

Apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen:

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN JA EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN VÄLISESTÄ TEHTÄVIEN JAOSTA

Suomessa on kaksi ylintä laillisuusvalvojaa, valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Aika ajoin on käyty keskustelua oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien osittaisen rinnakkaisuuden tarkoituksenmukaisuudesta.

Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta kuuluu perustuslain mukaan sekä oikeuskanslerin että oikeusasiamiehen tehtäviin. Edelleen perustuslain mukaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa. Erillisen ylimpien laillisuusvalvojien tehtävienjakolain perusteella suljettuihin laitoksiin liittyvät asiat käsittelee ensisijaisesti oikeusasiamies.

Rinnakkaisten tehtäviensä lisäksi sekä oikeuskanslerilla että oikeusasiamiehellä on myös toiselle ylimmälle laillisuusvalvojalle kuulumattomia erityistehtäviä.

Pelkästään oikeuskanslerille kuuluvia erityistehtäviä ovat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointien lainmukaisuuden ennakkollinen valvonta, rangaistustuomioiden tarkastaminen sekä asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta.

Oikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyjen esittelylistat. Hänen on myös annettava pyydettyä tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Oikeuskansleri on läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille sekä tarkastaa valtioneuvoston pöytäkirjat.

Oikeusrekisterikeskus toimittaa oikeuskanslerin määrittämällä tavalla koostetun otoksen käräjäoikeuksien rangaistustuomioista oikeuskanslerille tarkastettavaksi. Rangaistustuomioiden tarkastamisen tarkoituksena on paitsi puuttua otokseen sisältyviin yksittäisiin virheisiin, myös kartoittaa mahdollisia laajempia järjestelmätason oikeusturvaongelmia.

Oikeuskanslerin harjoittama asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta on luonteeltaan valvonnan valvontaa. Sillä pyritään varmistamaan, että ammattikunnan itsensä harjoittama omavalvonta on yleisen edun kannalta asianmukaista.

Oikeusasiamiehellä on kansainvälisiin sopimuksiin perustuvia erityistehtäviä. Tällä hetkellä tällaisia sopimuksia ovat kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus sekä vammaisten henkilöiden oikeuksista tehty yleissopimus.

Oikeusasiamies on toiminut vuodesta 2014 lähtien kidutuksen vastaisena kansallisena valvontaelimenä. Tähän tehtäväänsä liittyen oikeusasiamies tarkastaa sellaisia paikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä.

Oikeusasiamiehestä, Ihmisoikeuskeskuksesta ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnasta koostuva Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio on huolehtinut vuodesta 2016 lähtien vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanon edistämisestä (promote), suojelusta (protect) ja seurannasta (monitor). Oikeusasiamiehelle kuuluu erityisesti ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta, Ihmisoikeuskeskukselle ihmisoikeuksien toteutumisen edistäminen ja seuranta sekä ihmisoikeusvaltuuskunnalle kansalaisyhteiskunnan ihmisoikeuksien toteutumisen seurantaprosessiin osallistaminen.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen erityistehtävistä johtuvalla näkökulmaerolla voi olla vaikutusta myös heidän toimintaansa heidän rinnakkaisissa tehtävissään. Oikeuskanslerin toiminnassa voi korostua järjestelmätason ”makrovallankäytön” valvonta ja oikeusasiamiehen toiminnassa yksilötason ”mikrovallankäytön” valvonta. Näkökulmaerolla voi olla vaikutusta sinänsä samankaltaistenkin kanteluiden käsittelyyn. Se voi näkyä myös tarkastusten ja omien aloitteiden kohdentamisessa sekä työmenetelmien valinnassa. Toisaalta laillisuusvalvonta on aina perusluonteeltaan rakenteellisiin oikeusturvaongelmiin painottuvaa. Kantelu ylimmälle laillisuusvalvojalle ei ole säännönmukaisen muutoksenhakukeinon yksittäistapauksessa korvaava ylimääräinen oikeussuojakeino.

Myös oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toiminnan kehittämiseen kohdistuvat odotukset heijastavat osaltaan edellä kuvattua näkökulmaeroa. Oikeuskanslerin osalta odotukset liittyvät muun muassa lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonnan tehostamiseen. Oikeusasiamiehen osalta korostuu kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin liittyen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeusturvan parantaminen. Kysymys voi olla varsinaisten suljettujen laitosten niin kutsutun laitosvallan lisäksi esimerkiksi muista itsemääräämisoikeutta virallisesti tai tosiasiallisesti rajoittavista toimenpiteistä sekä vajaavaltaisten edunvalvonnan asianmukaisuudesta.

Vuonna 2015 toiminut oikeusministeriön asettama perus- ja ihmisoikeustoimijoista selvityksen laatinut työryhmä ei esittänyt ylimpien laillisuusvalvojen tehtävienjakolain muuttamista. Työryhmä totesi, että ylimpien laillisuusvalvojen yhteistyö- ja työnjakokysymyksiä voi olla kuitenkin tarpeen arvioida jatkossa muun muassa sen perusteella, millaisiksi ylimpien laillisuusvalvojen roolit kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanossa muodostuvat. Työryhmä piti tärkeänä, että ylimpien laillisuusvalvojen yhteistyötä kehitetään ja jatketaan.

Järjestelmänäkökulma ja yksilönäkökulma täydentävät toisiaan. Tuloksekkaan laillisuusvalvonnan edellytyksenä onkin toimiva tiedonkulku oikeuskansleri- ja oikeusasiamiesinstituutioiden sisällä ja välillä. Säädösehdotusten arvioinnissa tarvitaan tietoja oikeusturvaongelmista, jotka ovat ilmenneet voimassa olevia säädöksiä yksittäistapauksiin sovellettaessa. Yksittäistapauksissa ilmenneet ongelmat taas saattavat olla vain säädöksiä muuttamalla ratkaistavissa.