

Näkökulmia

oikeusasiamiesinstituution

vaikuttavuuteen

Näkökulmia

oikeusasiamiesinstituution

vaikuttavuuteen

Oikeusasiamiehen tehtävä on Suomen perustuslain mukaan valvoa viranomaisen toiminnan lainmukaisuutta ja kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamies pyrkii toisin sanoen omalla toiminnallaan vahvistamaan oikeusvaltioperiaatetta ja kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien mahdollisimman täysimääräistä toteutumista. Mitä vaikuttavampaa toiminta on näissä suhteissa, sitä paremmin siinä voitaneen katsoa onnistutun.

Mutta miten mitata oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutta? Mikä merkitys on instituution olemassaololla, mikä merkitys on oikeusasiamiehen ratkaisuilla, jotka koskevat usein yksittäisiä asioita, mikä merkitys on oikeusasiamiehen esityksillä ja muilla kannanotoilla, kun lopputulos usein on monen eri toimijan yhteisvaikutuksen tulos? Entä mitä merkitystä on tarkastuksilla, omilla aloitteilla, entä julkaisuilla ja viestinnällä? Tällaisen instituution vaikuttavuuden mittaaminen on ymmärrettävästi vaikeaa, eikä sitä ole aikaisemmin tehty. Ylipäättänään oikeudellisten instituutioiden vaikuttavuustutkimuksia ei ole juurikaan tehty Suomessa. Kaikista näistä tiedossa olevista haasteista huolimatta olen pitänyt tärkeänä, että oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutta pyritään selvittämään.

Työn ovat tehneet professori, OTT Kalle Määttä ja lehtori, KTT Anssi Keinänen Joensuun yliopistosta.

Tekijät ovat tehneet tämän heiltä tilatun työn itsenäisesti ja omin ratkaisuin. Myös johtopäätökset ovat heidän. He ovat joutuneet tekemään runsaasti rajauksia osin vaikuttavuustutkimuksen ongelmien, osin käytettävissä olleen ajan ja resurssien vuoksi.

Joka tapauksessa käsillä on ensimmäinen vaikuttavuustutkimus oikeusasiamiehen toiminnasta. Se on monella tavalla mielenkiintoinen ja ajatuksia herättävä. Vaikuttavuustutkimus alkaa tästä ja toivottavasti täydentyy jatkossa muilla joko akateemisilla tai tilaustutkimuksilla. Kiitän lämpimästi tekijöitä.

Oikeusasiamies *Riitta-Leena Paunio*

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuutta. Tutkimuksessa tarkastellaan oikeusasiamiehen säännösvaikuttavuutta eli sitä, kuinka hyvin oikeusasiamies on lausunnoillaan ja esityksillään pystynyt vaikuttamaan lakien ja muiden oikeudellisesti velvoittavien säännösten sisältöön. Tutkimuksessa tarkastellaan myös oikeusasiamiehen viranomaisvaikuttavuutta eli sitä, kuinka onnistuneesti oikeusasiamies on pystynyt vaikuttamaan viranomaisten käyttäytymiseen, jotta nämä menettelisivät lainmukaisesti. Lisäksi analysoidaan oikeusasiamiehen medianäkyvyyttä.

Tutkimuksen ulkopuolelle jää monia tärkeitä tahoja ja kysymyksiä, mikä johtuu tutkimuksen aikataulusta ja tutkimukseen käytettävistä resursseista. Lisäksi on syytä korostaa, että tämä tutkimus on eräänlainen *pilottitutkimus* selvittäessä viranomaistoiminnan vaikuttavuutta. Suomessa viranomaistoiminnan vaikuttavuuden tutkimuksen voidaan sanoa ottavan vasta ensiaskeleitaan, joten tässä tutkimuksessa ei ole voitu hyödyntää aikaisempia tutkimustuloksia aiheesta.

Tutkimuksessa on keskitytty tutkimaan viranomaiskyselyn avulla poliisi- ja vankeinhoitoviranomaisten sekä puolustusvoimien palveluksessa olevien käsityksiä oikeusasiamiesinstituution toiminnasta. Puolustusvoimat ja vankeinhoito valittiin tutkimukseen, koska näiden viranomaisten asiat on keskitetty oikeusasiamiehelle eikä oikeuskansleri keskinäisen työnjaon mukaisesti tee niitä koskevia päätöksiä. Toisaalta poliisiviranomaiset ovat toiseksi suurin yksittäinen viranomaisryhmä, joihin oikeusasiamiehen ratkaisut kohdistuvat. Tulevaisuudessa olisi kuitenkin syytä ottaa tarkasteluun myös muita oikeusasiamiehen kannalta tärkeitä viranomaisia. Tutkimuksessa ei tarkasteltu esimerkiksi kansalaisten tai kansalaisjärjestöjen näkemyksiä oikeusasiamiesinstituution toiminnasta. Myös tämä *kantelija-näkökulma* tulisi myöhemmin ottaa tarkastelun kohteeksi. Tässä vaiheessa näitä kysymyksiä ei ole voitu tutkimusekonomisista syistä analysoida.

Oikeusasiamiehen medianäkyvyyttä koskevassa osuudessa käytettiin materiaalina Helsingin Sanomia ja sanomalehti Karjalaista. Helsingin Sanomat valittiin tutkimuksen kohteeksi sen aseman perusteella valtakunnallisena medianäkökulmana ja Karjalainen puolestaan vertailukohteeksi yhtenä maakuntalehtenä. Tulevaisuudessa oikeusasiamiehen medianäkyvyyttä tutkittaessa tulisi tarkasteluun ottaa muitakin lehtiä, kuten iltapäivälehdet. Lisäksi medianäkyvyyden tarkastelu tulisi ulottaa myös television puolelle.

Tutkimuksesta ovat vastanneet osa-aikaisina tutkijoina Joensuun yliopiston taloustieteen laitoksella oikeustaloustieteen professori, OTT Kalle Määttä ja oikeustaloustieteen lehtori, KTT Anssi Keinänen. Kokopäiväisenä tutkimusapulaisena koko hankkeen ajan on toiminut kauppat. yo. Hanna-Kaisa Raninen.

Tutkimushanke on pääosin toteutettu vuoden 2007 alkupuoliskon aikana. Kalle Määttä on vastannut pääosin luvuista 3, 4 ja 7. Anssi Keinänen on vastannut luvuista 2 ja 5 sekä on pääasiassa ohjannut Hanna-Kaisa Ranisen kirjoittaman 6 luvun. Johdanto ja keskeiset päätelmät on kirjoitettu yhdessä. Molemmat kirjoittajat ovat aktiivisesti osallistuneet koko tutkimuksen laatimiseen niin, että he kantavat yhdessä vastuun syntyneestä kokonaisuudesta.

Tutkimus ei olisi onnistunut ilman toimivaa yhteistyötä oikeusasiamiehen kanslian henkilökunnan kanssa. Olemme saaneet helposti käyttöömmekäiken tutkimuksessa tarvittun materiaalin. Lukuisat keskustelut oikeusasiamiehen kanslian henkilökunnan kanssa ovat välittäneet meille hiljaista tietoa oikeusasiamiehen toiminnasta – tietoa, jota ei olisi ollut saatavilla pelkästään alan kirjallisuudesta. Erityisesti haluamme kiittää avunannosta ja kärsivällisyydestä kansliapäällikkö Jussi Pajuojaa, jota olemme lukuisia kertoja häirinneet kysymyksillämme.

Joensuussa syyskuussa 2007

Anssi Keinänen

Kalle Määttä

Esipuhe	3
Lukijalle	5
1 Johdanto	11
1.1 Kysymyksenasettelusta	11
1.2 Oikeusasiamiehen toimivallan rajoista	12
1.2.1 Yleisiä näkökohtia	12
1.2.2 Perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan painottaminen	17
1.3 Vaikuttavuuden erittelyä	19
Vaikuttavuuden tutkimisen ongelmista	25
1.4 Tutkimuksen lähdemateriaali	27
1.5 Tutkimuksen jäsenyys	29
2 Oikeusasiamiesinstituution toiminta tilastotietojen valossa	30
2.1 Yleistä	30
2.2 Kanteluiden määrän ja ratkaisujen kehitys vuosina 1990–2006	32
2.3 Kanslian henkilökunnan määrän kehitys	36
2.4 Asioiden käsittelyn joutuisuus	40
2.5 Ratkaisut viranomaisittain	42
2.6 Toimenpiteisiin johtaneet ratkaisut	44
2.7 ”Ei aiheutunut toimenpidettä”	48
2.8 Kantelua ei tutkittu	50
2.9 Toimenpiteet viranomaisittain	51
2.10 Asiakaspalvelu	53
2.11 Oikeusasiamiehen yhteistyö muiden tahojen kanssa	53
3 Vaikutus lakeihin ja muihin velvoittaviin säädöksiin	55
3.1 Alustavia näkökohtia	55
3.2 Säännösten muutosehdotusten luonnehdintaa	61
3.3 Miten oikeusasiamiehen esityksiin ja lausuntoihin oikeussäännösten kehittämiseksi on reagoitu?	72
3.4 Onko oikeusasiamiehen rooli lainsäädäntömuutoksissa kasvanut?	81
3.5 Olisiko oikeusasiamiehen aiheellista puuttua laajemminkin lainsäädännön kehittämiseen?	84

4	Vaikutus viranomaistoimintaan	86
4.1	Alustavia näkökohtia	86
4.2	Reaktiiviset ja aktiiviset toimintatavat	89
4.3	Miten viranomaiset ovat reagoineet oikeusasiamiehen toimenpidepyyntöihin?	91
4.3.1	Ajallinen vaikuttavuus	93
4.3.2	Sisällöllinen vaikuttavuus	95
	Eräistä korjaavista toimenpiteistä	97
	Korvaukset ja hyvitykset	99
	Päätösten uudelleenkäsittely	100
	Ohjeet	101
	Virkamiesten koulutus	106
	Laajat selvitykset	108
	Raportit oikeusasiamiehelle	109
	Viranomaisresursointi	111
	Toimenpidekumulaatio	114
	Muita viranomaisvaikuttavuuden ilmentymiä	114
4.4	Oikeusasiamiehen päätösten tiedoksi antaminen	116
4.5	Eräitä näkökohtia oikeusasiamiehen päätösten perusteluista	118
4.5.1	Alustavia näkökohtia	118
4.5.2	Menettelyn moitittavuus	120
4.5.3	Perus- ja ihmisoikeudet laillisuusvalvonnassa	128
5	Oikeusasiamiehen omat aloitteet ja tarkastukset	131
5.1	Omat aloitteet	131
5.2	Tarkastukset	137
6	Oikeusasiamiehen medianäkyvyys	147
6.1	Yleistä	147
6.2	Oikeusasiamiehen tiedotteet	147
6.3	Oikeusasiamiesaiheet artikkelit vuosina 2004–2006	150
6.3.1	Kaikki artikkelit	150
6.3.2	Kotimainen oikeusasiamies artikkeleissa	154
6.4	Helsingin Sanomien ja Karjalaisen oikeusasiamiesaiheet pääkirjoitukset	157
6.4.1	Yleistä	157
6.4.2	Kaikki oikeusasiamiesaiheet pääkirjoitukset	157
6.4.3	Kotimainen oikeusasiamies	161

7 Oikeusasiamiesinstituution kehittämistarpeita	166
7.1 Tutkimiskynnys	166
7.1.1 Periaatteellisia näkökohtia tutkimiskynnyksen puolesta ja sitä vastaan	166
7.1.2 Tutkimiskynnyksen toteutukseen liittyviä yksityiskohtia	171
7.2 Muita mahdollisia kehittämiskohteita	174
8 Keskeisimpiä päätelmiä	179
9 Yhteenveto	183
LÄHTEET	185
Kirjallisuus	185
Virallislähteet	188
LIITTEET	193
Liite 1. Kyselylomake	193
Liite 2. Oikeusasiamiehelle saapuneiden asioiden ja ratkaisujen määrät vuosina 1920–2006	205
Liite 3. Tiedotteiden vuosittaiset osuudet	206
Liite 4. Viranomaiset oikeusasiamiehen antamissa tiedotteissa 2004–2006	208
Sammandrag	209
Summary	211

Käytetyt lyhenteet

AOA	apulaisoikeusasiamies
HE	hallituksen esitys
OA	oikeusasiamies
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
POL	poliisiviranomainen
PUO	puolustusvoimien viranomainen
StVM	sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö
VAN	vankeinhoidon viranomainen
VaVM	valtiovarainvaliokunnan mietintö
vp.	valtiopäivät

Tutkimuksessa käytetystä viittaustekniikasta lukijalle

Tutkimuksessa käytettyihin lähteisiin olemme viitanneet joko ilman sivunumeroita tai sivunumeroiden kanssa. Silloin kun viittauksessa ei ole sivunumeroita, huomio kohdistetaan koko lähteessä mainittuun tuotokseen. Vastaavasti olemme merkinneet sivunumerot, kun haluamme paikantaa lukijalle, mistä kyseinen tieto tai ajatus on tarkalleen peräisin.

Alaviitteen numero on merkitty ennen loppupistettä, kun alaviitteessä oleva asia koskee vain yhtä kyseessä olevaa virkettä. Vastaavasti, mikäli alaviitteen numero on merkitty loppupisteen jälkeen, alaviitteessä oleva asia koskee useampia edeltäviä virkkeitä.

1.1 Kysymyksenasettelusta

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat tehtävissään lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Viranomaisten ja virkamiesten lisäksi oikeusasiamiehen valvontaan kuuluvat myös muut, jotka hoitavat julkista tehtävää. Toiminnassaan oikeusasiamies seuraa erityisesti, että hyvä hallinto sekä perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat.

Oikeusasiamiehen virka perustettiin vuonna 1920 eli parin vuoden kuluttua se tulee kunnioitettavaan 90 vuoden ikään.¹ Oikeusasiamiehen ohella valvonnasta vastaa kaksi apulaisoikeusasiamiestä, jotka toimivat itsenäisesti ja samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies. Ensimmäinen apulaisoikeusasiamiehen virka perustettiin vuonna 1971. Sittemmin vuoden 1998 syyskuussa aloitti toimintansa toinen apulaisoikeusasiamies.

Oikeusasiamies tutkii hänelle tulevia *kanteluita*. Hän voi myös *omasta aloitteestaan* ryhtyä tutkimaan havaitsemaansa epäkohtaa. Lisäksi oikeusasiamies tekee *tarkastuksia* virastoissa ja laitoksissa. Tavanomaisia tarkastuskohteita ovat muun muassa vankilat, varuskunnat sekä sosiaali- ja terveysalan laitokset. Tarkastusten yhteydessä vangit ja muut laitoksiin suljetut samoin kuin varusmiehet voivat keskustella luottamuksellisesti oikeusasiamiehen kanssa.

Kantelun voi tehdä lainvastaisesta menettelystä. Lainvastaista on esimerkiksi toimivallan ylitys tai harkintavallan väärinkäyttö, viivästys asian käsittelyssä, päätöksen puutteellinen perustelu, huolimattomuus, neuvonnan puute, epäasianmukainen käyttäytyminen tai muu hyvän hallinnon vastainen menettely ja perusoikeuksien loukkaukset.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää *oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuutta*, pääosin ainoastaan *aikavälillä 1996–2006*.² Tutkimuksessa tarkastellaan oikeusasiamiehen *säännösvaikuttavuutta* eli sitä, kuinka hyvin oikeusasiamies on lausunnoillaan ja esityksillään pystynyt vaikuttamaan lakien ja muiden oikeudellisesti velvoittavien säännösten sisältöön. Tutkimuksessa tarkastellaan muun muassa *kyselytutkimuksen* avulla oikeusasiamiehen *viranomaisvaikuttavuutta* eli sitä, kuinka onnistuneesti oikeusasiamies on pystynyt vaikuttamaan viranomaisten käyttäytymiseen, jotta nämä menettelisivät lain-

¹ Ks. historiallisesta taustasta erityisesti Hidén (1967), 346–376 ja sama (1973). Instituutio on Suomessa maailman toiseksi vanhin. Ks. lisäksi Eklundh.

² Perusoikeus uudistus tuli voimaan elokuussa 1995. Tämän jälkeen oikeusasiamiehen roolissa on korostunut perus- ja ihmisoikeusvalvonta. Ks. jakso 1.2.2.

mukaisesti. Tutkimusekonomisista syistä ei tältä osin ole ollut mahdollisuutta ottaa mukaan kaikkia viranomaisia, kuten laajaa sosiaali- ja terveystoimen kenttää, vaan tarkastelun kohteeksi on nostettu puolustusvoimien, vankeinhoiton ja poliisitoimen viranomaiset. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan oikeusasiamiehen *medianäkyvyyttä*. Entinen apulaisoikeusasiamies *Pirkko K. Koskinen* on kirjoittanut vuonna 1997 ilmestyneessä teoksessa ”Oikeusasiamies” seuraavasti:

”Julkisuus on oikeusasiamiehen tärkeimpiä työvälineitä. ... Julkisuus lisää oikeusasiamiehen kannanottojen virkamiesten toimintaa ohjaavaa vaikutusta ja – rehellisesti sanottuna – toimii yksittäistapauksessa jopa tehokkaamaisesti.”

Tutkimuksessa nostetaan esille myös *de lege ferenda* -näkökulmasta oikeusasiamiesinstituutiota koskevia *lainsäädännön kehittämistarpeita*. Erittäin keskeisessä asemassa tässä on se, tulisiko oikeusasiamiehen harkintavaltaa lisätä kanteluiden tutkinnassa.

Lähtökohtaisesti tutkimuksessa ei puututa siihen, kuinka oikeaan osuneita oikeusasiamiehen päätökset ovat olleet. Jossain määrin kuitenkin analysoidaan muun muassa viranomaisen *menettelyn moitittavuuteen* vaikuttaneita tekijöitä. Tällä on näet olennainen merkitys sen kannalta, mihin vedetään raja esimerkiksi käsityksen ja huomautuksen välille, ja toisaalta huomautuksen ja virkasyytteen välille. Tutkimusekonomisista syistä tutkimuksessa ei myöskään tarkastella oikeusasiamiehen *virkamiesoikeudellista asemaa*, eikä se suoranaisesti ole kovin merkityksellinen asia arvioitaessa oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuutta.³

1.2 Oikeusasiamiehen toimivallan rajoista

1.2.1 Yleisiä näkökohtia

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että kaikki viranomaiset ja muut tahot, jotka hoitavat julkisia tehtäviä, toimivat näissä tehtävissään lainmukaisesti ja täyttävät velvollisuutensa⁴. Oikeusasiamies valvoo tällöin erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.⁵ Samalla on syytä huomata, että viranomaisen harkintavallan käyttö ei sellaisenaan ole laillisuusasia. Tosin harkintavallan käyttökään ei ole täysin vapaata, vaan laillisuusvalvonnassa perusoikeuksien näkökulma on keskeinen silloinkin, kun viranomainen on toiminut harkintaval-

³ Ks. oikeusasiamiehestä virkamiehenä esimerkiksi Koskinen (1997), 27–36.

⁴ Myöhemmässä esityksessä tyydytään käyttämään käsitettä viranomainen viittaamassa myös muihin kuin varsinaisiin viranomaisiin, jotka kuitenkin hoitavat julkista tehtävää ja ovat siten oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan alaisuudessa.

⁵ Tämä seikka tuodaan korostuneesti esille eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksissa. Ks. myös Koskinen (1997), 37–54 siitä, keiden toimintaa oikeusasiamies valvoo.

tansa puitteissa.⁶ Toisaalta oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan varaan ei voida yksin nojata, eikä sillä voida siis korvata kokonaan muuta valvontaa. Taustalla on muun muassa se, että laillisuusvalvonta on luonteeltaan pistokoemaista jälkivalvontaa.⁷

Oikeusasiamiestä voi luonnehtia *yleiseksi* laillisuusvalvojaksi⁸. Toisin sanoen hänen tehtävänänsä ei ole toimia yhden väestöryhmän etujen vartijana – tärkeää on, että oikeusasiamies on ehdottoman riippumaton ja puolueeton. Tämä näkökohta nousi hyvin esille oikeusasiamiehen lausunnossa lasten oikeusturvayksikön sijoittamisesta oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen. Oikeusasiamies torjui esityksen nimenomaan edellä mainittujen syiden takia.⁹

Oikeusasiamiehelle voi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 2.1 §:n mukaan *kannella* jokainen, joka katsoo julkista tehtävää hoitavan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä¹⁰. Saman pykälän 2 momentin mukaan kantelu on tehtävä kirjallisesti. Sähköpostitsekin tehdyn kantelun on katsottu olevan kirjallinen ja nykyisin kasvava osa kanteluista tehdäänkin sähköpostin välityksellä. Lain 3 §:n mukaan kantelu tutkitaan, jos on syytä epäillä, että julkista tehtävää hoitava henkilö on menettänyt lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuutensa. Yli viittä vuotta vanhempaa asiaa ei kuitenkaan tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä¹¹. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n mukaisesti oikeusasiamiehellä on mahdollisuus ottaa asia tutkittavakseen myös *omasta aloitteestaan*.

Lain 5 §:ssä tuodaan esille, että oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan *tarkastuksia* perehtyäkseen laillisuusvalvontansa alaan kuuluviin asioihin. Erityisesti tarkastuksia tulee toimittaa vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa sekä puolustusvoimien eri yksiköissä ja Suomen rauhanturvajoukoissa. Muilla suljetuilla laitoksilla tarkoitetaan esimerkiksi tahdosta riippumatonta psykiatrista sairaalahoitoa¹².

.....

⁶ Ks. esimerkiksi Koskinen (1997), 67–68.

⁷ Rautio (2004), 18.

⁸ Oikeuskansleri on eduskunnan oikeusasiamiehen ohella ylin laillisuuden valvoja Suomessa.

⁹ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 1997, 290.

¹⁰ Ks. kanteluinstituutioon liittyen myös Länsi-Suomen lääninhallituksen kantelutyöryhmän loppuraportti (2006).

¹¹ Esimerkiksi vuonna 2004 jätettiin tutkimatta vanhentuneina 43 kantelua, Vuosikertomus 2004, 329. Täsmälleen sama määrä kanteluita jätettiin tutkimatta vanhentuneina vuonna 1996, Vuosikertomus 1996, 223.

¹² Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2004, 212.

Käytännössä ankarin seuraamus, jonka oikeusasiamies voi panna liikkeelle, on *virkasyyte*. Se on kuitenkin jäänyt varsin harvinaiseksi oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä. Sen sijaan *huomautus* on seuraamuksista yleisempi ja se on määrättävissä tilanteissa, joissa julkista tehtävää hoitava taho on menetellyt lainvas-
taisesti tai on jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta syytteen nostamista ei katsota tarpeelliseksi¹³. Huomautustakin yleisempi seuraamus on *käsitys*: täl-
löin oikeusasiamies tyytyy saattamaan viranomaisen tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä.

Lisäksi oikeusasiamiehellä on oikeus tehdä esityksiä. Ne voivat olla niin sanot-
tuja *viranomaisesityksiä*, jolloin oikeusasiamies tekee esityksen toimivaltaiselle viranomaiselle tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Toisen ryhmän muodostavat *säännösesitykset*: tällöin oikeusasiamies kiinnit-
tää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimieli-
men huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin ja hän
voi tehdä esityksen niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.¹⁴ Jälkim-
mäisessäkin yhteydessä raja ei ole kristallinkirkas, koska toisaalta oikeusasia-
miehen toimivaltaan ei kuitenkaan kuulu eduskunnan lainsäädäntötyön val-
vonta¹⁵.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa korostuvat *menettelylliseen oikeustur-
vaan* liittyvät kysymykset. Tämä johtuu siitä, että oikeusasiamies ei voi kumota
eikä muuttaa tuomioistuinten tai viranomaisten ratkaisuja eikä puuttua niiden
harkintavaltansa rajoissa tekemien ratkaisujen lopputuloksiin. Laillisuusvalvon-
nassa on jouduttu kiinnittämään huomiota muun muassa päätösten joutuisaan
käsitteilyyn, asianosaisten kuulemiseen, asian selvittämiseen, päätösten peruste-
lemiseen sekä huolellisuuteen asian käsittelyssä.¹⁶ Eräissä yhteyksissä onkin to-
dettu, että oikeusasiamiehen suorittama laillisuusvalvonta suuntautuu sellaisille
oikeusturvan *katvealueille*, jotka jäävät muiden oikeusturvakeinojen tavoitta-
mattomiin¹⁷. Toisaalta, kuten jäljempänä täsmennetään, perusoikeus uudistus
on johtanut siihen, että oikeusasiamies ei puutu ainoastaan menettelylliseen oi-
keusturvaan, vaan hänellä saattaa tietyin edellytyksin olla mahdollisuus puut-
tua esimerkiksi kanteluihin *sisällöllisin* perusteluin.¹⁸

.....
¹³ Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10.1 §. Samassa pykälässä puhutaan myös asian saattami-
sesta kurinpitomenettelyyn. Viimeksi mainitulla seuraamuksella ei ole ollut kuitenkaan merkitystä tarkas-
teluajanjaksolla.

¹⁴ Esityksistä säädetään eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:ssä.

¹⁵ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1997, 229.

¹⁶ Ks. myös Vuosikertomus 2005, 68.

¹⁷ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2004, 93.

¹⁸ Menettelyllisen oikeusturvan takaaminen voi lisätä viranomaisvaikuttavuutta, koska menettelylliset oi-
keusturvatakeet luovat edellytykset aineellisesti oikeisiin ja oikeudenmukaisiin ratkaisuihin pääsemiselle, ks.
Jääskeläinen (2002), 21.

Se, että oikeusasiamies suuntaa toimintaansa eräänlaisille oikeusturvan katvealueille, on vaikuttavuuden kannalta myönteistä. Jos kansalaisten oikeusturvasta huolehtivat tietyillä aloilla jo muut viranomaiset, oikeusasiamiehen ei kannata sitoa resurssejaan niille¹⁹. Sen sijaan katvealue, jolla muut viranomaiset eivät huolehdi kansalaisten oikeusturvasta, on syytä olla oikeusasiamiehen erityisvalvonnassa. Kokonaistilannetta voi periaatteessa pitää voimavarojen kohdentamisen kannalta tarkoituksenmukaisena.

Esimerkki oikeusasiamiehen toimivallan rajoista: Tyypillisessä ulkomaalaiskantelussa on kyse kielteisestä viisumipäätöksestä, joka ei yleensä johda oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Myöskään lainvoimaisesti ratkaistuihin turvapaikkaja oleskelulupaa koskeviin asioihin oikeusasiamies ei ole tavallisesti puuttunut. Kysymys on tältä osin pitkälti viranomaisen harkintavaltaan kuuluvista ratkaisuista. Joskus oikeusasiamies on kuitenkin puuttunut eräisiin viisumi- ja oleskelulupahakemusten käsittelyyn liittyviin näkökohtiin ja selvittänyt kielteisten viisumipäätösten perusteluja.²⁰ Esimerkki kuvastaa osaltaan, etteivät toimivallan rajat ole täysin selkeät. Tämän voi puolestaan olettaa jossain määrin heijastuvan siihen, että oikeusasiamiehen kansliaan tulee vireille asioita, joita lopulta ei voida ottaa lainkaan tutkittaviksi. Monet kantelut ovat olleet myös luonteeltaan muutoksenhakutyypisiä eli oikeusasiamieheltä on haettu apua sen jälkeen, kun kaikki muutoksenhakekeinot on käytetty loppuun. On vielä mainittava, että oikeusasiamies ei vakiintuneen käytännön mukaan myöskään puutu asioihin, joissa muutoksenhaku on kesken tai joihin voi vielä hakea muutosta.²¹

*Pirkko K. Koskisen (1997, 61–62) mukaan oikeusasiamies ei ole puuttunut viranomaiskoneiston sisäisiin asioihin, kuten organisaatioon ja työtapoihin, ellei niistä ole aiheutunut ulkopuolisille haittaa. Toisaalta, jos ratkaisut ovat viipyneet esimerkiksi henkilökuntapulan takia, on oikeusasiamies kyllä ryhtynyt toimenpiteisiin. Vastaava linja pätee myös tutkimuksen tarkasteluajanjaksoon.*²²

Toimivallan rajausongelma on luonnollisesti tärkeä tässä yhteydessä sen vuoksi, että vaikuttavuutta voidaan ensisijaisesti arvioida siltä osin kuin on kysymys oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvista asioista. Toisaalta asia ei ole aivan näin yksinkertainen. Oikeusasiamies voi antaa esimerkiksi suosituksia viranomaisille korvauksen suorittamisesta kantelijalle. Vaikka oikeusasiamiehen toimivaltaan ei suoranaisesti kuulukaan päätösten tekeminen korvausten tai hyvitysten mak-

¹⁹ Toki yllä mainitultakin osin on aiheellista se, että viranomaiset huolehtivat tehtävästään asianmukaisesti.

²⁰ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2004, 194.

²¹ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2004, 254. Lisäesimerkkejä asioista, jotka jäävät oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle on toki muitakin. Esimerkiksi poliisitutkinnan käytännön toteuttaminen on ainakin osittain sellainen tutkintataktisia ratkaisuja sisältävä menettely, jonka tutkiminen ei kuulu laillisuusvalvojan tehtäviin, ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2004, 121.

²² Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2004, 119–120. Myöhemmin käsitellään rajanvetoa sen suhteen, milloin resursointia koskeviin ongelmiin on puututtu, milloin taas ei.

samisesta kantelijalle, voidaan vaikuttavuutta arvioida myös sen valossa, kuinka hyvin tällaisia suosituksia on käytännössä noudatettu.²³

Oikeusasiamiehen toimivallan rajoista ja rajoituksista tarjoaa hyvän esimerkin päätös 1964/4/03: *yksityisen perintätoimiston katsottiin hoitavan julkista tehtävää* periessään verojen ja maksujen perimisestä ulosottoimin annetun lain 1 §:ssä tarkoitettuja julkisia maksuja sekä julkisoikeudellisia rahasaamisia. Näin ollen perintätoimiston toiminnan valvonta tässä toimeksiannossa kuului oikeusasiamiehen toimivaltaan.²⁴ Hyvällä syyllä voikin puoltaa sitä, että nimenomaan *toiminnan luonne* eikä suinkaan valvonnan kohteen oikeudellinen muoto on ratkaisevassa asemassa.²⁵ Nykyisinhän on tyypillistä, että *julkisia tehtäviä ulkoistetaan yksityiselle sektorille*, ja ellei tällaista tulkintalinjaa noudatettaisi, kasvava osa julkisten tehtävien hoidosta jäisi laillisuusvalvonnan ulottumattomiin.²⁶ Luonnollisesti ulkoistaminen tarjoaisi samalla julkissektorille keinon kiertää laillisuusvalvontaa.²⁷ Ellei oikeusasiamies olisi päätenyt sanotunlaiseen tulkintaan, olisi se ollut omiaan heikentämään toiminnan *vaikuttavuutta* jo siksi, että julkiset tehtävät olisivat osin jääneet laillisuusvalvonnan ulkopuolelle.²⁸

Kansainvälinen vertailu oikeusasiamiesten toimivallan rajoista on perin hankalaa. Esimerkiksi *Pirkko K. Koskisen* (1997) mukaan eri maiden oikeusasiamiesinstituutiot ovat siinä määrin erilaisia – vaikka niiden perimmäinen päämäärä onkin sama –, ettei niiden vertailu ole mielekäästä. Tässä hän viittaa kunkin maan omanlaiseensa poliittiseen ja oikeudelliseen järjestelmään, joka vastaa kunkin maan yhteiskunnalliseen kehitykseen ja tarpeisiin.²⁹ Toisaalta *Riitta-Leena Paunio* (2006) on korostanut, että useissa maissa oikeusasiamiesten toimivaltuudet ovat varsin rajattuja verrattuna Suomen tilanteeseen. Täl-

²³ Ks. rajanvedosta esimerkiksi lapsiasiavaltuutetun ja oikeusasiamiehen toimivallan suhteen erityisesti HE 163/2004 vp.

²⁴ Vuosikertomus 2004, 169. Kysymys on rajanveto-ongelmasta, ja muutoin on toki otettava huomioon, että oikeusasiamiehen toimivallasta säädetään lainsäädäntöteitse.

²⁵ Ks. myös Koskinen (1997), 37–54.

²⁶ Esimerkiksi kuntien palveluja on ulkoistettu ja yksityistetty siten, että palvelut tuotetaan kuntien yhdessä tai yksin omistamissa yksityisoikeudellisissa osakeyhtiöissä tai muissa yhteisöissä. Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2004, 260, jossa korostetaan, että tällaisissa olosuhteissa toiminnan julkisoikeudellinen luonne ja julkisuusperiaatteen toteutuminen vaarantuvat.

²⁷ Ks. myös Määttä (2006a), 1299–1311, jossa problematisoidaan julkisyhteisöjen toimintoja kilpailunrajoituslain näkökulmasta. Toisaalta ei voida kiistää, etteikö julkisten tehtävien ulkoistaminen voisi tietyissä tapauksissa edelleen aiheuttaa hankalia rajanveto- ja tulkintaongelmia.

²⁸ Ks. julkisen tehtävän rajanvedosta myös Vuosikertomus 1997, 233. Ks. lisäksi Sarja (2001) sekä Pölonen (2005).

²⁹ Koskinen (1997), 12. Tässä voidaan viitata esimerkiksi siihen, onko hyvän hallinnon käsite oikeudellistettu, ja kuuluuko hyvän hallinnon valvonta tuomioistuinten vai oikeusasiamiehen toimivaltaan, Vuosikertomus 1996, 40.

löin hän viittaa siihen, että Suomessa oikeusasiamies voi tutkia kaikkien julkisia tehtäviä hoitavien toimintaa, ja että oikeusasiamiehellä on myös laajat toimivaltuudet syyteoikeuksineen.³⁰

1.2.2 Perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan painottaminen

Perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslaissa yksilölle turvattuja oikeuksia. Sen sijaan ihmisoikeuksilla tarkoitetaan sellaisia ihmisille kuuluvia perustavan laatuista oikeuksia, jotka on turvattu Suomea kansainvälisesti velvoittavissa ja yleensä joko lailla tai asetuksella voimaan saatetuissa kansainvälisissä sopimuksissa. Toisaalta elokuussa 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen yhteydessä perus- ja ihmisoikeuksia lähennettiin toisiinsa sekä sisällöllisesti, tulkinnallisesti että valvonnallisesti.³¹ Suomen perustuslaki tuli puolestaan voimaan 1.3.2000. Aikaisemman perusoikeusuudistuksen mukaiset perusoikeudet siirtyivät asiasisällöllisesti sellaisenaan uuteen perustuslakiin. Myös Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ovat perustuslain aikana pysyneet pitkälti entisellään.³²

Oikeusasiamiehelle on perustuslaissa säädetty velvollisuus painottaa perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävää, mikä on osaltaan vaikuttanut laillisuusvalvonnan kysymyksenasetteluihin ja toimintoihin. Vaikka tällä näkökulmalla on ollut merkitystä jo ennen perusoikeusuudistusta³³, sen merkitys on korostunut kaikissa asioissa tämän jälkeen. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä on puhuttu myös *läpäisyperiaatteesta*.³⁴ Toisaalta, koska kysymys on usein eri suuntiin vaikuttavien periaatteiden punninnasta, on se osaltaan luonut lisähaasteita oikeusasiamiehen toimintaan. Tämä on heijastunut esimerkiksi siinä, että perusoikeusnäkökulma on painottunut nimenomaan *tarkastuksissa ja omasta aloitteesta* esiin nostetuissa asioissa.³⁵ Tässä yhteydessä ei sovi sivuuttaa myöskään kanteluita koskevaa painopisteen muutosta, mihin on viitattu esimerkiksi sosiaaliturvaa koskevassa laillisuusvalvonnassa.³⁶ *Kansalaisjärjestöjen* kanssa käytävät keskustelut on nostettu esiin yhtenä keinona edistää aktiivisesti perus- ja ihmisoikeuksia³⁷.

³⁰ Paunio (2006), 11.

³¹ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1997, 35.

³² Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2006, 33.

³³ Ks. myös Koskinen (1997), 25.

³⁴ Vuosikertomus 1996, 44.

³⁵ Ks. esimerkiksi Paunio (2004), 11. Esimerkiksi vuonna 2006 tarkastuksissa korostettiin yhdenvertaisuuden toteutumista.

³⁶ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2004, 50.

³⁷ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2005, 24–25.

Aikaisemmin on ollut kysymys paljolti menettelytapojen asianmukaisuuden arvioinnista. Tältä osin voidaan puhua *menettelykanteluista*. Perusoikeusuudistuksessa julkiselle vallalle on asetettu myös aineellisia, erityisesti sosiaaliturvaa koskevia velvoitteita, joten laillisuusvalvonnan kannanotot saattavat ulottua sosiaaliturvan aineellista sisältöä koskeviin kysymyksiin. Tältä osin voidaan puhua *sisältökanteluista* eli *aineellisista kanteluista*.

Oikeusasiamiehen päätöksissä tämä näkyy myös hyvin siinä, että asioita analysoidaan paitsi viranomaisia velvoittavan lainsäädännön valossa, myös perus- ja ihmisoikeuksien valossa. Tällöin on korostettu muun muassa hyvää hallintoa ja sosiaalisia oikeuksia.³⁸ Vuosikertomuksessa (2004, 70) viitataan puolestaan asian käsittelyn joutuisuuteen ja vaatimukseen perustella päätöksiä. Tässä valossa on perusteltua olettaa, että oikeusasiamiehen päätöskäytännöllä on ratkaiseva merkitys kotimaisessa viranomaiskäytännössä konkreetisoitaessa perus- ja ihmisoikeuksien sisältöä yksittäistapauksissa. Samalla tämä seikka on keskeisessä asemassa, kun ajatellaan oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutta suhteessa viranomaisiin ja viranomaiskäytäntöjen muodostumiseen.³⁹

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksissa on ollut vuodesta 1996 alkaen erillinen luku, jossa kuvataan ilmenneitä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä kysymyksiä ja kannanottoja, joihin ne ovat johtaneet.⁴⁰ Tämän voi olettaa parantaneen perus- ja ihmisoikeusnäkökulman *läpinäkyvyyttä* ja olleen siinä mielessä tervetullut toimenpide. Tätä korostaa erityisesti se, että perus- ja ihmisoikeudet painottuvat laillisuusvalvonnassa ja se, että muutoin näitä oikeuksia koskevat linjaukset olisi pyrittävä löytämään yksittäisistä päätöksistä, jotka on kuitenkin ryhmitelty asiaryhmittäin.

Voidaankin todeta, että perusoikeusuudistuksen jälkeisenä runsaana kymmenenä vuotena laillisuusvalvonta on kehittynyt aikaisempaa enemmän hallintoa ohjaavaan ja julkisten tehtävien hoidossa olevien järjestelmien puutteita havainnoivaan suuntaan.⁴¹

Kansainvälisessä vertailussa on nostettu esille, että oikeusasiamiesinstituutio on ollut tärkeässä asemassa ympäri maailmaa oikeusvaltioperiaatteen juurruttamisessa ja ihmisoikeuksien valvonnassa ja turvaamisessa. Toisaalta joissakin maissa oikeusasiamiehen tehtävät eivät kuitenkaan painotu ihmisoikeuksien valvontaan.⁴²



³⁸ Ks. esimerkiksi Paunio (2004), 12. Tähän viittaa vahvasti myös läpikäyty aineisto oikeusasiamiehen päätöksistä.

³⁹ Ks. myös Vuosikertomus 1996, 44, jossa spekuloidaan sitä, minkälainen rooli perusoikeussäännöstöllä laillisuusvalvojan toiminnassa tulisi olemaan.

⁴⁰ Taustana tälle kehitykselle on ollut PeVM 25/1994 vp.

⁴¹ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2004, 30.

⁴² Ks. tarkemmin Paunio (2006), 11–12. Ks. myös Kastari (1970), 707–724 pohjoismaisesta näkökulmasta sekä Kortteinen (1995), 1082–1097 ja Nieminen (2006), 151–220 unionioikeudellisesta näkökulmasta.

Mitä vaikuttavuudella tarkoitetaan? Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksissa on joskus viitattu vaikuttavuuteen. Otetaan muutama esimerkki asiasta. Entinen oikeusasiamies *Lauri Lehtimaja* (1996, 13) on todennut oikeusasiamiehen työn tuloksellisuudesta seuraavaa⁴³: ”Sitä ei ole helppo mitata. Nostettujen virkasyytteiden määrästä ei voida paljon päätellä. Nykyinen oikeusasiamies ei ole ärhentelijä eikä määrälilijä vaan pikemminkin keskustelija ja suostuttelija.” Kymmenen vuoden takaisessa vuosikertomuksessa (1997, 27) puolestaan todetaan, että oikeusasiamiehen toiminnan tehokkuutta ei voida arvioida pelkästään tai edes voittopuolisesti toimenpideratkaisujen määrän perusteella. Samoin on yleisemmällä tasolla viitattu siihen, ettei toimenpideproseista pidä tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä tapausten lukumäärän vähäisyyden vuoksi⁴⁴. Eduskunnan oikeusasiamies *Riitta-Leena Paunio* (2004, 13) on puolestaan todennut: ”Erityisen tärkeänä pidän sitä, että oikeusasiamiehen toimenpiteet edistävät ja kehittävät viranomaisten toiminnassa hyvää hallintoa ja muita perus- ja ihmisoikeuksia. Oikeusasiamiehen toimenpiteiden vaikuttavuus tässä suhteessa on mielestäni tärkeä tavoite.”⁴⁵ Eräässä toisessa yhteydessä on puolestaan huomautettu, että ”oikeusasiamiehen mediajulkisuuden toivotaan osaltaan lisäävän oikeusasiamiehen työn vaikuttavuutta”⁴⁶.

Joka tapauksessa eräisiin seikkoihin on syytä kiinnittää huomiota peilattaessa vaikuttavuusanalyysiä eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksiin⁴⁷. Ensinnäkin vaikuttavuuteen viitataan eksplisiittisesti näissä vuosikertomuksissa perin harvoin. Toiseksi – ja osin tähän liittyen – vaikuttavuudelle ei ole kiteytynyt selkeää merkityssisältöä. Toisin sanoen tässä tutkimuksessa ei voida hyödyntää oikeusasiamiehen kertomuksissa vakiintunutta vaikuttavuutta koskevaa käsitteistöä. Lisäksi on aivan oikea päätelmä, että oikeusasiamiehen vaikuttavuutta ei voida arvioida suoraan erilaisten toimenpiteiden määrillä.

Miten *oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuuteen* on suhtauduttu oikeuskirjallisuudessa?⁴⁸ Tältä osin mielenkiintoisia näkökulmia asiaan avaa *Pirkko K. Koskinen* (1997, 11). Hän kysyy suoraan, miten on mahdollista, että oikeusia-

.....

⁴³ Tässä yhteydessä puhutaan tuloksellisuudesta, mutta Lehtimaja tarkoittanee sillä samaa, mihin tässä tutkimuksessa viitataan vaikuttavuudella. Lisäksi on aiheellista huomauttaa, että joskus vuosikertomuksissa puhutaan tehokkuudesta tarkoittaen tosiasiaa samaa kuin vaikuttavuus. Ks. viimeksi mainitusta esimerkiksi Vuosikertomus 1996, 20. Kuriositeettina mainittakoon, että termin tehokkuus käytössä vaikuttavuuteen viitaten olisi syytä olla pidättyväinen, koska esimerkiksi sääntelyteoriassa vaikuttavuus ja tehokkuuskriteerit pidetään tiukasti erossa toisistaan.

⁴⁴ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1998, 106.

⁴⁵ Lainauksen alkuosassa on siis yksilöity (keskeinen) tavoite oikeusasiamiehen toiminnalle, ja toisessa lauseessa lähdetään siitä, että nämä tavoitteet myös saavutetaan toivotulla tavalla.

⁴⁶ Vuosikertomus 2005, 30.

⁴⁷ Ks. myös Vuosikertomus 2006, 32.

⁴⁸ Ks. yleisesti myös Miettinen – Kuosmanen (2006), jossa on kysymys hallintolain seurantar tutkimuksesta.

miehen ”hampaattomilla” päätöksillä on niinkin paljon vaikutusta kuin niillä näyttää käytännössä olevan. Päätösten hampaattomuudella hän viittaa siihen, että oikeusasiamiehen käytettävissä olevat keinot ovat luonteeltaan lähinnä *suostuttelevia*. Seuraavilla kolmella näkökohdalla olisi tässä suhteessa Koskisen mukaan merkitystä. *Ensimmäkin* oikeusasiamiehen puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen luotetaan. *Toiseksi* oikeusasiamiehen päätökset perustellaan hyvin ja vakuuttavasti⁴⁹. Tähän seikkaan on myös kiinnittänyt huomiota entinen apulaisoikeusasiamies *Jaakko Jonkka* vuoden 2000 kertomuksessa. Hänen mukaansa tärkein työkalu laillisuusvalvonnassa on oikeudellinen argumentaatio. Viime kädessä ainoa vaikuttamiskeino on kannanottojen perustelujen vakuuttavuus, koska laillisuusvalvojalla ei ole käskyvaltaa⁵⁰. *Kolmanneksi* oikeusasiamiehen toiminta on korostetun julkista, mikä sekin lisää luottamusta tähän instituutioon.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos tutki vuonna 1998 kansalaisten luottamusta tuomioistuimiin⁵¹. Tutkimukseen vastasi yli 1 000 suomen- tai ruotsinkielistä 15–74-vuotiasta henkilöä. Kuviossa 1.1 on esitetty niiden vastaajien osuudet, jotka luottivat melko tai erittäin paljon tiettyihin instituutioihin⁵². Eniten vastaajat luottivat poliisiin: melkein 92 % vastaajista ilmoitti luottavansa poliisiin vähintään melko paljon. Oikeusasiamiesinstituution toimintaan luotti melko tai hyvin paljon 65 % vastaajista, mikä on kaksi prosenttiyksikköä vähemmän kuin vastaajien luottamus oikeuskansleriin. Toisaalta voidaan katsoa, että kansalaisten luottamus oikeusasiamieheen joka tapauksessa on korkeahko.

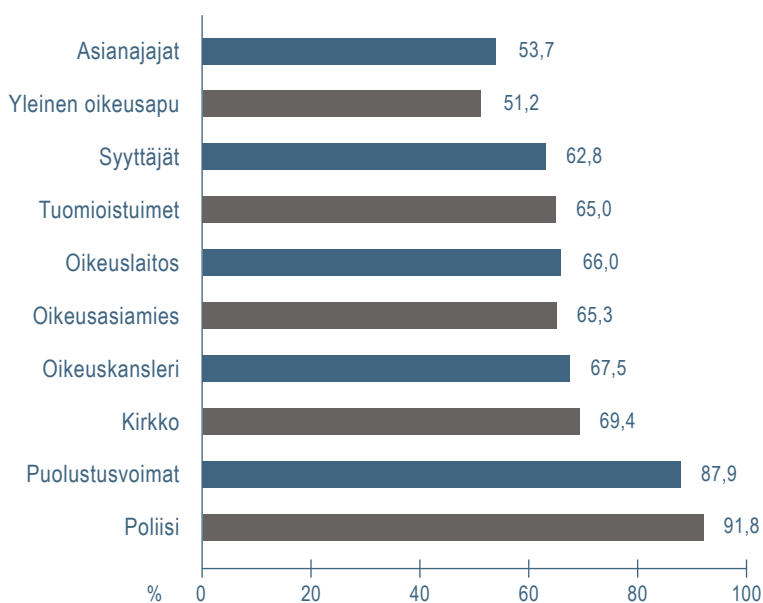
.....

⁴⁹ Jo tässä on todettavissa, että mitä pahemmiksi kanteluruuhkat muodostuvat, sitä huonommat ovat edellytykset päätösten hyvään perustelemiseen. Tämä puolestaan nostaa esille oikeuspoliittisen kysymyksen siitä, olisiko kanteluita koskien säädettävä tutkimuskynnyksestä. Toisaalta lainopillista näkökulmaa ei yllä mainitun vuoksi voida täysin irrottaa vaikuttavuutta koskevasta näkökulmasta. Tämän vuoksi tutkimuksessa onkin kiinnitetty huomiota eräisiin oikeudellisiin ongelmakohtiin, joilla voi vaikuttavuutta ajatellen olla suuri merkitys.

⁵⁰ Jonkka (2000), 29.

⁵¹ Lappi-Seppälä, Tala, Litmala ja Jaakkola (1999).

⁵² Kuviossa on esitetty tulokset instituutioista, joihin luotetaan kaikkein eniten.



Kuvio 1.1 Kuinka paljon luotatte seuraaviin instituutioihin? Melko tai hyvin paljon vastanneiden osuudet⁵³

Tavallisesti vaikuttavuus on sääntelyteoreettisessa kirjallisuudessa määritelty seuraavasti: tietty säännös tai toiminto on vaikuttavaa, jos sillä saavutetaan asetetut tavoitteet toivotussa aikataulussa. Vaikuttavuudella on siis tavallaan kaksi puolta. Ensinnäkin on kiinnitettävä huomiota *sisällölliseen vaikuttavuuteen* eli siihen, saavutetaanko asetetut tavoitteet. Toiseksi on pantava merkille *ajallinen vaikuttavuus* eli se, saavutetaanko tavoitteet toivotussa aikataulussa.

Toisaalta oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutta ei pidä arvioida puhtaasti siltä pohjalta, että aina, kun tiettyjä toimenpiteitä esitetään harkittavaksi, niihin myös päädyttäisiin. Esimerkiksi ministeriössä voidaan päätyä tarkemman selvityksen tuloksena siihen, ettei toimenpiteisiin ryhtyminen ole kokonaisuuden kannalta arvioiden tarkoituksenmukaista. Tärkeintä vaikuttavuuden kannalta onkin se, että esimerkiksi lain valmistelusta tai ohjeiden muuttamisesta vastaava taho ottaa vakavasti harkittavakseen toimenpiteiden tarpeen ja tarkoituksenmukaisuuden.

Vaikuttavuutta voidaan lähestyä niin *positiivisesta* kuin *normatiivisesta näkökulmasta*. Positiivisessa lähestymistavassa analysoidaan ainoastaan sitä, miten hyvin oikeusasiamiesinstituutio on saavuttanut sille asetetut tavoitteet. Normatii-

⁵³ Lähde: Lappi-Seppälä, Tala, Litmala ja Jaakkola (1999).

visessa lähestymistavassa analysoidaan sen sijaan sitä, miten oikeusasiamiehen toimintaa ja sääntelyä *pitää* kehittää, jotta se saavuttaisi tavoitteensa aikaisempaa paremmin. Hieman juridisemmin ilmaisten ensin mainitussa korostuu *de lege lata* -tyyppinen ja jälkimmäisessä *de lege ferenda* -tyyppinen lähestymistapa. Tässä työssä erityisesti kolmas, neljäs ja viides luku rakentuvat positiiviselle lähestymistavalle. Tarkoituksena on ensisijaisesti kartoittaa ja analysoida sitä, kuinka hyvin oikeusasiamies on onnistunut esimerkiksi viranomaistoimintaan vaikuttamisessa tai esityksillään säännösten muuttamisessa⁵⁴. Sen sijaan seitsemännessä luvussa kosketellaan normatiivisia kysymyksiä, kuten erityisesti sitä, pitäisikö oikeusasiamiehen harkintavaltaa lisätä, kun tämä päättää ottaa kanteluita tutkittavakseen.

Vaikuttavuudella on muutoinkin monenlaiset kasvot. Esimerkkinä mainittakoon jaottelu *yleis-* ja *erityisvaikuttavuuteen*. Yleisvaikuttavuus sisältää sen, että viranomaiset pidättäytyvät yleisesti lainvastaisesta käyttäytymisestä, tai muutoin käyttäytyvät oikeusasiamiehen päätöksissä viitoitetulla tavalla⁵⁵. Tässä suhteessa tärkeässä asemassa on muun muassa se, miten hyvin päätöksistä tiedotetaan julkisuudessa. Erityisvaikuttavuus sisältää muun muassa sen, että käsityksen tai huomautuksen saanut viranomainen pidättäytyy vastedes lainvastaisesta käyttäytymisestä tai että tämä korjaa menettelynsä oikeusasiamiehen päätöksen osoittamalla tavalla⁵⁶.

Vuosikertomuksessa (1996, 20) todetaan seuraavaa: ”Oikeusasiamiehen moitteiden yleis- ja erityisestävää tehoa (ns. pelotevaikutusta) kuitenkin lisää siihen usein liittyvä julkisuus.” Tämä – lähinnä rikosoikeudesta tuttu terminologia – voisi tässäkin tutkimuksessa olla kohdallaan tietyiltä osin, kuten virkasyyteiden ja huomautusten yhteydessä. Käytännössä oikeusasiamies esittää kuitenkin huomattavassa määrin niin sanottuja ohjaavia käsityksiä, joiden yhteydessä on hankala puhua erityis- tai yleisestäävyydestä, saati yleisesti pelotevaikutuksesta. Sen vuoksi tässä tutkimuksessa on päädytty käsitteisiin erityis- ja yleisvaikuttavuus.

Tutkimuksessa tehdään selvä ero *säännösvaikuttavuuden* ja *viranomaisvaikuttavuuden* välillä. Ryhmittely saattaa vaikuttaa selkeältä, mutta käytännössä se ei välttämättä sitä ole. Seuraava lainaus *Pirkko K. Koskiselta* (1997, 78) kuvaa asiaa sattuvasti: ”Lain tulkintaan sisältyy aina myös lakia luova elementti, joka ei muodollisesti ole lainsäädäntövallan käyttöä, mutta joka asiallisesti jatkaa, muokkaa ja jopa täydentää lainsäädäntöprosessia.” Rajanveto-ongelmia on toki yksittäistapauksissakin. Esimerkiksi, tuleeko viranomaisohjeiden täsmentäminen lukea viranomaisvaikuttavuuden alaan, koska ohjeet eivät ole oikeudellisesti velvoittavia, vai onko tämäkin luettavissa säännösvaikuttavuuden alaan? Toisaalta lain säätämisen ja soveltamisen välinen yhteys on tullut esille siinä,

⁵⁴ Myös medianäkyvyyttä koskevaa lukua leimaa vahva positiivinen näkökulma.

⁵⁵ Yleisvaikuttavuutta lähellä oleva käsite periaatteessa on yleisestäävyys.

⁵⁶ Erityisvaikuttavuutta lähellä oleva käsite periaatteessa on erityisestäävyys.

että aikaisemmin, kun hallintomenettely oli pitkälti sääntelemätöntä, oikeusasiamiehen kannanotoilla oli huomattava merkitys kehitettäessä asianmukaista hallintomenettelyä⁵⁷. Arvioitaessa yhdenvertaisuutta lain edessä on jouduttu ottamaan kantaa niin sanottuihin hyväksyttäviin yhteiskunnallisiin intresseihin, jotka oikeuttavat ihmisten erilaisenkin kohtelun. Tältä osin on jouduttu toteamaan laillisuusvalvojan vaikeudet vetää raja yhtäältä oikeudellisten ja toisaalta yhteiskuntapoliittisten näkökohtien välille⁵⁸. On myös huomattava, että kansalaisten erilainen kohtelu on aika ajoin johtunut puutteellisesta lainsäädännöstä. Oikeusasiamies on kuitenkin viitannut perustuslain 22 §:ään, ja katsonut, ettei sääntelyn ja voimavarojen jakamisen tulisi johtaa yhdenvertaisuuden puutteeseen ja kansalaisten perusteettomaan erilaiseen asemaan⁵⁹. Vielä on syytä muistuttaa, että oikeusasiamiehen yksittäisissä toimenpideratkaisuissa saattaa samalla kertaa olla kysymys yhtäältä esityksestä lainsäädännön muuttamiseksi ja toisaalta viranomaisiin kohdistuvista toimenpiteistä⁶⁰.

Oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutta voidaan lähestyä lisäksi jakamalla prosessi neljään vaiheeseen. *Epäkohdan tietootulovaihe*: Esimerkiksi, miten varusmiehet tohtivat tehdä kanteluita esimiehistään?⁶¹ Tai, miten edunvalvonassa olevat kansalaiset ylipäänsä pystyvät peräänkuuluttamaan oikeuksiaan? Onko kanteluiden jatkuva lisääntyminen vaarantamassa mahdollisuudet tehdä tarkastuskäyntejä aikaisemmassa laajuudessa, mikä voisi vaarantaa epäkohtien tietootulon oikeusasiamiehelle? Millä eri keinoin kääntyminen oikeusasiamiehen puoleen on pyritty tekemään mahdollisimman vaivattomaksi?⁶²

Päätösvaihe: Esimerkiksi, onko päätöksentekovaiheessa saatu kaikki tarvittava informaatio jutun asianmukaiseksi käsittelemiseksi? Tässä suhteessa yksi keskeinen säännös on Suomen perustuslain (731/1999) 111.1 §, jonka mukaan ”oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemat tiedot.” Tämä tietojensaantioikeus on luonnollisesti avainasemassa, jotta oikeusasiamiehen toiminta voi olla vaikuttavaa. Käytännössä tämä ei liene aiheuttanutkaan suuria ongelmia. Tosin yksittäistapauksissa oikeusasiamies on joutunut kiinnittämään asiaan huomiota⁶³.

.....

⁵⁷ Vuosikertomus 2005, 24.

⁵⁸ Vuosikertomus 1996, 29.

⁵⁹ Vuosikertomus 2005, 68.

⁶⁰ Ks. esimerkiksi OA Lehtimaja 10.6.1996, dnro 1230/2/96 ja dnro 258/4/95.

⁶¹ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2005, 158, jossa todetaan, että kantelukynnys on varusmiehille ja muille asepalvelusta suorittaville edelleen korkea.

⁶² Ks. viimeksi mainitulta osin Vuosikertomus 2005, 30.

⁶³ OA Lehtimaja 27.4.2000, dnro 445/4/97. Ks. myös Vuosikertomus 2000, 360.

Toinen päätösvaihetta koskeva kysymys on, onko juttujen ruuhkautuminen aiheuttanut ongelmia käsittelyn joutuisuuden suhteen, ja miten näitä ongelmia on pyritty ratkaisemaan. Yksi keskeisenä pidetty näkökohta oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuudessa on päätösten hyvä ja vakuuttava perusteleminen⁶⁴. Tältä osin riittävää ei ole suinkaan se, että päätökset on perusteltu hyvin laajasti. Toinen keskeinen lähtökohta on näet se, että päätösten sisältö avautuu kantelijoille yhä lailla kuin julkisissa tehtävissä oleville tahoille, jotka ovat olleet kantelun kohteena.⁶⁵

Tiedottamisvaihe: Miten kussakin tapauksessa valitaan tiedottamistapa, esimerkiksi millä edellytyksin päätöksestä tiedotetaan joukkotiedotusvälineille? Ja toisaalta, milloin yksilöllinen tiedottaminen katsotaan riittäväksi eli päätös annetaan tiedoksi asianomaiselle virkamiehelle tai viranomaiselle, joka on syyllistynyt laiminlyöntiin? Asia ei ole aivan näin kaksijakoinen, koska eräissä tapauksissa oikeusasiamies informoi päätöksestä esimerkiksi hallinnonalan ministeriöitä. Lisäksi päätökset tulevat yleisempään tietoon vuosittain julkaistavan oikeusasiamiehen kertomuksen kautta.

Vaikutusvaihe: Miten kontrolloidaan, että toivottavat (so. oikeusasiamiehen päätöksessä edellytetyt) vaikutukset saadaan aikaan, ja miten reagoidaan, ellei toivottuja vaikutuksia synny? Tältä osin on jossain määrin – muttei tyhjentävästi – saatavissa informaatiota oikeusasiamiehen vuosikertomuksista. Toisaalta kyselytutkimus on täydentänyt tätä informaatiota.

Ongelmat näissä prosessivaiheissa ovat omiaan heikentämään oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuutta. Tästä näkökulmasta esimerkiksi pelkkä keskittyminen siihen, miten oikeusasiamiehen päätökset vaikuttavat viranomaistoimintaan, ei ole riittävää, vaan asiaa on tutkittava laajemmin. Tutkimusekonomisista syistä käsillä oleva esitys ei voi olla kuitenkaan kaiken kattava analyysi oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuuteen.

Vaikuttavuuden analysointia ei pidä irrottaa muista kriteereistä, joiden avulla sääntelyn tai toiminnan tarkoituksenmukaisuutta analysoidaan. Esimerkiksi, mitä *kustannustehokkaammin* oikeusasiamiesinstituutio toimii, sitä kunnianhimoisemmiksi instituution tavoitteet voidaan viritellä, ja tämä heijastuu puolestaan automaattisesti toiminnan vaikuttavuuteen.⁶⁶ Olisikin tärkeä kartoittaa tekijöitä, joilla on ollut toiminnan kustannustehokkuutta parantava vaikutus. Tällainen tekijä on esimerkiksi se, miten hyvin oikeusasiamiehen kansliassa on onnistuttu kohdentamaan voimavarat kanteluiden joutuisaan tutkintaan. Osittain tätä päämäärää voidaan edesauttaa kanslian organisatorisin järjestelyin, ku-

.....

⁶⁴ Ks. esimerkiksi Koskinen (1997), 11.

⁶⁵ Ks. viimeksi mainittuun liittyen Määttä (2006b), 30, joka puhuu informaation hankintakustannuksista ja informaation prosessointikustannuksista.

⁶⁶ Kustannustehokkuus on määriteltävissä yleisellä tasolla siten, että asetetut tavoitteet saavutetaan mahdollisimman huokealla tavalla. Tällöin ei siis tingitä lainkaan asetetuista tavoitteista.

ten pääesittelijäjärjestelmällä tai neuvontalakimiehillä, mutta osittain tilanteen kohentamiseksi saatetaan vaatia lainsäädäntötoimia, kuten oikeusasiamiehen harkintavallan lisäämistä kanteluiden tutkittavaksi ottamisessa.

Edellä sanotusta saattaa välittyä kuva, että vaikuttavuudessa on kysymys erityisesti tapauksista, joissa oikeusasiamies päätyy toimenpideratkaisuun tai esittämään säännösmuutosta esimerkiksi ministeriölle. Aivan oikein on kuitenkin korostettu, ettei oikeusasiamiehen kannanottoja tulisi peilata ainoastaan tässä valossa. Esimerkiksi kantelija voi haluta ainoastaan vastauksen siihen, onko viranomaisen menetellyt lainvastaisesti, ja oikeusasiamiehen kielteinen päätös selkiyttää tilannetta joka tapauksessa. Joskus puolestaan oikeusasiamiehen roolina on palauttaa keskusteluyhteys kantelijan ja viranomaisen välille.⁶⁷ Näitä vaikuttavuuden ulottuvuuksia tässä esityksessä ei kuitenkaan ole mahdollisuutta lähteä eriteltyä tutkimaan.

Vaikuttavuuden tutkimisen ongelmista

Mitä ongelmia liittyy oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuden empiiriseen arviointiin? Oikeusasiamiehen toimenpiteen vaikutusten tutkimiseen liittyvä perustavaa laatua oleva ongelma voidaan nähdä *puuttuvan havainnon ongelmana*. Esimerkiksi, jos kiinnostuksen kohteena on oikeusasiamiehen toimenpiteen vaikutus yksittäisen viranomaisen käyttäytymiseen, viranomaisen käyttäytymisestä pystyttäisiin havaitsemaan (jos sitä mitattaisiin) käyttäytyminen toimenpiteen jälkeen, mutta ei sitä, kuinka viranomaisen olisi käyttäytynyt ilman oikeusasiamiehen toimenpidettä. Ja juuri tätä ”erotusta” – käyttäytymistä toimenpiteen jälkeen ja ilman toimenpidettä – voidaan pitää oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutena. Vaikuttavuutta arvioitaessa joudutaan oletamaan, että ilman oikeusasiamiehen toimenpidettä viranomaisen toiminta olisi jatkunut samanlaisena kuin aikaisemminkin. Toisin sanoen viranomaisen toimintaan ei olisi kohdistunut muita vaikuttavia tekijöitä.

Esimerkiksi viranomaisille suunnatussa kyselyssä esitetään tarkastuksia koskeva väite *”Oikeusasiamiehen havaitsemat epäkohdat pyritään yksikössämme korjaamaan mahdollisimman nopeasti”*. Epäkohtien korjaus mittaa oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutta eli muutosta viranomaisen käyttäytymisessä tai olosuhteissa. Jos viranomaisen vastaa väitteeseen, että *täysin* tai *jokseenkin eri mieltä*, voidaan sanoa, että oikeusasiamiehen tarkastuksilla ei ole juurikaan vaikutusta viranomaisen toimintaan. Jos viranomaisen on *jokseenkin* tai *täysin samaa mieltä* väitteen kanssa, ei tämä takaa vaikuttavuutta oikeusasiamiehen toiminnassa. Onko viranomaisen pyrkinyt poistamaan epäkohdat joka tapauksessa ilman oikeusasiamiehen tarkastustakin? Jos näin olisi ollut, oikeusasiamiehen suorittamalla tarkastuksella ei olisi ollut vaikutusta viranomaisen toimintaan.

.....

⁶⁷ Vuosikertomus 1997, 27.

On myös mahdollista, että hallinnonalan oma sisäinen valvonta olisi puuttunut samoihin asioihin kuin oikeusasiamies ja silloin voitaisiin sanoa, että oikeusasiamiehen toiminta ei ole tuonut *lisävaikuttavuutta* viranomaisen toiminnan valvontaan⁶⁸. Kyselytutkimuksessa yritetään puretua edellä mainittuihin seikkoihin esimerkiksi tarkastelemalla viranomaisten näkemyksiä oikeusasiamiehen roolista yleensä ja suhteessa hallinnonalan sisäiseen valvontaan muun muassa seuraavien väitteiden avulla ”*Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa tarvitaan oman sisäisen valvontamme lisäksi*”⁶⁹ ja ”*Oikeusasiamiehen suorittamat tarkastukset ovat olleet hyödyllisiä toimintamme kehittämässä*”. Näiden väittämien avulla yritetään siis arvioida oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutta.

Toisaalta, mikäli muissa saman hallinnonalan yksiköissä otetaan huomioon oikeusasiamiehen tarkastuksen ”tulokset”, voidaan sanoa, että oikeusasiamiehen tarkastuksella on ollut *yleistä* vaikutusta viranomaistoiminnassa. Kyselytutkimuksessa tällaista yleistä vaikuttavuutta tutkitaan esimerkiksi väitteen ”*Oikeusasiamiehen ratkaisut otetaan sisäisessä koulutuksessamme laajalti huomioon*” avulla. Toisin sanoen vaikutuksen arvioinnissa olisi kyettävä mittaamaan oikeusasiamiehen toimenpiteen vaikutusta kohdeviranomaisen käyttäytymiseen ja yleisesti viranomaisten käyttäytymiseen (ennalta ehkäisevä vaikutus). Väitteen ”*Oikeusasiamiehen päätökset otetaan huomioon paitsi kantelun kohteena olevassa tapauksessa, myös muutoin vastaavissa tapauksissa hallinnonalallamme*” avulla yritetään tutkimuksessa selvittää oikeusasiamiehen päätösten yleisvaikuttavuutta viranomaistoimintaan. Lisäksi viranomaisille esitetään kysymys ”*Miten oikeusasiamiehen ratkaisujen huomioon ottaminen on hallinnonalallanne konkreettisesti ilmennyt?*” Tämän kysymyksen avulla yritetään saada tietoa erilaisista tavoista, joilla oikeusasiamiehen toiminnan vaikutus heijastuu viranomaistoimintaan.

Oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuden arvioinnissa joudutaan usein turvautumaan sekundaarilähteisiin empiirisen aineiston epätäydellisyyden vuoksi. Esimerkiksi oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutta voidaan *välillisesti* arvioida tarkastelemalla oikeusasiamiehen *vaikutuskeinojen* määrän kehitystä. Jos ajatellaan, että oikeusasiamiehen tarkastuksilla on vaikutusta viranomaisen toimintaan, silloin tarkastusten määrän kehityksen tarkastelun avulla voidaan arvioida *suuntaa-antavasti* oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuuden kehitystä.

Toisinaan kantelun kohteena ollut viranomainen tekee selvityksen oikeusasiamiehen toimenpiteen vaikutuksesta viranomaisen toimintaan. Esimerkiksi AOA Rautio pyysi sisäministeriötä ilmoittamaan vuoden 2005 loppuun men-

.....

⁶⁸ Esimerkiksi AOA Rautio kirjoittaa vuoden 2001 kertomuksessa: ”... voikin kysyä miten oli mahdollista, että poliisitoimessa ei ollut havaittu esimerkiksi niitä huomattavia ongelmia työtilanteen hallinnassa, jotka ilmenivät apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkan tekemillä tarkastuksilla...”

⁶⁹ Esimerkiksi AOA Rautio (2002, 28) on korostanut, että vankilatarkastusten aikana vankien kanssa käytyjä luottamuksellisia keskusteluita ei muutoksenhaku tai viranomaisen omavalvonta voi korvata.

nessä, mihin käytännön toimenpiteisiin todistajan koskemattomuutta koskeva tapaus antoi aihetta⁷⁰. Sisäasiainministeriön poliisiosasto ilmoitti 23.12.2005 lähettäneensä alaiselleen hallinnolle kirjeen, jossa se kehotti poliisin lääninjoh-toja, valtakunnallisia yksiköitä ja poliisioppilaitoksia *ottamaan päätöksen toiminnassaan ja koulutuksessaan huomioon*. Tästä tapauksesta voitaisiin sanoa, että oikeusasiamiehen toiminnalla on ollut vaikutusta viranomaisen toimintaan. Todellisuudessa näin ei välttämättä ole. Mikäli ylemmän tahon ohjeistusta ei kuitenkaan huomioida niiden viranomaisten toiminnassa, jotka ovat tekemisissä vastaavanlaisten tapausten kanssa, oikeusasiamiehen toiminnalla ei ole todellisuudessa ollut vaikutusta viranomaiskäytäntöihin.

Vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että oikeusasiamiehen päätöksestä seuranneen ohjeistuksen vaikutusta yksittäisten viranomaisten toimintaan seurataan. Sen vuoksi viranomaiskyselyssä esitetään väite ”*Seurataanko oikeusasiamiehen päätöksen sisältämän ohjauksen tai määräyksen toimeenpanoa yksikössänne?*” Tämän väitteen avulla voidaan arvioida, kuinka hyvin viranomainen seuraa antamiensa ohjeiden vaikutusta ”ruohonjuuritason” päätöksenteossa.

Tutkimuksen lähdemateriaali

Erittäin keskeisessä asemassa lähdeaineistona ovat olleet vuosittain ilmestyvät oikeusasiamiehen kertomukset toiminnastaan. Tältä osin on perehdytty erityisesti vuosien 1996 ja 2006 välillä ilmestyneisiin kertomuksiin. Lisäksi yleisluonteisemmin on otettu huomioon vuosien 1990 ja 1995 välillä ilmestyneet vuosikertomukset. Perustuslakivaliokunnan mietinnöt oikeusasiamiehen toiminnasta ovat myös tietyin osin tarjonneet tutkimusmateriaalia.

Erityisesti viranomaisvaikuttavuutta silmällä pitäen keskeisessä asemassa on ollut puolustusvoimien, vankeinhoidon ja poliisitoiminnan viranomaisille tehty kyselytutkimus. Puolustusvoimien ja vankeinhoidon viranomaiset valittiin tutkimukseen, koska näiden viranomaisten asiat on keskitetty oikeusasiamiehelle eikä oikeuskansleri keskinäisen työnjaon mukaisesti tee niitä koskevia päätöksiä. Vastaavasti poliisiviranomaisia koskevia asioita ratkaisevat sekä oikeusasiamies että oikeuskansleri. Lisäksi poliisiviranomaiset ovat toiseksi suurin viranomaisryhmä, joihin oikeusasiamiehen ratkaisut kohdistuvat. Kyselytutkimukseen tuli kaikkiaan 84 vastausta. Vastausprosentti oli noin 50. Parhaiten kyselyyn vastasivat vankeinhoidon viranomaiset (53 %) ja poliisiviranomaiset (50 %). Puolustusvoimien viranomaisten vastausprosentti oli 33. Eniten vastauksia saatiin poliisiviranomaisilta (47 kpl), sitten vankeinhoidon viranomaisilta (19 kpl) ja vähiten puolustusvoimien edustajilta (18 kpl).

Tutkimuksessa kyselyyn vastanneiden avovastauksissa tuodaan ilmi ainoastaan vastaajan viranomaisluokka (PUO viittaa puolustusvoimien viranomaisten, POL poliisiviranomaisten ja VAN vankeinhoitoviranomaisten vastauksiin) ja

⁷⁰ 9.9.2005, dnro 2389/4/03 ja Vuosikertomus 2005, 134–135.

vastaajan numero. Vastaajan numeron avulla voidaan vertailla vastaajan avovastauksia useamman kysymyksen kohdalla. Mitään muuta merkitystä vastaajan numeroinnilla ei ole.

Kyselylomake jakautuu neljään osaan⁷¹. Ensimmäisessä osassa kysytään vastaajan edustamaa tahoa ja vastaajan asemaa viranomaisorganisaatiossa. Toisessa osassa tarkastellaan oikeusasiamiehen suorittamia tarkastuksia. Siinä kysytään muun muassa vastaajan mielipidettä tarkastusten vaatimasta viranomaisen työmäärästä, tarkastusten hyödyllisyydestä viranomaisen toiminnan kehittämiseksi ja sitä, vaativatko oikeusasiamiehen edellyttämät toimenpiteet lisää resursseja toimintaan. Kolmannessa osassa tarkastellaan oikeusasiamiehen päätöksiä. Siinä selvitetään muun muassa, auttavatko oikeusasiamiehen päätökset selvittämään lain epäselvyyksiä, onko oikeusasiamies keskittynyt olennaisimpiin epäkohtiin viranomaistoiminnassa ja kuinka oikeusasiamiehen ratkaisut otetaan huomioon viranomaisen sisäisessä koulutuksessa.

Viimeisessä osassa tutkitaan vastaajien asenteita oikeusasiamiehen toimintaan yleisesti. Osassa tarkastellaan esimerkiksi oikeusasiamiehen päätösten tiedottamista ja perusteluiden tasoa sekä oikeusasiamiehen ja kyseisen viranomaisen välistä yhteistyötä. Osiossa pyydetään vastaajaa ottamaan kantaa oikeusasiamiehen toimintaa koskeviin muutosehdotuksiin. Vastaajilta kysytään esimerkiksi, pitäisikö oikeusasiamiehelle antaa oikeus päättää korvauksista, pitäisikö kante- luiden vanhenemisaikaa lyhentää kolmeen vuoteen ja pitäisikö oikeusasiamiehen puuttua konkreettisemmin viranomaisresurssien puutteisiin.

Medianäkyvyyttä koskevassa luvussa materiaalina hyödynnettiin Helsingin Sanomia ja sanomalehti Karjalaista. Sanomalehdistä koottiin vuosilta 2004–2006 *kaikki artikkelit*, joissa oikeusasiamies tai apulaisoikeusasiamies sanana mainitaan. Lisäksi Helsingin Sanomista kerättiin vuosilta 1991–2006 ja Karjalaisesta vuosilta 1995–2006 kaikki sellaiset *pääkirjoitukset*, joissa niin ikään mainitaan oikeusasiamies.

Säännösvaikuttavuutta analysoitaessa avainasemassa olivat oikeusasiamiehen antamat vuosikertomukset. Toisaalta tätä aineistoa täydennettiin lain esitöillä, erityisesti hallituksen esityksillä ja eduskunnan valiokuntien mietinnöillä.

Lisäksi tutkimuksessa hyödynnettiin oikeusasiamiesinstituutiota koskevaa kirjallisuutta. On kuitenkin saman tien todettava, että tätä kirjallisuutta – erityisesti tutkimuksen kysymyksenasettelun kannalta – ei ole ollut viljalti käytettävissä.

.....

⁷¹ Ks. tarkemmin Liite 1.

Tutkimuksen toisessa luvussa tarkastellaan oikeusasiamiesinstituution toimintaa tilastotietojen avulla. Aineisto on koottu pääosin eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksista. Vaikka lähestymistapa luvussa on pääosin deskriptiivinen, siinä pyritään kuitenkin samalla tekemään eräitä analyttisiä huomioita yhtäältä laillisuusvalvonta-asioiden lukumääristä ja toisaalta toimenpideratkaisujen lukumääristä.

Kolmannessa luvussa syvennytään niin sanottuun säännösvaikuttavuuteen eli siihen, kuinka hyvin oikeusasiamies on lausunnoillaan ja esityksillään pystynyt vaikuttamaan lakien ja muiden oikeudellisesti velvoittavien säännösten sisältöön.

Neljännessä luvussa tarkastelun kohteeksi nostetaan viranomaisvaikuttavuus eli se, kuinka onnistuneesti oikeusasiamies on pystynyt vaikuttamaan viranomaisten käyttäytymiseen yhtäältä, jotta nämä menettelisivät lainmukaisesti ja toisaalta ottaen perus- ja ihmisoikeudet asianmukaisesti huomioon. Tässä yhteydessä viranomaisvaikuttavuutta tarkastellaan kanteluiden käsittelyn tarjoaman aineiston pohjalta.

Viidennessä luvussa jatketaan viranomaisvaikuttavuuden analysointia rajaten tarkastelu kuitenkin tarkastuksiin ja oikeusasiamiehen omiin aloitteisiin. Perussymykset ovat periaatteessa samanlaiset kuin edellisessä luvussa.

Kuudennessä luvussa huomion kohteena on oikeusasiamiehen medianäkyvyys. Tällöin keskitytään ensinnäkin eritellysti vuosiin 2004–2006. Toisaalta yleisluonteisempi katsaus oikeusasiamiehen medianäkyvyydestä on ulotettu koskemaan vuosia 1991–2006. Samalla on syytä korostaa, ettei pyrkimyksenä ole kartoittaa sitä, miten oikeusasiamies on medianäkyvyydellään pystynyt vaikuttamaan viranomaisten ja muiden julkista valtaa käyttävien tahojen käyttäytymiseen, vaan ainoastaan kartoittaa medianäkyvyyttä.

Seitsemännessä luvussa analysoidaan oikeusasiamiesinstituutiota koskevia lainsäädännön kehittämistarpeita *de lege ferenda* -näkökulmasta. Erittäin keskeistä tässä on, tulisiko oikeusasiamiehen harkintavaltaa lisätä kanteluiden tutkimisessa. Tällöin analysoidaan niitä etuja ja haittoja, joita tutkimiskynnyksen käyttöönottoon liittyisi, ja toisaalta sitä, minkälaisia näkökohtia olisi otettava huomioon tutkimiskynnystä toteutettaessa. Lainsäädännön kehittämistarpeita silmällä pitäen nostetaan esille eräitä muitakin seikkoja.

Tutkimuksen päättävässä kahdeksannessa luvussa kootaan yhteen keskeiset tutkimustulokset.

2 Oikeusasiamiesinstituution toiminta tilastotietojen valossa

2.1 Yleistä

Suomen perustuslain 109 §:ssä säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä seuraavaa:

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

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

Oikeusasiamiehen vuosikertomus sisältää muun muassa katsauksen oikeusasiamiehen toimintaan kertomusvuonna. Tämän luvun tarkoituksena on esitellä oikeusasiamiehen⁷² toimintaa, sen määrää ja vaikuttavuutta, vuosikertomusten⁷³ perusteella. Osa toiminnan tarkasteluista on sijoitettu niihin lukuihin, joissa kyseistä asiaa käsitellään. Oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutta voidaan *välillisesti* arvioida tarkastelemalla oikeusasiamiehen *vaikutuskeinojen* määrän kehitystä⁷⁴. Tarkoitus on esitellä oikeusasiamiehen toimintaa sellaista lukijaa silmälläpitäen, jolle oikeusasiamiehen toiminta ei ole ennestään kovin tuttua. Pisimmillään oikeusasiamiehen toiminnan tarkastelujaksot kattavat vuodet 1990–2006.

⁷² Sanalla oikeusasiamies viitataan eduskunnan oikeusasiamieheen viranomaisena (muun muassa oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies) ja instituutiona.

⁷³ Vuosikertomusten julkaisemistakin voidaan pitää oikeusasiamiehen vaikuttamisena. Esimerkiksi Koskinen (1997), 124 kirjoittaa seuraavasti ”Käsitykseni mukaan kertomukseen myös tutustutaan. Se ei ole vailla vaikutuksia: ainakin kukin virkakunta tutkii itseään ja edustajiaan koskevat havainnot.” Kyselyssä vastaaja, jolla ei ollut kokemuksia oikeusasiamiehen tarkastuksista kirjoitti, että ”kertomukset suoritetuista tarkastuksista ovat hyödyllisiä”. Vastaavasti kyselyssä poliisin edustaja mainitsi, että ”vuosikertomuksia säilytetään kirjastossa ja ne ovat kaikkien luettavissa. Viraston johto tutustuu niihin vuosittain.” Useissa muissakin vastauksissa tuotiin esille vuosikertomuksen rooli informoinnin välineenä.

⁷⁴ Oikeusasiamiehen viranomaisvalvonnan määrän tutkiminen on tärkeää. Esimerkiksi Jonkka (2000), 31 kirjoittaa, että ”se, että ihmiset tietävät viranomaisten toimintaa valvottavan, tukee luottamusta toiminnan asianmukaisuuteen ja tätä kautta vahvistaa osaltaan koko oikeusjärjestelmän uskottavuutta.”

Oikeusasiamies selvittää kertomuksessaan lainkäytön, hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilaa ja lainsäädännössä havaitsemiaan puutteita sekä kiinnittää erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Kertomukseen sisältyy laaja perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa käsittelevä luku sekä luku telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvonnasta. Vuosikertomuksen käsittely käynnistyy eduskunnassa lähete keskustelulla, jossa oikeusasiamies esittelee kertomuksen kansanedustajille. Tämän jälkeen kertomus lähetetään perustuslakivaliokuntaan, ja valiokunta kuulee sen johdosta eri oikeudenalojen asiantuntijoita ja antaa siitä mietintönsä. Perustuslakivaliokunta voi mietinnössään antaa suuntaviivoja oikeusasiamiehen toiminnan kehittämiseksi. Lopuksi kertomusta ja mietintöä käsitellään täysistunnossa. Kertomuksen käsittelyn lopuksi eduskunta hyväksyy päätöksellään perustuslakivaliokunnan mietinnön⁷⁵.

Seuraavaksi tarkastellaan perustuslakivaliokunnan mietintöjä eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksista vuosilta 1997–2005⁷⁶. Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että perustuslakivaliokunta on ollut tyytyväinen oikeusasiamiehen toimintaan ja toimintakertomukseen. Esimerkiksi vuoden 2004 kertomuksesta perustuslakivaliokunta totesi seuraavasti: ”Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2004 on edellisten vuosien tapaan hyvin laadittu ja selkeä esitys oikeusasiamiehen toiminnasta ja yleisemmistä laillisuusvalvonnassa esiin nousseista ongelmista.” Vuosikertomusten hyvä laadinta on osa oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutta, mikäli viranomaiset tutustuvat vuosikertomuksiin⁷⁷.

Perustuslakivaliokunta antaa suuntaviivoja oikeusasiamiehen toiminnan kehittämiseen. Esimerkiksi vuoden 1998 kertomuksen johdosta perustuslakivaliokunta antoi oikeusasiamiehelle seuraavia ohjeita:

Sisäasiainministeriön eduskunnan oikeusasiamiehelle antama kertomus on osin edelleen puutteellinen. Kertomus ei vielä sisällä tietoja telekuuntelun tai -valvonnan käyttämiseen haettujen lupien mahdollisesta epäämisestä. Valiokunta kiinnittää *vakavaa huomiota*⁷⁸ siihen, että sisäasiainministeriö ei nimenomaisesti määräyksestään huolimatta ole saanut täsmällisiä tietoja tuomioistuinten vuonna 1998 mahdollisesti hylkäävistä lupapäätöksistä. Valiokunta *kehottaa* oikeusasiamiestä ja valtioneuvostoa kiirehtiämään raportoinnin kehittämistä oikeusasiamiehen kertomuksessa esitettyjen suuntaviivojen mukaisesti.

.....

⁷⁵ Ks. oikeusasiamiehen toiminnan esittelystä esimerkiksi oikeusasiamiehen vuosikertomukset.

⁷⁶ PeVM 14/1998 vp, PeVM 13/2000 vp, PeVM 1/2001 vp, PeVM 15/2002 vp, PeVM 2/2004 vp, PeVM 5/2006 vp, PeVM 16/2006 vp ja PeVM 17/2006 vp.

⁷⁷ Viranomaiskyselyssä tuli ilmi, että viranomaiset tutustuvat oikeusasiamiehen vuosikertomuksiin.

⁷⁸ Kursivointi tekijöiden.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotoilla on tärkeä viranomaisten toimintaa ohjaava merkitys. Ohjausvaikutus ulottuu yksittäistä tapausta ja sen käsittelystä vastuussa olevia viranomaisia laajemmalle. Sen vuoksi on tärkeää, että käytettävissä on ajan tasalla olevaa tietoa oikeusasiamiehen ratkaisuisista ja kannanotoista. Oikeusasiamiehen kannanotoista tiedottamiseen onkin kiinnitetty huomiota. ... Valiokunta *kannustaa* oikeusasiamiestä kehittämään tiedottamista edelleen. Valiokunnan mielestä tietoverkossa julkistamisen tulisi olla säännönmukainen yksittäisistä ratkaisuisista ja kannanotoista tiedottamisen tapa.

Oikeusasiamiehen kertomuksen sivumäärä on viime vuosina jatkuvasti lisääntynyt ja kertomus on nykyisin verraten laaja. Tähän on kertomusta edelleen kehitettäessä aiheellista kiinnittää huomiota. Eduskunnan näkökulmasta olisi perusteltua, että vuosittain annettavan kertomuksen asiasällön painopiste olisi tapausselostusten sijasta yleisissä ja periaatteellisesti tärkeissä kysymyksissä.⁷⁹

Yleisesti voidaan todeta, että perustuslakivaliokunnan rooli oikeusasiamiehen toiminnan ohjaamisessa on ollut vähäistä. Etenkään 2000-luvun toimintakertomusten perusteella perustuslakivaliokunta ei ole tehnyt ehdotuksia oikeusasiamiehen toiminnan kehittämiseksi. *Pirkko K. Koskisen* kirjoituksesta saa sen käsityksen, että ohjausta ei ole harrastettu 1990-luvullakaan: ”Mitään linja- tai painotuskeskusteluja ei ole ainakaan viime vuosina käyty, eikä valiokunta ole edes pyrkinyt ohjaamaan oikeusasiamiehen toimintaa.”⁸⁰ Koskinen (1997) onkin todennut, että oikeusasiamieheen kohdistuva valvonta ei häikäise ainakaan tehokkuudellaan. Käytännössä merkittävämmäksi valvontakeinoksi on osoittautunut suuren yleisön ja julkisen sanan harjoittama valvonta. Molemmat tahtot esittävät kritiikkiä aktiivisesti, välittömästi ja äänekkäästi eikä sitä Koskisen mukaan voida sivuuttaa⁸¹.

2.2

Kanteluiden määrän ja ratkaisujen kehitys vuosina 1990–2006

Eräs tärkeimmistä mittareista, joilla voidaan kuvata oikeusasiamiesinstituution *tarpeellisuutta* yhteiskunnassa, on oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden määrä. Onhan kanteluiden käsittely ja tutkiminen yksi kaikkien keskeisimmistä oikeusasiamiehen tehtävistä. Lain mukaan ”oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäil-

⁷⁹ PeVM 1/2001 vp: ”Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valiokunnan näkemykset otetaan huomioon oikeusasiamiehen vuosittaista kertomusta ja yksittäistapauksia koskevaa tiedottamista kehitettäessä.”

⁸⁰ Koskinen (1997), 125.

⁸¹ Koskinen (1997), 122.

lä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä”⁸².

Lainkohdan perusteella voidaan sanoa, että oikeusasiamiehellä on velvollisuus tutkia kaikki sellaiset kantelut, joiden perusteella on aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, kuinka vähäistä tahansa. Kanteluiden tutkiminen voi vaatia paljon resursseja ja siksi laaja tutkintavelvollisuus on johtanut siihen, että oikeusasiamiehellä on vain vähän harkintavaltaa painottaen laillisuusvalvontaa perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta perustelluksi arvioimallaan tavalla.⁸³ Kyselytutkimuksessa kävi ilmi, että viranomaiset ovat hyvin pitkälle sitä mieltä, että heidän toiminnastaan kannellaan liian helposti oikeusasiamiehelle (44 % vastaajista)⁸⁴. Vastaavasti 35 % vastaajista oli eri mieltä väitteen ”Oikeusasiamiehelle kannellaan liian helposti edustamamme alan yksiköistä” suhteen. Etenkin poliisiviranomaiset pitivät kantelukynnystä liian matalana. Vastaavasti puolustusvoimien vastaajissa kantelukynnystä ei pidetty liian matalana⁸⁵.

V21(POL): Valituspohja on nettisivuilla helposti saatavissa ja ihmisen on helppo saada asiansa otsikkojen ohjaamana kirjoitetuksi. Oikeusturvakysymyksenä hyvä. Olen havainnut, että kantelua on selvästi yliampuvista kommentista päätellen tehty päihtyneenä ja tunnekuohun vallassa. Oman kirjeen kirjoittaminen alusta loppuun vaatii enemmän harkintaa.

V41(POL): ”Ne sairaat tai sairaalloiset” ihmiset, joita emme voi auttaa.

V42(POL): Tilastot puhuvat tämän kannan puolesta.

Kuviossa 2.1 on esitetty oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden ja tehtyjen ratkaisuiden määrien kehitys vuosina 1990–2006⁸⁶. Esimerkiksi vuonna 1990 oikeusasiamiehelle tehtiin hieman yli 1 700 kantelua ja vastaava luku vuonna 2006 oli melkein 3 700. Näiden tarkasteluvuosien aikana kanteluiden määrä on siis yli kaksinkertaistunut. Vuosien 1990–2006 aikana keskimääräinen kanteluiden määrän kasvu vuositasolla oli melkein 5 %, se oli pienimmillään, -5,1 %, vuonna 1998 ja suurimmillaan, melkein 23 %, vuonna 1993.

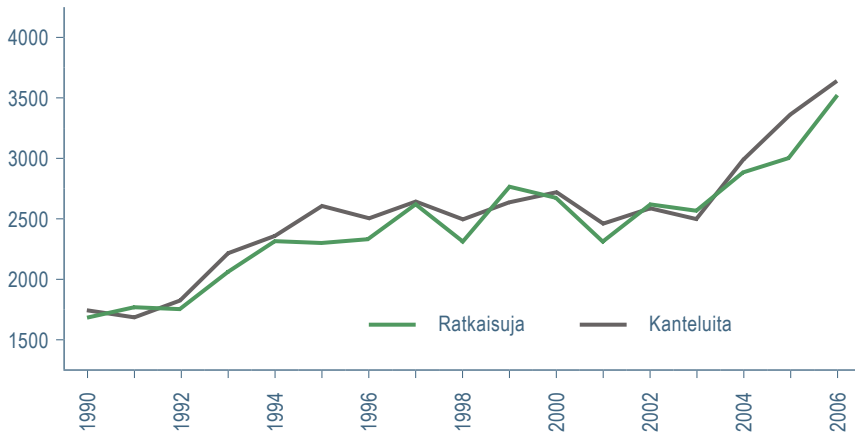
⁸² Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 3 §.

⁸³ Näin muun muassa Vuosikertomuksessa 2005, 25.

⁸⁴ Kysymys 3.11.

⁸⁵ Monessa vastauksessa tuotiin esille, että kantelu on perustavaa laatua oleva oikeus, eikä sitä pitäisi rajoittaa.

⁸⁶ Liitteessä 2 on esitetty saapuneiden asioiden (muun muassa kantelut ja omat aloitteet) ja ratkaisujen määrät vuosina 1920–2006.



Kuvio 2.1 Kanteluiden ja ratkaisuiden määrät vuosina 1990–2006

On kuitenkin muistettava, että osa kanteluiden ja ratkaisuiden määrän muutoksista on todellisia, mutta osa johtuu lainsäädännön ja käytäntöjen muutoksista. Esimerkiksi vuoden 1996 alussa eduskunta muutti oikeusasiamiehen johtosääntöä muun muassa siten, että kanteluiden vanhentumisajaksi määriteltiin lähtökohtaisesti viisi vuotta. Yli viisi vuotta vanhoja asioita ei enää tutkita, jollei siihen ole erityistä syytä. Esimerkiksi vuonna 1996 noin 2 % kaikista ratkaisuista kanteluista jätettiin tutkimatta vanhenemisperusteella⁸⁷. Suurempi muutos kanteluiden määrässä tapahtui vuoden 2001 uudistuksen johdosta. Vuoden 2001 alusta lähtien varsinaiseksi kanteluiksi ei enää kirjattu niin sanottuja sekalaisia kirjoituksia (muun muassa tiedusteluluontoisia kansalaiskirjeitä) eikä myöskään selvästi perusteettomia, oikeusasiamiehen valvontaan kuulumattomia tai sisällöltään puutteellisia kanteluja, vaan nämä ohjattiin suoraan kanslian neuvontalakimiehille, joiden tehtävänä on ollut vastata niihin välittömästi.⁸⁸

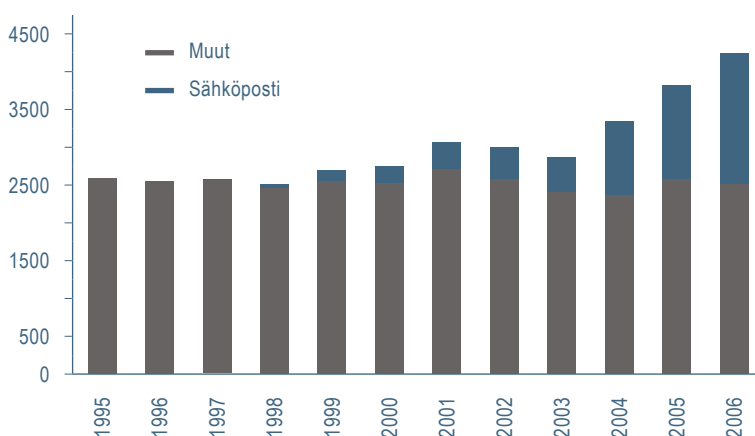
Vaikutusta kanteluiden määriin voidaan arvioida seuraavasti: vuonna 2000 kanteluja kirjattiin 2 701 ja vuonna 2001 melkein 2 500 eli vähennystä oli yhdessä vuodessa noin 8 % virallisten kanteluiden määrän mukaan. Vuonna 2001 kirjattiin kuitenkin 497 sekalaista ilmoitusta, jotka vuotta aiemmin olisi kirjattu kanteluiksi. Mikäli nämä sekalaiset ilmoitukset olisi laskettu kanteluiksi myös vuonna 2001, saataisiin kanteluiden määrän muutokseksi vuodesta 2000 vuoteen 2001 noin 10 %:n kasvu. Toisaalta esimerkiksi vuosien 2001 ja 2002 kanteluiden määrät ovat keskenään vertailukelpoisia⁸⁹.

⁸⁷ Vuosikertomus 1999, 18.

⁸⁸ Vuosikertomus 2001, 32.

⁸⁹ Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota tilastoinnin muuttumiseen (PeVM 15/2002 vp).

Esimerkkinä käytäntöjen muutoksesta ja sen vaikutuksesta kanteluiden määrään voidaan mainita sähköpostin avulla tehdyt kantelut. Kanteluiden tekemisen helppouteen on viitattu seikkana, joka osaltaan turvaa kantelijoiden oikeusturvaa⁹⁰. Toisaalta viime aikoina erityisesti sähköpostin käyttö lienee entisestään lisännyt kanteluiden määrää, mutta oikeusturvan kääntöpuolena kantelun helppous on synnyttänyt suoranaisia kanteluruuhkia. Vuoden 2006 toimintakertomuksessa nostetaan esille oikeusasiamiehen kokemukset Ruotsissa, missä oikeusasiamiehelle on tullut samasta asiasta jopa 3 000 kantelua⁹¹. Esimerkiksi vuonna 2006 kanteluista ja muista yhteydenotoista oikeusasiamiehelle tuli 40 % sähköpostin välityksellä (ks. kuvio 2.2)⁹². Vielä vuonna 1998 tuli sähköpostitse vain 49 kantelua (2 % kaikista kanteluista).⁹³



Kuvio 2.2 Eduskunnan oikeusasiamiehelle saapuneet asiat 1995–2006

On syytä huomata, että kaikkea oikeusasiamiehen *kanslian toimintaa* ei tilastoida. Esimerkiksi kansliaan tulee runsaasti kansalaiskirjeitä joko sähköpostissa tai postitse, joissa saattaa olla hyvinkin laaja jakelulista. Tällöin esimerkiksi saatetaan oikeusasiamiehen tiedoksi jollekin toiselle viranomaiselle osoitettu kirjelmä, kuten poliisille tehty rikosilmoitus. Näihin tiedoksi tulleisiin asioihin ei vastata eikä niitä kirjata kanslian diaariin, mutta niistä pidetään erillistä luetteloa. Kirjeet säilytetään kuitenkin kirjaamossa. Vuosittain tällaisia tiedoksiantoja tulee satoja (vuonna 2006 noin 300).

⁹⁰ Ks. myös Koskinen (1997), 10.

⁹¹ Vuosikertomus 2006, 26.

⁹² Kuviossa muihin asioihin on sisällytetty vuoden 2001 jälkeen kanteluiden lisäksi omat aloitteet, lausunto- ja kuulemispyynnöt ja oikeuskanslerilta siirtyneet jutut. Nämä asiat ilmoitetaan muulla tavoin kuin sähköpostilla.

⁹³ Vuosikertomus 2005, 260.

Tarkasteluajanjaksona kanteluiden määrän kehitys voidaan jakaa kolmeen osaan: vuosien 1991–1995 välistä kautta voidaan pitää tasaisen kasvun kautena, vuosia 1996–2003 voidaan pitää vakaana kautena ja vastaavasti kolmea viimeistä vuotta, 2004–2006, voidaan kuvata voimakkaan kasvun ajaksi. Esimerkiksi vuonna 2004 kanteluiden määrän kasvu oli 18 % ja vuonna 2005 kasvu oli melkein 14 %. Lisäksi vuonna 2006 oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden määrä kasvoi 10 % (3 620 kantelua).

Kuviosta 2.1 näkyy, että ratkaistujen asioiden määrä on yleensä pienempi kuin oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden määrä. Vuosina 1990–2006 oikeusasiamiehelle tehtiin keskimäärin 76 kantelua enemmän kuin oikeusasiamies ehti niitä vuoden aikana ratkaista. Pahin vuosi oli 2005, jolloin kanteluita tehtiin 344 enemmän kuin niitä ratkaistiin. Vuonna 1999 saatiin vastaavasti ratkaistua melkein 150 kantelua enemmän kuin niitä tuli oikeusasiamiehelle. Selityksenä tälle lienee ratkaisijoiden määrän lisääntyminen kolmeen toisen apulaisoikeusasiamiehen viran perustamisen myötä.

Tutkimuksessa on syytä verrata vuosien 2004–2006 aikana oikeusasiamiehen toiminnassa tapahtuneita muutoksia aikaisempaan toimintaan, koska voidaan olettaa, että kanteluiden määrän kasvaminen ja siitä aiheutunut tutkintapaineen lisääntyminen on voinut vaikuttaa oikeusasiamiehen muun toiminnan, kuten tarkastusten ja omien aloitteiden määriin. Lisäksi on syytä tarkastella, onko esimerkiksi kanteluiden ”laatu” heikentynyt määrän kasvaessa siten, että entistä useampi kantelu jätetään tutkimatta, koska ei ole aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

2.3

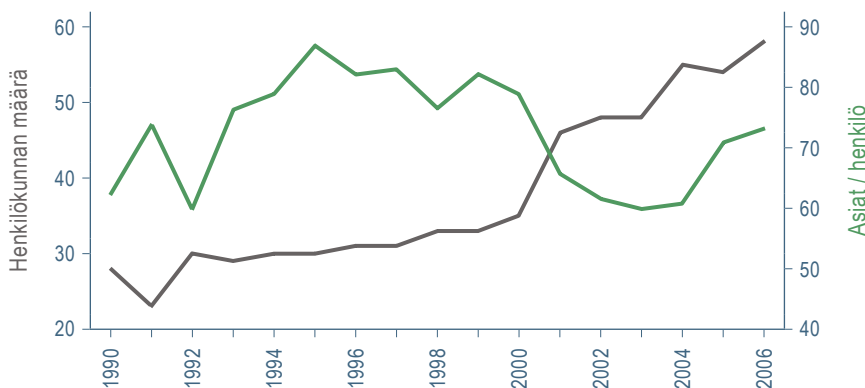
Kanslian henkilökunnan määrän kehitys

Vuonna 1990 oikeusasiamiehen kansliassa työskenteli 28 henkilöä mukaan lukien oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies. Vuonna 2006 henkilökunnan määrä oli noussut 58 henkilöön (ks. kuvio 2.3)⁹⁴. Esimerkiksi vuoden 2006 lopussa oikeusasiamiehen kansliassa työskenteli oikeusasiamiehen ja kahden apulaisoikeusasiamiehen lisäksi kansliapäällikkö, viisi esittelijäneuvosta, kymmenen vanhempaa oikeusasiamiehensihteeriä, neljätoista oikeusasiamiehensihteeriä ja kaksi päivystävää lakimiestä. Lisäksi kansliassa on tiedottaja, kaksi tarkastajaa, neljä notaaria, arkistonhoitaja, kirjaaja, apulaiskirjaaja, neljä osastosihteeriä ja viisi toimistos sihteeriä.

Kuviossa 2.3 tarkastellaan myös kaikkien oikeusasiamiehelle saapuneiden asioiden ja henkilökunnan määrän välistä suhdetta. Mitä suurempi suhde on, sitä suuremmaksi voidaan ajatella henkilökunnan *työpaine*. Saapuneiden asioiden

⁹⁴ Tutkimuksessa on pyritty huomioimaan, että tilapäisten ja osa-aikaisten työntekijöiden työpanos ei ole yksi henkilötyövuosi.

määrillä tarkoitetaan kanteluiden, oikeuskanslerilta siirtyneiden kanteluiden, omien aloitteiden, lausumis- ja kuulemispyyntöjen sekä muiden kirjoitusten määriä. Kuviosta näkyy, että asioiden ja henkilökunnan suhde on säilynyt melko vakaana koko tarkastelujakson ajan. Suurin lasku suhteessa tapahtui vuosien 2000 ja 2001 välisenä aikana. Vuonna 2000 asioita per henkilö oli noin 79 kappaletta ja vuonna 2001 suhde oli laskenut 67 asiaan per henkilö. Lasku johtuu osittain siitä, että vuonna 2001 kanteluruuhkan purkamista varten palkattiin eripituisiksi jaksoiksi 10 sivutoimista tuntipalkkaista lakimiesesittelijää⁹⁵. Vuonna 2006 saapuneita asioita per henkilö oli hieman yli 73.



Kuvio 2.3 Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunnan määrän ja saapuneiden asioiden ja henkilömäärän kehitys vuosina 1990–2006

Oikeusasiamiehen *työn tehokkuuden* kehitystä voidaan arvioida osittain vertaamalla ratkaistujen asioiden määrää suhteessa sekä henkilökunnan määrään että kansliassa tehtyihin työtunteihin. On kuitenkin muistettava, että tehokkuuteen liittyy työsuoritteiden *määrällinen ja laadullinen* kehittyminen ja etenkin työn laadun kehittymisen mittaaminen on vaikeaa. Esimerkiksi oikeusasiamiehen työn painottuminen perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan (työn laadullinen kehitys) ei näy tässä empiirisessä tarkastelussa. Vuoteen 2002 asti eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työaika oli kuusi tuntia päivässä. Eduskunnan työaikapäätöksen mukaisesti niiden uusien virkamiesten, jotka ovat tulleet palvelukseen toukokuun alun 2002 jälkeen, työaika oikeusasiamiehen kansliassa on päivittäin seitsemän tuntia viisitoista minuuttia. Vuodesta 2004 kuuden tunnin työaika teheet saattoivat siirtyä pitempään työaikaan vastaavaa korvausta eli niin sanottua työaikakompensatiota vastaan. Vuoden 2004 loka-kuun alusta pidennys oli aluksi 20 minuuttia, vuoden 2005 maaliskuusta edelleen 25 minuuttia eli yhteensä 45 minuuttia. Taulukossa 2.1 kuvataan työaika-tilanne oikeusasiamiehen kansliassa vuosien 2002–2006 lopussa.

⁹⁵ Vuosikertomus 2001, 31.

Taulukosta ilmenevät *vuoden lopussa* eri työaikoja tehneiden henkilöiden määrä ja henkilöstön kokonaistyötuntimäärä päivää kohti pyöristettynä täysiin tunteihin. Tulokset ovat poikkileikkauksia vuoden viimeisen työpäivän tilanteesta, eikä niitä voida suoraan siirtää vuositasolle, koska henkilöstön määrä on vuositasolla vaihdellut ja työaika on pidennetty asteittain eri vuosien aikana. Näillä varauksilla taulukko kertoo kuitenkin suunta-antavasti siitä, että viime vuosina työtuntien kasvu (vuosina 2002–2006 noin 29 %) on ollut voimakkaampaa kuin henkilöstömäärän kasvu (samaan aikaan noin 15 %).

Vuosi / työaika	6 h	6.20 h	6.45 h	7.15 h	Yhteensä tunteja	Yhteensä henkilöitä	Ratkaistut asiat suhteessa työtunteihin	Ratkaistut asiat suhteessa henkilökuntaan
2002	41			5	282	46	11,2	68,8
2003	38			10	301	48	10,3	64,6
2004	15	24		13	336	52	10,4	67,1
2005	7		30	13	339	50	10,8	73,4
2006	3		33	17	364	53	11,7	80,3

Taulukko 2.1 Työtilanne oikeusasiamiehen kansliassa vuosien 2002–2006 lopussa

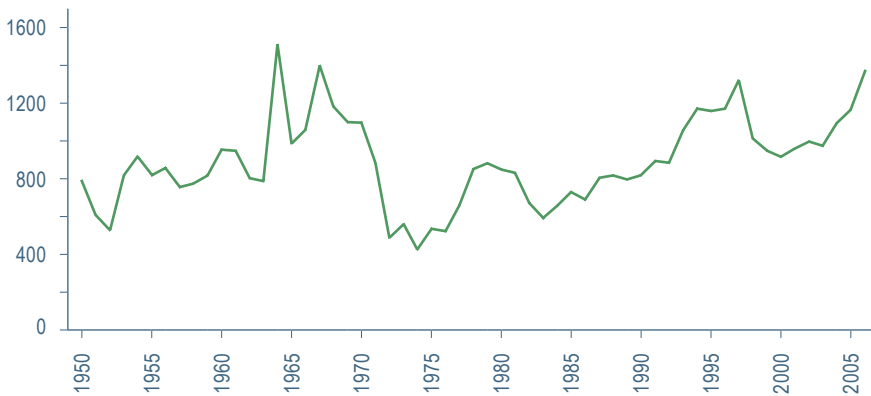
Taulukkoon 2.1 on laskettu myös vuosittain ratkaistujen asioiden määrän suhde henkilökunnan määrään ja suhde tehtyihin työtunteihin. Molemmat mittarit kertovat *työn tehokkuuden* kasvaneen kansliassa vuosien 2002–2006 aikana. Ratkaistujen asioiden määrä suhteessa henkilökunnan määrään kasvoi 17 % vuodesta 2002 vuoteen 2006. Vastaavasti ratkaistujen asioiden määrä suhteessa tehtyihin työtunteihin kasvoi samana ajankohtana 4 %. Yksittäisiä vuosia tarkasteltaessa huomaa, että vuonna 2003 oli ratkaistuja asioita vähemmän suhteessa henkilökunnan (-6 %) ja työtuntien (-8 %) määrään kuin vuonna 2002. Muina vuosina työn tehokkuus on lisääntynyt edellisestä vuodesta. Esimerkiksi vuonna 2006 ratkaistiin asioita suhteessa henkilökunnan määrään 9 % ja suhteessa työtunteihin 8 % enemmän kuin vuotta aiemmin.

Vuoden 2001 alussa toteutettiin uudistus⁹⁶, jossa varsinaiseksi kanteluiksi ei enää kirjattu niin sanottuja *sekalaisia ilmoituksia* eikä myöskään selvästi perusteettomia, oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuulumattomia tai sisällöltään puutteellisia kanteluita, vaan nämä ohjattiin suoraan kanslian neuvontalakimiehille. Uudistuksen tavoitteena oli eriyttää asioiden käsittely niiden laadun

⁹⁶ Uudistusta oli kokeiltu jo edellisen vuoden lopussa.

mukaan. Tällä tavoin asiakaspalvelutoimintaa pystyttiin tehostamaan ja nopeuttamaan. Samalla pystyttiin parantamaan ratkaisijoiden (oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet) ja esittelijöiden resurssien kohdistamista kansalaisten oikeusturvan näkökulmasta merkittäviin laillisuusvalvonta-asioihin.⁹⁷ Muutoksen vaikutusta ratkaisijoiden *työtaakkaan* voidaan arvioida seuraavilla tunnusluvuilla: vuonna 2001 sekalaiset asiat, jotka siis eivät enää kulkeneet oikeusasia- tai apulaisoikeusasiamiehen kautta, muodostivat 16,9 % ratkaistuista asioista ja vuonna 2006 sekalaisten asioiden osuus ratkaistuista asioista oli 11,6 %.

Kuviossa 2.4 on tarkasteltu oikeusasiamiesten työn kuormitusta vuosina 1950–2006. Työn kuormitus on laskettu vuosittain ratkaistujen asioiden määrällä suhteessa ratkaisijoiden määrään. Työn kuormittavuus on vähentynyt eniten niinä vuosina, jolloin kansliassa työskentelyn aloitti uusi apulaisoikeusasiamies⁹⁸. Viime vuosina – johtuen pääasiassa kanteluiden määrän kasvusta – ratkaisijoiden työn kuormitus on kasvanut. Esimerkiksi vuonna 2000 ratkaistiin hieman yli 900 asiaa yhtä ratkaisijaa kohden ja vuonna 2006 vastaava lukema oli melkein 1 400. Tänä ajanjaksona ratkaistujen asioiden määrä ratkaisijaa kohden kasvoi 49 %. Tätä nykyä ratkaisijoiden työn kuormittavuus on suurempaa kuin kertaakaan 1960-luvun lopun jälkeen.



Kuvio 2.4 Ratkaistut asiat per oikeusasiamies vuosina 1950–2006

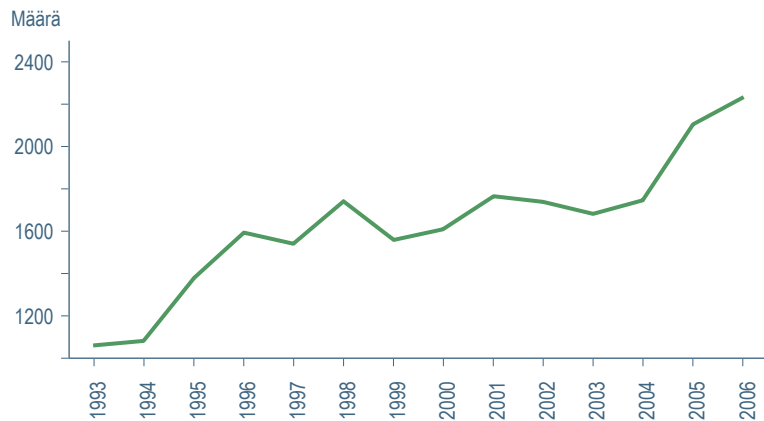
⁹⁷ Vuosikertomus 2001, 32.

⁹⁸ Vuodet 1972 ja 1998.

Asioiden käsittelyn joutuisuus

Aika ajoin oikeusasiamiehen vuosikertomuksissa on pohdintaa oikeusasiamiesinstituution resurssien tarpeesta ja tehtävien painotuksesta. Esimerkiksi oikeusasiamies *Riitta-Leena Paunio* kirjoittaa vuoden 2004 kertomuksessa seuraavaa: ”Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusvalvonta näyttäisi olevan eräiden valintojen ja kehittämislinjauksien edessä. Kanteluiden kasvavat määrät ja perus- ja ihmisoikeusvalvonnan muut haasteet vaativat ratkaisuja sen suhteen, miten työt painotetaan.” Vastaavasti vuoden 2005 oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa todetaan: ”Ensisijainen tavoite on ollut pyrkiä lyhentämään pitkiä käsittelyaikoja tinkimättä kuitenkaan työn laadusta ja perus- ja ihmisoikeusvalvonnan vaatimuksista. Tässä on vielä onnistuttu kohtuullisesti, mutta mahdollisuudet toiminnan tehostamiseen nykyisellä voimavaroilla ovat rajalliset. Mikäli kanteluiden määrän kasvu jatkuu edelleen, on harkittava myös vaihtoehtoja kanslian henkilökunnan lisäämiselle. Eräs mahdollisuus olisi laajentaa oikeusasiamiehen harkintavaltaa kanteluiden tutkinnassa. Tämä edellyttäisi kuitenkin lain muuttamista.”

Kuinka lisääntyneiden kanteluiden määrän ja perus- ja ihmisoikeusvalvonnan haasteet ovat näkyneet oikeusasiamiesinstituution toiminnan nopeudessa? Kuviossa 2.5 on esitetty seuraavalle vuodelle siirtyneiden asioiden määrät vuosina 1993–2006. Seuraavalle vuodelle voivat siirtyä muun muassa aiemmin tehdyt kantelut, oikeusasiamiehen omat aloitteet ja lausuntopyyntöt. Seuraavalle vuodelle siirtyneiden asioiden määrää voidaan pitää yhtenä oikeusasiamiesinstituution työpaineen mittarina.



Kuvio 2.5 Seuraavalle vuodelle siirtyneiden asioiden määrä vuosina 1993–2006

Kuviosta voi havaita, että vuosien 2002–2003 aikana oikeusasiamiehen kansliassa vireillä olevien asioiden ruuhkaa saatiin purettua, mutta viime vuosien kanteluiden määrän kasvu on johtanut siihen, että yhä useampi asia siirtyy ratkaistavaksi seuraavalle vuodelle. Esimerkiksi vuonna 2005 hieman yli 2 100 ja vuonna 2006 yli 2 200 asiaa siirtyi ratkaistavaksi seuraavalle vuodelle, kun vas-

taava luku esimerkiksi vuonna 2001 oli alle 1 800 asiaa. Vuonna 2005 siirtyi seuraavalle vuodelle 20 % enemmän asioita kuin edellisellä vuotena. Vuonna 2006 vastaava luku oli 6 %. Kun ottaa huomioon, että kanteluiden määrä kasvoi 10 %:lla vuonna 2006 edelliseen vuoteen verrattuna, voidaan sanoa, että asioiden kasautuminen näyttää olevan ongelma, johon tulisi löytää ratkaisu lähitulevaisuudessa.

Oikeusasiamiehen toiminnan joutuisuudella on vaikutusta päätösten vaikuttavuuteen. Jos kanteluiden ratkaisut viiptyvät kovin kauan, on tilanne oikeusturvan kannalta arveluttava. Päätösten hitaus saattaa johtaa siihen, ettei oikeillaakaan ratkaisulla ole asianosaisille enää tosiasiallista merkitystä. Kantelun tulos saattaa myöhästyneen ratkaisun vuoksi osoittautua merkityksettömäksi kantelijalle, vaikka kantelu olisi ollut aiheellinen⁹⁹. Toisaalta Koskinen on joissakin tapauksissa nähnyt päätöksenteon hitaudessa myönteisiäkin piirteitä¹⁰⁰. Esimerkiksi *Lauri Lehtimaja* kirjoittaa vuoden 2001 oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa seuraavaa: ”Kanteluiden ankarasta tutkintavelvollisuudesta ja kantelumäärien jatkuvasta kasvusta on johtunut myös se, että kanteluiden käsitteilyajat ovat huolestuttavasti pidentyneet. Tällöin on suuri vaara, että kantelija menettää asiansa hoitamisen kannalta tärkeitä määräaikoja odottaessaan kanteluunsa vastausta oikeusasiamieheltä. Tämä on mahdollista, vaikka oikeusasiamies pyrkiiikin valvomaan, ettei määräajan menettämistä tapahtuisi. Voi käydä niinkin, ettei koko asia ole kantelijalle enää siinä vaiheessa ajankohtainen, kun hän saa käteensä oikeusasiamiehen päätöksen. Kansalaisten ehdoton oikeus kääntyä asiasta suoraan oikeusasiamiehen puoleen saattaakin olla näennäinen tai kansalaisen kannalta jopa vaarallinen etu.”¹⁰¹

Yksi oikeusasiamiehen päätavoitteista on ollut lyhentää käsittelyaikoja¹⁰². Kuviossa 2.6 on esitetty laillisuusvalvonta-asioiden keskimääräinen käsittelyaika kuukausina oikeusasiamiehellä vuosina 1996–2006. Kuvioista huomaa, että vaikka kanteluiden määrä on kasvanut viime vuosina voimakkaasti, on keskimääräinen käsittelyaika saatu laskemaan. Esimerkiksi vuonna 1996 käsittelyaikojen keskiarvo oli vuoden lopussa yhdeksän kuukautta, kun vastaava luku vuonna 2005 ja 2006 oli 6,1 kuukautta. Toisaalta on huomattava, että käsittelyaikojen lyhentyminen ei ole kompensoinut riittävästi kanteluiden määrän kasvua ja siksi entistä useampi asia siirtyy ratkaistavaksi seuraavalle vuodelle.

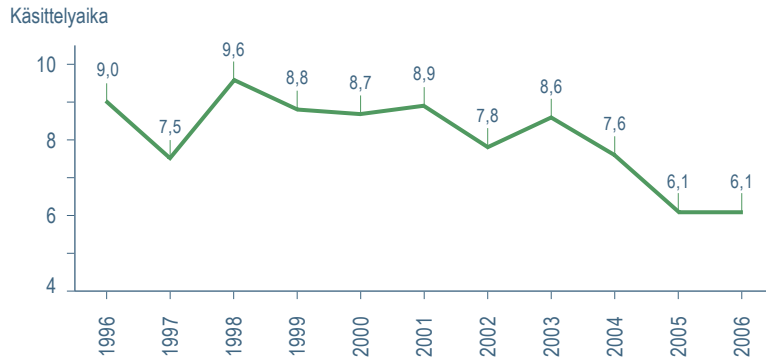
.....

⁹⁹ Koskinen (1997), 107) nostaa esille sen, että päätösten hitaus voi olla myös hyvä asia silloin, kun päätöksessä olisi kiusaus myötällä niitä mielipiteitä, joita julkinen sana ja/tai suuri yleisö äännekkäästi puoltaa. Kanteluiden käsittelyn hitaus suojaa tehokkaasti tällaisia kiusauksia vastaan: ennen kuin oikeusasiamies ehtii tehdä oman ratkaisunsa, on yleinen mielipide jo hiipunut tai löytänyt muun kohteen.

¹⁰⁰ Koskinen (1997), 107.

¹⁰¹ Lehtimaja (2001), 19.

¹⁰² Asian käsittelyn joutuisuus on huomioitu myös lainsäädännössä: Esimerkiksi perustuslain 21 §:n mukaan asia on käsiteltävä toimivaltaisessa viranomaisessa ”ilman aiheetonta viivytystä”. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla puolestaan velvoittaa tuomioistuimessa tapahtuvaan oikeudenkäyntiin ”kohtuullisessa ajassa”.



Kuvio 2.6 Laillisuusvalvonta-asioiden keskimääräinen käsittelyaika kuukausina vuosien 1996–2006 lopussa

2.5

Ratkaisut viranomaisittain

Tutkittaessa, mihin viranomaisiin oikeusasiamiehen kanteluiden perusteella tekemät ratkaisut kohdistuvat, havaitaan, että sosiaaliviranomaiset (sosiaalihuolto ja sosiaalivakuutus) ovat olleet suurin ryhmä koko 2000-luvun ajan¹⁰³. Kuviossa 2.7 on tarkasteltu *eniten* kanteluiden kohteeksi joutuneiden viranomaisten ratkaisujen osuuksia kaikista oikeusasiamiehen ratkaisuista vuosina 2000–2006. Esimerkiksi vuosina 2005–2006 yli 20 % kaikista ratkaisuista kohdistui sosiaaliviranomaisiin. Seuraavaksi suurin viranomaisryhmä, joihin ratkaisut kohdistettiin, olivat poliisiviranomaiset. Poliisiviranomaisten osuus kaikista ratkaisuista on hieman yli 15 %. Osuus on ollut lievässä kasvussa koko 2000-luvun ajan. Eräänä syynä poliisiviranomaisten korkeaan kanteluiden määrään ja toimenpideprosenttiin voi olla poliisitoiminnan luonne. Poliisi joutuu puuttumaan ihmisten perusoikeuksiin usein voimakkaastikin ja monesti näissä tilanteissa on niukasti harkinta-aikaa¹⁰⁴. Entinen apulaisoikeusasiamies Rautio on todennut, että laillisuusvalvonnan runsas käyttö on oire siitä, että tavanomaiset oikeusturvakeinot, muutoksenhaku ja hallinnollinen kantelu, eivät tarjoa riittäviä reagointimahdollisuuksia¹⁰⁵.

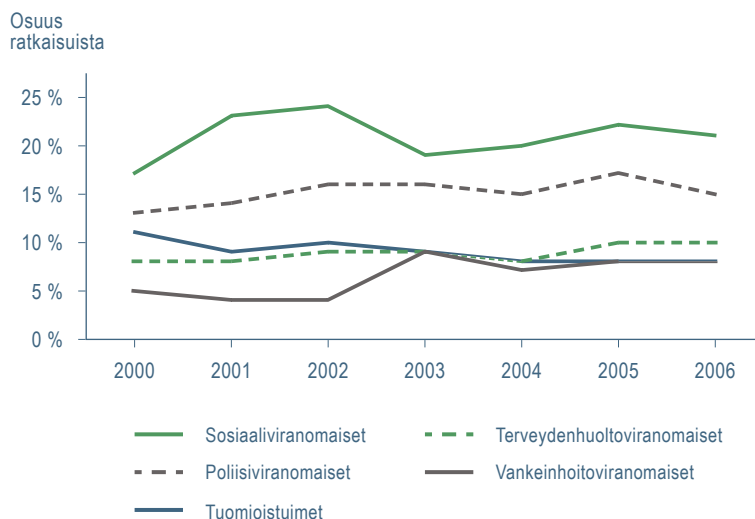
Tällä hetkellä terveydenhuoltoviranomaisiin kohdistuu enemmän ratkaisuja kuin tuomioistuimiin. Aivan 2000-luvun alussa tilanne oli toisenlainen. Vuon-

¹⁰³ On huomattava, että kanteluasioissa on jonkin verran päällekkäisyyttä. Esimerkiksi syyttäjiä koskeissa kanteluissa on usein kanneltu myös poliisin menettelystä. Samoin tuomioistuimia ja poliisia koskeissa kanteluissa on saatettu pyytää tutkimaan syyttäjänkin menettelyä. Pääsääntönä tilastoinnissa on ollut tilastoida kantelu ja ratkaisu siihen ryhmään, mihin se eniten painottuu. Näin on toimittu aikaisempinakin vuosina. Kun jokaisesta ratkaisusta on tehty vain yksi tilastomerkintä, esimerkiksi syyttäjän menettelyä koskevia kanteluita on siten tosiasiaa jonkin verran tilastoitua enemmän. Ks. esim. Vuosikertomus 2005, 104.

¹⁰⁴ Vuosikertomus 2002, 92.

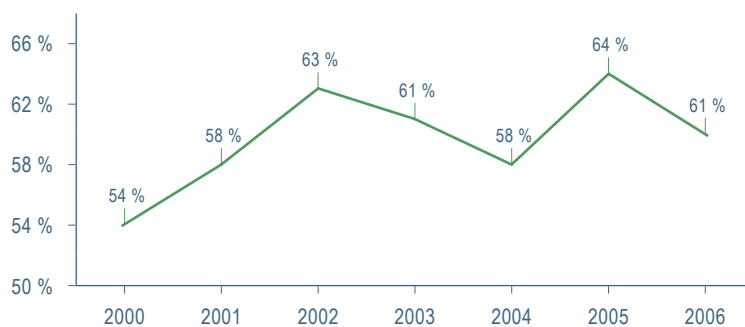
¹⁰⁵ Rautio (2001), 27.

na 2006 terveydenhuoltoviranomaisiin kohdistui 10 % kaikista ratkaisuis-
ta. Vuosina 2005–2006 sekä vankeinhoitoviranomaisiin että tuomioistuimiin
kohdistui noin 8 % kaikista oikeusasiamiehen tekemistä ratkaisuisista¹⁰⁶.



Kuvio 2.7 Eri viranomaisiin kohdistuneiden ratkaisujen osuudet kaikista ratkai-
suista vuosina 2000–2006

Viiden suurimman viranomaisryhmän osuus kaikista ratkaisuisista on vaihdel-
lut 2000-luvulla jonkin verran (ks. kuvio 2.8). Esimerkiksi vuonna 2000 noin
54 % ratkaisuisista kohdistui viiteen suurimpaan viranomaisryhmään. Vuonna
2006 osuus oli noussut seitsemän prosenttiyksikköä, 61 %:iin.



Kuvio 2.8 Viiden suurimman viranomaisryhmän ratkaisujen osuus kaikista rat-
kaisuista vuosina 2000–2006

¹⁰⁶ Ks. tuomioistuinten valvonnasta erityisesti Pöhlönen (2005), 1103–1119.

Toimenpiteisiin johtaneet ratkaisut

Oikeusasiamiehelle tehty kantelu voi johtaa kolmeen lopputulokseen: 1) oikeusasiamies ei tutki kantelua, 2) asiasta ei aiheudu toimenpiteitä tai 3) kantelu johdattaa toimenpiteisiin. Osa kanteluista oikeusasiamies ei varsinaisesti tutki, mutta tapaukset luokitellaan *ratkaistuiksi kanteluiksi*. Tällaisia tapauksia ovat ne kantelut, jotka eivät kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, jotka ovat yli viisi vuotta vanhoja tai jotka ovat vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa¹⁰⁷. Tällaisia tapauksia oli vuonna 2006 noin 24,6 % kaikista *ratkaistuista* kanteluista. Osa tapauksista, jotka oikeusasiamies tutkii, eivät johda toimenpiteisiin, koska ei ole aihetta epäillä virheellistä menettelyä tai tutkinnan jälkeen virheellistä menettelyä ei voida todeta. Vuonna 2006 tällaisia tapauksia oli noin 60,2 % kaikista *ratkaistuista* kanteluista. Kolmas merkittävä ryhmä ratkaisuihin ovat ne, jotka johtavat oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Tällaisia toimenpiteitä ovat virkasyyte, huomautus, käsitys ja esitys. Lisäksi asiassa saattaa tapahtua korjauksen tutkinnan aikana. Toimenpiteisiin johtaneita tapauksia oli vuonna 2006 noin 15 % kaikista *ratkaistuista* kanteluista (20 % kaikista *tutkituista* kanteluista).

Oikeusasiamiehen toimenpiteistä ankarin on *virkasyyte*. Niissä tapauksissa, joissa valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeusasiamies voi kuitenkin lain mukaan olla nostamatta syytettä, jos hän katsoo, että asia voi jäädä *huomautuksen* varaan. Esimerkiksi vuosina 2005–2006 oikeusasiamies ei nostanut yhtään syytettä valvottavaa vastaan *kanteluiden perusteella*. Vuonna 2006 oikeusasiamies antoi kanteluiden perusteella 28 huomautusta. Tarkasteltaessa ajanjaksoa 1990–2006 havaitaan, että kaikista oikeusasiamiehen kanteluiden perusteella tehdyistä toimista on ollut 14 virkasyytteitä ja 417 huomautuksia. Kaikista toimenpiteistä näiden toimenpiteiden osuudet olivat 0,3 ja 8,2 %.

Oikeusasiamies voi myös lausua *käsityksensä* lainmukaisesta menettelystä tai kiinnittää valvottavan huomiota hyvään hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Käsitys voi olla luonteeltaan *moittiva* tai *ohjaava*. Moittivia ja ohjaavia käsityksiä on eroteltu tilastollisesti vasta vuoden 2001 kertomuksesta lähtien. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällainen erottelu oli syytä tehdä¹⁰⁸. Kyselytutkimukseen vastanneista 20 % ilmoitti, että yksikössä ei tunneta hyvin oikeusasiamiehen antamien käsitysten ja huomautusten eroa¹⁰⁹. Eräs vastaaja ilmoitti, että ”*Ei tunneta, koska käsitysten ilmi tuominen koetaan joskus loukkauksena omaa työtä kohtaan. Kannattaisi tehokkaasti julkistaa, mitä mikin lausuman tapa tarkoittaa*” V21(POL). Puolustusvoimissa huomautusten ja käsitysten eron tunnettavuus oli kaikkien heikointa. Vastauksissa esitettiin myös epäilyjä siitä, että kantelijatkaan eivät tunne eroa.

.....

¹⁰⁷ Oikeusasiamies joutuu kuitenkin tutkimaan, onko asia vireillä muussa toimivaltaisessa viranomaisessa.

¹⁰⁸ PeVM 1/2001 vp. oikeusasiamiehen kertomuksesta toiminnastaan vuodelta 1999.

¹⁰⁹ Kysymys 3.6.

Oikeusasiamies voi tehdä lisäksi *esityksen* tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi sekä kiinnittää valtioneuvoston tai muun lain-säädännön valmistelusta vastaavan elimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin. Esimerkiksi vuonna 2006 oikeusasiamies antoi 440 käsitystä ratkaistusta kanteluista, mikä vastaa 82 % vuoden 2006 kaikista toimenpiteistä¹¹⁰. Vastaavasti samana vuonna oikeusasiamies antoi 12 esitystä. Tarkasteltaessa vuosia 1990–2006 havaitaan, että käsitysten osuus toimenpiteistä on selvästi suurin, 75 % kaikista toimenpiteistä. Esitysten osuus on ollut noin 2 %:a vuotuisista toimenpiteistä tarkastelujakson aikana.

Toimenpiteeksi luokitellaan myös se, että viranomaisen *oikaisee tekemänsä virheen omasta aloitteestaan* jo siinä vaiheessa, kun oikeusasiamies on puuttunut siihen selvityspyyntöön. Vuonna 2006 tällaiseksi toimenpiteeksi luokiteltiin 54 tapausta. Pitimmällä aikavälillä käsittelyn aikana tapahtuneiden korjausten osuus kaikista toimenpiteistä on ollut paljon suurempi. Vuosina 1990–2006 näiden toimenpiteiden osuus on ollut noin 14,4 %. Esimerkiksi vuosina 1980–1986 oikeusasiamiehelle saapuneista sotilasviranomaisista tehdyissä kanteluissa viranomaisen oma korjaus muodosti yli puolet kaikista toimenpiteistä¹¹¹. Osa muutoksesta saattaa johtua oikeusasiamiehen kanslian kirjaamiskäytäntöjen muuttumisesta¹¹².

Kuviossa 2.9 on esitetty toimenpiteiden määrät ja osuudet kaikista *ratkaistusta kanteluista* vuosilta 1990–2006. Pienimmillään toimenpiteiden määrä oli vuonna 1991, jolloin oikeusasiamiehen ratkaisusta seurasi 167 toimenpidettä. Suurimmillaan toimenpiteiden määrä on ollut vuonna 2006, jolloin ratkaisusta seurasi 534 toimenpidettä. Toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen määrä on kasvanut tasaisesti koko tarkastelujakson ajan muutamaa poikkeusvuotta lukuun ottamatta. Toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisuiden määrät kasvoivat myös vuosina 1996–2003, jolloin kanteluiden määrät eivät kasvaneet. Tämä näkyy toimenpideprosenttiosuuden kasvuna tuona aikana.

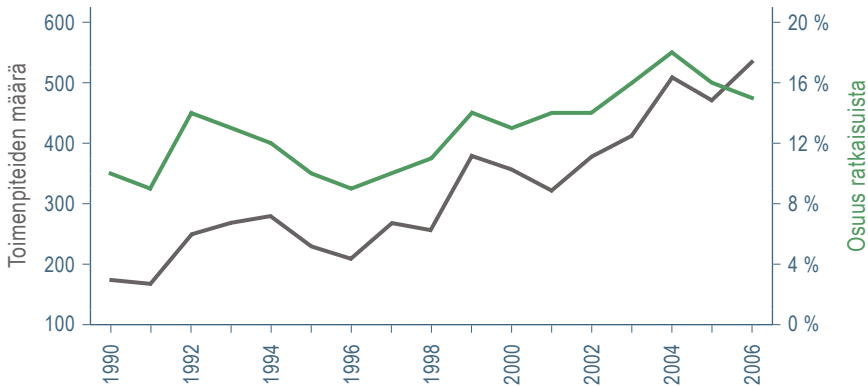
Toimenpiteiden osuudet ovat vaihdelleet 9 %:sta vuonna 1996 aina 17,6 %:iin vuonna 2004. Vuoden 1996 jälkeen toimenpideosuudet ovat olleet tasaisessa kasvussa¹¹³. On liian aikaista sanoa, miten kasvavat kanteluiden määrät vaikuttavat toimenpideprosenttiosuuteen, mutta ainakin toimenpiteiden absoluuttiset määrät tulevat edelleen kasvamaan lähivuosina.

¹¹⁰ Vuonna 2006 käsityksiä annettiin 440 kappaletta, mikä vastaa 82 % kaikista kanteluiden perusteella toimenpiteisiin johtaneista ratkaisuksista.

¹¹¹ Lindstedt (1988).

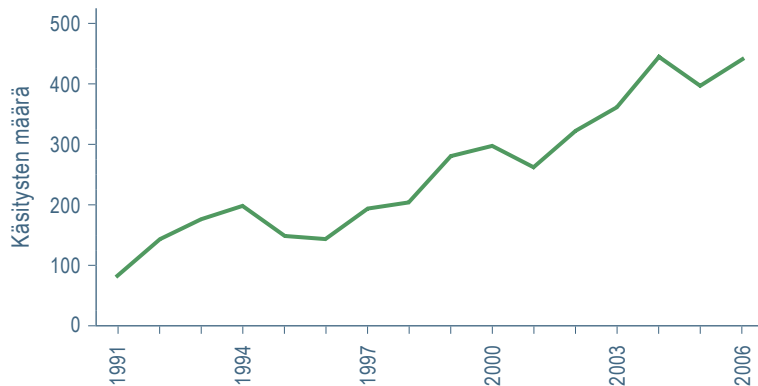
¹¹² AOA Jääskeläinen nosti esille 26.3.2007 käydyssä keskustelussa, että esimerkiksi aikaisemmin korjaukseksi luokitellut tapaukset kirjataan nykyisin useammin käsitykseksi tai esitykseksi.

¹¹³ Vuosien 1990–2000 ja 2001–2006 välisen ajan toimenpideprosenttiosuuden kasvua selittää osittain se, että vuodesta 2001 lähtien sekalaisia kirjoituksia ja selvästi perusteettomia kanteluita (joista ei seurannut toimenpiteitä) ei enää kirjattu kanteluiksi. 2000-luvun toimenpideosuuden kasvuun kirjaamiskäytäntö ei vaikuta.



Kuvio 2.9 Toimenpiteeseen johtaneiden ratkaisuiden määrät ja osuudet kaikista kanteluista vuosina 1990–2006

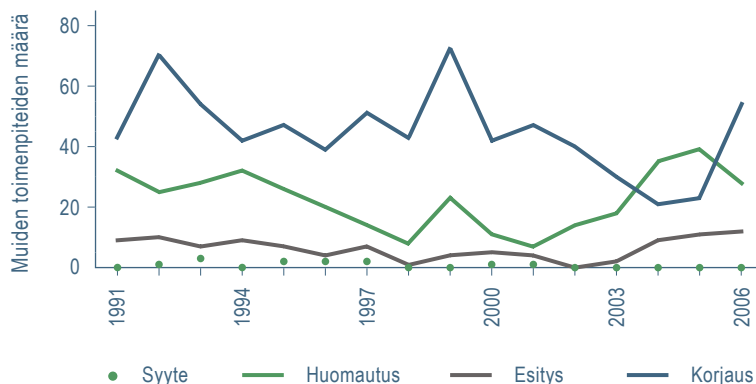
Seuraavaksi tarkastellaan eri toimenpiteiden määrien kehitystä vuosina 1991–2006 (kuviot 2.10 ja 2.11). Yleisin oikeusasiamiehen toimenpide on ollut käsitys. Käsitusten osuus kaikista toimenpiteistä on kasvanut tarkastelujakson aikana voimakkaasti. Vuonna 1991 käsitysten osuus oli 50 % kaikista toimenpiteistä ja vuonna 2006 noin 82 %. Myös käsitysten absoluuttisissa määrissä on tapahtunut voimakasta kasvua. Vuonna 1991 käsityksiä esitettiin 83 kappaletta ja vuonna 2006 käsitysten määrä oli 440. Vuoden 1998 toimintakertomuksessa (s. 31) esitetään yhdeksi syyksi käsitysten määrän kasvuun perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa: ”vaikkei jokin viranomaisenettely perinteisessä mielessä antaisikaan laillisuusvalvojalle aiheutta puuttua asiaan, perus- ja ihmisoikeusnäkökulma saattaa paljastaa siinä uusia kysymyksenasetteluja, jotka mahdollisesti vaativat oikeusasiamieheltä huomiota.”



Kuvio 2.10 Käsitusten määrät vuosina 1991–2006

Koskinen (1997) kirjoittaa, että useimmiten käsityksissä on kysymys selvästä laintulkinnasta, ja joissakin tapauksissa oli huomautus virheellisen menettelyn johdosta ollut yhtä lailla paikallaan. ”Kun ei ole haluttu syyllistää ketään, on tyydytty esittämään käsitys. Tulkinnanvaraisemmissa tapauksissa tai silloin, kun virkamies on noudattanut lain sanamuotoa tai vakiintunutta tulkintaa, niin epäonnistunut kuin se siinä tilanteessa on ollutkin, on käsitys ainoa vaihtoehto.”¹¹⁴

Muiden toimenpiteiden kuin käsitysten määrät ovat olleet paljon pienempiä koko tarkastelujakson ajan. Toiseksi yleisin toimenpide on ollut, että asiassa on tehty korjaus viranomaisen toimesta oikeusasiamiehen tutkinnan aikana. Tosin näiden toimenpiteiden osuus on ollut laskussa koko 2000-luvun ajan. Vuonna 1991 korjausten osuus kaikista toimenpiteistä oli 26 % ja vuonna 2006 osuus oli laskenut 10 %:iin.



Kuvio 2.11 Toimenpiteiden määrät vuosina 1991–2006

Kolmanneksi yleisin oikeusasiamiehen toimenpide on ollut huomautus, joka on ankaruudeltaan toiseksi voimakkain toimenpide virkasyytteen jälkeen. Huomautusten määrän kehitys on ollut kaksijakoista. Vuoden 1991 jälkeen huomautusten määrä laski vuoteen 1998 saakka, laskua tänä ajanjaksona oli 75 %. Vastaavasti vuoden 2001 jälkeen huomautusten määrä on ollut voimakkaassa kasvussa. Kuuden vuoden (2001–2006) aikana kasvua on ollut 300 % (11 huomautuksesta 28 huomautukseen).

Esitysten määrä on säilynyt melko vakaana koko tarkastelujakson ajan. Niitä on annettu keskimäärin kuusi kappaletta vuodessa. Suurimmillaan esitysten määrä oli vuonna 2006, jolloin kanteluiden perusteella annettiin 12 esitystä. Esimerkiksi vuonna 2002 ei annettu ainoatakaan esitystä. Kaikkein harvinaisin toi-

¹¹⁴ Koskinen (1997), 73.

menpide on virkasyyte. Tarkastelujakson aikana syytteitä on käytetty toimenpiteenä keskimäärin 0,8 kertaa vuodessa. Merkille pantavaa on, että vuosina 2000–2006 syytteitä on nostettu ainoastaan kolme kertaa, kahdesti kantelun perusteella ja kerran omasta aloitteesta. Toisaalta on korostettu, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta on muuttunut entistä enemmän hyvää hallintomenettelyä ohjaavaksi ja sille vaatimuksia asettavaksi. Syyttäjän rooli on jäänyt taka-alalle ja viranomaistoiminnan ohjaava ja kehittävä rooli on korostunut.¹¹⁵ Kyselytutkimuksen vastauksissa korostettiin muun muassa, että ”*Oikeusasiamiehen päätöksen ohjaava tai huomauttava luonne on poliisihallinnon laillisuusvalvonnan kannalta ”oikeampi menettely”*”. *Virkarikos- ja virkasyytebarkinta ovat ensisijaisesti yksittäiseen virkamieheen kohdistuvia*” V33(POL). Suurin osa (56 %) kyselytutkimukseen vastanneista ei osannut sanoa, nostaako oikeusasiamies virkasyytteitä liikaa, sopivasti tai liian vähän¹¹⁶. Noin 40 % vastaajista ilmoitti syytteitä nostettavan sopivasti.

2.7

”Ei aiheutunut toimenpidettä”

Kanteluista seuraa usein, että kantelija saa vastaukseksi päätöksen, jossa todetaan joko ”virheellistä menettelyä ei todettu” tai ”ei ole perusteita epäillä virheellistä menettelyä”.¹¹⁷ Koskinen (1997) kirjoittaa, että näiden kahden ryhmän välinen raja on veteen piirretty. Jälkimmäinen päätös tehdään ehkä aikaisemmassa vaiheessa kuin edellinen. On kuitenkin huomattava, että kantelu on otettu tutkittavaksi, jolloin sen on täytynyt ylittää tutkimiskynnys. Toiseksi kantelun vuoksi virkamieheltä tai viranomaiselta, jonka menettelyä kantelussa arvostellaan, on pyydetty selvitys ja muutakin aineistoa kuten lausuntoja sen mukaan, mitä asia vaatii.

Oikeusasiamiehen kannalta kantelut, joissa ratkaisuna on ollut ”ei aiheutunut toimenpidettä”¹¹⁸, vaativat kuitenkin paljon tutkintaresursseja. Lisäksi voidaan sanoa, että kantelu, josta ei ole seurannut toimenpidettä, voi olla myös *vaikuttava*. Ensinnäkin viranomaiset voivat saada oikeusasiamiehen päätöksestä ”hyväksynnän” toiminnalleen, mikä lisää varmuutta viranomaisen toimissa. Lisäksi Koskisen (1997) mukaan virkamiehet ja viranomaiset ottavat yleensä tosissaan oikeusasiamieheltä tulevat selvitys- ja lausuntopyynnöt. Vaikka sillä kertaa tuloksena olisikin ”ei aiheuttanut toimenpidettä”, vastaisuudessa viranomaistoiminnassa kiinnitetään huomiota menettelyyn, josta on kanneltu. Toiseksi, mikäli kantelija *hyväksyy* perusteluineen oikeusasiamiehen päätöksen, josta ei ole seurannut toimenpidettä, luottamus viranomaisia kohtaan lisääntyy.

¹¹⁵ Vuosikertomus 2005, 26.

¹¹⁶ Kysymys 3.21.

¹¹⁷ Koskinen (1997), 112. Nykyisin sana perusteita on korvattu sanalla aiheetta.

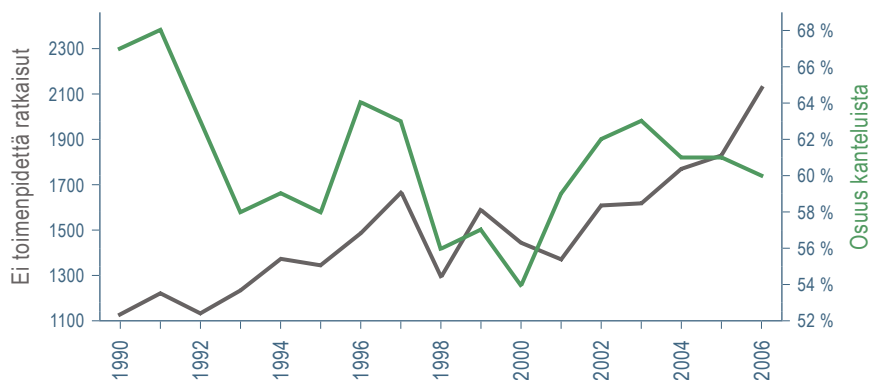
¹¹⁸ Ratkaisuna on siis ollut joko ei aiheetta tai ei virhettä.

Entinen apulaisoikeusasiamies *Jonkka* (2000) on todennut, että laillisuusvalvonnan tärkein työkalu on oikeudellinen argumentaatio. *Jonkan* mukaan viime kädessä ainoa vaikuttamiskeino on kannanottojen perustelujen vakuuttavuus, koska laillisuusvalvojalla ei ole käskyvaltaa¹¹⁹. Kyselytutkimuksessa kävi ilmi, että suurin osa vastaajista (noin 75 %) ei pitänyt oikeusasiamiehen päätösten epäselviä perusteluja syynä sille, että oikeusasiamies on joutunut kiinnittämään huomiota vuosittain samanlaisiin epäkohtiin viranomaistoiminnassa¹²⁰. Vastaajista alla 8 % piti päätösten perusteluita epäselvinä ja 18 % vastaajista ei osannut ottaa kantaa asiaan. Perusteluiden pituus tuotiin kyselyssä esille ongelmana:

V2(POL): Päätösten perustelut ovat joskus väsyttävän pitkät: lainsäädännön sanatarkkaa toistoa on ehkä liikaa.

V47(VAN): Perustelut ovat mielestäni niin laajat ja monitahoiset, että ihmiset eivät jaksa niistä kiinnostua ja lukea.

Kuviossa 2.12 on tarkasteltu ei-toimenpidettä -ratkaisujen määrien ja osuuksien kehitystä vuosina 1990–2006. Tarkastelujaksona keskimäärin 61 % kaikista ratkaisuista on ollut tilanteita, joissa ei ole aiheutunut toimenpiteitä. Toisaalta osuus on vaihdellut paljon tarkastelujakson aikana. Esimerkiksi vuonna 1991 melkein 70 %:ssa kanteluista ratkaisuna oli, että asiassa ei aiheutunut toimenpidettä. Pienimmillään ei-toimenpidettä -ratkaisujen osuus oli vuonna 2000 (54 %). Huomiota herättää se, että niiden kantelujen osuus, joista ei aiheutunut toimenpidettä, laski vuosina 2004–2006, jolloin vastaavasti kanteluiden määrä kasvoi voimakkaasti.



Kuvio 2.12 Ei toimenpidettä -ratkaisujen määrät ja osuudet kaikista kanteluista vuosina 1990–2006

¹¹⁹ Ks. *Jonkka* (2000), 29 laillisuusvalvontaan kohdistuvista odotuksista.

¹²⁰ Kysymys 4.1.2.

Kanteluja ei tutkittu

Osa kanteluista on sellaisia, että oikeusasiamies ei tutki niitä. Taulukossa 2.2 on kuvattu syitä, joiden vuoksi kanteluja ei tutkittu vuonna 2006. Tuolloin noin viidesosa kanteluista jätettiin tutkimatta. Yleisin syy tutkimatta jättämiselle oli, että asia oli vielä vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhaku-mahdollisuus oli vielä käyttämättä. Näitä tapauksia oli 53 % kaikista tutki-matta jätetyistä kanteluista ja 11 % kaikista ratkaisuista vuonna 2006. Toiseksi yleisin syy kantelun tutkimatta jättämiselle oli se, että asia ei kuulunut oikeus-asiamiehen valvontavaltaan.

On kuitenkin syytä korostaa, että kantelut, jotka kirjataan ”ei tutkittu” -ni-mikkeellä vaativat todellisuudessa tutkintaa ja oikeusasiamiehen kanslian hen-kilökunnan resurssien käyttöä. Esimerkiksi se, että kanteluasia on vireillä toi-mivaltaisessa viranomaisessa, ei tule välttämättä ilmi ilman, että oikeusasiamies ryhtyy tutkimaan kantelua. Entinen oikeusasiamies *Lehtimaja* kirjoittaa: ”En-nen kuin oikeusasiamies voi olla varma siitä, pitääkö kantelu todella ”tutkia” eli onko asiassa ”aihetta epäillä” virhettä, hän joutuu joka tapauksessa käsittele-mään asiaa ja tällöin alustavasti perehtymään kanteluaineistoon.”¹²¹

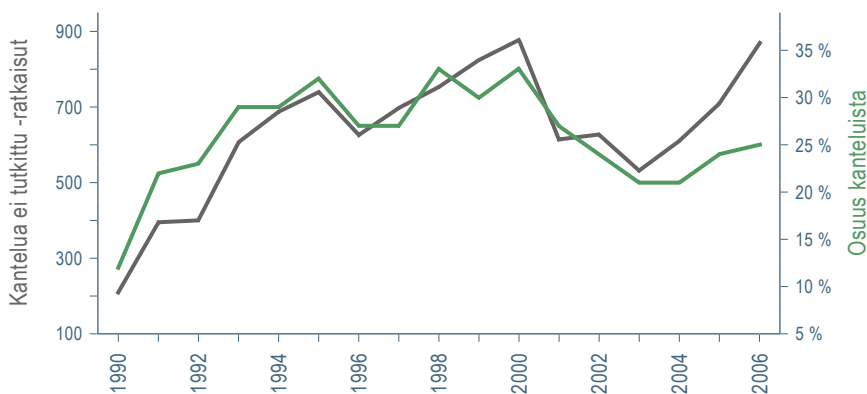
Taulukko 2.2 Syyt, joiden takia kantelua ei tutkittu vuonna 2006

Syy	Määrä	%-osuus	%-osuus kanteluista
Ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontaan	94	11	2
Oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä	461	53	11
Ei yksilöity	114	13	2
Siirto oikeuskanslerille	18	2	0
Siirto Valtakunnansyyttäjälle	5	1	0
Siirto muulle viranomaiselle	24	3	0
Tapahtumasta kulunut yli 5 vuotta	43	5	1
Raukesi muulla perusteella	110	13	2
Yhteensä	869	100	20

Seuraavaksi tarkastellaan tutkimatta jätettyjen kanteluiden määriä ja osuuksia vuosina 1990–2006. Kuviossa 2.13 näkyy, että suurimmillaan tutkimatta jä-tettyjen kanteluiden osuudet ja määrät olivat 2000-luvun alussa. Esimerkik-si vuonna 2000 jätettiin tutkimatta melkein 900 kantelua. Määrä vastasi 33 % kaikista ratkaistuista kanteluista.

¹²¹ Lehtimaja (2001), 17.

Tutkimatta jätettyjen kanteluiden osuus on ollut nousussa kolmen viimeisen tarkasteluvuoden aikana. Esimerkiksi vuonna 2003 melkein 21 % kaikista kanteluista jätettiin tutkimatta. Vuonna 2006 vastaava lukema oli 25 %. Muutosta on ollut kolmessa vuodessa 18 %.



Kuvio 2.13 Tutkimatta jätettyjen kanteluiden määrät ja osuudet kaikista kanteluista vuosina 1990–2006

2.9

Toimenpiteet viranomaisittain

Seuraavaksi tarkastellaan toimenpiteiden määriä ja toimenpideosuuksia viranomaisittain. Aikaisemmin todettiin, että kanteluita tehdään eniten sosiaali- ja poliisiviranomaisista. Taulukossa 2.3 on esitetty tärkeimpiin viranomaisiin kohdistettujen toimenpiteiden määrät ja toimenpideosuudet vuosina 2003–2006. Oikeusasiamiehen toimenpiteiden kohteina ovat yleisimmin sosiaaliviranomaiset. Vuosien 2003–2006 aikana kohdistettiin sosiaaliviranomaisiin keskimäärin 106 toimenpidettä vuodessa. Luku vastaa 20 % kaikista toimenpiteistä näiltä vuosilta. Toiseksi eniten toimenpiteitä kohdistettiin poliisiviranomaisiin. Vuosien 2003–2006 aikana poliisiviranomaisiin on kohdistunut vuosittain keskimäärin 100 oikeusasiamiehen tekemää toimenpidettä. Lukema on 19 % kaikista kanteluista seuranneista toimenpiteistä näiden vuosien ajalta.

Taulukossa 2.3 esitetyistä viranomaisista syyttäviviranomaisiin on kohdistunut vähiten toimenpiteitä kanteluiden perusteella. Kolmen tarkasteluvuoden aikana syyttäviviranomaisiin kohdistettiin keskimäärin kuusi toimenpidettä vuodessa. Kaikista toimenpiteistä tämä edustaa hieman yli 1 %:a.

Vuonna 2003 noin 17 %:ssa kanteluista oli ratkaisuna oikeusasiamiehen toimenpide. Toimenpiteiden osuus kaikista kanteluista on ollut samanlainen neljän tarkasteluvuoden aikana. Suurin toimenpiteiden osuus on ollut kanteluissa, jotka ovat kohdistuneet sotilasviranomaisiin. Neljän tarkasteluvuoden aikana sotilasviranomaisiin kohdistuneissa kanteluissa toimenpiteiden osuus oli keskimäärin 30,1 %, suurimmillaan, hieman yli 45 %, se oli vuonna 2005. Esimer-

kiksi poliisi-, ympäristö- ja vankeinhoitoviranomaisiin kohdistuneissa kanteluissa toimenpiteiden osuus on ollut suurempaa kuin keskimäärin.

Tarkastelluista viranomaisista pienin toimenpiteiden osuus oli vero- ja tuomioistuinviranomaisiin kohdistuneissa kanteluissa. Veronviranomaisiin kohdistuneissa kanteluissa toimenpiteiden osuus oli 9 %.

Taulukko 2.3 Toimenpiteet viranomaisryhmittäin vuosina 2003–2006

Viranomainen	2003		2004		2005		2006	
	Toimenpiteet	%-osuus	Toimenpiteet	%-osuus	Toimenpiteet	%-osuus	Toimenpiteet	%-osuus
Poliisiviranomaiset	97	23,6	108	24,7	123	23,7	71	13,2
Sosiaaliviranomaiset	70	14,1	106	17,8	113	17,1	134	18,3
Terveysturvaviranomaiset	39	16,1	65	25,7	51	17,6	63	17,8
Vankeinhoitoviranomaiset	45	20,0	47	22,6	43	18,0	78	27,9
Ympäristöviranomaiset	24	24,7	44	28,4	20	25,0	15	15,0
Työvoimaviranomaiset	10	12,5	22	18,2	20	16,0	16	11,8
Opetusviranomaiset	8	17,0	16	20,8	20	22,0	19	18,8
Sotilasviranomaiset	15	25,0	10	21,3	19	45,2	16	29,1
Tuomioistuimet	22	10,0	20	9,2	17	6,8	23	7,7
Ulosottoviranomaiset	12	14,6	16	17,8	11	11,5	28	26,7
Veroviranomaiset	7	8,6	6	5,3	10	9,8	15	12,1
Kunnalliset viranomaiset	18	13,8	27	22,5	10	9,5	19	13,3
Syyttävöviranomaiset	6	17,1	7	11,9	4	6,5	3	5,6
Yhteensä	434	16,7	542	18,4	513	16,8	571	15,9

Neljän vuoden tarkastelujakson perusteella ei voida sanoa, kuinka toimenpiteiden määrät ja osuudet ovat kehittyneet vuosien varrella. Joitakin havaintoja on kuitenkin syytä nostaa esille. Toimenpiteiden määrät ovat kasvaneet kolmen vuoden aikana 31,6 %, mikä on vähäisempää kuin kanteluiden määrän kasvu samana ajankohtana (38 %). Kaikkein eniten toimenpiteiden määrät ovat kasvaneet opetusviranomaisiin kohdistuneissa kanteluissa. Opetusviranomaisiin kohdistuneet toimenpiteet kasvoivat melkein 140 %:lla neljän vuoden aikana. Absoluuttisina lukuina muutos ei ollut kuitenkaan dramaattinen: vuoden 2003 8 toimenpiteestä 19 toimenpiteeseen vuonna 2006. Myös sosiaaliviranomaisiin kohdistuneiden toimenpiteiden määrässä oli voimakasta kasvua, 91 %. Syyttävöviranomaisiin kohdistuneiden toimenpiteiden määrässä oli laskua 50 % tarkastelujakson aikana.

Vuodesta 2001 lähtien oikeusasiamiehen kansliassa on työskennellyt kaksi neuvontalakimiestä. Lakimiesten tehtävänä on neuvoa asiakkaita kantelun tekemisessä ja vastata sellaisiin kirjoituksiin, joita ei kirjata kanteluiksi. Tällaisia ovat tiedustelut ja erilaiset yleiset tai yksilöimättömät asiat. Esimerkiksi vuonna 2006 asiakaspuheluita tuli noin 2 700 ja asiakaskäyntejä oli noin 150. Vastauksia kirjoituksiin oli 474. Oikeusasiamiehen kanslian kirjaamo ottaa vastaan kantelut ja vastaa niitä koskeviin tiedusteluihin sekä asiakirjapyyntöihin. Kirjaamoon tuli vuonna 2006 puheluita noin 3 500. Asiakaskäyntejä ja asiakirjatilauksia oli noin 700. Taulukkoon 2.4 on koottu oikeusasiamiehen kanslian asiakaspalvelua koskevia tilastotietoja vuosilta 2002–2006.

Taulukko 2.4 Oikeusasiamiehen kanslian asiakaspalvelu vuosina 2002–2006

Asiakaspalvelu	2002	2003	2004	2005	2006
Asiakaspuhelut	2 000	2 500	2 500	2 500	2 700
Asiakaskäynnit	200	180	180	200	150
Vastauksia kirjoituksiin	297	288	314	383	474
Kirjaamo					
Puhelut	4 500	4 500	4 800	4 300	3 500
Asiakaskäynnit/asiakirjatilaukset	1 100	1 100	1 100	800	700
Yhteensä	8 097	8 568	8 894	8 183	7 524

Oikeusasiamiehen yhteistyö muiden tahojen kanssa

Eduskunnan oikeusasiamiehellä on runsaasti yhteistyötä ja tapaamisia ulko- ja kotimaisten tahojen kanssa. Kansainvälisesti yhteistyötä tehdään oikeusasiamiesten ja vastaavien laillisuusvalvontaelinten kanssa Pohjoismaiden, Itämeren maiden ja Euroopan tasolla sekä maailmanlaajuisesti. Esimerkiksi oikeusasiamies *Paunio* on kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin International Ombudsman Institute (IOI) johtokunnan jäsen. Kansainvälisiin seminaareihin osallistuu oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten lisäksi myös kanslian esittelijöitä.

Oikeusasiamies järjestää myös kansainvälisiä tapaamisia Suomessa. Esimerkiksi vuonna 2005 Itämeren alueen laillisuusvalvojat kokoontuivat yhteiseen seminaariin Helsingissä oikeusasiamies *Riitta-Leena Paunio*n ja valtioneuvoston oikeuskanslerin *Paavo Nikulan* kutsusta. Oikeusasiamiehen kansliassa vierai-

lee paljon ulkomaalaisia yhteistyötahoja. Esimerkiksi vuonna 2006 oikeusasiamiehen kansliassa vierailivat Venäjän ihmisoikeusvaltuutettu *Vladimir Lukin* ja Marokon oikeusasiamies *Moulay M'hamed Iraki*. Parlamentaarisia vieraita olivat muun muassa Malin parlamentin valtuuskunta, Euroopan parlamentin oikeusasiainvaliokunta sekä vietnamilainen, iranilainen ja kenialainen parlamenttivaltuuskunta. Lisäksi oikeusasiamies esitteli laillisuusvalvontaa eduskunnassa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen delegaatiolle.

Oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet ja kanslian henkilökunta osallistuvat vuosittain useaan kymmeneen tilaisuuteen ja tapaamiseen kotimaassa. Esimerkiksi vuonna 2005 oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta piti yli 30 esitelmää ja puhetta. Esitelmien aiheet liittyivät läheisesti perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin.

Oikeusasiamiehen kansliassa järjestetään koulutustilaisuuksia ja niihin osallistutaan myös kanslian ulkopuolella. Esimerkiksi vuonna 2006 kanslian yhteisiä koulutustilaisuuksia järjestettiin julkisuuslaista, EU-oikeudesta, Ahvenanmaan itsehallinnosta ja lainsäädännöstä, perusoikeuksista ja oikeuslähdeopista sekä kielenhuollosta. Vuonna 2005 kanslian koulutustilaisuuksia järjestettiin seitsemän kertaa muun muassa oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, uusista eläkesäännöksistä ja perusoikeuksien oikeusvaikutuksista.

Oikeusasiamies järjestää myös tapaamisia kansalaisjärjestöjen kanssa. Vuonna 2006 kansliassa vierailivat muun muassa Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistö-oikeuden instituutin ja Pakolaisneuvonta ry:n edustajat. Vuonna 2005 tapaamisia oli muun muassa ympäristöjärjestöjen ja oikeusturvaan liittyvien järjestöjen kanssa.

3 Vaikutus lakeihin ja muihin velvoittaviin säädöksiin

3.1 Alustavia näkökohtia

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 12 §:n mukaan oikeusasiamies antaa lausunnon lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista kiinnittäen tällöin huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Jo tästä näkökulmasta säännösvaikuttavuus on yksi keskeinen kriteeri arvioitaessa oikeusasiamiehen toimintaa. Esitykset, lausunnot ja kuulemiset on käytännössä pyritty rajaamaan oikeusasiamiehen omaa toimintaa tai kansalaisten oikeusturvaa ja perusoikeuksia koskeviin yleisiin kysymyksiin¹²².

Oikeusasiamies voi tehdä *esityksen* tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi ja kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan elimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin. Ensin mainitulta osin voidaan puhua *viranomaisesityksistä* ja vaikuttavuudesta viranomaistoimintaan. Tässä suhteessa on toki otettava huomioon muutkin toimenpiteet, erityisesti virkasyytteet, huomautukset ja käsitykset. Niitä eritellään tarkemmin seuraavassa luvussa. Sen sijaan tässä luvussa tarkastellaan oikeusasiamiehen esityksiä erilaisten puutteiden poistamiseksi säännöksistä ja määräyksistä¹²³. Kyse on siis *säännösesityksistä* ja säännösvaikuttavuudesta.

Tavallisesti oikeusasiamies tekee säännösesitykset ministeriöille, jotka sitten saavat harkita, antavatko oikeusasiamiehen havaitsemat epäkohdat aiheutta uudistaa lainsäädäntöä. Joskus oikeusasiamies on tosin toimittanut uudistustarvetta koskevan esityksensä *suoraan eduskunnallekin*, jos siellä on paraikaa käsitelty asiaa koskevaa lainsäädäntöhanketta¹²⁴. On käynyt niinkin, että oikeusasiamies on toimittanut esityksensä alun perin ministeriölle, joka on kuitenkin toimittanut sen saman tien eduskuntaan otettavaksi huomioon, kun hallituksen esitystä käsitellään. Esimerkiksi uskottua miestä rikosasiassa koskevassa tapauksessa lainsäädäntöä päädyttiin täsmentämään tältä osin eduskunnassa.¹²⁵

¹²² Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1996, 21.

¹²³ Joskus oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa on otettu kantaa muidenkin organisaatioiden tekemiin esityksiin lainsäädännön kehittämiseksi. Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1997, 73, jossa nostettiin esille Suomen Asianajajaliiton tekemä esitys oikeusministeriölle.

¹²⁴ Ks. esimerkiksi OA Lehtimaja 20.8.1996, dnro 761/4/95. Ks. myös Vuosikertomus 1997, 228–229.

¹²⁵ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 1997, 82–84.

On myös syytä tähdentää, että vaikka eduskunnan oikeusasiamiehellä on oikeus tehdä esityksiä lainsäädännön muuttamiseksi, kysymys on *vain esityksenteko-oikeudesta*. Jos siis valtioneuvosto tai muu lain valmistelusta vastaava elin ei reagoi oikeusasiamiehen esitykseen tämän toivomalla tavalla, se ei aiheuta lain valmistelusta vastaavalle organisaatiolle oikeusseuraamuksia. Toisin sanoen esityksenteko-oikeus rakentuu tältä osin sosiaalisten normien varaan^{126, 127}.

Oikeusasiamieheltä pyydetään *lausuntoja* esimerkiksi komitean tai työryhmän mietinnöistä taikka hallituksen esitystä koskevista luonnoksista. Tämä on luonnollisesti tärkeä väylä vaikuttaa lainsäädäntöön. Esimerkiksi kielilakikomitealle lähetettiin tiedoksi oikeusasiamiehen kansliassa tehtyjä, kieliasioita koskevia ratkaisuja¹²⁸. Menettelyä voidaan pitää yksinkertaisena ja muutoinkin lähtökohdiltaan käyttökelpoisena. Tällöin tulevat esille ne oikeusongelmat, joihin käytännössä on törmätty ja toisaalta lakia valmistelevalta elimen harkintavaltaan jää, minkä painoarvon oikeusasiamiehen ratkaisut saavat.

Samalla tavalla säännösvaikuttavuuden kannalta on tärkeää oikeusasiamiehen *mahdollisuus tulla kuulluksi eduskunnan valiokunnissa*, kuten perustuslakivaliokunnassa, kun uutta lakiesitystä käsitellään¹²⁹. Ei myöskään ole syytä sivuuttaa sitä, että oikeusasiamiehen vuosikertomuksissakin voidaan kiinnittää erikseen huomiota lainsäädännön korjaamistarpeisiin ja oikeusasiamies voi kiinnittää esitelmissään, alustuksissaan ja muissa puheenvuoroissaan huomiota lainsäädännön kehittämistarpeisiin. Näissä tapauksissa on tärkeää nähdä, että oikeusasiamies osallistuu yhtenä tahona keskusteluun, jossa analysoidaan tarvetta lainsäädäntömuutoksiin ja sitä, miten lainsäädäntöä mahdollisesti olisi uudistettava. Voidaan puhua kiteytetysti *diskursiivisesta vaikuttamisesta*.

Vuosikertomuksista ilmenee myös, että oikeusasiamies saattaa varsin usein ministeriöiden tietoon toiminnassaan havaitsemiaan epäkohtia edellyttämättä kuitenkin suoranaisesti ryhtymistä toimenpiteisiin lainsäädäntötasolla.¹³⁰ Esimerkkinä mainittakoon rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain poistumislupaa koskeva säännös, jolta osin kritisoitiin säännöksen liiallista ylimalvaisuutta. Asiaa koskeva lain valmistelutyö oli kuitenkin vireillä, vaikkakin oikeusasiamiehen mukaan hanke oli viipynyt. Joka tapauksessa oikeusasiamies toimitti esittämänsä näkökohdat oikeusministeriön ja vankeinhoitolaituksen pääjohtajan tietoon.¹³¹ Vastaavasti voidaan viitata tapaukseen, jossa oli kyse

¹²⁶ Ks. sosiaalisista normeista erityisesti Posner (2000).

¹²⁷ AOA Paunion päätöksestä 31.12.1997, dnro 384/4/96 ilmenee, että esityksenteko-oikeus ei ole rajoituksen vaan keskittyvä nimenomaan oikeudellisten epäkohtien poistamiseen.

¹²⁸ Vuosikertomus 2000, 349.

¹²⁹ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1998, 33.

¹³⁰ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2004, 68 ja siinä viitattu tapaus, jossa oikeusasiamies oli havainnut, että tiettyyn kysymykseen ei oltu kunnissa ehkä riittävästi kiinnitetty huomiota ja saattoi asian sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

¹³¹ AOA Rautio 30.9.2004, dnro 1977/4/02. Ks. myös Vuosikertomus 2004, 162–163.

poliisin myöntämistä sudenkaatoluvista ja josta oikeusasiamies pyysi käsitystä lainsäädännön tarkistamistarpeesta sisäasiainministeriöltä ja maa- ja metsätalousministeriöltä¹³².

Esimerkeissä käy hyvin ilmi diskursiivinen tehtävä, joka oikeusasiamiehellä on suhteessa lainvalmistelusta vastaaviin elimiin ja ylipäänsä viranomaisiin päin. Tässä mielessä oikeusasiamies onkin varsin omanlaisensa instituutio verrattuna esimerkiksi tuomioistuinlaitokseen.¹³³

Olenainen kysymys rajauksen kannalta on: *Miten säännösvaikuttavuuden analysoinnin alaan kuuluvat normit rajataan?* Asia on luonnollisesti selvä silloin, kun on kyse laki- tai asetustasoisesta muutoksesta oikeustilaan. Oikeusasiamiehen esitykset tai lausunnot eivät kuitenkaan rajoitu yksinomaan tähän normiryhmään. Rajausta voidaan hahmottaa seuraavalla jaottelulla.¹³⁴ *Määräyksillä* tarkoitetaan viranomaisten päättämiä yleisiä sääntöjä, joita on velvoittavana noudatettava niissä tarkoitetuissa yksittäistapauksissa. Sen sijaan *ohjeilla* tarkoitetaan viranomaisen päättämiä yleisiä sääntöjä, jotka eivät ole velvoittavia.

Oikeusasiamiehen käytännössä on ollut olennaisessa määrin kysymys siitä, että tämä on pyytännyt viranomaisia täsmentämään, muuttamaan tai laatimaan ohjeita esille nousseita ongelmatilanteita varten. Ohjeet ei-velvoittavina yleisinä sääntöinä on luonteva lukea yleensä viranomaistoimintaan vaikuttamiseksi eikä varsinaiseksi säännösvaikuttamiseksi. Sama koskee esimerkiksi ministeriön antamia suosituksia¹³⁵. Vaikka ohjeet eivät määritelmällisesti ole oikeudellisesti velvoittavia oikeuslähteitä, tosiasiallisesti ne koetaan yleensä hyvinkin velvoittaviksi.¹³⁶

Toisaalta, vaikka säännösvaikuttavuuden analysoinnin alaan kuuluvat normit voidaan kartoittaa selkeästi, tässäkin tapauksessa on otettava huomioon säännös- ja viranomaisvaikuttavuuden välinen suhde. Tämä ilmenee muun muassa siten, että ellei lainsäädäntöä korjaaviin toimenpiteisiin ryhdytä, epäkohta saattaa vastedes lisätä oikeusasiamiehelle tulevien kanteluiden määrää¹³⁷.

¹³² AOA Rautio 19.10.2004, dnro 612/4/04. Ks. myös Vuosikertomus 2004, 146.

¹³³ Tosin lainsäätäjän ja tuomioistuinlaitoksen välillä on havaittavissa jossain määrin vuorovaikutussuhdetta. Vaikka olennaisessa määrin tuomioistuimet ovatkin lain soveltajia, tapahtuu aika ajoin kuitenkin myös niin, että lainsäätäjät ovat vallitsevan oikeuskäytännön kodifioijia. Tässä voidaan viitata esimerkiksi rikosoikeuden yleisiä oppeja koskeneeseen uudistukseen. Ks. tarkemmin HE 44/2002 vp.

¹³⁴ Ks. yleisemmin säädöksistä HE 174/1999 vp.

¹³⁵ Tässä voidaan viitata sisäasiainministeriön vahvistamaan suosituksen poliisihallinnon virkamiesten sivutoimista, ks. tältä osin Vuosikertomus 1998, 139. Ks. myös Vuosikertomus 1999, 144.

¹³⁶ Ks. myös Määttä (2005), 336–460, joka tarkastelee asiaa soft law -näkökulmasta.

¹³⁷ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1998, 202, jossa mainitussa päätöksessä tuotiin esille, että lainsäädännöllinen epäkohta saattoi myös tulevaisuudessa johtaa epätoivottaviin tilanteisiin, ellei lainsäädäntöä korjattaisi.

Säännösvaikuttavuuden analysoinnissa on olennaisia ongelmia. Esimerkiksi yksittäisen lainsäädäntöhankkeen kohdalla voidaan lausuntoja pyytää kymmeniltä eri tahoilta oikeusasiamies mukaan lukien. Tällöin on käytännössä mahdotonta – tai ainakin erittäin työlästä – selvittää, mikä oikeusasiamiehen lausunnon merkitys on ollut tässä kokonaisuudessa. Hallituksen esityksissä ei näet yksilöidä sitä, miten kunkin lausunnonantajan mielipide on vaikuttanut lain sisältöön¹³⁸. Toisaalta oikeusasiamiehen kanssa samoihin näkökantoihin ovat voineet kiinnittää huomiota muutkin lausunnonantajat, joten periaatteessa ne olisivat voineet tulla huomioon otetuiksi ilman oikeusasiamiehen lausuntoa.

Esimerkiksi: oikeusasiamies antoi *lausunnon* sisäasiainministeriön työryhmän luonnoksesta hallituksen esitykseksi poliisilain ym. muuttamisesta.¹³⁹ Mikä vaikutus lausunnon oli hallituksen esitykseen HE 266/2004 vp ja sittemmin lainsäädännön sisältöön? Hallituksen esityksessä tyydytään toteamaan, että ministeriö on pyytänyt esitysluonnoksesta lausunnon lukuisilta eri tahoilta, mukaan lukien oikeusasiamieheltä. Ikään kuin ”jälkikaneettina” todetaan, että esitys on viimeistelty annettujen lausuntojen pohjalta.¹⁴⁰ Näin ollen oikeusasiamiehen vaikutus säädösten sisältöön on hyvin vaikeasti jäljitettävissä.

Tällainen tutkimustehtävä vaatisi lähinnä sitä, että käytettävissä olisi kaikki uutta lainsäädäntöä koskeva lausunto- ja muu materiaali kaikilta tahoilta, jotka ovat olleet mukana lainsäädäntöprosessissa. Tältä pohjalta olisi sen jälkeen arvioitavissa, missä määrin lausunnoissa yms. esitetyt näkökannat vastaavat lainsäädännön sisältöä. Tehtävä olisi vaativahko jo yksittäisen lainsäädäntöhankkeen kohdalla puhumattakaan siitä, että huomioon otettaisiin kaikki ne lainsäädäntöhankkeet, joissa oikeusasiamies on ollut mukana tarkasteluajanjakson aikana.

Osin tästä syystä säännösvaikuttavuutta analysoitaessa ovat avainasemassa eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomukset siltä osin, kuin niistä ilmenevät esitykset lakien tai muiden velvoittavien säännösten uudistamiseksi tai muuttamiseksi. Tällöinkin säännösvaikuttavuutta analysoitaessa on ongelmia. Vuosikertomuksista ei näet ilmene aina, onko oikeusasiamiehen esittämiin toimenpiteisiin ryhdytty vai ei. Tämä on osin ymmärrettävää vuosikertomuksen painoaikataulun takia. Asia voisi olla korjattavissa sillä, että myöhempään vuosikertomukseen sisällytettäisiin lyhyt kooste siitä, mihin toimenpiteisiin säännösten muuttamiseksi on ryhdytty. On huomautettava, että tässä ei ole kyse siitä, että oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuuden tutkiminen kävisi päinsä mahdollisimman helposti. Kyse on pikemminkin siitä, että *oikeusasiamiehen toiminnan jälkiseuranta järjestetään mahdollisimman asianmukaisesti*, jotta voidaan nähdä, miten oikeusasiamiehen esitykset tosiasiaassa otetaan huomioon lainsäädännön valmistelussa.

.....

¹³⁸ Joissakin hallituksen esityksissä on tosin eritelty tarkemmin oikeusasiamiehen käsityskantaa asiassa.

¹³⁹ Vuosikertomus 2004, 80.

¹⁴⁰ HE 266/2004 vp, 13.

Esimerkillisestä jälkiseurannasta ja sen informoinnista oli kyse, kun oikeusasiamies vuonna 1997 teki esityksen velkaneuvonnan ohjauksen ja valvonnan tehostamisesta. Vuoden 1998 toimintakertomuksessa tuotiinkin sitten esille, että tämä oli johtanut ministeriössä selvitystyöhön. Lisäksi oli asetettu työryhmä laatimaan ehdotusta hallituksen esitykseksi laiksi velkaneuvonnasta. Ehdotus valmistui heinäkuussa 1999.¹⁴¹

Toisaalta oikeusasiamiehen esitysten vaikuttavuutta jäljitettäessä on päästy eteenpäin kartoittamalla, onko asiasta annettu hallituksen esitystä vai ei. Jos hallituksen esitys on annettu eduskunnalle, päästään myös erittelemään, vastaako hallituksen esitys niitä näkökohtia, joihin oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota. Tätä täydentävät samaan asiaan liittyvät oikeusasiamiehen kuulemiset eduskunnan valiokunnissa ja valiokuntien kannanotot.

Säännösvaikuttavuutta analysoitaessa on otettava huomioon sekä sisällöllinen että *ajallinen vaikuttavuus*. Periaatteessahan lainsäädäntöä saatetaan tarkistaa oikeusasiamiehen esittämällä tavalla, eli sisällöllinen vaikuttavuus on hyvä, mutta siihen kuluu hyvin paljon aikaa, eli ajallinen vaikuttavuus ei olekaan hyvä. Ajallista vaikuttavuutta ajatellen on sääntelyteoreettisessa kirjallisuudessa puhuttu *sääntelyviiveistä* eli niistä viiveistä, joihin on varauduttava, kun esimerkiksi lakia lähdetään muuttamaan¹⁴². Sääntelyviiveet voidaan jakaa seuraaviin neljään viiveeseen sovellettuna nimenomaan oikeusasiamiehen säännösvaikutavuuteen:

Havaintoviiveellä tarkoitetaan aikaväliä epäkohdan syntymisestä siihen, kunnes se tulee oikeusasiamiehen tietoon. Havaintoviiveen pituus on varsin sattumanvarainen ja riippuu olennaisesti siitä, kuinka hyvin kantelujärjestelmä toimii ja sen myötä epäkohdat tulevat esille. Myös tarkastustoiminta voi auttaa havaitsemaan lainsäädännön puutteellisuuksia, ja se voi olla tärkeä instrumentti havaintoviiveen pitämiseksi lyhyenä.

Päätösviiveellä tarkoitetaan aikaväliä oikeusasiamiehen pyynnöstä siihen, kun esimerkiksi lainsäätäjät on tehnyt päätöksen lainsäädännön muuttamisesta. Tämä viive voidaan jakaa vielä osiin: ensinnäkin kestää aikansa ennen kuin oikeusasiamies on tehnyt asiassa oman päätösesityksensä, toiseksi tämä päätös tiedotetaan esimerkiksi ministeriölle, jolla kuluu myös aikaa ennen kuin se on saanut valmistelutyönsä, kuten hallituksen esityksen valmiiksi ja päätösviivettä venyttää vielä asian käsittely eduskunnassa. Kokonaisuudessaan päätösviive voi olla varsin pitkäkin aika.¹⁴³

.....
¹⁴¹ Vuosikertomus 1998, 149.

¹⁴² Ks. sääntelyviiveistä yleensä Määttä (1999b).

¹⁴³ Kaiken lisäksi päätösviivettä voi venyttää se, jos samaan lainsäädäntöuudistukseen kerätään laajempi määrä säännöksiä, joiden osalta on ilmennyt tarkistamisen tarvetta. Esimerkiksi OA Lehtimajan päätökseen 11.3.1997, dnro 1367/4/96 liittyen ympäristöministeriö ilmoitti, että oikeusasiamiehen havaitsema epäkohta otetaan huomioon rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Voimaantuloviiveellä tarkoitetaan aikaväliä siitä, kun laista on päätetty eduskunnassa siihen, kunnes se saatetaan voimaan. Käytännössä tämä viive ei yleensä ole läheskään niin pitkä kuin päätösviive, mutta toki voimaantuloviivekin voi olla käytännössä ainakin muutaman kuukauden pituinen.

Vaikutusviiveellä tarkoitetaan aikaväliä lain voimaantulosta siihen, kunnes lain tavoitellut vaikutukset ilmenevät. Joskus tämä voi tapahtua automaattisesti lain tultua voimaan, mutta välttämättä näin ei käytännössä ole. Esimerkiksi peite-toimintaa ja valeostoja koskien on eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa todettu, että näitä keinoja ei ole syytä käyttää ennen kuin vasta kaikin puolin huolellisen valmistautumisen ja koulutuksen jälkeen¹⁴⁴. On täysin mahdollista, ettei lainsäädäntöuudistuksella päästä toivottuihin päämääriin, jolloin joudutaan pohtimaan sitä, onko lakia muutettava uudelleen. Toisaalta lainsäädäntöuudistuksen vaikutusten kannalta vaikutusten *jälkiseuranta* on tärkeässä asemassa. Niinpä esimerkiksi kanteluiden myötä voi ilmetä, että uusikaan laki ei toimi toivotulla tavalla¹⁴⁵, ja joudutaan aloittamaan lainsäätämisen prosessi viiveineen uudelleen. Vaikutusviive voi siis venyä erittäinkin pitkäksi, ellei lakia keralla onnistuta säätämään kohdalleen¹⁴⁶.

Sääntelyviiveiden kokonaispituus riippuu olennaisesti siitä, minkä tasoisesta oikeudellisesta normista on kysymys. Edellä asiaa havainnollistettiin laintasoinin normeihin, joiden kokonaissääntelyviive voi venyä hyvinkin pitkäksi. Sen sijaan jo asetuksella operointi voi tapahtua paljon nopeammin. Esimerkiksi oikeusasiamies kiinnitti vuoden 1997 tammikuussa maa- ja metsätalousministeriön huomiota siihen, että kolta-asetus annetaan mahdollisimman nopeasti. Ministeriö ilmoittikin hetimiten, että asetus oli annettu helmikuussa 1997¹⁴⁷.

On myös aiheellista panna merkille, että oikeusasiamiehellä on mahdollisuus korostaa esityksessään sitä, että sääntelyssä ilmenneiden epäkohtien korjaaminen edellyttäisi toimenpiteitä viipymättä. Näin onkin tapahtunut esimerkiksi tilanteissa, joissa lainsäädännön epäkohdat ovat olleet ministeriön tiedossa jo pitkään¹⁴⁸. Toisaalta oikeusasiamies voi säännösesityksissä korostaa esimerkiksi, että ministeriö ryhtyy toimenpiteisiin lain korjaamiseksi sopivaksi harkitsemassaan yhteydessä¹⁴⁹.

¹⁴⁴ Vuosikertomus 2005, 89.

¹⁴⁵ Toisaalta apulaisoikeusasiamies on joskus tuonut esityksessään esille, että viranomaisen seuraisi uudistuksen vaikutuksia tilastoaineiston avulla itse, ks. AOA Paunio 30.12.1997, dnro 93/4/96.

¹⁴⁶ Yllä mainitun perusteella on myös suositeltavissa, ettei lainsäädäntötoimiin pyritä ryhtymään suinkaan aina hyvin lyhyellä varoitusaajalla, koska tällöin kasvaa riski siitä, että joudutaan välittömästi uudistamaan uutta lainsäädäntöä.

¹⁴⁷ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 1997, 279. Yllä mainitunlaisissa tapauksissa voi tosin olla niin, että asetus on ollut jo periaatteessa valmiina. Joka tapauksessa oikeusasiamiehen kannanotto voi toimia keinona vauhdittaa sääntelytoimenpiteitä.

¹⁴⁸ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1998, 202–203.

¹⁴⁹ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1998, 252, jossa tuodaan myös esille, että lainsäädäntöä sittemmin tarkistettiin.

Oikeusasiamies on tehnyt säännösten muutosesityksiä mitä moninaisimpien lakien ja muiden säädösten osalta. Seuraavaan on koottu muutama esimerkki niistä säännöksistä, joihin oikeusasiamies on esittänyt muutoksia:

- Sivullisen aseman parantamiseen ulosotossa liittyen AOA Jääskeläinen teki esityksen oikeusministeriölle *ulosottolain* täydentämisestä.¹⁵⁰
- AOA Jääskeläinen saattoi *oikeusapulakia* koskevan osittaisen tulkinnanvaraisuuden paitsi asianomaisen oikeusaputoimiston tietoon, myös oikeusministeriön tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten (21.12.2005, dnro 2572/4/04).¹⁵¹
- AOA Raution päätöksessä esitetty käsitys saatettiin oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön tiedoksi otettavaksi huomioon *pakkokeinolain* uudistamista suunniteltaessa. Taustalla oli se, että kysymys oli yksittäistapausta laajemmasta ongelmasta, joka johtui lainsäädännön tulkinnanvaraisuudesta (12.5.2004, dnro 2894/4/01).¹⁵²
- AOA Jääskeläisen päätöksessä oli kysymys *tullilainsäädännön* täsmentämistärappeesta (30.3.2005, dnro 2972/4/03).
- AOA Jääskeläinen pyysi puolustusministeriötä ilmoittamaan, minkälaisiin lainsäädännöllisiin toimiin siviilipalvelusmiesten *henkilötietojen luovuttaminen* puolustusvoimille antoi aihetta.¹⁵³
- AOA Paunion päätöksessä (25.11.1996, dnro 1617/2/95) oli kyse tarpeesta täsmentää *sosiaalihuoltolakia*.
- OA Lehtimaja piti lausunnossaan (4.3.1997, dnro 203/4/97) tärkeänä muun muassa sitä, että *ulkomaalaislaissa* olisi nimenomainen säännös hallintomenettelylain soveltamisesta. Hallituksen esityksessä (HE 50/1998 vp) laiksi ulkomaalaislain muuttamiseksi korostettiin hallintomenettelylain merkitystä ulkomaalaisasioiden käsittelyssä.¹⁵⁴
- Ajoneuvoverotuksen puhelinneuvonnan ulkoistamista koskeva AOA Jääskeläisen päätöksessä (3.11.2005, dnro 1806/2/05) nostettiin esille, voidaanko *julkisia hallintotehtäviä* siirtää muiden kuin viranomaisten tehtäväksi.¹⁵⁵
- Keskusverolautakunta ilmoitti, että verohallinnon maksullisista suoritteista annettua päätöstä (383/94) oltiin uudistamassa, mikä tarjosi samalla mahdollisuuden arvioida, voitiinko näin korjata epäkohta, johon OA Lehtimaja oli kiinnittänyt huomiota päätöksessään (20.5.1996, dnro 1868/4/94).¹⁵⁶

¹⁵⁰ 25.5.2004, dnro 1583/4/02.

¹⁵¹ Vuosikertomus 2005, 95.

¹⁵² Vuosikertomus 2004, 45 ja 79–80.

¹⁵³ 29.4.2005, dnro 1761/4/04.

¹⁵⁴ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 1997, 263–264.

¹⁵⁵ Vuosikertomus 2005, 246–247.

¹⁵⁶ Vuosikertomus 1996, 163–166.

- AOA Raution päätöksissä (2.2.2004, dnrot 386/4/02 ja 1299/4/02) oli kysymys *pysäköinninvalvontaa* koskevien säännösten uudistamisesta.¹⁵⁷
- OA Lehtimaja piti päätöksessään (10.12.1997, dnro 1390/4/96) tärkeänä, että riita- ja rikosasioita koskeva lainkäyttö erotetaan *ympäristölupa-asioiden* käsittelystä. Jo ennen päätösajankohtaa oli ilmestynyt komiteamietintöjä, joiden mukaan olisi ryhdytty sanotunlaisiin uudistuksiin.¹⁵⁸

Seuraavaan on koottu eräitä *hallituksen esityksiä, työryhmän mietintöjä yms.*, joista oikeusasiamies on antanut lausuntoja¹⁵⁹:

- hallituksen esitys rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevien säännösten muuttamisesta¹⁶⁰,
- sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 2003:33: ”Kansallinen projekti terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi; Hoidon saatavuus ja jonojen hallinta”,
- nuorisorikostyöryhmän mietintö (2004:12) nuorisoreastia koskevista ehdotuksista¹⁶¹,
- sisäasianministeriön luonnos hallituksen esitykseksi poliisilain ym. muuttamisesta¹⁶²,
- virkarikostyöryhmän mietintö¹⁶³,
- rikoslakiprojektin ehdotus rikosoikeuden yleiseksi opeiksi¹⁶⁴ sekä
- hallituksen esitykset oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (HE 13/2006 vp) ja hallintotuomioistuimissa (HE 12/2006 vp)¹⁶⁵.

Esimerkit antavat jo viitteitä siitä, että esitykset lainsäädännön muuttamiseksi ja samalla lausunnot lainsäädäntöhankkeista ovat allokoituneet hyvin monille oikeudenalueille. Samoin oikeudelliset kysymykset, joihin on jouduttu puuttumaan, ovat olleet luonteeltaan hyvinkin erilaisia. Seuraavassa kuitenkin täsmennetään lähemmin asiakokonaisuutta, aluksi tilastoaineiston avulla.

.....

¹⁵⁷ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2004, 273–274.

¹⁵⁸ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 1997, 102.

¹⁵⁹ Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että oikeusasiamies on ollut kuultavana eduskunnan jossakin valiokunnassa tiettyä lainsäädäntöuudistusta koskevasta hallituksen esityksestä.

¹⁶⁰ Vuosikertomus 2004, 113–114.

¹⁶¹ Vuosikertomus 2004, 114 sekä 153.

¹⁶² Vuosikertomus 2004, 80.

¹⁶³ Vuosikertomus 2000, 354–355. Uudistuksesta annettiin sittemmin hallituksen esitys HE 77/2001 vp. Sanotun esityksen mukaan lausuntoja oli pyydetty 65 taholta, mikä osaltaan osoittaa sen, kuinka hankala on jäljittää yksittäisen tahon, kuten oikeusasiamiehen, vaikuttavuutta puheena olevassa suhteessa.

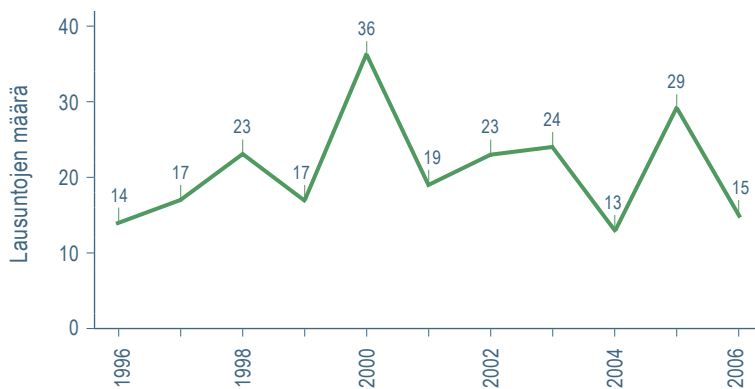
¹⁶⁴ Ks. myös Vuosikertomus 2000, 356.

¹⁶⁵ Vuosikertomus 2006, 84.

Kuten aikaisemmin ilmeni, oikeusasiamies osallistuu lainsäädännön ja oikeusjärjestelmän kehittämiseen antamalla valtioneuvostolle ja eri ministeriöille niiden pyynnöstä kirjallisia *lausuntoja* komiteamietinnöistä ja erilaisista muista säädöshankkeista. Lausunnot pyritään yleensä rajaamaan laillisuusvalvontaa ja ihmisten perusoikeuksia koskeviin kysymyksiin.

Esimerkiksi vuonna 2006 oikeusasiamies antoi 15 lausuntoa. Eniten lausuntoja annettiin oikeusministeriölle, yhteensä 6 kappaletta (40 % kaikista kyseisen vuoden lausunnoista). Lausuntojen aiheet olivat moninaiset. Lausunnoissa käsiteltiin muun muassa tuomarinvastuun toteuttamismuotojen kehittämistä, pohjoismaista saamelaisopimusta ja riidattomien velkomisasioiden käsittelyä. Lisäksi oikeusasiamies antoi lausunnon muun muassa sosiaali- ja terveysministeriölle lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmän muistiosta ja ulkoasiainministeriölle Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission Suomea koskevien suositusten täytäntöönpanosta.

Kuviossa 3.1 on esitetty oikeusasiamiehen antamien lausuntojen määriä vuosina 1996–2006. Tarkastelujaksolla oikeusasiamies on antanut keskimäärin 21 lausuntoa vuodessa. Eniten lausuntoja annettiin vuonna 2000, yhteensä 36 kappaletta. Pienimmillään lausuntojen määrä oli vuonna 2004, jolloin oikeusasiamies antoi 13 lausuntoa.



Kuvio 3.1 Oikeusasiamiehen lausuntojen määrät vuosina 1996–2006

Taulukossa 3.1 on esitetty tahot, joille oikeusasiamies on antanut eniten lausuntoja vuosina 2000–2006. Eniten oikeusasiamies on antanut lausuntoja oikeusministeriölle, kaikista vuosien 2000–2006 lausunnoista 42 %. Seuraavaksi eniten lausuntoja on annettu ulkoasiainministeriölle, 21 % kaikista lausunnoista. Myös sisäasiainministeriölle sekä sosiaali- ja terveysministeriölle annettiin varsin usein lausuntoja.

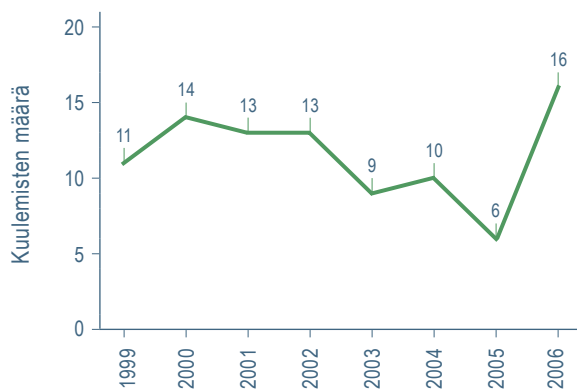
Taulukko 3.1 Oikeusasiamiehen antamien lausuntojen määrä vuosina 2000–2006 (tärkeimmät tahot)

Lausunnot	Määrä	%-osuus
Oikeusministeriölle	67	42,1
Sisäasiainministeriölle	15	9,4
Sosiaali- ja terveysministeriölle	14	8,8
Ulkoasiainministeriölle	33	20,8
Muille tahoille	30	18,9
Yhteensä	159	100

Oikeusasiamies tai hänen edustajansa kutsutaan toisinaan asiantuntijana *kuultavaksi* eri lainvalmisteluhankkeita valmisteleviin elimiin. Eduskunnan valiokunnat kuulevat niin ikään oikeusasiamiestä tai hänen edustajaansa, kun on kysymys perus- ja ihmisoikeuksien kannalta tärkeistä lainsäädäntöhankkeista.

Vuonna 2006 oikeusasiamiestä kuultiin valiokunnissa 16 kertaa. Esimerkiksi OA *Pauniota* kuultiin kolmessa valiokunnassa oikeusasiamiehen erilliskertomuksen ”Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisen vastuu” johdosta. Lakivaliokunnassa kuultiin muun muassa AOA Jääskeläistä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa ja yleisissä tuomioistuimissa. AOA Lindstedt oli kuultavana laista vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta ja asevelvollisuuslaista.

Kuviossa 3.2 on esitetty oikeusasiamiehen valiokuntakuulemisten määrät vuosina 1999–2006. Enimmillään oikeusasiamies oli kuultavana vuonna 2006, jolloin oikeusasiamies tai hänen edustajansa oli kuultavana 16 kertaa. Pienimmillään kuulemisten määrä oli vuonna 2005, jolloin oikeusasiamiestä kuultiin kuusi kertaa valiokunnissa.



Kuvio 3.2 Oikeusasiamiehen valiokuntakuulemisten määrät vuosina 1999–2006

Taulukkoon 3.2 on koottu tiedot oikeusasiamiehen kuulemisista tärkeimmissä valiokunnissa 2000–2006. Eniten oikeusasiamiestä on kuultu perustuslakivaliokunnassa, 28 kertaa. Tähän on yhtenä syynä se, että oikeusasiamies on vuosittain kuultavana perustuslakivaliokunnassa oikeusasiamiehen kertomuksesta. Toiseksi eniten, 27 kertaa, oikeusasiamiestä on kuultu lakivaliokunnassa, mikä vastaa 33 % kaikista kuulemisista. Myös hallinto- sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnissa oikeusasiamies on ollut varsin usein kuultavana vuosien 2000–2006 aikana.

Taulukko 3.2 Oikeusasiamiehen kuulemiset vuosina 2000–2006

Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa	Määrä	%-osuus
Hallintovaliokunnassa	7	8,6
Lakivaliokunnassa	27	33,3
Perustuslakivaliokunnassa	28	34,6
Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa	8	9,9
Muut tahot	11	13,6
Yhteensä	81	100,0

Tarkasteltaessa oikeusasiamiehen roolia lainsäädäntöön vaikuttamisessa on hyvä huomata, että oikeusasiamies saattaa toiminnassaan havaitsemiaan epäkohtia varsin paljon ministeriöiden tietoon ilman, että tällöin suoranaisesti edellytetään ryhtymistä toimenpiteisiin lainsäädäntötasolla. Tältä osin asiaa ei kuitenkaan tutkimusekonomisista syistä ole ollut mahdollista analysoida tilastoaineiston avulla.

Säännösmuutosesityksistä voidaan tehdä eräitä yleisluonteisia huomioita, vaikka kovin yksityiskohtaiseen erittelyyn ei olekaan tarkoituksenmukaista lähteä. Ensinnäkin säännöksiä koskevat muutosesitykset ovat pääsääntöisesti koskeneet lainsäädännön *yksityiskohtia*, ei niinkään laajempien lainsäädäntöhankkeiden saattamista vireille. Tähän voi katsoa liittyvän *Pirkko K. Koskisen* (1997, 77) käsityksen, jonka mukaan lainsäädäntöä koskevat esitykset ovat olleet pääosin verraten teknisiä¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Toisaalta Koskinen (1997) myöntää, että oikeusasiamies voi esitelmissään ja kirjoituksissaan tehdä yllä mainittua pidemmälle meneviä suosituksia.

Toiseksi esityksissä on usein ehdotettu harkittavaksi tulkinnanvaraisen säännösten *täsmentämistä*¹⁶⁷ tai sanamuodon selventämistä¹⁶⁸. Lainsäädännön tulkinnanvaraisuuteen ja ymmärrettävyyteen on esimerkiksi nykyinen oikeusasiamies *Riitta-Leena Paunio* (1996, 16–17) kiinnittänyt huomiota kriittisessä sävyssä viitaten erityisesti eläkelainsäädäntöön. Tulkinnanvaraisuuteen on toki kiinnitetty huomiota muunkin lainsäädännön osalta. Näin on tapahtunut esimerkiksi henkilöstön suhdelukua koskevan päivähoitoasetuksen 6 §:n osalta¹⁶⁹.

Muutama yksittäistapaus valottanee asiaa edelleen. Oikeusministeriölle annettussa lausunnossa korostettiin, että viranomaisten asiakirjojen maksullisuudesta annettuja säännöksiä tulee täsmentää. Samalla tuotiin esille sääntelyn merkitys niin asiakirjajulkisuuden kuin sananvapauden toteutumisen kannalta.¹⁷⁰ Mielenterveyslain muutosta esittäessään oikeusasiamies korosti sitä, että arkaluontoisten henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten on oltava täsmällisiä¹⁷¹. Julkisuuslainsäädännön täsmentämistarvetta katsottiin korostavan sen, että tietosuojavaltuutettu oli ottanut lausunnossaan toisen kannan asiaan kuin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä oli omaksuttu¹⁷². Lisäksi oikeusasiamies on todennut ajo-oikeutta koskevien säännösten olevan vaikeaselkoisuutensa takia järjestelmällisen uudelleentarkastelun tarpeessa¹⁷³. Raha-automaattiasetuksen säännöstä samoin kuin sotilasvammalain korvausjärjestelmää pidettiin myös vaikeaselkoisina ja tulkinnanvaraisina. Tilanne korjattiinkin antamalla hallituksen esitys (HE 88/1998 vp) laiksi sotilasvammalain muuttamisesta ja lakiin kodifioitiin täsmennyksen vuoksi vakiintunut käytäntö¹⁷⁴.

Toisaalta täydellisen täsmällisiksi säännöksiä ei onnistuta koskaan säätämään. Tältä osin kansainvälisen tutkimuksen viitoittamana onkin puhuttu siitä, että lainsäädäntö on aina epätäydellistä¹⁷⁵. Tätä taustaa vasten täsmällisyysvaatimustakaan ei pidä ymmärtää absoluuttisena vaan suhteellisena vaatimuksena. On myös otettava huomioon, että lainsäädännön yksityiskohtaisia tarkistustarpeita ei pidä suhteuttaa ainoastaan siihen, mitä etuja näin on saatavissa aikaan, vaan myös siihen, missä määrin uudistukset aiheuttavat hallinto- yms. kustannuksia viranomaisille ja muille tahoille¹⁷⁶.

.....

¹⁶⁷ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1997, 182–183, Vuosikertomus 1998, 179 ja Vuosikertomus 2004, 113–114.

¹⁶⁸ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1998, 102 ja siinä viitattu oikeusasiamiehen päätös.

¹⁶⁹ Vuosikertomus 2004, 209.

¹⁷⁰ OA Paunio 27.9.2004, dnro 1917/5/04. Ks. myös Vuosikertomus 2004, 46.

¹⁷¹ OA Paunio 15.12.2004, dnro 3071/4/02. Ks. myös Vuosikertomus 2004, 43.

¹⁷² OA Lehtimaja 14.2.1997, dnro 488/4/96. Vuosikertomuksesta 1997, 77–78 ei kuitenkaan ilmene, johdiko oikeusasiamiehen huomio lainsäädännön uudistamiseen.

¹⁷³ Vuosikertomus 2004, 144–145.

¹⁷⁴ Vuosikertomus 1997, 175–176.

¹⁷⁵ Ks. esimerkiksi Määttä (1999b), 29–30.

¹⁷⁶ Yllä mainittua silmällä pitäen voidaan puhua pyrkimyksestä oikeudellisen sääntelyn optimaalisuuteen.

Oikeusasiamiehen päätöksissä telepakkokeinojen käytön valvonnasta on tuotu esiin eräitä vallinneen lainsäädännön ongelmakohtia. Lainsäädännöstä todettiin löytyvän *aukkokohtia* ja myös selviä *lainvalmisteluvirheitä*.¹⁷⁷ Toisaalta oikeusasiamiehen lausunnoissa on kiinnitetty huomiota muun muassa siihen, että säännökset muodostivat hajanaisen¹⁷⁸ tai vaikeaselkoisen kokonaisuuden¹⁷⁹.

Myös kyselytutkimuksessa ilmeni, että lainsäädännön aukollisuus ja tulkinvaraisuus koettiin ongelmaksi ja yhdeksi olennaiseksi syyksi siihen, että oikeusasiamies joutuu vuodesta toiseen kiinnittämään päätöksissään huomiota samanlaisiin epäkohtiin viranomaistoiminnassa¹⁸⁰. Vastaajista 36,3 % kritisoi lainsäädäntöä tässä valossa ainakin jonkin verran, 30,0 % melko paljon ja 12,5 % paljon. Tällöin viitattiin esimerkiksi hallinnonalan normipaljouteen (V25(POL)) ja uuteen lainsäädäntöön (V53(VAN))¹⁸¹.

Kolmanneksi, vaikka oikeusasiamies on tehnyt esityksiä laajalti eri oikeudenkoitoille, esitykset ovat kuitenkin *keskittyneet jossain määrin tiettyihin lakeihin* tai ainakin tietyille oikeudenkoitoille. Esitykset ja lausunnot ovat keskittyneet nimenomaan oikeusministeriölle ja muutoin ”sirpaloituneet” yksittäisinä tapauksina muille ministeriöille¹⁸². Aika ajoin uudistukset ovat kietoutuneet toisiin. Esimerkiksi kansalaisuuslakia valmisteltaessa oikeusasiamies korosti, että tällöin tulee ottaa huomioon rikoslain kokonaisuudistus¹⁸³.

Neljänneksi oikeusasiamiehen toiminnassa on aika ajoin korostunut sen valvonta, miten hyvin uusi lainsäädäntö toimii, ja toisaalta, mitä tarkistamistarpeita sääntely vielä edellyttäisi. Tässä valossa oikeusasiamiehen toimintaa lainsäädäntöprosessin osana voi luonnehtia *iteroinniksi*, jossa virheiden ja korjausten kautta haetaan asianmukaista oikeustilaa. Esimerkiksi vuonna 2004 tulivat ulosottolain muutoksen voimaantulon jälkeen esille ne tekniset ongelmat, jotka liittyivät ulosoton uuden tietojärjestelmän käyttöönottoon. Ongelmat painotuivat tilitysten viivästymiseen. Mielenkiintoista tässä tapauksessa oli se, että oikeusasiamiehen kansliassa käynnistettiin kokonaisselvitys käynnistysvaiheen puutteista ja mahdollisista virheistä.¹⁸⁴

.....

¹⁷⁷ Vuosikertomus 2004, 86.

¹⁷⁸ Vuosikertomus 2004, 113–114.

¹⁷⁹ Vuosikertomus 2004, 80, jossa viitattiin poliisin suorittaman telekuuntelun ja -valvonnan sääntelyyn. Ks. myös Vuosikertomus 2005, 84.

¹⁸⁰ Kysymys 4.1.

¹⁸¹ Yllä mainitussa vastauksessa viitattiin vankeuslakiin.

¹⁸² Tosin ulkoasiainministeriön rooli on ollut yllä mainitussa suhteessa monia muita ministeriöitä tärkeämpi.

¹⁸³ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 1997, 265.

¹⁸⁴ Vuosikertomus 2004, 169.

Oikeusasiamies ei siis aina ota kantaa vain *yksittäistapauksiin*, vaan hän voi toiminnassaan painottaa myös *kokonaisvaltaisempaa* lähestymistapaa. Tällaista ajattelutapaa kuvastavat myös viime vuosina aktualisoituneet vaatimukset tarkastella uudelleen salaisia pakkokeinoja koskevaa lainsäädäntöä¹⁸⁵. Taustalla on se, että sääntelykentästä on vuosien saatossa tehtyjen osittaisuudistusten ja toimivaltuuksien lisäysten johdosta tullut hajanainen ja vaikeasti hallittava kokonaisuus. Työ sääntelyn uudistamiseksi on lähtenyt liikkeelle vuonna 2006.¹⁸⁶ Oikeusasiamiehen kokonaisvaltaisempi lähestymistapa kuvastuu myös siinä, että ministeriöt ajoittain ilmoittavat vastauksissaan asettavansa työryhmän valmistelemaan tarvittavia lainsäädännön muutoksia¹⁸⁷.

Oma ongelmansa on se, voiko tietyissä tapauksissa jopa väittää, että oikeusasiamiehen päätöskäytäntöä olisi pyritty *kodifioimaan lakiin*. Esimerkiksi oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on korostettu, että tutkintavangit tulisi siirtää mahdollisimman pian vankilaan¹⁸⁸. Toisaalta vuonna 2004 valmisteilla olleen lain mukaan poliisivankilassa pitoaika ei pääsääntöisesti saisi ylittää neljää viikkoa.¹⁸⁹ Tässä yhteydessä ei ole mahdollisuuksia tarttua teemaan tämän tarkemmin. Joka tapauksessa kodifointiproblematiikka kuvastaa osaltaan lainsäätäjän ja oikeusasiamiehen vuorovaikutteista suhdetta.

Eräissä tapauksissa tulee korostuneesti esille *tarve lain säätämisen selvittämistä*, ei niinkään siitä, että tiettyihin sääntelytoimiin olisi nimenomaisesti ryhdyttävä¹⁹⁰. Esimerkiksi OA Paunion päätöksessä 2752/2/04 esitettiin, että valtioneuvosto selvittäisi, voidaanko lasten ja vanhempien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistää säätämällä laki oikeudesta saada ulkopuolista valvontaa lapsen ja vanhemman välisiin tapaamisiin. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ilmoittikin tämän jälkeen ministeriönsä ja oikeusministeriön virkamiesten selvittävän yhteistyönä asian vaatimat lainsäädännön kehittämistarpeet vuoden 2005 loppuun mennessä.¹⁹¹

Tähän liittyy myös kysymys siitä, *minkälaiset syyt ovat olleet omiaan luomaan tarvetta puuttua sääntelyyn*. Esimerkiksi poliisien uusiin valtuuksiin on todettu liittyvän usein nopeasti laajennustarpeita. Tämän taustalla on puolestaan ol-

¹⁸⁵ Vuosikertomus 2005, 84. Mielenkiintoista tässä tapauksessa on se, että asiaan on kiinnittänyt huomiota myös eduskunnan lakivaliokunta.

¹⁸⁶ Vuosikertomus 2006, 78.

¹⁸⁷ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2006, 186, ja siinä viitattu päätös, jossa oli kysymys romuajoneuvolain muutoksista.

¹⁸⁸ AOA Rautio 3.5.2004, dnro 1759/4/03.

¹⁸⁹ Vuosikertomus 2004, 115.

¹⁹⁰ Yllä mainitulta osin on tosin vaikea vetää raja sen välille, milloin on kysymys ”velvoittavammasta” esityksestä ja milloin taas sääntelyn tarpeen kartoittamisesta. Tämä palautuu siihen, että oikeusasiamiehellä on oikeudellisesti ainoastaan esityksenteko-oikeus asianomaisissa kysymyksissä.

¹⁹¹ Vuosikertomus 2004, 44 sekä 232–233.

lut jatkuva tekninen kehitys.¹⁹² Toisaalta on kiinnitetty huomiota siihen, että laajemmilla viranomaisvaltuuksilla on ollut taipumus jäädä pysyviksi.¹⁹³ Nämä ovat heijastuneet oikeusasiamiesinstituutiolle haasteina niin säännös- kuin viranomaisvaikuttavuuden tasolla. On myös ollut havaittavissa, että esimerkiksi viestintätekniikan kehitys on omiaan luomaan tarvetta sananvapaussäännösten uudelleenarviointiin¹⁹⁴.

Aika ajoin on jouduttu kiinnittämään huomiota siihen, että lakia alemmanasteiset säännökset ovat *ristiriidassa lainsäädännön tai muun ylemmänasteisen oikeuslähteen kanssa*. Arvostelun kohteena ovat olleet esimerkiksi toimeentulotukea koskevat kunnalliset ohjeet¹⁹⁵ samoin kuin lääkekorvausten perustuminen Kansaneläkelaitoksen ohjeeseen (eikä suinkaan lakiin)¹⁹⁶. Vastaavasti työttömyysturvan peruspäivärahaa koskevassa tapauksessa OA Lehtimaja ilmoitti, että työttömyysturvalain täytäntöönpanoasetuksen säännös ei ollut välttämättä sopusoinnussa silloisen hallitusmuodon ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten kanssa¹⁹⁷. Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoittikin oikeusasiamiehen esityksen saatuaan, että mainitun asetuksen tarkistaminen oli ministeriössä vireillä¹⁹⁸. Kun AOA Jääskeläinen kiinnitti huomiota siihen, että ulosottoviranomaisten ja rajavartio- ja muiden viranomaisten yhteistoiminnasta ja sen muodoista tulisi säätää lailla, hän korosti myös sitä, ettei tällöinkään saa käyttää tarkoituksidonnaisuuden periaatteen vastaisia tai harhaanjohtavia keinoja^{199, 200}. Yleisemmällä tasolla on syytä panna merkille, kuten *Riitta-Leena Paunio* (1997, 19) on todennut, että esimerkiksi ”sosiaalisten perusoikeuksien sisältö täsmennetty erityislainsäädännössä”.

Käytännössä edellä mainitunlaisissa tapauksissa voi ilmetä tarve alemman tasoisen *säännöksen kumoamiseen*. Niinpä OA Lehtimaja esitti päätöksessään 16.9.1997, dnro 1616/2/97 asevelvollisuusasetuksen 84 §:n säännöksen kumoamista²⁰¹, koska tarvittavista rangaistusuhista oli säädettävä laintasoisesti ja vielä siten, että rangaistavaksi tarkoitettu käyttäytyminen tulee riittävän tarkkarajaisesti määritellyksi. Puolustusministeriö ilmoittikin tämän jälkeen asetuk-

.....

¹⁹² Vuosikertomus 2005, 21.

¹⁹³ Vuosikertomus 2005, 21. Ks. yleisesti oikeussäätelyn määrästä ja siihen liittyvistä ongelmista Tala (1999).

¹⁹⁴ Vuosikertomus 1997, 288.

¹⁹⁵ Ks. lähemmin Koskinen (1997), 58–59.

¹⁹⁶ Vuosikertomus 1997, 176–177 ja siinä mainittu oikeusasiamiehen päätös. Asianomaisessa yhteydessä ei ole kuitenkaan mainittu, mihin toimenpiteisiin päätös lopulta johti.

¹⁹⁷ 10.6.1996, dnro 1230/2/96.

¹⁹⁸ Vuosikertomus 1996, 54–55.

¹⁹⁹ 26.8.2005, dnro 869/4/03.

²⁰⁰ Ks. myös 29.4.2005, dnro 1761/4/04.

²⁰¹ Asetus asevelvollisuuslain soveltamisesta (63/1951).

sen tarkistamisen olevan vireillä²⁰². Sittemmin mainittu asevelvollisuusasetuksen säännös onkin kumottu ja asiasta on säädetty laintasoisesti²⁰³.

Lainsäädännön kehittämistarve voi ilmetä myös muun muassa silloin, jos *käytäntö vaihtelee alueittain*.²⁰⁴ Tällaisissa tapauksissa on lähes kiistatonta, että ryhdytään lainsäädäntötoimiin tai ainakin kehittämään ohjeita, jotta epäyhtenäisyydet välterään. Epäyhtenäisyys voi näet rapauttaa järjestelmän legitimitettä ja aiheuttaa tarpeettoman suuressa määrin kanteluita oikeusasiamiehen kansliaan^{205,206} Esimerkiksi, kun muutoksenhakutie päättyy lääninoikeuteen, valtakunnallisen tason yhtenäistä käytäntöä ei välttämättä ole lainkaan. Näin ollen oikeusasiamieskäytännössä onkin päädytty esittämään säännösten selkiinnyttämistä yhdenvertaisuuden turvaamiseksi.²⁰⁷

Tätä asiaa sivuaa *sääntelemättömyysongelma*. Esimerkiksi päätöksessä (605/4/02) kiinnitettiin huomiota siihen, että koska asiasta ei ollut säädetty eikä muutenkaan ohjeistettu, oli olemassa riski, että syntyisi epäyhtenäistä käytäntöä.²⁰⁸ Tämä puolestaan on omiaan aiheuttamaan epävarmuutta oikeustilaa kohtaan. Tällaisissa tapauksissa on hyvinkin perusteltua, että oikeusasiamies avaa keskustelun sääntelyn tarpeesta käytettävissään olevilla foorumeilla. Samoin AOA Paunion päätöksessä 31.12.1997, dnro 1883/2/96 lähdettiin siitä, että ministeriö ryhtyy toimiin uudenlaisen sääntelyn aikaansaamiseksi sen johdosta, että eräillä aloilla oli ilmennyt epäselvyyksiä hammashoidon kustannusvastuusta. Lisäksi AOA Paunio on joutunut kiinnittämään huomiota siihen, että työnantajan oikeus puuttua työntekijöiden sähköpostiviestien sisältöön oli jäänyt vaille sääntelyä televiestintää koskevien lainsäädäntöuudistusten jälkeenkin²⁰⁹.

Säännösvaikuttavuuden taustatekijöiden moninaisuus ilmenee seuraavasta esimerkkitapauksesta. Lainsäädäntötyö tietoteknistä ympäristöä koskevista pakokeinoista oli vireillä, joten AOA Rautio toimitti jäljennöksen matkapuhelimen tutkimista koskevasta päätöksestään *oikeusministeriölle* tiedoksi.²¹⁰

.....

²⁰² Vuosikertomus 1997, 220.

²⁰³ Ks. tarkemmin HE 187/1999 vp.

²⁰⁴ Ks. myös Vuosikertomus 2004, 213, jossa oikeusasiamiehelle tulleet kantelut viittasivat siihen, että kansanterveyslain tulkinta ei kaikissa terveyskeskuksissa ollut vailla ongelmia tietyiltä osin.

²⁰⁵ Yllä mainittu on kiteytettävissä myös siten, että on huokeampaa säätää tietyistä asiasta etukäteen selkeästi kuin jättää asia kulloinkin laajassa joukossa tapauksia viranomaisten itsensä ratkaistavaksi. Ks. tähän liittyen myös Kaplow (1992).

²⁰⁶ Käytännössä on esimerkiksi arvosteltu sitä, että väliaikaisen ajokiellon määrääminen eri poliisiyksiköiden välillä ei ollut riittävän selkeää ja vakiintunutta (2398/4/03).

²⁰⁷ Ks. tarkemmin Koskinen (1997), 69–70.

²⁰⁸ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2004, 37–38.

²⁰⁹ 28.8.1998, dnro 2049/4/96.

²¹⁰ 22.9.2004, dnro 1380/4/02.

Tällaisissa tapauksissa oikeusasiamiehen roolia voi luonnehtia lainvalmistelutyötä *konsultoivaksi*, toisin sanoen tietyistä käytännössä havaituista epäkohdista informoidaan ministeriöitä, jotta nämä osaavat ottaa asian huomioon viedessään lainvalmistelutyötä eteenpäin. Vastaavasti avustajan käyttämistä kurinpitomenettelyssä koskevassa päätöksessä (1681/4/02) tuotiin esille, että asiaa koskeva lainsäädäntöhanke oli vireillä.²¹¹ Lisäksi voidaan viitata tapaukseen, jossa oikeusasiamies jätti oikeusministeriön harkittavaksi ulosottolain muuttamisen siten, että sivullisen asema ulosotossa tulisi parannetuksi. Oikeusministeriö ilmoittikin myöhemmin, että asiasta on tarkoitus ottaa lakiin nimenomainen säännös uudistuksen neljännen vaiheen yhteydessä.²¹²

Näissä tapauksissa ongelmana on selvittää, olisiko asiasta otettu nimenomainen säännös lainsäädäntöön ilman oikeusasiamiehen esitystäkin vai oliko esitys tässä ratkaisevassa asemassa. Joka tapauksessa esitysten tekemistä voidaan puoltaa, koska lainvalmistelun yhteydessä kaikkia asiantiloja ei pystytä ministeriössä ottamaan huomioon, ja oikeusasiamiehelle kertyvä informaatio voi osaltaan olla tarpeen lainsäädännön valmistelussa. Muussa tapauksessahan tarve muuttaa lainsäädäntöä voi tulla uudelleen ajankohtaiseksi varsin nopeasti.

Vaikka lähtökohtana yleensä on, että oikeusasiamies ei puutu viranomaisten resursointiin, oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä on löydettävissä säännösesityksiä tällaisistakin toimenpiteistä. Esimerkiksi oikeusasiamies kiinnitti huomiota päivähoitoasetuksen säännökseen lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön välisestä suhdeluvusta ja erityisesti edellytyksiin, joilla siitä voidaan poiketa, jotka hän katsoi tulkinnanvaraiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoittikin ottavansa päivähoiton henkilöstömitoitusta koskevan sääntelyn täsmentämisen tarkasteluun lainsäädännön uudistamistyössä.²¹³

Lisäksi eräissä tapauksissa oikeusasiamiehen voi tulkita kritisoinen aikaisempaa lainvalmistelua. Näin tapahtui esimerkiksi OA Lehtimajan päätöksessä 6.2.1996, dnro 2088/2/95, jossa oikeusasiamies viittasi siihen, ettei syyttees-tä vapautetun oikeudenkäyntikuluista ollut säännöstä lainsäädännössä, vaikka hallituksen esityksessä (HE 82/1995 vp) sitä oli esitetty. Toisaalta samassa yhteydessä oikeusasiamies hahmotti muunkinlaisia sääntelyvaihtoehtoja epäkohdan korjaamiseksi kuin mitä lain valmistelussa oli esitetty.²¹⁴

Eräs maininnan arvoinen näkökohta oikeusasiamiehen esityksissä on vielä esitysten yksityiskohtaisuuden aste. Yhtä ääripäätä edustavat säännösesitykset, joissa oikeusasiamies esittää ainoastaan tilanteen korjaamista ja säännösvalmistelijoiden vastuulle ja valtaan jätetään, miten tämä toteutetaan. Tällöin voidaan puhua *avoimista säännösesityksistä*. Toisen ääripään muodostavat esitykset,

.....

²¹¹ Ks. lähemmin Vuosikertomus 2004, 165–166.

²¹² Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2004, 170–171 ja siinä viitattu päätös.

²¹³ Vuosikertomus 2004, 203–204.

²¹⁴ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2004, 51–54.

joissa oikeusasiamies esittää yksityiskohtaisesti ne sääntelytoimet, joihin epäkohdan korjaamiseksi on ryhdyttävä. Tällöin voidaan puhua *yksityiskohtaisista säännösesityksistä*. Käytännössä esitykset sijoittuvat usein näiden kahden ääripään väliin.

3.3

Miten oikeusasiamiehen esityksiin ja lausuntoihin oikeussäännösten kehittämiseksi on reagoitu?

Kun oikeusasiamies on esittänyt säännösten uudistamista tai muuttamista, siihen on tavallisesti reagoitu myönteisesti. Tästä olisi esitettävissä kosolti esimerkkejä.²¹⁵ Tutkimusekonomisista syistä mainittakoon muutamia omalla tavallaan erilaisia tapauksia. Säännösvaikutavuuden erittelyä helpottaa yhtäältä se, että eräissä tapauksissa lain esitöissä on suoraan viitattu ja tukeuduttu oikeusasiamiehen kannanottoon perusteluineen ja uudistus toteutettu pitkälti tämän mukaisesti²¹⁶. Toisissa tapauksissa taas ministeriö saattaa heti alussa torjua lainsäädäntöuudistuksen. Joskus on puolestaan ilmennyt tapauksia, joissa lainsäädäntöuudistus etenee, mutta lain esitöissä ei eksplisiittisesti viitata oikeusasiamiehen esitykseen. Tällöin voi kuitenkin helposti tehdä päätelmiä säännösvaikutavuuden suhteen, jos lain esityöt yhtä lailla kuin lopullinen lainkohta tai laki vastaavat oikeusasiamiehen esitystä.

Aluksi eräitä *lakien* muuttamista koskevia tapauksia. AOA Jääskeläinen otti päätöksessään 3.11.2005, dnro 1806/2/05 arvioitavakseen, millä oikeudellisilla perusteilla Ajoneuvohallintokeskus oli antanut ajoneuvoverotukseen liittyvän viranomaisen tehtäviin kuuluvan neuvonnan yksityisen yhtiön hoidettavaksi. Tämä johti hallituksen esityksen (HE 7/2006 vp) antamiseen *ajoneuvoverolain* (1281/2003) 56 §:n muuttamisesta, jossa ostopalveluna annettava puhelinneuvonta määriteltiin sisällöltään laissa ja rajattiin siten, ettei siihen sisällynyt viranomaisille kuuluvaa päätöksentekovallan käyttöä. Valiokuntakäsittelyssä apulaisoikeusasiamies oli pitänyt tärkeänä vielä sitä, että neuvontapalveluiden ulkoistamisen mahdollisuudesta ja edellytyksistä saadaan eduskunnan kannanotto.²¹⁷ Asiaan ottikin kantaa paitsi valtiovarainvaliokunta myös perustuslakivaliokunta²¹⁸. Prosessi päättyi siihen, että ajoneuvoverolain 56.3 §:n sisältöä täsmennettiin siltä osin kuin apulaisoikeusasiamies alun perin oli esittänyt.

²¹⁵ Toisaalta eräissä tapauksissa esimerkiksi ministeriön vastaukset jäävät varsin yleisluonteiselle tasolle, mikä vaikeuttaa arvioinnin tekemistä siitä, kuinka vaikuttavia esitykset ovat olleet. Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2006, 208–209, jossa oli kysymys kalastuksenvalvojan roolista julkista tehtävää hoitavana viranomaisena.

²¹⁶ Ks. esimerkiksi HE 224/2006 vp.

²¹⁷ VaVM 10/2006 vp – HE 7/2006 vp.

²¹⁸ PeVL 11/2006 vp – HE 7/2006 vp.

Tästä esimerkistä ilmenee hyvin se, kuinka oikeusasiamiesinstituutio voi saattaa eduskunnan käsiteltäväksi asioita, joiden oikeustila on epäselvä tai joista on nostettavissa epäilyjä siitä, onko viranomaismenettely sopusoinnussa perustuslain kanssa. Tällaisia tilanteita tulee vääjäämättä vastaan muun muassa siitä syystä, että viranomaiset hakevat toimintoilleen uusia muotoja, jotka tavalla tai toisella lähestyvät markkinatoimintoja.

Lastensuojelulain uudistamisessa eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksillä ja muilla kannanotoilla oli suuri merkitys²¹⁹. Lähtökohtana oli oikeusasiamiehen kanta, jonka mukaan lastensuojelulain säännökset eivät olleet täyttäneet niitä vaatimuksia, joita perusoikeuksien rajoittamista koskevilta säännöksiltä perusoikeusuudistuksen jälkeen edellytetään. Nämä näkökannat olivat osaltaan johtamassa siihen, että hallitus antoi esityksen (HE 225/2004 vp) laiksi lastensuojelulain muuttamisesta. Siinä otettiin huomioon monia oikeusasiamiehen päätöksiä, jotka olivat sivunneet lastensuojelulain soveltamisalaa. Samoin hallituksen esityksessä mainittiin oikeusasiamiehen valtioneuvostolle osoittama kirje, jossa hän oli esittänyt käsityksensä lastensuojelulain eräiden säännösten ongelmallisuudesta. Lastensuojelulain muutoksessa ei siis enää ollut kysymys ainoastaan pienen yksityiskohdan tarkistamisesta, vaan kokonaisvaltaisemmasta lainsäädännön sopeuttamisesta perusoikeuksien vaatimuksia vastaavaksi. Lastensuojelulain (583/2006) osittaisuudistus tuli voimaan marraskuun alussa 2006.²²⁰

Tämä tapaus kuvastaa hyvin, miten vahvasti oikeusasiamiehen toiminta kietoutuu perusoikeusvalvojan rooliin silloin, kun on kysymys pyrkimyksestä vaikuttaa lainsäädännön sisältöön. Samalla siitä ilmenee hyvin vuoropuhelu, joka perusoikeuksista joudutaan käymään perustuslakivaliokunnassa. Esimerkiksi juuri lastensuojelulakia uudistettaessa valiokunnassa oli kuultavana oikeusasiamies.²²¹

AOA Paunion päätöksen 22.4.1997, dnro 942/2/97 mukaisessa esityksessä oli kysymys *tuomioistuimissa suoritettavista turvatarkastuksista*. AOA kiinnitti huomiota siihen, että julkisella vallalla on velvollisuus huolehtia julkisten oikeudenkäyntien ja niihin osallistuvien turvallisuudesta. Ongelmana oli kuitenkin se, että tuomioistuimissa suoritettavilta turvatarkastuksilta puuttui oikeudellinen perusta. Vajaa vuosi päätöksen jälkeen oikeusministeriö ilmoitti, että tarkoitus oli antaa hallituksen esitys laiksi turvatarkastuksista tuomioistuimissa viimeistään syyskuussa 1998.²²² Hallituksen esitys (HE 3/1999 vp) annettiin

²¹⁹ Ks. yleisemmin oikeusasiamiehestä lapsien oikeuksien valvojana Paunio (2001), 977–989.

²²⁰ Ks. myös Vuosikertomus 2006, 162. Ks. lisäksi Vuosikertomus 1998, 179, ja siinä mainittu apulaisoikeusasiamiehen päätös, jossa kiinnitettiin huomiota lastensuojelulain säännösten muutostarpeeseen.

²²¹ PeVL 5/2006 vp – HE 225/2004 vp.

²²² Ks. tarkemmin Vuosikertomus 1997, 81–82.

vuoden 1999 alussa²²³. Uusi laki turvatarkastuksista tuomioistuimissa tuli voimaan 1.1.2000.²²⁴

Vaikka edellä mainitussa tapauksessa ryhdyttiinkin oikeusasiamiehen esittämisiin lainsäädäntötoimiin, niihin kuluu vääjäämättä jonkin verran aikaa. Toisin sanoen tässäkin yhteydessä oikeusasiamiehen toiminta voi olla sisällöllisestä näkökulmasta hyvinkin vaikuttavaa, mutta ei välttämättä ajallisesta näkökulmasta. Esimerkiksi tässä tapauksessa apulaisoikeusasiamies oli esittänyt, että epäkohta oli korjattava viipymättä. Toisaalta on huomattava, että tässä ei ollut kyse yksittäisen lainkohdan hienosäädöstä, vaan kokonaan uuden lain saattamisesta voimaan, mikä ei voinut tapahtua käden käänteessä.²²⁵

Karumpi esimerkki ajallisesta vaikuttavuudesta on seuraava. Apulaisoikeusasiamiehet olivat jo vuosien ajan pitäneet tarpeellisena poliisin tiloissa säilytettäviä henkilöitä koskevien laintasoisten säännösten kehittämistä. Asiaa koskeva lausunto löytyy esimerkiksi vuoden 2001 kertomuksesta²²⁶. Tästä huolimatta asia ei edennyt suunnitellulla tavalla, koska vielä vuoden 2004 aikanaakaan asiasta ei ollut annettu hallituksen esitystä. Tällaisissa tapauksissa voi tietenkin väittää, että oikeusasiamiehen säännösvaikuttavuus ei ole ollut paras mahdollinen. Toisaalta liian pitkälle meneviin päätelmiin ei ole syytä mennä, koska hallituksen esityksen antamisen viivästyminen voi johtua mitä moninaisimmista syistä eikä siis suinkaan siitä, ettei oikeusasiamiehen ”painostusvoima” olisi ollut riittävä.

Vuonna 2005 annettiin kuitenkin hallituksen esitys (HE 90/2005 vp), joka koski nimenomaan *putkalakia*. Vaikka lainvalmistelutyö ei edennyt oikeusasiamiehen toivomalla tavalla ripeästi, hallituksen esitys ja lainsäädäntömuutos asiasta saatiin joka tapauksessa viimein aikaiseksi. Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta (841/2006) tuli voimaan 1.10.2006. On huomionarvoista, että eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa muistutetaan kriittisesti säädösvalmistelun viivästyisestä, koska tällainen ”huomautus” saattaa osaltaan vauhdittaa lain valmistelutyötä.

Esimerkkejä oikeusasiamiehen esitysten vaikuttavuudesta lakien uudistamiseen on huomattavasti enemmänkin. Seuraavaan on koottu koko tarkasteluajanjaksoilta tällaisia tapauksia. Ensinnäkin OA Lehtimaja kiinnitti vuonna 1996 huomiota *ulkomaalaislain* moniin epäkohtiin, minkä esityksen pohjalta lainsäädäntöä sittemmin korjattiinkin (dnro 1360/4/94)²²⁷. Vuonna 1997 OA Lehtimajan

.....

²²³ Tässä tuotiin myös selkeästi esille eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kanta asiassa.

²²⁴ Ks. myös Vuosikertomus 1997, 128–130, jossa korostetaan yllä mainittua asiaa henkilökohtaisen koskemattomuuden näkökulmasta.

²²⁵ Ks. ajalliseen vaikuttavuuteen liittyen myös Vuosikertomus 2006, 133, jossa viitattiin tullilain tullitarkastuksen edellytyksiä koskevan sääntelyn puutteellisuuteen. Samaan asiaan oli kiinnitetty huomiota jo vuonna 2005. Tullilain kokonaisuudistus oli kuitenkin valmisteilla.

²²⁶ Vuosikertomus 2001, 123. Ks. myös Vuosikertomus 1999, 152.

²²⁷ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 1996, 180–182 ja Vuosikertomus 1998, 256.

esitys asiassa, joka koski uskottua miestä rikosasiassa, päättyi oikeusministeriöstä eduskunnan lakivaliokunnalle tiedoksi (dnro 907/2/97). Eduskunnassa oli näet tuolloin käsiteltävänä asiaa sivuava esitys *rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyä alioikeuksissa* (HE 82/1995 vp) koskevaksi uudistukseksi.²²⁸

Vuonna 1998 AOA Paunio pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä ryhtymään toimenpiteisiin sairaanhoitokustannusten korvaamista koskevassa asiassa (dnro 1132/4/96). Pyyntö johtikin seuraavan vuoden alussa voimaan tulleeseen *sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista* annetun lain muutokseen. Samalla toteutettiin asetuksen muutos.²²⁹ Myös OA Lehtimajan kritiikki *moottori-ajoneuvoveroa* koskevaa lainsäädäntöä kohtaan johti lainsäädäntötoimiin (dnro 9/2/97)²³⁰.

Vuonna 1999 AOA Paunio joutui ottamaan kantaa muun muassa työnantajan ja oppilaitoksen tietoverkon käytön valvontaan (dnro 2016/2/98). Tältä osin esille nousi erityisesti *luottamuksellisen viestin suoja*. Tähän liittyen hallitus antoikin esityksen (HE 75/2000 vp) laiksi yksityisyyden suojasta työelämästä.²³¹ AOA Jonkan päätöksessä 2.2.1999, dnro 28/2/97 oli puolestaan kysymys ulosottohenkilökunnan osallistumisesta ostajana pakkohuutokauppaan. Tämänkin esityksen pohjalta ryhdyttiin lainsäädäntötoimiin.²³²

Vuonna 2000 AOA Paunio esitti päätökseen 29.12.2000, dnro 2822/2/99 liittyen lainsäädäntötoimia yksin tulleiden pakolaislasten oikeuksien toteuttamista silmällä pitäen. Asia johtikin hallituksen esityksen (HE 25/2001 vp) antamiseen eduskunnalle ja lainsäädäntötoimiin. Sisäasiainministeriö ilmoitti myös muista toimenpiteistä epäkohtien korjaamiseksi.²³³ Samana vuonna AOA Paunio toimitti oikeusministeriölle päätöksen Kansaneläkelaitoksen ruotsinkielisen palvelun turvaamisesta, jotta se otettaisiin huomioon silloin valmisteilla olleen kielilainsäädäntöuudistuksen yhteydessä²³⁴. Tämänkin esitys päättyi lainsäädäntötoimenpiteisiin^{235, 236}.



²²⁸ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 1997, 82–84 ja siinä mainittu päätös. Ks. myös Vuosikertomus 1997, 175–176, jossa oli kysymys sotainvalidien korvausjärjestelmän vaikeaselkoisuudesta sekä Vuosikertomus 1997, 282–283, jossa oli kysymys asemakaavan noudattamista koskevasta määräyksestä.

²²⁹ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 1998, 201–203 ja siinä mainittu päätös.

²³⁰ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 1998, 252 sekä HE 265/1998 vp.

²³¹ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 1999, 307 ja siinä mainittu apulaisoikeusasiamiehen päätös.

²³² Ks. lähemmin Vuosikertomus 1999, 208 ja HE 216/2001 vp. Ks. lisäksi Vuosikertomus 1999, 297 asevelvollisuuslain (364/2000) uudistukseen liittyen.

²³³ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2000, 209–211.

²³⁴ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2000, 351 ja siinä mainittu päätös.

²³⁵ Ks. tarkemmin HE 10/2001 vp.

²³⁶ Ks. myös Vuosikertomus 2000, 116–117, jossa käsitellään kurinpitörangaistusten yhdenmukaisuutta vankiloissa. Ks. tähän liittyen HE 13/2001 vp. Ks. lisäksi Vuosikertomus 2000, 295 ja 355.

Vuonna 2001 AOA Jonkka viittasi päätöksessään 5.6.2001, dnro 808/4/00 normipohjan ongelmallisuuteen ylioppilastutkinnossa ja sen rakennekokeilussa. Normipohjan ongelmallisuudessa oli kysymys erityisesti siitä, riittääkö asiassa asetustasoinen sääntely vai onko perustuslain 80 §:n mukaisesti sääntely nostettava lain tasolle. Hallitus antoikin loppuvuodesta 2001 esityksen (HE 212/2001 vp) *lukiolain* muuttamisesta.²³⁷ Samana vuonna OA Lehtimaja toi päätöksessään esille, että turvapaikanhakijan kotimaassa suoritettavan turvapaikkatutkinnan sääntely oli puutteellista²³⁸. Myöhemmin esitys johtikin lainsäädäntötoimiin. Samassa yhteydessä sisäasiainministeriö ilmoitti myös, että viireillä oli turvapaikkaohjeen uusiminen^{239, 240}.

Vuonna 2003 AOA Rautio kiinnitti huomiota huivin käyttöön passikuvassa. Hallituksen esityksessä (HE 25/2005 vp) AOA:n kannanotto tulikin huomioon otetuksi.²⁴¹ Toisessa tapauksessa OA Paunio kiinnitti huomiota siihen, että *aravalakiin* sisällytettiin säännös, jonka perusteella avustusluonteisten peruspäätöslainojen takaisinperintää voitiin eräissä tapauksissa kohtuullistaa²⁴².

Vuonna 2003 OA Paunio piti Lappeenranta-seminaarissa puheenvuoron kansalaisten perusoikeuksista julkisiin palveluihin. Tällöin hän korosti muun muassa sitä, että taloudelliset voimavarat on kohdennettava tavalla, joka mahdollistaa riittävien terveyspalveluiden toteutumisen. Samalla hän muistutti siitä, että kunnilla ei ole oikeutta olla järjestämättä esimerkiksi terveydenhuollon palveluita, joiden järjestämiseen ne on lailla veloitettu. Seuraavana vuonna annettiin hallituksen esitys (HE 77/2004 vp) laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta. Kysymys oli terveydenhuollon lainsäädännön muuttamisesta siten, että hoidon saatavuus turvataan eli *hoitotakuusta*. Mainitussa hallituksen esityksessä viitattiin myös eräältä osin OA Paunio-päätökseen dnro 488/4/00. Lisäksi OA oli sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuultavana (StVM 13/2004 vp), kun lainsäädäntöä käsiteltiin eduskunnassa. Hoitotakuuta koskeva laki tuli voimaan 1.3.2005. Tapaus kuvastaa hyvin sitä, kuinka monella rintamalla – niin virallisilla kuin epävirallisemmilla foorumeilla – oikeusasiamies voi pyrkiä vaikuttamaan tarpeelliseksi koetun lainsäädännön kehittämiseksi.

OA Paunio teki vuonna 2004 esityksen terveyspalvelujen järjestämiselvöllisyyttä koskevasta lainsäädäntömuutoksesta. Sitten hallitus antoikin eduskunnalle asiaa koskevan esityksen (HE 234/2006 vp) laiksi *kansanterveyslain*

.....

²³⁷ Ks. myös lukiolain (629/1998) 18 §.

²³⁸ 15.6.2001, dnro 1410/4/00.

²³⁹ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2001, 289 sekä HE 265/2002 vp ja ulkomaalaislain (301/2004) 97 §.

²⁴⁰ Ks. myös Vuosikertomus 2001, 346–347 ja siihen liittyen HE 1/2002 vp, jossa oli kysymys vaalilain (714/1998) muuttamisesta.

²⁴¹ Ks. lähemmin Vuosikertomus 2003, 241–242 ja siinä mainittu päätös. Ks. myös passilaki (671/2006).

²⁴² Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2003, 264–265 sekä HE 63/2004 vp.

muuttamisesta.²⁴³ AOA Jääskeläinen teki puolestaan esityksen *ulosottolain* täydentämiseksi siten, että sivullisen asema paranisi ulosotossa²⁴⁴. Pari vuotta myöhemmin hallitus antoi esityksen (HE 83/2006 vp), jossa AOA:n tähdentämä seikka oli otettu huomioon²⁴⁵.

AOA Jääskeläinen teki 28.2.2005, dnro 489/4/04 oikeudenkäyntiaineiston salassapidon rajaamisesta päätöksen, joka otettiin huomioon hallituksen esityksessä (HE 13/2006 vp) laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa²⁴⁶. Mielenkiintoinen yksityiskohta tässä hallituksen esityksessä on se, että siinä viitataan muutamaan muuhunkin oikeusasiamiehen päätökseen. Toisin sanoen oikeusasiamiehen esitykset ja päätökset voivat yhden ja saman lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä palvella laajemminkin lakiesityksen ja lain valmistelua.²⁴⁷

OA Paunio esitti päätöksessään 31.10.2006, dnro 3001/4/04, että *kansaneläkelakiin* lisättäisiin yksittäinen säännös, jossa säädettäisiin ulkomailta maksettavan työkyvyttömyyseläkkeen rinnastamisesta kotimaasta saataviin eläkkeisiin. Hallitus antoikin esityksen (HE 90/2006 vp), johon sisältyi myös tämän esityksen mukainen säännös. Eduskunta hyväksyi lain helmikuussa 2006.²⁴⁸ *Käväjäoikeuslain ja -asetuksen* täsmentämistä pidettiin tarpeellisena oikeustilan selventämiseksi, ja oikeusministeriön oikeushallinto-osasto ilmoittikin vuoden 2007 helmikuussa, että tarvittaviin toimenpiteisiin ryhdytään. AOA Jääskeläisen kannanotto ilmoitettiin toimitettavan samalla lainsäädäntöä valmistelevalle työryhmälle.²⁴⁹ Päätöksessään 13.9.2006, dnro 3492/4/04 AOA Jääskeläinen puolestaan katsoi, että julkista valtaa käyttävän turvatarkastajan ja viranomaisen yhteistyön oli perustuttava lakiin. Hallitus antoi sittemmin esityksen (HE 224/2006 vp) turvatoimilain muuttamisesta, ja laki on tullut voimaan kesäkuussa 2007.²⁵⁰

Suinkaan aina oikeusasiamiehen tekemiin lainsäädäntöesityksiin ei ole reagoitu positiivisesti. Esimerkiksi päätöksessä 16.12.1996, dnro 121/2/95 AOA Paunio esitti, että kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 42 §:ää tulisi täsmentää siten, että pakon käyttöä koskeva päätöksenteko, pak-

.....

²⁴³ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2006, 151.

²⁴⁴ Ks. tarkemmin 25.5.2004, dnro 1583/4/02.

²⁴⁵ Ks. myös Vuosikertomus 2004, 170–171. Yksityiskohtana mainittakoon, että ulosottolain neljäs vaihe on tulossa voimaan vuoden 2008 alussa.

²⁴⁶ Ks. myös HE 12/2006 vp.

²⁴⁷ Ks. myös Vuosikertomus 1999, 117 jossa jo viitataan siihen, että oikeusministeriö oli asettanut toimikunnan valmistelemaan oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaa lainsäädäntöuudistusta. Ks. lisäksi Vuosikertomus 2001, 105.

²⁴⁸ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2006, 176–177.

²⁴⁹ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2006, 89.

²⁵⁰ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2006, 212–213.

kotoimenpiteiden sisältö ja laajuus sekä perusteet pakon käytölle ilmenisivät laista. Sanottu lainkohta on AOA:n kannanotosta huolimatta edelleen samansisältöinen kuin sitä alun perin säädettäessä. Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto puolestaan ilmoitti, että tarvetta AOA:n esittämään lainsäädännön muutokseen ei ollut ja viittasi vastauksessaan henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanossa annettuun lakiin²⁵¹. Vastuu vartioinnista tauon aikana vanginkuljetuksissa antoi AOA Jääskeläiselle aiheen kysyä, onko normipohja vastuunjaossa riittävä. Rikosseuraamusvirasto päätyi vastauksessaan yksikantaan siihen, että selventävien normien laatimiseen ei ollut tarvetta.²⁵²

Myöskään aina oikeusasiamiehen kannanotot eivät ole johtaneet toivottuun lopputulokseen eduskunnan valiokunnissa. Tässä voidaan viitata esimerkiksi esitutkintalain muutokseen, jonka nojalla syyttäjä voi määrätä esitutkinnan lopetettavaksi, jos sen kustannukset nousisivat kohtuuttomiksi, tai jos on varsin todennäköistä, ettei syytteen nostamiseen tarvittavaa näyttöä tultaisi saamaan. AOA Jääskeläinen suhtautui tähän säännökseen eduskunnan lakivaliokunnassa kriittisesti.²⁵³

Aika ajoin oikeusasiamiehen kannanotto on johtanut myös *asetuksen tarkistamiseen tai täydentämiseen*, kuten siviilipalvelusmiesten henkilötietojen luovuttamista koskevassa tapauksessa. Puolustusministeriö ilmoitti AOA Jääskeläisen tiedustelun jälkeen, että asevelvollisuuslain soveltamisesta annettua asetusta tultaisiin täydentämään AOA:n viitoittamalla tavalla.²⁵⁴ Perusteettoman ulosottomaksun korvaamiseksi OA Lehtimaja esitti asetuksen säätämistä. Valtiovarainministeriö ilmoittikin, että veronkantoasetukseen oli suunnitteilla tarvittavat menettelysäännökset korvauksen maksamisesta.²⁵⁵ AOA Paunion päätös (1363/1997) muutettiin esitetyllä tavalla²⁵⁶. Mielenkiintoista tässä oli muun muassa se, että uudistus tapahtui jo saman kalenterivuoden kuluessa kuin AOA teki esityksensä²⁵⁷. Lisäksi on aiheellista mainita, että lain muuttaminen on samalla joskus johtanut myös siihen, että asetusta on muutettu^{258, 259}.



²⁵¹ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2006, 114. Kysymys oli salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta toisaalta eri vankiloiden välillä ja toisaalta vankiloiden ja Rikosseuraamusviraston välillä.

²⁵² Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2006, 120. Yllä mainittu tapaus kuvastaa sitä, että eräissä tapauksissa oikeusasiamiehen kannanotot ovat luonteeltaan kysymyksiä.

²⁵³ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2006, 94. Ks. myös esitutkintalain (449/1987) 4.4 §.

²⁵⁴ Vuosikertomus 2005, 169.

²⁵⁵ Vuosikertomus 1998, 251–252.

²⁵⁶ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2001, 266–267.

²⁵⁷ Yllä mainittu on ymmärrettävää siitä näkökulmasta, ettei asetuksen muuttaminen edellytä sellaista prosessia kuin lain muuttaminen edellyttää.

²⁵⁸ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1998, 202–203, jossa oli kysymys asiakasmaksuista annetusta laista ja asetuksesta.

²⁵⁹ Ks. muutoin esimerkiksi Vuosikertomus 2005, 185–186, joka koski lasten päivähoitoa koskevan asetuksen (239/1973) muuttamista.

Edelliseen vertautuu se, että ministeriö päätyy antamaan oikeusasiamiehen pyynnöstä päätöksen tai tarkistamaan sitä. Tässä voidaan viitata esimerkiksi tuotevalvontakeskuksen syrjivää kielitaitovaatimusta koskevaan päätökseen, jonka jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö antoi päätöksen (274/1997).²⁶⁰ Samalla tavalla voidaan viitata siihen, että oikeusasiamiehen kannanoton johdosta ministeriö päätyy muuttamaan määräyksiä^{261, 262}.

Eräissä tapauksissa oikeusasiamiehen esitys ei ole suoranaisesti johtanut lainsäädäntömuutoksiin, vaan viranomaiset ovat ilmoittaneet ryhtyneensä muihin toimenpiteisiin epäkohdan korjaamiseksi. Esimerkiksi, kun AOA Jääskeläinen esitti harkittavaksi sitä, olisiko riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain (616/1993) 2.2 §:n säännöstä metsästäjäntutkinnosta tarkistettava, maa- ja metsätalousministeriö ilmoitti edellyttäneensä Metsästäjäin keskusjärjestöltä metsästäjäntutkinnon kehittämistarpeiden selvittämistä.²⁶³ Mainittakoon, että tuo lainkohta on edelleenkin samansisältöinen kuin AOA:n viitattua tarpeeseen tarkistaa sen sisältöä.

Joskus on puolestaan viitattu siihen, että *lainsäädäntö on uudistumassa*, ja että ne epäkohdat, joihin oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota, ovat omiaan poistumaan uuden lain myötä. Esimerkiksi AOA Raution päätökseen 30.5.2005, dnro 1726/4/03, joka koski vankien perhe-elämän suojaa, liittyen Rikosseuraamusvirasto viittasi uuden vankeuslain voimaantuloon. Siinä säädettiin, että virasto antaa tarkemmat määräykset tapaamisten järjestämisestä. Toisaalta virasto toi samassa yhteydessä esille myös sen, että lasten tapaaminen voidaan määräyksessä ohjeistaa. Lisäksi virasto korosti vastauksessaan tarvetta lisätä vankeinhoidon ja lastensuojeluviranomaisten välistä yhteistyötä.²⁶⁴ Tämän luonteisissa tapauksissa onkin ymmärrettävää, ettei kiirehdiä lainsäädäntöuudistuksen edelle. Vastaavanlainen tapaus oli tullilain täsmentämistarve, jonka todettiin tulevan huomioonotetuksi tullilainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä²⁶⁵.

Joskus viranomainen on ilmoittanut lähtökohtaisesti, että se on jo ottanut huomioon ne epäkohdat, joihin oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota. Tässä voidaan viitata yhdenvertaisuuden puutetta *talous- ja velkaneuvonnassa* koskevaan AOA Jääskeläisen päätökseen 21.4.2005, dnro 848/2/04, johon antamassaan vastauksessa kauppa- ja teollisuusministeriö ilmoitti, että AOA:n pää-

.....

²⁶⁰ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 1997, 161–163.

²⁶¹ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1999, 372, jossa oli kysymys hirvieläimen ja karhun metsästyksessä ampujalta vaadittavasta ampumakokeesta annetusta määräyksestä.

²⁶² Ks. määräyksiin liittyen myös Vuosikertomus 2000, 118, 238 ja 346.

²⁶³ 29.10.2004, dnro 2586/4/02. Maa- ja metsätalousministeriö tosin ilmoitti myös itse jatkavansa asian selvittelyä.

²⁶⁴ Vuosikertomus 2005, 146.

²⁶⁵ AOA Jääskeläinen 30.3.2005, dnro 2972/4/03 ja Vuosikertomus 2005, 174.

töksessä esitetyjä kannanottoja oli otettu huomioon jo asetustasolla. Toisaalta kauppa- ja teollisuusministeriön vastauksesta ilmeni koko joukko muita toimenpiteitä, joihin oli pyrkimys ryhtyä epäkohtien poistamiseksi.²⁶⁶ *Ajoneuvoverolain* muuttamista koskevaan esitykseen antamassaan vastauksessa valtiovarainministeriö puolestaan kiinnitti huomiota jo toteutettuihin ja toisaalta tulossa oleviin toimenpiteisiin. Ministeriön mukaan nämä toimenpiteet olivat ensisijaisia toimenpiteitä epäkohtien nopeaksi korjaamiseksi, ja lainsäädännön uudistamiseen oli tarkoituksenmukaista ryhtyä vain, jos mainitut toimenpiteet eivät osoittautuisi kohdalleen osuneiksi.²⁶⁷

Ajoittain oikeusasiamiehen säännösesityksiin vastataan, että lainsäädännön uudistamista varten ollaan asettamassa *toimikunta tai työryhmä*.²⁶⁸ Kysymys saattaa olla tilanteesta, jossa jo ennen oikeusasiamiehen esitystä on päätetty lainsäädännön kokonaisuudistuksesta. Tällöinkään oikeusasiamiehen esitys ei ole suinkaan tarpeeton, jos sillä on pystytty kiinnittämään huomiota sellaiseen näkökohtaan, joka muutoin olisi jäänyt ottamatta huomioon uudistuksessa.²⁶⁹

Oikeusasiamiehen esityksiin tai lausuntoihin ei siis suinkaan aina ole reagoitu lainsäädäntötoimin. Tälle on esitetty muutamia perusteluja. Ensinnäkin on todettu, että voimassaolevassa lainsäädännössä otetaan jo ainakin tietyiltä osin huomioon ne epäkohdat, joihin oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota²⁷⁰. Toiseksi on saatettu pitää tarpeettomana, että asiassa ryhdyttäisiin lainsäädäntötoimiin. Esimerkiksi oikeusministeriön antamassa vastauksessa AOA Jääskeläisen päätöksen 26.8.2005, dnro 869/4/03 johdosta todetaan seuraavaa: ”Ulosottoasioissa ei ministeriön mukaan ole tarvetta luoda järjestelmiä, jotka oikeuttaisivat muut viranomaiset tapauksesta riippumatta ja oma-aloitteisesti ilmoittamaan ulosottovelallisia koskevia tietoja ulosottoviranomaisille sen lisäksi, mitä tällä hetkellä on jo ulosottolaissa säädetty.”²⁷¹

Kaiken kaikkiaan ministeriöiden ja muiden säännösvalmistelusta vastaavien viranomaisten tällaiset kannanotot taholta ovat kuitenkin jääneet vähäisiksi.²⁷² Erikseen on mainittava vielä tilanteet, joissa viranomainen – lähinnä siis ministeriö – on ilmoittanut ottavansa asian huolehtiakseen lainsäädäntötoimin, mutta kiinnittävänsä oikeusasiamiehen havaitsemaan epäkohtaan huomiota myös

.....

²⁶⁶ Vuosikertomus 2005, 155.

²⁶⁷ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2006, 206.

²⁶⁸ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2006, 130, jossa oli kysymys poliisitehtävien sääntelystä puolustusvoimissa.

²⁶⁹ Ks. lisäksi Vuosikertomus 1999, 255.

²⁷⁰ Vuosikertomus 2005, 163.

²⁷¹ Vuosikertomus 2005, 163–165.

²⁷² Ks. kuitenkin AOA Paunio 26.8.1996, dnro 1566/2/96 ja siihen sosiaali- ja terveysministeriön antama vastaus.

muilla keinoin²⁷³. Osin säännösesitysten toteutumatta jäämisen taustalla saattaa olla se, että valmisteluprosessi kaikkine vaiheineen on hidasta. Esimerkiksi suunnitelmat säätää peitetoiminnassa mukana olevan poliisimiehen toiminnasta eivät ole edenneet oikeusasiamiehen toivomalla tavalla.²⁷⁴

Edellä mainitun valossa voi muun muassa todeta sen, että oikeusasiamiehen esitykset ja lausunnot ovat luonteeltaan joskus lähellä *kysymyksiä*: olisiko tässä ja tässä tapauksessa aiheellista ryhtyä lainsäädännön tarkistamis- tms. toimenpiteisiin?²⁷⁵ Niinpä esimerkiksi oikeusasiamiehen toiminnan säännösvaikutavuutta ei pidä arvioida yksinomaan sillä perusteella, kuinka paljon hän lausunnoillaan ja esityksillään saa aikaan lainsäädännön muutoksia, vaan että hän herättää kriittistä keskustelua lainsäädännön tarkistamis- yms. tarpeista.

Toisaalta eräissä muissa tapauksissa säännösesitykset voivat olla *lähes velvoittavia*, vaikkeivät ne sitä oikeudellisesti olekaan. Tässä voidaan viitata AOA Jääskeläisen näkemykseen siitä, että kotiutuvien siviilipalvelusmiesten terveystietojen luovuttamisen säännöspohjaa tuli kiireellisesti täydentää, jos työministeriö ja puolustusvoimat katsovat perustelluksi jatkaa tietojenluovutuskäytäntöään. Esityksen johdosta asevelvollisuuslain soveltamisesta annettuun asetukseen (63/1951) lisättiinkin uusi säännös, 113 §.

3.4

Onko oikeusasiamiehen rooli lainsäädäntömuutoksissa kasvanut?

Pirke K. Koskisen (1997) mukaan perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen kasvassa myös oikeusasiamiehen merkitys lainsäädäntöasioissa voi muuttua. Esimerkiksi oikeusasiamies voi eduskunnan tietyn valiokunnan häntä kuullessa tuoda esille, vastaako lakiehdotus perus- ja ihmisoikeuksia.²⁷⁶ Toisaalta Koskinen korostaa, kylläkin jo vuonna 1997, etteivät oikeusasiamiehet ole olleet kovinkaan aktiivisia lainsäädäntöhankkeissa. Aloitteita on lähinnä tehty teemoista, jotka liittyvät luontevasti oikeusasiamiehen toimivaltaan. Tosin, jos kantelussa arvostellaan esimerkiksi sosiaalilainsäädännön puutteita ja ristiriitaisuuksia, oikeusasiamies voi vastata, ettei hän ole oikeutettu puuttumaan suoraan sanotunlaiseen asiaan, mutta joka tapauksessa oikeusasiamies voi tehdä valtioneuvostolle tai ministeriölle esityksen lainsäädännön korjaamiseksi.²⁷⁷

²⁷³ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1997, 282–283, jossa oli kysymys asemakaavan noudattamista koskevasta määräyksestä.

²⁷⁴ Ks. Vuosikertomus 2005, 111 ja Vuosikertomus 2006, 81.

²⁷⁵ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2006, 114, jossa oli kyse vankiasiakirjojen salassapidosta, ja jossa oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto ei katsonut olevan tarvetta muuttaa lakia, sekä Vuosikertomus 2006, 120, jossa oli kyse vartiointivastuusta tauon aikana vanginkuljetuksissa, ja jossa Rikosseuraamusvirasto katsoi, ettei selventävien normien laatimiseen ollut tarvetta.

²⁷⁶ Koskinen (1997), 40–41.

²⁷⁷ Ks. esimerkiksi Koskinen (1997), 41.

On mielenkiintoinen kysymys, onko oikeusasiamiehen rooli lainsäädäntö-hankkeiden eteenpäin viejänä aktivoitunut tarkasteluajanjakson kuluessa. Tätä voidaan yleispiirteittäin analysoida lähinnä vuosikertomusten ja niissä viitatus aineiston avulla. Toisaalta on syytä tarkastella, onko perus- ja ihmisoikeuksien painotus oikeusasiamiehen päätöskäytännössä näkynyt myös tällä sektorilla.

Oikeusasiamiehellä on lukuisia mahdollisuuksia kiinnittää huomiota siihen, *vastaako lainsäädäntö perus- ja ihmisoikeuksia*. Näitä ovat muun muassa vuotuinen toimintakertomus, lausunnot eduskunnan valiokunnille sekä valtioneuvostolle tehdyt esitykset lainsäädännön korjaamiseksi.²⁷⁸ On siis käytettävissä erilaisia potentiaalisia keinoja, joilla voidaan turvata se, että lainsäädäntö on sopuinnussa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.

Aluksi voidaan ottaa esimerkkejä esityksistä, joita on motivoitu perus- ja ihmisoikeuksista käsin. AOA Jääskeläinen esitti vuonna 2004 ympäristöministeriölle harkittavaksi, olisiko asukasvalintaa koskevaa normistoa tarpeen kehittää siten, että asukasvalinnat voitaisiin kaikissa tilanteissa tehdä sellaisilla perusteilla, jotka ovat laillisia, syrjimättömiä ja tarkoituksenmukaisia. Tässä tapauksessa oli kyse *yhdenvertaisuusperiaatteen* toteutumisesta. Samoin vuonna 2004 AOA Jääskeläinen teki maa- ja metsätalousministeriölle hirvieläinvahinkoja koskevan esityksen viitaten yhdenvertaiseen kohteluun²⁷⁹. Edelleen, OA Paunio on esittänyt sosiaali- ja terveysministeriölle sairaankuljetusten asiakasmaksuja koskevan lainsäädännön täsmentämisestä, jotta potilaiden oikeus yhdenvertaiseen kohteluun toteutuisi.²⁸⁰ Tällöin tuotiin esille samalla, että asiakasmaksut eivät saa siirtää palveluja niitä tarvitsevien tavoittamattomiin. Tässä tapauksessa funktiona on ollut tarve täsmentää lainsäädäntöä.²⁸¹ Lisäksi, AOA Rautio jätti lainsäätäjän pohdittavaksi yhdenvertaisuuden näkökulmasta pääsopijajärjestöjä suosivan jäsenmaksuperinnän hyväksyttävyyden. Oikeusasiamiehen mielipide sääntelyn tarpeesta saatettiin oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön henkilöstö-osaston tietoon.²⁸² Nämä tapaukset kuvastavat osaltaan, kuinka tärkeään asemaan yhdenvertaisuusperiaate on noussut lainsäädäntöesitysten motivoijana.

Toisaalta esille ovat nousseet muutkin perus- ja ihmisoikeudet. Esimerkiksi oikeusministeriölle annetussa lausunnossa korostettiin muun muassa *sananvapautta* tapauksessa, jossa oli kysymys viranomaisten asiakirjojen maksullisuudesta annettujen säännösten täsmentämisestä.²⁸³ OA Paunion kannanotossa 30.11.2004, dnro 2752/2/04 esitys koski puolestaan sitä, että valtioneuvos-

.....

²⁷⁸ Koskinen (1997), 58.

²⁷⁹ Jääskeläinen (2004), 22.

²⁸⁰ 28.6.2002, dnro 1618/2/02.

²⁸¹ Ks. myös Vuosikertomus 2004, 94, jossa viitatus käsityksen oikeusasiamies saattoi oikeusministeriön tietoon mahdollista lainsäädännön täsmentämistä varten.

²⁸² 19.11.2004, dnrot 774/4/02 ja 1205/4/03. Ks. myös Vuosikertomus 2004, 145–146.

²⁸³ OA Paunio 27.9.2004, dnro 1917/5/04. Ks. myös Vuosikertomus 2004, 46.

to selvittäisi, voidaanko *lasten ja vanhempien perus- ja ihmisoikeuksien* toteutumisesta edistää lailla oikeudesta saada ulkopuolista valvontaa lapsen ja vanhemman välisiin tapaamisiin. Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoittikin selvittävänsä yhdessä oikeusministeriön kanssa asian vaatimat lainsäädännön kehittämistarpeet.²⁸⁴ Joskus oikeusasiamies on joutunut ottamaan kantaa *valtioelinten väliseen työnjakoon* siinä, että lainkäyttäjät ei riistäisi lainsäätäjältä aloitetta muokata oikeustilaa²⁸⁵.

Mielenterveyslain säännösten täsmentämistä on puolestaan pidetty tärkeänä *itsemääräämisoikeuden* näkökulmasta: laista olisi ilmevä selkeästi kyseisen perusoikeuden rajoituksen laajuus ja sen täsmälliset edellytykset²⁸⁶. Oikeusasiamies joutui ottamaan tähän asiaan kantaa ainakin kolmeen eri otteeseen²⁸⁷. Myöhemmin hallitus antoi esityksen (HE 113/2001 vp), jonka myötä täsmennettiin mielen terveyslain säännöksiä itsemääräämisoikeuden rajoittamisesta. Oikeusasiamiehen kanslian panos mielen terveyslain uudistuksessa oli muutoinkin mittava. AOA Paunio otti nimittäin jo vuonna 1997 omasta aloitteestaan tutkittavaksi eristämisen käytön psykiatrisessa sairaalahoidossa. Tämän johdosta *selvitettiin* eristämisen ja lepositeiden käyttö maamme psykiatrisissa sairaaloissa. Selvityksen perusteella saatiin ensinnäkin kokonaiskuva toimenpiteiden käytön laajuudesta sairaalahoidossa. Toinen tärkeä havainto selvityksessä oli se, että toimenpiteiden käyttö vaihteli paljon alueellisesti. Vuonna 1998 AOA katsoikin selvityksiin nojautuen, että mielen terveyslakia oli täsmennettävä muun muassa, jotta laista kävisivät ilmi ne perusteet, joilla tahdosta riippumattomassa hoidossa olevan perusoikeuksia voidaan rajoittaa. Kokonaisuudessaan mielen terveyslain uudistus kuvastaa hyvin sitä, että oikeusasiamiesinstituutio voi tarjota panoksensa lainvalmisteluun laajemminkin kuin pelkästään informoimalla lainvalmistelijoina kanteluissa, omilla aloitteilla ja tarkastuksissa tekemistään yksittäisistä havainnoista.²⁸⁸

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta on jossain määrin kysymys myös lausunnoissa, joissa oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota *taannehtivuusongelmaan*²⁸⁹ sekä siihen, että pakkokeinon laaja tulkinta on omiaan johtamaan sen käyttöön pikarangaistuksena²⁹⁰. Käytännössä on ilmennyt myös perusoikeusrajoitusten sanelema tarve lainsäädännön *täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen*²⁹¹.

.....

²⁸⁴ Ks. myös Vuosikertomus 2004, 233.

²⁸⁵ OA Lehtimaja 6.2.1996, dnro 2088/2/95. Ks. myös Vuosikertomus 1996, 53–54.

²⁸⁶ AOA Paunio 30.12.1997, dnro 2704/2/97.

²⁸⁷ Ks. myös Vuosikertomus 1998, 197 ja 210.

²⁸⁸ Toisaalta yllä mainitunlaisten selvitysten tekeminen vaatii resursseja, ja varsinkin kanteluruuhkien kasvaessa laajojen selvitysten tekeminen voi hankaloitua.

²⁸⁹ Vuosikertomus 2004, 113–114.

²⁹⁰ Vuosikertomus 2004, 114.

²⁹¹ AOA Jääskeläinen 30.3.2005, dnro 2972/4/03 ja Vuosikertomus 2005, 174.

On kiinnitetty huomiota esimerkiksi siihen, miten poliisitehtävistä säännellään puolustusvoimissa²⁹². Samoin on huomautettu, että esimerkiksi poliisin toiminnan on perustuttava lakiin, ei alemman tasoisiin säädöksiin²⁹³. Muutoksenhakuoikeutta on myös jouduttu korostamaan, koska muutoin henkilöltä puuttuu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin²⁹⁴.

Perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottaminen ja aktiivinen edistäminen ovat omiaan lisäämään niitä ongelmia, jotka voivat aktualisoitua niin viranomais-toiminnassa kuin lainsäätämässä. Tätä taustaa vasten on ilmeistä, että oikeusasiamiehen rooli säännösesitysten tekemisessä on vahvistunut perusoikeusuu-distuksen myötä. Saman näkökannan puolesta puhuu se, että oikeudellisesti velvoittavien säännösten määrä on kasvanut ja näin ollen myös potentiaalisesti niiden säännösten määrä, joita koskevia muutos- ja uudistusesityksiä voi tehdä. Oikeusasiamiehelle on myös tehty enenevässä määrin kanteluita, minkä takia säännösten muutostarpeet voivat tulla hänen tietoonsa aikaisempaa paremmin²⁹⁵. Lisäksi – tosin tilastoihin perustumaton – katsaus säännösesityksiin antaa viitteitä siitä, että säännösesitykset ja säännösvaikuttavuus ovat oikeusasiamiehen toiminnassa tärkeässä asemassa, kuten jo tämän luvun alussa todettiin.

3.5

Olisiko oikeusasiamiehen aiheellista puuttua laajemminkin lainsäädännön kehittämiseen?

Voidaan esittää myös lähinnä oikeuspoliittiseksi luonnehdittava kysymys, olisiko oikeusasiamiehen aiheellista puuttua laajemminkin lainsäädännön kehittämiseen erityisesti esitysten avulla. Tätä on joskus korostettu oikeuskirjallisuudessa²⁹⁶. Olisiko esimerkiksi voimavaroja siirrettävä kanteluiden käsittelystä lainsäädäntöön vaikuttamiseen, mikä ehkä supistaisi kanteluruuhkia ja tehostaisi toimintaa? Säännösvaikuttamisen etuna voidaan pitää sitä, että se on kustannustehokkaampi menettelytapa kuin se, että asiaan otetaan jälkikäteen kantaa (esimerkiksi oikeusasiamiehen päätöksiin) lukuisassa joukossa tapauksia. Toisaalta tällöinkään ei päästä mihinkään siitä, että lainsäädäntö on aina epätäydellistä, joten myös tarve viranomaistoiminnan valvontaan on aina olemassa. Lisäksi oikeusasiamiehen säännösesityksissä voidaan ylittää hallinnonalarajoja, joten oikeusasiamiehen toiminta ei ole yhtä sektoroitunutta kuin lainvalmistelutyö perinteisesti on ollut.

²⁹² Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2006, 130 ja siinä mainittu päätös.

²⁹³ Vuosikertomus 2005, 122.

²⁹⁴ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2005, 155–156.

²⁹⁵ Toisaalta on tunnustettava, että kanteluruuhkat osaltaan heikentävät oikeusasiamiehen edellytyksiä säännösesitysten tekemiseen.

²⁹⁶ Esimerkiksi Heikki Karapuu tuo esille tämän suuntaisia argumentteja artikkelissaan ”Sosiaaliturva, oikeusturva, oikeusasiamies”.

On kuitenkin suhtauduttava varauksellisesti siihen, että oikeusasiamiehestä kehittyisi hyvinkin aktiivinen toimija lainvalmistelussa. Tämä johtuu jo siitä, ettei oikeusasiamiehen kansliassa ole tarvittavia voimavaroja tehdä laajoja lainsäädäntöesityksiä. On kokonaan eri asia kiinnittää huomioita lainsäädännön kehittämistarpeisiin kanteluissa ja tarkastuksissa havaittujen epäkohtien perusteella, kuin ryhtyä määrittelemään esimerkiksi sitä, miten tiettyjen sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisesta laissa olisi säädettävä.²⁹⁷

On myös otettava huomioon, että oikeusasiamies on ensisijaisesti laillisuusvalvoja, ja lainsäädännön kehittämisen suhteen hänellä on ainoastaan esityksenteko-oikeus lainsäädännön kehittämistä koskevissa asioissa. Näin ollen, jos hänen tehtäviään painotettaisiin huomattavassa määrin esityksenteko-oikeuden puolelle, oikeusasiamiehen rooli saattaisi jossain määrin hämärtyä²⁹⁸.

Lisäksi, jos oikeusasiamies ryhtyy erittäin aktiivisesti antamaan lainsäädäntöesityksiä, niiden painoarvo voi ajan myötä vähetä. Toisin sanoen, jos oikeusasiamies keskittyy esityksissään vain valikoiden laillisuusvalvojana havaitsemiinsa epäkohtiin, niiden korjaaminen lainsäädäntö- yms. toimin voi olla taatumpaa, koska tällöin oikeusasiamies ei menetä tässä toiminnassa uskottavuuttaan.

Edellä esitetyn perusteella ei ole löydettävissä yksiselitteisesti argumentteja sen puolesta, että oikeusasiamies ryhtyisi huomattavasti aktiivisemmaksi säännösesitysten tekemisessä.

.....

²⁹⁷ Toisaalta oikeusasiamiehen kansliassa on kiistatta oikeudellista asiantuntemusta laajempienkin uudistusten valmistelemiseksi. Asia erikseen on se, miten tämä asiantuntemus voi olla hyödynnettävissä, kun otetaan huomioon ajankäytölliset rajoitukset (erityisesti kanteluiden käsittelyn johdosta) sekä lainsäädäntöuudistusten kietoutuminen muihinkin kuin oikeudellisiin ongelmiin.

²⁹⁸ Oikeusasiamiehen roolin hämärtyminen nähtiin ongelmana myös kyselytutkimukseen annetuissa vastauksissa, kun viranomaisilta tiedusteltiin edellytyksiä laajentaa oikeusasiamiehen toimivaltaa.

4 Vaikutus viranomaistoimintaan

4.1 Alustavia näkökohtia

Millä perusteella voidaan arvioida oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutta viranomaistoimintaan? Esimerkiksi entinen apulaisoikeusasiamies *Ilkka Rautio* (2004, 16) on todennut, että salaisen virkatoiminnan osalta tilastot ja tarkastuskokemukset puhuivat sen puolesta, että positiivista kehitystä oli tapahtunut, vaikkei tilannetta vieläkään voitu pitää tyydyttävänä. Toisin sanoen tietyissä tapauksissa tilastoaineistokin voi auttaa hahmottamaan sitä, kuinka hyvin oikeusasiamies on pystynyt vaikuttamaan viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien käyttäytymiseen. Ikävä kyllä tässä tutkimuksessa ei ole ollut mahdollisuuksia hyödyntää tuota lähestymistapaa erityisesti dataongelmien takia.

Toiseksi vaikuttavuutta viranomaistoimintaan voidaan arvioida siitä näkökulmasta, miten oikeusasiamies on pystynyt asettamaan toimintansa painopisteen yhtäältä kanteluiden tutkimisen sekä toisaalta omien aloitteiden ja tarkastusten välillä. Ensin mainitusta käytetään nimitystä *reaktiivinen toimintatapa* ja jälkimmäisestä nimitystä *aktiivinen toimintatapa*.

Hyvin tärkeä näkökulma analysoitaessa oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutta suhteessa viranomaisiin ja muihin julkista tehtävää hoitaviin tahoihin on se, miten asianomaiset tahot ovat reagoineet oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Ovatko viranomaiset ilmoittaneet muuttavansa epätasmoiseksi osoittautunutta ohjeistusta? Ovatko viranomaiset suostuneet muihin korjauksiin toimenpiteisiin, joita oikeusasiamies on esittänyt tehtäviksi? Tai edelliseen osin liittyen, ovatko viranomaiset suostuneet siihen, että he maksavat korvauksen tai hyvityksen kantelijalle, jos oikeusasiamies on tätä suositellut? Edellä mainitut kysymykset kuvastavat oikeusasiamiehen toiminnan *sisällöllistä vaikuttavuutta*. Lisäksi on otettava huomioon toiminnan *ajallinen vaikuttavuus*: ovatko viranomaiset ryhtyneet toimenpiteisiin oikeusasiamiehen esittämässä aikataulussa?

Viranomaisvaikuttavuutta analysoitaessa on otettava huomioon se, miten työnjako oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan ja viranomaisen oman sisäisen valvonnan kesken on jaettu. Ymmärrettävästi oikeusasiamiehen voimavarat ovat rajalliset, joten esimerkiksi telepakkokeinojen käytön *suoraan valvontaan* ei ole edellytyksiä. Tämän vuoksi oikeusasiamiehen onkin tyydyttävä *pistokokeenomaisiin* valvontakeinoihin, kuten tutustumisiin telepakkokeinoja koskeviin päätöksiin ja muihin asiakirjoihin.²⁹⁹ Yleisemminkin on todettu, että esimerkiksi juuri poliisin omaa sisäistä valvontaa on pidetty pääosassa ja oikeusasia-

²⁹⁹ Vuosikertomus 2005, 83.

miehen laillisuusvalvonta on lähinnä sitä täydentävää.³⁰⁰ Valvonta voidaankin karkeasti jaotella viranomaisen *sisäiseen valvontaan* ja oikeusasiamiehen harjoittamaan *ulkoiseen valvontaan*.

Kyselytutkimuksessa ilmeni selvästi, että viranomaiset kokevat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan tarpeelliseksi hallinnonalan sisäisen valvonnan lisäksi³⁰¹. Täysin samaa mieltä asiasta oli 53,6 % vastaajista ja jokseenkin samaa mieltä 32,1 % vastaajista. Jokseenkin tai täysin eri mieltä oli vastaajista yhteensä ainoastaan 7,2 %. Oikeusasiamiehen suorittaman laillisuusvalvonnan tarvetta sisäisen valvonnan rinnalla perusteltiin erityisesti sillä, että näin luodaan luottamusta ja uskottavuutta viranomaistoimintaan. Sen sijaan kritiikkiä perusteltiin sillä, että ”kahdenkertainen valvonta” on omiaan johtamaan lukuisiin tarkastuksiin vuosittain (V56(POL)).

Lisäksi oikeusasiamiehen vaikutusta viranomaisten käyttäytymiseen hahmotetaan edellistä lainopillisemmalta kannalta. Toisin sanoen, ovatko eräät linjanvedot oikeusasiamiehen päätöskäytännössä vaikuttavuuden kannalta onnistuneita? Tässä tulevat kyseeseen erityisesti tulkinnot siitä, minkälaiset seikat vaikuttavat viranomaisten menettelyn moitittavuuteen ja siten rajanvetoon esimerkiksi käsityksen ja huomautuksen välillä. Lyhyesti: vaikuttavuutta voidaan arvioida osittain lainopillisestakin näkökulmasta sen perusteella, onko lain tulkinnalla pystytty edistämään oikeusasiamiesinstituution päämääriä. Toki tutkimuksen painopistettä ei voida ulottaa kovinkaan pitkälle tälle puolelle. On myös syytä panna merkille, että oikeusasiamiehen päätösten hyviä perusteluja on pidetty yhtenä kulmakivenä koko toiminnan vaikuttavuuden kannalta.

Viranomaisvaikuttavuuteen on monenlaisia mahdollisuuksia, vaikka tässä luvussa keskitytään niistä olennaisempiin. Esimerkiksi oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen osallistuminen erilaisiin seminaareihin tai neuvottelutalouksiin tarjoaa mahdollisuuden esittää tulkintakannanottoja siitä, miten lainsäädäntöuudistus vaikuttaa kansalaisten oikeusturvaan³⁰². Tällaista vaikuttamista voidaan pitää erittäin suositeltavana, koska siinä tavallaan ongelmiin puututaan jo ennen kuin niitä ehtii syntyä. Toisaalta tällaisten tulkintakannanottojen rajoituksena on se, että oikeusasiamiehen toimenkuvaan ei kuulu etukäteen hyväksyvä viranomaisohjeita tai -käytäntöä.

Ennen kuin siirrymme tarkastelemaan oikeusasiamiehen päätösten ja muun toiminnan vaikuttavuutta viranomaistoimintaan, on paikallaan peilata vallitsevaa tilannetta kyselytutkimuksessa esitettyjä yleisluonteisia kysymyksiä vasten. Ensinnäkin kyselyssä kartoitettiin mielipiteitä siitä, mihin suuntaan viranomaisten käsitys oikeusasiamiesinstituutiosta oli muuttunut kuluneiden

.....

³⁰⁰ Vuosikertomus 2005, 89.

³⁰¹ Kysymys 4.3.

³⁰² Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2004, 276.

kymmenen vuoden aikana³⁰³. Enemmistöllä, 52,4 %:lla, vastaajista käsitys oli muuttunut myönteiseen suuntaan, kun taas 13,1 % vastaajista ilmaisi käsityksensä muuttuneen kielteiseen suuntaan ja 31,0 % vastaajista kertoi käsityksensä säilyneen ennallaan. Yksityiskohtaisissa kommentteissa asiaa täsmennettiin muun muassa niin, että avoimuus toiminnassa oli lisääntynyt ja vastakkainasettelu vähentynyt (V34(PUO)). Todennäköisesti toiminnan käytännönläheisyyden paranemista kuvastaa seuraava toteamus: ”ymmärretään jo vähän elämääkin” (V41(POL)). Myös päätösten ymmärrettävyyttä ja ohjaavuutta kiiteltiin (V54(POL)). Lisäksi mahdollisuus kommentoida tarkastuksissa esiin tulleita asioita tuoreeltaan koettiin positiiviseksi (V58(VAN)). Toisaalta mainittiin aiheettomien kanteluiden määrän lisääntyneen (V56(POL)).

Vielä vakuuttavamman kuvan oikeusasiamiesinstituution tämän hetkisestä toimivuudesta tarjoaa kyselytutkimuksen tulos, jonka mukaan 85,5 % vastaajista on kokenut yhteistyön toimivan joko melko hyvin tai hyvin oikeusasiamiehen kanssa³⁰⁴. Ainoastaan 2,4 % vastaajista näki yhteistyön oikeusasiamiehen kanssa toimivan joko huonosti tai melko huonosti. Taulukossa 4.1 raportoidaan viranomaisten näkemykset oikeusasiamiehen toiminnasta yleisellä tasolla. Taulukossa esitetään kysymyksiin annettujen *eri mieltä* ja *samaa mieltä* -vastauksien osuudet³⁰⁵.

Taulukko 4.1 Viranomaisten käsitykset oikeusasiamiehen toiminnasta, prosenttiosuudet

Kysymys	Eri mieltä	Samaa mieltä
4.3 Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa tarvitaan oman sisäisen valvontanne lisäksi	7,2	85,7
4.12 Käsityksenne oikeusasiamiesinstituutiosta on muuttunut positiiviseen suuntaan kuluneiden kymmenen vuoden aikana	13,1	52,4
4.15 Oikeusasiamiehen ja edustamanne tahon välinen yhteistyö toimii hyvin	2,4	85,5

³⁰³ Kysymys 4.12.

³⁰⁴ Kysymys 4.15.

³⁰⁵ Täysin tai jokseenkin eri mieltä ja täysin tai jokseenkin samaa mieltä. Esitetyissä kyselytulosten yhteenvedoissa on jouduttu joskus muuttamaan kysymyksen muotoa alkuperäisestä, jotta taulukon vastausvaihtoehdot sopisivat kysymyksiin. Ks. tarkat kysymysmuodot liitteestä 1.

Asioiden vireille tulon suhteen oikeusasiamiehen toimintatavat voidaan jakaa reaktiivisiin ja aktiivisiin. Reaktiivisilla toimintatavoilla viitataan kanteluihin: oikeusasiamiehen tehtävänä on lähinnä antaa päätös tehdyistä kanteluista eikä hän voi sellaisenaan ohjata kanteluiden tekoa³⁰⁶. Aktiivisten toimintatapojen osalta oikeusasiamies voi suunnata voimavaransa erityisesti yleiseltä kannalta arvioiden merkittävien laillisuusvalvonta-asioiden tutkimiseen. Omat aloitteet samoin kuin tarkastukset ovat tässä suhteessa avainasemassa. Yksi tärkeä kysymys oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuuden arvioinnissa onkin se, kuinka onnistuneesti reaktiiviset ja aktiiviset toimintatavat ovat painottuneet. Oikeusasiamies saattaa näet tässä suhteessa olla ”puun ja kuoren välissä”, jos kanteluruuhkat estävät omien aloitteiden ja tarkastusten laajamittaisen käytön. Tässä tulee vastaan tarve analysoida voimassaolevan oikeustilan tarkoituksemukaisuutta ja kehittämistarpeita.

Tämän näkökulman merkitystä korostaa toisaalta se, että valtaosan kanteluista on todettu olevan ”pieniä” asioita. Sen sijaan tarkastusten ja omien aloitteiden on katsottu korostavan enemmän suuria linjoja ja oikeudenmukaisuushakuisuutta.³⁰⁷ Aktiiviset toimintatavat mahdollistavat näin ollen paremmin sen, että oikeusasiamiehen päätöskäytännössä voidaan ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeudet ja muutkin periaatteelliselta kannalta merkittävät linjaukset laillisuusvalvonnessa³⁰⁸. Lisäksi, jos mahdollisuudet tutkia asioita omina aloitteina heikkenevät, oikeusasiamiehen edellytykset puuttua julkisuudessa ilmenneisiin epäkohtiin murenevat, mikä ei voi olla ennen pitkää heikentämättä oikeusasiamiesinstituution legitimitettä. Tällä taas saattaa olla kauaskantoiset ja ikävät vaikutukset oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuuteen.

Miten viranomaiset ovat kyselyn perusteella kokeneet oikeusasiamiehen onnistuneen, kun hän on puuttunut hallinnonalan epäkohtiin?³⁰⁹ Kyselyyn vastanneista 63,1 % katsoi, että oikeusasiamies oli onnistunut puuttumaan olennaisimpiin epäkohtiin viranomaistoiminnassa (jokseenkin tai täysin samaa mieltä). Yksityiskohtaisissa kommentteissa sai erikseen kiitosta muun muassa se, että perusoikeuksiin oli kiinnitetty erityistä huomiota samoin kuin pakkokeinojen käytön edellytyksiin (V21(POL)). Myös esimerkiksi asianmukainen puuttuminen simputustapauksiin sai kiitosta (V24(PUO)). Toisaalta 15,5 % vastaajista oli täysin tai jokseenkin eri mieltä kyselyssä esitetyn väittämän kanssa. Kriittikkiä kohdistui muun muassa siihen, että tarkastelukulmaa ei ole uudistettu (V3(POL)), asioiden kantelulähtöisyys on aiheuttanut sen, että pieniin-

³⁰⁶ Myös oikeusasiamieheltä pyydetävät lausunnot voitaneen lukea reaktiivisiin toimintatapoihin.

³⁰⁷ Koskinen (1997), 72.

³⁰⁸ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1997, 23 ja Vuosikertomus 1998, 29. Toisaalta samassa yhteydessä tuodaan esille, että kanteluruuhkien purkaminen on vienyt edellytyksiä oma-aloitteiselta asioiden tutkimiselta.

³⁰⁹ Kysymys 3.5.

kin asioihin joudutaan puuttumaan (V25(POL)), ja että ”ammattikantelijat” aiheuttavat viranomaisille paljon työtä, vaikka kantelut olisivat perusteettomia (V52(POL)).

Vastaajilta kysyttiin myös, puuttuuko oikeusasiamies joskus liian pieniin asioihin. Tältä osin jokseenkin sama määrä vastaajista oli täysin tai jokseenkin eri mieltä (33,3 %) kuin jokseenkin tai täysin samaa mieltä (34,9 %). Kriittisestä näkökulmasta mainittiin päätösten teoreettisuus (V3(POL)) ja prosessiekonomisten syiden sivuuttaminen (V10(POL)). Toisaalta vastauksissa korostettiin esimerkiksi sitä, että ”*kaikki asiat ovat tärkeitä yksilön kannalta*” (V24(PUO)) ja sitä, että annettaessa käsitys pienikin asia voi olla hyvä tuoda esiin (V57(PUO)). Lisäksi tärkeä havainto on ollut se, että ”*puuttumiseen vaikuttavat osaltaan kantelijoiden esille ottamat asiat eikä niihin valvontaviranomaisen voi vaikuttaa*” (V54(POL)).

Joka tapauksessa laillisuusvalvonta tapahtuu pääosin tutkimalla kansalaisten kanteluita. Tämä näkökohta on tullut vahvasti esille myös analysoitaessa koko tilastoaineistoa tarkasteluajanjaksolta vuodesta 1996 vuoteen 2006. Samalla seuraava toteamus kuvastaa hyvin, mikä oma-aloitteisen tutkinnan merkitys käytännössä on ollut: ”Mahdollisuudet ... oma-aloitteeseen tutkintaan ovat kuitenkin hyvin rajoitetut.”³¹⁰ Mainittakoon, että omien aloitteiden lukumäärä on vähentynyt suhteellisesti olennaisesti siihen verrattuna, mikä tilanne oli oikeusasiamiesinstituution alkuvuosina maassamme. Esimerkiksi vuonna 1922 kanteluita tehtiin 66 ja omia aloitteita käsiteltiin 15, ja vastaavasti vuonna 1923 suhdeluku oli 45/19³¹¹.

Toisaalta kanteluiden merkitys laillisuusvalvonnassa vaihtelee asiaryhmästä toiseen. On myös tärkeää huomata, että tietyissä asiaryhmissä kanteluiden tekeminen ei ole toimiva tapa saada tietoon viranomaistoiminnan epäkohtia. Esimerkiksi tarkastuksilla on keskeinen rooli *salaisen toiminnan* asianmukaisuuden valvonnassa.³¹² Myös *lapsen oikeuksia* koskevissa asioissa on tärkeää, että oikeusasiamies ottaa itse omasta aloitteestaan näitä asioita tutkittavaksi: lapsillahan ei luonnollisesti ole samanlaisia mahdollisuuksia kuin aikuisilla valvoa omien oikeuksiensa toteutumista³¹³. Lisäksi voidaan viitata varusmiesten kanssa tarkastuksilla käytyihin keskusteluihin, koska ensinnäkin *varusmiesten* kantelukynnys lienee tavanomaista korkeampi, ja toiseksi, koska käytännön valossa varusmiesten kantelut ovat kuitenkin keskimääräistä useammin aiheellisia³¹⁴.



³¹⁰ Vuosikertomus 2004, 74.

³¹¹ Koskinen (1997), 22.

³¹² Ks. myös Rautio (2004), 16.

³¹³ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2004, 231.

³¹⁴ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1998, 212.

Aktiivisten toimintatapojen tärkeys nousee esille myös seuraavan kysymyksen myötä: Ovatko omasta aloitteesta esille nostetut asiat johtaneet toimenpiteisiin useammin kuin kanteluasioina vireille tulleet asiat? Kuten luvusta 5 tarkemmin ilmenee, kanteluista on johtanut toimenpideratkaisuihin huomattavasti pienempi osuus kuin omasta aloitteesta käsitellyistä asioista. Toisaalta on nähtävissä, että oma-aloitteisissa asioissa seuraamukset ovat olleet keskimäärin huomattavasti ankarammat kuin kanteluasioissa. Tätä silmällä pitäen ongelmalliseksi muodostuu se, jos oikeusasiamiehen voimavarat kuluvat lähes yksinomaan kanteluiden käsittelyyn. Tästä tullaan helposti vaatimukseen, että ratkaistavien kanteluiden määrälle on tehtävä jotakin: toisin sanoen tarve lisätä oikeusasiamiehen harkintavaltaa kanteluiden tutkinnassa on akuutti sääntelyongelma.

4.3

Miten viranomaiset ovat reagoineet oikeusasiamiehen toimenpidepyyntöihin?

Seuraavassa viranomaisvaikuttavuutta tarkastellaan lähtökohtaisesti eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksesta ilmenevän materiaalin perusteella. Jotta oikeusasiamiehen päätösten vaikuttavuuden analysointi olisi konkreettisempää, mukaan on otettu läpäisyperiaatteella näkökohtia, joita on tullut esiin eräille viranomaistahoille tehdyssä kyselytutkimuksessa (ks. taulukko 4.2)³¹⁵.

Taulukko 4.2 Miten oikeusasiamiehen päätöksiin reagoidaan?

Kysymys	Eri mieltä	Samaa mieltä
3.8 Oikeusasiamiehen päätökset otetaan huomioon paitsi kantelun kohteena olevassa tapauksessa, myös muutoin vastaavissa tapauksissa hallinnonalallamme	1,2	90,2
3.10 Oikeusasiamiehen ratkaisut otetaan sisäisessä koulutuksessamme laajalti huomioon	9,5	79,8
3.12 Hallinnonalallanne on hyödynnetty oikeusasiamiehen ratkaisuja toimintoja kehitettäessä melko paljon tai paljon	39,3	57,1
3.15 Hallinnonalallanne oikeusasiamiehen päätökset otetaan huomioon systemaattisesti	21,0	79,0
3.16 Oikeusasiamiehen päätösten huomioon ottaminen kehittynyt kuluneina vuosina positiiviseen suuntaan	8,6	65,4
3.17 Oikeusasiamiehen päätöksen sisältämän ohjauksen tai määräyksen toimeenpanoa seurataan yksikössänne	3,6	86,7

³¹⁵ Taulukossa on laskettu yhteen vastaajien osuudet, jotka ovat vastanneet joko eri mieltä tai satunnaisesti tai samaa mieltä tai systemaattisesti.

Käytettävissä oleva informaatio on tarjonnut mahdollisuuden arvioida vaikuttavuutta kahdesta näkökulmasta: vuosikertomusmateriaalista ilmenee, miten asianomainen viranomaisena on reagoinut oikeusasiamiehen toimenpidepyyntöön, eli tältä osin esille nousee *erityisvaikuttavuus*. Sen sijaan kyselytutkimus valottaa, miten oikeusasiamiehen päätökset ovat yleisemmin vaikuttaneet hallinnonalalla, eli näin päästään jossain määrin analysoimaan oikeusasiamiehen toiminnan *yleisvaikuttavuutta*. Toimintakertomukset ovat tosin ongelmallinen lähdepohja siksi, että viranomaiset usein tyytyvät ilmoittamaan, että oikeusasiamiehen esitysten mukaiset toimenpiteet ovat vireillä, mutta niitä ei ole vielä pantu täytäntöön.

Koska viranomaisten toimenpiteet muodostavat laajan kirjon erilaisia toimia, aineisto tarjoaa myös normatiivisuonteisen mahdollisuuden analysoida sitä, ovatko yksittäiset toimet vaikuttavia ja millä edellytyksin. Voidaan myös kysyä, onko kaikissa olosuhteissa käytetty hyväksi sellaista keinoa tai keinovalikoimaa, joka parhaiten poistaa havaitut epäkohdat. Keinovalikoimalla tarkoitetaan sitä, että viranomaistoimet eivät typisty yhteen, kuten ohjeistuksen täsmentämiseen, vaan ne sisältävät useanlaisia viranomaisen täytäntöön panemia toimenpiteitä, jotta tilanne saatettaisiin asianmukaiseksi.

On tärkeää pohtia myös niitä syitä, jotka ovat johtaneet siihen, että oikeusasiamies on joutunut puuttumaan esimerkiksi hyvän hallinnon vastaisiin menettelytapoihin tai vastaaviin epäkohtiin³¹⁶. *Petri Jääskeläinen* (2006) ja *Jukka Lindstedt* (2006) ovat kiteyttäneet syyt kolmeen ryhmään. Ensinnäkin joskus on kysymys puhtaasti tietämättömyydestä. Tällöin nousee luonnollisesti esille tarve kehittää ohjeistusta ja koulutusta viranomaisen piirissä. Toiseksi epäkohtiin ovat johtaneet asenteelliset ongelmat virkamiesten keskuudessa. Kolmanneksi henkilöstö- ja muut voimavarat on koettu puutteellisiksi.

Tätä syyerittelyä tukevat jossain määrin myös kyselytutkimuksen tulokset, joskin kysely on paljastanut eräitä muitakin yksityiskohtia ongelmien taustalla. Esimerkiksi kysymykseen siitä, mitkä seikat ovat aiheuttaneet sen, että oikeusasiamies on joutunut vuodesta toiseen kiinnittämään huomiota samanlaisiin epäkohtiin³¹⁷, esille nousivat muun muassa juuri edellä mainitut tietämättömyys, resurssien puute ja asennekysymykset. Toisaalta tietämättömyyden taustalla mainittiin useissa vastauksissa vastuuhenkilöiden vaihtuminen (esimerkiksi V9(POL), V35(PUO), V57(PUO), V73(PUO) ja V80(PUO)). Tämä ongelma oli aktualisoitunut erityisesti puolustusvoimissa.

Viranomaisilta tiedusteltiin myös syitä siihen, miksi nämä eivät ole hallinnonalallaan paljoltikaan hyödyntäneet oikeusasiamiehen ratkaisuja toimintoja kehitettäessä³¹⁸. Vaikka moni vastaaja toi esiin, että oikeusasiamiehen päätök-

.....

³¹⁶ Syiden erittely on tarpeen esimerkiksi problematisoitaessa sitä, minkälaiset toimenpiteet ovat tarkoituksenmukaisimpia havaittujen epäkohtien korjaamiseksi.

³¹⁷ Kysymys 4.1.

³¹⁸ Kysymys 3.14.

siä hyödynnetään tiiviisti, varsin monessa vastauksessa korostettiin sitä, että oikeusasiamiehen päätökset ovat usein yksittäistapauksia eikä niiden perusteella voi tehdä pidemmälle meneviä päätelmiä. Muun muassa seuraavia kommentteja nousi esiin:

- päätöksistä ei välttämättä tiedoteta hallinnossa (V10(POL) ja V47(VAN));
- koulutusta on jo muutoinkin siinä määrin, että ei ole aikaa perehtyä oikeusasiamiehen päätöksiin (V21(POL));
- asenteet ovat voineet hidastaa toimintojen kehittämistä (V54(POL)).

Samaa asiaa sivuaa vielä kysymys siitä, minkälaiset seikat ovat vaikeuttaneet lain mukaista viranomaiskäyttäytymistä asianomaisella hallinnonalalla³¹⁹. Vastajaat katsoivat, että toimintaa vaikeuttaa melko paljon tai paljon:

- lakien tulkinnanvaraisuus ja aukollisuus, 32,1 % vastaajista,
- lakien monilukuisuus, 50,0 % vastaajista,
- perus- ja ihmisoikeuksien epäselvä suhde lainsäädäntöön, 25,3 % vastaajista,
- lainsäädännön jatkuvat muutokset, 50,0 % vastaajista.³²⁰

4.3.1

Ajallinen vaikuttavuus

Jo johdantoluvussa on tehty erottelu sisällöllisen ja ajallisen vaikuttavuuden välillä. Viimeksi mainitulla viitataan siihen, saavutetaanko toimenpiteellä aiottu tavoitteet *toivotussa aikataulussa*. Ajallista vaikuttavuutta voidaan eritellä hieman pidemmälle. Ensinnäkin *ilmoitusviiveellä* tarkoitetaan aikaväliä, jonka kuluessa viranomainen ilmoittaa oikeusasiamiehelle, mihin toimenpiteisiin se aikoo ryhtyä tai on jo ryhtynyt tilanteen korjaamiseksi. *Täytäntöönpanoviiveellä* tarkoitetaan puolestaan aikaväliä, jonka kuluessa viranomainen on ryhtynyt konkreettisiin toimenpiteisiin tietyn epäkohdan poistamiseksi.

Tavallisesti ilmoitusviive on lyhyempi kuin täytäntöönpanoviive. Esimerkiksi patentti- ja rekisterihallitus ilmoitti osakepääomien maksuvalvontaa koskevassa asiassa asianmukaisesti oikeusasiamiehen asettamassa ajassa, että osakeyhtiöiden rekisteritiedot pyritään saamaan ajan tasalle mahdollisimman pian. Tämän arvioitiin vievän aikaa vähintään kahdesta kolmeen vuoteen. Toisin sanoen *tietyt konkreettiset toimenpiteet ovat jo luonteensa puolesta niin aikaa vieviä*, ettei viranomaiselta voi edellyttää välitöntä puutteiden korjaamista.³²¹

³¹⁹ Kysymys 4.2.

³²⁰ Vastausvaihtoina olivat lisäksi ei lainkaan, jonkin verran tai en osaa sanoa.

³²¹ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2000, 363–364 ja siinä viitattu päätös.

Käytännössä on hankalaa arvioida, missä ajassa menettely on saatettava asianmukaiseksi. Esimerkiksi päätökseen 23.6.2005, dnro 2069/4/04 liittyen AOA Jääskeläinen joutuikin toteamaan, ”että verohallinnon puhelinneuvonta tulisi järjestää kaikilta osin maksuttomaksi heti, kun se on mahdollista.”³²² Tältä osin oikeusasiamies joutuu toimimaan paljolti viranomaisilta saamansa informaation varassa, eikä hän näin ollen pysty täsmällisesti määrittelemään, mihin mennessä korjaaviin toimenpiteisiin olisi ryhdyttävä. Konkreettisia aikamääreitä onkin vaikea asettaa: viranomaiset ilmoittavat ryhtyvänsä oikeusasiamiehen esittämiin muutoksiin mahdollisimman nopealla siirtymäajalla³²³. Myös viranomaisten antamat ilmoitukset siirtymäajasta vaihtelevat tapauksesta toiseen. Esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen puhelinpalvelun maksullisuutta koskevassa asiassa Kela ilmoitti 22.9.2006 siirtymäajan kestävän vuoden 2007 loppuun saakka.³²⁴

Ajalliseen vaikuttavuuteen on vaikuttanut myös se, aiotaanko korjaavat toimet toteuttaa *osauudistuksena*, joka koskee vain asianomaista epäkohtaa, vai osana *kokonaisuudistusta*, johon sisältyy muitakin toimenpiteitä. Jos kyse on kokonaisuudistuksesta, voidaan pitää jossain määrin perusteltuna, että korjaavia toimia ei toteuteta aivan yhtä nopeasti kuin osauudistuksessa.³²⁵ Selvää tieteenkin on, että tällöinkään epäkohtien korjaamista ei voida lykätä loputtomiin kokonaisuudistustarpeeseen viitaten. Osin tähän liittyen esimerkiksi ohjeistuksen uudistamista on jouduttu lykkäämään, koska asiaa koskeva lainsäädäntöuudistus on ollut parhaillaan vireillä³²⁶.

Eroa ilmoitus- ja täytäntöönpanoviiveen välillä on korostanut vielä se, että oikeusasiamiehen kertomuksiin sisältyy usein kyllä maininta viranomaisen ilmoituksesta aiotuista toimista, mutta toisaalta ei vielä mainintaa niistä konkreettisista toimenpiteistä, joihin viranomainen on asiassa ryhtynyt. Tämän voi hyvinkin väittää haittaavan oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuuden arviointia ja samalla toiminnan jälkiseurantaa.

Ilmoitusviiveen on pitkälti sanellut aikataulu, jossa oikeusasiamies on pyytänyt viranomaisilta tietoa siitä, mihin toimenpiteisiin nämä aikovat ryhtyä tilanteen korjaamiseksi. Nämä ilmoitukset onkin muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta toimitettu oikeassa ajassa. Kuriositeettina voidaan mainita kuluttajavalituslautakunnalle tehty esitys, johon jätettiin määräajassa vastaamatta. Tämän taustalla oli kuitenkin se, että kuluttajavalituslautakunnalle ei ollut saapu-

³²² Ks. lähemmin Vuosikertomus 2005, 242–243.

³²³ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2006, 184–185 ja siinä mainittu päätös, jossa oli kysymys hyvän hallinnon vastaisesta puhelinneuvonnan maksullisuudesta.

³²⁴ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2006, 215–216.

³²⁵ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2004, 184.

³²⁶ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1997, 223–224.

nut oikeusasiamiehen kirjettä asiasta³²⁷. Tosin ilmoitukset on usein toimitettu oikeusasiamiehen asettaman määräajan lopussa. Toki on myös tapauksia, joissa ilmoitus on tullut hyvissä ajoin ennen määräajan päättymistä. Esimerkiksi OA Paunion päätöksessä 31.8.2004, dnro 188/2/02 toimenpide-esitykseen vastaamisen määräaika oli määrätty päättymään 31.12.2004, mutta vastaus tuli jo 5.10.2004³²⁸. *Ilmoitusviiveen valossa siis oikeusasiamiehen toiminnan ajallinen vaikuttavuus on osoittautunut hyväksi.*

Lisäksi on pantava merkille, että ajallinen vaikuttavuus ei suinkaan aina tarkoita sitä, että oikeusasiamiehen toimenpide-esityksen mukainen toimi tulee toteutettua tietyssä ajassa. Kysymys voi olla näet pidemmälle aikavälille ajoittuvasta menettelyn seurannasta. Esimerkiksi, kun viranomaisen ottaa käyttöönsä uuden järjestelmän, ei sen toimivuudesta voida tehdä päätelmiä välittömästi, vaan on paikallaan seurata sen vaikutuksia pidemmällä aikavälillä³²⁹.

Kyselytutkimuksessa kiinnitettiin myös huomiota siihen, toteuttavatko viranomaiset oikeusasiamiehen havaitsemat epäkohdat yksikössä mahdollisimman nopeasti³³⁰. Lähes 85 % kaikista vastaajista oli joko jokseenkin tai täysin samaa mieltä, ja ainoastaan 1,2 % täysin eri mieltä. Yksityiskohtaiset kommentit paljastavat asiasta kuitenkin jotakin enemmän. Esimerkiksi, jos korjaavat toimenpiteet vaativat resursseja, niiden toimeenpano vaatii enemmän aikaa kuin jos epäkohtien korjaaminen ei vaadi käytännössä voimavaroja (V21 (POL))³³¹. Edellinen vastaaja tähdensi myös sitä, että asenteisiin vaikuttaminen perusoikeus- ja oikeusturva-asioissa vie vääjäämättä aikaa. Vastauksissa korostettiin myös sitä, että loppukeskustelussa oikeusasiamieheltä saatu välitön palaute tarkastuksissa havaituista epäkohdista on omiaan vauhdittamaan epäkohtien korjaamista (V24 (PUO)). Lisäksi tuotiin esille, ”ettei oikein voi muutenkaan tehdä” (V19 (VAN)). Viimeksi mainittu kuvastaa hyvin oikeusasiamiehen kannanottojen arvoaltapohjan vahvuutta.

4.3.2

Sisällöllinen vaikuttavuus

Oikeusasiamiehen toimenpide-esitysten johdosta tehdyt toimet voitaisiin jakaa varsin monella perusteella. Yksi perustavaa oleva jaottelu on puhua *korjaavista toimenpiteistä* ja *informointitoimenpiteistä*. Ensin mainittu sisältää esimerkiksi sen, että ulosottoasiassa liikaa peritty rahasumma palautetaan velalliselle. Infor-

³²⁷ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2000, 366–367.

³²⁸ Vastausta tosin täydennettiin vielä 13.12.2004.

³²⁹ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2004, 244–245, jossa oli kysymys SAHA-järjestelmään siirtymisestä Kansaneläkelaitoksen toimistoissa.

³³⁰ Kysymys 2.6.

³³¹ Ks. myös V62 (POL).

mointitoimenpiteiden kohdalla kysymys on esimerkiksi siitä, että viranomaisen saattaa oikeusasiamiehen päätöksen tiedoksi ja selvittää käytettävissä olevat oikeussuojakeinot kantelijalle. Seuraavassa viranomaisten toimenpiteitä on kuitenkin eritelty hienojakoisemmin.

Seuraava tapaus ilmentää informointitoimenpiteitä. Todistajan koskemattomuutta koskevan AOA Raution päätöksen 9.9.2005, dnro 2389/4/03 johdosta sisäasiainministeriön poliisiosasto päätyi lähettämään alaiselleen hallinnolle *kirjeen*, jossa se kehotti poliisin lääninjohtoja, valtakunnallisia yksiköitä ja poliisioppilaitoksia ottamaan apulaisoikeusasiamiehen päätöksen toiminnassaan ja koulutuksessaan huomioon. Toisaalta poliisiosasto korosti, että ohjeiden ja määräysten tarkistaminen ei ollut näiltä osin tarpeen.³³² Mainitseminen arvoisen piirre tässä tapauksessa on se, että apulaisoikeusasiamies jätti puhtaasti sisäasiainministeriön harkintaan sen, mihin käytännön toimenpiteisiin päätös antoi aihetta.

Oikeusasiamiehen toimenpide-esitykset voivat olla periaatteessa hyvin yksityiskohtaisia ja tuoda esille tarkasti esitetyt toimet. Tältä osin voidaan puhua, kuten aikaisemmin säännösvaikutavuuden yhteydessä, *yksityiskohtaisista esityksistä*. Esimerkin tarjotkoon OA Lehtimajan päätös 28.2.1997, dnro 1248/2/96, jossa verohallituksen edellytettiin huolehtivan siitä, että lääninverovirastojen on mahdollista selvittää lääninoikeudelle osoitetun valituksen vireilletulopäivä ilman että käsittelyaikaan enää luetaan verotuksen oikaisulautakunnassa kulu- nutta aikaa³³³.

Toisen ääripään muodostavat *avoimet toimenpide-esitykset*, joissa oikeusasiamies pyytää kyllä toimenpiteisiin ryhtymistä mutta yksilöimättä lainkaan niitä konkreettisia toimia, joihin viranomaisen tulisi ryhtyä. Esimerkiksi OA Lehtimajan päätöksessä 24.8.1998, dnro 598/2/96 oikeusasiamies tyytyi pyytämään pääesikunnalta tietoa siitä, ”mihin periaatelinjauksiin tai käytännön toimiin oikeusasiamiehen esittämät näkökohdat olivat mahdollisesti antaneet aihetta”.³³⁴ Verohallitus viittasi puolestaan vastauksessaan oikeusasiamiehelle varsin moniin konkreettisiin keinoihin, joilla veronpalautusten perillemeno voidaan turvata.³³⁵ Tällaisissa tapauksissa on ilmeistä, ettei oikeusasiamies voi esittää niitä konkreettisia toimenpiteitä, joihin verohallinnossa olisi ryhdyttävä, koska paras asiantuntemus keinoista on kuitenkin viranomaistaholla itsellään. Toisin sanoen erityisvaikuttavuus ja vaikuttavuus yleisemminkin voisi kärsiä, jos oikeusasiamies ei jättäisi viranomaisille harkinnanvaraa tarkoituksenmukaisimpien toimenpiteiden kartoituksessa ja käyttöönnotossa.

.....

³³² Vuosikertomus 2005, 134–135.

³³³ Verohallitus ilmoittikin myöhemmin, että valitusten käsittelyaikoihin oli kiinnitetty erityistä huomiota, ks. tarkemmin Vuosikertomus 1997, 250.

³³⁴ Vuosikertomus 1998, 217.

³³⁵ Vuosikertomus 1996, 161–163 ja siinä mainittu oikeusasiamiehen päätös.

Käytännössä on havaittavissa molemmantyyppisiä toimenpide-esityksiä sekä esityksiä, jotka jäävät yksityiskohtaisten ja avointen esitysten välimaastoon. Samalla on pantava merkille, että yksi ja yhdenlainen esitysmuoto ei ole suinkaan ainut oikea, vaan tarkoituksenmukaisinta esityksen muotoa on eriteltävä tapauskohtaisesti.

Eräistä korjaavista toimenpiteistä

Korjaavista toimenpiteistä on aiheellista tehdä muutama reunahuomautus. Ensinnäkin korjaaviin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä jo sinä aikana, kun asiaa tutkitaan oikeusasiamiehen kansliassa. Toisaalta korjaaviin toimiin voidaan ryhtyä vasta, kun oikeusasiamies on tehnyt asiasta toimenpide-esityksen. Ensin mainittu on luonnollisesti ajallisen vaikuttavuuden kannalta toivottavampi lopputulos. Tosin joskus kysymys voi olla siinä määrin tulkinnanvaraisesta tilanteesta, että viranomaiset lopulta katsovat perustellummaksi odottaa oikeusasiamiehen kannanottoa. Erikseen kannattaa mainita vielä tapaukset, joissa korjaavat toimenpiteet eivät enää tule kysymykseen.

Aika ajoin viranomainen saattaa siis oikaista tekemänsä virheen omasta aloitteestaan jo siinä vaiheessa, kun oikeusasiamies on puuttunut siihen selvityspyynnöin. Esimerkiksi jo kantelun johdosta nimitysmuistion laatiminen oli otettu käyttöön ja käytännöksi esteellisyyttä virkanimitysasiassa ja nimityksen perustelemista koskevassa asiassa poliisilaitoksella³³⁶. Tällaiset korjaavat toimenpiteet kuvastavat osaltaan, että oikeusasiamiehen vaikuttavuutta ei voida arvioida pelkästään toimenpideratkaisujen ja niiden määrän perusteella³³⁷.

Jos tarkasteluajanjakso ulotetaan aina 1980-luvun alkuun saakka, on havaittavissa, että käsittelyaikana tapahtuneiden korjausten lukumäärä on alentunut³³⁸, vaikka toki tässäkin on ollut vuosittaista vaihtelua.³³⁹ On myös hyvä ottaa huomioon, että oikeusasiamiehen toiminnassa on pidetty nimenomaan tärkeänä virheellisen oikeustilan korjaamista, ei suinkaan virheiden metsästämistä.³⁴⁰ Tämän vuoksi, jos viranomainen on ryhtynyt toimenpiteisiin virheen korjaamiseksi, ei virheeseen ole aina reagoitu välttämättä sen enempää.

Arvatenkin korjaavia toimenpiteitä on edellytetty ajoittain sen vuoksi, että viranomaismenettely ei ole ollut sopusoinnussa perusoikeuksien kanssa. Esimerkiksi AOA Jääskeläisen päätöksessä 31.12.2005, dnro 2069/4/04 kritisoiitiin

³³⁶ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2004, 147.

³³⁷ Näin esimerkiksi Vuosikertomus 1998, 31–32.

³³⁸ Tältä osin kysymys voi tosin olla myös tilastoinnin puutteellisuuksista, joten liian pitkälle meneviä päätelmiä yllä mainitun perusteella ei pidä tehdä.

³³⁹ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2000, 379.

³⁴⁰ Ks. esimerkiksi Koskinen (1997), 75 ja hänen viittaamansa lähde.

verohallinnon puhelinneuvontaa siitä, että se ei siitä asiakkaille aiheutuvien ylimääräisten kustannusten takia täyttänyt perusoikeutena olevaan hyvään hallintotapaan kuuluvaa ja hallintolaissa säädettyä neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta.³⁴¹ Verohallitus reagoi kritiikkiin aluksi siten, että erityyppiset soittajat saatettiin toisiinsa nähden tasapuoliseen asemaan, mutta puhelun hinta jätettiin, kuten Verohallituksen vastauksessa todettiin, kohtuulliseksi. Oikeusasiamies kritisoi tätä, koska uudetkaan palvelunumerot eivät olleet lain edellyttämällä tavalla maksuttomia. Niinpä Verohallitus lopulta ilmoitti siirtyvänsä maksuttomaan puhelinneuvontaan.³⁴²

AOA Rautio teki esityksen *Rikosseuraamusvirastolle* siitä, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt havaittujen virheiden ja epäkohtien korjaamiseksi.³⁴³ Virasto ilmoittikin pyydytyssä ajassa, vuoden 2004 joulukuun loppuun mennessä, että varsinaiset päätökset asian suhteen tehdään maaliskuun loppuun 2005 mennessä. Tässä tapauksessa tulee samalla hyvin esille se, että täytäntöönpanoviive venyy helposti pidemmäksi kuin ilmoitusviive.

Seuraavaan on koottu ”lyhyen kaavan mukaan” esimerkkejä siitä, minkälaisin toimin viranomaiset ovat oikeusasiamiehen pyynnöstä korjanneet erilaisia epäkohtia:

- glaukoomapotilaiden hoidossa ilmennyt epäkohta oli korjaantunut sinä aikana, kun asiaa käsiteltiin oikeusasiamiehen kansliassa³⁴⁴,
- sosiaali- ja terveysaseman ruotsinkielisessä asiakaspalvelussa ilmenneisiin ongelmiin oli puututtu asianmukaisella tavalla, joten apulaisoikeusasiamies tyytyi ainoastaan kiinnittämään sosiaali- ja terveyskeskuksen huomiota ihmisten kielellisten perusoikeuksien kunnioittamiseen vastaisuudessa³⁴⁵,
- kaupungissa oli luovuttu käytännöstä myöntää vaikeavammaisille henkilöille kuljetuspalveluja ainoastaan oman asuinkunnan alueelle.³⁴⁶

³⁴¹ Ks. myös AOA Jääskeläinen 3.11.2005, dnro 382/4/04.

³⁴² Vuosikertomus 2005, 242–243.

³⁴³ 31.8.2004, dnro 2252/4/02.

³⁴⁴ OA Paunio 29.4.2004, dnro 676/4/02 ja Vuosikertomus 2004, 218–220.

³⁴⁵ AOA Rautio 2.2.2004, dnro 328/4/02. Ks. myös OA Lehtimaja 13.10.1997, dnro 1188/4/97 ja AOA Rautio 30.9.2004, dnro 552/4/03, joissa oli myös kieliasioista.

³⁴⁶ AOA Paunio 6.5.1998, dnro 2617/4/96. Ks. myös Vuosikertomus 1998, 158.

Erilaiset korvaus- ja hyvitysasiat ovat olleet yksi, tosin harvakseltaan toistuva asiaryhmä oikeusasiamiehen toiminnassa. Jos oikeusasiamies näiltä osin on suosittelut korvauksen maksamista tai muuta sellaista taloudellista suoritusta, on se yleensä viranomaistaholla toteutettu.³⁴⁷ Esimerkiksi AOA Jääskeläisen päätöksessä 5.2.2004, dnro 737/4/03 oli kysymys tilityksessä tapahtuneen virheen korjaamisesta. Tässä tapauksessa AOA pyysi ulosottovirastoa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se oli asiassa ryhtynyt. Myöhemmin saapuikin ilmoitus, jonka mukaan velalliselta liikaa peritty summa oli maksettu takaisin, ja lisäksi AOA:n päätös oli toimitettu velalliselle tiedoksi ja tälle oli myös selvitetty hänen käytettävissään olevat oikeussuojakeinot.³⁴⁸ Toisaalta on havaittavissa, että korvaus- ja hyvityssuosituksia ei tehdä enää nykyisin siinä määrin kuin tarkasteluajanjakson alkuvuosina.

Tällaiset tapaukset ilmentävät sitä, että toiminnan ei tarvitse rakentua muodollis-oikeudellisesti velvoittavien säännösten varaan, vaan kyse voi olla pareminkin arvovaltaan nojaavasta toiminnasta ja siten vaikuttavuudesta.³⁴⁹ Samalla voidaan kysyä, tarvitseeko oikeusasiamiehen toimivaltaa muuttaa siten, että hänen olisi mahdollisuus määrätä korvauksista tai vastaavista hyvityksistä? Jos näet käytännössä kuitenkin oikeusasiamiehen suosituksia noudatetaan, tarve kehittää lainsäädäntöä on kyseenalainen. Toisaalta on myönnettävä, että korvauksia ja hyvityksiä koskevia tapauksia ei ole kovinkaan paljoa edes koko tarkasteluajanjakso huomioon ottaen. Tässä valossa voidaan myös kysyä, toimisiko lähinnä oikeusasiamiehen arvovaltaan nojaava järjestelmä, jos näitä tapauksia olisi selvästi nykyistä enemmän?³⁵⁰

OA Lehtimaja on päätöksessään 24.5.1999, dnro 838/4/96 kiinnittänyt huomiota eräisiin kriteereihin harkittaessa korvauksen tai hyvityksen maksamista kantelijalle. Erityisesti tärkeässä asemassa oli se, että korvausvaatimuksen tueksi oli esitetty asiallisia perusteita. Tällä perusteella OA toivoi päästävän sovinnolliseen ratkaisuun. Toisaalta, jos korvausvaatimus olisi hylätty, OA pyysi, että se olisi perusteltu asianmukaisesti.³⁵¹



³⁴⁷ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2004, 56.

³⁴⁸ Ks. myös Vuosikertomus 1996, 61, Vuosikertomus 1998, 168, Vuosikertomus 1999, 148, 211 ja 315, Vuosikertomus 2000, 370–373, Vuosikertomus 2001, 149 ja 171, Vuosikertomus 2002, 131 ja 137 sekä Vuosikertomus 2004, 173–174.

³⁴⁹ Yllä mainittua silmällä pitäen voidaan puhua muodollisesti ja tosiasiallisesti velvoittavista oikeuslähteistä, Määttä (2005), 25–26. Tässä suhteessa, jos oikeusasiamiehen suosituksia (tosiasiallinen oikeuslähte) joka tapauksessa noudatetaan, jää kysymään, tarvitaanko asiasta muodollisesti velvoittavaa lainsäädäntöä.

³⁵⁰ Viimeksi mainittu puolestaan indikoi sitä, että tällöin lainsäädäntötoimet voisivat olla tarpeen, jos oikeusasiamiehen toimivaltaa laajennettaisiin vahvemmin korvaus- ja hyvityspuolelle.

³⁵¹ Vuosikertomus 1999, 314–315. Yllä mainitussa tapauksessa päädyttiin korvauksen suorittamiseen.

Päätösten uudelleen käsittely

Hyvityksiä ja korvauksia koskevat asiat muodostavat jo sellaisenaan asiaryhmän, jota voi luonnehtia viranomaispäätösten oikaisemiseksi. Muutoinkin tiettyissä tapauksissa on ilmennyt, että viranomaiset eivät ole välttämättä soveltaneet lakia oikein, ja oikeusasiamies on joutunut puuttumaan asiaan, minkä jälkeen viranomainen on ottanut asian uudelleen tutkittavaksi. Tässä voidaan viitata esimerkiksi OA Paunion päätökseen 8.6.2004, dnro 1382/4/02, jossa oli kysymys sairausvakuutuslain soveltamisesta. OA:n esittämä käsitys johtikin siihen, että tarkastuslautakunta katsoi päätöksensä ilmeisen lainvastaiseksi, mikä johti kantelijan asian uuteen käsittelyyn. Sen sijaan muihin perusteluihin viitaten kantelijan valitus hylättiin lautakunnassa.³⁵² Tässä ansaitsee tulla mainittuksi, että kantelu ei suinkaan johtanut kantelijan kannalta myönteiseen lopputulokseen. Oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuuden kannalta ratkaisevassa asemassa onkin se, että asia tutkitaan lakia oikein soveltaen. Esimerkiksi rajavartijoiden mahdollisuuksia päästä rauhanturvatehtäviin oli tulkittu rauhanturvaamismenettelylain vastaisesti.³⁵³ AOA Jääskeläisen kannanoton jälkeen ilmeni, että kantelija oli päässyt myöhemmin rauhanturvapalvelukseen.³⁵⁴

Se, että viranomainen on ottanut asian uudelleen käsiteltäväkseen oikeusasiamiehen päätöksen johdosta, on ollut oikeusasiamiehen päätöskäytännössä esillä toki muutoinkin. Esimerkiksi eläkelaitos otti eläkeasian uudelleen tutkittavakseen uuden selvityksen perusteella (ja oikeusasiamiehen pyynnöstä), mutta ei katsonut kuitenkaan olevan aihetta muuttaa aikaisempia ratkaisuja.³⁵⁵ Toisaalta kansalaisuuden menettämistä koskevassa asiassa oikeusasiamies pyysi tietoa siitä, mihin toimenpiteisiin Ulkomaalaisvirasto on ryhtynyt kantelijoiden lasta koskevan väestörekisterimerkinnän korjaamiseksi. Ulkomaalaisvirasto ilmoittikin myöhemmin peruuttaneensa ilmoituksen kantelijoiden lapsen kansalaisuuden menettämisestä³⁵⁶. AOA Jääskeläisen päätöksessä 22.6.2006, dnro 3406/4/04 katsottiin puolestaan, että kantelijaa koskevan asian esitutkinnan toimittamisessa oli epäonnistuttu eikä kantelija ollut saanut asiassaan oikeudenmukaista käsittelyä. Tämä johti pääesikunnan ilmoituksen mukaan siihen, että kantelijaa koskeva kurinpito-ohjennus oli kumottu valvojan kurinpitoesiamiehen päätöksellä³⁵⁷. Muutoinkin oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnasta on ilmennyt eräitä tapauksia, joissa viranomainen on ottanut asian uudelleen käsiteltäväkseen (mutta ei välttämättä muuttanut alkuperäistä ratkaisuaan).³⁵⁸

³⁵² Vuosikertomus 2004, 250. Ks. myös Vuosikertomus 1998, 270.

³⁵³ AOA Jääskeläinen 16.7.2004, dnro 2247/4/02.

³⁵⁴ Vuosikertomus 2004, 184.

³⁵⁵ Vuosikertomus 1996, 129–130. Ks. myös Vuosikertomus 1998, 165.

³⁵⁶ Vuosikertomus 1997, 271.

³⁵⁷ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2006, 129.

³⁵⁸ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1997, 79–80 ja Vuosikertomus 2001, 127.

Erillisen maininnan ansaitsee OA Lehtimajan päätös 13.11.1998, dnro 534/4/96, joka johti ensinnäkin siihen, että yksittäisen kunnan kunnanhallitus teki päätöksen kohdella vastedes kaikkia järjestetyssä jätteenkuljetuksessa vapautusta hakeneita jätteen haltijoita samojen lähtökohtien mukaan ja samoja periaatteita noudattaen. Tältä osin päätös kuvastaa erityisvaikuttavuutta. Toisaalta OA:n päätöksellä oli hyvä yleisvaikuttavuuskin, koska monet kunnat muuttivat päätöksen jälkeen omia asukkaitaan suosinutta vapautuskäytäntöään.³⁵⁹

Ohjeet

Ohjeistuksen laatiminen tai olemassa olevan ohjeistuksen täsmentäminen ja muuttaminen on noussut tärkeään asemaan, kun oikeusasiamiehen päätöksissä on luodattu keinoja, joilla epäkohtia pyritään korjaamaan. Joissakin tapauksissa kysymys on ollut ohjeiden antamisesta tilanteissa, joissa toimintoja ei ole aikaisemmin ohjeistettu. Tällaisesta *uudesta ohjeesta* oli kysymys esimerkiksi OA Lehtimajan päätöksessä 29.12.2000, dnro 1475/4/98, jonka ”siivittämänä” Suomenlahden merivartiostossa annettiin ohje passin poisottamisesta.³⁶⁰ Suhteellisen lähellä tätä tapausta on seuraava tapaus. Sisäasiainministeriön poliisiosastoa pyydettiin ilmoittamaan perheen terveydentilaa käännytyistä toimeenpantaessa koskevassa asiassa paitsi siitä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt asian johdosta, kuin myös siitä, kuinka poliisia on ohjeistettu tällaisissa tapauksissa.³⁶¹ Sisäasiainministeriön poliisiosasto ilmoitti *uusitusta ohjeesta* ja asiaa koskevasta määräyksestä määrääjässä. Lisäksi oikeusasiamiehen kannanotto on osaltaan joskus ollut vaikuttamassa siihen, että ohjeet on *kumottu* kokonaisuudessaan.^{362 363}

Kysymykseen voi tulla myös olemassa olevien *ohjeiden täydentäminen*. Esimerkiksi oikeusasiamies esitti tuomarivalintalautakunnalle, että se täydentäisi ohjeitaan hovioikeuksilta pyydettyjen lausuntojen sisällöstä laadullisen arvioinnin kannalta. Sama ratkaisu saatettiin myös oikeusministeriön tietoon.³⁶⁴ Tuomarivalintalautakunta lähetti asianomaisen päätöksen tiedoksi hallinto-oikeuksille, hovioikeuksille, kärjäoikeuksille, markkinaoikeudelle, työtuomio-

³⁵⁹ Vuosikertomus 1998, 278.

³⁶⁰ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2000, 371–373.

³⁶¹ AOA Rautio 19.11.2004, dnro 784/4/03.

³⁶² Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 162, jolloin asiaan tosin vaikutti myös se, että uusi toimeentulolaki oli tullut voimaan.

³⁶³ Ks. myös Vuosikertomus 1998, 216, Vuosikertomus 1999, 204 ja Vuosikertomus 2000, 103 ja 133.

