VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite:
Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen asiassa HE 179/2021

Asia:

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta

YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

Hallituksen esitys on varsin perusteellisesti valmisteltu vastaus eduskunnan perustuslakivaliokunnan toistuvasti ja painokkaasti esittämään tarpeeseen kehittää valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välistä tehtävienjakoa (ks. lähtökohdista HE, s. 4). Olen muun muassa vastatessani eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintöön PeVM 11/2021 vp kertomuksestani eduskunnalle K 12/2020 vp eduskunnan täysistunnossa 23.9.2021 osaltani todennut kiirehtiväni tehtävienjakouudistuksen toteuttamista.

Molemmilla ylimmillä laillisuusvalvojilla on ollut mahdollisuus osallistua valmisteluun työryhmävaiheessa ja laillisuusvalvojia on tiiviisti kuultu lausuntokierrosten jälkeen sisältöratkaisuista. Ehdotukset ovat olleet työryhmävalmistelun jälkeen kahdella laajalla lausuntokierroksella ja saaneet laajan tuen.

Esityksen valtiosääntöisistä lähtökohdista oikeuskanslerin näkökulmasta

Hallituksen esitys rakentuu onnistuneesti perustuslaissa säädetylle kahden riippumattoman ja toisiinsa nähden rinnakkaisen ylimmän laillisuusvalvojan järjestelmälle. Nykyisin molemmat

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo.okv@gov.fi

www.okv.fi

ylimmät laillisuusvalvojat ovat hallitusvallasta riippumattomia. Oikeuskanslerin osalta on erityisesti todettava, että oikeuskansleri on valtioneuvostosta erillinen ja siihen nähden riippumaton laillisuusvalvoja. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan asianmukaisesti, että oikeuskansleri ei ole valtioneuvoston tai jonkin ministeriön alainen viranomainen eikä toimi niiden ohjauksessa (HE s. 6).

Ylimmän hallitusvallan eli valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuusvalvonta säädetään perustuslain 108 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan yhdeksi keskeiseksi painopisteeksi. Perustuslakivaliokunnan käytännössä todetun mukaisesti tästä johtuu yhdeksi oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan painopistealueeksi ennakollinen säädösvalvonta. Perustuslain esitöissä kuvataan perustuslain 108 §:n 2 momentissa oikeuskanslerille säädetyssä tehtävässä antaa oikeudellisia tietoja ja lausuntoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriölle olevan kyse lainmukaisuuden varmistamisesta jo ennakolta ja sen olevan siten osa ylimpään hallitusvaltaan kohdistuvaa kontrollia (HE 1/1998 vp, s. 165-166 ks. HE 179/2021 vp, s. 6). Kansainvälisessä vertailussa tämä oikeuskanslerin tehtävä sisältää asiallisesti vahvoja yhteyksiä ja samankaltaisuuksia Ruotsin hallitusmuodon 8 luvun 20 – 22 §:ssä lainsäädäntöneuvostolle, Lagrådet:lle säädettyjen ennakollisten lausuntojen ja riippumattomien neuvojen antamistehtävien kanssa. Samanlaisia yhteyksiä liittyy myös Ranskan perustuslaissa perustuslakineuvostolle säädettyyn ennakolliseen perustuslakivalvontaan sekä varsinkin Ranskan, Hollannin ja Belgian perustuslaeissa ylimpänä hallintotuomioistuimena toimivalle valtioneuvostolle säädettyihin ennakollisiin, riippumattomiin lausunto- ja neuvontatehtäviin. On huomattava, että mainituissa maissa on lisäksi vahva oikeusasiamiesinstituutio. Historiallisesta yhteydestään ja joistain samankaltaisesti säädetyistä tehtävistä sekä järjestelmätason valvonnasta huolimatta oikeuskanslerilla on Suomen valtiosäännön perusteella funktionaalisia eroja Ruotsin oikeuskanslerin kanssa, joka on Ruotsin hallituksen alainen viranomainen. Suomen oikeuskansleri ei esimerkiksi aja valtion intressiä tuomioistuimessa. Nyt käsillä oleva tehtävienjakouudistus osaltaan edelleen profiloi kumpaakin ylintä laillisuusvalvojaa perustuslain puitteissa ja ottaa huomioon myös eurooppalaisen oikeudellisen kehityksen.

