

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2017

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2017 (K 4/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, oikeuskanslerinvirasto
- apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen, oikeuskanslerinvirasto
- kansliapäällikkö Kimmo Hakonen, oikeuskanslerinvirasto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Oikeuskanslerin kertomuksen yleiskatsausosassa esitellään oikeuskanslerin tehtävät ja toimivaltuudet sekä tarkastellaan oikeuskanslerinviraston toimintaa yleisesti tilastotietojen valossa. Tämän lisäksi kertomuksessa selostetaan oikeuskanslerin toimintaa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointien lainmukaisuuden valvonnassa, perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa, viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvontaa hallinnonaloittain sekä asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvontaa. Tarkempia tilastotietoja viraston toimenpiteistä ja työtilanteesta sisältyy kertomuksen viimeiseen lukuun.

Kertomukseen sisältyvät vakiintuneen käytännön mukaisesti oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin puheenvuorot. Oikeuskansleri Pöysti tarkastelee puheenvuorossaan ennakkollisen säädösvalvonnan vahvistamista. Apulaisoikeuskansleri Puumalaisen puheenvuoro käsittelee puolestaan tarkastustoiminnan uudelleenarviointia.

Valiokunnan mietintö PeVM 5/2018 vp

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen työnjaon ja yhteistyön kehittäminen

Oikeuskanslerin puheenvuorossa arvioidaan myös kysymystä oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen työnjaon ja yhteistyön kehittämisestä.

Perustuslain mukaan Suomessa on kaksi ylintä laillisuusvalvojaa, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, joilla on sama toimivalta. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jaosta voidaan kuitenkin säätää tavallisella lailla kaventamalla laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain mukaan oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista muun muassa asioissa, jotka koskevat vapautensa menettäneitä henkilöitä. Oikeuskanslerin on siirrettävä sellaiset asiat oikeusasiamiehen käsiteltäviksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt useasti valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisen työnjaon ja yhteistyön kehittämistä oikeuskanslerin vuosien 2014—2016 ja oikeusasiamiehen vuosien 2014—2017 kertomuksista antamissaan mietinnöissä (PeVM 3/2018 vp, PeVM 2/2017 vp, PeVM 1/2017 vp, PeVM 3/2016 vp, PeVM 2/2016 vp, PeVM 8/2015 vp, PeVM 7/2015 vp). Valiokunta viittaa valtioneuvoston ihmisoikeusselonteon käsittelyn yhteydessä (PeVL 52/2014 vp) lausumiinsa näkemyksiin perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja valvontaan liittyvien toimijoiden yhteistyöstä ja työnjaosta. Valiokunta toistaa edelleen painokkaasti kyseisessä lausunnossa esittämänsä näkemykset. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin työnjaon ja yhteistyön kehittämismahdollisuudet selvitetään. Valiokunta on kiinnittänyt selvitystyön tarpeeseen huomiota jo useita kertoja aikaisemmin. Valiokunta panee tyytyväisenä merkille, että oikeusministeriössä on asetettu työryhmä selvittämään ja arvioimaan eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävien jakoa. Vaikka laillisuusvalvonnan eri osa-alueilla on pitkät perinteet, joita tulee kunnioittaa, myös laillisuusvalvonnan tulee elää ajassa, ja sen kehittämistä tulee ilman ennakkoluuloja harkita.

Ennakollisen säädösvalvonnan vahvistaminen

Oikeuskansleri selostaa kertomuksessaan ennakollisen säädösvalvonnan sisältöjä ja tavoitteita. Oikeuskanslerin laillisuusvalvontatehtävää koskevat perustuslain säännökset ovat oikeuskanslerin ennakollisen säädösvalvonnan oikeudellinen perusta. Kertomuksessa viitataan siihen, että valvonnan tarkemmat, pitkälti käytäntöön perustuvat muodot ovat oikeuskanslerinvirastossa aktiivisen kehittämisen kohteena.

Kertomuksessa tehdään tarkempaa selkoa lausunnon antamisesta säädösehdotuksesta osana ehdotusta koskevaa lausuntokierrosta ja tarvittaessa myös lausuntomenettelyn ulkopuolella, suullisesta ja muusta epävirallisesta konsultaatiosta valtioneuvostolle ja ministeriöille, systematisoidusta ennakkotarkastuksesta hallituksen esitysluonnoksille ja valtioneuvoston esittelylistojen listatarkastuksesta, oikeuskanslerin läsnäolosta valtioneuvoston yleisistunnossa sekä oikeuskanslerin niissä mahdollisesti esittämistä huomautuksista.

Valiokunnan mietintö PeVM 5/2018 vp

Oikeuskansleri kehottaa puheenvuorossaan ministeriöitä pyytämään lausunnon perus- ja ihmis-oikeuksien kannalta tai oikeusvaltion ja hyvän hallinnon toteuttamisen kannalta merkittävässä säädöshankkeissa. Samoin lausuntoa kannustetaan pyytämään säädöshankkeissa, jotka ovat merkittäviä lainsäädännön ja lain soveltamisen johdonmukaisuuden kannalta. Myös oikeuskanslerin konsultoiva ja opastava rooli edellyttää kertomuksen mukaan aikaisempaa enemmän valmistele- van ministeriön aloitteellisuutta tai oikeuskanslerinviraston oma-aloitteiseen seurantaan perustu- vaa aktiivisuutta.

Hyvän lainvalmistelun periaatteet ovat verrattain usein olleet esillä myös perustuslakivaliokun- nan käytännössä (ks. esim. oikeuskanslerin kertomuksia 2014, 2015 ja 2016 koskevat mietinnöt PeVM 8/2015 vp, PeVM 3/2016 vp ja PeVM 1/2017 vp sekä PeVL 19/2016 vp). Valiokunta on korostanut erityisesti sitä, että lainvalmisteluprosessissa avainasemassa perustuslaillisten näkö- kohtien huomioon ottamisessa ovat asianomaiset ministeriöt. Valmisteluvaiheessa tapahtuvien puutteiden ja virheiden korjaaminen prosessin myöhemmissä vaiheissa saattaa olla vaikeaa. Va- liokunnan mielestä ministeriöiden on huolehdittava, että niissä on riittävästi ammattitaitoista, myös perustuslakikysymyksiä tunnistavaa ja tuntevaa henkilökuntaa (PeVM 3/2016 vp). Valio- kunta on korostanut erityisesti ammattitaitoisten lainvalmistelijoiden merkitystä onnistuneen sää- dösvalmistelun toteuttamisessa ja pitää edelleen tärkeänä, että ministeriöt kiinnittävät erityistä huomiota kokeneiden lainvalmistelijoiden riittävyteen (ks. PeVM 8/2015 vp, s. 3). Valiokunta on kiinnittänyt myös huomiota oikeuskanslerin ennakkolisessa säädösvalvonnassa antamien lau- suntojen ja ilmaisemien käsitysten asianmukaiseen huomioimiseen (PeVL 19/2016 vp, ks. myös PeVL 16/2016 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta pitää kertomuksen mukaista ennakkollisen säädösvalvonnan muotojen ja valvonnan merkityksen kehittämistä hyvän lainvalmistelun periaatteiden näkökulmasta perustel- tuna. Valiokunta painottaa edelleen kehittämisen ja erityisesti valvonnan vaikuttavuuden merki- tystä.

Luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta

Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta on oikeuskanslerin kolmas tehtäväalue tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virka- tointen lainmukaisuuden valvonnan sekä viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien lail- lisuusvalvonnan lisäksi.

Oikeuskansleri on tehnyt oikeusministeriölle vuonna 2016 ehdotuksen luvan saaneista oikeuden- käyntiavustajista annetun lain muuttamiseksi muun muassa luvanhakijan kelpoisuutta ja oikeus- kanslerin muutoksenhakuoikeutta koskevilta osin (OKV/3/50/2016). Kertomusvuonna 2017 apu- laisoikeuskanslerin sijainen on täydentänyt oikeuskanslerin aloitetta sen jälkeen, kun Helsingin hovioikeus oli katsonut päätöksissään 2.6.2017, että lupalakimiehille säädetyn tietojenanto- ja selvitysvelvollisuuden rikkominen valvonta-asiaa Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivas- sa valvontalautakunnassa käsiteltäessä ei voi johtaa kurinpidolliseen seuraamukseen.

Kysymykset oikeudellisen avun saamisesta ja laadusta sekä toiminnan valvonnasta ovat merki- tyksellisiä perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden turvaamisen kannalta (HE 309/1993 vp, s. 74/II, PeVM 3/2018 vp,

Valiokunnan mietintö PeVM 5/2018 vp

PeVL 58/2002 vp, s. 2). Valiokunta pitää oikeuskanslerin luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonnasta esittämiä huomioita tältä kannalta merkittävinä.

Kanteluasioiden käsittely

Kertomusvuoden aikana oikeuskanslerinvirastoon saapui 2 346 kanteluasiaa. Kanteluiden määrä lisääntyi edellisestä vuodesta. Muita laillisuusvalvonta-asioita tuli vireille 823.

Asioita ratkaistiin 3 232. Valiokunta pitää perusteltuna, että oikeuskanslerinvirastossa on jatkettu työtä ratkaisematta olevien kanteluiden määrän vähentämiseksi ja kanteluiden käsittelyaikojen lyhentämiseksi ja pystytty vähentämään pitkään vireillä olevien asioiden määrää.

Perustuslakivaliokunta ei ole erikseen arvioinut oikeuskanslerin yksittäisiä ratkaisuja tai kannanottoja.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 4/2018 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 11.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Kaj Turunen kok

Valiokunnan mietintö PeVM 5/2018 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen