

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2010 vp

Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2008

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 1 päivänä huhtikuuta 2009 lähettänyt hallituksen toimenpidekertomuksen vuodelta 2008 (K 1/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan ja ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevilta osilta ulkoasiainvaliokuntaan sekä samalla määrännyt, että muiden erikoisvaliokuntien on annettava asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalle.

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muut erikoisvaliokunnat kuin ulkoasiainvaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnon. Lausunnot (VaVL 10/2009 vp, TrVL 3/2009 vp, HaVL 14/2009 vp, LaVL 11/2009 vp, LiVL 16/2009 vp, MmVL 16/2009 vp, PuVL 5/2009 vp, SiVL 7/2009 vp, StVL 12/2009 vp, TaVL 20/2009 vp, TuVL 4/2009 vp, TyVL 10/2009 vp ja YmVL 15/2009 vp) ovat tämän mietinnön liitteinä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- oikeusministeri Tuija Brax
- eduskunnan lainsäädäntöjohtaja Keijo Koivukangas, eduskunnan keskuskanslia
- toimistopäällikkö Ari Apilo, eduskunnan keskuskanslian asiakirjatoimisto
- alivaltiosihteeri Heikki Aaltonen, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöjohtaja Asko Välimaa ja hallitusneuvos Heikki Liljeroos, oikeusministeriö
- valtakunnansyyttäjä Matti Kuusimäki.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina valtioneuvoston kertomuksesta koskien kielilainsäädännön soveltamista 2009

- hallitusneuvos Paulina Tallroth, oikeusministeriö
- varapuheenjohtaja Pirkko Nuolijärvi, kieliain neuvottelukunta
- puheenjohtaja Klemetti Näkkäläjärvi, saamelaiskäräjät
- puheenjohtaja Anna-Maja Henriksson, Svenska Finlands folkting
- sihteeri Pertti Lampi, Karjalan Kielen Seura r.y.
- kehittämisjohtaja Kaisa Alanne, viittomakieliyksikön päällikkö Pirkko Selin-Grönlund ja viittomakielentulkki Susanna Söderlund, Kuurojen Liitto ry
- ylitarkastaja Hannele Syrjä ja romanikielen tutkija Henry Hedman, romaniasiaain neuvottelukunta
- hallituksen jäsen Irina Kapelian, Suomen Venäjänkielisten Yhdistysten Liitto ry.

Viitetieto

Ulkoasiainvaliokunta antaa asiasta mietinnön ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevilta osin.

Valiokunta on saanut pyytämänsä selvitykset oikeudenkäyntien viivästymisestä ja siihen liittyvistä seikoista ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, korkeimmalta oikeudelta, valtakunnansyyttäjänvirastolta ja Suomen Asianajajaliitolta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunnan kannanottojen käsittely

Erikoisvaliokuntakäsittelyn tarkoitus

Hallituksen toimenpidekertomus on kolmiosainen. Ensimmäisenä on yleinen osa, jossa on lyhyt selostus hallituksen ohjelman toimeenpanosta ja hallituksen EU-politiikasta sekä yleiskatsaus kunkin ministeriön toimintaan. Toisen osan muodostaa ulko- ja turvallisuuspoliittinen katsaus. Kolmannessa osassa selostetaan ministeriöittäin hallituksen toimenpiteet valtiopäiväpäätösten johdosta.

Vuoden 2000 eduskunnan työjärjestyksessä säilytettiin hallituksen toimenpidekertomuksen erityisasema, jonka mukaan kaksi valiokuntaa, perustuslakivaliokunta ja ulkoasiainvaliokunta, laativat kumpikin mietinnön täysistunnolle kertomuksen johdosta. Työjärjestyksen 32 §:n 4 momentin perusteella ulkoasiainvaliokunta käsittelee kertomuksen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevilta ja perustuslakivaliokunta muilta osin. Muut pysyvät erikoisvaliokunnat antavat eduskunnan päätöksen perusteella kertomuksesta lausuntonsa perustuslakivaliokunnalle (PNE 1/1999 vp, s. 20/I).

Lausunnotonmenettelyllä on eri tarkoituksia. Valiokunnat voivat lausunnotonmenettelyn avulla arvioida hallituksen toimintaa kertomusvuoden aikana valiokunnan toimialalla. Toimenpidekertomuksen käsittelyssä erikoisvaliokunnat voivat lisäksi vakiintuneena pidetyn käytännön perusteella ottaa esille oman toimialansa erityistee- moja, joiden käsittelemistä ne ovat syystä tai toisesta pitäneet tarpeellisena. Kullekin valiokunnalle tarjoutuu myös mahdollisuus ottaa kantaa hallituksen toimenpiteisiin valiokunnan mietinnössään ehdottamien, eduskunnan hyväksymien lausumien johdosta. Toimenpidekertomuksessa esimerkiksi selostetaan niitä toimenpiteitä, joi- hin asianomaisissa ministeriöissä on ryhdytty lausumien johdosta, tai myös syyt siihen ilmoit- taen ehdotetaan, ettei jokin lausuma anna aihet- ta enää toimenpiteisiin hallituksen taholta. Eri-

koisvaliokuntien tehtävänä kertomusta käsitel- lessään on arvioida toimialansa osalta, voidaan- ko hallituksen kanta hyväksyä. Tämän eduskun- nan lausumiin kohdistuvan seurantatehtävän hoitaminen on perustuslakivaliokunnan käsityk- sen mukaan kullekin valiokunnalle kuuluva vä- himmäisvaatimus hallituksen kertomusta käsi- teltäessä.

Perustuslakivaliokunnan mietintöihin pohjau- tuvat lausumat

Hallituksen esitykseen HE 1/1998 vp liitetty lau- summa (s. 137) koskee suhteellisuuden toteutumi- sessä eduskuntavaaleissa olevien ongelmien sel- vittämistä ja vaalilainsäädännön muutosten val- mistelua tarvittaessa suhteellisuuden vahvista- miseksi ja poliittisen kentän pirstoutumisen eh- käisemiseksi. Hallituksen vaalilakiesityksen (HE 48/1998 vp) johdosta hyväksyttiin saman- lainen lausuma (s. 138).

Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään hallituksen toimenpidekertomuksesta vuodelta 2007, että hallituksen tekemät toimenpiteet eduskunnan lausumien johdosta ovat lähtökoh- taisesti riittäviä ja lausumat voidaan poistaa (PeVM 5/2008 vp, s. 3/I). Valiokunta uudistaa kannanottonsa. Valiokunta pitää kuitenkin edel- leen tarpeellisena, että hallitus selostaa toimen- pidekertomuksen I osassa vaalilainsäädännön uudistamiseen liittyviä jatkotoimia.

Oikeudenkäyntien viivästyminen

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asian viivytyksettömään käsittelyyn tuomiois- tuimissa ja hallinnossa saatettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa voimaan hallitusmuo- dossa turvattuina perusoikeuksina. Nykyisin jo- kaisella on perustuslain 21 §:n mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja il- man aiheetonta viivytystä lain mukaan toimival- taisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomai- sessa.

Yhdistyneiden kansakuntien kansalais- oikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleis-

sopimuksen 14 artiklan mukaan jokaisella on tutkittaessa rikossyytettyä häntä vastaan oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman kohtuutonta viivytystä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tähän mennessä antanut Suomea vastaan yli 40 tuomiota, joissa on todettu, ettei oikeudenkäynti ole tapahtunut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan edellyttämässä kohtuullisessa ajassa. Lisäksi tuomioistuin on vahvistanut Suomea koskevan oikeudenkäynnin pituutta koskevan sovinnon yli 30 tapauksessa ja todennut oikeudenkäynnin pituutta koskevan Suomen hallituksen antaman yksipuolisen julistuksen yli 10 tapauksessa. Tuomioistuimen langettavat tuomiot ovat koskeneet yleensä rikos- tai riita-asian oikeudenkäyntiä, usein talousrikosasiaa.

Valiokunta pyysi eri tahoilta selvitystä oikeudenkäyntien viivästymiseen liittyvistä seikoista. Asian käsittelyssä valiokunta on keskittynyt oikeudenkäyntien kestoon yleisissä tuomioistuimissa.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan tuomiot eivät kuvaa tuomioistuinten tämänhetkistä tilannetta, koska kyse on ollut 1990-luvulla alkaneista oikeudenkäynneistä, joita koskevien kanteluiden käsitteleminen ihmisoikeustuomioistuimessa on kestänyt pitkään. Ministeriö katsoo, että tuomioistuinten keskimääräiset käsittelyajat ovat varsin kohtuullisella ja eurooppalaisittain vertailukelpoisella tasolla.

Keskimääräiset käsittelyajat kuvaavat sitä, miten kauan asioiden käsittely tuomioistuimessa tavanomaisesti kestää. Keskiarvojen lisäksi on kuitenkin välttämätöntä seurata erikseen keskimääräistä pidempään kestävien asioiden käsittelyaikaa. Oikeusturvajärjestelmän toimintakykyä on arvioitava myös sen kannalta, kykeneekö se käsittelemään kohtuullisessa ajassa vaativat ja työlääät asiat. Suurin riski oikeudenkäyntien

pitkittymiseen on vakavissa rikosasioissa, erityisesti talousrikoksissa.

Korkeimman oikeuden selvityksen mukaan hovioikeuksissa ratkaistiin vuoden 2009 ensimmäisen vuosipuoliskon aikana runsaat 400 sellaista rikosasiaa, joissa on ollut pääkäsittely ja joissa käsittelyaika hovioikeudessa on ollut yli yhden vuoden pituinen. Kaikista hovioikeuksissa ratkaistuista asioista tämä määrä edustaa vain vajaata seitsemää prosenttia. Helsingin hovioikeutta koskevien ajantasaisen tietojen mukaan vuonna 2009 ratkaistuista asioista 75 on kokonaiskestoltaan vienyt yli neljä vuotta, ja niistä parikymmentä on ollut vireillä 6–10 vuotta. Korkein oikeus on selvittänyt myös oikeudenkäynnin kestoa talousrikoksissa (Korkeimman oikeuden selvityksiä 1/2009). Näiden selvitysten perusteella voidaan arvioida, että vaikka keskimääräiset käsittelyajat olisivat kohtuullisia, on oikeudenkäyntien pitkittyminen edelleen vakava ongelma yksittäisten oikeudenkäyntien osalta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan syyt oikeudenkäyntien viivästymiseen ovat moninaiset. Eri tahot ovat syistä ja osittain myös parannuskeinoista pitkälti samaa mieltä. Tilanteen parantamiseksi on toteutettu useita toimenpiteitä ja lukuisia on parhaillaan työn alla. Oikeusturva on kokonaisuus, jonka osa-alueiden on oltava tasapainossa. Oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämiseen on pyrittävä sellaisin uudistuksin, jotka ovat tasapainossa oikeudenkäynnin joutuisuuden ja oikeusturvan muiden ulottuvuuksien kanssa.

Suomessa toteutettiin 1990-luvulla useita oikeudenkäyntimenettelyn uudistuksia. Uudistusten tavoitteena oli oikeudenkäynnin varmuuden lisääminen ja keskeisinä periaatteina oikeudenkäynnin suullisuus, välittömyys ja keskitys. Prosessiuudistuksista kertyneiden kokemusten perusteella on 2000-luvulla ryhdytty lainsäädännön tarkistuksiin. Niiden yhteisenä tavoitteena on ollut aikaisempaa joutuisampi, joustavampi ja edullisempi oikeudenkäynti ilman, että luovutaan kokonaisuudistusten peruseriaatteista.

Omaksuttu oikeudenkäyntimenettely on osoittautunut varsin raskaaksi ja resursseja vaa-

tivaksi. Tuomioistuimille tai erityisesti syyttäjälaitokselle ei ole osoitettu sellaisia resursseja, joiden avulla oikeudenkäynnit olisi pystytty kokonaisuudessaan hoitamaan ilman aiheutonta viivytystä. Esimerkiksi Suomen ja Ruotsin järjestelmät ovat varsin samankaltaiset ja siten vertailukelpoiset, mutta Ruotsissa voimavarat henkeä kohti ovat merkittävästi suuremmat kuin Suomessa. Kyse ei kuitenkaan ole ollut ainoastaan resursseista, vaan kehittämistarpeita on esiintynyt muun muassa viranomaisyhteistyössä, tuomioistuinorganisaatiossa, johtamisessa ja työskentelytavoissa sekä käytettävissä tieto- ja asianhallintajärjestelmissä.

Ihmisoikeustuomioistuin arvioi rikosasian kokonaiskeston alkaen siitä, kun toimivaltainen viranomainen on virallisesti ilmoittanut henkilölle hänen tekemäkseen väitetystä rikollisesta teosta tai kun muu tällaisen epäilyn sisältävä toimi on olennaisesti vaikuttanut hänen asemaansa. Ihmisoikeustuomioistuin ottaa siten huomioon esitutkintaan ja syyteharkintaan kuluksen ajan rikosasian oikeudenkäynnin kokonaiskesto arvioitaessa. Viivästyneissä oikeudenkäynneissä nimenomaan esitutkinta ja syyteharkinta ovat usein vieneet kokonaisajasta suuren osan.

Rikosten esitutkinnasta vastaa pääsääntöisesti poliisi, joka myös yleensä johtaa esitutkintaa. Esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten välinen yhteistyö on tärkeää esitutkinnan suuntaamisen ja tehokkuuden kannalta. Laadukas esitutkinta ja esitutkintayhteistyö nopeuttavat ja parantavat syyttäjän syyteharkintaa. Esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten yhteistyötä on edelleen kehitettävä ja alueellisia eroja vähennettävä. Lopputuloksen kannalta on hyödyksi, jos syyttaja voisi kohdentaa ja rajoittaa esitutkintaa rikos- ja prosessioikeudellisesti olennaisiin kysymyksiin. Yhteistyön tiivistäminen edellyttää organisaatioiden sisäisiä toimenpiteitä, minkä ohella olisi perusteltua selvittää, mitä hyötyjä voitaisiin saavuttaa poliisin sijoittamisella oikeusministeriön hallinnonalaan.

Oikeudenkäyntimenettelyä on pyrittävä vielä huomattavasti tehostamaan. Ongelmana ovat runsaat poissaolot, jotka vaikeuttavat ja hidasta-

vat juttujen käsittelyä. Siksi onkin syytä selvittää, kuinka poissaoloja voitaisiin vähentää. Tuomioistuinten on myös syytä hyödyntää oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettuun lakiin vuonna 2006 lisättyjä säännöksiä, jotka turvaavat oikeudenkäynnin joutuisuutta sallimalla muun muassa todisteiden vastaanottamisen vastaajan poissaolosta huolimatta. Lisäksi todistelun toistaminen eri oikeusasteissa voi johtaa ajankulumisesta johtuviin ongelmiin, joita voitaisiin vähentää todistajan tai muun todistelutarkoituksessa kärkeäoikeudessa kuultavan henkilön kuulelun videoinnilla ja tallenteiden hyödyntämisellä muutoksenhakumenettelyssä.

Olennaista oikeudenkäynnin joutuisuuden kannalta on ennakoiva varautuminen vaativien asioiden käsittelyyn. Se edellyttää asianmukaista tiedonkulkua ja yhteydenpitoa eri toimijoiden kesken. Tuomioistuinkäsittelyn hyvä suunnittelu ja valmistelu ovat erityisen tärkeitä laajoissa ja vaativissa asioissa. Tuomioistuinten työtä ovat vaikeuttaneet puutteet asianhallintajärjestelmissä. Eri tuomioistuinasteilla on erilliset asianhallintajärjestelmät, ja kokonaiskäsittelyaikaa koskevien tietojen välittyminen on ollut puutteellista. Näin ollen kokonaiskeston seuraaminen on edellyttänyt sitä, että asiaa käsittelevä tuomari on aktiivisesti kiinnittänyt siihen huomiota.

Saadun selvityksen mukaan nykyinen tuomioistuinorganisaatio tai henkilöstön määrä eivät vastaa alueellisia tai juttumäärien mukaisia tarpeita. Vuoden 2010 alussa toteutettava käräjäoikeuksien rakennemuutos vähentää käräjäoikeuksien lukumäärää ja mahdollistaa voimavarojen tehokkaamman kohdentamisen ja tuomareiden erikoistumisen. Tuomareiden ammatillinen osaaminen ja sen kehittäminen ovat välttämättömiä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kaikkien osa-alueiden toteutumisen kannalta. Tuomareiden täydennyskoulutuksen tehostamiselle on ilmeistä tarvetta.

Oikeudenkäyntien viivästymisen syyt ovat erilaisia: rakenteellisia, menettelyllisiä, työskentelytapoihin ja johtamiseen, viranomaisten yhteistyöhön, voimavaroihin, osaamiseen ym. liittyviä. Ne ovat suurelta osin syntyneet usei-

den vuosien aikana, ja epäkohtiin on osittain kiinnitetty huomiota. Oikeusministeriö, oikeushallinto ja muut viranomaiset ovat ryhtyneet toimenpiteisiin oikeusturvan kehittämiseksi niin, että se vastaisi perustuslain ja ihmisoikeussopimusten vaatimuksia. Epäkohtien poistamiseksi tarvitaan jatkossakin osin lainsäädäntö- tai budjettivallan käyttöä. Valiokunta edellyttää, että oikeusministeriö ja sisäasiainministeriö esittävät lainsäädäntöuudistuksista, määrärahatarpeista ja muista toimenpiteistä kokonaissuunnitelman ja että yksittäisten hankkeiden yhteydessä tuodaan esille niiden merkitys kokonaisuuden kannalta.

Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittäminen

Tuomioistuinhallinto on perinteisesti kuulunut oikeusministeriön toimialaan. Oikeusministeriö vastaa tuomioistuinten ja muun oikeuslaitoksen toiminnan ylläpidosta ja kehittämisestä. Oikeuslaitokseen kuuluvat riippumattomien tuomioistuinten lisäksi muiden ohella syyttäjälaitos, ulosottoviranomaiset, vankeinhoitolaitos ja kriminaalihuoltolaitos. Sen jälkeen kun Valtakunnanvoudinvirasto perustettiin hoitamaan ulosottoimen keskushallintoviranomaisen tehtäviä, edellä mainituista oikeuslaitokseen kuuluvista toimijoista ainoastaan tuomioistuinten keskushallintoviranomaistehtävät kuuluvat oikeusministeriölle.

Nykyistä, muun muassa muista pohjoismaista poikkeavaa, hallintomallia ei ole pidetty valtiosääntöoikeudellisen vallanjaon tai tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta ongelmattomana. Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon uudistamista on esitetty tehtäväksi erilaisten vaihtoehtojen pohjalta. Valiokunta pitää tarpeellisenä, että tuomioistuinten hallinnon uudistamisen valmistelua jatketaan sellaisten vaihtoehtojen pohjalta, jotka turvaavat tuomioistuinten riippumattomuuden ja edistävät perustuslain ja ihmisoikeussopimusten takaamaa oikeusturvaa.

Tuomion purkaminen

Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka ihmisoikeussopimuksessa tun-

nustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä. Lisäksi Euroopan neuvoston ministerikomitea on vuonna 2000 hyväksynyt suosituksen asioiden uudesta valtiosisäisestä käsittelystä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden johdosta. Suosituksen mukaan asia pitäisi voida ottaa uuteen käsittelyyn, jos ihmisoikeustuomioistuimen tuomiossa on todettu kansallinen ratkaisu ihmisoikeussopimuksen vastaiseksi tai sopimusloukkaus on johtunut niin vakavista menettelyvirheistä, että on vakavia epäilyksiä ratkaisun oikeellisuudesta. Sopimusloukkauksesta tulee lisäksi edelleen aiheutua asianosaiselle hyvin vakavia seurauksia, joita ei voida hyvittää rahakorvauksella eikä korjata muuten kuin tutkivala asia uudelleen.

Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on säädetty tämän vuoden alussa voimaan tulevasta uusista oikeussuojakeinoista oikeudenkäynnin viivästymisen estämiseksi tai hyvittämiseksi. Useissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuolina olevissa valtioissa on erityissäännöksiä siitä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen langettava tuomio on peruste asian ottamiselle uuteen käsittelyyn. Suomessa sovellettaviksi tulevat kantelua tai tuomion purkua koskevat oikeudenkäymiskaaren 31 luvun yleiset säännökset. Erityissäännösten tarvetta on meillä arvioitu ja katsottu, ettei näitä tilanteita varten kantelu- tai purkuperusteita ole tarpeen muuttaa. Kantelun tekemiselle säädetty määräaika koskevaa sääntelyä on kuitenkin tarkistettu siltä osin kuin on kyse kansainvälisen toimielimen ratkaisusta, jolla se on todennut oikeudenkäyntivirheen asian käsittelyssä.

Ihmisoikeussopimuksesta ei seuraa sopimusvaltiolle sellaisenaan velvollisuutta purkaa tuomioistuimen tuomiota, jonka ihmisoikeustuomioistuin on todennut asiaratkaisultaan ihmisoikeussopimuksen vastaiseksi. Lainvoimaiset tuomiot on tarkoitettu pysyviksi, ja niihin voidaan puuttua poikkeuksellisesti laissa tarkoin määritellyin painavin perustein. Korkeimman oikeuden on kussakin tapauksessa erikseen ratkaistava, ovatko tuomion purkamisen edellytyk-

set olemassa. Valiokunta esittää kuitenkin harkittavaksi uudelleen, onko ylimääräistä muutoksenhaikua koskevia säännöksiä syytä tarkistaa siten, että ihmisoikeustuomioistuimen langettava tuomio lisättäisiin harkinnanvaraiseksi purkusteeksi.

Kielikertomus

Valtioneuvosto antaa kielilain 37 §:n mukaan vaalikausittain eduskunnalle hallituksen toimenpidekertomuksen oheisaineistona käytettäväksi kertomuksen kielilainsäädännön soveltamisesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta sekä tarpeen mukaan muistakin kielioloista. Kertomuksessa tulee käsitellä suomen ja ruotsin kielen lisäksi ainakin saamen kieltä, romanikieltä ja viittomakieltä.

Vuonna 2009 annettu kielikertomus on järjestyksessään toinen. Kertomus on luonteeltaan pitkälti vuoden 2006 kielikertomuksen seuranta-asiakirja, jonka keskiössä ovat vuoden 2006 jälkeiset muutokset ja valtioneuvoston antamien suositusten seuranta. Lainsäädäntöä tai muita kieliä koskevia kielioloja ei siksi nyt ole käsitelty yhtä laajasti kuin vuoden 2006 kertomuksessa. Muista kuin kielilain 37 §:ssä nimenomaisesti mainituista kielistä kertomuksessa on tällä kertaa käsitelty venäjän, somalin ja jiddisin kieltä. Näiden osalta kertomukseen on tosin otettu vain lyhyet jaksot kieliryhmien omista näkemysistä kielioloistaan.

Kielikertomus antaa hyvän ja kattavan kuvan etenkin kansalliskielten, suomen ja ruotsin, asemasta Suomessa. Kertomuksessa kuvataan havainnollisesti ja selkeästi Suomen kielioloja ja eri kieliryhmien asemaa varsinkin yksilön kannalta tärkeillä elämänalueilla. Valiokunta pitää myönteisenä, että kertomuksessa on viranomaisnäkökulman lisäksi otettu vahvasti huomioon kansalaisten kokemuksiin perustuva näkökulma. Kertomus tarjoaa runsaasti aineistoa kielellisten oikeuksien toteuttamiselle valtion ja kuntien päätöksenteossa. Samalla se antaa eduskunnalle mahdollisuuden vaikuttaa kielellisten oikeuksien toteuttamisen linjauksiin.

Perustuslakivaliokunta pitää huolestuttavana sitä kertomuksessa esitettyä johtopäätöstä, että kielilain täytäntöönpanoa koskeviin käytännön toimiin ei tarkastelujakson 2006—2009 aikana ole pääosin ryhdytty. Tämän vuoksi valtioneuvosto joutuu esittämään uudelleen vuonna 2006 esittämiensä toimenpide-ehdotusten järjestelmällistä täytäntöönpanoa. Valiokunta pitää esitettyjä toimenpide-ehdotuksia perusteltuina ja kiirehtii jälleen niiden toteuttamista (ks. PeVL 6/2006 vp, s. 4/II). Erityisesti valiokunta pitää tärkeänä, että kaksikieliset viranomaiset selvittävät asiakaspalvelunsa ja palveluketjujensa toimivuuden kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta ja laativat konkreettisen suunnitelman kielellisten oikeuksien käytännön toteuttamisesta viranomaisessa. Valtioneuvoston piirissä on lisäksi tarpeen selvittää, miten viranomaiset voivat parantaa kielilainsäädännön noudattamisen valvontaa omalla toimialallaan mukaan lukien aluehallintoviranomaisten toiminta. Lisäksi on syytä pohtia mahdollisuutta kieliasiamiehen viran perustamiseen esimerkiksi oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen.

Valiokunta korostaa, että kielellisten oikeuksien toteutumiseen on kiinnitettävä huomiota hallinnollisia uudistuksia valmisteltaessa. Kattava kielivaikutusten arviointi on välttämätöntä tehdä erityisesti silloin, kun hallinnollisilla muutoksilla voi olla vaikutusta kieliryhmien tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saada palveluja omalla kielellään (ks. PeVL 21/2009 vp, s. 3—4). Lisäksi valiokunta pitää edelleen tärkeänä selvittää kansalliskielten opetuksen riittävyttä kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta (PeVL 6/2006 vp, s. 4/II). Kielikertomus osoittaa, että tarvitaan pitkän tähtäimen toimenpiteitä turvaamaan sitä, että viranomaiset kykenevät myös käytännössä tarjoamaan palveluja ruotsin kielellä. Eräs tällainen toimenpide voisi olla ruotsin kielen opetuksen resurssien lisääminen kaikilla koulutusasteilla.

Valiokunta pitää tarpeellisena saamen kielen elvyttämisohjelman laatimista (ks. VNS 7/2009 vp, s. 170). Erityisen uhanalaisessa asemassa olevien inarinsaamen ja koltansaamen säilymiseen ja elvyttämiseen on kiinnitettävä huomiota.

Keskeisessä asemassa on tällöin näiden kielten opettaminen lapsille ja nuorille. Uhanalaisen romanikielen säilymistä ja elvyttämistä on syytä jatkaa Suomen romanipoliittisen ohjelman linjausten pohjalta. Viittomakielen aseman edistämistä yhteiskunnan eri sektoreilla on tarpeen selvittää. On myös tarpeen, että keskeisintä lainsäädäntöä on saatavana myös viittomakielellä.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että seuraavassa kielikertomuksessa on syytä kiinnittää huomiota myös Suomea sitoviin kielellisiin oikeuksiin koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin ja niiden vaikutuksiin Suomessa. Tässä yhteydessä on syytä tehdä selkoa myös karjalan kielen asemasta.

Kertomusmenettelyn kehittäminen

Perustuslakivaliokunta tarkasteli mietinnössään hallituksen toimenpidekertomuksesta vuodelta 2007 tarkastusvaliokunnan lausunnossa esiin nostamia kysymyksiä hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen yhdistämisestä sekä kertomuksen käsittelevästä valiokunnasta (PeVM 5/2008 vp, s. 3/II). Valiokunta katsoi tuolloin, että mahdollisuuksia kertomusmenettelyn kehittämiseen on jatkossa aiheellista tarkastella. Kysymys oli valiokunnan mielestä kuitenkin siinä määrin laaja ja periaatteellinen, että se ei ollut tuossa yhteydessä ratkaistavissa. Valiokunta kiinnitti puhemiesneuvoston huomiota asiaan. Puhemiesneuvosto katsoi maaliskuussa 2009, että kertomusten yhdistäminen on hallitukselle kuuluva asia.

Kertomusmenettelyn kehittämistä varten on vuoden 2010 alussa tarkoitus asettaa ministeriöiden ja eduskunnan edustajista koostuva työryhmä. Perustuslakivaliokunnan mielestä työryhmässä on syytä arvioida, voidaanko kertomusten yhdistämisellä tehostaa ja järjeistää hallituksen informointia toiminnastaan samoin kuin eduskunnan mahdollisuuksia valvoa hallituksen toimia. Mikäli kertomusten yhdistämiseen päädytään, on valiokunnan mielestä luontevaa, että tällainen kertomus lähetetään valmistelevasti käsiteltäväksi tarkastusvaliokuntaan perustuslakivaliokunnan asemasta. Perustuslakivaliokun-

nalla säilyisi tällöinkin mahdollisuus muun muassa ottaa kantaa hallituksen toimenpiteisiin samoin kuin nostaa esille erityisteemoja kertomuslausunnossaan.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että hallituksen toimenpidekertomus lähetetään nykyisin valmistelevasti käsiteltäväksi myös ulkoasiainvaliokuntaan siltä osin kuin kertomus koskee ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Valiokunnan näkemyksen mukaan kertomusten mahdollisella yhdistämisellä ei tarvitse olla vaikutusta tähän ulkoasiainvaliokunnan tehtävään. Myös menettely, jossa muut pysyvät erikoisvaliokunnat antavat eduskunnan päätöksen perusteella kertomuksesta lausuntonsa mietintövaliokunnalle, on tällöin syytä säilyttää. Kullakin valiokunnalla on oltava mahdollisuus ottaa kantaa hallituksen toimenpiteisiin valiokunnan mietinnössään ehdottamien, eduskunnan hyväksymien lausumien johdosta. Mietintövaliokunnan rooliin ei nykyisen menettelyn mukaisesti ole syytä kuulua erikoisvaliokuntien lausumista esittämien yksityiskohtien käsittely.

Lausumarekisteri

Perustuslakivaliokunta pitää tarkastusvaliokunnan tavoin tärkeänä lausuma- ja kannanottomenettelyjen seurantajärjestelmän ja siihen liittyvien menettelytapojen kehittämistä siten, että ne nykyistä paremmin mahdollistavat parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan sekä eduskunnan ja valtioneuvoston välisen vuoropuhelun. Valiokunnan saaman tiedon mukaan valtioneuvoston kanslia on varautunut aloittamaan yhteistyössä eduskunnan kanssa hankkeen yhteisen lausumarekisterin valmistelemiseksi ja toteuttamiseksi viimeistään vuoden 2011 loppuun mennessä. Valiokunta pitää yhteisen lausumarekisterin luomista perusteltuna ja kiirehtii sen käyttöönottoa. Samalla perustuslakivaliokunta uudistaa huomautuksensa siitä, että valiokunnat voivat nykyjärjestelmän puitteissakin valvoa aktiivisesti lausumien toteutumista esimerkiksi pyytämällä perustuslain 47 ja 97 §:ssä tarkoitettuja selvityksiä ministeriöiltä (PeVM 5/2008 vp, s. 3/II).

Lainsäädännön asiakirjajärjestelmien yhteensovittaminen

Hallituksen esitysten eduskunnalle sähköisesti toimitettujen versioiden lakitekstiehdotukset ovat keskeisiä valiokuntatyössä ja eduskunnan vastausten laadinnassa. Ne eivät kuitenkaan aina ole sisällöltään vastanneet painettuja virallisia versioita. Sähköistä versiota on ollut myös vaikea muuntaa eduskunnan työprosessien edellyttämään muotoon. Nämä seikat ovat aiheuttaneet lainsäädännön laatua vaarantavia ongelmia ja ylimääräistä työtä.

Valtioneuvoston ja eduskunnan asiakirjajärjestelmät on tarpeen saattaa yhteentoimiviksi ja -sopiviksi siten, että lainsäädäntöasiakirjat voidaan luotettavasti toimittaa sähköisessäkin muodossa valtioneuvoston ja eduskunnan välillä. Perustuslakivaliokunta edellyttää, että hallituksen esityksen painettu versio ja sähköinen versio ovat samansisältöiset ja että sähköistä versiota voidaan käyttää valiokunta-asiakirjoissa sekä hyväksytyjen lakien laadinnassa. Asiasta tulee antaa perustuslakivaliokunnalle selvitys vuoden 2010 loppuun mennessä.

Erikoisvaliokuntien lausunnot

Erikoisvaliokunnat ovat perustuslakivaliokunnalle antamissaan lausunnoissa yleensä arvioineet toimialansa osalta eduskunnan aikaisempia lausumia. Joissakin lausunnoissa on lisäksi käsitelty erityisteemoja. Perustuslakivaliokunta ei ole käsitellyt yksityiskohtaisesti erikoisvaliokuntien lausumista esittämiä näkökohtia.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavan kannanoton:

1. Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus laatii kokonaissuunnitelman esitutkinnaan, syyteharkinnan ja oikeudenkäyntien joutuisuuden parantamiseksi.

3. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy tehostettuihin toimenpiteisiin saamen kielen elvyttämiseksi. Erityistä huomiota on kiinnitettävä uhanalaisten inarinsaamen ja koltansaamen säilymisturvaamiseen.

4. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että hallituksen esitysten painetut ja sähköiset versiot ovat samansisältöisiä ja että sähköisiä versioita voidaan käyttää valiokunta-asiakirjoissa sekä eduskunnan vastausten laadinnassa, ja antaa asiasta selvityksen perustuslakivaliokunnalle vuoden 2010 loppuun mennessä.

5. Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa asianmukaisesti huomioon sekä muut tähän mietintöön että liitteinä oleviin lausuntoihin sisältyvät sellaiset eduskunnan aikaisempia lausumia koskevat huomautukset ja muita seikkoja koskevat lausumat, jotka kohdistuvat hallitukseen.

Helsingissä 11 päivänä helmikuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Tuulikki Ukkola /kok
vpj.	Jacob Söderman /sd	Ilkka Viljanen /kok
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Antti Vuolanne /sd
	Ulla Karvo /kok	vjäs. Juha Hakola /kok
	Elisabeth Naucclér /r	Hannu Hoskonen /kesk
	Tuula Peltonen /sd	Hannes Manninen /kesk.
	Veijo Puhjo /vas	

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen
valiokuntaneuvos Petri Helander.

PeVM 1/2010 vp — K 1/2009 vp