

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2005 vp

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamisesta koskevista havainnoista vuodelta 2002

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä syyskuuta 2003 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 2002 (K 12/2003 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat kertomuksen johdosta olleet kuultavina

- valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula, apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka, esittelijäneuvos Jorma Snellman ja kansliapäällikkö Nils Wirtanen, Oikeuskanslerinvirasto.

Kertomukseen sisältyvien perus- ja ihmisoikeusasioita koskevien jaksojen johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- asianajaja Markku Fredman, Suomen Asianajajaliitto
- oikeustieteen kandidaatti, assistentti Paula Ilveskivi
- professori Tuomas Ojanen
- hallintotieteiden tohtori Jukka Viljanen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2002 vastaa niin ulkoasultaan kuin rakenteeltaankin aikaisemmilta vuosilta annettuja kertomuksia. Kertomus sisältää yleiskatsauksen oikeuskanslerinviraston toimintaan sekä jakson oikeuskanslerin toiminnasta valtioneuvostossa. Viimeksi mainitussa jaksossa selvitetään edellisen vuoden kertomuksen tapaan tasavallan presidentin päätöksentekoa valtioneuvostossa, kuten perustuslakivaliokunta on esittänyt (PeVM 2/2001 vp, s. 2/II). Perus- ja ihmisoikeuksien valvonnasta

on tehty selkoa omassa jaksossaan. Laillisuusvalvontaa koskevissa jaksoissa selostetaan tuomioistuimiin ja oikeudenhoitoon kohdistuvaa valvontaa samoin kuin valtionhallinnon ja muun hallinnon valvontaa. Asianajajalaitoksen valvontaa käsitellään erikseen. Kertomukseen on otettu lisäksi eräät tärkeimmät oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisut. Kertomuksen liiteosa sisältää muun ohella tilastotietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta.

Kanteluasiat muodostavat pääosan oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävistä asioista. Asioita tulee vireille myös oikeuskanslerin omasta aloitteesta samoin kuin rangaistustuomioiden tarkastusten ja asianajajien valvonnan johdosta.

Lisäksi oikeuskansleri antaa tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Vuonna 2002 saapuneiden kanteluasioiden määrä (1 459) oli selvästi suurempi kuin edellisvuonna (1 292). Ratkaistujen kanteluiden määrä kasvoi vain hieman. Kanteluja ratkaistiin kertomusvuonna 1 320, kun niitä vuonna 2001 ratkaistiin 1 303. Kanteluasioissa tehtyjen toimenpideratkaisujen osuus oli 12 prosenttia vuonna 2002 (96), edellisvuonna toimenpideratkaisujen osuus oli 18 prosenttia (142). Näistä vuonna 2002 yleisin oli käsityksen tai ohjeen esittäminen (68). Kanteluiden käsittelyyn keskimäärin käytetty aika lyheni hiukan kertomusvuonna. Vuonna 2002 ratkaisuaikojen mediaani oli noin 10 viikkoa ja keskiarvo noin 24 viikkoa; vuonna 2001 vastaavat luvut olivat 12 ja 25.

Valiokunta ei ole erikseen arvioinut oikeuskanslerin yksittäisiä ratkaisuja ja kannanottoja.

Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta

Oikeuskanslerille kuuluu perustuslain 108 §:n 1 momentissa säädettyinä erityisenä tehtävänä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta. Säännös sisällytettiin perustuslakiin jo vuonna 1995 tehdyn perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt perusoikeusuudistuksen hengen mukaisena, että oikeuskanslerin kertomukseen sisältyy erillinen jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta (PeVM 25/1994 vp, s. 6/II). Kertomuksessa perusoikeus- ja ihmisoikeusnäkökulma on erillisen jakson ohella esillä tapausselesteissa.

Oikeuskanslerin viranomaistoimintaan kohdistuvassa valvonnassa perus- ja ihmisoikeusasiat tulevat käsiteltäviksi yleensä kantelujen yhteydessä. Aiheeseen liittyviä tapauksia on selostettu asianomaisessa jaksossa ryhmiteltyinä eräiden perus- ja ihmisoikeusotsikoiden alle. Samantyyppiset kysymykset pysyvät kertomuksen mukaan vuodesta toiseen ajankohtaisina. Käsitelyyn viipyminen on varsin usein käsiteltävänä ollut kysymys. Kertomuksessa todetaan, että yleisimmin asiat ruuhkautuvat suuren työmäärän johdosta. Asioiden tällaiseen tilaan voidaan

vaikuttaa lähinnä talousarviota koskevilla päätöksillä. Valiokunnan mielestä on kuitenkin syytä myös muin keinoin pyrkiä asioiden käsittelyaikojen lyhentämiseen.

Oikeuskansleri valtioneuvostossa

Valtioneuvostossa oikeuskansleri valvoo muun ohella, onko hallituksen esitysten perusteluissa riittävästi selvitetty lakiehdotuksen suhdetta perus- ja ihmisoikeussäännöksiin sekä tarvittaessa hankkia esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto. Tässä ns. listatarkastuksessa tulevat esille säädösvalmistelun valvonnassa havaitut perustuslailliset ongelmat.

Esittelylistojen valvontaa koskevassa kertomuksen jaksossa on käsitelty esillä olleita perustuslaillisia kysymyksiä perustuslakivaliokunnan esittämien toivomusten mukaisesti (PeVM 12/2000 vp). Kertomuksessa esitetyn yleishavainnon mukaan perusoikeuskysymysten käsittely on hallituksen esityksissä yleistynyt ja perusoikeuspunninta syventynyt. Valiokunta kuitenkin korostaa edelleen säätämisenjärjestystä koskevan jakson tarpeellisuutta ja sitä lähtökohtaa, että rajatapauksissa jakso on pikemminkin sisällytettävä esitykseen kuin jätettävä siitä pois (PeVM 2/2001 vp, s. 4).

Kertomuksessa käsitellään perusoikeuksien toteutumista ja turvaamista EY-lainsäädännön valmistelussa ja hyväksymisessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että oikeuskansleri ulottaa valtioneuvostossa tapahtuvan perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan EY-säädöksiin liittyvään kansalliseen säädösvalmisteluun (PeVM 12/2000 vp, s. 2). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslakikysymyksiä on arvioitu verraten vähän valtioneuvoston EU-asioissa eduskunnalle antamissa kirjelmässä ("U-asiat") ja selvityksissä ("E-asiat"). Valiokunta uudistaa toiveensa kirjelmien ja selvitysten vakio-otiskoinnin kehittämisestä (PeVM 2/2001 vp, s. 5). Valiokunta muistuttaa lisäksi, että perusoikeusjärjestelmästä ja Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista samoin kuin hyvästä lainkirjoittamistavasta johtuvat vaatimukset ulottuvat myös EU:n oikeuden kansallista täytäntöönpanoa tarkoittavien säädösten valmis-

teluun (PeVL 9/2004 vp, s. 2—3, PeVL 16/2004 vp, s. 3/I).

Muita seikkoja

Poliisi. Perustuslakivaliokunta piti poliisilain uudistamisen yhteydessä tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä ryhdytään toimiin poliisin telepakkokeinoja koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen aikaansaamiseksi. Tavoitteena tulee olla perusoikeusjärjestelmän vaatimukset täyttävä, selkeä ja johdonmukainen sääntelykokonaisuus. Tämän tavoitteen saavuttaminen saattaa edellyttää pakkokeinolainsäädännön uudistamista muiltakin kuin telepakkokeinoja koskevilta osilta. Samalla on valiokunnan mielestä tärkeää ennakkoluulottomasti kokonaisuudesta käsin arvioida nykyisten oikeusturva- ja valvontajärjestelmien kehittämistarpeita ja valmistella tarvittaessa ehdotukset lainsäädännön uudistamiseksi näiltäkin osin (PeVL 11/2005 vp, s. 3/I).

Poliisin toiminnan valvontaa on valiokunnan mielestä aiheellista kehittää yleisemminkin kuin vain telepakkokeinojen käytön osalta. Tällöin on

poliisin sisäisen valvonnan tehostamiseen liittyvien seikkojen lisäksi syytä arvioida mahdollisuuksia kehittää myös poliisin — suojelupoliisi mukaan lukien — muuta valvontaa.

Natura 2000. Perustuslakivaliokunnassa on viireillä muistutus oikeuskanslerin sellaisten virkainten lainmukaisuudesta, jotka liittyvät Natura 2000 -ohjelman valmistelun eri vaiheisiin (M 2/2004 vp). Muistutus kohdistuu osin myös nyt käsiteltävänä olevaan kertomuskauteen. Muistutuksen viireillä olon takia valiokunta ei ole vuoden 2002 kertomuksen käsittelyn yhteydessä arvioinut viranomaisten tai oikeuskanslerin virkatoimia asiassa.

Päätösehdotus

Perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy kertomuksen ja

että tämä mietintö lähetetään tiedoksi hallitukselle myös valtioneuvoston oikeuskanslerin tietoon saatettavaksi sekä eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Helsingissä 21 päivänä kesäkuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Arja Alho /sd
jäs. Leena Harkimo /kok
Irina Krohn /vihr
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk

Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /r
vjäs. Anne Holmlund /kok
Toimi Kankaanniemi /kd
Terhi Peltokorpi /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.