

## Täysistunto

### Keskiviikko 2.12.2015 klo 13.59—20.20

#### 12. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2014

Kertomus K 5/2015 vp

Valiokunnan mietintö PeVM 8/2015 vp

*Ainoa käsittely*

**Toinen varapuhemies Paula Risikko:** Ainoaan käsittelyyn esitellään päiväjärjestyksen 12. asia. Käsittelyn pohjana on perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 8/2015 vp.

Edustaja Lapintie esittelee mietinnön. Olkaa hyvä.

*Keskustelu*

19.50 **Annika Lapintie vas** (esittelypuheenvuoro): Rouva puhemies! Valiokunta on todellakin käsitellyt tätä oikeuskanslerin kertomusta vuodelta 2014, ja tässäkin ottaisin esille muutamia kohtia, joihin valiokunta erityisesti on halunnut kiinnittää huomiota.

Oikeuskansleri Jonkka nostaa omassa puheenvuorossaan esille huolensa lainvalmistelun laadusta ja kiinnittää erityistä huomiota oikea-aikaiseen poliittiseen ohjaukseen ja kunnollisen lainvalmistelun mahdollistavien aikataulujen merkitykseen. 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 valmistettujen joukossa on ollut myös yhteiskunnallisesti merkittäviä, laajoja lakihankkeita, jotka on tuotu eduskuntaan kiireellä ilman, että niihin on ehditty tehdä esimerkiksi kunnollisia vaikutusarvioita tai säätämisyjärjestysperusteluja.

Perustuslakivaliokunta korostaa, samoin kuin oikeuskansleri, poliittisen ohjauksen oikea-aikaisuuden merkitystä ja viittaa valtioneuvoston lainvalmistelijoiden tueksi laadittuun lainvalmistelun prosessioppaaseen. Tässä oppaassa on yksityiskohtaisesti kuvattu ideaalimalli, jonka mukaan tärkeimmät poliittisen ohjauksen ajankohdat liittyvät lainsäädäntöhankkeen käynnistämisen vaiheeseen ja päättämiseen hallituksen esitysluonnoksen sisältölinjauksista, kuten siitä, mikä perusvalmistelussa hahmotelluista ja arvioituista ratkaisuvaihtoehdoista otetaan hallituksen esitysluonnoksen laatimisen pohjaksi. Luonnoksen valmistuttua ohjausta tarvitaan päätettäessä lausuntopalautteen perusteella tehtävistä muutoksista.

Perustuslakivaliokunta kuuli myös kansliapäälliköitä eri ministeriöistä tämän asian selvittämiseksi, ja kiinnitimme huomiota siihen, että säädösvalmistelulle annettu aika on vuosien saatossa lyhentynyt. Oikeuskanslerin näkemys siitä, että varsinaista lainvalmisteluprosessia ei aina pidetä lain sisällön kannalta merkittävänä valmisteluvaiheena vaan lähinnä teknisenä toteuttamisena, näyttää perustuslakivaliokunnan mielestä olevan ainakin eräissä tapauksissa oikeansuuntainen.

## Pöytäkirjan asiakohta PTK 74/2015 vp

Jo ennen säädösvalmistelua tiukasti toivottu lopputulos ja siihen liittyvät keinot, jotka on määritelty, rajaavat näitä toteuttamisen vaihtoehtoja, ja vaikutusarviot ja oikeudelliset reunaehdot voivat olla pitkälti etukäteen rajattuja. Tämä on osoittautunut ongelmaksi. Toisaalta on ollut tilanteita, joissa poliittisia linjauksia olisi kaivattu valmistelun aikaisemmassa vaiheessa ja merkittäviäkin sisältömuutoksia on tehty ilman riittävää arviota ja lausuntokierrosta.

Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että eri ministeriöissä tai itse asiassa kaikissa ministeriöissä kiinnitetään entistä enemmän huomiota lainvalmistelun prosessioppaan noudattamiseen ja saatujen lausuntojen huomioonottamiseen. Kunnolliseen säädösvalmisteluun kuuluu virkamiesvalmistelua, jossa tuodaan esille säädöshankkeen toteuttamisvaihtoehdot sekä niihin liittyvät oikeudelliset epävarmuustekijät, kuten suhde perustuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön. Erityistä huomiota valiokunta toivoo kiinnitettäväksi siihen, että säätämisyjärjestysperustelut laaditaan huolellisesti.

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. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjakso tarjoaa myös eduskunnalle tärkeän informaation, jonka avulla keskeisesti arvioidaan esityksen käsittelemisen tarpeellisuutta perustuslakivaliokunnassa.

Perustuslakivaliokunta haluaa tuoda esille myös sen tärkeyden, että ministeriöt kiinnittäisivät erityistä huomiota kokeneiden lainvalmistelijoiden riittävytyteen ja huolehtisivat 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 silloin, kun annetaan ohjeita säännösten tulkinnasta.

Tämän lainsäädännön ongelmien ratkaisemisen lisäksi valiokunta otti esille myös valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen työnjaon ja yhteistyön kehittämisen. Näiltä osin valiokunta tyytyi viittaamaan asiaan mietinnössään oikeusasiamiehen kertomuksen johdosta, ja tässä todetaan perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja valvontaan liittyvien toimijoiden yhteistyöstä ja työnjaosta, että on syytä varmastikin edelleen asiaa selvittää.

Valiokunnan kannanottoehdotuksena on, että eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

**19.56 Leena Meri ps:** Arvoisa rouva puhemies ja kuulijat! Joudun pikkuisen tässä toistamaan edellistä puhettani, kun se koskee samaa aihetta kuin eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksen kohdalla, mutta koska oikeuskansleri ei ollut silloin paikalla, haluan tietysti, että hänkin on kuulemassa, kun tämä asia koskee myös häntä.

Elikkä tämä koskee työnjaon ja yhteistyön kehittämisen selvittämistä eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välillä. Perustuslakivaliokunta on tätä toivonut ja pitänyt tärkeänä, että tämä selvitetään, ja myös aiemmassa lausunnossaan, valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta antamassaan lausunnossa, perustuslakivaliokunta on pitänyt tätä tärkeänä ja toistanut toivomuksensa. Se on minusta erittäin hyvin linjassa siihen, että me yritämme tarkastella näitä niin sanottuja norminpurkutalkoita ja katsoa sitä, onko päällekkäisiä tehtäviä ja voidaanko niitä järkevämmiin jatkossa hoitaa. Tässä eduskunnan oikeusasiamies Jääskeläinen onkin todennut, että nykyinen päällekkäinen, kahden ylimmän laillisuusvalvojan järjestelmä ei ole kansalaisten ja yhteiskunnan kannalta tehokkain eikä tar-

## Pöytäkirjan asiakohta PTK 74/2015 vp

koituksenmukaisin. Tässä on tietysti ideana, että asiat ratkaistaan asiallisesti ja joutuisasti ja ihmiset saavat hyvin oikeusturvaa.

Olemme perustuslakivaliokunnassa kuulleet molempia laillisuusvalvojia, ja oikeuskansleri on antanut myös kirjallisen lausunnon, ja tietysti nämä samat asiat kävimme valiokunnassa läpi. Tässä on joitakin sellaisia näkökohtia, joita tarkastelen.

Tämä lausunto oli aika kriittinen, ja koin sen vähän negatiiviseksi enkä kovin halukkaaksi ottaa vastaan tätä eduskunnan oikeusasiamiehen ehdotusta, mutta se on tietysti jokaisen itsensä päätettävissä, miten asioihin suhtautuu. Nyt itse katselen kansanedustajana näitä joitakin perusteluita. Esimerkiksi oikeuskansleri katsoo, että laillisuusvalvojalla olisi hyvä olla mahdollisimman laaja toimenkuva — varmasti näin — ja että se olisi keino saada tietoa viranomaiskoneiston toiminnasta ja siitä, mitä rakenteellisia esteitä siellä mahdollisesti on — ehkä näinkin. Mutta jos ajatellaan kaikkea tuomioistuintoimintaa ja viranomaistoimintaa, niin kaikki joutuvat selvittämään laajastikin tuomioistuimen EU-lainsäädäntö- ja muita ratkaisuja. Sitä tietoa saa myös perehtymällä toisen viranomaisen päätöksiin. Varmasti sitten, kun on laaja tiedonsaantioikeus, voi myös halutessaan saada valmisteluasiakirjoja, niin että ehkä se ei syvällisesti tarkasteltuna ole niin keskeinen vastaseikka sen torjumiseen.

Tietysti oikeusasiamies oli vielä tuonut esille sitäkin, että täällä joudutaan kansliassa sitten tarkistelemaan kanteluita ja kirjailemaan niitä ja soittelemaan ja että tämä ei tietenkään ole ongelma, että eipä siihen juuri mene aikaa. No, ei varmasti nyt ole mikään suuri asia, mutta kyllä se kuitenkin on siellä rikkana rokassa, ja ainahan se kuitenkin jonkin verran käsittelyaikoja pidentää, mutta yksinomaisesti tämä ei ole mitenkään ratkaisevaa.

Mutta se, mikä minusta on tärkeintä, on se, mitä oikeusasiamies on tuonut esille, että samantyyppisistä tapauksista tulisi samantapaisia ja samansuuntaisia ratkaisuja. Kysymys ei ole siitä, että meidän pitäisi aina saada samanlaisia ratkaisuja, paitsi silloin, kun on täysin samanlainen tapaus, ja harvoin on. Mutta jos me mietimme esimerkiksi tämän päivän tuomioistuinta, siellä on hyvin eriytetty osastot. Toiset käsittelevät konkurssiasioita, toiset rikosasioita, toiset riita-asioita juuri sen takia, että siellä syvennetään sitä osaamista, kun tiedetään, että meistä kukaan ei voi hallita laidasta laitaan kaikkea. Silloin se tuntemus ja osaaminen on parasta ja se on myös tehokasta ja nopeampaa. Se on minun mielestäni kaikkien oikeusturvan kannalta hyvä, että ihminen on todella paljon käsitellyt niitä asioita. Tämä on minun näkemykseni. Esimerkiksi annoin täällä jo aikaisemmin kehut maistraatin kohdalta, missä olen vuosia työskennellyt, vanhemmalle oikeusasiamiehensihteerille Mikko Sarjalle — huomaa, että hänellä on vuosien ote siihen edunvalvontaan. Kyllä hän meitä huomauttaa, en minä sitä tarkoita, mutta hän osaa sen alueen, ja se nopeuttaa ehdottomasti asioiden käsittelyä.

Minä pidän erittäin suotavana, että tämä tutkitaan ja tähän suhtaudutaan avoimin mielin. Tässä voi tulla vaikka mitä uutta. Voimmehan me keksiä oikeuskanslerille jonkun uuden tehtävän sitten sen tilalle, jos tuntuu, että on liian vähän tehtävää, mitä en epäile — tämä oli vain loppukevennys.

**20.02 Hannu Hoskonen kesk:** Arvoisa rouva puhemies! Pari huomiota oikeuskanslerin kertomuksesta viime vuodelta. Perustuslakivaliokunta mietinnössään toteaa, että ei ole huomautettavaa. Kaksi huomiota omalta osaltani, ja nämä huomiot eivät missään nimessä ole negatiivisia huomioita vaan käytännön asioiden kehittämistä.

## Pöytäkirjan asiakohta PTK 74/2015 vp

Ensimmäinen huomio liittyy oikeuskanslerin esille nostamaan erittäin ajankohtaiseen asiaan lainvalmistelun laadun parantamisesta. Tämä on eduskunnan otettava ihan oikeasti hyvänä, positiivisena neuvona siitä, mitä asialle tulisi tehdä, koska olemme törmänneet monessa yhteydessä joidenkin lakien osalta sellaiseen tilanteeseen, jossa lainvalmistelussa on ollut joko kiireen tai sitten jonkun muun syyn takia puutteita. Tämä on kansalaisten oikeusturvankin kannalta huono asia, koska jos teemme huonolaatuista lainsäädäntöä, sehän johtaa tietenkin sitten siihen tilanteeseen, että oikeuskanslerille ja oikeusasiamiehelle tulee valituksia sitten, kun on epäselvä tilanne.

Tällaisesta lainvalmistelusta meidän on päästävä eroon. Ja nimenomaan, kuten oikeuskansleri aivan oikein tässä omassa kertomuksessaan viittaa, tätähän varten on tehty tällainen lainvalmisteluopas, joka on tuolla oikeusministeriössä tehty. Sen kyseisen oppaan käytöstä voisi sanoa vähän proosallisesti, että se on vähän kuin rallissa nuotit, että hyvä rallikuski tarvitsee erinomaisen kartturin, joka laatii hyvät nuotit, että auto menee sujuvasti tietä pitkin. Sama koskee lainlaadintaa tässä maassa: Kun on hyvä opas ja hyvät nuotit, niin silloin syntyy laadukasta työtä ja pysytään raiteilla ja nimenomaan niin, että oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen työ helpottuu, kun turhat valitukset vähenevät, kun on selvä lainsäädäntö, joka on hyvin perusteltu, ja sen lisäksi, kun eduskunnan uudesta laista sitten aikanaan laaditaan mietintö tässä salissa hyväksyttynä, se on sitten myös selkeä ja kansalaisten on sitä helppo noudattaa. Se on tärkeä osa suomalaista oikeusturvaa.

Sitten, arvoisa puhemies, oikeuskansleri ottaa kantaa vielä tähän, että kun uusi valtioneuvosto aloittaa aina työnsä vaalien jälkeen, niin olisi tärkeää tämä perehdyttämistyö, että pystyttäisiin tekemään laadukasta työtä.

Ja lopuksi, arvoisa rouva puhemies, yksi huomio koskee vain sitä, (Puhemies koputtaa) että oikeuskansleri aivan oikein nostaa esille tämän oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin työnjaon. Tämä on aivan oikea huomio. Sitä kannattaa kehittää (Puhemies koputtaa), ja se parantaa myös oikeusturvaa.

**20.04 Valtioneuvoston oikeuskansleri Jaakko Jonkka :** Arvoisa puhemies! Kiitän arvoisia kansanedustajia esitetyistä näkemyksistä. Minä otan esille tässä vain yhden asian. Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen osaksi rinnakkainen toimivalta ei johda päällekkäiseen työhön. Olen perustellut perustuslakivaliokunnassa kuultuna sitä, että oikeuskanslerin nykyinen tehtäväkenttä on valvonnallisesti varsin onnistunut ja voimavarojen käytettävyyden kannalta tarkoituksenmukainen. Minun näkemykseni perustuu molempien ylimpien laillisuusvalvojien toiminnasta omakohtaisesti saamiini käytännön kokemuksiin. Olen ollut Oikeusasiamiehen kansliassa esittelijänä, kansliapäällikkönä ja apulaisoikeusasiamiehenä yhteensä lähes vuosikymmenen ja sen jälkeen toistakymmentä vuotta nyt Oikeuskanslerinvirastossa ensin apulaisoikeuskanslerina, jonka keskeisin työnkuva vastaa pitkälti oikeusasiamiesten tehtäviä, ja sitten oikeuskanslerina. Näen asian niin, että oikeuskanslerin tehtävien karsiminen ei olisi toiminnan kannalta onnistunut. Toki myönnän, että kaikessa on tietysti aina kehittämisen varaa. — Kiitos.

Keskustelu päättyi.

Eduskunta hyväksyi valiokunnan ehdotuksen kannanotoksi kertomuksen K 5/2015 vp johdosta.