

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 7/2000 vp

### Puhemiesneuvoston ehdotus uudeksi eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännöksi

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 13 päivänä joulukuuta 1999 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi puhemiesneuvoston ehdotuksen (PNE 2/1999 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- eduskunnan oikeusasiamies Lauri Lehtimaja ja kansliapäällikkö Ilkka Rautio, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- eduskuntasihteeri Eila Mäkipää, eduskunnan kanslia
- lainsäädäntöneuvos Eero J. Aarnio, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Pekka Koskinen
- professori Juha Lappalainen
- professori Olli Mäenpää.

#### PUHEMIESNEUVOSTON EHDOTUS

Puhemiesneuvoston ehdotukseen sisältyy ehdotus eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön uudistamisesta kokonaisuudessaan. Ehdotuksen tavoitteena on tehdä johtosääntöön uuden perustuslain vaatimat muutokset. Lisäksi johtosään-

töä täydennetään eräillä laillisuusvalvonnan nykykäytäntöä vastaavilla säännöksillä.

Ehdotettu johtosääntö on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti uuden perustuslain kanssa 1.3.2000.

#### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

##### *Perustelut*

Puhemiesneuvoston ehdotuksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää ehdotusta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa ehdotukseen sisältyvän eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön hyväksymistä seuraavien huomautuksin ja muutoksin.

Ehdotuksen 1 §:n 1 momentin tarkoituksena on määritellä "valvottavien" käsite ja ilmaista samalla, että se on yhtenevä perustuslain 109 §:n 1 momentin kanssa. Valiokunta on muuttanut ehdotuksen jossain määrin epäonnistunutta sannon.

Valiokunta on muuttanut 1 §:n 2 momenttia siltä osin kuin siinä käytetään käsitettä "ministeri".

Ehdotuksen 3 § koskee kantelujen tutkimista. Valiokunta on muuttanut ehdotusta niin, että sen sanamuoto vastaa valtioneuvoston oikeuskanslerista säädettävää lakia (PeVM 6/2000 vp — 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 mom.).

Ehdotuksen 6 § koskee tietojensaantioikeutta. Asiasta on säädetty perustuslain 111 §:n 1 momentissa, jonka mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Perustuslaissa tämän säännöksen (vrt. esimerkiksi perustuslain 47,3 §:ään sisältyvät rajoitukset) on katsottava tarkoittavan yleistä tietojensaantioikeutta, joka ei riipu esimerkiksi tietojen tai asiakirjojen salaisuudesta vaan sitä, mitä lainvalvontatehtävän hoitamiseksi tarvitaan. Tietojensaantioikeuteen saattaa 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 (ks. HE 309/1993 vp, s. 74/II).

Valiokunnan mielestä ehdotetun pykälän 1 momentissa oleva luonnehdinta "salassapitomääräysten estämättä" on ehdotuksen 3 momentista huolimatta edellä mainittujen seikkojen kannalta ongelmallinen eikä ole omiaan selkeyttämään sääntelyä. Koko pykälä on lisäksi sisällöltään sellainen, että se kuuluisi laissa annettavaksi. Näistä syistä valiokunta on poistanut 6 §:n.

Valiokunta on muuttanut ehdotuksen 9 §:ää yhdenmukaiseksi valtioneuvoston oikeuskansleria koskevan vastaavan säännöksen kanssa (PeVM 6/2000 vp).

Ehdotuksen 11 §:n 2 momentin ilmaisua "muu vastaava elin" on täsmennetty.

Ehdotuksen 14 §:n 3 momentissa mainitaan apulaisoikeusasiamiehen velvollisuus siirtää asia oikeusasiamiehen ratkaistavaksi silloin, kun hän harkitsee olevan aihetta "määrätä syyte nostettavaksi" korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä vastaan. Hallituksen esityksessä laiksi valtakunnanoikeudesta ja

ministerivastuuasioiden käsittelystä on katsottu, että tällaisessa tapauksessa oikeusasiamies voisi kääntyä vapaamuotoisesti valtakunnansyyttäjän puoleen ja neuvotella siitä, miten syytteen ajaminen järjestetään (HE 185/1999 vp, s. 21/II). Tähän nähden valiokunta pitää ehdotuksen kyseistä sanamuotoa epäasianmukaisen jyrkkänä ja on poistanut kyseiset sanat. — Tähän momenttiin on lisäksi tehty vastaava muutos kuin 1 §:n 2 momenttiin.

Ehdotuksen perusteluissa (s. 6) on käsitelty hallintomenettelylain soveltumista oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan. Asian järjestämistä nimenomaisella säännöksellä on pidetty ongelmallisena, minkä vuoksi säännöstä ei ole sisällytetty johtosääntöehdotukseen. Valiokunnan käsityksen mukaan asiassa ei kuitenkaan ole esimerkiksi johtosäännön säädöstasosta johtuvia vaikeuksia. Hallintomenettelylain alkuosan säännösten soveltaminen laillisuusvalvonnassa ja myös kanslian hallinnossa on valiokunnan mielestä tarkoituksenmukaista ennen muuta esteellisyyssäännösten osalta. Sen sijaan ns. asianosaisasioita koskevien hallintomenettelylain loppusäännösten soveltamista ei voida järjestää samaan tapaan yleisluonteisella säännöllä. Valiokunta on lisännyt johtosääntöön pykälän hallintomenettelylain 1—13 §:n noudattamisesta soveltuvien osin laillisuusvalvonnassa ja kanslian hallintoasioissa. Uuden 25 §:n eteen on sijoitettu uusi väliotsikko. — Myös johtosäännön voimaantulosäännös on erotettu muusta säädöstekstistä väliotsikolla.

Johtosääntöehdotuksen käsittely on monessa kohdin paljastanut tarpeen arvioida oikeusasiamiehen toimintaa koskevien säännösten sijoittamista lain tasolle. Valiokunnan käsityksen mukaan eduskunnan oikeusasiamiestä koskevan lain valmistelu tuleekin käynnistää pikaisesti.

### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että puhemiesneuvoston ehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:*

*Valiokunnan muutosehdotukset*

## Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö

Eduskunta on hallitusmuodon 49 §:n nojalla hyväksynyt eduskunnan oikeusasiamiehelle seuraavan johtosäännön:

*Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta*

1 §

*Oikeusasiamiehen valvottavat*

Valvottavilla tarkoitetaan tässä johtosäännössä *perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaisesti* tuomioistuimia ja muita viranomaisia sekä virkamiehiä, julkisyhteisön työntekijöitä ja muitakin julkista tehtävää hoitavia (*poist.*).

Oikeusasiamies valvoo myös valtioneuvoston, *valtioneuvoston jäsenten sekä* tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään. Mitä jäljempänä säädetään valvottavista, koskee soveltuvin osin myös valtioneuvostoa, *valtioneuvoston jäseniä* ja tasavallan presidenttiä.

2 §

(Kuten PNE)

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.

(2 mom. kuten PNE)

4 ja 5 §

(Kuten PNE)

6 §

(*Poist.*)

6 (7) §

(Kuten PNE)

7 (8) §

*Poliisi- tai esitutkinnan määrääminen*

Oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (493/1995) mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain (449/1987) mukaisen esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

8 (9) §

*Asianosaisten kuuleminen*

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa *aihetta arvostella* valvottavan menettelyä, oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista varattava asianomaiselle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

9 (10) §

(Kuten PNE)

10 (11) §

*Esitys*

(1 mom. kuten PNE)

Oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun *lainsäädännön valmistelusta* vastaavan *toimielimen* huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

11 ja 12 (12 ja 13) §

(Kuten PNE)

*Oikeusasiamiehen kanslian hallinto*

13 (14) §

*Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten päätösvalta*

(1 ja 2 mom. kuten PNE)

Jos apulaisoikeusasiamies harkitsee, että hänen käsiteltävänänsä olevassa asiassa on aihetta esittää huomautus valtioneuvoston tai *valtioneuvoston jäsenen* taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen johdosta taikka nostaa syyte (*poist.*) korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan, hänen tulee siirtää asia oikeusasiamiehen ratkaistavaksi.

14—19 (15—20) §  
(Kuten PNE)

*Oikeusasiamiehen kanslian henkilöstö*

20—24 (21—25) §  
(Kuten PNE)

**Hallintomenettelylaki (Uusi)**

25 § (Uusi)

*Hallintomenettelylain soveltaminen*

*Laillisuusvalvonnassa ja oikeusasiamiehen kanslian hallintoasioissa noudatetaan soveltuvin osin hallintomenettelylain (598/1982) 1—13 §:ää.*

**Voimaantulo (Uusi)**

26 §  
(Kuten PNE)

Helsingissä 18 päivänä helmikuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok  
vpj. Riitta Prusti /sd  
jäsen. Tuija Brax /vihr  
Klaus Hellberg /sd  
Esko Helle /vas  
Gunnar Jansson /r  
Jouko Jääskeläinen /skl  
Paula Kokkonen /kok  
Jouni Lehtimäki /kok

Johannes Leppänen /kesk  
Hannes Manninen /kesk  
Pekka Nousiainen /kesk  
Heli Paasio /sd  
Osmo Puhakka /kesk  
Petri Salo /kok  
Arto Seppälä /sd  
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

## VASTALAUSE

### *Perustelut*

Puhemiesneuvosto ehdotuksessaan eduskunnan oikeusasiamiehen uudeksi johtosäännöksi ja hallitus esityksessään laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerista lähtevät siitä, että eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat ylimpinä laillisuusvalvojina samassa asemassa ja siksi heidän toimivaltaansa sääntelevien säännösten tulisi olla mahdollisimman pitkälle samansisältöisiä.

Ohjaavan toiminnan mahdollisuus sisältyy molempia instituutioita koskeviin säädösehdoituksiin. Oikeuskansleria koskevassa lakiehdotuksessa asianomainen säännös, 6 §:n 2 momentti on entinen, ja ehdotuksessa oikeusasiamiehen johtosäännöksi, sen 9 (10) §:n 2 momentti on uusi. Kysymyksessä on huomautusta alemmanasteisen sanktion käyttäminen, käsityksen lausuminen.

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntöehdotuksessa säännös on kirjoitettu siten, että se antaa kuvan, että oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimenpiteillä olisi erilainen oikeudellinen luonne. Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 9 (10) §:n 2 momentin sisältö mahdollistaa tulkinnan, että oikeusasiamiehen toimivalta on laajempi kuin oikeuskanslerilla ohjaavan toiminnan osalta käsityksiä lausuttaessa, milloin ohjaavina ja milloin moittivina. Tämä hämärtää käsitystä heidän tehtävistään samanlaisina laillisuusvalvojina.

Tärkeätä olisi varmistaa, että menettelyt ylintä laillisuusvalvontaa harjoitettaessa eivät perusteettomasti poikkea toisistaan. Näin ollen johtosäännön 9 (10) §:n 2 momentti tulisi olla samalla tavoin kirjoitettu kuin oikeuskansleria koskevan lain vastaava kohta, eli 6 §:n 2 momentti.

Oikeusasiamiehellä on oikeus kiinnittää huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ilman, että siitä erikseen säädetään.

### *Ehdotus*

Edellä olevan perusteella ehdotan,

*että puhemiesneuvoston ehdotukseen sisältyvän eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 9 (10) §:n 2 momentti hyväksytään muutettuna seuraavasti:*

9 (10) §

*Huomautus ja käsitys*

(1 mom. kuten PNE)

Jos asian laatu niin vaatii, oikeusasiamies voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.

Helsingissä 18 päivänä helmikuuta 2000

Pekka Nousiainen /kesk