

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2015

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2015 (K 4/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- oikeuskansleri Jaakko Jonkka, oikeuskanslerinvirasto
- apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipale, oikeuskanslerinvirasto
- kansliapäällikkö Kimmo Hakonen, oikeuskanslerinvirasto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Oikeuskanslerin kertomuksen yleiskatsausosassa esitellään oikeuskanslerin tehtävät ja toimivaltuudet sekä tarkastellaan oikeuskanslerinviraston toimintaa yleisesti tilastotietojen valossa. Tämän lisäksi kertomuksessa selostetaan oikeuskanslerin toimintaa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointien lainmukaisuuden valvonnassa, perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa, viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvontaa hallinnonaloittain sekä asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvontaa. Tarkempia tilastotietoja viraston toimenpiteistä ja työtilanteesta sisältyy kertomuksen viimeiseen lukuun.

Kertomukseen sisältyy vakiintuneen käytännön mukaisesti oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin puheenvuorot. Oikeuskansleri Jonkka tarkastelee puheenvuorossaan oikeuskanslerin toimintaympäristöä ja oikeuden, arvojen ja politiikan suhdetta oikeuskanslerin työn näkökulmasta sekä julkisuus- ja avoimuuskysymyksiä. Apulaisoikeuskansleri Hiekkataipale käsittelee puheenvuorossaan työvoiman suojelua ja työllisyyden edistämistä koskevaa sääntelyä ja viranomaistointia.

Valiokunnan mietintö PeVM 3/2016 vp

Hyvän lainvalmistelun periaatteet

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävää valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointien lainmukaisuuden valvonnassa toteutetaan muun muassa tarkastamalla valtioneuvoston yleisistuntojen ja presidentin esittelyjen esittelylistat. Oikeuskanslerinvirastossa seurattiin tämän niin sanotun listatarkastuksen tuloksia kolmen kuukauden ajan vuonna 2015. Tänä aikana tarkastettiin yhteensä 818 esittelylistaa. Oikeuskanslerinviraston pyynnöstä esittelylistoihin tehtiin yhteensä 124 korjausta. Tulokset viittaavat siihen, että noin 15 % esittelylistoista sisältää laillisuusvalvonnassa esiin tulevia virheitä.

Listatarkastus tehdään esittelylistojen jakamisen ja istuntojen välisenä aikana. Käytännössä tarkastusta varten on aikaa alle kaksi työpäivää, vaikka esittelylistat jaettaisiin säännönmukaisena määräaikana. Tässä ajassa on paitsi tarkastettava esittelylistat myös käytävä tarvittavia korjauksia koskevat keskustelut ministeriön virkamiehen kanssa. Asian laadusta riippuen ministeriö voi informoida oikeuskanslerinvirastoa hallituksen esityksen oikeudellisista kysymyksistä jo hyvissä ajoin aikaisemminkin. Perustuslakivaliokunta toistaa käsityksensä siitä, että tällainen menettely on suositeltavaa (ks. PeVL 19/2016 vp). Näin oikeuskanslerinvirastolla on huomattavasti paremmat mahdollisuudet paitsi perehtyä asiaan myös vaikuttaa havaittuihin puutteisiin. Tämä puolestaan edesauttaa asian käsittelyä eduskunnassa ja perustuslakivaliokunnassa.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota lainvalmistelun laatuun myös esimerkiksi oikeuskanslerin vuoden 2014 kertomuksen (PeVM 8/2015 vp) ja julkisen talouden suunnitelman (PeVL 19/2016 vp) käsittelyn yhteydessä. Valiokunta toistaa huolensa lainvalmistelun laadusta. Vaikka monet hallituksen esitykset ovat hyvin valmisteltuja ja korkeatasoisia, joukkoon mahtuu yhä myös heikosti valmisteltuja esityksiä. Erityisen huolestuttavaa on, että puutteellisesti valmisteltujen 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 on myös esittänyt huolensa siitä, että tiedossa ollut keskeinen perustuslaillinen ongelmakohta oli sivuutettu lainvalmistelussa (PeVL 16/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota myös siihen, että oikeuskanslerinviraston kehoitus hallituksen esityksen säätämisyjärjestystä koskevan jakson täydentämiseksi on joissain tapauksissa pyritty torjumaan esityksen nopean eteenpäin viemisen tarpeella. Lausunkierrostaikin on toisinaan haluttu kiireellisyyteen vedoten ajallisesti typistää tai jopa luopua siitä kokonaan (PeVL 19/2016 vp). Valiokunta toistaa käsityksensä siitä, ettei tällainen menettely ole asianmukaista eikä hyvään lainvalmistelutapaan kuuluvaa.

Perustuslakivaliokunta korostaa kuitenkin edelleen sitä, että lainvalmisteluprosessissa avainasemassa perustuslaillisten näkökohtien huomioon ottamisessa ovat asianomaiset ministeriöt. Valmisteluvaiheessa tapahtuvien puutteiden ja virheiden korjaaminen prosessin myöhemmissä vaiheissa saattaa olla vaikeaa. Valiokunnan mielestä ministeriöiden on huolehdittava, että niissä on riittävästi ammattitaitoista, myös perustuslakikysymyksiä tunnistavaa ja tuntevaa henkilökuntaa (ks. myös PeVL 19/2016 vp).

Valiokunnan mietintö PeVM 3/2016 vp

Perustuslakivaliokunta painottaa myös perusoikeusvaikutusten asianmukaista arviointia (ks. esim. PeVL 43/2016 vp). Valiokunta on todennut, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 32/2014 vp). Valiokunta on myös katsonut, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 60/2014 vp). Valiokunta huomauttaa, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä koostamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (PeVL 33/2016 vp, PeVL 19/2016 vp).

Valiokunta viittaa myös valtioneuvoston lainvalmistelijoiden tueksi laadittuun lainvalmistelun prosessioppaaseen. Oppaassa on yksityiskohtaisesti kuvattu ideaalimalli, jonka mukaisesti lainvalmisteluprosessin pitäisi edetä. Valiokunta pitää tärkeänä, että ministeriöissä kiinnitetään huomiota lainvalmistelun prosessioppaan noudattamiseen (ks. myös PeVM 8/2015 vp).

Oikeusministeriö on lisäksi syksyllä 2016 asettanut työryhmän valmistelevaan uudet ohjeet hallituksen esitysten laatimiseksi. Työryhmän tehtävänä on muun muassa arvioida, voidaanko hallituksen esitysten rakennetta muuttamalla kannustaa esitysten käsittelyssä tarvittavan tiedon nykyistä selkeämpään, sujuvampaan ja tiiviimpään esitystapaan. Lisäksi työryhmän on tehtävä ehdotus siitä, kuinka ohjeiden noudattamista seurataan. Perustuslakivaliokunta pitää ohjeiden uudistamistyötä tärkeänä ja työn tavoitteita kannatettavina.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että valtioneuvoston kansliaan perustettiin joulukuussa 2015 riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto. Neuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja hallituksen esityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista. Lainsäädännön valmistelussa vaikutusten arviointi tuottaa tietoa erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista. Tavoitteena on, että päätöksentekijöille annetaan luotettavaa tietoa erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden seurauksista. Hyvä vaikutusten arviointi parantaa lainsäädännön laatua.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen työnjaon ja yhteistyön kehittäminen

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisen työnjaon ja yhteistyön kehittämistä oikeuskanslerin vuoden 2014 ja eduskunnan oikeusasiamiehen vuosien 2014 ja 2015 kertomuksista antamissaan mietinnöissä (PeVM 2/2016 vp, PeVM 8/2015 vp, PeVM 7/2015 vp). Valiokunta viittaa valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta antamassaan lausunnossa (PeVL 52/2014 vp) perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja valvontaan liittyvien toimijoiden yhteistyöstä ja työnjaosta lausumiinsa näkemyksiin. Valiokunta toistaa edelleen painokkaasti kyseisessä lausunnossa esittämänsä näkemykset ja pitää tärkeänä, että eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin työnjaon ja yhteistyön kehittämismahdollisuudet selvitetään.

Valiokunnan mietintö PeVM 3/2016 vp

Kanteluasioiden käsittely

Kertomusvuoden aikana oikeuskanslerinvirastoon saapui 1 819 kanteluasiaa. Kanteluiden määrä vähentyi edellisestä vuodesta varsin merkittävästi. Vuonna 2014 kanteluita tuli 2 215 ja sitä edellisenä vuonna 2 177.

Kanteluasioita ratkaistiin 1 988, mikä on noin 170 enemmän kuin niitä saapui. Valiokunta panee tyytyväisenä merkille, että oikeuskanslerinvirastossa on pystytty myös vuoden 2015 aikana vähentämään ratkaisematta olevien kanteluiden määrää. Valiokunta pitää tärkeänä, että oikeuskanslerinvirastossa jatketaan työtä ratkaisematta olevien kanteluiden määrän vähentämiseksi ja kanteluiden käsittelyaikojen lyhentämiseksi.

Perustuslakivaliokunta ei ole erikseen arvioinut oikeuskanslerin yksittäisiä ratkaisuja tai kannanottoja.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 4/2016 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 20.12.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok

Valiokunnan mietintö PeVM 3/2016 vp

jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala