Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 16.11.2021 KELLO 10.00
HE 179/21 vp laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta

Perustuslakivaliokunta toimii asiassa valmistelevana valiokuntana, joten valiokunta joutuu tarkastelemaan ehdotettujen säännösten tarpeellisuutta, tarkoituksenmukaisuutta, toimivuutta yms. Kysymys ehdotuksen perustuslainmukaisuudesta on väistämättä myös mukana - kuten se aina jotenkin on kun perustuslakivaliokunta lausuu jostakin lakiehdotuksesta. Esityksen perusteluihin sisältyy runsaan neljän sivun mittainen, suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Jaksoon on otettu otsikon kannalta turhaakin ainesta, mutta perustuslainmukaisuus-kysymyksen kannalta se ei anna aihetta huomautuksiin. - Tarkastelen seuraavassa ensin lyhyesti ehdotuksen suhdetta perustuslakiin, sitten joitakin yksittäisiä valvontatehtävien vain toiselle laillisuusvalvojalle ”keskittämistä” koskevia säännöksiä ja lopuksi vielä joitakin ylimmän laillisuusvalvojan rooliin liittyviä yleisiä kysymyksiä.

- - - - - - -

Kuten esityksessä mm. säätämisjärjestysperusteluissa todetaan (s. 64-65 taitteessa) lakiehdotuksella ei kavenneta ylimpien laillisuusvalvojien perustuslaissa säädettyjä tehtäviä tai toimivaltuuksia, vaan tehtävien jakaminen ”olisi vastaisuudessakin ainoastaan ensisijainen toimintatapa.” Lähtökohta on sama kuin näyttäisi olevan nykyisessä tehtävienjakoa koskevassa laissa (1224/1990), siis että laillisuusvalvojien toimivaltaa ei rajoiteta ja lain perustuslain mukaisuus on siten selvä. Pienenä periaatteellisena kauneusvirheenä ehdotetussa järjestelyssä voitaisiin pitää sitä, että perustuslain säännökset ylimmistä laillisuusvalvojista eivät tietysti vain luo

toimivaltaa, vaan asettavat myös tehtävän ja ylimmälle laillisuusvalvojalle annetaan nyt ehdotetussa laissa - kuten nykyisessäkin laissa - valta omalla päätöksellään siirtää merkittäviä kokonaisuuksia perustuslain säännöksissä asetetusta tehtävästään toisen viranomaisen hoidettavaksi. Tämä ”kauneusvirhe” vielä korostuu kun laillisuusvalvojalla ei ole pelkästään oikeutta siirtää, vaan, kuten oikeuskanslerista todetaan nykyisen lain 3 §:ssä, hänen ”on... siirrettävä” asia toisen laillisuusvalvojan käsiteltäväksi, jollei hän ”erityisistä syistä” katso tarkoituksenamukaiseksi ratkaista asiaa itse. Tällaiset tehtävää vaikkakaan ei toimivaltaa supistavat piirteet olivat aikanaan osaltaan johtamassa siihen, että vuoden 1933 laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista säädettiin poikkeuslakina ja että nykyinen laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (1224/1990) säädettiin vuoden 1933 lain valtuutukseen nojautuen tavallisen lain säätämisjärjestyksessä mutta ”luonteeltaan” poikkeuslakina (pevl 9/90 vp, s. 4). Tämän poikkeuslakiluonteen kuitenkin poisti uuden perustuslain 110 §:n 2 momenttiin otettu säännös, jossa nimenomaisesti säädetään, että oikeuskanslerin ja oikeasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla ”kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa”.. Perustuslain 110,2 §:n säätämisen jälkeen voidaan kysymys perustuslain asettamiin tehtäviin vaikuttamisesta tässä sivuuttaa. Vaikka sillä ei säännöksen sisällön kannalta liene merkitystä, voidaan kai kuitenkin pitää tyylikkäämpänä, että nyt ehdotetun lain 4 §:ssä ei käytetä enää nykyisen lain muotoilua ” on ....siirrettävä”, vaan todetaan, että (laillisuusvalvoja) ”siirtää”.

Eräs perustuslaissa laillisuuvalvojille osoitettutihin tehtäviin liittyvä kysymys ansaitsee tässä vielä huomiota. Ylimmät laillisuusvalvojat eivät toimi vain ulkopuolelta tulleitten ”vireillepanojen” esim. kantelukirjoitusten pohjalta, vaan voivat toimia myös oman aloitteen pohjalta. Siinä, minkälaisiiin omiin aloitteisiin laillisuusvalvoja voi ryhtyä, on kysymys toimivallasta. Omien aloitteiden mahdollisuutta ei siten voida rajoittaa ehdotetun lain nojalla (kuten ei voida nykyisenkään tehtävien jakoa koskevan lain nojalla). Sinänsä on tietysti ajateltavissa, että ylin laillisuusvalvoja siirtää jonkin omasta aloitteesta vireille tulleen asian jatkokäsittelyn toiselle ylimmälle laillisuusvalvojalle. Se tuskin kuitenkaan olisi käytännössä toimiva ajatus. Järjestely, jossa lähdettäisiin myös omasta aloitteesta vireille tulleiden tiettyä asiaryhmää koskevien asioiden siirtämisestä ”ensisijaisena toimintatapana” toisen ylimmän laillisuusvalvojan käsiteltäväksi, olisi myös ilmeisen

altis kritiikille toimivallan kaventamisesta. - Esityksessä ei luultavasti missään sanota , että omasta aloitteesta vireille tulleet asiat voisivat myös tulla asiaryhmän mukaisesti siirtomenettelyn kohteeksi. Minusta olisi kuitenkin ollut tarpeellista, että esityksessä olisi - nyt toteutuneesta vaiteliaisuudesta poiketen - tuotu selvästi esille, mitä tässä yhteydessä on ajateltu omia aloitteita koskevasta toimivallasta ja omien aloitteiden jäämisestä siirtämisjärjestelyjen ulkopuolelle (tai kuulumisesta niiden piiriin).

- - - - - - -

Esityksessä esitetään runsaaati perusteluja eri asiaryhmiä koskeville siirtämis (keskittämis)järjestelyille. Perusteluisssa on runsassanaisuutta ja toistoa , useissa kohdin puuduttavaa ja tarpeeetonta yksityiskohtaisuutta ja välistä perustelulausumia, jotka pikemminkin syövät kuin lisäävät vakuuttavuutta (esim. saamelaisten oikeuksia koskevien asioiden keskittämistä koskeva perustelu , jonka mukaan oikeusasiamiehelle keskittäminen ”vapauttaisi oikeuskanslerin viraston voimavaroja ja siten lisäisi viraston mahdollisuuksia erikoistua muihin kysymyksiin” (s.36)). Perusteluissa on tietysti myös monia aiheellisia havaintoja esim. käytännössä ajan myötä kertyneen asiuantuntemuksen merkityksestä. Erilaisten keskittämisjärjestelyjen aiheellisuus jää viime kädessä valiokunnan arvioitavaksi. Kiinnitän tässä huomiota vain kahteen kohtaan, joisssa tehdyt keskittämisehdotukset mielestäni kaipaavat vielä lisäharkintaa.

Toinen näistä kohdista on ehdotuksen 3 §:n 10) kohdassa ehdotettu saamelaisille alkuperäiskansana turvattujen oikeuksien toteutumista koskevien asioiden keskittäminen eduskunnan oikeusasiamiehelle. Kuten perusteluista esityksen sivuilla 24 ja 36 ilmenee, painavia esim. työmääriin tai perehtyneisyyteen liittyviä perusteita keskittämiselle ei ole. Saamelaisille alkuperäiskansana turvattujen oikeuksien toteutumista ei voida valvontakohteena kunnolla rinnastaa em. 3 §:n 11) kohdassa tarkoitettuun romanien oikeuksien toteutumiseen, jossa on painottuneemmin kyse yksilölle kuuluvista oikeuksista ja jonka keskittämistä oikeusasiamiehelle siten voidaan perustella jo perehtyneisyysargumentilla. Saamelaisille alkuperäiskansana turvatuissa oikeuksissa on kysymys myös ILO:n alkuperäiskansoja koskevan yleissopimuksen huomioon ottamisesta, saamelaiseksi lukemisesta ja saamelaiskäräjiä koskevasta sääntelystä ja tällaiset kysymykset soveltuvat hyvin oikeuskanslerin käsiteltäviksi. Kysymys ei ole siitä, että ehdottaisin saamelaisille alkuperäiskansana turvattujen oikeuksien toteutumista koskevien kysymysten

keskittämistä oikeuskanslerille, vaan siitä, että mielestäni olisi syytä harkita näiden kysymysten käsittelyn jättämistä edelleen kummallekin laillisuusvalvojalle kuuluvaksi tehtäväksi.

Toinen tällainen mielestäni vielä harkintaa ansaitseva kohta on saman 3 §:n 2) kohdassa tarkoitettu poliisitutkintaa ja poliisi- tai tulliviranaomaiselle säädettyä toimivaltuutta sekä rikosprosessuaalisia pakkokeinoja ja esitutkintaa koskevien asioiden käsitttelyn keskttäminen oikeusasiamiehelle – tai ei oikeastaan tämä keskittäminen vaan siihen samassa kohdassa tehty varaus: ” ei kuitenkaan esitutkinnan toimittamatta jättämistä, keskeyttämistä tai rajoittamista”. Tätä varausta – siis pidättymistä kaikkien esitutkintaa koskevien asioiden keskittämisestä – on lyhyesti perusteltu esityksen yleisperusteluissa (s. 19 lopulla). Epäilykseni tämän varauksen suhteen ei niinkään koske siinä tarkoitettua sisältöä, vaan sitä, minkälaista - liiallista – hienosäätöä tässä ollaan ottamassa lakitekstiin. Lakiehdotuksessa ei ole kyse toimivallan rajoittamisesta eikä juridisten velvoitteiden asettamisesta ylimmille laillisuusvalvojille, vaan ”ensisijaisten toimintatapojen” osoittamisesta lakitekstissä. Tähän liittyen on 3 §:n 2) kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa (s.52) aivan hyvin voitu jättää seuraava asia perustelujen varaan:

> ”Ehdotetusta tehtävienjaosta olisi perusteltua poiketa esimerkiksi silloin, kun kysymys on asiasta, jossa tutkinnan kohteena on selvästi oikeuskanslerin valvottavaksi kuuluvan henkilön, kuten asianajajan tai luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan, toiminnasta esimerkiksi esitutkintalain mukaisessa yhteydenpidossa avustajaan. Sama koskee tilanteita, joissa laillisuusvalvonta-asia pääasiassa koskisi jotain oikeuskanslerille ohjautuvaa asiaa.”

Minusta voidaan ainakin kysyä, eikö myöskin nyt 3 §:n 2) kohdan varauksessa ”säädetty” asia olisi aivan riittävästi voitu hoitaa lain perustelutekstillä (tai ole hoidettavissa valiokunnan lausumilla).

- - - - - - -

Esityksen perusteluissa on monessa kohdin kuvauksia oikeuskanslerin tehtävistä laillisuusvalvonnassa. Kiintoisia tässä yhteydessä eivät ole tavanomaisen laillisuusvalvonnan kuvaukset eivätkä myöskään esim. viittaukset valvontatoiminnan kehittymiseen aikaisempaa ennakoivampaan suuntaan. Mielenkiintoista sen sijaan on, miten useissa kohdin (ainakin s. 48,49,50,57,62,63) tuodaan esiin ja ehkä painotetaankin oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kohdistumista rakenteita, järjestelmiä, resurssointia ja pitkän tähtäyksen kehitystä koskeviin kysymyksiin.

Tällaista lähestymistapaa voidaan nähdä jo ehdotetun 2 §:n sanonnassa. Perusteluissa on valvonnan perspektiivit voitu kuvata hyvin laajoiksi: em. 2 §:n 2) kohdan perustelujen (s.48) mukaan ”oikeuskanslerille keskitettäväksi ehdotettu laillisuusvalvonta on tarkoitus kohdistaa nimenomaan ympäristön turvaamisen oikeudellisiin edellytyksiin paitsi nykyisessä yhteiskuntajärjestelmässä myös nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet huomioivan kestävän kehityksen näkökulmasta” (melko samoin sanoin myös s. 63).

Laillisuusvalvonnan kohteen kuvaamiseen edellä viitatulla tavalla laajaksi on eri kohdissa liitetty samankaltainen vakuutus kuin edellä lainattuun kohtaan liittyy sivulla 49: ”Selvää on, että tässäkään tapauksessa laillisuusvalvonta ei kohdistuisi poliittiseen päätöksentekoon kuuluvaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan tai muutoinkaan ympäristöpolitiikan edistämiseen.” Avoin kysymys on, onko asia näin selvä. Merkittävää asiassa ei ole vain se, minkälaisista lähtökohdista ja minkälaisin tavoittein oikeuskansleri katsoo toimivansa, vaan merkittävää on myös se, miten ”toimintaympäristö” ja julkisuus arvioi oikeuskanslerin toimintaa asiassa. Oikeuskanslerin maan hallitukseen kohdistuva valvontavalta on niin merkittävä ja erikoinen toimivalta, että se ei voi perustua vain säännöksiin, vaan se edellyttää käytännössä luottamusta - jatkuvaa luottamusta siihen, että oikeuskansleri valvontatoiminnassaan todella pitäytyy vain siihen, mitä varten valvontavaltuus on olemassa eli laillisuuden valvontaan. Jos oikeuskanslerin harjoittama valvonta käytännössä todella kohdistuu ja ehkä painottuukin sellaisiin yleisiin päätöksenteon ja asioiden valmistelun kysymyksiin kuin esityksen perusteluissa on viitattu, lisää se minusta väistämättä riskiä, että oikeuskanslerin katsotaan pyrkivän asiallisesti vaikuttamaan tai ehkä jollain tavoin osallistumaankin poliittisen päätöksenteon prosesseihin.

Tällaiseen riskin reaalisuudesta voi varmasti olla erilaisia käsityksiä. Jos riskiä kuitenkin pidettäisiin huomioon otettavana, miten siihen tulisi suhtautua? Suhtautumistavasta voisi hieman olla kysymys myös tämän esityksen käsittelyssä. Esityksen perustelujen lopulla (s. 59) viitataan ”osittain uudella tavalla painottuneen laillisuusvalvonnan” edellyttämään ammattitaitoon. Perustelujen lopulla (s. 60) todetaan myös:

> ”Uudistukseen valmistautumisessa ja sen toimeenpanossa otetaan huomioon eduskunnan mahdolliset uudistuksen käsittelyssä muodostetut kannanotot laillisuusvalvojien toiminnasta.”

Toteamuksen linja on tietysti täysin asianmukainen. Siinä toisaalta tuodaan esille se, että jos ylimmässä laillisuusvalvonnassa ollaan omaksumassa tai kehittelemässä uusia painotuksia, merkitystä tulee olemaan sillä, mitä eduskunta tätä uudistusta käsitellessään lausuu. Valiokunnan kannalta tähän liittyy myös se, että nyt käsiteltävänä olevasta laista tulee ”perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella syntynyt” laki. Jos valiokunta nimenomaisin lausumin tai vaikenemalla hyväksyy perusteluissa esitettyjä kuvauksia erityisesti oikeuskanslerin toteuttaman valvonnan painotuksista, voidaan hyvin esittää, että perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella syntyneeessä laissa on lähdetty tällaisista painotuksista.

Jos edellä puheena olleet oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kohteet ja painotukset pitää käsittää esityksesssä käytettyjen kuvausten mukaisesti, en voi pitää näitä kohteita ja painotuksia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävän asettamien vaatimusten kannalta asianmukaisina tai edes harmittomina. Asiasta voi olla eri mieliä. Pitäisin joka tapauksessa aiheellisena, että valiokunta tarkastelisi edellä tarkoitettuja oikeuskanslerin toteuttaman valvonnan kohdentamiseen ja painotukseen liittyviä näkökohtia erikseen mietinnössään.