

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (HE 179/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikön päällikkö Timo Makkonen, oikeusministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto
- kansliapäällikkö Tuula Majuri, Oikeuskanslerinvirasto
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- kansliapäällikkö Matti Marttunen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta.

Ehdotettu laki oli tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.2022.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan ennen muuta perustuslain ylimpiä laillisuusvalvojia koskevien säännösten kannalta. Hallituksen esityksen mukaan laki voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan mietintö PeVM 3/2022 vp

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (jäljempänä myös tehtävänjakolaki). Samalla kumotaan voimassa oleva samanniminen laki.

(2) Lakiin ehdotetaan otettaviksi voimassa olevaa tehtävänjakolakia kattavammat säännökset ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jaon perusteista. Lakiehdotuksessa on hallituksen esityksen mukaan otettu huomioon ylimpien laillisuusvalvojien perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä säädetty erityistehtävät sekä kansainvälisistä sopimuksista johtuvat ja tosiasialliset erikoistumisalat. Tarkoituksena on nykyistä huomattavasti laajempaan asiamäärään perustuva tehtävien jako.

(3) Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävistä säädetään perustuslain 108 §:ssä ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä 109 §:ssä. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan perustuslain 110 §:n 2 momentin mukaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa. Kyseinen perustuslain säännös muodostaa perustan myös nyt käsiteltävänä olevalle lakiehdotukselle.

(4) Perustuslakivaliokunta on käsitellyt valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisen työnjaon ja yhteistyön kehittämistä useasti erityisesti oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen kertomuksia koskeissa mietinnöissä (ks. esim. 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, ks. myös PeVL 52/2014 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, ks. myös PeVM 16/2020 vp).

(5) Perustuslakivaliokunta 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). Valiokunta toteaa myös, että laillisuusvalvojien tehtävänjakoa on syytä kehittää aikaa kestävästi, eikä tehtävänjakoa tulisi perustaa esimerkiksi yksittäisten laillisuusvalvojien henkilökohtaisten suuntautumisten varaan.

(6) Perustuslakivaliokunta pitää nyt ehdotettua sääntelyä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena ja ehdottaa sen hyväksymistä jäljempänä esitettävällä tavalla muutettuna.

(7) Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota laillisuusvalvonnan työmäärän kasvuun (PeVM 1/2022 vp, kappale 13). Valiokunta toistaa pitävänsä tärkeänä, että laillisuusvalvontaan varataan riittävät resurssit.

Valiokunnan mietintö PeVM 3/2022 vp

Säännöskohtaisia huomioita

(8) Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävänjako ehdotetaan toteutettavaksi niin, että tehtävänjakolain 2 §:ssä säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerille keskitettävistä tehtävistä ja 3 §:ssä eduskunnan oikeusasiamiehelle keskitettävistä tehtävistä. Asioiden siirtämisestä ehdotetaan säädettyään 4 §:ssä ja keskinäisestä tietojenvaihdosta 5 §:ssä.

(9) Eduskunnan oikeusasiamies vapautetaan ehdotetun 2 §:n 1 kohdan mukaan velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä sellaisissa valtioneuvoston oikeuskanslerin toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat valtioneuvostoa ja valtioneuvoston jäsentä sekä tasavallan presidenttiä. Lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa muun muassa viitataan perustuslain 108 §:n mukaiseen oikeuskanslerin erityiseen tehtävään valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimen lainmukaisuutta sekä oikeuskanslerista annetun lain tarkempaan sääntelyyn oikeuskanslerin tehtävästä tässä valvonnassa.

(10) Osana oikeuskanslerin tehtäviä oikeuskanslerin on perustuslain 108 §:n mukaan myös pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Oikeuskanslerin tulee perustuslain 111 §:n mukaan olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheita huomautukseen, hänen tulee perustuslain 112 §:n mukaan esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyttä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

(11) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että oikeuskanslerille perustuslain 108 §:ssä osoitetun tehtävän lisäksi myös oikeusasiamiehellä on perustuslain mukaan valtioneuvostoon, ministereihin ja presidenttiin kohdistuvia valvontatehtäviä. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimen laillisuuden valvontaa koskevan perustuslain 112 §:n mukaan myös oikeusasiamiehellä on oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin, jos hän havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheita huomautukseen. Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta voi perustuslain 115 §:n mukaan tulla vireille myös oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella. Perustuslain 113 §:n mukaan oikeusasiamies voi toimia vireilepanijana tasavallan presidentin rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisessa. Oikeusasiamiehellä on lisäksi perustuslain 111 §:n mukaan oikeus olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja tasavallan presidentin esittelyissä.

(12) Perustuslain sääntelystä seuraa siten oikeusasiamiehelle oikeuskanslerin kanssa rinnakkaisista toimivaltaa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuuden valvonnassa. Oikeuskanslerin valvontatoimivaltaa ja -tehtäviä koskevat erityiset säännökset perustuslain 108, 111 ja 112 §:ssä eivät perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan muuta sitä lähtökohtaa, että myös oikeusasiamiehen harjoittamalla valvonnalla on tärkeä merkitys laillisuusvalvonnan kokonaisuudessa. Vailla merkitystä asiassa ei myöskään ole valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävä yhtäältä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimen lainmukaisuuden valvojana (perustuslain 108 §:n 1 momentti) ja toisaalta oikeudellisena neuvonantajana (perustuslain

Valiokunnan mietintö PeVM 3/2022 vp

108 §:n 2 momentti). Perustuslakivaliokunta ei kokonaisuutena arvioiden pidä asianmukaisena, että ylimpien laillisuusvalvojien tehtävänjaosta säädettäisiin nyt ehdotetulla tavalla. Valiokunta ehdottaa, että tehtävänjakolain 2 §:n 1 kohta poistetaan lakiehdotuksesta.

(13) Oikeusasiamies vapautetaan ehdotetun 2 §:n 2 kohdan mukaan velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä sellaisissa valtioneuvoston oikeuskanslerin toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat terveellisen ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen oikeudellisia edellytyksiä sekä kestäväen kehityksen huomioon ottamista niissä samoin kuin mahdollisuuksia vaikuttaa näitä edellytyksiä koskevaan päätöksentekoon. Hallituksen esityksessä säännösehdotusta perustellaan muun muassa ympäristöperusoikeuksien merkityksen ja painoarvon kasvamisella sekä ympäristöä koskeviin sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin perustuvan normiston lisääntymisellä. Tavoitteena on yleisemminkin laillisuusvalvojien tehtävien jako ottamalla huomioon kummankin viraston jo hankkima erityisasiantuntemus ja -osaaminen ja myös yhteiskuntakehityksestä ja kansainvälisistä ilmiöistä johtuvat tarpeet tiettyihin näkökulmiin ja sektoreihin painottuvaan laillisuusvalvontaan.

(14) Lakiehdotuksen perusteluissa 2 §:n 2 kohdan sääntely kytketään perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden toteutumisen valvontaan. Perustuslakivaliokunta on usein painottanut, että perusoikeuksilla ei ole etusijajärjestystä, vaan arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 8, PeVL 54/2014 vp, s. 2/II, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II).

(15) Säädettäessä ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jaosta tavallisella lailla kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa ei kavenneta. Kun tehtävänjako ehdotetaan toteutettavaksi siten, että jompikumpi laillisuusvalvoja vapautetaan tehtävistään toiselle laillisuusvalvojalta keskitettävien tehtävien osalta, tulee tehtävänjaon kuitenkin olla riittävän selkeä ja yksiselitteinen. Ehdotetussa sääntelyssä on perustelujen mukaan pyritty kuvaamaan sitä, että oikeuskanslerille keskitettäväksi ehdotettu laillisuusvalvonta on tarkoitus kohdistaa nimenomaan ympäristön turvaamisen oikeudellisiin edellytyksiin paitsi nykyisessä yhteiskuntajärjestelmässä myös nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet huomioivan kestäväen kehityksen näkökulmasta. Tarkoituksena ei perustelujen mukaan ole keskittää yksittäisten ympäristöoikeuksien toteuttamista ja ympäristöasioita koskevia kanteluita oikeuskanslerille.

(16) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan laillisuusvalvojien tehtävänjako 2 §:n 2 kohdassa muodostuu säännöksen ja sen perustelujen valossa varsin epäselväksi. Valiokunta ehdottaa sen vuoksi 2 §:n 2 kohdan poistamista lakiehdotuksesta.

Ylimmän laillisuusvalvonnan kehittämistarve

(17) Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät ja toimivaltuudet perustuvat perustuslain sääntelyyn. Nyt ehdotettavan lain valmistelun lähtökohtana on ollut ylimpien laillisuusvalvojien työnjaon ja yhteistyömahdollisuuksien kehittäminen perustuslain asettamien reunaehtojen mukaisesti.

(18) Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen harjoittamassa laillisuusvalvonnassa on päällekkäisyyksiä. Kuitenkin laillisuusvalvojien valvonnan kohdistumisessa

Valiokunnan mietintö PeVM 3/2022 vp

on nykyisin merkittäviä eroavuuksia, kuten hallituksen esityksestäkin (s. 6—15) ilmenee. Perustuslakivaliokunnan mielestä kehitystä voidaan luonnehtia siten, että oikeusasiamiehen toiminnassa on vahvasti painottunut toimiminen julkisen vallan käyttöä koskevien kantelujen ratkaisijana, kun taas oikeuskanslerin roolissa näkyy painottuminen valtioneuvoston toiminnan laillisuusvalvontaan.

(19) Kahden kanteluita käsittelevän ja pitkälti rinnakkaisella toimivallalla toimivan ylimmän laillisuusvalvojan järjestelmä on kansainvälisesti harvinainen. Perustuslakivaliokunta pitää perusteltuna, että ylimmän laillisuusvalvonnan kokonaisuudistuksen tarvetta selvitettäisiin. Tällaisen selvityksen tulisi kattaa myös perustuslain asiaa koskeva sääntely. Selvityksen olisi syytä kattaa muun muassa kysymykset oikeuskanslerin kahtalaisista tehtävistä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston oikeudellisena neuvonantajana ja laillisuusvalvojana, tuomioistuinten toimintaan kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden kannalta ja ylimpien laillisuusvalvojen riippumattomuuden sisällöstä ja takeista.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

2 §. Valtioneuvoston oikeuskanslerille keskitettävät tehtävät. Perustuslakivaliokunta ehdottaa yleisperusteluista tarkemmin ilmi käyvistä syistä, että pykälästä poistetaan 1 ja 2 kohta. Pykälän 3—5 kohta muuttuvat siten pykälän 1—3 kohdaksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 179/2021 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Tässä laissa säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta kaventamatta kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

2 §

Valtioneuvoston oikeuskanslerille keskitettävät tehtävät

Eduskunnan oikeusasiamies vapautetaan velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä sellaisissa valtioneuvoston oikeuskanslerin toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

~~1) valtioneuvostoa ja valtioneuvoston jäsentä sekä tasavallan presidenttiä;~~
~~2) terveellisen ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen oikeudellisia edellytyksiä sekä kestävä kehityksen huomioon ottamista niissä samoin kuin mahdollisuuksia vaikuttaa näitä edellytyksiä koskevaan päätöksentekoon;~~

- 1) hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämistä ja ylläpidon yleisiä perusteita;
- 2) korruption vastaisen toiminnan järjestämistä;
- 3) julkisia hankintoja, kilpailua ja valtiontukiasioita.

3 §

Eduskunnan oikeusasiamiehelle keskitettävät tehtävät

Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

1) Puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) 3 luvussa tarkoitettua Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä;

2) poliisitutkintaa ja poliisi- tai tulliviranomaiselle säädettyä toimivaltuutta sekä rikosprosessuaalisia pakkokeinoja ja esitutkintaa, ei kuitenkaan esitutkinnan toimittamista jättämistä, keskeyttämistä ja rajoittamista;

Valiokunnan mietintö PeVM 3/2022 vp

3) salaista tiedonhankintaa, salaisia pakkokeinoja, siviilitiedustelua, sotilastiedustelua ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa;

4) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu tahdostaan riippumatta sekä muita toimenpiteitä, joilla rajoitetaan henkilön itsemääräämisoikeutta;

5) kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (SopS 93/2014) 3 artiklassa tarkoitetulle kansalliselle valvontaelimelle kuuluvia tehtäviä;

6) vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyssä yleissopimuksessa ja sen valinnaisessa pöytäkirjassa (SopS 27/2016) tarkoitetun kansallisen riippumattoman valvontarakenteen tehtäviä;

7) lasten, vanhusten ja vammaisten henkilöiden sekä turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumista;

8) yksilön oikeuksien toteutumista sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä sosiaalivakuutuksessa;

9) yleistä edunvalvontaa;

10) saamelaisille alkuperäiskansana turvattujen oikeuksien toteutumista;

11) romaneille ja muille ryhmille turvattujen oman kielen ja kulttuurin ylläpitämis- ja kehittämisoikeuksien toteutumista.

4 §

Asioiden keskinäinen siirtäminen

Oikeuskansleri siirtää 3 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa asian oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse. Oikeuskansleri valvoo 3 §:ssä säädetyn estämättä perus- ja ihmisoikeuksien ja muiden oikeuksien toteutumisen yleisiä edellytyksiä hallitusvallan käytössä ja hallitusvallan vastuulle kuuluvissa asioissa.

Oikeusasiamies siirtää 2 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa asian oikeuskanslerin käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on tiettyyn asiakokonaisuuteen liittyvien asioiden yhdessä käsittelyn kannalta tarkoituksenmukaista taikka kun se on muusta syystä perusteltua.

Kantelun siirtämisestä on ilmoitettava kantelijalle.

5 §

Keskinäinen tietojenvaihto

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies vaihtavat keskinäisesti tietoja ylimmän laillisuusvalvonnan tehokkuuden ja ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden edistämiseksi.

6 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Valiokunnan mietintö PeVM 3/2022 vp

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annettu laki (1224/1990).

Helsingissä 5.4.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Tuula Väättäinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala