

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta. Samalla kumottaisiin voimassa oleva samanniminen laki.

Ehdotettu laki sisältäisi voimassa olevaa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annettua lakia kattavammat säännökset ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien jaon perusteista. Lakiehdotuksessa on otettu huomioon ylimpien laillisuusvalvojen perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä säädetty erityistehtävät sekä kansainvälisistä sopimuksista johtuvat ja tosiasialliset erikoistumisalat. Ehdotuksessa on otettu huomioon myös yhteiskuntakehityksestä ja kansainvälisistä ilmiöistä johtuvat ylimmän laillisuusvalvonnan uudenlaiset erikoistumistarpeet. Tarkoituksena on nykyistä huomattavasti laajempaan asiamäärään perustuva tehtävien jako.

Ehdotettu laki antaisi nykyistä paremmat edellytykset oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisen työnjaon tarkoituksenmukaiseen kehittämiseen siten, että se vastaisi myös laillisuusvalvonnan tulevia tarpeita. Esityksen tavoitteena on myös ylimpien laillisuusvalvojen voimavarojen käytön tehostaminen päällekkäistä työtä vähentämällä ja henkilöstön erikoistumismahdollisuuksia lisäämällä.

Esityksellä ei olisi vaikutusta ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaan, vaan tehtävien jakaminen olisi vastaisuudessakin ainoastaan ensisijainen toimintatapa.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2022 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.2022.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	6
2.1 Valtioneuvoston oikeuskanslerin toiminta ja erityistehtävät	6
2.2 Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta ja erityistehtävät	10
2.3 Nykytilan arviointi	15
2.3.1 Säädosperusteisen tehtävienjaon vanhentuneisuus ja katvealueet	16
2.3.2 Tehtävienjakoperusteiden tarkistamisen tarve	18
2.3.3 Viranomaisperusteisen tehtävienjaon tarkistaminen	19
2.3.4 Aiheperusteisen tehtävienjaon laajentaminen	20
2.3.5 Valvonnan näkökulmaan perustuvat uudet perusteet tehtävienjaolle	25
2.3.6 Yhteistyön ja toimintatapojen kehittämistarpeet.....	28
3 Tavoitteet	30
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	31
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	31
4.1.1 Valtioneuvoston oikeuskanslerille keskitettäväksi ehdotettavat tehtävät	31
4.1.2 Eduskunnan oikeusasiamiehelle keskitettäväksi ehdotettavat tehtävät.....	33
4.1.3 Asian vireille panneen henkilön aseman perusteella määräytyvästä tehtävienjaosta luopuminen.....	36
4.1.4 Siirtämismenettelyn tehostaminen ja yhteistyön kehittäminen	36
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	37
4.2.1 Vaikutukset ylimpien laillisuusvalvojen työmäärään	37
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset	38
4.2.3 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	40
4.2.4 Vaikutukset yksilöiden ja väestöryhmien asemaan.....	40
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	41
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	41
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomaille käytetyt keinot	41
6 Lausuntopalaute	43
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	46
8 Voimaantulo	59
9 Toimeenpano ja seuranta	59
10 Suhde muihin esityksiin.....	60
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	60
10.2 Suhde talousarvioesitykseen	61
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	61
LAKIEHDOTUS	66
Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta	66

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 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 sen mukaan kuin siitä perustuslaissa säädetään. Myös valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000) ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa (197/2002) on pyritty siihen, että ylimpiä laillisuusvalvojia koskevat säännökset eivät tarpeettomasti poikkeaisi toisistaan.

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

Perustuslain 110 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa. Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jaon perusteista säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa (1224/1990, jäljempänä tehtävienjakolaki).

Tehtävienjakolain 1 §:n mukaan oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista ensinnäkin sellaisissa oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatoimien laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) 3 luvussa tarkoitettua Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä. Oikeuskanslerin siirto-oikeuden piiriin kuuluvat myös pakkokeinolaissa (806/2011) tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapaudenriistoa koskevat asiat. Siirto-oikeuden piiriin kuuluvat niin ikään asiat, jotka koskevat vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan. Oikeuskansleri on vapautettu käsittelemästä myös asioita, joita vapaudeltaan rajoitetut henkilöt panevat vireille.

Lain mukaan oikeuskansleri siirtää edellä tarkoitettut asiat oikeusasiamiehen käsiteltäviksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat myös keskinäisesti siirtää molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua.

Yhteiskunta ja oikeusjärjestys on monilta osin kehittynyt nykyisen tehtävienjakolain voimaantulon jälkeen. Erityisesti perusoikeusuudistus ja ihmisoikeussopimusten oikeudellisen merkityksen kasvaminen ovat vahvasti muokanneet käsitystä oikeudellisen tulkinnan perusteista. Muutos on heijastunut myös ylimmälle laillisuusvalvonnalle asetettaviin vaatimuksiin. Laillisuusvalvonta on viime vuosikymmenen aikana kehittynyt aikaisempaa ennakoivampaan suuntaan. Samalla oikeuden ja yhteiskunnan kansainvälistyminen ja kansainväliset ilmiöt ovat lisänneet osaltaan tarvetta tiettyihin näkökulmiin ja sektoreihin painottuvaan laillisuusvalvontaan.

Ylimmän laillisuusvalvonnan nykyongelmia ja kehittämistarpeita on eri näkökulmista nostettu esille myös ylimpien laillisuusvalvojien vuosikertomuksissa (ks. K 4/2018 vp, s. 12–23, K 8/2017 vp, s. 20–27). Niissä on nostettu esille laillisuusvalvonnan hallinnolliseen ajanhukkaan, kantelijoiden epätietoisuuteen sekä ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuteen ja johdonmukaisuuteen liittyviä ongelmia samoin kuin tehtävien päällekkäisyyteen ja erikoistumiseen liittyviä pulmia.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisen työnjaon ja yhteistyön kehittämistä valtioneuvoston ihmisoikeusvalvonnasta 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 viivytystä.

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).

1.2 Valmistelu

Oikeusministeriö asetti 25.9.2018 työryhmän selvittämään ja arvioimaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisen tehtävien jaon nykytilaa, kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia sekä laatimaan arviointiin perustuvat linjausehdotukset. Työnjaon ja yhteistyön kehittämismahdollisuudet tuli arvioida perustuslain asettamissa reunaehdoissa. Työryhmän toimikaudeksi määrättiin 1.10.2018–28.2.2019. Työryhmän toimikautta jatkettiin oikeusministeriön päätöksellä 30.4.2019 asti.

Työryhmän puheenjohtajana toimi oikeusneuvos (eläk.) Ilkka Rautio. Työryhmän jäseninä olivat valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen ja ylijohtaja Sami Manninen, oikeusministeriö (1.11.2018 lukien valiokuntaneuvos, eduskunnan kanslia). Työryhmän pysyvä asiantuntija oli professori Tuomas Ojanen. Työryhmän sihterinä toimi erityisasiantuntija Anu Mutanen ja 11.3.2019 alkaen lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen.

Työryhmä kuuli entistä oikeusasiamiestä Riitta-Leena Pauniota, Ihmisoikeuskeskuksen johtaja Sirpa Rautiota, apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinia, apulaisoikeusasiamies Pasi Pölöstä, apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaista ja oikeuskanslerinviraston kansliapäällikköä, apulaisoikeuskanslerin sijaista Kimmo Hakosta.

Kansalaisnäkökulman selvittämiseksi työryhmä hyödynsi oman sisäisen asiantuntemuksensa ohella kuultujen asiantuntijoiden näkemyksiä sekä oikeusministeriön julkaisemaa selvitystä perus- ja ihmisoikeustoimijoista, jonka valmisteluun sisältyi laaja kansalaisjärjestökuuleminen (Selvitys perus- ja ihmisoikeustoimijoista. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 35/2015, s. 78. Ks. myös Vammaisten henkilöiden pääsy oikeuksiin: vammaisjärjestöjen neuvontapalvelut. Ihmisoikeuskeskus 2016).

Työryhmä päätyi 5.6.2019 julkaistussa mietinnössään (Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jako. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2019:24) pitämään voimassa olevaa tehtävienjakolakia perusteiltaan edelleen pääosin tarkoituksenmukaisena ja toimivana, mutta katsoi perustelluksi tarkistaa se paremmin vastaamaan laillisuusvalvojien perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä säädettyjä erityistehtäviä sekä kansainvälisistä sopimuksista johtuvia ja tosiasiallisia erikoistumisaloja. Tällaisia ovat esimerkiksi oikeusasiamiehen erityistehtävät toimia YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen mukaisena kansallisenä valvontaelimenä ja osana YK:n vammaisyleissopimuksen mukaista valvontarakennetta. Oikeusasiamiehelle kuuluvia erityistehtäviä ovat niin ikään lapsen oikeuksien toteutumisen valvonta sekä salaisten tiedonhankintakeinojen valvonta. Oikeuskanslerin lakisääteisiin erityistehtäviin puolestaan kuuluu perustuslaissa säädetyn valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointien laillisuuden valvonnan ohella asianajajien ja oikeusavustajien sekä oikeudenkäyntiavustajien valvonta.

Työryhmä ehdotti ylimpien laillisuusvalvojien tehtävienjaon laajentamista toiminnan luonteen (aiheperuste) ja valvonnan näkökulman (näkökulmaperuste) käytöllä jakoperusteena. Tämä antaisi työryhmän mielestä nykyistä paremmat mahdollisuudet kehittää laillisuusvalvontaa myös sen tulevia tarpeita vastaavaksi. Työryhmän mietintöön sisältyi hahmotelma tehtävienjakolain muutosehdotuksesta.

Oikeusministeriö pyysi 20.6.–17.9.2019 järjestetyllä lausuntokierroksella työryhmän mietinnöstä lausuntoa ministeriöiltä, keskeisiltä viranomaisilta ja erityisvaltuutetuilta, korkeimmilta oikeuksilta sekä ehdotuksen kannalta merkityksellisiltä sidosryhmiltä, kuten ihmisoikeusjärjestöiltä. Lausuntoja pyydettiin Lausuntopalvelu.fi-verkkosivuston kautta kaikkiaan 71 taholta, minkä lisäksi jakelulistan ulkopuolisilla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa. Lisäksi mietintö toimitettiin Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle tiedoksi ja mahdollisia kommentteja varten. Tiivistelmä mietinnön keskeisestä sisällöstä ja Ahvenanmaata koskevat ehdotukset toimitettiin ruotsinkielelle käännettyinä.

Jatkovalmistelu toteutettiin työryhmän mietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta oikeusministeriössä virkatyönä yhteistyössä ylimpien laillisuusvalvojien kanssa. Oikeusministeriö pyysi 16.11.–23.12.2020 järjestetyllä lausuntokierroksella hallituksen esitysluonnoksesta lausuntoa aiemmassa lausuntojakelussa mukana olleilta sekä ylimmiltä laillisuusvalvojilta, Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta ja eräiltä muilta tahoilta. Myös jakelulistan ulkopuolisilla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa.

Esitys on jatkovalmisteltu lausuntokierrokselta saadun palautteen pohjalta oikeusministeriössä virkatyönä. Lausuntokierroksen jälkeen esitykseen tehdyt muutokset on koordinoitu ylimpien laillisuusvalvojien kanssa.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Valtioneuvoston oikeuskanslerin toiminta ja erityistehtävät

Yleiskuva

Perussäännökset oikeuskanslerista ovat perustuslaissa ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa. Perustuslain 69 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yhteydessä on oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri, jotka tasavallan presidentti nimittää ja joiden tulee olla eteviä laintuntijoita. Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ovat virkamiehiä ja heihin sovelletaan valtion virkamieslakia (750/1994).

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri nimitetään vakinaiseen virkaan, mikä osaltaan vahvistaa oikeuskanslerin riippumattomuutta suhteessa valtioneuvostoon. Toisaalta tasavallan presidentti voi irtisanoa oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin, kun siihen on hyväksyttävä ja perusteltu syy. Oikeuskanslerin nimittäminen on perustuslaissa uskottu samalle taholle kuin tuomareiden nimitykset. Oikeuskansleri ei ole valtioneuvoston tai jonkin ministeriön alainen viranomainen eikä toimi niiden ohjauksessa. Oikeuskansleri on toisaalta myös hallituksen oikeudellinen neuvonantaja (ks. esim. PeVM 9/2005 vp, s. 8–9).

Perustuslain 69 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri on valtioneuvoston yhteydessä. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 1 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston yhteydessä on oikeuskanslerinvirasto, josta säädetään erikseen. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 12 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleria avustaa oikeuskanslerinvirasto, joka on valtioneuvostossa. Tämän lain mukaisesti oikeuskanslerinvirasto ei ole minkään ministeriön alainen.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskansleri valvoo, että tuomioistuinten ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan eri toimintamuodoissa näkökulmana ovat perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja niiden edistäminen.

Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Oikeuskanslerilla on näin myös perustuslaissa säädetty, laillisuusvalvontaan liittyvä rooli toimia hallituksen oikeudellisena neuvonantajana (oikeuskanslerin eri rooleista, ks. PeVM 9/2005 vp s. 8–9). Perustuslain esitöiden mukaan oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antamisessa kyseessä on periaatteellisesti merkittävä tehtävä. Siinä on esitöiden mukaan kyse lainmukaisuuden varmistamisesta jo ennakolta. Oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antaminen on osa ylimpään hallitusvaltaan kohdistuvaa kontrollia. Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaisten tietojen ja lausuntojen antaminen on eri asia kuin oikeuskanslerin harkinnassa oleva lausuntojen antaminen mm. säädöshankkeita koskevien lausuntopyyntöjen johdosta. (ks. HE 1/1998 vp, s. 165–166).

Oikeuskanslerilla on ylimpien valtioelinten toimintaan sekä oikeudenhoitoon laajassa merkityksessä liittyviä erityistehtäviä. Eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 2 §:n mukaan oikeus-

kansleri tarkastaa kansanedustajien valtakirjat. Oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu myös rangaistustuomioiden tarkastaminen (laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 3 §:n 3 momentti ja laki oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä, 372/2010, 17 §), tuomioistuinten valvonnan valvonta (tuomioistuinlaki, 673/2016, 3 luku 2 §), asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvonta (laki asianajajista, 496/1958) sekä luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta (laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista, 715/2011).

Oikeuskanslerin toimintamuotoja ovat valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 ja 4 §:n mukaan kanteluiden käsittely, omat aloitteet ja tarkastukset. Lisäksi mainitun lain 5 a §:n (812/2011) mukaan oikeuskansleri voi määrätä suoritettavaksi poliisi- tai esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuusvalvonta

Oikeuskanslerin harjoittama valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuuden valvonta on sekä ennakollista että jälkikäteistä. Ennakollinen laillisuusvalvonta kohdistuu tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltäviin hallitus- ja hallintoasioihin sekä niihin liittyvään lainsäädäntövallan käyttöön. Oikeuskanslerin tulee olla perustuslain 111 §:n 2 momentin mukaan läsnä valtioneuvoston yleisistunnoissa ja tasavallan presidentin esittelyissä (läsnäolovalvonta). Lisäksi oikeuskansleri on vakiintuneen käytännön mukaan läsnä hallituksen neuvotteluissa, iltakouluissa ja strategiaistunnoissa sekä JTS- ja budjettiriihissä. Ennakollisessa laillisuusvalvonnassa pyritään selvittämään päätösten ja päätöksentekomenettelyn oikeudelliset kysymykset jo ennen päätösten esittelyä. Kaikki valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä käsiteltävät asiakirjat tarkastetaan etukäteen oikeuskanslerinvirastossa (listatarkastus). Päätösten valmisteluvaiheessa oikeuskansleri antaa tasavallan presidentin, ministereiden, ministeriöiden pyynnöstä ennakollisia kannanottoja oikeudellisista kysymyksistä. Vuonna 2019 listatarkastuksessa oli valtioneuvoston yleisistunnossa 1348 asiaa ja tasavallan presidentin esittelyssä 434.

Oikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn pöytäkirjat (laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 2 § 3 momentti, valtioneuvoston ohjesääntö, 262/2003, 40 §). Oikeuskansleri kohdistaa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimiin jälkikäteistä laillisuusvalvontaa esimerkiksi käsittelemällä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimia koskevia kanteluita sekä omia aloitteita. Perustuslain 112 §:n 1 momentissa ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 2:ssä säädetään kannanoton kirjaamisesta valtioneuvoston pöytäkirjaan. Muita jälkikäteisen laillisuusvalvonnan toimenpiteitä ovat esimerkiksi tasavallan presidentin lainvastaisen päätöksen osalta aloitteellisuus sen suhteen, ettei valtioneuvosto laita sitä täytäntöön ja päätöksen korjaaminen taikka toimenpiteet asiavirheen korjaamiseksi. Kyseeseen voi tulla myös perustuslain 113 §:ssä säädetyn ilmoituksen tekeminen eduskunnalle tasavallan presidentin rikosoikeudellisen vastuun toteuttamista varten tai valtioneuvoston jäsenten osalta perustuslain 115 §:n säädetyn ministerivastuuasiaa koskevan ilmoituksen tekeminen eduskunnan perustuslakivaliokunnalle. Kanteluiden käsittely on käytännössä merkittävä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden laillisuusvalvonnan keino.

Lisäksi oikeuskansleri tekee valtioneuvoston toimintaa koskevia tarkastuksia ja valvontakäyntejä valvontasuunnitelman perusteella. Valvontaa kohdennetaan suunnitelmallisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiin kohteisiin ja hankkeisiin. Valtioneuvoston valvonnassa oikeuskanslerin valvontasuunnitelmassa otetaan erityisesti huomioon myös hyvän lainvalmistelutavan valvonnan ja edistämisen tarpeet sekä hallituksen esitysten perustuslainmukaisuuden valvonnan tarpeet. Oikeuskansleri tekee myös oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n mukaisesti aloitteita säännösten ja määräysten muuttamiseksi ja kehittämiseksi.

Oikeuskanslerin tehtäviin ei kuulu valtioneuvoston jäsenen poliittista uskottavuutta tai hänen nauttimaansa luottamusta koskevien kysymysten arviointi.

Ennakollinen säädösvalvonta

Valtioneuvostovalvonnan huomattava painopistealue on ennakollinen säädösvalvonta (normi-kontrolli), jossa oikeuskansleri perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaisesti valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja edistää sitä sekä muutoinkin ennakoivalla ja ohjaavalla otteella edistää oikeuksien toteutumista.

Oikeuskanslerin harjoittamaa ennakollista säädösvalvontaa on ryhdytty merkittävästi kehittämään vuonna 2018. Oikeuskanslerin kertomuksesta vuodelta 2017 (K 4/2018 vp) antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta piti oikeuskanslerin harjoittaman ennakollisen säädösvalvonnan kehittämistä perusteltuna hyvän lainvalmistelun periaatteiden näkökulmasta. Lisäksi valiokunta totesi painottavansa säädösvalvonnan muotojen edelleen kehittämisen ja erityisesti valvonnan vaikuttavuuden merkitystä (PeVM 5/2018 vp, s. 3.). Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuoden 2018 kertomuksesta antamassaan mietinnössä (PeVM 16/2020 vp) valiokunta toisti kantansa ennakollisen säädösvalvonnan vaikuttavuudesta ja totesi käsityksensä, että lakiehdotusten aikaisempaa systemaattisempi ennakollinen tarkastaminen on hyvä lisä säädösvalvontaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on myös yksittäisten hallitusten esitysten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin yhteydessä korostanut oikeuskanslerin asemaa ennakollisessa normikontrollissa ja oikeuskanslerin kannanottojen noudattamista (PeVL 79/2018 vp s. 3).

Säädösehdotusten laillisuusvalvonnassa annetaan ennakollisia kannanottoja hallituksen esitysten ja asetusten antamisen oikeudellista edellytyksistä lainvalmisteluhankkeiden eri vaiheissa: lausunnot hallitusten esitysten lausuntokierroksella, ministeriön pyynnöstä annettavat kannanotot, esitysluonnoksen ennakkotarkastus ennen esittelylistan jakamista, esittelylistan tarkastus ja eduskunnan valiokunnille annettavat kirjalliset ja suulliset lausunnot. Säädösten valmisteluvastuu on kullakin ministeriöllä perustuslain 67 §:n 2 momentin ja 68 §:n mukaisesti. Säädösehdotusten laillisuusvalvonnassa huomioon otettavia näkökohtia ovat perustuslainmukaisuus ja perusoikeuksien toteutuminen sekä kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, Euroopan unionin oikeuden velvoitteet, valmisteluprosessi (erityisesti kuulemisen ja osallisuuden toteutuminen), eduskunnan tiedonsaantioikeus, oikeusjärjestyksen johdonmukaisuus sekä lainvalmisteluohjeiden eli hyvän lainvalmistelutavan noudattaminen. Esityksen ennakkotarkastus oikeuskanslerin aloitteesta on ministeriön pyynnöstä tapahtuvan ennakkotarkastuksen ohelle vuoden 2018 alussa käyttöön otettu uusi työmuoto. Asetusehdotuksia valvotaan puolestaan pääsääntöisesti esittelylistojen tarkastuksessa.

Oikeuskansleri valvoo lisäksi valtioneuvoston päätettäväksi tulevia ja hallituksen neuvottelussa olevia lainvalmistelua koskevia suunnitelmia ja päätöksiä (esimerkiksi lainsäädäntösuunnitelma ja hallituksen strateginen toimintasuunnitelma). Oikeuskanslerin ennakollinen valvonta kohdistuu ehdotuksiin kokonaisuutena mutta yksi tärkeä osa-alue on säätämisjärjestysperusteluiden valvonta ja sen arvioiminen, että hallitus pyytää säätämisjärjestysperusteluissa perustuslakivaliokunnan käsittelyä niissä ehdotuksissa, joissa se perustuslakivaliokunnalle säädetyin valtiosääntöisen tehtävän kannalta on perusteltua.

Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonta

Oikeuskanslerin tehtävänä oleva viranomaistoimintaan ja julkista tehtävää hoitaviin sekä tuomiovaltaan kohdistuva laillisuusvalvonta on käytännössä jälkikäteistä. Valvonnan keinoja ovat kanteluiden käsittely, tarkastukset, omat aloitteet, rangaistustuomioiden tarkastaminen sekä pe-

rustuslain 110 §:ssä tarkoitettu tuomareiden virkasyytteiden nostaminen sekä muiden virkasyyt-teasioiden käsittely. Uusi laki syyttäjälaitoksesta (32/2019) lisää oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tulevien virkasyyt-teasioiden määrää. Syyttäjälaitoksesta annetun lain 27 §:n 2 momentin mukaan valtiosyyttäjää, johtavaa aluesyyttäjää, erikoissyyttäjää, aluesyyttäjää ja apulaissyyttäjää virkarikoksesta syyttää joko oikeuskansleri tai oikeusasiamies tai näiden määräämä syyttäjä ja saman pykälän 1 momentin mukaan valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän virkasyytteessä syyttäjänä toimii aina oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies ovat sopineet valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 3 §:stä ilmenevän periaatteen nojalla, että poliisin ilmoitukset syyttäjien mahdollisista virkarikoksasioista toimitetaan ensisijaisesti valtioneuvoston oikeuskanslerille.

Kantelut ovat työmäärän ja kattavuuden perusteella merkittävin viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnan muoto. Oikeuskanslerille tuli vuonna 2019 vireille kaikkiaan 2130 kantelua. Rangaistustuomioita tarkastettiin vuonna 2019 yhteensä 8329 kpl ja lisäksi käsiteltiin 55 poliisin, syyttävaviranomaisen ja tuomioistuinten oikeuskanslerille ilmoittamaa tuomareiden virkarikossasiaa. Vuonna 2019 keskeisiä laillisuusvalvontaseuraamusten kohderyhmiä olivat yleiset tuomioistuimet, valtioneuvosto ja ministeriöt, työviranomaiset, poliisi, kunnallisviranomaiset ja sosiaalihuolto. Laillisuusvalvonnassa avattiin vuonna 2019 omia aloitteita 33 kpl. Suuri osa omista aloitteista tulee vireille valtioneuvostovalvonnassa tai kanteluiden käsittelyssä tehtyjen havaintojen perusteella. Lisäksi oikeuskansleri on muutaman vuoden tauon jälkeen käynnistänyt uudelleen järjestelmällisen tarkastustoiminnan, jossa paneudutaan valikoituihin teemakokonaisuuksiin (ks. K 4/2018 vp, s. 24–28, apulaisoikeuskanslerin puheenvuoro 15.10.2018).

Oikeuskanslerin tarkastustoiminta perustuu valvontasuunnitelmaan. Valvontasuunnitelman samoin kuin oikeuskanslerin omien aloitteiden käynnistämisen lähtökohtana on perus- ja ihmis-oikeuksien toteutumisen varmistamisen tarpeet. Tarkastuksissa ja oma-aloitteisessa valvonnassa pyritään kiinnittämään huomiota seikkoihin, jotka voivat muodostua ongelmiksi tai esteiksi perusoikeuksien tai muiden oikeuksien toteutumiselle. Tällaisia ovat esimerkiksi oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n tarkoittamalla tavalla puutteellinen tai ristiriitainen lainsäädäntö, puutteellinen ministeriön ohjaus, ongelmat hallinnonalojen ja viranomaisten johtamisessa ja resursoinnissa sekä tietojärjestelmät. Oikeuskanslerin harjoittamassa viranomaistoiminnan valvonnassa painottuvat nimenomaan rakenteelliset näkökulmat, kuten lainsäädännön soveltamisen yleisen johdonmukaisuuden sekä osallistumisoikeuksien ja vaikuttamismahdollisuuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisen edellytysten valvonta.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 3 momentin mukaan oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomiot. Vuodesta 2020 alkaen tarkastettavat tuomiot haetaan Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämästä rikostuomioiden tietojärjestelmästä (Ritu), johon oikeuskanslerinvirasto on saanut teknisen käyttöyhteyden. Tämä mahdollistaa tarkastustoiminnan aiempaa paremman kohdentamisen siinä ja tuomioistuimiin kohdistuvassa muussa laillisuusvalvonnassa saadun tiedon perusteella. Tarkastuksen perusteella on mahdollista havaita yksittäisissä tuomioissa esiintyviä mahdollisia virheitä ja eräitä systeemivirheitä. Havaittu virhe saattaa oikeuskanslerin käytettävissä olevien tavanomaisten keinojen (kuten huomautus ja käsityksen antaminen) ohella antaa myös aiheen tuomion purkamista koskevan esityksen tekemiseen korkeimmalle oikeudelle. Vastaavaa rangaistustuomioiden valvontaa ei ole erikseen säädetty oikeusasiamiehen tehtäväksi.

Tuomioistuinlain 3 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan hovioikeuden on laadittava käräjäoikeuden valvonnan yhteydessä havaitsemistaan asioista kertomus, joka on toimitettava tiedoksi oikeuskanslerille ja oikeusasiamiehelle. Hovioikeuden on lisäksi ilmoitettava oikeuskanslerille tie-

toonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Ilmoitukset ovat johtaneet pääsääntöisesti joko virkasyytteen nostamiseen tai huomautuksen antamiseen alioikeustuomarille. Lisäksi oikeuskansleri on tuomarien virkarikosasioiden erityissyyttäjänä pyytänyt poliisia ilmoittamaan sille kaikista poliisin tutkittavaksi tulleista rikoksista, joissa on kyse tuomarin epäilystä lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa (OK:n päätös 17.4.2014 dnro OKV/6/50/2014). Myös syyttäjiin kohdistuu vastaava ilmoitusvelvollisuus oman toimintansa osalta (valtakunnansyyttäjän yleinen ohje VKS:2015:1).

Asianajajien ja oikeusavustajien valvonta

Oikeuskansleri valvoo, että asianajajia, julkisia oikeusavustajia ja luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskeva valvontajärjestelmä toimii lainmukaisesti ja että oikeusturva toteutuu tässä järjestelmässä. Mainitussa tarkoituksessa oikeuskansleri kohdistaa laillisuusvalvontaa oikeudenkäyntiavustajalautakunnan ja Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan toimintaan. Oikeuskansleri tarkastaa näiden lautakuntien tekemät ratkaisut. Oikeuskansleri voi myös panna vireille valvonta-asian valvontalautakunnassa esimerkiksi kantelun perusteella. Hovioikeus myös pyytää oikeuskanslerilta lausumaa sen käsiteltäväksi tulevilla asianajajia koskevissa asioissa. Asianajajiin ja oikeusavustajiin kohdistuvien valvonta-asioiden määrä on ollut kasvussa. Vuonna 2019 oikeuskanslerinvirastossa tuli vireille 738 valvonta-asiaa.

Asianajajien ja oikeusavustajien valvonnassa on kyse oikeuskanslerin erityisestä tehtävästä. Tämä valvontatehtävä ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Julkiset oikeusavustajat ovat myös virkamiehiä, joten tältä osin oikeusasiamiehellä on kuitenkin valvontavaltaa.

2.2 Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta ja erityistehtävät

Yleiskuva

Perussäännökset oikeusasiamiehen tehtävistä ja toiminnasta ovat perustuslaissa ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa. Perustuslain 38 §:n 1 momentin mukaan eduskunta valitsee neljän vuoden toimikaudeksi oikeusasiamiehen sekä kaksi apulaisoikeusasiamiestä, joiden tulee olla etevä laintuntijoita. Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet eivät ole virkamiehiä eikä heihin siten sovelleta eduskunnan virkamiehistä annettua lakia (1197/2003). Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamiehellä on lisäksi eräitä laissa säädettyjä erityistehtäviä. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 1 a luvussa on säädetty oikeusasiamiehestä kidutuksen vastaisena kansallisenä valvontaelimenä. Mainitun lain 3 a luvussa säädetään puolestaan Ihmisoikeuskeskuksesta, joka toimii perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä varten oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä. Lisäksi lain 3 b luvussa oikeusasiamiehen, Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan tehtäväksi säädetään vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen, suojele ja seuranta.

Oikeusasiamiehen toimintamuotoja ovat eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 2–5 §:n mukaisesti kanteluiden käsittely, omat aloitteet ja tarkastukset. Oikeusasiamiehellä on rajoitukseton tiedonsaantioikeus ja syyttäjän valtuudet toimivaltaansa kuuluvassa asiassa, ja oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisi- tai esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

Oikeusasiamiehellä on valtioneuvoston ja tasavallan presidentin laillisuusvalvonnassa oikeuskanslerin kanssa rinnakkainen toimivalta ja läsnäolo-oikeus valtioneuvoston istunnoissa ja presidentin esittelyissä, mutta käytännössä oikeusasiamiehen osallistuminen on poikkeuksellista. Oikeusasiamies myös käsittelee valtioneuvoston toimintaan liittyviä kanteluita. Oikeusasiamies osallistuu säädösvalvontaan erityisesti antamalla lausuntoja ja tekemällä lainsäädäntöaloitteita. Pääasiallisesti valtioneuvostovalvonta ja siihen kuuluva ennakollinen säädösvalvonta on kuitenkin käytännössä oikeuskanslerin toiminta-aluetta.

Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonta

Oikeusasiamiehen tehtävänä oleva viranomaistoimintaan ja julkista tehtävää hoitaviin sekä tuomiovaltaan kohdistuva laillisuusvalvonta on pääosin jälkikäteistä. Valvonnan keinoja ovat kanteluiden käsittely, tarkastukset, omat aloitteet, lausunnot sekä perustuslain 110 §:ssä tarkoitetut virkasyyteasiat. Oikeusasiamiehen valvonnassa korostuu yksilön oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen edistäminen, ja valvontaa kohdennetaan myös muiden valvovien viranomaisten toimintaan ja ohjaukseen (ns. valvonnan valvonta).

Kantelut ovat työmäärän ja kattavuuden perusteella oikeusasiamiehen merkittävin viranomais-toiminnan laillisuusvalvonnan muoto. Oikeusasiamies käsittelee noin kolminkertaisen määrän kanteluita oikeuskansleriin verrattuna. Oikeusasiamies sai vuonna 2019 kaikkiaan 6 267 kantelua (6192 vuonna 2017 ja 5561 vuonna 2018). Suurimmat kantelumäärät kohdistuvat sosiaalihuoltoon, poliisiin ja terveyteen. Rikosseuraamusalaa, ulosottoa, työvoimahallintoa, opetusviranomaisia ja sosiaalivakuutusta koskevat asiaryhmät ovat myös suuria.

Oikeusasiamies ottaa omina aloitteina tutkittavakseen erityisesti sellaisia kysymyksiä, jotka ovat herkkiä perusoikeuksien kannalta ja joilla on yksittäistapauksia yleisempää merkitystä. Merkittävä osa omista aloitteista otetaan tarkastusten yhteydessä tehtyjen havaintojen perusteella. Vuonna 2019 uusia omia aloitteita otettiin 95.

Oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johti 871 kanteluasiaa ja 47 omaa aloitetta. Toimenpiteisiin sisältyi 50 esitystä, joista suurin osa tehtiin lain säännösten tai määräysten kehittämiseksi (26) tai loukkauksen hyvittämiseksi (15) ja muut virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi taikka sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseksi.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa korostuvat tarkastukset, joita tehdään vuosittain 100-150 (104 vuonna 2019). Tarkastukset vievät noin 10 % oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaresursseista. Osa tarkastuksista tehdään perinteisinä tarkastuksina tai perehtymiskäynteinä. Suurin osa oikeusasiamiehen tarkastuksista tehdään suljettuihin laitoksiin, jolloin tarkastusten luonne on huomattavan erilainen. Kansallisena valvontaelimenä oikeusasiamiehen tehtävänä on ennaltaehkäistä huonoa kohtelua myös muin kuin oikeudellisin menetelmin, ja tarkastuksilla käytetään myös ulkopuolisia asiantuntijoita. Perinteisistä tarkastuksista eroavia tarkastuksia tehdään myös osana oikeusasiamiehelle kuuluvia muita erityistehtäviä eli liittyen lasten, vanhusten, vammaisten henkilöiden ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksien valvomiseen; myös näissä on mukana oikeudenloukkausten ehkäisemisen näkökulma.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta-asioita ovat myös lausunnot, joita annetaan ennakollisesti, yleensä ministeriöille ja eduskunnan valiokunnille. Oikeusasiamies sai vuonna 2019 82 lausuntopyyntöä. Oikeusasiamiehen lausunnoissa korostuvat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, säätämisyjärjestykseen, ehdotettujen säädösten vaikutusten arviointiin sekä lainsäädäntötekniisiin seikkoihin liittyvät näkökohdat. Oikeusasiamiehen lausunnoissa keskitytään myös oikeusasiamiehen erityistehtävien ja tarkastusten kannalta relevantteihin ja niiden kautta saatuihin näkökulmiin.

Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio

Oikeusasiamies on osa Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota. Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta perustettiin oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen erityisesti sen vuoksi, että näin muodostuva kokonaisuus täyttäisi mahdollisimman hyvin YK:n vuonna 1993 hyväksymien ns. Pariisin periaatteiden kansallisille ihmisoikeusinstituutioille asettamat vaatimukset. Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden tulee hakea ns. akkreditaatiota YK:n kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden maailmanlaajuiselta verkostolta (Global Alliance of National Human Rights Institutions eli GANHRI). Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio sai vuonna 2014 A-statusen. A-status uusittiin vuonna 2019, mikä osoittaa instituution täyttävän täysin Pariisin periaatteet. A-statusen saaneilla ihmisoikeusinstituutioilla on puheoikeus YK:n ihmisoikeusneuvostossa ja äänioikeus GANHRI:ssa.

Ihmisoikeuskeskus on hallinnollisesti osa oikeusasiamiehen kansliaa mutta toiminnallisesti itsenäinen ja riippumaton. Oikeusasiamies nimittää Ihmisoikeuskeskuksen johtajan neljän vuoden toimikaudeksi saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton. Ihmisoikeuskeskuksen tehtäviin kuuluu edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja lisätä eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Sen tehtäviin kuuluu perus- ja ihmisoikeuksia koskeva tiedotus, kasvatus, koulutus ja tutkimus sekä selvitysten laatiminen, aloitteiden tekeminen ja lausuntojen antaminen perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteutumiseksi. Ihmisoikeuskeskus osallistuu myös perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön.

Ihmisoikeuskeskuksella on ihmisoikeusvaltuuskunta, jonka oikeusasiamies asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunta koostuu kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajista. Valtuuskunnassa on tällä hetkellä 38 ihmisoikeusalan asiantuntemusta edustavaa jäsentä, joista suuri osa on tutkijoita ja erilaisissa kansalaisjärjestöissä toimivia henkilöitä, mutta valtuuskuntaan kuuluvat myös muun muassa ylimpien laillisuusvalvojien edustajat ja kaikki erityisvaltuutetut sekä Saamelaiskäräjien edustaja. Ihmisoikeusvaltuuskunta toimii perusoikeus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä ja käsittelee laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perusoikeus- ja ihmisoikeusasioita.

Oikeusasiamies huolehtii yksittäisten asioiden tutkinnasta ja tarkastusten toimittamisesta. Ihmisoikeuskeskus yleisistä perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtävistä ja ihmisoikeusvaltuuskunta on eri toimijoiden yhteistyöelin. Tämä instituutiorakenne on osoittautunut sopivan hyvin vammaisten henkilöiden, vanhusten sekä muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien edistämiseen ja valvontaan. Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituution tehtävät liittyvät siten laaja-alaisesti perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan ja edistämiseen.

Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin (OPCAT)

Oikeusasiamies on YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukainen kansallinen valvontaelin (NPM, National Preventive Mechanism). Kansallisen valvontaelimen tehtävänä on tehdä tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Valinnaisen pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluvat paitsi vankilat, poliisilaitokset ja tutkintavankilat, myös esimerkiksi ulkomaalaisten säilöönottoyksiköt, psykiatriset sairaalat, koulukodit, lastensuojelulaitokset sekä tietyin edellytyksin vanhusten ja kehitysvammaisten hoitopaikat ja asumisyksiköt.

Kansallisena valvontaelimenä oikeusasiamiehen toimivalta on jonkin verran laajempi kuin muussa laillisuusvalvonnassa. Perustuslain mukaan oikeusasiamiehen toimivalta ulottuu yksityisiin tahoihin vain siinä tapauksessa, että ne hoitavat julkista tehtävää. Kansallisen valvontaelimen toimivalta puolestaan ulottuu myös muihin yksityisiin, jotka ylläpitävät toimipaikkoja, joissa voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä viranomaisen määräyksestä, kehotuksesta, suostumuksella tai myötävaikutuksella. Tämän määritelmän piiriin voivat kuulua esimerkiksi vapautensa menettäneiden henkilöiden säilytystilat laivoilla tai eräiden yleisötilaisuuksien yhteydessä sekä yksityisten hallinnassa tai omistuksessa olevat lentokoneet tai muut liikennevälineet, joilla kuljetetaan vapautensa menettäneitä henkilöitä.

OPCAT-pöytäkirja on tuonut useita uusia piirteitä oikeusasiamiehen suljettuihin laitoksiin jo aiemmin kohdistamaan tarkastustoimintaan. Kansallisen valvontaelimen tarkastuskäynnit ovat korostetusti ennalta estäviä ja riskiperustaisia. Suurin osa kansallisen valvontaelimen tarkastuksista on ennalta ilmoittamattomia, ja niitä tehdään myös iltaisin ja viikonloppuisin. Vuonna 2019 kansallinen valvontaelin teki 60 tarkastuskäyntiä, ja niistä 45 oli ennalta ilmoittamattomia.

Kansallisen valvontaelimen tarkastuksilla kiinnitetään erityistä huomiota vapautensa menettäneiden haastatteluihin. Kohteissa pyritään löytämään haastatteluihin kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia, kuten ulkomaalaisia henkilöitä. Kansalliselle valvontaelimelle tietoja antaneelle henkilölle on laissa säädetty immuniteetti, jonka mukaan hänelle ei saa määrätä rangaistusta tai muuta seuraamusta tietojen antamisen perusteella riippumatta siitä, ovatko annetut tiedot oikeita vai vääriä.

Kansallisena valvontaelimenä oikeusasiamies voi käyttää tarkastuksissa apunaan ulkopuolisia asiantuntijoita. Tällä hetkellä käytettävissä on 12 ulkopuolista terveydenhuollon alan asiantuntijaa psykiatrian, nuorisopsykiatrian, vanhuspsykiatrian, oikeuspsykiatrian, geriatrian ja kehitysvammalääketieteen alalta. Lisäksi käytettävissä on viisi perehdytettyä kokemusasiantuntijaa. Näiden lisäksi käytettävissä on kolme ulkopuolista asiantuntijaa Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnan alaisuudessa toimivasta vammaisten ihmisoikeuskomiteasta (VIOK, vammaisjaosto).

Kansallinen valvontaelin antaa toiminnastaan vuosittain raportin kidutuksen vastaisen komitean alakomitealle (SPT, Subcommittee on Prevention of Torture), joka tekee myös itse tarkastuskäyntejä sopimusvaltioiden säilytystiloihin, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. Raportti julkaistaan myös osana oikeusasiamiehen kertomusta.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien valvonta

Oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta toimivat yhdessä YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen mukaisena rakenteena, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata sopimuksessa taattujen oikeuksien toteutumista. Yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvat myös esimerkiksi muistisairaat vanhukset ja psykiatriset potilaat. Vammaisyleissopimuksen tarkoituksena on taata vammaisille henkilöille kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää heidän ihmisarvon kunnioittamista. Sopimuksen johtavia periaatteita ovat syrjäntäkielto, esteettömyys ja saavutettavuus. Yleissopimuksessa korostetaan vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta ja mahdollisuutta osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon.

Oikeusasiamies suojelee, edistää ja seuraa yleissopimuksen täytäntöönpanoa oman toimivaltansa puitteissa. Oikeusasiamiehen vammaisopimuksen mukaista tehtävää tukee kansallisena

valvontaelimenä toimiminen, sillä osa vammaisten henkilöiden asumisyksiköistä kuuluu OP-CATin piiriin. Oikeusasiamies myös osallistaa vammaisia henkilöitä tarkastustoimintaansa käyttämällä niissä asiantuntijoina ihmisoikeusvaltuuskunnan vammaisjaoston jäseniä.

Vammaisten henkilöiden oikeuksista on muodostettu oikeusasiamiehen kansliassa oma asiaryhmänsä. Uudesta asiaryhmästä on muodostunut suuri: vuonna 2019 kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin 281. Vammaisyleissopimusten mukaisesti tehtäviin liittyy kansainvälistä yhteistoimintaa, koulutusta ja tiedonvaihtoa, jotka tukevat oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen toimintaa vammaisten henkilöiden oikeuksien valvonnassa ja edistämisessä.

Lasten oikeudet

Oikeusasiamiehellä on käytännössä erityistehtävä lapsen oikeuksien valvonnassa, vaikka tätä tehtävää ei ole mainittu perustuslaissa tai eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa. Lapsen oikeuksia koskeva valvonta tuli omana asiaryhmänään toisen apulaisoikeusasiamiehen tehtäväksi vuonna 1998 (ks. PeVM 5/1997 vp ja HE 129/1997 vp). Oikeusasiamiehen ja lapsiasiavaltuutetun katsotaan yhdessä muodostavan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisen kansallisen valvonnan. Lapsiasiavaltuutetun tehtävä painottuu yleisen tason vaikuttamiseen, kun taas jälkikäteinen yksittäistapausten valvonta, mukaan lukien kanteluiden käsittely, kuuluu oikeusasiamiehelle (ks. HE 163/2004 vp). Lapsen oikeuksia koskevat asiat liittyvät muun muassa lastensuojeluun, riitoihin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta tai elatuksesta, lapsikaappauksiin ja adoptiomenettelyyn. Lapsen oikeuksien näkökulmaa pidetään esillä kaikissa muissakin asioissa niin sanotulla läpäisyperiaatteella. Vuonna 2019 ratkaistiin 514 lapsen oikeuksia koskevaa asiaa. Myös Ihmisoikeuskeskus edistää lapsen oikeuksien toteutumista lakisääteisten tehtäviensä mukaisesti.

Salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelutoiminnan valvonta

Pakkokeinolaissa, poliisilaissa (872/2011), rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa (623/2015) sekä sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa (255/2014) sisäministeriölle, valtiovarainministeriölle ja puolustusministeriölle on asetettu velvollisuus antaa oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus niiden toimintaan liittyvistä salaisista tiedonhankinta- ja pakkokeinoista. Velvollisuus vastaavan kertomukseen antamiseen asianomaiselle ministeriölle on säädetty myös esitutkintaviranomaiselle esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (851/2018). Ministeriöiden on puolestaan toimitettava nämä kertomukset oikeusasiamiehelle.

Salaisesta tiedonhankinnasta tulee varsin harvoin kanteluita, koska toiminta tapahtuu sen kohteilta salassa. Salaiseen tiedonhankintaan kohdistetaan tarkastustoimintaa ja omia aloitteita. Vuosittain tehdään muun ohella poliisilaitostarkastuksia, joiden yhteydessä tarkastetaan otanta telekuuntelu- ja -valvontahakemuksista sekä päätökset teknisestä tarkkailusta. Lisäksi toisinaan on käyty tuomioistuimissa keskustelemassa salaisten keinojen käsittelystä. Oikeusasiamiehen toiminnassa on keskitytty niin sanottuun valvonnan valvontaan eli siihen, että salaisia tiedonhankintakeinoja käyttävien viranomaisten sisäinen laillisuusvalvonta toimisi mahdollisimman hyvin.

Myös tiedustelutoimintaa koskeviin lakeihin sisältyy velvoitteita raportoida toiminnasta oikeusasiamiehelle. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) 19 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu antaa vuosittain eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan. Lisäksi siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa laeissa sisäministeriölle ja puolustusministeriölle on säädetty velvollisuus antaa oikeusasiamiehelle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle vuosittain tiedustelumenetelmiä koskeva kertomus.

Todistajansuojelu

Sisäministeriö toimittaa oikeusasiamiehelle todistajansuojeluohjelmasta annetun lain (88/2015) 14 §:n 3 momentin perusteella vuosittain kertomuksen lain nojalla tehdyistä päätöksistä ja toimenpiteistä.

Voimassa olevan tehtävienjakolain mukaiset tehtävät

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin työnjaon näkökulmasta oikeusasiamiehen erityistehtäviä ovat myös ne asiat, jotka voimassa olevan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain mukaan kuuluvat ensisijaisesti oikeusasiamiehen ratkaistaviksi.

2.3 Nykytilan arviointi

Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies toimivat toisiinsa nähden rinnasteisina viranomaisina ja harjoittavat kumpikin perustuslaissa säädetyn itsenäisen toimivaltansa perusteella ylintä laillisuusvalvontaa. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat kehittyneet vahvoiksi ja riippumattomiksi, kansallisesti ja kansainvälisesti arvostetuiksi toimijoiksi.

Yhteiskunnassa, oikeusjärjestyksessä ja kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ovat kuitenkin asettaneet uudenlaisia vaatimuksia ylimmän laillisuusvalvonnan tehokkuudelle ja toimivuudelle sekä johtaneet yhä laajemmin valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien ja erityisasiantuntemuksen tosiasialliseen eriytymiseen. Myös perinteisen laillisuusvalvonnan kohteena olevan oikeusjärjestyksen sisältö tarkentuu ja usein monimutkaistuu yhteiskunnan kehittyessä. Yhä useammin oikeusjärjestyksen keskeiset osat pohjautuvat suoraan tai välillisesti kansainvälisiin sopimuksiin tai muihin rajat ylittäviin velvoitteisiin kuten EU-oikeuteen. Kotimaisen ja kansainvälisen oikeuden erottaminen on aikaisempaa vaikeampaa. Tämä vaatii laillisuusvalvonnalta yhä syvempää perehtyneisyyttä, mikä puolestaan edellyttää erikoistumista.

Laillisuusvalvonta on viime vuosikymmenen aikana kehittynyt ennakoivampaan suuntaan, mikä tarkoittaa, että laillisuusvalvojat pyrkivät havaitsemaan aikaisempaa enemmän sellaisia kehityssuuntia, jotka vaarantavat viranomaisten toiminnan ja julkisten tehtävien hoidon lainmukaisuutta erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Kysymys on sen turvaamisesta, että perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat valvottavan toiminnan tuloksena eikä vain siitä, tapahtuuko toiminnassa lainvastaista menettelyä. Esimerkkinä tällaisesta toiminnasta ovat oikeusasiamiehen suljettuihin laitoksiin tekemät tarkastukset, joissa pyritään varmistamaan toiminnan asianmukaisuus ja tuloksellisuus laitoksiin sijoitettujen henkilöiden kannalta eikä vain havaitsemaan mahdollisia säännösten vastaisuuksia. Vastaavasti oikeuskanslerin harjoittamassa säädösvalmistelun valvonnassa on alettu yhä enemmän korostaa sitä, että valmistelussa otetaan riittävästi huomioon valmisteltavien säädösten vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Ylimmän laillisuusvalvonnan tulee kyetä myös uudenlaisissa ongelmatilanteissa mahdollisimman tehokkaasti ylläpitämään ja edistämään demokraattista, laajoille osallistumisoikeuksille ja osallisuudelle sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiselle perustuvaa oikeusvaltiota. Tavoitteena tulee olla myös ylimpien laillisuusvalvojien voimavarojen käytön tehostaminen päällekkäistä työtä vähentämällä ja henkilöstön erikoistumismahdollisuuksia lisäämällä.

2.3.1 Säädösperusteisen tehtävienjaon vanhentuneisuus ja katvealueet

Erityistehtäviin, erikoistumisalueisiin ja painotuksiin kytkeytyvät ongelmat

Voimassa olevassa tehtävienjakolaissa ei ole otettu kattavasti huomioon perustuslakiin ja tavaliseen lainsäädäntöön sekä kansainvälisiin sopimuksiin perustuvia oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin erityistehtäviä. Laissa ei ole myöskään tunnistettu niitä tosiasiallisia erikoistumisalueita ja laillisuusvalvonnan käytännön suuntautumiseen liittyviä näkökulmaeroja, joita on muodostunut oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toiminnassa. Näin tehtävienjakolaki ei myöskään luo enää riittävää pohjaa kummankin ylimmän laillisuusvalvojan hieman erilaisen osaamisen kehittämiseksi ja mahdollisimman tehokkaalle hyödyntämiselle.

Oikeusasiamiehen tehtävässä on voimassa oleva tehtävienjakolaki huomioon ottaen painottunut erityisesti vapautensa menettäneiden henkilöiden oikeuksien valvonta. Tätä erikoistumista ovat lisänneet kansainvälisiin sopimuksiin perustuvat oikeusasiamiehen uudet erityistehtävät (OP-CAT ja vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen mukainen tehtävä), jotka eivät sisälly tehtävienjakolakiin. Voimassa olevasta tehtävienjakolaista ei käy ilmi myöskään oikeusasiamiehen tosiasiallinen erikoistuminen muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöryhmien, kuten lasten ja vanhusten, oikeuksien toteutumisen valvontaan. Tehtävienjakolakiä säädettyä ei arvioitu esimerkiksi sitä, olisiko sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden valvonnassa perusteltua jakaa tehtäviä erilaisen näkökulman perusteella. Oikeuskanslerin valvontaa on tällä sektorilla jo pidemmän aikaa pyritty kohdentamaan rakenteellisiin kysymyksiin, ministeriön ohjausotteeseen ja lainvalmisteluun. Tehtävienjakolaista eivät ilmene myöskään salaiseen tiedonhankintaan ja tiedustelutoiminnan valvontaan kohdistuvat oikeusasiamiehelle muussa lainsäädännössä säädetty valvontatehtävät.

Tehtävienjakolaissa omaksuttu sääntelymalli, jonka mukaan vain oikeuskansleri vapautetaan tiettyjen asiaryhmien asioiden käsittelystä heijastaa heikosti oikeuskanslerin valvontatoiminnan painotuksia ja erikoistumista. Tehtävienjakolaista ei ilmene esimerkiksi oikeuskanslerin perustuslakiin perustuva erityisasema valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuusvalvonnassa.

Tehtävienjakolaista ei käy myöskään ilmi oikeuskanslerin tehtävä ennakkolisessä säädösvalvonnassa, jota perustuslakivaliokunta on etenkin viimeaikaisessa käytännössään pitänyt tärkeänä (PeVM 5/2018 vp, PeVL 79/2018 vp). Oikeuskansleri palvelee monella tavoin myös eduskuntaa lainsäädännön valmistelussa ja sen valvonnassa sekä toimii myös juhlamuotoisena kansanedustajien valtakirjojen tarkastajana. Tämä oikeuskanslerin rooli eduskuntaan nähden ei kuitenkaan ilmene valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa. Asianajajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien laillisuusvalvonta ei puolestaan kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan eikä siten tehtävienjakolain soveltamisalaan. Osin näistä erityistehtävistä johtuen oikeusturvaan, oikeudenkäyntiin ja asianajoon liittyvät kysymykset ovat painottuneet oikeuskanslerinviraston osaamisessa.

Tulevaisuuden tarpeisiin vastaaminen

Voimassa olevan tehtävienjakolain voidaan arvioida vastaavan varsin heikosti ylimmän laillisuusvalvonnan tulevaisuuden tarpeisiin. Laillisuusvalvonnan kehitys ilmentää eräänlaista kaksijakoisuutta: yhtäältä tarvitaan aikaisempaa enemmän erikoistumista ja toisaalta samanaikaisesti kasvaa yleisen osaamisen sekä yleisen ja erikoisosaamisen tasapainottamisen merkitys. Tehtävienjakolain mukainen työnjako ja yhteistyö ei kaikilta osin perustu tarkoituksenmukaiselle erikoisosaamisen kokoamiselle ja hyödyntämiselle eikä sääntelyssä ole otettu huomioon

tarvetta yleiselle laillisuusvalvonnan osaamiselle. Ongelmana on myös se, että ylimmän laillisuusvalvonnan resurssit ovat laajaan tehtäväkenttään sekä nykyisiin ja tuleviin osaamisvaatimuksiin nähden varsin niukat.

Tarve eri perus- ja ihmisoikeuksien keskinäiseen punnintaan on lisännyt laillisuusvalvonnan vaativuutta. Oikeuden ja yhteiskunnan kansainvälistyminen ja kansainväliset ilmiöt lisäävät osaltaan tarvetta tiettyihin näkökulmiin ja sektoreihin painottuvaan laillisuusvalvontaan, mutta samalla syntyy yleiseen oikeudelliseen osaamiseen ja tasapainon varmistamiseen liittyviä tarpeita. Uusia kansainvälisiä yleissopimuksia on nähtävissä muun muassa uuden teknologian kysymyksissä ja ympäristöasioissa. Kotimaisen ja kansainvälisen oikeuden erottaminen on entistä vaikeampaa muun ohella siksi, että Euroopan unionin oikeutta, kansallista oikeutta ja kansainvälisiä sopimuksia sovelletaan yhä enemmän rinnakkain. Tämä heijastuu myös eri perusoikeuksien välisiin suhteisiin: esimerkiksi henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen tasapainotus tapahtuu yhä vahvemmin Euroopan unionin oikeuden pohjalta.

Ylimpien laillisuusvalvojien asemaa tukee vankan perinteen sekä perustuslain säännösten lisäksi molempien rooli yleisinä laillisuusvalvojina. Ylimmässä laillisuusvalvonnassa ja sen sääntelyssä ei ole riittävästi otettu huomioon kaikkia yhteiskunnallisesti merkittäviä uusia erikoistumisen, tasapainottamisen ja yleisen osaamisen alueita. Laillisuusvalvonnan uudenlaisia osaamisvaatimuksia kohdistuu esimerkiksi julkisen hallinnon automatisoinnin kehittämisen oikeudelliseen arviointiin. Erityisiä laillisuusvalvontatarpeita liittyy esimerkiksi systemaattisen rakenteellisen korruption vastaisen toiminnan valvontaan samoin kuin ympäristöoikeuksien tasapainoiseen toteuttamiseen lainsäädännössä. Yhteiskuntakehitys näyttää vaativan näiltä osin nimenomaan ennakoivan laillisuusvalvonnan painotuksen lisäämistä. Tämän tyyppisissä kysymyksissä on myös molemmille laillisuusvalvojoille yhteisiä alueita.

Myös perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan ja edistämisen merkitys laillisuusvalvonnassa muodostuu jatkuvasti tärkeämmäksi. Molemmat laillisuusvalvojat valvovat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Ylimpien laillisuusvalvojien painotus ja näkökulma perus- ja ihmisoikeuksien laillisuusvalvonnassa on kuitenkin muodostunut jossain määrin erilaiseksi.

Oikeusasiamiehen kansliassa on enemmän tiettyihin yksilöiden oikeuksien alueisiin, kuten lapsi- ja vanhusasioihin, keskittyneitä esittelijöitä. Oikeusasiamiehen kanslian perusoikeus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa ja -osaamista on vahvistanut Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen sen yhteyteen. Ihmisoikeuskeskuksen tehtäviin kuuluva perus- ja ihmisoikeuksien yleinen edistäminen esimerkiksi koulutuksen, tutkimuksen ja viestinnän sekä seurannan ja kansainvälisen yhteistyön keinoin osaltaan tukee ja vahvistaa oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa. Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusnäkökulma ja -osaaminen on vahvistunut myös kansallisen ihmisoikeusinstituution yhteisten tehtävien myötä.

Oikeuskanslerinvirastossa on puolestaan alettu korostaa perusoikeus- ja ihmisoikeusvalvonnassa yhä enemmän näiden oikeuksien toteutumisen rakenteellisia kysymyksiä. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnan ja edistämisen yhdeksi keskeiseksi painopistealueeksi onkin muodostunut hallinnon laillisuusvalvonnan rinnalla lainsäädännön valmistelun valvonta. Oikeuskanslerin valtioneuvostovalvonta antaa myös mahdollisuuksia arvioida muun muassa julkisen talouden suunnitelmien ja talouspolitiikkapäätösten tosiasiallisesti merkittäviä perusoikeusvaikutuksia (ks. PeVL 19/2016 vp) ja varmistaa siten sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kansainvälisten valvontaelinten valtiolle asettamien velvoitteiden asianmukaista toteuttamista. Perusoikeus- ja ihmisoikeuskysyntäiset laillisuusvalvonnan painotukset ja kehittämistarpeet eivät heijastu voimassa olevasta tehtävienjakolaista.

2.3.2 Tehtävienjakoperusteiden tarkistamisen tarve

Uusien jakoperusteiden kehittäminen

Voimassa oleva tehtävienjakolaki perustuu yhtäältä oikeuskanslerin vapauttamiseen tiettyjen viranomaisten valvomisesta (ns. viranomaisperuste) ja toisaalta viranomaisten tiettyjen toimivaltuuksien käytön valvomisesta (ns. aiheperuste). Näitä jakoperusteita voidaan pitää edelleen pääosin toimivina. Koska esityksen tavoitteena on kuitenkin tehtävienjaon huomattava laajentaminen, jakoperusteiden käyttöalaa on tarkistettava ja otettava käyttöön lisäksi uudenlaisia, valvonnan näkökulmaan pohjautuvia jakoperusteita. Uudenlaisia jakoperusteita puoltaa sekin, että viranomaisperusteisen tehtävienjaon merkittävä laajentaminen olisi ongelmallista viranomaisrakenteen jatkuvasti kehittyessä sekä viranomaisten määrän ja nimien vaihtuessa. Myös ylimpien laillisuusvalvojien yleisen oikeudellisen osaamisen ja asiantuntemuksen säilyttämisen kannalta on tärkeää, että huomattava osa viranomaistoiminnasta kuuluisi molempien laillisuusvalvojien tehtäväkenttään.

Tehtävienjakoa ei toisaalta ole tarkoituksenmukaista toteuttaa esimerkiksi sellaisten viranomaisten osalta, joita koskevia kanteluita on niin vähän, ettei keskittamisestä ole odotettavissa selviä hyötyjä, jollei kysymys ole poikkeuksellista perehtymistä vaativasta laillisuusvalvonnasta.

Tehtävienjaon laajentaminen uusien aiheperusteiden nojalla

Tehtävien jakamisessa on syytä kiinnittää aikaisempaa laajemmin huomiota usealle eri viranomaiselle kuuluvien perustaltaan samankaltaisten toimivaltuuksien käytön valvomiseen. Esimerkiksi jo nykyisessä työnjaossa vapaudenriistoa koskevat kantelut yleensä suuntautuvat oikeusasiamiehelle. Tämä on osoittautunut toimivaksi menettelytavaksi, koska vapaudenriistoon liittyvät ongelmat ovat usein samankaltaisia vapaudenriiston perusteesta ja vapaudenriistosta huolehtivien viranomaisten eroista riippumatta. Merkitystä on perusteltua antaa myös sille, että jo nykyisen erikoistumisen synnyttämä ammattitaidon vahvistuminen toisen laillisuusvalvojan toiminnassa kyetään hyödyntämään. Tämä puoltaa oikeudelliselta perustaltaan samankaltaisten asioiden keskittämistä aikaisempaa laajemmin toiselle laillisuusvalvojalle.

Tehtävien jakaminen valvonnan näkökulman perusteella

Oikeuskanslerin toimintaa on jo pitkään eräiltä osin ohjannut valvonnan tietynlainen näkökulma. Valtioneuvoston säädösvalmistelun valvonta on hyvä esimerkki sellaisesta valvonnasta, jossa painopiste on viranomaisten tietynlaisessa toiminnassa eikä siinä, mistä viranomaisesta on kysymys. Pitkäaikainen säädösvalmistelun valvonta on tuonut oikeuskanslerinvirastolle selkeää erityisasiantuntemusta, jota oikeusasiamiehen kansliassa ei vastaavalla tavalla ole. Samankaltaista erikoistumista voisi odottaa kehittyvän, jos esimerkiksi ministeriöiden alaisiin viranomaisiin kohdistaman ohjauksen valvonta keskitettäisiin oikeuskanslerin tehtäväksi. Tämän vaihtoehdon käytettävyyttä rajoittaa kuitenkin se, että kantelut paljastavat usein ongelmia, joiden välittömät vaikutukset näkyvät tosiasiallista toimintaa harjoittavan viranomaisen toimenpiteiden puutteellisuutena tai virheellisyytenä, mutta joiden todellinen syy saattaa olla kysymyksessä olevan toiminnan riittämättömässä valvonnassa tai tarvittavien voimavarojen selvässä väärinarvioinnissa. Jälkimmäisissä tapauksissa laillisuusvalvontaa ei ole perusteltua kohdistaa vain varsinasta työsuoritusta tekeviin, vaan myös työn organisoinnista vastaaviin ylempiin viranomaisiin.

Eräänlainen näkökulman yhtäläisyys on kysymyksessä myös silloin, jos tehtävien jakamisen perusteena käytetään niitä yhteiskunnallisia ongelmia, joita valvottavalla tehtävällä pyritään ratkaisemaan. Esimerkiksi vammaisten ja lasten aseman turvaamisessa samoin kuin vanhusten hoidosta huolehtimisessa voi tulla ilmi samankaltaisia puutteita, joiden syiden ja vakavuuden arviointi vaatii erityistä asiantuntemusta. Myös eri vähemmistöjen oikeuksien ja aseman turvaamisessa voi esiintyä keskenään samankaltaisia ongelmia. Tämänkaltaista samaan näkökulmaan tai ongelmien samankaltaisuuteen perustuvaa tehtävienjakoa näyttäisi olevan aihetta laajentaa.

Kokonaan uudenlainen valvonnan näkökulmaan perustuva jakoperuste tarvitaan esimerkiksi terveellisen ympäristön turvaamiseen ja hallinnon automatisointiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan kehittämiseksi. Tällaisen laillisuusvalvonnan näkökulmana olisi kyettä valvomaan sellaisia yhteiskuntakehityksen synnyttämiä laajoja asiakokonaisuuksia, joiden valvonta perinteisin laillisuusvalvonnan menetelmin saattaa jäädä liian kapea-alaiseksi. Laillisuusvalvonnassa tarvitaan kokonaan uudenlaista tapaa suunnata valvontaa, kun tavoitteena on huolehtia oikeusturvasta ja viranomaisten toiminnan asianmukaisuudesta toiminnassa, jossa useat viranomaiset yhdessä vastaavat lain edellyttämän lopputuloksen saavuttamisesta. Tämänkaltaisen valvonta vaatii siinä määrin tehtävään erityisesti perehtyvää henkilöstä, ettei sen kohteena olevaa toimintaa ole tarkoituksenmukaista jättää kummankin laillisuusvalvojan tehtäväksi.

2.3.3 Viranomaisperusteisen tehtävienjaon tarkistaminen

Esitutkinta ja poliisitutkinta

Poliisia koskevista asioista oman asiaryhmänsä muodostaa esitutkintaan liittyvä laillisuusvalvonta, joka vaatii erityistä asiantuntemusta. Huomattava osa poliisiin kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta koskeekin poliisin toimintaa esitutkinnassa, joka on oma oikeudellinen kokonaisuus erityisine tulkintakysymyksineen. Vastaavanlaisia kysymyksiä voi lisäksi ilmetä poliisitutkinnassa sekä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen muunkin toiminnan yhteydessä. Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävienjakoa on siksi tarpeen tarkastella esitutkinnan, poliisitutkinnan ja edellä mainittujen viranomaisten muidenkin toimivaltuuksien käytön valvonnan osalta.

Esitutkinnassa tehtävät viranomaisen toimenpiteet kohdistuvat usein sellaisiin tulkinnanvaraisiin oikeuskysymyksiin, joiden ratkaisemisessa yhdenmukainen, johdonmukaisesti noudatettu ratkaisukäytäntö on erityisen tärkeää. Esitutkinnassa joudutaan tekemään pakkokeinojen käyttöön liittyvien ratkaisujen lisäksi myös muita vastaavan kaltaisia oikeudellisia ratkaisuja, ja käytännön tarve saada esitutkintaa yleisesti ohjaavia ratkaisuja on huomattava. Tuomioistuimessa esitutkintaa koskevat kysymykset tulevat harvoin esiin sellaisessa muodossa, joka johtaisi ennakkoratkaisun antamiseen. Riittävän asiantuntevalle, johdonmukaiselle ja nopealle laillisuusvalvonnan kautta annettavalle ohjaukselle on esitutkinnassa ilmeinen tarve. Nämä seikat puoltavat esitutkintaa koskevien asioiden keskittämistä.

Valmistelussa on ollut esillä vaihtoehto, että kaikki esitutkintaa koskevat asiat keskitettäisiin vain toiselle laillisuusvalvojalle. Tätä vaihtoa puoltaisi jaon selkeys. Näin laajalla keskittämällä olisi kuitenkin myös epäedullisia vaikutuksia. Erityisesti esitutkinnan toimittaminen sinänsä, ja varsinkin se, käynnistetäänkö esitutkinta, kytkeytyy usein muihin laillisuusvalvontasoihin tavalla, joka puoltaa täydellisestä tehtävienjaosta poikkeamista. Vaikka esitutkintaa koskevat tulkintakysymykset olisi huomattavilta osin tarkoituksenmukaista keskittää, keskittäminen ei ole kaikilta osin perusteltua.

Poliisilla ja muilla esitutkintaviranomaisilla on esitutkintaa toimittaessaan käytettävissä huomattavia toimivaltuuksia, kuten rikosprosessuaalisia pakkokeinoja, joiden käyttämisen tulisi

olla mahdollisimman yhtenäistä ja myös riittävästi valvottua. Vastaava vaatimus koskee esitutkintalain 4 luvussa säädettyjen esitutkintaperiaatteiden ja esitutkintaan osallistuvien oikeuksien noudattamista sekä lain 6–8 lukuihin sisältyviä läsnäoloa esitutkinnassa, esitutkintakuulustelua ja ryhmätunnistusta esitutkinnassa koskevien säännösten noudattamista. Niin pakkokeinojen käyttämisellä kuin esitutkintaperiaatteiden ja esitutkintaan osallistuvien oikeuksien kuin muidenkin edellä mainittujen velvoitteiden noudattamisella on huomattava merkitys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta ja perus- ja ihmisoikeuksilla on olennainen osuus asianomaisten säännösten tulkinnassa.

Pakkokeinojen käytön oikeellisuutta koskeva ratkaisu voidaan nykyisin eräiltä osin saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi, mutta laillisuusvalvonnan merkitys käytännön ohjaamisessa ja luomisessa on edelleenkin merkittävä sekä ohjauksen kattavuuden että sen nopeuden kannalta. Lisäksi monien muiden esitutkintaa koskevien velvollisuuksien oikea noudattaminen voi tulla tuomioistuimen arvioitavaksi vain rikosoikeudenkäynnin yhteydessä, mikä ei ole riittävän nopea ja joustava tapa tuottaa esitutkintaa ohjaavia tulkintoja. Laillisuusvalvonnalla on edelleen keskeinen tehtävä esitutkintaa koskevien velvollisuuksien ja toimivaltuuksien käytön ohjaamisessa.

Poliisi- ja tulliviranomaisille on säädetty merkittäviä toimivaltuuksia, joiden käytön valvonassa tulevat esiin samankaltaiset vaatimukset ja kysymykset kuin esitutkinnassa noudatettavien valtuuksien käytössä. Poliisin on poliisilain mukaan noudatettava lain mukaisia toimivaltuuksia käyttäessään paljolti samanlaisia periaatteita kuin esitutkinnassa, ja poliisilla on lain mukaan myös esimerkiksi kiinniottamisoikeus, oikeus paikan eristämiseen, oikeus väkijoukon hajottamiseen ja turvatarkastuksen suorittamiseen. Tullilaissa (304/2016) on säädetty muun muassa tulliviranomaisten oikeudesta tavarain ja asiakirjojen tarkastamiseen sekä tavarain pidättämiseen ja haltuun ottamiseen samoin kuin paikan eristämiseen ja liikkumisoikeuden rajoittamiseen sekä eräistä henkilöön kohdistuvista pakkokeinoista. Rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa säädetty toimivaltuudet ja niiden käyttämisessä noudatettavat velvollisuudet asiallisesti vastaavat muissa laeissa säädettyjä vastaavia oikeuksia ja velvollisuuksia. Rajavartiolaitoksella on rajavartiolain (578/2005) nojalla pitkälti vastaavanlaisia tehtäviä ja toimivaltuuksia kuin poliisi- ja tulliviranomaisilla.

Laillisuusvalvonnan merkitys on vielä korostuneempi poliisitutkinnan ja eräiden poliisi- ja tulliviranomaisten muussa kuin esitutkinnassa käytettävien toimivaltuuksien ohjaamisessa. Sen vuoksi on tärkeää, että laillisuusvalvonnassa tehdyt tulkinnot ovat mahdollisimman yhtenäisiä ja että ne voidaan perustaa erityiseen perehtyneisyyteen. Nämä seikat puoltavat keskeisten esitutkinnassa noudatettavien velvollisuuksien, poliisitutkintaa sekä poliisilain, tullilain ja rikostorjunnasta Tullissa annetun lain mukaisten toimivaltuuksien käyttöä koskevien kanteluiden käsittelemisen ja oma-aloitteisen laillisuusvalvonnan keskittämistä toiselle laillisuusvalvojalle.

2.3.4 Aiheperusteisen tehtävienjaon laajentaminen

Salainen tiedonhankinta ja tiedustelutoiminta

Viranomaisille kuuluvat salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen sekä tiedustelumenetelmien käyttöoikeudet pitävät sisällään vaikutuksiltaan merkittäviä toimivaltuuksia. Salaisella tiedonhankinnalla ja tiedustelutoiminnalla puututaan useisiin perusoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän, kotirauhan, luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suojaan. Mainittu toiminnalla voi olla vaikutusta myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen. Ollakseen tehokkaita toimenpiteiden tulee pysyä kohteelta salassa ainakin toiminnan alkuvaiheissa, ja joiltakin osin ne voivat jäädä tuomioistuimen päätöksellä lopullisestikin salaan koh-

teeltaan. Kohteiden mahdollisuudet reagoida näiden keinojen käyttöön ovat selvästi vähäisemmät kuin esimerkiksi muissa pakkokeinoissa, jotka tulevat käytännössä heti tai hyvin pian kohteen tietoon. Mainitusta erityisluonteesta johtuen salaiseen tiedonhankintaan ja tiedusteluun kytkeytyvät oikeusturva- ja valvontakysymykset ovat korostuneen tärkeitä (ks. esim. PeVM 9/2018 vp, s. 4, PeVM 4/2018 vp, s. 9, PeVL 36/2018 vp, s. 35, PeVL 35/2018 vp, s. 30).

Ylimpien laillisuusvalvojien laillisuusvalvonta kohdistuu jo nykyisellään siviili- ja sotilasviranomaisten toimintaan ja niille kuuluvien toimivaltuuksien käyttöön. Poliisin toimintaan kohdistuvassa oikeusasiamiehen valvonnassa korostuu salaisen tiedonhankinnan valvonta, joka on nykyisellään yksi oikeusasiamiehen erityistehtävistä. Oikeusasiamiehen harjoittama valvonta painottuu tällä alalla viranomaisten sisäisen valvonnan valvontaan. Oikeusasiamies käsittelee vuosittain sille toimitettavat kertomukset poliisin, Tullin, Rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä ja näiden keinojen valvonnasta. Myös puolustusvoimiin nykyisellään kohdistuvassa oikeusasiamiehen valvonnassa korostuu salaisten pakkokeinojen ja muun salaisen tiedonhankinnan valvonta.

Tiedustelutoiminnalla ja salaisella tiedonhankinnalla on liityntöjä myös oikeuskanslerin harjoittaman laillisuusvalvonnan painopisteisiin. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa erityinen piirre on ylimpään hallitusvaltaan kohdistuva valvonta. Hallitusvallan toimilla on tiedustelun ja sen tuottaman tiedon hyödyntämisen strategisella tasolla huomattava merkitys ottaen huomioon, että ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous käsittelee valmistelevasti sotilastiedustelun kohteita koskevat painopisteet.

Henkilön itsemääräämisoikeuden rajoittaminen

Oikeusasiamiehen erityistehtävänä on voimassa olevan tehtävienjakolain mukaisesti ollut tarkastusten toimittaminen suljetuissa laitoksissa ja niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelun valvonta. Tällaisia laitoksia ovat paitsi vankilat myös muut vapautensa menettäneiden säilyttämiseen tarkoitettut tilat, kuten poliisin säilytystilat ja tutkintavankilat sekä turvapaikanhakijoiden ja muiden ulkomaalaislain nojalla säilöön otettujen ulkomaalaisten säilöönottoyksiköt. Säännöksessä tarkoitettuja laitoksia ovat myös esimerkiksi mielenterveyslain (1116/1990) mukaista tahdosta riippumatonta hoitoa antavat psykiatriset sairaalat sekä lastensuojelulaissa (417/2007) tarkoitettut lastensuojelulaitokset, joissa järjestään lain tarkoittamaa sijaishuoltoa huostaanotetuille, kiireellisesti sijoitetuille tai tuomioistuimen väliaikaismääräyksen perusteella sijoitetuille lapsille. Säännös on esitöidensä perusteella tarkoitettu koskemaan kaikkia sellaisia laitoksia, joista poistuminen ei ole vapaata tai joissa yksilön vapautta muuten siihen verrattavasti rajoitetaan (HE 72/1990 vp).

Oikeusasiamiehen kansliaan on pitkäaikaisen työnjaon tuloksena kehittynyt laajaa osaamista laillisuusvalvonnasta vankeinhoidossa ja muihinkin suljettuihin laitoksiin kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta. On perusteltua säilyttää tämän asiantuntemuksen mahdollisimman tehokas käyttäminen.

Suljetuissa laitoksissa käytettävien vapaudenrajoitusten kaltaisia itsemääräämisoikeuden ja toimintavapauden rajoituksia on käytössä muun muassa eräiden avoseuraamusten, kuten valvontarangaistuksen, täytäntöönpanossa. Myös vankeusrangaistuksen täytäntöönpanossa voi tulla käytettäväksi vastaavia liikkumisrajoituksia silloin, kun laitokseen suljettu henkilö oikeutetaan liikkumaan laitoksen ulkopuolella esimerkiksi opiskelutarkoituksissa. Lisäksi eräisiin avoseuraamuksiin liittyy eriasteisia ilmoittautumisvelvollisuuksia tai vastaavia itsemääräämisoikeuden tai toimintavapauden rajoituksia.

Itsemääräämisoikeuden rajoituksia voidaan käyttää myös sellaisissa laitoksissa, joihin henkilö on mennyt omasta vapaasta tahdostaan, mutta joissa esimerkiksi annettavan hoidon edellytykseksi on asetettu erinäisiin vapaudenrajoituksiin alistuminen. Kaiken kaikkiaan kehitys näyttää vievän siihen, että erilaiset laitokseen sulkemista lievemmat toimintavapauden rajoitukset yleistyvät pyrittäessä siihen, että vapautta rajoitetaan vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä. On tärkeää, että tällaisten rajoitusten toimeenpanoa valvotaan yhtenäisin perustein ja että valvojille kehittyä erityistä perus- ja ihmisoikeuksien tuntemusta näiltä osin.

Sosiaalihuolto ja sosiaalivakuutus sekä terveydenhuolto

Yksilön oikeuksien toteutuminen sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä sosiaalivakuutuksessa muodostaa viime kädessä perustuslaissa turvattu aihekokonaisuuden, jonka asianmukainen valvonta edellyttää paitsi kutakin asiaryhmää koskevan usein oikeudellisesti monimutkaisen lainsäädännön hyvää hallintaa myös kykyä hahmottaa tämän aihekokonaisuuden osien liittyminen toisiinsa. Käytännön kokemukset viittaavat siihen, että laillisuusvalvonnalla on ollut huomattava merkitys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä sosiaalivakuutuksessa. Laajat hankkeet sosiaali- ja terveydenhoidon kokonaisuudistukseksi ovat osoittaneet hyvin, kuinka vaativasta ja monella tavalla yhteen kytkeytyvästä alueesta on kysymys. Sen vuoksi on tärkeää huolehtia myös siitä, että näiden perustavaa laatua olevien oikeuksien toteutumisen laillisuusvalvonta on korkealla tasolla ja kattaa sektorin eri osa-alueet ja ulottuvuudet.

Sosiaalihuoltoon ja sosiaalivakuutukseen sekä terveydenhuoltoon kohdistuvat kantelut ovat pitkään kuuluneet oikeusasiamiehen kanslian suurimpiin asiaryhmiin. Oikeuskanslerinvirastossa näiden asioiden osuus on selvästi vähäisempi, mutta kuitenkin suhteellisesti merkittävä osa kanteluiden kokonaismäärästä. Lisäksi oikeuskanslerin suorittamassa valtioneuvostovalvonnassa ja siihen kuuluvassa ennakkolisessä säädösvalvonnassa on säännöllisesti arvioitavana sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sosiaalihuollon lainsäädäntöä sekä näiden politiikkasektoreiden ohjauksen ja tietojärjestelmien valmistelua eri ministeriöissä.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja sosiaalivakuutusta koskeva lainsäädäntö on laajaa ja paikoin niin vaativaa, että riittävän asiantuntemuksen hankkiminen edellyttää laillisuusvalvonnalta erikoistumista. Erikoistuminen edellyttää puolestaan riittävän suuria kantelumääriä. On arvioitavissa, että sosiaalihuoltoa ja sosiaalivakuutusta sekä terveydenhuoltoa koskevien asioiden keskittämisellä on saavutettavissa selviä tehokkuus- ja asiantuntemushyötyjä. Keskittäminen mahdollistaisi myös sen, että asianomaiseen ylintä laillisuusvalvontaa harjoittavaan virastoon syntyy näihin aloihin erikoistuneiden asiantuntijoiden ryhmä, joka kykenee myös hahmottamaan ja arvioimaan alojen rajat ylittäviä kysymyksiä.

Lasten ja vammaisten henkilöiden sekä vanhusten ja turvapaikanhakijoiden oikeudet

Oikeusasiamiehellä on vuodesta 1998 tosiasiallisesti ollut erityistehtävä lasten oikeuksien valvonnassa, vaikka tätä tehtävää ei ole mainittu perustuslaissa tai eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa. (ks. PeVM 5/1997 vp ja HE 129/1997 vp). Oikeusasiamiehen ja lapsiasiavaltuutetun on katsottu yhdessä muodostavan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisen kansallisen valvonnan. Oikeusasiamiehellä on lisäksi yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen kanssa YK:n vammaisyleissopimukseen perustuva erityistehtävä sopimuksen täytäntöönpanoa valvovana kansallisena valvontarakenteena.

Lasten ja vammaisten henkilöiden oikeuksien valvonnassa ilmenee osaksi vastaavan kaltaisia oikeudellisia kysymyksiä kuin vanhusten oikeuksien toteutumisen valvonnassa. Näille ryhmille on ominaista, että ryhmään kuuluvien henkilöiden mahdollisuus huolehtia oikeuksistaan on

usein rajoittunut. Toisaalta näitä ryhmiä suojaa erityinen lainsäädäntö, jonka tulkitseminen ja soveltaminen voi olla vaativaa. Myös taloudelliset paineet saattavat johtaa ratkaisuihin, joihin on perusteltua kohdistaa laillisuusvalvontaa. Oikeusasiamiehen ja sen yhteydessä toimivan Ihmisoikeuskeskuksen resursseja vanhusten oikeuksien toteutumisen valvonnassa on vastikään vahvistettu.

Eräiltä osin vastaavan kaltaisia seikkoja liittyy myös turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutukseen. Turvapaikanhakijoilla itsellään ei useinkaan ole tarvittavia edellytyksiä heitä koskevien oikeudellisten ja muiden ratkaisujen arvioimiseen. Vaikka heille on tarjolla lakimiesapua esimerkiksi hakemusten tekemiseen, on tärkeää, että huolehditaan myös heidän muiden oikeuksiensa asianmukaisesta toteutumisesta. Näin voidaan huolehtia siitä, että myös hankalimmassa asemassa olevat turvapaikanhakijat saavat säännösten heille tarkoittaman tuen.

Oikeusasiamiehen kansliassa ratkaistiin vuonna 2019 yhteensä 514 lapsen oikeuksia koskevaa kantelua tai muuta laillisuusvalvonta-asiaa. Vanhusten oikeuksia koskeviin asioihin liittyen toimitettiin 29 tarkastusta, käynnistettiin 14 omaa aloitetta ja ratkaistiin 69 kantelua sosiaalihuollon alueella. Ulkomaalais- ja kansalaisuusasioita ratkaistiin 158. Oikeuskanslerinviraston osalta ei ole käytettävissä vastaavia lukumääriä, koska luokittelu tehdään siellä osin toisella tavalla, mutta voidaan arvioida, että myös nyt puheena olevien asioiden osalta määrä on selvästi pienempi kuin oikeusasiamiehen kansliassa.

Lasten ja vammaisten henkilöiden sekä vanhusten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien turvaamisessa on vastaavia oikeudellisia ja toiminnallisia haasteita kuin yksilön oikeuksien toteutamisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä sosiaalivakuutuksessa. Toiminnan oikeudellisen perustan omaksuminen on vaativaa ja edellyttää erikoistumista. Samoin on näiden ryhmien oikeuksien turvaamisessa nähtävissä sellaisia yhteisiä piirteitä, joiden asianmukainen huomioon ottaminen rakentuu keskenään osittain samankaltaiseen ajatteluun. Nämä seikat puoltavat puheena olevien asioiden keskittämistä jommallekummalle laillisuusvalvojalle.

Yleinen edunvalvonta

Yleisellä edunvalvonnalla on läheisiä liittymäkohtia molempien laillisuusvalvojien tehtäväalueille. Yleinen edunvalvonta on lähtökohdiltaan haavoittuvaan asemaan joutuneen henkilön tueksi ja asioiden hoitoa varten oleva järjestelmä. Edunvalvonnassa on kyse sellaisten ihmisten perusoikeuksista, jotka eivät yleensä itse kykene huolehtimaan oikeuksistaan. Heitä ovat esimerkiksi muistihäiriöistä ja päätöksentekokyvyn ongelmista sekä mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivät ihmiset.

Oikeuskansleri valvoo edunvalvontaa erityisesti silloin, kun kyse on yksityisestä asianajajalle uskotusta edunvalvonnasta. Yleinen edunvalvonta on myös ollut tarkastusteemana oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Oikeusasiamiehellä on käytännössä ollut selvästi enemmän yleistä edunvalvontaa koskevia asioita. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosittaisessa kertomuksessa on myös vuodesta 2004 lähtien ollut oma lukunsa edunvalvonnasta sekä arvio toiminnasta ja siihen kohdistuneista kanteluista. Vaikka yleisen edunvalvonnan lainmukaisuuden valvonta on ollut oikeusasiamiehen kanslian asiaryhmänä verraten pieni, se on monien perusoikeus- ja ihmisoikeuskytkentöjensä vuoksi tärkeä asiakokonaisuus.

Edunvalvonnan tarpeen voi väestörakenteen muutoksen myötä odottaa kasvavan ja myös sen merkityksen korostuvan, kun yhä useampi tarvitsee ainakin taloudellisista asioistaan huolehtimista elämänsä viime vaiheissa. Kysymys on usein haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä, joiden etujen asianmukainen valvominen on olennainen edellytys sille, että he voivat elää tur-

vattua vanhuutta. Edunvalvontaan on kohdistunut useita toiminnallisia muutoksia viime vuosina, mikä korostaa siihen kohdistuvan laillisuusvalvonnan merkitystä. Onkin tärkeää, että myös edunvalvontaan kohdistuva laillisuusvalvonta pohjautuu hyvään asiantuntemukseen. Tämä puoltaa edunvalvontaan kohdistuvan laillisuusvalvonnan keskittämistä.

Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana

Laillisuusvalvonnankin kannalta tärkeä aihepiiri on saamelaisille alkuperäiskansana turvattujen oman kielen ja kulttuurin ylläpitämis- ja kehittämisoikeuksien toteutuminen viime kädessä perustuslaissa säädetyllä tavalla. Saamelaisasioita ei kummassakaan ylimmässä laillisuusvalvontaviranomaisessa rekisteröidä erikseen, mikä johtuu niiden pienestä määrästä. Saamelaisasioita on kuitenkin kummassakin virastossa pidetty tärkeinä. Oikeusasiamiehen kansliassa saamelaisasiat on osoitettu tietyille ratkaisijalle ja esittelijälle, joka on perehtynyt näihin asioihin ja seurannut saamelaisasioista käytävää keskustelua. Saamelaiskäräjien edustaja kuuluu Ihmisoikeuskeskuksen kansallisenä yhteistyöelimenä toimivaan ihmisoikeusvaltuuskuntaan. Myös oikeuskanslerinvirastossa on merkittävää vähemmistöjen oikeuksia koskevaa osaamista ja oikeuskansleri on ratkaissut saamelaisten oikeuksien alkuperäiskansana merkittäviä laillisuusvalvonta-asioita. Laillisuusvalvontaa on harjoitettu oma-aloitteisesti, mutta myös kanteluita on jonkin verran käsitelty näissä asioissa.

Pienen asianmäärän johdosta saamelaisten oikeuksien turvaamista koskevan laillisuusvalvonnan keskittämisestä ei ole odotettavissa merkittävää valvonnan tehokkuuden tai tietopohjan kehittymistä. Kun saamelaisten oikeuksien turvaaminen ja saamelaisten olojen tunteminen kuitenkin edellyttävät huomattavaa työpanosta vaativaa paneutumista, on tarkoituksenmukaista, että tämäkin valvonnan alue keskitetään jommallekummalle laillisuusvalvojalle.

Romanit ja muut erityisryhmät

Perustuslaki turvaa myös romaneille ja muille ryhmille oman kielen ja kulttuurin ylläpitämis- ja kehittämisoikeuksia. Romanien kohdalla suurimpana ongelmana esiintyy romaneihin kohdistuva syrjintä. Kantelut saattavat koskea esimerkiksi sitä, että viranomaisten katsotaan laiminlyöneen velvollisuutensa puuttua syrjintään. Perustuslain 17 §:n 3 momentissa mainitaan myös viittomakieltä käyttävät sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevat.

Myös esimerkiksi seksuaalivähemmistöillä on oikeuksia, joiden toteutuminen voi edellyttää viranomaisten aktiivista toimintaa tai oikeudellisten erityiskysymysten ratkaisemista. Myös näillä aloilla laillisuusvalvonta edellyttää erityistä perehtyneisyyttä, jota tarvitaan kuitenkin verraten harvoin. Tämä puoltaa asioiden keskittämistä vain toiselle laillisuusvalvojalle.

Ahvenanmaan itsehallinto

Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnollinen asema on järjestetty verraten laaja-alaisella lainsäädännöllä, jonka kaltaista ei muualla lainsäädännössä ole. Ahvenanmaan itsehallinnon toteutumisen valvonta edellyttää niin viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnassa kuin valtioneuvostovalvonnassa (ml. ennakollinen säädösvalvonta) itsehallintohallintolain ja Ahvenanmaata koskevan kansainvälisen sekä kansallisen normikokonaisuuden ja erityispiirteiden tuntemusta, mikä sinänsä puoltaisi ylimmille laillisuusvalvojille perustuslain nojalla kuuluvien tehtävien keskittämistä vain toiselle laillisuusvalvojalle. Siirrettävien asioiden joukko jäisi kuitenkin käytännössä määrällisesti melko pieneksi.

Ahvenanmaan itsehallinto nousee esille aika ajoin myös viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnassa. Viranomaistoiminnan valvonnassa voi konkretisoitua kysymys siitä, toteutuuko maakunnan itsehallinto sitä koskevan sääntelyn mukaisesti. Ahvenanmaan itsehallinnon erityisasiantuntemus ja kokonaiskuva itsehallinnosta on siten tarpeen myös viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnassa, vaikkakin pääpaino Ahvenanmaan itsehallinnon asianmukaisessa huomioon ottamisessa on valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien valvonnassa, jossa maakunnan itsehallinto on useinkin esillä.

2.3.5 Valvonnan näkökulmaan perustuvat uudet perusteet tehtävienjaolle

Ympäristöperusoikeus

Ympäristöperusoikeus kuuluu niihin oikeuksiin, joiden turvaamisessa laillisuusvalvonnalla näyttäisi olevan tarvetta etsiä uudenlaisia valvonnan näkökulmaan pohjautuvia toimintatapoja. Perustuslain 20 §:ssä säädetty ympäristövastuu on moniulotteinen ja sisältää useita eri osia ja oikeuksia. Säännös ei sen perusteluiden mukaan liity vain tällä hetkellä elävien ihmisten oikeuksiin tässä ajassa, vaan siihen kuuluu myös luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus (HE 309/1993 vp, s. 66).

Perustuslain 20 §:n 2 momentissa annetaan kaksiosainen valtiosääntöinen toimeksianto julkiselle vallalle. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle ensinnäkin oikeus terveelliseen ympäristöön sekä toiseksi oikeus vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Säännös sisältää laajasti ymmärretyksi tarkoitettun terveellisen elinympäristön turvaamisen vaatimuksen ja vaatimuksen mahdollisuudesta osallistua ja vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Säännös on tarkoitettu vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan (HE 309/1993 vp, s. 66/II, ks. myös PeVL 69/2018 vp). Ympäristöasioissa onkin erikseen säädetty yleisiä kuulemista ja muita hyvän hallinnon vaatimuksia täydentävistä ja osin laajemmista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista sekä eri arviointi- ja päätöksentekomenettelyiden yhteensovittamisesta. Valtiosääntöinen toimeksianto edellyttää laaja-alaista yhteistyötä ja eri hallinnonalojen ja viranomaisten toimien yhteensovitusta. Ympäristölainsäädäntö ja lainsäädäntö laajemmin ovat keskeinen, mutta ei ainoa väline toteuttaa toimeksiantoa.

Perustuslain esitöiden mukaan ympäristövastuusäännöksen taustalla ja perustana on kansainvälinen kehitys, josta nimenomaisesti mainitaan Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) Rion julistus kestävästä kehityksestä. Oikeus kehitykseen tulee toteuttaa siten, että nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet otetaan oikeudenmukaisesti huomioon (HE 309/1993 vp, s. 20). Sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus ja tulevien sukupolvien elin- ja toimintamahdollisuuksien huomioon ottaminen ovat tavoitteina ja keskeisinä periaatteina myös oikeudellisesti velvoittavassa ilmastonmuutosta koskevassa Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksessa (SopS 61/1994, muutettu SopS 82/1998) ja esimerkiksi ilmastonmuutosta koskevassa Pariisin sopimuksessa (SopS 76/2016, saatettu voimaan lailla 926/2016).

Kansainvälisissä, Suomea oikeudellisesti velvoittavissa sopimuksissa ja Euroopan unionin lainsäädännössä sekä Suomen kansallisessa lainsäädännössä näkyvät ympäristösääntelyn suojelukohteina ympäristö yleensä ja ihmisen elinympäristö, luonto ja luonnon monimuotoisuus (biodiversiteetti) sekä tulevien sukupolvien ottaminen huomioon. Ilmastonmuutoksen torjunta on muodostunut yhdeksi keskeiseksi kansainvälisen sääntelyn kohteeksi sekä sovellusalueeksi, jolla tulevien sukupolvien oikeudet ja toimintamahdollisuudet edellytetään otettavan huomioon lainsäädäntöä ja päätöksiä tehtäessä. Ympäristöperusoikeus sisältyy myös Euroopan unionin perusoikeusperuskirjan 37 artiklaan. Sen mukaan ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti. Artikla näin sisältää oikeudellisesti sitovan mutta periaatteellisen

ympäristönsuojelun korkean tason politiikkatavoitteen, joka on myös läpäisevästi sisällytettävä osaksi unionin politiikkoja ja toimenpiteitä eri sektoreilla. Samoin se sisältää Euroopan unionin oikeuden soveltamisalalla noudatettavan toimeksiannon ja tavoitteen varmistaa kestävä kehityksen periaatteiden mukaisesti ympäristönsuojelun korkea taso.

Muiden maiden osalta voidaan todeta, että esimerkiksi Ruotsin ja Norjan oikeudessa ympäristöperusoikeuden toteutumisen laillisuusvalvontaa ei ole nimenomaisesti keskitetty oikeusasiamiehelle tai muulle taholle. Saksan oikeudessa kestävä kehityksen noudattamista valvovat valtiollisesti kaksi toimielintä. Kestävä kehityksen parlamentaarinen neuvosto valvoo kestävä kehityksen huomioimista kaikessa lainsäädännössä. Sen rooli on neuvoa-antava ja tarkkaileva. Lisäksi valtioshteereiden muodostama kestävä kehityksen komitea koordinoi kestävä kehityksen politiikan huomioimista ministeriötasolla, toimii neuvoa-antavana elimenä ja raportoi kestävä kehityksen politiikan huomioimisesta. Myös Itävallan Tirolissa on ympäristöasioiden oikeusasiamies, joka edustaa ympäristön intressejä kaikissa prosesseissa, joilla voi olla haitallinen vaikutus luonnolle, ja se voi myös panna vireille oikeusprosesseja. Ympäristöoikeuksien ja kestävä kehityksen toteutumisen valvontaa harjoittavia erityisvaltuutettuja on lisäksi muun muassa Walesissa, Unkarissa, Kanadassa ja Uudessa-Seelannissa.

Ympäristöperusoikeuden painava yhteiskunnallinen merkitys puoltaa sitä, että sen toteutumisen tehokkaan valvonnan edellyttämä erikoistuminen otetaan ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien hoitamista ja myös helpottamaan asiointia hallinnossa. Kehitystyö on tehty pitkälle viranomais- ja jopa tehtäväkohtaisesti. Näkökulma on usein ollut korostuneesti viranomaistoiminnan tehokkuuden lisäämisessä kustannusten hallitsemiseksi. Myös hallintoasioita on enenevässä määrin ohjattu automaattisissa järjestelmissä käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi. Joiltakin osin tämä on tapahtunut varsin suppeaan lainsäädännölliseen perustaan nojautuen. Hallinnon automatisointiin liittyviä oikeudellisia ongelmia on sekä kanteluiden, lausuntopyyntöjen että omien aloitteiden kautta tullut niin oikeusasiamiehen kuin oikeuskanslerinkin käsiteltäväksi.

Hallinnon automatisointi

Osana yhteiskunnallista digitalisoitumiskehitystä julkiseen hallintoon on viimeisten vuosikymmenten aikana kehitetty automaattisia järjestelmiä tehostamaan ja helpottamaan hallinnon tehtävien hoitamista ja myös helpottamaan asiointia hallinnossa. Kehitystyö on tehty pitkälle viranomais- ja jopa tehtäväkohtaisesti. Näkökulma on usein ollut korostuneesti viranomaistoiminnan tehokkuuden lisäämisessä kustannusten hallitsemiseksi. Myös hallintoasioita on enenevässä määrin ohjattu automaattisissa järjestelmissä käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi. Joiltakin osin tämä on tapahtunut varsin suppeaan lainsäädännölliseen perustaan nojautuen. Hallinnon automatisointiin liittyviä oikeudellisia ongelmia on sekä kanteluiden, lausuntopyyntöjen että omien aloitteiden kautta tullut niin oikeusasiamiehen kuin oikeuskanslerinkin käsiteltäväksi.

Julkisen hallinnon automatisointiin liittyvää automaattista päätöksentekoa tarkasteltaessa on oikeudellisessa keskustelussa yleensä erotettu toisistaan tietojärjestelmiin ohjelmoitaviin tietojenkäsittelyn sääntöihin ja ohjelmallisiin päätelysääntöihin perustuva niin sanottu päätösaunomaatio, sekä toisaalta koneoppimiseen ja vastaaviin oppivan tekoälyn järjestelmäratkaisuihin pohjautuva päätöksenteko. Automatisointia voidaan hyödyntää myös virkamieslähtöisen päätöksentekoa avustavana toimintamuotona hallintoasian käsittelyssä ja esimerkiksi julkisen hallinnon asiointipalveluja järjestettäessä. Automaattisia menettelyitä kehitettäessä ja otettaessa käyttöön on tärkeää jo ennakollisesti varmistaa, että niitä koskevien teknologisten järjestelmien ylläpitämisessä otetaan asianmukaisesti huomioon perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä laajemmin hyvän hallinnon vaatimukset. Hyvän hallinnon vaatimusten sekä perus- ja ihmisoikeuksien riittämätön huomiointi järjestelmien kehittämisessä voi synnyttää vaikeita oikeudellisia ongelmia esimerkiksi virheellisten ratkaisujen havaitsemisen ja niitä koskevan vastuun kannalta. Omat erityiset ongelmat voivat liittyä myös siihen, onko järjestelmien tieto- ja muusta turvallisuudesta riittävästi huolehdittu. Tärkeää on myös huolehtia siitä, ettei automatisoitu hallinto vaaranna kenenkään oikeutta julkisiin palveluihin.

Hallinnon automatisointiin liittyvien oikeudellisten ongelmien havaitseminen edellyttää laillisuusvalvonnalta erityistä perehtyneisyyttä ja myös laajaa oma-aloitteista valvontaa liittyen erilaisten tekoäly- ja päätösaunomaatiotekniikoiden hyödyntämiseen hallintoasioiden käsittelyssä sekä julkisen hallinnon asiointipalveluja tarjottaessa. Laillisuusvalvonnassa on pyrittävä jo ennakollisesti huolehtimaan siitä, että perus- ja ihmisoikeudet sekä hyvän hallinnon vaatimukset kokonaisuutena tulevat asianmukaisesti huomioon otetuiksi automaattisia järjestelmiä suunniteltaessa ja ohjelmoitaessa sekä niitä teknisesti päivitettäessä. Pelkästään jälkikäteisen kontrollin keinoin tapahtuvan valvonnan varaan jättäessä on vaara laajoista ja osin vaikeasti havaittavista oikeudenloukkauksista, jotka olisivat estettävissä ja joista aiheutuvat kustannukset olisivat usein vältettävissä. Lisäksi muun muassa Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus edellyttää, että henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien vaatimukset sekä perusoikeuksien toteutumiselle kohdistuvat riskit arvioidaan tietojärjestelmiä ja niitä koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä etukäteen. Kyse ei ole yksinomaan henkilötietojen suojasta vaan yleisemmästä perusoikeuksien tasapainoisen toteuttamisen ja hyvän hallinnon edellytysten sisäänrakentamisesta hallinnon automaattisiin menettelyihin ja järjestelmiin.

Edellä selostetuista syistä on ilmeistä, että tarvitaan osittain uudella tavalla painotettua puheena olevan näkökulman pohjalta tapahtuvaa laillisuusvalvontaa. Kyse on nimenomaan hyvää hallintoa sekä yleisesti perus- ja ihmisoikeuksia jo ennakoivasti toteuttavasta ja edistävästä laillisuusvalvonnasta, joka pystytään yhdistämään myös tietoteknisten ratkaisujen suunnitteluun ja kehittämiseen. Kansainvälisesti Euroopan neuvoston piirissä on jo valmisteltu eettinen peruskirja tekoälyn hyödyntämisestä oikeudenhoidossa. Tässä peruskirjassa esitetyt periaatteet ovat myös lainsäädännön ja hyvän hallinnon periaatteiden soveltamisen kannalta merkityksellisiä. Kansainvälisesti on valmisteilla myös suosituksia ja sitovia oikeudellisia instrumentteja tekoälyn käytöstä.

Hallinnon automaattisten menettelyiden ja niiden kehittämisen arvioinnissa tarvitaan erityisosaamista tieto- ja viestintätekniikasta sekä lainsäädännön soveltamisesta digitaalisiin järjestelmiin. Tarvittava erityisosaaminen on edellä mainituista syistä tarkoituksenmukaista keskittää vain toiselle laillisuusvalvojalle.

Korruption vastustaminen

Laillisuusvalvojille saapuu jonkin verran kanteluita, joissa aiheena on epäilty korruptio. Niiden pohjalta syntyy jossakin määrin kuvaa siitä, missä määrin korruptiota esiintyy hallinnossa. Tämän palautteen pohjalta ei juurikaan voida ehkäistä korruptiota, koska useimmiten on kysymys yksittäistapauksista, jotka joko osoittautuvat aiheettomiksi tai saatetaan poliisin tutkittavaksi. Korruptio kuitenkin vaarantaa niin vakavasti yhteiskunnan toimivuutta ja demokraattista ohjausta, että sitä pitäisi pystyä torjumaan ennalta eikä vain yksittäisiä tapauksia paljastamalla. Tämän tavoitteen toteuttamisessa on laillisuusvalvonnalla oma tehtävänsä.

Korruption liittyy usein sellaisia rakenteita, jotka altistavat korruptiiviselle toiminnalle. Suomen osalta korruption ongelmat ovatkin lähinnä rakenteellisia eikä yksittäiseen virkamieheen kohdistuvaa korruptiota kovinkaan paljon esiinny tai senkin taustalla on päätöksenteon rakenteen ongelmia. Laillisuusvalvonnalla on jo nykyisin oma tehtävänsä korruption vastustamisessa, mutta näyttää kuitenkin siltä, että tätä osuutta olisi perusteltua kehittää. Korruptioilmiön moniulotteisuuden ja luonteen vuoksi siihen kohdistuva laillisuusvalvonta vaatii erikoistumista, mikä puoltaa tehtävän uskomista lähtökohtaisesti vain toiselle laillisuusvalvojalle.

Julkisia hankintoja, kilpailua ja valtiontukea koskeva valvonta

Julkisten hankintoja koskevan sääntelyn merkitys hallinnon asianmukaisen hoitamisen kannalta on Suomen EU-jäsenyyden myötä ratkaisevasti kasvanut. Niitä koskeva sääntely on osin vaikeaselkoista ja sen hallitseminen vaatii erityistä perehtyneisyyttä. Käytännössä on ilmennyt veraten paljon ongelmia hankintojen asianmukaisessa toteuttamisessa. Hankinnoissa tapahtuneita virheitä voidaan sinänsä saattaa oikaistaviksi oikeusteitse, mutta julkishallinnon toimivuuden ja uskottavuuden kannalta oikeusriidat eivät ole tehokas tapa kehittää hankintamenettelyä toimivaksi. Myös tällä alueella on mahdollista katsoa olevan tarvetta ennakkoivaan laillisuusvalvontaan, joka pyrkisi lähinnä järjestelmävirheiden ja toistuvien laiminlyöntien ennalta ehkäisemiseen.

Hankintasäännökset muodostavat oman oikeudellisen erikoisalansa ja niiden valvonta vaatii suunniteltua lähestymistapaa. Tämänkaltaista toimintaa ei ole järkevää jakaa kahdelle eri laillisuusvalvojalle vaan tässäkin keskittämällä on saavutettavissa selviä etuja.

Kilpailu- ja valtiontukiasiat muodostavat hankinta-asoiden tapaan sellaisen oikeudellisen erikoisalansa, jonka valvonta edellyttää erityistä perehtyneisyyttä. Valtiontuki- ja kilpailuasioissa on hankinta-asoiden tavoin tarvetta myös ennakkoivaan ja rakenteelliseen laillisuusvalvontaan, jossa pyritään järjestelmävirheiden ennaltaehkäisemiseen. Ennakollisessa ja rakenteellisessa valvonnassa korostuu myös usein lainsäädännön näkökulma, jossa kokonaisuuksien hahmottaminen on olennaista.

Hankinta-, kilpailu- ja valtiontukiasioissa ilmenee lisäksi sellaisia keskinäisiä kytkentöjä, joita voi olla perusteltua tarkastella kokonaisuutena. Esimerkiksi kilpailu- ja valtiontukiasiat ovat usein välittömässä keskinäisessä yhteydessä. Erilaisissa rakenteellisissa uudistuksissa valtiontuki- ja kilpailunäkökulmalla saattaa olla olennainen merkitys oikeudellisten reunaehtojen arvioinnissa. Lisäksi kaikki kolme asiakokonaisuutta edellyttävät erityistä perehtyneisyyttä, mikä sekin osaltaan puoltaa keskittämistä.

2.3.6 Yhteistyön ja toimintatapojen kehittämistarpeet

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välinen yhteistyö ja toimintatavat eivät ole kaikilta osin ajantasaisia ja tulevaisuuden tarpeita vastaavia eivätkä muutoinkaan niin tehokkaita kuin mahdollista. Nykyistä laajemmalla ja systemaattisemmalla yhteistyöllä voitaisiin osittain paikata laillisuusvalvonnan varsin rajallisten resurssien aiheuttamia ongelmia. Esimerkiksi yhteistyöstä koulutuksessa on saatu hyviä kokemuksia, ja muun ohella tämän alan yhteistyön lisäämistä voidaan pitää perusteltuna. Myös keskinäisellä tarkastussuunnitelmien ja omien aloitteiden nykyistä tarkemmalla tietojen vaihdolla ja yhteistyöllä olisi saavutettavissa hyötyjä ilman, että tällainen yhteistoiminta vaatisi merkittävästi työaikaa.

Myös yhteistyön kansainväliseen ulottuvuuteen kohdistuu kehittämistarpeita. Oikeusasiamiehellä on ollut viime vuosina oikeuskansleriin verrattuna enemmän kansainvälistä yhteistoimintaa paitsi sen tehtäviin kytkeytyvien kansainvälisten yleissopimusten kautta myös muutoin eri maiden oikeusasiamiesten ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden yhteistoiminnan muodossa. Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution tehtävänjaossa yleinen kansainvälinen ja eurooppalainen yhteistyö on Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteinen tehtävä ja tämä tehtävänjako on määritelty oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä. Ihmisoikeuskeskus edustaa pääsääntöisesti instituutiota kansainvälisillä foorumeilla ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden verkostoissa.

Oikeuskanslerinvirastossa on viime aikoina ryhdytty tekemään jälleen aktiivista ja systemaattista kansainvälistä yhteistyötä esimerkiksi oikeusasiamiesverkoston, Euroopan neuvoston ja EU:n perusoikeusviraston sekä muiden maiden vastaavia tehtäviä hoitavien viranomaisten, esimerkiksi ennakkollista säädösvalvontaa tai esimerkiksi ympäristö- ja tulevien sukupolvien oikeuksien valvontaa harjoittavien toimielinten ja erilaisten kansainvälisten verkostojen kanssa. Laillisuusvalvojen panostuksia kansainväliseen yhteistoimintaan voidaan pitää myös jatkossa tarpeellisina muun ohella kansainvälisestä kehityksestä johtuviin laillisuusvalvonnan haasteisiin vastaamiseksi.

Ylimpien laillisuusvalvojen toisiaan täydentävien näkökulmien ja toimintatapojen mahdollisuutta ei ole aina riittävästi hyödynnetty. Ylimpien laillisuusvalvojen toisiaan täydentävää näkökulmaa ja toimintatapaa voitaisiin hyödyntää myös muun muassa tiedustelutoiminnan valvonnassa.

Ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden ja johdonmukaisuuden haasteet

Kun oikeusasiamies ja oikeuskansleri käsittelevät samanlaisia asioita samoin toimivaltuuksin, myös ratkaisukäytännön tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaista riippumatta siitä, kumpi asian on käsitellyt. Mitä enemmän eriytymistä ja erikoistumista oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävissä tapahtuu, sitä suurempi on vaara, että asioiden ratkaisut eivät ole samanlaisia. Oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa voi sinänsä perustellustikin päätyä erilaisiin lopputuloksiin. Jos kuitenkin ratkaisijoiden asiantuntemus ja kokemuspohja painottuvat eri tavalla, myös erilaisten ratkaisujen mahdollisuus on suurempi.

Oikeusasiamiehen toiminnan volyymi on useimmilla hallinnonaloilla merkittävästi suurempi kuin oikeuskanslerilla. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon alan kanteluasioita tulee oikeusasiamiehen käsiteltäväksi noin viisinkertainen määrä oikeuskansleriin verrattuna. Oikeusasiamiehellä on enemmän näihin asioihin erikoistuneita esittelijöitä sekä alan tarkastustoimintaa ja muuta seurantaa. Näin kertyvän asiantuntemuksen vuoksi on ilmeistä, että oikeusasiamiehellä on tämän alan kanteluasioissa paremmat edellytykset antaa toimintaa ohjaavia kannanottoja ja suosituksia, vaikka pelkästään laillisuusvalvonnalliselta kannalta oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ratkaisuihin ei olisikaan eroa.

Myös oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimenpiteissä ja seuraamuskäytännössä on tapahtunut eriytymistä. Esimerkiksi hyvitysesitykset ovat oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä tavallisia, mutta oikeuskanslerilla harvinaisia. Oikeuskanslerin (tai apulaisoikeuskanslerin) seuraamuskäytäntö esimerkiksi huomautusten antamisessa on puolestaan jonkin verran erilainen kuin oikeusasiamiehellä (tai apulaisoikeusasiamiehillä). Ratkaisukäytännön mahdollisimman suuren yhdenmukaisuuden saavuttamista on lisäksi hankaloittanut osaltaan se, ettei toisen laillisuusvalvojan ratkaisukäytännön seuraaminen ole niin sujuvaa kuin se voisi olla. Tämä johtuu muun ohella kanteluiden ja ratkaisujen julkaisukäytäntöjen eroista sekä tietokannoista.

Laillisuusvalvontakäytännön tulisi olla myös johdonmukaista. Asiallisesti samanlaisissa, mutta erikseen ja eri aikoina käsitellyissä oikeudellisissa kysymyksissä tulisi päätyä tulkinnallisesti samanlaisiin lopputuloksiin. Jos johonkin oikeudelliseen tulkintakysymykseen on aiemmassa laillisuusvalvontaratkaisussa jo otettu kantaa, myöhemmässä ratkaisussa tulkintakannanoton tulisi olla samanlainen, jollei toisenlaisen tulkinnan tueksi ole ilmennyt uusia, aiemmin huomiotta jääneitä oikeudellisia perusteita. Yksittäisissä ratkaisuihin ja ratkaisukäytännössä on kuitenkin eroja. Tätä ei voitane pitää ongelmana silloin, kun erot perustuvat yksittäisessä asiassa perusteltuun oikeudelliseen harkintaan ja molempien laillisuusvalvojen käytännön huomioon ottamiseen.

Toimivaltakysymykset ovat esimerkki asioista, joissa molempien laillisuusvalvojen tulisi noudattaa samaa ratkaisulinjaa. Käytännössä kysymys on ollut lähinnä siitä, katsotaanko kantelun kohteena olevan yksityisen hoitavan perustuslaissa tarkoitettua julkista tehtävää. Erisuuntaisiin ratkaisuihin on kuitenkin saatettu päätyä, kun toisen laillisuusvalvojan ratkaisusta ei ole ollut tietoa. Vaikka ylimmät laillisuusvalvojat ovat käytännön yhteistyöllä pystyneet pitkälti välttämään toisistaan poikkeavien oikeudellisten linjausten syntyä, on ilmeistä, että yhdenmukaisuuden säilyttäminen nykyisen verraten vähäisen tehtävienjaon vallitessa tulisi olemaan yhä vaikeampaa.

Hallinnollisen työn päällekkäisyys ja siitä aiheutuva aikaviive

Ylimpien laillisuusvalvojen toiminnassa on havaittavissa tehtävien päällekkäisyydestä aiheutuvaa tarpeetonta hallinnollista työtä, mikä vie aikaa varsinaiselta laillisuusvalvontatyöltä. Suurin työn- ja ajanhukka muodostuu siitä, että uusissa kanteluasioissa on yleensä selvitettävä saman asian mahdollinen vireilläolo tai samassa asiassa mahdollisesti jo annettu ratkaisu toisessa virastossa, jotta välttyttäisiin asioiden päällekkäiseltä tutkinnalta. Tällainen selvittäminen voidaan jättää tekemättä vain, jos kysymys on tehtävienjakolain piiriin kuuluvasta asiasta tai uusintakantelusta eli saman kantelijan samaa asiaa koskevasta uudesta kantelusta taikka jos muutoin on selvää, että asia ei ole vireillä toisessa virastolla tai ole jo toisen laillisuusvalvojan ratkaisema. Jollei mikään erityinen syy puolla asian siirtämistä toisen laillisuusvalvojan tutkittavaksi, asian käsittelijä ratkaistaan normaalisti aikaprioriteettisäännön perusteella eli kantelun tutkii se laillisuusvalvoja, jolle kantelu on ensiksi saapunut.

Kun oikeusasiamies saa vuositason noin 6 000 kantelua ja oikeuskansleri noin 2 000 kantelua, voidaan arvioida, että mainittuja selvityksiä tehdään vuositason yhteensä 5 000 asiassa. Vaikka siirrettävien asioiden lukumäärä ei ole suuri, kaikkeen siirtävässä virastossa tehtyyn työhön kuluu aikaa. Hallinnollista työtä aiheuttaa muun ohella se, että kirjaamiskäytännöt ja kirjaamisen aikaviiveet ovat virastoissa erilaisia. Lisäksi kanteluiden käsittelyn aikaprioriteettisääntöä on pidettävä liian kaavamaisena. Käytännön kokemukset osoittavat, että tehtävien siirto nykyisen tehtävienjaon mukaisesti aiheuttaa verraten vähän lisätyötä siihen verrattuna, kuinka paljon ruttiinomaista ja eräissä tapauksissa vaativampaakin hallinnollista työtä nykyinen tehtävien päällekkäisyys aiheuttaa.

Laillisuusvalvonnassa tarvittavan asiantuntemuksen ja tehokkuuden lisääminen edellyttää ylimpien laillisuusvalvojen tehtävienjaon kehittämistä siten, että selvästi nykyistä suurempi osa tehtävistä keskitetään jommallekummalle laillisuusvalvojalle. Arvio ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien päällekkäisyydestä osoittaa, että tehtävien jakoa on perusteltua olennaisesti lisätä. Nykyistä noin 10 prosenttia kanteluiden yhteisestä kokonaismäärästä, eli noin 8000 kantelusta, käsittävää tehtävienjakoa voidaan pitää tehtävien päällekkäisyydestä aiheutuviin ongelmiin nähden liian suppeana.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on uudistaa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävienjakoa koskeva sääntely vastaamaan laillisuusvalvojen 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 tehtävienjakolakea paremmat edellytykset oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisen työnjaon tarkoituksenmukaiseen kehittämiseen siten, että se vastaisi myös laillisuusvalvonnan tulevia tarpeita. Tavoitteena on myös tehostaa ylimpien laillisuusvalvojen 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 laillisuusvalvojen 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.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Ehdotettu tehtävienjakolaki sisältäisi nykyistä kattavammat säännökset ylimpien laillisuusvalvojen 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 laillisuusvalvojen välisestä tietojenvaihdosta.

4.1.1 Valtioneuvoston oikeuskanslerille keskitettäväksi ehdotettavat tehtävät

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen valvonta

Tehtävienjakolaissa ehdotetaan nimenomaisesti mainittavaksi oikeuskanslerin perustuslakiin perustuva erityisasema valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuusvalvonassa.

Ympäristöperusoikeuden toteutumisen valvonta

Perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristövastuun toteuttaminen tavallisen lainsäädännön kautta yhdistää sen kiinteästi oikeuskanslerin tehtäviin säädösvalvonassa. Myös ympäristöperusoikeuteen kuuluvan kestävä kehityksen näkökulman huomioon ottaminen on osa valtioneuvoston oikeuskanslerin perustuslain 108 §:ssä säädettyä tehtävää erityisesti valtioneuvoston ja säädösvalmistelun sekä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden perustuslain 65 ja 68 §:n mukaisesti harjoittaman muun yhteiskunnan ohjauksen ja valmistelun valvonassa. Ympäristöperusoikeuden toteutumiseen liittyvät kysymykset ovat olleet esillä myös viranomaistoiminnan valvonassa, kuten esimerkiksi kaavoitukseen, rakentamiseen, ympäristön- ja luonnonsuojeluun sekä ympäristöterveydenhuoltoon liittyvissä kanteluasioissa.

Lisäksi useilla merkittävillä ympäristöperusoikeuden toteuttamisen osa-alueilla (esim. ilmastomuutoksen hillintä ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen) Euroopan unionin lainsäädäntö ja kansallinen lainsäädäntö edellyttävät ohjelmia, jotka ovat valtioneuvostossa päätettäviä. Valtioneuvoston toiminnan laillisuusvalvonassa on tällöin valvottavana ympäristöperusoikeuden ja varsinkin sitä toteuttavan lainsäädännön noudattaminen. Oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä on säännöllisesti käsitelty EU:n ympäristölainsäädäntöön ja ohjelmiin liittyviä kysymyksiä (esim. Natura-alueet) ja valtioneuvostolle kuuluvien laaja-alaisen lupa-asioi-

den valvontaa (esimerkiksi ydinvoimaloita ja ydinjätteen sijoitusta koskevat lupa-asiat, Itämeren kaasuputken rakentamiseen liittyvät asiat), vaikkakaan nämä eivät ole Natura-ohjelmaa lukuun ottamatta olleet suurten kantelumäärien kohteena.

Edellä selostetut laillisuusvalvonnalliset näkökohdat ympäristöoikeuksien turvaamisessa puoltavat siten eräiden ympäristöperusoikeuden osa-alueiden toteutumisen valvontaa koskevien asioiden keskittämistä valtioneuvoston oikeuskanslerille. Mainittu erityistehtävä käsittäisi ylimmän laillisuusvalvojan tehtävät asioissa, jotka koskevat terveellisen ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen oikeudellisia edellytyksiä samoin kuin kestävän kehityksen huomioon ottamista niissä sekä mahdollisuuksia vaikuttaa näitä edellytyksiä koskevaan päätöksentekoon. Kestävän kehityksen näkökulmaa on avattu tarkemmin säännösehdotuksen yksityiskohteisissa perusteluissa.

Ehdotetulla lailla ei luotaisi uutta toimivaltaa tai tehtäviä, vaan kyse olisi ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaan muutoinkin kuuluvissa asioissa noudatettavasta erikoistumisesta sekä yhteiskunnallisesti ja oikeudellisesti merkittävän laillisuusvalvonnan kokonaisuuden tekemisestä näkyväksi. Ehdotetulla sääntelyllä ei toisaalta myöskään rajoitettaisi oikeusasiamiehen toimivaltaa valvoa esimerkiksi elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon liittyvien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista. Ympäristöoikeuksien toteutumisen valvonnan huomioon ottaminen tehtävienjakolaissa mahdollistaisi näiltä osin oikeuskanslerinviraston henkilöstön erikoistumisen pitkäjänteisesti ja osaamisen kartuttamisen ja ylläpitämisen tällä nopeasti kehittyvällä ja myös erityistietoja vaativalla ylimmän laillisuusvalvonnan osa-alueella.

Hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämisen ja ylläpidon yleisiä perusteita koskeva valvonta

Hallinnon automaattisten menettelyiden kehittäminen ja käyttöönottoaminen edellyttävät usein säädösvalmistelua, mikä on ennakollisessa säädösvalvonnassa oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan yhden painopistealueen piirissä. Hallinnon automatisoinnin kehittämiseen kytkeytyvän oikeusturvan valvonta on siten tarkoituksenmukaista osoittaa oikeuskanslerin tehtäväksi. Molemmat laillisuusvalvojat valvoisivat muutoin hyvän hallinnon takeiden ja muiden oikeuksien toteutumista sekä hallinnon automatisoituja menettelyitä koskevan yleis- ja erityislainsäädännön asianmukaista soveltamista konkreettisissa yksittäistapauksissa.

Korruption vastaisen toiminnan järjestäminen

Korruption vastustamiseen kohdistuva laillisuusvalvonta ehdotetaan keskitettäväksi oikeuskanslerille ottaen huomioon korruptioilmiön moniulotteisuus sekä oikeuskanslerin asema säädösvalvonnassa ja sitä kautta avautuva näkökulma hallinnollisen päätöksenteon rakenteisiin.

Julkisia hankintoja, kilpailua ja valtiontukea koskeva valvonta

Julkisten hankintojen ja muiden kilpailuasioden laillisuusvalvonnan osalta on viranomaisten toiminnan lainmukaisuuden valvonnan ohella usein kyse siitä, että kilpailuoikeudelliset seikat otetaan huomioon valtionhallinnon ja koko julkisen hallinnon yleisten toimintalinjausten ja suunnitelmien valmistelussa asianmukaisesti huomioon. Laajassa merkityksessä kyse on unionin kilpailuoikeuden soveltamisesta, mikä käsittää niin valtiontuet kuin julkiset hankinnat sekä yleisen kilpailun varmistamisen ja edistämisen markkinoilla. Sääntelyn erityispiirteet edellyttävät riittävää perehtymistä sovellettavan sääntelyn kokonaisuuteen. Myös EU-kilpailuoikeuden asianmukainen noudattaminen on oikeuskanslerin harjoittaman valtioneuvoston valvonnan ja erityisesti ennakollisen säädösvalvonnan kohteena. Tämän erikoistumista vaativan tehtäväkokonaisuuden laillisuusvalvonnan keskittäminen oikeuskanslerille on siksi perusteltua.

Myös valtioneuvostotulevat usein esille säädösvalmistelun ja talousarviovalmistelun yhteydessä valtioneuvostossa ja siten niillä on kiinteä yhteys ennakkolliseen säädösvalvontaan ja muuhun oikeuskanslerin valtioneuvostoon kohdistuvaan laillisuusvalvontaan. Perustuslakivaliokunta on muun muassa antanut lausunnon PeVL 79/2018 vp, jossa se korosti oikeuskanslerin asemaa ennakkollisessa normikontrollissa ja oikeuskanslerin kannanottojen noudattamista. Valiokunnan lausunnossa tarkoitettu asia koski nimenomaan Euroopan unionin oikeuden valtioneuvostoa koskevia määräysten asianmukaista huomioon ottamista ja sitä koskevaa kansallista liikumavaraa.

Esityksellä ei puututtaisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaan. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on kilpailu- ja kuluttajapolitiikan toteuttamista ja markkinoiden toimivuuden varmistamista koskevat kilpailulaissa (948/2011), hankintalaissa (1397/2016) ja erityisalojen hankintalaissa (1398/2016) säädetyt erityistehtävät ja toimivalta.

4.1.2 Eduskunnan oikeusasiamiehelle keskitettäväksi ehdotettavat tehtävät

Puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta, kriisinhallintahenkilöstöä, Maanpuolustuskoulutusyhdistystä ja sotilasoikeudenkäyntiä koskeva valvonta

Oikeusasiamiehelle ehdotetaan voimassa olevaa tehtävienjakolakea vastaavasti keskitettäväksi ylimmän laillisuusvalvojan tehtävät asioissa, jotka koskevat puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 3 luvussa tarkoitettua Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä.

Poliisitutkintaa, esitutkintaa ja rikosprosessuaalisia pakkokeinoja koskeva valvonta

Rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttöä koskevat laillisuusvalvonta-asiat on voimassa olevassa tehtävienjakolaissa keskitetty vapaudenriistaa koskevilta osin oikeusasiamiehelle. Tämä on kehittänyt oikeusasiamiehen kanslian asiantuntemusta oikeudellisten tulkintojen tekemisessä tällä laillisuusvalvonnan erityisalalla ja mahdollistanut uusien tulkintojen saamisen suhteellisen joutuisasti lainmuutosten yhteydessä.

Rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käytön valvonnassa ovat esillä samankaltaiset oikeudelliset kysymykset kuin poliisitutkinnassa ja esitutkinnassa noudatettavien valtuuksien käytössä. Esityksessä ehdotetaan siksi keskitettäväksi oikeusasiamiehelle laillisuusvalvonta asioissa, jotka koskevat poliisitutkintaa, ja poliisi- tai tulliviranomaiselle säädettyä toimivaltuutta sekä rikosprosessuaalisia pakkokeinoja ja esitutkinnan toimittamista koskevissa asioissa, lukuun ottamatta esitutkinnan toimittamista jättämistä, keskeyttämistä ja rajoittamista koskevia asioita. Viimeksi mainittuja käsittelevät sekä oikeuskansleri että oikeusasiamies. Tehtävienjako ei siten koskisi esimerkiksi viranomaisten passiivisuutta tilanteissa, joissa esitutkintaa ei käynnistetä eikä asia etene oikeudenkäyntiin. Esitutkintalain nojalla tehdään myös sellaisia ratkaisuja, joilla voi olla siviilioikeudellinen tai muu kytkeä muihin kanteluihin tai laillisuusvalvonta-asioihin.

Poliisiasioilla on poliisin tehtävien moninaisuuden vuoksi yhtymäkohtia moniin muihin laillisuusvalvonta-asioihin, ja poliisi on ylipäätään niin keskeinen laillisuusvalvonnan kohde, että sen valvonnan keskittäminen toiselle laillisuusvalvojalle saattaisi kaventaa poliisin kohdistuvan valvonnan näkökulmaa ja myös heikentää poliisiasioista luopuvan laillisuusvalvojan toiminnan pohjaa. Sen vuoksi ei ehdoteta, että poliisi viranomaisena osoitettaisiin jommankumman laillisuusvalvojan valvottavaksi.

Salaisten pakkokeinojen ja muiden salaisen tiedonhankinnan keinojen käytön valvonta

Oikeusasiamiehelle salaisten tiedonhankintakeinojen valvonnasta kertyneen kokemuksen ja erityisosaaminen vuoksi salaisten pakkokeinojen ja muiden salaisen tiedonhankinnan keinojen käytön laillisuusvalvonta ehdotetaan keskitettäväksi oikeusasiamiehelle. Tätä puoltaa myös se, että perustuslakivaliokunta on useita kertoja todennut, että oikeusasiamiehellä on ollut tärkeä rooli eräiden salaisten tiedonhankintakeinojen, kuten telepakkokeinojen, valvonnassa ja valvontajärjestelmien kehittämisessä. Valiokunta on myös pitänyt tärkeänä, että näiden keinojen käyttöön liittyvän oikeussuojajärjestelmän — etenkin tuomioistuimen lupamenettelyn, viranomaisten sisäisen valvonnan ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan — toimivuus varmistetaan sekä säädösten käytännössä. (PeVM 8/2007 vp, PeVM 17/2006 vp, PeVM 16/2006 vp, PeVL 32/2013 vp.). Oikeusasiamiehen kansliaan salaisen tiedonhankinnan valvonnan johdosta kertynyt erityinen asiantuntemus puoltaa siten sitä, että salaisen tiedonhankinnan kanssa useilta piirteiltään samankaltaisen tiedustelutoiminnan valvonta keskitettäisiin oikeusasiamiehelle.

Ehdotus ei estäisi hyödyntämästä oikeuskanslerille hallitusvalvonnan valvonnassa muodostuvaa näkökulmaa tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan kohdentamisessa ja kattavuuden varmistamisessa. Oikeuskansleri voisi valvoa esimerkiksi tiedustelutoiminnan strategista tasoa. Myös salaista tiedonhankintaa ja tiedustelutoimintaa koskevaan lainsäädäntöön kohdistuvaa oikeuskanslerin säädösvalvontaa on pidettävä tärkeänä muun ohella turvallisuusviranomaisten tiedonhankinta- ja tiedustelutoimivaltuuksien tulevan kehittämisen näkökulmasta. Lisäksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kysymyksiä voidaan pitää keskeisinä salaisten tiedonhankintakeinojen ja tiedustelumenetelmien käytön valvonnassa erityisesti siksi, että mainittuja keinoja ja menetelmiä koskevat lupakäsittelyt tuomioistuimessa eivät tyypillisesti perustu kaksiasianosaissuhteeseen. Siten oikeuskanslerin harjoittaman tuomioistuinten ja asianajajien valvonnan tuottamia näkökulmia olisi vastaisuudessaikin tarkoituksenmukaista hyödyntää myös salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelutoiminnan valvonnassa.

Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen mukaiset kansalliselle valvontaelimelle kuuluvat tehtävät

Tehtävienjakolaissa ehdotetaan nimenomaisesti mainittavaksi oikeusasiamiehen erityistehtävä asioissa, jotka koskevat kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (SopS 93/2014) 3 artiklassa tarkoitettulle kansalliselle valvontaelimelle kuuluvia tehtäviä. Ehdotuksessa on kyse kansainväliseen sopimukseen perustuvasta ja jo nykyisin oikeusasiamiehelle kuuluvasta erityistehtävästä.

Vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyssä yleissopimuksessa tarkoitetun kansallisen riippumattoman valvontarakenteen tehtävät

Tehtävienjakolaissa ehdotetaan nimenomaisesti mainittavaksi myös oikeusasiamiehen erityistehtävä asioissa, jotka koskevat vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyssä yleissopimuksessa ja sen valinnaisessa pöytäkirjassa (SopS 27/2016) tarkoitetun kansallisen riippumattoman valvontarakenteen tehtäviä. Ehdotuksessa on kyse kansainväliseen sopimukseen perustuvasta ja oikeusasiamiehelle jo nykyisin kuuluvasta erityistehtävästä. YK:n vammaisyleissopimuksen kansallisen rakenteen tehtävä on yhteinen Ihmisoikeuskeskuksen kanssa, joten oikeusasiamiehen kanslian tiivis yhteistyö sen yhteydessä toimivan Ihmisoikeuskeskuksen kanssa vahvistaa keskittämistä saatavia synergiahyötyjä.

Henkilön itsemääräämisoikeuden rajoittamisen valvonta

Erilaisten toimintavapauksien rajoitusten toteuttamiseen kohdistuva laillisuusvalvonta on kerrotuista syistä yhä tärkeämpää, ja sen laadun säilymistä ja kehittymistä on syytä tukea. Sen vuoksi ehdotetaan, että oikeusasiamiehelle keskitettäisiin suljettuihin laitoksiin kohdistuvan valvonnan lisäksi muidenkin henkilön itsemääräämisoikeuteen ja toimintavapauteen kohdistuvien rajoitusten toimenpanon valvonta. Valvottavan toiminnan kohde ehdotetaan muotoiltavaksi lakiehdotuksessa siten, ettei tehtävienjakoa ole tarpeen uusia puheena olevan kaltaisia rajoituksia säädettäessä.

Sosiaalihuollon ja sosiaalivakuutuksen sekä terveydenhuollon toteuttamisen valvonta

Sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamiseen sekä sosiaalivakuutukseen liittyvien kantelujen suuren määrän vuoksi oikeusasiamiehen kansliassa on ollut mahdollista erikoistua sosiaalihuolto- ja sosiaalivakuutusta sekä terveydenhuoltoa koskevaan lainsäädäntöön. Oikeusasiamiehen kansliassa on harjoitettu myös laajasti näihin valvonnan aloihin liittyvää tarkastustoimintaa, mikä on kehittänyt kanslian osaamista.

Myös oikeuskanslerin virastossa on puheena oleviin aloihin kohdistuvaa kehittyntä osaamista, mutta asioiden olennaisesti pienemmän määrän johdosta siellä ei ole ollut mahdollisuuksia aivan yhtä pitkälle menevään erikoistumiseen kuin oikeusasiamiehen kansliassa. Oikeuskanslerin viraston sosiaali- ja terveydenhuollon ja sosiaalivakuutuksen osaaminen toisaalta suuntautuu erityisesti säädösvalvonnassa ja valtioneuvoston valvonnassa esillä olevien rakenteellisten kysymysten tarkasteluun, joten oikeuskanslerin virastossa näkökulma on jo osin luontevasti eri tavoin suuntautunut. Edellä sanotun perusteella yksilön oikeuksien toteutusta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä sosiaalivakuutuksessa koskevat asiat ehdotetaan keskitettäväksi oikeusasiamiehen kansliaan.

Lasten ja vammaisten henkilöiden sekä vanhusten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien valvonta

Lasten ja vammaisten henkilöiden sekä vanhusten ja turvapaikanhakijoiden asemaan liittyvien laillisuusvalvonta-asioiden nykyinen jakautuminen antaa oikeusasiamiehen kanslialle paremmat mahdollisuudet jatkaa puheena olevan alan valvontaa ja sen kehittämistä. Oikeuskanslerin viraston nykyinen asiämäärä olisi esimerkiksi vanhusten oikeuksien turvaamisen osalta hyvä täydennys tukemaan näiden asioiden asiantuntemuksen laajentamista. Sen vuoksi on perusteltua keskittää myös lasten ja vammaisten henkilöiden sekä vanhusten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien turvaamista koskevat asiat oikeusasiamiehen kansliaan. Ratkaisu mahdollistaisi myös sen, että oikeuskanslerin virastossa voitaisiin tältä osin selvästi suuntautua ja erikoistua ennakolliseen säädösvalvontaan ja valtioneuvostossa valmisteltavien rakenteellisten kysymysten valvontaan.

Myös YK:n yleissopimuksiin perustuvat erityistehtävät vapautensa menettäneiden ja vammaisten henkilöiden oikeuksien valvonnassa ovat osaltaan ohjanneet oikeusasiamiehen toimintaa enenevässä määrin muutoinkin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumisen valvontaan. Edellä sanottu huomioon ottaen on tarkoituksenmukaista, että säännöksessä tarkoitettujen henkilöryhmien oikeuksien toteutumisen valvonta keskitetään oikeusasiamiehelle myös siltä osin kuin se ei johdu välittömästi kansainvälisistä sopimuksista.

Yleisen edunvalvonnan valvonta

Oikeusasiamiehen kansliaan jo nykyisin kehittynyt edunvalvonnan asiantuntemus muodostaa hyvän pohjan sitä koskevan laillisuusvalvonnan tulevalle kehitykselle. Edunvalvonnalla on

myös liittymäkohtia esimerkiksi vanhusten ja eräiden vammaisten henkilöiden oikeuksien turvaamiseen, joihin kohdistuva laillisuusvalvonta ehdotetaan keskitettäväksi oikeusasiamiehelle. Esitetyistä syistä myös edunvalvontaan kohdistuva laillisuusvalvonta ehdotetaan keskitettäväksi oikeusasiamiehelle.

Saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana koskeva valvonta

Saamelaisten oikeuksien turvaaminen ja saamelaisten olojen tunteminen edellyttävät laillisuusvalvonnalta erityistä työpanosta vaativaa paneutumista, mikä puoltaa niitä koskevien valvonta-asioiden keskittämistä. Saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana koskevat laillisuusvalvonta-asiat ehdotetaan tarkoituksenmukaisuussyistä keskitettäväksi oikeusasiamiehelle, mikä vapauttaisi oikeuskanslerinviraston voimavaroja ja siten lisäisi viraston mahdollisuuksia erikoistua muihin kysymyksiin.

Romanien ja muiden erityisryhmien oikeuksien valvonta

Romaneja ja muita ryhmiä koskevissa asioissa saattaa esiintyä samantapaisia kysymyksenasetteluja kuin muidenkin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumisen valvonnassa. Tämän vuoksi ehdotetaan romanien ja muiden erityisryhmien oikeuksien toteutusta koskevien asioiden keskittämistä oikeusasiamiehelle. Tätä puoltaa osaltaan myös se, että vähemmistöjen oikeuksia koskevaa koulutusta ja aineistoa sisältyy oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimivan Ihmisoikeuskeskuksen koulutuksiin.

4.1.3 Asian vireille panneen henkilön aseman perusteella määräytyvästä tehtävienjaosta luopuminen

Uuteen tehtävienjakolakiin ei ehdoteta otettavaksi voimassa olevan lain 1 §:n 2 momenttia vastaavaa säännöstä, jonka mukaan oikeuskansleri vapautetaan sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu. Säännöksestä ilmenevää työnjaon määrittymistä muista tehtävienjakoperusteista poiketen asian vireille panneen henkilön aseman perusteella ei pidetä perusteltuna.

4.1.4 Siirtämismenettelyn tehostaminen ja yhteistyön kehittäminen

Ehdotuksen lähtökohtana olisi voimassa olevan tehtävienjakolain tavoin se, että toiselle laillisuusvalvojalle osoitettu asia olisi siirrettävä, jollei sen käsittelyvelvollisuudesta vapautettu laillisuusvalvoja erityisistä syistä katso tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse. Ehdotetun tehtävienjaon laajentamisen on mahdollista arvioida johtavan siihen, että asian ratkaiseminen sitä siirtämättä on nykyistä useammin tarkoituksenmukaista.

Tehtävienjaon laajentuessa on entistä tärkeämpää, että myös monisisältöiset, asiallisesti yhtenevät kantelut voidaan ratkaista tehokkaasti niitä osittamatta ja välttämällä hyödyttömiä siirtämisistä. Näissä tilanteissa yleensä tarkoituksenmukaisinta olisi, että ratkaisun tekisi se laillisuusvalvoja, jolle kantelu on saapunut. Jos kuitenkin asiassa on nähtävissä selvä pääkysymys, joka koskee toiselle laillisuusvalvojalle ohjattua asiaa, siirto voisi olla aiheellinen. Kantelijan oikeus-turvavoite ratkaisisi lähtökohtaisesti sen, kumpi laillisuusvalvoja asian ratkaisee. Siirtoa har-
kittaessa huomioon otettaisiin kuitenkin myös siirrosta aiheutuva lisätyö.

Laillisuusvalvontakäytännön yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden edistämisen lisäksi kante-
lun siirtämisen voidaan monissa tapauksissa arvioida vähentävän päällekkäistä hallinnollista
työtä ja nopeuttavan asian ratkaisemista. Laissa ehdotetaan nimenomaisesti mahdollistettavaksi

laillisuusvalvojen keskinäiseen harkintaan perustuva siirto myös silloin, kun se on tiettyyn asiakokonaisuuteen liittyvien asioiden yhdessä käsittelyn kannalta tarkoituksenmukaista. Laki mahdollistaisi toisaalta kanteluiden siirtämättä jättämisen tilanteissa, joissa on ilmeistä, ettei kantelu anna aihetta enempiin toimenpiteisiin. Voimassa olevassa tehtävienjakolaissa ei ole säädetty muusta kuin kantelujen siirtämiseen liittyvästä yhteistyöstä, vaikka viranomaisen yhteistyötä yleisesti koskevat säännökset sinänsä soveltuvat myös laillisuusvalvojen yhteistyöhön. Lakiin ehdotetaan otettavaksi nimenomaiset säännökset oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä yhteistyöstä laillisuusvalvonnan tehokkuuden ja ratkaisukäytännön yhtenäisyyden edistämiseksi. Tässä tarkoituksessa laillisuusvalvojen olisi vaihdettava tietoja esimerkiksi toimintansa painopisteistä sekä kehittämisen ja ratkaisukäytännön linjauksista. Yhteistyötarve voisi liittyä esimerkiksi tarkastustoiminnan koordinoimiseen ja sen varmistamiseen, että laillisuusvalvonnassa omaksuttavat linjaukset olisivat mahdollisimman johdonmukaisia ja yhteneviä. Laissa ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi tietojenvaihdon tai muun yhteistyön toteuttamista-voista, vaan kyse olisi tältä osin lähinnä periaateluontoisesta ja käytännön toimintaa ohjaavasta sääntelystä.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset ylimpien laillisuusvalvojen työmäärään

Ehdotettu tehtävienjaon laajentaminen merkitsisi sitä, että valtaosa ylimmille laillisuusvalvoille 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 laillisuusvalvojen 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 laillisuusvalvoille on kuitenkin jo tosiasiallisesti kehittynyt nyt ehdotettua tehtävienjakoa vastaavaan suuntaan, ehdotus merkitsisi, että siirrettävien asioiden määrä olisi noin 5 prosenttia laillisuusvalvojen koko asiamäärästä. Määrän voi odottaa laskevan, kun uusi tehtävienjako tulee tunnetuksi. Tehtävienjaossa nojaututtaisiin kummankin viraston jo hankkimaan erityisasiantuntemukseen, jota kehitettäisiin uuden jaon pohjalta edelleen.

Laajentuneen ja osaksi uudentyyppisen tehtävienjaon vuoksi on tarpeen tarkistaa myös kanteluiden siirtämistä koskevia säännöksiä yhtäältä tarpeettomien siirtojen estämiseksi ja toisaalta laillisuusvalvojen yhteistyön tehostamiseksi. Tehtävienjaon laajentamisen lisäksi ylimpien laillisuusvalvojen yhteistyötä on aiheellista pyrkiä kehittämään päällekkäisen työn välttämiseksi samoin kuin tarkastustoiminnan tehokkuuden sekä laillisuusvalvontakäytännön yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden tukemiseksi. Laajentuneen työnjaon aiheuttaman työmäärän kasvamista pyrittäisiin rajoittamaan myös tiedottamalla uudesta työnjaosta sekä kehittämällä selvästi perusteettomien kanteluiden siirtämiseen liittyvää käytäntöä ja monisisältöisten kanteluiden käsittelyä ja ylimpien laillisuusvalvojen yhteistyötä sekä ohjaamalla menettelyä uusien säännösten voimaantulon yhteydessä.

Tehtävienjaon uudistamisella ei olisi vaikutuksia nykyisen henkilöstön työpaikkojen säilymiseen ylimpien laillisuusvalvojen virastoissa.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetulla tehtävienjakolailla on tarkoitus luoda edellytykset valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen nykyistä laajemmalle ja tarkoituksenmukaisemmalle tehtävienjaolle sekä yhteistyön kehittämiseksi. Sääntelyä valmisteltaessa on otettu huomioon ylimpien laillisuusvalvojen tosiasialliset erikoistumisalat sekä kummankin viraston jo hankkima erityisasiantuntemus ja –osaaminen. Uudistus ei siten merkitsisi perustavanlaatuisia muutosta ylimpien laillisuusvalvojen toimintaan, vaan sen toimeenpanossa olisi kyse pääosin nykyisten voimavarojen käytön tehokkaammasta ja tarkoituksenmukaisemmasta kohdentamisesta muun ohella päällekkäistä työtä vähentämällä ja henkilöstön erikoistumismahdollisuuksia lisäämällä. Työnjaon optimoinnilla ja yhteistyön kehittämällä voidaan arvioida pitemmällä aikavälillä saavutettavan myös synergiaetuja, jotka mahdollistavat ylimmän laillisuusvalvonnan nykyistä paremman kustannustehokkuuden.

Uudistus merkitsisi toteutuessaan kuitenkin sitä, että noin 5 prosenttia oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen yhteenlasketusta asiamäärästä kohdentuisi nykyisestä käytännöstä poikkeavalla tavalla. Tämä tarkoittaisi hieman yli 500:n asian uudelleen kohdentumista. Ehdotettavasta sääntelystä välittömästi aiheutuva työmäärän lisäys painottuisi erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen, jolle voidaan arvioida siirtyvän ehdotetun tehtävienjakolain mukaisesti noin 400-450 nykyisin oikeuskanslerin käsittelemää asiaa. Näistä taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta merkitykselliseksi muodostuvat erityisesti oikeusasiamiehelle keskitettäväksi ehdotetut laillisuusvalvontatehtävät suurissa asiaryhmissä, kuten esitutkintaa ja pakkokeinoja, terveydenhuoltoa, sosiaalihuoltoa ja sosiaalivakuutusta koskevista asioista.

Oikeusasiamiehelle siirtyvää asiamäärää voidaan arvioida suuntaa-antavasti valtioneuvoston oikeuskanslerin vuoden 2019 kertomuksen (K 12/2020 vp) tilastojen pohjalta. Asiamääriä voidaan arvioida vuosikertomusten tilastojen pohjalta kuitenkin vain viitteellisesti eikä täsmällisiä arvioita ole tältä osin mahdollista esittää. Ylimpien laillisuusvalvojen asiamääriin vaikuttaa muun ohella ihmisten kanteluaktiivisuus, mikä on jossain määrin vaikeasti ennakoitavissa.

Oikeuskanslerinvirastossa tuli vuonna 2019 vireille 352 poliisin menettelyä koskevaa kanteluasiaa. Rikosprosessuaalisia pakkokeinoja ja muita poliisille kuuluvia toimivaltuuksia koskevia kanteluita on oikeuskanslerille viime vuosina tehdyissä kanteluissa ollut verraten vähän. Eri-laisten esitutkintaa koskevien muiden kuin pakkokeinojen käyttämistä koskevien kanteluiden osuus on arviolta kaksi kolmasosaa kaikista kanteluista. Niistä valtaosa koskee ainakin osittain esitutkinnan toimittamista jättämisestä, rajoittamisesta ja keskeyttämisestä. Edellä selostetun perusteella oikeusasiamiehelle ehdotetun tehtävienjakolain 3 §:n 2-3 kohtien nojalla siirtyvien kanteluiden määrä olisi saattanut olla noin 50 asiaa.

Vuonna 2019 oikeuskanslerivirastossa tuli lisäksi vireille 135 ainakin osin sosiaalihuoltoa koskevaksi kirjattua, 73 ainakin osin sosiaalivakuutusta koskeneeksi kirjattua ja 156 ainakin osin terveydenhuoltoa koskeneeksi kirjattua kanteluasiaa (sama kantelu on voinut koskea esimerkiksi sekä sosiaalihuoltoa että terveydenhuoltoa). Henkilöiden itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskevat asiat kuuluvat edellä kerrottuihin lukumääriin, minkä lisäksi vankeinhoitoviranomaisten menettelyä koskeneita kanteluita tuli vireille 5. Edunvalvontaa ja turvapaikanhakijoita koskevia asioita ei ole oikeuskanslerinvirastossa kirjattu omina asiaryhminään, mutta niiden yhteismäärä on arviolta 70 asiaa. Oikeuskanslerinvirastossa ei ole myöskään tilastoitu mainittuihin asiaryhmiin mahdollisesti sisällyttämiä lapsen, vanhuksen, vammaisen tai turvapaikanhakijan oikeuksien toteutumista koskevia kanteluasioita tai saamelaisille alkuperäiskansana taikka romaneille ja muille ryhmille turvattujen oman kielen ja kulttuurin ylläpitämis- ja kehittämisoikeuksien toteutumista koskeneita kanteluita. Näiden yhteismäärä on arviolta 30 asiaa.

Kun edellä kerrottuihin asioihin sisältyy toisaalta muun ohella ilmeisen yksilöimättömiä tai perusteettomia kanteluja sekä toisaalta asioita, jotka koskevat perus- ja ihmisoikeuksien ja muiden oikeuksien toteutumisen yleisiä edellytyksiä hallitusvallan käytössä, tai jotka ovat hallitusvallan vastuulle kuuluvia, olisi niistä oikeusasiamiehen käsiteltäviksi ehdotetun 3 §:n 4–11 kohdan nojalla siirrettäviä ollut arviolta vajaat 400 asiaa.

Asioiden tosiasialliseen siirtomäärään vaikuttaa paitsi asioiden laatu myös se, miten tehtävien jakosäännöksiä tullaan käytännössä soveltamaan. Etenkin eduskunnan oikeusasiamiehelle keskitettäväksi ehdotetuissa sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumista koskevissa kanteluasioissa pyydetään kantelujen keskiarvoon nähden enemmän selvityksiä ja niistä tehdään myös enemmän toimenpideratkaisuja. Myös poliisiasiat ovat yleensä luonteeltaan selvittelytoimia vaativia. Sen sijaan selvästi perusteettomat kantelut eivät lähtökohtaisesti ohjautu laillisuusvalvojien keskinäisesti siirrettäviksi ja vireillä olevia valvonta-asioita ei ole uudistuksen voimaantulon johdosta tarkoitus keskinäisesti siirtää.

Kun otetaan huomioon, että yksi esittelijä pystyy valmistelemaan noin 150 asiaa vuodessa, oikeusasiamiehelle siirtyväksi arvioitu asiämäärä (400–450 asiaa) vastaisi noin kolmen esittelijän vuosittaista työpanosta. Ehdotetusta uudistuksesta oikeusasiamiehelle siirtyvien asioiden arvioidaan siten edellyttävän kolmen henkilötyövuoden lisäystä oikeusasiamiehen kanslian esittelijäresursseihin. Kokonaispalkkakustannukset ja muut kulut huomioon ottaen kyse olisi 270 000 euron vuotuisesta määrärahalisäyksestä.

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

Myös oikeuskansleriviraston asiämäärät ovat viimeisinä vuosina lisääntyneet. Samalla oikeuskanslerin harjoittamassa laillisuusvalvonnassa on aikaisempaa enemmän korostunut laajojen ongelmakysymyksen arviointiin painottuva rakenteellinen näkökulma, mikä on asettanut erityisiä vaatimuksia laillisuusvalvonnan asiantuntemukselle. Ehdotettu uudistus korostaa oikeuskanslerin erikoistumistarpeita etenkin digitaalisten menettelyiden ja automatisoidun päätöksenteon kehittämisen ja ylläpidon yleisten perusteiden arvioinnin sekä ympäristöperusoikeuden tasapainoiseen toteuttamiseen liittyvän laillisuusvalvonnan osalta. Myös rakenteellisen korruption vastaisen toiminnan valvonta edellyttää erityisosaamista. Osaamisen tarve painottuu erityisesti ennakkolliseen säädösvalvontaan.

Oikeuskanslerinviraston jo muutoinkin lisääntyvästä työmäärästä ja uudenlaista erityisosaamista vaativista laillisuusvalvonnan painotuksista aiheutuva lisävoimavarojen tarve on huomioitu valtion vuoden 2021 talousarviossa eikä ehdotettavasta sääntelystä siten arvioida aiheutuvan välittömiä taloudellisia vaikutuksia oikeuskanslerinvirastolle. Oikeusasiamieheltä oikeuskanslerille tulisi uudistetun työnjaon mukaisesti siirrettäväksi arviolta 80 asiaa, joista noin 30:een arvioidaan sisältyvän yksittäisiä työläitä asioita. Tämä työmäärän lisäys on kuitenkin hoidettavissa nykyisten voimavarojen rajoissa eikä siitä siten arvioida aiheutuvan oikeuskanslerille lisäresurssitarpeita. Uudistuksen myötä vapautuvat voimavarat on tarkoitus kohdentaa viraston muutenkin lisääntyneisiin tehtäviin.

Uudistuksesta aiheutuisi erityisesti sen voimaantulon alkuvaiheessa lisäksi molemmille ylimmille laillisuusvalvojille tarve ohjata kanteluja uudistetun tehtävienjaon mukaiselle laillisuusvalvojalle. Tästä ei arvioida aiheutuvan erityisiä taloudellisia vaikutuksia. Esityksen vaikutuksia molempien laillisuusvalvojien työmääriin tulee kuitenkin vastaisuudessa seurata.

4.2.3 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jakamisen keskittämällä tietyt asiaryhmät ja oikeusturvavakaysymykset nykyistä laajemmin toiselle laillisuusvalvojalle, voidaan arvioida edistävän laillisuusvalvonnan perustumista mahdollisimman hyvään asiantuntemukseen. Ehdotettua tehtävienjakoa voidaan pitää siten tärkeänä sekä kantelijan että valvonnan kohteen oikeusturvan kannalta. Ehdotuksen on mahdollista katsoa parantavan myös laillisuusvalvonnan vaikuttavuutta ja tehokkuutta sekä edistävän hyvän hallinnon vaatimusten ja muiden perusoikeuksien toteutumista.

Nykyaikaisessa laillisuusvalvonnassa on yhä tärkeämpää kyetä jo varhaisessa vaiheessa havaitsemaan kehityssuuntia, jotka saattaisivat vaarantaa viranomaisten toiminnan ja julkisten tehtävien hoidon lainmukaisuutta erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Ehdotetut tehtävienjakoperusteet korostaisivat ennakoivan laillisuusvalvonnan merkitystä. On arvioitavissa, että esimerkiksi oikeuskanslerille keskitettäväksi ehdotetulla ympäristöperusoikeuden toteutumisen valvonnalla on saavutettavissa välillisesti myönteisiä ympäristövaikutuksia. Oikeusasiamiehelle keskitettävien tehtävien osalta ehdotettu tehtävienjako vahvistaisi myös kansallisen ihmisoikeusinstituution toiminnasta saatavia synergiahyötyjä.

4.2.4 Vaikutukset yksilöiden ja väestöryhmien asemaan

Lakiehdotuksessa on pyritty mahdollisimman laajasti huomiomaan ylimmän laillisuusvalvonnan erityiset tarpeet haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden sekä romanien ja muiden erityisryhmien oikeuksien toteutumisen valvonnassa. Saamelaisille alkuperäiskansana turvattujen oikeuksien toteutumista koskevien asioiden keskittämisen oikeusasiamiehelle voidaan puolestaan arvioida edistävän laillisuusvalvonnan kannalta tarpeellista saamelaisen olojen erityisasiantuntemista.

Tehtävienjaon laajentamisen voidaan arvioida jossain määrin lisäävän epätietoisuutta siitä, kummalle laillisuusvalvojalle tiettyä asiaa koskeva kantelu olisi osoitettava. Tehtävienjaon piiriin kuuluvat kantelut siirrettäisiin nykyiseen tapaan tarvittaessa viran puolesta. On kuitenkin odotettavissa, että tehtävienjaon selkeimmät perusteet tulevat uudistuksen voimaantultua vähitellen tunnetuiksi. Lisäksi sähköinen asiointi ja uudistettua työnjakoa koskevan informaation jakaminen ylimpien laillisuusvalvojien verkkosivuilla myös erityisryhmien tarpeet huomioiden lisäävät mahdollisuuksia ennalta ohjata kanteluiden kohdistamista. Tehokas viestintä, joka huomioi myös uudet viestinnän kanavat, on siten välttämätöntä uudistusta toimeenpantaessa. Uuden tehtävienjaon tunnetuksi tulemistä voidaan jouduttaa myös sillä, että laillisuusvalvojat tarjoavat neuvontaa kantelun tekemistä harkitseville. Erityisestä neuvontalakimiehestä on koke-musta esimerkiksi oikeusasiamiehen kansliassa.

Ehdotetusta tehtävienjaosta poikkeavassa kanteluiden kohdentamisessa voi toisaalta olla kyse myös siitä, ettei kantelun tekijälle ole erityistä merkitystä sillä, kumpi laillisuusvalvoja kantelun ratkaisee. Vain harvassa tapauksessa kantelija selvästi haluaa juuri toisen laillisuusvalvojan ratkaisevan kantelun. Tehtävienjaon laajentaminen ei estäisi kantelijan mielipiteen huomioon ottamista vastaisuudessa, jos siihen on riittävät perusteet.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien päällekkäisyys olisi poistettavissa kokonaan jakamalla kaikki laillisuusvalvojen kuulumat tehtävät. Tämä voitaisiin tehdä useammalla tavalla sekä tehtävien laadun että jakoperusteiden kannalta esimerkiksi siten, että oikeuskansleri keskittyisi vain valtioneuvoston valvontaan ja siinäkin vain oma-aloitteiseen toimintaan. Tällaisen jaon voidaan kuitenkin tuskin ajatella vastaavan perustuslaista ilmenevää tehtävien pääasiallista symmetrisyyttä, jonka mukaan kummallakin ylimmällä laillisuusvalvojalla on lähtökohtaisesti yhtä laaja toimivalta. Kanteluperusteisen laillisuusvalvonnan sulkeminen pois toisen laillisuusvalvojan tehtäväkentästä muodostuisi sekin ongelmalliseksi myös perustuslain kannalta. Lisäksi se heikentäisi laillisuusvalvontaa sulkemalla pois yhden merkittävän tietolähteen ja laillisuusvalvonnan työkalun. Kaikkien ylimmille laillisuusvalvojen kuulumien tehtävien jakamisen olisikin mahdollista katsoa muodostuvan perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Lisäksi edellä selostetun kaltainen tehtävien kokonaisvaltainen jakaminen vaatisi oikeuskanslerin tehtävänkuvan uudelleen arvioimista siltä osin, missä määrin tehtävä on laillisuusvalvonnan tyypistä ja miltä osin oikeudellista ohjausta tai neuvontaa. Tällainen kehitystyö voisi myös edellyttää oikeuskanslerinviraston toiminnan laajentamista sellaisen oikeudellisen neuvonnan ja oikeudellisen asiantuntemuksen tarjoamiseen, jota sen tehtäviin ei nykyisin kuulu. Tällaisen malliin liittyisi todennäköisesti myös vaikeasti ratkaistavia toiminnan vaikuttavuuden ongelmia.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ruotsi

Oikeusasiamiehet

Ruotsissa on neljä eduskunnan oikeusasiamiestä (Riksdagens ombudsmän), jotka eduskunta hallitusmuodon (Regeringsformen) 13 luvun 6 §:n mukaan valitsee kerrallaan neljän vuoden toimikaudeksi. Oikeusasiamiehet ovat itsenäisiä suhteessa toisiinsa. Oikeusasiamiesten tehtävänä on valvoa lakien ja määräysten soveltamista julkisessa toiminnassa eduskunnan päättämän ohjeistuksen mukaisesti.

Oikeusasiamiehistä säädetään tarkemmin valtiopäiväjärjestyksessä ja oikeusasiamiehiä koskevassa laissa [Lag (186:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän]. Valtiopäiväjärjestyksen 13 luvun 2 §:n mukaan oikeusasiamiehiä tulee olla neljä, pääoikeusasiamies ja kolme oikeusasiamiestä. Pääoikeusasiamies on viraston hallinnollinen päällikkö ja vastaa toiminnan yleisistä suuntaviivoista. Eduskunta voi lisäksi valita yhden tai useampia varaoikeusasiamiehiä. Oikeusasiamiehiä koskevan lain (1986:765) mukaan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluu valvoa valtiollisia ja kunnallisia viranomaisia ja näissä toimivia virkamiehiä sekä viranomaistehdäviä hoitavia yksityisiä tahoja ja tuomioistuimia. Oikeusasiamiehen tulee valvonnassaan kiinnittää erityisesti huomiota puolueettomuuteen ja perus- ja ihmisoikeuksiin.

Oikeusasiamies tutkii sille osoitettuja kanteluita ja suorittaa tarkastuksia oma-aloitteisesti tai kantelujen perusteella. Jos asia on sen luonteinen, että se olisi sopivimmin käsiteltävissä jossakin muussa viranomaisessa eikä kyseinen viranomainen ole aiemmin asiaa käsitellyt, voi oikeusasiamies siirtää asian tälle viranomaiselle käsiteltäväksi. Oikeusasiamies voi siirtää oikeuskanslerille vain asian, joka on tullut vireille valituksella ja vain, jos siirrosta on sovittu oikeuskanslerin kanssa.

Oikeusasiamies voi erikoissyyttäjänä nostaa syytteen viranhaltijaa vastaan, jos hänen epäillään laiminlyömällä virkatehtäviään syyllistyneen muuhun rikokseen kuin paino- ja ilmaisuvapausrikokseen. Hän voi lisäksi tehdä ilmoituksen kurinpitoseuraamuksista näistä päättävälle toimivaltaiselle taholle. Oikeusasiamiehet toimivat lisäksi kidutuksen vastaisena kansallisena valvontaelimenä.

Oikeuskansleri

Yleislakina oikeuskansleria koskee Lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn ja asetus Förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern. Lisäksi muissa laeissa on oikeuskanslerin tehtäviä koskevia säännöksiä.

Oikeuskansleri valvoo viranomaisia ja tuomioistuimia sekä virkamiehiä. Sama toimivalta on myös oikeusasiamiehillä. Suurin osa asioista tulee vireille kantelun perusteella, mutta oikeuskansleri voi myös oma-aloitteisesti tutkia viranomaisten toimintaa. Vuodesta 1998 oikeuskanslerin valvontatoimintaa rajoitettiin kuitenkin siten, että oikeuskanslerin valvonta on yleisempää ja suunnattu havaitsemaan systemaattisia virheitä julkisessa toiminnassa. Oikeuskansleri päättää, johtaako yksityisen sille tekemä ilmoitus toimenpiteisiin.

Oikeuskansleri toimii valtion edustajana tuomioistuimessa. Nämä asiat ovat lähinnä vahingonkorvausasioita. Kanslerilla on lisäksi toimivalta hoitaa tiettyjä valtioon kohdistettuja vahingonkorvausvaatimuksia. Niitä ovat ensisijaisesti valtion viranomaisen virheelliseen päätökseen tai aiheettomaan vapaudenriistoon perustuvat vaatimukset.

