Jaakko Jonkka
oikeuskansleri

28.4.2016

EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: VNS 3/2016 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017-2020.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minua arvioimaan, miten valtioneuvoston selontekoon liittyvissä lainvalmisteluprosesseissa olisi mahdollista huomioida paremmin perustuslailliset näkökohdat sekä oikeuskanslerin roolia säätämisjärjestysperusteiden tarkistamisessa.

Julkisen talouden suunnitelmassa on mainittu joitakin lakihankkeiksi tunnistettavia uudistuksia. En voi tässä kuitenkaan lähteä ennakoimaan niihin mahdollisesti liittyviä konkreettisia perustuslakikysymyksiä, vaan käsittelen aihetta yleisemmällä tasolla.

Tarkastelen oikeuskanslerin tehtävää lakien perustuslainmukaisuuden valvonnassa suhteessa yhtäältä lainvalmistelusta konkreettisesti vastaaviin ministeriöihin ja toisaalta eduskunnan perustuslakivaliokuntaan, jolle lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden arviointi viime kädessä kuuluu. Mikä tässä on oikeuskanslerin rooli? Mitä lisäarvoa oikeuskansleri tuo valvontaan? Oikeuskanslerin on yhtäältä varottava, että ei sekaannu lainvalmistelijalle kuuluviin tehtäviin. Toisaalta on oltava tarkkana, että oikeuskansleri ei valvonnassaan astu perustuslakivaliokunnan tontille.

Kokenut lainvalmistelija ja arvostettu juristiprofessori (emeritus) Markku Helin korosti Helsingin Sanomissa tämän vuoden tammikuussa julkaistussa puheenvuorossaan ministeriöissä tapahtuvan lainvalmistelun merkitystä. Hän kirjoitti että perustuslakiasiantuntemus on integroitava lainvalmisteluun nykyistä paremmin. ”Kun yhteys lainvalmisteluun puuttuu, puuttuu tieto eri vaihtoehtojen seurauksista. Perustuslaillisuutta koskevat arviot jäävät silloin tyhjän päälle.”[1]

Olen samaa mieltä. Avainasemassa perustuslaillisten näkökohtien huomioon ottamisessa lainvalmisteluprosessissa ovat asianomaiset substanssiministeriöt. Valmisteluvaiheessa tapahtuvien puutteiden ja virheiden korjaaminen prosessin myöhemmissä vaiheissa on työlästä ja vaikeaa - ja käytännössä monesti mahdotontakin.

Ministeriöiden olisi huolehdittava, että niissä on riittävästi ammattitaitoista, myös perustuslakikysymyksiä tunnistavaa ja tuntevaa lainvalmistelukapasiteettia. Kyse ei kuitenkaan ole pelkästään valmistelevien virkamiesten ammatillisesta osaamisesta. Taloudellinen tilanne ja säästötarpeet ovat tuoneet havaintojeni mukaan enenevässä määrin kiirettä ja poliittiselta taholta

[1] Markku Helin: Perustuslakivaliokunnan arvio tulee liian myöhään. Helsingin Sanomat 19.1.2016

tulevaa painetta virkamiesvalmisteluun. Eräänlaista huippua tässä edustaa se, että fiskaalisilla intresseillä on avoimesti perusteltu jopa rangaistustason nostamistarvetta (HE 1/2016).

Virkamiesten liikkumavara näyttää olevan tosiasiallisesti joskus varsin vähäinen. Aiheellinen kysymys on, voivatko hallitusohjelman kirjaukset, nopeasti ilman edes alustavaa juridista valmistelua päätetyt poliittiset linjaukset ja niitä seuraavat kireät lainvalmistelun aikataulut vaikeuttaa perustuslaillisten näkökohtien huomioimista. Viitteitä tällaisesta saattaa olla näkyvissä. Tähän voi viitata esimerkiksi se, että oikeuskanslerinviraston kehotus hallituksen esityksen säätämisjärjestystä koskevan jakson täydentämiseksi pyritään torjumaan esityksen nopean eteenpäin viemisen tarpeella. Lausuntokierrostakin on toisinaan haluttu kiireellisyyteen vedoten ajallisesti typistää tai jopa luopua siitä kokonaan. Joskus perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista koskevaa suositustakaan ei haluttaisi kirjata hallituksen esitykseen – olenpa perusteluna tällaiselle kuullut suoraankin, että aikaa ei ole perustuslakivaliokunnan käsittelylle.

Korostin viimekertaisessa toimintakertomuksen puheenvuorossani ministeriöiden kansliapäälliköiden vastuuta lainvalmistelun tasosta. Viittaan samaan asiaan tässäkin.

Kaikki valtioneuvoston yleisistuntoon menevät asiat – mukaan lukien hallituksen lakiesitykset - tarkastetaan ennakollisesti oikeuskanslerinvirastossa. Tähän on yleensä käytännössä aikaa päivä tai pari; tässä ajassa on listat paitsi tarkastettava myös käytävä tarvittavia korjauksia koskevat keskustelut ministeriön virkamiehen kanssa. Asian laadusta riippuen ministeriö voi informoida oikeuskanslerinvirastoa hallituksen esityksen oikeudellista kysymyksistä jo hyvissä ajoin aikaisemminkin. Tämä on suositeltavaa. Näin on huomattavasti paremmat mahdollisuudet paitsi perehtyä asiaan myös voida aidosti vaikuttaa havaittuihin puutteisiin. Esimerkiksi viime hallituskaudella käytiin sote-hankkeesta lukuisia keskusteluja ministeriön eri tason virkamiesten kanssa. Perustuslaillisia dubioita havaittiin, mutta niitä ei kuitenkaan voitu noissa keskusteluissa liikkumavaran puuttuessa poistaa. Saatoimme vain korostaa, että ne on avoimesti tuotava lakiesityksen perusteluissa esiin. Näin tapahtuikin.

Oikeuskanslerinviraston listatarkastuksessa pidetään silmällä muun muassa sitä, että lakiesityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tunnistettu relevantit perustuslakikysymykset, selostettu näitä kysymyksiä koskeva perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö sekä nostettu avoimesti esiin mahdolliset perustuslailliset tulkintakohdat. Erityisesti kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksien kannalta kriittisiin kohtiin. Samoihin seikkoihin kiinnitetään huomiota silloin, jos lakiluonnoksesta pyydetään muiden tahojen ohella oikeuskansleriltakin lausuntoa.

Oikeuskanslerilla ei ole oikeutta saada hallituksen esitystä muutettavaksi eikä listaa poistettavaksi istunnosta. Juridinen argumentointi on ainoa vaikuttamiskeino. Äärimmäisenä keinona oikeuskanslerilla on ryhtyä perustuslain 112 §:n tarkoittamiin toimiin. Lainkohdan mukaan oikeuskanslerin tulee esittää huomautuksen perusteluineen ja merkityttää kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan, jos hän havaitsee valtioneuvoston päätöksen antavan siihen aihetta. Tämä edellyttäisi kuitenkin selkeää perustuslainvastaisuutta.

Perustuslain säännöksissä on juridinen ydinalueensa, mutta mitä etäämmälle tästä ydinalueesta mennään, sitä enemmän tulkintaan tulee mukaan arvosidonnaisuutta. Perustuslain tulkinnassa liikutaan oikeuden ja politiikan haasteellisella rajapinnalla. Jos lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioimisessa ei ole saatavissa selvää johtoa aikaisemmasta perustuslakivaliokunnan käytännöstä, tulkinta edellyttää tällöin yleensä yhteiskuntapoliittista arvottamista. Kyse voi myös olla kahden tai useamman perustuslain säännöksen keskinäisestä arvostuksenvaraisesta punnitsemisesta.

Tällainen arvottaminen ja punnitseminen kuuluu eduskunnalle ja sen perustuslakivaliokunnalle eikä oikeuskanslerille. [2] Markku Helin toteaa edellä mainitussa kirjoituksessaan, että perustuslakikysymyksiä ei voida ratkaista pelkällä asiantuntijatiedolla eikä sillä voida antaa vastauksia kysymyksiin, jotka ovat poliittisia. Perustuslakien tulkinnassa on kysymys siitä, miten perusoikeuksissa ilmaistuja arvoja on sovellettava käsillä olevassa konkreettisessa lakihankkeessa. Helin kiteyttää: ”Tämän arvioiminen on pikemminkin arvopoliitikkojen kuin juristien työtä.”

Oikeuskansleri valvoo roolinsa edellyttämällä tavalla ja edellä esitettyjen reunaehtojen rajoissa lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta. Esitän lopuksi valvonnasta joitakin konkreettisia näkökohtia.

Keskeistä on toimiva yhteistyö ministeriöiden kanssa. Oikeuskanslerinvirastosta on viestitetty ministeriöille, että olemme käytettävissä, jos valmistelun aikana halutaan keskustella esiin nousevista oikeudellisista kysymyksistä. Tämä edellyttää kuitenkin ministeriön taholta aktiivisuutta ja halukkuutta tuoda oikeudellisia kysymyksiä avoimesti keskusteltavaksi. Emme voi tehdä operatiivista suunnittelutyötä ministeriöiden puolesta, mutta meillä voi testauttaa ratkaisuvaihtoehtojen perustuslaillista kestävyyttä. Tällaisesta ”sparrauksesta” on mielestäni kertynyt hyviä kokemuksia. Olemme myös listatarkastuksien yhteydessä antaneet havaintojemme johdosta ministeriöille ohjausta ja muistutusta muun muassa hyvän lainvalmistelun periaatteiden noudattamisesta. Valtaosasta puutteita vältyttäisiin jo pelkästään noita periaatteita seuraamalla. Oikeuskanslerin oikeudellisesta kannanotosta on mahdollista saada joissakin kiperissä tilanteissa myös tukea, jos virkamies joutuu ministeriössä puolustamaan perustuslaillista tulkintaa.

Meillä on valmiudet - viraston asiantuntijaresursseja tarvittavan laaja-alaisesti hyödyntäen - niin listatarkastuksissa kuin ennakollisestikin kiinnittää roolimme mukaisesti huomiota myös perustuslakivaliokunnan kutsussa mainittuun selontekoon liittyvien lakiehdotusten perustuslainmukaisuuteen. Kokemuksen mukaan isoissa ja kiireelliseksi koetuissa yhteiskunnallisissa uudistushankkeissa yksi oikeudellisesti kriittinen kysymys on eri tahojen kuuleminen hyvän lainvalmistelun edellyttämällä tavalla.

Hyvänä ohjenuorana oikeuskanslerinviraston listatarkastuksessa on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö. Olemme korostaneet myös ministeriöille, että heidän on niihin perustuslakiarvioinneissaan tukeuduttava ja perusteluissa kulloinkin relevanteilta osin viitattava. Tämän valvominen on yksi listatarkastuksen painopisteitä jatkossakin.

[2] ”Perustuslakivaliokunnan harjoittama lainsäädännön ennakollinen valvonta on tärkein perustuslainmukaisuuden valvonnan muoto Suomessa.”; Annika Lapintie ja Tapani Tölli: Perustuslakivaliokunta ei politikoi. Helsingin Sanomat 9.1.2016.