

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2001 vp

### Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudatta- mista koskevista havainnoista vuodelta 1999

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 27 päivänä syyskuuta 2000 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 1999 (K 11/2000 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat *kertomuksen* johdosta olleet kuultavina

- valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula, apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen ja apulaisoikeuskanslerin varamies, kansliapäällikkö Klaus Helminen, Oikeuskanslerinvirasto.

Kertomukseen sisältyvän *perus- ja ihmisoikeusasioita* koskevan jakson johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- professori Heikki Kulla
- oikeustieteen tohtori, akatemiattutkija Liisa Nieminen
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Ilkka Saraviita.

##### *Viitetieto*

Valiokunta on kertomuksen käsittelyn yhteydessä kiinnittänyt huomiota hallituksen esityksiin sisältyvään *sääntämisyjärjestysinformaatioon*. Valiokunta pyysi valtioneuvoston kanslialta ja mi-

nisteriöiltä kirjallisen selvityksen ensiksikin siitä, millä tavoin perustuslakikysymysten arviointiin on yleensä kiinnitetty huomiota niiden lainvalmistelussa. Joiltakin ministeriöiltä pyydettiin lisäksi eri selvitys eräiden hallituksen esitysten mahdollisista sellaisista erityispiirteistä, joiden takia erillistä sääntämisyjärjestysjaksoa ei ole sisällytetty esitykseen. Tältä osin selvityspyynnö pohjautui siihen seikkaan, että valiokunta on tämän ja edellisen vaalikauden aikana käsitellyt sääntämisyjärjestysasioina koko joukon hallituksen esityksiä, joiden perusteluissa ei ole ollut erillistä jaksoa sääntämisyjärjestyksestä.

Tässä selvityspyynnössä otettiin vielä esille valtioneuvoston kanslian istuntokausittain ministeriöiden antamien tietojen perusteella koostama lista eduskunnalle annettaviksi tarkoitettua hallituksen esityksistä. Lista on muutama vuoden ajan, muun muassa perustuslakivaliokunnan työn suunnitelmallisuuden saamiseksi pitävälle pohjalle, pyritty sisällyttämään maininta myös siitä, mitkä esitykset on tarkoitus käsitellä perustuslakivaliokunnassa (mietintö- tai lausuntoasiana). Selvitystä pyydettiin siitä, millä tavoin on huolehdittu siitä, että kyseiseen listaan saadaan oikeat merkinnät *esitysten perustuslakivaliokuntakäsittelyn* tarpeellisuudesta.

Valiokunta sai valtioneuvoston kanslialta ja kaikilta ministeriöiltä vastaukset selvityspyynnönsä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Kertomus valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 1999 on rakenteeltaan aikaisemmin annettujen kertomusten kaltainen. Kertomus sisältää yleiskatsauksen oikeuskanslerinviraston toimintaan, minkä lisäksi siinä tehdään selkoa valtioneuvostoon kohdistuvasta valvonnasta, perus- ja ihmisoikeuksien valvonnasta, laillisuusvalvonnasta ja asianajajalaitoksen valvonnasta. Kertomukseen on otettu myös tärkeimpiä oikeuskanslerinvirastossa laadittuja asiakirjoja sekä liiteosa, joka sisältää muun ohella tilastotietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta. Tilastojen rakennetta on jonkin verran muutettu aikaisemmasta. Kertomuksesta saa yleiskuvan oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston toiminnasta kertomusvuonna.

Kertomusvuonna käsiteltäväksi tulleiden asioiden määrä (1 731) on jonkin verran vähentynyt edellisestä vuodesta (1 801). Asioita on ratkaistu hieman enemmän (1 680) kuin vuonna 1998 (1 599). Seuraavaan vuoteen siirtyvien asioiden määrä (701) on voitu pitää edellisvuoden tasolla (704). Kanteluasioita oikeuskanslerinvirastoon tuli kertomusvuonna noin sata vähemmän (1 239) kuin vuonna 1998 (1 330). Ratkaistujen kanteluiden määrä (1 190) on pysynyt käytännössä samana (1 180). Kantelujen käsitteilyajat ovat jonkin verran pidentyneet. Kanteluasioiden ratkaisuaikojen mediaani oli vuonna 1999 tehdyn selvityksen mukaan noin 16 viikkoa ja keskiarvo noin 25 viikkoa, kun vastaavat luvut vuodelta 1998 olivat 11 ja 22 viikkoa.

Valiokunta ei ole erikseen arvioinut oikeuskanslerin yksittäisiä ratkaisuja ja kannanottoja.

#### *Perus- ja ihmisoikeudet*

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitusmuotoon lisättiin säännös siitä, että tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämä oikeuskanslerin valvontatehtävä

on säilytetty uuden, 1.3.2000 voimaan tulleen Suomen perustuslain 108 §:n 1 momentissa.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt vuoden 1995 uudistuksen hengen mukaisena, että oikeuskanslerin vuotuisen kertomukseen sisällytetään jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta (PeVM 25/1994 vp, s. 6/II). Vuotta 1999 koskevassa kertomuksessa perus- ja ihmisoikeusasioista tehdään selkoa niille varatussa pääjaksossa (s. 44—53). Näiden asioiden käsittelemisestä kertomuksessa ja niiden toteutumisen valvonnan merkityksestä oikeuskanslerin keskeisenä tehtäväalueena valiokunta viittaa yleisesti edellisvuotta koskevasta kertomuksesta antamaansa mietintöön (PeVM 12/2000 vp, s. 2).

#### *Kertomuksen kehittäminen*

Vuotta 1998 koskevasta valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksesta antamassaan mietinnössä valiokunta (PeVM 12/2000 vp, s. 2/II) kiinnitti huomiota tarpeeseen harkita vuosittaisen kertomuksen kehittämistä. Tuolloin jo mainittujen seikkojen lisäksi valiokunta ottaa esille tehtäviinsä oleellisesti liittyvinä asioina sellaiset oikeuskanslerin toimet, jotka koskevat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston keskinäistä toimivaltaa ja toimintaa tai liittyvät tätä koskeviin rajanvetoihin, sekä perustuslakikysymykset oikeuskanslerin suorittamassa listatarkastuksessa ja perustuslain johdosta havaitut lainsäädännön kehittämistarpeet.

Valiokunta pitää asianmukaisena oikeuskanslerin ilmaisemaa käsitystä, jonka mukaan kaikki nämä teemat ovat sellaisia, että niitä joka tapauksessa selostetaan kertomuksessa, jos niiden piiriin kuuluvia tulkinta- tai soveltamistapauksia on esiintynyt kertomusvuonna. Valiokunnan näkökulmasta vain on toivottavaa, että niitä kokonaiskuvan saamiseksi käsiteltäisiin kertomuksessa yhtenäisesti. Tämän edellytyksenä saattaa olla, että oikeuskanslerin tällaisten kannanottojen ja havaintojen kirjaamista kehitetään viraston sisäisin toimin. Etenkin listatarkastuksessa on nimittäin paljolti kysymys tosiasialli-

sesta ja nopeatempoisesta toiminnasta puhelimitse ja muutoin suullisesti.

#### *Hallituksen esitysten säätämisyjärjestysinformaatio*

*Ohjeet.* Hallituksen esitysten säätämisyjärjestyskysymyksiin on kiinnitetty huomiota valtioneuvoston antamissa "Hallituksen esitysten laatimisohteissa" (HELO), joiden noudattamista oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkastustoimisto seuraa. Ensimmäisessä, vuoden 1976 HELOssa otettiin käyttöön vakio-otsikointi, ja ohjeiden mukaan yksityiskohtaisten perustelujen loppuun tuli otsikon "Säätämisyjärjestys" alle ottaa "maininta lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksestä, milloin ehdotus olisi hallituksen käsityksen mukaan käsiteltävä perustuslain tai velolain säätämisestä määrättyssä järjestyksessä". Vuoden 1980 HELOssa alajakson "Säätämisyjärjestys" alaa laajennettiin, ja nykyisen, vuoden 1992 HELO:n säätämisyjärjestystä koskeva ohje vastaa pääpiirteissään vuoden 1980 ohjetta.

Voimassa oleva ohje säätämisyjärjestyksestä kuuluu seuraavasti:

#### "4. Säätämisyjärjestys

— Säätämisyjärjestys tarpeen mukaan perusteltava

— Säädöstason muutos perusteltava

— Kansainvälisiä sopimuksia voimaansaatettaessa mainittava lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset

Jos lakiehdotus on hallituksen käsityksen mukaan käsiteltävä perustuslain säätämisestä määrättyssä järjestyksessä, tulee yksityiskohtaisten perustelujen loppuun liittää maininta tästä kannanotosta sekä sen perustelut. Jos ehdotuksen mukainen säätämisyjärjestys poikkeaa aikaisemmasta käytännöstä taikka jos se saattaa olla tulkinnanvarainen, on säätämisyjärjestys tällöinkin perusteltava.

Myös säädöstason muutos on perusteltava, esimerkiksi kun aiemmin asetustasol-

la säännellyistä seikoista ehdotetaan säädettäväksi laissa.

Kun esitys koskee kansainvälisen sopimuksen hyväksymistä, on riittävän yksityiskohtaisesti selvitettävä, mitkä sopimuksen määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumuksen."

HELO on tarkoitus uusia, kun uuden perustuslain soveltamisesta on saatu riittävästi kokemuksia. Uudistustyö alkanee vuoden 2002 aikana. Oikeusministeriössä laadittiin jo ennen uuden perustuslain voimaantuloa "Lainlaatijan perustuslakiopas 2000", jossa todetaan, ettei uusi perustuslaki sinänsä edellytä HELO:n mukaisen esityksen rakenteen tarkistamista.

*Arvioita.* Viime vuosina on saatettu havaita tietoista poikkeamista HELO:n mukaisesta vakio-otsikoinnista perustuslakikysymyksissä.

Ensiksikin voidaan mainita ulkoasiainministeriössä seurattu käytäntö, jossa säätämisyjärjestys-otsikkoa vastaava jakso on otsikoitu "käsitelyjärjestykseksi" joissain esityksissä, joihin ei liity lainkaan tai yksinomaan lakia eikä kysymyksessä siten ole säätämisyjärjestysasia sanan varsinaisessa merkityksessä. Käytäntö on valiokunnan käsityksen mukaan osoittautunut asianmukaiseksi ja perustelluksi.

Toisen tyyppinen erityiskäytäntö muodostuu sellaisista tapauksista, joissa esityksen yleisperusteluissa käsitellään omassa jaksossaan esimerkiksi perustuslain tai perusoikeuksien taikka kansainvälisten ihmisoikeussopimusten merkitystä esityksen kannalta ja joissa esitykseen ei ole sisällytetty erillistä säätämisyjärjestysjaksoa. Perus- ja ihmisoikeuksien tai yleisemmin perustuslain tällaista erillistarkastelua voidaan hyvin syin puoltaa joissain tapauksissa, mutta tämä menettely ei valiokunnan mielestä muodostu hyväksyttäväksi perusteeksi luopua vakio-otsikoinnin mukaisesta säätämisyjärjestystarkastelusta.

On ilmennyt myös sellainen käsitys, että yksittäisen perustuslakikysymyksen käsittelemisen esityksen pykäläkohtaisissa perusteluissa te-

kee erillisen säätämisyjärjestysjakson tarpeettomaksi. Valiokunta ei pidä tällaista käytäntöä hyväksyttävänä.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjakso tarjoaa eduskunnalle tärkeän informaation, jonka avulla keskeisesti arvioidaan esityksen käsittelemisen tarpeellisuutta perustuslakivaliokunnassa. Oikeuskansleri on esittänyt valiokunnalle oman käsityksensä olevan, että hallituksen esitysten säätämisyjärjestysperustelut ovat kaiken kaikkiaan lisääntyneet viime vuosina, etenkin perustuslain tultua voimaan. Valiokunta puoltaa sitä, että rajatapauksissa säätämisyjärjestysjakso pikemminkin sisällytetään esitykseen kuin jätetään siitä pois.

Hallituksen esitysten säätämisyjärjestysjaksoissa on verraten tavallista kiinnittää erilaisin sanakääntein huomiota tarpeeseen arvioida esitystä tai sen jotakin lakiehdotusta perustuslakivaliokunnassa. Valiokunta tukee tämän käytännön jatkamista. Jos hallitus ilmaisee esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa oman perustuslakivaliokuntakäsittelyn suotavuutta puoltavan kantansa, lähetetään tällainen esitys eduskunnassa säännönmukaisesti perustuslakivaliokuntaan.

Perustuslakivaliokuntakäsittelyä suosittavat maininnat hallituksen esityksissä pohjautuvat käytännössä asian valmistelleen ministeriön omaan arvioon, jonka taustalla voivat olla oikeusministeriön lähinnä lausuntokierroksella esiin tuomat näkökohdat. Valiokunta yhtyy oikeuskanslerin valiokunnalle esittämään arvioon siitä, että tällaiset maininnat ovat osoittautuneet aiheellisiksi.

Joissakin tapauksissa esityksen säätämisyjärjestysperustelujen maininta perustuslakivaliokuntakäsittelyn tarpeellisuudesta on lähtöisin oikeuskanslerin toimenpiteistä. Oikeuskansleri on valiokunnalle todennut, että aikaisemmin oikeuskansleri ehkä nykyistä useammin suositti säätämisyjärjestysperusteluihin otettavaksi maininnan perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimisesta. Tällaisia tapauksia oli 1990-luvulla arvion mukaan vuosittain kymmenkunta, kun vuonna 2000 oikeuskanslerinviraston suorittamassa listatarkastuksessa suositeltiin valio-

kunnan lausunnon pyytämistä 5—6 tapauksessa. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallituksen esitysluonnosten listatarkastuksessa jatkossakin arvioidaan myös tätä kysymystä.

#### *Ennakkoinformaatio esityksen perustuslakivaliokuntakäsittelyn tarpeellisuudesta*

Nykyisin on käytäntönä, että valtioneuvoston kanslia pyytää hyvissä ajoin ennen eduskunnan istutokauden alkua ministeriöiltä luettelon niistä hallituksen esityksistä, jotka ministeriöt aikovat valmistella istutokauden aikana eduskunnalle annettaviksi. Ministeriöiltä myös toivotaan tietoa siitä, vaatiiko valmisteltava esitys perustuslakivaliokunnan lausunnon tai esiintyykö asian säätämisyjärjestyksessä ongelmia. Tämä tieto osoitetaan luettelossa liittämällä asianomaisen esityksen yhteyteen lihavoitu merkintä (PeV). Valtioneuvoston kanslia laatii ministeriöiltä saatujen tietojen perusteella luettelon eduskunnalle annettaviksi tarkoitetuista hallituksen esityksistä kansliapäällikkökokouksen ja hallituksen iltakoulun käsittelyyn, ennen kuin luettelo toimitetaan eduskunnalle.

Kanslialla ei ole luetteloa kootessaan käytännön mahdollisuuksia arvioida, tarvitaanko jostakin ministeriössä valmisteltavasta esityksestä aikanaan eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunnan lausunto. Tätä kysymystä voidaan kanslian käsityksen mukaan tarkastella vasta esityksen tarkastusvaiheessa oikeusministeriössä tai oikeuskanslerinviraston tarkastuksessa hallituksen esityksen antamisvaiheessa.

PeV-merkinnän sisällyttämisestä eduskunnalle annettavaan luetteloon vastaa ensi sijassa esityksen valmistelija, ja tietenkin viime kädessä myös lainvalmistelua johtava virkamies. Tämä merkintä yleensä edellyttää hallituksen esityksen valmistelun olevan niin pitkällä, että arvio tästä seikasta on tehtävissä. Esitysten sisällyttäminen kyseiseen luetteloon saattaa jossain määrin perustua ministeriöiden sisäisiin työsuunnitelmiin, jolloin varsinainen valmistelu ei vielä ole edes käynnissä eikä merkinnän tekemisen arviointiin ole oikeastaan edellytyksiä. Joskus saattaa käydä niin, että luetteloon sisällytetty PeV-merkintä osoittautuu sittemmin valmiste-

lun edetessä perusteettomaksi. Näitä tapauksia varten voi olla tarpeen luoda mekanismi korjaus-tiedon saattamiseksi eduskunnalle tai ainakin perustuslakivaliokunnalle ja asian valmisteluvaliokunnalle.

PeV-merkintöjen kattavuutta voidaan parhaiten edistää lisäämällä lainvalmistelijoiden ja lainvalmistelua johtavien virkamiesten perustuslakituntemusta. Sääntelyn perustuslakikykentöjen tunnistaminen on lainvalmistelijoiden ammattitaidon tärkeä osa. Perustuslakikysymysten arviointia edistetään paitsi oppailla, myös lainvalmistelu- ja perustuslakikoulutuksella sekä seuraamalla perustuslakivaliokunnan mietintöjä ja lausuntoja. Oikeusministeriö voi edistää arviointia muun muassa antamallaan lausunnoilla ja sillä, että ministeriön edustajat ovat mukana muiden ministeriöiden lainvalmisteluhankkeissa. Myös ministeriön tarkastustoimistossa kiinnitetään huomiota perustuslakikysymyksiin osana muuta laintarkastusta. Oikeusministeriössä on vireillä perustuslakituntemuksen kannalta hyvin kannatettava hanke, jonka mukaan ministeriön internet-sivuilla otetaan perustuslain eri pykälä koskevat linkit perustuslakia koskeviin hallituksen esityksiin ja perustuslakivaliokunnan mietintöihin sekä erilliskysymyksiä koskeviin perustuslakivaliokunnan mietintöihin ja lausuntoihin.

Joistakin ministeriöiden vastauksista perustuslakivaliokunnan selvityspyyntöön käy ilmi huoli siitä, että oikeusministeriön kannanotot perustuslakikysymyksiin ovat vaihdelleet tai tarkentuneet oleellisesti lainvalmisteluhankkeen eri vaiheissa; on esimerkiksi tapahtunut, että

eduskuntakäsittelyn aikana on ministeriön puolelta tuotu esiin sellaisia perustuslakiseikkoja, joihin ei ole kiinnitetty huomiota vielä lausunto-vaiheessa. Valiokunnan käsityksen mukaan oikeusministeriö koetaan hyvin asiaysin perustuslain asiantuntijaorganisaatioksi valtioneuvostossa ja on siksi tärkeätä, että muut ministeriöt voivat luottaa oikeusministeriön nimissä esitettyihin perustuslakinäkemyksiin ja myös tehdä päätelmiä niiden puuttumisesta. Tämän seikan tunnustaminen valiokunnan mielestä korostaa tarvetta organisoida oikeusministeriön sisällä lausuntojen laatiminen ja ulkopuolisiin valmisteluhankkeisiin osallistuminen siten, että ministeriön valtiosääntöoikeudellinen asiantuntijapanos aina hyödynnetään niissä.

#### *EU:n asiat*

Valiokunta kiinnittää myös huomiota tarpeeseen arvioida perustuslakikysymyksiä valtioneuvoston EU:n asioissa eduskunnalle antamissa kirjelmissä ("U-asiat") ja selvityksissä ("E-asiat"). Niissä selostetaan asioiden perustuslailisia kiinnekohtia nykyisin verraten harvoin ja parhaimmillaankin pelkästään muiden perustelujen joukossa. Kirjelmien ja selvitysten vakio-otsikointia on aihetta kehittää.

#### *Päätösehdotus*

Perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että tämä mietintö lähetetään hallitukselle myös valtioneuvoston oikeuskanslerin tietoon saatettavaksi.*

**PeVM 2/2001 vp — K 11/2000 vp**

Helsingissä 19 päivänä kesäkuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Heli Paasio /sd
	Klaus Hellberg /sd	Osmo Puhakka /kesk
	Esko Helle /vas	Pekka Ravi /kok
	Gunnar Jansson /r	Markku Rossi /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	Petri Salo /kok
	Saara Karhu /sd	Ilkka Taipale /sd
	Jouni Lehtimäki /kok	vjäs. Arto Seppälä /sd.
	Johannes Leppänen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.