



Oikeusministeriö

Lausuntopyyntö VN/5035/2018

## **Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien jakoa koskeva työryhmän mietintö**

### **Selvityksen tavoite**

Oikeusministeriö on pyytänyt sisäministeriöltä lausunto ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien jakoa koskevan työryhmän mietinnöstä. Selvityksen tavoitteena on lisätä aiheperusteen ja näkökulmaperusteen mukaista työnjakoa viranomaisperusteisen työnjaon lisäksi. Toiminnan luonne ja valvonnan näkökulma otettaisiin paremmin huomioon. Oikeudelliselta perustalta samankaltaiset asiat keskitettäisiin toiselle laillisuusvalvojalle. Huomioon otettaisiin myös puoltaako valtiosääntöoikeudellinen näkökulma valvonnan keskittämistä jommallekummalle laillisuusvalvojalle. Laissa säädettäisiin ylimpien laillisuusvalvojen yhteistyöstä, mutta jätettäisiin yhteistyön toteutustavat näiden keskinäisen sopimisen ja käytännön varaan. Samalla kehitettäisiin kanteluiden siirtämiseen liittyvää käytäntöä, kuten oikeutta työmäärän tasaamiseksi siirtää kantelu toiselle käsiteltäväksi.

Tehtävienjako ehdotetaan uudistettavaksi laajentamalla sekä nykyistä viranomaisiin pohjautuvaa, että asiaperusteista tehtävienjakoa. Lisäksi otettaisiin käyttöön kokonaan uusia valvonnan näkökulmaan pohjautuvia jakoperusteita. Tehtävienjakolokia muutettaisiin siten, että siinä olisi säännökset sekä niistä tehtävistä, joista valtioneuvoston oikeuskansleri on vapautettu, että niistä tehtävistä, joista eduskunnan oikeusasiamies on vapautettu. Kummallekin laillisuusvalvojalle voisi kannella entiseen tapaan. Laillisuusvalvojat huolehtisivat itse työnjaostaan.

Tehtävienjaon ei ehdoteta kattavan kaikkia tehtäviä, vaan kummallekin laillisuusvalvojalle jäisi laaja yhteinen alue, joka kantelujen osalta jäisi kattamaan noin kolmasosan kanteluiden määrästä.

Kummallakin ylimmällä laillisuusvalvojalla säilyisi periaatteellinen oikeus käsitellä kaikkia kanteluita; näin tehtävienjako ei kaventaisi kummankaan yleistä oikeudellista osaamista. Tehtävienjakolaissa olisi säännökset tehtävistä, joista oikeuskansleri ja oikeusasiamies ovat vapautetut.

Lausunto

SM1923417

19.09.2019

00.02.04

SMDno-2019-1212

Sisäministeriö pitää työryhmän ehdotuksia ylimpien laillisuusvalvojen tehtävienjakolain muuttamisesta yleisesti kannatettavina. Sisäasiainhallintoon ja erityisesti poliisiviranomaisiin kohdistuu huomattavan suuri osuus kummankin ylimmän laillisuusvalvojan valvonnassa. Pyydettyä lausuntoon sisäministeriö toteaa seuraavaa.

Mietinnössä esitetyt arviot laillisuusvalvonnan tulevaisuuden näkymistä ja valvonnan näkökulmaan pohjautuvat uudet perusteet tehtävienjaolle ovat kiinnostavia ja niillä on yleisempääkin merkitystä hyvän hallinnon kannalta. Mietinnössä käsitellyt laillisuusvalvonnan osaamisvaatimukset ovat viesti ja haaste myös valvonnan kohteena oleville viranomaisille.

### **Turvapaikanhakijoiden oikeudet**

Oikeusasiamies on tosiasiallisesti erikoistunut haavoittuvassa asemassa olevien henkilöryhmien oikeuksien valvontaan. Selvityksessä katsotaan, että turvapaikanhakijoiden oikeuksien turvaamisessa on vastaavia oikeudellisia ja toiminnallisia haasteita kuin esimerkiksi yksilön oikeuksien toteutumisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä sosiaalivakuutuksessa. Edellä mainittuihin asioihin kohdistuneet kantelut ovat kuuluneet kauan oikeusasiamiehen suurimpiin asiaryhmiin. Toiminnan valvonta on vaativaa ja edellyttää erikoistumista. Usein niillä, joilla on asiantuntemusta edellä mainittuihin aloihin liittyvistä oikeudellisista ja muista kysymyksistä, on tavallista enemmän kokemusta myös haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksia koskevista ongelmista tai ainakin kyky omaksu niihin liittyviä kysymyksiä muita nopeammin. YK:n yleissopimukseen perustuvat erityistehtävät, kuten vapautensa menettäneiden oikeuksien valvonta, on myös ohjannut oikeusasiamiehen toimintaa enenevässä määrin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumisen valvontaan. Mietinnössä esitetään turvapaikanhakijoiden oikeuksien turvaamiseen liittyvien kysymysten keskittämistä oikeusasiamiehelle.

Sisäministeriö kannattaa myös turvapaikanhakijoiden oikeuksien valvonnan keskittämistä eduskunnan oikeusasiamiehelle.

### **Rajavartiolaitosta ja sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat**

Ehdotuksen 1 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella muun muassa puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta ja sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat keskitettäisiin eduskunnan oikeusasiamiehelle. Saman pykälän 2 kohdan perusteella eduskunnan oikeusasiamiehelle keskitettäisiin myös poliisitutkintaa ja poliisi- tai tulliviranomaiselle säädettyä toimivaltuutta sekä rikosprosessuaalisia pakkokeinoja ja esitutkintaa koskevat asiat, ei kuitenkaan esitutkinnan toimittamista jättämistä, keskeyttämistä ja rajoittamista.

Ehdotuksen 1 §:n 1 momentin 1 kohdan perustelujen mukaan kyseinen kohta vastaisi asiallisesti sitä, miten tehtävien jako on määräytynyt nykyisen lain 1 §:n 1 kohdan nojalla. Sisäministeriö pitää perusteltuna, että ehdotetun 2 kohdan mukaiset asiat tulevat samalle laillisuusvalvojalle käsiteltäväksi sen vuoksi, että silloin yksi taho käsittelee kaikki viranomaisten samankaltaiset asiat. Lakiehdotuksen jatkokäsittelyssä tämän voisi huomioida myös 2 kohdan perusteluissa ottaen huomioon, että Rajavartiolaitoksella on vastaavia

Lausunto

SM1923417

19.09.2019

00.02.04

SMDno-2019-1212

rajavartiolakiin (578/2005) ja rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin (208/2018) perustuvia tehtäviä ja toimivaltuuksia kuin poliisi- ja tulliviranomaisilla.

Lisäksi teknisenä huomiona todetaan, että Rajavartiolaitos kirjoitetaan isolla alkukirjaimella. Rajavartio-osastolla ei ole oman toimialansa osalta muuta lausuttavaa lausunnolla olevasta työryhmän mietinnöstä.

## **Poliisitoimi**

### **1) Vapautensa menettäneet**

Voimassa olevan tehtävienjakolain johdosta oikeusasiamiehen tehtävässä on painottunut vapautensa menettäneiden henkilöiden oikeuksien valvonta. Tätä erikoistumista ovat lisänneet kansainvälisiin sopimuksiin perustuvat oikeusasiamiehen uudet erityistehtävät (esim. OPCAT), jotka eivät kuitenkaan sisälly tehtävienjakolakiin.

Nykyisin 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. 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.

### **2) Salainen tiedonhankinta ja salaiset pakkokeinot**

Eduskunnan oikeusasiamiehen erityistehtävänä on valvoa salaista tiedonhankintaa. Pakkokeinolaissa (806/2011) ja poliisilaissa (872/2011), sisäministeriölle on asetettu velvollisuus antaa oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus salaisista tiedonhankinta- ja pakkokeinoista. Ministeriön velvollisuus vastaavan kertomukseen antamiseen asianomaiselle 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. Tehtävienjakolaista eivät kuitenkaan ilmene salaiseen tiedonhankintaan kohdistuvat oikeusasiamiehelle muussa lainsäädännössä säädetty valvontatehtävät.

Salaisesta tiedonhankinnasta tulee varsin harvoin kanteluita, koska toiminta tapahtuu sen kohteilta salassa. Salaiseen tiedonhankintaan kohdistetaan tarkastustoimintaa ja omia aloitteita.

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.

Lausunto

SM1923417

19.09.2019

00.02.04

SMDno-2019-1212

Sisäministeriön poliisiosastolla valmistellaan vuosittain raportti salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä eduskunnan oikeusasiamiehelle.

### **3) Todistajansuojeluohjelman mukainen kertomus**

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.

Sisäministeriön poliisiosastolla valmistellaan vuosittain edellä mainittu kertomus eduskunnan oikeusasiamiehelle.

### **4) Poliisi**

Poliisiasiat ovat merkittävä asiaryhmä kummallakin laillisuusvalvojalla, minkä vuoksi sitä ei osoitettu vain toiselle laillisuusvalvojalle. Poliisiasioilla on poliisin tehtävien moninaisuuden vuoksi yhtymäkohtia moniin muihin laillisuusvalvonta-asioihin. Työryhmän näkemyksen mukaan poliisi on ylipäätään niin keskeinen laillisuusvalvonnan kohde, että sen valvonnan keskittäminen toiselle laillisuusvalvojalle saattaisi kaventaa poliisin kohdistuvan valvonnan näkökulmaa ja myös heikentää poliisiasioista luopuvan laillisuusvalvojan toiminnan pohjaa.

Sisäministeriön poliisiosaston tehtävien kannalta on tärkeää, että työryhmän muistiossa esitetty yhteistyö yhtenäisen käytännön turvaamiseksi toteutuu ylimpien laillisuusvalvojen toiminnassa. Yhtenäinen ja johdonmukainen linja on erittäin tärkeä pyrkimys, koska laillisuusvalvojen ratkaisulla on keskeinen merkitys käytännön ohjaajana. Työryhmän esittämä käytäntö samankaltaisten asioiden siirtämisestä toiselle laillisuusvalvojalle, jos se on vastikään antanut ratkaisut johonkin periaatteellisesti tärkeään laintulkintakysymykseen, on perusteltu ratkaisu. Myös lakiin esitetyt nykyistä kattavammat säännökset ylimpien laillisuusvalvojen yhteistyöstä ovat perusteltuja.

### **5) Esitutkinta ja poliisitutkinta**

Työryhmän mukaan poliisia koskevissa asioissa oman asiaryhmänsä muodostaa esitutkintaan liittyvä laillisuusvalvonta, joka vaatii erityistä asiantuntemusta. Huomattava osa poliisiin kohdistuvasta ylimpien laillisuusvalvojen valvonnasta koskeekin poliisin toimintaa esitutkinnassa, joka on oma oikeudellinen kokonaisuus erityisine tulkintakysymyksineen.

Työryhmä esittää eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaa laajennettavan esitutkinnan ja poliisitutkinnan osalta. Molempien ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaan jää esitutkinnan toimittamatta jättämistä, keskeyttämistä ja rajoittamista koskevat esitutkinta-asiat. Työryhmän mukaan on tärkeää, ettei toista laillisuusvalvojaa suljeta pois kaikkien esitutkintaa koskevien asioiden käsittelemisestä, koska esitutkintalain nojalla tehdään myös sellaisia ratkaisuja, joilla voi olla siviilioikeudellinen tai muu kytkentä muihin kanteluihin tai laillisuusvalvonta-asioihin. Tehtävienjako ei näin koskisi esimerkiksi viranomaisten passiivisuutta tilanteissa, joissa esitutkintaa ei käynnistetä eikä asia etene oikeudenkäyntiin.

Työryhmän mukaan esitutkinnassa tehtävät viranomaisen toimenpiteet kohdistuvat usein sellaisiin tulkinnanvaraisiin oikeuskysymyksiin, joiden

Lausunto

SM1923417

19.09.2019

00.02.04

SMDno-2019-1212

ratkaisemisessa yhdenmukainen, johdonmukaisesti noudatettu ratkaisukäytäntö on erityisen tärkeää.

Koska esitutkinnassa joudutaan tekemään pakkokeinojen käyttöön liittyvien ratkaisujen lisäksi myös muita vastaavan kaltaisia oikeudellisia ratkaisuja, on työryhmän mukaan käytännön tarve saada esitutkintaa yleisesti ohjaavia ratkaisuja 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.

Työryhmä toteaa, että esimerkiksi poliisi- ja tulliviranomaisten toimivaltuuksien käytön ohjaaminen on laillisuusvalvonnan kannalta keskeistä. Työryhmän mukaan on tärkeää, että laillisuusvalvonnassa tehdyt tulkinnat ovat mahdollisimman yhtenäisiä ja että ne voidaan perustaa erityiseen perehtyneisyyteen.

Sisäministeriö toteaa, että esitutkintaa ja pakkokeinoja säätelevät lait kuuluvat oikeusministeriön hallinnonalalle. Sisäministeriön poliisiosasto käsittelee kansalaispalautetta ja kanteluita, jotka liittyvät esitutkintaan määrällisesti suurena asiarymänä.

#### **6) Säädosvalmisteluun ja valtioneuvoston esittelymenettelyyn liittyvät tehtävät (OKA)**

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

Kaikki valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä käsiteltävät asiakirjat tarkastetaan etukäteen oikeuskanslerinvirastossa (listatarkastus). Työryhmä ei näe tarvetta esittää muutettavaksi perustuslain tasolla säädetyn oikeuskanslerin tehtävän jakoa.

Lausunto

SM1923417

19.09.2019

00.02.04

SMDno-2019-1212

**Poliisitoimea koskevat muutokset**

Sisäministeriön näkemyksen mukaan esitetyt muutokset ovat tarkoituksenmukaisia. Selvästi perusteettomien ja monisisältöisten kanteluiden turhaa siirtelyä vähentävät muutokset vaikuttavat myös perustelluilta, mutta myös käyttökelpoisilta sisäministeriön sisäistä laillisuusvalvontaa kehitettäessä.

Kansliapäällikkö

Ilkka Salmi

Erityisasiantuntija

Hanne Huvila

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.  
Sisäministeriö 19.09.2019 klo 09:54. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Tiedoksi

Sisäministeri Ohisalo  
Valtiosihteeri Parviainen  
Ministerin erityisavustajat