

# Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien jako

Työryhmän mietintö



Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:24

## Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien jako

Työryhmän mietintö

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-762-5

Helsinki 2019

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Oikeusministeriö	5.6.2019	
<b>Tekijät</b>	Työryhmä		
<b>Julkaisun nimi</b>	Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien jako Työryhmän mietintö		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:24		
<b>Diaari/hankenumero</b>	VN/5035/2018, OM044:00/2018	<b>Teema</b>	Mietintöjä ja lausuntoja
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-762-5	<b>ISSN PDF</b>	2490-1172
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-762-5">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-762-5</a>		
<b>Sivumäärä</b>	108	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	laillisuusvalvonta, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Oikeusministeriö asetti 25.9.2018 työryhmän selvittämään ja arvioimaan eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin välisen tehtävien jaon nykytilaa, kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia sekä laatimaan arviointiin perustuvat linjausehdotukset. Työnjaon ja yhteistyön kehittämismahdollisuudet tuli arvioida perustuslain asettamissa reunaehdoissa. Asettamispäätöksen mukaan työryhmän päätyessä arvioinnissaan tarpeeseen tarkistaa voimassa olevaa lainsäädäntöä, tähän valmistelutyöhön asetetaan erillinen työryhmä.</p> <p>Työryhmä pitää valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annettua lakia (1224/1990) perusteiltaan edelleen pääosin tarkoituksenmukaisena ja toimivana. Työryhmän mielestä mainittua lakia olisi kuitenkin perusteltua tarkistaa paremmin vastaamaan laillisuusvalvojen perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä säädettyjä erityistehtäviä sekä kansainvälisistä sopimuksista johtuvia ja tosiasiallisia erikoistumisaloja. Tarkoituksenmukainen tehtävienjaon laajennus olisi työryhmän näkemyksen mukaan toteutettavissa lisäämällä toiminnan luonteen (aiheperuste) ja valvonnan näkökulman (näkökulmaperuste) käyttöä jakoperusteena. Tehtävienjakolain tällainen tarkistaminen antaisi nykyistä paremmat edellytykset oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisen työnjaon kehittämiseen myös laillisuusvalvonnan tulevia tarpeita vastaavaksi.</p> <p>Työryhmän kaavailemilla tehtävienjakolain muutoksilla ei olisi vaikutusta ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaan, vaan tehtävien jakaminen olisi vastaisuudessaakin ainoastaan ensisijainen toimintatapa.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Oikeusministeriö		
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Justitieministeriet	5.6.2019	
<b>Författare</b>	Arbetsgrupp		
<b>Publikationens titel</b>	De högsta laglighetsövervakarnas uppgiftsfördelning Arbetsgruppens betänkande		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2019:24		
<b>Diarie- /projektnummer</b>	VN/5035/2018, OM044:00/2018	<b>Tema</b>	Betänkanden och utlåtanden
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-762-5	<b>ISSN PDF</b>	2490-1172
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-762-5">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-762-5</a>		
<b>Sidantal</b>	108	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	laglighetsövervakning, justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman		
<p><b>Referat</b></p> <p>Justitieministeriet tillsatte den 25 september 2018 en arbetsgrupp för att utreda och bedöma nuläget, utvecklingsbehoven och utvecklingsmöjligheterna i fråga om uppgiftsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och statsrådets justitiekansler samt lägga fram förslag till riktlinjer utifrån bedömningen. Uppgiften var att inom ramen för grundlagen bedöma möjligheterna att utveckla arbetsfördelningen och samarbetet. I beslutet om tillsättande konstateras att om arbetsgruppen i sin bedömning kommer fram till att det behövs ändringar i den gällande lagstiftningen, ska det för detta beredningsarbete tillsättas en separat arbetsgrupp.</p> <p>Arbetsgruppen anser att grunderna för lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990) fortfarande i huvudsak är ändamålsenliga och fungerar bra. Enligt arbetsgruppen vore det dock motiverat att se över nämnda lag så att den bättre motsvarar laglighetsövervakarnas specialuppgifter enligt grundlagen och annan lagstiftning, deras specialområden enligt internationella överenskommelser och deras faktiska specialområden. Enligt arbetsgruppen kunde uppgiftsfördelningen utvecklas på ett ändamålsenligt sätt genom att som fördelningsgrund i högre grad använda verksamhetens natur (substansgrund) och myndigheternas övervakningsuppgifter (perspektivgrund). Om man på ett sådant sätt ser över lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman får man bättre förutsättningar än för närvarande att utveckla arbetsfördelningen så att den också motsvarar laglighetsövervakningens framtida behov.</p> <p>De ändringar som arbetsgruppen planerar i lagen har ingen inverkan på de högsta laglighetsövervakarnas behörighet, utan fördelning av uppgifter ska även framöver endast vara det primära verksamhetssättet.</p>			
<b>Förläggare</b>	Justitieministeriet		
<b>Beställningar/ distribution</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Asian tausta.....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Nykytila ja sen arviointi.....</b>	<b>11</b>
2.1	Ylimpien laillisuusvalvojen toiminnan yleiset lähtökohdat.....	11
2.2	Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta.....	12
2.2.1	Yleiskuva.....	12
2.2.2	Toimintamuodot ja painopisteet.....	13
2.2.3	Oikeusasiamiehen erityistehtävät.....	14
2.3	Valtioneuvoston oikeuskanslerin toiminta.....	19
2.3.1	Yleiskuva.....	19
2.3.2	Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuusvalvonta sekä ennakkollinen säädösvalvonta.....	21
2.3.3	Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonta.....	24
2.3.4	Asianajajien ja oikeusavustajien valvonta.....	26
2.4	Laillisuusvalvonta eräissä muissa maissa.....	26
2.5	Nykytilan arviointi.....	30
2.5.1	Yleistä.....	30
2.5.2	Ylimmän laillisuusvalvonnan tehtävienjaon epäkohdat.....	32
<b>3</b>	<b>Tehtävienjaon kehittämistarve ja toteuttamisvaihtoehdot.....</b>	<b>41</b>
3.1	Tehtävienjaon kehittämistarve.....	41
3.2	Toteuttamisvaihtoehdot.....	44
3.2.1	Tehtävien jakaminen kokonaisuudessaan.....	44
3.2.2	Tehtävien jakamisen laajentaminen ja siinä noudatettavat periaatteet.....	44
3.2.3	Tehtävien jaon perusteet.....	45
3.2.3.1	Tehtävien jaon nykyiset perusteet.....	45

3.2.3.2	Nykyisen tehtävienjaon laajentaminen ja uusien jakoperusteiden tarve.....	45
3.2.3.3	Tehtävienjaon laajentaminen uusien aiheperusteiden nojalla .....	46
3.2.3.4	Tehtävien jakaminen valvonnan näkökulman perusteella .....	47
3.2.4	Työryhmän johtopäätökset tehtävienjakoperusteista .....	48
<b>4</b>	<b>Työryhmän keskeiset ehdotukset .....</b>	<b>49</b>
4.1	Tehtävienjaon lähtökohdat .....	49
4.2	Ehdotukset tehtävienjaon laajentamiseksi .....	50
4.2.1	Viranomaisperusteisen tehtävienjaon laajentaminen .....	50
4.2.2	Aiheperusteisen tehtävienjaon laajentaminen .....	56
4.2.3	Valvonnan näkökulmaan pohjautuvat uudet perusteet tehtävienjaolle.....	64
4.3	Laillisuusvalvojen yhteistyön laajentaminen .....	71
4.4	Siirtämismenettely .....	73
4.5	Tehtävienjaon laajentamisesta aiheutuvan työn rajoittaminen.....	74
4.6	Yhteenveto keskeisistä ehdotuksista .....	77
<b>5</b>	<b>Työryhmän hahmotelma ehdotukseksi laillisuusvalvojen tehtävienjakolain muuttamisesta .....</b>	<b>79</b>
	<b>Liite 1. Tilastotietoja valtioneuvoston oikeuskanslerin toiminnasta vuodelta 2018 .....</b>	<b>96</b>
	<b>Liite 2. Tilastotietoja eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnasta vuodelta 2018 .....</b>	<b>102</b>



## OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö asetti 25.9.2018 työryhmän selvittämään ja arvioimaan eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin välisen tehtävien jaon nykytilaa, kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia sekä laatimaan arviointiin perustuvat linjausehdotukset (VN/5035/2018, OM044:00/2018).

Työnjaon ja yhteistyön kehittämismahdollisuudet tuli arvioida perustuslain asettamissa reunaehdoissa. Asettamispäätöksen mukaan työryhmän päätyessä arvioinnissaan tarpeeseen tarkistaa voimassa olevaa lainsäädäntöä asetetaan tähän valmistelutyöhön erillinen työryhmä.

Työryhmän puheenjohtajana toimi oikeusneuvos (eläk.) Ilkka Rautio. Työryhmän jäseninä olivat valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen ja ylijohdaja Sami Manninen, oikeusministeriö (1.11.2018 lukien valiokuntaneuvos, eduskunnan kanslia). Työryhmän pysyvä asiantuntija oli professori Tuomas Ojanen.

Työryhmän sihteerinä toimi erityisasiantuntija Anu Mutanen ja 11.3.2019 alkaen lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen.

Työryhmän toimikausi oli 1.10.2018–28.2.2019. Toimikautta jatkettiin oikeusministeriön päätöksellä 30.4.2019 asti.

Työryhmä kokoontui 16 kertaa.

Työryhmä kuuli entistä eduskunnan oikeusasiamiestä Riitta-Leena Pauniota (10.12.2018), Ihmisoikeuskeskuksen johtaja Sirpa Rautiota (26.11.2018), apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinia, apulaisoikeusasiamies Pasi Pölöstä, apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaista ja oikeuskanslerinviraston kansliapäällikköä, apulaisoikeuskanslerin sijaista Kimmo Hakosta (15.1.2019).

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

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa kunnioittaen mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 6 päivänä toukokuuta 2019.

Ilkka Rautio

Tuomas Pöysti

Petri Jääskeläinen

Sami Manninen

Tuomas Ojanen

Marietta Keravuori-Rusanen

# 1 Asian tausta

Perustuslain mukaan Suomessa on kaksi ylintä laillisuusvalvojaa, valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, joiden tehtävät ja toimivaltuudet ovat pääosin samat. Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävistä säädetään perustuslain 108–113 ja 115 §:ssä. Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. 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.

Perustuslain 110 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välistä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain (1224/1990, jäljempänä *tehtävienjakolaki*) 1 §:n mukaan oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

- puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatointen 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;
- pakkokeinolaissa (806/2011) tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöön ottamista tai muuta vapauden riistoa;
- vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtaan.

Oikeuskansleri vapautetaan tehtävienjakolain mukaan myös sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu.

Lain mukaan oikeuskansleri siirtää tällaiset asiat oikeusasiamiehen käsiteltäviksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse. Lain 3 §:n mukaan oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muitakin molempien

toimivaltaan kuuluvia asioita, kun siirtämisen arvioidaan nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se muusta erityisestä syystä on perusteltua.

Sekä oikeuskanslerilla että oikeusasiamiehellä on lisäksi eräitä perustuslaissa tai muussa laissa säädettyjä taikka kansainvälisistä sopimuksista johtuvia toiselle laillisuusvalvojalle kuulumattomia erityistehtäviä. Laillisuusvalvojille on myös käytännössä muodostunut eräitä valvonnallisia painopiste- ja erikoistumisalueita, jotka ovat johtaneet laillisuusvalvojen tehtävien ja erityisasiantuntemuksen tosiasialliseen eriytymiseen kyseisillä valvonnan aloilla.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta antamassaan lausunnossa (PeVL 52/2014 vp) ja sen jälkeen useassa mietinnössään ylimpien laillisuusvalvojen kertomuksia käsitellessään pitänyt tärkeänä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välisen työnjaon selvittämistä ja selkeyttämistä sekä yhteistyön kehittämistä (PeVM 3/2016 vp, PeVM 8/2015 vp, PeVM 7/2015 vp). Valiokunta on lausunut jälleen asiasta käsitellessään laillisuusvalvojen kertomuksia vuodelta 2016 ja 2017 sekä kiirehtinyt selvityksen tekemistä (PeVM 3/2018 vp, PeVM 2/2017 vp, PeVM 1/2017 vp).

## 2 Nykytila ja sen arviointi

### 2.1 Ylimpien laillisuusvalvojen toiminnan yleiset lähtökohdat

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivaltuudet on säädetty perustuslain 10 luvussa pitkälti samanlaisiksi. Perustuslain mukaan molempien laillisuusvalvojen tehtävänä on valvoa tuomioistuinten, viranomaisten ja muidenkin julkista tehtävää hoitavien toiminnan lainmukaisuutta. Ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamaan laillisuusvalvontaan kuuluu olennaisena osana valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Molempien laillisuusvalvojen toimivaltaan kuuluu myös valtioneuvoston, ministerien ja tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuuden valvonta sen mukaan kuin siitä perustuslaissa säädetään.

Ylimmät laillisuusvalvojat valvovat viranomaistoiminnan lainmukaisuutta paitsi käsittelemällä tähän toimintaan kohdistuvia kanteluja myös puuttumalla epäkohtiin omasta aloitteestaan ja suorittamalla tarkastuksia. Laillisuusvalvojat eivät voi valvonnallisen toimenpiteensä johdosta puuttua sisällöllisesti viranomaisen päätöksiin muuttamalla tai kumoamalla niitä. Laillisuusvalvoja voi sen sijaan antaa huomautuksen tai saattaa viranomaisen tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä sekä kiinnittää viranomaisen huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai näkökohtiin, jotka edistävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Laillisuusvalvoja voi niin ikään tehdä erilaisia esityksiä esimerkiksi tapahtuneen virheen korjaamiseksi tai lainsäädännössä havaitsemansa puutteen poistamiseksi. Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on ylimääräisessä muutoksenhakumenettelyssä oikeus hakea tuomioistuimen ja viranomaisen päätöksen purkoa. Asia voi johtaa myös muuhun toimenpiteeseen, kuten esitutkinnan määräämiseen tai laillisuusvalvojan aikaisemman kannanoton saattamiseen viranomaisen tietoon.

Ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamassa laillisuusvalvonnassa ankarin keino puuttua lainvastaiseen toimintaan on virkasyyte. Syyteoikeus on säädetty perustuslaissa kuuluvaksi sekä oikeuskanslerille että oikeusasiamiehelle. Perustuslain 110 §:n mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat siten erityissyöttäjiä heille kuuluvan valvontatoimivallan rajoissa.

Rinnakkaisten tehtäviensä lisäksi molemmilla laillisuusvalvojilla on eräitä perustuslaissa tai muussa laissa säädettyjä taikka kansainvälisistä sopimuksista johtuvia erityistehtäviä sekä toisistaan poikkeavia toiminnallisia erikoistumis- ja painopistealueita. Ylimpien laillisuusvalvojien tehtäviä ja tosiasiallisia erikoistumisalueita tarkastellaan lähemmin seuraavissa jaksoissa.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa ja tällaisen syytteen käsittelystä säädetään perustuslain 117 §:ssä. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimintaa valvoo eduskunnan perustuslakivaliokunta. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies antavat joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan ja siinä tekemistään havainnoista eduskunnalle ja oikeuskansleri myös valtioneuvostolle.

## 2.2 Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta

### 2.2.1 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 eteviä 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 kansallisena 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. Oi-

keusasiamiehellä on rajoitukseton tiedonsaantioikeus ja syyttäjän valtuudet toimivaltuutensa kuuluvassa asiassa, ja oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisi- tai esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

## 2.2.2 Toimintamuodot ja painopisteet

Kanteluiden tutkinta on oikeusasiamiehen keskeisin toimintamuoto. Kanteluiden määrä on viimeisen kymmenen vuoden aikana lähes kaksinkertaistunut. Vuonna 2017 oikeusasiamiehelle saapui 6 256 kantelua ja oikeusasiamies ratkaisi 6 094 kantelua, jotka johtivat 1 091 toimenpideratkaisuun.

Myös oikeusasiamiehen tarkastusten määrä on kaksinkertaistunut viimeisen kymmenen vuoden aikana. Vuonna 2017 tehtiin 121 tarkastusta. Tarkastusten määrää on lisännyt erityisesti oikeusasiamiehen tehtävä kidutuksen vastaisena kansallisena valvontaelimenä, mikä on johtanut myös tarkastusmetodien muuttumiseen ja kehittymiseen. Tarkastukset tehdään kunkin sektorin erityispiirteet huomioon ottavien strategioiden mukaisesti. Oikeusasiamiehen kansliassa on laskettu, että vuonna 2018 tarkastustoimintaan käytettiin yli 1 100 henkilötyöpäivää eli noin 5,5 henkilötyövuotta.

Vuonna 2017 oikeusasiamies otti 77 uutta omaa aloitetta ja ratkaisi 81 omaa aloitetta, jotka johtivat 50 toimenpideratkaisuun. Suurin osa omista aloitteista perustuu kanteluiden käsittelyyn tai tarkastusten yhteydessä havaittuihin epäkohtiin.

Oikeusasiamies antaa lausuntoja lakiehdotuksista lainvalmistelun eri vaiheissa. Myös lausuntojen määrä on lisääntynyt voimakkaasti. Vuonna 2018 oikeusasiamies antoi 137 lausuntoa eri ministeriöille ja eduskunnan eri valiokunnille.

Oikeusasiamiehen valtiosääntöisiin tehtäviin lisättiin vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen yhteydessä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta. Käytännössä tämä on merkinnyt oikeusasiamiehen toiminnan painopisteen siirtymistä enenevässä määrin erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöryhmien oikeuksien toteutumisen valvontaan. Perus- ja ihmisoikeuksiin painottuvaa kehitystä oikeusasiamiehen toiminnassa ovat voimakkaasti edistäneet Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen ja oikeusasiamiehelle annetut kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin perustuvat erityistehtävät.

Perustuslakivaliokunta on useissa oikeusasiamiehen kertomuksista antamissaan mietinnöissä pitänyt tärkeinä oikeusasiamiehen viranomaistoimintaa ohjaavia, oikeustilaa kehittäviä ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviä toimenpiteitä ja rohkaisut oikeusasiamiesinstituutiota kehittämään toimintaansa tulevaisuudessakin samaan suuntaan. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa perus- ja ihmisoikeudet ovat esillä

paiti yksittäisiä kanteluja ratkaistaessa myös omien aloitteiden ja tarkastusten suuntaamisessa sekä oikeusasiamiehen lausuntojen sisällössä. Perusoikeuksien painotus ja edistäminen näkyvät myös esimerkiksi siinä, että oikeusasiamiehen kansliassa on vuodesta 2006 lähtien valittu vuosittain tietty perusoikeus- ja ihmisoikeusteema, johon kiinnitetään huomiota kaikilla tarkastuksilla ja omien aloitteiden suuntaamisessa. Vuonna 2017 teemana oli oikeus tehokkain oikeussuojakeinoihin ja vuoden 2018 teemana oikeus yksityisyyteen.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksesta lähtien oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa on perustuslakivaliokunnan toivomuksen mukaisesti ollut erityinen jakso perusoikeuksien toteutumisesta ja oikeusasiamiehen niitä koskevista havainnoista. Nykyisin tämä jakso on kertomuksen laajin. Vuodesta 2009 lähtien siihen on sisällytetty perustuslakivaliokunnan toivomuksesta (PeVM 10/2009 vp) listaus tyypillisistä tai pitkään jatkuneista puutteista perusoikeuksien toteutumisessa. Jaksossa on myös selostettu mm. oikeusasiamiehen perusoikeuskannanottoja sekä esityksiä yksilön oikeuksien loukkausten hyvittämiseksi. Perustuslakivaliokunta on pitänyt (PeVM 12/2010 vp ja 2/2016 vp) oikeusasiamiehen hyvitysesityksiä perusteltuina kansalaisten pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytymiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi.

Oikeusasiamiehen kansainvälinen yhteistoiminta on vilkasta. Oikeusasiamiesten keskinäiseen yhteistyöhön kuuluvat oikeusasiamiesten maailmanjärjestön IOI:n ja sen Euroopan alueen sekä EU:n oikeusasiamiesten verkoston kokoukset. Oikeusasiamieskokouksia järjestetään säännöllisesti myös sekä Pohjoismaiden että Baltian maiden oikeusasiamiesten kesken. Kansainvälinen yhteistyö, koulutus ja tiedonvaihto on erityisen tiivistä oikeusasiamiehen kansainvälisiin yleissopimuksiin perustuvissa erityistehtävissä, sekä eri maiden kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden verkostossa.

## 2.2.3 Oikeusasiamiehen erityistehtävät

### 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-statuksen, mikä osoit-



taa instituution täyttävän täysin Pariisin periaatteet. A-statuksen 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 perus- ja ihmisoikeuksia koskeva tiedotus, kasvatusta, koulutus ja tutkimus, sekä selvitysten laatiminen, aloitteiden tekeminen ja lausuntojen antaminen perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteutumiseksi.

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 jäsentä, joista suurin osa on erilaisissa kansalaisjärjestöissä toimivia henkilöitä, mutta valtuuskuntaan kuuluvat myös mm. ylimpien laillisuusvalvojen edustajat ja kaikki erityisvaltuutetut. Ihmisoikeusvaltuuskunta toimii perusoikeus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä ja käsittelee laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perusoikeus- ja ihmisoikeusasioita.

Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution eri osilla on omat tehtävänsä ja toimintamuotonsa. 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 tai muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien edistämiseen ja valvontaan. Instituution toiminnallisessa strategiassa (2014) on määritelty seuraavat päätavoitteet, jotka ilmentävät myös sen tehtäviä ja toimintaa:

1. Yleinen tietoisuus, ymmärrys ja osaaminen perus- ja ihmisoikeuksista lisääntyy ja niiden kunnioittaminen vahvistuu.
2. Puutteet perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa tunnistetaan ja korjataan.
3. Kansallinen lainsäädäntö ja muu normisto sekä niiden soveltamiskäytäntö turvaavat tehokkaasti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen.
4. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset saatetaan voimaan ja muut ihmisoikeusinstrumentit omaksutaan joutuisasti ja pannaan täytäntöön tehokkaasti.
5. Oikeusvaltioperiaate toteutuu.

## 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 kuljetaan vapautensa menettäneitä henkilöitä.

OPCAT-pöytäkirja on tuonut useita uusia piirteitä oikeusasiamiehen suljettuihin laitoksiin jo aiemmin kohdistamaan tarkastustoimintaan. Kansallisen valvontaelimen tarkastuskäynnit ovat korostetusti ennaltaestäviä ja riskiperustaisia. Laitosten henkilökunnan kanssa käydään rakentavaa vuoropuhelua yhtäältä hyvistä käytänteistä ja menettelytavoista, ja toisaalta sellaisista menettelytavoista, jotka voivat johtaa huonoon kohteluun. Käytännössä kysymys voi olla esimerkiksi muistisairaiden vanhusten hoitopaikkoihin tehtävistä käynneistä, joilla pyritään ennaltaehkäisemään heidän huonoa kohteluaan tai itsemääräämisoikeuden loukkauksia. Suurin osa kansallisen valvontaelimen tarkastuksista on ennalta ilmoittamattomia, ja niitä tehdään myös iltaisin ja viikonloppuisin. Vuonna 2017 tarkastuksia tehtiin yhteensä 70, ja niistä 52 oli ennalta ilmoittamattomia.

Kansallisen valvontaelimen tarkastuksilla kiinnitetään erityistä huomiota vapautensa menettäneiden haastatteluihin. Haastattelumetodeja on kehitetty ja kohteissa pyritään löytämään haastatteluihin kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia, kuten ulkomaalaisia henkilöitä. Tämän vuoksi erityisesti vankiloihin ja ulkomaalaisten säilöönottoyksiköihin tehtävillä tarkastuksilla on ollut mukana tulkkeja. 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 väriä.

Kokonaan uutta on se, että kansallisena valvontaelimenä oikeusasiamies voi käyttää tarkastuksissa apunaan ulkopuolisia asiantuntijoita. Tällä hetkellä käytettävissä on yhdeksän terveydenhuollon alan asiantuntijaa: viisi psykiatrian erikoislääkäreitä, oikeuspsykiatrian erikoislääkäri, geriatrian erikoislääkäri, kehitysvammalääkäri ja psykiatrisen sairaanhoitaja. Lisäksi käytettävissä on viisi perehdytettyä kokemusasiantuntijaa. Kolmella heistä on kokemusta sosiaalihuollon lasten ja nuorten suljetuista laitoksista. Kaksi muuta kokemusasiantuntijaa ottavat osaa psykiatristen yksiköiden tarkastuksiin. Näiden lisäksi käytettävissä on neljä asiantuntijaa, jotka tulevat Ihmisoikeusvaltuuskunnan vammaisjaostosta (VIOK).

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. Eri maiden kansallisilla valvontaelimillä on hyvin tiivistä yhteistyötä, koulutusta ja tiedonvaihtoa.

## 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 muis-tisairaat vanhuksset ja psykiatriset potilaat.

Vammaisyleissopimuksen tarkoituksena on taata vammaisille henkilöille kaikki ihmis-oikeudet ja perusvapaudet sekä edistää heidän ihmisarvon kunnioittamista. Sopimuksen johtavia periaatteita ovat syrjintäkielto, esteettömyys ja saavutettavuus. Yleissopi-muksessa korostetaan vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta ja mahdolli-suutta 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 OPCATin piiriin. Oikeusasiamies myös osallistaa vammaisia henkilöitä tarkastustoimintaansa käyttämällä niissä asiantuntijoina ihmisoikeusvaltuus-kunnan vammaisjaoston jäseniä. Vuonna 2017 tehdystä 20 tarkastuksesta 19 kohdis-tui kehitysvammaisten asiakkaiden asumisyksiköihin.

Vammaisten henkilöiden oikeuksista on muodostettu oikeusasiamiehen kansliassa oma asiaryhmänsä. Uudesta asiaryhmästä on muodostunut melko suuri: vuonna 2017 kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin 242.

Vammaisyleissopimusten mukaisiin 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 jälkikäteen 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.

## Salaisen tiedonhankinnan valvonta

Pakkokeinolaisissa (806/2011), poliisilaisissa (872/2011), rikostorjunnasta tullissa annetun 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. Kertomuksista otetaan olennaiset julkiset tiedot oikeusasiamiehen toimintakertomukseen ja saatuja tietoja käytetään oikeusasiamiehen valvonnan suuntaamisessa.

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 yhtey-

dessä 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. Ministeriötä on pyydetty toimittamaan kertomus viimeistään samassa yhteydessä kuin salaisten pakkokeinojen kertomus.

## Voimassa olevan tehtävienjakolain mukaiset asiat

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 Valtioneuvoston oikeuskanslerin toiminta

### 2.3.1 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). Historialli-

sesti oikeuskansleri on toiminut valtionpäämiehen ja ylimmän hallitusvallan yhteydessä. Käytännössä oikeuskansleri on muodostunut merkittäväksi ja riippumattomaksi hallitusvaltaan kohdistuvan oikeudellisen kontrollin harjoittajaksi.

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 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 (193/2000) 12 §:n mukaan oikeuskansleria avustaa oikeuskanslerinvirasto, joka on valtioneuvostossa. Tämän lain mukaisesti oikeuskanslerinvirasto ei ole minkään ministeriön alainen. Sitä ei siten esimerkiksi mainita oikeusministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (543/2000) 2 §:ssä oikeusministeriön toimialaan kuuluvana virastona.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin on pyydettyessä 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). Muu oikeudellinen neuvonta kuin perustuslain 108 §:n 2 momentin tar-

koittamana oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antaminen valtioneuvoston ja tasavallan presidentin tehtävien lainmukaisuuden ennakkollista varmistamista varten ei kuulu oikeuskanslerin tehtäviin.

Oikeuskanslerilla on ylimpien valtioelinten toimintaan sekä oikeudenhoitoon laajassa merkityksessä liittyviä erityistehtäviä. Eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 2 §:n mukaan oikeuskansleri tarkastaa kansanedustajien valtakirjat. Oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu myös rangaistustuomioiden tarkastaminen (laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 3 § 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 mainittu lain 5 a §:n (812/2011) mukaan oikeuskansleri voi määrätä suoritettavaksi poliisi- tai esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi. Samaan tapaan kuin eduskunnan oikeusasiamiehellä, perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja niiden edistäminen ovat näkökulmana oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan eri toimintamuodoissa.

## **2.3.2 Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuusvalvonta sekä ennakkollinen säädösvalvonta**

### **Valtioneuvostovalvonta**

Oikeuskanslerin harjoittama valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuuden valvonta on sekä ennakkollista että jälkikäteistä. Ennakollinen laillisuusvalvonta kohdistuu tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltäviin hallitus- ja hallintoasioihin sekä niihin liittyvään lainsäädäntövallan käyttöön (hallituksen lakiesitykset, lakien vahvistaminen ja asetuksenanto). 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. Ennakollisessa laillisuusvalvonnassa pyritään selvittämään päätösten ja päätöksentekomenettelyn oikeudelliset kysymykset jo ennen päätösten esittelyä. Kaikki valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä käsiteltävät asia-

kirjat tarkastetaan etukäteen oikeuskanslerinvirastossa (listatarkastus). Päätösten valmisteluvaiheessa oikeuskansleri antaa tasavallan presidentin, ministereiden, ministeriöiden pyynnöstä ennakkollisia kannanottoja oikeudellisista kysymyksistä. Oikeuskansleri ei osallistu päätösten poliittiseen valmisteluun tai virkamiesvalmisteluun.

Lisäksi oikeuskansleri kohdistaa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimiin jälkikäteistä laillisuusvalvontaa esimerkiksi käsittelemällä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimia koskevia kanteluita sekä omia aloitteita. Käytettävissä ovat perustuslain 112 §:ssä ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 2:ssä mainitun kannanoton kirjaaminen valtioneuvoston pöytäkirjaan sekä tarvittaessa muut toimenpiteet. Muita toimenpiteitä voivat esimerkiksi olla tasavallan presidentin lainvastaisen päätöksen osalta aloitteellisuus sen suhteen, ettei valtioneuvosto laita sitä täytäntöön ja päätöksen korjaaminen taikka toimenpiteet asiavirheen korjaamiseksi. Kyseen voi tulla myös perustuslain 113 §:ssä säädetyn ilmoituksen tekeminen eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 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.

Oikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esitelyn pöytäkirjat (laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 2 § 3 momentti, valtioneuvoston ohjesääntö, 262/2003, 40 §). Oikeuskansleri käsittelee myös valtioneuvoston, ministeriöiden ja tasavallan presidentin päätöksenteosta tehtyjä kanteluita. Lisäksi oikeuskansleri tekee valtioneuvoston toimintaa koskevia tarkastuksia ja valvontakäyntejä sekä omia aloitteita. Tarkastusten ja valvontakäyntien suuntaaminen ja teemat perustuvat valvontasuunnitelmaan, jonka laadinta perustuu perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämiseen sekä laillisuusvalvonnan kokonaisuuden antamien havaintojen ja näkemyksen perusteella muodostettuun käsitykseen riskeistä ja valvonnan kohdentamisen tarpeista. Valtioneuvoston valvonnassa oikeuskanslerin valvontasuunnitelmassa otetaan erityisesti huomioon myös hyvän lainvalmistelutavan valvonnan ja edistämisen tarpeet sekä hallituksen esitysten perustuslainmukaisuuden valvonnan tarpeet. Valvontaa kohdennetaan suunnitelmallisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiin kohteisiin ja hankkeisiin. 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 (normikontrolli). 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 edelleen kehittämisen ja erityisesti valvonnan vaikuttavuuden merkitystä. (PeVM 5/2018 vp, s. 3.). 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. Oikeuskansleri valvoo ennakoivalla ja riippumattomalla työotteella laillisuutta sekä hyvän lainvalmistelutavan noudattamista lainvalmisteluhankkeiden eri vaiheissa: lausunnot hallitusten esitysten lausuntokierroksella, ministeriön pyynnöstä annettavat kannanotot, esitysluonnoksen ennakkotarkastus ennen esittelylistan jakamista, esittelylistan tarkastus ja eduskunnalle annettavat kirjalliset ja suulliset lausunnot. Säädösehdotusten laillisuusvalvonnassa huomioon otettavia näkökohtia ovat perustuslainmukaisuus ja sen mukana perusoikeuksien toteutuminen, kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, Euroopan unionin oikeuden velvoitteet, valmisteluprosessi (erityisesti kuulemisen ja osallisuuden toteutuminen), eduskunnan tiedonsaantioikeus, oikeusjärjestyksen johdonmukaisuus sekä lainvalmisteluohjeiden eli hyvän lainvalmistelutavan noudattaminen. Samoin oikeuskansleri valvoo valtioneuvoston päätettäväksi tulevia ja hallituksen neuvottelussa olevia lainvalmistelua koskevia suunnitelmia ja päätöksiä (esimerkiksi lainsäädäntösuunnitelma ja hallituksen strateginen toimintasuunnitelma).

Esityksen ennakkotarkastus oikeuskanslerin aloitteesta on ministeriön pyynnöstä tapahtuvan ennakkotarkastuksen ohelle vuoden 2018 alussa käyttöön otettu uusi työmuoto, joka kohdennetaan muun muassa asian merkityksen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle perusteella. Oikeuskansleria kuullaan eduskunnan perustuslakivaliokunnassa ja muissa valiokunnissa. Oikeuskanslerin ennakollinen valvonta kohdistuu ehdotuksiin kokonaisuutena mutta yksi tärkeä osa-alue on säätämisyjärjestysperusteluiden valvonta ja sen arvioiminen, että hallitus pyytää säätämisyjärjestysperusteluissa perustuslakivaliokunnan käsittelyä niissä ehdotuksissa, joissa se perustuslakivaliokunnalle säädetyin valtiosääntöisen tehtävän kannalta on perusteltua.

Asetusehdotuksia valvotaan puolestaan pääsääntöisesti esittelylistojen tarkastuksessa. Käytännössä oikeuskanslerin normikontrolli on merkittävä toimintamuoto, 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. Oikeuskansleri ei osallistu säädösvalmistelun poliittisten tai sisällöllisten ratkaisujen tekemiseen taikka säädösehdotusten kirjoittamiseen. Säädösten valmisteluvastuu on kullakin ministeriöllä perustuslain 67 §:n 2 momentin ja 68 §:n mukaisesti.

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 ennakkollinen säädösvalvonta on kuitenkin käytännössä oikeuskanslerin toiminta-alueita.

### 2.3.3 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 perustuslain 110 §:ssä tarkoitettu tuomareiden virkasyytteiden nostaminen sekä muiden virkasyytteesioiden käsittely. Uusi laki syyttäjälaitoksesta (32/2019) lisää oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tulevien virkasyytteesioiden määrää sekä periaatteellisesti että käytännössä 1.10.2019 lukien. 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.

Kantelut ovat työmäärän ja kattavuuden perusteella merkittävin viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnan muoto. Oikeuskanslerille tuli vuonna 2017 vireille kaikkiaan 2346 kantelua. Lisäksi on tilastoitu asianajajia ja luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevat valvonta-asiat sekä rangaistustuomioiden tarkastamista ja tuomareiden virkarikoksia koskevat asiat. Rangaistustuomioita tarkastettiin vuonna 2017 yhteensä 4279 kpl ja lisäksi käsiteltiin 31 poliisin ja tuomioistuinten oikeuskanslerille ilmoittamaa tuomareiden virkarikoksiasiaa. Selvästi eniten laillisuusvalvontaseuraamuksia kohdistui yleisten tuomioistuinten menettelyyn. Muita suuria kohderyhmiä olivat poliisi, sosiaalihuolto ja kunnallisviranomaiset. Valtioneuvostovalvonnan ja tarkastustoiminnan havaintojen perusteella vireille tulleiden omien aloitteiden osuus vuonna 2018 avatuista

omista aloitteista oli noin 58 %. 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 ihmisoikeuksien toteutumisen varmistamisen tarpeet. Tarkastustoiminnan teemat muodostetaan asiakokonaisuuksista, joissa laillisuusvalvonnan aikaisempien havaintojen (esimerkiksi kanteluista saatavat havainnot, valtioneuvostovalvonnassa saatavat tiedot sekä yhteistyössä sidosryhmien eli esimerkiksi tutkijoiden ja kansalaisjärjestöjen kanssa saatavat tiedot ja näkemykset) on tarvetta tarkastuksille ja omille aloitteille perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta tai oikeusturvan ja osallisuuden taikka oikeuksien toteutumisen varmistamiseksi muutoin. 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.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomiot, joita koskevia ilmoituksia laissa erikseen säädettyin tavoin lähetetään oikeuskanslerinvirastoon. Käytännössä Oikeusrekisterikeskus toimittaa kuukausittain oikeuskanslerinvirastoon osan käräjäoikeuksien sille tekemistä päätöstietoilmoituksista. 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 otantaan perustuvaa 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. Oikeuskanslerinvirastossa nämä kertomukset esitellään apulaisoikeuskanslerille. Hovioikeuden on lisäksi ilmoitettava oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Ilmoitukset ovat johtaneet pääsääntöisesti joko virkasyytteen nostamiseen tai huomautuksen antamiseen alioikeustuomarille. Lisäksi oikeuskansleri on tuomarien virkarikosasioiden erityisyyttänsä 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).

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on lähtökohdiltaan samoin kuin eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnassa merkittävänä tehtävänä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistäminen. Tämä näkökulma liittyy tilanteesta ja kantelun kohteena olevasta viranomaisesta riippuen yksittäisten kanteluiden käsittelyyn mutta erityisesti ennakolliseen säädösvalvontaan, tarkastuksiin ja oikeuskanslerin omiin aloitteisiin.

### 2.3.4 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 koskevilla asioilla. Asianajajiin ja oikeusavustajiin kohdistuvien valvonta-asioiden määrä on ollut kasvussa. Vuonna 2017 oikeuskanslerinvirastossa tuli vireille 463 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. Käytännössä asianajajien ja oikeusavustajien valvonnassa kyse on oikeuskanslerin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvasta tehtäväkokonaisuudesta, joten tähän asiaan ei liity erityisiä yhteensovitusarpeita.

## 2.4 Laillisuusvalvonta eräissä muissa maissa

### Ruotsi

#### *Oikeusasiamiehet*

Ruotsissa on neljä eduskunnan oikeusasiamiestä (Riksdagens ombudsman), jotka eduskunta valitsee kerrallaan neljän vuoden toimikaudeksi. Oikeusasiamiehet ovat itsenäisiä suhteessa toisiinsa.

Hallitusmuodon (Regeringsformen) 13 luvun 6 §:n mukaan eduskunta valitsee yhden tai useamman oikeusasiamiehen, jotka eduskunnan päättämän ohjeistuksen mukaisesti valvovat lakien ja määräysten soveltamista julkisessa toiminnassa. Tarkemmin oikeusasiamiehistä säädetään 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 viranomaistehtäviä 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 painoja ilmaisuvapausrikokseen. Hän voi lisäksi tehdä ilmoituksen kurinpitoseuraamuksista näistä päättävälle toimivaltaiselle taholle.

Oikeusasiamiehet lisäksi toimivat 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 ja virkamiehiä. Sama toimivalta on myös oikeusasiamiehillä. Suurin osa asioista tulee vireille kantelun perusteella, mutta oikeuskansleri voi myös oma-aloitteisesti tutkia viranomaisten toimintaa. Vuo-

desta 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 valtion kohdistettuja vahingonkorvausvaatimuksia. Niitä ovat ensisijaisesti valtion viranomaisen virheelliseen päätökseen tai aiheettomaan vapaudenriistoon perustuvat vaatimukset.

Oikeuskansleri toimii ainoana syyttäjänä paino- ja ilmaisunvapausasioissa. 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) ja alemmantasoisesti (Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen).

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 vankeiloissa. 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 hallinto-tehtävää hoitavan yksityisen toiminta perus- ja ihmisoikeuksien ja hyvän hallinnon mu-kaista.

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 voi tehdä tarkastuskäyntejä suljettuihin laitoksiin kuten vankiloihin, ja psykiatrisiin laitoksiin.

Oikeuskansleri tekee myös esityksen parlamentille syytteen nostamiseksi parlamentin jäsentä, presidenttiä, hallituksen jäsentä, yleistä syyttäjää, korkeimman oikeuden yli-tuomaria 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.

## 2.5 Nykytilan arviointi

### 2.5.1 Yleistä

Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies toimivat toisiinsa nähden rinnasteisina viranomaisina ja harjoittavat kumpikin perustuslaissa säädetyn itsenäisen toimivaltansa perusteella ylintä laillisuusvalvontaa. Tämä kahden ylimmän laillisuusvalvojan järjestelmä on vakiintunut. Se on edelleenkin myös pääosin toimiva. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat kehittyneet vahvoiksi ja riippumattomiksi, kansallisesti ja kansainvälisesti arvostetuiksi toimijoiksi. Toimiva laillisuusvalvonta osaltaan tukee vakaan oikeusvaltion kehittämistä ja ylläpitämistä. Toimiva ylin laillisuusvalvonta on osaltaan vaikuttanut hyvän hallinnon toteutumiseen ja korruption suhteelliseen vähäisyyteen sekä oikeusvaltion toimivuuteen yleensä.

Tehokkaan, tarkoituksenmukaisen ja laadukkaan ylimmän laillisuusvalvonnan turvaaminen edellyttää sen toimivuuden ja ajantasaisuuden jatkuvaa tarkastelua. Ylimpien laillisuusvalvojen toiminnan kehittämistarpeet näyttävät kytkeytyvän ennen kaikkea tehtävienjaon ja yhteistyön nykytilaan. Toimivaa ylintä laillisuusvalvontaa turvataan osaltaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisellä mahdollisimman selkeällä työnjaolla ja asianmukaisella yhteistyöllä.

Kysymys tehtävienjaosta on ollut aika ajoin esillä jo aiemminkin. Esimerkiksi nykyistä tehtävienjakolakia säädettäessä vuonna 1990 todettiin, että "[v]alvonnan perustuminen mahdollisimman hyvään asiantuntemukseen on tärkeää sekä kantelijan että valvonnan kohteen oikeusturvan kannalta. Tämän tavoitteen saavuttamisessa on merkitystä myös ylimpien laillisuusvalvojen tarkoituksenmukaisella työnjaolla. Ylimmässä laillisuusvalvonnassa on yksittäisiin epäkohtiin ja virheellisyyksiin puuttumisen ohella tärkeänä tavoitteena vaikuttaa valvottavan toiminnan kehittämiseen. [...] Tiettyjen asiar ryhmien ja oikeusturvakysymysten nykyistä selkeämpi keskittäminen toiselle laillisuusvalvojalle antaisi entistä paremman perustan tarpeellisten esitysten tekemiselle. Lailli-



suusvalvojen toimintaa voitaisiin tällöin myös paremmin toteuttaa siten, että yksittäistapauksia yleisemmällä tasolla pyrittäisiin ohjaamaan julkishallintoa ottamaan kansalaisten oikeudet kaikessa toiminnassaan huomioon.” (HE 72/1990 vp, s. 3–4.)

Ylimmän laillisuusvalvonnan nykyongelmia ja kehittämistarpeita on eri näkökulmista nostettu esille muun ohella ylimpien laillisuusvalvojen 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. Vuosikertomusten eduskuntakäsittelyn yhteydessä myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota ylimmän laillisuusvalvonnan kehittämistarpeisiin. Useissa perustuslakivaliokunnan kannanotoissa ylimpien laillisuusvalvojen tehtävienjaon kehittämistä on pidetty välttämättömänä ja kiireellisenä. 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.)

Näin ollen valvonnan vaikuttavuuden ja valvonnallisten resurssien oikean kohdentamisen ja käytön näkökulman on syytä olla perustana ylimpien laillisuusvalvojen tehtävienjaon ja yhteistyön kehittämisessä. Kehittämistyön tulee luoda puitteet sille, että suomalainen ylin laillisuusvalvonta pystyy myös uusissa ongelmatilanteissa mahdollisimman tehokkaasti ylläpitämään ja edistämään demokraattista, laajoille osallistumisoikeuksille ja osallisuudelle sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiselle perustuvaa oikeusvaltiota. Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävienjaossa ja yhteistyössä tulisi ottaa huomioon yhtäältä yhteiskunnassa ja oikeusjärjestyksessä ja toisaalta ylimpien laillisuusvalvojen oman toiminnan eriytymisessä ja erikoistumisessa tapahtunut kehitys. Tavoitteena tulee olla myös voimavarojen käytön tehostamisen päällekkäistä työtä vähentämällä ja henkilöstön erikoistumismahdollisuuksia lisäämällä. Vaikuttavuuden sekä resurssien kohdentamisen ja käytön samoin kuin erikoistumisen tarpeiden kannalta on tärkeää kiinnittää huomiota myös kansainvälisperäisiin ilmiöihin ja muutostarpeisiin.

## 2.5.2 Ylimmän laillisuusvalvonnan tehtävienjaon epäkohdat

### Säädösperusteisen tehtävienjaon vanhentuneisuus ja katvealueet

#### *Erityistehtäviin, erikoistumisalueisiin ja painotuksiin kytkeytyvät ongelmat*

Nykyinen tehtävienjakolaki ei ota kattavasti huomioon perustuslakiin ja tavalliseen lainsäädäntöön sekä kansainvälisiin sopimuksiin perustuvia oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin erityistehtäviä. Se ei myöskään tunnista niitä tosiasiallisia erikoistumisalueita ja laillisuusvalvonnan käytännön suuntautumiseen liittyviä näkökulmaeroja, joita on muodostunut oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toiminnassa ja henkilöstössä. Näin tehtävienjakolaki ei myöskään luo riittävää pohjaa kummankin ylimmän laillisuusvalvojan profiililtaan osin hieman erilaisen osaamisen kehittämiseksi ja mahdollisimman tehokkaalle hyödyntämiselle.

Voimassa olevan tehtävienjakolain johdosta oikeusasiamiehen tehtävässä on painotunut vapautensa menettäneiden henkilöiden oikeuksien valvonta. Tätä erikoistumista ovat lisänneet kansainvälisiin sopimuksiin perustuvat oikeusasiamiehen uudet erityistehtävät (OPCAT ja vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen mukainen tehtävä), jotka eivät kuitenkaan sisälly tehtävienjakolakiin. Siitä ei niin ikään näy oikeusasiamiehen tosiasiallinen erikoistuminen myös muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöryhmien, kuten lasten ja vanhusten, oikeuksien toteutumisen valvontaan. Lisäksi lain tasolla ei ole ratkaistu sitä, olisiko sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden valvonnassa ylipäänsä 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 kohdistuvat oikeusasiamiehelle muussa lainsäädännössä säädetyt valvontatehtävät.

Tehtävienjakolakiin on omaksuttu kirjoittamistapa, jossa vain oikeuskansleri vapautetaan tiettyjen asiaryhmien asioiden käsittelystä. Tätä sääntelymallia voidaan pitää yksipuolisena ja huonosti myöskin oikeuskanslerin valvontatoiminnan painotuksia ja erikoistumista heijastavana. Näin ollen tehtävienjakolaista ei suoraan ilmene oikeuskanslerin perustuslakiin perustuva erityisasema valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuusvalvonnassa. Myöskään oikeuskanslerinviraston Ahvenanmaan asioihin liittyvä erityisosaaminen ei käy laista ilmi. Mainittujen asiaryhmien valvonnassa edellytetään jatkuvasti kannanottoja ylimpiä valtioelimiä koskevien toimivalta- ja menettelysäännösten tulkinnasta. Näin ollen oikeuskanslerinviraston yhdeksi käytännön erikoistumisalueeksi on muodostunut yleisen valtiosääntöoikeuden tulkintakannanottojen muodostaminen käytännön tilanteissa sovellettaviksi.

Tehtävienjakolakiin ei sisälly myöskään oikeuskanslerin tehtävää ennakollisessa sää-dösvalvonnassa, jota nyttemmin perustuslakivaliokunta on useissa kannanotoissa pitänyt tärkeänä (PeVM 5/2018 vp., PeVL 79/2018 vp). On lisäksi merkille pantavaa, että oikeuskansleri palvelee monella tavoin myös eduskuntaa lainsäädännön valmistelussa ja sen valvonnassa. Oikeuskansleri toimii myös juhlamuotoisena kansanedustajien valtakirjojen tarkastajana. Tämä oikeuskanslerin rooli eduskuntaan nähden ei kuitenkaan ilmene valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa. Myöskään oikeuskanslerin erityistehtävät tuomioistuinten valvonnassa eivät näy tehtävienjakolaissa. Asianajajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien laillisuusvalvonta ei puolestaan kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan eikä siten tehtävienjakolain soveltamisalaan. Osin näiden erityistehtävien johdosta oikeusturvaan, oikeudenkäyntiin ja asianajoon liittyvät kysymykset ovat painottuneet oikeuskanslerinviraston osaamisessa.

### *Tulevaisuuden tarpeisiin vastaaminen*

Tehtävienjakolain, ja muun lainsäädännönkin, voi arvioida vastaavan huonosti ylimmän laillisuusvalvonnan tulevaisuuden tarpeisiin. Laillisuusvalvontatarpeiden kehityksen voi havaita olevan kaksijakoinen: yhtäältä tarvitaan aikaisempaa enemmän erikoistumista ja toisaalta samanaikaisesti kasvaa yleisen osaamisen sekä yleisen ja erikoisosaamisen tasapainottamisen merkitys. Tehtävienjakolain mukainen työnjako ja yhteistyö ei kuitenkaan tällä hetkellä suurelta osin perustu tarkoituksenmukaiselle erikoisosaamisen kokoamiselle ja hyödyntämiselle eikä ota huomioon tarvetta yleiselle laillisuusvalvonnan osaamiselle. Ongelmana on myös se, että ylimmän laillisuusvalvonnan resurssit ovat laajaan tehtäväkenttään sekä nykyisiin ja tuleviin osaamisvaatimuksiin nähden niukat.

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 näköpiirissä muun muassa uuden teknologian kysymyksissä ja ympäristöasioissa. Kotimaisen ja kansainvälisen erottaminen on entistä vaikeampaa muun ohella siksi, että Euroopan unionin oikeutta, kansallista oikeutta ja kansainvälisiä sopimuksia sovelletaan yhä enemmän rinnakkain. Tämä näyttää heijastuvan myös eri perusoikeuksien välisiin suhteisiin: esimerkiksi henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen tasapainotus tapahtuu yhä vahvemmin Euroopan unionin oikeuden pohjalta. Samoin on nähtävissä ympäristöoikeuksien painoarvon kasvu. Sen osalta enenevässä määrin mukaan tulee myös tulevien sukupolvien oikeuksien huomioon ottaminen.

Ylimpien laillisuusvalvojien asemaa tukee vankan perinteen sekä perustuslain säännösten lisäksi molempien rooli yleisinä laillisuusvalvojina. Erityisvaltuutettuihin ja muihin valvontaa harjoittaviin erityisviranomaisiin nähden oikeusasiamies ja oikeuskansleri

ovat yleisen oikeudellisen näkökulman edustajia ja siten uskottavia ottamaan kantaa myös oikeuksien keskinäiseen tasapainottamiseen. Ylimmässä laillisuusvalvonnassa ja sen sääntelyssä ei ole kuitenkaan vielä riittävästi otettu huomioon kaikkia yhteiskunnallisesti merkittäviä uusia erikoistumisen, tasapainottamisen ja yleisen osaamisen alueita.

Laillisuusvalvonnan uusia osaamisvaatimuksia kohdistuu esimerkiksi digitaalisten menettelyiden ja automaattisen päätöksenteon kehittämiseen ja tekniikoiden, erityisesti algoritmien, arviointiin. Erityistä osaamista edellyttää myös systemaattisen rakenteellisen korruption vastaisen toiminnan valvonta. Samoin uusia laillisuusvalvontatarpeita liittyy ympäristöoikeuksien tasapainoiseen toteuttamiseen lainsäädännössä ja tulevien sukupolvien oikeuksien tasapainottamiseen tämän hetken tarpeiden kanssa. Tämän tyyppisissä kysymyksissä on osin molemmille laillisuusvalvojen yhteisiä alueita. Hyvää hallintoa digitaalisessa ympäristössä tai sosiaalisia oikeuksia ei ole perusteltua eikä välttämättä valtiosääntöoikeudellisesti edes mahdollista osoittaa vain toiselle ylimmälle laillisuusvalvojalle kokonaisuutena.

Hallinnon uusien toiminta- ja organisaatiotapojen, tietoteknisten alustojen käytön ja kansainvälisen sääntelyn seurauksena myös julkisen ja yksityisen roolit osin muuttuvat. On arvioitavissa, että yksityisille toimijoille siirrettävät julkiset tehtävät saattavat muodostua laillisuusvalvonnan merkittäväksi tosiasialliseksi katvealueeksi huolimatta ylimmille laillisuusvalvojen perustuslaissa säädetyistä laajasta mandaatista julkisten tehtävien hoidon valvontaan. Käytännössä tältä osin tarvitaan aikaisempaa vahvempaa valvonnan valvontaa. Lisäksi on yksilöiden oikeuksien kannalta merkittäviä toimintoja, jotka eivät ole julkisia tehtäviä ja jotka näin eivät ole oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin valvonnassa (esim. luottotietotoiminta ja sähkömarkkinoiden lakisääteinen kaikki sähkön kuluttajat sisältävä Datahub-tietojärjestelmä).

Uusiin haasteisiin vastaamiseksi oikeuskanslerin toiminnassa ovat osin painottumassa varsin laaja-alaiset rakenteelliset näkökulmat, joilla tarkoitetaan oikeusjärjestyksen toimivuutta ja lainsäädännön soveltamisen yleistä johdonmukaisuutta sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon yleistä toteutumista ja toteutumisen edellytyksiä. Lisäksi oikeuskanslerinviraston käytännön työssä on viime vuosina korostunut yhä enemmän perusoikeuksien punnintaan liittyvä osaaaminen. Tämä näkyy varsinkin valtioneuvosto- ja valvonnassa, jossa on kyse yhä useammin tietyn ministeriön sektoripainotteisen näkökulman ja yleisten oikeudellisten periaatteiden yhteensovittamisesta. Myös hallinnon laillisuusvalvonnassa, esimerkiksi ympäristöasioissa, on otettu poikkihallinnollisia näkökulmia ja yhdistetty laillisuusvalvonnan keinoja (kantelut, tarkastukset, omat aloitteet). Kaikkiaan tarve eri osa-alueita yhdistäville, yleiselle oikeudelliselle osaamiselle on korostunut, minkä vuoksi oikeuskanslerinvirastossa ei ole montakaan vain yhteen tehtäväryhmään tai lainsäädännön osa-alueeseen suuntautunutta esittelijää.

Myös perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan ja edistämisen merkitys laillisuusvalvon-  
nassa muodostuu jatkuvasti tärkeämmäksi. Molemmat laillisuusvalvojat valvovat pe-  
rus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Ylimpien laillisuusvalvojen painotus ja näkökulma  
perus- ja ihmisoikeuksien laillisuusvalvonnessa on kuitenkin muodostunut jossain mää-  
rin erilaiseksi. Perusoikeus- ja ihmisoikeuskytkentäiset laillisuusvalvonnan painotukset  
ja kehittämistarpeet eivät kuitenkaan heijastu tehtävienjakolaista.

Oikeuskanslerin ratkaisemissa kanteluissa painottuvat yleisiä tuomioistuimia koskevat  
kantelut, joissa perusoikeuksien edistämiseen liittyvillä kannanotoilla on rajoitetumpi  
käyttöala kuin oikeusasiamiehen tyypillisesti ratkaisemissa kanteluissa (esimerkiksi  
vankeinhoitoon ja itsemääräämisoikeuden rajoitusten kohteena oleviin henkilöihin liitty-  
vät kantelut). Oikeuskanslerilla tuomioistuinten laillisuusvalvontaan kuuluu myös ran-  
gaistustuomioiden tarkastus. Tuomioistuinten valvonta ei perustuslaillisista, tuomiois-  
tuinten riippumattomuudesta johtuvista syistä voi olla oikeuskäytäntöä ohjaavaa tai pe-  
rusoikeuksia edistävää mutta perus- ja ihmisoikeudet vaikuttavat tällöinkin laillisuusval-  
vonnan taustalla. Tuomioistuinten valvonnessa merkittävä teema on oikeudenkäyntien  
viivytettävyys, mikä on keskeinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae. Oi-  
keuskanslerilla perusoikeuksien edistämässä korostuvat säädösvalvonnan ja raken-  
teellisiin seikkoihin kohdistuvan valvonnan asiayhteydet.

Oikeusasiamiehen kansliassa on myös enemmän tiettyihin yksilöiden oikeuksien aluei-  
siin, kuten lapsi- ja vanhusasioihin, keskittyneitä esittelijöitä. Oikeusasiamiehen kans-  
lian perusoikeus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa ja -osaamista on vahvistanut myös Ihmis-  
oikeuskeskuksen perustaminen sen yhteyteen.

Oikeuskanslerinvirastossa on myös perusoikeus- ja ihmisoikeusvalvonnessa alettu yhä  
enemmän korostaa näiden oikeuksien toteutumisen rakenteellisia kysymyksiä. Perus-  
ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnan ja edistämisen yhdeksi keskeiseksi fooru-  
miksi nähdään hallinnon laillisuusvalvonnan rinnalla lainsäädännön valmistelun val-  
vonta. Joissakin tilanteissa oikeuskanslerinvirasto harjoittaa myös tätä suurempaa pe-  
rusoikeusargumentaatiota. Oikeuskanslerin valtioneuvostovalvonta antaa myös mah-  
dollisuuksia arvioida muun muassa julkisen talouden suunnitelmien ja talouspolitiikka-  
päästösten tosiasiallisesti merkittäviä perusoikeusvaikutuksia (ks. PeVL 19/2016 vp) ja  
varmistaa siten sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kansainvälisten valvontaelin-  
ten valtiolle asettamien velvoitteiden asianmukaista toteuttamista.

### *Yhteistyön ja toimintatapojen kehittämistarpeet*

Ylimmän laillisuusvalvonnan kattavuuden ja vaikuttavuuden voidaan arvioida kärsivän  
myös siitä, että oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välinen yhteistyö ja toimintatavat  
eivät ole kaikilta osin ajantasaisia ja tulevaisuuden tarpeita vastaavia eivätkä niin te-  
hokkaita kuin mahdollista.

Ylimpien laillisuusvalvojen keskinäisessä yhteistyössä olisi kehittämisen varaa muun ohella järjestelmällisyyden suhteen. Lisäksi olisi tarpeen kiinnittää huomiota kirjaamiskäytäntöjen yhtenäisyyteen. Samoin toisen laillisuusvalvojan ratkaisukäytännön seuraaminen ei välttämättä tietoteknisistä syistä johtuen ole niin helppoa kuin se voisi olla ja julkaistut ratkaisut käsittävät vain osan laillisuusvalvojan käytännöstä. Nykyistä laajemmalla ja systemaattisemmalla yhteistyöllä voitaisiin osittain paikata laillisuusvalvonnan niukkojen 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. Kaikkiaan eri lähteistä tulevien tietojen vaihdolla ja yhdistämisellä sekä keskinäisellä oppimisella voitaisiin myös parantaa laillisuusvalvonnan kohdentumista ja vaikuttavuutta.

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. 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. Oikeuskanslerinviraston ja oikeusasiamiehen kanslian henkilökuntaa osallistuu myös henkilökohtaisessa roolissa kansainväliseen oikeudelliseen yhteistyöhön. Laillisuusvalvojen panostuksia kansainväliseen yhteistoimintaan voidaan pitää myös jatkossa tarpeellisina muun ohella kansainvälisestä kehityksestä johtuviin laillisuusvalvonnan haasteisiin vastaamiseksi.

Lisäksi on nähtävissä, että ylimpien laillisuusvalvojen toisiaan täydentävien näkökulmien ja toimintatapojen mahdollisuutta ei ole ylipäänsä riittävästi hyödynnetty. Kahden rinnakkaisen ylimmän laillisuusvalvojan järjestelmä sisältää luonnollisen ja laillisuusvalvojen riippumattomuutta hyvin tukevan korjaus-, täydennys- ja dialogimekanismin. Oikeuskanslerinvirastossa on esimerkiksi ylimmän hallitusvallan valvonnan osalta tunnistettu käyttämättömiä mahdollisuuksia oikeusasiamieheen nähden erilaiseen systeemiseen tarkastustoimintaan ja sen yhdistämiseen ennakkolliseen säädösvalvontaan ja omiin aloitteisiin. Ylimpien laillisuusvalvojen toisiaan täydentävää näkökulmaa ja toimintatapaa voitaisiin hyödyntää myös muun muassa tiedustelutoiminnan valvonnassa. Tehtävienjakolaki ei ilmennä sitä, että samalla kun kummatkin ylimmät laillisuusvalvojat ovat yleistoimivaltaisia laillisuusvalvoja, niillä on kummallakin oma ja toisiaan täydentävä rooli sekä erikoistumisalueensa.

## *Ratkaisukäytännön yhdenmukaisuus*

Kun oikeusasiamies ja oikeuskansleri käsittelevät samanlaisia asioita samalla toimivallalla, myös ratkaisujen pitäisi olla yleensä samanlaisia riippumatta siitä, kumpi asian on käsitellyt. Näin ei kuitenkaan välttämättä aina tapahdu. Osin erot johtuvat muun ohella ylimpien laillisuusvalvojen tehtäväkentän eriytymisestä ja erikoistumisesta. Mitä enemmän eriytymistä ja erikoistumista oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävissä tapahtuu, sitä suurempi on vaara, että asioiden ratkaisut eivät ole samanlaisia riippuen siitä, kumpi asian on käsitellyt. Oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa voi sinänsä perustellustikin päätyä erilaisiin lopputuloksiin. Jos kuitenkin ratkaisijoiden asiantuntemus ja kokemuspohja painottuvat eri tavalla, myös erilaisten ratkaisujen mahdollisuus on suurempi.

Perinteisessä laillisuuden valvonnassa erilaisten ratkaisujen vaara ei ole suuri. Sen sijaan yksilön oikeuksien edistämiseen tai tietyn hallinnonalan viranomaistoiminnan ohjaamiseen ja oikeustilan kehittämiseen tähtävissä toimenpiteissä eroja syntyy helpommin. Oikeusasiamiehen toiminnan volyyymi 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 ratkaisuissa 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 hankaloittaa 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. Nykyiset hallinnolliset ja yhteistyöraenteet eivät myöskään juurikaan mahdollista sitä, että tulevaisuudessa tätä tilannetta voitaisiin edistää esimerkiksi tekoälyyn perustuvilla tietojärjestelmäratkaisuilla.

## *Ratkaisukäytännön johdonmukaisuuden haasteet*

Laillisuusvalvontakäytännön tulisi olla myös johdonmukaista. Asiallisesti samanlaisissa, mutta erikseen ja eri aikoina käsitellyissä oikeudellisissa kysymyksissä tulisi päätyä tulkinnallisesti samanlaisiin lopputuloksiin. Jos siis 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 ratkaisuissa ja ratkaisukäytännössä on kuitenkin eroja. Tätä ei voitane pitää ongelmana silloin, kun erot perustuvat yksittäisessä asiassa perusteltuun oikeudelliseen harkintaan ja molempien laillisuusvalvojien käytännön huomioon ottamiseen.

Ratkaisukäytännön johdonmukaisuudesta huolehtimiseksi pyritään aina, kun asiassa ilmenee oikeudellinen tulkintakysymys, selvittämään, onko samaan kysymykseen olemassa laillisuusvalvojan aiempaa kannanottoa. Jos kysymys on usein esillä olleesta tai tuoreesta tulkintakannanotosta, ratkaisukäytännön johdonmukaisuudesta huolehtiminen ei yleensä tuota ongelmia. Laillisuusvalvonnan aikajänne voi kuitenkin olla hyvinkin pitkä. Etenkin toisen laillisuusvalvojan aiempien kannanottojen selvittäminen voi olla hankalaa. Tähän liittyy sekä ajanhukkaa että erilaisten laillisuusvalvontakannanottojen vaara.

Toimivaltakysymykset ovat esimerkki asioista, joissa molempien laillisuusvalvojien tulisi noudattaa samaa ratkaisulinjaa. Käytännössä kysymys on ollut lähinnä siitä, katso taanko kantelun kohteena olevan yksityisen hoitavan perustuslaissa tarkoitettua julkista tehtävää. Kun molempien laillisuusvalvojien toimivalta on sama, ei voida ajatella, että tulkinta olisi erilainen. Joskus on kuitenkin jälkikäteen ilmennyt eri suuntaisia ratkaisuja, kun toisen laillisuusvalvojan ratkaisusta ei ole ollut tietoa.

Ratkaisukäytännön johdonmukaisuuden vaaliminen johtaa myös siihen, että kun toinen laillisuusvalvoja on jo ottanut johonkin oikeuskysymykseen kantaa, myös toinen on käytännössä melko vahvasti velvoitettu seuraamaan tätä kantaa, koska samalla toimivallalla ei saisi tehdä erilaista ratkaisua muuta kuin erittäin hyvin perusteluin tai lainsäädännön ja oikeuskäytännön taikka faktapohjaa koskevien muutosten johdosta.

## **Nykyisestä tehtävienjaosta aiheutuvat käytännölliset haitat**

### *Hallinnollisen työn päällekkäisyys ja siitä aiheutuva aikaviive*

Ylimpien laillisuusvalvojien työssä on havaittavissa tarpeetonta hallinnollista työtä, mikä vie myös turhaan aikaa varsinaiselta laillisuusvalvontatyöltä. Suurin työn- ja



ajanhukka muodostuu siitä, että melkein kaikissa uusissa kanteluasioissa on selvitetävä saman asian mahdollinen vireilläolo tai samassa asiassa mahdollisesti jo annettu ratkaisu toisessa virastossa, jotta vältetään siltä, että sekä oikeusasiamies että oikeuskansleri tutkivat samaa asiaa. Tällainen selvittäminen voidaan jättää tekemättä vain, jos kysymys on tehtävienjakolain piiriin kuuluvasta asiasta (esimerkiksi vankikantelusta) 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 antamista toisen laillisuusvalvojan tutkittavaksi, asian käsittelijä ratkaistaan normaalisti aikaprioriteettisäännön perusteella eli kantelun tutkii se laillisuusvalvoja, jolle kantelu on ensiksi saapunut.

Kun oikeusasiamies saa vuositasolla noin 6 000 kantelua ja oikeuskansleri noin 2 000 kantelua, voidaan arvioida, että mainittuja selvityksiä tehdään vuositasolla yhteensä 5 000 asiassa. Vaikka siirrettävien asioiden lukumäärä ei ole suuri, kaikkeen siirtävässä virastossa tehtyyn työhön (asian kirjaaminen, asiaan tutustuminen, siirrosta sopiminen, siirtäminen ja siirrosta ilmoittaminen) kuluu aikaa. Yksinkertaisimmillaan selvitys on rutiiniluonteista ja nopeaa, mutta toisinaan työlästä ja aikaa vievää. Lisäksi asian siirtotarpeen selvittämismenettelyihin liittyy ongelmallisia piirteitä. Hallinnollista työtä aiheuttaa erityisesti se, että kirjaamiskäytännöt ja kirjaamisen aikaviiveet ovat virastoissa erilaisia. Lisäksi kanteluiden käsittelyn aikaprioriteettisääntöä on pidettävä liian kaavamaisena. Toisaalta toki myös tehtävänjaon mukaisen käsittelijän selvittäminen tulee osaltaan vaatimaan aikaa.

Kaikista ponnisteluista huolimatta aika ajoin käy niin, että samaa asiaa tutkitaan molemmissa virastoissa. Joskus tämä tulee ilmi kantelun kohteena olevan viranomaisen ilmoittaessa, että se on jo antanut samasta asiasta selvityksen toiselle laillisuusvalvojalle. Jos kantelun kohteelta ei ole pyydetty selvitystä, on mahdollista, että kumpikin laillisuusvalvoja käsittelee ja ratkaisee saman asian. Tällaisista tilanteista aiheutuu paitsi ajanhukkaa myös erilaisten ratkaisujen vaara.

### *Kantelijoiden ja yleisön ylimitoitettut odotukset ja epä tietoisuus*

Ylin laillisuusvalvonta sisältää merkittävää yhteiskunnallisen ja oikeudellisen vallan käyttöä. Onkin luonnollista, että kansalaiset kohdistavat siihen korkeita odotuksia. Ongelmana on monesti näiden odotusten ylivoimaisuus: laillisuusvalvojan odotetaan esimerkiksi estävän epäoikeudenmukaiseksi koetun lain vahvistamisen ja soveltamisen tai hyvin laajasti korjaavan kantelijan kokemaa oikeudenloukkausta ylimääräisen muutoksenhaun avulla. Perustuslain kansanvaltaa ja vallanjakoa koskevista periaatteista kuitenkin johtuu, ettei ylin laillisuusvalvoja voi korvata lainsäädäntö-, hallitus- tai tuomiovaltaa.

Kahden ylimmän laillisuusvalvojan järjestelmää on aikanaan perusteltu sillä, että on arvokasta, että kantelija saa valita, kummalle laillisuusvalvojalle hän kantelunsa tekee (HE 72/1990 vp). Tämän on vaikea nähdä tuovan lisäarvoa. Kantelijoilla ei yleensä ole tietoa laillisuusvalvojen keskinäisistä toimivaltasuhteista. Kantelijan tekemä laillisuusvalvojan valinta on usein sattumanvarainen, eikä kantelija voi edes olla varma siitä, että juuri hänen valitsemansa laillisuusvalvoja lopulta tutkii asian. Perustuslaki-valiokunta on pitänyt kantelijan aseman kannalta riittävänä, että kantelijalle ilmoitetaan kanteluasian mahdollisesta siirtämisestä (PeVM 9/1990 vp).

Jos julkisuudessa nousee epäily esimerkiksi jonkun vallankäyttäjän moitittavasta menettelystä, on tyypillistä, että molemmat laillisuusvalvojat saavat asiasta kanteluja. Tällaisissa tilanteissa julkisuuteen välittyvä kuva siitä, kumpi ylimmistä laillisuusvalvojistista tutkii asian, ei ole aivan rationaalinen varsinkaan, kun työnjako ratkeaa yleensä sillä perusteella, että toinen laillisuusvalvoja on vastaanottanut kantelun mahdollisesti joitakin minuutteja ennen toista.

On myös tavallista, että yhden laillisuusvalvojan ratkaisuun tyytymätön kantelija kantelee uudelleen toiselle laillisuusvalvojalle samasta asiasta. Tämä herättää kantelijoissa turhia odotuksia ja aiheuttaa laillisuusvalvonnassa tarpeetonta työtä. Laillisuusvalvojat eivät voi ryhtyä uudelleen tutkimaan toisen jo ratkaisemaa asiaa, mutta asiaan on kuitenkin perehdyttävä ja kanteluun on vastattava. Tehtävienjakokaan ei sinänsä tule tätä ilmiötä poistamaan.

Laillisuusvalvonnassa vahvana painotuksena olevat kantelut eivät aina myöskään kohdennu kaikkein kipeimpiin laillisuuden ja oikeusturvan ongelmiin. Kantelut ovat laadultaan ja kantelijan henkilökohtaiselta suhteeltaan väitettyyn oikeudenloukkaukseen ja kantelijan tietojen mahdollisesta oikeudenloukkauksesta suhteen hyvin erilaisia. Kantelut ovat niiden hyvin laajasta kirjosta huolimatta erittäin merkittävä yksilönäkökulman lähde myös lainsäädännön valmistelun valvonnassa ja muissa rakenteellisiin kysymyksiin liittyvässä valvonnassa. Kantelut tuovat suoran yhteyden ihmisiin ja arvokasta tietoa ihmisten oikeuksien toteutumisesta ja arjen oikeudellisista ongelmista. Kanteluiden kautta saatava tieto voi olennaisella tavalla täydentää muita laillisuusvalvonnan menetelmiä ja osa-alueita. Nämä seikat ovat valvonnan vaikuttavuuden kannalta tärkeitä. Lisäksi tämä yhteys tuo myös vahvan viestin siitä, että laillisuusvalvoja on ihmisten oikeuksien puolella eikä hallinnon edustaja suhteessa ihmisiin.

## 3 Tehtävienjaon kehittämistarve ja toteuttamisvaihtoehdot

### 3.1 Tehtävienjaon kehittämistarve

Laillisuusvalvonta on viime vuosikymmenen aikana kehittynyt aikaisempaa ennakkoivampaan 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 entistä enemmän 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.

Yhteiskunnassa ja oikeusjärjestyksessä on tapahtunut huomattavaa kehitystä nykyisen tehtävienjakolain voimaantulon jälkeen. 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. Tämä vaatii viranomaisilta uudenlaista kykyä punnita eri oikeuksien ja velvollisuuksien keskinäistä suhdetta ja ottaa nämä oikeudet ja velvollisuudet huomioon säädöksiä soveltaessaan. Muutos heijastuu laillisuusvalvonnalle asetettaviin vaatimuksiin. Kysymys ei ole ainoastaan uusien laintulkintavaatimusten täyttämisestä laillisuusvalvojan omassa toiminnassa vaan yhä enemmän siitä, että riittävän ajoissa ja omatoimisesti seurataan viranomaisten menettelyä vaativissa tilanteissa ja puututaan havaittuihin ongelmiin, vaikkei niistä olisi kanneltukaan. Viimeaikaiset kokemukset osoittavat myös, ettei oikeusvaltion vakautta voi pitää itsestäänselvyytenä, vaan oikeusvaltion kehitystä on seurattava ja pyrittävä tunnistamaan siihen kohdistuvia uusia uhkia.

Yhteiskuntakehitys näyttää vaativan ennakoivan laillisuusvalvonnan painotuksen lisäämistä. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen julkisessa hallinnossa ja julkista tehtä-

vää muutoin hoidettaessa edellyttää ennakoivaa ja hyvin laaja-alaistakin laillisuusvalvontaa, kun kyse on esimerkiksi sen valvomisesta, onko ympäristö perusoikeutena otettu riittävästi huomioon säädösvalmistelussa tai ympäristön suojelun hallinnossa. Ympäristöä turvaavat säännökset muodostavat useasta eri säädöksestä koostuvan kokonaisuuden, jonka hallitseminen on hyvin vaativaa. Terveellisen ympäristön turvaamisessa on oikeudellista merkitystä myös tulevien sukupolvien huomioon ottamisella. Viranomaisille ja muille julkista tehtävää hoitaville tästä seuraavien velvollisuuksien täyttämisen valvonta vaatii aktiivisuutta, koska laiminlyöntien havaitseminen ei voi perustua vain kanteluista saatavaan palautteeseen. Lisäksi ympäristön turvaaminen edellyttää useissa tapauksissa monen eri toimijan toiminnan asianmukaisuutta, mikä asettaa toiminnan valvonnalle erityisiä vaatimuksia. Vastaavan kaltainen uudella tavalla ennakoivan laaja-alaisen laillisuusvalvonnan tarve liittyy hallinnon, esimerkiksi verotuksen tai tullauksen automatisointiin ja myös korruption torjuntaan, vaikka korruptio ilmiönä ei olekaan uusi.

Myös perinteisen laillisuusvalvonnan kohteena olevan oikeusjärjestyksen sisältö tarkentuu ja usein monimutkaistuukin 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 ja käytännössä on havaittu puutteita jopa tällaisen laajan oikeusjärjestyksen tuntemisessa ja sen mieltämisessä, että ne ovat osa sovellettavaa oikeutta. Myös laillisuusvalvonnalla täytyy pyrkiä turvaamaan viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien valmiudet uusien velvoitteiden asianmukaiseen täyttämiseen. Tämä vaatii laillisuusvalvonnalta yhä syvempää perehtyneisyyttä, mikä puolestaan edellyttää erikoistumista.