Oikeuskansleri toimii ainoana syyttäjänä paino- ja ilmaisuvapausasioissa. Lisäksi oikeuskanslerin tehtäviin kuuluvat oikeudellisten neuvojen antaminen hallitukselle, oikeusapujärjestelmän valvonta sekä asianajajien kurinpitotoiminnan valvonta. Oikeuskanslerilla ei ole Suomen oikeuskanslerin tehtävän kaltaista säädösvalvontatehtävää.

Norja

Norjan parlamentin neljäksi vuodeksi nimittämä oikeusasiamies (Sivilombudsman) valvoo kansalaisten oikeuksia suhteessa julkiseen hallintoon. Oikeusasiamiehestä säädetään perustuslain 75 §:ssä sekä oikeusasiamiestä koskevassa erityislaissa (Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen LOV-1962-06-22-8) että alemmantasoisesti (Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen; FOR-1980-02-19-9862).

Oikeusasiamies tutkii kansalaisten valituksia viranomaisten virheellisestä toiminnasta. Sillä on myös toimivalta oma-aloitteisesti tutkia viranomaisten toimintaa. Lisäksi oikeusasiamies edistää kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun torjumista vierailemalla laitoksissa, joissa rajoitetaan tai on voitu rahoittaa henkilön vapautta, esimerkiksi vankiloissa. Oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa valvoa tuomioistuimia tai tuomareita.

Norjassa ei ole oikeuskansleria.

Tanska

Tanskassa parlamentti nimittää oikeusasiamiehen (Folketingets Ombudsmand) Oikeusasiamiestä koskee laki oikeusasiamiehestä (Bekendtgørelse af lov om Folketingets Ombudsmand LBK nr 349 af 22/03/2013). Oikeusasiamies valvoo kansalaisten oikeuksia suhteessa viranomaisiin ja sitä, että viranomaistoiminnassa noudatetaan lakia ja hyvää hallintoa kanteluiden perusteella tai oma-aloitteisesti. Lisäksi oikeusasiamies voi tarkastaa julkisia instituutioita kuten

vankiloita, psykiatrisia laitoksia ja hoivakoteja. Oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa valvoa tuomioistuimia tai tuomareita.

Tanskassa ei ole oikeuskansleria.

Viro

Parlamentti nimittää oikeuskanslerin presidentin esityksestä seitsemäksi vuodeksi. Oikeuskanslerista säädetään laissa Õiguskantsleri seadus (RT I 1999, 29, 406). Oikeuskansleri (Õiguskantsler) valvoo oma-aloitteisesti tai hakemuksesta, että lainsäädäntö on yhdenmukaista perustuslain ja eräiden muiden lakien kanssa. Näillä eräillä muilla laeilla tarkoitetaan muun muassa parlamenttia, hallitusta, ministereitä, paikallisia valtuustoja, kaupungin hallituksia ja julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä koskevaa yleistä lainsäädäntöä.

Jos oikeuskansleri havaitsee, että lainsäädäntö on perustuslain vastaista, hän voi huomauttaa tästä lainsäätäjälle tai asetuksen tai määräyksen antajalle, jonka on annettava 20 päivän kuluessa lausunto kanslerille. Jos huomautus jätetään huomiotta, kansleri toimittaa pyynnön korkeimmalle oikeudelle julistaa kyseinen lainsäädäntö perustuslain vastaiseksi.

Lainsäädännön perustuslakivalvonnan lisäksi oikeuskansleri tutkii kanteluita. Jokaisella on oikeus tehdä kanslerille kantelu siitä, onko viranomaisen tai julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen toiminta perus- ja ihmisoikeuksien ja hyvän hallinnon mukaista. Oikeuskansleri voi tehdä tarkastuskäyntejä suljettuihin laitoksiin kuten vankiloihin, ja psykiatrisiin laitoksiin.

Oikeuskansleri toimii myös sovittelijana syrjintää koskevissa asioissa. Jokaisella on oikeus hakea oikeuskanslerilta sovittelumenettelyn suorittamista, jos hän on kokenut, että luonnollinen henkilö tai siviilioikeudellinen oikeushenkilö on syrjinyt häntä sukupuolen, rodun, etnisen alkuperän, värin, kielen, taustan, uskonnon, poliittisen tai muun mielipiteen, omaisuuden tai yhteiskunnallisen aseman, iän, vamman, seksuaalisen suuntautumisen tai muun laissa yksilöidyn syrjivän ominaisuuden perusteella. Oikeuskansleri tekee ehdotuksen riidan ratkaisemiseksi ja sopimukseen pääsemiseksi. Oikeuskanslerin hyväksymä sopimus on oikeudellisesti sitova, eikä samaa asiaa voi käsitellä enää oikeudessa.

Oikeuskansleri tekee myös esityksen parlamentille syytteen nostamiseksi parlamentin jäsentä, presidenttiä, hallituksen jäsentä, yleistä syyttäjää, korkeimman oikeuden ylituomaria tai korkeimman oikeuden tuomaria vastaan. Oikeuskansleri voi panna vireille tuomareita koskevan kurinpitomenettelyn omasta aloitteesta tai kantelun perusteella. Oikeuskansleri valvoo myös lainsäädännön kansainvälisten sopimusten mukaisuutta sekä toimii kidutuksen vastaisena kansallisena valvontaelimenä.

Virossa ei ole oikeusasiamiestä.

6 Lausuntopalaute

Oikeusministeriö pyysi 20.6.-17.9.2019 järjestetyllä lausuntokierroksella työryhmän mietinnöstä lausuntoa ministeriöiltä, keskeisiltä viranomaisilta ja erityisvaltuutetuilta, korkeimmilta oikeuksilta sekä ehdotuksen kannalta merkityksellisiltä sidosryhmiltä, kuten ihmisoikeusjärjestöiltä. Lausuntoja pyydettiin kaikkiaan 71 taholta, minkä lisäksi jakelulistan ulkopuolisilla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa. Lisäksi mietintö toimitettiin Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle tiedoksi ja mahdollisia kommentteja varten. Tiivistelmä mietinnön keskeisestä sisällöstä ja Ahvenanmaata koskevat ehdotukset toimitettiin ruotsinkielelle käännettyinä. Lausuntoja saatiin kaikkiaan 46 kappaletta. Lausunnot ovat saatavilla lausuntopalvelu.fi-sivustolla,

jossa ne ovat luettavissa myös koostetusti. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavilla lisäksi julkisessa [säädösvalmistelu ja kehittämishankkeet valtioneuvostossa](#) -palvelussa (hankenumero OM044:00/2018).

Lähes kaikki lausunnonantajat pitivät työryhmän ehdotuksia laillisuusvalvojien työnjaon kehittämisestä perusteltuina. Tärkeänä pidettiin myös sitä, että laillisuusvalvojilla säilyy mahdollisuus käsitellä toimivaltaansa kuuluvia asioita esimerkiksi periaatteellisesti merkittävässä kysymyksissä tai tarkoituksenmukaisuussyistä. Lausunnoissa korostettiin tarvetta varmistaa riittävä erityisosaaminen ja resurssit tehtävänjaon piiriin kuuluvissa asioissa sekä laillisuusvalvojien keskinäisen yhteistyön edistämistä. Lausunnonantajat pitivät myös tärkeänä mahdollisista tehtävienjaon muutoksista tiedottamista, jotta kantelijoilla olisi uudistuksen toteutuessa selkeä käsitys siitä, kummalle laillisuusvalvojalle hänen asiansa kuuluu.

Kriittisimmät huomiot kohdistuivat ehdotukseen tuomioistuinten laillisuusvalvonnan keskittämisestä oikeuskanslerille. *Korkein oikeus* viittasi tuomioistuinten laillisuusvalvonnan periaatteelliseen ongelmallisuuteen ja korosti, että tuomioistuinten valvonnan tulisi olla selkeästi erillään toimeenpanovallasta ja lainsäädäntövallasta. Korkein oikeus painotti tuomioistuinten riippumattomuuden asettavan rajoja myös laillisuusvalvonnan sisällölle ja sen järjestämistavalle. Tuomioistuinten laillisuusvalvonnan kehittämiseksi ja tarkoituksenmukaiseksi suuntaamiseksi tarvittaisiin korkeimman oikeuden mielestä laajapohjaisempaa valmistelua, jossa eri tuomioistuinten tulisi olla edustettuina.

Myös *Korkein hallinto-oikeus* katsoi, että mietintöön sisältyvät päätelmät tuomioistuihin kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta ja sen keskittämisestä eivät perustu riittävään punnintaan siitä näkökulmasta, mikä järjestely on parhaiten yhteensovitettavissa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa ja kumpi ylimmistä laillisuusvalvoista valtiosääntöoikeudellisen asemansa sekä erityisesti tulevan tehtäväkuvansa perusteella paremmin soveltuu valvomaan riippumattomia tuomioistumia. Korkein hallinto-oikeus piti tärkeänä, että tuomioistuinten erityisasema laillisuusvalvonnan kohteena otetaan jatkovalmistelussa paremmin huomioon.

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry piti perustellumpana keskittää tuomioistuinten laillisuusvalvonta oikeuskanslerin asemasta oikeusasiamiehelle ottaen huomioon, ettei oikeusasiamiehellä ole suhteessa eduskuntaan tai muutoin sellaisia tehtäviä, jotka aiheuttaisivat ongelmia riippumattomien tuomioistuinten valvonnassa.

Suomen Asianajajaliitto piti perusteltuna, että tuomioistumia, tuomioistuinvirastoa ja syyttäjälaitosta koskevat asiat keskitetään oikeuskanslerille.

Esitys on valmisteltu työryhmän mietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta oikeusministeriössä virkatyönä. Lausuntopalaute huomioon ottaen lakiehdotuksessa luovuttiin työryhmän mietintöön sisältyneestä ehdotuksesta tuomioistumia, tuomioistuinvirastoa sekä syyttäjälaitosta ja syyttäjiä koskevan valvonnan keskittämisestä oikeuskanslerille. Tuomioistuinten laillisuusvalvonta jäisi siten nykyisen sääntelyn varaan. Perustuslain mukaan tuomioistuinten valvonta kuuluu molempien ylimpien laillisuusvalvojien tehtäviin. Tuomioistuinasioiden suhteellinen osuus ja tuomioistumia koskevien kanteluiden painopiste on tähänastisessa käytännössä ollut oikeuskanslerinvirastossa.

Lisäksi jatkovalmistelussa yksinkertaistettiin ympäristöperusoikeuden valvonnan keskittämiseen tähtäävää säännösehdotusta siten, ettei siinä mainita työryhmän ehdottamalla tavalla keskeyttävän kehityksen erityisinä osa-alueina ilmastonmuutoksen torjumisen ja tulevien sukupolvien oikeuksien huomioon ottamista. Näin säännös vastaisi sanonnaltaan paremmin perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden muotoilua. Säännöksessä mainittaisiin kuitenkin perustuslain 20

§:ssä mainittujen terveellisen ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen lisäksi kestävä kehityksen huomioon ottaminen. Kestävä kehitys on muun muassa Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklassa EU:n yhtenä tavoitteena mainittu periaate, joka pitää sisällään ajatuksen nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeiden oikeudenmukaisesta huomioon ottamisesta. Ilmastonmuutoksen hillinnän voidaan niin ikään katsoa kuuluvan kestävä kehityksen ajatukseen. Kestävä kehityksen voidaan katsoa pitävän sisällään myös muita painotuksia näiden lisäksi.

Työryhmän ehdotus pohjautui ajatukseen voimassa olevan tehtävienjakolain muuttamisesta. Koska ehdotus edellyttäisi kuitenkin muutoksia kaikkiin voimassaolevan tehtävienjakolain pykäliin, jatkovalmistelussa päädyttiin lakiteknisistä syistä ehdottamaan kokonaan uuden tehtävienjakolain säätämistä.

Oikeusministeriö pyysi 16.11.-23.12.2020 järjestetyllä lausuntokierroksella hallituksen esitysluonnoksesta lausuntoa aiemmassa lausuntojakelussa mukana olleilta sekä ylimmiltä laillisuusvalvojilta, Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta ja eräiltä muilta tahoilta. Lausuntoja pyydettiin kaikkiaan 82 taholta, minkä lisäksi jakelulistan ulkopuolisilla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa. Lausuntoja saatiin 45, mukaan lukien kaksi jakelulistan ulkopuolelta annettua lausuntoa (Uskontojen yhteistyö Suomessa - USKOT-foorumi ry ja yksityishenkilön lausunto). Annetut lausunnot ovat saatavilla lausuntopalvelu.fi-sivustolla. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavilla lisäksi julkisessa [säädösalmistelu ja kehittämishankkeet valtioneuvostossa](#) -palvelussa (hankenumero OM044:00/2018).

Lausunnonantajilta saatu palaute oli aiemman lausuntokierroksen tavoin valtaosin myönteistä ja uudistusta pidettiin yleisesti perusteltuna ja kannatettavana. Ehdotetun tehtävienjaon katsottiin edistävän oikeusturvaa, laillisuusvalvonnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä hyvän hallinnon vaatimusten ja muiden perusoikeuksien toteutumista. Tehtävienjaon katsottiin myös vahvistavan etenkin erilaisten vähemmistöjen ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien turvaamista. Lausunnonantajat pitivät tärkeänä, että ylimpien laillisuusvalvojien toimintaedellytyksiä tuetaan ja vahvistetaan vastaamaan muuttuviin tarpeisiin, erityisesti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnan osalta.

Lausunnonantajat pitivät myös myönteisenä sitä, että lakiehdotuksen mukainen valvonnan keskittäminen mahdollistaisi erikoistumisen uudenlaisiin haasteellisiin valvontakokonaisuuksiin. Useissa lausunnoissa katsottiin, että ehdotuksessa on asianmukaisesti huomioitu hallinnon automatisoitumisesta ja digitalisoitumisesta sekä muista yhteiskunnallisista ja kansainvälisistä ilmiöistä johtuvat tarpeet tiettyihin näkökulmiin ja sektoreihin painottuvaan laillisuusvalvontaan.

Ympäristöministeriö piti erityisesti ympäristöperusoikeuden valvonnan keskittämiseen tähtäävää ehdotusta vahvasti kannatettavana ja katsoi, että valvonnan keskittämisellä on tältä osin mahdollista olettaa saavutettavan ainakin välillisesti myönteisiä ympäristövaikutuksia. Ministeriö piti tärkeänä, että säännöksessä on mainittu myös kestävä kehityksen huomioon ottaminen. Ympäristöministeriön mielestä säännöksen perusteluissa on hyvin tunnistettu ympäristöasioiden kansainvälisoikeudellinen perusta. Myös *Suomen Ilmastopaneeli* piti ympäristöperusoikeuksien valvonnan keskittämistä kannatettavana. Ilmastopaneeli ei pitänyt lakiehdotuksen 2 §:n 2 kohdan säännöstä ilmastonäkökulmasta kuitenkaan riittävänä, vaan katsoi, että ilmastonmuutos tulisi kirjata lainkohtaan luonnon monimuotoisuuden ja kestävä kehityksen rinnalla. Ilmastopaneeli ei pitänyt myöskään säännösehdoituksen mainintaa terveellisen ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ”oikeudellisista edellytyksistä” tarpeellisenä.

Korkein hallinto-oikeus, *Markkinaoikeus* ja *Tuomioistuinvirasto* pitivät perusteltuna ja hyväksyttävänä ratkaisuna luopumista työryhmämietintöön sisältyneestä tuomioistuinten valvonnan

keskittämiseen oikeuskanslerille tähdänneestä ehdotuksesta. *Korkein oikeus* ei antanut asiasta lausuntoaan, mutta totesi ilmoituksessaan, että sen aiemmassa lausunnossa esittämät seikat ovat tulleet huomioon otetuksi esityksen jatkovalmistelussa. Myös *Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry* ja *Suomen Lakimiesliitto - Finlands Juristförbund ry* katsoivat lakiehdotuksen vastaavan niiden aiemmissa lausunnoissaan esittämiä kantoja.

Korkein hallinto-oikeus piti edellä todetusta huolimatta edelleen tarpeellisena arvioida, edellyttäisikö riippumattoman tuomiovallan perustuslain mukaisen valvonnan toteuttaminen jotakin nykyisestä poikkeavaa työnjaollista tai muuta sääntelyä. Kysymys tuomioistuimiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan yleisemmästä järjestämisestä ei kuulunut työryhmän toimeksiantoon eikä se ole siten ollut myöskään uudistuksen jatkovalmistelun kohteena.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus katsoi lausunnossaan, että ehdotettuun tehtävienjakolakiin ei voida ottaa säännöstä Ahvenanmaan itsehallintoa koskevien laillisuusvalvonta-asioiden keskittämisestä oikeuskanslerille selkeyttämättä ensin kysymystä laillisuusvalvojien asemasta ja toimivaltuuksien ulottuvuudesta itsehallintoasioissa Ahvenanmaan itsehallintolaissa.

Ahvenanmaan itsehallintoa koskevien laillisuusvalvonta-asioiden keskittämisen tarvetta arvioitiin jatkovalmistelussa uudelleen. Vaikka Ahvenanmaan itsehallinnon toteutumisen laillisuusvalvonnan voidaan katsoa edellyttävän perehtyneisyyttä Ahvenanmaan erityisasemaan, laillisuusvalvonnan painopiste on tältä osin valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointien valvonnassa (ml. säädösten ennakkovalvonta). Nämä asiat eivät lähtökohtaisesti ohjautu eduskunnan oikeusasiamiehelle. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointien valvonnan keskittäminen oikeuskanslerille on huomioitu lakiehdotuksessa omana kohtanaan. Muilta osin myös Ahvenanmaan itsehallintoa koskevat laillisuusvalvonta-asiat tulisivat keskitetyiksi sisältönsä mukaisesti. Siirrettävien asioiden määrän todettiin jäävän kyseisen keskittämisehdotuksen perusteella vuositasolla hyvin vähäiseksi eikä keskittämisestä arvioitu lopulta saata- van sellaisia tehokkuus- ja synergiahyötyjä, joita esityksellä tavoitellaan. Jatkovalmistelussa päädyttiin viimeksi mainituista syistä luopumaan lausuntovaiheen lakiehdotukseen sisältyneestä Ahvenanmaan itsehallintoa koskevien laillisuusvalvonta-asioiden keskittämiseen tähdänneestä ehdotuksesta.

Lausunnoissa esitettiin lisäksi eräitä yksittäisiä tarkennusehdotuksia esitysluonnoksen perusteluihin. Erityisesti *Ihmisoikeuskeskus* toi lausunnossaan esille tarpeen tuoda perusteluissa paremmin esille sen asema ja tehtävät osana Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota. Perusteluja on näiltä osin tarkennettu jatkovalmistelussa.

Useissa lausunnoissa painotettiin ylimpien laillisuusvalvojien toimivan yhteistyön merkitystä ja korostettiin tarvetta huolehtia laillisuusvalvojien resurssien riittävydestä. Lausunnoissa pidettiin tärkeänä myös tehokasta tiedottamista uudistuksen voimaantulosta, jotta kantelun tekijöillä olisi edellytykset osoittaa kantelunsa uuden tehtävienjaon mukaiselle laillisuusvalvojalle.

7 Säännöskohtaiset perustelut

1 §. Lain tarkoitus. Lakiin ehdotetaan selvyiden vuoksi otettavaksi sen tarkoitusta määrittävä säännös, jonka mukaan laissa säädettäisiin valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta kaventamatta kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa. Säännös ilmentäisi perustuslain 110 §:n 2 momentin lähtökohtaa siitä, ettei tavallisella lailla voida rajoittaa ylimpien laillisuusvalvojien perustuslaissa säädettyä toimivaltaa. Ehdotetulla lailla ei olisi muutoinkaan vaikutusta ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltuuksiin, vaan kyse olisi ainoastaan molempien laillisuusvalvojien toimivaltaan kuuluvien asioiden keskinäisestä järjestämisestä ja työnjaosta.

2 §. *Valtioneuvoston oikeuskanslerille keskitettävät tehtävät.* Pykälässä säädettäisiin sellaisista valtioneuvoston oikeuskanslerin toimivaltaan kuuluvista asioista, joissa eduskunnan oikeusasiamies olisi vapautettu velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä. Säännöksen johtolauseesta ilmeni se keskeinen lähtökohta, että sääntelyssä on kyse nimenomaan laillisuusvalvojien toimivaltaan vaikuttamattomasta keskinäisestä tehtävienjaosta.

Ehdotetun *1 kohdan* mukaan eduskunnan oikeusasiamies vapautettaisiin velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä sellaisissa valtioneuvoston oikeuskanslerin toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat valtioneuvostoa ja valtioneuvoston jäsentä sekä tasavallan presidenttiä.

Perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin erityisenä tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Tarkemmat säännökset oikeuskanslerin tehtävästä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvojana sisältyvät oikeuskanslerista annetun lain 2 §:ään.

Ehdotetusta säännöksestä huolimatta oikeusasiamiehen harjoittama valvonta voisi olla perusteltua esimerkiksi tilanteessa, jossa ministerin menettely liittyy asiaan, josta oikeusasiamies on antanut ratkaisun. Tarkoituksena kuitenkin on, että valtioneuvoston toimintaa tai ministereitä koskevat kantelut ohjautuisivat uudistuksen toteutuessa mahdollisimman laajasti oikeuskanslerin ratkaistaviksi.

Säännöksessä on katsottu selvyiden vuoksi aiheelliseksi mainita valtioneuvoston ohella sen jäsen, vaikka ”valtioneuvoston jäsenen” mainitsematta jättäminen säännöksessä ei aiheuttaisikaan oikeudellista merkityseroa. Oikeuskanslerin valtioneuvostoon, valtioneuvoston yksittäisiin jäseniin ja tasavallan presidenttiin kohdistamassa laillisuusvalvonnassa on kysymys asianomaisen menettelystä virkatoiminnassa. Oikeuskansleri voi ottaa kantaa ministerin toimen hoitamiseen vain perustuslain 108 §:n 1 momentissa ja perustuslain 112 §:n 1 momentissa säädetyssä laillisuusvalvontatehtävän puitteissa taikka perustuslain 108 §:n 2 momentin oikeudellisten lausuntojen antamista koskevan tehtävän johdosta. Osana valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuusvalvontaa oikeuskansleri valvoo myös Ahvenanmaan itsehallinnollisen aseman toteutumista.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuusvalvonta tapahtuu käytännössä siten, että oikeuskanslerille toimitetaan etukäteen tarkistettavaksi istunnoissa käsiteltävät asiakirjat. Nämä asiat käsitellään oikeuskanslerinvirastossa viikoittain niin sanotussa listatarkastuksessa. Tarkastuksessa käydään läpi valtioneuvoston yleisistuntoon ja sitä seuraavaan presidentin esittelyyn käsiteltäväksi tulevat ratkaisuehdotukset. Tarkastus koskee oikeudellisia kysymyksiä, ei päätösten tarkoituksenmukaisuutta eikä muuta poliittista arviointia. Oikeuskanslerin tulee olla perustuslain 111 §:n 2 momentin mukaan läsnä valtioneuvoston yleisistunnoissa ja tasavallan presidentin esittelyissä (läsnäolovalvonta). Lisäksi oikeuskansleri on vakiintuneen käytännön mukaan läsnä hallituksen neuvotteluissa ja strategiaistunnoissa.

Uutena tehtävienjakoperusteena oikeuskanslerin erityistehtäväksi pykälän *2 kohdassa* ehdotetaan valvoa eräiden perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen liittyvien sekä siihen kiinnittyvän kansainvälisen sopimusnormiston ja Euroopan unionin oikeuden huomioon ottamista. Ehdotuksen mukaan oikeusasiamies olisi vapautettu ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä asioissa, jotka koskevat terveellisen ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen oikeudellisia edellytyksiä sekä kestävä kehityksen huomioon ottamista niissä samoin kuin mahdollisuuksia vaikuttaa näitä edellytyksiä koskevaan päätöksentekoon.

Ympäristöperusoikeuksien merkitys ja painoarvo perusoikeusjärjestelmässä on selvästi kasvamassa sekä kansallisessa että kansainvälisessä oikeudessa. Lisäksi ympäristöä koskeviin sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin perustuva normisto on lisääntymässä. Euroopan unionilla on velvoittavaa ympäristölainsäädäntöä, joka edellyttää ympäristöön liittyvien näkökohtien huomioon ottamista myös kansallisessa lainsäädännössä ja julkisen hallinnon toiminnassa. Nämä ovat julkisen vallan ja julkisia tehtäviä hoitavien osalta osa sitä voimassa olevaa oikeutta, jonka noudattamista perustuslain 108 ja 109 §:n säännösten mukaisesti valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat. Ympäristöperusoikeus on myös osa niitä perus- ja ihmisoikeuksia, joiden toteutumista oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tulee valvoa.

Ehdotetussa säännöksessä on pyritty luettelemaan sellaiset ympäristöperusoikeuden toteutumiseen kohdistuvan laillisuusvalvonnan osa-alueet, joihin erikoistumista voidaan perustuslain vaatimukset ja kansainvälinen oikeuskehitys huomioon ottaen erityisesti pitää perusteltuna ja jotka siten mahdollisimman hyvin vastaisivat ylimmän laillisuusvalvonnan ja sen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden nykyisiin ja tuleviin tarpeisiin.

Säännöksessä mainitut terveellisen ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden käsitteet saavat sisältönsä perustuslain 20 §:n esitöistä ja perustuslakivaliokunnan käytännöstä. Niiden turvaamiseen kuuluvat paitsi aktiiviset toimenpiteet elinkelpoisen ympäristön säilyttämisestä ja luonnolle suotuisista toimista, myös pidäytyminen ympäristön vahingoittamisesta (HE 309/1993 vp, s. 66). Kestävä kehitys on puolestaan kansainvälisesti tunnustettu ympäristöpolitiikan ja kansainvälisen ympäristöoikeuden lähtökohta, jonka keskeisenä sisältönä on biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien toimivuuden säilyttäminen sekä ihmisen taloudellisen ja aineellisen toiminnan sopeuttaminen pitkällä aikavälillä luonnon kestävykseen. Kestävä kehitys on mainittu esimerkiksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklassa yhtenä unionin tavoitteena.

Vaikka kestävä kehityksen turvaamisen vaatimusta ei ole nimenomaisesti ilmaistu perustuslain 20 §:ssä, sen säätämisen taustalla oli vahvasti ajatus myös kestävä kehityksen tavoitteelle ominaisesta tulevien sukupolvien ulottuvuudesta (HE 309/1993 vp, s. 66). Perustuslakivaliokunta on käytännössään viitannut ympäristöperusoikeuden suojaavan tulevia sukupolvia esimerkiksi energiatehokkuuden parantamiseen ja ilmastomuutoksen hillintään tähtäävällä lainsäädännöllä (esim. PeVL 26/2020 vp, PeVL 14/2004 vp). Kestävä kehityksen tavoitteiden oikeudellinen painoarvo on korostunut entisestään muun muassa YK:n vuonna 2015 hyväksymän kestävä kehityksen toimintaohjelman ja Pariisin ilmasopimuksen myötä (SopS 76/2016, saatettu voimaan lailla 926/2016).

Ehdotetussa säännöksessä on 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 kestävä kehityksen näkökulmasta. Kyse olisi etenkin ympäristövastuun toteutumisen valvonnasta osana oikeuskanslerin tehtäviin kuuluvaa säädösvalmistelun sekä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden perustuslain 65 ja 68 §:n mukaisesti harjoittaman hallintoon kohdistuvan muun ohjauksen, suunnitelmien ja valmistelun valvontaa. Laillisuusvalvonnan näkökulma painottuu näiltä osin erityisesti sen varmistamiseen, että ympäristön terveellisuuden ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen vaatimukset sekä niihin liittyen kestävä kehityksen näkökulma, mukaan lukien ilmastomuutoksen hillintä, tulevat läpäisyperiaatteen omaisesti asianmukaisesti huomioon otetuiksi ympäristöön ja luontoon vaikuttavaa lainsäädäntöä kehitettäessä ja valmisteltaessa.

Ympäristöperusoikeuden toteutumisen valvonnassa korostuu tyypillisesti hallinnonalarajat ylittävä ja eri oikeuksien ja intressien tasapainoa hakeva näkökulma. Tämä voi ilmetä esimerkiksi

perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännösten ja perustuslain 20 §:n välisen suhteen keskinäisenä punnintana tilanteissa, joissa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (PeVL 55/2018 vp, PeVL 32/2010, 20/2010 vp, s. 2/II, PeVL 6/2010 vp, s. 2, PeVL 38/1998 vp, s. 3, PeVL 21/1996 vp, s. 2/I). Tehtäväkokonaisuus kiinnittyy yleisemmin myös viranomaistoiminnan laillisuusvalvontaan. Kyse voi olla myös sen valvomisesta, että viranomaiset täyttävät ympäristölainsäädännössä säädetyt velvollisuutensa ryhtyä ympäristövahinkoja ennalta ehkäiseviin tai korjaaviin toimenpiteisiin.

Selvää on, että tässäkin tapauksessa laillisuusvalvonta ei kohdistuisi poliittiseen päätöksentekoon kuuluvaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan tai muutoinkaan ympäristöpolitiikan edistämiseen. Tarkoitus ei ole keskittää myöskään yksittäisten ympäristöoikeuksien toteuttamista ja ympäristöasioita koskevia kanteluita oikeuskanslerille. Ympäristöoikeuksien toteutumiseen liittyvät kysymykset voivat siten vastaisuudessaakin olla esillä molempien laillisuusvalvojen toiminnassa esimerkiksi kaavoitukseen, rakentamiseen, ympäristön- ja luonnonsuojeluun sekä ympäristöterveydenhuoltoon liittyvissä kanteluasioissa.

Ehdotetun 3 kohdan mukaan oikeuskanslerille ehdotetaan keskitettäväksi ylin laillisuusvalvonta myös julkisen hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämisen ja ylläpidon yleisiä perusteita koskevissa asioissa. Hallinnon automaattisilla järjestelmillä tarkoitetaan ehdotetussa yhteydessä erilaisten tekoäly- ja päätösaunomaatiotekniikoiden käyttöön perustuvien järjestelmäratkaisujen hyödyntämistä esimerkiksi hallintoasioiden käsittelyssä ja ratkaisemisessa sekä julkisen hallinnon asiointipalveluja järjestettäessä. Kyse olisi pääosin oikeuskanslerin oma-aloitteisesta laillisuusvalvonnasta.

Ehdotetulla sääntelyllä pyrittäisiin turvaamaan se, että jo säädösvalmisteluvaiheessa ja julkisen hallinnon automaattisia järjestelmiä kehitettäessä automatisointiin liittyvät oikeudelliset kysymykset tulevat asianmukaisesti arvioituiksi ja että myös säännösten täytäntöönpanossa seurattaisiin järjestelmän toimivuutta asiakkaan erityisesti oikeuksien toteutumisen kannalta. Viime kädessä kysymys olisi perustuslain takaaman oikeusturvan toteutumisesta käytännössä myös hallinnon automaattisia järjestelmiä kehitettäessä ja toteutettaessa. Myös tietoturva huolehtimiseen voi liittyä sellaisia ongelmia, joihin hallinnon asiakkaiden on vaikea reagoida järjestelmän monimutkaisuuden tai puutteellisen seurattavuuden vuoksi. Tämä seikka korostaa oma-aloitteisen laillisuusvalvonnan merkitystä uudistusten toteuttamisen eri vaiheissa, mutta myös kantelujen kautta voi paljastua epäkohtia, joiden korjaaminen oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset täyttäväksi voi vaatia laillisuusvalvojan toimenpiteitä. Laillisuusvalvoja voisi tarvittaessa tukeutua tietosuojavaltuutetun asiantuntemukseen.

Hallinnon automatisoinnin kehittämisen ja ylläpidon yleisiin perusteisiin kohdistuvalla laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan ehdotetussa yhteydessä lähinnä sitä, kuinka perustuslain vaatimukset oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta sekä yksityisyyden suojan toteutumisesta otetaan huomioon hallinnon automaattisia järjestelmiä rakennettaessa. Kysymys voi olla esimerkiksi ennakollisten oikeusturvavaatimusten, kuten kuulluksi tuleminen oikeuden toteutumisesta tekoäly- tai päätösaunomaatiotekniikoita hyödyntävässä hallintoasioiden käsittelyssä tai ratkaisemisessa, hyvän hallinnon vaatimusten huomioon ottamisesta asiointipalveluja automatisoitaessa, tietotekniikan kannalta merkityksellisen tiedonhallinnan rakenteen oikeudellisesta asianmukaisuudesta järjestelmässä sekä tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpidon yleisiin perusteisiin liittyvien oikeudellisten vastuukysymysten asianmukaisesta järjestämisestä.

Ehdotettu tehtävienjakoperuste ei sulkisi pois sitä, ettei myös oikeusasiamies voisi käsitellä hallinnon automatisoinnista johtuvia ongelmia hyvän hallinnon vaatimusten näkökulmasta. Oikeuskanslerille olisi tarkoitus ohjata lähinnä sellaisia hallinnon automatisoinnin yleisiä perus-

teita koskevia asioita, joissa olisi kysymys laillisuusvalvonnan kannalta merkityksellisistä järjestelmien kehittämisessä tapahtuneista virheistä tai puutteellisuuksista. Yksittäisen viranomaisen tai virkamiehen hallinnon automatisoinnin käytössä tekemiä virheitä koskeva laillisuusvalvonta kuuluisi edelleen kummallekin laillisuusvalvojalle.

Ehdotetun 4 kohdan mukaan oikeusasiamies vapautettaisiin velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä myös sellaisissa oikeuskanslerin toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat korruption vastaisen toiminnan järjestämistä.

Korruptiota koskevia väitteitä ja epäilyksiä tulee jossain määrin esiin laillisuusvalvojille saapuvien kantelujen kautta. Ehdotetussa säännöksessä kysymys olisi kuitenkin korruption vastaisen toiminnan järjestämisestä ja tällaisen toiminnan edellytyksistä laajemmin ymmärrettynä. Taavoitteena olisi rakenteellisen korruption vastaisen työn riittävyyteen kohdistuva valvonta näkökulmasta, johon sisältyy myös korruption ennaltaehkäisy- ja torjuntatoimenpiteiden asianmukaisuuden valvonta.

Säännös ei vaikuttaisi yksittäisiä korruptiotapauksia koskevien kanteluiden tai omien aloitteiden käsittelyyn. Laillisuusvalvojen yhteistyön puitteissa olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista huolehtia siitä, että myös kanteluiden kautta välittyvä tieto korruption vastaisen toiminnan puutteista saatettaisiin tarvittaessa oikeuskanslerin tietoon.

Ehdotetun 5 kohdan mukaan oikeuskanslerille ehdotetaan keskitettäväksi julkisia hankintoja, kilpailua ja valtiontukiasioita koskeva laillisuusvalvonta. Julkisia hankintoja, kilpailua ja valtiontukiasioita koskevan valvonnan ohjaaminen oikeuskanslerille tarkoittaisi sekin näihin aihepiireihin liittyviin yleisen tason oikeudellisiin ongelmiin kohdistuvaa valvontaa. Tällaisella laillisuusvalvonnalla pyritäisiin ehkäisemään toistuvia laiminlyöntejä säännösten noudattamisessa ja muitakin järjestelmävirheinä pidettäviä toimintatapoja. Tämäkään tehtävienjako ei sulkisi pois yksittäisiin hankintoihin kohdistuvia kanteluita kummaltakaan laillisuusvalvojalta. Kysymys olisi järjestelmävirheisiin kohdistuvasta valvonnasta.

Julkisten hankintojen ja muiden kilpailuasioden laillisuusvalvonnassa on viranomaistoiminnan lainmukaisuuden valvonnan ohella usein kyse siitä, että kilpailuoikeudelliset seikat otetaan huomioon valtionhallinnon ja koko julkisen hallinnon yleisten toimintalinjausten ja suunnitelmien valmistelussa asianmukaisesti huomioon. Laajassa merkityksessä kyse on unionin kilpailuoikeuden soveltamisesta, mikä käsittää niin valtiontuet kuin julkiset hankinnat sekä yleisen kilpailun varmistamisen ja edistämisen markkinoilla. Myös valtiontukiasiat tulevat usein esille säädösvalmistelun ja talousarviovalmistelun yhteydessä valtioneuvostossa ja siten niillä on kiinteä yhteys ennakkolliseen säädösvalvontaan ja muuhun oikeuskanslerin valtioneuvostoon kohdistuvaan laillisuusvalvontaan.

Rajankäynnissä olisi lisäksi otettava huomioon, että julkiset hankinnat tulevat esiin myös oikeusasiamiehen erityistehtäviin kuuluvassa vammaisten oikeuksien toteutumisen valvonnassa. Näitä koskevia julkisia hankintoja ei ole kuitenkaan tarpeellista sulkea nimenomaisesti pois oikeuskanslerille osoitettavien asioiden joukosta. Tässäkin tapauksessa olisi perusteltua, että yksittäisen kantelun mahdollisesti synnyttämä huoli järjestelmävirheestä saatettaisiin oikeuskanslerin tietoon. Ehdotetut ylimpien laillisuusvalvojen yhteistyötä koskevat säännökset on osaltaan tarkoitettu helpottamaan käytännön tehtävienjaon joustavaa ja tarkoituksenmukaista toteuttamista.

3 §. *Eduskunnan oikeusasiamiehelle keskitettävät tehtävät.* Pykälässä säädettäisiin eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvista asioista, joissa valtioneuvoston oikeuskansleri olisi vapautettu velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä.

Ehdotetun 1 kohdan mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat Puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 3 luvussa tarkoitettua Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä.

Säännös vastaisi asiallisesti voimassa olevan tehtävienjakolain 1 §:n 1 kohtaa. Siihen ei kuitenkaan ehdoteta otettavaksi voimassa olevaan säännökseen sisältyvää rajausta puolustusministeriön, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatoimien laillisuusvalvonnasta, koska valtioneuvoston valvonnasta säädettäisiin ehdotetussa 2 §:ssä. Säännös ei rajoittaisi oikeuskanslerin oikeutta kohdistaa laillisuusvalvontaa tasavallan presidenttiin myös silloin, kun tämä toimii puolustusvoimien ylipäällikön tehtävässään. Tasavallan presidentin virkatoimien valvonta kuuluu oikeuskanslerille jo perustuslain 112 §:n nojalla. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus valvoa tasavallan presidentin virkatoimia. Ehdotetulla lailla ei siten puututtaisi perustuslaista ilmenevään valvontatoimivallan sääntelyyn.

Säännöksessä ei ole pidetty tarpeellisena nimenomaisesti mainita tasavallan presidentin toimintaa puolustusvoimien ylipäällikkönä. Tämä on selvää jo sen vuoksi, että oikeuskanslerin valvontaoikeus perustuu perustuslakiin. Myös ehdotetusta 2 §:stä ilmenee, että tasavallan presidentin virkatoimet kuuluvat oikeuskanslerin valvontavaltaan.

Myös sotilasoikeudenkäynnit kuuluisivat edelleen oikeusasiamiehen valvontaan. Sotilasoikeudenkäyntiasioista säädetään sotilasoikeudenkäynnistä annetussa laissa (326/1983). Sotilasoikeudenhoitoa voidaan pitää eräänlaisena jatkumona, jossa kurinpidollinen menettely ja sotilasoikeudenkäynti ovat mahdollisia vaihtoehtoja. Siksi on tärkeää valvoa niihin liittyviä menettelyitä yhtenäisin perustein. Jos sotilasoikeudenkäynti vastaisuudessa sulautuisi osaksi muuta oikeudenkäyntiä, ratkaisua on syytä harkita uudelleen.

Ehdotetun 2 kohdan mukaan oikeuskansleri vapautettaisiin velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat poliisitutkintaa ja poliisi- tai tulliviranomaiselle säädettyä toimivaltuutta sekä rikosprosessuaalisia pakkokeinoja ja esitutkintaa, ei kuitenkaan esitutkinnan toimittamatta jättämistä, keskeyttämistä ja rajoittamista.

Säännös vastaisi voimassa olevan tehtävienjakolain 1 §:n 2 kohtaa siltä osin kuin kysymys on pakkokeinolain mukaisesta vapaudenriistosta. Ehdotettu säännös koskisi myös keskeisiä esitutkinnassa esille tulevia laillisuuskysymyksiä, rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttöä kokonaisuudessaan, poliisitutkintaa sekä poliisi- ja tulliviranomaisille säädettyjen toimivaltuuksien käyttöä. Laillisuusvalvonnan keskittämisen laajentamista voidaan pitää perusteltuna, sillä säännöksessä tarkoitettujen poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten toimivaltuudet kohdistuvat usein sellaisiin tulkinnanvaraisiin oikeuskysymyksiin, joiden ratkaisemisessa yhdenmukainen tulkintakäytäntö on erityisen tärkeää. Laillisuusvalvonnan merkitys korostuu, koska asianomaisten toimivaltuuksien käyttöön liittyviä oikeudellisia tulkintakysymyksiä ei yleensä voida sellaisinaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Ehdotuksen mukaan oikeusasiamiehelle ohjattaisiin esimerkiksi esitutkinnan toimittamisessa esiin tulevia keskeisiä oikeudellisia tulkintakysymyksiä koskevat asiat. Tällaisia olisivat esimerkiksi asiat, joissa on kysymys esitutkintaperiaatteiden, kuten tasapuolisuusperiaatteen, syyttömyysolettaman, itsekriminoinnin kiellon, suhteellisuusperiaatteen, vähimmän haitan periaatteen ja hienotunteisuusperiaatteen, noudattamisesta esitutkinnassa. Myös esitutkintaan osallis-

tuvan oikeuksia koskevat asiat samoin kuin läsnäoloa esitutkinnassa koskevat asiat, joista keskeisimpiä ovat velvollisuus saapua esitutkintakuulusteluun ja nouto esitutkintaan, voivat koskea sellaisia tulkintakysymyksiä, joiden keskittäminen on perusteltua. Viimeksi mainituilla on läheinen liityntä muihin vapaudenrajoituksiin, joilla on yhtymäkohtia oikeusasiamiehelle ohjautuviin muihin laillisuusvalvonta-asioihin. Samoin ryhmätunnistuksen asianmukaisessa toimitamisessa on osaltaan kysymys myös eräänlaisesta pakkokeinon asianmukaisesta käyttämisestä.

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 laillisuusvalvontasia pääasiassa koskisi jotain oikeuskanslerille ohjautuvaa asiaa.

Tehtävienjaon ulkopuolelle ehdotetaan rajattavaksi esitutkinnan toimittamatta jättämistä, keskeyttämistä ja rajoittamista koskevat esitutkinta-asiat. Tehtävienjako ei siten koskisi esimerkiksi viranomaisten passiivisuutta tilanteissa, joissa esitutkintaa ei käynnistetä eikä asia etene oikeudenkäyntiin.

Ehdotetun 3 kohdan mukaan oikeusasiamiehelle keskitettäisiin laillisuusvalvojan tehtävät asioissa, jotka koskevat salaista tiedonhankintaa, salaisia pakkokeinoja, siviilitiedustelua, sotilastiedustelua ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa.

Salaisella tiedonhankinnalla tarkoitetaan rikosten esitutkinnassa käytettäviä salaisia pakkokeinoja sekä muita salaisia tiedonhankintakeinoja. Salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksista ja keinoista säädetään pakkokeinolaissa, poliisilaissa, rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa, sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa sekä rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa. Salaisen tiedonhankinnan keinoja ovat muun muassa telekuuntelu ja -valvonta, tekninen kuuntelu ja katselu sekä peitetoiminta ja valeosto. Salaisen tiedonhankinnan laajimmat toimivaltuudet kuuluvat poliisille. Myös Tullilla on kattavat oikeudet salaisen tiedonhankinnan keinojen käyttöön tullirikosten torjunnassa. Rajavartiolaitoksella ja puolustusvoimilla on näitä tahoja rajatummalla toimivaltuudella.

Tiedustelutoiminta on puolestaan viranomaistoimintaa, jossa hankitaan, tuotetaan ja analysoidaan tietoa esimerkiksi turvallisuusympäristön kehityksestä ja valtiojärjestystä tai yhteiskunnan perustoimintoja vakavasti uhkaavasta toiminnasta tarkoituksena tunnistaa ja torjua Suomeen ja sen väestöön mahdollisesti kohdistuvia uhkia. Tiedustelutoiminnan muotoja ovat siviili- ja sotilastiedustelu. Siviilitiedustelu on siviiliviranomaisen suorittamaa tiedustelua, jolla tuotetaan tietoa operatiivisen toiminnan ja ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tueksi muista kuin sotilaallisen maanpuolustuksen kysymyksistä. Sotilastiedustelu on puolestaan sotilasviranomaisten tiedustelutoimintaa, jolla tuotetaan strategista ja operatiivista toimintaympäristötietoa ja -arvioita ylimmän valtionjohdon ja puolustusvoimien johdon päätöksenteon tueksi.

Poliisilain uusi 5 a luku, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettu laki (582/2019) ja sotilastiedustelusta annettu laki (590/2019) antoivat voimaan tullessaan suojelupoliisin sekä puolustusvoimien pääesikunnan ja tiedustelulaitoksen käyttöön uusia, merkittäviä tiedustelutoimivaltuuksia ja -menetelmiä. Uusi sääntely pohjautuu menetelmällisesti poliisilain 5 luvussa säädettyihin salaisiin tiedonhankintakeinoihin kuitenkin sillä erotuksella, että rikoksen ennalta estämisen ja paljastamisen sijasta tiedustelumenetelmien käyttöperusteena on tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Tiedustelumenetelmiä ovat poliisilain 5 luvussa säädettyjen keinojen lisäksi muun muassa paikakatiedustelu, jäljentäminen ja tietoliikennetiedustelu. Puolustusvoimat sai käyttöönsä pitkälti samat tiedustelumenetelmät kuin suojelupoliisi.

Tiedustelutoiminnan valvonta on osaltaan järjestetty tiedustelutoiminnan valvonnasta annetulla lailla. Tiedustelutoiminnan valvonnalla tarkoitetaan siviili- ja sotilastiedustelun parlamentaarista valvontaa ja laillisuusvalvontaa. Parlamentaarista valvontaa harjoittaa eduskuntaan perustettu uusi erikoisvaliokunta, tiedusteluvalvontavaliokunta. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtii tiedusteluvalvontavaltuutettu. Valtuutetun tehtävänä on valvoa tiedustelumenetelmien ja -tiedon käytön lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Valtuutettu valvoo myös suojelupoliisin muuta kuin tiedustelutoimintaa. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on vahvat toimivaltuudet sekä laajat tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet. Valtuutettu käsittelee sille tehtyjä kanteluja ja tutkimispyyntöjä. Valtuutetun tulee antaa vuosittain eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle kertomus toiminnastaan. Lisäksi sisäministeriöllä ja puolustusministeriöllä on velvollisuus antaa oikeusasiamiehelle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle vuosittain kertomus tiedustelumenetelmien käytöstä ja käytön valvonnasta.

Oikeusasiamies valvoisi ehdotuksen mukaan rikosten esitutkinnassa käytettäviä salaisia pakko-keinoja sekä muita salaisia tiedonhankintakeinoja, suojelupoliisin harjoittamaa siviilitiedustelua sekä puolustusvoimien pääesikunnan ja tiedustelulaitoksen harjoittamaa sotilastiedustelua. Lisäksi oikeusasiamies kohdistaisi valvonnan valvontaa tiedusteluvalvontavaltuutetun suorittamaan tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaan ja suojelupoliisin salaisen tiedonhankinnan valvontaan. Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan harjoittama parlamentaarinen valvonta ei sen sijaan kuulu ylimpien laillisuusvalvojen valvonnan piiriin perustuslaissa säädettyistä toimivaltarajoista johtuen.

Oikeuskansleri voisi vastaisuudessaakin valvoa esimerkiksi tiedustelutoiminnan strategista tasoa. Lisäksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kysymyksiä voidaan pitää keskeisinä salaisten tiedonhankintakeinojen ja tiedustelumenetelmien käytön valvonnassa erityisesti siksi, että mainittuja keinoja ja menetelmiä koskevat lupakäsittelyt tuomioistuimissa eivät tyypillisesti perustu kaksiasiansaissausteeseen. Siten oikeuskanslerin harjoittaman tuomioistuinten ja asianajajien valvonnan tuottamia näkökulmia olisi tarkoituksenmukaista hyödyntää myös salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelutoiminnan valvonnassa. Myös salaista tiedonhankintaa ja tiedustelutoimintaa koskevaan lainsäädäntöön kohdistuvaa oikeuskanslerin säädösvalvontaa on pidettävä tärkeänä muun ohella turvallisuusviranomaisten tiedonhankinta- ja tiedustelutoimivaltuuksien tulevan kehittämisen näkökulmasta.

Ehdotetun 4 kohdan mukaan oikeuskansleri vapautettaisiin ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä asioissa, jotka koskevat vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu tahdostaan riippumatta sekä muita toimenpiteitä, joilla rajoitetaan henkilön itsemääräämisoikeutta. Säännöksen alkuosa vastaisi voimassaolevan tehtävienjakolain 1 §:n 1 momentin 3 kohtaa. Sen sijaan muu itsemääräämisoikeuden rajoittaminen olisi uusi tehtävienjakoperuste.

Perusoikeusuudistuksessa omaksuttiin käsitys siitä, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia ei voida suoraan rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitostavallan perusteella (HE 309/1993 vp, s. 25/I ja 49/II). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä todettiin myös, ettei vapaudenmenetys sellaisenaan muodosta perustetta rajoittaa henkilön muita perusoikeuksia. Jos tarve henkilön itsemääräämisoikeuden ja muiden perusoikeuksien rajoittamiseen tämän vapaudenmenetyksen aikana on olemassa, rajoituksista on säädettävä lailla, ja ne tulee voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta (HE 309/1993 vp, s. 25/I). Perustuslakivaliokunnan käytännössä itsemääräämisoikeuden on katsottu kiinnittyvän erityisesti perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta sekä perustuslain 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta. Perustuslailla suojatun yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan (ks. esim. PeVL 10/2012 vp, s. 2/II ja PeVL 24/2010 vp, s. 3/I).

Erityislainsäädäntöön on otettu säännöksiä mahdollisuudesta käyttää itsemääräämisoikeuteen tai toimintavapauteen kohdistuvia rajoitustoimia myös sellaisissa tilanteissa, joissa laitokseen ottamisessa ei aina ole kyse vapaudenriistoon rinnastuvasta menettelystä. Esimerkiksi kehitysvammaisten laitospalveluna toteutettavaa erityishuoltoa voidaan järjestää kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) nojalla sekä vapaaehtoisuuteen perustuen että tahdosta riippumattomasti. Molemmissa tapauksissa laitokseen sijoitettuun voidaan kohdistaa laissa tarkoitettuja rajoitustoimia. Poistumisen estämistä voidaan käyttää vain tahdosta riippumattomassa erityishuollossa.

Vastaavasti lastensuojelulaitoksissa järjestettävän sijaishuollon lähtökohtana kiireellistä huostaanottoa lukuun ottamatta on, että päätös huostaanotosta ja siihen liittyvästä sijaishuoltoon sijoittamisesta tehdään yhteisymmärryksessä huoltajan ja lapsen itsensä kanssa. Lastensuojelulaitokseen sijoitettuun lapseen voidaan kuitenkin kohdistaa lastensuojelulain tarkoittamia rajoitustoimenpiteitä riippumatta siitä, missä menettelyssä päätös sijaishuollon antamisesta on tehty.

Laitoksissa käytettävissä itsemääräämisoikeuden rajoitustoimissa ei ole kyse yksinomaan suljettuihin laitoksiin tai asumisyksiköihin sijoitettujen asemaan puuttumisesta. Esimerkiksi perusopetuslakiin (628/1998) ja ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin (521/2017) on otettu säännöksiä opettajien ja rehtorin toimivaltuuksista poistaa opetusta häiritsevä tai muiden turvallisuutta vaarantava oppilas luokkahuoneesta tai muusta opetustilasta ja koulun tilaisuudesta sekä ottaa haltuun vaarallisia esineitä ja aineita sekä tarkastaa oppilaan tai opiskelijan tavarat ja päällisin puolin vaatetus tällaisten esineiden tai aineiden löytämiseksi. Vaarallisten tai häiritsevien esineiden ja aineiden haltuun ottaminen voi oppilaan tehdessä vastarintaa edellyttää myös välttämättömien voimakeinojen käyttöä.

Ehdotettu säännös käsittäisi nykyistä laajemmin kaikki sellaiset tilanteet, joissa laitokseen sijoitettujen tai niissä olevien henkilöiden itsemääräämisoikeutta tai toimintavapautta on lakiin perustuen oikeus rajoittaa. Säännöksessä tarkoitettulla itsemääräämisoikeuden rajoittamisella tarkoitetaan lähinnä tilanteita, joissa laissa säädettyjä perusoikeuksiin kajoavia rajoitustoimenpiteitä saatetaan joutua käyttämään laitoksessa olevan henkilön oman terveyden tai turvallisuuden taikka jonkun toisen henkilön terveyden tai turvallisuuden suojaamiseksi. Säännöksessä tarkoitettun valvonnan piiriin kuuluisivat myös muualla kuin laitoksissa tapahtuvat itsemääräämisoikeuden rajoitustoimet. Näissä voi olla kyse esimerkiksi vartijoille tai järjestyksenvalvojille kuuluvien toimivaltuuksien käyttämisestä.

Säännöksellä on yhteys pykälän 5–7 kohtiin, joissa säädettäisiin oikeusasiamiehen kansainvälisistä ja kansallisista erityistehtävistä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumisen valvonnassa. On siten mahdollista, että kanteluperuste kiinnittyy samanaikaisesti useisiin alakohtiin.

Ehdotetun 5 kohdan mukaan oikeuskansleri olisi vapautettu velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan 3 artiklassa tarkoitetulle kansalliselle valvontaelimelle kuuluvia tehtäviä. Ehdotuksessa on kyse kansainväliseen sopimukseen perustuvasta ja jo nykyisin oikeusasiamiehelle kuuluvasta erityistehtävästä.

Kansallisen valvontaelimen tehtävänä on tehdä tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Valinnaisen pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluvat paitsi vankilat, poliisilaitokset ja tutkintavankilat, myös esimerkiksi ulkomaalaisten säilönnötoyksiköt, psykiatriset sairaalat, koulukodit, lastensuojelulaitokset sekä tietyin edellytyksin vanhusten ja kehitysvammaisten hoitopaikat ja asumisyksiköt.

Kansallisen valvontaelimen toimivalta ulottuu julkisia tehtäviä hoitavien ohella myös muihin toimijoihin, jotka ylläpitävät toimipaikkoja, joissa voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä viranomaisen määräyksestä, kehotuksesta, suostumuksella tai myötävaikutuksella. Tämän määritelmän piiriin voivat kuulua esimerkiksi vapautensa menettäneiden henkilöiden säilytystilat laivoilla tai eräiden yleisötilaisuuksien yhteydessä sekä yksityisten hallinnassa tai omistuksessa olevat lentokoneet tai muut liikennevälineet, joilla kuljetetaan vapautensa menettäneitä henkilöitä.

Ehdotetun 6 kohdan mukaan oikeuskansleri olisi vapautettu velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä myös sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdystä yleissopimuksessa ja sen valinnaisessa pöytäkirjassa tarkoitetun kansallisen riippumattoman valvontarakenteen tehtäviä.

Ehdotuksessa on kyse kansainväliseen sopimukseen perustuvasta erityistehtävästä. Oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta toimivat yhdessä YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen mukaisena rakenteena, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata sopimuksessa taattujen oikeuksien toteutumista. Yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvat myös esimerkiksi muistisairaat vanhukset ja psykiatriset potilaat

Ehdotetun 7 kohdan mukaan oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat lasten, vanhusten ja vammaisten henkilöiden sekä turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumista.

Ehdotettu säännös merkitsisi laillisuusvalvonnan keskittämistä oikeusasiamiehelle suljettujen laitosten lisäksi muissakin säännöksessä tarkoitettujen henkilöiden itsemääräämisoikeuden ja perusoikeuksien toteutumisen valvonnan kannalta merkityksellisissä toimenpiteissä. Lapsen oikeuksien kannalta kyse voisi olla esimerkiksi valvonnasta perhehoitona järjestettävässä sijaishuollossa ja muissa lastensuojelullisissa toimenpiteissä sekä varhaiskasvatusta ja perusopetusta toteutettaessa. Säännös tarkoittaisi myös vanhusten kohtelun ja oikeuksien toteutumisen valvonnan keskittämistä erilaisissa vanhuspalveluissa ja erityisesti ympärivuorokautista hoivaa tarjoavissa asumispalveluyksiköissä ja laitoksissa.

Myös vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen voi tulla tarkasteltavaksi kaikilla hallinnonaloilla ja muissakin kuin vammaisyleissopimuksen edellyttämässä asioissa. Oikeusasiamies tekee lisäksi valvontaa edistävää yhteistyötä vammaisjärjestöjen kanssa. Vammaisten henkilöiden asemaan vaikuttavat myös julkiset hankinnat, minkä vuoksi vammaisasi-oissa on usein kyse myös julkisista hankinnoista. Tältä osin on merkityksellistä, että julkisten hankintojen valvonta ehdotetaan osoitettavaksi oikeuskanslerille. Tällaisissa tilanteissa työnjako on perusteltua ratkaista pääasian mukaisesti. Vammaiskysymyksissä on lisäksi erityisiä horisontaaliseikkoja, kuten esteettömyys ja kohtuulliset mukautukset, jotka läpäisevät kaiken hallinnon ja joita ei ole tarkoitus jakaa laillisuusvalvojien kesken.

Säännöksessä on katsottu tarpeelliseksi mainita erikseen turvapaikanhakijat. Turvapaikanhakijalla tarkoitetaan ulkomaalaista, joka on hakenut kansainvälistä suojelua ja oleskeluoikeutta ulkomaalaislain (301/2004) 95 §:n mukaisesti. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden määrä on viime vuosina selvästi lisääntynyt. Turvapaikanhakijat ovat turvapaikkaprosessin eri vaiheissa usein heikossa asemassa. Eräänä laillisuusvalvonnallisen erityishuomion kohteena ovat olleet alaikäiset turvapaikanhakijat. Turvapaikanhakijoiden mainitseminen on tarpeen myös

siitä syystä, etteivät esimerkiksi vastaanottokeskukset lähtökohtaisesti kuuluisi edellä 3 §:n 5 alakohdassa tarkoitetun kansallisen valvontaelimen valvontatoimivaltaan.

Oikeusasiamiehelle ehdotetaan 8 kohdan mukaan keskitettäväksi ylimmän laillisuusvalvojan tehtävät myös asioissa, jotka koskevat yksilön oikeuksien toteutumista sosiaali- ja terveydenhuollossa tai sosiaalivakuutuksessa. Ehdotettu 8 kohta sosiaalisten oikeuksien toteutumista koskevan valvonnan keskittämisestä oikeusasiamiehelle vastaisi oikeusasiamiehen tosiasiallista erikoistumisaluetta eikä se siten merkitsisi suurta periaatteellista muutosta ylimpien laillisuusvalvojen tehtävänjakoon. Myös oikeusasiamiehen kansainvälisistä sopimuksista johtuvat erityistehtävät haavoittuvassa asemassa olevien henkilöryhmien oikeuksien valvonnassa puoltavat ehdotettua valvonnan keskittämistä.

Oikeusasiamiehelle ohjautuneissa sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluissa on ollut suurelta osin kyse perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnasta tilanteissa, joissa hoidon tai avun tarpeessa olevat henkilöt eivät aina kykene itse huolehtimaan perusoikeuksistaan. Ehdotettu säännös ei tarkoittaisi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sosiaalivakuutukseen liittyvien asioiden sulkemista oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan ulkopuolelle siltä osin kuin niissä on kyse esimerkiksi palvelujen järjestämiseen liittyvistä rakenteellisista kysymyksistä. Oikeuskanslerin viraston sosiaali- ja terveydenhuollon ja sosiaalivakuutuksen osaaminen on suuntautunut erityisesti säädosvalvonnassa sekä valtioneuvoston valvonnassa esillä olevien rakenteellisten kysymysten tarkasteluun.

Ehdotetun 9 kohdan mukaan oikeusasiamiehelle keskitettäisiin ylimmän laillisuusvalvojan tehtävät myös asioissa, jotka koskevat yleistä edunvalvontaa. Ehdotus ei merkitse asiallista muutosta nykytilaan, sillä yleisen edunvalvonnan valvonta on käytännössä keskitetty oikeusasiamiehelle.

Oikeusasiamiehelle kuuluva yleinen edunvalvonta käsittää myös tilanteet, joissa yleisen edunvalvojan tehtävä on annettu yksityiselle taholle. Sen sijaan yksityinen edunvalvonta, esimerkiksi asianajajien harjoittamana, ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan eikä sitä siksi ehdoteta määrittäväksi säännöksessä.

Ehdotetun 10 kohdan mukaan oikeuskansleri vapautettaisiin velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat saamelaisille alkuperäiskansana turvattujen oikeuksien toteutumista. Säännös merkitsisi siten saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvien oman kielen ja kulttuurin ylläpitämis- ja kehittämisoikeuksien toteutumisen valvonnan keskittämistä.

Ehdotetun 11 kohdan mukaan oikeuskansleri vapautettaisiin velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä lisäksi sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat romaneille ja muille ryhmille turvattujen oman kielen ja kulttuurin ylläpitämis- ja kehittämisoikeuksien toteutumista. Säännös käsittäisi myös viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeuksien toteutumisen valvonnan. Näiden asemasta säädetään perustuslain 17 §:n 3 momentissa.

Myös muilla yhteiskunnallisilla ryhmillä, kuten esimerkiksi seksuaalivähemmistöillä, on oikeuksia, joiden toteutuminen voi edellyttää viranomaisten aktiivista toimintaa tai oikeudellisten erityiskysymysten ratkaisemista. Koska laillisuusvalvonta voi näilläkin aloilla edellyttää erityistä perehtyneisyyttä, se ehdotetaan keskitettäväksi oikeusasiamiehelle.

4 §. Asioiden keskinäinen siirtäminen. Tehtävienjakolain toimivuuden ja laillisuusvalvonnan tehokkuuden kannalta on tärkeää, että ylimmät laillisuusvalvojat voisivat mahdollisimman joustavasti siirtää asioita toisilleen, jos siirtämistä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena tai muutoin perusteltuna. Lain 4 §:ään ehdotetaan tässä tarkoituksessa otettavaksi säännökset laillisuusvalvojan velvollisuudesta siirtää toiselle laillisuusvalvojalle sellaiset asiat, joiden käsittelyvelvollisuudesta hänet on lain perusteella vapautettu. Lisäksi pykälässä säädettäisiin laillisuusvalvojien keskinäiseen harkintaan perustuvasta asioiden siirtämisestä. Sääntely vastaisi asiallisesti voimassa olevan lain 2 ja 3 §:ää. Tehtävienjakolakiin ehdotetut säännökset oikeuskanslerille kuuluvista erityistehtävistä edellyttävät kuitenkin siirtovelvoitteen kohdentamista vastaavasti myös oikeusasiamiehen velvollisuuteen siirtää asioita oikeuskanslerille.

Pykälän 1 ja 2 momentista ilmenevänä lähtökohtana olisi voimassa olevan sääntelyn tavoin se, että tehtävienjakolain 2 ja 3 §:n mukaisesti toiselle laillisuusvalvojalle osoitettu asia olisi siirrettävä, jollei sen käsittelyvelvollisuudesta vapautettu laillisuusvalvoja erityisistä syistä katso tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse. Ilmaisuihin ”erityisistä syistä” korostaa vaatimusta siitä, ettei asioita jätetä siirtämättä ilman asianmukaista perustetta. Säännös ilmentäisi toisaalta lähtökohtaa siitä, että ilmeisen perusteettomia kanteluita ei ole tarkoitettu ylimpien laillisuusvalvojien keskinäisesti siirrettäviksi.

Asioiden siirtämisessä noudatettaisiin pääosin nykyistä käytäntöä. Silloin kun samasta asiasta tulee kummallekin kanteluita, ratkaisijan valinta on syytä tehdä lähtökohtaisesti aikaprioriteetin perusteella. Ensimmäisen kantelun saanut siten ratkaisee kyseessä olevaa asiaa koskevat kantelut, jollei tehtävienjakolaista muuta seuraa. Muussa tapauksessa käsitteijästä sovittaisiin yhteistyössä. Virastojen yhteistyötapaamisissa tarkasteltaisiin syntyneiden käytäntöjen toimivuutta.

Tehtävienjakolaista huolimatta laillisuusvalvojat ovat perustuslain nojalla toimivaltaisia käsittelemään myös toisen laillisuusvalvojan erityistehtäviin kuuluvia asioita. Siirtovelvoite ei olisi siten vastaisuudessaakaan ehdoton, vaan asioiden siirtäminen jäisi viime kädessä laillisuusvalvojien tapauskohtaiseen harkintaan. Uudistuksen tavoitteena kuitenkin on laillisuusvalvojien nykyistä selkeämpi tehtävienjako siten, että tarve ehdotetusta työnjaosta poikkeamiselle jäisi mahdollisimman vähäiseksi.

Oikeuskanslerilla voimassa olevan lain perusteella olevaa siirtovelvoitetta ehdotetaan tarkennettavaksi 1 momentissa maininnalla siitä, että oikeuskansleri valvoo 3 §:ssä säädetyn estämättä perus- ja ihmisoikeuksien ja muiden oikeuksien toteutumisen yleisiä edellytyksiä hallitusvallan käytössä ja hallitusvallan vastuulle kuuluvissa asioissa. Säännös on tarkoitettu selventämään oikeuskanslerin toimivallan ulottumista kaikkiin niihin asioihin, joista perustuslain 65 ja 68 §:n mukaan valtioneuvosto ja ministerit vastaavat, mukaan lukien hallinnon resursointi. Se tarkoittaisi siten muutakin kuin valtioneuvoston valvontaa esimerkiksi listavalvontana. Säännöksestä ilmenevällä maininnalla perus- ja ihmisoikeuksien ja muiden oikeuksien toteutumisen ”yleisten edellytysten” valvonnasta viitataan yleisellä tasolla valvonnan rakenteelliseen näkökulmaan. Kyse voisi olla muun ohella tilanteesta, jossa oikeuskansleri käsittelee säädösalusteluasiana esimerkiksi vammaispalvelulain perustuslainmukaisuutta, vaikka vammaisasioiden valvonta kuuluu oikeusasiamiehelle.

Pykälän 3 momentin mukaan oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä. Säännös vastaisi tältä osin voimassa olevaa lakia. Säännöksessä tarkoitettu siirto voisi perustua esimerkiksi toisen laillisuusvalvojan ruuhkautuneeseen työtilanteeseen.

Laissa ehdotetaan nimenomaisesti mahdollistettavaksi laillisuusvalvojen keskinäiseen harkintaan perustuva siirto myös silloin, kun se on tiettyyn asiakokonaisuuteen liittyvien asioiden yhdessä käsittelyn kannalta tarkoituksenmukaista. Säännös on tarpeen, koska saman asiakokonaisuuden asioita tulee usein käsiteltäväksi molemmille laillisuusvalvoille. Tällaisissa tilanteissa on tarkoituksenmukaista, että laillisuusvalvojat voivat sopia siitä, kumpi asian käsittelee. Siirtämismahdollisuutta määrittää osaltaan se, kumman laillisuusvalvojan tehtäviin asian pääkysymys on paremmin sovitettavissa.

Momentti sisältäisi myös voimassa olevaa 3 §:ää vastaavan säännöksen, jonka mukaan siirto olisi mahdollinen myös, kun sitä voidaan pitää muusta syystä perusteltuna. Siirtokynnystä ehdotetaan kuitenkin madallettavaksi siten, ettei säännöksessä tarkoitettun siirron perusteeksi voimassa olevan lain tavoin edellytettäisi ”erityistä” syytä. Riittävää olisi, että siirto tapahtuu laillisuusvalvojen yhteisymmärryksessä ja siirtämiselle on olemassa hyväksyttäviä perusteita. Pykälässä tarkoitettun asian käsittelemisen kannalta tarkoituksenmukainen siirto voisi olla kysymyksessä esimerkiksi silloin, kun toisella valvontaviranomaisella on kokemusta tai erityisasiantuntemusta tietyn tyyppisistä asioista. Siirto voisi perustua myös siihen, että toisen valvontaviranomaisen tarkoituksena on tutkia erityisesti tiettyä toimintaa. Tapauskohtaisesti siirto voisi olla tarpeen esimerkiksi ratkaisukäytännön yhtenäisyyden tai asian selvittämisen kannalta. Ylimpien laillisuusvalvojen toiminnan kannalta on tarkoituksenmukaista, että asioiden siirtäminen voisi tapahtua myös muiden kuin laissa erikseen mainittujen tehtävien osalta mahdollisimman joustavasti.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös velvollisuudesta ilmoittaa kantelun siirtämisestä kantelijalle. Ehdotus vastaisi voimassa olevan 3 §:n viimeistä virkettä. Säännös on tarpeen, koska hallintolain 21 §:n säännökset asiakirjan siirtämisestä eivät sovellu näihin tilanteisiin. Myöskään oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 5 momentin ja oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 4 momentin säännökset kantelun käsittelyn siirtämisestä muun toimivaltaisen viranomaisen tutkittavaksi, eivät tule näissä tilanteissa sovellettaviksi.

5 §. Keskinäinen tietojenvaihto. Lakiin ehdotetaan otettavaksi nimenomaiset säännökset oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä yhteistyöstä laillisuusvalvonnan tehokkuuden ja ratkaisukäytännön yhtenäisyyden edistämiseksi. Tässä tarkoituksessa laillisuusvalvojen olisi vaihdettava keskinäisesti tietoja esimerkiksi toimintansa painopisteistä ja sen kehittämistarpeista sekä laillisuusvalvonnan yleisistä oikeudellisista kysymyksistä, kuten laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden kannalta merkityksellisistä ratkaisukäytännön linjauksista. Laissa ei ehdoteta säädettäväksi tietojenvaihdon tai muun yhteistyön toteuttamistavoista, vaan kyse olisi tältä osin lähinnä periaateluontoisesta ja käytännön toimintaa ohjaavasta sääntelystä. Yhteistyö voisi siten käsittää erilaisia yhteistyömuotoja ja toimintatapoja, kuten esimerkiksi keskustelua ja informointia toiminnan painopistealueista ja kehittämistarpeista sekä tietojen vaihtoa tarkastussuunnitelmista. Kyse voisi olla myös keskinäisestä työnjaosta sopimisesta ja muista käytännöistä sellaisissa laillisuusvalvojen omiin aloitteisiin liittyvissä tilanteissa, joissa ilmenee tarvetta poiketa tehtävienjakolain mukaisesta työnjaosta.

Yhteistyön merkitys korostuu sellaisissa asioissa, jotka kuuluvat laillisuusvalvojen yhteisiin tehtäväalueisiin tai joissa laillisuusvalvojen tehtävät ja toimivaltuudet saattavat muutoin muodostua päällekkäisiksi tai toisiaan täydentäviksi. Tällaisena voidaan mainita esimerkiksi sosiaalisten oikeuksien toteutumisen valvonta julkisissa hankinnoissa ja sen yhteys hankintalainsäädännön toimeenpanoon ja hankintojen toteuttamisen taustalla oleviin julkisen hallinnon rakenteellisiin kysymyksiin. Yhteistyön merkitys korostuu myös silloin, kun valvonnassa on tarve hyödyntää toisella laillisuusvalvojalla olevaa erityisosaamista. Sanotunlaisia tarpeita saattaa

liittyä esimerkiksi julkisen hallinnon digitaalisten menettelyiden ja automatisoidun päätöksenteon kehittämiseen sekä niiden toteuttamisessa käytettävien tekoäly- tai päätösaautomaatiotekniikoiden, erityisesti algoritmien, arviointiin hyvän hallinnon vaatimusten kannalta.

Joillakin sektoreilla kanteluista saatava tieto tulisi uuden tehtävienjaon mukaisesti vähentämään sen laillisuusvalvojan osalta, joka vapautettaisiin asianomaisten asioiden valvonnasta. Tiedon- saannin ja tietopohjan laajuuden varmistaminen tulisi tällöinkin turvata tarkoituksenmukaisella tietojenvaihdolla. Yhteistyön piiriin on mahdollista katsoa kuuluvan myös informointi tilanteista, joissa toinen laillisuusvalvojista ryhtyy käsittelemään tehtävienjakolain mukaisesti toiselle kuuluvaa asiaa.

6 §. Voimaantulo. Pykälän 1 momentti sisältäisi tavanomaisen voimaantulosäännöksen. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2022.

Pykälän 2 momentin mukaan lailla kumottaisiin vuonna 1990 valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annettu laki (1224/1990) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

8 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.4.2022.

Lakiin ei ehdoteta otettavaksi siirtymäsäännöksiä ottaen huomioon, että molemmilla laillisuusvalvojilla olisi edelleen toimivalta käsitellä myös ehdotetun tehtävienjaon piiriin kuuluvia kanteluita. Uudistuksen voimaantulosta aiheutuvat kantelujen siirtämiset ratkaistaisiin laillisuusvalvojen keskinäisen yhteistyön puitteissa. Laajennetun tehtävienjaon täysimääräiseen toteuttamiseen olisi siten mahdollista siirtyä joustavasti laillisuusvalvojen keskinäisissä neuvotte- luissa sovitun mukaisesti. Tämä tukisi myös henkilöstövoimavarojen tehokasta käyttämistä.

Kumpikin virasto pyrki myös kehittämään laajentuneen tehtävienjaon ja siihen liittyvän osit- tain uudella tavalla painottuneen laillisuusvalvonnan edellyttämää ammattitaitoa. Uutta henki- löstöä virastoihin valittaessa pyrittäisiin löytämään nykyistä pidemmälle erikoistuneita tehtä- vienjaon edellyttämiä asiantuntijoita ja kouluttamaan nykyistä henkilöstöä osaksi uudentyyppi- siin tehtäviin.

9 Toimeenpano ja seuranta

Uudistuksen voimaantulo edellyttää ylimpien laillisuusvalvojen ennakollista valmistautumista. Oikeuskanslerinvirastossa uudistuksen voimaantuloon valmistaudutaan arvioimalla viraston nykyisen organisaation toimivuutta ja ratkaisijoiden välistä työnjakoa sekä kehittämällä lailli- suusvalvonnan toimintatapoja. Näkökulmaperusteisessa laillisuusvalvonnassa painottuu aikai- sempaa vahvemmin perusoikeuksien ja muiden oikeuksien toteutumista edistävien ja estävien seikkoja tarkastelu (rakenteellinen näkökulma), joka edellyttää laillisuusvalvonnan toimintata- pojen sekä viraston osaamisen kehittämistä. Lisääntyvä tehtävien priorisointitarve asettaa myös vaatimuksia työn organisoimiselle. Laillisuusvalvonnassa on tarkoitus pyrkiä kohdentamaan kanteluiden käsittelyä tehokkaalla ja vaikuttavalla tavalla sekä ottaa laajemmin käyttöön tiimi- ja työparityöskentelyä rakenteellisen valvontanäkökulman ja uusien erityistehtävien vaatimalla tavalla. Vuoden 2021 talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2021-2024 si- sältyvissä valtiontalouden kehyksissä oikeuskanslerinvirastolle varatun määrärahan puitteissa virasto voi toteuttaa tarpeellisia rekrytointejä uusillakin tehtäväalueilla. Oikeuskanslerinviras- tossa kehitetään myös yhteistyötä eri sidosryhmien kanssa osaamisen vahvistamiseksi uusissa erityistehtävissä.

Uudistus ei tuo oikeusasiamiehelle varsinaisesti uudenlaisia erityistehtäviä, mutta se tulee vahvistamaan oikeusasiamiehen kanslian erityisosaamista työnjaollisesti oikeusasiamiehelle kuuluvilla tehtäväalueilla. Uudistus tulee lisäämään huomattavasti asia- ja työmääriä näillä tehtäväalueilla, sillä myös niissä tapahtuva kasvu tulee vastaisuudessa kohdentumaan oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamiehen kanslian työskentelytapoja on jatkuvasti kehitetty tehokkaiksi ja vaikuttaviksi sekä suurten asiamäärien hallintaan sopiviksi. Asia- ja työmäärien jatkuva kasvu edellyttää kuitenkin myös kanslian organisaation ja sisäisen työnjaon kehittämistä sekä voimavarojen vahvistamista.

Muutokset ylimpien laillisuusvalvojen tehtävienjaossa edellyttävät tehokasta viestintää kantelujen ohjaamiseksi jo ensi vaiheessa tehtävienjakolain mukaisesti. Oikeuskanslerinvirastossa on tarkoitus uudistaa viraston verkkosivut ottamalla huomioon nämä tarpeet sekä tehostaa kantelijoiden neuvontaa asioiden vireillepanovaiheessa. Viestinnässä otetaan huomioon erityisryhmien tarpeet ja käytetään monipuolisia viestintäkanavia. Viestinnässä on tarpeen kertoa myös mahdollisuudesta pyytää perustellusta syystä jompaakumpaa laillisuusvalvojaa ratkaisemaan kantelu.

Uudistuksen toimeenpanoon valmistautumisessa on perusteltua oikeuskanslerin kertomuksen uudistamistarpeiden arvioiminen uusien tehtäväpainotusta ja eduskunnan sekä yhteiskunnan eri tahojen tietotarpeiden kannalta. Kertomusta on tarkoitus kehittää siten, että uudet tehtäväpainotukset heijastuvat näkyvämmiin kertomuksen rakenteeseen ja sisällöseen. Kertomuksen kehittämisessä otetaan erityisesti huomioon eduskunnan tarpeet.

Asioiden siirtoon valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välillä muodostetaan toimivat käytännön menettelytavat yhteistyössä. Erityisesti uudistuksen toimeenpanon alkuvaiheessa on varauduttava siihen, että kanteluasioita joudutaan siirtämään melko tiheästi puolin ja toisin. Oikeuskanslerilta oikeusasiamiehelle siirtyvien asioiden määrä on ennakoitusti suurempi (ks. tarkemmin jakso 4.2.2). Asioiden siirron toimeenpano toteutetaan vaihteittain laillisuusvalvojen yhdessä sopimalla suunnitelmalla ja siirtymävaiheella. Nykyistä suurempi asioiden siirtämistarve laillisuusvalvojen välillä tulee jatkumaan myös uudistuksen toimeenpanon jälkeen. Tarkoituksena kuitenkin on, että selvästi perusteettomia kanteluja ei siirretä. Tällaisista on kyse silloin, kun kantelu ei anna aiheutta enempään toimenpiteisiin. Uutena piirteenä käytännön työhön sisältyy siten toisen ylimmän laillisuusvalvojan toimenpiteiden ennakointi sen arvioimiseksi, onko asia sellainen, että sitä ylipäänsä kannattaa siirtää. Tämä edellyttää kiinteää yhteistoimintaa ja yhteensovitusta laillisuusvalvojen välillä. Tietojenvaihtoa laillisuusvalvojen välillä tehtävienjakoon liittyvissä kysymyksissä ja laillisuusvalvonnassa yleisemminkin on tarpeen vastaisuudessa tehostaa.

Uudistukseen valmistautumisessa ja sen toimeenpanossa otetaan huomioon eduskunnan mahdolliset, uudistuksen käsittelyssä muodostetut kannanotot laillisuusvalvojen toiminnasta. Uudistuksen vaikutuksia laillisuusvalvojen työmääriin on tarpeen jatkossa seurata.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä ei ole riippuvuutta muihin eduskunnan käsiteltävänä oleviin hallituksen esityksiin.

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2022 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Tässä esityksessä tarkoitetuista muutoksista eduskunnan oikeusasiamiehelle aiheutuvien tehtävien (3 htv) edellyttämä lisärahoitus (270 000 euroa/v.) on otettu huomioon esityksessä valtion vuoden 2022 talousarvioksi (momentti 21.20.01, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian toimintamenot).

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ylimpien laillisuusvalvojen perustuslaillinen asema ja tehtävät

Suomalaiseen oikeusvaltioon kuuluu olennaisena osana riippumaton ylin laillisuusvalvonta. Perustuslain mukaan Suomessa on kaksi ylintä laillisuusvalvojaa, valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, joiden tehtävät ja toimivaltuudet on säädetty perustuslain 108–113 ja 115 §:ssä pitkälti samanlaisiksi. Molempien laillisuusvalvojen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Molempien laillisuusvalvojen toimivaltaan kuuluu myös valtioneuvoston, ministerien ja tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuuden valvonta sen mukaan kuin siitä perustuslaissa säädetään. Tehtäväänsä hoitaessaan laillisuusvalvojat valvovat myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Ylimmät laillisuusvalvojat valvovat viranomaistoiminnan lainmukaisuutta paitsi käsittelemällä tähän toimintaan kohdistuvia kanteluja myös puuttumalla epäkohtiin omasta aloitteestaan ja suorittamalla tarkastuksia. Laillisuusvalvojilla on perustuslain 111 §:n mukaan tehtävissään laaja tiedonsaantioikeus, joka käsittää kaikki viranomaisen tai muun julkista tehtävää hoitavan hallussa olevat laillisuusvalvontaa varten tarvittavat tiedot.

Ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamassa laillisuusvalvonnassa ankarin keino puuttua lainvastaiseen toimintaan on virkasyyte. Syyteoikeus on säädetty perustuslain 110 §:ssä kuuluvaksi sekä oikeuskanslerille että oikeusasiamiehelle. Syyteoikeus käsittää myös syytteen nostamisen tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa. Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on perustuslain 104 §:ään liittyen rinnakkainen syyteoikeus myös syyttäjien menettelyä koskevassa virkarikosasiassa syyttäjälaitoksesta annetun lain 27 §:n nojalla.

Rinnakkaisten tehtäviensä ohella molemmilla laillisuusvalvojilla on eräitä perustuslaissa tai muussa laissa säädettyjä taikka kansainvälisistä sopimuksista johtuvia erityistehtäviä. Tällaisena voidaan mainita perustuslain 108 §:n 1 momentissa säädetty oikeuskanslerin erityistehtävä valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Valtioneuvostonvalvontaan liittyy myös ennakollinen säädösvalvonta, josta on muodostunut yksi oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan keskeisistä erikoistumisalueista ja jonka vaikuttavuuden merkitystä myös perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa käytännössään nimenomaisesti korostanut (PeVM 16/2020 vp, PeVM 5/2018 vp). Oikeuskanslerilla on myös perustuslain 108 §:n 2 momentin mukainen laillisuusvalvontaan liittyvä rooli toimia hallituksen oikeudellisena neuvonantajana. Oikeuskanslerilla on lisäksi eräitä muita ylimpien valtioelinten toimintaan sekä oikeudenhoitoon laajassa merkityksessä liittyviä lakisääteisiä erityistehtäviä.

Myös oikeusasiamiehellä on laissa säädettyjä erityistehtäviä. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamies toimii YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukaisena kansallisen valvontaelimenä (NPM, National Preventive Mechanism). Oikeusasiamies on lisäksi osa Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimivasta Ihmisoikeuskeskuksesta säädetään eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 a luvussa. Lisäksi lain 3 b luvussa oikeusasiamiehen, Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan tehtäväksi säädetään vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen, suojele ja seuranta. Oikeusasiamiehellä on myös salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelutoiminnan valvontaan liittyviä lakisääteisiä erityistehtäviä.

Laillisuusvalvojille on käytännössä muodostunut lisäksi eräitä valvonnallisia painopiste- ja erikoistumisalueita, jotka ovat johtaneet laillisuusvalvojien tehtävien ja erityisasiantuntemuksen tosiasialliseen eriytymiseen kyseisillä valvonnan aloilla. Esimerkiksi vapaudenriistoa koskevien kantelujen kuuluminen oikeusasiamiehelle on ohjannut oikeusasiamiehen toimintaa laajemminkin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumisen valvontaan. Oikeuskanslerin erityistehtävät ylimpien valtioelinten toiminnan valvonnassa ovat puolestaan merkinneet oikeuskanslerin valvontatoiminnan suuntautumista erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen rakenteellisten kysymysten tarkasteluun.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävistä ja tosiasiallisista erikoistumisalueista on tehty yksityiskohtaisemmin selkoa esityksen jaksossa 2.

Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jaon lähtökohdat ja tarkistamistarve

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta voidaan perustuslain 110 §:n 2 momentin mukaan säätää tavallisella lailla kaventamatta kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain mukaan oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista ensinnäkin puolustusministeriötä ja sotilastehtävissä palvelevia koskevissa asioissa lukuun ottamatta kuitenkin valtioneuvoston ja sen jäsenten toiminnan laillisuusvalvontaa. Oikeuskanslerin siirto-oikeuden piiriin kuuluvat myös pakkokeinolaissa tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa koskevat asiat sekä vankilat ja muut sellaiset laitokset, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan. Oikeuskansleri on vapautettu käsittelemästä myös asioita, joita vapaudeltaan rajoitetut henkilöt panevat vireille. Oikeuskanslerin on siirrettävä sellaiset asiat oikeusasiamiehen käsiteltäviksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.

Yhteiskunta ja oikeusjärjestys ovat monilta osin kehittyneet nykyisen tehtävienjakolain voimaantulon jälkeen. Erityisesti perusoikeusuudistus ja ihmisoikeussopimusten oikeudellisen merkityksen kasvaminen ovat vahvasti muokanneet käsitystä oikeudellisen tulkinnan perusteista. Yhä useammin oikeusturvan toteutumisen edellytyksenä on kyky soveltaa perus- ja ihmisoikeuksia tavalla, joka täyttää näiden usein hyvin yleisellä tasolla ilmaistujen velvollisuuksien asettamat vaatimukset. Muutos on heijastunut myös ylimmälle laillisuusvalvonnalle asetettaviin vaatimuksiin. Kysymys ei ole ainoastaan uusien laintulkintavaatimusten täyttämisestä laillisuusvalvojien toiminnassa vaan myös siitä, että riittävän ajoissa ja omatoimisesti seurataan viranomaisten menettelyä vaativissa tilanteissa ja puututaan havaittuihin ongelmiin, vaikkei niistä olisi kanneltukaan. Laillisuusvalvonta onkin viime vuosikymmenen aikana kehittynyt aikaisempaa ennakoivampaan suuntaan. Samalla oikeuden ja yhteiskunnan kansainvälistyminen ja kansainväliset ilmiöt ovat lisänneet osaltaan tarvetta tiettyihin näkökulmiin ja sektoreihin painottuvaan laillisuusvalvontaan.

Voimassa olevassa tehtävienjakolaissa ei ole otettu kattavasti huomioon perustuslakiin ja tavaliseen lainsäädäntöön sekä kansainvälisiin sopimuksiin perustuvia oikeuskanslerin ja oi-

keusasiamiehen erityistehtäviä. Tehtävienjakolaissa ei ole myöskään tunnistettu niitä tosiasiallisia erikoistumisalueita ja laillisuusvalvonnan käytännön suuntautumiseen liittyviä näkökulma-eroja, joita on muodostunut oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toiminnassa ja henkilöstössä.

Perustuslakivaliokunta on 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 11/2011 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 antamassaan mietinnössä (PeVM 16/2020 vp) pitänyt tärkeänä, että tässä valiokunnan kiirehtimässä asiassa edetään viivytyksettä.

Ehdotetut uudet tehtävienjakoperusteet ja ylimpien laillisuusvalvojien yhteistyön kehittäminen

Ehdotettu uusi tehtävienjakolaki sisältäisi nykyistä kattavammat säännökset valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta ja keskinäisestä yhteistyöstä. Valmistelussa on otettu huomioon kummankin viraston erikoistumisalueet ja niiden hankkima erityisasiantuntemus. 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 järjestelmätasoisien kysymysten tarkasteluun julkista hallintoa kehitettäessä. Ehdotus ilmentäisi ylimpien laillisuusvalvojien tähänastisessa käytännössä muodostuneita erikoistumisalueita ja laillisuusvalvonnan painotuksia.

Voimassa olevaan tehtävienjakolakiin nähden uusi jakoperuste olisi valvonnan näkökulmaan pohjautuva laajojen asiakokonaisuuksien valvonta. Laillisuusvalvonnan uusia osaamisvaatimuksia kohdistuu esimerkiksi hallinnon digitaalisten menettelyiden ja automatisoidun päätöksenteon kehittämiseen ja tekniikoiden arviointiin. Erityistä osaamista edellyttää myös systemaattisen rakenteellisen korruption vastaisen toiminnan valvonta. Samoin uusia laillisuusvalvontatarpeita liittyy ympäristöoikeuksien tasapainoiseen toteuttamiseen lainsäädännössä. Tämän tyyppisissä kysymyksissä on myös molemmille laillisuusvalvojille yhteisiä alueita.

Ympäristöperusoikeuden turvaamisen kannalta kyse olisi erityisesti eräiden perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen liittyvien ja siihen kiinnittyvän kansainvälisen sopimusnormiston ja Euroopan unionin oikeuden huomioon ottamisen valvonnasta. Ympäristöperusoikeus suojaa myös tulevia sukupolvia, jotka on mainittu perustuslain esitöissä oikeuden subjekteina (HE 309/1993 vp, s. 66). Oikeuskanslerille keskitettäväksi ehdotetun laillisuusvalvonnan kohteena on tältä osin tarkoitettu olevan nimenomaan terveellisen ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen oikeudelliset edellytykset paitsi nykyisessä yhteiskuntajärjestelmässä myös kestävä kehityksen huomioon ottamisen näkökulmasta. Nämä konkretisoituvat varsinkin lainsäädännön valmistelussa ja valtioneuvostolle kuuluvassa yhteensovituksessa ja ohjauksessa. Selvää on, että tässäkään tapauksessa laillisuusvalvonta ei kohdistuisi poliittiseen päätöksentekoon kuuluvaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Tarkoitus ei myöskään ole keskittää yksittäisten ympäristöoikeuksien toteuttamista ja ympäristöasioita koskevia kanteluita oikeuskanslerille.

Vastaavasti julkisen hallinnon automatisointiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan keskittämisellä pyritäisiin turvaamaan se, että jo säädösvalmisteluvaiheessa ja järjestelmiä kehitettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käsitellyt useita lakiehdotuksia, joissa on ollut kyse hallinnon automaattisesta tietojenvaihdosta tai automatisoidusta päätöksenteosta. Valiokunta on pitänyt automaattisen päätöksenteon sääntelyä merkityksellisenä yleisesti hallinnon lainalaisuuden sekä virkavastuun ja näihin liittyvän niin sanotun virkamieshallintoperiaatteen samoin kuin hyvän hallinnon periaatteiden ja oikeusturvan sekä henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta (esim. PeVI 62/2018 vp, PeVL 78/2018 vp, PeVL 70/2018 vp, PeVL 49/2017 vp). Valiokunta on katsonut automatisoituihin päätöksentekoon liittyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti ratkaisemattomia kysymyksiä ja että asiasta sekä oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeista tulee tehdä selvitys. Valiokunnan mielestä uusista hallinnonalakohtaisista automatisoituihin päätöksentekoa koskevista sääntelyehdotuksista on käsillä olevassa tilanteessa välttämätöntä pidättäytyä (PeVL 7/2019 vp). Automaattista päätöksentekoa koskevan hallinnon yleislainsäädännön valmistelu on oikeusministeriössä vireillä (OM021:00/2020).

Oikeuskanslerille keskitettäväksi ehdotettu laillisuusvalvonta kohdistuisi päätöksentekoprosessin automatisoinnin ohella muutoinkin hallintoasioiden käsittelyssä ja hallinnon asiointipalveluiden tarjoamisessa hyödynnettävien tekoäly- ja päätösaunomaatiotekniikoiden oikeudelliseen arviointiin. Kysymys olisi ennen muuta sen varmistamisesta, että perustuslain 21 §:ssä säädetyt hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset tulevat asianmukaisesti huomioon otetuiksi hallinnon automatisointia suunniteltaessa, kehitettäessä ja toteutettaessa. Myös tietoturva huolehtimiseen voi liittyä sellaisia ongelmia, joihin hallinnon asiakkaiden on vaikea reagoida järjestelmän monimutkaisuuden tai puutteellisen seurattavuuden vuoksi. Ehdotettu sääntely muodostuu tältä osin merkitykselliseksi perustuslain 10 §:ssä turvattu henkilö- ja yksityiselämän suojan toteutumisen kannalta. Yksittäisen viranomaisen tai virkamiehen hallinnon automatisoituja järjestelmiä käytettäessä tekemiä virheitä koskeva laillisuusvalvonta kuuluisi vastaisuudessa molemmille laillisuusvalvoille.

Eräänlainen näkökulman yhtäläisyys on kysymyksessä myös käytettäessä lakiehdotuksessa tar-
koitetulla tavalla tehtävien jakamisen perusteena niitä yhteiskunnallisia ongelmia, joita valvot-
tavalla tehtävällä pyritään ratkaisemaan. Esimerkiksi oikeusasiamiehelle keskitettäväksi ehdo-
tetuissa vammaisten ja lasten aseman turvaamisessa samoin kuin vanhusten hoidosta huolehti-
misessa voi tulla ilmi samankaltaisia puutteita tai epäkohtia, joiden oikeudellinen arviointi vaatii
näiden henkilöryhmien palveluiden erityispiirteiden tuntemista sekä henkilöiden asemaan ja oi-
keuksien toteutumiseen vaikuttavan sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön laaja-alaista
asiantuntemusta. Myös eri vähemmistöjen oikeuksien ja aseman turvaamisessa voi esiintyä kes-
kenään samankaltaisia ongelmia. Keskittämisen on näiltä osin mahdollista katsoa edistävän eri-
tyisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ja perustuslain 17 §:n 2 momentissa tar-
koitettujen erityisryhmien oikeuksien toteutumisen valvonnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

Tehtävienjaon piiriin kuuluisivat myös oikeusasiamiehelle keskitettäväksi ehdotettu saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvien oman kielen ja kulttuurin ylläpitämis- ja kehittämisotokeuksien toteutumisen valvonta. Ehdotetulla sääntelyllä ei puututtaisi saamelaisten kielelliseen ja kulttuuriseen itsehallintoon (PL 121 §:n 4 momentti). Sääntely ei siten muodostuisi perustuslain näkökulmasta ongelmalliseksi.

Ehdotetulla sääntelyllä ei kavennettaisi valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslain 108 ja 109 §:stä johdettavia laillisuusvalvontatehtäviä tai toimivaltuuksia eikä puututtaisi ylimpien laillisuusvalvojen perustuslaissa tai muussa laissa säädet-

tyihin erityistehtäviin. Tehtävien jakaminen olisi vastaisuudessaakin ainoastaan ensisijainen toimintatapa. Kummallekin laillisuusvalvojalle voisi siten kannella entiseen tapaan. Laki antaisi mahdollisuuden vastaisuudessaakin jakaa myös tehtävienjakolain piiriin kuuluvia tehtäviä tarkoituksenmukaisuusperustein. Laillisuusvalvojille jäisi myös tehtävienjaon piiriin kuulumattomia yhteisiä tehtäviä, jotka osaltaan ylläpitävät ja kehittävät laillisuusvalvojien yleistä oikeudellista osaamista sekä oikeudellisten ongelmien laaja-alaista hahmottamista.

Ehdotetun tehtävienjakolain voidaan arvioida lisäävän ylimmän laillisuusvalvonnan perustamista mahdollisimman hyvään asiantuntemukseen ja siten edistävän paitsi laillisuusvalvonnan laatua ja vaikuttavuutta, myös kantelijoiden ja kantelun kohteiden oikeusturvaa. Ehdotetut uudet tehtävienjakoperusteet korostaisivat myös ennakoivan laillisuusvalvonnan merkitystä. Nykyaikaisessa laillisuusvalvonnassa on yhä tärkeämpää pyrkiä jo varhaisessa vaiheessa havaitsemaan kehityssuuntia, jotka saattaisivat vaarantaa viranomaisten toiminnan ja julkisten tehtävien hoidon lainmukaisuutta erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Ehdotetun sääntelyn voidaan siten katsoa kokonaisuutena arvioiden täyttävän 22 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvoitetta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Ylimpien laillisuusvalvojien nykyistä laajempi ja selkeämpi tehtävienjako tehostaisi laillisuusvalvonnan toimivuutta ja antaisi nykyistä paremmat edellytykset laillisuusvalvojien keskinäisen työnjaon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen siten, että se vastaisi myös laillisuusvalvonnan tulevia tarpeita. Toimivan ylimmän laillisuusvalvonnan on mahdollista katsoa osaltaan tukevan vakaan oikeusvaltion ylläpitämistä ja kehittämistä.

Edellä mainituilla perusteilla ehdotettu laki voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

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 kestäväen kehityksen huomioon ottamista niissä samoin kuin mahdollisuuksia vaikuttaa näitä edellytyksiä koskevaan päätöksentekoon;
- 3) hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämistä ja ylläpidon yleisiä perusteita;
- 4) korruption vastaisen toiminnan järjestämistä;
- 5) 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 esitutinnan toimittamatta jättämistä, keskeyttämistä ja rajoittamista;

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

Helsingissä 21.10.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson