OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Timo Makkonen, yksikön päällikkö

Lausunto
15.11.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (HE 179/2021 vp)

Esityksen tausta

Perustuslain mukaan Suomessa on kaksi ylintä laillisuusvalvojaa, valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, joiden tehtävät ja toimivaltuudet on säädetty perustuslain 10 luvussa pitkälti samanlaisiksi. Perustuslain mukaan molempien laillisuusvalvojien tehtävänä on valvoa tuomioistuinten, viranomaisten ja muidenkin julkista tehtävää hoitavien toiminnan lainmukaisuutta. Ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamaan laillisuusvalvontaan kuuluu olennaisena osana valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Molempien laillisuusvalvojien toimivaltaan kuuluu myös valtioneuvoston, ministerien ja tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuuden valvonta, joskin eräin merkityksellisin eroin, sen mukaan kuin siitä perustuslaissa säädetään.

Rinnakkaisten tehtäviensä lisäksi molemmilla laillisuusvalvojilla on eräitä perustuslaissa tai muussa laissa säädettyjä taikka kansainvälisistä sopimuksista johtuvia erityistehtäviä sekä toisistaan poikkeavia toiminnallisia erikoistumis- ja painopistealueita. Laillisuusvalvojille on myös käytännössä muodostunut eräitä valvonnallisia painopiste- ja erikoistumisalueita, jotka

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

ovat johtaneet laillisuusvalvojien tehtävien ja erityisasiantuntemuksen tosiasialliseen eriytymiseen kyseisillä valvonnan aloilla.

Ylimmän laillisuusvalvonnan nykyongelmia ja kehittämistarpeita on eri näkökulmista nostettu esille ylimpien laillisuusvalvojien vuosikertomuksissa (ks. K 4/2018 vp, s. 12–23, K 8/2017 vp, s. 20–27). Perustuslakivaliokunta 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). 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).

Perustuslain 110 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa. Käsillä olevalla esityksellä kumottaisiin voimassa oleva ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jakamista koskeva laki.

Esitystä valmisteltiin ensi vaiheessa oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, jossa myös itse ylimmät laillisuusvalvojat olivat mukana. Työryhmän mietinnöstä järjestettiin lausuntokierros ja sen jälkeen esitystä on valmisteltu virkatyönä, kuitenkin yhteisymmärryksessä ylimpien laillisuusvalvojien kanssa.

Esityksen tavoitteet

Esityksen 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 otettu huomioon myös yhteiskuntakehityksestä ja kansainvälisistä ilmiöistä johtuvat tarpeet tiettyihin näkökulmiin ja sektoreihin painottuvaan laillisuusvalvontaan.

Ehdotettu laki antaisi 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.

Ehdotettu laki ei kaventaisi kummankaan ylimmän laillisuusvalvojan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa, vaan tehtävienjaossa olisi kyse ainoastaan ensisijaisesta toimintatavasta. Molemmille laillisuusvalvojille voisi siten kannella entiseen tapaan. Tavoitteena kuitenkin on, että ehdotetun tehtävienjaon piiriin kuuluvat asiat osoitetaan toiselle laillisuusvalvojalle aina, kun siitä voidaan arvioida olevan hyötyä työn tuottavuuden, asiantuntemuksen kehittämisen ja laillisuusvalvonnan työnjaon selkeyden kannalta.

Ehdotettu tehtävienjaon laajentaminen merkitsisi sitä, että valtaosa ylimmille laillisuusvalvojille tehdyistä kanteluista kuuluisi uuden tehtävienjakolain mukaisen työnjaon piiriin. Voidaan arvioida, että voimassa olevan tehtävienjakolain mukainen noin 10 prosenttiin käsiteltävistä asioista kohdistuva tehtävienjako laajentuisi kohdentumaan runsasta puolta laillisuusvalvojien yhteenlasketusta asiamäärästä. Näin ollen tarve ohjata kanteluita tehtävienjaon mukaiselle laillisuusvalvojalle kasvaisi olennaisesti ainakin joksikin aikaa uuden lainsäädännön voimaantulon jälkeen ennen kuin uusi tehtävienjako tulisi tunnetuksi. Tästä aiheutuisi jonkin verran ylimääräistä työtä.

Kun kantelujen ohjautuminen ylimmille laillisuusvalvojille on kuitenkin jo tosiasiallisesti kehittynyt nyt ehdotettua tehtävienjakoa vastaavaan suuntaan, ehdotus merkitsisi, että siirrettävien asioiden määrä olisi noin 5 prosenttia laillisuusvalvojien koko asiamäärästä. Määrän voi odottaa laskevan, kun uusi tehtävienjako tulee tunnetuksi.

Esityksessä tarkoitetuista muutoksista eduskunnan oikeusasiamiehelle aiheutuvien tehtävien (3 htv) edellyttämä lisärahoitus (270 000 €/v) on otettu huomioon esityksessä valtion vuoden 2022 talousarvioksi (momentti 21.20.01).

Esityksen sisältö

Ehdotettu tehtävienjakolaki sisältäisi nykyistä kattavammat säännökset ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jaon perusteista. Tehtävienjako ehdotetaan toteutettavaksi laajentamalla sekä nykyistä viranomaisiin pohjautuvaa, että asiaperusteista tehtävienjakoa. Lisäksi otettaisiin käyttöön kokonaan uusia, valvonnan näkökulmaan pohjautuvia jakoperusteita. Lakiin ehdotetaan otettavaksi myös nykyistä täsmällisemmät säännökset asioiden keskinäisestä siirtämisestä ja ylimpien laillisuusvalvojien välisestä tietojenvaihdosta.

Pääpiirteissään kyse olisi siitä, että oikeusasiamiehelle ohjautuisivat aikaisempaa laajemmin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa yksilötasolla ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksien toteutumisen valvontaa koskevat asiat, kun taas oikeuskanslerin harjoittaman laillisuusvalvonnan painopiste suuntautuisi selvemmin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen rakenteellisten ja järjestelmätasoisten kysymysten tarkasteluun julkista hallintoa kehitettäessä. Ehdotus ilmentäisi ylimpien laillisuusvalvojien tähänastisessa käytännössä muodostuneita erikoistumisalueita ja laillisuusvalvonnan painotuksia.

Oikeuskanslerille keskitettäisiin laillisuusvalvonta muun muassa asioissa, jotka koskevat valtioneuvostoa ja valtioneuvoston jäsentä sekä tasavallan presidenttiä, ympäristöperusoikeutta, hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämistä, korruption vastaisen toiminnan järjestämistä ja julkisia hankintoja. Oikeusasiamiehelle keskitettäisiin muun muassa asiat, jotka koskevat Puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta, poliisitutkintaa ja esitutkintaa (eräin rajoituksin), salaista tiedonhankintaa, tiedustelua ja tiedustelun valvontaa, vankiloita sekä lasten, vanhusten ja vammaisten henkilöiden sekä turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumista.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.2022.