Niin kuin edellä on todettu, tarve eri perus- ja ihmisoikeuksien keskinäiseen punnintaan on lisännyt laillisuusvalvonnan vaativuutta. Uudenlaista lähestymistapaa on vaatinut myös salaisten pakkokeinojen käyttöön kohdistunut valvonta. Pakkokeinojen käytön kynnykset vaativat nekin usein punnintaa esimerkiksi sen suhteen, onko pakkokeinon käytön tavoitteena oleva tieto säännöksissä edellytetyllä tavalla välttämätön ja onko se saatavissa lievemmin pakkokeinoin. Tähän punnintaan kytkeytyvä erisuuntaisten perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottaminen vielä lisää tulkinnan vaativuutta. Kun laillisuusvalvoja on usein ainoa ulkopuolinen, joka seuraa toimintaa, tehtävän merkitys ja vaativuus vain korostuvat. Uudet siviili- ja sotilastiedustelua koskevat säännökset yhä laajentavat tämänkaltaisen valvonnan merkitystä. Jos näihin laillisuusvalvonnan uusiin haasteisiin halutaan vastata toiminnan resursseja olennaisesti lisäämättä, on välttämätöntä tehostaa ja suunnata uudelleen nykyisten voimavarojen käyttöä. Laillisuusvalvonnassa tarvittavan asiantuntemuksen ja tehokkuuden lisääminen edellyttää ylimpien laillisuusvalvojen tehtävienjaon kehittämistä siten, että selvästi nykyistä suurempi osa tehtävistä keskitetään jommallekummalle laillisuusvalvojalle. Selviytyminen

ilman voimavarojen lisäämistä edellyttää myös laillisuusvalvojen yhteistyön kehittämistä. Yhteistyöllä on pyrittävä yhtäältä lisäämään asiantuntemusta tietoja vaihtamalla ja toisaalta välttämään päällekkäistä työtä niin kantelujen käsittelyssä kuin ennakkoivassakin laillisuusvalvonnassa.

Arvio ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien päällekkäisyydestä osoittaa, että tehtävien jakoa on perusteltua olennaisesti lisätä. Nykyinen noin 10 %:ia kanteluiden yhteisestä kokonaismäärästä, noin 8000 kantelusta, käsittävä tehtävienjako on tehtävien päällekkäisyydestä aiheutuviin ongelmiin nähden aivan liian suppea. Käytännön kokemukset osoittavat, että tehtävien siirto nykyisen tehtävienjaon mukaisesti aiheuttaa verraten vähän lisätyötä siihen verrattuna, kuinka paljon rutiininomaista ja eräissä tapauksissa vaativampakin hallinnollista työtä nykyinen tehtävien päällekkäisyys aiheuttaa.

Vaikka ylimmät laillisuusvalvojat ovatkin käytännön yhteistyöllä pystyneet pitkälle välttämään toisistaan poikkeavien oikeudellisten linjausten syntymistä, on ilmeistä, että yhdenmukaisuuden säilyttäminen nykyisen verraten vähäisen tehtävienjaon vallitessa tulisi olemaan yhä vaikeampaa. Yhdenmukaisuuden ja johdonmukaisuuden saavuttaminen sellaisessa tulkintatoiminnassa, joka olennaisesti nojautuu eri oikeuksien ja velvollisuuksien keskinäiseen punnintaan, on paljon vaativampaa kuin perinteinen lain kirjoitetun säännöksen tulkinta.

Tehtävienjaon laajentamisen voi toisaalta nähdä jossakin määrin lisäävän kansalaisten epätietoisuutta siitä, kummalle laillisuusvalvojalle tiettyä asiaa koskeva kantelu olisi osoitettava. Työryhmän työssä ei kuitenkaan ole tullut esiin, että tämä koettaisiin merkittävänä epäkohtana, mutta tämä riski on kuitenkin otettava huomioon. Syynä tähän voi olla tällaisen asian selvittämisen vaikeus, mutta kysymys voi olla myös siitä, ettei kantelun tekijälle useinkaan ole suurta merkitystä sillä, kumpi laillisuusvalvoja kantelun ratkaisee, tai siitä, että kantelut nykyisen tehtävien jaon perusteella tarvittaessa siirretään viran puolesta. Vain harvassa tapauksessa kantelija selvästi haluaa juuri toisen laillisuusvalvojan ratkaisevan kantelun. Tehtävienjaon laajentaminen ei estä kantelijan mielipiteen huomioon ottamista vastaisuudessakin, jos siihen on riittävät perusteet. On myös huomattava, että syntyviä ongelmia voidaan vähentää, jos laillisuusvalvojen yhteistyötä kehitetään.

## 3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

### 3.2.1 Tehtävien jakaminen kokonaisuudessaan

Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien päällekkäisyys olisi poistettavissa kokonaan jakamalla kaikki laillisuusvalvoille kuuluvat tehtävät. Tämä voitaisiin tehdä useammalla tavalla sekä tehtävien laadun että jakoperusteiden kannalta. Voitaisiin esimerkiksi ajatella, että oikeuskansleri keskittyisi vain valtioneuvoston valvontaan ja siinäkin vain oma-aloitteiseen toimintaan. Tällaisen jaon voidaan kuitenkin tuskin ajatella vastavan perustuslaista nyt ilmenevää tehtävien pääasiallista symmetrisyyttä, jonka mukaan kummallakin laillisuusvalvojalla on lähtökohtaisesti yhtä laaja toimivalta. Kanteluperusteisen laillisuusvalvonnan sulkeminen pois toisen laillisuusvalvojan tehtäväkentästä lieenee myös ristiriidassa perustuslain kanssa. Lisäksi se heikentäisi laillisuusvalvontaa sulkemalla pois yhden merkittävän tietolähteen ja laillisuusvalvonnan työkalun. Kaikkien ylimmille laillisuusvalvoille kuuluvien tehtävien jakaminen olisikin ilmeisesti perustuslain ja siten myös työryhmän toimeksiannon kannalta ongelmallinen.

Lisäksi tämänkaltainen tehtävien kokonaisvaltainen jakaminen vaatisi oikeuskanslerin tehtävänkuvan uudelleen arvioimista siltä osin, missä määrin tehtävä on laillisuusvalvonnan tyyppistä ja miltä osin oikeudellista ohjausta tai neuvontaa. Tällainen kehitystyö voisi myös edellyttää oikeuskanslerinviraston toiminnan laajentamista sellaiseen oikeudelliseen neuvontaan ja sellaisen oikeudellisen asiantuntemuksen tarjoamiseen, jota sen tehtäviin ei nykyisin lainkaan kuulu. Kun oikeuskanslerin tehtävästä nimenomaan laillisuusvalvojana säädetään perustuslaissa, vaatisi tämä myös perustuslain tasoisten säännösten arviointia. Lisäksi tällaisessa mallissa todennäköisesti on hyvin vaikeasti ratkaistavia toiminnan vaikuttavuuden ongelmia. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on oikeuskanslerin kertomuksesta antamassaan mietinnössä PeVM 5/2018 vp korostanut juuri vaikuttavuuden merkitystä. Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti sulkenut tällaisen vaihtoehdon työnsä ulkopuolelle.

### 3.2.2 Tehtävien jakamisen laajentaminen ja siinä noudatettavat periaatteet

Työryhmä on omaksunut työnsä lähtökohdaksi pyrkiä nykyisen tehtävienjaon huomattavaan laajentamiseen. Tehtävät tulisi osoittaa lähtökohtaisesti toiselle laillisuusvalvojalle aina, kun siitä voidaan arvioida olevan hyötyä työn tuottavuuden, asiantuntemuksen kehittämisen ja laillisuusvalvonnan työnjaon selkeyden kannalta. Samalla on kuitenkin mahdollisimman pitkälle pyrittävä säilyttämään kummankin ylimmän laillisuusvalvojan periaatteellinen oikeus ottaa vastaan ja tarvittaessa myös käsitellä kaikkia kanteluita. Lisäksi on huolehdittava siitä, ettei tehtävienjako kavenna kummankaan lail-

lisuusvalvontaviranomaisen yleistä oikeudellista osaamista. Esimerkiksi oikeuskanslerin säädösvalvonnassa on kyettävä arvioimaan monien eri oikeudenalojen lainsäädäntöä tasapainoisesti siten, että yksittäisen ministeriön näkökulmia sovitetaan yhteen yleisten oikeusperiaatteiden kanssa. Tämän vuoksi aivan täydelliseen jakoon ei ole syytä edes pyrkiä, vaan kummallekin laillisuusvalvojalle tulisi jättää sellaisia tehtäviä, jotka ylläpitävät ja kehittävät oikeudellisten ongelmien laaja-alaista hahmottamista.

Työnjaon kehittämisessä on lisäksi otettava huomioon se, ettei nykyistä asiantunteudesta ja nykyisen henkilöstön osaamista menetetä ja ettei muutosta toteuteta tavalla, joka aiheuttaa kohtuuttomia henkilöstöjärjestelyjä. Tämä on tärkeää laillisuusvalvonnan toimivuuden turvaamiseksi myös muutosvaiheessa. Onkin ilmeistä, että osa muutoksista on perusteltua toteuttaa joustavasti tehtävien painopistettä vähitellen siirtäen. Seuraavassa on tarkemmin arvioitu näiden tavoitteiden toteuttamisvaihtoehtoja.

### 3.2.3 Tehtävien jaon perusteet

#### 3.2.3.1 Tehtävien jaon nykyiset perusteet

Nykyinen tehtävien jako perustuu yhtäältä oikeuskanslerin vapauttamiseen tiettyjen viranomaisten valvomisesta (ns. viranomaisperuste) ja toisaalta viranomaisten tiettyjen toimivaltuuksien käytön valvomisesta (ns. aiheperuste). Esimerkkinä ensimmäisestä on puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen valvonta ja jälkimmäisestä pakkokeinojen käyttöön ja vapaudenriistoon perustuva jakoperuste. Näistä poikkeava on peruste, jonka mukaan oikeuskansleri on pääosin vapautettu myös sellaisen asian valvomisesta, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on rajoitettu. Tämä peruste ei koske vain vapauden rajoituksesta johtuvia kanteluita, vaan kaikkia tällaisen henkilön tekemiä kanteluita.

Nykyisiä tehtävänjakoperusteita voidaan yleistäen luonnehtia viranomaisperusteisiksi tai aiheperusteisiksi, vaikka vapauden rajoituksen kohteeksi joutuneiden tekemien kanteluiden osoittaminen oikeusasiamiehelle ei täysin tähän jakoon istukaan. Tehtävien jaon kehittäminen voidaan ilmeisesti edelleen perustaa huomattavilta osin nykyisenkaltaisiin perusteisiin eli viranomaisten tai valvonnan kohdemenettelyn käyttämiseen jakoperusteena.

#### 3.2.3.2 Nykyisen tehtävienjaon laajentaminen ja uusien jakoperusteiden tarve

Näyttää siltä, että mikäli tavoitteena on selvästi nykyistä suurempaan kantelumäärään kohdistuva jako, on nykyisenkaltaisten jakoperusteiden käyttöä laajennettava ja käytettävä lisäksi uudenlaisia jakoperusteita. Uudenlaisia jakoperusteita puoltaa sekin, että

viranomaisperusteisen tehtävienjaon saattaminen hyvin laajaksi on käytännössä ongelmallista viranomaisrakenteen jatkuvasti kehittyessä ja viranomaisten määrän ja nimien vaihtuessa. Myös laillisuusvalvonnan asiantuntemuksen säilyttämisen kannalta on tärkeää, että huomattava osa viranomaistoiminnasta kuuluisi kummankin laillisuusvalvojan tehtäväkenttään. Sen sijaan voisi olla perusteltua käyttää jakoperusteena esimerkiksi ministeriön tehtävää hallinnonalansa virastojen ohjaamisessa ja valvomisessa (näkökulmaperuste). Tähän tehtävään sisältyvät velvollisuudet ja niiden täyttämässä ilmenevät puutteet saattavat olla lähtökohdiltaan hyvin samanlaisia hallinnonalasta riippumatta.

Mainitunlaisten jakoperusteiden vertikaalisuuden lisääminen sen asemesta, että viranomaiset mahdollisimman pitkälle jaettaisiin jommankumman laillisuusvalvojan valvotaviin, myös helpottaisi nykyisten verraten pienten virastojen sopeutumista muutokseen ja todennäköisesti tarjoaisi mahdollisuuden nykyistä joustavamman tehtävienjaon vähittäiseen kehittämiseen ilman tarvetta lainsäädännön toistuvaan tarkistamiseen. Uudenlaiset jakoperusteet voisivat lisäksi edistää kummankin laillisuusvalvojan työn tehostamista ja valvonnan asiantuntemuksen kehittämistä.

### 3.2.3.3 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 sitä, että oikeudelliselta perustaltaan samankaltaiset asiat entistä enemmän keskitetään toiselle laillisuusvalvojalle, mistä esimerkkinä jo tällä hetkellä on tuomioistuinmenettelyn valvonnan kuuluminen eräiltä osin oikeuskanslerille ja vapaudenriistoa koskevien kanteluiden keskittäminen oikeusasiamiehelle.

Huomiota on kiinnitettävä myös siihen, puoltaako jommankumman laillisuusvalvojan valtiosääntöoikeudellinen asema valvonnan keskittämistä toiselle laillisuusvalvojalle. On esimerkiksi kysyttävissä, voidaanko oikeuskanslerin suhdetta valtioneuvostoon pitää joissakin tapauksissa valvonnan kannalta myönteisenä ja taas toisissa tapauksissa mahdollisesti ongelmallisena tai onko jompikumpi laillisuusvalvoja valtiosääntöoikeudellisesti luontevampi valvomaan tuomioistuinten ja syyttäjien toimintaa.



### 3.2.3.4 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 sellaista 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 väärin-arvioinnissa. Jälkimmäisissä tapauksissa laillisuusvalvontaa ei ole perusteltu 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 tarvittaisiin lisäksi jaksossa 3.1 kuvatun, esimerkiksi terveellisen ympäristön ja tulevien sukupolvien oikeuksien turvaamiseen ja hallinnon automatisointiin kohdistuvan, laillisuusvalvonnan kehittämiseksi. Tällaisen laillisuusvalvonnan näkökulmana olisi kyetä 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 sellaisessa toiminnassa, kuten ympäristöperusoikeuden turvaamisessa, 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.

### 3.2.4 Työryhmän johtopäätökset tehtävienjakoperusteista

Työryhmä on päätenyt siihen, ettei ole löydetävissä tehtävienjakoperusteita, jotka johdaisivat kaikista näkökulmista täysin ongelmattomaan tehtävienjakoon. Nykyistä olenaisesti pidemmälle menevästä jaosta on kuitenkin odotettavissa siinä määrin merkittäviä hyötyjä, että laajennetun tehtävänjaon synnyttämät ongelmat näyttävät jäävän hyötyihin nähden hyväksyttävän vähäisiksi. Toisaalta tehtävienjaon ongelmat puoltavat sitä, ettei jakoa toteuteta esimerkiksi sellaisten viranomaisten kohdalla, joita koskevia kanteluita on niin vähän, ettei keskittämisestä ole odotettavissa selviä hyötyjä, jollei kysymys ole poikkeuksellista perehtymistä vaativasta laillisuusvalvonnasta.

Aikaisempaa useamman viranomaisen osoittaminen lähtökohtaisesti vain toisen laillisuusvalvojan valvottavaksi on perusteltua, mutta tällä perusteella ei ole saavutettavissa ratkaisevasti nykyistä laajempaa tehtävienjakoa ainakaan vaarantamatta sitä, että kummallakin laillisuusvalvojalla säilyy kosketus julkisten tehtävien hoidossa esiin nouseviin yleisiin oikeudellisiin kysymyksiin. Tätä merkittävämpi tehtävienjaon laajennus on saavutettavissa lisäämällä toiminnan luonteen (aiheperuste) ja valvonnan näkökulman (näkökulmaperuste) käyttöä jakoperusteena. Tällainen muutos antaisi myös mahdollisuuden laillisuusvalvonnan kehittämiseen nykyistä enemmän tulevia tarpeita vastaavaksi.

Sen sijaan enää ei pidettäisi tarpeellisena voimassa olevan lain mukaista tehtävienjakoa sillä perusteella, että kantelun on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu. Kerrotunlaiset vapaudenrajoitukset eivät vaikuta mahdollisuuteen tehdä kantelu tavalla, joka antaisi aiheen ohjata kantelut jommallekummalle laillisuusvalvojalle.

## 4 Työryhmän keskeiset ehdotukset

### 4.1 Tehtävienjaon lähtökohdat

Työryhmä pitää voimassa olevaa tehtävienjakolakia perusteiltaan edelleen pääosin tarkoituksenmukaisena ja toimivana. Nykytilaa ei ehdoteta näiltä osin muutettavaksi. Laki olisi kuitenkin perusteltua tarkistaa paremmin vastaamaan laillisuusvalvojen perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä säädettyjä erityistehtäviä sekä kansainvälisistä sopimuksista johtuvia ja tosiasiallisia erikoistumisaloja. Tällaisina voidaan mainita oikeusasiamiehen erityistehtävät toimia YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen mukaisena kansallisena 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 virkatoimien laillisuuden valvonnan ohella asianajajien ja oikeusavustajien sekä oikeudenkäyntiavustajien valvonta. Laillisuusvalvojen erityistehtävistä ja tosiasiallisista erikoistumisalueista on tehty tarkemmin selkoa jaksoissa 2.2. ja 2.3.

Kummankaan laillisuusvalvojan toimivaltaa ei ehdoteta rajoitettavaksi, vaan tehtävien jakaminen olisi vastaisuudessaakin ainoastaan ensisijainen toimintatapa. Kummallekin laillisuusvalvojalle voisi kannella entiseen tapaan. Laillisuusvalvojat huolehtisivat itse työnjaostaan. Voidaan arvioida, että voimassa olevan tehtävienjakolain mukainen noin 10 %:iin käsiteltävistä asioista kohdistuva tehtävienjako laajentuu koskemaan noin kahta kolmasosaa asioista. Kun kantelujen ohjautuminen ylimmille laillisuusvalvojille on jo nykyisin tosiasiallisesti kehittynyt nyt ehdotettua tehtävienjakoa vastaavaan suuntaan, ehdotus merkitsisi, että siirrettävien asioiden määrä olisi noin 10 prosenttia laillisuusvalvojen koko asiamäärästä. Määrän voi odottaa laskevan, kun uusi tehtävienjako tulee tunnetuksi.

Tehtävienjaossa nojaututtaisiin kummankin viraston jo hankkimaan erityisasiantunteemukseen, jota kehitettäisiin uuden jaon pohjalta edelleen. Muutosvaiheessa toimittaisiin joustavasti siten, että muutos itsessään hankaloittaisi mahdollisimman vähän varsinaista laillisuusvalvontatyötä. Laajentuneen ja osaksi uudentyypin tehtävienjaon vuoksi olisi tarpeen tarkistaa myös kanteluiden siirtämistä koskevia säännöksiä yhtäältä tarpeettomien siirtojen estämiseksi ja toisaalta laillisuusvalvojen yhteistyön tehostamiseksi. Tehtävienjaon laajentamisen lisäksi ylimpien laillisuusvalvojen yhteistyötä olisi aiheellista pyrkiä kehittämään päällekkäisen työn välttämiseksi samoin kuin tarkastustoiminnan tehokkuuden sekä laillisuusvalvontakäytännön yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden tukemiseksi.

## 4.2 Ehdotukset tehtävienjaon laajentamiseksi

Tehtävienjako ehdotetaan toteutettavaksi laajentamalla sekä nykyistä viranomaisiin pohjautuvaa että asiaperusteista tehtävienjakoa. Lisäksi otettaisiin käyttöön kokonaan uusia valvonnan näkökulmaan pohjautuvia jakoperusteita. Tässä jaksossa tarkastellaan tehtävienjaon perusteita laillisuusvalvontakäytännön näkökulmasta. Jakso sisältää myös keskeiset ehdotukset tehtävienjaon toteuttamiseksi käytännössä ja laillisuusvalvojien yhteistyöstä.

### 4.2.1 Viranomaisperusteisen tehtävienjaon laajentaminen

#### Tuomioistuimet

Riippumattomien tuomioistuinten valvonta voidaan nähdä periaatteellisesti ongelmallisena jo lähtökohdiltaan. Tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Tämä koskee niin lainsäätäjää, hallitusvallan käyttäjää ja viranomaisia kuin esimerkiksi oikeusriidan osapuoliakin (ks. HE 1/1998 vp, s. 76, PeVL 14/2016 vp, s. 4–5 ja PevL 49/2018 vp). Tuomioistuinten riippumattomuus tarkoittaa sekä riippumattomuutta oikeuslaitoksen ulkopuolisista tahoista (ulkoinen riippumattomuus) että tuomioistuinten ja yksittäisten tuomarien riippumattomuutta tuomioistuinlaitoksen sisällä (sisäinen riippumattomuus). Ylimpien laillisuusvalvojien tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta voi herättää kysymyksiä tuomioistuinten ulkoisen riippumattomuuden näkökulmasta. Toisaalta sisäisen riippumattomuuden kannalta täysin ongelmattomana ei voida pitää myöskään ylempien tuomioistuinten alempiin tuomioistuimiin kohdistamaa valvontaa tai päällikkötuomarin johtamansa tuomioistuimen tuomareihin kohdistamaa valvontaa.

Perustuslain mukaan tuomioistuintenkin valvonta kuuluu ylimpien laillisuusvalvojien tehtäviin. Valtioneuvoston yhteydessä toimivan oikeuskanslerin asema on herkkä tuomiovallan riippumattomuudella hallitusvallasta johtuvalle kritiikille, mutta riippumattomuudelle herkkiä kohtia voidaan nähdä myös lainsäädäntövaltaa harjoittavan eduskunnan ja sen valitseman toimielimen riippumattomiin tuomioistuimiin kohdistamassa valvonnassa. Lisäksi on otettava huomioon jo perustuslain tuomioistuinten valvonnalle asettamat rajat ja sen pohjalle rakentunut pitkäaikainen laillisuusvalvontakäytäntö. Valvonta kohdistuu lähinnä toiminnan sujuvuuteen ja toimintatapoihin, kuten asioiden käsittelyn joutuisuuteen ja tuomarin käyttäytymiseen sekä harkintavallan käytön ja tuomioistuimen menettelyiden pysymiseen lain niille säätämien rajojen puitteissa. Tuomioiden sisällön osalta valvonnan kohteeksi voivat tulla vain ilmeiset harkintavallan yli-

tykset, selvästi liian puutteelliset perustelut ja laista kiistattomasti todettavat virheet, kuten rangaistusasteikosta poikkeamiset. Tämän käytännön mukaista valvontaa ei ole pidetty tuomioistuinten ulkoisen riippumattomuuden vastaisena.

Perustuslain oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäväksi säätämä tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta on kerrotulla tavalla pääosin tuomioistuinten menettelyiden lainmukaisuuden varmistamista ja tuomioistuinten lainkäytön riippumattomuutta turvaavaa, mitä osaltaan ilmentävät muun muassa perustuslain erityiset järjestelyt tuomareiden virkasyytteiden nostamisessa. Lisäperusteena voidaan tuoda esille, että tuomioistuinten lainkäytön riippumattomuuden kunnioitus on syvälle juurtunut valtiosääntöperinteessä ja sen mukaisessa laillisuusvalvontakäytännössä. Oikeuskanslerin kohdalla merkitystä voidaan antaa sillekin, että oikeuskansleri on pysyvässä virassa oleva, valtioneuvostoon riippumattomassa suhteessa toimiva ja sitä valvova laillisuusvalvoja, jonka nimittää tasavallan presidentti. Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta ei näytäkään olevan ratkaisevaa merkitystä sillä, onko tuomioistuinten valvojana ensisijaisesti oikeuskansleri vai oikeusasiamies.

Tuomioistumia koskevien kanteluiden painopiste on ollut oikeuskanslerinvirastossa (noin 360 vuonna 2017), vaikka myös oikeusasiamiehen kansliassa on ratkaistu huomattava määrä tuomioistumia ja oikeushallintoa koskevia kanteluita (noin 230 vuonna 2017). Erityisesti tuomioistuinasioiden suhteellinen osuus on oikeuskanslerinvirastossa kuitenkin selvästi suurempi. Tähän vaikuttaa muun muassa se, että oikeuskanslerilla on erityistehtävänä rangaistustuomioiden tarkastaminen (valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 § 3 mom.) ja että tuomioistuinlain 3 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan hovioikeuden on toimitettava oikeuskanslerille tiedoksi käräjäoikeuksien tarkastamisesta laatimansa kertomus sekä ilmoitettava oikeuskanslerille seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen.

Voidaan arvioida, että oikeuskanslerinvirastolle on osittain lainsäädännön ja osittain sen pohjalta muotoutuneen käytännön johdosta kehittynyt erityistä osaamista tuomioistuinten valvonnasta. Tuomioistuinasioihin ei liity kanteluiden keskittämistä vastaan puhuvia seikkoja, vaikka tuomioistuintoiminnan tunteminen on hyödyksi myös oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Laajennetun tehtävienjaon toteuttaminen on lisäksi tarkoitus tehdä tavalla, joka ei kokonaan sulje pois mahdollisuutta käsitellä myös tehtävienjaossa toiselle laillisuusvalvojalle osoitettuja asioita kummassakin virastossa esimerkiksi niin sanottujen monisisältöisten kantelujen käsittelemisen yhteydessä. Tuomioistuimiin kohdistuvan valvonnan keskittäminen ei ole myöskään tarkoitettu rajoittamaan oikeusasiamiehen tuomioistuimiin kohdistuvaa valvontaa siltä osin kuin se on tarpeen oikeusasiamiehelle erityistehtävänä kuuluvan salaisen tiedonhankinnan valvonnan vuoksi.

Edellä mainitut seikat puoltavat tuomioistuinasioiden ohjaamista oikeuskanslerille.

## Tuomioistuinvirasto

Tuomioistuinviraston tehtävänä on huolehtia tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä, tuomioistuinten toiminnan kehittämisestä, tulosohjauksesta, suunnittelusta ja tukemisesta. Virasto toimii oikeusministeriön hallinnonalalla, mutta on itsenäinen keskusvirasto, joka palvelee koko tuomioistuinlaitosta. Viraston tehtävä huomioon ottaen on tarkoituksenmukaista, että tuomioistuimia valvova laillisuusvalvoja valvoo myös tuomioistuinten toimintaedellytyksiin edellä kuvatulla tavalla keskeisesti vaikuttavaa virastoa. Tuomioistuinten laillisuusvalvonta kohdistuu aikaisemmin käsitellyllä tavalla muun muassa tuomioistuinten toiminnan joutuisuuteen, mikä on myös tuomioistuinviraston tehtävän olennainen tavoite. Samalla oikeuskanslerille kootun laillisuusvalvonnan myötä oikeuskanslerin yhtenä tosiasiallisena erityistehtävänä on osaltaan turvata tuomioistuinten ja tuomioistuinviraston riippumattomuutta ja tämän sekä oikeusturvaa palvelevan tehtävän edellytyksiä.

## Syyttäjäviranomaiset

Syyttäjiin kohdistuvia laillisuusvalvonta-asioita on oikeuskanslerinvirastossa ja oikeusasiamiehen kansliassa jotakuinkin yhtä paljon, noin sata asiaa vuodessa. Myös syyttäjäasioilla on oikeuskanslerinvirastossa selvästi suurempi suhteellinen merkitys kuin oikeusasiamiehen kansliassa. Oikeuskanslerinvirastossa on mahdollisesti oikeuskanslerin aikaisemman ylimmän syyttäjän aseman johdosta yhä vahva ote syyttäjätoimintaan. Syyttäjäasioiden määrän vuoksi niiden keskittämisestä näyttäisi olevan saata-vissa tehokkuus- ja asiantuntemushyötyjä. Lisäksi syyttäjän toiminta kytkeytyy siinä määrin olennaisilta osin tuomioistuinten toimintaan, että tuomioistuimia koskeva erikoistuminen tukee syyttäjälaitokseen erikoistumista.

Syyttäjiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa on otettava huomioon myös syyttäjälaitoksen asema riippumattomana lainkäyttöön osallistuvana viranomaisena. Syyttäjälaitoksen itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta ei säädetä perustuslaissa. Riippumattomuuden vaatimus käy tosin epäsuorasti ilmi perustuslain 27 §:n säännöksestä, jonka mukaan valtakunnansyyttäjä ei voi toimia kansanedustajana. Syyttäjälaitoksesta annettuun lakiin (32/2019) on otettu nimenomaiset säännökset sekä Syyttäjälaitoksen että syyttäjän riippumattomuudesta (2 ja 10 §).

Syyttäjälaitoksen riippumattomuudesta ei sinänsä seuraa perustetta sille, että syyttäjien valvonta pitäisi uskoa jommallekummalle laillisuusvalvojalle. Edellä esitetyt näkökohdat puoltavat kuitenkin syyttäjiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan keskittämistä oikeuskanslerille. Ehdotettu työnjako ei kuitenkaan koskisi syyttäjien menettelyä esitutkintaan ja pakkokeinoihin liittyvissä asioissa.

## Poliisi

Poliisiasiat ovat merkittävä asiaryhmä kummallakin laillisuusvalvojalla, minkä vuoksi sen osoittaminen toiselle sisältäisi hyvin olennaisen tehtävienjaon laajennuksen. Poliisiasioilla on kuitenkin poliisin tehtävien moninaisuuden vuoksi yhtymäkohtia moniin muihin laillisuusvalvonta-asioihin ja poliisi on ylipäätään niin keskeinen laillisuusvalvonnan kohde, että sen valvonnan keskittäminen toiselle laillisuusvalvojalle saattaisi kaivata poliisin kohdistuvan valvonnan näkökulmaa ja myös heikentää poliisiasioista luopuvan laillisuusvalvojan toiminnan pohjaa. Sen vuoksi ei ehdoteta, että poliisi viranomaisena osoitettaisiin jommankumman laillisuusvalvojan valvottavaksi.

Poliisia koskevissa asioissa 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 ja poliisi-, tulli- ja rajaviranomaisten muunkin toiminnan yhteydessä. Sen vuoksi tässä yhteydessä on syytä tarkastella myös tehtävienjaon esitutkinnan, poliisitutkinnan ja mainittujen tutkintaviranomaisten muidenkin toimivaltuuksien käytön valvonnan osalta.

## Esitutkinta ja poliisitutkinta

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 laillisuusvalvontaohjaukselle on esitutkinnassa ilmeinen tarve. Nämä seikat puoltavat esitutkintaa koskevien asioiden keskittämistä.

Vaihtoehtoja arvioitaessa esillä oli se vaihtoehto, että kaikki esitutkintaa koskevat asiat keskitettäisiin vain toiselle laillisuusvalvojalle. Tätä vaihtoa puoltaisi jaon selkeys. Näin laajalla keskittämisellä olisi kuitenkin myös epäedullisia vaikutuksia. Erityisesti esitutkinnan toimittaminen sinänsä, ja varsinkin se, käynnistetäänkö esitutkinta, kytkeytyy usein muihin laillisuusvalvonta-asioihin tavalla, joka puoltaa täydellisestä tehtävienjaosta poikkeamista. Näyttääkin siltä, että vaikka esitutkintaa koskevat tulkintakysymykset olisi huomattavilta osin järkevää keskittää, keskittäminen ei ole perusteltua kaikilta osin.

Seuraavassa hahmotellaan rajankäyntiä tehtävienjaon piiriin kuuluvien ja sen ulkopuolelle jäävien esitutkinta-asioiden välillä ja arvioidaan sitä, kummalle laillisuusvalvojalle keskeiset esitutkinta-asiat olisi perusteltua keskittää.

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. Näin ollen laillisuusvalvonnalla on edelleen keskeinen tehtävä esitutkintaa koskevien velvollisuuksien ja toimivaltuuksien käytön ohjaamisessa.

Poliisi- ja tulliviranomaisilla on myös poliisilaissa (872/2011), tullilaissa (304/2016) ja rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa (623/2015) säädettyjä merkittäviä toimivaltuuksia, joiden käytön valvonnassa 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 turvatarhastuksen suorittamiseen. Tullilaissa on säädetty muun muassa tulliviranomaisten oikeudesta tavarain ja asiakirjojen tarkastamiseen sekä tavarain pidättämiseen ja haltuunottamiseen samoin kuin paikan eristämiseen ja liikkumisoikeuden rajoittamiseen sekä eräistä henkilöön kohdistuvista pakkokeinoista. Rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa säädettyt toimivaltuudet ja niiden käyttämisessä noudatettavat velvollisuudet asiallisesti vastaavat muissa laeissa säädettyjä vastaavia oikeuksia ja velvollisuuksia.

Laillisuusvalvonnan merkitys on vielä korostuneempi poliisitutkinnan ja eräiden poliisi- ja tulliviranomaisten muussa kuin esitutkinnassa käytettävien toimivaltuuksien ohjaami-



sessä. Sen vuoksi on tärkeää, että laillisuusvalvonnassa tehdyt tulkinnat ovat mahdollisimman yhtenäisiä ja että ne voidaan perustaa erityiseen perehtyneisyyteen. Nämä seikat puoltavat keskeisten esitutkinnassa noudatettavia velvollisuuksia, poliisitutkintaa sekä poliisilain, tullilain ja rikostorjunnasta Tullissa annetun lain mukaisten toimivaltuuksien käyttöä koskevien kanteluiden käsittelemisen ja oma-aloitteisen laillisuusvalvonnan keskittämisen toiselle laillisuusvalvojalle.

Rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttöä koskevat laillisuusvalvonta-asiat on voimassa olevan tehtävienjakolain mukaan keskitetty vapaudenriistoa koskevilta osin oikeusasiamiehelle, mikä on osoittautunut pakkokeinojen käytön valvonnan kannalta toimivaksi ratkaisuksi. Se on kehittänyt oikeusasiamiehen kanslian asiantuntemusta oikeudellisten tulkintojen tekemisessä tällä alalla ja mahdollistanut uusien tulkintojen saamisen suhteellisen joutuisasti lainmuutosten yhteydessä. Tämä on ollut erityisen tärkeää, koska pakkokeinojen käyttöä koskevia oikeudellisia tulkintakysymyksiä ei yleensä ole voinut sellaisinaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Asiantuntemuksen kehittyminen on myös mahdollistanut ennakoivan laillisuusvalvonnan, jota on toteutettu esimerkiksi tarkastusten yhteydessä käydyillä keskusteluilla poliisilaitoksilla noudatettavasta pakkokeinokäytännöstä.

Kun rikosprosessuaalisia pakkokeinoja koskevat laillisuusvalvonta-asiat on jo eräiltä osin keskitetty oikeusasiamiehelle, näyttäisi tarkoituksenmukaiselta menetellä samoin edellä mainittujen vastaavan kaltaisten asioiden osalta.

Toisaalta on tärkeää, ettei toistakaan laillisuusvalvojaa suljeta pois kaikkien esitutkintaa koskevien asioiden käsittelemisestä, koska esitutkintalain nojalla tehdään myös sellaisia ratkaisuja, joilla voi olla siviilioikeudellinen tai muu kytkeä muihin kanteluihin tai laillisuusvalvonta-asioihin. Edellä mainituilla perusteilla ehdotetaan, että oikeusasiamiehelle ohjautuisivat esitutkinnan toimittamisessa esiin tulevia keskeisiä oikeudellisia tulkintakysymyksiä koskevat asiat lukuun ottamatta kuitenkin esitutkinnan toimittamatta jättämistä, keskeyttämistä ja rajoittamista koskevia asioita, joita siten käsittelevät sekä oikeuskansleri että oikeusasiamies. Tehtävienjako ei näin ollen koskisi esimerkiksi viranomaisten passiivisuutta tilanteissa, joissa esitutkintaa ei käynnistetä eikä asia etene oikeudenkäyntiin.

## 4.2.2 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. Mainitulla toiminnalla voi olla vaikutusta myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen. Ollakseen tehokkaita toimenpiteiden tulee pysyä kohteelta salassa ainakin toiminnan alkuvaiheessa, ja joiltakin osin ne voivat jäädä tuomioistuimen päätöksellä lopullisestikin salaan kohteeltaan. Näin ollen 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 laillisuusvalvojen laillisuusvalvonta kohdistuu jo nykyisellään siviili- ja sotilasviranomaisten toimintaan ja niille kuuluvien toimivaltuuksien käyttöön. Poliisitoimintaa koskevat asiat ja ratkaisut ovat oikeusasiamiehen kansliassa ja oikeuskanslerinvirastossa yksi suurimmista asiaryhmistä. Suojelupoliisia koskevia asioita on kuitenkin ollut varsin vähän. 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.

Oikeusasiamiehelle salaisten tiedonhankintakeinojen valvonnasta kertyneen kokemuksen ja erityisosaaminen vuoksi on tarkoituksenmukaista, että salaisten pakkokeinojen ja muiden salaisen tiedonhankinnan keinojen käytön laillisuusvalvonta keskitettäisiin myös jatkossa oikeusasiamiehelle. Tätä perustelee 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 tasolla että 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 sitä, että salaisen tiedonhankinnan kanssa useilta piirteiltään samankaltaisen tiedustelutoiminnan valvonta keskitettäisiin oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamies valvoisi näin ollen 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 laillisuusvalvojien valvonnan piiriin perustuslaissa säädetyistä toimivaltarajoista johtuen.

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. Hallitusvalta antaa etenkin sotilastiedustelussa toimeksiannot. Hallitusvallan valvonnassa oikeuskanslerille muodostuvaa näkökulmaa voitaisiin hyödyntää 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 tuomioistuimissa eivät tyypillisesti perustu kaksiasiansuhteeseen. Siten oikeuskanslerin harjoittaman tuomioistuinten ja asianajajien valvonnan tuottamia näkökulmia olisi tarkoituksenmukaista hyödyntää myös salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelutoiminnan valvonnassa.

Kuten edellä tuomioistuinten valvontaa koskevassa jaksossa on todettu, oikeusasiamies voisi salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelutoiminnan valvonnan edellyttämällä tavalla valvoa myös tuomioistuinten, joiden yleinen valvonta on keskitetty oikeuskanslerille.

## 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 tarkoitetut 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) tarkoitetut lastensuojelulaitokset, joissa järjestään lain tarkoittamaa sijaishuoltoa huostaanotetuille, kiireellisesti sijoitetuille tai tuomioistuimen väliaikaikais määräyksen 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 selvästi perusteltua säilyttää tämän asiantuntemuksen mahdollisimman tehokas käyttäminen.

Suljetuissa laitoksissa käytettävien vapaudenrajoitusten kaltaisia itsemääräämisoikeuden ja toimintavapauden rajoituksia on käytössä muun muassa eräiden avoseurauksien, 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 eriaikaisia 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 kehittyy erityistä perus- ja ihmisoikeuksien tuntemusta näiltä osin.

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 laitok-

siin kohdistuvan valvonnan lisäksi muidenkin henkilön itsemääräämisoikeuteen ja toimintavapauteen kohdistuvien rajoitusten toimenpanon valvonta. Valvottavan toiminnan kohde on syytä kuvata niin, ettei tehtävienjakoa ole tarpeen uusina puheena olevan kaltaisia rajoituksia säädettäessä.

## Sosiaalihuolto ja sosiaalivakuutus sekä terveydenhuolto

Yksilön oikeuksien toteutuminen sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä sosiaalivakuutuksessa muodostaa viime kädessä perustuslaissa turvattuun aihekokonaisuuteen, 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 puheena olevilla aloilla. Vireillä olevat laajat hankkeet sosiaali- ja terveydenhoidon kokonaisuudistukseksi osoittavat 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 ja määrä on määrältään selvästi vähäisempi, mutta kuitenkin suhteellisesti merkittävä osa kanteluiden kokonaismäärästä. Lisäksi oikeuskanslerin suorittamassa valtioneuvostovalvonnassa ja siihen kuuluvassa ennakkollisessa säädösvalvonnassa on säännöllisesti arvioitavana sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä ja sosiaalihuollon lainsäädäntöä sekä näiden politiikkasektoreiden ohjauksen ja tietojärjestelmien valmistelua valtioneuvoston eri ministeriöissä. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja sosiaalivakuutusta koskeva lainsäädäntö on laajaa ja paikoin niin vaativaa, että riittävän asiantuntemuksen hankkiminen edellyttää keskittymistä jompaankumpaan alaan. Keskittyminen edellyttää riittävän suurien kantelumääriä, jotka ovat lisäksi edellytys sille, että asiantuntemus on riittävän laaja-alaista. Näyttää siltä, että sosiaalihuoltoa ja sosiaalivakuutusta sekä terveydenhuoltoa koskevien asioiden keskittämisellä on saavutettavissa selviä tehokkuus- ja asiantuntemushyötyjä. Keskittäminen mahdollistaisi myös sen, että valvovaan viranomaiseen syntyy näihin aloihin erikoistuneiden asiantuntijoiden ryhmä, joka kykenee myös hahmottamaan ja arvioimaan alueiden rajat ylittäviä kysymyksiä.

Kantelujen suuren määrän vuoksi oikeusasiamiehen kansliassa usea esittelijä on voinut erikoistua sosiaalihuoltoon ja sosiaalivakuutukseen sekä terveydenhuoltoon koskevaan lainsäädäntöön ja siellä on näillä alueilla ollut myös huomattavan laajaa 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. Oikeuskanslerinviraston sosiaali- ja terveydenhuollon ja sosiaalivakuutuksen osaaminen toisaalta suuntautuu erityisesti säädösvalvonnassa ja valtioneuvoston valvonnassa esillä olevien rakenteellisten kysymysten tarkasteluun, joten oikeuskanslerinvirastossa näkökulma on jo osin luontevasti eri tavoin suuntautunut. Sen vuoksi näyttää tarkoituksenmukaiselta keskittää yksilön oikeuksien toteumista sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä sosiaalivakuutuksessa koskevat asiat oikeusasiamiehen kansliaan.

## **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 YK:n vammaisyleissopimukseen perustuva erityistehtävä osana sopimuksen täytäntöönpanoa valvovaa kansallista valvontarakennetta. Näistä tehtävistä on tehty tarkemmin selkoa jaksossa 2.2.3.

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.

Eräiltä osin vastaavan kaltaisia seikkoja liittyy myös turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumiseen. 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. Tällä tavalla voidaan myös tasoittaa turvapaikanhakijoiden keskinäisen suorituskyvyn eroja ja huolehtia siitä, että myös hankalimmassa asemassa olevat turvapaikanhakijat saavat säännösten heille tarkoittaman tuen.

Oikeusasiamiehen kansliassa ratkaistiin vuonna 2017 vajaat 400 lapsen oikeuksia koskevaa kantelua tai muuta laillisuusvalvonta-asiaa. Vanhusten oikeuksia koskevia asi-

oita ratkaistiin oikeusasiamiehen kansliassa 30 sekä ulkomaalais- ja kansalaisuusasioita noin 140. 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 toteutumisessa 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.

Kanteluiden ja oma-aloitteisten asioiden nykyinen jakautuminen antaa oikeusasiamiehen kanslialle paremmat mahdollisuudet jatkaa puheena olevan alan valvontaa ja sen kehittämistä. Oikeuskanslerin viraston nykyinen asiamäärä olisi esimerkiksi vanhusten oikeuksien turvaamisen osalta hyvä täydennys tukemaan näiden asioiden asiantunteumuksen laajentamista. Sen vuoksi näyttää perustellulta keskittää myös lasten ja vammaisten henkilöiden sekä vanhusten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien turvaamista koskevat asiat oikeusasiamiehen kansliaan. Jossakin määrin tätä tukee myös se, että usein lakimiehillä, joilla on asiantuntemusta sosiaalihuoltoon ja sosiaalivakuutukseen sekä terveydenhuoltoon liittyvistä oikeudellisista ja muista kysymyksistä, on joko tavalista enemmän kokemusta myös haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksia koskevista ongelmista tai ainakin kyky omaksua niihin liittyviä kysymyksiä muita nopeammin. Ratkaisu mahdollistaisi myös sen, että oikeuskanslerinvirastossa voitaisiin tältä osin selvästi suuntautua ja erikoistua ennakolliseen säädösvalvontaan ja valtioneuvostossa valmisteltavien rakenteellisten kysymysten valvontaan.

Myös YK:n yleissopimukseen 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.

## Yleinen edunvalvonta

Yleisellä edunvalvonnalla on läheisiä liittymäkohtia molempien laillisuusvalvojen tehtävälueille. Yleinen edunvalvonta on lähtökohdiltaan haavoittuvaan asemaan joutuneen henkilön tueksi ja asioiden hoitoa varten oleva järjestelmä. 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. Näin käytännössä oikeusasiamies on ollut edunvalvonnan laillisuusvalvonnassa aktiivinen ja kantelut ovat tosiasiallisesti myös painottuneet sinne. 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. 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.

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 turvattua 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.

Oikeusasiamiehen kansliaan jo nykyisin kehittynyt edunvalvonnan asiantuntemus muodostaa hyvän pohjan tulevalle kehitykselle. Edunvalvonnalla on myös liittymäkohtia esimerkiksi vanhusten ja eräiden vammaisten henkilöiden oikeuksien turvaamiseen, joihin kohdistuva laillisuusvalvonta on tarkoitus keskittää oikeusasiamiehelle. Kerrotuista syistä edunvalvontaan kohdistuva laillisuusvalvonta ehdotetaan keskitettäväksi oikeusasiamiehelle.

## Saamelaiden 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 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. Myös oikeuskanslerinvirastossa on merkittävää vähemmistöjen oikeuksia koskevaa osaamista ja oikeuskansleri on ratkaissut saamelaisten oikeuksien alkupe-  
räiskansana merkittäviä laillisuusvalvonta-asioita. Laillisuusvalvontaa on harjoitettu oma-aloitteisesti, mutta kanteluitakin on jonkin verran käsitelty näissä asioissa.

Pienen asiamäärän 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. Käytännössä olisi tarkoituksenmukaista keskittää valvonta oikeusasiamiehelle, mikä vapauttaisi oikeuskanslerinviraston voimavaroja ja siten lisäisi viraston mahdollisuuksia erikoistua muihin kysymyksiin.

## 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.

Myös esimerkiksi seksuaalisilla vähemmistöillä 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. Se puoltaa asioiden keskittämistä vain toiselle laillisuusvalvojalle.

Laillisuusvalvontakäytäntö ei anna perusteita sen ratkaisemiselle, kummalle laillisuusvalvojalle nämä asiat tulisi osoittaa. Lähinnä sen vuoksi, että romaneja ja muita ryhmiä koskevissa asioissa saattaa esiintyä samantapaisia kysymyksenasetteluja kuin muidenkin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumisen valvon-  
nassa, ehdotetaan puheena olevien asioiden keskittämistä oikeusasiamiehelle.

## Ahvenanmaan itsehallinto

Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnollinen asema on järjestetty verraten laaja-alaisella lainsäädännöllä, jonka kaltaista ei muualla lainsäädännössä ole. Tämän lainsäädännön tulkitseminen edellyttää Ahvenanmaan aseman ja historiankin sellaista tuntemista, jonka hankkiminen vaatii erityistä perehtymistä. Tällaista perehtyneisyyttä on nykyisin oikeuskanslerinvirastossa, joka joutuu muun muassa valtioneuvoston valvonnassa kiinnittämään huomiota Ahvenanmaan itsehallinnon asianmukaiseen huomioon ottamiseen. Sen vuoksi on perusteltua keskittää Ahvenanmaan ja valtakunnan suhteita sekä muutoinkin Ahvenanmaan itsehallinnollista asemaa koskevat laillisuusvalvonta-asiat oikeuskanslerille.

### 4.2.3 Valvonnan näkökulmaan pohjautuvat uudet perusteet tehtävienjaolle

#### Ympäristöperusoikeus

Ympäristöasiat ovat perinteisesti olleet verrattain suuri asiaryhmä erityisesti oikeusasiamiehen kanslian toiminnassa (132 asiaa vuonna 2017). Painopiste näissä kanteluissa on ollut maankäyttö- ja rakennuslain alaan kuuluvissa kanteluissa, mutta myös muihin ympäristöhallinnon viranomaisiin kohdistuvia kanteluita esiintyy. Myös oikeuskanslerinvirastoon saapuu jonkin verran (16 asiaa vuonna 2017) lähinnä ympäristöhallintoon kohdistuvia kanteluita.

Ympäristöperusoikeus sen sijaan kuuluu niihin oikeuksiin, joiden turvaamisessa laillisuusvalvonnalla näyttäisi olevan tarvetta etsiä uudenlaisia valvonnan näkökulmaan pohjautuvia toimintatapoja. Perustuslain 20 §:ssä on ympäristöperusoikeussäännös otosikolla vastuu ympäristöstä. Ympäristövastuu on moniulotteinen ja sisältää useita eri osia ja oikeuksia. Säännös ei myöskään sen perusteluiden mukaan liity vain tällä hetkellä elävien ihmisten oikeuksiin tässä ajassa vaan säännös sisältää tulevien sukupolvien oikeuksien huomioon ottamisen ja luonnon ja sen monimuotoisuuden itseisarvon suojaamisen. Säännöksessä suojan kohteena ei ole näin vain ihmisen oikeus ympäristöön vaan myös luonto ja sen monimuotoisuus.

Perustuslain 20 §:n mukainen ympäristövastuu konkretisoituu voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä. Euroopan unionin lainsäädännöllä on tässä myös huomattavan suuri merkitys. Ympäristövastuun toteuttaminen tavallisessa lainsäädännössä ja käytännössä edellyttää laaja-alaista yhteistyötä valtioneuvostossa eri ministeriöiden kesken ja muiden eri tahojen kesken (Hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi, HE 309/1993 vp, s. 66). Ympäristövastuun toteuttaminen

juuri tavallisen lainsäädännön kautta yhdistää sen näkökulmana oikeuskanslerin tehtäviin säädösvalvonnassa. Lisäksi useilla merkittävillä alueilla (esimerkiksi ilmastomuutoksen torjunta, luonnon monimuotoisuuden turvaaminen) Euroopan unionin lainsäädäntö ja kansallinen lainsäädäntö edellyttävät ohjelmia, jotka ovat valtioneuvostossa päätettäviä. Valtioneuvoston toiminnan laillisuusvalvonnassa on tällöin valvottavana ympäristöperusoikeuden ja varsinkin sitä toteuttavan lainsäädännön noudattaminen.

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). Tulevien sukupolvien näkökulmaa korostetaan YK:n Rion asiakirjoissa. Sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus ja tulevien sukupolvien elin- ja toimintamahdollisuuksien huomioon ottaminen ovat tavoitteina ja keskeisinä periaatteina myös oikeudellisesti velvoittavassa ilmastomuutosta koskevassa Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksessa (SopS 61/1994, muutettu SopS 82/1998) ja nyt viimeksi esimerkiksi ilmastomuutosta 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.

Ilmastomuutoksen torjunta on tullut yhdeksi hyvin keskeiseksi kansainvälisen sääntelyn kohteeksi sekä sovellusalueeksi, jolla tulevien sukupolvien oikeudet ja toimintamahdollisuudet edellytetään otettavan huomioon tämän päivän lainsäädäntöä ja päätöksiä tehtäessä. YK:n yleiskokouksen asettamassa työryhmässä on mm. pohdittavana kestävään kehitykseen ja tulevien sukupolvien oikeuksiin liittyvä ympäristöpuiteyleissopimus.

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 politiikkatavoitteen ympäristönsuojelun korkeasta tasosta, joka on myös läpäisevästi sisällytettävä osaksi unionin politiikkoja ja toimenpiteitä eri sektoreilla. Samoin sen sisältää Euroopan unionin oikeuden soveltamisalalla noudatettavan toimeksiannon ja tavoitteen varmistaa kestävä kehityksen periaatteiden mukaisesti ympäristönsuojelun korkea taso. Eri maiden perusoikeussäännöksissä on eri tavoin muotoiltuja ympäristöperusoikeussäännöksiä. Esimerkiksi Norjan ja Saksan perustuslaeissa on oikeutta ympäristöön ja julkisen vallan vastuuta turvaamisesta koskevat säännökset, joissa nimenomaisesti mainitaan myös tulevien sukupolvien oikeudet. Ranskan perustuslakiin on vuonna

2004 liitetty erillinen ja yksityiskohtaisempi ympäristöoikeuksien peruskirja.

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. Momentin säännös sisältää laajasti ymmärretyksi tarkoitetun 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 on keskeinen, mutta ei ainoa väline toteuttaa toimeksiantoa.

Perusoikeuksien tasapainoinen toteuttaminen ja edistäminen edellyttävät, että nopeasti kehittyvä kansainvälinen ja kotimainen ympäristösääntely ja taustalla vaikuttavat ympäristöperusoikeudet otetaan ylimpien laillisuusvalvojen tehtävienjaossa huomioon. Ympäristönäkökulma voi tulla esille mitä erilaisemmissa yhteyksissä ja molemmat ylimmät laillisuusvalvojat näin turvaavat sen toteutumista. Elinympäristöä koskevien vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen on olennainen osa hyvän hallinnon ja osallistumisoikeuksien toteuttamista.

Perustuslain 20 §:n mukaista ympäristövastuuta toteuttavassa lainsäädännössä korostuu useiden eri lainsäädännön alojen sekä eri hallinnonalojen näkökulmien yhteensovitus. Siten sen ja ympäristöperusoikeuteen kuuluvan kestävän kehityksen ja tulevien sukupolvien näkökulman huomioon ottaminen samoin kuin ilmastonmuutoksen torjunta ovat välttämättä 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 valvonnassa. Tehtäväkokonaisuus ei yksistään kiinnity vain valtioneuvoston valvontaan vaan yleisemmin hallinnon laillisuusvalvontaan. Tällöinkin korostuu usein hallinnonalarajat ylittävä ja eri oikeuksien ja intressien tasapainoa haakeva näkökulma. Oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä on jo aikaisemminkin ja säännöllisesti käsitelty EU:n ympäristölainsäädäntöön ja ohjelmiin liittyviä kysymyksiä (esim. Natura-alueet) ja valtioneuvostolle kuuluvien laaja-alaiden lupa-asioiden valvontaa (esimerkiksi ydinvoimaloita ja ydinjätteen sijoitusta koskevat lupa-asiat, Itämeren kaasuputken rakentamiseen liittyvät asiat), mutta nämä eivät ole Natura-ohjelmaa lukuun ottamatta olleet suurten kantelumäärien kohteena.

Laaja-alaisen ympäristönäkökulman esillä pitäminen ja oikeudenmukaisen tasapainon hakeminen esimerkiksi ilmastonmuutoksen kaltaisen ilmiön vaikuttaessa syvästi niin lainsäädäntöön kuin yhteiskuntaan vaativat, että sitä koskevaan laillisuusvalvontaan jossain määrin erikoistutaan. Sen mukaisesti ympäristönäkökulman mainitseminen tehtävienjakolaissa olisi perusteltua.

Ympäristöperusoikeuden painava yhteiskunnallinen merkitys puoltaa sitä, että sen toteutumisen tehokkaan valvonnan edellyttämä erikoistuminen otetaan ylimpien laillisuusvalvojen tehtävienjaossa huomioon. Ympäristöperusoikeus suojaa myös tulevien sukupolvien oikeuksia. Kansainvälisesti tämä näkyy siten, että useammassa maissa on perustettu erityisiä tulevien sukupolvien oikeuksien asiamiehiä tai valtuutettuja (esim. Kanada, Britannia/ Wales, Unkari) tai tämä on perustuslain noudattamisen valvonnan yhtenä, usein esille tulevana erityisenä näkökulmana tai kysymyksenasetteluna (esimerkiksi Ranskan perustuslakineuvosto).

Suomessa ylimpien laillisuusvalvojen erikoistumisen tarpeen voidaan arvioida kohdistuvan erityisesti terveellisen ympäristön ja sen toteuttamiseen liittyvän kestävä kehityksen ja tulevien sukupolvien oikeuksien huomioon ottamiseen samoin kuin luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja ilmastonmuutoksen torjuntaa ja niitä koskevia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskeviin oikeudellisiin kysymyksiin.

Kun laillisuusvalvonnalliset näkökohdat ympäristöoikeuksien ja niihin liittyvien tulevien sukupolvien oikeuksien turvaamisessa liittyvät oikeudellisesti välittömästi erityisesti säädösvalmistelun ja valtioneuvoston valvontaan, se sopii luontevasti valtioneuvoston oikeuskanslerin yhdeksi erityistehtäväalueeksi tai laillisuusvalvonnan näkökulmaksi. Erityistehtävään on perusteltua ottaa mukaan juuri säädösvalmistelussa ja eri hallinnonalojen toiminnan yhteensovittamiseen liittyviä näkökohtia perustuslain 20 §:n 1 ja 2 momentin piiristä. Samoin tehtävienjaossa olisi perusteltua tuoda erityisesti esiin ilmanmuutoksen torjunta tuon ilmiön perusoikeusjärjestelmän kannalta syvällisen merkityksen vuoksi ja myös sitä koskevan merkittävän kansainvälisen sääntelyn takia. Tämän mukaisesti erityistehtävässä voidaan mainita terveellisen ympäristön, luonnon monimuotoisuuden, kestävä kehityksen ja ilmastonmuutoksen torjunnan oikeudelliset edellytykset sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen näitä edellytyksiä koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa. Pykälässä saattaisi olla aiheellista mainita myös tulevien sukupolvien huomioon ottaminen.

Tehtävienjakolailla ei tältä osin luonnollisestikaan luoda uutta toimivaltaa tai tehtäviä, vaan kyse on oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivaltaan muutenkin kuuluvissa asioissa noudatettavasta erikoistumisesta sekä yhteiskunnallisesti ja oikeudellisesti merkittävän laillisuusvalvonnan kokonaisuuden tekemisestä näkyväksi. Maininta tehtävienjakolaissa mahdollistaa näiltä osin myös henkilöstön erikoistumisen pitkäjänteisesti

ja osaamisen kartuttamisen ja ylläpitämisen tällä nopeasti kehittyvällä ja myös erityis-tietoja vaativalla ylimmän laillisuusvalvonnan osa-alueella.

## Hallinnon automatisointi

Julkishallintoon 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 tehtäväkoh- taisesti. Näkökulma on usein ollut korostuneesti viranomaistoiminnan tehokkuuden li- säämisessä kustannusten hallitsemiseksi. Hallinnon asiakkaiden näkökulma on voinut jäädä vähemmälle huomiolle eikä myöskään eri viranomaisten kehitystyön koordinointi ole aina onnistunut. Seurauksena on käytännössä ollut oikeudellisesti ongelmallisia ti- lanteita.

Kehitys on suuntautumassa siihen, että julkishallinnossa ratkaistavia asioita on pyritty yhä enemmän ohjaamaan osittain tai jopa kokonaisuudessaan automaattisissa järjes- telmissä tehtäviksi. Joiltakin osin tämä on tapahtunut varsin suppeaan lainsäädännöllii- seen perustaan nojautuen, mikä aiheuttaa ongelmia. Näitä ongelmia on sekä kantelui- den että omien aloitteiden kautta tullut niin oikeusasiamiehen kuin oikeuskanslerinkin käsiteltäväksi. Automaattisia menettelyitä kehitettäessä ja otettaessa käyttöön on tär- keää jo ennakkollisesti varmistaa, että niitä koskevien tieto- ja viestintätekni- sen järjestelmien ylläpitämisessä otetaan asianmukaisesti huomioon perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä laajemmin hyvän hallinnon vaatimukset. Hyvän hallinnon vaatimus- ten sekä perus- ja ihmisoikeuksien riittämätön huomiointi järjestelmien kehittämisessä voi synnyttää vaikeita oikeudellisia ongelmia esimerkiksi virheellisten ratkaisujen ha- vaitsemisen ja niistä aiheutuvan vastuun kannalta. Julkisen hallinnon asiakkaille saat- taa olla hyvin vaikeaa kontrolloida asiansa käsittelyn oikeellisuutta, jollei jo käsittelyn automatisoinnin suunnittelu- ja toteuttamisvaiheessa tähän mahdollisuuteen kiinnitetä riittävästi huomiota. Omat erityiset ongelmat voivat liittyä myös siihen, onko järjes- telmien tieto- ja muusta turvallisuudesta riittävästi huolehdittu. Tärkeää on myös huolehtia siitä, ettei automaattinen hallinto vaaranna kenenkään oikeutta julkisiin palveluihin.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan käsitellyt lakiehdotuk- sia, joissa on ollut kyse hallinnon automaattisesta tietojenvaihdosta tai automatisoi- dusta päätöksenteosta. Valiokunta on esimerkiksi lausunnossaan PeVL 62/2018 vp ja tähän viitaten lausunnoissaan PeVL 78/2018 vp, PeVL 70/2018 kiinnittänyt huomiota siihen, että automaattisen päätöksenteon sääntely on henkilötietojen suojan lisäksi merkityksellistä yleisesti hallinnon lainalaisuuden sekä virkavastuun ja näihin liittyvän niin sanotun virkamiesshallintoperiaatteen samoin kuin hyvän hallinnon periaatteiden ja oikeusturvan ja julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta. Hallinnon automaattisissa menettelyissä on useita hallinnon yleislaeissa sääntelemättömiä kysymyksiä, minkä

vuoksi perustuslakivaliokunta on edellyttänyt valtioneuvoston selvittävän sääntelytarpeet erityisesti oikeusministeriön vastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön osalta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 49/2017 vp hallituksen esityksestä tulotietojärjestelmästä käsitellyt pitkälti automatisoiden hallinnon ja hallinnon tietojenvaihdon kysymyksiä henkilötietojen suojan lisäksi useista oikeusturvaa ja hyvän hallinnon takeiden toteutumista ja turvaamista koskevista näkökulmista.

Tämänkaltaisten ongelmien havaitseminen edellyttää laillisuusvalvonnalta erityistä perehtyneisyyttä ja myös laajaa oma-aloitteista valvontaa. Käytännössä kyse on siitä, että perus- ja ihmisoikeudet sekä hyvän hallinnon vaatimukset kokonaisuutena on jo ennakkollisesti otettava huomioon automaattisia järjestelmiä suunniteltaessa ja ohjelmoitaessa sekä teknisesti päivitettäessä samoin kuin koulittaessa algoritmeja opetusdatan avulla. Pelkästään jälkikäteisen kontrollin keinoin tapahtuvan valvonnan varaan jäätäessä on vaara laajoista ja osin vaikeasti havaittavista oikeudenloukkauksista, jotka olisivat estettävissä ja joista aiheutuvat kustannukset olisivat usein vältettävissä. Lisäksi muun muassa Euroopan unionin yleinen tietosuojasetus 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.

Näistä 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 edistävistä laillisuusvalvonnasta, joka pystytään yhdistämään myös tietoteknisten ratkaisujen suunnitteluun ja kehittämiseen. Kansainvälisesti on Euroopan neuvoston piirissä 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. Ilmeistä on myös se, että tarvittava erityisosaaminen on tarkoituksenmukaista keskittää vain toiselle laillisuusvalvojalle. Automaattisten menettelyiden kehittäminen ja ottaminen käyttöön edellyttää usein säädösvalmistelua, joka on ennakkollisessa säädösvalvonnassa oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan yhden painopistealueen piirissä. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on varsinkin valtioneuvostoon kohdistuvassa valvonnassa ennakoivaa otetta, jossa jo ennakkollisesti pyritään varmistamaan perus- ja ihmisoikeuksien sekä muiden oikeuksien toteutuminen. Näyttää tarkoituksenmukaiselta, että myös hallinnon automatisoinnin kehittämiseen kytkeytyvän

oikeusturvan valvonta osoitettaisiin kokonaisuudessaan oikeuskanslerin tehtäväksi. Molemmat laillisuusvalvojat sen sijaan valvoisivat muutoin hyvän hallinnon takeiden ja muiden oikeuksien toteutumista sekä hallinnon automaattisia menettelyitä koskevan yleis- ja erityislainsäädännön asianmukaista soveltamista konkreettisissa yksittäistapauksissa.

## 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.

Korruptioon 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 siihenkin kohdistuva laillisuusvalvonta vaatii erikoistumista, mikä puolestaan puoltaa tehtävän uskomista lähtökohtaisesti vain toiselle laillisuusvalvojalle. Oikeuskanslerin asema säädösvalvonnassa ja sitä kautta avautuva näkökulma hallinnollisen päätöksenteon rakenteisiin puoltaa tehtävän keskittämistä oikeuskanslerille.

## 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 joka tapauksessa erityistä perehtyneisyyttä. Käytännössä on ilmennyt verraten 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 näyttäisi olevan tarvetta ennakoivaan laillisuusvalvontaan, joka pyrki 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. Samoin kuin korruptioon kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa tässäkin oikeuskanslerin asema säädösvalvonnassa ja sitä kautta avautuva näkökulma hallinnolliseen päätöksentekoon puoltavat tehtävän keskittämistä oikeuskanslerille.

## 4.3 Laillisuusvalvojen yhteistyön laajentaminen

### Työmäärän tasaaminen kanteluista siirtämällä

Siirtomahdollisuutta on tähän asti käytetty lähinnä sellaisissa tilanteissa, joissa kantelu tehtävienjakolain mukaan ohjautuu toiselle laillisuusvalvojalle ja tilanteissa, joissa samasta asiasta on saapunut kanteluita kummallekin laillisuusvalvojalle. Näyttää kuitenkin siltä, että siirtomahdollisuutta olisi perusteltua käyttää nykyistä laajemmin. Jos esimerkiksi siirtäminen on toistuvasti johtanut huomattavan työmäärän siirtymiseen toiselle laillisuusvalvojalle tai jos jommankumman laillisuusvalvojan työtilanne on satunnaisesti erityisen vaikea, toinen voisi aikaprioriteetista riippumatta ottaa tehtäväkseen kummallekin tulleen kantelun käsittelemisen. Jo voimassa olevan lain perusteluissa (HE 72/1990 vp, s. 23) on kohtia, jotka osoittavat, kuinka laajaksi siirto-oikeus on lakia säädettäessä tarkoitettu. Perusteluissa oleva viittaus työtilanteeseen siirron perusteena on varsin pitkälle menevä. Sen mukaan asioita, joita ei ole laissa osoitettu vain toisen käsiteltäväksi, voitaisiin siirtää virastojen työtilanteen perusteella. Tätä mahdollisuutta ei tiettävästi ole käytetty.

Kuvatunlainen pitemmälle menevä työmäärien yhteensovittaminen voisi kuitenkin olla jossain tapauksissa perusteltua. Mahdollisuus työmäärien tasaamiseen voitaisiin myös käytännössä avata niinkin pitkälle, että se oikeuttaisi laillisuusvalvojan siirtämään kanteluista, vaikka niitä ei olisi tehtävienjakolailla osoitettu toisen laillisuusvalvojan tehtäväalaa kuuluviksi. Tällä tavalla voitaisiin ainakin poikkeuksellisessa tilanteessa tasoittaa näiden verraten pienten virastojen työmäärää keskinäisellä yhteisymmärryksellä.

### Yhteistyö valvonnan ja tarkastusten suuntaamisessa

Muusta kuin kantelujen siirtämiseen liittyvästä yhteistyöstä ei nykyisin ole erikseen säädetty, vaikkakin viranomaisten yhteistyötä yleisesti koskevat säännökset sinänsä soveltuvat myös laillisuusvalvojen yhteistyöhön. Yhteistyön nykyistä laajempaan ohjaamiseen säännöksiin voisi olla tarvetta laillisuusvalvonnan painopisteiden, erityisesti tarkastustoiminnan koordinoimiseksi ja sen varmistamiseksi, että laillisuusvalvonnassa

omaksuttavat linjaukset olisivat mahdollisimman johdonmukaisia ja yhteneviä. Myös ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi näyttäisi olevan jonkin verran tarvetta yhteydenpitoon.

Valvonnan painopisteiden ja tarkastustoiminnan koordinointi on käytännöllistä yhteistyötä, jossa voinee vain harvoin syntyä merkittäviä ristiriitoja. Jo nykyisessä käytännössä on yritetty välttää päällekkäistä tarkastustoimintaa. Tarkastuksia valmistelevat esittelijät ovat pyrkineet selvittämään, onko suunniteltuun tarkastuskohteeseen vastikään tehty toisen laillisuusvalvojan tarkastus. Oma-aloitteisen tarkastustoiminnan lisääntyminen ja kasvava pyrkimys ennaltaehkäisevään laillisuusvalvontaan lisännee vastaisuudessa tarkastustoiminnan päällekkäisyyden todennäköisyyttä. Laajentunut tarkastustoiminta vaatii myös aikaisempaa enemmän pitkän tähtäyksen suunnittelua, mikä voinee entistä helpommin johtaa päällekkäiseen työhön. Sen vuoksi voisi olla perusteltua säätää myös tarkastustoimintaa koskevasta yhteistyöstä, vaikka ei olekaan järkevää lähteä yksityiskohtaisesti ohjaamaan tällaista käytännön tarpeista lähtevää yhteistyötä.

## **Yhteistyö yhtenäisen käytännön turvaamiseksi**

Kysymys yhtenäisestä linjasta sopimisesta on periaatteellisesti painopisteyhteistyötä ongelmallisempi, mutta ilmeisesti myös käytännössä tärkeämpi. Niin kuin nykytilan arviossa on todettu, yhteinen linja on välttämätön toimivaltakysymyksissä. Yhtenäinen ja johdonmukainen linja on myös muutoin erittäin tärkeä pyrkimys, koska laillisuusvalvojien ratkaisuilla on eräillä oikeudenaloilla keskeinen merkitys käytännön ohjaajana.

Tästä tärkeimpiä esimerkkejä ovat pakkokeinojen käyttöä ja esitutkintaa sekä muidenkin viranomaisten erityisten valtuuksien käyttöä koskevat ratkaisut. Oikeudelliset tulkinat ovat yleensä saatettavissa tuomioistuinten ratkaistaviksi, mutta tämä tie ei käytännössä ole kaikilta osin riittävän laajasti tai nopeasti käytettävissä. Ei kuitenkaan ole hyväksyttävää, että ainakaan keskeisiin perusoikeuksiin kohdistuvissa ratkaisuissa viranomaisilla olisi pitkään horjuvaa käytäntöä.

Jo ehdotus ylimpien laillisuusvalvojen tehtävienjaon olennaisesta laajentamisesta vähentää ongelman käytännön merkitystä varsinkin niiltä osin kuin laajentuminen kohdistuu linjausten kannalta herkkiin oikeudenaloihin. Molempien laillisuusvalvojen valvonta kohdistuisi kuitenkin edelleen sellaisiinkin alueisiin, joissa joudutaan tekemään edellä tarkoitettuja perusoikeuksien kannalta merkittäviä ratkaisuja.

Ongelmallisia tilanteita voidaan vähentää myös käyttämällä mahdollisuutta siirtää kanteluita. Jos toinen laillisuusvalvoja on vastikään antanut ratkaissut johonkin periaattee-

lisesti tärkeään laintulkintakysymykseen, olisi perusteltua, että vastaavat asiat siirrettäisiin tälle laillisuusvalvojalle. Tällaisessa tapauksessa siirtäminen olisi myös voimavarojen tehokkaan käytön kannalta perusteltua. Tavoitteena on ollut tukea laillisuusvalvontakäytännön yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta. Kantelun siirtäminen kysymystä jo aikaisemmin käsitelleen ja siihen kannan muodostaneen laillisuusvalvojan käsiteltäväksi olisi lisäksi omiaan nopeuttamaan asian ratkaisemista, minkä vuoksi siirtämistä tällaisissakin tapauksissa olisi syytä suosia. Uusia säännöksiä ei tarvittaisi, mutta virastojen yhteistyössä asiasta olisi hyvä sopia.

Yhtenäinen käytäntö on kaiken lainkäytön keskeisiä vaatimuksia, minkä vuoksi sen turvaamiseksi voi olla perusteltua luoda myös säädöksiin rakenteita, jotka edistävät vaatimuksen täyttämistä. Työryhmä ei ole kuitenkaan päätenyt tekemään ehdotuksia tällaiseksi lainsäädännöksi, vaan pitää parempana vaihtoehtona yhtenäisen käytännön kehittämistä yhteistyön kautta.

## 4.4 Siirtämismenettely

Silloin kun samasta asiasta tulee kummallekin kanteluuta, ratkaisijan valinta on edelleen syytä tehdä lähtökohtaisesti aikaprioriteetin perusteella. Ensimmäisen kantelun saanut ratkaisee kyseessä olevaa asiaa koskevat kantelut, jollei tehtävienjakolaista muuta seuraa. Jos kantelun ratkaisija ei ole määrätynyt selvästi aikaprioriteetin perusteella, käsittelijästä sovitaan yhteistyössä.

Näyttää siltä, että jo nykyisen tehtävienjakolain 3 § asian siirtämisestä sisältää riittävät siirtämisessä noudatettavaa yhteistyötä ohjaavat säännökset. "Keskinäisesti" selvästi edellyttää neuvotteluja pykälän tarkoittamissa tapauksissa, ja ilmaistut "voidaan arvioida nopeuttavan" ja "muusta erityisestä syystä on perusteltua" asettavat yhteistyölle joustavan kynnyksen. Myöskään nykyistä säännöstä siirtämisestä ilmoittamisesta ei ole tarpeen muuttaa. Asian siirtämisestä muulle viranomaiselle kuin toiselle ylimmälle laillisuusvalvojalle säädetään eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:ssä ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:ssä.

Asioiden siirtämisessä noudatettaisiin mahdollisimman pitkälle nykyistä käytäntöä. Perusteeltaan selvät siirrot tehtäisiin käytännössä esittelijöiden keskinäisin toimenpitein, jotka ratkaisijat (oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri sekä oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet) hyväksyisivät virastoissa noudatettuja menettelytapoja noudattaen. Keskinäinen neuvottelu eli ratkaisijoiden välinen neuvottelemine olisi tarpeen vain tulkinnanvaraisissa tapauksissa. Virastojen yhteistyötapaamisissa tarkasteltaisiin syntyneiden käytäntöjen toimivuutta. Tarpeen vaatiessa käytäntöjä kehitettäisiin.

## 4.5 Tehtävienjaon laajentamisesta aiheutuvan työn rajoittaminen

### Lisätyön syyt ja mahdollisuudet lisätyön rajoittamiseksi

Ehdotettu tehtävienjaon laajentaminen merkitsisi sitä, että valtaosa ylimmille laillisuusvalvojille tehdyistä kanteluista kuuluisi tehtävienjakolain mukaisen työnjaon piiriin. Nykyisin määrä on noin 10 %. 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 ylimääräistä työtä, jonka määrä tulisi pitää mahdollisimman pienenä.

Laajentuneen työnjaon aiheuttaman työmäärän kasvamista pyrittäisiin rajoittamaan tiedottamalla uudesta työnjaosta sekä kehittämällä selvästi perusteettomien kanteluiden siirtämiseen liittyvää käytäntöä ja monisältöisten kanteluiden käsittelyä ja ylimpien laillisuusvalvojen yhteistyötä sekä ohjaamalla menettelyä uusien säännösten voimaantulon yhteydessä.

### Uudesta tehtävienjaosta tiedottaminen

Laajennettua tehtävienjakoa ei ole mahdollista toteuttaa kaikilta osin niin yksiselitteisin säännöksin, että kantelijoiden olisi kaikissa tapauksissa helppoa osoittaa kantelunsa tehtävienjaon mukaiselle laillisuusvalvojalle. Ei voida myöskään edellyttää, että vastuujaon toteuttamisesta kuuluisi kantelijoille. On tärkeää, että käsityksensä mukaan epäoikeudenmukaista kohtelua kokenut kantelija mahdollisimman helposti voi saattaa asiansa tutkittavaksi. Se on olennainen osa laillisuusvalvonnan oikeusturvan toteutumiselle tuottamasta lisäarvosta.

On kuitenkin odotettavissa, että tehtävienjaon selkeimmät perusteet, esimerkiksi tuomioistuinten ja syyttäjien valvonta, vähitellen tulevat tunnetuiksi, mikä helpottaa tehtävienjaon toteutumista. Lisäksi sähköinen asiointi ja uudistettua työnjakoa koskevan informaation jakaminen ylimpien laillisuusvalvojen verkkosivuilla lisäävät mahdollisuuksia ennalta ohjata kanteluiden kohdistamista. Myös muulla tiedottamisella voidaan jouduttaa uuden tehtävienjaon tunnetuksi tuleamista. Muutosvaihetta voitaneen helpottaa myös sillä, että laillisuusvalvojat tarjoavat neuvontaa kantelun tekemistä harkitseville. Erityisestä neuvontalakimiehestä on kokemusta esimerkiksi oikeusasiamiehen kansliassa.

## Selvästi perusteettomat kantelut

Yksi tapa vähentää tarpeetonta hallinnollista työtä on rajoittaa kanteluiden siirtämistä tilanteissa, joissa on ilmeistä, ettei kantelu anna aihetta enempiin toimenpiteisiin. Sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (4 §) että eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa (3 §) kantelun tutkimisen edellytykseksi on asetettu, että on aihetta epäillä valvottavan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä. Vaikka nykyiset säännökset onkin kirjoitettu siten, että kantelun tutkimiskynnyksen arviointi kuuluu laillisuusvalvojalle vain hänen tehtäviinsä kuuluvissa asioissa, ei ole tarkoituksenmukaista, että siirtämisiä tehdään ilmeisen perusteettomissa asioissa.

## Monisisältöiset kantelut

Laillisuusvalvojille saapuvista kanteluista osa kohdistuu useampaan viranomaiseen. Tyypillisesti kyse on siitä, ettei kantelijan jotain vaatimusta ole hyväksytty viranomaistoiminnan eri vaiheissa. Kysymys voi esimerkiksi olla rikosilmoituksesta, joka ei ole johtanut esitutkintaan eikä myöskään syyttäjän syytetoimenpiteisiin ja jota koskevan vaatimuksen tuomioistuimien on jättänyt tutkimatta tai hylännyt. Kantelija vaatii usein näissä tapauksissa laillisuusvalvojaa puuttumaan kaikkien näiden viranomaisten toimintaan. Joskus käy niinkin, että kantelija on lisäksi tehnyt rikosilmoituksen poliisiin, syyttäjän ja tuomioistuimen menettelystä asian ratkaisemisessa katsoen asianomaisten virkamiesten menetelleen lainvastaisesti ratkaisut tehdessään ja kantelee myös siitä, etteivät nämä ilmoitukset ole johtaneet viranomaisten hänelle myönteisiin toimenpiteisiin.

Tällainen monisisältöinen kantelu on tarkoituksenmukaista tutkia yhden laillisuusvalvojan toimesta, koska niissä usein on viime kädessä kysymys yhden tapahtuman arvostelamisesta ja tämä tapahtuma sitoo kantelut eräänlaiseen perheyhtäläisyyteen. Kannanotto kantelun yhteisenä perusteena olevaan tapahtumaan, esimerkiksi väitettyyn kunnianloukkaukseen, usein käytännössä ratkaisee kaikkiin viranomaisiin kohdistuvan arvostelun aiheellisuuden. Siinäkin tapauksessa, että joiltain osin olisi kysymys myös esimerkiksi ratkaisun viipymisestä, on usein tarkoituksenmukaista arvioida sekin väite samalla kun arvioidaan perustapahtuman oikeudellista merkitystä ja siitä esitettyä selvitystä.

Kun tehtävienjako laajenee olennaisesti, on entistä tärkeämpää, että tällaiset monisisältöiset, saman perheyhtäläisyyden yhdistämät kantelut voidaan ratkaista tehokkaasti kanteluita osittamatta ja välttämällä hyödyttömiä siirtämisiä. Tarkoitus onkin, ettei tällaisia kanteluita jaoteltaisi, vaikka tehtävienjakolaki johtaisikin siihen, että jotkut osat kantelusta ohjautuisivat oikeuskanslerille ja jotkut oikeusasiamiehelle. 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 paikallaan. Kysymys voisi olla esimerkiksi siitä, että ydinkantelu koskee syyttäjän syyteharkintaa ja liitännäiskantelut viranomaisten toimintaa syyteharkinnan lopputuloksen johdosta tehtyjen rikosilmoitusten käsittelemisessä. Kantelijan oikeusturvavoite ratkaisisi lähtökohtaisesti sen, kumpi laillisuusvalvoja asian ratkaisee. Siirtoa harkittaessa huomioon otettaisiin kuitenkin myös siirrosta aiheutuva lisätyö.

Kuvatunlainen epätarkoituksenmukaisten siirtämisten välttäminen edellyttää nykyistä käytäntöä pidättyväisempää suhtautumista kanteluiden siirtämiseen. Jo voimassa olevan tehtävienjakolain 2 § on mahdollistanut asian ratkaisemisen sitä siirtämättä, milloin ratkaiseminen on katsottu erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi. Säännöstä on kuitenkin sovellettu verrattain vähän. Voidaankin arvioida, että nykyisenkaltaisessa tehtävienjaossa, jossa siirtämistarve on ollut vähäistä, kynnys siirtämiseen on voinut olla melko matala. Tehtävienjaon olennainen laajentaminen kuitenkin johtaa siihen, että asian ratkaiseminen sitä siirtämättä on nykyistä useammin tarkoituksenmukaista erityisesti monisisältöisten kanteluiden kysymyksessä ollessa. Ei kuitenkaan näytä tarpeelliselta laskea nykyistä erityisiä syitä edellyttävää siirtämiskynnystä, vaan riittää, että kynnystä sovellettaessa otetaan huomioon muuttunut tilanne, joka selvästi aikaisempaa useammin muodostaa erityisen syyn asian ratkaisemiseen sitä siirtämättä.

## Voimaantulovaihe

Tehtävienjaon laajentumisen voimaantulosta aiheutuvan lisätyön välttämiseksi voimaantulon tulisi tapahtua siten, ettei vireillä olevia kanteluita siirrettäisi uuden työnjaon johdosta. Kun kummallakin laillisuusvalvojalla olisi edelleen, niin kuin nykyisinkin, toimivalta käsitellä kaikenlaisia kanteluita, voitaisiin laajennetun tehtävienjaon toteuttamisessa tarvittaessa muutoinkin noudattaa vähittäistä siirtymistä laillisuusvalvojen keskinäisissä neuvotteluissa sovitun mukaisesti. Tämä helpottaisi esimerkiksi nykyisen henkilöstön voimavarojen tehokasta käyttämistä. Selvää on, ettei siirtymäkausi voisi olla kovin pitkä ja että pääosin siirtyminen tapahtuisi sitä mukaa kuin uusia kanteluita saapuu ja kun uudet tarkastussuunnitelmat valmistuvat.

Kumpikin virasto pyrkisi kehittämään laajentuneen tehtävienjaon ja siihen liittyvän osittain uudella tavalla painottunen laillisuusvalvonnan edellyttämää ammattitaitoa. Uutta henkilöstöä virastoihin valittaessa pyrittäisiin löytämään nykyistä pidemmälle erikoistuneita tehtävienjaon edellyttämiä asiantuntijoita ja kouluttamaan nykyistä henkilöstöä osaksi uudentyypisiin tehtäviin.

## 4.6 Yhteenveto keskeisistä ehdotuksista

Tehtävienjaon ei ehdoteta kattavan kaikkia tehtäviä, vaan kummallekin laillisuusvalvojalle jäisi laaja yhteinen alue, joka kantelujen osalta jäisi kattamaan noin kolmasosan kanteluiden määrästä. Laillisuusvalvonnan painottuminen aikaisempaa enemmän ennakoinnaksi, oma-aloitteiseksi laillisuusvalvonnaksi kuitenkin jonkin verran lisäisi työnjaon alaisen työn osuutta kokonaistyömäärästä.

Tehtävienjakolaisia muutettaisiin siten, että siinä olisi säännökset sekä niistä tehtävistä, joista valtioneuvoston oikeuskansleri on vapautettu, että niistä tehtävistä, joista eduskunnan oikeusasiamies on vapautettu. Lisäksi laissa olisi jossakin määrin nykyistä kattavammat säännökset ylimpien laillisuusvalvojen yhteistyöstä. Kummankaan laillisuusvalvojan perustuslakiin nojautuvaan toimivaltaan ehdotetuilla muutoksilla ei olisi vaikutusta. Tehtävienjaon laajentamisen aiheuttamaa työnjaon toteuttamiseen kohdistuvan työmäärän kasvamista pyrittäisiin rajoittamaan kehittämällä kanteluiden siirtämisen liituvää käytäntöä ja muutakin ylimpien laillisuusvalvojen yhteistyötä.

Muutokset eivät vaikuttaisi oikeuteen ohjata kantelu jommallekummalle laillisuusvalvojalle. Oikeuskanslerinvirasto ja oikeusasiamiehen kanslia huolehtisivat siitä, että kantelu ohjataan tehtävienjakolain mukaisesti määräytyvälle laillisuusvalvojalle. Kantelija voisi pyytää kantelunsa ohjaamista nimenomaan jommallekummalle laillisuusvalvojalle, mutta pyyntö ei velvoittaisi laillisuusvalvoja. Pyyntöä kuitenkin noudatettaisiin silloin, kun sille on esitetty asialliset ja riittävät perusteet. Tästä ei säädettäisi erikseen, mutta se ilmenisi laillisuusvalvojen yhteistyötä koskevien säännösten perusteluista.

Kantelijoiden mahdollisuutta osoittaa kantelunsa suoraan tehtävienjakolain mukaiselle laillisuusvalvojalle helpotettaisiin kehittämällä kummankin laillisuusvalvojan neuvontaa, kuten esitteitä ja kotisivuja. Siellä myös kerrotaisiin mahdollisuudesta pyytää nimenomaan jompaa kumpaa laillisuusvalvojaa ratkaisemaan kantelu ja tällaisen pyynnön kannalta olennaisista perusteista.

Tehtävienjaon laajentaminen toteutettaisiin siten, ettei sillä olisi vaikutuksia nykyisen henkilöstön työpaikkojen säilymiseen nykyisissä virastoissa. Tämä voisi edellyttää tehtävienjaon laajentamisen toteuttamista liukuvasti. Ylimpien laillisuusvalvojen yhteistyön puitteissa ratkaistaisiin toteutuksen vaatimat kantelujen siirtämiset. Erillistä siirtämäsäännöstä ei tarvittaisi, koska järjestelmä on joustava ja tarjoaa laillisuusvalvojille laajan harkintavallan. Selvää tietenkin on, ettei jaon toteutumista olisi perusteita lykätä kohtuullista siirtymävaihetta pitempään.

Kantelut olisivat uudenaissakin työnjaossa työn keskeinen ohjaaja ja kanteluasiassa

annettavan ratkaisun hyvä laatu olisi edelleenkin työn keskeinen tavoite. Tehtävienjakolakiin ehdotettujen muutosten voidaan kokonaisuutena arvioida parantavan kantelijan oikeusasemaa, koska ne edistäisivät kantelun käsittelyä asiaratkaisun kannalta tarkoituksenmukaisimmassa viranomaisessa. Kyse on siten kantelijan oikeuksien toteutumisesta edistävästä sääntelystä.



## 5 Työryhmän hahmotelma ehdotukseksi laillisuusvalvojen tehtävienjakolain muuttamisesta

Seuraavassa on esitetty hahmotelma työryhmän ehdotukseksi laillisuusvalvojen tehtävienjakolain muuttamisesta. Ehdotus on tarkoitettu helpottamaan kokonais kuvan muodostamista työryhmän kannanotoista. Sitä ei ole laadittu hallituksen esitysehdotukselta vaadittavalla tarkkuudella eikä se siten sisällä viimeistelyjä säännösehdoituksia tai perustelulausumia.

### 1 §

**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;**

Tämä tehtävienjakoperuste asiallisesti vastaisi sitä, miten tehtävienjako on määräytynyt nykyisen lain 1 §:n 1 kohdan nojalla. Nykyiseen säännöksen sisältyvää rajoitusta "puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatoimien laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta" ei enää mainittaisi, koska valtioneuvoston valvonnasta kokonaisuudessaan säädettäisiin kaavaillussa 2 §:ssä. Samalla kuvausta vapautettavista tehtävistä tarkistettaisiin nykyistä paremmin ylimmän laillisuusvalvojan tehtäviä vastaavaksi.

Säännös ei rajoittaisi oikeuskanslerin oikeutta kohdistaa laillisuusvalvontaa tasavallan presidenttiin myös silloin, kun tämä toimii puolustusvoimien ylipäällikön tehtävässään, koska tasavallan presidentin virkatoimien valvonta kuuluu oikeuskanslerille jo perustuslain 112 §:n nojalla. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus valvoa tasavallan presidentin virkatoimia. Tehtävienjakolailla ei puututa perustuslaista ilmenevään valvontatoimivallan sääntelyyn.

Säännöksessä ei ole pidetty tarpeellisena nimenomaisesti mainita tasavallan presiden-

tin toimintaa puolustusvoimien ylipäällikkönä. Tämä on selvää jo senkin vuoksi, että oikeuskanslerin valvontaoikeus perustuu perustuslakiin. Myös ehdotetusta tehtävienjakolain 2 §:stä ilmenee, että tasavallan presidentin virkatoimet kuuluvat oikeuskanslerin valvontavaltaan.

Sotilasoikeudenkäynnit kuuluisivat nekin edelleen oikeusasiamiehen valvonnan alaisuuteen. Näin ehdotetaan siitä huolimatta, että oikeudenkäyntiä ja muuta lainkäyttöä koskevat asiat muuten on tarkoitus keskittää oikeuskanslerin valvontaan. Pääasiallisena perusteena nykytilan säilyttämiseen on se, että sotilasoikeudenhoito on eräänlainen jatkumo, jossa kurinpito ja sotilasoikeudenkäynti ovat mahdollisia vaihtoehtoja, minkä vuoksi on tärkeää valvoa niihin liittyviä menettelyitä yhtenäisin perustein. Jos sotilasoikeudenkäynti vastaisuudessa sulautuu osaksi muuta oikeudenkäyntiä, ratkaisua on syytä harkita uudelleen.

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

Kohta vastaisi nykyisen tehtävienjakolain 1 §:n 2 kohtaa siltä osin kuin kysymys on pakkokeinolain mukaisesta vapaudenriistosta. Edellä jaksossa 4.2.1 esitetyistä syistä kohta ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan keskeisiä esitutkinnassa esille tulevia laillisuuskysemyksiä, rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttöä kokonaisuudessaan, poliisitutkintaa sekä poliisi- ja tulliviranomaisille säädettyjen toimivaltuuksien käyttöä.

Tehtävienjaon kannalta ongelmallisina on rajanveto esitutkinta-asioissa. Niin kuin mainitusta kohdasta ilmenee, esitutkinta-asioiden täydellistä keskittämistä ei ole pidetty perusteltuna. Sen vuoksi hahmotellussa säännösluonnoksessa tehtävienjaon ulkopuolelle on nimenomaisesti suljettu esitutkinnan toimittamatta jättämistä, keskeyttämistä ja rajoittamista koskevat esitutkinta-asiat. Seuraavassa on selostettu eräitä sellaisia esitutkintaa koskevia asioita, jotka olisi tarkoitus ohjata oikeusasiamiehelle, mutta joiden mainitsemista säännöshahmotelmassa ei ole katsottu tarpeelliseksi. Lisäksi selostetaan eräitä sellaisia tilanteita, joissa pääasiallisesta jaosta olisi perusteltua poiketa.

Oikeusasiamiehelle olisi perusteltua ohjata esimerkiksi esitutkinnan toimittamisessa esiin tulevia keskeisiä oikeudellisia tulkintakysymyksiä koskevat asiat. Tällaisia asioita olisivat esimerkiksi asiat, joissa on kysymys esitutkintaperiaatteiden, kuten tasapuolisuusperiaatteen, syyttömyysolettaman, itsekriminoinnin kiellon, suhteellisuusperiaatteen, vähimmän haitan periaatteen ja hienotunteisuusperiaatteen noudattamisesta esi-

tutkinnassa. Myös esitutkintaan osallistuvan oikeuksia koskevat asiat samoin kuin läsnäoloa esitutkinnassa koskevat asiat, joista keskeisimpiä ovat velvollisuus saapua esitutkintaa ja nouto esitutkintaan, voivat koskea sellaisia tulkintakysymyksiä, joiden keskittäminen on perusteltua. Jälkimmäisen velvollisuuden osalta oikeusasiamiehelle keskittämistä puoltaa myös viranomaisten tämän oikeuden läheinen liityntä muihin vapaudenrajoituksiin. Myös esitutkintakuulustelua on säännelty useilla sellaisilla säännöksillä, joilla on yhtymäkohtia oikeusasiamiehelle ohjautuviin muihin laillisuusvalvonta-asioihin. Samoin ryhmätunnistuksen asianmukaisessa toimittamisessa on osaltaan kysymys myös eräänlaisesta pakkokeinon asianmukaisesta käyttämisestä.

Niin kuin edellä jaksossa 4.5 on todettu, monisisältöisessä asiassa oikeuskanslerin ratkaistavaksi voisi asiayhteyden vuoksi tulla muuten oikeusasiamiehelle ohjautuvia asioita silloin, kun laillisuusvalvonta-asia pääasiassa koskisi jotain oikeuskanslerille ohjautuvaa asiaa. Kantelu tai oma-aloitteinen asia voi koskea keskeisesti oikeudenkäyntiä, mutta samalla voi tulla esiin myös esitutkintaa koskevia seikkoja. On esimerkiksi tarkoituksenmukaista, että oikeuskansleri, jolle on keskitetty tuomioistuinten ja pääosin syyttäjien valvonta, voi tuomioistuimiin ja syyttäjiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan yhteydessä arvioida riittävän laajasti myös sellaisia esitutkintaratkaisuja, jotka ovat niissä asioissa olennaisia. Esimerkiksi eräillä esitutkintalain kuulustelua koskevilla säännöksillä on läheinen liityntä oikeudenkäyntiin, joten niitä koskevia kanteluita voi tulla myös oikeuskanslerin ratkaistavaksi ainakin siltä osin kuin ne eivät ole tuomioistuimen ratkaistavina. Samoin ryhmätunnistusta koskeva kantelu voi koskea asiaa, joka tulee tuomioistuimessa ratkaistavaksi tai jolla on sellainen liittymä tuomioistuimen tai syyttäjän toimintaan, että se voi ohjautua myös oikeuskanslerin ratkaistavaksi.

Tehtävienjaosta on perusteltua poiketa myös silloin, kun kysymys on asiasta, jossa tutkinnan kohteena on selvästi oikeuskanslerin valvottavaksi kuuluvan henkilön, kuten asianajajan tai lupalakimiehen toiminnasta esimerkiksi esitutkintalain mukaisessa yhteydenpidossa avustajaan.

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

Salaisten pakkokeinojen ja muiden salaisen tiedonhankinnan keinojen käytön laillisuusvalvonnan keskittämistä on perusteltu jaksossa 4.2.2. Salaisella tiedonhankinnalla tarkoitetaan rikosten esitutkinnassa käytettäviä salaisia pakkokeinoja sekä muita salaisia tiedonhankintakeinoja. Salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksista ja keinoista säädetään pakkokeinolaissa (806/2011), poliisilaissa (872/2011), rikostorjunnasta Tullissa annetun laissa (623/2015), sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa (255/2014) sekä rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (108/2018). 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 toimivaltuudet.

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, laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa ja laki sotilastiedustelusta 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 paikkatiedustelu, jäljentäminen ja tietoliikennetiedustelu. Puolustusvoimat sai käyttöönsä pitkälti samat tiedustelumenetelmät kuin suojelupoliisi.

Tiedustelutoiminnan valvonta on osaltaan järjestetty tiedustelutoiminnan valvonnasta annetulla lailla (121/2019). Tiedustelutoiminnan valvonnalla tarkoitetaan siviili- ja sotilastiedustelun parlamentaarista valvontaa ja laillisuusvalvontaa. Parlamentaarista valvontaa harjoittaa eduskuntaan perustettu uusi erikoisvaliokunta, tiedusteluvalvontavaliokunta. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtii puolestaan uusi viranomaisen, 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.

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

Säännöksen alkuosa ehdotetaan säilytettäväksi asiallisesti ennallaan. Sen sijaan muu itsemääräämisoikeuden ajoittaminen olisi uusi tehtävienjakoperuste. Perusoikeus uudistuksessa omaksuttiin käsitys siitä, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia ei voida suoraan rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitospöllän perusteella (HE 309/1993 vp, s. 25/I ja 49/II). Perusoikeus uudistuksen yhteydessä todettiin myös, ettei vapaudenmenetyks 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 perustuslaki uudistuksen johdosta 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 perustuenettä tahdosta riippumattomasti. Molemmissa tapauksissa laitokseen sijoitettuun voidaan kohdistaa laissa tarkoitettuja rajoitustoimia. Tosin 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 järjestyksenvälvoijille kuuluvien toimivaltuuksien käyttämisestä.

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

**5) 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. Tehtävienjakoa on perusteltu tarkemmin jaksossa 2.5.2.

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

Ehdotuksessa on kyse kansainväliseen sopimukseen perustuvasta erityistehtävästä, jonka osoittamista oikeusasiamiehelle on perusteltu jaksossa 2.5.2.

### **7) 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. Oikeusasiamiehen resursseja vanhusten oikeuksien toteutumisen valvonnassa on vastikään vahvistettu.

Myös vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen voi tulla tarkasteltavaksi kaikilla hallinnonaloilla ja muissakin kuin vammaisyleissopimuksen edellyttämässä asiassa. Oikeusasiamies tekee lisäksi valvontaa edistävää yhteistyötä vammaisjärjestöjen kanssa.

Vammaisten henkilöiden asemaan vaikuttavat myös julkiset hankinnat, minkä vuoksi vammaisasioissa 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. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden määrä on viime vuosina selvästi lisääntynyt. Turvapaikanhakijat ovat turvapaikkaprosessin eri vaiheissa usein heikossa asemassa. Eräänä valvonnallisen erityishuomion kohteena ovat olleet alaikäiset turvapaikanhakijat. Turvapaikanhakijoiden mainitseminen on tarpeen myös siitä syystä, etteivät esimerkiksi vastaanottokeskukset lähtökohtaisesti kuuluisi edellä 1 §:n 5 alakohdassa tarkoitettun kansallisen valvontaelimen valvontatoimivaltaan.

### **8) yksilön oikeuksien toteutumista sosiaali- ja terveydenhuollossa tai sosiaalivakuutuksessa;**

Ehdotettu säännös 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 erityistehdävät 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.

#### **9) yleistä edunvalvontaa;**

Lakiin ehdotetaan otettavaksi nimenomainen säännös yleisen edunvalvonnan valvonnan keskittämisestä oikeusasiamiehelle. Ehdotus ei merkitse asiallista muutosta nykytilaan, sillä yleisen edunvalvonnan valvonta on käytännössä keskitetty oikeusasiamiehelle. Keskittämistarvetta on perusteltu jaksossa 4.2.2.

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 mainittavaksi säännöksessä.

#### **10) saamelaisille alkuperäiskansana turvattujen oikeuksien toteutumisesta;**

Saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvien oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen- ja kehittämisoikeuksien toteutumisen valvonta ehdotetaan keskitettäväksi oikeusasiamiehelle. Keskittämistarvetta on perusteltu jaksossa 4.2.2.

#### **11) romaneille ja muille ryhmille turvattujen oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen- ja kehittämisoikeuksien toteutumista.**

Myös romaneille ja muille ryhmille kuuluvien oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen- ja kehittämisoikeuksien toteutumisen valvonta keskitettäisiin oikeusasiamiehelle. Keskittämistarvetta on perusteltu jaksossa 4.2.2.



Poistettavaksi ehdotetaan voimassa olevan lain 1 §:n 2 momentti:

**Oikeuskansleri vapautetaan myös sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu.**

Säännöksestä ilmenevää työnjaon määräytymistä tehtävienjakolain muusta sääntelystä poiketen asian vireille panneen henkilön aseman perusteella ei pidetä perusteltuna.

## **2 §**

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

**1) 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. Oikeuskanslerin perustuslakiin perustuva erityisasema valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuusvalvonnassa ei sen sijaan ilmene voimassa olevasta tehtävienjako- laista. Lakia ehdotetaan siksi täydennettäväksi nimenomaisella maininnalla siitä, että eduskunnan oikeusasiamies vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa oikeuskanslerin toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat valtioneuvostoa, valtioneuvoston jäsentä ja tasavallan presidenttiä.

Ehdotetusta säännöksestä huolimatta oikeusasiamiehen harjoittama valvonta voisi olla perusteltua esimerkiksi tilanteessa, jossa ministerin menettely liittyy asiaan, josta oikeusasiamies on antanut ratkaisun. Käytännön kannalta olisi kuitenkin toivottavaa, että valtioneuvoston toimintaa tai ministereitä koskevat kantelut ohjautuisivat tehtävienjakolain täydentämisen myötä mahdollisimman laajasti oikeuskanslerin ratkaistaviksi.

Säännösehdotuksessa 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 laillisuuden valvonnassa on kysymys asianomaisen menettelystä virkatoiminnassa. Oikeuskansleri voi ottaa kantaa ministerin toimen hoitamiseen vain perustuslain 108 §:n

1 momentissa ja perustuslain 112 §:n 1 momentissa säädetyn laillisuusvalvontatehtävän puitteissa taikka perustuslain 108 §:n 2 momentin oikeudellisten lausuntojen antamista koskevan tehtävän johdosta.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen 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.

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään muun muassa eduskunnalle annettavat laki- ja talousarvioesitykset, tiedonannot ja selonteot, valtioneuvoston asetukset sekä tärkeimmät virkanimitykset. Tasavallan presidentti vahvistaa muun muassa eduskunnan hyväksymät lait. Tasavallan presidentti tekee päätöksensä yleensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta.

**2) tuomioistuimia, tuomioistuinvirastoa sekä syyttäjälaitosta ja syyttäjiä, ei kuitenkaan syyttäjien menettelyä esitutkintaan ja pakkokeinoihin liittyvissä asioissa;**

Edellä jaksossa 4.2.1 kerrotuilla perusteilla on päädytty ehdottamaan tuomioistuinten ja syyttäjälaitoksen valvonnan keskittämistä oikeuskanslerille. Tuomioistuimiin ja syyttäjiin kohdistuvaan laillisuusvalvontaan liittyviä periaatteellisia kysymyksiä on käsitelty mainitussa jaksossa. Tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet sekä syyttäjälaitos ja syyttäjät ovat kuuluneet kummankin laillisuusvalvojan yhteisiin valvontakohteisiin.

