

Täysistunto

Torstai 15.11.2018 klo 16.01—19.41

6. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2017

Kertomus K 4/2018 vp

Valiokunnan mietintö PeVM 5/2018 vp

Ainoa käsittely

Ensimmäinen varapuhemies Mauri Pekkarinen: Ainoaan käsittelyyn esitellään päiväjärjestyksen 6. asia. Käsittelyn pohjana on perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 5/2018 vp.

Keskustelu

18.40 **Annika Lapintie vas** (esittelypuheenvuoro): Herra puhemies! Perustuslakivaliokunta on käsitellyt oikeuskanslerin kertomusta vuodelta 2017 ja antanut siitä mietinnön.

Oikeuskanslerin kertomuksen yleisosassa esitellään oikeuskanslerin tehtävät ja toimivaltuudet, joita ovat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta, viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta sekä asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta.

Lisäksi kertomukseen sisältyy vakiintuneen käytännön mukaisesti oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin puheenvuorot. Oikeuskansleri Pöysti käsittelee puheenvuorossaan ennakkollisen säädösvalvonnan vahvistamista ja apulaisoikeuskansleri Puumalainen puolestaan tarkastustoiminnan uudelleenarviointia.

Oikeuskansleri Pöystin puheenvuoron osio, joka käsittelee valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen työnjakoa ja yhteistyön kehittämistä, on sinänsä tervetullut, koska tämä on asia, josta myös perustuslakivaliokunta on useasti huomauttanut tai jota perustuslakivaliokunta on käsitellyt. Perustuslain mukaan Suomessa on kaksi ylintä laillisuusvalvojaa: eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Perustuslakivaliokunta on erityisesti oikeuskanslerin vuosien 2014, 2015 ja 2016 kertomusten yhteydessä sekä oikeusasiamiehen vuosien 2014, 2015, 2016 ja 2017 yhteydessä käsitellyt tätä ylimpien laillisuusvalvojien välistä työnjakoa.

Sen lisäksi perustuslakivaliokunta on käsitellessään valtioneuvoston ihmisoikeusselontekoa ottanut siinä yhteydessä esille perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja valvontaan liittyvien toimijoiden yhteistyötä ja työnjakoa. Perustuslakivaliokunta pitääkin erittäin tärkeänä, että eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin työnjakoa ja yhteistyön kehittämisen mahdollisuuksia selvitetään. Sen vuoksi valiokunta on tyytyväisenä huomannut, että oikeusministeriössä on asetettu työryhmä selvittämään ja arvioimaan eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävien jakoa. Valiokunta on todennut, ja toteaa uudelleen, että laillisuusvalvonnan eri osa-alueilla on pitkät

Pöytäkirjan asiakohta PTK 115/2018 vp

perinteet ja näitä tulee luonnollisesti kunnioittaa. Samalla kuitenkin laillisuusvalvonnan tulee elää ajassa, ja sen kehittämistä tulee ilman ennakkoluuloja harkita. Ja nyt kun tämä oikeusministeriön työryhmä on asetettu, niin varmasti luottavaisena voidaan todeta, että näin tulee myös tapahtumaan.

Toinen asia, jonka oikeuskansleri Pöysti omassa kertomuksessaan otti esille, on ennakkollinen säädösvalvonta, sen sisällöt ja tavoitteet. Oikeuskanslerin laillisuusvalvontatehtävää koskevat perustuslain säännökset ovat oikeuskanslerin ennakkollisen säädösvalvonnan oikeudellinen perusta. Valvonnan tarkemmat, pitkälti käytäntöön perustuvat muodot ovat Oikeuskanslerinvirastossa aktiivisen kehittämisen kohteena, ja tämä, miten se tuli esille, oli, totta kai, erittäin mieluisaa havaita myös perustuslakivaliokunnan kuulemisissa.

Tässä kertomuksessa oikeuskansleri kehottaa puheenvuorossaan ministeriöitä pyytämään lausunnon perus- ja ihmisoikeuksien kannalta tai oikeusvaltion ja hyvän hallinnon toteuttamisen kannalta merkittävistä säädöshankkeista. Samoin lausuntoa kannustetaan pyytämään säädöshankkeissa, jotka ovat merkittäviä lainsäädännön ja lain soveltamisen johdonmukaisuuden kannalta. Lisäksi oikeuskanslerin konsultoiva ja opastava rooli edellyttää aikaisempaa enemmän valmistelevan ministeriön aloitteellisuutta tai vastaavasti Oikeuskanslerinviraston oma-aloitteeseen seurantaan perustavaa aktiivisuutta.

Myös perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen todennut, että hyvän lainvalmistelun periaatteet ovat tärkeitä, ja sen vuoksi tätä on verrattain usein käsitelty. Perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti sitä, että lainvalmisteluprosessissa avainasemassa perustuslaillisten näkökohtien huomioinnissa ovat asianomaiset ministeriöt. Valmisteluvaiheessa tapahtuvien puutteiden ja virheiden korjaaminen prosessin myöhemmässä vaiheessa saattaa olla vaikeaa, ja kuten useasti olemme huomanneet, myös on hyvin vaikeaa. Perustuslakivaliokunnan mielestä ministeriöiden on huolehdittava, että niissä on riittävästi ammattitaitoista henkilökuntaa, myös sellaista henkilökuntaa, joka tunnistaa perustuslakikysymykset.

Perustuslakivaliokunta on siis korostanut erityisesti ammattitaitoisten lainvalmistelijoiden merkitystä onnistuneen säädösvalmistelun toteuttamisessa, ja uudelleen perustuslakivaliokunta toistaa, että on tärkeää, että ministeriöt kiinnittävät erityistä huomiota kokoneiden lainvalmistelijoiden riittävyyteen. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että kun oikeuskansleri ennakkollisessa säädösvalvonnassa antaa lausuntoja ja ilmaisee käsityksiään, niin nämä huomiot on asianmukaisesti myös otettava huomioon lainsäädännön valmistelussa. Perustuslakivaliokunta pitääkin kertomuksen mukaista ennakkollisen säädösvalvonnan muotojen ja valvonnan merkityksen kehittämistä hyvän lainvalmistelun periaatteiden näkökulmasta tärkeänä ja perusteltuna. Perustuslakivaliokunta painottaa edelleen kehittämisen ja erityisesti myös tämän valvonnan vaikuttavuuden merkitystä.

Sitten uutena asiana valiokunta on käsitellyt erikseen lyhyesti oikeuskanslerin tehtäväkenttää, johon kuuluu asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta. Oikeuskansleri on tehnyt kertomusvuonna 2016 ehdotuksen luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain muuttamiseksi muun muassa luvanhakijoiden kelpoisuutta ja oikeuskanslerin muutoksenhakuoikeutta koskevilta osin. Sen jälkeen, kun Helsingin hovioikeus on katsonut päätöksessään vuonna 2017, että lupalakimiehille säädetyn tietojenanto- ja selvitysvelvollisuuden rikkominen ei voi johtaa kurinpidolliseen seuraamukseen Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivassa valvontalautakunnassa, apulaisoikeuskanslerin sijainen on vuonna 2017 täydentänyt tätä äsken mainittua oikeuskanslerin aloitetta.

Pöytäkirjan asiakohta PTK 115/2018 vp

Se, miksi perustuslakivaliokunta tämän yksittäisen asian haluaa nostaa esille, johtuu siitä, että kysymykset oikeudellisen avun saamisesta ja laadusta sekä toiminnan valvonnasta ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitetun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden turvaamisen kannalta. Sen vuoksi perustuslakivaliokunta pitää merkittävänä näitä huomioita, joita oikeuskansleri ja apulaisoikeuskanslerin sijainen ovat vuosina 2016 ja 2017 tehneet. Toivottavasti, kun asiat ovat painokkaasti olleet esillä, asialle myös tapahtuu tarvittavat toimenpiteet.

Lyhyesti vielä tilastotietoa. Kertomusvuoden aikana Oikeuskanslerinvirastoon saapui 2 346 kanteluasiata ja muita asioita tuli vireille 823. Asioita ratkaistiin 3 232 kappaletta, ja valiokunta pitää hyvänä sitä, että näin ripeästi ja aktiivisesti on toimittu. Erikseen perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut oikeuskanslerin yksittäisiä ratkaisuja tai kannanottoja.

Valiokunnan päätösehdotus on, että kannanottona todetaan, että eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

18.50 Valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti: Arvoisa puhemies! Haluan kiittää perustuslakivaliokuntaa ja sen arvoisaa puheenjohtajaa edustaja Lapintietä kertomuksesta antamastaan mietinnöstä ja näistä kommentteista ja huomioista. Ne ovat merkittäviä asioita, ja perustuslakivaliokunta on poikkeuksellisen ankaran lainsäädäntöyöpaineen alla löytänyt ajan ja hetken nostaa esille näitä laajempia kysymyksiä.

Tässä yhteydessä vastaan lähinnä kolmeen kohtaan lyhyesti.

Ensimmäinen asia on oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänjakoasia. Saan itse olla mukana oikeusministeriön työryhmässä yhdessä oikeusasiamies Petri Jääskeläisen kanssa, ja on ollut ilo myöskin todeta se, että työ on ripeästi käynnistynyt ja oman ymmärryksen mukaan täysin perustuslakivaliokunnan useasti toistaman kannan ja nyt käsittelyssä olevan mietinnön mukaisella otteella. Eli olemme hyvässä yhteistyössä hake-massa ratkaisuja, jotka toteuttavat vaikuttavaa, ajassa elävää ja nimenomaan kansalaisten näkökulmasta, ei byrokratian vaan kansalaisten näkökulmasta, tulevaisuuteen katsovaa laillisuusvalvontaa. Toki perinne on arvokas ja sitä kunnioitetaan, ja myöskin oikeuskansleri on vanha instituutio, mutta ajatus on kehittää sitä aktiivisesti ja nimenomaan ihmisten tämän päivän ja tulevaisuuden tarpeista katsoen.

Näyttää nyt tässä alustavassa analyysissä myöskin siltä, että kummallakin laillisuusvalvo-jalla on niin perustuslaista johtuvat kuin käytännössä perustuslakivaliokunnan myötä-vaikutuksella säädettyssä lainsäädännössä muodostuneet erikoistumisen ja suuntautumisen alueet — oikeuskanslerilla muun muassa tässä puheenvuorossakin mainitut tuomioistui-miin kohdistuva valvonta ja asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneitten oi-keudenkäyntiavustajien valvonta. Uskoisin, että tämä työ etenee ja päästään järjestelmään, joka on selkeä ja jossa molemmat laillisuusvalvojat täydentävät hyvin toinen toistaan.

Toisena asiana nostan vielä lyhyesti esille vastauksena perustuslakivaliokunnan huo-miot hyvästä lainvalmistelusta ja sen toteutumisesta. Ennakollinen säädösvalvonta on yhä tärkeämpi osa oikeuskanslerin hallitusvaltaan kohdistamaa riippumatonta kontrollia, ja nyt kun valiokunnan mietintö tuli, niin me olemme ministeriöiden kansliapäälliköiden ja oi-keusministeriön kanssa tiiviissä yhteistyössä käyneet läpi muun muassa valiokunnan mie-tinnössä nostettuja seikkoja. Ministeriöitten virkamiesjohdolla on käsitykseni mukaan merkittävä rooli neutraaleina, objektiivisina toimijoina eri hallituskokoonpanojen aikana huolehtia niin resursseista, osaamisesta kuin yksittäisten valmisteluhankkeitten asianmu-kaisesta organisoinnista ja aikatauluttamisesta.

Pöytäkirjan asiakohta PTK 115/2018 vp

Tässä yksi semmoinen teema, mistä on myöskin keskusteltu, on sitten se, että tarvitaan vaalikaudet ylittävää näkökulmaa ja käsitystä siitä, mitkä asiat vaativat pidemmän aikavälin valmistelua kuin vaalikausikohtaista valmistelua.

Kolmas asia, jonka valiokunta on nostanut esille, on lupajuristien valvonta. Tämä on tärkeä seikka. Asiantunteva, kohtuuhintainen ja luotettava oikeudellinen apu ja sen saatavuus on hyvin tärkeä osa sitä, että oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon voi toteutua. Suomalainenkin prosessi on nyt osin valitettavasti sellainen, että se käytännössä riippuu pitkälti avustajien toiminnasta, ja jos siinä on puutteita, niin se näkyy muiden asioiden yhteydessä, esimerkiksi meillä on havaittu ulkomaalaisasioitten käsittelyssä viimeksi. Tämäkin asia on nyt oikeusministeriössä aktiivisessa valmistelussa, ja varmasti seuraavassa eduskunnassa, jos silloinen hallitus niin päättää, siihen palataan lainsäädäntöasian yhteydessä. Sitä odotellessa mekin katsomme, mitä valvonnan valvonnan keinoin voidaan tämän asian hyväksi tehdä.

Arvoisa puhemies! Tässä lähinnä olivat vastaukset esitettyihin huomioihin.

18.55 Annika Lapintie vas: Herra puhemies! Olisin vain kiittänyt oikeuskansleri Pöystiä näistä huomioista. Erityisen tyytyväisiä, totta kai, perustuslakivaliokunnassa ollaan oltu siihen, että työnjakoa on pohdittu, koska molemmat tehtävät ovat erityisen tärkeitä, oikeus-asiameiehen ja oikeuskanslerin, niin kansalaisten osalta kuin hyvän lainvalmistelunkin osalta ja siinä mielessä, jos Oikeuskanslerinvirasto pystyy erityisesti keskittymään laadukkaaseen lainvalmistelun valvontaan. Kuten alkupuheenvuorossani totesin, perustuslakivaliokuntakin on paljon kiinnittänyt huomiota siihen, että pelkästään tämä ennakollinen, laadukas huomiointi ei riitä, vaan täytyy myös ottaa huomioon, kun sitä lakia valmistellaan, että pelkästään lausuminen ei riitä, vaan ne toimenpiteet, mitä lausuntojen johdosta tehdään. Mutta luottavaisina voimme katsoa, että asiat menevät eteenpäin.

Keskustelu päättyi.

Eduskunta hyväksyi valiokunnan ehdotuksen kannanotoksi kertomuksen K 4/2018 vp johdosta. Asian käsittely päättyi.