Hallituksen esityksessä todetaan, että ylimmät laillisuusvalvojat ovat kehittyneet vahvoiksi ja riippumattomiksi, kansallisesti ja kansainvälisesti arvostetuiksi toimijoiksi (s. 15). Tehtäväjakouudistuksen myötä kaksi ylintä laillisuusvalvojaa voivat hyvin täyttää hieman erillailla painottuneita valtiosääntöisiä funktioita ja eriytyneitä tehtäviä. Kaksi ylintä laillisuusvalvojaa hyvällä työnjaolla osaltaan vahvistavat demokraattisen oikeusvaltion turvaa myös tilanteissa, joissa demokratia ja oikeusvaltio voisivat olla koetuksella. Tehtävienjaosta huolimatta voisi toinen laillisuusvalvoja kuitenkin erityisestä syystä tutkia jonkin asian tai asiaryhmän. Ehdotettu tehtävienjakolaki vahvistaa oikeusvaltion kestävyyttä.

Perustuslain 110 §:n 2 momentin mukaan tavallisella lailla voidaan säätää oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa kaventamatta. Tämä on nyt käsittelyssä olevan hallituksen esityksen lähtökohta. Ehdotetulla tehtävienjakolailla ei myöskään luoda missään asiassa ylimmille laillisuusvalvojille uutta toimivaltaa tai siirretä toimivaltaa pois muilta viranomaisilta, joille se lain mukaan nykyisin kuuluu.

Tehtävienjakouudistuksen lähtökohtana on yhtäältä vähentää ylimpien laillisuusvalvojien rinnakkaisesta toimivallasta johtuvaa laillisuusvalvonnan päällekkäisyyttä, epätietoisuutta, ratkaisukäytännön epäyhtenäisyyttä sekä hallinnollisia rasituksia ja kustannuksia. Esitys merkitsee tältä osin nykytilaan verrattuna huomattavaa työnjaon selkeyttämistä ja lisää erikoistumisen mahdollisuuksia molemmissa ylimmissä laillisuusvalvojissa. Tätä merkityksellisempänä pidän sitä, että tehtävienjakouudistuksessa pyritään vastaamaan suomalaisen kansanvaltaisen oikeusvaltion nykyiseen ja tulevaan kehitykseen liittyviin osaksi uusiin laillisuusvalvonnan kehittämistarpeisiin, jotka johtuvat yhteiskuntakehityksestä Suomessa ja kansainvälisestä kehityksestä.

Molemmille laillisuusvalvojille esitetään näin erikoistumis- ja painopistetehtäviä yhteiskuntakehityksestä ja kansainvälisestä kehityksestä johtuvien nykyisten ja tulevaisuuden tarpeiden perusteella. Tämä on laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden ja kattavuuden sekä tehtävienjaon selkeyden kannalta tarpeellista ja perusteltua. Lakiesityksessä kirjataan laintasoiseen tehtävienjakoon myös perustuslakiin, kansainvälisiin sopimuksiin ja muuhun lainsäädäntöön perustuvat erikoistumis- ja painopistealueet, jolla on myös selkeyttä lisäävä vaikutus.

En tarkastele lähemmin eduskunnan oikeusasiamiehelle koottavaksi ehdotettuja tehtäviä, mutta totean, että ne ovat hyvin perusteltuja. Tehtävienjakolaki tarkoittaa, että poliisia ja muita esitutkintaviranomaisia koskevat kantelut ja laillisuusvalvonta-asiat keskittyvät yhä enemmän oikeusasiamiehelle. Lakiehdotuksen 3 §:n 2 kohdassa oleva rajaus on kuitenkin tärkeä, koska oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa muun muassa tuomioistuimiin kohdistuvien asioiden yhteydessä usein on kysymys itse asiassa siitä, että asianomistaja ei ole tyytyväinen siihen, että esitutkintaa ei ole suoritettu tai se on keskeytetty tai sitä on rajoitettu.

Oikeuskanslerin erikoistumis- ja painopistetehtävistä

Valtioneuvoston oikeuskanslerille esitettävät erikoistumis- ja painopistetehtävät sisältävät useita demokratian ja oikeusvaltion tulevaisuuden kannalta huomattavan merkittäviä kysymyksiä. Tehtävillä on lukuisia yhteyksiä toisiinsa, joten lakiehdotuksen 2 § ja 4 §:n 1 momentti muodostavat perustuslain 108 §:n kanssa johdonmukaisen kokonaisuuden. Mainituilla tehtäväalueilla perus- ja ihmisoikeuksien sekä muiden oikeuksien tasapainoinen toteutuminen edellyttää johdonmukaisuutta ja läpäisevyyttä lainsäädännön osa-alueilla eri hallinnonaloilla. Lisäksi oi-