Tuomioistuimilla tarkoitettaisiin yleisiä tuomioistuimia (käräjäoikeuksia, hovioikeuksia ja korkeinta oikeutta) sekä hallintotuomioistuimia (hallinto-oikeuksia ja korkeinta hallinto-oikeutta) samoin kuin erityistuomioistuimia (markkinaoikeutta, työtuomioistuinta ja vakuutus-oikeutta). Myös valtakunnanoikeus on säännöksessä tarkoitettu tuomioistuin, mutta sen osalta samoin kuin eräissä tapauksissa muidenkin tuomioistuinten osalta on valvonnan yksittäistapauksisessa määräytymisessä otettava huomioon se, onko oikeuskanslerilla jokin osuus sen asian vireille saattamisessa, joka liittyy laillisuusvalvonta-asiaan. Tällaisessa tilanteessa voi olla perusteita valvonnan siirtämiselle oikeusasiamiehelle. Tähänastisessa valvontakäytännössä ei kuitenkaan ole tullut esiin viitattuja ongelmia.

Tuomioistuinvirastolla tarkoitetaan lailla 209/2019 perustettua, toimintansa 1.1.2020 aloittavaa virastoa, jonka keskeinen tehtävä on huolehtia tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä.

Syyttäjälaitoksen keskushallintoyksikkönä toimii valtakunnansyyttäjän toimisto. Syyttäjälaitoksen toiminnan järjestämistä varten maa jakautuu syyttäjälueille. Syyttäjälaitos kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan, mutta vastaa itsenäisesti ja riippumattomasti syyttäjän toimien järjestämisestä. Syyttäjien valvonnalla tarkoitetaan sitä syyttäjien toiminnan valvontaa, jossa on kysymys syyttäjän toiminnasta organisaation osana, kuten syyteasioiden käsittelyn joutuisuutta ja muuta toiminnallista asianmukaisuutta. Syyttäjän syyteharkinnan asianmukaisuuteen kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa on otettava huomioon syyttäjän itsenäinen harkintavalta, vaikka syyttäjälaitos ei olekaan samalla tavoin riippumaton kuin tuomioistuinlaitos.

Syyttäjien valvonnan ohjaaminen lähtökohtaisesti oikeuskanslerille ei kuitenkaan koske syyttäjien menettelyä esitutkintaan ja pakkokeinoihin liittyvissä asioissa. Niin kuin edellä 1 §:n 2 kohdan yhteydessä on kerrottu, laillisuusvalvojien tehtävä esitutkinnan valvonnassa on pyritty jakamaan siten, että keskeiset esitutkinnan toimittamistapaan kuuluvat ratkaisut ohjautuisivat oikeusasiamiehen valvottaviksi. Ratkaisun perusteiden ja tehtävienjaon yksityiskohtien osalta viitataan mainitussa kohdassa esitettyyn.

**3) terveellisen ympäristön, luonnon monimuotoisuuden, kestävä kehityksen turvaamisen ja ilmastonmuutoksen torjumisen oikeudellisia edellytyksiä ja tulevien sukupolvien huomioon ottamista niissä sekä mahdollisuuksia vaikuttaa näitä edellytyksiä koskevaan päätöksentekoon;**

Edellä jaksossa 4.2.3. on selostettu niitä perusteita, jotka puoltavat laillisuusvalvonnan ulottamista uudella tavalla kattamaan myös perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristövastuun turvaamisen kannalta tärkeiden oikeudellisten velvoitteiden noudattamista. Ympäristöperusoikeuksien merkitys ja painoarvo perusoikeusjärjestelmässä on selvästi kasvamassa sekä kansallisessa että kansainvälisessä oikeudessa. Lisäksi sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin perustuva normisto on lisääntymässä. Euroopan unionilla on velvoittavaa ympäristölainsäädäntöä, joka edellyttää ympäristöön liittyvien näkökohtien huomioon ottamista muussa lainsäädännössä ja julkisen hallinnon toiminnassa. Nämä ovat julkisen vallan ja julkista 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 pyritään kuvaamaan sitä, että laillisuusvalvonta on tarkoitus kohdistaa nimenomaan ympäristön turvaamisen oikeudellisiin edellytyksiin ja erityisesti tulevien sukupolvien huomioon ottamisen näkökulmasta. Selvää on, että tässäkin tapauksessa laillisuusvalvonta ei kohdistu poliittiseen päätöksentekoon kuuluvaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan.

Tarkoitus ei ole keskittää yksittäisten ympäristöoikeuksien toteuttamista ja ympäristöasioita koskevia kanteluita oikeuskanslerille. Sen sijaan tarkoitus on osoittaa oikeuskanslerille erityistehtäväksi valvoa eräiden perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen liittyvien ja varsinkin siihen kiinnittyvän kansainvälisen sopimusnormiston ja Euroopan unionin oikeuden huomioon ottamista. Tämä laillisuusvalvontatehtävä ajankohdastaistuu varsinkin lainsäädännön valmistelussa ja valtioneuvostolle kuuluvassa yhteensovituksessa ja ohjauksessa. Tältä osin on myös tarkoituksenmukaista osoittaa tätä asiaryhmää koskevat kantelut ensisijaisesti oikeuskanslerin käsiteltäviksi.

#### **4) hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämistä ja ylläpidon yleisiä perusteita;**

Edellä jaksossa 4.2.3. on esitetty perusteet sille, että oikeuskanslerille ohjattaisiin myös hallinnon automatisoinnin kehittämisen ja ylläpidon yleisiä perusteita koskevat asiat. Tällaisessa näkökulmaan perustuvassa laillisuusvalvonnassa on odotettavasti yleensä kysymys oma-aloitteisesta laillisuusvalvonnasta, mutta tehtävienjako koskisi myös tähän aihepiiriin kohdistuvia kanteluita.

Laillisuusvalvonnalla pyrittäisiin turvaamaan se, että jo säädösvalmisteluvaiheessa ja järjestelmiä kehitettäessä automaattisten järjestelmien aiheuttamat erityiset ongelmat otettaisiin huomioon ja että myös säännöksiin täytäntöönpanossa seurattaisiin järjestelmän toimivuutta asiakkaan kannalta. Viime kädessä kysymys olisi perustuslain takaaman oikeusturvan toteutumisesta käytännössä myös hallinnon automaattisia järjestelmiä kehitettäessä ja toteutettaessa.

Myös tietoturvasta 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 myös 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 hallin-

non automaattisia järjestelmiä rakennettaessa. Kysymys voi olla esimerkiksi osallistumisoikeuksista tietojärjestelmäpohjaiseen päätöksentekoon, tietoarkkitehtuurin oikeudellisesta asianmukaisuudesta järjestelmässä ja vastuukysymysten asianmukaisesta ratkaisemisesta.

Tehtävienjako ei tältä osin sulkisi pois sitä, ettei oikeusasiamies voisi myös käsitellä hallinnon automatisoinnista johtuvia ongelmia hyvän hallinnon vaatimusten näkökulmasta. Oikeuskanslerille olisi tarkoitus ohjata lähinnä sellaisia hallinnon automatisoinnin yleisiä perusteita koskevia asioita, joissa olisi kysymys järjestelmien kehittämisessä tapahtuneista virheistä tai puutteellisuuksista. Yksittäisen viranomaisen tai virkamiehen hallinnon automatisoinnin käytössä tekemiä virheitä koskeva laillisuusvalvonta kuuluisi edelleen kummallekin laillisuusvalvojalle.

#### **5) korruption vastaisen toiminnan järjestämistä;**

Edellä jaksossa 4.2.3. todetulla tavalla 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.

Tavoitteena olisi rakenteellisen korruption vastaisen työn riittävyteen kohdistuva valvonta jaksossa 4.2.3 kerrotusta näkökulmasta, johon sisältyy myös korruption ennaltaehkäisy- ja torjuntatoimenpiteiden asianmukaisuuden valvonta. Säännös ei siis vaikuttaisi yksittäisiä korruptiotapauksia koskevien kanteluiden tai omien aloitteiden käsitelyyn, joskin laillisuusvalvojen yhteistyön puitteissa olisi tarkoituksenmukaista huolehtia siitä, että myös kanteluiden kautta välittyvä tieto korruption vastaisen toiminnan puutteista saatettaisiin tarvittaessa oikeuskanslerin tietoon.

#### **6) julkisia hankintoja, kilpailua ja valtioneuvoston asioita;**

Julkisia hankintoja, kilpailua ja valtioneuvoston asioita koskevan valvonnan ohjaaminen oikeuskanslerille tarkoittaisi sekä näihin aihepiireihin liittyviin yleisen tason oikeudellisiin ongelmiin kohdistuvaa valvontaa. Tällaisella laillisuusvalvonnalla pyrittäisiin 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. Rajankäynnissä olisi lisäksi otettava huomioon, että julkiset hankinnat tulevat esiin myös oikeusasiamiehen erityistehtäviin kuuluvassa vammaisten oikeuksien

toteutumisen valvonnassa. Ei näytä kuitenkaan tarpeelliselta sulkea näitä julkisia hankintoja 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.

## **7) Ahvenanmaan itsehallintoa.**

Ahvenanmaan itsehallintoa koskeva laillisuusvalvonta on edellä 4.2.2 jaksossa esiteityillä perusteilla ehdotettu keskitettäväksi oikeuskanslerille. Keskittäminen on tarkoitettu koskemaan nimenomaan itsehallintoon liittyviä asioita. Kysymyksessä voisivat olla esimerkiksi valtionhallinnossa havaitut puutteet maakunnan kuulemisessa lainsäädäntöä valmisteltaessa. Muuta julkista hallintoa ja julkisten tehtävien hoitamista Ahvenanmaalla koskevat laillisuusvalvonta-asiat jakaantuisivat vastaavalla tavalla kuin valtakunnassa.

### **3 §**

**Oikeuskansleri siirtää 1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa asian oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse. Oikeuskansleri valvoo 1 §: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.**

**Kanteluasiassa siirrosta on ilmoitettava kantelijalle.**

Tehtävienjakolain toimivuuden ja laillisuusvalvonnan tehokkuuden kannalta on tärkeää, että ylimmät laillisuusvalvojat voivat mahdollisimman joustavasti siirtää asioita toisilleen, jos siirtämistä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena tai muutoin perusteltuna.

Lain 3 §:ään ehdotetaan siksi otettavaksi säännökset laillisuusvalvojan velvollisuudesta siirtää toiselle laillisuusvalvojalle sellaiset asiat, joiden käsittelyvelvollisuudesta hänet on lain 1 §:n perusteella vapautettu. Lisäksi pykälässä säädettäisiin laillisuusvalvojen keskinäiseen harkintaan perustuvasta asioiden siirtämisestä. Sääntely vastaisi asiallisesti voimassa olevan lain 2 ja 3 §:ää. Tehtävienjakolakiin ehdotetut täydennykset oikeuskanslerille kuuluvista erityistehtävistä edellyttävät kuitenkin siirtovelvoitteen laajentamista koskemaan vastaavasti myös oikeusasiamiehen velvollisuutta siirtää asioita oikeuskanslerille.

Pykälän 1 ja 2 momentista ilmenevänä lähtökohtana olisi voimassa olevan sääntelyn tavoin se, että tehtävienjakolain 1 §: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. Tehtävienjakolaista huolimatta laillisuusvalvojat ovat perustuslain nojalla toimivaltaisia käsittelemään myös toisen laillisuusvalvojan erityistehtäviin kuuluvia asioita. Siirtovelvoite ei olisi siten vastaisuudessakaan ehdoton, vaan asioiden siirtäminen jäisi viime kädessä laillisuusvalvojen tapauskohtaiseen harkintaan. Uudistuksen tavoitteena kuitenkin on laillisuusvalvojen 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 1 §: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 säädösvalmisteluasiana 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 voi olla tarpeen esimerkiksi ratkaisukäytännön yhtenäisyyden tai asian selvittämisen kannalta. Ylimpien laillisuusvalvojen toiminnan kannalta on tarkoituksenmukaista, että asioiden siirtäminen voi tapahtua myös muiden kuin laissa erikseen mainittujen tehtävien osalta mahdollisimman joustavasti.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös velvollisuudesta ilmoittaa kante-luasian siirtämisestä kantelijalle. Ehdotus vastaisi voimassaolevan 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.

#### 4 §

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

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. 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 ja laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden kannalta merkityksellisistä ratkaisukäytännön linjauksista. 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 digitaalisten menettelyiden ja automaattisen päätöksenteon kehittämiseen ja tekniikoiden, 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. Tiedonsaannin 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.

## Liite 1. Tilastotietoja valtioneuvoston oikeuskanslerin toiminnasta vuodelta 2018

### Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta

#### Käsitellyt asiat

Valtioneuvoston yleisistunto	1563
Esittely tasavallan presidentille	390

**Ennakkotarkastetut hallituksen esitykset** **58**

**Annetut lausunnot** **93**

### Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta

#### Kantelut

**Vireille tulleet kantelut** **2088**

Kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä

1) valtioneuvosto tai ministeriö	280
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	78
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	192
4) hallintotuomioistuin	62
5) erityistuomioistuin	24
6) syyttäviviranomainen	101
7) poliisiviranomainen	350

8) ulosottoviranomainen	65
9) vankeinhoitoviranomainen	9
10) muu oikeushallintoviranomainen	39
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	7
12) aluehallintoviranomainen tai sisäasiainhallintoviranomainen	82
13) puolustushallintoviranomainen	9
14) veroviranomainen	41
15) muu valtiovarainviranomainen	41
16) opetusviranomainen	68
17) maa- ja metsätalousviranomainen	24
18) liikenne- ja viestintäviranomainen	31
19) elinkeinoviranomainen	25
20) sosiaalihuolto	114
21) sosiaalivakuutus	79
22) työsuojelu tai muu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluva asia	7
23) terveydenhuolto	139
24) työviranomainen	76
25) ympäristöviranomainen	40
26) kunnallisviranomainen	135
27) kirkollisviranomainen	5
28) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	97
29) asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai lupalakimies	125
30) yksityisoikeudellinen asia	53
31) muu asia	125

Yhteensä (yksi kantelu voi koskea useaa viranomaista tai asiaryhmää) 2523

**Seuraamuksiin johtaneet kantelut, suurimmat kohderyhmät**

Valtioneuvosto tai ministeriö	20 (kpl)
Sosiaalihuolto	17
Työviranomainen	14
Poliisi	12
Tuomioistuin	10
Kunnallisviranomainen	9
Aluehallinto- tai sisäasiainhallintoviranomainen	7
Terveystieteiden tutkimuskeskus	6
Muut	34

**Ratkaistut kantelut** 1963

**Selvittämistoimia edellyttäneet kanteluasiat / aiheutuneet toimenpiteet**

1) syyte	-
2) huomautus	3
3) käsitys tai ohje	107
4) esitys	1
5) muu kannanotto	3
6) muu toimenpide	5
7) korjaus käsittelyn aikana	10
Virheellistä menettelyä ei todettu	839
<b>Yhteensä</b>	<b>968</b>

## **Rangaistustuomioiden tarkastaminen ja tuomarien virkarikosasiat**

### **Rangaistustuomioiden tarkastaminen**

Tarkastettavaksi saapuneet tuomiot	5254
Tarkastetut tuomiot	5511
Tarkastuksen perusteella vireille pannut asiat	80

### **Ratkaistut / Aiheutuneet toimenpiteet**

1) syyte	1
2) huomautus	6
3) käsitys tai ohje	14
Ei aihetta toimenpiteeseen	8
Yhteensä	28

### **Tuomarien virkarikosasiat**

#### Ilmoitukset oikeuskanslerille

1) hovioikeus	3
2) poliisi	27
Yhteensä	30

### **Ratkaistut / Aiheutuneet toimenpiteet**

1) syyte	1
2) huomautus	3
3) käsitys tai ohje	1
Ei aihetta toimenpiteeseen	36
Yhteensä	41

## Omat aloitteet ja tarkastukset

<b>Vireille tulleet omat aloitteet</b>	<b>26</b>
<b>Ratkaistut omat aloitteet / Aiheutuneet toimenpiteet</b>	
1) esitys	2
2) käsitys tai ohje	6
Ei aihetta toimenpiteeseen	4
Yhteensä	12
<b>Tarkastus- ja valvontakäynnit</b>	<b>29</b>

## Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta

### Vireille tulleet

1) valvonta- ja palkkioriiita-asiat	595
2) asianajajien muu valvonta (mm. oikeudenkäyntiavustajalautakunnan päätökset, Helsingin hovioikeuden lausumapyynnöt ja syyttäjien ilmoitukset)	151
Yhteensä	746

### Ratkaistut / Aiheutuneet toimenpiteet

1) kirjallinen lausunto	34
2) muu toimenpide	3
3) siirto valvontalautakuntaan	4
4) oli vireillä	1
Ei aihetta toimenpiteeseen	697
Yhteensä	739

## Laillisuusvalvonta-asioista aiheutuneet toimenpiteet

	Syyte	Huomautus	Käsitys	Esitys	Muu kannanotto	Muu toimenpide	Kirjallinen lausuma	Korjaus käsittelyn aikana	Yht.	Ratkaistujen kokonaismäärä	%-osuus
Aluehallinto- ja sisäasiainhallinto-viranomainen			7						7	66	10,6
Asianajaja, julk. oikeusavustaja ja lupalakimies			1			3	34		38	262	15
Elinkeino-viranomainen		1							1	66	1,5
Hallintotuomioistuim			5						5	53	9,4
Kunnallis-viranomainen			9						9	104	8,7
Liikenne- ja viestintä-viranomainen			2						2	26	7,7
Maa- ja metsätalous-viranomainen			2						2	20	10
Muu oikeushallinto-viranomainen			1						1	42	2,4
Muu valtiovarain-viranomainen			3						3	40	7,5
Muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava			2						2	99	2,0
Opetusviranomainen			2	1					3	57	5,3
Poliisiviranomainen		1	11					1	13	339	3,8
Sosiaalihuolto			16					2	18	116	15,5
Sosiaalivakuutus			2	1		1			4	79	5,1
Syyttäjä-viranomainen		1	3					1	5	101	5,0
Terveydenhuolto			5	1				1	7	128	5,5
Työviranomainen			11		2	1			14	63	22,2
Ulosotto-viranomainen			1						1	63	1,6
Valtioneuvosto ja ministeriöt			20	1	1	3		1	26	256	10,2
Veroviranomainen			2						2	43	4,7
Yleinen tuomioistuim rikosasia	2	7	15						24	114	21,1
Yleinen tuomioistuim muu asia		2	3					1	6	215	2,8
Ympäristö-viranomainen			6					3	9	44	20,5
<b>Yhteensä</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>129</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>34</b>	<b>10</b>	<b>202</b>	<b>2396*</b>	<b>8,4</b>

## Liite 2. Tilastotietoja eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnasta vuodelta 2018

### VUONNA 2018 KÄSITELTÄVÄNÄ OLLEET ASIAT

<b><i>Käsiteltävänä olleet laillisuusvalvonta-asiat</i></b>		<b>7 252</b>
Vuonna 2018 vireille tulleet asiat		5 818
- kantelut oikeusasiamiehelle	5 561	
- oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	33	
- omat aloitteet	79	
- lausunto- ja kuulemispyynnöt	145	
Edellisiltä vuosilta siirtyneet asiat		1 434
<b><i>Ratkaistut asiat</i></b>		<b>5 629</b>
Kantelut		5 410
Omat aloitteet		82
Lausunto- ja kuulemispyynnöt		137
<b><i>Seuraavaan vuoteen siirtyneet asiat</i></b>		<b>1 623</b>
<b><i>Muut käsitellyt asiat</i></b>		<b>826</b>
Tarkastukset		120
Kanslian hallintoasiat		659
Kansainväliset asiat		47



**RATKAISTUT ASIAT HALLINNONALOITTAIN VUONNA 2018**

<b><i>Kanteluasiat</i></b>	<b>5 410</b>
Sosiaalihuolto	1 009
Poliisi	623
Terveys	581
Rikosseuraamusala	431
Sosiaalivakuutus	419
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	273
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	199
Kunnallishallinto	188
Lainkäyttö	175
Ylimmät valtionelimet	157
Ulosotto	149
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	137
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	133
Ympäristöministeriön hallinnonala	126
Verotus	106
Edunvalvonta	82
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	73
Oikeusministeriön hallinnonala	61
Syyttäjät	50
Valtiovarainministeriön hallinnonala	41
Puolustusministeriön hallinnonala	28
Sisäministeriön hallinnonala	17
Tulli	14
Ulkoministeriön hallinnonala	12
Muut hallinnonalat	327
<b><i>Omat aloitteet</i></b>	<b>82</b>
Sosiaalihuolto	38
Terveys	8
Sisäministeriön hallinnonala	7
Puolustusministeriön hallinnonala	5
Kunnallishallinto	4
Poliisi	3
Rikosseuraamusala	3
Tulli	3
Ulosotto	3
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	2
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	1
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	1

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	1
Lainkäyttö	1
Oikeusministeriön hallinnonala	1
Verotus	1

***Ratkaistut asiat yhteensä*** **5 492**

Jokainen kantelu ja oma aloite tilastoidaan vain yhteen pääasialliseen asiaryhmään, vaikka se koskisi useaa viranomaista tai asiaryhmää.

## TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA VUONNA 2018

***Kantelut*** **5 410**

*Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut* 759

- syyte		–
- esitutkinnan tarpeen arviointi		6
- huomautus		41
- käsitys		578
- moittiva	368	
- ohjaava	210	
- esitys		38
- virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	7	
- säännösten tai määräysten kehittämiseksi	20	
- loukkausten hyvittämiseksi	8	
- sovitteluksi	3	
- käsittelyaikana tapahtunut korjaus		20
- muu toimenpide		76

*Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska* 2 617

- virheellistä menettelyä ei todettu		213
- ei aihetta		2 404
- epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	1 327	
- oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	1 077	

<i>Kantelua ei tutkittu, koska</i>		2 034
- ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan		210
- oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä		723
- ei yksilöity		369
- siirto oikeuskanslerille		16
- siirto valtakunnansyyttäjälle		4
- siirto aluehallintovirastolle		58
- siirto muulle viranomaiselle		103
- tapahtumasta oli kulunut yli 2 vuotta		98
- raukesi muulla perusteella		21
- ei vastausta		69
- vastaus ilman toimenpiteitä		363
<b><i>Omat aloitteet</i></b>		<b>82</b>
<i>Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut</i>		45
- syyte		–
- esitutinnan tarpeen arviointi		–
- huomautus		5
- käsitys		35
- moittiva	7	
- ohjaava	28	
- esitys		2
- virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	–	
- säännösten tai määräysten kehittämiseksi	2	
- loukkausten hyvittämiseksi	–	
- sovitteluksi	–	
- muu toimenpide		3
<i>Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska</i>		30
- virheellistä menettelyä ei todettu		3
- ei aihetta		27
- epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	3	
- oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	24	

<i>Omaa aloitetta ei tutkittu, koska</i>	7
- vireillä	–
- siirto muulle viranomaiselle	–
- raukesi muulla perusteella	6
- ei vastausta	1

## SAAPUNEET KANTELUT HALLINNONALOITTAIN VUONNA 2018

Sosiaalihuolto	1 101
Poliisi	634
Terveys	609
Sosiaalivakuutus	452
Rikosseuraamusala	387
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	272
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	235
Lainkäyttö	199
Kunnallishallinto	168
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	162
Ylimmät valtionelimet	156
Ulosotto	151
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	142
Ympäristöministeriön hallinnonala	117
Verotus	107
Edunvalvonta	79
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	70
Oikeusministeriön hallinnonala	66
Syyttäjät	47
Valtiovarainministeriön hallinnonala	39
Puolustusministeriön hallinnonala	32
Sisäministeriön hallinnonala	14
Tulli	10
Ulkoministeriön hallinnonala	10
Yksityiset valvottavat	–
Muut hallinnonalat	335

Jokainen kantelu tilastoidaan vain yhteen pääasialliseen asiaryhmään, vaikka se koskisi useaa viranomaista tai asiaryhmää.

## Toimenpiteet viranomaisittain 2018

TOIMENPITEET VIRANOMAISITTAIN	Toimenpide								Ratkaisujen kokonaisuus*	% -osuus*
	Syyte	Esitutkinnan tarpeen arviointi	Huomautus	Käsitys	Esitys	Korjaus	Muu toimenpide	Yhteensä		
Sosiaalihuolto			16	149	1	11	16	193	1046	18,4
Rikosseuraamusala			4	118	10		15	147	434	33,9
Poliisi		5	3	64	2	1	5	80	626	12,8
Terveys			6	47	8	2	9	72	589	12,2
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala			1	67	1			69	274	25,2
Sosiaalivakuutus			1	37	1	1	2	42	419	10,0
Kunnallishallinto			5	26	2		5	38	192	19,8
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala			1	15	5	2	13	36	200	18,0
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat		1	6	10			2	19	134	14,2
Ympäristöministeriön hallinnonala			1	13		1		15	126	11,6
Verotus			1	9	1	1	2	14	107	13,1
Ulosotto				8	3		3	14	152	9,2
Lainkäyttö				7	2		2	11	176	6,2
Ylimmät valtioelimet				9	1			10	157	6,4
Valtiovarainministeriön hallinnonala			1	8				9	41	21,9
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala				2	3	1	3	9	139	6,5
Edunvalvonta				7				7	82	8,5
Syyttäjät				3			1	4	50	8,0
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala				3				3	73	4,1
Ulkoministeriön hallinnonala				3				3	62	4,8
Tulli				3				3	12	25,0
Oikeusministeriön hallinnonala				2			1	3	17	17,6
Puolustusministeriön hallinnonala				2				2	33	6,1
Sisäministeriön hallinnonala				1				1	24	4,2
Yhteensä	-	6	46	613	40	20	79	804	5 492	14,6





Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)

ISSN 2490-1172 (PDF)  
ISBN 978-952-259-762-5 (PDF)