³⁶⁴ Vuosikertomus 2004, 95.

istuumelle sekä vakuutusosikeudelle. Kuvataiteilijoiden verokohtelua koskevassa tapauksessa oikeusasiamies katsoi tarpeelliseksi ohjeistaa asianomaista verokohtelua oikeuskäytäntöä hyväksi käyttäen, minkä Verohallitus sittemmin teki-kin^{365, 366}.

Olemassa olevien ohjeiden *epätäsmällisyyteen* on jouduttu kiinnittämään huomiota varsin usein³⁶⁷. AOA Jääskeläinen on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi siihen, että ohjeistuksessa tuli selventää tullimiehen henkilöllisyyden ilmoittamisvelvollisuus ja saattoi tämän käsityksensä Tullihallituksen tietoon³⁶⁸. Samalla tavalla OA Lehtimaja piti tarpeellisena, että velkaneuvoja ohjeistetaan huolehtimaan asianosaisten asianmukaisesta kuulemisesta velkajärjestelyasioissa³⁶⁹.

Säännösvaikutavuutta analysoitaessa on tuotu esille, minkälaisia ongelmia *epäyhtenäinen viranomaiskäytäntö* aiheuttaa. Oikeusasiamies on puuttunut asiaan myös ohjeistuksen yhteydessä. Esimerkiksi ratkaisussa dnro 1728/4/02 viitattiin epäyhtenäiseen käytäntöön, jonka ainakin osin oletettiin johtuvan oikeusministeriön *ohjeiden ja lomakkeiden* tulkinnanvaraisesta muotoilusta. Oikeusministeriön harkittavaksi jätettiin, tulisiko ohjeita täsmentää.³⁷⁰ Tähän liittyy myös se, että silloin kun järjestelmä syntyy käytännön yhteistyön kautta, esimerkiksi poliisin ja ulosottoviranomaisen välillä, siitä voi tulla epäyhtenäinen. Tämä voi puhua sen puolesta, että epäyhtenäisyyden välttämiseksi tarvitaan joko lainsäädäntötoimia tai ainakin ohjeistusta.³⁷¹ Oikeusasiamiehen käytäntöä voidaan pitää perusteltuna yhtäältä yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta, ja toisaalta, koska se voi osaltaan vähentää kanteluita oikeusasiamiehen kansliaan.

Edellä ilmeni, että kyse voi olla tarpeesta täsmentää ohjeita ja lomakkeita. Käytännössä vastaan on tullut myös tapauksia, jotka ovat johtaneet siihen, että viranomaiset ovat päätyneet uusimaan ainoastaan *lomakkeitaan*. Tässä voidaan viitata oikeusministeriön vastaukseen, jossa se ilmoitti uudistaneensa lomaketta, jota ministeriön virkamiehet käyttivät hakiessaan sivutoimilupaa tai il-

.....

³⁶⁵ Vuosikertomus 1997, 254 ja siinä mainittu oikeusasiamiehen päätös.

³⁶⁶ Ks. myös Vuosikertomus 1998, 301 ja Vuosikertomus 2006, 86 ohjeiden täydentämisestä.

³⁶⁷ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2005, 148.

³⁶⁸ 29.10.2004, dnro 256/4/03. Vuosikertomuksesta ei kuitenkaan ilmene, mihin toimenpiteisiin Tullihallitus apulaisoikeusasiamiehen käsityksen johdosta ryhtyi.

³⁶⁹ 24.11.1997, dnro 132/4/96. Kaupunginhallitus ilmoittikin ryhtyneensä toimenpiteisiin asiantilan korjaamiseksi, Vuosikertomus 1997, 240.

³⁷⁰ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2004, 99–100, jossa oli kysymys syytteestä vapautetun oikeudenkäyntikulujen maksatuksesta valtion varoista.

³⁷¹ Ks. esimerkiksi AOA Rautio 15.11.2004, dnro 605/4/02. Ks. myös Vuosikertomus 2004, 147.

moittaessaan sivutoimista.³⁷² Toisessa tapauksessa oikeusministeriö puolestaan vahvisti oikeusasiamiehen esityksen johdosta velkajärjestelyhakemuksen uudet suomen- ja ruotsinkieliset kaavat^{373, 374}

Epäyhtenäiseen käytäntöön on jouduttu kiinnittämään huomiota muistakin näkökulmista. Esimerkiksi käsittelyaikojen vaihtelu tullin toimipaikoissa oli omiaan aiheuttamaan kilpailun rajoittamisen kaltaisia vaikutuksia, ja niinpä katsottiin, etteivät käsittelyajat saa olla niin pitkiä, että ne haittaavat normaalia elinkeinotoimintaa.³⁷⁵ Puolustusvoimien osalta kiinnitettiin myös huomiota siihen, että vahingonkorvausasioiden käsittely oli ohjeistukseltaan saatettava yhtenäiseksi.^{376, 377}

Eräissä tapauksissa ohjeiden laatiminen tai täsmentäminen on liittynyt *osana laajempaan uudistukseen*. Esimerkiksi pääesikunnalle jätettiin harkittavaksi täydentää kurinpitovalituksen teko-ohjeita.³⁷⁸ Pääesikunta ilmoitti sille varatun neljän kuukauden kuluessa, että ohjeiden kehittäminen oli tarkoitus toteuttaa osana valmisteilla olevaa laajempaa uudistusta.³⁷⁹ Toisaalta joskus useampi viranomainen on päätenyt antamaan samanaikaisesti ohjeita³⁸⁰.

Tässä yhteydessä on tärkeä huomata, että käytännössä oikeusasiamiehen pyyntö on myös johtanut *ohjeiden korjaamiseen*. Esimerkiksi sisäasiainministeriön poliisiosasto antoi vuonna 2004 oikeusasiamiehelle selvityksen edellisvuonna tapahtuneista putkakuolemista, ja samassa yhteydessä poliisiosasto ilmoitti muuttaneensa putkakuolemien tutkintaa koskevaa ohjetta muun muassa niin, että tutkinnan toimittaa aina joku muu kuin tapahtumapaikan poliisiyksikkö.³⁸¹ Vastaavia esimerkkejä olisi esitettävissä muitakin.³⁸²

.....

³⁷² Ks. tarkemmin Vuosikertomus 1996, 178–179 ja siinä mainittu oikeusasiamiehen päätös.

³⁷³ Vuosikertomus 1998, 152.

³⁷⁴ Ks. lomakkeiden kehittämisestä myös Vuosikertomus 1999, 353 ja Vuosikertomus 2001, 278.

³⁷⁵ Ks. lähemmin Vuosikertomus 2004, 188.

³⁷⁶ OA Lehtimaja 25.9.1996, dnro 1900/2/96. Pääesikunta ilmoittikin ryhtyvän oikeusasiamiehen viitoittamiin toimenpiteisiin asiantilan korjaamiseksi, Vuosikertomus 1996, 58–59. Ks. myös Vuosikertomus 2006, 212–213 ja siinä viitattu päätös.

³⁷⁷ Ks. myös Vuosikertomus 1997, 242, jossa oli kysymys velkaneuvonnan yhteensovittamisesta maan eri osissa.

³⁷⁸ AOA Jääskeläinen 26.10.2004, dnro 230/4/03.

³⁷⁹ Vuosikertomus 2004, 184.

³⁸⁰ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2000, 303.

³⁸¹ Vuosikertomus 2004, 112–113.

³⁸² Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1999, 219, jossa oli kysymys vammaispalvelun myöntämiseen liittyvistä ohjeista.

Ajoittain oikeusasiamiehen päätös on johtanut ohjeiden tarkistamiseen tai muihin vastaaviin toimiin, *vaikka sitä ei ole suoranaisesti vaadittu*.³⁸³ Tässä voidaan viitata esimerkkinä OA Lehtimajan päätökseen 18.4.2000, dnro 354/4/98, jossa ministeriö antoi uudet käsikirjaohjeet hylkäävien päätösten riittävästä perustelemisesta. Taustalla oli tapaus, jossa paikallisviranomainen ei ollut perustellut riittävästi kielteistä yritystukipäätöstä.³⁸⁴ Tällaiset tapaukset kuvastavat hyvin sitä, kuinka paljolti oikeusasiamiehen toiminta rakentuu instituution arvovalan varaan.

Ohjeistusta on jouduttu tarkistamaan myös sillä perusteella, ettei se ole *perustunut lakiin*. Esimerkiksi erään kunnan sosiaali- ja terveyslautakunta tarkistikin tällä perusteella AOA Jääskeläisen pyynnöstä savuttoman terveyskeskuksen ohjeistusta.³⁸⁵ Samoin AOA Paunio on joutunut kiinnittämään huomiota siihen, että sosiaali- ja terveyslautakunnan toimentulotukiohjeet eivät olleet sopuoinnussa sosiaalihuoltolain säännösten kanssa.³⁸⁶

Suinkaan aina kysymys ei ole ollut siitä, että ohjeistusta olisi jouduttu tarkistamaan. Esimerkiksi varusmiehen kuljettajantutkintotodistusta koskevassa asiassa oikeusasiamies katsoi riittäväksi sen, että ohjeistusta sovelletaan joustavasti ja yhdenvertaista kohtelua edistävällä tavalla.³⁸⁷

Lisäksi esille on noussut tapauksia, joissa oikeusasiamies ei ole viitannut yksinomaan ohjeisiin keinona ratkaista ilmennyt epäkohta, vaan että kysymykseen voivat tulla muutkin keinot, joilla viranomainen voi siis huolehtia siitä, ettei vastaavia virheitä pääsisi jatkossa tapahtumaan.³⁸⁸

Toisaalta viranomaiset eivät ole aina katsoneet tarkoituksenmukaiseksi antaa uusia ohjeita, vaan ovat katsoneet, että oikeusasiamiehen havaitsemiin epäkohtiin voidaan puuttua muilla keinoin.³⁸⁹ Esimerkiksi henkilötarkastuksen toimittamista vankilassa koskevassa asiassa vankilan johtaja ilmoitti, että erillisiä ohjeita ei tarvittaisi, koska asiasta oli säädetty kattavasti jo laissa. Mutta asiasta oli kuitenkin pidetty vankilan henkilökunnalle koulutusta.³⁹⁰ Toisessa tapauk-

.....

³⁸³ Yllä mainittu käsitys perustuu siihen, ettei vuosikertomuksessa asianomaiselta osin viitata siihen, että toimenpiteisiin ryhtymistä olisi suoranaisesti vaadittu.

³⁸⁴ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2000, 359–360.

³⁸⁵ 30.11.2004, dnro 890/4/03. Ks. myös Vuosikertomus 2004, 267.

³⁸⁶ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 1997, 172–173, josta ei kuitenkaan ilmene, mihin toimenpiteisiin lautakunta ryhtyi tilanteen korjaamiseksi.

³⁸⁷ Vuosikertomus 1997, 221–222 ja siinä mainitut oikeusasiamiehen päätökset.

³⁸⁸ Vuosikertomus 2004, 177.

³⁸⁹ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1998, 199 ja siinä viitattu apulaisoikeusasiamiehen päätös.

³⁹⁰ Vuosikertomus 2000, 116.

sessä viranomainen lähti puolestaan siitä, että sotilaspoliisin silloinen voimankäytön ohjeistus oli riittävä, mutta tilannetta voitiin parantaa koulutusta tehostamalla ja asennekasvatuksella^{391, 392}.

Ohjeistus johdattaa samalla kysymään, kuinka pitkälle tällä keinolla voidaan edetä. Tärkeää olisi ottaa huomioon, että ohjeiden lisääminen ei ole kaikissa olosuhteissa perusteltua. Pyrkimyksenä tulisi olla optimaalinen informaation, eli tässä siis ohjeiden, määrä. Liiallinen ohjeistus voi osaltaan johtaa informaatiotulvaan ja siihen, että viranomaiset eivät pysty omaksumaan ohjeita läheskään kaikilta osin³⁹³. Voidaan siis puhua myös rationaalisesta välinpitämättömyydestä, eli informaation runsauden takia ohjausta ei oteta huomioon. Lisäksi ohjeiden laajentaminen on omiaan johtamaan siihen, että myös niihin sisältyvät tulkinnanvaraisuudet kasvavat.

Vuosikertomusaineiston perusteella ei ole sanottavissa, onko ohjeistuksessa jo ylitetty ohjeiden optimaalinen laajuus.³⁹⁴ Kyselytutkimuksessa syvennyttiin osin tähänkin kysymykseen. Valtaosa kyselyyn vastanneista, 76,2 %, oli joko jokseenkin tai täysin sitä mieltä, että oikeusasiamiehen esitykset ohjeiden antamisesta ja täsmentämisestä ovat olleet hyvin onnistuneita³⁹⁵. Vain 3,6 % vastanneista oli asiasta joko jokseenkin tai täysin eri mieltä. Lisäksi yksittäisissä kommentteissa kiinnitettiin varsin paljon huomiota siihen, että oikeusasiamiehen päätösten huomioon ottaminen asianomaisella alalla oli tapahtunut ohjeistusta täsmentämällä ja uusia ohjeita antamalla³⁹⁶. Tulokset antavat vahvoja viitteitä siitä, että oikeusasiamiehen päätökset ohjeistuksen kehittämisestä eri hallinnonaloilla on koettu positiiviseksi vaikuttamiskeinoksi viranomaistoinnassa.³⁹⁷

Toisaalta viranomaiset ovat useimmiten todenneet vuosikertomuksissa, että ohjeistuksia on uudistettu tai että niiden valmistelu on vireillä. Sen sijaan harvinaisempaa on, että viranomaiset olisivat vuosikertomustietojen perusteella ilmoittaneet, että ohjeistusten noudattamista tulnaisiin konkreettisesti seuramaan ja että siitä annettaisiin tarvittaessa tarkempia tietoja oikeusasiamiehelle.

.....

³⁹¹ Vuosikertomus 2000, 249.

³⁹² Ks. lisäksi Vuosikertomus 2000, 255, jossa viranomainen ei katsonut ohjeistukseen puuttumista aiheelliseksi, mutta kylläkin asiaa koskevan koulutuksen.

³⁹³ Esimerkiksi eräs vastaaja kiinnitti kyselytutkimuksessa huomiota seuraavaan seikkaan: ”Yhä laajenevat vastuualueet työssä – pitäisi hallita kaikki mahdollinen” (V47(VAN)). Toinen vastaaja mainitsi puolestaan seuraavaa: ”Virkapostiini tuli ...yli 2000 sivua ohjeistusta. (Osa tosin vanhoja)” (V41(POL)).

³⁹⁴ Tämä voisi tulla osittain kontrolloiduksi seuraamalla sitä, tuleeko oikeusasiamiehen kansliaan edelleen kanteluita, vaikka ohjeistusta on pyritty parantamaan.

³⁹⁵ Kysymys 3.4.

³⁹⁶ Kysymys 3.8. Yllä mainittu ohjeistuksen merkitys ilmeni hyvin monista yksittäisistä vastauksista.

³⁹⁷ Ainoastaan yhdessä vastauksessa kysymykseen 3.4 tuotiin esille näkökanta, jonka voi tulkita sellaiseksi, että säädösmateriaalia ja ohjeita olisi liikaa, V41(POL)).

le³⁹⁸. Vaikuttavuuden kannalta on kuitenkin luonnollisesti tärkeää, että ohjeita myös noudatetaan kenttätöissä. Muutoin ohjeet jäävät symbolisiksi eli ”ollaan tekevinään jotakin”, vaikkei tosiasiaa tehdä mitään ilmenneiden epäkohtien korjaamiseksi. Tältäkin osin kyselytutkimus tarjoaa jossain määrin enemmän informaatiota. Avainkysymys koski sitä, seurataanko ohjauksen toimeenpanoa yksikössä³⁹⁹. Valtaosa, 86,7 %, kyselyyn vastanneista vastasi kysymykseen myönteisesti. Kysyttäessä otetaanko oikeusasiamiehen päätökset huomioon paitsi kantelun kohteena olevassa tapauksessa, myös muutoin hallinnonalalla⁴⁰⁰, ilmeni varsin usein, että päätökset voivat johtaa ohjeistuksen korjaamiseen, täydentämiseen tai täsmentämiseen.

Virkamiesten koulutus

Oikeusasiamies on joutunut aika ajoin kiinnittämään huomiota siihen, että virkamiesten koulutukseen on panostettava, jotta kansalaisten oikeusturva tulisi turvattua⁴⁰¹. Oikeusasiamiehen kannanoton myötä esimerkiksi passintarkastajien koulutuksessa ryhdyttiin kiinnittämään huomiota edellytyksiin, joilla passin väliaikainen poistaminen voi tulla kysymykseen.⁴⁰²

Koulutus nousi keskeiseen asemaan myös AOA Jämskeläisen päätöksessä 14.6.2005, dnro 405/4/03, jossa puututtiin muun muassa sananvapauden ja muiden perusoikeuksien toteutumista koskeviin seikkoihin vartijoiden ja järjestyksenvalvojen keskuudessa. Sisäasiainministeriön poliisiosaston antamassa vastauksessa korostettiin näet, että järjestyksenvalvojen peruskoulutusmateriaali ja järjestyksenvalvojakouluttajien koulutuksen sisältö olivat parhaillaan valmisteltavina, ja että perusoikeudet tulitaisiin erityisesti huomioimaan koulutuksessa. Tällöin tähdennettiin myös, että vartijoiden peruskoulutusta kehitettiin edelleen muun muassa lisäämällä vartijan peruskoulutuksen määrää.⁴⁰³

Koulutus on noussut esille varsin yleisesti viranomaisen keinona ratkaista oikeusasiamiehen havaitsemia epäkohtia. Esimerkiksi työttömyysturvaratkaisujen yhdenmukaisuuden turvaamiseksi korostettiin varsinkin uusien esittelijöiden koulutuksen tarvetta ja myös sitä, että tiedonkulkua esittelijöiden välillä parannetaan.⁴⁰⁴ Samoin AOA Paunio on korostanut tiettyjen asioiden ottamis-

³⁹⁸ Ks. kuitenkin Vuosikertomus 1997, 138 ja siinä viitatu päätökset.

³⁹⁹ Kysymys 3.17. Tältä osin kysymyksen voi katsoa tosin kattavan laajemminkin sen, kuinka oikeusasiamiehen päätösten toimeenpanoa seurataan yksittäisissä yksiköissä.

⁴⁰⁰ Kysymys 3.8.

⁴⁰¹ Ks. myös päätöksiä, joihin on viitattu toimenpidekumulaatiota koskevassa jaksossa.

⁴⁰² Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2000, 371–373.

⁴⁰³ Vuosikertomus 2005, 266.

⁴⁰⁴ Vuosikertomus 1996, 158–159 ja siinä mainittu oikeusasiamiehen päätös.

ta esille vankeinhoitolaitoksen tulevassa koulutuksessa ja ohjauksessa⁴⁰⁵. AOA Paunio on myös korostanut sitä, että henkilökuntaa koulutetaan ja ohjataan rikosilmoitusten vastaanottamisessa⁴⁰⁶.

Seuraavassa on vielä muutamia esimerkkitapauksia, jotka kuvastavat koulutusta keinona korjata oikeusasiamiehen havaitsemia epäkohtia:

- Ministeriö tehosti jo aiemmin aloitettua, erityisesti tuomareille suunnattua ruotsin kielen koulutusta.⁴⁰⁷
- Oikeusasiamiehen merkille panemaan epäkohtaan oli kiinnitetty huomiota uuden maakaaren soveltamista koskevissa koulutustilaisuuksissa.⁴⁰⁸
- Keskusvaalilautakunta ilmoitti, että ilmoituskortin vaatimista äänestäjältä tullaan korostamaan vaalitoimihenkilöiden tulevassa koulutuksessa.⁴⁰⁹
- Tullipiiri ilmoitti järjestävänsä tarvittavan täydennyskoulutuksen sen ohella, että se oli laatinut ohjeen, jonka tullihallituksen verotusosasto oli hyväksynyt.⁴¹⁰

Koulutusta koskevat toimenpide-esitykset ovat siis koskeneet hyvin monenlaisia asioita ja niiden yhteydessä on tähdennetty usein myös muiden toimenpiteiden tärkeyttä. Lisäksi usein on kiinnitetty huomiota siihen, että tietty asia otetaan huomioon virkamiesten jo olemassa olevassa koulutuksessa. Eli kyse on ollut koulutuksen hienosäädöstä.

Kyselytutkimuksesta ilmeni myös, että koulutuksella on hyvin keskeinen asema viranomaistoiminnassa. Ensinnäkin, kun kysyttiin, otetaanko oikeusasiamiehen päätökset huomioon paitsi kantelun kohteena olevassa tapauksessa myös muutoin vastaavissa tapauksissa asianomaisella hallinnonalalla, ilmeni kommentteista varsin usein, että päätöksiä käsitellään hallinnonalan koulutuksessa⁴¹¹. Kun kysyttiin, otetaanko oikeusasiamiehen päätökset huomioon alan sisäisessä koulutuksessa, 79,8 % vastaajista totesi näin olevan ainakin jossakin määrin. Sen sijaan 9,5 % vastasi tähän kysymykseen kielteisesti. Toisaalta yksittäisistä kommentteista ilmeni, ettei sisäisessä koulutuksessa suinkaan aina käyty läpi seikkaperäisesti oikeusasiamiehen päätöksiä, vaan ainoastaan osa, kuten merkittävät periaate- ja linjaratkaisut (V10(POL)). Eräästä vastauksessa korostettiin vuosikertomuksen merkitystä: ”*vuosikertomuksesta tehdään poliisia koske-*

.....

⁴⁰⁵ 27.4.1998, dnro 2682/4/97.

⁴⁰⁶ 5.3.1998, dnro 2522/4/96.

⁴⁰⁷ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 1998, 92 ja siinä mainittu päätös.

⁴⁰⁸ Vuosikertomus 1999, 128 ja siinä mainittu oikeusasiamiehen päätös.

⁴⁰⁹ Vuosikertomus 1999, 317.

⁴¹⁰ Vuosikertomus 2002, 196.

⁴¹¹ Kysymys 3.8.

va lyhyt tiivistelmä, joka laitetaan jakeluun tutkijoille ja kenttämiehille huomioon otettavaksi vastaisessa toiminnassa” (V3(POL))⁴¹². Myös tarkastuskertomusten merkitystä tähdennettiin (V24(PUO)). Koulutuksen merkitys nousi esille myös muissa kyselytutkimuksen yhteyksissä. Esimerkiksi kun kysyttiin, auttavatko oikeusasiamiehen päätökset ja kannanotot selventämään lain epäselvyyksiä⁴¹³, yksittäisessä vastauksessa painotettiin, että näitä kannanottoja käytetään paljon apuna oikeudellisessa koulutuksessa (V57(PUO)).

Laajat selvitykset

Oikeusasiamiehen toimenpidepyynnöt voivat koskea myös laajaa selvitystä siitä, mikä oikeustila yleisesti alalla on tai yleisemmin vallitsevaa tilannetta asianomaisella alalla. Esimerkiksi oikeusasiamies on pyytänyt *kaikkia lääninhallituksia* selvittämään alueensa sairaanhoitopiirien ja terveyskeskusten toimintaa tilanteissa, joissa lapsen epäillään joutuneen väkivallan uhriksi perheessä. Pyyntöön sisältyi myös sen selvittäminen, minkälaisia toimintaohjeita ja muita toimintavalmiuksia yksiköillä oli toimia yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Lääninhallitukset toimittivat myöhemmin pyydytetyt selvitykset oikeusasiamiehen kansliaan.⁴¹⁴

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on ollut muutoinkin nähtävissä, että lääninhallituksia on pyydetty tekemään laajempia selvityksiä. Tässä voidaan viitata esimerkiksi päätökseen, jossa oli kyse pakon käytöstä kehitysvammaisten erityishuollon keskuslaitoksissa; apulaisoikeusasiamies halusi tältä osin selvittää nimenomaan vallitsevaa soveltamiskäytäntöä⁴¹⁵.

Pyynnöt selvityksistä eivät ole kohdistuneet vain lääninhallituksiin. Esimerkiksi OA Lehtimajan päätöksessä 24.4.1998, dnro 1776/2/96 oikeusasiamies esitti valtioneuvostolle *työryhmän* tai muun elimen asettamista, jotta tämä selvittäisi kielellisen tasa-arvon toteutumista rikosoikeudenkäynneissä ja erityisesti ruotsin kielen käyttöön liittyviä ongelmia toimenpide-ehdotuksineen. Oikeusministeriö asettikin vuoden 1999 alussa työryhmän selvittämään asiaa ja määräsi sen antamaan selvityksensä saman vuoden loppuun mennessä.⁴¹⁶ Lisäksi

⁴¹² Myös vastauksessa V35(PUO) tuotiin esille vuosikertomuksen merkitys koulutuksessa.

⁴¹³ Kysymys 3.2.

⁴¹⁴ Vuosikertomus 2004, 231.

⁴¹⁵ AOA Koskinen 16.12.1996, dnro 121/2/95.

⁴¹⁶ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 1998, 92. Lisäksi tilannetta pyrittiin kohentamaan muillakin toimenpiteillä, kuten tuomareille suunnatulla ruotsin kielen koulutuksella. Ks. myös Vuosikertomus 2000, 326 ja Vuosikertomus 2001, 107, 219 ja 286.

oikeusasiamiehen päätöksen johdosta oikeusministeriö asetti vuonna 1999 työryhmän selvittämään ruotsia äidinkielenään puhuvien henkilöiden mahdollisuuksia asioida äidinkielellään tuomioistuimessa^{417, 418}

Mielenkiintoisesta tapauksesta oli kysymys päätöksessä, jossa oikeusasiamies pyysi viranomaisen *käsittelyaikojen kehittymisen seurannan selvittämistä*. Tässä voidaan viitata OA Paunion käsitykseen päätöksessä 30.1.2004, dnro 2017/2/03, jossa tällainen pyyntö esitettiin Kansaneläkelaitokselle. Viimeksi mainittu toimittikin asianmukaisesti selvityksen etuushakemuksien läpimenoajoista vuoden 2004 alkupuoliskon osalta. Lisäksi Kansaneläkelaitos ilmoitti, että hakemuksia oli siirretty Helsingin vakuutuspiiristä muualle maahan käsiteltäväksi käsittelyn nopeuttamiseksi.⁴¹⁹

Oikeusasiamiehen oma-aloitteinen toiminta tarjoaa mahdollisuuden laajempien asiakokonaisuuksien selvittämiseen, kuten aika ajoin on tapahtunutkin. Esimerkkinä mainittakoon se, että oikeusasiamies otti omana aloitteenaan selvitettäväkseen, olivatko lääninoikeuksille toimitettavien valitusasiakirjojen käsittelyyn verotoimistoissa ja lääninverovirastoissa käytetyt ajat lyhentyneet kohdulliselle tasolle.⁴²⁰

Raportit oikeusasiamiehelle

Sisäasiainministeriö antaa oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä samoin kuin selvityksen teknisen tarkkailun käytöstä rangaistuslaitoksissa. Tämän on todettu täydentävän normaalia laillisuusvalvontaa ja parantavan telepakkokeinojen seurantamahdollisuuksia⁴²¹. Toisaalta oikeusasiamies on pitänyt myös epävirallisesti yhteyttä poliisin ylijohtoon ja keskusrikospoliisiin täydentääkseen vuosittaisen kertomuksen antamaa kuvaa telepakkokeinojen käytöstä ja sen valvonnasta⁴²². *Tullihallitus* on myös antanut selvityksen tullin käyttämistä telepakkokeinois-

417 Vuosikertomus 1998, 92 ja siinä viitattu päätös.

418 Työryhmän tai toimikunnan asettaminen liittyy usein lainvalmisteluprosessin käynnistämiseen, mutta tässä yhteydessä sillä viitataan siihen, että työryhmä lähinnä kartoittaa keinoja havaittujen epäkohtien poistamiseksi ilman lainsäädäntötoimia. Toki myöhemmin voidaan päätyä siihen, että epäkohtien korjaaminen edellyttää lainsäädäntötoimia.

419 Vuosikertomus 2004, 247.

420 Vuosikertomus 1996, 167–168.

421 Vuosikertomus 2004, 81.

422 Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2004, 74 ja Vuosikertomus 2006, 69.

ta⁴²³. Lisäksi *puolustusministeriö* antaa vuosittain kertomuksen puolustusvoimissa suoritetusta telepakkokeinojen käytöstä.⁴²⁴ Telepakkokeinojen valvonta on tärkeä asiakkokonaisuus jo siksi, että kysymys on ollut jo runsaan vuosikymmenen ajan yksi oikeusasiamiehen valvonnan painopistealueista.⁴²⁵ Erikseen on syytä mainita, että sisäasiainministeriön tulee antaa vuosittain oikeusasiamiehelle kertomus myös *peitetoiminnan* käytöstä^{426, 427}.

Sisäasiainministeriön kertomusta telepakkokeinojen käytöstä on kritisoitu aikaisemmin useaankin otteeseen. Vuosikertomus (1996, 47–50) toi kriittisessä sävyssä esiin, että sisäasiainministeriön toimittamat luvut vuodelta 1996 eivät sisältäneet tietoja kaikista tuona vuonna aloitetuista tutkinnoista. Tilastojen pohjana olevat pöytäkirjat oli toimitettu vasta tutkinnan päätyttyä, ja joissakin tapauksissa tutkinta oli tuolloin vielä kesken⁴²⁸. Vuonna 1997 käytiin myös keskustelua valvonnan kehittämisestä. Tavoitteena oli saada aikaan aikaisempaa kattavampia ja vertailukelpoisempia tilastotiedot myönnettyistä luvista ja niiden käytöstä sekä lisätä jälkitoimien raportointivelvollisuutta siten, että pakkokeinojen käytöstä, ilmoittamisesta ja ylimääräisten tietojen käytöstä sekä hävittämisestä saataisiin aikaisempaa tarkemmat tiedot. Tässä yhteydessä viitattiin myös kahteen perustuslakivaliokunnan mietintöön. Sisäasiainministeriö antoi uudet määräykset vuoden 1998 alussa telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen tarkkailun järjestämisestä poliisissa.⁴²⁹ Vuoden 1998 toimintakertomuksessa kritiikki sisäasiainministeriön raportointivelvollisuutta kohtaan jatkui kuitenkin edelleen⁴³⁰.

Vuoden 1999 kertomuksessa sisäasiainministeriön raporttia on puolestaan kritisoitu varsin ylimalkaiseksi ja lähinnä erinäistä tilastotietoa sisältäväksi. Sittemmin kertomusta on kehitetty konkreettisemmaksi⁴³¹. Oikeusasiamiehen

.....

⁴²³ Toisaalta tulleihin on tehty tarkastuksia ja tätä toimintalinjaa on ollut tarkoitus vastedes jatkaa, ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2004, 84.

⁴²⁴ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2004, 74.

⁴²⁵ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2006, 69.

⁴²⁶ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2006, 33.

⁴²⁷ Telepakkokeinoja yhdessä muun muassa peitetoiminnan, valeostojen ja tiedonhankinnan paljastumisen estämisen kanssa on nimitetty yleiskäsitteellä salaiset pakkokeinot tai salaiset tiedonhankintakeinot, ks. Vuosikertomus 2005, 69.

⁴²⁸ Oikeusasiamiehen pyynnön jälkeen sisäasiainministeriö antoi uuden täydentäviä tietoja.

⁴²⁹ Vuosikertomus 1997, 72, jossa tuotiin yhtäältä esille, että näin oikeusasiamiehellä on paremmat edellytykset pakkokeinojen käytön seurannassa, mutta toisaalta, että pakkokeinojen valvonnan järjestämisessä saattaisi olla edelleen kehittämisen varaa.

⁴³⁰ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 1998, 67 ja 72.

⁴³¹ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2004, 81.

toiminnan vaikuttavuuden näkökulmasta tämä on luonnollisesti ollut hyvä, koska näin vältetään se, että laillisuusvalvonnan kannalta keskeiset asiat eivät tältä osin tulisi lainkaan oikeusasiamiehen tietoon.

Joka tapauksessa voi olettaa, että tällaisten raporttien laatimisvelvollisuuteen liittyvä sellaisenaan ennalta ehkäisevä vaikutus, eli viranomaistoiminnassa otetaan jo ennalta asianmukaisesti huomioon lainsäädännön vaatimukset sekä perus- ja ihmisoikeusnäkökulma. Toisaalta kertomukset voivat jälkikäteen mahdollistaa puuttumiseen tiettyihin viranomaistoiminnassa havaittuihin epäkohtiin. Oikeusasiamiehelle jätettäviä kertomuksia tai selvityksiä ei ole kuitenkaan pidetty minkäänlaisena patenttiratkaisuna oikeusturvaongelmiin. Lisäksi jatkuvasti laajeneva raportointi ja sen vaatima panostus vie oikeusasiamiehen kanslian voimavaroja muulta laillisuusvalvonnalta.⁴³² Samalla on korostettu, että valvonta ei ratkaise lainsäädännön tai itse toiminnan ongelmia, ja että kyseessä on toiminta, jossa on erittäin keskeistä mukana olevien poliisimiesten kairinpuolinen pätevyys ja hyvä harkintakyky.⁴³³

Telekuuntelun ja televalvonnan osalta tuotiin jo vuoden 1996 vuosikertomuksessa esille mielenkiintoinen näkökohta: siinä pidettiin tärkeänä, että näiden pakkokeinojen käyttö ohjautuu alusta alkaen lain tarkoittamiin uomiin.⁴³⁴ Tämä voidaan yleistää vaatimukseksi siitä, että lainsäädännön sisäanjovaiheessa ollaan korostuneen huolellisia uudistuneen lain soveltamisessa. Kun tässä onnistutaan, vähentyvät samalla oikeusasiamiehelle tehtävien kanteluiden määrä.

Kokonaisuutena arvioiden sisäasiainministeriön ja tullihallituksen laillisuusvalvonnan on katsottu kehittyneen myönteiseen suuntaan viime vuosina⁴³⁵. Tähän liittyen näiden tahojen raportteja on kehitetty entistä seikkaperäisemmiksi niin sanotun SALPA-järjestelmään siirtymisen jälkeen.⁴³⁶

Viranomaisresursointi

Oikeusasiamies ei ole yleensä puuttunut hallinnon sisäisiin resurssikysymyksiin. Perinteisesti tällainen puuttuminen on katsottu kuitenkin mahdolliseksi, jos resurssien puuttuminen on johtanut esimerkiksi ylipitkiin käsitelyaikoihin

.....

⁴³² Vuosikertomus 2005, 89 ja Vuosikertomus 2006, 82. Yllä mainittu osoittaa sen, että erilaisten keinojen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa, on otettava huomioon niiden vaihtoehtoiskustannukset.

⁴³³ Vuosikertomus 2006, 82.

⁴³⁴ Vuosikertomus 1996, 49.

⁴³⁵ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2005, 82 ja 84.

⁴³⁶ Toisaalta edelleenkin toiminnassa on kehittämisen varaa. Ks. myös Vuosikertomus 2006, 77, jossa viitataan päätökseen KKO:2007:7, josta ilmenee, etteivät pakkokeinohakemusten perustelut aina täytä lain vaatimuksia.

ja sitä kautta kansalaisten yhdenvertaisuutta loukkaaviin oikeusturvaongelmiin.⁴³⁷ Kun ongelmaksi siis ovat nousseet pitkät käsittelyajat, ovat viranomaiset aika ajoin viitanneet tarpeeseen saada lisää henkilökuntaa, koska käsittelyajat riippuvat olennaisesti virkamiesten määrästä.⁴³⁸ Toisaalta oikeusasiamies on korostanut sitä, että viranomaisen on voimavarojen kohdentamisella, työn organisoinnilla ja muilla keinoin huolehdittava siitä, että asiat käsitellään kohtuullisessa ajassa. On myös viitattu siihen, että viranomaisen on ryhdyttävä näihin toimenpiteisiin riittävän ajoissa ja oma-aloitteisesti.⁴³⁹

Resursointikysymykset ovat nousseet esille muutoinkin. AOA Jääskeläinen kiinnitti huomiota tarpeeseen poistaa varusmiesten terveydenhuoltoon liittyviä ongelmia. Pääesikunta vastasi tähän pyrkimyksenään olevan jatkuvasti kehittää lääkäreiden palvelussuhteen ehtoja ja rekrytointia.⁴⁴⁰ Tässä tapauksessa päädyttiin siis problematisoimaan viranomaisten voimavarojen riittävyyttä.

Viranomaisten resursointiin viitattiin myös OA Paunion päätöksessä 14.11.2005, dnro 1205/4/04. Siinä sairaanhoitopiirin kuntayhtymä ilmoitti avohoidon vahvistuksesta, jossa resursseja oltiin siirtämässä sairaalasta toiseen. Samoin viitattiin siihen, että hankittavat ostopalvelut vapauttaisivat avo- ja sairaanhoidon voimavaroja varhaisempaan tutkimiseen sekä kompensoisivat henkilökuntapulaa.⁴⁴¹

Viranomaisresursoinnilla on monenlaisia puolia. Esimerkiksi kielellistä yhdenvertaisuutta hovioikeudessa koskeneessa tapauksessa oikeusministeriö ilmoitti, että epäkohtien taustalla oli *rekrytointiongelma*, johon ministeriöllä ei ollut kuitenkaan suoraa toimivaltaa puuttua.⁴⁴² Toisaalta viranomainen on ajoittain ilmoitanut oikeusasiamiehelle, että epäkohtien korjaamiseksi on ryhdytty toimenpiteisiin nimenomaan voimavaroja lisäämällä. Esimerkiksi eräs kaupunki ilmoitti vuonna 1999, että kaupunginvaltuusto oli lisännyt määrärahoja päivähoidon käyttömenoihin sekä päivähoitotilojen rakentamiseen ja hankkimiseen.⁴⁴³ Pääesikunta puolestaan ilmoitti – muiden toimenpiteiden ohella –

.....

⁴³⁷ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2004, 119–120.

⁴³⁸ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1996, 158–159 ja siinä mainittu oikeusasiamiehen päätös.

⁴³⁹ Vuosikertomus 2006, 209–210.

⁴⁴⁰ AOA Jääskeläinen 26.8.2005, dnro 2562/2/03 ja Vuosikertomus 2005, 167.

⁴⁴¹ Vuosikertomus 2005, 209.

⁴⁴² Vuosikertomus 2006, 192 ja siinä viitattu apulaisoikeusasiamiehen päätös. Ks. myös Vuosikertomus 2002, 105 ja siinä mainittu apulaisoikeusasiamiehen päätös.

⁴⁴³ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 1999, 250.

palvelusturvallisuuspseerin päätoimisen viran perustamisesta parantamaan palvelusturvallisuutta; joukko-osastoihin perustettiin yhteensä 40 sairaanhoitajan virkaa^{444, 445}

Kyselytutkimuksessa kartoitettiin viranomaisten näkemystä siitä, tulisiko oikeusasiamiehen tarttua konkreettisemmin päätöksissään resurssien puutteisiin julkisten tehtävien hoidossa⁴⁴⁶. Valtaosa vastaajista, 81 %, oli sitä mieltä, että oikeusasiamiehen tulisi menetellä juuri näin⁴⁴⁷. Perusteluna tälle mainittiin ymmärrettävästi se, että resurssien puute on omiaan haittaamaan lakisääteisten tehtävien hoitamista lainsäädännön edellyttämällä tavalla (V24(PUO)). Resurssipula mainittiin esimerkiksi nimenomaisena syynä asioiden viipymiselle, ja että tällöin on kohtuutonta lukea päätösten viivästymistä virkamiehen syyksi (V29(POL) ja V54(POL)).⁴⁴⁸

Kyselyssä tiedusteltiin myös, vaativatko oikeusasiamiehen edellyttämät toimenpiteet lisää resursseja hallinnonalan tai yksikön toimintaan⁴⁴⁹. Tältä osin yli 60 % vastaajista oli täysin eri mieltä tai jokseenkin eri mieltä siitä, että oikeusasiamiehen edellyttämät toimenpiteet vaatisivat lisää voimavaroja toimintaan. Toisaalta lähes 25 % vastaajista oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä väittämästä. Ensimmäisen ryhmään kuuluvien vastaajien kanta kiteytyy jossain määrin seuraavaan vastaukseen ”*Useimmiten kyse on muusta kuin vähistä resursseista.*” (V3(POL)) Jälkimmäisen ryhmän vastaajat perustelivat näkökantojaan varsin laajalti. Tällöin viitattiin muun muassa seuraaviin seikkoihin:

- tutkintavankien säilytys (V21(POL));
- ”*jos kaikki tehdään annettujen reseptien mukaan, niin voimavarat ovat täysin riittämättömät*” (V40(POL));
- laajan sääntelyn ja hallinnollisten resurssien välinen epäsuhta (V47(VAN)) sekä
- lääkäritilanteen parantamista edellyttänyt kanteluratkaisu (V57(PUO)).

.....

⁴⁴⁴ Vuosikertomus 2000, 238 ja 241.

⁴⁴⁵ Ks. myös Vuosikertomus 2000, 216 ja siinä mainittu apulaisoikeusasiamiehen päätös sekä Vuosikertomus 2001, 351.

⁴⁴⁶ Kysymys 4.9.

⁴⁴⁷ Toisaalta yksittäisissä vastauksissa tuotiin myös esille toisenlaisia näkökantoja, kuten se, että oikeusasiamiehen olisi syytä ”pysyä lestissään”, ja että tällä hetkellä on jo melko hyvä tasapaino eri toimijoiden kesken.

⁴⁴⁸ Oikeuspoliittisesti haastava kysymys olisi tutkia sitä, pitäisikö oikeusasiamiehen toimivaltaa laajentaa viranomaisten resursointia koskevilla asioissa.

⁴⁴⁹ Kysymys 2.5. Toisaalta kysymys sivusi erityisesti tarkastuksissa havaittuja epäkohtia ja niiden korjaamista.

Toimenpidekumulaatio

Eräissä tapauksissa oikeusasiamiehen päätös on johtanut *samalla kertaa lukuisiin viranomaisen toimenpiteisiin*.⁴⁵⁰ Esimerkiksi passin väliaikaista poisottamista koskevassa tapauksessa kantelijalle suoritettiin korvaus, passitarkastajien koulutuksessa kiinnitettiin asiaan huomiota ja lisäksi laadittiin ohje passin poisottamisesta.⁴⁵¹ Toimenpidekumulaatiosta on toki muitakin esimerkkitapauksia. Vaikuttavuuden kannalta useampien toimenpiteiden strategiaa voi yleensä pitää tarkoituksenmukaisena. Esimerkiksi pelkkä ohjeistus asiasta ei ole läheskään aina riittävä, elleivät virkamiehet tunne ohjeita, joten on paikallaan ottaa asia huomioon koulutuksessa. Tällöinkin on aina punnittava, kuinka kustannustehokas menettely on.

Esimerkkinä voidaan mainita myös tapaus, jossa *sisäasianministeriön poliisiosaston* huomiota kiinnitettiin siihen, olisiko poliisin vaitiolo-oikeutta koskeviin eräisiin näkökohtiin kiinnitettävä huomiota ainakin *koulutuksessa ja ohjeistuksessa*. Samassa yhteydessä viitattiin tarpeeseen harkita, olisiko poliisin vaitiolo-oikeutta koskevaa *säännöstä* tarkistettava.⁴⁵² Tässä tapauksessa näkyy jälleen ohjeistuksen ja koulutuksen välinen yhteys sen ohella, että huomiota kiinnitettiin oikeudellisen sääntelyn tarkoituksenmukaisuuteen.

Pakon käyttö kehitysvammaisten erityishuollon keskuslaitoksissa johdatti myös kirjavaan toimenpidekokonaisuuteen. Ensinnäkin sosiaali- ja terveysministeriö ilmaisi vastauksessaan tarpeen muuttaa lakia tai ainakin kartoittaa muutoksia. Lisäksi tähdennettiin sitä, että erityishuoltopiiriin olisi uudistettava ohjeitaan ja pyrittävä vaikuttamaan henkilökunnan asenteisiin ja toimintatapoihin. Piirien edellytettiin myös huolehtivan siitä, että tehtävien hoitamiseksi olisi riittävästi henkilökuntaa. Tämä tapaus ilmentää sitä, että aika ajoin toimenpiteet eivät tyhjenny suinkaan viranomaisten omiin korjaaviin ja muihin toimiin, vaan että mukaan voi liittyä myös lainsäädännön muutoksia.⁴⁵³

Muita viranomaisvaikuttavuuden ilmentymiä

Käsiteltäväksi tulleet asiat ja niihin liittyvät toimenpide-esitykset ja sittemmin toteutetut toimenpiteet ovat olleet mitä moninaisimpia. Aluksi voidaan viitata esimerkiksi oikeusasiamiehen yhdistysrekisteriä koskevaan esitykseen, että yhdistysten sääntöjen tarkistamista koskevien *välipäätösten sanamuotoa täsmennettäisiin*. Yhdistysrekisteri ilmoittikin myöhemmin, että välipäätöksen sanamuoto

⁴⁵⁰ Toimenpiteillä ei tässä suinkaan viitata oikeusasiamiehen toimenpideratkaisuihin, vaan niihin toimenpiteisiin, joita oikeusasiamies edellyttää viranomaisilta ja muilta julkista valtaa käyttäviltä tahoilta.

⁴⁵¹ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2000, 371–373.

⁴⁵² AOA Rautio 22.9.2004, dnro 721/4/02. Ks. myös Vuosikertomus 2004, 122–125.

⁴⁵³ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 1996, 56–58.

dot on otettu kokonaisuutena tarkastelun kohteeksi. Lisäksi tuotiin esille, että asiakkaille osoitettaisiin, *mitkä korjauksista perustuvat pakottavaan lainsäädäntöön, mitkä taas ovat ehdotuksenluonteisia*.⁴⁵⁴ Täsmennys voi siis koskea myös sitä, mikä oikeudellinen luonne täsmennyksillä käytännössä on. Tietyissä tapauksissa oikeusasiamies on puolestaan tehnyt *aloitteita toiminnan kehittämiseksi*. Esimerkiksi päätöksessä (3084/4/01) AOA Rautio teki aloitteen korvaushoidon antamisesta avolaitoksissa. Vuonna 2004 tämän aloitteen käsittely oli vielä kesken, mutta Rikosseuraamusviraston mukaan mahdollisuuksia ottaa korvaushoitopotilaita myös avolaitoksiin oli jo tuona vuonna lisätty.⁴⁵⁵

Seuraavaan on koottu vielä viranomaisten reaktioita oikeusasiamiehen esityksiin ryhtyä toimenpiteisiin:

- Asuntolautakunta päätti merkitä tiedoksi AOA Jääskeläisen päätöksen. Samalla lautakunta päätti kehottaa asuntoasiainosastoa antamaan lautakunnalle määräaikaan mennessä esityksen asukasvalintaperusteiden mahdollisesta muuttamisesta.⁴⁵⁶
- Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan Kuluttajavirasto käynnistäisi laatuprojektin, jossa määriteltäisiin talous- ja velkaneuvontayksiköille yhdenmukaiset toimintatavat.⁴⁵⁷
- AOA Jääskeläinen kiinnitti huomiota Panssariprikaatin kasarmirakennuksen homeongelmaan päätöksessään 7.12.2005, nro 2914/2/04. Tämän jälkeen saadut selvitykset kuitenkin osoittivat, että rakennus ei vielääkään ollut asianmukaisessa kunnossa, joten tilannetta päätettiin seurata edelleen oikeusasiamiehen kansliassa.⁴⁵⁸ Tällainen jälkiseuranta onkin vaikuttavuutta ajatellen hyvin tarpeellista ja tarkoituksenmukaista.
- OA Paunio esitti pyynnön siitä, mihin toimenpiteisiin Kansaneläkelaitos oli ryhtynyt tietojenkäsittelyjärjestelmänsä kehittämiseksi.⁴⁵⁹ Tässä tapauksessa on siis kysymys *konkreettisiin toimenpiteisiin* ryhtymisestä, jotta ilmenneet epäkohdat saadaan korjattua. Konkreettisista toimista voidaan mainita myös oikeustapausrekisterin hyödyntäminen työttömyysturvavratkaisujen yhdenmukaisuuden turvaamiseksi.⁴⁶⁰

.....

⁴⁵⁴ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2000, 362–363 ja siinä viitattu oikeusasiamiehen päätös.

⁴⁵⁵ Vuosikertomus 2004, 150.

⁴⁵⁶ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2004, 269 ja siinä viitattu päätös.

⁴⁵⁷ Vuosikertomus 2005, 155.

⁴⁵⁸ Vuosikertomus 2005, 168–169.

⁴⁵⁹ 9.3.2004, dnro 1124/4/02. Ks. myös Vuosikertomus 2004, 247–248, josta ei kuitenkaan ilmene vastaus oikeusasiamiehen toimenpidepyynnöön.

⁴⁶⁰ Vuosikertomus 1996, 158–159 ja siinä mainittu oikeusasiamiehen päätös.

- Kehitysvammaisten erityishuollon keskuslaitoksissa oli sosiaali- ja terveysministeriön mukaan käynnistetty konkreettisia toimenpiteitä asukkaiden elämän laadun ja viihtyvyyden parantamiseksi, minkä katsottiin vähentävän tarvetta pakon käyttämiseen.⁴⁶¹
- Kielellistä yhdenvertaisuutta hovioikeudessa koskevassa asiassa hovioikeus oli ryhtynyt seuraamaan konkreettisesti, miten käsittelyaikojen erot erikielisissä asioissa kehittyivät⁴⁶². Tällainen *seuranta* voikin olla eräissä tapauksissa erittäin hyvä ratkaisu arvioitaessa sitä, miten hyvin viranomaisen on pystynyt poistamaan havaittuja epäkohtia.
- Keskusverolautakunta ilmoitti muun muassa, että lähes jokaiseen ennakkotiedon hakijaan ollaan ennen päätöksen antamista yhteydessä puhelimitse, jolloin käytännössä varmistutaan siitä, että hakijalla on oikea käsitys ennakkotietomenettelystä ja siitä aiheutuvista kustannuksista. Keskusverolauta ilmoitti myös muuttavansa laskutusmenettelyään.⁴⁶³

Käytettävissä olleen aineiston perusteella voidaan sanoa, että hyvin monissa tapauksissa viranomaiset ovat ottaneet vakavasti varteen oikeusasiamiehen toimenpide-esitykset. Joskus tämä on tosin tapahtunut viiveellä. Joissakin tapauksissa viranomaisen on vastauksessaan korostanut asian lieventäviä asianhaaroja, kuten tapauksen ainutlaatuisuutta. Toki tällöinkin viranomaisen on ilmoittanut kiinnittävänsä vastedes huomiota ohjaukseen ja neuvontaan vastaavanlaisissa tilanteissa.⁴⁶⁴

4.4

Oikeusasiamiehen päätösten tiedoksi antaminen

Seuraavassa käydään läpi, millä tavoin oikeusasiamies tiedottaa päätöksistään yksittäistapauksissa. Tällöin on erittäin keskeisessä asemassa se, mille tahoille päätökset on annettu tiedoksi. Toisaalta tiedottamista koskevaa problematiikkaa valaistaan kyselytutkimuksen tulosten valossa.

Yhden tapausryhmän muodostavat siis ne ratkaisut, joissa päätös saatetaan tietyn tahon, kuten ministeriön, tietoon ja jätetään tämän harkintaan päätöksen tiedottaminen eteenpäin. Esimerkiksi AOA Jämskeläisen päätös 8.12.2004, dnro 913/4/03 lähetettiin tiedoksi oikeusministeriölle ja ministeriön harkinnan mukaan tuomioistuinten tietoon saatettavaksi.⁴⁶⁵ Tällaista menettelyä voidaan pi-

⁴⁶¹ Vuosikertomus 1996, 57–58. Kyseisessä tapauksessa oli kysymys nimenomaan pakon käyttöön liittyneistä epäkohdista mainituissa keskuslaitoksissa.

⁴⁶² Vuosikertomus 2006, 192.

⁴⁶³ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 1996, 163–166.

⁴⁶⁴ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1997, 246–247.

⁴⁶⁵ Ks. lähemmin Vuosikertomus 2004, 98–99. Asiassa oli kysymys tuomioistuinten tointen perustumisesta lakiin.

tää perusteltuna olosuhteissa, joissa ylempi viranomainen, kuten ministeriö, tietää parhaiten tarpeen tiedottaa asiasta tarkemmin. Hieman vastaavanlaisesta tilanteesta on ollut kysymys, kun päätöksestä on tiedotettu paitsi yksittäiselle kaupunginhallitukselle myös Suomen Kuntaliitolle⁴⁶⁶.

Toisenlaisesta tiedoksi saattamisesta oli kysymys AOA Jämskäläisen päätöksessä 11.11.2004, dnro 2239/4/03, jossa oikeusasiamies toimitti päätöksen tiedoksi ainoastaan oikeusministeriölle (ja sen ohella Itä-Suomen hovioikeudelle käsityksensä asiassa).⁴⁶⁷ Tässä oli kyse *puhtaasti informatiivisesta tiedoksi antamisesta*, johon ei sisältynyt lainkaan esityksiä toimenpiteistä. Tähän liittyen voi kysyä, mitä päämääriä tällainen puhdas informatiivinen tiedoksi antaminen palvelee. Vaikka oikeusasiamies ei teekään tällöin esityksiä esimerkiksi säännösten tarkistamisesta, tämä mahdollisuus voidaan kuitenkin ottaa vastedes huomioon. Toisaalta informointi palvelee sitä, että ylempi viranomainen voi myöhemmin ottaa todetun ongelmakohtan paremmin huomioon omassa valvonnassaan. Ainakin näiden kahden argumentin valossa informatiivista tiedoksi antamista voidaan pitää perusteltuna menettelynä vaikuttavuuden kannalta.

Lähellä edellistä ovat tilanteet, joissa oikeusasiamiehen päätös sisältää yhtä aikaa käsityksen tai huomautuksen antamisen viranomaiselle, mutta samalla myös esityksen lain tai muiden velvoittavien säännösten tarkistamisesta. Esimerkiksi aravavuokra-asuntojen asukasvalintoja koskevassa AOA Jämskäläisen päätöksessä 29.12.2004, dnro 1183/4/03 annettiin ensinnäkin käsitys asuntolautakunnan tietoon, päätös annettiin tiedoksi myös kaupunginhallitukselle ja lisäksi päätös annettiin tiedoksi ympäristöministeriölle, jotta tämä voisi harkita, olisiko asukasvalintaa koskevaa normistoa ja ohjeistoa tarpeen tarkistaa.

Oikeusasiamies voi esittää viranomaiselle myös pyynnön *edelleen tiedottamisesta*. Esimerkiksi AOA Jämskäläisen ratkaisussa 22.6.2006, dnro 1933/4/05 päätös annettiin tiedoksi Suomen Kuntaliitolle ja pyydettiin samalla, että tämä tiedottaa ratkaisun asiasisällöstä kunnille sopivaksi katsomallaan tavalla. Suomen Kuntaliitto ilmoittikin myöhemmin tiedottavansa päätöksestä verkkosivuillaan ja lisäksi sähköisellä Laki-INFO-uutiskirjeellään.⁴⁶⁸ Tällaista edelleen tiedotusta voi pitää tarkoituksenmukaisena, kun käytännössä eri organisaatioilla on kuitenkin olemassa olevat ja käyttökelpoiset väylät tiedottaa päätöksistä.

Eräissä tapauksissa oikeusasiamiehen päätös on johtanut muutointiin siihen, että viranomainen informoi asiasta muille viranomaisille. Esimerkiksi rangais-
tuslaitoksen otettavan henkilöllisyyden varmistamista koskevassa asiassa oi-

⁴⁶⁶ AOA Jämskäläinen 27.2.2004, dnro 1175/4/03. Ks. myös 30.11.2004, dnro 890/4/03.

⁴⁶⁷ Ks. lähemmin Vuosikertomus 2004, 100–101. Asiassa oli kysymys tuomioistuimen äänitteiden säilyttämisen turvaamisesta.

⁴⁶⁸ Ks. lähemmin Vuosikertomus 2006, 184–185.

keusministeriön vankeinhoito-osasto informoi asiasta vankiloiden johtajille, vankimielisairaalan ylilääkärille ja koulutuskeskuksen johtajalle^{469, 470}.

Kyselytutkimus tuo erältä osin lisävalaistusta siihen, minkälaisessa roolissa oikeusasiamiehen päätösten tiedottaminen on. Vaikka oikeusasiamiehen päätöksistä informoidaan jo tällä hetkellä monilla foorumeilla, kyselystä ilmeni epäsuorasti, että tiedotuksessa olisi edelleen jossain määrin parantamisen varaa. Kun viranomaisilta tiedusteltiin, miksi oikeusasiamies joutuu vuodesta toiseen puuttumaan samanlaisiin epäkohtiin viranomaistoiminnassa⁴⁷¹, 17,3 % vastaajista toi esille, että taustalla oli joko melko paljon tai paljon huono tiedotus päätöksistä. Toisaalta tämä prosenttiluku on pieni verrattuna siihen, missä määrin ilmiön taustalla katsottiin olevan tulkinnanvaraisen ja aukollisen lainsäädännön, 42,5 %. Lisäksi voi todeta, että vastaajista 45,7 % kritisoi oikeusasiamiehen päätösten tiedotusta jonkin verran.⁴⁷² Mainittakoon vielä, että vähiten tässä yhteydessä kritiikkiä saivat osakseen oikeusasiamiehen päätösten perustelut.

Kyselytutkimuksessa kartoitettiin myös sitä, miten viranomaiset tiedottavat oikeusasiamiehen päätöksestä omassa yksikössään⁴⁷³, ja sitä, informoivatko viranomaiset oma-aloitteisesti tiedotusvälineitä oikeusasiamiehen päätöksestä⁴⁷⁴. Ensimmäiseen kysymykseen annetut vastaukset vaihtelivat jossain määrin. Eräät vastaajat ilmoittivat päätöksestä koko henkilökunnalle, toiset taas mainitsivat, että päätöksestä informoidaan päällikköä ja asianosaisia. Vastaukset jälkimmäiseen kysymykseen olivat varsin yhdenmukaisia: asianomainen yksikkö ei pääsääntöisesti informoi tiedotusvälineitä sitä koskevasta oikeusasiamiehen päätöksestä.

4.5 Eräitä näkökohtia oikeusasiamiehen päätösten perusteluista

4.5.1 Alustavia näkökohtia

Jotta oikeusasiamiehen päätöskäytäntö vaikuttaisi tavoitellulla tavalla, on sen oltava *johdonmukaista ja vakaata*. Näin on lähes aina pääsääntöisesti ollutkin.⁴⁷⁵ Myös kyselytutkimuksen tulokset tukevat tätä päätelmää⁴⁷⁶. Tauluk-

⁴⁶⁹ Vuosikertomus 1999, 135 ja siinä mainittu apulaisoikeusasiamiehen päätös.

⁴⁷⁰ Ks. myös Vuosikertomus 2000, 138 ja Vuosikertomus 2001, 126.

⁴⁷¹ Kysymys 4.1.

⁴⁷² Toisaalta kokonais kuvan saamista oikeusasiamiehen päätösten tiedottamisesta auttaa tutustuminen medianäkyvyyttä koskevassa luvussa esitettyihin näkökantoihin.

⁴⁷³ Kysymys 3.22.

⁴⁷⁴ Kysymys 3.23.

⁴⁷⁵ Ks. myös Koskinen (1997), 74–75.

⁴⁷⁶ Kysymys 3.1.

koon 4.3 on koottu viranomaiskyselyn tulokset koskien oikeusasiamiehen päätösten arviointia. Oikeusasiamiehen päätökset nähtiin hyvin ennustettaviksi 76,2 %:ssa vastauksista (jokseenkin tai täysin samaa mieltä). Ainoastaan 2,4 % vastaajista oli väittämän suhteen täysin tai jokseenkin eri mieltä. Viranomaisten edustajat esittivät muutamia konkreettisia kommentteja asiaan. Ensinnäkin tapauksen yksilöllisyyden katsottiin jossain määrin heikentävän päätösten ennakoitavuutta (V24(PUO)). Toiseksi lainsäädännön ja hallinnollisten määräysten ristiriitaisuuksien katsottiin hieman hankaloittavan päätösten ennakoitavuutta (V54(POL)). Lisäksi päätösten ennakoitavuuden todettiin riippuvan pitkälti oikeusasiamiehen persoonasta (V79(POL)).

Taulukko 4.3 Oikeusasiamiehen päätösten arvioiminen, prosenttiosuudet

Kysymys	Eri mieltä	Samaa mieltä
3.1 Oikeusasiamiehen päätökset ovat hyvin ennustettavia	2,4	76,2
3.2 Oikeusasiamiehen päätökset ja kannanotot auttavat selvittämään lain epäselvyyksiä	3,6	91,7
3.3 Oikeusasiamiehen päätöksissä korostetaan liikaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa	57,1	15,5
3.4 Oikeusasiamiehen esitykset ohjeiden tai ohjeistuksen antamisesta ja täsmentämisestä ovat olleet hyvin onnistuneita	3,6	76,2
3.5 Oikeusasiamies on onnistunut keskittymään olennaisimpiin epäkohtiin toiminnassamme	16,7	63,1
3.6 Yksikössämme tunnetaan hyvin oikeusasiamiehen antamien käsitysten ja huomautusten välinen ero	20,2	65,5
3.7 Oikeusasiamies puuttuu joskus liian pieniin asioihin	43,3	34,9
3.9 Oikeusasiamiehen päätöksistä ilmenee hyvin, millaiset tekijät vaikuttavat viranomaisten käyttäytymisen moitittavuuteen	4,8	86,7
3.19 Oikeusasiamiehen päätöskäytännössä painopiste huomautusten ja käsitysten välillä on oikeaan osunut	4,9	71,6
4.1.1 Oikeusasiamiehen päätösten huonon tiedottamisen vuoksi oikeusasiamies on joutunut kiinnittämään huomiota vuodesta toiseen samanlaisiin epäkohtiin viranomaistoiminnassa	66,7	17,3

Vastaukset jakautuivat saman suuntaisesti myös kysyttäessä, auttavatko oikeusasiamiehen päätökset ja kannanotot selkeyttämään lainsäädännön epäselvyyksiä⁴⁷⁷. Vastaajista 91,7 % oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä väittämän kanssa, kun taas ainoastaan 3,6 % vastaajista oli täysin tai jokseenkin eri mieltä.

.....

⁴⁷⁷ Kysymys 3.2.

Tämä tulos on hyvä suhteuttaa siihen, miten viranomaiset vastasivat seuraavaan kysymykseen: ”Minkälaiset tekijät ovat käsittäksenne johtaneet siihen, että oikeusasiamies on joutunut kiinnittämään huomiota vuodesta toiseen samanlaisiin epäkohtiin viranomaistoiminnassa?”⁴⁷⁸ Tältä osin oikeusasiamiehen päätösten perustelut saivat osakseen vähiten kritiikkiä esitetyistä vaihtoehdoista⁴⁷⁹. Yksityiskohtaisissa kommentteissa kritiikkinä mainittiin tosin muun muassa, että päätösten perustelut ovat liian pitkät, ja että lainsäädännön sanatarikkaa tois-
toa on ehkä liikaa (V2(POL)).

Joka tapauksessa lähtökohtana voidaan pitää sitä, että vaikuttavuuden kannalta merkitystä on myös sillä, kuinka hyvin perusteltuja oikeusasiamiehen päätökset ovat. Hyvin perustellen voidaan näet jossain määrin kaventaa vastaisten tulkin-
nanvaraisten tapausten määrää, kun viranomaiset tietävät, minkälaisiin kriteereihin laillisuusvalvonnassa kiinnitetään huomiota. Vuosikertomusmateriaalin valossa oikeusasiamiehen päätökset vaikuttavatkin seikkaperäisesti perustelluilta. Tosin laajat perustelut eivät ole itseisarvo, koska informaatiolla ei – empiiristen tutkimustulosten mukaan – pitäisi kuormittaa kansalaisia liikaa, ja toisaalta ongelmaksi voi muodostua se, miten kansalaiset ja viranomaiset pystyvät omaksumaan päätöksissä ilmaistut oikeusohjeet ja muut kannanotot. Kyselytutkimuksen tuloksia on hyvä peilata myös tätä seikkaa vasten.

4.5.2

Menettelyn moitittavuus

Koska oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuuden on todettu perustuvan olennaisessa määrin siihen, että päätökset ovat hyvin perusteltuja, tässä tutkimuksessa ei ole katsottu mahdolliseksi sivuuttaa tätä kysymyskokonaisuutta. Asiaa tarkastellaan erityisesti siltä kannalta, miten hyvin oikeusasiamiehen päätöksissä arvioidaan menettelyn moitittavuutta, ja toisaalta normatiivisesti sitä, miten oikeaan osuneina moitittavuusarviointeja voidaan pitää.

Menettelyn moitittavuus heijastuu ensinnäkin siihen, minkälaiseen toimenpideratkaisuun oikeusasiamies päätyy. Toiseksi, jos menettelyn moitittavuuteen vaikuttavat kriteerit ovat selkeät, oikeusasiamiehen päätösten ennakoitavuus pysyy korkeatasoisena. Kolmanneksi osattaessa ottaa menettelyn moitittavuuteen vaikuttavat näkökohdat asianmukaisesti huomioon voidaan rakentaa oikeansuuntaiset kannustimet viranomaisille.⁴⁸⁰

.....

⁴⁷⁸ Kysymys 4.1.

⁴⁷⁹ Muut vastausvaihtoehdot koskivat oikeusasiamiehen päätösten tiedottamista sekä lainsäädännön tulkin-
nanvaraisuutta ja aukollisuutta.

⁴⁸⁰ Yllä mainittu voidaan kiteyttää myös siihen muotoon, että viranomaisvaikuttavuutta voidaan analysoida muun muassa siitä näkökulmasta, minkälaisiin toimenpiteisiin ja millä perusteella oikeusasiamies on pää-
tynyt.

Oikeusasiamies voi niissä tapauksissa, joissa valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, olla nostamatta syytettä, jos hän katsoo, että asia voidaan jättää huomautuksen varaan. Käytännössä virkasyytteen nostaminen onkin jäänyt marginaaliseen asemaan koko tarkasteluajanjaksona. Tähän on osaltaan vaikuttanut vuonna 1989 säädetty lainmuutos siitä, että rikoslaki ei enää määrittele kaikkia virkavirheitä rangaistaviksi virkarikoksiksi kuten aikaisemmin⁴⁸¹. Lienee kuitenkin paikallaan muutamalla sanalla valaista, minkälaiset kriteerit ovat olleet vaikuttamassa valintaan virkasyytteen ja huomautuksen välillä.⁴⁸²

Terminologisesti voidaan tehdä samalla seuraava erottelu. *Huomautuskynnyks* –missä vaiheessa käsitystä ei pidetä riittävänä toimenpiteenä, vaan on katsottu aiheelliseksi turvautua huomautukseen? Tältä osin on todettu, että huomautus on pääsääntö, kun menettely on selvästi lainvastainen tai virheellinen⁴⁸³. Kääntöpuolena on *virkasyytekynnyks* – milloin huomautusta ei ole pidetty riittävänä, vaan virkamiehen menettely on johtanut virkasyytteen teeseen?

Virkasyytteet ovat siis olleet marginaalisessa asemassa. Yksittäistapauksissa niihin on kuitenkin päädytty. Esimerkiksi päätöksessä 27.2.2004, dnro 497/2/04 AOA Jääskeläinen päätyi siihen, että merivartiomestarin *teon laatu* huomioon ottaen asiaa ei voitu jättää huomautuksen varaan. Valtakunnansyyttäjän nostaman syytteen johdosta käräjäoikeus tuomitsikin merivartiomestarin sakko-rangaistukseen.⁴⁸⁴ Teon luonteen ohella on joskus otettu huomioon myös se, että *asianomistajakin on esittänyt asiassa rangaistusvaatimuksen*⁴⁸⁵. Kaiken kaikkiaan virkasyytteisiin johtaneet tapaukset ovat olleet luonteeltaan räikeähköjä.⁴⁸⁶ Tässä voidaan viitata esimerkiksi päätökseen, jonka taustalla oli vajaavaltaisen potilaan ruumiillisen koskemattomuuden loukkaaminen, kun häneltä oli nukumuksessa poistettu ilman lupaa kaikki hampaat. Tällöin kiinnitettiin huomiota myös teon *haitallisuuteen ja vahingollisuuteen* sekä muihin tekoon liittyviin seikkoihin.^{487 488}

.....

⁴⁸¹ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1996, 19 ja Vuosikertomus 1997, 25.

⁴⁸² Ks. myös Lehtimaja (1988), 516–531.

⁴⁸³ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1996, 20.

⁴⁸⁴ Vuosikertomus 2004, 182. Merivartiomestari valitti tosin asiasta hovioikeuteen, jossa asia oli kesken vuosikertomusta julkistettaessa.

⁴⁸⁵ OA Lehtimaja 20.12.1996, dnrot 656 ja 657/4/96.

⁴⁸⁶ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1996, 74, jossa viitataan vuonna 1995 oikeusasiamiehen tekemiin päätöksiin, joissa toisessa oli kysymys lahjuksen ottamisesta ja lahjusrikkomuksesta ja toisessa törkeästä lahjuksen ottamisesta. Ks. myös Vuosikertomus 1998, 105, jossa viitataan vesioikeuden puheenjohtajan tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Asiasta oli tosin valitettu korkeimpaan oikeuteen.

⁴⁸⁷ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2004, 223–225.

⁴⁸⁸ Ks. myös Vuosikertomus 1997, 102 ja 151 sekä Vuosikertomus 1998, 105 ja 218–219.

Käytännössä on luonnollisesti muutoinkin jouduttu vetämään rajaa virkasyytteen nostamisen ja huomautuksen välillä. Esimerkiksi päätöksessä 2.12.1997, dnro 1536/4/97 OA Lehtimaja päätyi huomautuksen antamiseen virkasyytteen nostamisen sijasta, koska syyttäjän laiminlyönnistä ei olisi ollut odotettavissa ainakaan ankarampaa rangaistusta kuin sakko, ja koska laiminlyöntiä oli pidettävä sen haitallisuus ja siitä ilmenevä henkilön syyllisyys huomioon ottaen vähäisenä. Menettelyn ei katsottu täyttäneen rikoslain tunnusmerkistöä AOA Lindstedtin päätöksessä 20.9.2006, dnro 878/2/05 ottaen huomioon teon haitallisuus, vahingollisuus ja muut seikat kokonaisuutena⁴⁸⁹.

Viranomaisille tehdyssä kyselyssä tiedusteltiin, onko virkasyytteiden asema oikeusasiamiehen päätöskäytännössä sopiva, liian vähäinen vai liian merkittävä⁴⁹⁰. Suurin osa vastaajista, 56,0 %, ei ottanut lainkaan kantaa asiaan. Muutoin oikeustilaa pidettiin tällä hetkellä asianmukaisena, eli että oikeusasiamies nostaa virkasyytteitä sopivasti. Ainoastaan 1,2 % vastaajista oli sitä mieltä, että virkasyytteitä nostetaan liian vähän, ja 3,6 % vastaajista, että virkasyytteitä nostetaan liian paljon. Yksittäisissä kommentteissa ei tuotu esille virkasyytteitä koskevia erillisen maininnan arvoisia näkökohtia.

Kun virkasyytettä ei käytetä liikaa, se ei toimenpiteenä ainakaan kärsi inflaatiota. Toisaalta on toki otettava huomioon, että virkasyytteiden nostamisesta ei suinkaan päätetä tarkoituksenmukaisuusperusteella, vaan lain asettamissa rajoissa. Ja nämä rajat näyttävät tällä hetkellä siten määritellyiltä, että virkasyytteen asema on jäänyt pysyvästi marginaaliseksi oikeusasiamiehen keinovalikoimassa. On myös hyvä tehdä jaottelu *repressiiviseen* ja *preventiiviseen* näkökulmaan. Laillisuusvalvonnan on näet jo tarkasteluajanjakson alussa todettu olevan ennistä enemmän repressiivisen sijasta preventiivistä, jolloin epäkohtien ennaltaehkäisy korostuu. Syyttäjän roolin on todettu menettävän merkitystään ja neuvonantajan roolin on otaksuttu kasvavan oikeusasiamiehen toiminnassa.⁴⁹¹

Entä rajanveto käsityksen ja huomautuksen välillä? Ensinnäkin käsityksiä on esitetty myös sellaisten päätösten yhteydessä, joissa viranomaisen on todettu menetelleen sinänsä lain mukaisesti. Tällöin käsityksen esittäminen kuitenkin osoittaa, että menettelyä ei ole pidetty onnistuneena ja oikeudenmukaisena.⁴⁹² Toisaalta joskus on tietävästi tyydytty esittämään käsitys, vaikka huomautuskin virheellisen menettelyn johdosta olisi ollut paikallaan. Tällöin on ehkä ollut taustalla halu olla syyllistämättä ketään.⁴⁹³

⁴⁸⁹ Ks. myös Vuosikertomus 2006, 71–72.

⁴⁹⁰ Kysymys 3.21.

⁴⁹¹ Vuosikertomus 1996, 66.

⁴⁹² Koskinen (1997), 72. Tosin yllä mainittu ei koske käsillä olevaa tarkasteluajanjaksoa.

⁴⁹³ Koskinen (1997), 73. Tosin yllä mainittu ei koske käsillä olevaa tarkasteluajanjaksoa.

Konkreettisempiakin näkökohtia voidaan tuoda esille. Esimerkiksi huomautukseen päädyttiin erityisen moitittavan toimenpiteen osalta, koska se kohdistui yhteen keskeisimmistä oikeushyveistämme (henkilökohtainen koskemattomuus)⁴⁹⁴. Toisaalta esimerkiksi *Pirkko K. Koskisen* (1997, 73) mukaan käsitys on ainoa vaihtoehto tulkinnanvaraisimmissa tapauksissa tai silloin, kun virkamies on noudattanut lain sanamuotoa tai vakiintunutta tulkintaa. Oikeusasiamiehen päätöskäytännössä onkin katsottu *tulkinnanvaraisuuden* johtavan siihen, että virkamiehen menettelyä ei voitu pitää yksiselitteisesti lainvastaisena⁴⁹⁵. Tämä lieventämisperuste onkin ollut hyvin yleinen oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä. Niinpä käsitykseen päädyttiin, kun lainsäädäntö oli osoittautunut puutteelliseksi⁴⁹⁶. Samalla tavalla vaikutti se, kun asia oli osoittautunut vaikeaselkoiseksi⁴⁹⁷. Lisäksi uudistuneen lainsäädännön soveltamisen alkuvaiheessa voi ilmetä tulkintaongelmia korostuneessa määrin⁴⁹⁸, lieventävänä asianhaarana voi olla myös oikeuskäytännön vakiintumattomuus⁴⁹⁹. Luonnollisesti tällaiset lieventävät asianhaarat voivat myös kumuloitua, kuten AOA Paunion päätöksessä 25.2.1998, dnro 1016/4/95, jossa otettiin huomioon lain sanamuodon väljyys, epäyhtenäinen oikeuskäytäntö ja ministeriön osittain ristiriitainen ohjeistus. Muutoinkin on tuotu esille, että huomautusta ei anneta vaan käsitys, jos käsillä on lieventäviä asianhaaroja^{500, 501}. Esimerkkinä olkoon AOA Paunion päätös 7.12.1998, dnro 1055/4/97, jossa moitittavuutta arvioitaessa otettiin huomioon se, että menettely perustui viranomaisessa jo vuosikymmeniä noudatettuun käytäntöön ja virastossa laadittuihin toimeenpano-ohjeisiin.

Toisaalta oikeussäännöksen tulkinnanvaraisuus on omiaan johtamaan siihen, että käytännössä voi ilmetä tarve tämentää tai muulla tavoin tarkistaa lainsäädäntöä. Näin ollen oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuuden kannalta asiaa on tarkasteltava paitsi viranomaisvaikuttavuuteen myös säännösvaikutavuuteen liittyvänä kysymyksenä. Tulkinnanvaraisuus voi siis tarjota oikeusasiamiehelle synn tehdä esitys lainsäädännön tämentämiseksi, ellei sellaista ole jo vireillä⁵⁰². Tässä valossa oikeusasiamiehen puuttuminen lainsäädännön yksityiskohtiin ei ole vailla perusteita.

.....

⁴⁹⁴ Vuosikertomus 2005, 123.

⁴⁹⁵ Ks. esimerkiksi AOA Rautio 27.9.2004, dnro 807/4/03. Ks. myös Vuosikertomus 2004, 139. Ks. lisäksi Vuosikertomus 1997, 158 ja Vuosikertomus 1998, 124.

⁴⁹⁶ AOA Koskinen 13.5.1996, dnro 2026/4/94. Ks. myös Vuosikertomus 1997, 132 ja siinä viitattu päätös.

⁴⁹⁷ AOA Paunio 20.6.1996, dnro 2361/4/94.

⁴⁹⁸ OA Lehtimaja 2.8.1996, dnro 126/4/95.

⁴⁹⁹ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1997, 160–161 ja siinä mainittu oikeusasiamiehen päätös.

⁵⁰⁰ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1996, 20.

⁵⁰¹ Ks. myös Vuosikertomus 1997, 26 ja Vuosikertomus 1998, 222 ja 223.

⁵⁰² Ks. esimerkiksi AOA Koskinen 13.5.1996, dnro 2026/4/94, jossa hallitus oli jo antanut esityksen eduskunnalle lainsäädäntötilanteen korjaamiseksi.

Esimiesviranomaisen ohjeiden mukaista menettelyä voidaan pitää yleensä ottaen perusteltuna tai ainakin lieventävänä asianhaarana, koska muutoin saatettaisiin vaarantaa tietyn alan sisäinen valvonta.⁵⁰³ Esimerkiksi vankilan menettelyn moitittavuutta arvioitaessa otettiin huomioon, että virkamies oli menetellyt Rikosseuraamusvirastosta saamansa ohjeistuksen mukaisesti ja toisaalta, että vankila pyrki asiassa vankien kannalta edullisempaan vaihtoehtoon.⁵⁰⁴ Toisaalta, jos esimiesviranomaisen on antanut jo huomautuksen virkamiehelle, oikeusasiamies on tyytynyt enää kiinnittämään virkamiehen huomiota virkatehtävien asianmukaiseen hoitamiseen⁵⁰⁵. Tämän menettelyn tavoitteena on mitä ilmeisimmin *välttää sanktiokumulaatio*.

Toisena esimerkkinä mainittakoon, että eräässä tarkastuskohteessa (poliisitoiminta) takavarikkoasiat olivat kiinnittäneet huomiota vuonna 2004. Tältä osin oikeusasiamies ei ryhtynyt toimenpiteisiin, koska *lääninhallitus* oli jo ottanut asian *erityiseurantaansa*.⁵⁰⁶ Tällaista menettelyä voidaan pitää perusteltuna erityisesti prosessieconomisesta näkökulmasta.⁵⁰⁷ Tähän on rinnastettavissa se, jos esimiesviranomaisen on ryhtynyt toimenpiteisiin asian selvittämiseksi⁵⁰⁸.

Toisaalta raskauttavana seikkana on otettu huomioon se, että oikeusasiamies on jo aikaisemmin tekemässään päätöksessä saattanut virkamiehen tietoon käsityksensä menettelyn virheellisyydestä.⁵⁰⁹ Menettelyn moitittavuutta voidaan siis katsoa lisänneen teon *toistuminen* ja toisaalta se, ettei virkamiehellä voinut olla epätietoisuutta menettelynsä virheellisyydestä.⁵¹⁰ Tätä voi pitää hyvin perusteltuna linjauksena: muutoinhan viranomaiselta puuttuu pidäke jatkaa virheellistä menettelyään. Samalla asian käänttöpuoli on, että ”ensikertalaisten” kohdalla ei pidä heti soveltaa ankarimpia toimenpiteitä, ellei siihen ole olemassa nimenomaisia syitä. Tässä valossa oikeusasiamiehen päätöskäytäntö ei ole altis kritiikille.

Käsityksen ja huomautuksen välistä rajanvetoa kuvastaa hyvin seuraava tapaus. Perhe- ja läheisväkivallan on todettu olevan ongelmallista rikollisuutta muun muassa, koska rikoksen tekijä voi vaikuttaa ja vaikeuttaa uhrinsa mahdollisuut-

.....
⁵⁰³ Ks. myös OA Lehtimaja 31.12.2006, dnro 416/2/96, jossa sanotunlaiseen näkökohtaan viitattiin moitittavuutta arvioitaessa.

⁵⁰⁴ AOA Rautio 31.8.2004, dnro 2252/4/02. Ks. myös Vuosikertomus 2004, 156.

⁵⁰⁵ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1997, 158–159.

⁵⁰⁶ Vuosikertomus 2004, 114.

⁵⁰⁷ Ks. myös AOA Paunio 5.3.1998, dnro 2522/4/96 ja 7.8.1998, dnro 1202/4/98.

⁵⁰⁸ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1998, 204–205, joka koski potilasturvallisuutta sairaankuljetuksissa.

⁵⁰⁹ AOA Rautio 26.4.2004, dnro 1459/4/02. Ks. myös Vuosikertomus 2004, 155–156.

⁵¹⁰ Yllä mainitulta osin voidaan siis väittää, että menettelyn moitittavuuden taustalla on vastaavanlainen näkökohta kuin on sen taustalla, että rikoksen uusiminen on (tietyn edellytyksin) rangaistuksen koventamisperuste. Ks. viimeksi mainitulta osin esimerkiksi Määttä (2006b), 197–199. Ks. myös Vuosikertomus 2006, 86.

ta hakea ulkopuolista apua. Oikeusasiamies onkin katsonut, että poliisin tulee tällöin mahdollisimman huolellisesti varmistautua siitä, että tutkintapyyntö peruttaminen ei johdu väkivallantekijän uhkailusta. Eräässä tällaisessa tapauksessa oikeusasiamies päätyikin antamaan huomautuksen tutkinnanjohtajana toimineelle komisariolle erityisen moitittavasta menettelystä.⁵¹¹

Tätä päätöstä voidaan puoltaa myös oikeustaloustieteellisesti. Mitä pienemmäksi kiinnijäämisen todennäköisyys on jäämässä sen johdosta, että rikoksen uhri ei käänny viranomaisen puoleen tai sen johdosta, että hän peruuttaa tutkintapyyntönsä, sitä enemmän huolellisuutta on vaadittava viranomaistaholta, jotta todennäköisyys saadaan ylläpidettyä uskottavalla tasolla. Muussa tapauksessahan kiinnijäämisen todennäköisyyden jäädessä alhaiseksi rangaistuksen pelotevaikutus heikkenee myös olennaisesti. Vaihtoehdona toki olisi se, että esimerkiksi perhe- ja läheisväkivallasta tuomittaisiin ankarampia rangaistuksia kuin väkivaltarikoksista muutoin. Kysymys on siis kokonaisuutena siitä, että *rangaistuksen odotusarvo* (kiinnijäämisen todennäköisyys x rangaistuksen arvo) olisi tarpeeksi korkealla tasolla. Tässä valossa oikeusasiamiehen kannanotto perhe- ja läheisväkivaltaa koskevassa tapauksessa on oikeaan osunut, koska mahdollisuudet koventaa rangaistuksia näistä rikoksista ovat rajoitetut.

Onko oikeusasiamies kannustanut päätöskäytännössään asianmukaisesti viranomaisia *korjaaviin toimenpiteisiin*?⁵¹² Esimerkiksi ja erityisesti, onko oikeusasiamies ollut ryhtymättä ankarampiin toimenpiteisiin, kuten huomautuksen esittämiseen, jos viranomainen on korjannut tutkinnan aikana virheellisen menettelynsä? Tällä tavoinhan viranomaiselle nimenomaan luotaisiin kannustin korjata virheellinen toimenpide mahdollisimman joutuisasti.⁵¹³ Oikeusasiamiehen käytännön valossa onkin havaittavissa, että korjaaviin toimenpiteisiin ryhtyminen jo laillisuusvalvonta-asian käsittelyn aikana on otettu lieventävänä asianhaarana huomioon. Esimerkiksi, kun komisario oli kantelun tutkinnan aikana toiminut ripeästi, virheellisestä menettelystä seurasi vain käsitys⁵¹⁴ Samoin käsitykseen päädyttiin, kun glaukoomapotilaiden hoidossa ilmenneet epäkohdat oli korjattu sinä aikana, kun asia oli tutkittavana oikeusasiamiehen kansliassa^{515 516}.

.....

⁵¹¹ Vuosikertomus 2005, 127.

⁵¹² Esimerkiksi vuonna 1996 korjauksiksi tilastoitiin 44 tutkittua asiaa, Vuosikertomus 1996, 20.

⁵¹³ Ks. myös Määttä (2006b), 202, jossa analysoidaan rangaistuksen lieventämisperusteista tekijän oma-aloitteista pyrkimystä estää tai poistaa rikoksena vaikutuksia.

⁵¹⁴ AOA Rautio 28.5.2004, dnro 2999/4/02. Ks. myös Vuosikertomus 2004, 131.

⁵¹⁵ OA Paunio 29.4.2004, dnro 676/4/02.

⁵¹⁶ OA Lehtimaja 24.1.1996, dnro 2480/2/94. Ks. myös 14.4.1996, dnro 690/4/95.

Voidaan siis myös sanoa, että rajanvedossa toimenpiteiden välillä on otettava huomioon niin sanottu *rajapeloteperiaate* (*marginal deterrence*). Toisin sanoen toimenpiteiden on määrädyttävä siten, että virkamiehellä on kannustin korvata menettelynsä vähemmän moitittavalla menettelyllä, ja myös seuraamukset on siis mitoitettava tämän mukaisesti.

Seuraavaan on koottu vielä eräitä yksityiskohtia, joita teon moitittavuutta arvioitaessa on otettu huomioon:

- Kysymyksessä oleva rikosasia oli ollut luonteeltaan *poikkeuksellinen*.⁵¹⁷
- Käräjätuomari oli aidosti kantanut huolta oikeudenkäyntiin liittyvistä turvallisuusnäkökohdista.⁵¹⁸
- Kantelijalle koitunut taloudellinen vahinko oli ollut vähäinen,⁵¹⁹ tai menettely ei ollut aiheuttanut vahinkoa lainkaan⁵²⁰.
- Virkamiehen huomaamattomuutta pidettiin anteeksiannettavana ottaen huomioon hänen työmääränsä sekä työn vaativuus⁵²¹. Henkilökohtaisina olosuhdetekijöinä on otettu huomioon myös virkamiehen sairastuminen sekä työpaineet⁵²².
- Kun virkamiehen virheelliseen menettelyyn oli osaltaan vaikuttanut tuomioistuimen uudelleenorganisointi, se otettiin huomioon lieventävä asiahaarana.⁵²³

Läpikäydyn aineiston valossa oikeusasiamiehen kannanotot moitittavuuden suhteen ovat yleisesti ottaen osuneet kohdalleen. Samalla ne ovat luoneet perustaa sille, että rajanveto esimerkiksi käsityksen ja huomautuksen välillä on konkretisoitunut. Toisaalta rajanveto-ongelmista ei päästä mihinkään, minkä vuoksi oikeusasiamiehen toimintaa sivuten olisi olemassa erittäin hyviä lainopillisen tutkimuksen kohteita, joita oikeuskirjallisuudessamme ei ole vielä paljoa tutkittu. Rajanveto- ja tulkintaongelmia kuvastaa muun muassa se, että menettelyn moitittavuuden arviointi perustuu päätöskäytännön valossa *kokonaisarviointiin*.

Mainitsemisen arvoista on myös, että päätöksissä tuodaan usein eksplisiit-
tisesti esille ne perusteet, joiden katsotaan vaikuttavan menettelyn moitittavuuteen. Toisin sanoen kysymys ei ole pelkästään ”on katsottava” ratkaisuisista.

.....

⁵¹⁷ OA Lehtimaja 31.12.1996, dnro 1568/4/94.

⁵¹⁸ OA Lehtimaja 31.12.1996, dnro 1568/4/94.

⁵¹⁹ OA Lehtimaja 2.8.1996, dnro 126/4/95.

⁵²⁰ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1997, 104 sekä 140–141 ja siinä viitattut oikeusasiamiehen päätökset. Ks. myös Vuosikertomus 1998, 161. Lain täytäntöönpanoa koskevassa tutkimuksessa painotetaan usein yksinkertaista kaavaa, jonka mukaan seuraamus tulisi määrätä jakamalla aiheutetun vahingon määrä kiinnijäämisen todennäköisyydellä. Tämän valossa, jos vahinkoja ei aiheudu, ei myöskään seuraamusta tulisi määrätä.

⁵²¹ OA Lehtimaja 31.1.1997, dnro 2684/4/96.

⁵²² OA Lehtimaja 29.7.1997, dnro 330/4/95.

⁵²³ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1997, 104 ja siinä viitattu oikeusasiamiehen päätös.

Menettelyn moitittavuuden esille tuomista voidaan luonnollisesti pitää vaikuttavuuttakin ajatellen positiivisena. Tätä korostaa se, että esimerkiksi lieventävät asianhaarat, kuten lain tulkinnanvaraisuus, läpäisevät periaatteessa kaikki oikeudenalat eivätkä ole suinkaan luonteeltaan vain yhtä ja yhdenlaista tapausta koskevia.

Edellä asiaa on lähestytty vuosikertomusaineiston perusteella. Hieman toisenlaisen näkökulmaan asiaan avaavat kyselytutkimuksen tulokset. Mielenkiintoista oli panna merkille, että 65,5 % vastaajista vastasi tunnistavansa oikeusasiamiehen antamien käsitysten ja huomautusten välisen eron. Sen sijaan 20,2 % vastaajista ilmoitti käsitysten ja huomautusten välillä olevan epätietoisuutta⁵²⁴. Toisaalta eräässä vastauksessa tuotiin esille se, että käsitystenkin esittäminen koettiin joskus loukkauksena omaa työtä kohtaan. Samalla peräänkuulutettiin sitä, että selkeästi informoidaan, mitä erilaiset päätöstyypit kulloinkin tarkoittavat. (V21(POL))

Toinen tärkeä kysymys oli, miten hyvin oikeusasiamiehen päätöksistä ilmenevät tekijät, jotka ovat vaikuttaneet viranomaisen käyttäytymisen moitittavuuteen⁵²⁵. Vastaajista 86,7 % oli joko jokseenkin tai täysin samaa mieltä siitä, että moitittavuuteen vaikuttavat tekijät ilmenevät hyvin oikeusasiamiehen päätöksistä, kun taas ainoastaan 4,8 % vastaajista oli jokseenkin eri mieltä⁵²⁶. Viranomaisten näkemys asiasta kiteytyneekin hyvin seuraavaan kommenttiin: ”*Päätökset hyvin laajoja, soveltuvat lainkohdat ja oikeusperiaatteet tuotu selkeästi esiin*” (V57(PUO)).

Osin edelliseen liittyvä kysymys siitä, onko painopiste huomautusten ja käsitysten välillä ollut oikeaan osunut oikeusasiamiehen päätöskäytännössä⁵²⁷. Vastaajista vain 4,9 % kritisoi vallitsevaa oikeustilaa ja 71,6 % vastaajista piti tilannetta hyvänä⁵²⁸. Tässäkin yhteydessä tuotiin yksityiskohtaisissa kommentteissa esille käsitysten antavan kuvan siitä, että virkamiehen menettely olisi ollut virheellinen, vaikka kysymyksessä olisi ollut vallitsevassa tilanteessa ainut mahdollinen toimintatapa (V3(POL) ja V9(POL)). Toisaalta eräässä vastauksessa päinvastoin korostettiin, että koska viranomaistoiminnassa ei välttämättä tunneta oikeustilaa parhaalla mahdollisella tavalla, käsitysmenettelyä tulisi laajentaa (V56(POL)).

.....

⁵²⁴ Kysymys 3.6.

⁵²⁵ Kysymys 3.9.

⁵²⁶ Vastaajista kukaan ei ollut täysin eri mieltä.

⁵²⁷ Kysymys 3.19.

⁵²⁸ Vastaajista 23,5 % ei osannut ottaa kantaa kysymykseen.

Perus- ja ihmisoikeudet laillisuusvalvonnassa

Perus- ja ihmisoikeuksien on todettu läpäisevän koko laillisuusvalvonnan kentän. Samalla on tuotu esille, että lähes kaikissa oikeusasiamiehen kannanotoissa onkin erotettavissa perus- ja ihmisoikeusnäkökulma. Tätä näkökohtaa on painotettu jo tarkasteluajanjakson alusta lähtien.⁵²⁹ Koska perus- ja ihmisoikeusnäkökulma muodostaa erittäin laajan tutkimuksellisen kokonaisuuden, siihen ei ole mahdollisuutta puuttua seikkaperäisesti tässä yhteydessä. Samaan suuntaan puhuu se, että kyse olisi pikemminkin lainopillisesta tutkimuksesta eikä niinkään vaikuttavuusanalyysistä.⁵³⁰

Eräät yleiset huomiot ovat kuitenkin paikallaan. Kun on ollut kyse perus- ja ihmisoikeuksien valvonnasta, oikeusasiamies on tällöin keskittynyt menettelytapoihin, ei niinkään aineellisiin oikeuskysymyksiin. Tässäkin on taustalla ero laillisuusvalvonnan ja lainkäytön välillä, kuten yleisesti oikeusasiamiehen ja esimerkiksi tuomioistuinten välisessä työnjaossa. Samalla on kuitenkin tunnustettu, että oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuskannanotoissa on usein myös oikeuspoliittisia vivahteita ja painotuksia.⁵³¹

Lisäksi on tähdennetty, että vaikka esiin nostetut tapaukset saattavatkin vaikuttaa vähäisiltä, oikeusasiamiehen kannanotoilla voi kuitenkin olla ennalta ehkäisyyn tähtäävä pyrkimys⁵³². Tämä luonnehdinta osuikin kohdalleen, koska perus- ja ihmisoikeudet läpäisevät koko oikeusjärjestelmän ja siten tietyn yksityiskohdan esiin nostamisella voi olla merkitystä laajassa kirjossa muitakin tapauksia, vaikkeivät ne juuri samaa oikeussäännöstä koskisikaan. Tässä voidaan viitata esimerkiksi laillisuusperiaatteeseen, joka edellyttää millä oikeudenalalla tahansa, että kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista ei määrätä pelkästään ohjein vaan laintasoisesti. Näin ollen esimerkiksi kertomusten osalta viranomaiset ei suinkaan tulisi tutustua ainoastaan oman hallinnonalansa ratkaisukäytäntöön. Tässä valossa voi pitää onnistuneena ratkaisuna sitä, että perus- ja ihmisoikeuksien valvonta on vuosikertomuksissa omana lukunaan.

Käytännössä tulee vääjäämättä vastaan tilanteita, joita ei täydellisesti ole pystytty ottamaan huomioon, kun perusoikeusuudistuksesta on säädetty. Ongelma on ollut esimerkiksi se, että tietty lainsäädäntö rakentuu yksilövastuulle, mutta viranomaiset ovat joutuneet toiminnassaan ottamaan kantaa ryhmäkäyttäytymiseen⁵³³. Tämän luonteisissa tapauksissa oikeusasiamies on joutunut toimimaan ikään kuin perusoikeusuudistuksen täydentäjänä rajaten perus- ja

.....

⁵²⁹ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1997, 35.

⁵³⁰ Ks. esimerkiksi Jonkka (1998), 1255–1270 perusoikeuksien toteutumisesta rikosprosessissa, Koskinen (1998), 973–982 sosiaalisten perusoikeuksien valvonnasta sekä Lehtimaja (1999), 897–907.

⁵³¹ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1997, 63.

⁵³² Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1998, 65.

⁵³³ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2005, 121.

ihmisoikeuksien alaa sekä puntaroiden, mikä vastakkaisiin suuntiin vetävien oikeuksien painoarvo verrattuna toinen toisiinsa on. Samalla tällaiset ratkaisutilanteet ovat omiaan kehittämään yleisiä suuntaviivoja tai periaatteita siitä, miten esimerkiksi perusoikeuksia koskevaa lainsäädäntöä on tulkittava. Yhtenä keskeisenä suuntaviivana voidaan mainita esimerkiksi se, että viranomaisen toimenpiteen kohdistuessa perustuslain suojaamaan perusoikeuteen, säännöksiä tulisi lähtökohtaisesti tulkita supistavasti⁵³⁴.

On selvää, että perus- ja ihmisoikeuksien painotus vaihtelee sen mukaan, mistä valvonnan kohdealueesta on kysymys. Esimerkiksi peitetöiminnassa ja valeostoissa ongelmalliseksi on koettu ensinnäkin yksityiselämän suoja. Toisena ongelmana on noussut esille oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen. Lisäksi on jouduttu kiinnittämään huomiota siihen, että puheena olevia keinoja koskevat säännökset ovat sanamuodoltaan laiveita ja myös poliisilain esityöt, oikeuskirjallisuus sekä oikeuskäytäntö alalta on niukkaa.⁵³⁵ Toisaalta näillä perusteilla on korostettu, että esimerkiksi poliisin ylijohdon on terävöitettävä rooliaan näiden keinojen valvonnassa ja ohjauksessa⁵³⁶.

Koska oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä muodostuu yleisempiä, perustuslain suojaamiin perusoikeuksiin liittyviä tulkintaohjeita, olisi luonnollisesti hyvä, että eri hallinnonaloilla tutustuttaisiin myös muita hallinnonaloja koskevaan päätöskäytäntöön. Nämä päätökset voisivat tarjota analogiaa viranomaisen omallekin hallinnonalalle erityisesti perusoikeusasioissa. Kyselytutkimus viittaa kuitenkin vahvasti siihen, että viranomaiset ottavat huomioon ainoastaan ne oikeusasiamiehen ratkaisut, jotka koskevat heidän omaa hallinnonalaansa.

Kyselytutkimuksessa tiedusteltiin viranomaisten kantaa siihen, painotetaanko oikeusasiamiehen päätöksissä liikaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa⁵³⁷. Tältä osin 57,1 % vastaajista oli joko täysin tai jokseenkin eri mieltä. Vastaajista 15,5 % vastaajista taas katsoi, että tätä näkökulmaa on painotettu liikaa (14,3 % oli jokseenkin samaa mieltä, 1,2 % täysin samaa mieltä)⁵³⁸. Muutamissa kommentteissa tuotiin esille, että oikeusasiamiehenkin on tullut sopeutua tältä osin vallitsevaan oikeustilaan (esimerkiksi V4(VAN) ja V10(POL)). Tai kuten eräs vastaajista totesi kommentissaan: ”ei kai niitä voi liikaa korostaa” (V55(POL)).

.....

⁵³⁴ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2005, 121.

⁵³⁵ Vuosikertomus 2006, 81.

⁵³⁶ Vuosikertomus 2006, 82.

⁵³⁷ Kysymys 3.3.

⁵³⁸ Vastaajista 23,8 % ilmaisi näkökantansa olevan jotakin siltä väliltä.

Perus- ja ihmisoikeuksien rooli nousi esille kyselyssä eräin paikoin muutenkin. Esimerkiksi tarkastusten hyödyllisyydestä tiedusteltaessa nousi eräässä vastauksessa esille, että oikeusasiamies on kiinnittänyt hyvin huomiota perusoikeuksiin (V21(POL)). Sama vastaaja korosti sitä, että asenteisiin vaikuttaminen perusoikeusasioissa vaatii aikaa. Toisaalta, kun kysyttiin tekijöitä, jotka vaikeuttavat lainmukaista viranomaiskäyttämistä⁵³⁹, perus- ja ihmisoikeuksien epäselvä suhde lainsäädäntöön sai neljästä vaihtoehdosta melkein vähiten kritiikkiä osakseen⁵⁴⁰. Esimerkiksi 19,3 % vastaajista ei katsonut tämän aiheuttavan lainkaan ongelmia, kun muiden vaihtoehtojen osalta vastaajista ainoastaan alle 10 % katsoi asian olevan tällä tavalla.

.....

⁵³⁹ Kysymys 4.2.

⁵⁴⁰ Muut kolme vaihtoehtoa olivat ”lakien tulkinvaraisuus ja aukollisuus”, ”lakien monilukuisuus” sekä ”lainsäädännön jatkuvat muutokset”.

5 Oikeusasiamiehen omat aloitteet ja tarkastukset

5.1 Omat aloitteet

Oikeusasiamiehen aktiivisilla toimintatavoilla viitataan oikeusasiamiehen omiin aloitteisiin ja suoritamiin tarkastuksiin. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:ssä todetaan: ”Oikeusasiamies voi ottaa lainvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan.” Oikeusasiamiehen omat aloitteet ovat tärkeitä oikeusasiamiehen toiminnassa. Esimerkiksi oikeusasiamies *Riitta-Leena Paunio* kirjoittaa vuoden 2004 toimintakertomuksessa seuraavasti: ”Tarkastuksilla ja omasta aloitteesta on otettu esille sellaisia kysymyksiä, jotka ovat herkkiä *perusoikeuksien näkökulmasta*, myös yksittäisiä tapauksia yleisemmin. Esimerkkejä omia aloitteina tutkituista asioista ovat viime vuosikymmeneltä vaikkapa ruotsinkielisten oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin rikosprosessissa omalla äidinkielellä, yksin tulleiden pakolaislasten olot, tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa sairaanhoidossa olevien potilaiden eristämiskäytännöt, asunnottomien alkoholistien ensisuojiin ala-arvoiset olosuhteet, viranomaisen toiminta lapsiin perheissä kohdistuvan väkivallan estämisessä ja hoitamisessa.” Lisäksi oikeusasiamies *Paunio* katsoo oikeusasiamiehen omien aloitteiden edistävän myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.⁵⁴¹

Myös viranomaiset pitivät oikeusasiamiehen omia aloitteita tärkeinä⁵⁴². Kyse-lytutkimuksessa yli 90 % vastaajista koki, että oikeusasiamiehen mahdollisuus ottaa asioita käsiteltäväksi oma-aloitteisesti on hyvin tärkeää. Näin vastasivat esimerkiksi kaikki puolustusvoimien edustajat. Omien aloitteiden lisäämistäkin toivottiin vastauksissa: ”*Tulisi vieläkin lisätä, koska vain sitä kautta voidaan puuttua rakenteelliseen epäoikeudenmukaisuuteen, jota viranomaiset harjoittavat (esim. viranomaisten maksulliset neuvontapalvelut)*” V29(POL).

Miten oikeusasiamies saa tietoa asiasta niin, että asia osataan ottaa oma-aloitteisesti tutkittavaksi? Ensinnäkin *tarkastuksissa* on havaittu usein epäkohtia, joita otetaan sittemmin omiana aloitteena selvitettäväksi⁵⁴³. Esimerkiksi vuoden 2005 kertomuksessa käy ilmi, että AOA Raution poliisilaitokselle tekemän tarkastuksen yhteydessä kävi ilmi olennaisia puutteita tilojen soveltumisessa po-

.....

⁵⁴¹ Paunio (2004), 11–12.

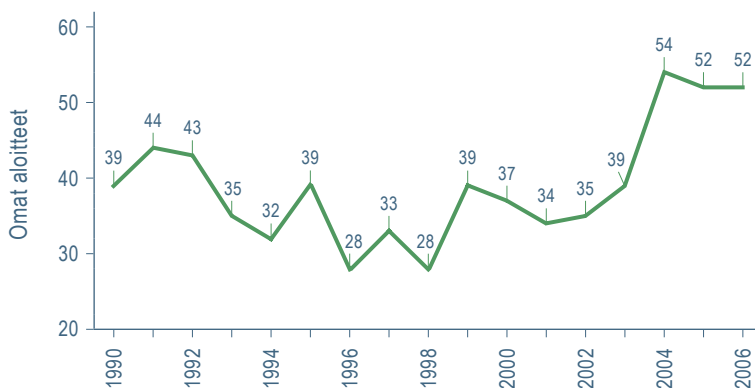
⁵⁴² Kysymys 4.4.

⁵⁴³ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2004, 80, 112 ja 118 sekä Vuosikertomus 2005, 29. Mainitut tapaukset ovat vain yksittäistapauksia, toisin sanoen käytännössä tarkastukset ovat johtaneet lukuisassa joukossa tapauksia oma-aloitteiseen juttujen tutkintaan.

liisilaitoksen tarpeisiin. Erityisesti heräsi kysymys, turvasivatko vapautensa menettäneiden säilytysolosuhteet heille asianmukaisen yksityisyyden suojan. AOA otti asian tutkittavaksi omasta aloitteestaan.⁵⁴⁴

Toiseksi *kantelut* voivat myös johtaa siihen, että oikeusasiamies ottaa asian omasta aloitteestaan tutkittavaksi⁵⁴⁵. Esimerkiksi erään kanteluasian selvittelyn jälkeen OA Paunio pyysi omasta aloitteestaan selvitystä sisäasiainministeriöltä siitä, millä tavalla lääninhallitukselle turvataan kanteluasioiden käsittelyyn tarvittavat riittävät voimavarat⁵⁴⁶. Kolmanneksi esimerkiksi *sisäasiainministeriön kertomus* telepakkokeinojen käytöstä on myös johtanut siihen, että oikeusasiamies on ottanut yksittäisiä tapauksia tutkintaan.⁵⁴⁷ Neljänneksi *julkisuudessa* on ajoittain noussut esille asioita, jotka ovat johtaneet siihen, että oikeusasiamies on ottanut asian omasta aloitteestaan käsiteltäväksi⁵⁴⁸. Esimerkkinä voidaan viitata iltapäivälehdessä julkaistuun uutiseen pelastushelikopterin käytöstä⁵⁴⁹.

Kuviossa 5.1 on tarkasteltu oikeusasiamiehen omien aloitteiden määrän kehitystä vuosina 1990–2006. Keskimäärin omia aloitteita on ollut vuosittain 36 kappaletta. Viime vuosina omien aloitteiden määrä on kasvanut paljon: vuonna 2003 yli 11 % ja vuonna 2004 yli 38 %. On huomattava, että vuosien 2004–2006 kanteluiden kasvu ei ole vähentänyt omien aloitteiden määrää.



Kuvio 5.1 Oikeusasiamiehen omien aloitteiden ratkaisumäärän kehitys vuosina 1990–2006

⁵⁴⁴ Vuosikertomus 2005, 115.

⁵⁴⁵ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2005, 154.

⁵⁴⁶ 30.3.2004, dnro 2115/4/02. Ks. myös Vuosikertomus 2004, 218.

⁵⁴⁷ Vuosikertomus 2004, 74.

⁵⁴⁸ Koskisen (1997), 22–23 mukaan sanomalehti uutiset antoivat usein aiheen omiin aloitteisiin jo oikeusasiamiesinstituution alkuvuosina.

⁵⁴⁹ Ks. lähemmin Vuosikertomus 2000, 357–359.

Toisaalta oma-aloitteisten asioiden määrä on jäänyt hyvin vähäiseksi verrattuna kanteluiden määrään. Esimerkiksi vuonna 2006 oma-aloitteisten ratkaistujen juttujen määrä (52) oli ainoastaan noin 1,5 % ratkaistujen kanteluasioiden määrästä (3 529). On kuitenkin muistettava, että omat aloitteet ovat kehittyneet laadullisesti aiheisiin, jotka ovat herkkiä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta katsottuna. Tätä kehitystä on numeerisesti vaikea mitata.

Taulukossa 5.1 on esitetty omien aloitteiden jakautuminen viranomaisittain vuosina 2002–2006. Omien aloitteiden osuudet viranomaisittain vaihtelevat paljon vuosittain. Esimerkiksi vuonna 2006 noin 10 % omista aloitteista kohdistui vankeinhoitoviranomaisiin, joihin taas ei kohdistunut yhtään omaa aloitetta vuosina 2002 ja 2003. Eniten tarkastelujakson aikana omia aloitteita on tehty poliisiviranomaisen toiminnasta, keskimäärin 21 % kaikista aloitteista. Sosiaaliviranomaisiin kohdistui noin 19 % ja terveydenhuoltoviranomaisiin 14 % kaikista omista aloitteista.

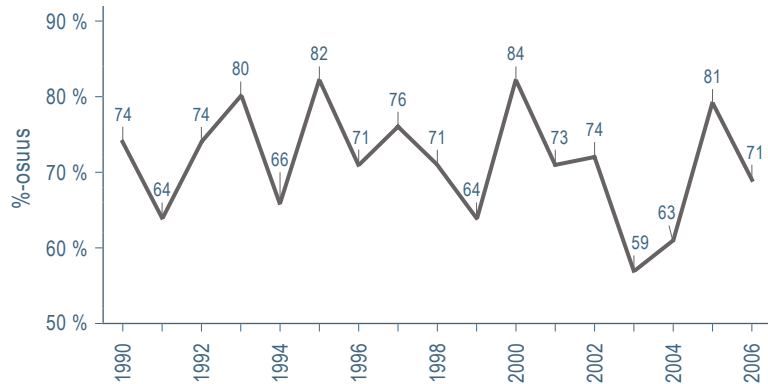
Taulukko 5.1 Omien aloitteiden jakautuminen viranomaisittain vuosina 2002–2006, osuudet

Viranomainen	2002	2003	2004	2005	2006
Poliisiviranomaiset	14,3	28,2	25,9	25,5	11,5
Sosiaaliviranomaiset	25,7	15,4	20,4	19,6	11,5
Sotilasviranomaiset	11,4	5,1	7,4	19,6	19,2
Tuomioistuimet	22,9	0,0	1,9	7,8	9,6
Vankeinhoitoviranomaiset	0,0	0,0	9,3	7,8	9,6
Terveydenhuoltoviranomaiset	14,3	17,9	18,5	3,9	15,4
Muut	11,4	33,3	16,7	15,7	23,1

Kuinka usein oikeusasiamiehen omista aloitteista seuraa jokin toimenpide? Toimenpideosuus on laskettu vuoden aikana omista aloitteista seuranneiden toimenpiteiden määrän suhteesta kaikkiin omiin aloitteisiin, jotka on ehditty käsitellä loppuun saakka. Kuviossa 5.2 on tarkasteltu oikeusasiamiehen omista aloitteista seuranneiden toimenpiteiden osuutta kaikista omista aloitteista vuosina 1990–2006. Tarkastelujakson aikana keskimäärin 72 % oikeusasiamiehen omista aloitteista on johtanut toimenpiteisiin. Suurimmillaan lukema oli 84 % vuonna 2000 ja pienimmillään vuonna 2003, jolloin toimenpiteiden osuus oli 59 %. Tarkastelujakson aikana toimenpideosuuksien vaihtelu on ollut satunnaista. Mitään trendiä tarkastelujakson aikana ei ole siis havaittavissa.

Esimerkiksi vuosina 2003 ja 2004 toimenpideosuuksien määrät kasvoivat oikeusasiamiehen omista aloitteista. Samana ajankohtana myös oikeusasiamiehen omien aloitteiden ja ylipäänsä kanteluiden määrät kasvoivat. Voidaan ajatella, että omien aloitteiden määrän kasvu ei ole johtanut siihen, että entistä ”epävarmempia” tapauksia olisi nostettu oikeusasiamiehen omaan tarkasteluun.

Oikeusasiamiehen omat aloitteet ovat *valikoituja* tapauksia, eikä niiden perusteella voida rakentaa yleiskuvaa viranomaisten toiminnasta. On muistettava, että suuret toimenpideosuudet omista aloitteista johtuvat juuri tapausten valikoinnista. Kuten *Koskinen* kirjoittaa: ”...asian ottaminen käsiteltäväksi omalla aloitteella ennakoivat sitä, että korjaamisen varaa saattaa olla; aloitteiden aiheita selvitetään joiltisellakin huolella jo ennen aloitteiden tekemistä.”⁵⁵⁰

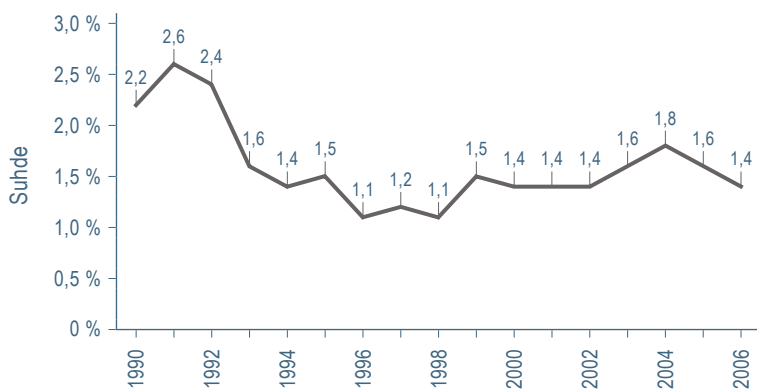


Kuvio 5.2 Toimenpiteisiin johtaneet aloitteet oikeusasiamiehen kaikista omista aloitteista

Seuraavaksi tarkastellaan, kuinka oikeusasiamiehen omien aloitteiden määrät ovat kehittyneet suhteessa kanteluiden määriin. Voisi olettaa, että mitä suurempi on kanteluiden määrä, sitä vähemmän oikeusasiamies pystyy ottamaan asioita omista aloitteista tarkasteluun. Kuviossa 5.3 on esitetty omien aloitteiden ja kanteluiden määrien välisen suhteen kehitys vuosina 1990–2006. Esimerkiksi vuonna 1990 oikeusasiamiehen omien aloitteiden määrä oli 39 ja kanteluiden määrä 1 685. Suhdeluvuksi saadaan 2,3⁵⁵¹. Suurimmillaan suhdeluku oli vuonna 1991, noin 2,6 %. Merkille pantavaa on, että aivan viime vuosien aikana, jolloin kanteluiden määrät ovat olleet huomattavassa kasvussa, suhdeluku on ollut jopa lievässä nousussa. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeusasiamies on pystynyt lisäämään myös omien aloitteiden määrää, vaikka kanteluiden määrä on ollut kasvussa.

⁵⁵⁰ Koskinen (1997), 111.

⁵⁵¹ Tämä tarkoittaa sitä, että omien aloitteiden määrä oli 2,3 % kanteluiden määrästä vuonna 1990.



Kuvio 5.3 Oikeusasiamiehen omien aloitteiden määrän suhde kanteluiden määrään

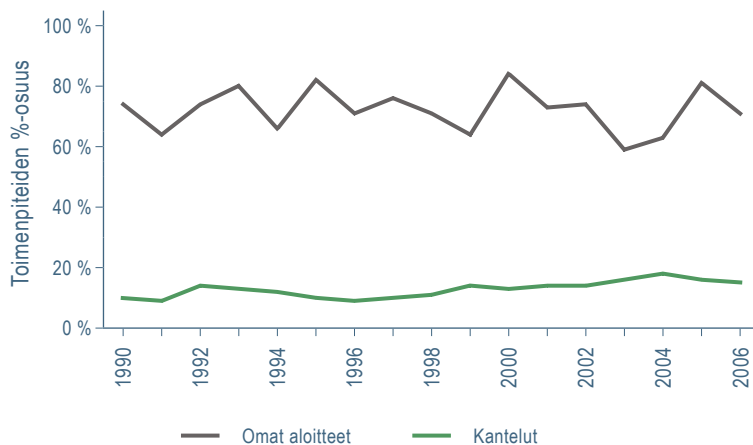
Ovatko omasta aloitteesta esille nostetut asiat johtaneet toimenpiteisiin useammin kuin kanteluasioina vireille tulleet asiat? Esimerkiksi vuonna 2000 kanteleista toimenpideratkaisuihin johti huomattavasti pienempi osuus (13 %) kuin omasta aloitteesta käsitellyistä asioista (84 %). Lisäksi esimerkiksi vuonna 2000 on nähtävissä, että seuraamukset olivat oma-aloitteisissa asioissa *huomattavasti ankarammat* kuin kanteluasioissa. Virkasyytteesen päädyttiin yhdessä sekä oma-aloitteisesti että kanteluna vireille tullessa asiassa, vaikka oma-aloitteisten juttujen määrä oli ainoastaan noin 1,5 % ratkaistujen kanteluiden määrästä. Huomautusten osalta suhdeluvut olivat puolestaan samansuuntaiset: 5 % omista aloitteista ja 0,4 % kanteluissa.

Mitä implikaatioita tällä on? Nähdäksemme edellä mainittu korostaa oma-aloitteisen tutkinnan tärkeyttä, vaikka vireille tulleiden juttujen määrä on marginaalinen verrattuna kanteluna vireille tulleisiin asioihin. Ongelmalliseksi tilanne voi muodostua, jos oikeusasiamiehen voimavarat tyhjentyvät lähes yksinomaan kanteluiden käsittelyyn. Tällöin oma-aloitteisesti tutkittujen asioiden asema jää entistä marginaalisemmaksi. Näin on siis siitä huolimatta, että *oma-aloitteinen asioiden tutkinta* on käytännössä osoittautunut *merkittäväksi* keinoksi laillisuusvalvonnassa⁵⁵². Esimerkiksi entinen oikeusasiamies *Lauri Lehtimaja* on ottanut kantaa vuoden 2001 kertomuksessa tutkimiskynnyksen mataluuteen. Lehtimajan mukaan oikeusasiamiehelle tulisi antaa enemmän harkintavaltaa päätettäessä, mitkä asiat hän ottaa itse käsiteltäväkseen ja tutkittavakseen ja mitkä taas siirtää toiselle valvontaviranomaiselle, jotta käsiteltäviin asioihin voitaisiin edelleen perheytää kunnolla⁵⁵³.

⁵⁵² Tätä tukevat myös viranomaisten vastaukset kyselyssä.

⁵⁵³ Lehtimaja (2001), 18.

Kuviossa 5.4 verrataan tarkemmin oikeusasiamiehen omien aloitteiden ja kanteluiden toimenpiteisiin johtaneita osuuksia vuosina 1990–2006. Kuvioista huomaa, että oikeusasiamiehen omista aloitteista toimenpiteiden osuus on säilynyt melko vakaana koko tarkastelujakson ajan. Vastaavasti kanteluiden kohdalla toimenpiteiden osuus on ollut lievässä kasvussa etenkin tarkastelujakson loppupuolella. Tarkastelujaksolla keskimäärin 72 % omista aloitteista on johtanut toimenpiteisiin. Vastaavasti kanteluissa 13 % on johtanut toimenpiteisiin. Ero on todella huomattava, melkein 60 prosenttiyksikköä.



Kuvio 5.4 Oikeusasiamiehen omien aloitteiden ja saapuneiden kanteluiden toimenpideosuudet vuosina 1990–2006

Taulukossa 5.2 on verrattu vuosien 1996–2006 aikana kanteluiden ja omien aloitteiden perusteella toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen määriä ja osuuksia. Omat aloitteet ovat johtaneet kanteluita todennäköisemmin kaikkein voimakkaimpiin toimenpiteisiin, syytteeseen ja huomautukseen. Oikeusasiamiehen omista aloitteista virkasyytteen osuus on ollut 2 % kaikista toimenpiteistä, kun vastaava lukema kanteluissa oli 0,1 %. Ero omien aloitteiden ja kanteluiden välillä syytetoimenpideosuudessa on siis kaksikymmenkertainen.

Vastaavasti toimenpiteisiin johtaneissa kanteluissa todennäköisin toimenpide on käsityksen esittäminen (82 % tapauksista). Myös oikeusasiamiehen omista aloitteista käsitysten osuus on yleisin toimenpide (53 %). Ero kanteluiden toimenpideosuuteen on kuitenkin suuri (29 prosenttiyksikköä). Kanteluiden perusteella annetaan harvoin esityksiä (noin yhdessä 1 %:ssa toimenpiteisiin johtaneista kanteluista). Toisaalta oikeusasiamiehen omista aloitteista esitysten osuus on toiseksi yleisin toimenpide (23 % toimenpiteisiin johtaneista aloitteista). Käsittelyn aikana tapahtuu useammin korjaus oikeusasiamiehen omista aloitteista kuin kanteluissa (ero on 2,1 prosenttiyksikköä).

Taulukko 5.2 Vuosien 1996–2006 aikana kanteluiden ja omien aloitteiden perusteella toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisuiden määrät ja osuudet

Toimenpide	Kantelut		Omat aloitteet	
	Määrä	%-Osuus	Määrä	%-Osuus
Syyte	6	0,1	6	2,0
Huomautus	217	5,3	28	9,2
Käsitys	3 342	81,8	160	52,5
Esitys	59	1,4	70	23,0
Käsittelyaikana tapahtunut korjaus	462	11,3	41	13,4
Yhteensä	4 086	100	305	100

5.2

Tarkastukset

Kanteluiden ja omien aloitteiden tutkinnan lisäksi oikeusasiamies suorittaa tarkastuksia laitoksissa ja virastoissa. Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä velvoittaa oikeusasiamiehen tekemään tarkastuksia erityisesti vankiloissa ja suljetuissa laitoksissa ja valvomaan niihin sijoitettujen kohtelua. Lisäksi laki velvoittaa tarkastusten toimittamiseen puolustusvoimien yksiköissä ja varusmiesten kohtelun seuraamiseen⁵⁵⁴. Tarkastuksia tehdään myös muihin laitoksiin, kuten koulu- ja psykiatriin sairaaloihin ja kehitysvammalaitoksiin.

Tarkastuksen yhteydessä oikeusasiamiehellä tai hänen edustajillaan on oikeus päästä tutustumaan viraston tai laitoksen kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti viraston tai laitoksen henkilökunnan sekä siellä palvelevien tai sinne sijoitettujen henkilöiden kanssa⁵⁵⁵.

Oikeusasiamiehen tarkastuksilla on useita tarkoituksia. *Ensinnäkin* tarkastuksilla havaitaan usein epäkohtia, joita sittemmin saatetaan ottaa omaksi aloitteeksi selvitettäväksi. Esimerkiksi vuoden 2005 kertomuksessa käsitellään poliisilaitoksille kohdistuneita tarkastuksia seuraavasti⁵⁵⁶:

⁵⁵⁴ Ks. yleisemmin varusmiesten oikeuksien valvonnasta oikeusasiamiehen toiminnassa Lindstedt (1988), 130–159.

⁵⁵⁵ AOA on korostanut, että tapaamiset tulee järjestää varusmiehille niin vaivattomiksi kuin mahdollista (Vuosikertomus 2003, 199). Vuoden 2003 kertomuksessa todetaan, että ”Päeesikunnan oikeudellinen osasto tarkisti kertomusvuoden helmikuussa hallinnollista ohjetta oikeusasiamiehen tarkastuksista. Myös tämän ohjeen mukaan oikeusasiamiehen tapaamismahdollisuus on järjestettävä niin, että jokaisella halukkaalla on tosiasiallinen mahdollisuus tulla huomiota herättämättä keskustelemaan luottamuksellisesti oikeusasiamiehen kanssa.” (Vuosikertomus 2003, 199–200).

⁵⁵⁶ Vuosikertomus 2005, 111.

Esitutkintojen kesto on tarkastusten vakioteema. Inarin-Utsjoen kihlakunnan poliisilaitoksen tarkastuksella havaittiin eräitä esitutkinnassa olevia asioita, joiden syyteoikeus oli vanhentunut esitutkinnan aikana. AOA Lindstedtin käsityksen mukaan asiassa oli syytä epäillä virkavelvollisuuden laiminlyöntiä ja hän määräsi asiassa suoritettavaksi *esitutkinnan*. Haukiputaan kihlakunnan poliisilaitoksen tarkastuksella huomiota herättivät useat, varsin yksinkertaisilta vaikuttaneet yli kaksi vuotta tutkinnassa olleet jutut. AOA Rautio *otti* kyseisten esitutkintojen valmistumisen *seurattavakseen*.⁵⁵⁷

Toiseksi tarkastuksilla on myös ennaltaehkäisevä vaikutus⁵⁵⁸. *Kolmanneksi* eräissä tapauksissa tarkastukset ovat eräänlainen väylä kanteluille. Näin on erityisesti vankilataarkastuksissa, joissa vangeille varataan mahdollisuus keskusteluihin oikeusasiamiehen kanssa. Nämä keskustelut ovat sellaisenaan johtaneet vankikanteluihin, ellei asiaa ole pystytty tarkastusten yhteydessä muutoin ratkaisemaan.⁵⁵⁹ Esimerkiksi vuonna 2004 yhteensä 118 vankia käytti hyväkseen tilaisuutta keskustella asioista henkilökohtaisesti apulaisoikeusasiamiehen kanssa. Yleensä vankien asiat voitiin selvittää jo tarkastusten yhteydessä. Vangit jättivät kuitenkin kymmenkunta kirjallista kantelua, jotka otettiin erikseen tutkittaviksi⁵⁶⁰. Vankien oikeusasiamiehen tarkastuksilla esille ottamat asiat sisälsivät pääosin samoja teemoja kuin vankien kanteluissa yleensä, joskin vankilan olosuhteita koskeva arvostelu korostui.⁵⁶¹

Varusmiesten kanssa käydyissä keskusteluissa tulee usein esille asioita, jotka oikeusasiamies ottaa henkilökuntaan kuuluvien esimiesten kanssa puheeksi komentajan kanssa käytävässä loppukeskustelussa. Monet pienehköt ongelmat tulevat näin hoidetuiksi. Jos kysymys on periaatteellisista asioista tai vakavista epäkohdista, oikeusasiamies käynnistää tarkastuksen jälkeen erillisen selvityksen tai esitutkinnan. Esimerkiksi kertomusvuonna 2004 otettiin yhdeksän tapausta tutkittavaksi omana aloitteena.⁵⁶² Viranomaiset pitävät tärkeänä, että vangeilla ja varusmiehillä on mahdollisuus kahdenkeskisiin tapaamisiin oikeusasiamiehen kanssa⁵⁶³. Näin vastasivat esimerkiksi kaikki puolustusvoimien edustajat ja 90 % vankilaviranomaisista⁵⁶⁴. Vastauksissa tuotiin esille muun

⁵⁵⁷ Kursivointi tekijöiden.

⁵⁵⁸ Esimerkiksi vuosikertomus 2001, 37. Esimerkiksi varusmiesten mahdollisuus luottamuksellisiin keskusteluihin oikeusasiamiehen kanssa on nähty ennalta ehkäisevänä viranomaisen toiminnassa.

⁵⁵⁹ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2004, 154.

⁵⁶⁰ Vuonna 2006 yhteensä 54 vankia keskusteli henkilökohtaisesti tarkastuksilla apulaisoikeusasiamiehen kanssa. Lisäksi vangit jättivät neljä kirjallista kantelua, jotka otettiin erikseen tutkittaviksi.

⁵⁶¹ Vuosikertomus 2004, 154.

⁵⁶² Vuosikertomus 2004, 178.

⁵⁶³ Kysymys 4.6.

⁵⁶⁴ Huomioitavaa on, että sekä puolustusvoimien että vankeinhoitoviranomaisten vastaajista kaikilla oli mielipide väitteeseen, kun vastaavasti poliisiviranomaisista 15 % ei osannut vastata väitteeseen.

muassa, että ”Yleensä henkilökohtaisissa kohtaamisissa asian voi perustella selkämmin kuin paperilla” V5(POL) ja ”Simputusta tapahtuu edelleen armeijassa, joten täytyy olla turvallinen elin niihin puuttumiseksi” V10(POL).

Tarkastusten ja omien aloitteiden merkitystä voidaan korostaa myös muilla näkökohdilla. Esimerkiksi tarkastukset tarjoavat *keinon arvioida lainsäädäntöuudistusten vaikutuksia*.⁵⁶⁵ Toisin sanoen oikeusasiamiesinstituutio on tässä valossa tarpeellinen lainsäädännön jälkiseurannan turvaamiselle. Esimerkiksi vuoden 2006 kertomuksessa todetaan, että ”...oikeusasiamiehen vuosia tarpeellisenä pitämä laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta tuli kertomusvuonna voimaan, ja jatkossa on tarkoitus seurata tuon lain vaikutuksia.”⁵⁶⁶

Kanteluiden perusteella oikeusasiamies saa informaatiota epäkohdista varsin sattumanvaraisesti. Sen sijaan erityisesti tarkastuksilla on mahdollista paremmin päästä perille siitä, onko viranomaiskäytäntö valtakunnallisesti yhtenäinen. Tämä näkökohta ei ole vain hypoteettinen, koska oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on ajoittain jouduttu puuttumaan tähän ongelmaan esimerkiksi esittämällä valtakunnallisen ohjeistuksen käyttöönottoa asiintilan korjaamiseksi. Oikeusasiamies on havainnut esimerkiksi tarkastuksillaan sotilasasioissa, että joissakin vahinko- ja pienvahinkopäätöksissä oli epäyhtenäistä käytäntöä sen suhteen, oliko tuottamus varusteita harjoitustilanteessa hävitettäessä tai rikottaessa katsottu lieväksi vai ei.

Viranomaisille suunnatussa kyselyssä selvitettiin, pitävätkö viranomaiset tärkeänä oikeusasiamiehen mahdollisuutta tehdä tarkastuksia⁵⁶⁷. Melkein 87 % vastaajista piti tätä mahdollisuutta tärkeänä. Kuusi prosenttia vastaajista ei pitänyt tarkastusmahdollisuutta tärkeänä. Palautteen saamista omasta toiminnasta pidettiin yhtenä tarkastuksen tärkeimpänä tehtävänä: ”Tarkastukset edesauttavat organisaation avoimuuden ylläpitoa lainkäytön oikeudenmukaisuuden sekä tasapuolisuuden kannalta. Lainsäädännön kehittyessä organisaatio saa viimeisintä tietoa hallinnonalaan liittyvistä asioista. Keskustelujen yhteydessä voidaan perehtyä ja saada ohjausta toimintoihin” V80(PUO). Useissa vastauksissa korostettiin, että viranomaistoiminnan uskottavuus ja luotettavuus edellyttävät ulkopuolisen tahon tarkastuksia: ”Yleisen viranomaistoiminnan luotettavuuden kannalta hyvä asia” V55(POL).

Muutama sana *tarkastustoiminnan luonteesta* on myös paikallaan. Esimerkiksi poliisitoimintaan kohdistuvat tarkastukset eivät ole yllätyksluonteisia, vaan etukäteen valmisteltuja siten, että poliisilaitokselta hankitaan asiakirjamateriaalia: selvityksiä kiinniotoista ja pidätyksistä ja muita esitutkintaan liittyviä päätöksiä, selvityksiä pitkään esitutkinnassa olleista jutuista ja telepakkokeinojen käytöstä. Esimerkiksi vuoden 2006 kertomuksessa korostetaan, että poliisitoimin-

.....

⁵⁶⁵ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1997, 115.

⁵⁶⁶ Vuosikertomus 2006, 95.

⁵⁶⁷ Kysymys 2.3.

nan tarkastuksissa on kiinnitetty erityishuomiota toimenpiteisiin, jotka ovat perusoikeuksien kannalta tai muusta syystä katsottu tärkeiksi. Tällaisia asioita ovat olleet muun muassa vapaudenmenetyspäätöksiin, esitutkinnan joutuisuuteen ja poliisipalveluiden saatavuuteen liittyvät asiat. Kaiken kaikkiaan oikeusasiamiehen erityisteemana laillisuusvalvonnassa vuosina 2006–2007 ovat neuvonta osana hyvää hallintoa ja yhdenvertaisuuden toteutuminen. Näitä teemoja tuotiin esille muun muassa oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tekeillä tarkastuksilla⁵⁶⁸.

Eräissä yhteyksissä on tuotu esille, että vankeinhoidossa tarkastusten pitäisi olla kuukausittaisia. Tätä ei kuitenkaan ole oikeusasiamiehen taholta pidetty mahdollisena tai edes tarkoituksenmukaisena. Tämä olisi myös omiaan johtamaan siihen, että laillisuuden valvonnasta siirryttäisiin enemmän toiminnan ohjaamiseen, mikä kuitenkin kuuluu pikemminkin esimiesviranomaisen toimialaan.⁵⁶⁹ Samalla on tähdennetty sitä, että tarkastustiheys ei vaikuta ongelmien ratkaisemiseen. Toisaalta kaikki vankilat pyritään tarkastamaan nykyisen tarkastuskäytännön mukaan kahden tai kolmen vuoden välein.⁵⁷⁰

Myöskään yllätystarkastusten tekemiseen ei ole katsottu esimerkiksi vankeinhoidossa viime vuosina olleen aihetta.⁵⁷¹ Käytännössä esimerkiksi vankiloihin kohdistuvista tarkastuksista on ilmoitettu hyvissä ajoin etukäteen tarkastuksen kohteena olevalle laitokselle. Samalla tarkastuskohteesta pyydetään etukäteen tutustuttavaksi selvitystä tarkastuksen kannalta keskeisistä aiheista.⁵⁷²

Tarkastuksilla on keskeinen rooli *salaisen toiminnan* asianmukaisuuden valvonnassa.⁵⁷³ Erityisesti telepakkokeinojen käytön seuranta on ollut yksi poliisiin kohdistuvien tarkastusten painopisteistä, ja tätä linjaa on tiittävästi vastedekin tarkoitus jatkaa⁵⁷⁴. Oikeusasiamies on pyrkinyt keskittymään tarkastuksissa alueille, joissa muu valvonta ja oikeusturvatakeet eivät ole kattavia esimerkiksi muutoksenhakumahdollisuuden puuttumisen vuoksi⁵⁷⁵. Nähdäksemme tämä on juuri näin, koska esimerkiksi salaisen toiminnan kohteilta puuttuu yksinkertaisesti tieto siitä, että heillä voisi olla oikeus kannella epäasianmukaisista menettelytavoista.

.....

⁵⁶⁸ Vuosikertomus 2006, 37.

⁵⁶⁹ Vuosikertomus 2004, 151.

⁵⁷⁰ Vuosikertomus 2004, 153.

⁵⁷¹ Vuosikertomus 2004, 151.

⁵⁷² Vuosikertomus 2004, 153.

⁵⁷³ Ks. myös Rautio (2004), 16.

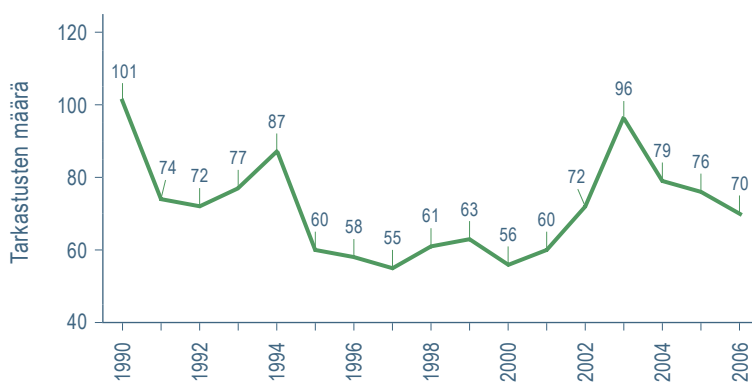
⁵⁷⁴ Vuosikertomus 2004, 80.

⁵⁷⁵ Vuosikertomus 2006, 95.

Esimerkiksi poliisitoiminnan tarkastuksissa on pyritty noudattamaan *painopisteajattelua*. Erityishuomiota on kiinnitetty toimenpiteisiin, jotka ovat perusoikeuksien toteutumisen kannalta tai muusta syystä katsottu tärkeiksi. Yleisemmin tarkastusten kohdentaminen aloille, joiden osalta kansalaisilla ei ole tavanomaisia edellytyksiä tehdä kantelta, on hyvin perusteltua oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutta ajatellen. Toisaalta voi kuitenkin kysyä, onko tarkastuksia suunnattava myös toimintaloikoille, joista kannellaan olennaisessa määrin oikeusasiamiehelle. Ainakin poliisitoiminnasta on todettu, että *tarkastustoiminta ja kanteluiden tutkiminen tukevat toisiaan*: kanteluiden perusteella voidaan suunnata tarkastustoimintaa ja tarkastuksilla puolestaan saada kantelujen ratkaisemisen ja yleisemmin laillisuusvalvonnan kannalta hyödyllistä tietoa.

Vuonna 2006 tehtiin yhteensä 70 tarkastusta. Eniten tarkastuksia, 11 kpl, kohdistui sosiaalihuoltoon. Muita viranomaisryhmiä, joihin tarkastukset kohdistuivat, olivat esimerkiksi poliisihallinto (9), tuomioistuimet (3), syyttäjälaitos (4), vankeinhoito (5), ulosotto toimi (2), puolustusvoimat (9), terveydenhuolto (3), edunvalvonta (2), sosiaalivakuutus (4) ja opetustoimi (2).

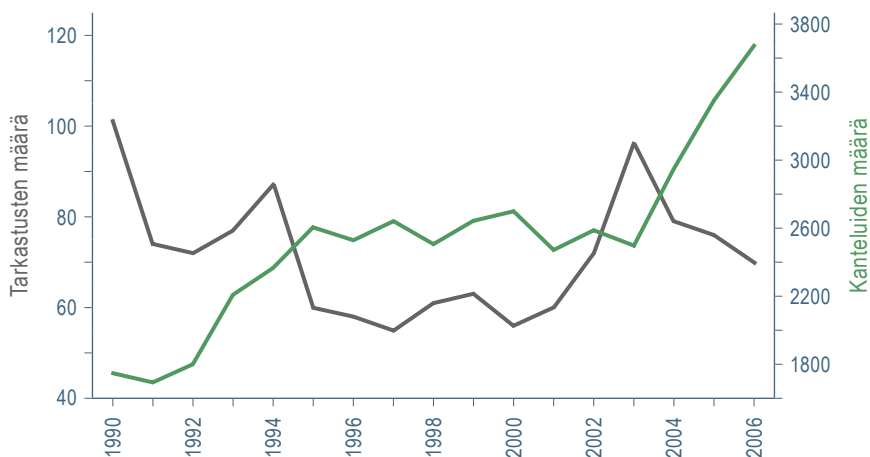
Kuviossa 5.5 on esitetty tehtyjen tarkastusten määrät vuosina 1990–2006. Suurimmillaan tarkastusten määrä on ollut vuonna 1990, jolloin tehtiin 101 tarkastusta. Keskimäärin tarkastelujakson aikana oikeusasiamies on tehnyt 72 tarkastusta vuodessa. Vuoden 2000 jälkeen tarkastusten määrä kääntyi kasvuun aina vuoteen 2003 saakka. Vastaavasti vuosina 2003 ja 2004, jolloin kanteluiden määrät kasvoivat voimakkaasti, tarkastusten määrässä tapahtui voimakasta laskua. Esimerkiksi vuonna 2004 tehtiin 18 % vähemmän tarkastuksia kuin edellisenä vuonna. Vuonna 2006 tehtiin 70 tarkastusta, mikä on kuusi (8 %) vähemmän kuin edellisenä vuonna.



Kuvio 5.5 Tarkastusten määrä vuosina 1990–2006

Kun tarkastellaan tarkastusten määrän ja kanteluiden määrän kehitystä yhtä aikaa, huomataan, että niinä vuosina, kun kanteluiden määrä on kasvanut, vastaavasti tarkastusten määrä on laskenut (ks. kuvio 5.6). Vastaavasti tasaisen kanteluiden määrän kautena 1996–2003 havaitaan, että myös tarkastus-

ten määrä säilyi melko samana vuodesta toiseen. Tulos on hyvin ymmärrettävä, koska oikeusasiamiehen ensisijaisena tehtävänä on ollut käytännössä kanteluiden ratkaiseminen. Mitä enemmän oikeusasiamiehelle tehdään kanteluita, sitä vähemmän resursseja liikenee tarkastusten tekemiseen. Koskinen kirjoittaa, että ”kun tarkastukset valmistelu- ja jälkitöineen vievät useamman ihmisen moneen päivän työn eikä niihin voida panostaa kovin paljon, on kohteet valittava huolella”⁵⁷⁶.



Kuvio 5.6 Tarkastusten (vasen akseli) ja kanteluiden (oikea akseli) määrien kehitys vuosina 1990–2006

Viranomaiskyselyssä selvitettiin, pitävätkö viranomaiset oikeusasiamiehen tarkastuksia työläinä⁵⁷⁷. Yli 52 % vastaajista ei pitänyt tarkastuksia työläinä. Esimerkiksi puolustusvoimien viranomaiset totesivat, että ”Tarkastukseen pyydetty ennakoaineisto liittyy keskeiseen puolustusvoimien toimintaan ja on täten suhteellisen helppo koota ja lähettää. V24(PUO)” ja ”Tarkastukset yleensäkin vaativat etukäteen tehtyjä valmisteluja. Pääsääntöisesti oikeusasiamiehen tarkastukseen annetaan selvät ja selkeät ohjeet siitä, mitä kulloinkin tarkastetaan, puolustusvoimien osalta ”kaava” on aina kutakuinkin sama. V61(PUO)”. Useassa vastauksessa tuotiin ilmi, että tarkastuksia suoritetaan harvoin: ”Tarkastuksia harvoin ja ovat sujuneet joustavasti ja hyvässä hengessä V65(POL)”

Noin 10 % vastaajista piti tarkastuksia työläinä. Viranomaisten välillä ei ollut eroja suhtautumisessa tarkastusten työläyteen. Esimerkiksi poliisiviranomainen kommentoi, että ”Jonkun kerran etukäteen pyydetty ja toimitettu aineisto on ollut

⁵⁷⁶ Koskinen (1997), 86.

⁵⁷⁷ Kysymys 2.1.

melko laaja ja sen kokoamiseen on mennyt aikaa. Sen sijaan itse tarkastuksiin tarvittava aika on ollut joskus jopa liian lyhyt ja joskus on tullut tunne hieman pinnalliseksi jääneestä tarkastuksesta” V54(POL).

Taulukossa 5.3 on esitetty viranomaisryhmät, joihin on tehty eniten tarkastuksia vuosien 2002–2006 aikana. Taulukosta käy ilmi, että joissakin viranomaisryhmissä tarkastusten määrät vaihtelevat melko voimakkaasti. Esimerkiksi puolustusvoimiin, jossa oikeusasiamiehellä on velvollisuus toimittaa tarkastuksia, kohdistui vuosina 2002–2003 noin 25 % (39 kpl) kaikista tarkastuksista. Vuosina 2004–2005 tarkastusten osuus puolustusvoimissa oli 10 % (16 kpl) kaikista tarkastuksista. Toinen tärkeä tarkastuskohde ovat vankilat. Esimerkiksi vuonna 2005 kaikista tarkastuksista 22 % (16 kpl) kohdistui vankiloihin. Vastaava lukema vuonna 2003 oli 8 % (7 kpl).

Taulukko 5.3 Tarkastusten kohteet viranomaisittain vuosina 2002–2006

Vuosi	Tuomio- istuimet	Syyttäjälaitos	Poliisi- hallinto	Vankein- hoito	Puolustus- voimat	Sosiaali- huolto
2002	6	6	8	12	18	2
2003	6	3	10	7	21	22
2004	8	5	8	11	9	9
2005	6	2	9	16	7	10
2006	3	4	9	5	9	11

Kyselyssä selvitettiin viranomaisten mielipidettä siitä, tehdäänkö tarkastuksia liian usein heidän edustamillaan hallinnonaloilla⁵⁷⁸. Vastaajista yli 70 %:n mielestä tarkastuksia ei tehdä liian usein hallinnonalalla. Eräs vastaaja totesi olleensa töissä poliisihallinnossa vuodesta 1972 lähtien ja olleensa kyseisenä aikana kaksi kertaa tarkastuksen kohteena. Vastauksissa mainittiin myös, että suhteessa tarkastuksilla saavutettuihin hyötyihin tarkastuksia on liian vähän: ”*Ainakaan meidän poliisilaitoksella tarkastuksia ei ole liian usein. Tarkastuksia voisi olla hieman useamminkin. Tarkastuksista saatu hyöty on ollut sitä luokkaa, että se puoltaisi hieman useammin suoritettavia tarkastuksia.*” V54(POL).

Ainoastaan 1 % vastaajista oli sitä mieltä, että tarkastuksia on hallinnonalalla liikaa⁵⁷⁹. Useissa vastauksissa – etenkin poliisiviranomaisten – korostettiin hallinnonalan ja oikeusasiamiehen valvonnan päällekkäisyyttä.

⁵⁷⁸ Kysymys 2.4.

⁵⁷⁹ 8 % ei osannut vastata väitteeseen ja 17 % vastasi ”siltä väliltä”.

- Lääninjohdon tarkastustoiminta tukee laitoksen omaa laillisuusvalvontaa, joten tarvetta muiden tarkastusten lisäämiseen ei paljon ole. V38(POL)
- Samana vuonna saattaa olla tarkastuksia viisikin eri valvovien viranomaisen toimesta, joka ei ole oikein mielekästä. V56(POL)
- Oma valvonta korvannut oikeusasiamiehen valvontaa. V41(POL)
- Poliisilaitoksella on omaa valvontaa. Samoin valvontaa suorittaa myös läänin poliisitoimisto. Oikeusasiamiehen suorittama valvonta on osin samaa, mutta siitä huolimatta oikeusasiamiehen suorittama valvonta on tarpeellista ja tärkeää. V54(POL)

Voidaanko tarkastusten avulla vaikuttaa viranomaistoimintaan? Esimerkiksi vuonna 2006 Hämeenlinnan vankilaan tehdyssä tarkastuksessa havaittiin, että vankien mahdollisuuksista päästä WC:hen päiväsaikaan oli tapahtunut parannusta siitä, kun AOA teki edellisen tarkastuksen vuonna 2004⁵⁸⁰. Kysyttäessä, ovatko tarkastukset olleet hyödyllisiä viranomaistoiminnan kehittämisessä⁵⁸¹, vastaajista, joilla oli kokemusta oikeusasiamiehen toiminnasta, 81 % piti tarkastuksia hyödyllisinä⁵⁸². Vastauksissa korostettiin muun muassa, että ”Tarkastukset ja valitukset antavat parhaimmillaan vastauksen kysymykseen, joka on voinut hiertää monta vuotta” V4(VAN) ja ”Pääosin tarkastuksen kohteena olevat asiat ovat olleet hyödyllisiä toiminnan kannalta. Tarkastuksessa esille tulleet asiat on käyty palaverissa lävitse” V54(POL). Vastaajista 8 % piti oikeusasiamiehen suorittamia tarkastuksia hyödyttöminä viranomaistoiminnan kehittämisessä.

Poliisiviranomaiset suhtautuivat tarkastusten hyödyllisyyteen muita viranomaisia kriittisemmin. Vastauksissa tuli esille oikeusasiamiehen tarkastustoiminnan päällekkäisyys viranomaisen oman sisäisen tarkastuksen kanssa: ”Organisaation ulkopuolinen näkökulma on tärkeä. Tarkastukset ovat olleet aikaisemmin jopa hyödyllisempiä, mutta Länsi-Suomen lääninjohdon muutettua tarkastustoimintansa jokavuotiseksi paikanpäällä tapahtuvaksi toiminnaksi, EOA:n tarkastuksen merkitys hieman vähentynyt” V38(POL).

Oikeusasiamiehen tarkastuksilla voidaan sanoa olevan vaikutusta viranomaisten toimintaan, koska yli 93 % vastaajista ilmoitti, että oikeusasiamiehen havaitsemat epäkohdat pyritään yksikössä korjaamaan mahdollisimman nopeasti⁵⁸³. Vastauksissa nousi muun muassa esille, että:

- Ne ovat sen laatuista, ettei oikein voi muutenkaan tehdä. V19(VAN)
- Havaitut epäkohdat korjataan aina lähes välittömästi kuntoon, koska tarkastuksen loppukeskustelussa saadaan oikeusasiamieheltä välitön palaute tarkastuksessa havaituista asioista ja tietysti myös epäkohdista. V24(PUO)

.....

⁵⁸⁰ Vuosikertomus 2006, 109.

⁵⁸¹ Kysymys 2.2.

⁵⁸² Kaikista vastaajista osuus oli 72,3 %.

⁵⁸³ Kysymys 2.6.

- Havaitut epäkohdat on otettu heti tarkasteluun ja niiden osalta tarvittavat toimenpiteet on suoritettu niin pian kuin se suinkin on ollut mahdollista. V54(POL)

Ainoastaan yksi vastaaja (1,2 % vastaajista) ilmoitti, että oikeusasiamiehen havaitsemia epäkohtia ei korjata mahdollisimman nopeasti.

Vastauksissa korostettiin myös, että epäkohtia ei korjata nopeasti, koska asia on muiden tahojen päätettävissä: *“Oikeudellinen toimiala pyrkii välittömiin korjauksiin, joskus asia on kuitenkin jonkun muun tahon päätösvallassa eikä etene toivotulla tavalla”* V57(PUO). Lisäksi vastauksissa tuotiin esille, että aina resurssit eivät riitä epäkohtien korjauksiin: *“Mahdollisuuksien mukaan -> Resurssit vaativat asiat hitaammin -> Muut nopeammin; virkamiesten asenteisiin vaikuttaminen perusoikeus- ja oikeusturva-asioissa on pitkäjänteistä puuhaa”* V21(POL).

Kysyttäessä tarkemmin, vaativatko oikeusasiamiehen edellyttämät toimenpiteet lisää resurssit viranomaistoimintaan⁵⁸⁴, vastaajista hieman yli 60 % oli sitä mieltä, että eivät vaadi. Puolustusvoimien vastaajat olivat kaikkein useimmiten tätä mieltä: *“Oikeusupseeri pystyy roolissaan hyvin hoitamaan muiden henkilöiden avustamana paikallistasolla asioiden hoitamista, tosin laajemmat valtakunnalliset toimenpiteet saattavat edellyttää lisäpanostusta epäkohdan poistamiseksi nimenomaan valtakunnallisella tasolla”* V24(PUO).

Vastaajista 24 % oli sitä mieltä, että lisäresurssit tarvittaisiin oikeusasiamiehen edellyttämiin toimenpiteisiin. Poliisiviranomaiset olivat muita enemmän tätä mieltä. Lisäresurssien tarvetta korostettiin tutkinta-asioihin liittyen: *“Joidenkin esille tulevien asioiden osalta ne vaativat lisää resurssia. Tämä tulee esiin silloin, kun joitakin tutkinnassa olevia asioita ei ole lain mukaisesti pystytty hoitamaan riittävän nopeassa aikataulussa. Työmäärät vain ovat sitä luokkaa, ettei kaikkia pysty hoitamaan siten, etteikö jollakin osapuolella ole niiden suhteen sanomista. Toiset esille tulleista asioista ovat sellaisia, jotka koulutuksen kautta hyvinkin pienin ponnistuksin on saatu kuntoon”* V54(POL). Vastauksissa korostettiin esimerkiksi kaikenlaisen ohjeistuksen lisääntymistä: *“Jos kaikki tehdään annettujen reseptien mukaan, niin voimavarat täysin riittämättömät. Byrokratia ja vaateet kasvavat koko ajan ja homma pois kentältä, joka kai lienee pääasia”* V24(PUO).

Taulukkoon 5.4 on koottu tiedot viranomaisvastauksista (poliisi-, vankeinhoito- ja puolustusvoimien viranomaiset) koskien oikeusasiamiehen suorittamia tarkastuksia. Taulukossa on yhdistetty *jokseenkin* ja *täysin eri mieltä* –vastaukset ja *jokseenkin* ja *täysin samaa mieltä* -vastaukset yhdeksi luokaksi. Tummennetut arvot kuvaavat yleisintä viranomaisten vastausta. Kaiken kaikkiaan kyselytutkimuksen tulokset viittaavat *kiistatta* siihen, että viranomaisten keskuudessa aktiiviset toimintatavat eli tarkastukset ja oikeusasiamiehen oma-aloitteinen

.....

⁵⁸⁴ Kysymys 2.5.

tutkinta koetaan erittäin tärkeäksi asiaksi. Tällä on puolestaan kauaskantoisia vaikutuksia lainsäädännön kehittämisessä, jos kanteluruuhkat ”syövät” edellytyksiä aktiivisilta toimintatavoilta.

Taulukko 5.4 Tarkastuksiin kohdistuneen viranomaiskyselyn tulokset, prosenttiosuudet kaikista vastauksista

Kysymys	Eri mieltä	Siltä väliltä	Samaa mieltä
2.1 Oikeusasiamiehen suorittamat tarkastukset ovat yksikössämme hyvin työläisiä	52,4	27,4	9,5
2.2 Oikeusasiamiehen suorittamat tarkastukset ovat olleet hyödyllisiä toimintamme kehittämisessä	7,2	9,6	72,3
2.3 Oikeusasiamiehen mahdollisuus tehdä tarkastuksia on hyvin tärkeää hallinnonalallamme	6,0	4,8	86,9
2.4 Oikeusasiamiehen suorittamia tarkastuksia on hallinnonalallamme liian usein	71,4	16,7	1,2
2.5 Oikeusasiamiehen edellyttämät toimenpiteet vaativat lisää resursseja toimintaamme	60,7	9,5	23,8
2.6 Oikeusasiamiehen havaitsemat epäkohdat pyritään yksikössämme korjaamaan mahdollisimman pian	1,2	1,2	92,9
4.6 Vankien ja varusmiesten mahdollisuus kahdenkeskisiin tapaamisiin oikeusasiamiehen kanssa on hyvin tärkeää	7,2	7,1	77,4

6.1 Yleistä

”*Julkisuus* on oikeusasiamiehen tärkeimpiä työvälineitä. Siihen sisältyy päätösten ja toiminnan julkisuus yleensä. Julkisuus mahdollistaa oikeusasiamiehen toiminnan arvioinnin. Mutta siihen kuuluu myös se, että päätöksiin sisältyvät kriittisetkin kannanotot tulevat yleiseen tietoon. Julkisuus lisää oikeusasiamiehen kannanottojen virkamiesten toimintaa ohjaavaa vaikutusta ja – rehellisesti sanottuna – toimii yksittäistapauksessa jopa tehosteenomaisesti. Tiedotustoiminta onkin olennainen osa oikeusasiamiehen toimenkuvaa.” Näin kirjoitti entinen apulaisoikeusasiamies *Pirkko K. Koskinen* vuonna 1997 ilmestyneessä kirjassa ”Oikeusasiamies”.⁵⁸⁵

Tässä luvussa tarkastellaan oikeusasiamiehen medianäkyvyyttä Helsingin Sanomissa ja sanomalehti Karjalaisessa eri ajanjaksoilla.⁵⁸⁶ Helsingin Sanomat valittiin tutkimuksen kohteeksi sen aseman perusteella valtakunnallisena medianä ja Karjalainen puolestaan vertailukohteeksi yhtenä maakuntalehtenä. Aivan ensimmäiseksi tutkimus keskittyy oikeusasiamiehen tiedotteiden ja niiden pohjalta sanomalehdissä julkaistujen artikkeleiden tarkasteluun. Seuraavassa vaiheessa keskitytään analysoimaan oikeusasiamiehen esiintymistä sanomalehtien artikkeleissa vuosina 2004–2006. Tutkimuksen viimeisessä vaiheessa tarkastellaan oikeusasiamieheen viittaavia *pääkirjoituksia*, Helsingin Sanomista aineisto on kerätty aikaväliltä 1991–2006 ja sanomalehti Karjalaisesta aikaväliltä 1995–2006.

6.2 Oikeusasiamiehen tiedotteet

Oikeusasiamiehen toiminnassa viestinnän rooli on koettu tärkeäksi. Viestinnän tavoitteena on lisätä oikeusasiamiehen tunnettuutta, tukea hänen työssä vaikuttavuutta sekä seurata lakien ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista julkisten tehtävien hoidossa.⁵⁸⁷ Oikeusasiamiehen työn yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi yhteydenpito viestimiin on tärkeää. Median tiedontarpeisiin vastaavat tiedottajan lisäksi kanslian kirjaamo ja esittelijät. Mediaa informoidaan oikeusasiamiehen ratkaisuksista, jotka ovat johtaneet toimenpiteeseen tai joilla voi muuten olla yleistä mielenkiintoa. Vuonna 2006 oikeusasiamiehen

⁵⁸⁵ Koskinen (1997), 107–108.

⁵⁸⁶ Ylipäätään medianäkyvyytutkimuksesta ks. esimerkiksi Kivivuoren, Kempin ja Smolejin tutkimus: Etusivujen väkivalta. Väkivalta iltapäivälehtien etusivuilla, todellisuudessa ja ihmisten peloissa 1980–2000.

⁵⁸⁷ Vuosikertomus 2005, 30.

ja apulaisoikeusasiamiesten ratkaisuksista laadittiin tiedote 34 tapauksessa. Oikeusasiamiehen mediajulkisuuden toivotaan omalta osaltaan lisäävän oikeusasiamiehen työn vaikuttavuutta⁵⁸⁸.

Oikeusasiamies julkaisee ratkaisujaan myös verkkosivuilla ja verkosta onkin kehittynyt oikeusasiamiehelle tärkeä viestintäväline. Esimerkiksi vuonna 2006 ratkaisuja julkaistiin verkossa noin 270 eli noin puolet vuoden toimenpideratkaisuksista⁵⁸⁹. Internet-sivujensa kautta oikeusasiamies saa lisäksi palautetta ja tiedusteluja kansalaisilta⁵⁹⁰. Oikeusasiamies käyttää myös kansalaistiedottamista julkaisemalla esitteitä oikeusasiamiehen toiminnasta kahdeksalla eri kielellä sekä viittomakielellä.

Myös laki velvoittaa viranomaista tiedottamaan toiminnastaan. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 § säättää viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa seuraavasti:

Viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoa-aineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella.

Viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Oikeusasiamies on julkaissut vuosien 2004 ja 2006 välillä yhteensä 82 tiedotetta⁵⁹¹. Neljä suurinta viranomaisryhmää, joihin oikeusasiamiehen tiedotteet tarkasteluajanjaksolla liittyivät olivat: *sosiaaliviranomaiset* (19,5 % tiedotteista), *poliisiviranomaiset* (15,9 %), *terveydenhuoltoviranomaiset* (12,2 %) ja *tuomioistuimet* (8,5 %) ⁵⁹². Yhteensä näihin neljään viranomaisryhmään liittyvät tiedotteet muodostavat 56,1 % kaikista vuosien 2004–2006 tiedotteista. Taulukosta 6.1 voidaan havaita, että oikeusasiamiehen antamat tiedotteet kuvastavat tietys-

⁵⁸⁸ Vuosikertomus 2005, 30.

⁵⁸⁹ Vuosikertomus 2006, 28–29.

⁵⁹⁰ Vuosikertomus 2005, 31.

⁵⁹¹ Ks. Liite 3.

⁵⁹² Poliisi-, vankeinhoito- ja sotilasviranomaisille suunnatussa oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen liittyvässä kyselyssä yhtenä tuloksena nousi esille, että kyseiset viranomaiset eivät yleensä oma-aloitteisesti informoi tiedotusvälineitä heitä koskeneesta oikeusasiamiehen päätöksestä. Muutamat vastaajat ilmoittivat oma-aloitteisen tiedottamisen olevan mahdollista, jos ratkaisu sisältäisi yleistä mielenkiintoa tai kun päätöstä edeltäneet tapahtumat olisivat jo olleet esillä julkisuudessa.

sä määrin myös ratkaistujen asioiden määrää suhteessa eri viranomaisiin. Vuosina 2004–2006 oikeusasiamies ratkaisi eniten juuri edellä mainittuihin neljään viranomaisryhmään liittyviä asioita⁵⁹³.

Taulukko 6.1 Viranomaiset oikeusasiamiehen tiedotteissa 2004–2006

Viranomainen	Määrä	Osuus tiedotteista	HS julkaisu-%	Karjalainen julkaisu-%	Ratkaistut asiat, %
Oikeusasiamies	5	6,1	60,0	40,0	
Sosiaaliviranomaiset	16	19,5	62,5	37,5	20,8
Poliisiviranomaiset	13	15,9	92,3	46,2	15,5
Terveydenhuoltoviranomaiset	10	12,2	80,0	50,0	9,3
Tuomioistuimet	7	8,5	57,1	14,3	8,0
Kunnalliset viranomaiset	5	6,1	60,0	40,0	3,9
Muut ⁵⁹⁴	26	31,7	69,2	23,1	42,5
Yhteensä	82				

Merkille pantavaa on, että Helsingin Sanomat on julkaissut 92,3 % eli lähes kaikki poliisiviranomaisiin liittyvät tiedotteet, kun Karjalaisen seulan on läpäissyt ainoastaan 46,2 % kyseisistä tiedotteista. Helsingin Sanomissa on julkaistu pääosin myös terveydenhuoltoviranomaisiin liittyvät tiedotteet, 80,0 %. Karjalaisessa näistä on julkaistu puolet.

Varmimmin julkaisukynnyksen ylittävät, varsinkin Helsingin Sanomissa, sellaisiin viranomaisiin liittyvät tiedotteet, joista julkaistaan harvoin tiedotteita. Esimerkiksi veroviranomaisiin ja Suomen Pankkiin liittyvistä tiedotteista on mennyt läpi 100 % molemmissa sanomalehdissä. Näistä viranomaisista on kuitenkin julkaistu vain yksi tiedote kummastakin koko tarkasteluajanjaksolla.⁵⁹⁵

⁵⁹³ Poliisi-, vankeinhoito- ja sotilaviranomaisille suunnatussa oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen liittyvässä kyselyssä viranomaisista noin 17,3 % oli sitä mieltä, että oikeusasiamiehen huono päätösten tiedotus on tekijä, joka on paljon tai melko paljon vaikuttanut siihen, että oikeusasiamies on joutunut kiinnittämään huomiota vuodesta toiseen samanlaisiin epäkohtiin viranomaistoiminnassa.

⁵⁹⁴ Muihin viranomaisiin kuuluvat vankeinhoito-, vero-, ulosotto-, opetus-, syyttäjä-, maa- ja metsä-, ulkomaalais-, liikenne- ja viestintä-, sotilas-, tulli- ja edunvalvontaviranomaiset sekä muut valvottavat viranomaiset, Suomen Pankki ja YLE.

⁵⁹⁵ Ks. Liite 4.

Myös sotilasviranomaisia koskevista tiedotteista kaikki on julkaistu Helsingin Sanomissa ja puolet myös Karjalaisessa, vaikka vain 4,9 % tiedotteista koski kyseistä viranomaista ja oikeusasiamiehen ratkaisemista asioista sotilasviranomaisia koski ainoastaan 1,3 %. Oikeusasiamiehen antamat tiedotteet ja ratkaistut asiat ovat epäsuhdassa myös muita viranomaisryhmiä tarkasteltaessa: vaikka oikeusasiamiehen ratkaisuista 7,6 % liittyi vankeinhoitoviranomaisiin, ei tästä viranomaisesta kolmen vuoden tarkasteluajanjaksolla ole annettu kuin yksi tiedote (1,2 % kaikista tiedotteista).

Keskimäärin oikeusasiamies on kolmen vuoden tutkimusajanjaksona julkaissut noin 2,3 tiedotetta kuukaudessa. Kolmen vuoden aikana eniten tiedotteita on julkaistu kesä- ja syyskuussa. Vähiten oikeusasiamies on antanut tiedotteita jokaisen vuoden heinäkuussa, esimerkiksi vuoden 2005 heinäkuussa ei ole julkaistu yhtään tiedotetta. Näinä samoina kuukausina Helsingin Sanomissa ja Karjalaisessa on julkaistu suurimmat ja pienimmät määrät oikeusasiamiesaiheisia artikkeleita. Voidaan siis todeta tiedottamisaktiivisuuden selittävän myös tutkituissa sanomalehdissä julkaistujen artikkeleiden määrää.

Huomionarvoista on, että oikeusasiamiehen kanslian laatimat tiedotteet julkaistaan suuremmalla todennäköisyydellä Helsingin Sanomissa kuin Karjalaisessa. Tutkimusajanjaksona tiedotteista julkaistiin artikkelimuodossa Helsingin Sanomissa 70,7 % ja Karjalaisessa 34,1 %.

Oikeusasiamies tiedottaa esimerkiksi maakuntia koskevista asioista vain tuon alueen lehdistölle⁵⁹⁶. Näitä tiedotteita ei julkaista esimerkiksi oikeusasiamiehen verkkosivuilla, joten ne jäävät tässä tutkimuksessa huomiotta. Karjalaisessakin on tarkasteluajanjaksolla julkaistu useita artikkeleita oikeusasiamiehen maakuntaa koskevista ratkaisuista, jotka eivät maakunnan ulkopuolella varmasti herättäisi mielenkiintoa. Oikeusasiamiehen verkkosivuillaan tarkasteluajanjakson aikana julkaisemista tiedotteista viisi käsitteli Itä-Suomea, näistä 80 % (4 kpl) julkaistiin sekä Karjalaisessa että Helsingin Sanomissa.

6.3 Oikeusasiamiesaiheiset artikkelit vuosina 2004–2006

6.3.1 Kaikki artikkelit

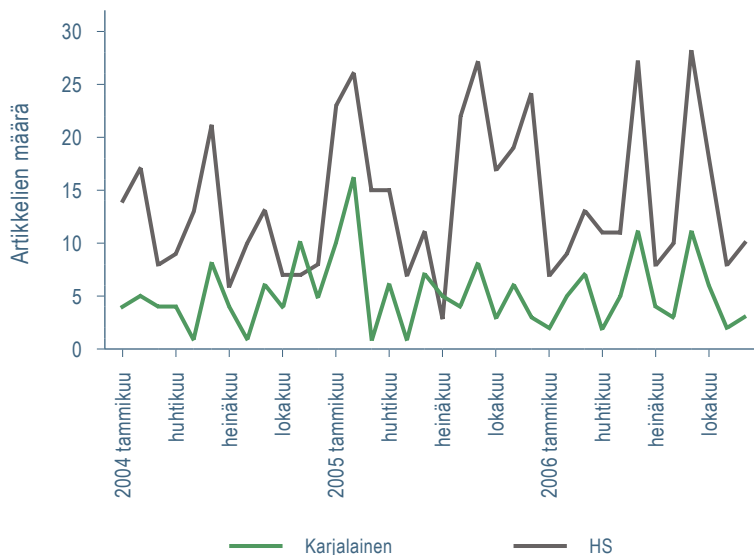
Tässä luvussa ovat tarkastelussa mukana kaikki Helsingin Sanomien ja Karjalaisen artikkelit, joissa mainitaan oikeusasiamies. Aineistossa ovat siis mukana myös artikkelit, joissa mainitaan ulkomaiset oikeusasiamiehet tai Euroopan unionin oikeusasiamies. Yhteensä Helsingin Sanomien oikeusasiamiesaiheisia artikkeleita oli aineistossa 502 kappaletta. Tarkasteluajanjakson aikana Helsingin

⁵⁹⁶ Lääninhallitusten suorittaman informaatio-ohjauksen tehostaminen ja peruspalvelujen arvioinnin hyödyntämisen parantaminen. Sisäasiainministeriön julkaisuja 39/2005, 33.

Sanomissa julkaistiin keskimäärin 14 oikeusasiamiesartikkelia kuukaudessa. Karjalaisessa julkaistiin tänä aikana yhteensä 187 oikeusasiamiesaiheista artikkelia, keskimäärin 5,2 artikkelia kuukaudessa. Tämän perusteella oikeusasiamiehen medianäkyvyys on tutkimusjaksolla ollut suurempaa Helsingin Sanomissa.

Koko tarkasteluajanjaksolla Helsingin Sanomissa julkaistiin eniten artikkeleita oikeusasiamiehestä syyskuussa, 13,5 % ja vähiten heinäkuussa, 3,4 % artikkeleista. Karjalaisessa julkaistiin eniten oikeusasiamiesaiheisia artikkeleita helmikuussa ja kesäkuussa, molempina 13,9 % kaikista artikkeleista. Vähiten artikkeleita julkaistiin toukokuussa, 3,7 % kaikista artikkeleista.

Kuviossa 6.1 on kuvattu Karjalaisen ja Helsingin Sanomien oikeusasiamiesaiheisten artikkeleiden jakaantuminen kuukausittain koko kolmen vuoden tarkasteluajanjaksolla. Kuvioista voidaan havaita, että oikeusasiamiesaiheisten artikkeleiden julkaisu on jakaantunut kuukausittain näiden kahden sanomalehden välillä melko samoin, tosin Helsingin Sanomien artikkelimäärät ovat suurempia.



Kuvio 6.1 Karjalaisen ja Helsingin Sanomien oikeusasiamiesaiheisten artikkeleiden jakaantuminen kuukausittain vuosina 2004–2006

Oikeusasiamies mainittiin molemmissa sanomalehdissä kaiken kaikkiaan 15 osiossa⁵⁹⁷. Tärkeimmät osiot on esitetty taulukossa 6.2⁵⁹⁸. Helsingin Sanomien *pääkirjoitusten* osuus kaikista 502 artikkelista oli 9,4 % (47 kpl). Karjalaisessa julkaistiin kahdeksan oikeusasiamiesaiheista pääkirjoitusta, mikä oli 4,3 % kaikista artikkeleista. Helsingin Sanomissa oikeusasiamies on siis ollut Karjalaisesta useammin esillä pääkirjoitustasolla. Huomionarvoista on myös, että molemmat lehdet ovat julkaisseet etusivullaan lähes saman verran oikeusasiamiehen viittaavia artikkeleita, Karjalaisessa 4,9 % ja Helsingin Sanomissa 4,4 % kaikista artikkeleista. Molemmissa lehdissä suurin osa oikeusasiamiestä koskevista kirjoituksista julkaistiin kotimaa-osiossa.

Taulukko 6.2 Helsingin Sanomien ja Karjalaisen oikeusasiamiesaiheisten artikkeleiden osuudet osioittain vuosina 2004–2006, %

Osio	HS	Karjalainen
Pääkirjoitus	9,4	4,3
Etusivu	5,0	4,9
Kotimaa	45,2	60,0
Muut osiot ⁵⁹⁹	40,5	30,8
Yhteensä	502 kpl	185 kpl

Lisäksi tutkittiin, millaisia viranomaisviittauksia lehtien artikkeleissa esiintyy. Viranomaisluokittelu on tehty pääosin oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa olevan luokittelun mukaisesti, yhteensä tutkimuksessa on käytetty 26 viranomaisluokkaa. Oikeusasiamiehen luokittelua on tarvittaessa muutettu vastaa-

⁵⁹⁷ Tutkimukseen ei sisällytetty sellaisia tutkimuksen kannalta epäolennaisia ”artikkeleita”, kuten tv- ja radio-ohjelmataulukkoja, visailuja, teatteri- ja seminaariohjelmia tai vastaavia kirjoituksia, joissa oikeusasiamies esiintyi sanana. Tällaisesta artikkelien karsimisesta voidaan mainita tapaukset, joissa oikeusasiamies sanana esiintyi esimerkiksi tietovisakysymyksen vastauksena tai oikeusasiamies mainittiin radio-ohjelmataulukossa radiokanavan vieraana.

⁵⁹⁸ Tästä analyysistä Karjalaisen kaikista 187 artikkelista puuttuu kaksi, sillä niiden osioksi oli Karjalaisen arkistossa merkitty virheellisesti radio- ja tv, vaikka kumpikaan artikkeleista ei todellisuudessa sopinut kyseisen aihealueen alle. On myös muutamia muita artikkeleita, joiden osiomerkinnot ovat tulkinnanvaraisia, mutta on kuitenkin vaikea sanoa, onko kyseinen merkintä oikea vai virheellinen. Esimerkiksi eräät maakunta-osioon merkityt artikkelit eivät käsittele maakunnan asioita, vaan vaikuttaisivat pikemminkin kuuluvan kotimaa-osioon.

⁵⁹⁹ Muut-osioon kuuluvat Helsingin Sanomien kaupunki-, mielipide-, ulkomaat-, talous-, urheilu-, kulttuuri-, sunnuntai-, asumisen-, nimiä tänään- ja hinta ja laatu-osiot sekä radio- ja tv-arvostelut. Karjalaisesta muut-osioon kuuluvat Joensuu-, maakunta-, mielipide-, ulkomaat-, talous-, urheilu- kulttuuri-, muut lehdet-, kolumni-, pakina-, teema- ja sunnuntaisuomalainen-osiot.

maan paremmin tämän tutkimuksen tarpeita, joten joidenkin luokkien merkityssisällöt eivät vastaa alkuperäistä, ja uusia luokkia on luotu täydentämään oikeusasiamiehen viranomaisryhmittelyä. Viranomaisviittauksia oli määrällisesti artikkeleita enemmän, sillä yhdessä artikkelissa on voinut olla maininta useammasta viranomaisesta. Esimerkiksi poliisiin, syyttäväviranomaisten ja tuomioistuineläytöksen toiminnat ovat paljolti yhteydessä toisiinsa, joten on luonnollista, että joissakin artikkelissa viitataan näihin kaikkiin.⁶⁰⁰

Yhteensä Helsingin Sanomien aineiston 502 artikkelissa oli 575 viranomaisviittauksia. Näistä 91,5 % liittyi viranomaiseen ja 8,5 %:ssa ei mainittu oikeusasiamiehen lisäksi muuta viranomaista. Karjalaisen 187 artikkelissa puolestaan oli 206 viranomaisviittauksia. Karjalaisen viittauksista 11,2 %:ssa ei mainittu oikeusasiamiehen lisäksi muuta viranomaista. Helsingin Sanomissa viitattiin eniten sosiaaliviranomaisiin, 22,1 % kaikista viittauksista, kun Karjalaisessa vastaava osuus oli 9,7 %. Viittausten määrä oli Karjalaisen artikkeleissa vähäinen ottaen huomioon, että oikeusasiamiehen ratkaisuksista 20,8 % käsitteli sosiaaliviranomaisia vuosina 2004–2006. Karjalaisessa sosiaaliviranomaiset olivat kuitenkin kolmanneksi eniten viittauksia saanut viranomaisryhmä.

Sosiaaliviranomaisiin viitattiin esimerkiksi toimeentulohakemusten käsittelyai-koja koskeissa artikkeleissa. Viittaus luokiteltiin kuuluvaksi sosiaaliviranomaisiin, jos artikkelin aihealueena oli selvästi jokin *sosiaaliasia*. Sosiaaliviranomaisista sanana ei artikkelissa välttämättä ole nimenomaisesti mainittu. Esimerkiksi Helsingin Sanomien artikkelit, joissa käsiteltiin apulaisoikeusasiamiehen päätöstä, jonka mukaan helsinkiläisiä ei saa suosia Helsingin vuokra-asuntojen asukasvalinnassa, saivat viranomaisviittauksen sekä sosiaaliviranomaisiin että kunnallisiin viranomaisiin. Artikkelit luokiteltiin tässä yhteydessä kahteen viranomaisviittausluokkaan: asuminen on selvästi *sosiaaliasia*, mutta oikeusasiamiehen päätös kohdistui kuitenkin Helsingin kaupungin eli *kunnallisen viranomaisen* toimiin.

Poliisi sai Helsingin Sanomissa 17,9 % kaikista viranomaisviittauksista, eli lähes saman määrän kuin Karjalaisen artikkeleissa, 18,4 %, ja tuli viittausten määrässä toiseksi kaikista viranomaisista Helsingin Sanomissa ja ensimmäiseksi Karjalaisessa. Artikkeleissa viitattiin poliisiviranomaisiin suhteellisesti enemmän kuin oikeusasiamies on ratkaissut poliisiin liittyviä asioita, sillä 15,5 % kanteluratkaisuista vuosina 2004–2006 koski poliisia. Merkille pantavaa on, että oikeusasiamiehen ratkaisut ovat liittyneet useimmiten sosiaali- ja poliisiviranomaisiin, jotka ovat myös Helsingin Sanomissa kaksi eniten viittauksia saanutta ryhmää.

Molempien sanomalehtien artikkeleiden viranomaisviittauksista 8,3 % liittyi kunnallisiin viranomaisiin, joihin kohdistui kuitenkin vain 3,9 % kaikista oikeusasiamiehen ratkaisuksista. Esimerkiksi terveydenhuoltoviranomaiset saivat

.....
⁶⁰⁰ Ks. myös Vuosikertomus 2005, 104.

kaikista viranomaisviittauksista Helsingin Sanomien ja Karjalaisen artikkeleissa kunnallisia viranomaisia vähemmän, ainoastaan 7,0 % Helsingin Sanomissa ja 7,3 % Karjalaisessa, vaikka tähän viranomaiseen kohdistui 9,3 % kaikista oikeusasiamiehen tekemistä ratkaisuista.

Ulosottoviranomaiset eivät sanomalehdissä tulleet mainituksi yhdessäkään artikkelissa, vaikka 3,0 % oikeusasiamiehen ratkaisuista liittyi ulosottoviranomaisiin. Esimerkiksi sotilasviranomaiset vaikuttivat näiden tiedotusvälineiden näkökulmasta ulosottoviranomaisia kiinnostavammalta aiheelta. Oikeusasiamiehen ratkaisuista ainoastaan 1,3 % käsitteli sotilasviranomaisia vuosina 2004–2006, kuitenkin Helsingin Sanomissa 4,0 % ja Karjalaisessa jopa 5,3 % viranomaisviittauksista oikeusasiamiesaiheisissa artikkeleissa liittyi näihin viranomaisiin. Median kiinnostus puolustusvoimia kohtaan on toisaalta luonnollista, koskettaahan asepalvelus jollakin tapaa useimpia suomalaisia miehiä ja jossain määrin myös naisia. Huomionarvoista on myös, että Helsingin Sanomissa vankeinhoitoviranomaisiin viitattiin ainoastaan 0,3 %:ssa artikkeleista, ja Karjalaisessa ei lainkaan, vaikka oikeusasiamiehen ratkaisuista niinkin paljon kuin 7,6 % kohdistui vankeinhoitoviranomaisiin.

Oikeusasiamies on myös itse julkaisemiensa tiedotteiden kautta vaikuttanut artikkeleiden viranomaisviittauksiin. Oikeusasiamiehen antamista tiedotteista ulosottoviranomaisia käsitteli vuosina 2004–2006 ainoastaan 2,4 %, kun sotilasviranomaisiin liittyi 4,9 % tiedotteista ja vankeinhoitoviranomaisiin vain 1,2 % (1 kpl) tiedotteista. On siis luonnollista, että artikkeleissa ei myöskään viitata vankeinhoitoviranomaisiin. Huomattavan suuria eroja, sosiaaliviranomaisia lukuun ottamatta, lehtien välillä ei ole havaittavissa. Viittausten kärjessä ovat samat viranomaisryhmät, joskin järjestys ryhmien välillä on erilainen. Merkille pantavaa on, että viranomaisryhmät, jotka Helsingin Sanomissa ovat saaneet vain pienen osuuden viittauksista, eivät myöskään Karjalaisessa yllä paljon suurempiin osuuksiin tai niihin ei ole viitattu lainkaan.

6.3.2

Kotimainen oikeusasiamies artikkeleissa

Helsingin Sanomissa ja Karjalaisessa julkaistuja artikkeleita on tutkittu seuraavassa rajaamalla tarkastelu pelkästään *kotimaiseen oikeusasiamieheen*. Tarkasteluun on siis otettu mukaan vain aidot, suomalaisen oikeusasiamieheen liittyvät artikkeliviittaukset. Vastaavasti *tarkastelun ulkopuolelle* on jätetty artikkelit, jotka käsittelevät ulkomaisia oikeusasiamiehiä, tiedottajia, sihteerejä, Jacob Södermania henkilönä esimerkiksi eduskuntavaaliehdokkaana, erityisasiamiehiä ja sellaiset artikkelit, joissa on havaittu monta luokkaa yhdessä. Rajaamalla tarkastelua tällä tavoin saadaan selvemmin esille pelkästään suomalaisen oikeusasiamiehen näkyvyys tarkasteluajanjaksolla Helsingin Sanomien ja sanomalehti Karjalaisen artikkeleissa. Näin Helsingin Sanomien kolmen tutkimusvuoden aikana julkaisemista 502 artikkelista jäi jäljelle 380, mikä on noin 76 % kaikista niistä artikkeleista, joissa oikeusasiamies sanana mainitaan. Sanomalehti Karjalaisen kaikista 187 oikeusasiamiesaiheisesta artikkelista aidosti kotimaiseen oikeusasiamieheen viittasi 142 kappaletta (76,0 %).

Kun tutkittiin, mihin asiaan artikkeleissa viitataan, saatiin kolme luokkaa: *oikeusasiamiehen päätös*, *tutkinnassa oleva asia* ja *oikeusasiamies yleisesti*. *Päätös* -luokkaan katsotaan tässä luettaviksi kaikki erilaiset ratkaisut (virkasyyte, huomautus, käsitys, esitys tai virheettömän menettelyn toteaminen) ja oikeusasiamiehen antamat lausunnot ja kannanotot. *Tutkinnassa oleva asia* -luokkaan kuuluvat artikkelit, joissa oikeusasiamiehen todetaan vasta tutkivan juttua, joko kantelua tai omasta aloitteestaan käsittelyyn ottamaansa asiaa. *Oikeusasiamies yleisesti* -luokkaan kuuluvat puolestaan kirjoitukset, joissa oikeusasiamieheen viitattiin yleisellä tasolla. Artikkelissa voitiin tällöin viitata oikeusasiamiehen yleiseen asemaan laillisuusvalvojana⁶⁰¹.

Sekä Helsingin Sanomissa että Karjalaisessa viitattiin yleensä oikeusasiamiehen päätökseen (ks. taulukko 6.3). Jos artikkeli oli kirjoitettu Helsingin Sanomissa oikeusasiamiehen antaman *tiedotteen* pohjalta, viittasi suurin osa, 89,7 %, artikkeleista päätökseen. Tutkinnassa oleviin asioihin ja oikeusasiamieheen yleisesti viittasi molempiin 5,2 % Helsingin Sanomien artikkeleista, jos artikkeli oli kirjoitettu tiedotteen pohjalta. Jos artikkelin taustalla ei ollut tiedote, viittasivat artikkelit huomattavasti harvemmin, 52,5 %, oikeusasiamiehen päätökseen. Tällaisista artikkeleista 35,8 % viittasi oikeusasiamieheen yleisesti ja 11,6 % puolestaan tutkinnassa olevaan asiaan.

Taulukko 6.3 Mihin Helsingin Sanomien ja Karjalaisen artikkeleissa viitattiin vuosina 2004–2006? (%)

Mihin viitataan?	HS	Karjalainen
Päätös	57,9	58,5
Tutkinnassa oleva asia	10,3	5,6
Oikeusasiamies yleisesti	31,8	35,9

Oikeusasiamiehen päätöstä puitiin Helsingin Sanomissa ja Karjalaisessa esimerkiksi vuonna 2006, jolloin apulaisoikeusasiamiehen päätös seurakuntalehtien jakelukiellosta kotitalouksiin kirvoitti useita mielipidekirjoituksia Helsingin Sanomissa. Karjalainen julkaisi artikkeleita aiheesta lähinnä kotimaa-osiossa. Esimerkkinä artikkeleista, joissa mainittiin oikeusasiamiehen tutkinta, voidaan mainita molemmissa sanomalehdissä vuonna 2005 käsitelty ulkoasiainneuvos Alpo Rusin kantelu oikeusasiamiehelle. Vuonna 2006 tutkintaan liittyvät artikkelit kertoivat esimerkiksi Smash Asematapahtumasta.

⁶⁰¹ Joskus kirjoituksessa viitattiin sekä päätökseen että esimerkiksi kyseisestä päätöksestä virinneeseen uuteen kanteluun, joka oli vasta tutkintavaiheessa. Tällöin artikkeli luokiteltiin useimmiten kuulumaan päätös-kategoriaan.

Oikeusasiamies oli useimmiten artikkeleiden sivuosassa, Helsingin Sanomissa 65,8 %:ssa ja Karjalaisessa 57,0 %:ssa artikkeleista. Kun oikeusasiamies oli Helsingin Sanomien ja Karjalaisen artikkelissa *pääosassa*⁶⁰², viitattiin tällöin useimmiten päätökseen, 90,0 %:ssa Helsingin Sanomien ja 85,6 %:ssa Karjalaisen artikkeleista. Oikeusasiamiehen ollessa puolestaan *sivuosassa*, viitattiin molemmissa sanomalehdissä useimmiten oikeusasiamieheen *yleisellä tasolla* (ks. taulukko 6.4). Jos artikkeli oli kirjoitettu oikeusasiamiehen tiedotteen pohjalta Helsingin Sanomissa, oli oikeusasiamies tällöin 100 %:ssa kirjoituksista pääosassa artikkelissa. Kun artikkelin taustalla ei ollut tiedotetta, oli oikeusasiamies pääosassa ainoastaan 25,4 %:ssa artikkeleista.

Taulukko 6.4 Oikeusasiamiehen roolin ja viittauksen välinen suhde Helsingin Sanomien ja Karjalaisen artikkeleissa vuosina 2004–2006, %

	HS		Karjalainen	
	Pääosassa	Sivuosassa	Pääosassa	Sivuosassa
Päätös	90,0	41,2	85,6	38,3
Tutkinnassa oleva asia	3,1	14,0	3,3	7,4
Oikeusasiamies yleisesti	6,9	44,8	11,5	54,3

Vuonna 2006 oikeusasiamiehen päätös oli pääosassa esimerkiksi seuraavissa kahdessa Helsingin Sanomien kotimaa-osion artikkelissa: 23.6. otsikolla ”Palvelupuheluiden hinnoista useita huomautuksia valtion laitoksille” ja 26.10. otsikolla ”Kalliit puhelut Kelaan halpenevat”. Artikkeleissa oli kyse apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläisen huomautuksista Verohallinnolle, Ajoneuvohallintokeskukselle ja Kansaneläkelaitokselle niiden puhelinneuvonnan maksullisuudesta. Helsingin Sanomat kirjoitti, että ”apulaisoikeusasiamiehen mukaan viranomaisten neuvonnan on oltava lain mukaan maksutonta”. Aiheesta julkaistiin artikkelit myös Hinta & Laatu -osiossa 27.9. ja kotimaa-osiossa 20.9. Näissä artikkeleissa oikeusasiamies oli kuitenkin sivuosassa.

.....

⁶⁰² Pääosassa -luokassa olevat artikkelit ovat kirjoituksia, joissa oikeusasiamiehen ratkaisu, tai oikeusasiamiehen muut toimet, ovat kirjoituksen pääaiheena. Tällaisissa artikkeleissa oikeusasiamies mainitaan yleensä otsikkotasolla tai johtolauseessa. Pääosan luokittelun artikkeli sai, jos sitä ei ilman oikeusasiamiehen päätöstä, lausuntoa tai vastaavaa olisi kirjoitettu.

Yleistä

Medianäkyvyyden kannalta pääkirjoitusten painoarvon voidaan katsoa olevan tavallisia artikkeleita suurempi. Pääkirjoituksissa käsitellään ja kommentoidaan kullakin hetkellä yhteiskunnallisesti merkittäviä aiheita, joiden toimituksessa ajatellaan kiinnostavan lehden lukijoita. Kirjoituksen tarkoituksena on osittain johdatella, tutustuttaa ja herättää lukijan mielenkiinto aiheeseen, josta sanomalehti on yleensä julkaissut samassa numerossa myös muita kirjoituksia. Toisaalta pääkirjoituksen tarkoituksena on tuoda esille myös lehden tai pääkirjoittajan kanta ajankohtaiseen kysymykseen. Koska pääkirjoitusten ei ole tarkoitukseen olla täysin neutraaleja tai arvovapaita kirjoituksia, on tutkimuksessa keskitytty arvioimaan myös *sävyä*, jolla oikeusasiamieheen niissä viitataan. Pääkirjoituksen aiheesta on usein ensin kirjoitettu esimerkiksi Helsingin Sanomien kotimaa-osiossa koskien jotakin oikeusasiamiehen ratkaisua. Jos ratkaisu katsotaan tärkeäksi ja mielenkiintoiseksi, aihetta käsitellään pääkirjoituksessa ja usein myös kansalaiset tuovat esille kantansa mielipidesivulla. Tietenkin asia on myös päinvastoin: pääkirjoituksen aihealue synnyttää kirjoituksia muihin osioihin.

Tässä jaksossa tarkastellaan oikeusasiamiehen medianäkyvyyttä Helsingin Sanomien pääkirjoituksissa vuosina 1991–2006. Vertailukohteena ovat sanomalehti Karjalaisen pääkirjoitukset vuosilta 1995–2006. Karjalaisen pääkirjoitusten tarkastelun lyhyempi ajanjakso johtuu lehden lyhytaikaisemmasta sähköisestä arkistoinnista. Ensiksi tarkastellaan kaikkia Helsingin Sanomien ja Karjalaisen pääkirjoituksia, joissa oikeusasiamies mainitaan. Pääkirjoitus on tässä vaiheessa hyväksytty aineistoon, kun oikeusasiamies mainitaan siinä missä tahansa yhteydessä. Kirjoituksen sisällön perusteella ei siis ole suoritettu aineiston karsintaa. Mukana ovat tällöin myös esimerkiksi ulkomaisesta oikeusasiamiehestä maininnan sisältävät pääkirjoitukset. Tämän jälkeen siirrytään analysoimaan *kotimaisen oikeusasiamiehen* esiintymistä sanomalehtien pääkirjoituksissa. Pääkirjoituksia on vertailtu myös oikeuskansleriaiheisten pääkirjoitusten määrään ja niiden sävyyn, ovathan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävät osittain samanlaisia.

Kaikki oikeusasiamiesaiheiset pääkirjoitukset

Helsingin Sanomissa oikeusasiamiehestä kertovia pääkirjoituksia julkaistiin 199 kappaletta ja Karjalaisessa 39 kappaletta. Kuviossa 6.2 näkyy oikeusasiamiesaiheisten pääkirjoitusten määrän kehitys Helsingin Sanomissa vuosina 1991–2006 ja Karjalaisessa vuosina 1995–2006. Voidaan havaita, että Helsingin Sanomissa julkaistiin *vähiten* oikeusasiamiesaiheisiä pääkirjoituksia vuonna 1992 ja Karjalaisessa vuonna 1996, jolloin lehdet eivät julkaisseet ainuttakaan pääkirjoitusta oikeusasiamiehestä. Eniten pääkirjoituksia puolestaan julkaistiin Helsingin Sanomissa vuosina 2000 ja 2005, molempina 23 kappaletta.

Tärkeitä aihealueita Helsingin Sanomissa vuonna 2000 olivat Euroopan unionin oikeusasiamies, Euroopan unionin komission julkisuusohjelma ja Euroopan unionin elimien avoimen ja läpinäkyvän toiminnan vaatimukset, joita muun muassa Euroopan oikeusasiamies Jacob Söderman voimakkaasti puolusti. Näistä aiheista kirjoitettiin 39,1 % (9 kpl) kaikista kyseisen vuoden pääkirjoituksista. Vuoden 2000 suuri pääkirjoitusmäärä ei siten kerro juurikaan kotimaisen instituutiomme medianäkyvyydestä.

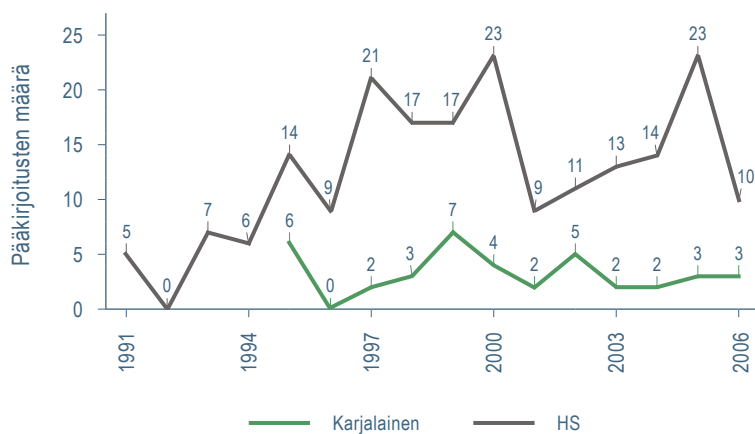
Karjalaisessa eniten (7) oikeusasiamiesaiheisista pääkirjoituksista puolestaan julkaistiin vuonna 1999. Huomionarvoista on kuitenkin, että Karjalaisen huippuvuonna 1999 pääkirjoituksista 57,2 % liittyi Euroopan unionin oikeusasiamies Jacob Södermaniin.

Helsingin Sanomien pääkirjoitusten määrän kehitystä voidaan kuvailla kasvavaksi, Karjalaisen kehitystä voidaan melko tasaiseksi. Esimerkiksi Helsingin Sanomien vuoden 1995 pääkirjoitusten edellisvuosia suurempaa määrää selittävät uuden oikeusasiamiehen valintaa käsittelevät kirjoitukset, kun oikeusasiamies Jacob Söderman oli siirtymässä Euroopan parlamentin oikeusasiamieheksi. Vuoden 1995 pääkirjoituksista 28,6 % (4 kpl) käsittelee tätä aihetta.

Vuonna 1997 oikeusasiamiesaiheisten pääkirjoitusten osuus Helsingin Sanomissa oli korkea. Kaikista tuon vuoden pääkirjoituksista 28,6 %:ssa (6 kpl) oli aiheena oikeusneuvos Eeva Vuoren ja hänen miehensä UKK-instituutin johtaja Ilkka Vuoren kiinteistökauppa, jossa osan mökin kauppasummasta epäiltiin siirtyneen Ilkka Vuorelle pimeästi. Lääninsyyttäjä Kari Hemminki ja apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen katsoivat, että Vuoria ei tule syyttää rikoksesta. Oikeusasiamies Lauri Lehtimaja oli tällöin kuitenkin eri mieltä. Pääkirjoituksissa yhdyttiin oikeusasiamies Lehtimajan kantaan. Samana vuonna Karjalainen julkaisi ainoastaan kaksi oikeusasiamiesaiheisista pääkirjoituksistaan, joista toinen käsittelee tätä aihetta.

Vuosina 2001–2004 Helsingin Sanomien pääkirjoitusten määrä pysyi matalla tasolla, kunnes taas vuonna 2005 pääkirjoitusten määrä nousi tutkimusajanjakson toiseen huippuun, 23 kirjoitukseen. Tuon vuoden pääkirjoituksista 17,4 % (4 kpl) liittyi Suojelupoliisiin ja Alpo Rusiin kohdistuviin tutkintoihin, 13,0 % (3 kpl) Espoon toimeentulohakemusten pitkittyneisiin käsittelyaikoihin ja 13,0 % (3 kpl) Helsingin kaupungin vuokra-asuntojen asukasvalinnan perusteisiin.

Vuonna 2006 pääkirjoitusten määrä puolestaan laski kymmeneen kappaleeseen. Vuonna 2002 Karjalainen julkaisi 12,8 % kaikista oikeusasiamiesaiheisista pääkirjoituksista, mutta tällöin 40,0 % pääkirjoituksista käsittelee jälleen Euroopan unionin oikeusasiamies Jacob Södermania. Kyseisen vuoden jälkeen oikeusasiamiesaiheisten pääkirjoitusten määrä Karjalaisessa vakiintui.

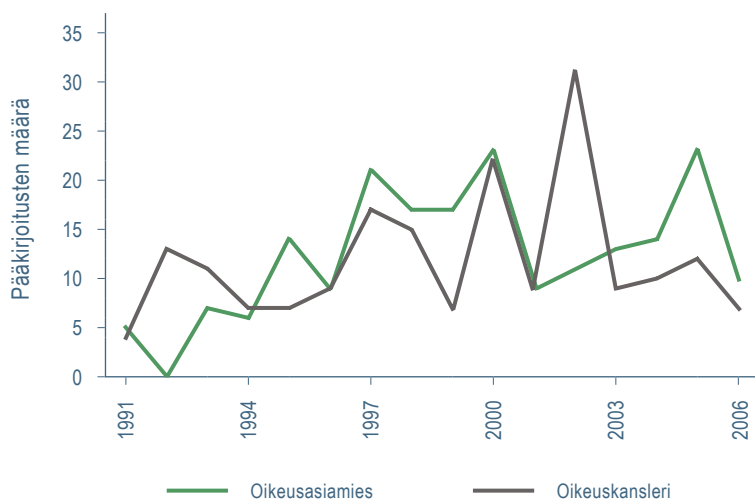


Kuvio 6.2 Pääkirjoitusten määrät Helsingin Sanomissa vuosina 1991–2006 ja Karjalaisessa vuosina 1995–2006

Pääkirjoitusten määriä voidaan verrata keskiarvoihin. Tarkasteluajanjakson aikana on Helsingin Sanomissa julkaistu vuosittain keskimäärin 12,4 oikeusasiamiesaiheista pääkirjoitusta ja Karjalaisessa 3,3. Oikeusasiamies on siis mainittu pääkirjoituksessa Helsingin Sanomissa useammin kuin kerran kuukaudessa ja Karjalaisessa keskimäärin joka neljäs kuukausi.

Oikeusasiamiehestä kertovia pääkirjoituksia voidaan verrata oikeuskanslerin mainitseviin pääkirjoituksiin. Helsingin Sanomissa oikeuskanslerista on ollut maininta 190 pääkirjoituksessa ja Karjalaisessa 29 pääkirjoituksessa. Helsingin Sanomat on ajanjaksolla 1991–2006 julkaissut oikeusasiamiehestä keskimäärin 12,4 pääkirjoitusta vuodessa, kun oikeuskansleriaiheisia pääkirjoituksia on ollut keskimäärin 11,9 vuodessa. Karjalaisessa vastaavat luvut ovat oikeusasiamiehestä 3,3 ja oikeuskanslerista 2,4 pääkirjoitusta vuodessa. Huomionarvoista on kuitenkin, että oikeuskansleriaiheisista pääkirjoituksista kaikki liittyvät nimenomaan kotimaiseen oikeuskansleriin. Kun oikeuskansleria koskevia pääkirjoituksia verrataan kotimaiseen oikeusasiamieheen viittaaviin Helsingin Sanomien (129 kpl) ja Karjalaisen (23 kpl) pääkirjoituksiin, huomataan, että oikeuskansleri on tarkasteluajanjaksolla tullut useammin mainituksi molemmissa sanomalehdissä.

Kuviosta 6.3 voidaan havaita, että Helsingin Sanomissa on julkaistu oikeuskansleriaiheisia pääkirjoituksia vähiten (4) vuonna 1991 ja eniten (31) vuonna 2002. Karjalaisessa oikeuskanslerista ei kirjoitettu lainkaan vuonna 1995, eniten kirjoituksia julkaistiin vuonna 2002. Suurimmat erot Helsingin Sanomien eri laillisuusvalvojat mainitsevien pääkirjoitusten välillä ovat vuonna 1992 ja 2002. Vuosi 1992 erottuu oikeuskanslerin vuotena, sillä silloin oikeusasiamiehestä ei julkaistu lainkaan pääkirjoituksia. Vuonna 2002 oikeuskanslerista kirjoitettiin paljon molemmissa lehdissä. Helsingin Sanomat mainitsi oikeuskanslerin 31 pääkirjoituksessa ja oikeusasiamies mainittiin 11 pääkirjoituksessa. Karjalaisessa oikeuskansleriaiheisten kirjoitusten määrä (10 kpl) oli kaksinkertainen oikeusasiamiehen mainitseviin kirjoituksiin (5 kpl) verrattuna.



Kuvio 6.3 Oikeusasiamies- ja oikeuskansleriaiheisten pääkirjoitusten määrät Helsingin Sanomissa vuosina 1991–2006

Vuoden 2002 suurta oikeuskansleriaiheisten pääkirjoitusten määrää selittävät monet kirjoitukset ns. Sonera-tutkimuksista. Oikeuskansleri Paavo Nikula tutki hallituksen osuutta teleoperaattori Soneran 4,3 miljardin euron kolmannen sukupolven matkapuhelinlisenssi-investointiin. Helsingin Sanomissa aihe keskusteltua kymmenessä, myös oikeuskanslerin mainitsevassa, pääkirjoituksessa. Tämä oli 32,3 % kaikista tuon vuoden oikeuskansleriaiheisistä pääkirjoituksista. Karjalaisessa 50,0 % (5 kpl) vuoden oikeuskansleriaiheisistä pääkirjoituksista käsitteli Sonera-tutkimuksia. Vastaavasti vuosina 1995 ja 1999 oikeusasiamiehestä kirjoitettiin Karjalaisessa kuusi pääkirjoitusta enemmän kuin oikeuskanslerista.

Helsingin Sanomien 199 oikeusasiamiesaiheista pääkirjoitusta sisälsi yhteensä 209 viittausta viranomaisiin. Karjalaisen 39 pääkirjoituksessa oli yhteensä 42 viranomaisviittausta. Helsingin Sanomien pääkirjoitusten viittauksista 12,4 %:ssa ainoa mainittu viranomainen oli oikeusasiamies. Vastaava luku Karjalaisessa oli 21,4 %. Poliisiviranomaiset saivat Helsingin Sanomien pääkirjoituksissa eniten mainintoja tarkasteluajanjaksolla, 16,3 % kaikista pääkirjoituksista. Poliisin toimivaltuuksien kasvu synnytti eniten pääkirjoituksia Helsingin Sanomissa vuosina 1991, 2004 ja 2005. Esimerkiksi vuonna 2005 Alpo Rusin oikeusasiamiehelle tekemä kantelu siitä, oliko jokin viranomaistaho vuotanut lainvastaisesti ulkopuolisille tietoa häneen kohdistuneista vakoilupepäilyistä, ja tutkimuksen yhteydessä Suojelupoliisiin kohdistuneet epäilyt saivat aikaan 17,4 % (4 kpl) vuoden pääkirjoituksista. Karjalaisessa poliisiin liittyi vastaavasti 14,3 % viittauksista. Huomionarvoista on, että oikeusasiamiehen poliisiviranomaisiin liittyvien ratkaisujen osuus 15,5 % vuosina 2004–2006 oli melko lähellä molempien sanomalehtien pääkirjoitusten poliisiviranomaisviittauksia.

Helsingin Sanomien pääkirjoitustasolla käsiteltiin myös tuomioistuimia, 13,4 % kaikista viittauksista. Varsinkin vuosina 1994 ja 1997 pääkirjoitusten aiheet sivusivat tavalla tai toisella tuomioistuinlaitosta. Vuonna 1994 kolmasosassa kaikista kyseisen vuoden pääkirjoituksista käsiteltiin lääninoikeuksien asioiden käsittelyruuhkia ja niiden uhkaa oikeusturvalle. Vuonna 1997 pääkirjoituksista 23,8 % (5 kpl) koski korkeimman oikeuden jäsenen, oikeusneuvos Eeva Vuoren ja hänen miehensä Ilkka Vuoren tapausta. Karjalaiseen (7,1 %) verrattuna Helsingin Sanomat viittasi pääkirjoituksissaan tuomioistuihin lähes kaksinkertaisesti. Maininnan arvoista on, että vuosina 2004–2006 oikeusasiamiehen ratkaisuksista 8,0 % liittyi tuomioistuihin ja 7,4 % vankeinhoitoviranomaisiin. Silti viimeksi mainittuun viranomaiseen ei viitattu *kertaakaan* lehtien pääkirjoituksissa.

Helsingin Sanomien pääkirjoitusten yhtenä suurehkona viranomaisryhmänä voidaan vielä mainita sosiaaliviranomaiset, jotka ylsivät 11,0 %:iin kaikista viranomaisviittauksista. Karjalaisessa viittaukset liittyivät sosiaaliviranomaisiin saman verran kuin poliisiin, 14,3 % kaikista viittauksista. Oikeusasiamiehen ratkaisemista asioista suurin osa, 20,8 %, liittyi sosiaaliviranomaisiin. Merkillä pantavaa on, että tämä viranomaisryhmä ei kuitenkaan saanut kummankaan sanomalehden pääkirjoituksissa suurinta viittausosuutta. Sosiaaliviranomaisten ei voida sanoa herättävän pääkirjoitustasolla yhtä paljon mielenkiintoa kuin niitä ratkaistaan kanteluita. Myöskään terveydenhuoltoviranomaiset eivät päässeet viittausosuudellaan kirjoittelun merkittäväksi aihealueeksi, vaikka 9,3 % ratkaisuksista liittyi tähän viranomaiseen. Helsingin Sanomissa 2,9 % viittauksista liittyi terveydenhuoltoviranomaisiin ja Karjalaisessa viittauksia ei ollut lainkaan. Sosiaaliviranomaisia kiinnostavampia viranomaisia ovat tarkasteluajanjaksolla olleet poliisi ja tuomioistuimet, vaikka näihin viranomaisiin liittyviä asioita on ratkaistu huomattavasti sosiaaliviranomaisia vähemmän.

Voidaan todeta, että viranomaisista kotimainen oikeusasiamies, Euroopan unionin oikeusasiamies ja sosiaali- ja poliisiviranomaiset olivat pääkirjoitustasolla useimmiten sanomalehtien mielenkiinnon kohteina tarkasteluajanjakson aikana. Helsingin Sanomissa viidentenä suurena kirjoitteluun johtaneena viranomaisryhmänä voidaan mainita tuomioistuimet.

6.4.3

Kotimainen oikeusasiamies

Tähän aineistoon on sisällytetty kaikista Helsingin Sanomien 199 pääkirjoituksesta 129 kirjoitusta, joissa mainitaan pelkästään kotimainen oikeusasiamies. Kotimaista oikeusasiamiestä käsittelevä aineisto muodostaa 65,2 % lehden kaikista tarkasteluajanjakson oikeusasiamiesaiheisista pääkirjoituksista. Sanomalehti Karjalaisen 39 oikeusasiamiesaiheisesta pääkirjoituksesta kotimaiseen oikeusasiamieheen viittasi 23 kirjoitusta, mikä on 59,0 % kaikista Karjalaisen oikeusasiamiesaiheisista pääkirjoituksista.

Oikeusasiamiehen mainitseissa Helsingin Sanomien pääkirjoituksissa viitattiin useimmiten, 56,6 %, oikeusasiamiehen *päätökseen*⁶⁰³. Myös Karjalaisessa selvästi suurin osa, noin 56,5 % kirjoituksista, mainitsi oikeusasiamiehen päätöksen. Noin 37,2 % Helsingin Sanomien pääkirjoituksista mainitsi oikeusasiamiehen *yleisellä tasolla*, vastaava osuus Karjalaisessa oli 39,1 %. *Tutkimassa oleviin asioihin* viitattiin selkeästi vähiten, noin 6,2 % Helsingin Sanomien pääkirjoituksista ja 4,4 % Karjalaisen kirjoituksista.

Oikeusasiamiehen suorittamaan tutkintaan viitattiin esimerkiksi Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa 15.12.2003 otsikolla ”TEO osoitti selkärankansa”. Kirjoituksen aiheena oli Terveysturvakeskuksen antama huomautus lääkärille ja sairaanhoitajalle, kun nämä olivat antaneet käännytettävälle ukrainalaisperheelle rauhoittavaa lääkettä vastoin perheen omaa tahtoa. Kirjoituksessa mainitaan oikeusasiamiehen parhailaan tutkivan poliisin menettelyä käännätyksen yhteydessä. Karjalaisen ainoassa oikeusasiamiehen tutkintaan viittaavassa pääkirjoituksessa 1.4.1995 käsiteltiin oikeusasiamies Jorma S. Aallon⁶⁰⁴ selvitystä siitä, ”onko Valtion vakuusrahaston toimitusjohtaja Heikki Koivisto jäävi hoitamaan vakuusrahaston toimitusjohtajan tehtäviä samaan aikaan, kun hän saa 30 000 markkaa kuukaudessa varhaiseläkettä aiemmalta työnantajaltaan, vakuusrahaston asiakkaana olevalta KOP:lta.”

Pääkirjoitukset, joissa oikeusasiamies on pääosassa, ovat oikeusasiamiehen medianäkyvyyden kannalta merkittävämpiä kuin kirjoitukset, joissa oikeusasiamies on muussa roolissa⁶⁰⁵. Kun Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa viitattiin kotimaiseen oikeusasiamieheen, oli oikeusasiamies useimmiten, 75,2 %, kirjoituksen sivuosassa ja lopuissa aineiston pääkirjoituksista pääosassa. Vastaavasti myös Karjalaisen pääkirjoituksissa oikeusasiamies oli useimmiten, 69,6 %, sivuosassa.

Oikeusasiamiehen ollessa kirjoituksen *pääosassa* viitattiin Helsingin Sanomissa useimmiten (78,1 % kirjoituksista) oikeusasiamiehen *päätökseen* (ks. taulukko 6.5). Karjalaisessa tulos oli hyvin samansuuntainen. Helsingin Sanomissa noin 21,9 % pääkirjoituksista, joissa oikeusasiamies oli pääosassa, sisälsi viittauksen oikeusasiamieheen *yleisellä tasolla*, Karjalaisessa vastaava luku on 28,6 %. Merkille pantavaa on, että kun oikeusasiamies oli kirjoituksen pääosassa, *tutkimassa oleviin asioihin* ei ole viitattu pääkirjoitustasolla kertaakaan.

Kun oikeusasiamies oli pääkirjoituksen *sivuosassa*, Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa viitattiin lähes yhtä monta kertaa päätökseen kuin oikeusasiamieheen yleisellä tasolla. Päätökseen viittauksen osuus oli noin 49,5 % ja

.....

⁶⁰³ Ks. määrittelyt jaksosta 6.3.2.

⁶⁰⁴ Tosin pääkirjoituksen julkaisuhetkellä vuonna 1995 Jorma S. Aalto toimi oikeuskanslerina. Tätä virkaa hän hoiti vuosina 1986–1998. Hän toimi oikeusasiamiehenä vuosina 1974–1986.

⁶⁰⁵ Ks. oikeusasiamiehen roolien määrittelyt jaksosta 6.3.2.

oikeusasiamieheen yleisellä tasolla viittauksen osuus noin 42,3 % kaikista pääkirjoituksista. Karjalaisen tulokset olivat jälleen melko yhteneväiset.

Taulukko 6.5 Oikeusasiamiehen roolin ja viittauksen välinen suhde Helsingin Sanomien ja Karjalaisen pääkirjoituksissa, %

	HS		Karjalainen	
	Pääosassa	Sivuosassa	Pääosassa	Sivuosassa
Päätös	78,1	49,5	71,4	50,0
Tutkinnassa oleva asia	0,0	8,3	0,0	6,3
Oikeusasiamies yleisesti	21,9	42,3	28,6	43,8

Pääkirjoitusaineiston sävyä tutkimalla haluttiin selvittää, miten oikeusasiamieheen on mediassa suhtauduttu ja millaista oikeusasiamiehen medianäkyvyys on tarkasteluajanjaksolla ollut. Jos tavoitteena on, että oikeusasiamiehen näkyvyys mediassa lisäisi oikeusasiamiehen päätösten vaikuttavuutta, oikeusasiamiehestä kertovien pääkirjoitusten sävyllä on merkitystä sen suhteen, kuinka uskottavana oikeusasiamiesinstituutiota ja sen ratkaisuja pidetään. Pääkirjoituksen sävy arvioitiin joko kriittiseksi, neutraaliksi tai positiiviseksi.

Kriittinen pääkirjoituksen sävy tarkoittaa, että viittaus sisältää oikeusasiamiehen toiminnan arvostelua tai kritisoimista. Tällaisessa kirjoituksessa voidaan esimerkiksi kuvailla oikeusasiamiehen ratkaisua *perusteiltaan huonoksi*. Kriittisessä kirjoituksessa voidaan esittää kehitysehdotuksia oikeusasiamiehen toiminnan parantamiseksi. *Neutraalissa sävyssä* oikeusasiamieheen on puolestaan viitattu yleisellä tasolla. Mainintaan ei tällöin liity arvostelua eikä kiittelyä, vaan sävy on pikemminkin toteava. *Positiivinen sävy* tarkoittaa, että oikeusasiamiehen toiminnasta on kirjoitettu kiittelevään tai muuten myönteiseen sävyyn. Pääkirjoituksessa on esimerkiksi voitu kirjoittaa oikeusasiamiehen päätöksen olleen *oikea* tai *perusteltu*. Kun Helsingin Sanomissa viitattiin kotimaiseen oikeusasiamieheen, oli näistä kirjoituksista sävyltään neutraaleja 83,0 %, kriittisiä 6,2 % (8 kpl) ja myönteisiä 10,9 % (14 kpl). Karjalaisessa puolestaan pääkirjoituksista neutraaleja oli 78,5 %, kriittisiä 13,0 % (3 kpl) ja myönteisiä 8,7 % (2 kpl) (ks. taulukko 6.6).

Esimerkiksi Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa 17.4.1996 otsikolla ”Syväsalmi erätauolla” kirjoitettiin oikeusasiamies Lauri Lehtimajan kannanoton virkamiesten laillisuusvalvonnasta olevan *”tervetullut”*. Kirjoituksen aiheena oli opetusministeriön liikunta- ja nuoriso-osaston osastopäällikkö Harri Syväsalmen lahjusoikeudenkäynti, jossa hovioikeus vapautti Syväsalmen syyteistä. Oikeusasiamies oli sitä mieltä, että hovioikeuden päätös ei saa jäädä pysyväksi, sillä se antaisi vääriä signaaleja virkamiehille siitä, mikä on sopivaa virkamieskäytöstä.

Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa 1.2.2004 otsikolla ”Salassapito- vai ilmoitusvelvollisuus” kirjoitettiin oikeusasiamies Riitta-Leena Paunion ehdottavan harkittavaksi epäselvien säännösten täsmentämistä viranomaisten salassapitovelvollisuudesta. Kirjoitus totesi Paunion *olevan oikeassa*. Aihe nousi ajankohtaiseksi, kun hiv-tartunnan saanut mies ei halunnut kertoa asiasta vaimolleen ja viranomaiset joutuivat velvollisuusristiriitaan lakien epäselvyyden vuoksi. Oikeusasiamies tutki, ylittivätkö sosiaaliviranomaiset jutussa toimivaltuutensa.

Oikeusasiamiesaiheisten pääkirjoitusten sävy oli yleisesti ottaen neutraali molemmissa lehdissä, mutta Helsingin Sanomissa kuitenkin Karjalaista myönteisempi.

Karjalaisen kriittisistä pääkirjoituksista kaikki kolme käsittelivät kotimaista apulaisoikeusasiamiestä. Ensimmäinen kirjoitus 12.9.1995 mainitsi AOA Pirkko K. Koskisen ajatukset vanhusten asemasta työmarkkinoilla arvostelemaan sävyyn. Viimeisessä kriittisessä 12.6.2006 julkaistussa pääkirjoituksessa vaadittiin AOA Jukka Lindstedtin seurakuntalehtien jakelukieltopäätöksen⁶⁰⁶ kumoamista, sillä se oli kirjoittajan mukaan normaalin oikeustajun vastainen.

Sävyä verrattiin vielä molemmista sanomalehdistä kerättyihin *kotimaisten oikeuskanslerin* mainitseviin pääkirjoituksiin. Oikeuskanslerista kertovat pääkirjoitukset olivat oikeusasiamiesaiheisten kirjoitusten tapaan sävyllään yleensä neutraaleja: Helsingin Sanomissa 82,1 % ja Karjalaisessa 75,9 % kaikista oikeuskansleriaiheisista pääkirjoituksista. Helsingin Sanomissa 9,5 % (18 kpl) oikeuskansleriin viittaavista pääkirjoituksista oli kriittisiä, kun Karjalaisessa vastaava osuus oli 3,4 % (1 kpl). Myönteisiä pääkirjoituksia oli Helsingin Sanomissa 8,4 % (16 kpl) ja Karjalaisessa niinkin paljon kuin 20,7 % (6 kpl) kaikista oikeuskansleriin viittaavista pääkirjoituksista. Helsingin Sanomat suhtautui pääkirjoitustasolla oikeuskansleriin Karjalaista kriittisemmin.

Karjalainen kirjoitti oikeuskanslerista myönteiseen sävyyn esimerkiksi 7.12.1998 otsikolla ”Koulusäästöt jo uhkana kansalaisten perusoikeuksille?” Pääkirjoitus kertoi oikeuskansleri Paavo Nikulan aikovan puuttua Pohjois-Suomen kuntien koulusäästöihin. Kirjoituksessa todettiin, että ”oikeuskansleri on oikealla asialla” ja että ”oikeuskansleri Nikulan puuttuminen asiaan on tästäkin (säästöjen ymmärrettävyydestä) huolimatta paikallaan.”

Kun näitä tuloksia verrataan oikeusasiamiesaiheisiin pääkirjoituksiin, huomataan, että Helsingin Sanomat suhtautuu oikeuskansleriin pääkirjoitustasolla kriittisemmin kuin oikeusasiamieheen. Neutraalien pääkirjoitusten osuus on laillisuusvalvojen välillä lähes sama. Karjalaisen kohdalla tilanne on päinvas-

.....

⁶⁰⁶ 29.5.2006, dnro 3851/4/05.

tainen: oikeuskansleri sai osakseen oikeusasiamiestä myönteisempiä pääkirjoituksia. Sävyltään neutraalien kirjoitusten osuudet eivät laillisuusvalvojen välillä myöskään Karjalaisessa paljon poikkea toisistaan.

Helsingin Sanomat kirjoitti 4.2.1997 kriittiseen sävyyn apulaisoikeuskanslerin toiminnasta otsikolla ”Kyseenalainen päätös”. Kirjoituksessa todetaan, että ”Apulaisoikeuskanslerin päätös olla syyttämättä selvässä veropetosjutussa asettaa kansalaisen yhdenvertaisuuden lain edessä pahasti kyseenalaiseksi.” Helsingin Sanomat siteeraa pitkin vuotta myös muiden lehtien pääkirjoitusten kriittisiä kannanottoja aiheesta.

Kun tarkasteluun otetaan mukaan myös sellaiset artikkelit, joissa mainitaan muun muassa ulkomaiset oikeusasiamiehet ja Euroopan unionin oikeusasiamies Jacob Söderman⁶⁰⁷, muuttuu pääkirjoitusaineiston sävy hieman. Esimerkiksi Karjalainen viittasi laajemmassa tarkastelussa oikeusasiamieheen myönteisemmässä sävyssä kuin pelkästään kotimaisen oikeusasiamiehen mainitsevilla pääkirjoituksissa.

Euroopan unionin oikeusasiamiehestä kertovat kriittiset pääkirjoitukset muodostivat 21,4 % (3 kpl) kaikista Helsingin Sanomien kriittisistä pääkirjoituksista, kun aineistossa on mukana ulkomainen oikeusasiamies. Kahdessa ihmeteltiin Södermanin mielipidettä Euroopan unionin ulkopoliittisesta edustajasta Javier Solanasta. Jacob Söderman vastusti Solanan nimitystä, sillä hän ei pitänyt siitä, että Solana oli äänestänyt EU:n sotilaallisten ja siviilikriisinhallinta-asiakirjojen salassapidon puolesta. Pääkirjoituksessa todettiin Södermanin hyökkäyksen olleen ”*kohtuuton*”. Kolmannessa Euroopan unionin oikeusasiamiestä kritisovassa kirjoituksessa arvostellaan Jacob Södermanin ehdotusta korkeimman oikeuden tuomareiden palkkojen korottamisesta. Pääkirjoituksessa todettiin ehdotuksen olevan ”*arjelle vieras*” eikä se saanut kirjoittajalta kannatusta.

Taulukko 6.6 Oikeuskansleri- ja oikeusasiamiesaiheisten pääkirjoitusten sävy Helsingin Sanomissa ja Karjalaisessa, %

	Kotimainen oikeusasiamies		Oikeusasiamies		Oikeuskansleri	
	Myönteinen	Kriittinen	Myönteinen	Kriittinen	Myönteinen	Kriittinen
HS	10,9	6,2	16,6	7,0	8,4	9,5
Karjalainen	8,7	13,0	15,4	7,7	20,7	3,4

⁶⁰⁷ Jacob Södermaniin on artikkeleissa viitattu joko Euroopan unionin oikeusasiamiehenä tai eduskunnan tai Euroopan unionin entisenä oikeusasiamiehenä.

7 Oikeusasiamiesinstituution kehittämistarpeita

7.1 Tutkimiskynnys

7.1.1 Periaatteellisia näkökohtia tutkimiskynnyksen puolesta ja sitä vastaan

Oikeusasiamiehen toimintaa leimaa laaja tutkintavelvollisuus eli hänellä ei ole paljoakaan harkintavaltaa painottaen laillisuusvalvontaa tavalla, jonka hän katsoo perustelluksi perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Toisin sanoen oikeusasiamiehellä on velvollisuus tutkia kaikki, myös vähäisetkin kantelut, joissa on syytä epäillä lainvastaista menettelyä tai laiminlyöntiä.⁶⁰⁸

Tutkimiskynnyksen säätämisestä on kahdenlaisia näkemyksiä: yhtäältä puhutaan *rajoittamattomasta kanteluoikeudesta* ja toisaalta *rajoitetusta kanteluoikeudesta*. Ensimmäisessä tapauksessa siis kantelut tutkittaisiin, vaikka kyse olisi hyvinkin vähäisistä asioista, kun taas jälkimmäisen lähestymistavan mukaan kanteluiden tutkinnasta rajattaisiin pois vähäpäätöisimmät jutut.

Entinen apulaisoikeusasiamies *Pirkko K. Koskinen* (1997, 13) on edustanut rajoittamatonta kanteluoikeutta eli vastustanut kanteluiden jakamista ”vuohiin ja lampaisiin”. Hänen mukaansa asia, joka oikeusasiamiehen kansliassa todetaan vähäpäätöiseksi, voi kuitenkin kantelijalle olla erittäin merkittävä. Entinen oikeusasiamies *Lauri Lehtimaja* (1996, 14) ikään kuin jatkaa tästä todetessaan, että pieniinkin asioihin voi sisältyä usein periaatteellisesti merkittäviä oikeusongelmia. Lisäksi hän kritisoi mahdollista tutkimiskynnystä siitä, että näin päädyttäisiin eräänlaiseen kantelulupajärjestelmään, joka sotisi oikeusasiamiesinstituution peruseriaatetta vastaan: oikeusasiamiehen on oltava kaikkien kansalaisten helposti saavutettavissa. Tosin Koskinen tunnustaa, että jos kaikki kantelut tutkitaan, oikeusasiamiehen mahdollisuudet oma-aloitteiseen tutkintaan ja tarkastuksiin jäävät vähäisemmiksi. Lisäksi hän tuo esille, että osalla kanteluista on pieni merkitys yleiseltä kannalta. Sen sijaan esimerkiksi nykyinen oikeusasiamies *Riitta-Leena Paunio* (2004, 12) on puoltanut rajoitettua kanteluoikeutta seuraavasti: ”Eräs mahdollisuus on sallia oikeusasiamiehelle nykyistä enemmän harkintavaltaa tutkittavaksi otettavien asioiden suhteen. Toki muitakin keinoja on, vaikka ne eivät ole yhtä vaikuttavia.”

⁶⁰⁸ Ks. oikeusasiamiesjärjestelmän kehittämiseen liittyen myös Aalto (1986), 648–657.

Mielipide-eroissa ei ole kyse ainoastaan siitä, että kanteluruuhka olisi vuoden 1997 jälkeen pahentunut olennaisesti, vaan periaatteellisemmasta näkökulmasta asiaan. Esimerkiksi Koskinen korosti vuonna 1997 kanteluruuhkien osaltaan vaikeuttavan oikeusasiamiehen turvautumista aktiivisten toimintatapojen käyttöön. Samoin vuoden 1996 toimintakertomuksessa kiinnitettiin huomiota kanteluruuhkiin, joiden todettiin tuolloin syntyneen jo 1990-luvun alussa⁶⁰⁹. Toisaalta jo 1960-luvulla *Walter Gellhorn* arvosteli sitä, että pikkuasioihin puututtiin, mutta suuremmat asiat jäivät vähäisemmälle huomiolle^{610, 611}.

Keskustelua kanteluiden tutkimiskynnyksestä on käyty aktiivisesti koko tarkasteluajanjakson 1996–2006 ajan. Mielipiteet ovat kallistuneet enenevässä määrin siihen suuntaan, että oikeusasiamiehelle olisi annettava harkintavaltaa kanteluiden tutkimisessa⁶¹², toisin sanoen olisi siirryttävä rajoittamattomasta kanteluoikeudesta rajoitettuun kanteluoikeuteen.

Tutkimiskynnyksen puolesta voidaan esittää eräitä argumentteja⁶¹³. Ensinnäkin monissa muissa maissa oikeusasiamiehen harkintavalta on tässä suhteessa suurempi.⁶¹⁴ Toiseksi, jos kanteluiden määrä jatkaa edelleen kasvuaan eikä henkilökuntaa lisätä⁶¹⁵, asioiden käsittelyssä ei enää välttämättä onnistuta kohtuullisesti. Sen vuoksi on tarpeen harkita uudenlaisia vaihtoehtoja, joista yksi olisi oikeusasiamiehen harkintavallan lisääminen kanteluiden tutkinnassa.⁶¹⁶ Oikeusasiamiehellähän on velvollisuus tutkia kantelut joutuisasti ja laadukkaasti. Jos harkintavaltaa kanteluiden tutkimisessa ei ole, tämä tavoite saattaa vaarantua. Tilanne voi muodostua paradoksaaliseksi siinä mielessä, että oikeusasiamies joutuu varsin usein moittimaan viranomaisia hitaasta ja vähemmän laadukkaasta toiminnasta, mutta voi itse ajautua tähän tilanteeseen, jos tutkimiskynnyks on liian alhaalla.⁶¹⁷

.....

⁶⁰⁹ Vuosikertomus 1996, 65–67.

⁶¹⁰ Gellhorn (1966), jossa vertaillaan oikeusasiamiesinstituutiota yhdeksässä maassa.

⁶¹¹ Ks. myös Lehtimaja (1996), 14.

⁶¹² Tässä yhteydessä on otettu huomioon lähinnä ne kirjoitukset, jotka on julkaistu eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksissa vuosina 1996–2006.

⁶¹³ On aiheellista muistuttaa, että näiden argumenttien taustalla on käytännössä ilmaisen palvelun ongelma. Mikäli tietty palvelu on ilmainen, sen kysyntä kasvaa vääjäämättä erittäin suureksi.

⁶¹⁴ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2005, 25. Ks. myös Vuosikertomus 2006, 26, jossa viitataan erikseen Ruotsissa voimassa olevaan lainsäädäntöön sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen.

⁶¹⁵ Vuoden 2006 vuosikertomuksen mukaan henkilökuntamäärää ei oikeusasiamiehen kansliassa ole enää lisättykään.

⁶¹⁶ Vuosikertomus 2005, 26.

⁶¹⁷ Ks. myös Husa (2002), 352–376 oikeusasiamiehestä käsittelyn joutuisuuden valvojana.

Kolmanneksi, myös perus- ja ihmisoikeusvalvonnan haasteet ovat osaltaan johtaneet ongelmiin oikeusasiamiehen työn painotuksissa⁶¹⁸. Perusoikeusuudistuksen onkin todettu lisänneen pysyvästi oikeusasiamiehen työtä⁶¹⁹. Tätä näkemystä voidaan pitää perusteltuna, kun tarkastellaan, missä määrin nykyisessä päätöskäytännössä asioita on jouduttu puntaroimaan perus- ja ihmisoikeuskölkulmasta. On myös viitattu siihen, että lakeja on kirjoitettu yhä useammin joustavaan muotoon, mikä on lisännyt laillisuusvalvonnan ammatillista vaatavuutta⁶²⁰.

Neljänneksi, kanteluiden kasvu heikentää edellytyksiä tehdä tarkastuksia. Tämä on ongelmallista silloin, kun tiettyjen alojen valvonta ei voi rakentua kanteluiden varaan, ja tarkastusten vähenemisen myötä niiden laillisuusvalvonta vääjäämättä heikkenee⁶²¹. Lisäksi, kun kanteluiden määrä lisääntyy ja harkintavalta tutkinnassa puuttuu, heikkenevät myös edellytykset nostaa esille asioita omasta aloitteesta. Periaatteellisesti merkittäviä asioita voisi siis jäädä kokonaan selvittämättä, koska nimenomaan nostamalla oma-aloitteisesti asioita esiin on pyritty korostamaan perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa ja edistämään näitä oikeuksia. Näin arvioiden tilanne voi pahimmillaan johtaa siihen, että oikeusasiamiesinstituutiosta kehittyy reaktiivinen instituutio, joka ottaa kantaa kanteluihin, mutta joka ei ole enää aktiivinen toimija pyrittäessä kehittämään perus- ja ihmisoikeuksia.

Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että oikeusasiamiehen oma-aloitteinen asioiden selvitystyö voi kohdistua yhdellä kertaa useisiin viranomaisiin. Sen sijaan kanteluissa on kyseessä yksittäistapaus. Tästä näkökulmasta omat aloitteet parantanevat oikeusasiamiehen toiminnan yleisvaikuttavuutta, kun taas kanteluiden anti jää luonteeltaan ensisijaisesti erityisvaikuttavaksi.

Viidenneksi, oikeusasiamiehen valmiudet tehdä rakentavia ehdotuksia säännösten kehittämiseksi saattaisivat heikentyä, jos kanteluiden tutkimiskynnyks puuttuu. Sama koskee lausuntojen antamista valtioneuvostolle, ministeriöille ja eräille muille tahoille. Tällä taas voisi olla heijastusvaikutuksensa lainsäädännön laadukkuuteen, mikä saattaisi johtaa lisääntyviin kanteluruuhkiin esimerkiksi lainsäädännön epätäsmällisyyden tai muiden epäkohtien takia.

Tutkimiskynnyksen säätämistä voidaan tarkastella myös siltä kannalta, onko nykyisin jo hyödynnetty kaikkia organisatorisia yms. keinoja kanteluruuhkien purkamiseksi. Seuraavaan on koottu esimerkkejä tällaisista järjestelyistä oikeusasiamiehen kansliassa:

.....

⁶¹⁸ Paunio (2004), 12.

⁶¹⁹ Vuosikertomus 1996, 65.

⁶²⁰ Vuosikertomus 1996, 65.

⁶²¹ Ks. myös viranomaisten vastaukset koskien oikeusasiamiehen tarkastuksia.

- Vuonna 1996 käynnistetyssä ruuhkanpurkuohjelmassa keskityttiin nimenomaan kanteluiden ratkaisemiseen tinkien samalla tarkastuksiin ja muuhun toimintaan käytetystä ajasta.⁶²²
- Vuonna 1997 järjestelmää uudistettiin siten, että uusiin kanteluihin perehdyttiin välittömästi niiden saavuttua, ja jos ne olivat helposti ratkaistavissa, ne myös ratkaistiin nopeasti. Vaikeammista tapauksista kantelijoille ilmoitettiin, mihin välitoimiin asiassa on ryhdytty tai aiotaan ryhtyä.⁶²³
- Esittelijöiden keskittyminen tietyille aloille on mahdollistanut sen, että heidän asiantuntijuutensa myös tällä alalla kehittyi.
- Vuodesta 2001 alkaen oikeusasiamiehen kansliassa on ollut kaksi lakimiestä, joiden tehtävänä on neuvoa kanteluiden teossa ja vastata sellaisiin kirjoituksiin, joita ei kirjata kanteluiksi.⁶²⁴
- Yleisesti on todettavissa, että käsittelyn nopeuttamiseksi on panostettu *työskentelytapojen arviointiin ja kehittämiseen*. On myös tuotu esille, että henkilöstön koulutukseen on panostettu.⁶²⁵ Viime aikojen uudistuksista kannattaa mainita erikseen sähköisen asianhallintajärjestelmän kehittäminen.⁶²⁶
- Varuskuntien tarkastuksissa on komentajan kanssa käytävässä keskustelussa nostettu esille pienehköjä ongelmia, jotka tulevat näin ratkaistuksi.⁶²⁷
- Nopeutettua käsittelyä koskeva kokeilu aloitettiin oikeusasiamiehen kansliassa 1.11.2006. Nopeutetusti käsitellään kantelut, joihin voidaan vastata välittömästi kantelussa olevien tietojen pohjalta tai jotka edellyttivät vain vähäistä selvitystyötä. Nopeutetussa käsittelyssä kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika on ollut kaksi viikkoa.

Esimerkit antavat viitteitä siitä, että oikeusasiamiehen kansliassa on koko tarkasteluajanjakson ajan panostettu toimenpiteisiin kanteluruuhkan purkamiseksi. On asia erikseen, onko vielä jotakin erityistä tekemättä. Voidaan kuitenkin olettaa, että huomattava osa mahdollisista järjestelyistä on jo tehty, eikä kanteluruuhkien purkaminen voisi välttämättä onnistua muutoin kuin säätelemällä tutkimiskynnyksestä.

Tutkimiskynnyksen tarvetta on syytä analysoida myös siitä näkökulmasta, mitkä seikat ovat omiaan aiheuttamaan kanteluruuhkia. Esimerkiksi verolainsäädännön vaikeaselkoisuuden on todettu osaltaan johtaneen oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden määrään⁶²⁸. Tällöin ratkaisua kanteluruuhkiin voitaisiin

.....

⁶²² Vuosikertomus 1996, 19. Yllä mainittu osoittaa samalla hyvin sen, että ruuhkanpurkuohjelmilla ja vastaavilla järjestelyillä on aina vaihtoehtoiskustannuksensa.

⁶²³ Vuosikertomus 1997, 24.

⁶²⁴ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2005, 30.

⁶²⁵ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2004, 30.

⁶²⁶ Ks. tarkemmin Vuosikertomus 2006, 26.

⁶²⁷ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1998, 213 ja Vuosikertomus 2004, 178.

⁶²⁸ Ks. esimerkiksi Vuosikertomus 2004, 290.

hakea lainsäädännön yksinkertaistamisesta. Esimerkiksi Euroopan unionissa ja eräissä sen jäsenmaissa on korostettu tällaisen kehittämistyön tarvetta vastaisessa oikeuspolitiikassa.⁶²⁹

Kyselyssä tutkimiskynnykseen liittyi kysymys siitä, kannellaanko tietyn alan yksiköstä oikeusasiamiehelle liian helposti⁶³⁰. Tältä osin mielipiteet jakautuivat suhteellisen tasaisesti: 35,9 % vastaajista oli jokseenkin tai täysin eri mieltä siitä, että oman alan yksiköstä kanneltaisiin liian helposti oikeusasiamiehelle, sen sijaan 44,1 % vastaajista oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä väittämästä. Perusteluina mainittiin muun muassa seuraavia näkökohtia:

- kantelut johtavat harvoin toimenpiteisiin (V3(POL)),
- kanteluita tehdään tunnekuuhun vallassa eikä harkiten (V21(POL)),
- ammattikantelijat (V60(VAN)).⁶³¹

Osa vastaajista painotti sitä, että kantelu on perustavaa laatua oleva oikeus, eikä sitä tulisi rajoittaa (esimerkiksi V25(POL)). Samoin korostettiin sitä, että poliisin tehtävät ovat paljolti kansalaisten perusoikeuksiin puuttuvia, minkä vuoksi kantelukynnyksen on oltava matala (V33(POL)). Lisäksi tähdennettiin, että viranomaiset voivat itse kehittää toimintatapojaan kantelukynnyksen alentamiseksi (V29(POL) ja V47(VAN)). Toisin sanoen, kun problematisoidaan tutkimiskynnyksestä säätämistä, on aiheellista pohtia myös sitä, mitä viranomaiset voivat tykönään tehdä, jotta havaituista epäkohdista ei kannella välittömästi oikeusasiamiehelle.

Seuraava kommentti osoittaa, että kanteluiden tutkinnasta on olemassa muitakin huomionarvoisia näkökohtia kuin tutkimiskynnyksestä päättäminen: ”Suurimpana ja tärkeimpänä epäkohtana poliisimiehen perusoikeuksien kannalta on se, ettei kantelumenettely ole suullista eikä siinä kuulla todistajia. Siten asiat jäävät usein kantelijan ja kanteluun vastanneen väitteiden varaan. Kirjallinen todistelu tulisi ottaa vastaan ja kantelun kohteen oikeusturvasta tulisi huolehtia nykyistä paremmin.” (V29(POL))

Tutkimiskynnykseen liittyviä näkökohtia nousi esille myös muihin kysymyksiin annetuissa vastauksissa. Esimerkiksi tiedusteltaessa, onko oikeusasiamies onnistunut keskittymään hallinnonalan olennaisimpiin epäkohtiin⁶³², nousi esille kritiikkiä siitä, että kantelulähtöisyys aiheutti puuttumista epäolennaisiin asioihin (V25(POL)). Tärkeänä pidettiin myös sitä, että ”ammattikantelijat” siivottaisiin tehokkaammin pois järjestelmästä (V52(POL)). Toisaalta, kun kysymys käännettiin toisin päin eli tiedusteltiin, puuttuuko oikeusasiamies

⁶²⁹ Ks. lähemmin esimerkiksi KOM(2005) 535 lopullinen.

⁶³⁰ Kysymys 3.11.

⁶³¹ Eräässä vastauksessa korostettiin myös sitä, että selvästi aiheettomista kanteluista pitäisi olla sanktioita (V56(POL)).

⁶³² Kysymys 3.5.

mies joskus liian pieniin asioihin⁶³³, vastaajat toivat yhtäältä ajatuksia rajoittamattoman kantelu-oikeuden puolesta (V24(PUO)), ja toisaalta kritiikkiä siitä kohtaan (V54(POL)).

7.1.2 Tutkimiskynnyksen toteutukseen liittyviä yksityiskohtia

Yhtenä tutkimiskynnyksen asettamisen kulmakivenä voidaan pitää sitä, että kynnyksen tulee rajata käsiteltävien kanteluiden ulkopuolelle niin merkittävä osa juttuja, että se auttaa purkamaan kanteluruuhkia ja suuntaamaan voimavaroja enemmän oma-aloitteiseen tutkintaan ja tarkastuksiin⁶³⁴. Toisin sanoen, jos tutkimiskynnys on asetettu hyvin alhaalle, se voi johtaa ainoastaan rajanveto-ongelmiin ja siten lisätyöhön.

Toinen kulmakivi problematisoitaessa keinoja purkaa kanteluruuhkia ja keinoja mahdollistaa oikeusasiamiehen aktiivisten toimintakeinojen käyttö aikaisempaa laajemmin, on yksinkertaisesti välttää uudistuksia, jotka johtavat lisääntyviin jutturuuhkiin. Tältä osin ei viitata niinkään yleisesti lainsäädännön kehittämiseen, vaan sellaisiin institutionaalisiin uudistuksiin, jotka välittömästi koskevat oikeusasiamiestä.

Kolmas kulmakivi on kartoittaa niitä keinoja, joilla kanteluruuhkia voidaan jo nykyisen lainsäädännön puitteissa torjua, kuten oikeusasiamiehen kanslian sisäiset organisatoriset järjestelyt. Sen sijaan tässä esityksessä ei lähdetä siitä, että kanslian henkilökuntaa lisättäisiin⁶³⁵. Tässä suhteessa mielenkiintoisen toteamuksen esittää entinen apulaisoikeusasiamies *Pirkko K. Koskinen* (1997, 56): ”Yleensä kanteluista on ainakin hyvällä tahdolla löydettävissä sen verran liittyväkohtia lain soveltamiseen, että niitä aletaan selvittää semminkin, kun tällä ei vielä oteta millään tavalla kantaa kantelun kohteena olevan menettelyn lailisuuteen.”

Tutkimiskynnystä koskeva uudistus edellyttäisi lain muutosta. Tämä vie toisaalta kysymyksenasettelun olennaisessa määrin sääntelyteoreettiseksi ja lähestymistavaltaan *de lege ferenda* -tyyppiseksi. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan puututa niihin konkreettisiin yksityiskohtiin, joita tuo lainsäädäntöuudistus sisältäisi. Niinpä seuraavassa pysytelläänkin enemmän periaatteellisella tasolla.

.....

⁶³³ Kysymys 3.7.

⁶³⁴ Esimerkiksi Koskinen (1997), 25–26 kiinnittää tähän näkökohtaan huomiota, vaikka onkin rajoittamattoman kantelu-oikeuden kannalla.

⁶³⁵ Toki yllä mainittukin vaihtoehto voi aktualisoitua, jos muita keinoja kanteluruuhkan purkamiseksi ei ole käytettävissä, ja kanteluiden määrä jatkaa voimakasta kasvuaan.

Tutkimiskynnyksen nostamisesta säädettäessä ei luultavasti kannattaisi turvautua ehdottomaan ja yksityiskohtaiseen säännökseen, vaan tutkimatta jättäminen olisi jätettävä oikeusasiamiehen harkintavaltaan. Kyseessä olisi oltava *joustava normi*, koska päätöskäytäntöä leimaavat hyvin laajasti yksilölliset erityisolosuhteet eikä näitä kaikkia voida mitenkään kiteyttää yhteen säännökseen, ja koska toimintaympäristö muuttuu koko ajan muun muassa lainsäädännön muutosten ja teknisen kehityksen johdosta. Lain esitöissä voidaan tosin jossain määrin konkretisoida tyyppitapauksia, joissa kantelun tutkimatta jättäminen voisi tulla kysymykseen. Tällainenkaan kartoitus ei luonnollisesti voisi olla tyhjentävä, vaan oikeusasiamiehelle joka tapauksessa olisi jätettävä asiasta päätettävässä aitoa harkintavaltaa. Vaihtoehtona voisi olla puolijoustava sääntely, jossa laissa yksilöidään eräitä tapausryhmiä, joissa kanteluiden tutkimatta jättäminen voisi tulla kysymykseen, mutta tämäkin lista olisi luonteeltaan ainoastaan esimerkinomainen⁶³⁶. Joustava sääntely mahdollistaisi myös sen, että oikeusasiamies voisi jossain määrin arvioida tilannetta kulloisenkin kanteluruuhkan laajuutta vasten.

Lainsäädännössä olisi joka tapauksessa oltava lähtökohtana *olenmaisuuksiperiaate*, jonka mukaan oikeusasiamiehelle mahdollistetaan keskittyminen merkittävimpiin oikeusongelmiin viranomaistoiminnassa. Vastaavaa periaatetta kutsutaan toisaalla lainsäädännössä usein *de minimis* -periaatteen (tai -säännön) nimellä. Tällaista periaatetta on perusteltu lainsäädännössä seuraavasti: Prosessiekonomisesta näkökulmasta tutkimiskynnyksestä säätäminen voi olla toivottavaa, koska vähäpätöisimmät kantelut voitaisiin jättää tutkimatta ja voimavarat suunnata enemmän vaativimpiin ja merkittävimpiin kanteluihin. Tietävästi tällaisista säännöksistä ei ole koitunut suuria ongelmia muilla oikeudenoilla.

Minkälaisia kanteluita ylipäänsä voidaan pitää vähäpätöisinä ja minkälaisia taas ei? Ensimmäinen johtopäätös on selkeä: Vähäpätöisyyden arviointi ei ole aina yksiselitteistä. Esimerkiksi yksittäisessä tapauksessa tietty asia voi olla hyvinkin vähämerkityksinen, mutta jos siinä on kyse lukuisia kansalaisia koskevasta periaatteellisesta oikeuskysymyksestä, kantelun käsittelyllä olisi kiistatonta ennakkopäätösarvoa ja näin ollen se pitäisi tutkia.

Jos tiedetään, että oikeusasiamies ei puuttuisi vähäpätöisimpiin asioihin, vaarana olisi, että viranomaiset eivät toiminnassaan ottaisi tällaisia seikkoja lainkaan huomioon, ja pienet laiminlyönnit yleistyisivät. Tällaisen kehityssuunnan estämiseksi on tarpeen, että tutkimiskynnyksestä ei säädettäisi kaavamaisesti, vaan oikeusasiamiehelle mahdollistettaisiin puuttuminen pieniinkin rikkeisiin, jos on nähtävissä, että ne muutoin yleistyisivät.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä on löydettävissä esimerkkejä siitä, milloin asia on siinä määrin vähäinen, että siihen puuttuminen ei olisi tarpeen, jos tutkimiskynnystä sovellettaisiin.⁶³⁷ Esimerkiksi menettelyn vaikutusta keskus-

⁶³⁶ Ks. tällaisesta sääntelystrategiasta Määttä (2006b), 59.

⁶³⁷ Ks. myös Vuosikertomus 1996, 188 ja siinä viitattu tapaus.

sopijajärjestykseen kuulumattoman ammattiyhdistyksen jäsenten yhdistymisvapauteen, erityisesti sen ydinalueeseen, pidettiin vain välillisenä ja sellaisenaankin hyvin vähäisenä. Toisaalta asian vähäisyyttä ei pidä arvioida yksinomaan yhdestä perus- tai ihmisoikeudesta käsin, vaan vaikutukset muihinkin oikeuksiin, kuten yhdenvertaisuuteen, on otettava huomioon.⁶³⁸ Toisin sanoen vähäisyyssyysarviointiin on oltava kokonaisarviointia. Esimerkiksi vankikanteluista on vuonna 2004 todettu, että toimenpiteisiin johtaneet asiat olivat melko usein vähäisiä menettelyvirheitä tai asioita, joissa oikeusasiamies katsoi olevan aihetta tuoda esiin ohjausmielessä käsityksensä asianmukaisesta menettelystä.⁶³⁹

Eräissä tapauksissa *kantelun tutkimista voidaan puoltaa vahvasti*. Esimerkiksi oikeusasiamiehen päätöksessä 2999/4/02 katsottiin, että epäselvissä ja kiistanalaisissa tapauksissa asian toimittaminen syyteharkintaan on parempi vaihtoehto kuin esitutkinnan lopettaminen poliisin päätöksellä. Tutkimiskynnystä silmällä pitäen asia voidaan ilmaista siten, että erityisesti *tulkinnanvaraisissa tapauksissa* asia olisi pyrittävä ottamaan käsiteltäväksi, jos ja kun tällä tavoin voitaisiin oikeusasiamiehen taholta tehdä ennakkopäätöksen luonteinen ratkaisu asiassa.⁶⁴⁰ Muutoinkin on korostettu sitä, että lain ollessa tulkinnanvarainen ja päädyttäessä tulkintaan, joka on yksilön oikeusturvan näkökulmasta epäedullinen, päätökset on perusteltava huolellisesti⁶⁴¹. Samansuuntaista ajattelua voidaan siis soveltaa tutkimiskynnykseen liittyen.

Voidaankin sanoa, että *ennakkopäätösluonteisissa tapauksissa* kanteluiden tutkimisesta ei pitäisi tinkiä. Tällöinhän parhaimmillaan kantelun tutkiminen ja päätöksen hyvä tiedottaminen johtaisivat siihen, että vastaavista asioista ei tulisi myöhemmin kanteluita samassa määrin. Toisin sanoen kantelun tutkiminen voi johtaa kanteluiden määrän laskuun.

Osin edelliseen liittyen kanteluiden tutkimista voidaan pitää puolustettavana, jos *maan eri alueilla vallitsee epäyhtenäinen käytäntö* lain soveltamisessa, minkä vuoksi esimerkiksi on tarvetta saada aikaan ministeriön ohjeet.

Tärkeään asemaan tulisi nostaa kanteluiin liittyvän *taloudellisen edun suuruus*. Tätä ei pitäisi kuitenkaan tarkastella absoluuttisena suureena, vaan se olisi *subteutettava kantelijan taloudellisiin voimavaroihin*. Tällainen tapaus voisi esimerkiksi olla toimeentulotukiasian joutuisa käsittely. Eräissä tapauksissa tilanne

.....
⁶³⁸ Vuosikertomus 2004, 47 ja 145–146. Kysymys oli ammattiyhdistyksen jäsenmaksun perimisjärjestelyistä.

⁶³⁹ Vuosikertomus 2004, 150.

⁶⁴⁰ Ks. myös Määttä (1999a), 87–88, joka korostaa ennakkopäätösten merkitystä – taloudellisesta näkökulmasta – ulkoishyötyjen lähteenä.

⁶⁴¹ Ks. esimerkiksi OA 25.9.2000, dnro 764/4/98.

saattaa päinvastoin olla se, että kantelijalle ei ole aiheutunut viranomaismenettelystä vahinkoa (eikä siihen muutoinkaan sisälly periaatteellisesti tärkeitä piirteitä), jolloin kantelun tutkimatta jättäminen voisi olla paremmin paikallaan.

Viranomaisen tai muun julkista tehtävää hoitavan tahon menettelyn *moitittavuus* on tietenkin luonteva kriteeri, kun arvioidaan jutun käsittelyn tarkoituksenmukaisuutta. Esimerkiksi tapaukset, jotka todennäköisesti johtaisivat ai-noastaan ohjaavan käsityksen esittämiseen, voisi helpommin jättää tutkimatta kuin kantelut, jotka saattavat johtaa huomautuksen antamiseen.

Tutkimiskynnyksen tason kannalta on luonnollisesti muitakin huomionarvoisia näkökohtia. Esimerkiksi, jos kantelu antaa aiheen tehdä esitys valtioneuvostolle tai muulle lakia valmistelevalle elimelle *lainsäädännön muuttamiseksi tai täsmentämiseksi*, kantelun tutkiminen voi olla paikallaan paremmin kuin silloin, kun tällaista tarvetta ei ilmene.

7.2

Muita mahdollisia kehittämiskohteita

Kanteluiden tutkimiskynnykseen liittyen voidaan myös pohtia, *tulisiko kanteluita eräissä tapauksissa siirtää muiden viranomaisten tutkittavaksi*. Ensinnäkin kyseessä voisi olla siirto toimivaltaiselle viranomaiselle kantelijan omalle paikakunnalle tai omaan lääneihin. Toiseksi kyse voisi olla siitä, että kantelija ohjataan selvittämään asiaa sen viranomaisen luo, jota kantelu koskee tai joka on valvontavastuussa tuon viranomaisen toiminnasta.⁶⁴² Tämä vaihtoehto johtaa eräisiin sääntelyongelmiin. Esimerkiksi, miten siirto-oikeus olisi rajattava perus- ja ihmisoikeuksien kannalta keskeisimmissä asioissa? Olisiko vaarana, että käytäntö muodostuisi valtakunnallisesti epäyhtenäiseksi, jos päätökset tehtäisiin paikallistasolla?

Toiseksi oikeusasiamiehen tutkinnan ja selvittämisen keinoja on myös ehdotettu kevennettäväksi nykyisestä raskaasta, pääosin kirjallisesta menettelystä. *Kevennämpien selvittelykeinojen* on oletettu johtavan nykyistä useammin korjaaviin toimenpiteisiin.⁶⁴³ Jos näin todella tapahtuu eikä kevennetty menettely muutoinkaan aiheuta enempää epäkohtia nykyiseen menettelyyn verrattuna, ehdotus puoltaa vahvasti paikkaansa. Tällaisten uudistusten vaikutukset voidaan nähdä vasta käytännössä, kun uudistus on toteutettu. Samalla uudistus vaikuttaisi osaltaan siihen, mille tasolle kanteluiden tutkimiskynnys käytännössä viiritettäisiin.

.....
⁶⁴² Paunio (2004), 12. Toisaalta on hyvä huomauttaa, että oikeusasiamies siirtää vuosittain jonkin verran kanteluita valtakunnansyyttäjän käsiteltäväksi.

⁶⁴³ Paunio (2004), 13.

Kolmanneksi voidaan viitata vuoden 1996 alussa toteutettuun uudistukseen, jonka myötä yli viisi vuotta vanhoja asioita ei ole enää tutkittu, ellei siihen ole ollut erityisiä syitä. Käytännössä tämä kanteluiden tutkimiskynnys ei ole merkinnyt kovin suurta helpotusta oikeusasiamiehen kanslian työmäärään. Esimerkiksi vuonna 1996 kaikista kanteluista jätettiin tutkimatta 1,8 % vanhentumisen perusteella. Oma sääntelyongelmansa on, voitaisiinko tutkimiskynnystä tältä osin korottaa esimerkiksi säätämällä siitä, että yli *kolme vuotta* vanhoja asioita ei oteta tutkittavaksi, ellei siihen ole erityisiä syitä.

Kyselytutkimuksessa ajatus kantelun tekemisen vanhentumisajan lyhentämisestä sai laajaa tukea⁶⁴⁴. Ainoastaan 7,3 % vastaajista oli asian suhteen jокseenkin tai täysin eri mieltä. Yksityiskohtaisissa kommentteissa korostettiin, että vanhat asiat ovat helposti joko unohtuneet tai vääristyneet ihmismielessä (V10(POL) ja V55(POL)). Samoin viitattiin siihen, että vanhojen asioiden esille nostamisen taustalla saattaa olla muitakin motiiveja kuin kantelijan oikeusturva (V21(POL)). Analogiaa haettiin sakkojutuistakin, joissa syyteoikeuden vanhentumisaika on kaksi vuotta (V29(POL)). Lisäksi tuotiin esille, että asian nopeampi käsittely varmistaa käytettävissä olevien – ja tarvittavien – dokumenttien olemassaolon päätöksen perusteeksi (V34(PUO) ja V57(PUO)).

Vanhentumisajan lyhentämistä ei pitäisi toteuttaa absoluuttisena eli niin, että kolme vuotta vanhempia kanteluita ei oteta koskaan tutkittavaksi. Toisin sanoen, erityisistä syistä tätä vanhempikin kantelu olisi otettavissa tutkittavaksi esimerkiksi silloin, kun asia tulee kantelijan tietoon vasta myöhäisessä vaiheessa. On myös syytä painottaa, että vanhentumisajan lyhentäminen tuskin vielä riittää purkamaan kanteluruuhkia, vaan tämän ohella tutkimiskynnyksestä säätäminen on otettava tarkasteltavaksi. Tosin kanteluiden vanhentumisajan lyhentäminen mahdollistaisi sen, että kanteluiden tutkimiskynnystä ei tarvitsisi säätää niin korkealle kuin se muutoin asettuisi.

On myös syytä pohtia, olisiko oikeusasiamiehelle mahdollistettava konkreettisempia keinoja, joilla auttaa kansalaisia? Tämä ajatus on virinnyt kansalaisten usein ilmaisemasta tyytymättömyydestä siihen, että oikeusasiamies ei voi muuttaa viranomaisten ratkaisuja eikä myöskään määrätä maksettavaksi vahingonkorvauksia⁶⁴⁵.⁶⁴⁶ Myös kansainvälisessä vertailussa on tuotu esille, että Suomessa oikeusasiamies on nimenomaan *laillisuuden valvoja*, kun taas muualla maailmassa korostetaan usein, että oikeusasiamiehen päätehtävänä on esittää suosituksia ja sovintoehdotuksia kansalaisten ja julkisen vallan välisiin erimie-

.....

⁶⁴⁴ Kysymys 4.7.

⁶⁴⁵ Ks. esimerkiksi Paunio (2006), 13.

⁶⁴⁶ Ks. Paunio (2004), 12–13, joka tuo sovittelun esille yhtenä keinona, vaikka suhtautuukin siihen varauksellisesti. Ks. myös Vuosikertomus 2005, 93.

lisyksiin⁶⁴⁷. Tästä näkökulmasta oikeusasiamies ei olisi niinkään laillisuudenvalvoja kuin sovittelija, kuten entinen oikeusasiamies *Lauri Lehtimaja* on asian ilmaissut.⁶⁴⁸

Tällaisen toimivallan laajentamisen ongelmana on toisaalta se, että kansalaisilla olisi aikaisempaa suurempi kannustin tehdä kanteluita oikeusasiamiehelle. Näin ollen ilman tutkimiskynnykseen puuttumista ei uudistuksiin pitäne ryhtyä. Asia erikseen on tietenkin se, jos esimerkiksi kansallisten perusoikeusloukkausten hyvittämisestä päättäisi jokin muu taho kuin oikeusasiamies. Lisäksi, jos tällainen oikeustilan muutos toteutetaan siten, että oikeusasiamies päättäisi hyvityksen suorittamisesta, syntyisi entistä suurempi tarve tarkastella kanteluiden tutkimiskynnyksen tarvetta.

Entä parantaisivatko uudet, pidemmälle menevät keinot vaikuttavuutta? Aikaisemmasta esityksestä on jo käynyt ilmi, että viranomaiset menettelevät hyvin usein oikeusasiamiehen toimenpidepyynnössä viitotetulla tavalla. Se kertoo toiminnan vaikuttavuudesta, toisin sanoen ainakin *erityisvaikuttavuudesta*. Käytäntö ilmentää hyvin myös sitä, että toiminnan ei tarvitse rakentua muodollis-oikeudellisesti velvoittavien säännösten varaan, vaan kyse voi olla enemmänkin arvovaltaan nojaavasta toiminnasta ja siten vaikuttavuudesta.⁶⁴⁹ Näin ollen oikeusasiamiehelle ei välttämättä tarvitse tarjota nykyistä konkreettisempia työkaluja, jos hänen esittämiään kannanottoja tai suosituksia muutoinkin noudatetaan.⁶⁵⁰

Kyselytutkimuksessa viranomaisilta pyydettiin vastausta siihen, pitäisikö oikeusasiamiehelle antaa oikeus päättää korvauksista perus- ja ihmisoikeusloukkauksissa⁶⁵¹. Tältä osin ainoastaan 14,3 % vastaajista oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä asiasta, ja 59,5 % täysin tai jokseenkin eri mieltä. Kommenteissa korostettiin, että korvausasiat vaativat tuomioistuinkäsittelyä, jossa asianosaisia kuullaan henkilökohtaisesti (V5(POL)). Samalla tuotiin esille, että oikeusasiamiehen korvausasiapäätökset eivät täyttäisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia (V29(POL)). Toisaalta yksittäisessä vastauksessa mainittiin päinvastainenkin näkökanta: oikeus päättää korvauksista ”*tekisi kantelusta tehokkaamman oikeussuojakeinon*” (V57(PUO)).

.....
⁶⁴⁷ Oikeusasiamiehen päätöksissä on tosin nähtävissä aika ajoittain sovittelun luonteisuutta, ks. esimerkiksi Vuosikertomus 1999, 243 ja siinä viitattu apulaisoikeusasiamiehen päätös.

⁶⁴⁸ Lehtimaja (1997), 15–16.

⁶⁴⁹ Yllä mainittua silmällä pitäen voidaan puhua muodollisesti ja tosiasiallisesti velvoittavista oikeuslähteistä, Määttä (2005), 25–26.

⁶⁵⁰ Ks. laajemmin oikeusasiamiehestä erimielisyyksien sovittelijana esimerkiksi Lehtimaja (1997), 15–18.

⁶⁵¹ Kysymys 4.5.

Kyselyssä haettiin vastausta myös siihen, tulisiko oikeusasiamiehen toimia sovittelijana kansalaisten ja viranomaisten välisissä ristiriitatilanteissa⁶⁵². Enemmistö, 60,7 % vastaajista suhtautui tähän ajatukseen kriittisesti. Tälle esitettiin lähinnä seuraavia perusteluja. Ensinnäkin oikeusasiamiehen uskottavuuden ja objektiivisuuden pelättiin kärsivän, jos hän ryhtyy sovittelijaksi ristiriitatilanteissa (V5(POL), V25(POL) ja V29(POL)). Toiseksi tähdennettiin sitä, että avainasemassa ovat huolelliset ja tarkat päätösperustelut, ei oikeusasiamiehen rooli sovittelijana (V16(POL)). Kolmanneksi kyseenalaistettiin se, riittävätkö oikeusasiamiehen resurssit ryhtyä myös sovittelijaksi ristiriitatilanteissa. Tai kuten eräs vastaajista totesi oikeusasiamiehen kansliaan viitaten: ”*Eiköbän siellä ole töitä jo nytkin riittämiin*” (V19(VAN) ja V34(PUO)). Toisaalta 25,0 % vastaajista suhtautui myönteisesti siihen, että oikeusasiamies toimisi sovittelijana kansalaisten ja viranomaisten välisissä ristiriidoissa⁶⁵³. Tätä mahdollisuutta pidettiin tärkeänä niin sanottuja ammattikantelijoita silmällä pitäen (V46(POL)) ja menettelyn katsottiin lähentävän kansalaisia ja viranomaisia ainakin yksittäistapauksessa (V55(POL)). Lisäksi korostettiin, että mikäli sovittelumahdollisuus otettaisiin käyttöön, tarvittaisiin lisää resursseja (V57(PUO)).

Kyselytutkimuksessa tiedusteltiin myös yleisesti ”Onko nykyinen lainsäädäntö mielestänne riittävä oikeusasiamiehen suorittamaa laillisuusvalvontaa silmällä pitäen?”⁶⁵⁴ Tältä osin vastauksista ilmeni selvästi, että vallitsevaa lainsäädäntöä pidettiin riittävänä: 81,0 % vastaajista oli tätä mieltä, kun taas vain 3,6 % oli kielteisellä kannalla⁶⁵⁵. Mielenkiintoinen näkökulma asiaan tuli esille erästä vastauksesta: ”*Ellei ole (riittävää)*⁶⁵⁶ *jossain tapauksessa, hänellä on velvollisuus huomauttaa lainsäädännön puutteista*” (V17(POL)).

Lisäksi on aiheellista kysyä, ovatko eduskunnan oikeusasiamiehen ja *valtioneuvoston oikeuskanslerin* tehtävät osittain epätarkoituksenmukaisella tavalla päällekkäiset.⁶⁵⁷ Tässä voidaan viitata erityisesti valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 3.1 §:ään: ”Valvoessaan tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaa sekä julkisten tehtävien hoitamista oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. Oikeuskansleri voi myös ottaa asian käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan.”⁶⁵⁸ Täs-

.....

⁶⁵² Kysymys 4.8.

⁶⁵³ Vastaajista 14,3 % ei osannut ottaa kantaa asiaan.

⁶⁵⁴ Kysymys 4.10.

⁶⁵⁵ ”En osaa sanoa” -vaihtoehdon kannalle kallistui 15,5 % vastaajista.

⁶⁵⁶ Lisäys tekijöiden.

⁶⁵⁷ Koska asianomainen kysymys on oikeuspoliittisesti hyvin monivivahteinen ja laaja, tässä yhteydessä ei kuitenkaan ryhdytä tekemään suosituksia (tai esitetä edes spekulatioita) siitä, miten toimivallanjakoa tulisi vastedes kehittää.

⁶⁵⁸ Puheena olevan lain 3.2 §:ssä säädetään oikeuskanslerin oikeudesta tehdä tarkastuksia.

tä näkökulmasta näyttää ilmeiseltä, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivalta on päällekkäinen. Tätä näkökulmaa korostaa se, että tällainen kahden yleisen ”kanteluinstituution” olemassaolo on kansainvälisesti erittäin poikkeuksellista.⁶⁵⁹

Asiaa tiedusteltiin kyselytutkimuksessa (kysymys 4.3) ja 26,2 % vastaajista oli sitä mieltä, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivallan jako ei ollut selkeä⁶⁶⁰. Yksittäisissä kriittisissä kommentteissa tähdennettiin nimenomaan, että laillisuusvalvojien kesken on ”turhaa päällekkäistä toimintaa” (V29(POL)), eivätkä poliisit osaa yksilöidä asiakkailleen, kumman laillisuusvalvojan puoleen heidän tulisi kussakin yksittäistapauksessa olla yhteydessä (V54(POL)).⁶⁶¹ Poliisien ohella myös vankeinhoitolaitoksen taholta tuotiin esille epäselvyyksiä toimivallanjaosta (esimerkiksi V47(VAN)).⁶⁶²

.....

⁶⁵⁹ Ks. myös Kastari (1962), 351–367 ja Tähti (1992), 58–82.

⁶⁶⁰ Vastaajista 42,9 % piti toimivallanjakoa selkeänä, ja 31,0 % ei osannut ottaa kantaa asiaan.

⁶⁶¹ Toisaalta on pantava merkille, että oikeusasiamiehen valvonnan piiriin kuuluvat suljetut laitokset, kun taas oikeuskansleri on vetäytynyt niiden valvonnasta. Paradoksaalista kyllä vähemmän ongelmallisten tai ”herkkien” valvontakohteiden kyseessä ollessa molemmat ylimmät laillisuusvalvojat ovat mukana valvonnassa.

⁶⁶² Kuriositeettina mainittakoon, että oikeusasiamiehen ja tietosuojavaltuutetun toimivallanjakoa ei kritisoitu yhtä laajalti (19,0 %) kuin yllä mainittua oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välistä toimivallanjakoa (tai oikeastaan sen päällekkäisyyttä). Oikeusasiamiehen ja valtakunnansyyttäjän välistä toimivallanjakoa kritisoi puolestaan 11,9 % vastaajista.

Tutkimuksessa on käynyt ilmi, kuinka hankalaa oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuden tutkiminen käytännössä on dataongelman takia. Esimerkiksi säännösvaikuttavuutta ajatellen on usein vaikea määrittää, mikä oikeusasiamiehen lausunnon painoarvo on ollut lainsäädäntöä muutettaessa, kun lausuntoja pyydetään usein laajalta joukolta eri tahoja. Periaatteessahan tutkimuksen läpivieminen edellyttäisi tällöin tutustumista kaikkeen lainvalmistelumateriaaliin mukaan lukien kaikkien eri tahojen antamat lausunnot säännösesityksestä. Tämä olisi työlästä jo yhdenkin laajemman lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä puhumattakaan kaikista niistä lainsäädäntöuudistuksista, joissa oikeusasiamies on ollut tavalla tai toisella mukana.

Aloitetaan säännösvaikuttavuudesta. Käytettävissä olleen aineiston perusteella lakien ja muiden oikeudellisten säännösten valmistelusta vastaavat organisaatiot ovat reagoineet myönteisesti oikeusasiamiehen tekemiin esityksiin lainsäädännön täsmentämiseksi, täydentämiseksi tai muuttamiseksi. Myös *Pirkko K. Koskinen* (1997, 76–77) on tuonut asian varsin valoisassa sävyssä esille, tosin jo kymmenen vuotta sitten: vaikka oikeusasiamiehen esitykset eivät velvoitakaan, niillä on kuitenkin ollut merkitystä lainsäädäntöä kehitettäessä. Toisaalta esitysten toteutuminen on joskus vienyt varsin paljon aikaa, mikä näyttääkin yksittäistapausten valossa olevan edelleen totta - ajallinen vaikuttavuus ei aina ole ollut paras mahdollinen. Tosin tätä voidaan osin selittää sillä, että erityisesti lakien muuttaminen saattaa viedä sellaisenaan paljon aikaa.

Toisaalta on ollut havaittavissa, että oikeusasiamiehen säännösvaikuttavuus ei ole keskittynyt ainoastaan lainsäädännön yksityiskohtiin. Ensinnäkin eräissä tapauksissa on ollut kysymys laajemmasta lainsäädäntökokonaisuudesta, ei vain yksittäisen lainkohdan hienosäädöstä. Toiseksi, vaikka kysymys olisikin ollut tarpeesta täsmentää yksittäistä lainkohtaa, ovat uudistuksen taustalla perus- ja ihmisoikeuksista kumpuavat tarpeet. Tällä ei haluta kuitenkaan kieltää sitä, että oikeusasiamiestä voi useissa tapauksissa luonnehtia säännösvaikuttavuuden – ja myös viranomaisvaikuttavuuden – näkökulmasta lainsäädännön täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaalijana.

Säännösvaikuttavuutta analysoitaessa ei ole ilmennyt näkökohtia, joiden perusteella olisi syytä suositella, että oikeusasiamies olennaisesti aktivoituisi säännösesitysten teossa. Tähän on yksinkertaisesti syynä se, että eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa ei ole sellaiseen välttämättä ajankäyttöllisiä resursseja. Asian kääntöpuoli on se, että edellytykset säännösesitysten tekemiseen olisi edelleen säilytettävä. Tätä voi yksinkertaisimmillaan perustella sillä, että käytettävissä olevan aineiston valossa säännösesitykset on otettu varsin hyvin varteen, ja sillä, että oikeusasiamiehelle kertyy toiminnassaan vääjäämättä sellaista informaatiota, josta on hyötystä sääntelyä uudistettaessa.

Siirrytään viranomaisvaikuttavuuteen. Viranomaisvaikuttavuuden osalta tutkimuksessa on pystytty kartoittamaan ensisijaisesti *erityisvaikuttavuutta* eli sitä, miten viranomaiset ovat reagoineet oikeusasiamiehen tekemiin toimenpide-esityksiin kulloisessakin asiassa. Kokonaan toista suuruusluokkaa oleva ongelma on selvittää, mikä on ollut oikeusasiamiehen päätösten *yleisvaikuttavuus*. Esimerkiksi, jos oikeusasiamies antaa tutkinnanjohtajalle huomautuksen esitutkinna viivästyisestä, ohjaako sanottu päätös muita tutkinnanjohtajia siihen, että heidän johtamansa esitutkinta ei kestä tarpeettoman pitkää aikaa?

Viranomaisvaikuttavuuden on todettu olevan hyvin monenlaista. Monissa tapauksissa kyse ollut kyse siitä, että oikeusasiamiehen puuttuttua asiaan viranomaiset ovat ryhtyneet *konkreettisiin toimenpiteisiin* havaittujen epäkohtien korjaamiseksi. Astetta yleisemmän tason viranomaisvaikuttavuudesta on ollut kyse, kun viranomaiset ovat uudistaneet, täsmentäneet tai korjanneet *ohjeistuksiaan*. Toisaalta tältä osin viranomaiset ovat peräänkuuluttaneet eräitä uudistuksia, kuten että oikeusasiamies vastedes puuttuisi voimakkaammin viranomaisten resurssipulaan. Sen sijaan viranomaiset ovat suhtautuneet varauksellisesti siihen, että oikeusasiamies voisi määrätä korvauksia perus- ja ihmisoikeusloukkauksien johdosta.

Vaikka edellä on tuotu esille keskeisiä ongelmia vaikuttavuuden analysoinnissa, on kuitenkin ollut saatavissa suoraa ja joskus epäsuoraa evidenssiä siitä, mikä oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuus on ollut. Tätä on edesauttanut paitsi vuosikertomus- ja muu käytettävissä oleva materiaali myös tutkimuksen kuluessa tehty kysely eräille viranomaistahoille. Kyselytutkimus antaa käytännössä tukea näkemykselle, että oikeusasiamiehen päätösten erityisvaikuttavuus ylittää hyvälle tasolle, ja että päätöksillä saattaa olla myös yleisvaikuttavuutta.

Tutkimuksessa eriteltiin myös oikeusasiamiehen medianäkyvyyttä, mediavaikuttavuus jätettiin tarkastelun ulkopuolelle. Mediavaikuttavuuden analysointi olisi jo määritelmällisesti edellyttänyt sitä, että oikeusasiamiehen tiedotustoitinnan vaikutusta viranomaiskäyttäytymiseen olisi ryhdytty tutkimaan. Tämä olisi ollut aineisto-ongelmista johtuen erittäin hankalaa. Niinpä tässä työssä on eritelty, miten oikeusasiamies on näkynyt kahdessa eri mediassa, Helsingin Sanomien ja sanomalehti Karjalaisen artikkeleissa ja pääkirjoituksissa. Toisaalta joka tapauksessa voidaan esittää oletus, että mitä parempi oikeusasiamiehen medianäkyvyys on, sitä vaikuttavampaa myös oikeusasiamiehen toiminta on.

Voidaan sanoa, että oikeusasiamies on loogisesti antanut tiedotteita suhteessa ratkaisemiinsa kanteluihin. Sosiaali-, poliisi-, terveydenhuoltoviranomaisiin ja tuomioistuimiin liittyviä tiedotteita on annettu eniten, ja niihin liittyy myös suurin osa oikeusasiamiehen ratkaisemista asioista. Helsingin Sanomat ja Karjalainen ovat ahkerimmin julkaisseet poliisiin ja terveydenhuoltoviranomaisiin liittyvät tiedotteet. Myös tiedotteet sellaisista viranomaisista, joista tiedotetaan harvemmin, ovat varsinkin Helsingin Sanomissa menneet usein läpi. Muutoinkin Helsingin Sanomat ottaa oikeusasiamiehen tiedotteet hyvin huomioon: vuosien 2004–2006 tiedotteista Helsingin Sanomat on julkaissut artikkelimuodossa noin 70 %, kun Karjalainen vain noin 34 %. On vielä syytä kiinnittää huomiota siihen, että oikeusasiamiehen tiedotteiden kuukausittaisen määrien ja sanomalehdissä tällöin julkaistujen artikkeleiden määrien välillä

on yhteyttä. Tämän perusteella voidaan todeta, että oikeusasiamiehellä itsellään on tiedotuspolitiikallaan mahdollisuuksia vaikuttaa julkaistujen artikkeleiden määrään.

Yhtenä tuloksena niin Helsingin Sanomien kuin Karjalaisenkin artikkeleiden ja pääkirjoitusten analyysissä nousee esille, että oikeusasiamies on yleensä sivuosassa kirjoituksissa. Artikkeleissa ei tutkimusvuosien välilläkään ole eroja tässä suhteessa. Poikkeuksena ovat oikeusasiamiehen tiedotteen pohjalta Helsingin Sanomissa julkaistut artikkelit, joissa oikeusasiamies oli aina pääosassa. Artikkeleista ja pääkirjoituksista tutkittiin vielä, mihin viranomaisiin niissä viitattiin. Tämän perusteella voidaan todeta, että viranomaisista tehtyjen oikeusasiamiehen ratkaisujen määrä ei aina kulje käsi kädessä tuohon viranomaiseen kohdistuvien artikkeliviittausten määrän kanssa. Viranomaiset, joista ratkaistaan paljonkin asioita, eivät välttämättä herätä median mielenkiintoa.

Pääkirjoitusten sävyn analysoinnin tuloksena voidaan havaita, että useimmat pääkirjoitukset molemmissa tutkittavissa sanomalehdissä olivat neutraaleja. Helsingin Sanomissa myönteisiä kirjoituksia oli kriittisiä enemmän, Karjalaisessa puolestaan päinvastoin. Oikeuskanslerin mainitsevia pääkirjoituksia tutkittaessa havaittiin, että Helsingin Sanomat suhtautuu oikeusasiamieheen myönteisemmin kuin oikeuskansleriin.

Tutkimuksessa esiteltiin oikeusasiamiehen toimintaa, toiminnan määrää ja sen vaikuttavuutta, vuosikertomusten perusteella. Tarkastelussa nousi esille kanteluiden määrän jatkuva kasvu viime vuosina, mikä on johtanut muun muassa siihen, että yhä useampi asia siirtyy ratkaistavaksi seuraavalle vuodelle. Jos kanteluiden ratkaisut viipyvät kovin kauan, on tilanne oikeusturvan kannalta arveluttava. Päätösten hitaus saattaa johtaa pahimmillaan siihen, että oikeillakaan ratkaisuilla ei ole asianosaisille enää tosiasiallista merkitystä. Oikeusasiamiehen toiminnassa on keskimääräistä kanteluiden käsittelyaikaa saatu laskemaan, vaikka samaan aikaan kanteluiden määrä on kasvanut. Toisaalta on huomattava, että käsittelyaikojen lyhentyminen ei ole kompensoinut riittävästi kanteluiden määrän kasvua, ja siksi entistä useampi asia siirtyy ratkaistavaksi seuraavalle vuodelle. Oikeusasiamiehen kanslian työn tehokkuuden kehitystä arvioitiin vertaamalla ratkaistujen asioiden määrää suhteessa sekä henkilökunnan määrään että kansliassa tehtyihin työtunteihin. Molemmat mittarit osoittivat *työn tehokkuuden* kasvaneen kansliassa vuosien 2002–2006 aikana. Ratkaistuissa asioissa suhteessa henkilökunnan määrään oli kasvua 17 % vuodesta 2002 vuoteen 2006. Vastaavasti ratkaistuissa asioissa suhteessa tehtyihin työtunteihin kasvua oli samana ajankohtana 4 %.

Oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutta tarkasteltiin muun muassa toimenpiteiden määrän kehityksen avulla. Toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen määrä kasvoi tasaisesti vuosina 1990–2006 muutamaa poikkeusvuotta lukuun ottamatta. Toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisuiden määrät kasvoivat myös vuosina 1996–2003, jolloin kanteluiden määrät eivät kasvaneet. Yleisin oikeusasiamiehen toimenpide on ollut käsitys. Käsitusten osuus kaikista toimenpiteistä kasvoi tarkastelujakson aikana voimakkaasti. Esimerkiksi vuonna 1991 käsitysten osuus oli 50 % kaikista toimenpiteistä ja vuonna 2006 noin 82 %. Muiden toimenpiteiden kuin käsitysten määrät olivat paljon pienempiä

koko tarkastelujakson ajan. Toiseksi yleisin toimenpide oli, että asiassa tehtiin korjaus viranomaisen toimesta oikeusasiamiehen tutkinnan aikana. Tosin näiden toimenpiteiden osuus oli laskussa koko 2000-luvun ajan. Oikeusasiamiehen toimenpiteistä kaikkein ankarin ja samalla harvinaisin on virkasyyte. Tarkastelujakson aikana syytteitä käytettiin toimenpiteenä keskimäärin 0,8 kertaa vuodessa. Merkille pantavaa on, että vuosina 2000–2006 syytteitä nostettiin ainoastaan kolme kertaa. Onkin korostettu, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta on muuttunut entistä enemmän hyvää hallintomenettelyä ohjaavaksi ja sille vaatimuksia asettavaksi.

Tarkasteltaessa oikeusasiamiehen aktiivisten toimintatapojen eli omien aloitteiden ja tarkastusten vaikuttavuutta ne havaittiin merkittäväksi oikeusasiamiehen toiminnassa. Kyselyssä ilmeni, että viranomaiset pitivät oikeusasiamiehen omia aloitteita ja tarkastuksia tärkeinä viranomaisen toiminnan kehittämisen kannalta. Lisäksi omista aloitteista toimenpideosuudet ovat olleet selvästi suurempia kuin kanteluissa. Myös omien aloitteiden seuraamukset ovat olleet ankarampia kuin kantelujen. Aktiivisten toimenpiteiden käytön ongelmaksi voi muodostua kanteluiden määrän jatkuva kasvu. Esimerkiksi tarkastusten kohdalla huomattiin, että niinä vuosina kun kanteluiden määrä oli kasvanut, oli vastaavasti tarkastusten määrä laskenut.

Hyvin monet näkökohdat tutkimuksessa johdattavat suosittelemaan, että oikeusasiamiehelle olisi annettava enemmän harkintavaltaa hänen päättäessään, milloin kantelu otetaan tutkittavaksi. Tutkimuskynnyksen säätämällä oikeusasiamiehen olisi toiminnassaan mahdollista kohdentaa voimavaroja tarkoitukseenmukaisimmaksi koetulla tavalla. Tässä suhteessa erityisen tärkeänä on pidettävä sitä, että aktiivisille toimenpiteille eli tarkastuksille ja omille aloitteille jää tarvittava sijansa oikeusasiamiehen keinovalikoimassa. Toisaalta, jos kantelut yhä lisääntyvät, vaarantaa se myös mahdollisuudet tehdä säännösesityksiä. Lisäksi kanteluruuhkat pitkittävät yksittäisten kanteluiden käsittelyaikoja ja ovat ennen pitkää omiaan heijastumaan myös oikeusasiamiehen päätösten laatuun.

Toisaalta tämän tutkimuksen perusteella ei ole suositeltavaa, että oikeusasiamiestä kuormitettaisiin uusilla tehtävillä välittömästi tai välillisesti. Syy on yksinkertainen: ensisijaisessa asemassa on oltava kanteluruuhkien saaminen hallintaan, ja uudenlaiset tehtävät ovat vain omiaan pahentamaan tilannetta. Asia erikseen on se, että jos kanteluiden tutkimuskynnyksestä päädytään säätämään, uusiinkin tehtäviin voidaan palata.

Tutkimuksessa selvitettiin oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuutta. Tarkastelun kohteena oli, kuinka hyvin oikeusasiamies on lausunnoillaan ja esityksillään pystynyt vaikuttamaan lakien ja muiden oikeudellisesti velvoittavien säädösten sisältöön. Tutkimuksessa tarkasteltiin myös, kuinka onnistuneesti oikeusasiamies on pystynyt vaikuttamaan viranomaisten käyttäytymiseen, jotta nämä menettelisivät lainmukaisesti. Lisäksi tutkimuksessa analysoitiin oikeusasiamiehen medianäkyvyyttä.

Tutkimusaineistosta kävi ilmi, että lakien ja muiden oikeudellisten säädösten valmistelusta vastaavat organisaatiot ovat reagoineet myönteisesti oikeusasiamiehen tekemiin esityksiin lainsäädännön täsmentämiseksi, täydentämiseksi tai muuttamiseksi. Toisaalta esitysten toteutuminen on vienyt joskus varsin paljon aikaa, joten ajallisesti vaikuttavuus ei aina ole ollut paras mahdollinen. Tutkimuksessa oli havaittavissa myös se, että oikeusasiamiehen vaikuttavuus ei ole keskittynyt ainoastaan lainsäädännön pieniin yksityiskohtiin. Eräissä tapauksissa on ollut kysymys laajemmasta lainsäädäntökokonaisuudesta. Toisaalta silloinkin kun oikeusasiamies on esittänyt yksittäisen lainkohdan täsmentämistä, tarve uudistukseen on kummunnut perus- ja ihmisoikeuksista.

Tutkimuksessa ei tullut ilmi näkökohtia, joiden perusteella olisi syytä suositella, että oikeusasiamies ryhtyisi tekemään olennaisesti enemmän esityksiä säännösten täsmentämiseksi tai muuttamiseksi. Yksinkertaisin syy on se, että oikeusasiamiehellä ei välttämättä ole sellaiseen ajankäytön kannalta mahdollisuuksia. Toisaalta mahdollisuus säännösesitysten tekemiseen olisi edelleen säilytettävä, koska oikeusasiamiehelle kertyy toiminnassaan vääjäämättä sellaista informaatiota, josta on hyötyä sääntelyä uudistettaessa, ja koska esitykset on otettu varsin hyvin huomioon.

Tutkimuksessa kartoitettiin myös sitä, miten viranomaiset ovat reagoineet oikeusasiamiehen tekemiin toimenpide-esityksiin. Suoritettu kyselytutkimus antoi tukea näkemykselle, että oikeusasiamiehen päätösten vaikuttavuus yksittäisissä tapauksissa ylittää hyvälle tasolle, ja että päätöksillä saattaa olla myös yleisempää vaikuttavuutta. Hyvin monissa tapauksissa viranomaiset ovat ryhtyneet konkreettisiin toimenpiteisiin havaittujen epäkohtien korjaamiseksi, kun oikeusasiamies on puuttunut asiaan. Astetta yleisemmän tason viranomaisvaikuttavuudesta on ollut kysymys, kun viranomaiset ovat uudistaneet, täsmentäneet tai korjanneet ohjeistuksiaan.

Tutkimuksessa eriteltiin myös oikeusasiamiehen medianäkyvyyttä. Tarkastelun kohteena oli, miten oikeusasiamies on näkynyt kahdessa mediassa, Helsingin Sanomien ja sanomalehti Karjalaisen artikkeleissa ja pääkirjoituksissa. Useimmiten nämä lehdet ovat julkaisseet tiedotteita, jotka ovat koskeneet poliisia ja terveydenhuoltoviranomaisia. Myös tiedotteet sellaisista viranomaisista, joista tiedotteita julkaistaan harvemmin, ovat – varsinkin Helsingin Sanomissa – menneet usein läpi. Muutenkin Helsingin Sanomat on ottanut oikeusasia-

miehen tiedotteet hyvin huomioon: vuosien 2004–2006 se julkaisi tiedotteista artikkelimuodossa noin 70 %; Karjalainen vain noin 34 %. Oikeusasiamiehen tiedotteiden määrät kuukausittain ovat tilastollisesti selvästi yhteydessä sanomalehdissä julkaistujen artikkeleiden määriin. Tämän perusteella voidaan todeta, että oikeusasiamiehellä on itsellään mahdollisuus vaikuttaa tiedotuspolitiikallaan julkaistujen artikkeleiden määrään.

Tutkimuksessa tarkasteltiin oikeusasiamiehen toimintaa – toiminnan määrää ja sen vaikuttavuutta – myös vuosikertomusten perusteella. Esille nousi kanteluiden määrän jatkuva kasvu viime vuosina. Tämä on johtanut muun muassa siihen, että yhä useampi asia siirtyy ratkaistavaksi seuraavalle vuodelle. Jos kanteluiden ratkaisut viipyvät kovin kauan, tilanne on oikeusturvan kannalta arveluttava. Kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika saatu laskemaan, vaikka samaan aikaan kanteluiden määrä on kasvanut. Käsittelyaikojen lyhentyminen ei kuitenkaan ole kompensoinut riittävästi kanteluiden määrän kasvua.

Työn tehokkuuden kehitystä oikeusasiamiehen kansliassa arvioitiin vertaamalla ratkaistujen asioiden määrää sekä henkilökunnan määrään että kansliassa tehtyihin työtunteihin. Molemmat mittarit osoittivat työn tehokkuuden kasvaneen kansliassa vuosien 2002–2006 aikana.

Oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutta tarkasteltiin lisäksi toimenpiteiden määrän kehityksen avulla. Toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen määrä kasvoi tasaisesti vuosina 1990–2006 muutamaa poikkeusvuotta lukuun ottamatta. Oikeusasiamiehen aktiivisten toimintatapojen eli omien aloitteiden ja tarkastusten vaikuttavuus osoittautui erittäin merkittäväksi. Kyselystä kävi ilmi, että viranomaiset pitivät oikeusasiamiehen omia aloitteita ja tarkastuksia tärkeinä toimintansa kehittämisen kannalta. Lisäksi omat aloitteet johtivat kanteluita useammin toimenpiteisiin kuin kantelut ja seuraamukset olivat ankarammat kuin kanteluissa. Ongelmaksi aktiivisten toimenpiteiden kannalta voi kuitenkin muodostua kanteluiden määrän jatkuva kasvu. Esimerkiksi näinä vuosina, jolloin kanteluiden määrä oli kasvanut, tarkastusten määrän havaittiin vastaavasti laskeneen.

Hyvin monet näkökohdat tutkimuksessa johdattavat siihen suositukseen, että oikeusasiamiehelle olisi annettava enemmän harkintavaltaa päättää, milloin kantelu otetaan tutkittavaksi. Tutkimuskynnyksen säätäminen antaisi oikeusasiamiehelle mahdollisuuden kohdentaa toiminnassaan voimavaroja tarkoitukseenmukaisimmaksi koetulla tavalla. Tässä suhteessa erityisen tärkeänä on pidettävä sitä, että oikeusasiamiehen työssä jää tarvittava sija hänen aktiivisille toimenpiteilleen eli tarkastuksille ja omille aloitteille. Toisaalta, jos kantelut lisääntyvät lisääntymistään, se vaarantaa myös mahdollisuudet säännösesitysten tekemiseen. Lisäksi kanteluruuhkat pitkittävät yksittäisten kanteluiden käsittelyaikoja ja ovat ennen pitkää omiaan heijastumaan myös oikeusasiamiehen päätösten laatuun.

Kirjallisuus

Aalto, Jorma S. (1986): Mietteitä eduskunnan oikeusasiamiesjärjestelmän kehittämisestä. *Lakimies* 1986, 648–657.

Eklundh, Claes: Oikeusasiamies muuttuvassa maailmassa. Puheenvuoro Suomen oikeusasiamiehen 75-vuotisjuhlassa. Helsinki 1995.

Gellhorn, Walter (1966): Ombudsmen and others: citizens' protectors in nine countries. Cambridge, Mass.

Hidén, Mikael (1967): Säätyin asiamiehestä oikeusasiamieheen. *Tidskrift utgiven av juridiska föreningen i Finland* 1967, 346–376.

Hidén, Mikael (1973): The Ombudsman in Finland: The First Fifty Years. Institute of Governmental Studies. University of California. Berkeley.

Husa, Jaakko (2002): Oikeusasiamies käsittelyn joutuisuuden valvojana. *Lakimies* 3/2002, 352–376.

Jonkka, Jaakko (1998): Eräitä näkökohtia perusoikeuksien toteutumisesta rikosprosessissa. *Lakimies* 8/1998, 1255–1270.

Jonkka, Jaakko (2000): Näkökulmia laillisuusvalvontaan. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2000. Helsinki, 29–32.

Jonkka, Jaakko (2007): Oikeuskansleri tuomioistuinten valvojana. Oikeudenkäyntejä ja tuomioistuuimia. Juhlakirja Juha Lappalainen 60 vuotta. Edita Publishing Oy, Helsinki, 167–198.

Jääskeläinen, Petri (2004): Yhdenvertaisuus laillisuusvalvonnassa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004. Helsinki, 19–22.

Jääskeläinen, Petri (2006): Vankien perusoikeusongelmia. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006. Helsinki, 15–18.

Kaplow, Louis (1992): Rules *versus* Standards: An Economic Analysis. *Duke Law Journal*, 557–629.

Karapuu, Heikki (1995): Sosiaaliturva, oikeusturva, oikeusasiamies. Teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 75 vuotta. Helsinki: Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, 31–40.

Kastari, Paavo (1962): Oikeuskansleri ja oikeusasiamies. Lakimies 1962, 351–367.

Kastari, Paavo (1970): Oikeusasiamiesinstituutti lähinnä Skandinavian näkökulmasta. Lakimies 1970, 707–724.

Kivivuori, Janne – Kemppi, Sari – Smolej, Mirka (2002): Etusivujen väkivalta. Väkivalta iltapäivien etusivuilla, todellisuudessa ja ihmisten peloissa 1980–2000. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 196. Helsinki.

Kortteinen, Juhani (1995): Euroopan oikeusasiamiehen asema ja tehtävät. Lakimies 6/1995, 1082–1097.

Koskinen, Pirkko K. (1997): Oikeusasiamies. Kauppakaari Oy. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki.

Koskinen, Pirkko K. (1998): Oikeusasiamies sosiaalisten perusoikeuksien valvojana. Lakimies 6–7/1998, 973–982.

Lappi-Seppälä, Tapio – Tala, Jyrki – Litmala, Marjukka – Jaakkola, Risto (1999): Luottamustuomioistuimiin: haastattelututkimus väestön asenteista 1998. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 160. Helsinki.

Lehtimaja, Lauri (1988): Selvityspyyntö ja syytteenvaara: näkökohtia virkamiehen prosessuaalisesta asemasta eduskunnan oikeusasiamieheen nähden. Defensor Legis, 69, 516–531.

Lehtimaja, Lauri (1996): Valoa meren yllä. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1996. Helsinki, 13–15.

Lehtimaja, Lauri (1997): Riittääkö laillisuuden valvonta? Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1997. Helsinki, 15–18.

Lehtimaja, Lauri (1999), Eduskunnan oikeusasiamies perus- ja ihmisoikeuksien valvojana. Lakimies 6-7/1999, 897–907.

Lehtimaja, Lauri (2001): Oikeusasiamies valintojen edessä. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001. Helsinki, 17–21.

Lindstedt, Jukka (1988): Eduskunnan oikeusasiamies ja varusmiesten oikeudet. Tiede ja Ase, N:o 46, 130–159.

Lindstedt, Jukka (2006): Kielellisten oikeuksien turvaaminen. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006. Helsinki, 19–22.

Länsi-Suomen lääninhallituksen kantelutyöryhmän loppuraportti (2006).

Lääninhallitusten suorittaman informaatio-ohjauksen tehostaminen ja palvelujen arvioinnin hyödyntämisen parantaminen. Sisäasiainministeriön julkaisuja 39/2005, 33.

Miettinen, Tarmo – Kuosmanen, Elisa (2006): Hallintolaki oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännössä. Oikeusministeriö. Julkaisu 2006:10.

Määttä, Kalle (1999a): Oikeustaloustieteen aakkoset. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki.

Määttä, Kalle (1999b): Regulaatioteorian perusteita. Teoksessa Kanninen, Vesa – Määttä, Kalle (toim.): Näkökulmia oikeustaloustieteeseen 3. Kauppa-kaari. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki, 21–42.

Määttä, Kalle (2005): Yritysoikeus yritystoiminnan suunnittelussa. Edita. Helsinki.

Määttä, Kalle (2006a): Julkisyhteisöjen toiminnot kilpailunrajoituslain tulkintahaasteena. Lakimies 7–8/2006, 1299–1311.

Määttä, Kalle (2006b): Oikeustaloustieteen perusteet. Edita. Helsinki.

Määttä, Tapio (2005): Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Teoksessa Oikeustiede Jurisprudentia XXXVIII, 336–460.

Nieminen, Liisa (2006): Euroopan oikeusasiamies perusoikeuksien turvaajana. Oikeustiede Jurisprudentia XXXIX:2006. Suomalainen Lakimiesyhdistys, 151–220.

Pasanen, Jukka (2001): Apulaisoikeuskanslerin tehtävistä laillisuusvalvojana. Lakimies 8/2001, 1215–1235.

Paunio, Riitta-Leena (1996): Säännösten ymmärrettävyys on osa oikeusturvaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1996. Helsinki, 16–17.

Paunio, Riitta-Leena (1997): Sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen ongelmista. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1997. Helsinki, 19–22.

Paunio, Riitta-Leena (2001): Eduskunnan oikeusasiamies lapsen oikeuksien valvojana. Lakimies 6-7/2001, 977–989.

Paunio, Riitta-Leena (2003): Kansalaisten perusoikeudet julkisiin palveluihin. Lappeenranta-seminaari 15.8.2003.

Paunio, Riitta-Leena (2004): Nykyisiä ja tulevia haasteita oikeusasiamiehen työssä. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004. Helsinki, 11–14.

Paunio, Riitta-Leena (2006): Kansallinen strategia ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006. Helsinki, 11–14.

Posner, Eric A. (2000): *Law and Social Norms*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London, England.

Pölönen, Pasi (2005): Tuomioistuinten valvonnan kehityksestä ja nykytilasta. *Lakimies* 7–8/2005, 1103–1119.

Rantanen, Erika (1998): ”Käännyn puoleenne Herra eduskunnan oikeusasiamies asiassa, jossa katson kokeneeni vääryyttä ja jota en muuten ole saanut oikaistua.” Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto.

Rautio, Ilkka (2001): Valvontaa tarvitaan. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001. Helsinki, 26–29.

Rautio, Ilkka (2004): Salassapito ja valvonta. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004. Helsinki, 15–18.

Sarja, Mikko (2001): Ylimmän laillisuusvalvonnan rajanvetoja. EDILEX 2001. Asiantuntijakirjoitukset 13.6.2001.

Tala, Jyrki (1999): Oikeussäätelyn määrä ja vaihtoehdot. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 163. Helsinki.

Tähti, Aarre (1992): Valtiopäiväjärjestyksen 11 § eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisujen valossa. *Lakimies* 1/1992, 58–82.

Virolainen, Jyrki (2003): Periaatteet prosessioikeudessa. Teoksessa Lappalainen, Juha – Frände, Dan – Koulu, Risto – Niemi-Kiesiläinen, Johanna – Rautio, Jaakko – Sihto, Juha – Virolainen, Jyrki (toim.): *Prosessioikeus*. Oikeuden perusteokset. WSOY.

Virallislähteet

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1996. Helsinki 1997. (Vuosikertomus 1996)

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1997. Helsinki 1998. (Vuosikertomus 1997)

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1998. Helsinki 1999. (Vuosikertomus 1998)

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2000. Helsinki. (Vuosikertomus 2000)

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001. Helsinki. (Vuosikertomus 2001)

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002. Helsinki. (Vuosikertomus 2002)

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2003. Helsinki. (Vuosikertomus 2003)

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004. Helsinki. (Vuosikertomus 2004)

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005. Helsinki. (Vuosikertomus 2005)

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006. Helsinki. (Vuosikertomus 2006)

Euroopan yhteisöjen komissio. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Yhteisön Lissabon-ohjelman toteuttaminen: strategia sääntely-ympäristön yksinkertaistamiseksi. Bryssel 25.10.2005. KOM(2005) 535 lopullinen.

HE 82/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 131/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen Hallitusmuodon ylintä syyttäjää koskevien säännösten muuttamisesta sekä laiksi yleisistä syyttäjistä ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 265/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi moottoriajoneuvoverosta annetun lain muuttamisesta.

HE 3/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi turvatarkastuksista tuomioistuimissa.

HE 174/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle säädösten ja valtiosopimusten julkaisemista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 187/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

HE 75/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 10/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksesta sekä laeiksi kansaneläkelain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta.

HE 13/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 25/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta.

HE 77/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 113/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta.

HE 202/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä.

HE 212/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lukiolain 18 §:n muuttamisesta.

HE 216/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 1/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vaalilain muuttamisesta.

HE 44/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 265/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 63/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi aravalain muuttamisesta.

HE 77/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidonlain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HE 163/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle lapsiasiavaltuutetusta.

HE 225/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta.

HE 266/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 271/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain, oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien rikosasioiden käsittelyä käräjäoikeudessa koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 25/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle passilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 90/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 7/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ajoneuvoverolain 56 §:n muuttamisesta.

HE 12/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 13/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 83/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ulosottokaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 90/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kansaneläkelain, laiksi vammaistuuksista ja laiksi eläkkeensaajien asumistuesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 224/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain muuttamisesta.

HE 234/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle lakiksi kansanterveyslain muuttamisesta.

Oikeusasiamiehen erilliskertomus eduskunnalle 2006. Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu. Helsinki.

PeVM 14/1998 vp.: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1997.

PeVM 13/2000 vp.: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1998.

PeVM 1/2001 vp.: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1999.

PeVM 15/2002 vp.: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2000 ja Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2001.

PeVM 2/2004 vp.: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002.

PeVM 5/2006 vp.: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2003.

PeVM 16/2006 vp.: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004.

PeVM 17/2006 vp.: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005.

PeVL 5/2006 vp – HE 225/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 5/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi lastensuojelulain muuttamisesta.

PeVL 11/2006 vp – HE 7/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 11/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi ajoneuvoverolain 56 §:n muuttamisesta.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 25 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

StVM 13/2004 vp – HE 77/2004 vp. Hallituksen esitys laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidonlain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta.

VaVM 10/2006 vp – HE 7/2006 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 10/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi ajoneuvoverolain 56 §:n muuttamisesta.

Liite 1. Kyselylomake

KYSELY OIKEUSASIAMIESINSTITUUTION VAIKUTTAVUUDESTA

HUOMIOITAVAA

Sanalla *oikeusasiamies* viitataan eduskunnan oikeusasiamieheen viranomaisena (mm. oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies) ja instituutiona.

Yksittäisiä vastauksia *ei tulla* raportoimaan oikeusasiamiehelle tai kenellekään muulle taholle niin, että vastaajyksikkö tai -henkilö olisi tunnistettavissa.

Pyydämme Teitä ystävällisesti palauttamaan liitteenä olevan kyselylomakkeen *4.5.2007 mennessä* sähköpostin liitetiedostona osoitteeseen raninen@cc.joensuu.fi tai osoitteeseen:

Hanna-Kaisa Raninen
Joensuun yliopisto/taloustieteet, PL 111, 80101 Joensuu.

Kyselyssä on kahden tyyppisiä kysymyksiä: väittämiä ja avoimia kysymyksiä. Väittämissä merkitkää jollakin merkillä ”laatikkoon” parhaiten mielipidettänne kuvaama väite. Avoimiin kysymyksiin voitte vastata niin laajasti kuin on mielestänne tarpeen.

Lisäksi toivomme, että kommentoisitte ja antaisitte palautetta oikeusasiamiehelle kysymyksen jälkeen varatussa ”*Huomautettavaa ja kommentteja*”-osiossa.

1. Taustatietoja

1.1 Edustatteko

Poliisia

Puolustusvoimia

Vankeinhoitolaitosta

1.2 Mikä on asemanne organisaatiossanne?

2. Oikeusasiamiehen suorittamat tarkastukset

2.1 Oikeusasiamiehen suorittamat tarkastukset ovat yksikössämme hyvin työläitä

Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Siltä väliltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Ei kokemusta OA:n toiminnasta
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

2.2 Oikeusasiamiehen suorittamat tarkastukset ovat olleet hyödyllisiä toimintamme kehittämisessä

Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Siltä väliltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Ei kokemusta OA:n toiminnasta
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

2.3 Oikeusasiamiehen mahdollisuus tehdä tarkastuksia on hyvin tärkeää hallinnonalallamme

Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Siltä väliltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Ei kokemusta OA:n toiminnasta
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

2.4 Oikeusasiamiehen suorittamia tarkastuksia on hallinnonalallamme liian usein

Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Siltä väliltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Ei kokemusta OA:n toiminnasta
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

2.5 Oikeusasiamiehen edellyttämät toimenpiteet vaativat lisää resursseja toimintaamme

Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Siltä väliltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Ei kokemusta OA:n toiminnasta
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

2.6 Oikeusasiamiehen havaitsemat epäkohdat pyritään yksikössämme korjaamaan mahdollisimman nopeasti

Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Siltä väliltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Ei kokemusta OA:n toiminnasta
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

3. Oikeusasiamiehen päätökset

3.1 Oikeusasiamiehen päätökset ovat hyvin ennustettavia

Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Siltä väliltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Ei kokemusta OA:n toiminnasta
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

3.2 Oikeusasiamiehen päätökset ja kannanotot auttavat selventämään lain epäselvyyksiä

Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Siltä väliltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Ei kokemusta OA:n toiminnasta
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

3.3 Oikeusasiamiehen päätöksissä korostetaan liikaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa

Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Siltä väliltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Ei kokemusta OA:n toiminnasta
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

3.4 Oikeusasiamiehen esitykset ohjeiden tai ohjeistuksen antamisesta ja täsmentämisestä ovat olleet hyvin onnistuneita

Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Siltä väliltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Ei kokemusta OA:n toiminnasta
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

3.5 Oikeusasiamies on onnistunut keskittymään olennaisimpiin epäkohtiin toiminnassamme

Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Siltä väliltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Ei kokemusta OA:n toiminnasta
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

3.6 Yksikössämme tunnetaan hyvin oikeusasiamiehen antamien käsitysten ja huomautusten välinen ero

Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Siltä väliltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Ei kokemusta OA:n toiminnasta
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

3.7 Oikeusasiamies puuttuu joskus liian pieniin asioihin

Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Siltä väliltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Ei kokemusta OA:n toiminnasta
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

3.8 Oikeusasiamiehen päätökset otetaan huomioon paitsi kantelun kohteena olevassa tapauksessa, myös muutoin vastaavissa tapauksissa hallinnonalallamme

Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Siltä väliltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Ei kokemusta OA:n toiminnasta
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

Miten tämä on ilmennyt?

Huomautettavaa ja kommentteja:

3.9 Oikeusasiamiehen päätöksistä ilmenee hyvin, millaiset tekijät vaikuttavat viranomaisten käyttäytymisen moitittavuuteen

Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Siltä väliltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Ei kokemusta OA:n toiminnasta
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

3.10 Oikeusasiamiehen ratkaisut otetaan sisäisessä koulutuksessamme laajalti huomioon

Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Siltä väliltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Ei kokemusta OA:n toiminnasta
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

3.11 Oikeusasiamiehelle kannellaan liian helposti edustamamme alan yksiköistä

Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Siltä väliltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Ei kokemusta OA:n toiminnasta
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

3.12 Miten paljon hallinnonalallanne on hyödynnetty oikeusasiamiehen ratkaisuja toimintoja kehitettäessä?

Ei lainkaan	Jonkin verran	Melko paljon	Paljon	En osaa sanoa	Ei kokemusta OA:n toiminnasta
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

3.13 Miten oikeusasiamiehen ratkaisujen huomioon ottaminen on hallinnonalallanne konkreettisesti ilmennyt?

3.14 Mistä seikoista on johtunut, ellei hallinnonalallanne ole paljoltikaan hyödynnetty oikeusasiamiehen ratkaisuja toimintoja kehitettäessä?

3.15 Otetaanko hallinnonalallanne oikeusasiamiehen päätökset huomioon:

Systemaattisesti Satunnaisesti

Huomautettavaa ja kommentteja:

3.16 Onko oikeusasiamiehen päätösten huomioon ottaminen kehittynyt kuluneina vuosina positiiviseen suuntaan eli onko ne otettu varteen aikaisempaa vakavammin?

Kyllä Ei En osaa sanoa

Huomautettavaa ja kommentteja:

3.17 Seurataanko oikeusasiamiehen päätöksen sisältämän ohjauksen tai määräyksen toimeenpanoa yksikössä?

Kyllä Ei En osaa sanoa

Huomautettavaa ja kommentteja:

3.18 Onko oikeusasiamiehen päätösten asainmukainen huomioonottaminen edellyttänyt enemmän voimavaroja hallinnonalallanne kuin näistä päätöksistä on ollut hallinnonalallanne hyötyä?

Kyllä Ei En osaa sanoa

Huomautettavaa ja kommentteja:

3.19 Onko oikeusasiamiehen päätöskäytännössä painopiste huomautusten ja käsitysten välillä oikeaan osunut?

Kyllä Ei En osaa sanoa

Huomautettavaa ja kommentteja:

3.20 Mikä on näkemyksenne oikeusasiamiehen päätösten vaikuttavuudesta yksittäisen kansalaisen oikeusturvaan?

3.21 Oikeusasiamies nostaa virkasyytteitä

Liian vähän	Sopivasti	Liian paljon	En osaa sanoa
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Huomauteffavaa ja kommentteja:

3.22 Kenelle yksikköänne koskeva oikeusasiamiehen päätös annetaan tiedoksi?

3.23 Millaisissa tapauksissa tiedotusvälineitä informoidaan oikeusasiamiehen päätöksestä oma-aloitteisesti?

4. Oikeusasiamiehen toiminnasta yleisesti

4.1 Minkälaiset tekijät ovat käsittäksenne johtaneet siihen, että oikeusasiamies on joutunut kiinnittämään huomiota vuodesta toiseen samanlaisiin epäkohtiin viranomaistoiminnassa?

	Ei lainkaan	Jonkin verran	Melko paljon	Paljon	En osaa sanoa
OA:n päätösten huono tiedotus	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
OA:n päätösten epäselvät perustelut	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Tulkinnanvarainen tai aukollinen lainsäädäntö	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Jokin muu syy, mikä?

Huomauteffavaa ja kommentteja:

4.2 Minkälaiset seikat vaikeuttavat lain mukaista viranomaiskäyttäytymistä hallinnonalallanne?

	Ei lainkaan	Jonkin verran	Melko paljon	Paljon	En osaa sanoa
Lakien tulkinnanvaraisuus ja aukollisuus	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Lakien monilukuisuus	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Perus- ja ihmisoikeuksien epäselvä suhde lainsäädäntöön	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Lainsäädännön jatkuvat muutokset	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Jokin muu syy, mikä?

Huomautettavaa ja kommentteja:

4.3 Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa tarvitaan oman sisäisen valvontamme lisäksi

Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Siltä väliltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

4.4 Oikeusasiamiehen mahdollisuus ottaa asioita käsiteltäväksi oma-aloitteisesti on hyvin tärkeää

Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Siltä väliltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

4.5 Oikeusasiamiehelle pitää antaa oikeus korvauksista päättämiseen perus- ja ihmisoikeusloukkauksissa

Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Siltä väliltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

4.6 Vankien ja varusmiesten mahdollisuus kahdenkeskisiin tapaamisiin oikeusasiamiehen kanssa on hyvin tärkeää

Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Siltä väliltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

4.7 Kantelun tekemisen vanhentumisaikaa pitäisi lyhentää nykyisestä viidestä vuodesta, ellei erityisiä syitä ole pidemmälle vanhentumisajalle, kolmeen vuoteen

Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Siltä väliltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

4.8 Pitäisikö oikeusasiamiehen mielestänne toimia sovittelijana kansalaisten ja viranomaisten ristiriitatilanteissa?

Kyllä Ei En osaa sanoa

Huomautettavaa ja kommentteja:

4.9 Tulisiko oikeusasiamiehen puuttua konkreettisemmin päätöksissään viranomaisten resurssien puutteisiin julkisten tehtävien hoidossa?

Kyllä Ei En osaa sanoa

Huomautettavaa ja kommentteja:

4.10 Onko nykyinen lainsäädäntö mielestänne riittävä oikeusasiamiehen suorittamaan laillisuusvalvontaa silmällä pitäen?

Kyllä Ei En osaa sanoa

Huomautettavaa ja kommentteja:

4.11 Arvionne siitä, miten oikeusasiamiehen ratkaisuja noudatetaan hallinnonalallanne?

4.12 Mihin suuntaan käsityksenne oikeusasiamiesinstituutiosta on muuttunut kuluneiden kymmenen vuoden aikana?

Myönteiseen	Kielteiseen	Pysynyt ennallaan	En osaa sanoa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

4.13 Onko oikeusasiamiehen toimivalta suhteessa oikeuskanslerin toimivaltaan nähdäksenne selkeä?

Kyllä Ei En osaa sanoa

Huomautettavaa ja kommentteja:

4.14 Onko oikeusasiamiehen toimivalta suhteessa erityisasiamiesten, kuten

a) tietosuojavaltuutetun toimivaltaan selkeä?

Kyllä Ei En osaa sanoa

Huomautettavaa ja kommentteja:

b) valtakunnansyyttäjän toimivaltaan selkeä?

Kyllä Ei En osaa sanoa

Huomautettavaa ja kommentteja:

4.15 Toimiiko oikeusasiamiehen ja edustamanne tahon välinen yhteistyö?

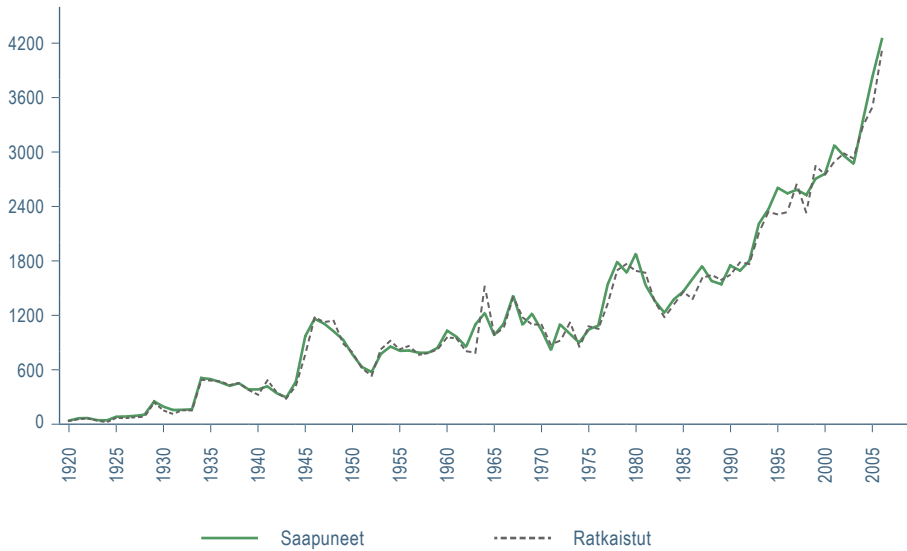
Huonosti	Melko huonosti	Kohtalaisesti	Melko hyvin	Hyvin
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Huomautettavaa ja kommentteja:

Muita kommentteja ja huomioita oikeusasiamiehen toimintaan liittyvistä asioista, terveiset lainsäätäjälle sekä palautetta kyselylomakkeen laatijoille:

PALJON KIITOKSIA KYSELYYN VASTAAMISESTA!

Liite 2. Oikeusasiamiehelle saapuneiden asioiden ja ratkaisujen määrät vuosina 1920–2006



Liite 3. Tiedotteiden vuosittaiset osuudet

2004				
Viranomainen	Määrä	Osuus kaikista tiedotteista	HS julkaisu-%	Karjalainen julkaisu-%
Oikeusasiamies	1	3,6	100	100
Sosiaaliviranomaiset	6	21,4	50,0	33,3
Poliisiviranomaiset	4	14,3	75,0	0,0
Terveydenhuoltoviranomaiset	6	21,4	66,7	50,0
Kunnalliset viranomaiset	5	17,9	60,0	40,0
Veroviranomaiset	1	3,6	100	100
Opetusviranomaiset	1	3,6	100	0,0
Syyttäjäviranomaiset	1	3,6	100	100
Sotilasviranomaiset	1	3,6	100	0,0
Suomen Pankki	1	3,6	100	100
YLE	1	3,6	0,0	0,0
Yhteensä	28			

2005				
Viranomainen	Määrä	Osuus kaikista tiedotteista	HS julkaisu-%	Karjalainen julkaisu-%
Oikeusasiamies	1	5,0	0,0	0,0
Sosiaaliviranomaiset	7	35,0	71,4	28,6
Poliisiviranomaiset	5	25,0	100	60,0
Terveydenhuoltoviranomaiset	2	10,0	100	50,0
Ulosottoviranomaiset	1	5,0	0,0	0,0
Ulkomaalaisviranomaiset	1	5,0	100	0,0
Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset	1	5,0	100	0,0
Muut valvottavat viranomaiset	2	10,0	0,0	0,0
Yhteensä	20			

2006 Viranomainen	Määrä	Osuus kaikista tiedotteista	HS julkaisu-%	Karjalainen julkaisu-%
Oikeusasiamies	3	8,8	66,7	33,3
Sosiaaliviranomaiset	3	8,8	66,7	66,7
Poliisiviranomaiset	4	11,8	100	75,0
Terveysturvaviranomaiset	2	5,9	100	50,0
Tuomioistuimet	7	20,6	57,1	14,3
Vankeinhoitoviranomaiset	1	2,9	100	0,0
Ulosottoviranomaiset	1	2,9	0,0	0,0
Opetusviranomaiset	1	2,9	100	0,0
Syyttäviviranomaiset	1	2,9	100	0,0
Maa- ja metsäviranomaiset	2	5,9	50,0	0,0
Ulkomaalaisviranomaiset	2	5,9	100	50,0
Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset	1	2,9	100	0,0
Sotilasviranomaiset	3	8,8	100	66,7
Tulliviranomaiset	1	2,9	100	0,0
Edunvalvontaviranomaiset	1	2,9	0,0	0,0
Muut valvottavat viranomaiset	1	2,9	0,0	0,0
Yhteensä	34			

Liite 4. Viranomaiset oikeusasiamiehen antamissa tiedotteissa 2004–2006

2004–2006 Viranomainen	Määrä	Osuus kaikista tiedotteista	HS julkaisu-%	Karjalainen julkaisu-%	Ratkaistut asiat 2004–2006, %
Oikeusasiamies	5	6,1	60,0	40,0	20,8
Sosiaaliviranomaiset	16	19,5	62,5	37,5	15,5
Poliisiviranomaiset	13	15,9	92,3	46,2	9,3
Terveystieteiden viranomaiset	10	12,2	80,0	50,0	8,0
Tuomioistuimet	7	8,5	57,1	14,3	7,6
Vankeinhoitoviranomaiset	1	1,2	100	0,0	3,9
Kunnalliset viranomaiset	5	6,1	60,0	40,0	3,6
Veroviranomaiset	1	1,2	100	100	3,0
Ulosottoviranomaiset	2	2,4	0,0	0,0	2,8
Opetusviranomaiset	2	2,4	100	0,0	1,8
Syyttäviviranomaiset	2	2,4	100	50,0	2,1
Maa- ja metsäviranomaiset	2	2,4	50,0	0,0	1,6
Ulkomaalaisviranomaiset	3	3,7	100	33,3	1,7
Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset	2	2,4	100	0,0	1,3
Sotilasviranomaiset	4	4,9	100	50,0	1,1
Tulliviranomaiset	1	1,2	100	0,0	
Edunvalvontaviranomaiset	1	1,2	0,0	0,0	
Muut valvottavat viranomaiset	3	3,7	0,0	0,0	
Suomen Pankki	1	1,2	100	100	
YLE	1	1,2	0,0	0,0	
Yhteensä	82				

Undersökningen gällde JO-institutionens påverkan, dvs. i vilken utsträckning JO genom utlåtanden och framställningar har kunnat påverka innehållet i lagar och andra rättsligt förpliktande regelverk. Vidare granskade undersökningen hur JO genom sin laglighetskontroll lyckats påverka myndigheternas verksamhet. Inom ramen för undersökningen analyserades dessutom JO:s synlighet i media.

Av undersökningsmaterialet framgår att de organisationer som svarar för beredningen av lagar och andra författningar reagerat positivt på JO:s framställningar om precisering, komplettering eller ändring av lagstiftningen. De åtgärder som framställningarna inneburit har dock i vissa fall varit så tidskrävande att effekten inte alltid varit den bästa möjliga. Undersökningen visar också att JO inte enbart inriktat sig på detaljer i lagstiftningen. I några fall har det varit fråga om omfattande lagstiftningskomplex. Också då JO föreslagit precisering av en enskild paragraf har ändringsbehovet motiverats med de grundläggande mänskliga rättigheterna.

Undersökningen ger inte vid handen att JO borde göra betydligt flera framställningar om preciseringar eller ändringar i lagstiftningen. Här kan framhållas det enkla faktum att tidsresurserna begränsar möjligheterna i detta avseende. Det är emellertid skäl att bibehålla möjligheten att föreslå lagstiftningsåtgärder, eftersom JO i sin verksamhet får en hel del information som kan läggas till grund för reformer. JO:s framställningar har i stor utsträckning beaktats.

Undersökningen kartlade också myndigheternas reaktioner på JO:s åtgärdsförslag. En enkät gav stöd för uppfattningen att JO:s beslut både i enskilda fall och generellt har en god effekt. I synnerligen många fall har de berörda myndigheterna vidtagit konkreta åtgärder för att avhjälpa missförhållanden som JO påtalat. På ett mera allmänt plan har JO påverkat myndigheterna så att de förnyat, preciserat eller korrigerat sina regelverk.

Undersökningen analyserade vidare JO:s synlighet i media. Analysen utgick från vad dagstidningarna Helsingin Sanomat och Karjalainen skrivit om JO i sina artiklar och ledare. Det som tidningarna oftast skrev om var pressmeddelanden som behandlade polisen och hälsovårdsmyndigheterna. I synnerhet Helsingin Sanomat tog också upp pressmeddelanden om myndigheter som mera sällan behandlades i offentligheten. Helsingin Sanomat ägnade på det hela taget mycket spaltutrymme åt JO:s pressmeddelanden. Åren 2004–2006 behandlade Helsingin Sanomat ca 70 % av pressmeddelandena i artikelform medan dagstidningen Karjalainen behandlade endast ca 34 %. Statistiskt sett korrelerar det månatliga antalet pressmeddelanden med antalet tidningsartiklar där de relateras. Man kan sålunda dra den slutsatsen att JO genom sin informationspolitik själv kan påverka antalet publicerade artiklar.

Undersökningen utgick också från årsberättelserna i sin granskning av JO:s verksamhet kvantitativt och ur påverkanssynpunkt. Det konstaterades att antalet klagomål fortsatt att öka under de senaste åren. Detta leder bl.a. till att ett allt större antal ärenden överförs till följande år. Från rättssäkerhetssynpunkt är det betänkligt om medborgare som klagat hos JO måste vänta orimligt länge på avgörandet. Den genomsnittliga behandlingstiden har kunnat förkortas, trots att antalet klagomål samtidigt har ökat. De kortare behandlingstiderna har dock inte fullt ut kompenserat ökningen av antalet klagomål.

Utvecklingen av arbetseffektiviteten vid JO-kansliet bedömdes genom att antalet avgjorda ärenden jämfördes med antalet anställda och antalet arbetstimmar. Båda nyckeltalen visar att kansliets arbetseffektivitet ökat åren 2002–2006.

Effekten av JO:s verksamhet granskades också utgående från utvecklingen av antalet åtgärder. Antalet avgöranden som ledde till åtgärder ökade i jämn takt åren 1990–2006, några år undantagna. JO:s aktiva arbetsmetoder, dvs. de egna initiativen och inspektionerna, har visat sig vara synnerligen betydelsefulla. Av enkäten framgår att myndigheterna anser initiativen och inspektionerna vara viktiga för utvecklingen av den egna verksamheten. Dessutom konstaterades det att JO:s egna initiativ oftare än klagomålen ledde till åtgärder och strängare påföljder. En fortsatt ökning av antalet klagomål kan emellertid bli problematisk med tanke på de aktiva åtgärderna. Det konstaterades t.ex. att antalet inspektioner minskade i motsvarande mån sådana år då antalet klagomål ökade.

Många av de synpunkter som kommit fram i samband med undersökningen talar för att JO bör ges utökade befogenheter att välja vilka klagomål som tas upp till prövning. JO skulle då kunna fördela sina resurser mera ändamålsenligt. Det måste sålunda anses vara av största vikt att JO kan disponera sina resurser för aktiva åtgärder, dvs. för inspektioner och egna initiativ. Om klagomålen fortsätter att öka lika snabbt som hittills äventyrar detta också möjligheterna att göra framställningar om lagstiftningsåtgärder. Anhopningen av klagomålsärenden leder dessutom till längre behandlingstider för enskilda klagomål och kan med tiden också få kvalitativa konsekvenser för JO-besluten.

The study focused on the effectiveness of the Ombudsman institution. It examined how well the Ombudsman had been able to influence, through her statements and recommendations, the contents of laws and other legally binding provisions. Also looked at was how successfully the Ombudsman had been in influencing the behaviour of the authorities to ensure that they acted lawfully. The Ombudsman's media skills were also analysed.

It emerged from the research material that the organisations responsible for drafting laws and other legal provisions have reacted positively to the Ombudsman's proposals concerning explicating, supplementing or amending legislation. On the other hand, since it has sometimes taken quite a long time for proposals to be implemented, the effectiveness has not always been the best possible in the chronological sense. Something that could also be observed in the survey was that the Ombudsman's effectiveness was not always concentrated solely on small details of legislation. A broader legislative totality has been involved in some cases. Further, even when the Ombudsman has recommended explication of an individual section of a law, the need for revision has sprung from fundamental and human rights.

Nothing emerged from the survey that would warrant recommending that the Ombudsman begin making substantially more recommendations concerning explication or amendment of legislative provisions. The simplest reason is that the Ombudsman does not necessarily have the opportunity to devote time to this work. On the other hand, the possibility to make recommendations concerning provisions should be preserved, because the Ombudsman inevitably obtains, in the course of her work, the kind of information that is useful when provisions are revised, and because proposals have been taken quite well into account.

A further matter examined in the survey was how the authorities have reacted to the Ombudsman's proposals regarding measures. The questionnaire-based survey supported the view that the effectiveness of the Ombudsman's decisions in individual cases reaches a good level and that the decisions may also have a more general impact. In very many cases that authorities have taken concrete measures to correct observed shortcomings as soon as the Ombudsman has intervened in a matter. The level of impact on the authorities has been a degree more general when the authorities have revised, explicated or corrected their guidelines.

The Ombudsman's media skills were also analysed in the survey. The examination focused on how prominently the Ombudsman had featured in two media, articles and editorials in the national daily Helsingin Sanomat and the regional daily Karjalainen. These papers had generally published bulletins that concerned the police and the health care authorities. Bulletins concerning authori-

ties with respect to which bulletins are published less often had also often been mentioned – especially in Helsingin Sanomat. In other respects, too, Helsingin Sanomat had taken good notice of the Ombudsman’s bulletins: in 2004–06 it published about 70% of the bulletins in article form, whereas Karjalainen published only about 34% of them. There is a clear statistical correlation between the monthly numbers of bulletins issued by the Ombudsman and the numbers of articles published in the newspapers. On this basis it can be said that through the Ombudsman’s own information policy she can herself influence the number of articles published.

The Ombudsman’s activities – in terms of volume and effectiveness – were also examined on the basis of annual reports. This highlighted constant growth in the annual number of complaints in recent years. One of the effects that this has had is that increasingly many cases are postponed until the following year to be dealt with. If solutions to cases are delayed very long, the situation is worrying from the perspective of legal remedies. The average time taken to deal with complaints has been reduced, even though the number of complaints has increased. However, the reduction in the amount of time needed to deal with a case has not sufficiently compensated for growth in the number of complaints.

The way in which work efficiency has been developing at the Office of the Parliamentary Ombudsman was evaluated by comparing the numbers of cases in which decisions were made with both personnel strength and the number of hours worked at the office. Both criteria showed that work efficiency increased there in the period 2002–06.

A further way in which the effectiveness of the Ombudsman’s work was examined was in the light of the development of the number of measures taken. The number of decisions leading to measures grew steadily in the period 1990–2006 with the exception of a few years. The effectiveness of active measures on the part of the Ombudsman, i.e. investigations initiated on her own initiative and on-site inspections, proved to be very important. It emerged from the survey that the authorities regarded the Ombudsman’s own initiatives and inspections as important from the perspective of developing their own activities. In addition, own initiatives led to measures more often than did complaints and the consequences were more severe than in the case of complaints. However, constant growth in the number of complaints may prove a problem from the perspective of active measures. It was observed, for example, that in those years when the number of complaints had increased, there had been a corresponding fall in the number of inspections.

Very many aspects in the survey lead to the recommendation that the Ombudsman should be given more power of discretion to decide when a complaint will be taken under investigation. Statutorily setting a threshold for investigation would give the Ombudsman the opportunity to allocate resources in her work in the manner she found most appropriate. In this respect it must be considered especially important that enough room remains in the Ombudsman’s work for her active measures, i.e. inspections and investigations on her own initia-

tive. Besides, if the number of complaints continues its steady growth, it will jeopardise also opportunities to make recommendations concerning legislative provisions. In addition to this, complaint backlogs lengthen the time taken to deal with individual complaints and will tend sooner or later to be reflected in the quality of the Ombudsman's decisions as well.

ISBN 978-951-53-2999-8 (nid.)
ISBN 978-951-53-3000-0 (PDF)
Paino: Yliopistopaino, Helsinki 2007
Ulkoasu: Matti Sipiläinen / Meizo
Esitysgrafikka: Virpi Salminen
Taitto: Päivi Ahola



EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

FIN - 00102 Eduskunta

puhelin (09) * 4321

telefax (09) 432 2268

eo-a-kirjaamo@eduskunta.fi

<http://www.oikeusasiamies.fi>