keuksien toteutuminen riippuu rakenteellisista seikoista, joita ovat muun muassa eri hallinnonalojen ministeriöiden ja muiden viranomaisten yhteinen suunnittelu ja yhteistyö, hallinnon ohjaus ja johtaminen, tietojärjestelmät sekä resurssit. Nämä kaikki ovat perustuslain perusteella viime kädessä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden vastuulla. Useilla 2 §:ssä mainituilla erityistehtäväalueilla on toimivaltaisia valvontaviranomaisia, joten ylimmän laillisuusvalvojan roolissa korostuu valvonnan valvonnan näkökulma. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on jo jonkin aikaa pyritty sekä valtioneuvoston toiminnan valvonnassa että laajasti viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnassa kanteluiden, valvontakäyntien ja tarkastusten sekä omien aloitteiden perusteella vahvistamaan rakenteellista näkökulmaa eli järjestelmätasoista huomion kiinnittämistä tässä todettuihin seikkoihin, joista yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksien toteutuminen ja oikeuden saatavuus riippuvat.

Kaikilla ehdotetun tehtävienjakolain 2 §:ssä säädetyillä tehtäväalueilla tarvitaan erikoistumista muun muassa lisääntyvän Euroopan unionin ja kansainvälisen oikeudellisen sääntelyn myötä, mutta viime kädessä on usein kysymys eri perusoikeuksien ja oikeudellisten näkökulmien tasapainoisesta toteuttamisesta. Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävä eroaa tältä osin merkittävästi eräiden erityisvaltuutettujen tehtävistä, joissa on kysymys tietyn oikeuden tai näkökulman esille tuomisesta ja edistämisestä.

Tehtävienjakolain 2 §:n 1 kohdassa koottaisiin oikeuskanslerille valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat; valtioneuvoston valvonta on perustuslain 108 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen perusteella oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan erityinen painopiste. Tehtävienjakolain 4 §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä säädettäisiin siitä, että oikeuskansleri valvoo oikeusasiamiehelle 3 §:n perusteella koottavien tehtävien estämättä ylimmän hallitusvallan vastuulle perustuslain mukaan kuuluvaa toimintaa ja hallitusvallalle kuuluvien asioiden hoitamista sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista niissä. Lainkohta ilmaisee oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan erityistä painotusta oikeuksien toteutumisen ja oikeuden saatavuuden edellytyksenä oleviin rakenteellisiin seikkoihin.

Esitetyn tehtäväjakolain 2 §:n 2 kohdan mukaan oikeuskanslerin tehtäväksi koottaisiin perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden osalta terveellisen ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen oikeudellisten edellytysten sekä näihin liittyvän osallistumisoikeuksien toteutumisen valvonta (ks. HE s. 63-64). Hallituksen esityksessä on ajantasainen kuvaus perustuslain ympäristöperusoikeuden kehityksestä ja sisällöstä (ks. HE s. 48-49 ja säätämisjärjestysperustelut, HE s. 63-64). Tehtävässä on kyse pitkälti ympäristöperusoikeuteen liittyvien ja sen sisältöä määrittävien EU:n säädösten ja Suomen sitovien kansainvälisten sopimusten huomioon ottamisen sekä osallistumisoikeuksien toteutumisen valvonnasta. Tähän sisältyvät ympäristöperusoikeuden ulottuvuudet kattavat myös tulevien sukupolvien oikeuksien huomioon ottamisen vaatimukset sekä Euroopan unionin perussopimuksen 3 artiklan sisältämän kestävän

kehityksen oikeudellisen tavoitteen, joka on saanut viime vuosina lisääntyvästi painoarvoa unionin oikeudessa. Samoin tulevien sukupolvien oikeuksien ja esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja yleensä oikeus terveelliseen ympäristöön ovat saaneet uutta painoarvoa ja merkityksiä kansainvälisessä ihmisoikeusjuridiikassa ja esimerkiksi Pariisin ilmastosopimuksen myötä. Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa mainitun lainvalmistelun ja valtioneuvostolle kuuluvan ohjauksen ja yhteensovituksen lisäksi nämä kysymykset ajankohtaistuvat myös EU:n ympäristö- ja ilmastolainsäädäntöön sekä energia- ja resurssitehokkuutta koskevaan lainsäädäntöön perustuvien keskushallinnon viranomaisten suunnitelmien ja toimintavelvoitteiden yhteydessä. Esimerkkinä voidaan mainita EU:n lainsäädäntöön esitetyn ”energiatehokkuus ensin” –periaatteen huomioon ottaminen julkisissa hankinnoissa ja niiden valmistelussa.

Tehtävienjakolain 2 §:n 3 kohdan perusteella oikeuskanslerille osoitettaisiin hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämistä ja ylläpidon yleisiä perusteita koskevat asiat. Hallinnon automaatiossa hyvän hallinnon toteutuminen edellyttää perus- ja ihmisoikeuksien vaatimusten sekä hyvän hallinnon ennakoivaa sisällyttämistä tietojärjestelmien suunnitteluun ja niitä koskevaan lainsäädäntöön ja ohjaukseen. Lainkohta tarkoittaa järjestelmätasoista valvontaa. Automaatiossa tehtyjä yksittäisiä toimia koskeva laillisuusvalvonta kuuluisi jatkossakin molemmille ylimmille laillisuusvalvojille.

Lain 2 §:n 4 kohdan perusteella rakenteellisen korruption vastaisen työn riittävyys ja korruption ennaltaehkäisy- ja torjuntatoimien valvonta koottaisiin oikeuskanslerille. Tehtäväalueella korostuu valvonnan valvonta eli perustuslain 108 §:n termein sen valvonta, että viranomaiset täyttävät velvollisuutensa. Lisäksi kyse on valtioneuvostolle kuuluvan lainvalmistelun sekä ohjauksen valvonnasta.

Tehtävienjakolain 2 §:n 5 kohdan perusteella koottaisiin valtiontukiin ja unionin kilpailuoikeuteen liittyvä järjestelmätason laillisuusvalvonta oikeuskanslerille. Nämä asiat ovat usein olleet esillä valtioneuvoston valvonnassa ja valtiontukien osalta erityisesti ennakollisessa säädösvalvonnassa. Unionin lainsäädännön myötä tehtäväalueella on jatkossa myös otettava lisääntyvästi huomioon ilmastonmuutoksen torjuntaan ja siihen sopeutumiseen liittyvät oikeudelliset vaatimukset kilpailuoikeudellisten vaatimusten ohella.

Esityksen vaikutuksista

Kokonaisuutena esitetty tehtävienjakolaki määrittäisi osaltaan perustuslain ja muun laintasoisen normiston ja siihen perustuvan erikoistumisen ja painopisteiden perusteella edelleen kummallekin ylimmälle laillisuusvalvojalle omaa profiilia ja roolia. Aktiivisen tiedottamisen kautta tämä profiloituminen vähitellen tulee myös kantelun tekemistä harkitsevien tietoon. Esitys myös vähentää perus- ja ihmisoikeustoimijoiden fragmentoituneisuutta.

Hallituksen esityksen vaikutusarviointi sisältää vuoden 2019 tilastojen tarkastelun (ks. HE, s. 37-40). Määrällisen tarkastelun perusteella tehtävienjaon piiriin tulee aikaisempaa selvästi suurempi määrä asioita.

Vuosina 2020 ja 2021 molempien ylimpien laillisuusvalvojien työmäärä sekä asioiden vaativuus ovat merkittävästi lisääntyneet. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta-asioita tuli vuonna 2020 vireille kaikkiaan 3613 kpl: näistä kanteluita oli 2844 ja viime vuoden aikana 2674 kantelua ratkaistiin. Muita laillisuusvalvonta-asioita tuli vuonna 2020 vireille seuraavasti: asianajovalvonta-asiat 615, rangaistustuomioiden tarkastuksessa vireille tulleet asiat 43, tuomarien ja syyttäjien vireille tulleet virkarikosasiat 71, omat aloitteet 33 ja laillisuusvalvontakäynnit 7. Vuoteen 2019 verrattuna niin saapuneiden kuin ratkaistujen kanteluiden määrä lisääntyi yli kolmanneksella. Koronaepidemiaan liittyviä kanteluita oli 547 vuonna 2020. Niitä ja muita kanteluita on tullut runsaasti tänäkin vuonna. Tähän mennessä kanteluja on vuonna 2021 tullut vireille 2442, joista covid-19 -epidemiaan liittyviä on 319.

Poikkeukselliset olot tuottavat jo itsessään hallitusvallan valvontaan ja ennakolliseen säädösvalvontaan paljon oikeudellisesti vaikeaa lisätyötä. Vuonna 2020 annettiin ennakollisen laillisuusvalvonnan lausuntoja 72, säädösesitysten tarkempia ennakkotarkastuksia tehtiini 77 ja valtioneuvoston noin 100 istunnon esittelylistatarkastuksessa oli yhteensä 2088 asiaa. Vertailuna aikaisempaan voi todeta, että esimerkiksi vuonna 2019 valtioneuvoston istuntoja oli 56 kpl ja niissä 1348 asiaa. Asiamäärät ovat säilyneet korkealla tasolla myös vuonna 2021.

Hallituksen esityksen vaikutusarviointi sisältää suuntaa antavan, relevantin kuvauksen siirtyvien asioiden määrästä eri asiaryhmissä vuoden 2019 tilastojen perusteella arvioituna. Oikeuskanslerinvirastossa vuoden 2020 aikana toteutetun asianhallintajärjestelmän vaihdoksen ja kirjaamistapojen muutoksen vuoksi vastaavien lukumäärätietojen antaminen ei ole käytännössä mahdollista. Suuntaa-antavia arvioita voidaan tästä huolimatta esittää myös vuoden 2020 osalta. Ne eivät mainittavasti poikkea vuoden 2019 tilastoihin perustuvista arvioista, joiden mukaan oikeusasiamiehelle siirtyvien kantelujen määrä olisi vuodessa noin 400-450. Vuoden 2019 tietojen perusteella oikeusasiamieheltä oikeuskanslerille arvioitiin siirtyvän noin 80 valtioneuvostovalvontaan liittyvää asiaa, joista noin 30 arvioitiin työmäärältään vaativiksi. Koronaepidemiaan liittyvissä kanteluissa on ehdotetun tehtävienjakolain mukaan oikeusasiamiehelle siirtyviä asioita, mutta oikeuskanslerin työmäärässä on selvää kasvua muissa asiaryhmissä. .

Oikeuskanslerinviraston lisävoimavarojen tarve on otettu huomioon tasokorotuksena vuoden 2021 valtion talousarviossa eikä ehdotetusta sääntelystä arvioida aiheutuvan välittömiä taloudellisia vaikutuksia oikeuskanslerinvirastolle. Esitys on siten oikeuskanslerin osalta kustannusneutraali. Esityksen vaikutuksia molempien laillisuusvalvojien työmääriin on kuitenkin tärkeää vastaisuudessa seurata.

Tehtävienjakolain toimeenpano edellyttää tehokasta ja selkeää viestintää kantelijoille ja julkisia tehtäviä hoitaville tahoille. Viestinnässä on tarkoitus käyttää monipuolisesti erilaisia kanavia, kuten oikeuskanslerinviraston verkkosivuja ja niille laadittavia video-, infograafi- ja tekstiaineistoja sekä sosiaalisen median kanavia. Oikeuskanslerinvirasto on parhaillaan uudistamassa verkkosivustonsa ja pyrkii sitäkin kautta ohjaamaan kantelijoita sekä kertomaan uudesta tehtävienjaosta ja sen mukaisesta laillisuusvalvojan profiilista. Tarkoituksena on myös mahdollisimman pian käynnistää yhteinen valmistelu eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa asioiden siirron joustavista menettelyistä ja muusta yhteistyöstä.

Tehtävienjakouudistuksen olennainen vaikutus on, että se mahdollistaa erikoistumisen ja erikoisosaamisen kehittämisen selkeästi määritellyillä painopistealueilla. Uudet tehtäväpainotukset otetaan myös huomioon oikeuskanslerin vuotuisessa kertomuksessa samoin kuin perustuslakivaliokunnan mahdolliset toiveet kertomuksen rakenteen ja sisällön kehittämisestä.

KOKOAVAA ARVIOINTIA

Hallituksen esityksen mukainen tehtävienjako perustuu kestävän kansanvaltaisen oikeusvaltion ja siihen olennaisena elementtinä kuuluvan ylimmän laillisuusvalvonnan tulevan kehittämisen kannalta tärkeille oikeudellisille ja yhteiskunnallisille tarpeille sekä antaa hyvät perusteet niihin vastaamiseen laillisuusvalvojien työnjaossa. Esitys tuo nykytilaan nähden merkittäviä parannuksia myös tehtävienjaon kehittymättömyydestä johtuvaan ja siitä johtuvaksi koettuun laillisuusvalvonnan hallinnolliseen ajanhukkaan, kantelijoiden epätietoisuuteen sekä ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuteen ja johdonmukaisuuteen liittyviin pulmiin ja mahdollistaa selvästi aikaisempaa enemmän erikoistumista ylimmässä laillisuusvalvonnassa.

Näkemykseni mukaan käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on perustuslain mukainen ja huolellisesti valmistelu uudistus. Uudistus on valtioneuvoston oikeuskanslerin näkökulmasta useista näkökulmista perusteltu ja pidän sen ripeää toteuttamista tärkeänä ylimmän laillisuusvalvonnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja oikeusvaltion kestävyyden turvaamisen ja kehittämisen sekä ylimpien laillisuusvalvojien toiminnan vaikuttavuuden kannalta.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti