

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2018

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2018 (K 2/2019 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, oikeuskanslerinvirasto
- apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen, oikeuskanslerinvirasto
- apulaisoikeuskanslerin sijainen, osastopäällikkö Petri Martikainen, oikeuskanslerinvirasto
- kansliapäällikkö Tuula Majuri, oikeuskanslerinvirasto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Oikeuskanslerin kertomuksen yleiskatsausosassa esitellään oikeuskanslerin tehtävät ja toimivaltuudet sekä tarkastellaan muun muassa oikeuskanslerinviraston organisaatiota ja taloutta. Tämän lisäksi kertomuksessa selostetaan oikeuskanslerin toimintaa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointien lainmukaisuuden valvonnassa, perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa, oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja sen osana asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvontaa sekä viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvontaa hallinnonaloittain. Tilastotietoja viraston toimenpiteistä ja työtilanteesta sisältyy kertomuksen viimeiseen lukuun.

Kertomukseen sisältyvät vakiintuneen käytännön mukaisesti oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin puheenvuorot. Oikeuskansleri Pöysti tarkastelee puheenvuorossaan ymmärrettävää kieltä osallisuuden perustana. Apulaisoikeuskansleri Puumalaisen puheenvuoro käsittelee puolestaan laillisuusvalvontaan kuuluvien valvontakäyntien tuloksia.

Valiokunnan mietintö PeVM 16/2020 vp

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen työnjaon ja yhteistyön kehittäminen

Oikeuskanslerin kertomuksessa sivutaan myös kysymystä oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen työnjaon ja yhteistyön kehittämisestä.

Perustuslain mukaan Suomessa on kaksi ylintä laillisuusvalvojaa, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, joilla on sama toimivalta. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jaosta voidaan kuitenkin säätää tavallisella lailla kaventamatta kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisen työnjaon ja yhteistyön kehittämistä oikeuskanslerin vuosien 2014—2017 ja oikeusasiamiehen vuosien 2014—2018 kertomuksista antamissaan mietinnöissä (PeVM 2/2019 vp, PeVM 5/2018 vp, PeVM 3/2018 vp, PeVM 2/2017 vp, PeVM 1/2017 vp, PeVM 3/2016 vp, PeVM 2/2016 vp, PeVM 8/2015 vp, PeVM 7/2015 vp). Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jakoa on selvitetty oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, jonka mietintö valmistui kesäkuussa 2019. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että tässä valiokunnan aikaisemminkin kiirehtimässä asiassa edetään viivytyksettä.

Ennakollisen säädösvalvonnan vahvistaminen

Oikeuskansleri on vakiintuneesti valvonut lakien ja asetusten laillisuutta valmisteluvaiheessa antamalla lausuntoja säädösesityksiä koskevien yleisten lausuntokierrosten yhteydessä sekä antamalla ministeriöiden pyynnöstä kannanottoja yksittäisistä kysymyksistä. Hallituksen esityksiä ja asetuksia on tarkastettu myös ministeriöiden pyynnöstä ennakolta ennen niiden esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Pyydettyjen tarkastusten määrä on ollut vähäinen, esimerkiksi vuonna 2017 tarkastettiin ennakolta 5 % kaikista hallituksen esityksistä. Oikeuskansleri ryhtyi kertomusvuoden alussa tehostamaan säädösehdotusten ennakollista valvontaa pyytämällä hallituksen esitysten luonnoksia tarkastettavaksi lainvalmistelun loppuvaiheessa.

Hallituksen esitysten ennakollinen tarkastus toteutettiin kertomuksen mukaan siten, että tarkastettavat esitykset valittiin arvioimalla saatavissa olevien tietojen perusteella esitysten sisällön merkittävyyttä laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Merkittävyyden arvioinnissa otettiin huomioon perus- ja ihmisoikeuksien sekä hyvän hallinnon toteutuminen, oikeusvaltion toimivuus, perustuslain soveltaminen ja tulkinta sekä merkittävät yhteiskunnalliset vaikutukset. Lisäksi tarkastettaviksi valittiin poikkeuksellisen laajoja esityksiä, joiden tarkastaminen vasta valtioneuvoston esittelyn yhteydessä olisi ollut vaikeaa. Ennakollisesta tarkastuksesta annettiin esityksen valmistelijalle palaute, jossa tarvittaessa yksilöitiin korjattavat tai täydennettävät asiat.

Hyvän lainvalmistelun periaatteet ovat verrattain usein olleet esillä myös perustuslakivaliokunnan käytännössä (ks. esim. oikeuskanslerin kertomuksia 2014, 2015 ja 2016 koskevat mietinnöt PeVM 8/2015 vp, PeVM 3/2016 vp ja PeVM 1/2017 vp sekä PeVL 19/2016 vp). Valiokunta on korostanut erityisesti sitä, että lainvalmisteluprosessissa avainasemassa perustuslaillisten näkökohtien huomioon ottamisessa ovat asianomaiset ministeriöt. Valmisteluvaiheessa tapahtuvien puutteiden ja virheiden korjaaminen prosessin myöhemmissä vaiheissa saattaa olla vaikeaa. Va-

Valiokunnan mietintö PeVM 16/2020 vp

liokunnan mukaan ministeriöiden on huolehdittava, että niissä on riittävästi ammattitaitoista, myös perustuslakikysymyksiä tunnistavaa ja tuntevaa henkilökuntaa (PeVM 3/2016 vp). Valiokunta on korostanut erityisesti ammattitaitoisten lainvalmistelijoiden merkitystä onnistuneen säädösvalmistelun toteuttamisessa ja pitää edelleen tärkeänä, että ministeriöt kiinnittävät erityistä huomiota kokeneiden lainvalmistelijoiden riittävyyteen (ks. PeVM 8/2015 vp, s. 3). Valiokunta on kiinnittänyt myös huomiota oikeuskanslerin ennakkollisessa säädösvalvonnassa antamien lausuntojen ja ilmaisemien käsitysten asianmukaiseen huomioimiseen (PeVL 79/2018 vp, s. 3, PeVL 19/2016 vp, ks. myös PeVL 16/2016 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on jo aikaisemmin todennut pitävänsä oikeuskanslerinvirastossa toteutettua ennakkollisen säädösvalvonnan muotojen ja valvonnan merkityksen kehittämistä hyvän lainvalmistelun periaatteiden näkökulmasta perusteltuna ja painottanut edelleen kehittämisen ja erityisesti valvonnan vaikuttavuuden merkitystä (PeVM 5/2018 vp, s. 3). Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotusten aikaisempaa systemaattisempi ennakkollinen tarkastaminen on hyvä lisä säädösvalvontaan.

Julkisen hallinnon digitalisaatio

Oikeuskanslerin kertomuksessa käsitellään julkisen hallinnon digitalisaatiota ja sen merkitystä hyvän hallinnon toteutumiselle. Kertomuksessa tehdään selkoa muun muassa kantelujen perusteella oikeuskanslerinviraston tietoon tulleista sähköiseen asiointiin liittyvistä ongelmista ja digitalisaation vaikutuksista laillisuusvalvontatyöhön. Lisäksi oikeuskanslerin puheenvuorossa arvioidaan digitaalisten palveluiden merkitystä kielellisten oikeuksien ja osallisuuden kannalta.

Kertomuksessa todetaan, että julkisen vallan on huolehdittava hallinnossa asioinnin tosiasiallisesta mahdollistamisesta kaikille. Tämä tarkoittaa myös perinteisten asiointitapojen, kuten paperisen ja henkilökohtaisen asioinnin, mahdollisuuksien säilyttämistä riittävässä määrin digitaalisten palveluiden rinnalla. Lisäksi olennaista on huolehtia molempien kansalliskielten riittävästä näkyvyydestä myös digitaalisissa palveluissa. Kielen ja osallisuuden kannalta merkittäviä ovat myös automatisoitujen menettelyjen ymmärrettävyys ja kontrolloitavuus. Perustuslakivaliokunta korostaa voimakkaasti näiden näkökohtien merkitystä. Valiokunta pitää tärkeänä, että julkisen hallinnon digitalisaatioon ja sähköisiin julkisiin palveluihin liittyviä haasteita pidetään vastaisuudessaakin esillä laillisuusvalvonnassa.

Lähisuhdeväkivalta perus- ja ihmisoikeusongelmana

Oikeuskanslerin kertomuksessa käsitellään erityiskysymyksenä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (Istanbulin sopimus) toimeenpanoa. Istanbulin sopimuksen toimeenpanon tarkastelussa apulaisoikeuskansleri on toiminut yhteistyössä muun muassa Rikosuhripäivystyksen ja Ensi- ja turvakotien liiton kanssa sekä osallistunut Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa valvovan Euroopan neuvoston elimen, Grevion, valvontakäyntiin. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota apulaisoikeuskanslerin kahteen kertomusvuoden jälkeen antamaan ratkaisuun uhrin huomioon ottamisesta poliisiviranomaisissa ja poliisin ohjeissa. Kyse on ollut muun muassa poliisin velvollisuuksista kirjata rikosilmoitus pahoinpitelystä parisuhdeväkivaltatilanteessa, toimia rikosvastuun toteuttajana näissä tilanteissa, huolehtia asianomistajan riittävästä informoimisesta rikoksen uh-

Valiokunnan mietintö PeVM 16/2020 vp

riksi joutuneen henkilön tukipalveluista sekä tehdä väkivaltaan liittyvä riskiarvio ja mahdollisen väliaikaisen lähestymiskiellon määrittämisen tarve. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan Istanbulin sopimuksen toimeenpano ja poliisin ohjeistuksen kehittäminen ovat edelleen seurannassa oikeuskanslerinvirastossa. Valiokunta pitää sanottua asiaa tärkeänä ja kiinnittää samalla huomiota vakiintuneeseen kantaansa siitä, että perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (ks. esim. PeVL 24/2016 vp, s. 2, PeVL 59/2014 vp, s. 4/I).

Kanteluasioiden käsittely

Kertomusvuoden aikana oikeuskanslerinvirastossa tuli vireille 2 088 kanteluasiaa. Muita laillisuusvalvonta-asioita tuli vireille 1 061.

Asioita ratkaistiin 2 950. Kertomusvuoden lopussa vireillä oli vain yksi yli vuoden vanha kanteluasia. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että kanteluasioiden keskimääräiset ja mediaanikäsitteilyajat ovat kertomusvuonna hienoisesti pidentyneet verrattuna kahteen sitä edeltävään vuoteen. Toisaalta vireille tulleiden omien aloitteiden sekä tarkastus- ja valvontakäyntien määrät ovat kasvaneet edellisistä vuosista huomattavasti.

Perustuslakivaliokunta ei ole erikseen arvioinut oikeuskanslerin yksittäisiä ratkaisuja tai kannanottoja.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 2/2019 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Valiokunnan mietintö PeVM 16/2020 vp

Helsingissä 28.4.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok

jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr

jäsen Bella Forsgrén vihr

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Hilikka Kemppi kesk

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Markus Lohi kesk

jäsen Mats Löfström r

jäsen Wille Rydman kok

jäsen Heikki Vestman kok

jäsen Tuula Väättäinen sd

varajäsen Johannes Koskinen sd

varajäsen Leena Meri ps

varajäsen Tom Packalén ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala