

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2002 vp

Hallituksen esitys laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä marraskuuta 2001 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä (HE 202/2001 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Eero J. Aarnio, oikeusministeriö
- eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen, eduskunnan kanslia
- apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio
- valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula
- professori Mikael Hidén
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eduskunnan oikeusasiamiehestä. Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntöön nykyisin sisältyvä sääntely ehdotetaan pääosin nostettavaksi lain tasolle. Esitys sisältää uuden säännöksen oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen velvollisuudesta antaa selvitys sellaisista sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä arvioi-

taessa heidän toimintaansa oikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehenä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotus on sopusoinnussa perustuslain säännösten kanssa ja voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen päätarkoituksena on nostaa nykyisin eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntöön sisältyvää sääntelyä lain tasolle. Tämän syynä on ennen muuta perustuslain 80 §:n 1 momentti, jonka mukaan säännökset yksilön

oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on annettava lailla. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota tarpeeseen ryhtyä valmistelemaan eduskunnan oikeusasiamiestä koskevaa lakia käsitellessään ehdotusta nykyisin voimassa olevaksi eduskunnan oikeusasiamiehen johtosään-

nöksi (PeVM 7/2000 vp, s. 2/II). Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

3 §. Kantelun tutkiminen. Lakiehdotuksesta puuttuu vastaavanlainen säännös asian selvittämiseksi hankittavasta selvityksestä kuin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 5 §:n 1 momentissa on. Valiokunta pitää tällaisen säännöksen lisäämistä aiheellisena kantelun tutkimissäännösten yhteyteen, minkä vuoksi pykälän 1 momenttia on täydennetty tällä tavoin. Oikeusasiamiehen omaa aloitetta koskevassa 4 §:ssä ei sen sijaan asian erilaisen vireilletulon takia ole samanlaista tarvetta tämän seikan sääntelemiseen.

6 §. Virka-apu. Valiokunta huomauttaa, että tämän pykälän sijoittuminen oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa koskevaan 1 lukuun merkitsee samalla sitä, että sääntely ulottuu vain oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtäviin.

7 §. Oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus. Tässä pykälässä todetaan viittauksin oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus, joka perustuu perustuslain 111 §:n 1 momenttiin. Perustuslain on tältä osin katsottava tarkoittavan yleistä tietojensaantioikeutta, joka ei riipu esimerkiksi tietojen tai asiakirjojen salaisuudesta vaan siitä, mitä laillisuusvalvontatehtävän hoitamiseksi tarvitaan. Tietojensaantioikeuteen saattaa kuitenkin, niin kuin valiokunta on aiemmin todennut (PeVM 6/2000 vp, s. 2/II ja PeVM 7/2000 vp, s. 2/I), "aiheutua rajoituksia muista seikoista, kuten siitä, että oikeutta olla todistamatta itseään vastaan pidetään perustuslain 21 §:ssä mainittujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon käsitteiden piiriin kuuluvana oikeussuojatakeena".

Oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus ulottuu pykälän sanamuodon mukaan lakiehdotuksen 1 §:ssä määriteltäviin "valvottaviin". Tämä käsite on kuitenkin tässä sääntely-yhteydessä mahdollista ymmärtää virheellisesti niin, että

tietojensaantioikeus kohdistuu vain kulloinkin konkreettisesti oikeusasiamiehen valvonnan kohteena oleviin. Asian selvittämiseksi tältä osin ja sääntelyn perustuslakiin viittaavaa luonnetta paremmin vastaavaksi valiokunta on poistanut pykälästä sanan "valvottaviltaan".

9 §. Asianosaisen kuuleminen. Pykälällä tähdätään siihen, että valvottavaa on ennen asian ratkaisemista kuultava, jos hän on vaarassa joutua arvostelun kohteeksi. Valiokunnan käsityksen mukaan pykälää on tulkittava siten, että kuulemisvelvollisuus on olemassa myös silloin, kun on syytä olettaa, että laillisuusvalvonnan päätteeksi saatetaan päätyä käsityksen esittämiseen tai huomion kiinnittämiseen 10 §:n 2 momentin nojalla.

Ehdotuksen sanamuodon mukaan kuulemis-tilaisuus varataan "asianomaiselle". Esityksessä tekniseksi termiksi omaksutun valvottava-käsitteen takia on kuitenkin yksiselitteisempää, että tälläkin kohtaa sääntelyssä käytetään samaa käsitettä. Valiokunta on muuttanut lain sanontaa tällä tavoin.

Pykälän otsikosta on syytä huomata, että asianosaisena pidetään henkilöä, jonka edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta päätös tehdään. Kanteluasiassa voi asianosaisen asemassa ainakin teoriassa joskus poikkeuksellisesti olla myös muu kuin valvottava, käytännössä kantelija. Tähän nähden otsikko on liian yleisluonteinen, minkä vuoksi valiokunta on täsmentänyt sitä.

10 §. Huomautus ja käsitys. Pykälän 1 momentti koskee huomautusta vastaisen varalle. Huomautus voidaan antaa valvottavalle, jos tämä on menetellyt vastoin lakia. Ehdotuksen sanamuodon mukaan huomautus voidaan antaa "asianomaiselle". Esityksessä tekniseksi termiksi omaksutun valvottava-käsitteen johdosta on kuitenkin johdonmukaisinta, että sääntely kohdistuu huomautuksen antamiseen valvottavalle, joka tapauksesta riippuen voi olla fyysinen henkilö taikka viranomainen tai muu yhteisö. Valiokunta on muuttanut lain sanontaa tällä tavoin.

12 §. Hallintomenettelylain soveltaminen. Ehdotuksen mukaan hallintomenettelylain 1—13

§:n säännöksiä sovelletaan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta-asioissa. Kun otetaan huomioon, että hallintomenettelylaissa laajasti ymmärretty valtion hallintoviranomaisen käsite kattaa myös eduskunnan oikeusasiamiehen (HE 88/1981 vp, s. 9/II), ehdotus merkitsee hallintomenettelylain 14—28 §:n eli ns. asianosaissäännösten noudattamatta jättämistä kokonaisuudessaan. Valiokunta ei pidä tällaista poikkeussääntelyä hyväksyttävänä, vaikkakin kanteluasioiden käsittelyssä on yleensä riittävää soveltaa pelkästään hallintomenettelylain 1—13 §:ää (HE 88/1981 vp, s. 8/I), koska näissä asioissa ei tavallisesti ole kysymys jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta päättämisestä tuon lain 1 §:n 1 momentin mielessä. Kanteluasian muodostuessa poikkeuksellisesti tällaiseksi asianosaisasiaksi on perustuslain 21 §:n näkökulmasta tärkeää, että hallintomenettelylaki on kaikin osin sovellettavana.

Hallintomenettelylain säätämishistorian näkökulmasta on näin ollen selvää, että lakia tulee soveltaa sekä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta-asioihin että oikeusasiamiehen kanslian hallintoasioihin. Hallintomenettelylain omien säännösten mukaan määräytyy, miltä osin laki tulee sovellettavaksi konkreettisissa asioissa. Merkitystä voi lisäksi olla hallintomenettelylain 1 §:n 2 momenttiin sisältyvällä rajauksella, jonka mukaan lakia ei sovelleta esitutkintaan rikosasiassa. Näistä hallintomenettelylain lähtökohdista ei valiokunnan käsityksen mukaan ole asianmukaista poiketa nyt säädettävässä laissa. Siksi valiokunta on poistanut pykälän.

13 (14) §. Sidonnaisuudet. Pykälässä ehdotetaan oikeusasiamiehelle ja apulaisoikeusasia-

miehelle velvollisuutta antaa eduskuntaa varten selvitys tietyistä sidonnaisuuksistaan. Selvitys annettaisiin valinnan jälkeen, minkä lisäksi toimikauden aikana muuttuneista tiedoista olisi ilmoitettava. Valiokunta tähdentää sitä esityksen perusteluissa mainittua seikkaa, että selvityksen käsittelystä on syytä ottaa säännös eduskunnan työjärjestykseen. Kysymykseen voi esimerkiksi tulla työjärjestyksen 29 §:n täydentäminen. — Samanlainen täydentämistarve johtuu valtioneulouden tarkastusvirastosta annetun lain 10 §:n 3 momentista, joka koskee tarkastusviraston pääjohtajan eduskunnalle antamia tietoja.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen vaaleihin kytkeytyy nykyisin esivaihe, jossa perustuslakivaliokunta eduskunnan työjärjestyksen 11 §:n 1 momentin nojalla arvioi näihin tehtäviin ilmoittautuneita ennen täysistunnossa tehtäviä valintoja. Tässä menettelyssä valiokunnan on tietenkin mahdollista pyytää ilmoittautuneilta selvityksiä myös lakiehdotuksessa tarkoitetuista sidonnaisuuksista.

22 (23) §. Voimaantulo. Parhaillaan avoinna oleva apulaisoikeusasiamiehen toimi täytetään 1.4.2002 lukien. Tästä syystä ja kun otetaan huomioon lakiehdotuksen 23 §:n siirtymäsäännökset, on tarkoituksenmukaista, että laki tulee voimaan 1.4.2002 tai myöhempänä ajankohtana.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Laki

eduskunnan oikeusasiamiehestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Laillisuusvalvonta

1 ja 2 §
(Kuten HE)

3 §

Kantelun tutkiminen

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. *Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.*

(2 mom. kuten HE)

4—6 §
(Kuten HE)

7 §

Oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeusasiamiehen oikeudesta saada (*poist.*) laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot säädetään perustuslain 111 §:n 1 momentissa.

8 §
(Kuten HE)

9 §

Valvottavan kuuleminen

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista

varattava *valvottavalle* tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

10 §

Huomautus ja käsitys

Jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa *valvottavalle* huomautuksen vastaisen varalle.

(2 mom. kuten HE)

11 §
(Kuten HE)

12 §
(*Poist.*)

2 luku

Eduskunnalle annettava kertomus ja selvitys sidonnaisuuksista

12 ja 13 (13 ja 14) §
(Kuten HE)

3 luku

Oikeusasiamiestä ja apulaisoikeusasiamiehiä koskevat yleiset säännökset

14—19 (15—20) §
(Kuten HE)

4 luku

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja tarkemmat säännökset

20 ja 21 (21 ja 22) §
(Kuten HE)

5 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

22 ja 23 (23 ja 24) §
(Kuten HE)

Helsingissä 22 päivänä helmikuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Riitta Prusti /sd
jäs. Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /kok
Johannes Leppänen /kesk

Pekka Nousiainen /kesk
Heli Paasio /sd
Pekka Ravi /kok
Markku Rossi /kesk
Petri Salo /kok
Ilkka Taipale /sd
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.