Tuomas Ojanen

16.11.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 179/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta[1]

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohtia

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta, joka sisältäisi voimassa olevaa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annettua lakia kattavammat säännökset ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jaon perusteista. Lakiehdotuksessa on esityksen mukaan otettu huomioon ylimpien laillisuusvalvojien perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä säädetyt erityistehtävät sekä kansainvälisistä sopimuksista johtuvat ja tosiasialliset erikoistumisalat.
2. Esityksessä ehdotetun sääntelyn keskeisenä tavoitteena on uudistaa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävienjakoa koskeva sääntely vastaamaan laillisuusvalvojien perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä säädettyjä erityistehtäviä sekä kansainvälisistä sopimuksista johtuvia ja tosiasiallisia erikoistumisaloja. Tavoitteena on nykyistä huomattavasti laajempaan asiamäärään perustuva tehtävien jako ottamalla huomioon kummankin viraston jo hankkima erityisasiantuntemus ja -osaaminen. Ehdotetussa sääntelyssä on esityksen mukaan otettu huomioon yhteiskuntakehityksestä ja kansainvälisistä ilmiöistä johtuvat tarpeet tiettyihin näkökulmiin ja sektoreihin painottuvaan laillisuusvalvontaan. Ehdotettu laki antaisi esityksen mukaan voimassa olevaa tehtävienjakolakia paremmat edellytykset oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisen työnjaon tarkoituksenmukaiseen kehittämiseen siten, että se vastaisi myös laillisuusvalvonnan tulevia tarpeita. Tavoitteena on myös tehostaa ylimpien laillisuusvalvojien taloudellisten ja muiden resurssien käyttöä vähentämällä päällekkäistä työtä ja lisäämällä henkilöstön erikoistumismahdollisuuksia.
3. Esityksen perustuslaillisen arvion yhtenä lähtökohtana on, että ehdotettu sääntely ei kaventaisi kummankaan ylimmän laillisuusvalvojan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa. Sitä vastoin tehtävienjaossa olisi kyse ainoastaan ensisijaisesta toimintatavasta. Molemmille laillisuusvalvojille voisi siten edelleen kannella entiseen tapaan. Tavoitteena kuitenkin on, että ehdotetun tehtävienjaon piiriin kuuluvat asiat osoitetaan toiselle laillisuusvalvojalle aina, kun siitä voidaan

[1] Kuten esityksen valmistelua kuvaavasta jaksosta 1.2 ilmenee, olin pysyvä asiantuntija oikeusministeriön työryhmässä, joka selvitti ja arvioi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisen tehtävien jaon nykytilaa, kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia sekä laati arviointiin perustuvat linjausehdotukset.

arvioida olevan hyötyä työn tuottavuuden, asiantuntemuksen kehittämisen ja laillisuusvalvonnan työnjaon selkeyden kannalta.

4. Hallituksen esityksen erityispiirteiden vuoksi esityksen suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin käsitellään säätämisjärjestysperusteluiden (jakso 11) ohella laajasti esityksen muissakin jaksoissa, joissa on tehty selkoa ylimpien laillisuusvalvojien asemasta ja tehtävistä sekä laillisuusvalvonnassa esillä olevista perustuslaki- ja perusoikeus ja ihmisoikeuskysymyksistä. Esityksestä ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei ole olennaista lisättävänä.

5. Kuten esityksestä ilmenee, perustuslakivaliokunta on useaan eri otteeseen käsitellyt valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisen työnjaon ja yhteistyön kehittämistä valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta antamassaan lausunnossa (PeVL 52/2014 vp) ja sen jälkeen oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen vuosien 2014—2019 kertomuksista antamissaan mietinnöissä (PeVM 11/2021 vp, PeVM 16/2020 vp, PeVM 2/2019 vp, PeVM 5/2018 vp, PeVM 3/2018 vp, PeVM 2/2017 vp, PeVM 1/2017 vp, PeVM 3/2016 vp, PeVM 2/2016 vp, PeVM 8/2015 vp, PeVM 7/2015 vp). Valiokunta on pitänyt tärkeänä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välisen työnjaon selvittämistä ja selkeyttämistä sekä yhteistyön kehittämistä ja kiirehtinyt selvityksen tekemistä (PeVM 3/2018 vp, PeVM 2/2017 vp, PeVM 1/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on valtioneuvoston oikeuskanslerin vuoden 2018 kertomuksesta vastikään antamassaan mietinnössä (PeVM 16/2020 vp) uudistanut ylimpien laillisuusvalvojien tehtävienjaon selkeyttämistarvetta koskevat aiemmat kannanottonsa ja pitänyt tärkeänä, että tässä valiokunnan kiirehtimässä asiassa edetään viivytyksettä. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti tulevaisuudessakin on tarpeen varmistaa ylimmän laillisuusvalvonnan vaikuttavuus niin kokonaisuutena kuin erikseen kummankin laillisuusvalvojan osalta. (PeVM 5/2018 vp, PeVM 3/2018 vp, PeVM 2/2017 vp, PeVM 1/2017 vp, PeVM 3/2016 vp, PeVM 2/2016 vp, PeVM 8/2015 vp, PeVM 7/2015 vp.). Valiokunta on painottanut, että vaikka laillisuusvalvonnan eri osa-alueilla on pitkät perinteet, joita tulee kunnioittaa, myös laillisuusvalvonnan tulee elää ajassa, ja sen kehittämistä tulee ennakkoluulottomasti harkita (PeVM 5/2018 vp).

Arvio

6. Esitystä voidaan nähdäkseni pitää tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä.
7. Voimassa oleva laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (1224/1990) on säädetty yli 30 vuotta sitten. Tämän jälkeen oikeus on perusteistaan alkaen muuttunut Suomen oikeuden kansainvälistymisen, eurooppalaistumisen ja valtiosääntöistymisen takia. Sama perustavaa laatua oleva muutos koskee yhteiskuntaa. Näistä syistä on perusteltua tarkistaa tehtävänjakolakia vastaamaan paremmin laillisuusvalvojien perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä säädettyjä erityistehtäviä sekä kansainvälisistä sopimuksista johtuvia ja tosiasiallisia erikoistumisaloja.

8. Ehdotetussa sääntelyssä on monelta osin kysymys jo tällä hetkellä noudatettavien käytäntöjen kodifioinnista sekä kansainvälisistä sopimuksista johtuvista tarpeista, joita ovat esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen erityistehtävät toimia YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen mukaisena kansallisena valvontaelimenä ja osana YK:n vammaisyleissopimuksen mukaista valvontarakennetta. Oikeusasiamiehelle kuuluvia erityistehtäviä ovat niin ikään lapsen oikeuksien toteutumisen valvonta sekä salaisten tiedonhankintakeinojen valvonta. Valtioneuvoston oikeuskanslerin lakisääteisiin erityistehtäviin puolestaan kuuluu perustuslaissa säädetyn valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonnan ohella asianajajien ja oikeusavustajien sekä oikeudenkäyntiavustajien valvonta.
9. Kuten esityksen valmistelua kuvaavasta jaksosta ilmenee, esityksen valmistelun aikana siihen kohdistunut arvostelu on otettu esityksen jatkovalmistelussa ja viimeistelyssä asianmukaisesti huomioon. Esimerkiksi kritiikki, joka kohdistui ehdotukseen tuomioistuinten laillisuusvalvonnan keskittämisestä oikeuskanslerille, on otettu huomioon jatkovalmistelussa lopputuloksella, että ehdotuksesta on luovuttu.
10. Kaiken kaikkiaan voidaan nähdäkseni olennaisessa yhtyä hallituksen esityksen perusteluissa esitettyihin käsityksiin ehdotetun sääntelyn tarpeellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta sekä suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. En katso esityksen periaatteellisesta merkittävyydestä huolimatta tarpeelliseksi alkaa enemmälti toistaa tai kertoa omia sanoin hallituksen esityksestä ilmenevää lausunnossani.

,

Seurannan, resurssien ja tiedottamisen tarve

11. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä olisi syytä painokkaasti korostaa sitä myös esityksen jaksosta 9 esille tulevaa seikkaa, että ehdotetun sääntelyn vaikutuksia ja toimivuutta on seurattava. Tarvittaessa on viipymättä puututtava mahdollisiin laillisuusvalvonnan katvealueisiin, laillisuusvalvojien yhteistyön kangerteluihin sekä muihin epäkohtiin.
12. Lisäksi perustuslakivaliokunnan mietinnössä olisi painotettava yhtäältä tarvetta huolehtia laillisuusvalvojien resurssien riittävyydestä.
13. Toisaalta on syytä painottaa tarvetta tehokkaasti tiedottaa uudistuksesta, jotta ihmisillä olisivat riittävät edellytykset osoittaa kantelunsa uuden tehtävienjaon mukaiselle laillisuusvalvojalle ja että kansalaiset, yhteisöt ja muut kansalaisyhteiskunnan toimijat olisivat muutoinkin riittävästi perillä laillisuusvalvojien toiminnallisista erikoistumis- ja painopistealueista sekä ylipäätään laillisuusvalvojien aseman ja tehtävien perusteista.

Tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta

14. Esityksessä on luovuttu työryhmämietintöön alun perin sisältyneestä ehdotuksesta keskittää tuomioistuinten valvonta oikeuskanslerille.

15. Nähdäkseni voidaan kuitenkin kysyä ottaen huomioon tuomioistuinten riippumattomuus oikeusvaltiossa sekä oikeusvaltion uhkatekijät, mikä ylipäätään

perustelee tuomioistuimiin kohdistuvaa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa.

16. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä olisi nähdäkseni syytä edellyttää viipymättä sen huolellisen selvittämisen ja arvioinnin käynnistämistä, edellyttääkö tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden toteuttaminen oikeusvaltiossa jotakin nykytilaan verrattuna perusteiltaan olennaisesti toisenlaista tuomioistuinten valvontajärjestelyä, varsinkin kun kysymys tuomioistuimiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan yleisestä järjestämisestä ei kuulunut oikeusministeriön työryhmän toimeksiantoon, eikä se ollut siksi esillä myöskään käsillä olevan esityksessä valmistelussa.