Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (HE 179/2021 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslain 108-109 §:ssä määritellyt tehtävät ovat päällekkäiset. Kummankin tehtävänä on ”valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa”. Kummankin on niin ikään määrä tehtäväänsä hoitaessaan valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Ylimmillä lainvalvojilla on myös perustuslain 110 §:n 1 momentin nojalla yhtäläinen syyteoikeus tuomareiden lainvastaista menettelyä virkatoimessaan koskevassa tai muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Oikeuskanslerin erityiseksi tehtäväksi on PL 108 §:ssä määritelty valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Tätä erityistä tehtävää ei kuitenkin ole erotettu myöskään oikeusasiamiehen tehtävästä valvoa viranomaisten lakien noudattamista. Oikeuskanslerin erityiseksi tehtäväksi on perustuslain 108.2 §:ssä lisäksi säädetty antaa presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille pyynnöstä tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Oikeusasiamiehellä tällaista tehtävää ei perustuslain mukaan ole. Perustuslain esitöiden mukaan kysymys on presidentin ja hallituksen ennakollisesta lainmukaisuusvalvonnasta. Perustuslain 108.2 §:ssä säädetty tehtävä on kuitenkin samalla tehnyt oikeuskanslerista presidentin ja hallituksen oikeudellisen neuvonantajan. Oikeuskanslerin erityistehtävästä asianajajien ja oikeusavustajien valvonnassa on säädetty tavallisessa lainsäädännössä eikä perustuslaissa. Sama koskee eduskunnan oikeusasiamiehen erityistehtäviä kidutuksen vastaisena kansallisena valvontaelimenä, osana Suomen kansallista

ihmisoikeusinstituutiota, vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanossa sekä salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelutoiminnan valvonnassa.

Perustuslain 110 §:n 2 momentin mukaan ”oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa”. Lailla oikeuskansleri tai oikeusasiamies voidaan vapauttaa velvollisuudesta harjoittaa laillisuusvalvontaa tietyissä asiaryhmissä. Sen sijaan tavallisella lailla ei voida kaventaa kummallekaan ylimmälle lainvalvojalle perustuslaissa osoitettua toimivaltaa. Nyt ehdotetun lain 2 ja 3 §:n johtolauseesta käykin ilmi, että tehtävänjaossa on kysymys oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin vapauttamisesta toiselle lainvalvojalle keskitettävistä tehtävistä, ei sen sijaan heidän perustuslaissa määritellyn toimivaltansa rajoittamisesta. Lakiehdotuksen 4 §:n säännökset asioiden siirtämisestä ilmentävät samaa perustuslain edellyttämää lähtökohtaa.

Ehdotetussa laissa on viranomaisperusteisen tehtävänjaon rinnalle tuotu aihe- ja näkökulmaperusteita. Pidän tällaista tehtävänjaon perusteiden laajentamista onnistuneena. Uusi laki merkitsisi paljolti muualla lainsäädännössä taikka kanteluiden keskittymisessä ja henkilöstön erikoistumisessa jo toteutuneen tehtävänjaon kodifioimista ja tehtävänjaosta säätävän lain saattamista ajan tasalle. Samalla lailla pyritään kuitenkin myös tehostamaan valvontaa sekä kohdentamaan sitä ennalta vaikuttavaan ja rakenteelliseen suuntaan eräillä keskeisillä aihealueilla, kuten ympäristönsuojelussa, hallinnon digitalisaatiossa ja korruption vastaisessa toiminnassa. Näissä asioissa rakenteellinen ja ennalta vaikuttava valvonta keskitettäisiin oikeuskanslerille (2 §). Oikeuskanslerin vapauttaminen velvollisuudesta harjoittaa laillisuusvalvontaa eräillä aihealueilla, joilla tehdään runsaasti kanteluita (3 §), vapauttaa puolestaan voimavaroja ennakolliseen säädösvalvontaan, jonka merkitystä korostetaan esityksen perusteluosassa, perustuslakivaliokunnan kannanottoihin viitaten.

Kahden kanteluita käsittelevän ja rinnakkaisella toimivallalla varustetun ylimmän laillisuusvalvojan järjestelmä on suomalainen (ja ruotsalainen) erikoisuus. Oikeuskansleri-instituutiota on luonnehtinut tehtävien ja roolien moninaisuus sekä niiden keskinäiset jännitteet. Ylimmän syyttäjäviranomaisen tehtävien siirtäminen valtakunnansyyttäjälle on vähentänyt näitä jännitteitä. Yhä voi kuitenkin esimerkiksi kysyä, onko tarkoituksenmukaista ja oikeusvaltiota lujittavaa, että sama presidentin ja hallituksen oikeudellisena neuvonantajana toimiva henkilö myös ratkaisee kansalaisten tekemiä kanteluita. Vastaavasti voi kysyä, tulisiko tehtävänjaossa edetä nyt ehdotettua pitemmälle ja vapauttaa oikeuskanslerin kokonaan kanteluiden käsittelystä. Sikäli kuin ”kruununjuristin” ja laillisuusvalvojan tehtävien yhdistämistä ylipäätään pidetään asianmukaisena, kanteluasioiden

käsittelyvelvollisuudesta vapauttaminen varmistaisi, että oikeuskanslerin laillisuusvalvonta todella painottuisi ennalta vaikuttavaan ja rakenteelliseen suuntaan ja että ennakollista säädösvalvontaa voitaisiin todella kehittää siten, että perustuslakivaliokunnan työtaakkaa kevennettäisiin ja valiokunta voisi keskittyä perustuslain tulkinnan olennaisiin kysymyksiin.

Esitänkin valiokunnan harkittavaksi, että se mietinnössään esittäisi ylimmän lainvalvonnan kokonaisuudistuksen tarpeen selvittämistä. Selvityksen tulisi kattaa myös perustuslain tasoinen sääntely. Samassa yhteydessä voitaisiin tarkastella ylimpien lainvalvojien riippumattomuuden sisältöä ja takeita, ottaen myös huomioon kansainväliset soft law -tyyppiset asiakirjat, kuten Euroopan neuvoston yhteydessä toimivan Venetsia-toimikunnan hyväksymät oikeusasiamiesinstituutiota koskevat Venetsian periaatteet.

Sysmässä 15.11.2021

Kaarlo Tuori