

Lakivaliokunta

Hallituksen vuosikertomus 2018

Tarkastusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen vuosikertomus 2018 (K 3/2019 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten tarkastusvaliokunnalle. Määräaika: 27.9.2019.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- kansliapäällikkö Pekka Timonen, oikeusministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sosiaali- ja terveysministeriö

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lakivaliokunta on käsitellyt hallituksen vuosikertomukseen sisältyvät valiokunnan ehdotuksesta hyväksytyt eduskunnan lausumat. Lausumista pääosa koskee oikeusministeriön hallinnonalaan, mutta osa koskee myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan.

Poistettavat lausumat

Seuraavien lausumien johdosta suoritettavat toimenpiteet ovat riittäviä tai lausumat ovat muutoin käyneet tarpeettomiksi.

— *Vakuutusosoikeuden yksimielisten asioiden ratkaiseminen HE 104/2014 vp — EV 330/2014 vp*

Eduskunta on vakuutusosoikeuslain muuttamista koskevaa lakiehdotusta käsitellessään (HE 104/2014 vp — EV 330/2014 vp) edellyttänyt, että oikeusministeriö seuraa yksimielisten asioiden ratkaisemista ilman muodollisen istunnon pitämistä koskevan sääntelyn toimivuutta ja vaikutuksia sekä antaa lakivaliokunnalle vuoden 2018 loppuun mennessä selvityksen siitä, millaisissa ja

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2019 vp

kuinka suuressa osassa eri kokoonpanoissa ratkaistavia asioita menettelyä on sovellettu, miten se on toiminut ja millaisia vaikutuksia sillä on ollut vakuutusosoikeuden toimintaan ja asianosaisten oikeusturvaan (lausuma 1).

Oikeusministeriö on teettänyt lausuman johdosta selvityksen vakuutusosoikeuden muodollisista istunnoista luopumisen vaikutuksista ja toimittanut sen lakivaliokunnalle 11.12.2018. Valiokunta on käsitellyt kyseistä selvitystä 5.3.2019 (LaVP 143/2018 vp, O 60/2018 vp). Selvityksen mukaan uuden sääntelyn mahdollistamaa menettelyä on ryhdytty noudattamaan pääsääntönä, mutta istuntoja järjestetään edelleen monipuolisesti eri asiaryhmissä ja erilaisissa kokoonpanoissa. Lainmuutos on mahdollistanut sen, että toimintaa on voitu kehittää joustavammaksi ja asianosaisten oikeusturvan paremmin huomioivaksi. Istuntoprosessi on myös osaltaan lyhentänyt käsittelyaikoja. Valiokunta on pitänyt saamaansa selvitystä asianmukaisena ja pitänyt myönteisenä käsittelyaikojen lyhenemistä. Valiokunta on kuitenkin pitänyt perusteltuna, että vakuutusosoikeudessa seurataan, ettei yksittäisen jäsenen kynnys saattaa asia istuntoon nouse käytännössä liian korkeaksi, koska on tärkeää, että epäselvät ja tulkinnanvaraiset asiat käsitellään istunnossa.

Saamaansa selvitykseen viitaten lakivaliokunta katsoo, että lausuma ei enää anna aihetta toimenpiteisiin, ja se voidaan poistaa. On kuitenkin tärkeää, että uudistuksen toimivuutta jatkossakin seurataan edellä mainituin tavoin.

Eduskunnan saman esityksen yhteydessä hyväksymä lausuma 2 on kuitenkin tarpeen säilyttää jäljempänä tarkemmin selvitetyn perustein.

— Säätiölain toimivuus ja täytäntöönpano HE 166/2014 vp — EV 276/2014 vp

Eduskunta on säätiölakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja koskevaa hallituksen esitystä käsitellessään (HE 166/2014 vp — EV 276/2014 vp) edellyttänyt, että hallitus seuraa ja arvioi uuden säätiölain toimivuutta ja toimeenpanoa sekä antaa lakivaliokunnalle asiasta selvityksen vuoden 2018 loppuun mennessä.

Oikeusministeriö on teettänyt eduskunnan edellyttämän selvityksen ja toimittanut sen lakivaliokunnalle joulukuussa 2018. Valiokunta on käsitellyt kyseistä selvitystä 5.3.2019 (LaVP 143/2018 vp, O 59/2018 vp). Selvityksessä on ilmennyt, että säätiölakia pidetään varsin tarkoituksenmukaisena ja myös haasteellisiksi osoittautuneisiin säännöksiin on totuttu. Esiin on kuitenkin tullut tarvetta paikoin kehittää sääntelyä ja antaa lisäohjeistusta. Lakivaliokunta on pitänyt selvitystä varsin korkeatasoisena katsoen, että säätiölain toimivuuden seuranta on perusteltua edelleen jatkaa samoin kuin selvittää tarvetta kehittää sääntelyä ja antaa ohjeistusta.

Saamaansa selvitykseen viitaten lakivaliokunta katsoo, ettei lausuma enää anna aihetta toimenpiteisiin, minkä vuoksi se voidaan poistaa.

— Hallintolainkäyttölain kokonaisuudistus HE 245/2014 vp — EV 296/2014 vp

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2019 vp

Hallintolainkäyttölain muutosesitystä (HE 245/2014 vp) käsitellessään eduskunta on edellyttänyt, että hallitus saattaa ripeästi loppuun pitkään jatkuneen hallintolainkäyttölain kokonaisuudistuksen ja antaa asiasta esityksen eduskunnalle. Hallitus antoi 5.4.2018 eduskunnalle kyseistä uudistusta koskevan esityksen (HE 29/2018 vp), ja sen johdosta hyväksytyt lainmuutokset (808—859/2019) tulevat voimaan 1.1.2020. Lausuma ei anna enää aihetta toimenpiteisiin, ja se voidaan poistaa.

— *Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta HE 263/2014 vp — EV 345/2014 vp*

Käsitellessään hallituksen esitystä rikoslain järjestäytyneitä rikollisryhmiä koskevien säännösten yhtenäistämiseksi (HE 263/2014 vp) eduskunta on edellyttänyt, että hallitus seuraa yhtenäistettyjen järjestäytyneitä rikollisuutta koskevien rikoslain säännösten soveltamista ja toimivuutta, ja jos aihetta ilmenee, ryhtyy pikaisesti toimenpiteisiin järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan ja rikosvastuun toteutumisen tehostamiseksi.

Yhtenäistetyt järjestäytyneitä rikollisryhmiä koskevat uudet rikoslain säännökset tulivat voimaan 1.10.2015. Hallituksen vuosikertomuksessa katsotaan, että uusien säännösten soveltamisesta ja toimivuudesta tarvitaan kokemuksia. Lakivaliokunta on vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä saanut oikeusministeriöltä lisäselvityksen, jonka mukaan korkein oikeus on ennakkoratkaisussaan KKO 2018:89 soveltanut uudistukseen sisältynyttä rikoslain koventamisperustetta ja siihen liittyvää järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmää. Oikeusministeriön arvon mukaan korkeimman oikeuden ratkaisu ilmentää, että uuden sääntelyn perusratkaisut ovat toimivia. Lakivaliokunta pitää saamansa selvityksen valossa hallituksen toimenpiteitä riittävinä ja katsoo, että lausuma voidaan poistaa.

— *Rattijuopumuksen rangaistukset M 5/2014 vp — EK 56/2014 vp*

Eduskunta on vuonna 2015 hylännyt rattijuopumuksen rangaistuksia koskevan kansalaisaloitteen (KAA 3/2014 vp). Asian käsittelyn yhteydessä eduskunta hyväksyi kuusi lausumaa, joista kolme on edelleen voimassa (lausumat 3—5).

Lausumassa 4 eduskunta edellytti, että hallitus laatii selvityksen rattijuopumuksen rangaistuskäytännöstä. Selvityksessä tulee erityisesti kiinnittää huomiota kuolemantapauksiin päätyneiden rattijuopumusten rangaistuskäytäntöön ja vähimmäis- ja enimmäisrangaistuksiin. Hallituksen vuosikertomuksesta ilmenee, että oikeusministeriö on laatinut arviomuistion rangaistusten oikeasuhtaisuudesta koskien eräitä seksuaali-, väkivalta-, rattijuopumus- ja talousrikoksia (Oikeusministeriön julkaisu 7/2018). Arviomuistiossa kuvataan rattijuopumuksen rangaistuskäytäntöä ja arvioidaan erityisesti kuolemaan johtaneiden rattijuopumusrikosten rangaistuskäytännön vähimmäis- ja enimmäisrangaistuksia. Arviomuistion perustana on tältä osin Helsingin yliopiston selvitys, jossa tarkastellaan rattijuopumusten rangaistuskäytäntöä sekä yleisesti että erityisesti kuolemaan johtavissa tapauksissa (kuolemantuottamus, törkeä kuolemantuottamus). Selvityksessä kuvataan rangaistuskäytäntöä eri rikosten yhdistelmissä, niihin liittyviä rangaistusasteikkoja ja rikosten yleisyyttä.

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2019 vp

Lakivaliokunta katsoo, ettei lausuma 4 enää anna aihetta toimenpiteisiin, joten se voidaan poistaa. Kansalaisaloitteen käsittelyn yhteydessä hyväksytyt lausumat 3 ja 5 tulee kuitenkin edelleen säilyttää.

Säilytettävät lausumat

Muut lakivaliokunnan ehdotuksesta hyväksytyt lausumat ovat edelleen tarpeellisia, ja ne tulee säilyttää.

Hyväksyessään hallituksen esityksen *HE 79/2010 vp* pohjalta lahjontaa koskevien rikoslain säännösten muutokset eduskunta edellytti, että hallitus ryhtyy kiireellisesti valmistelemaan lainsäädäntöehdotuksen vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi. Hallituksen vuosikertomuksessa kuvataan hankkeen valmistelua oikeusministeriön 25.4.2014 asettamassa työryhmässä ja työryhmätyöskentelyn jälkeen. Oikeusministeriö on vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä antanut lisätietoja hankkeen tilasta. Niiden mukaan hanke ei ollut viime vaalikauden lopulla poliittinen prioriteetti, vaan virkarikoksia koskevan työn painopiste kohdistui maku- ja sote-uudistukseen. Hanke on siten kuluvan vaalikauden alussa vielä kesken, eikä linjauksia hankkeen eteenpäin viemisestä ja aikataulusta ole ministeriössä vielä tehty.

Lakivaliokunta toteaa, että eduskunnan lausuma hyväksyttiin lakivaliokunnan mietinnön (LaVM 45/2010 vp) pohjalta. Kyseisessä mietinnössään lakivaliokunta piti vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin aikaansaamista tärkeänä ja edellytti perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 68/2010 vp) viitaten, että vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan kriminalisoinnin valmistelu käynnistetään kiireellisesti korruption vastaisen lainsäädännön täydentämiseksi. Lakivaliokunta on jo aiemmin, viimeksi hallituksen vuoden 2014 vuosikertomuksen yhteydessä (LaVL 3/2015 vp, s. 5 ja 6), kiinnittänyt vakavaa huomiota siihen, ettei lainsäädäntöehdotusta ole vielä valmisteltu. Nyt lausuman antamisesta on kulunut lähes kymmenen vuotta. Valiokunta ei pidä tilannetta tyydyttävänä, minkä vuoksi se painottaa sen tärkeyttä, että eduskunnan lausumassa edellytetty lainsäädäntöehdotus valmistellaan ja annetaan eduskunnan käsiteltäväksi mahdollisimman pian.

Vakuutuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen *HE 104/2014 vp* yhteydessä eduskunta edellytti, että hallitus arvioi vakuutuslain työoloja, yritystoimintaa sekä sotilasvamma-asioita tuntevien jäsenten nimitysmenettelyn muuttamista nykyistä avoimemmaksi sekä kelpoisuusvaatimusten asettamista tällaisille jäsenille (lausuma 2).

Hallituksen vuosikertomuksesta ilmenee, että oikeusministeriössä on laadittu muistio vakuutuslain työoloja, yritystoimintaa sekä sotilasvamma-asioita tuntevien jäsenten tämän hetkisestä nimitysmenettelystä ja että ministeri Lindström on linjannut, että oikeusministeriö selvittää mahdollisuudet muuttaa vakuutuslain työoloja, yritystoimintaa sekä sotilasvamma-asioita nykyistä avoimemmaksi sekä asettaa kelpoisuusvaatimuksia näille jäsenille. Lisäksi vuosikertomuksesta ilmenee, että oikeusministeriö on toimittanut hankkeen tilasta selvityksen lakivaliokunnalle 17.12.2018.

Lakivaliokunta on käsitellyt kyseistä selvitystä 1.3.2019 (LaVP 141/2018 vp, O 61/2018 vp). Siitä ilmenee, että vakuutuslain asiantuntijajäsenten kelpoisuusvaatimukset poikkeavat tuo-

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2019 vp

mioistuinlain pääsääntöisistä kelpoisuusvaatimuksista, joiden mukaisesti asiantuntijajäseneltä edellytetään ylempää korkeakoulututkintoa ja sen lisäksi asiantuntemusta niissä asioissa, joiden käsittelyyn hän tuomioistuimessa osallistuu. Selvityksen mukaan on vaikeasti perusteltavissa, miksi vastaavia kelpoisuusvaatimuksia ei asetettaisi myös edellä mainituille vakuutusosoikeuden asiantuntijajäsenille. Myöskään ruotsin kielen kielitaitovaatimukset eivät koske yhdenmukaisesti kaikkia vakuutusosoikeuden asiantuntijajäseniä, vaikka saman kielitaitovaatimuksen tulisi koskea kaikkia vakuutusosoikeuden asiantuntijajäseniä. Valtioneuvosto määrää vakuutusosoikeuden työoloja, yritystoimintaa sekä sotilasvamma-asioita tuntevat asiantuntijajäsenet intressitahojen ehdotuksesta. Selvityksen mukaan asiantuntijoiden määrääminen intressitahojen ehdotusten perusteella ei ole avointa eikä omiaan lisäämään luottamusta vakuutusosoikeuden toimintaan ja asiantuntijajäsenten puolueettomuuteen. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoi, että vakuutusosoikeuden asiantuntijajäsenten kelpoisuusvaatimuksiin ja nimitysmenettelyyn liittyy muutostarpeita, minkä vuoksi se piti tärkeänä, että lainsäädäntöhanketta viedään pikaisesti eteenpäin (LaVP 141/2018 vp, asiakohta 5.).

Hallituksen vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä oikeusministeriö on kuitenkin tuonut esiin, että lausumassa tarkoitettujen muutostarpeiden selvittämistä ei ole sisällytetty hallitusohjelmaan, mistä johtuen hanke ei etenisi. Aiemmin esittämäänsä viitaten lakivaliokunta kuitenkin katsoo, että hanketta on tästä huolimatta tärkeää viedä pikaisesti eteenpäin.

Lopuksi

Valiokunta kiinnittää lopuksi vakavaa huomiota ministeriöiden lainvalmisteluresurssien niukkuuteen, sillä eduskunnan lausumissa edellytetyjen toimenpiteiden toteuttamatta jäämisen tai viivästymisen taustalla vaikuttaa useissa tapauksissa olevan sitä, että valmisteluun ei ole voitu tai voida osoittaa riittäviä voimavaroja. Valiokunta pitää tärkeänä, että ministeriöiden lainvalmisteluresursseihin kiinnitetään erityistä huomiota ja resurssien riittävydestä huolehditaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2019 vp

Helsingissä 25.9.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Veikko Vallin ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila