

Asia: VN/5035/2018

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Aluehallintovirastojen valtakunnallinen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue (HAKE), joka toimii Etelä-Suomen aluehallintoviraston yhteydessä, on koonnut aluehallintovirastojen ja HAKEn yhteisen lausunnon. Lausuntopyyntö on osoitettu Etelä-Suomen, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastoille, mutta pyynnössä todetaan, että myös muut kuin jakelulistalla olevat tahot voivat antaa lausunnon.

Aluehallintovirastot (6 kpl) ovat valtion aluehallinnon monialaisia lupa-, ohjaus- ja valvontavirastoja, jotka edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön täytäntöönpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan ylimpien laillisuusvalvojien tehtävienjakoa koskevan sääntelyn uudistaminen on nykytilan valossa kannatettavaa ja tarkoituksenmukaista. Ehdotettu laki ei kaventaisi kummankaan ylimmän laillisuusvalvojan toimivaltaa, vaan kyse olisi ensisijaisuuteen perustuvasta tehtävänjaosta. Esitysluonnoksen mukaan tavoitteena on täsmentää tehtävienjakoa koskeva sääntely vastaamaan laillisuusvalvojien perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä säädettyjä erityistehtäviä sekä kansainvälisistä sopimuksista johtuvia ja tosiasiallisia erikoistumisaloja.

Aluehallintovirastot katsovat, että esitysluonnos on hyvin perusteltu.

Esitysluonnoksen perusteella oikeuskanslerille ehdotetaan keskitettäväksi muun ohella ympäristöperusoikeuden toteutumisen valvonta, hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämisen ja ylläpidon yleisiä perusteita koskeva valvonta, korruption vastaisen toiminnan järjestämisen valvonta ja julkisia hankintoja, kilpailua ja valtiontukea koskeva valvonta. Eduskunnan oikeusasiamiehelle keskitettäväksi ehdotettuja tehtäviä ovat muun muassa vammaisten henkilöiden

oikeuksista tehdyssä yleissopimuksessa tarkoitetun kansallisen riippumattoman valvontarakenteen tehtävät, henkilöiden itsemääräämisoikeuden rajoittamisen valvonta, sosiaalihuollon sekä terveydenhuollon toteuttamisen valvontatehtävät, lasten ja vammaisten henkilöiden sekä vanhusten oikeuksien valvonta, yleisen edunvalvonnan valvonta ja romanien ja muiden erityisryhmien oikeuksien valvonta.

Edellä mainituilla valvontatehtävillä on yhdyspintaa aluehallintovirastojen toimialaan, toimintaan ja tehtäviin. Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4 §:n mukaan aluehallintovirastot hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä seuraavilla toimialoilla: 1) sosiaali- ja terveydenhuolto; 2) ympäristöterveydenhuolto; 3) koulutus-, lasten päivähoito-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi; (13.12.2013/932); 4) oikeusturvan edistäminen ja toteuttaminen; 5) ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa- ja muut hakemusasiat; 6) pelastustoimi; 7) työsuojelun valvonta ja kehittäminen, työssä käytettävien tuotteiden tuotevalvonta sekä työsuojelulainsäädännön noudattamisen valvonta työsuojeluviranomaisena ja 8) kuluttaja- ja kilpailuhallinto. Aluehallintovirastoilla voi olla lisäksi muita erikseen säädettyjä tehtäviä. Lain 5 §:n mukaan aluehallintoviraston työsuojelun tehtäviä hoitava vastuualue on riippumaton valvontatehtävää hoitaessaan. Aluehallintoviraston ympäristölupa-asioita hoitava vastuualue on lupa- ja muita hakemusasioita hoitaessaan sekä viraston kilpailuasioita hoitava vastuualue kilpailuasioita hoitaessaan riippumaton.

Eri aluehallintovirastoilla on lisäksi valtakunnallisia erikoistumistehtäviä, joista säädetään valtioneuvoston asetuksessa aluehallintovirastoista (906/2009). Aluehallintovirasto hoitaa kyseisiä tehtäviä oman toimialueensa lisäksi koko maan alueella. Näitä ovat muun ohella Etelä-Suomen aluehallintoviraston hoitamat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa tarkoitetut rekisteröinti- ja valvontatehtävät sekä Pohjois-Suomen aluehallintoviraston hoitamat vankiterveydenhuollon yksiköstä annetussa laissa ja terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa annetussa laissa tarkoitetut tehtävät.

Aluehallintovirastot toteavat, että aluehallintovirastoilla ja ylimmillä yleisillä laillisuusvalvojilla on tietyissä tehtävissään rinnakkaista toimivaltaa. Aluehallintovirastot käsittelevät hallintokanteluita ja tekevät valvontatoimia ja tarkastuksia omien toimivaltasäännöstensä perusteella. Aluehallintovirastojen toimivalta perustuu tällöin esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädäntöön tai kuntalain 10 §:n 2 momentin yleissäännökseen. Ylimmät laillisuusvalvojat voivat niitä koskevan voimassa olevan sääntelyn puitteissa siirtää kantelun myös muun toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi, jos se on perusteltua asian laadun vuoksi. Aluehallintovirastot katsovat, että ehdotus esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon kantelujen keskittämisestä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialle olisi omiaan yhdenmukaistamaan mahdollisia siirtokäytäntöjä ylimmiltä laillisuusvalvojilta aluehallintovirastoille, vaikka kyse on aina lähtökohtaisesti tapauskohtaisesta harkinnasta.

Lain uudistuksen tavoitteena on nykyistä huomattavasti laajempi tehtävienjako ottamalla huomioon kummankin ylimmän laillisuusvalvojan jo hankkima erityisasiantuntemus ja -osaaminen. Esitysluonnoksessa todetaan, että ylimpien laillisuusvalvojen painotukset ja näkökulma perus- ja

ihmisoikeuksien laillisuusvalvonnassa on muodostunut jossain määrin erilaiseksi. Oikeuskanslerin valvonnassa painottuvat rakenteelliset näkökulmat, kuten lainsäädännön soveltamisen yleisen johdonmukaisuuden sekä osallistumisoikeuksien ja vaikuttamismahdollisuuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisen edellytysten valvonta. Oikeuskanslerin tehtävissä korostuu myös ennakkollinen säädösvalvonta. Eduskunnan oikeusasiamiehen valvonta kohdentuu yksilön oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen edistämiseen ja myös valvovien viranomaisten toimintaan ja ohjaukseen. Oikeusasiamiehen kansliaan on kehittynyt laajaa osaamista muun ohella suljettuihin laitoksiin kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta.

Aluehallintovirastojen tehtävien kokonaisuuden kannalta esitysluonnos toteutuessaan merkitsee lähtökohtaisesti sitä, että tiettyjen tehtävien osalta ylin yleinen laillisuusvalvoja olisi ensisijaisesti eduskunnan oikeusasiamies ja tiettyjen tehtävien osalta valtioneuvoston oikeuskansleri. Aluehallintovirastot katsovat, että tämä jaottelu selkeyttäisi ylimpien laillisuusvalvontaviranomaisten ratkaisukäytäntöjen seuraamista. Tehtävien jako olisi myös omiaan yhdenmukaistamaan ja johdonmukaistamaan ratkaisukäytäntöjä kunkin tehtäväkokonaisuuden sisällä.

Ehdotettu tehtävienjako olisi tarkoitus toteuttaa laajentamalla sekä nykyistä viranomaisiin pohjautuvaa että asiaperusteista tehtävienjakoa. Ehdotuksessa on huomioitu myös yhteiskunnan kehityksestä, digitalisaatiosta sekä kansainvälisistä ilmiöistä johtuvat tarpeet tiettyihin näkökulmiin ja sektoreihin painottuvaan laillisuusvalvontaan.

Aluehallintovirastot kannattavat esitysluonnoksen ehdotusta, jonka mukaan tehtävienjakoon tarvitaan myös kokonaan uudenlainen valvonnan näkökulmaan perustuva jakoperuste. Tämä tulisi kyseeseen esimerkiksi ympäristöoikeuksien tasapainoiseen toteuttamiseen ja julkisen hallinnon automatisoinnin kehittämisen oikeudelliseen arviointiin liittyvän valvonnan ja systemaattisen rakenteellisen korruption vastaisen valvonnan kehittämiseksi. Näkökulmana olisi tällöin yhteiskuntakehityksen synnyttämien laajojen asiakokonaisuuksien valvonta ja painotus olisi ennakoivassa laillisuusvalvonnassa. Aluehallintovirastot pitävät hyvänä sitä, että valvonnan keskittäminen mahdollistaisi erikoistumisen myös näihin uudenlaisiin haasteellisiin valvontakokonaisuuksiin.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi nykyistä täsmällisemmät säännökset asioiden keskinäisestä siirtämisestä ylimpien laillisuusvalvojen kesken ja ylimpien laillisuusvalvojen välisestä tietojen vaihdosta. Yhtenä esitysehdotuksen tavoitteena on tehostaa ylimpien laillisuusvalvojen resurssien käyttöä vähentämällä päällekkäistä työtä.

Aluehallintovirastot katsovat, että valvontatehtävien laajempi keskittämistä koskeva sääntely selkeyttäisi kansalaisten asiointia ylimpien laillisuusvalvojen suuntaan. Kantelijoilla saattaa olla nykytilanteessa epätietoisuutta, kummalle ylimmälle laillisuusvalvojalle he ensisijaisesti osoittaisivat kantelunsa.

Tehtävänjako selkeyttäisi myös mahdollisia asian siirtoja aluehallintovirastoista tapauksissa, joissa aluehallintovirastot eivät itse ole toimivaltaisia niihin vireille tulleissa kanteluasioissa. Aluehallintovirastot näkevät, että ehdotettu tehtävienjako olisi yleisesti ottaen omiaan helpottamaan asiakasneuvontaa ja vähentämään päällekkäistä työtä myös aluehallintovirastojen piirissä.

Aluehallintovirastot näkevät, että esitysluonnoksen mukaisen tehtävänjaon saattaminen yleiseen tietoisuuteen edellyttää aluksi vahvaa tiedottamista eri kanavia käyttäen, jos uusi laki astuu voimaan.

Henrika Räsänen

Hallintojohtaja

Anne Bäckman

Yleishallintolakimies

Bäckman Anne

Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue