VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Viite:
Maa- ja metsätalousvaliokunnan asiantuntijakuuleminen 20.10.2023

OIKEUSKANSLERIN KERTOMUS VUODELTA 2022, K 10/2023 VP

Aluksi

Tässä asiantuntijalausunnossa keskityn eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan toimialan ja eduskunnan valtiosääntöisen tehtävän kannalta kiinnostaviin nostoihin oikeuskanslerin kertomuksesta vuodelta 2022 (K 10/2023 vp) ja kertomuksen taustalla oleviin oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin riippumattomina ylimpinä laillisuusvalvojina tekemiin laillisuusvalvontaratkaisuihin ja –toimenpiteisiin.

Oikeuskanslerin kertomuksen eduskunnan erikoisvaliokunnissa tapahtuvan käsittelyn ja siten tämän asiantuntijalausunnon tarkoituksena on saattaa eduskunnan tietoon sen valtiosääntöisten tehtävien kannalta merkittävimpiä tietoja perus- ja ihmisoikeuksien sekä yleensä oikeuksien toteutumisesta ja sen esteistä sekä lain noudattamisesta ja lainsäädännössä olevista puutteista ja kehittämistarpeista.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n mukaan oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia tai jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja. Oikeuskanslerin kertomusmenettelyssä ja tässä

asiantuntijalausunnossa tuodaan eduskunnan valtiosääntöisen tehtävän vuoksi erityisesti esille säännösten tai niiden soveltamisen puutteita ja ristiriitaisuuksia.

Molempien ylimpien laillisuusvalvojien, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan ja tehtäviin sekä toimintatapaan kuuluu laillisuusvalvonnan rakenteellinen näkökulma. Rakenteellinen laillisuusvalvonta kohdentuu erilaisten rakenteellisten tekijöiden vaikutuksiin oikeuksien tasapainoiseen toteutumiseen ja siinä oleviin ongelmiin. Tällaisia rakenteellisia ongelmia voivat olla esimerkiksi puutteellinen tai ristiriitainen lainsäädäntö, puutteellinen ministeriön ohjaus, ongelmat hallinnonalojen ja viranomaisten johtamisessa, sisäisessä valvonnassa ja resursoinnissa sekä tietojärjestelmissä. Tuomioistuinten ja hallinnon toimintakulttuurit ja -tavat voivat joko edistää tai olla esteenä oikeuksien tasapainoiselle toteutumiselle. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on jo pidempään ollut painopisteenä ja erityisenä teemana tällaisiin rakenteellisiin seikkoihin huomion kiinnittäminen. Oikeuskanslerin kertomuksessa ja sen mukaisesti tässä asiantuntijalausunnossa pyritään tuomaan esille oikeuksien ja kansanvaltaisen oikeusvaltion tasapainoisen toteutumisen rakenteellisia kysymyksiä.

Oikeuskanslerin eduskuntakertomuksen käsittelyn tarkoituksena ei sen sijaan ole perustuslakivaliokunnan painottaman laillisuusvalvonnan riippumattomuuden johdosta yksittäisten laillisuusvalvontaratkaisujen käsittely (ks. PeVM 6/2022 vp, kappale 2 ja siinä viitatut mietinnöt). Niihin viitataan tässä asiantuntijalausunnossani ainoastaan kertomusta tarkemman lisätiedon dokumentoimiseksi.

Kertomuksen rakenne

Oikeuskanslerin kertomuksen rakenne vastaa vakiintunutta käytäntöä. 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 virkatointen 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. Kertomuksen loppuun on kerätty tilastotietoja toimenpiteistä ja työtilanteesta.

Kertomukseen on otettu erityisiä teema-artikkeleita sekä tiivistettyjä tietolaatikoita laillisuusvalvonnan keskeisistä näkökulmista ja havainnoista. Kertomusvuonna 2022 uudistettiin laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta keskittämällä tehtäviä ylimpien laillisuusvalvojien välillä aiempaa selvästi laajemmin. Kummankin laillisuusvalvojan toisesta poikkeavaa näkökulmaa ja profiilia vahvistettiin.

Kertomus sisältää erityisen teema-artikkelin ylimpien laillisuusvalvojien uudesta tehtävänjaosta (s. 40-42). Oikeuskanslerille muun muassa koottiin hallinnon automatisaation, korruption torjunnan ja valtiontukien, julkisten hankintojen ja kilpailun ylintä laillisuusvalvontaa.

Kertomus sisältää myös teema-artikkelin oikeuskanslerille uutena lakisääteisenä tehtävänä uskotusta roolista EU:n ja Suomen ilmoittajansuojelulainsäädännön tarkoittamana keskitettynä, riippumattomana ulkoisena ilmoituskanavana (s. 43-44). Näiden lisäksi kertomus sisältää erityiset teema-artikkelit hallinnon automaatiota koskevasta uudesta yleislainsäädännöstä laillisuusvalvonnan tukena (s. 45-46) sekä ympäristöperusoikeudesta ja tulevista sukupolvista oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa (s. 47-48).

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin puheenvuorot

Vakiintuneen tavan mukaisesti oikeuskanslerin kertomuksen alussa ovat oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin puheenvuorot laillisuusvalvonnan kannalta merkittävistä teemoista.

Käsittelen omassa puheenvuorossani (s. 12-17) sitä, miten ylimmän virkajohdon nimitysten valmistelun objektiivisuutta ja hyvän hallinnon periaatteiden sekä ammattimaisuuden toteutumista voidaan parantaa, miten laki suhtautuu poliittiseen tai siksi koettuun nimitykseen ja miten oikeuskansleri valvoo nimittäjän harkintavallan rajoja.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen tarkastelee omassa puheenvuorossaan (s. 18-23) laillisuusvalvonnan seuraamuksia sekä virkasyyteasioissa tehtävää laillisuusvalvonnallista punnintaa.

Muuta yleistä kertomuksesta ja oikeuskanslerin toiminnasta

Valtioneuvoston oikeuskanslerille on perustuslaissa uskottu erityisenä painopisteenä ylimpään hallitusvaltaan kohdistuva riippumaton laillisuusvalvonta. Osa tätä tehtävää on ennakollinen säädösvalvonta ja muu lainvalmistelun laillisuusvalvonta.

Oikeuskanslerin aiempaa herkempi puuttuminen valtioneuvostolle ja sen ministeriöille kuuluvan valmistelun päätteeksi parantaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja mietintövaliokuntina toimivien erikoisvaliokuntien mahdollisuuksia keskittyä riittävän huolellisesti valmisteltujen hallituksen esitysten perusteella lainsäädäntövallan käyttöön. Tämä varmistaa myös sitä, että valtioneuvosto hoitaa sille kuuluvan ja sen vastuulla olevan lainvalmistelun, eikä tämä tehtävä valu eduskunnalle ja sen valiokunnille.

Oikeuskanslerille osoitettujen kanteluiden kokonaismäärä on laskenut korona-pandemian aikaisen piikin jälkeen verrattuna vuosiin 2021 ja 2020. Vireille tulleiden kanteluiden ja

kirjoitusten määrä näyttää vakiintuneen vuosia 2018 ja 2019 vastaavalle, hieman 2010 –luvun keskiarvoa korkeammalle tasolle. Kokonaisuudessaan laillisuusvalvonnan työmäärä on lisääntynyt. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa kantelut ovat yksi tärkeä, mutta vain yksi laillisuusvalvonnan työmuoto, kun taas ylimmän laillisuusvalvojakollegan eduskunnan oikeusasiamiehen työssä kanteluiden painoarvo ja osuus kokonaistyömäärässä on huomattavasti suurempi. Kanteluiden osuus valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisemista kaikista laillisuusvalvonta-asioista on määrällisesti noin neljänkymmenen prosentin suuruusluokkaa. Käsiteltävien laillisuusvalvonta-asioiden oikeudellinen vaikeusaste ja kompleksisuus ovat lisääntyneet. Toimenpideratkaisuiden osuus kaikista laillisuusvalvontaratkaisuista onkin lisääntynyt hyvinkin merkittävästi (ks. tilastot, oikeuskanslerin kertomuksen s. 207-219).

Maa- ja metsätalousvaliokunnan toimialaan liittyviä lausuntoja

Maa- ja metsätaloushallintoa koskevia laillisuusvalvontahavaintoja käsitellään oikeuskanslerin kertomuksen sivuilla 174-176.

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon työryhmän luonnoksesta ilmastonmuutoksen sopeutumissuunnitelmaksi 2030 (OKV/2275/21/2022). Lausunnon mukaan apulaisoikeuskansleri piti perusteltuna lähtökohtana perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen sekä hallinnon tulevaisuusorientoitumisen näkökulmasta sitä, että valmistelussa on otettu huomioon uuden ilmastolain tavoitteet. Apulaisoikeuskanslerin mukaan jatkovalmistelussa oli tarpeellista arvioida ilmastonmuutoksen mahdollisesti tulevaisuudessa aiheuttamia suoria tai vähintään välillisiä vaikutuksia ja seurauksia kansalliseen hallintoon ja viranomaisten toimintaedellytyksiin selviytyä muun muassa ilmastopakolaisuuden aiheuttamista haasteista. Lausunnossa todettiin myös, että seuraus- ja vaikutusarviointia olisi oleellista arvioida myös oikeudenhoidon näkökulmasta. Hän viittasi siihen, että oikeusturvamekanismimme ympäristö- ja ilmastoasioissa ei anna nykyisellääänkään oikeusturvaa viivytyksettä. Laillisuusvalvonnallisin toimenpitein on jouduttu kiinnittämään huomiota muun muassa ympäristöasioiden, kaava-asioiden ja lupa-asioiden kokonaiskäsittelyaikoihin viranomaisessa ja hallinto-oikeudessa, sekä ympäristö- ja rakennusvalvonnassa ilmenneisiin puutteisiin riittävän tehokkaisiin, aktiivisiin ja oikea-aikaisiin valvontatoimenpiteisiin ryhtymisessä.

Edellä mainitussa lausunnossa apulaisoikeuskansleri katsoi myös, että ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen toimenpiteiden hyväksyttävyyden kannalta laajalla osallistumisella on olennainen merkitys. Kansanvallan kannalta tulevien sukupolvien ihmisten osallistumis- ja osallistamisoikeuksien huomioon ottaminen sopeutumissuunnitelman arvioinnissa olisi merkityksellistä, koska ilmastolain suunnittelujärjestelmä osaltaan lakisääteisenä mekanismina turvaa nykyisten sukupolvien huolenpitovelvoitetta, joka kohdistuu

tuleviin sukupolviin. Tulevien sukupolvien tarpeet on nimenomaisesti todettu ympäristöperusoikeuden kontekstissa, mutta tarpeet liittyvät myös muihin perusoikeuksiin.

Kansallisesta metsästrategiasta antamassani lausunnossa (OKV/2463/21/2022) totesin, että perus- ja ihmisoikeusjärjestelmään sekä perus- ja ihmisoikeuksiin kuuluu julkisen vallan velvoite suojata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja turvata niiden toteutumisen edellytykset. Lausuntoni mukaan strategialuonnoksessa oli asianmukaisesti todettu, että vastuullinen toiminta edellyttää entistä vahvemmin ennakointia, erilaisten tavoitteiden yhteensovittamista mutta myös arvopohjaisia valintoja eri päätöksenteon tasoilla. Metsäsektori on keskeisessä roolissa energiaomavaraisuuden turvaamisessa ja pidemmän aikavälin vihreässä siirtymässä. Suomen pyrkiessä hiilineutraalisuuteen on metsien merkitys hiilinielujen ja -varastojen vahvistamisessa suuri. Lausuntoni mukaan luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, oikeus terveelliseen ympäristöön sekä ympäristöä koskevaan päätöksentekoon osallistumisen laajat mahdollisuudet ja tehokkaat osallistumisoikeudet ovat painoarvoltaan vahvistuvia perus- ja ihmisoikeuksia. Totesin, että strategialuonnoksessa esitetyt tavoitteet ja niihin pääsemisen konkreettiset keinot oli lueteltu asianmukaisesti kärkihankkeiden listauksessa.

Annoin lausunnon myös luonnoksesta laiksi eläinten hyvinvoinnista (OKV/3002/21/2021). Pidin lausunnossani perusteltuna, että eläinten hyvinvoinnin turvaamisesta ja hyvälle eläintenpidolle ja -hoidolle asetettavista vaatimuksista säädetään ajantasaisessa laissa. Tällöin lainsäädäntö heijastaa yhteiskunnassa yleisesti omaksuttuja käsityksiä eläinten kohtelusta ja kunnioittamisesta itseisarvoisina tuntevina olentoina. Ehdotuksessa tulisi lausuntoni mukaan tarkastella kattavammin perustuslain ympäristöperusoikeutta koskevaa säännöstä, joka suojelee myös eläimiä osana luonnon monimuotoisuutta. Totesin, että säännöksen merkitystä olisi mahdollista arvioida myös laajempana kysymyksenä, jossa eläinten hyvinvointi ja eläineettiset näkökohdat voisivat kytkeytyä erityisesti ympäristön- ja luonnonsuojelullisiin näkökohtiin.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan toimialaan liittyviä laillisuusvalvontaratkaisuja

Annoin ratkaisun (OKV/1225/10/2021) kanteluun, jossa arvosteltiin Metsähallituksen myöntämiä maksuttomia metsästyslupia Metsähallituksen ja maa- ja metsätalousministeriön henkilöstölle sekä sidosryhmille. Kun Metsähallitus oli myöntänyt maksuttoman metsästysluvan omatoimiseen tutustumiseen valtion mailla, se oli menetellyt näkemykseni mukaan metsästyslain sanamuodon vastaisella tavalla. Kiinnitin Metsähallituksen huomiota metsästyslain tulkintaan metsästyslain perusteella myönnettävien maksuttomien niin sanottujen sidosryhmälupien myöntämiskäytännössä. Maa- ja metsätalousministeriön ja Metsähallituksen tuli ratkaisuni mukaan arvioida, mitä toimenpiteitä on tarpeen tehdä Metsähallituksen

menettelyn saattamiseksi lainmukaiseksi. Lisäksi saatoin Metsähallituksen ja maa- ja metsätalousministeriön tietoon esittämäni yleiset käsitykset harkintavallan käyttämisestä metsästyslupien myöntämisessä, metsästyslupien perustelemisessa ja dokumentoinnissa, sidosryhmäyhteistyötä koskevasta ohjeistuksesta ja maksuasetuksesta. Toin esiin, että metsästyslaissa ei ole nimenomaisesti säädetty metsästysluvan myöntämisestä maksutta tai alennetulla maksulla edustamista varten Metsähallituksen johtajatehtävissä oleville. Pyysin ministeriötä ja Metsähallitusta ilmoittamaan 2.6.2023 mennessä, mihin toimenpiteisiin asiassa aiotaan ryhtyä.

Maa- ja metsätalousministeriö ilmoitti, että ministeriö valmistelee ja antaa uuden asetuksen Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien suoritteista perittävistä maksuista vuoden lopulla, sekä selvittää mahdollisuutta hakemuksesta myöntää Metsähallituksen ulkopuoliselle taholle lyhytaikainen ja alueellisesti rajattu sidosryhmälupa tilanteessa, joka liittyy kiinteästi Metsähallituksen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, ja josta Metsähallituksen arvioidaan tosiasiallisesti saavan todettavissa olevaa vastiketta tai etua. Metsähallitus on lisäksi nyt luopunut maksuttomien sidosryhmälupien myöntämisestä omatoimiseen eränkäyntiin (metsästys ja kalastus) valtion alueilla.

Maanmittauslaitoksen pitkää lainhuutohakemuksen käsittelyaikaa koskevaa kanteluasiaa käsiteltiin apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa (OKV/759/10/2021). Apulaisoikeuskansleri antoi Maanmittauslaitokselle huomautuksen asian viivytyksetöntä käsittelyä koskevien säännösten vastaisesta menettelystä. Hakijan lainhuutohakemuksen käsittely Maanmittauslaitoksessa oli kestänyt hieman yli viisi vuotta. Kantelijat eivät olleet myöskään aina saaneet vastausta asian käsittelyvaihetta koskeviin tiedusteluihinsa. Apulaisoikeuskansleri piti lainhuudon hakijan oikeusturvan kannalta erittäin tärkeänä sitä, että vaikeaankin lainhuudatusasiaan hankitaan saatavilla oleva selvitys mahdollisimman joutuisasti ja asia ratkaistaan ilman aiheetonta viivytystä. Ratkaisun jälkeen hakijalla on heti mahdollisuus käyttää tarvittaessa säännönmukaisia muutoksenhakukeinoja ja saada näin ollen asiansa oikeellisuus uudestaan arvioitavaksi muutoksenhakuasteissa.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

OKV/1948/22/2023-OKV-3

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Pöysti Tuomas 912198006

2023-10-12