

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2014

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2014 (K 5/2015 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- oikeuskansleri Jaakko Jonkka, Oikeuskanslerinvirasto
- apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale, Oikeuskanslerinvirasto
- kansliapäällikkö Kimmo Hakonen, Oikeuskanslerinvirasto
- kansliapäällikkö Tiina Astola, oikeusministeriö
- kansliapäällikkö Päivi Nerg, sisäministeriö
- kansliapäällikkö Anita Lehikoinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- kansliapäällikkö Päivi Sillanaukee, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

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 asian-ajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvontaa. Tarkempia tilastotietoja viraston toimenpiteistä ja työtilanteesta sisältyy kertomuksen viimeiseen lukuun.

Kertomukseen sisältyy vakiintuneen käytännön mukaisesti oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin puheenvuorot. Oikeuskansleri Jonkka tarkastelee puheenvuorossaan demokraattisen oikeusvaltion peruskysymyksiä: oikeudenhoidon tilaa sekä poliittisen ohjauksen ja virkamiesvalmistelun suhdetta lainvalmistelussa. Apulaisoikeuskansleri Hiekkataipale käsittelee puheenvuorossaan viittä laillisuusvalvonnan teemaa, jotka hän nosti esiin kolmetoista vuotta sitten esitelles-

Valiokunnan mietintö PeVM 8/2015 vp

sään perustuslakivaliokunnalle käsityksiään laillisuusvalvonnan tehtävistä ja toteuttamisen tavoista. Apulaisoikeuskansleri katsoo näiden teemojen olevan yhä ajankohtaisia ja tuo esiin niissä tänä aikana tapahtuneita muutoksia.

Poliittinen ohjaus ja hyvän lainvalmistelun periaatteet

Oikeuskansleri Jonkka nostaa puheenvuorossaan esiin huolensa lainvalmistelun laadusta ja kiinnittää erityistä huomiota oikea-aikaisen poliittisen ohjauksen ja kunnollisen lainvalmistelun mahdollistavien aikataulujen merkitykseen. Valtioneuvoston valvonnan suunnasta nähtynä suurin yksittäinen syy laajojen lakihankkeiden valmistelun ongelmiin liittyy tavalla tai toisella valmistelun aikatauluttamiseen — joko aikataulu on jo alun alkaen asetettu liian kireäksi tai poliittinen ohjaus ei ole ollut hyvän lainvalmistelun vaatimusten kannalta oikea-aikaista. Tämän seurauksena kaikkia valmistelun edellyttämiä toimia ei kyetä tekemään asianmukaisesti — ja pahimmillaan valmistelu jatkuu vielä eduskunnan valiokunnissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon (Sote) uudistus kaikkine vaiheineen on oikeuskanslerin mukaan tällaisesta ääriesimerkki: poliittinen linjaus seurasi toistaan aina loppumetreille ennen lakiesityksen eduskuntaan lähettämistä, ja ratkaisevia valmistelua suuntaavia linjauksia tehtiin vielä sen jälkeenkin.

Valiokunta yhtyy oikeuskanslerin huoleen lainvalmistelun laadusta. Vaikka monet hallituksen esitykset ovat nykyisin hyvin valmisteltuja ja korkeatasoisia, joukkoon mahtuu yhä myös heikosti valmisteltuja esityksiä. Erityisen huolestuttavaa on, että puutteellisesti valmisteltujen joukossa on ollut myös yhteiskunnallisesti merkittäviä, laajoja lakihankkeita, jotka on tuotu eduskuntaan kiireellä ilman, että niihin on ehditty tehdä esimerkiksi kunnollisia vaikutusarvioita tai säätämistäjärjestysperusteluita.

Valiokunta korostaa oikeuskanslerin tavoin poliittisen ohjauksen oikea-aikaisuuden merkitystä ja viittaa valtioneuvoston lainvalmistelijoiden tueksi laadittuun lainvalmistelun prosessioppaaseen. Oppaassa on yksityiskohtaisesti kuvattu ideaalimalli, jonka mukaisesti lainvalmisteluprosessin pitäisi edetä. Siitä ilmenevät myös ne prosessin vaiheet, joissa valmistelijan tai valmisteluryhmän on syytä informoida ministeriä ja kysyä hänen — ja tarvittaessa hallituksen — näkemyksiä työn jatkamisen pohjaksi. Mallin mukaan tärkeimmät poliittisen ohjauksen ajankohdat liittyvät lainsäädäntöhankkeen käynnistämävaiheeseen ja päättämiseen hallituksen esitysluonnoksen sisältölinjauksista, kuten siitä, mikä perusvalmistelussa hahmotetuista ja arvioituista ratkaisuvaihtoehtoista otetaan hallituksen esitysluonnoksen laatimisen pohjaksi. Luonnoksen valmistuttua poliittista ohjausta tarvitaan muun muassa päätettäessä lausuntopalautteen perusteella tehtävistä muutoksista.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että säädösvalmistelulle annettu aika on vuosien saatossa lyhentynyt. Tämä on tarkoittanut lausuntoaikojen lyhenemistä, esityksen perustelujen, kuten riittävien vaikutusarviointien, valmistelun vaikeutumista sekä aikatauluongelmia käännoistyössä ja laintarkastuksessa. Oikeuskanslerin näkemys siitä, että varsinaista lainvalmisteluprosessia ei aina pidetä lain sisällön kannalta merkittävänä valmisteluvaiheena, vaan lähinnä teknisenä toteuttamisena, näyttää valiokunnan mielestä olevan ainakin eräissä tapauksissa oikeasuuntainen. Ongelmia on joissakin säädöshankkeissa saattanut syntyä esimerkiksi siitä, että hallitusohjelmassa tai muussa poliittisessa päätöksenteossa on jo ennen säädösvalmistelua tiukasti määritelty toivottu

Valiokunnan mietintö PeVM 8/2015 vp

lopputulos ja siihen liittyvät keinot, jolloin toteuttamisen vaihtoehtoja koskeva selvitystyö, vaikutusarviot ja oikeudelliset reunaehdot ovat olleet pitkälti etukäteen rajattuja.

Toisaalta on tilanteita, joissa poliittisia linjauksia kaivattaisiin valmistelun aikaisemmassa vaiheessa, jotta hankkeessa voitaisiin edetä asianmukaisesti. Jos hallituksen kanta saadaan ratkaistua vasta siinä vaiheessa, kun hallituksen esityksen antamisajankohta on jo hyvin lähellä, saataan joutua tekemään merkittäviäkin sisältömuutoksia ilman niiden riittävää arviointia ja lausuntokierrosta. Kiireiset aikataulut ja hyvän lainvalmisteluprosessin sivuuttaminen liittyvät usein budjettilakeihin, jotka pitää saada eduskunnan käsittelyyn budjettiaikataulujen mukaisesti. Sama kiire näkyy usein myös budjettilakien valiokuntakäsittelyssä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että ministeriöissä kiinnitetään entistä enemmän huomiota lainvalmistelun prosessioppaan noudattamiseen ja saatujen lausuntojen huomioon ottamiseen. Valiokunta painottaa kunnolliseen säädösvalmisteluun kuuluvaa virkamiesvalmistelua, jossa tuodaan esille säädöshankkeen toteuttamisvaihtoehdot sekä niihin liittyvät oikeudelliset epävarmuustekijät, kuten suhde perustuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön.

Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota huolellisesti laadittujen säätämisyjärjestysperustelujen merkitykseen. Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen korostanut, että hallituksen esitykseen on aina syytä ottaa jakso "Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys", jos lakiehdotukset sisältävät säännöksiä, joiden perustuslainmukaisuutta on syytä arvioida. Näin on syytä tehdä kootusti, vaikka esityksen perusteluissa olisi muualla käsitelty valtiosäätöön liittyviä seikkoja. Rajatapauksissa säätämisyjärjestysjakso on syytä pikemminkin sisällyttää esitykseen kuin jättää siitä pois. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjakso tarjoaa eduskunnalle myös tärkeän informaation, jonka avulla keskeisesti arvioidaan esityksen käsittelemisen tarpeellisuutta perustuslakivaliokunnassa (PeVL 4/2015 vp, PeVL 1/2015 vp, PeVM 2/2001 vp, s. 3—4 ja PeVL 57/2006 vp, s. 3; ks. myös Lainkirjoittajan opas, oikeusministeriön julkaisu 37/2013, s. 37—38). Myös oikeus-kansleri on kiinnittänyt huomiota hallituksen lakiesitysten perustuslainmukaisuuden perustelemista koskevien vaatimusten noudattamiseen. (ks. esim. 28.08.2015 / OKV/7/50/201).

Valiokunta yhtyy oikeuskanslerin puheenvuorossa esitettyihin näkemyksiin tarpeesta perehdyttää heti vaalikauden alussa myös hallituksen jäseniä ja heidän avustajiaan hyvän lainvalmistelun periaatteisiin ja oikea-aikaisen poliittisen ohjauksen merkitykseen. Myös ehdotus ministeriöiden kansliapäälliköiden aktiivisemmasta roolista lainvalmistelijoiden tukena on perusteltu.

Valiokunta korostaa ammattitaitoisten lainvalmistelijoiden merkitystä onnistuneen säädösvalmistelun toteuttamisessa. Valiokunta pitää tärkeänä, että ministeriöt kiinnittävät erityistä huomiota kokeneiden lainvalmistelijoiden riittävyteen ja huolehtivat uusien lainvalmistelijoiden perehdytyksen ja koulutuksen järjestämisestä. Tärkeää on, että lainvalmistelijat perehdytetään myös eduskuntakäsittelyn vaiheisiin, erityisesti valiokuntakäsittelyyn, sekä eduskunnan käsittelyn pohjana olevan valiokunnan mietinnön perustelujen merkitykseen esimerkiksi annettaessa ohjeita säännösten tulkinnasta.

Valiokunnan mietintö PeVM 8/2015 vp

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen työnjaon ja yhteistyön kehittäminen

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisen työnjaon ja yhteistyön kehittämistä eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2014 antamassaan mietinnössä (PeVM 7/2015 vp). Valiokunta viittaa mietinnössään valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta antamassaan lausunnossa (PeVL 52/2014 vp) perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja valvontaan liittyvien toimijoiden yhteistyöstä ja työnjaosta lausumiinsa näkemyksiin. Valiokunta toistaa kyseisessä lausunnossaan esittämänsä näkemykset ja pitää tärkeänä, että eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin työnjaon ja yhteistyön kehittämismahdollisuudet selvitetään.

Kanteluasioiden käsittely

Kertomusvuoden aikana Oikeuskanslerinvirastoon saapui 2 215 kanteluasiaa. Kanteluiden määrä jatkoi kasvuaan ja lisääntyi edellisestä vuodesta noin 40 kantelulla. Vuonna 2013 kanteluita tuli 2 177 ja sitä edellisenä vuonna 1 808.

Kanteluasioita ratkaistiin 2 443, mikä on noin 230 enemmän kuin niitä saapui. Valiokunta panee tyytyväisenä merkille, että Oikeuskanslerinvirastossa on pystytty kasvaneesta kantelumäärästä huolimatta vähentämään ratkaisematta olevien kanteluiden määrää. Valiokunta pitää tärkeänä, että Oikeuskanslerinvirastossa jatketaan työtä ratkaisematta olevien kanteluiden määrän vähentämiseksi ja kanteluiden käsittelyaikojen lyhentämiseksi.

Perustuslakivaliokunta ei ole erikseen arvioinut oikeuskanslerin yksittäisiä ratkaisuja tai kannanottoja.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 5/2015 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 26.11.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk

Valiokunnan mietintö PeVM 8/2015 vp

jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Wille Rydman kok
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström