Valiokunnan lausunto LaVL 6/2020 vp– K 1/2020 vp

Lakivaliokunta

Hallituksen vuosikertomus 2019

Tarkastusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen vuosikertomus 2019 (K 1/2020 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten tarkastusvaliokunnalle. Määräaika: 16.10.2020.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut (etäkuuleminen):
- 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 hallinnonalaa, mutta osa koskee myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaa. Lisäksi lakivaliokunta on oman toimialansa kannalta käsitellyt ylivelkaantumisen ja siitä aiheutuvien ongelmien vähentämistä.

Poistettavat lausumat

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

— *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 kaksi on edelleen voimassa (lausumat 3 ja 5). Lausumassa 3 eduskunta edellytti, että hallitus laa-

tii selvityksen, jossa sekä perustunnusmerkistön että törkeän rattijuopumuksen promillerajan tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan kokonaisvaltaisesti eri näkökohdat huomioon ottaen. Hallituksen vuosikertomuksesta ilmenee, että oikeusministeriö on tammikuussa 2020 toimittanut lakivaliokunnalle tällaisen selvityksen.

Lakivaliokunta on jo aiemmin 17.6.2020 käsitellyt edellä mainittua oikeusministeriön selvitystä (LaVP 24/2020 vp, O 82/2019 vp). Selvityksen mukaan rattijuopumusonnettomuudet ovat vähentyneet ja alkoholia nauttineiden osuus liikennevirrassa on laskenut jo useamman vuoden ajan. Sekä rattijuopumusonnettomuuksissa kuolleiden että loukkaantuneiden määrä on 2000-luvulla ollut myös laskussa. Kansainvälisessä vertailussa Suomen nykyinen rattijuopumuksen promilleraja vastaa EU/EFTA-maiden valtavirtaa. Rattijuopumus on Suomessa kansainvälisesti verrattuna harvinaista ja kuolleisuus matalampi. Selvityksestä ilmenee kuitenkin, että poikkeuksen rattijuopumusten vähenevään trendiin tekevät huumausaineiden alaisena tehdyt rattijuopumukset, ja nykyään huumausaineiden alaisena perusmuotoiseen rattijuopumukseen syyllistyneiden osuus ylittää alkoholin vaikutuksen alaisena tehtyjen perusmuotoisten rattijuopumusten määrän. Huomattavan suuri osa kuolemaan johtaneista rattijuopumusvahingoista tapahtuu rikoksen uusijoille. Koska uusimisriski on odotettavasti suuri erityisesti päihderiippuvaisille kuljettajille, ei selvityksen mukaan ole todennäköistä, että promillerajojen laskemisella olisi mainittavaa ennalta ehkäisevää vaikutusta näihin rikoksiin. Myöskään rattijuopumuksiin usein syyllistyvien, lain normeja kohtaan välinpitämättömästi suhtautuvien ns. ongelmakuljettajien osalta promillerajojen laskemisella on tuskin mainittavaa ennalta ehkäisevää vaikutusta. Selvityksen mukaan rikollisuustilanne, rattijuopumukseen liittyvät liikenneonnettomuusriskit ja rattijuopumussääntelyä koskeva tutkimusnäyttö eivät viittaa tarpeeseen muuttaa törkeän rattijuopumuksen tai perusmuotoisen rattijuopumuksen promillerajaa.

Lakivaliokunta on aiemmin päätynyt pitämään edellä mainittua oikeusministeriön selvitystä varsin kokonaisvaltaisena (LaVP 24/2020 vp, asiakohta 8). Valiokunta piti tärkeänä selvityksen sisältämää huomiota siitä, että rattijuopumusten määrän vähentämisessä keskeinen kysymys vaikuttaa olevan se, kuinka huumausaineisiin liittyviä rattijuopumustapauksia voidaan vähentää. Valiokunta katsoikin, että mainittuun ongelmaan on jatkossa syytä kiinnittää erityistä huomiota. Valiokunta piti tärkeänä myös selvityksen huomiota siitä, että rattijuopumuksen ehkäisyn kannalta on olennaista pyrkiä vähentämään uusintarikollisuutta. Lisäksi valiokunta yhtyi selvityksessä esiin tuotuun näkemykseen siitä, että rattijuopumusten ehkäisemiseksi tulee harkita alkolukkoja koskevan uudistustyön jatkamista siten, että alkolukko-ohjelman kustannukset laskisivat edelleen ja tätä kautta alkolukkojen käyttöä saataisiin lisättyä. Niin ikään lakivaliokunta korosti, että jokainen rattijuopumustapaus on liikaa riippumatta siitä, onko kyse huumausaineisiin vai alkoholiin liittyvästä rattijuopumuksesta.

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä lakivaliokunta viittaa edellä esitettyyn ja katsoo, ettei lausuma 3 anna enää aihetta toimenpiteisiin. Lausuma voidaan siten poistaa. Valiokunta kuitenkin toistaa aiemmat edellä mainitut näkemyksensä niistä seikoista, joihin rattijuopumusten määrän vähentämisessä on jatkossa syytä kiinnittää huomiota. Selvyyden vuoksi valiokunta myös toteaa, että kansalaisaloitteen käsittelyn yhteydessä hyväksytty lausuma 5 tulee edelleen säilyttää.

— *Lapsenhuoltolain uudistus HE 88/2018 vp — EV 175/2018 vp*

Hyväksyessään hallituksen esityksen HE 88/2018 vp pohjalta lapsenhuoltolain uudistuksen eduskunta hyväksyi viisi lausumaa. Lausumassa 1 eduskunta edellytti, että hallitus ohjeistaa lapsenhuoltolain uudistuksen toimeenpanossa lapsen edun olevan kaikkea päätöksentekoa ja toimintaa ohjaava tulkintaperiaate.

Hallituksen vuosikertomuksen mukaan lapsen edun ensisijaisuus päätöksentekoa ja toimintaa ohjaavana tulkintaperiaatteena tuodaan esille tuomioistuimille, sosiaaliviranomaisille ja muille tahoille järjestettävässä koulutuksessa ja ohjeistuksessa. Vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä oikeusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat tuoneet esiin, että ne ovat myös yhteistyössä Terveyden ja hyvinvoinninlaitoksen (THL) kanssa päivittäneet lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevia THL:n verkkosivuja niin, että niissä otetaan huomioon lapsenhuoltolakiin tehdyt muutokset ja lapsen etu lain tulkintaa ohjaavana periaatteena.

Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että lausuma 1 voidaan poistaa. Muut lausumat (2—5) tulee kuitenkin edelleen säilyttää.

Tässä yhteydessä lakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota lausumaan 3, jossa eduskunta edellytti, että hallitus vahvistaa ja kehittää vanhemmuuden ja parisuhteen tukea ja erotilanteiden palveluja pitkittyneiden ja vaikeiden lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien riitojen ehkäisemiseksi ja ratkaisemiseksi. Hallituksen vuosikertomuksesta ilmenee, että kaikkein vaativimmassa tilanteessa olevien lasten, nuorten ja perheiden tarpeisiin vastaavien osaamis- ja tukikeskusten (OT-keskus) valmistelua jatketaan. Sosiaali- ja terveysministeriön lisäselvityksen mukaan asiaa valmisteleva työryhmä on saanut jatkoaikaa 31.12.2020 saakka. Lakivaliokunnan mukaan OT-keskukset ovat keskeisiä kaikkein vaativimpien tilanteiden ehkäisemisen ja ratkaisemisen kannalta, minkä vuoksi se painottaa kyseisten keskusten käynnistämisen tärkeyttä.

Säilytettävät lausumat

Muut lakivaliokunnan ehdotuksesta hyväksytyt lausumat ovat edelleen tarpeellisia, ja ne tulee säilyttää. Tässä yhteydessä lakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota seuraaviin säilytettäviin lausumiin:

— *Vaikutusvallan väärinkäyttö HE 79/2010 vp — EV 373/2010 vp*

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. Vuosikertomuksen mukaan lainsäädäntöehdotuksen jatkovalmistelu on käynnissä oikeusministeriössä. Oikeusministeriö on vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä antanut valiokunnalle lisätietoja hankkeen tilasta. Niiden mukaan asian jatkovalmistelu on ollut pienemmällä huomiolla (mm. sote-valmistelun vuoksi) ja nyt

korruptiota koskevan lainvalmistelun ytimessä on ollut erittäin vaativa ilmoittajien suojelua koskevan direktiivin kansallinen täytäntöönpano.

Lakivaliokunta toteaa, että eduskunnan lausuma on hyväksytty 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 kuitenkin jo aiemmin useamman kerran (ks. LaVL 3/2015 vp, s. 5 ja 6, sekä LaVL 2/2019 vp, s. 4) kiinnittänyt vakavaa huomiota siihen, ettei lainsäädäntöehdotusta ole vieläkään valmisteltu. Hallituksen vuoden 2018 vuosikertomusta käsitellessään valiokunta ei pitänyt tilannetta tyydyttävänä ottaen huomioon, että lausuman hyväksymisestä oli kulunut lähes 10 vuotta. Tämän vuoksi lakivaliokunta painotti sen tärkeyttä, että eduskunnan lausumassa edellytetty lainsäädäntöehdotus valmistellaan ja annetaan eduskunnan käsiteltäväksi mahdollisimman pian (LaVL 2/2019 vp). Nyt käsiteltävänä olevan vuosikertomuksen yhteydessä saadun selvityksen valossa vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei lainsäädäntöehdotuksen jatkovalmistelu ole tämänkään jälkeen edistynyt, vaikka valiokunta on painottanut valmistelun kiirehtimistä. Valiokunta painottaa, ettei se pidä tilannetta hyväksyttävänä ja kiirehtii lainsäädäntöehdotuksen jatkovalmistelua ja ehdotuksen antamista eduskunnalle.

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

Vakuutusoikeuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen HE 104/2014 vp yhteydessä eduskunta edellytti, että hallitus arvioi vakuutusoikeuden 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 vakuutusoikeuden työoloja, yritystoimintaa sekä sotilasvamma-asioita tuntevien jäsenten tämänhetkisestä nimitysmenettelystä ja että ministeri Lindström on linjannut, että oikeusministeriö selvittää mahdollisuudet muuttaa vakuutusoikeuden työoloja, yritystoimintaa sekä sotilasvamma-asioita nykyistä avoimemmiksi sekä asettaa kelpoisuusvaatimuksia näille jäsenille. Lisäksi vuosikertomuksesta ilmenee, että oikeusministeriö on toimittanut hankkeen tilasta selvityksen lakivaliokunnalle 17.12.2018.

Lakivaliokunta toteaa, että se on jo aiemmin 1.3.2019 käsitellyt edellä mainittua oikeusministeriön selvitystä (LaVP 141/2018 vp, O 61/2018 vp). Selvityksestä ilmenee, että vakuutusoikeuden asiantuntijajäsenten kelpoisuusvaatimukset poikkeavat tuomioistuinlain 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 vakuutusoikeuden asiantuntijajäsenille. Myöskään ruotsin kielen kielitaitovaatimukset eivät koske yhdenmukaisesti kaikkia vakuutusoikeuden asiantuntijajäseniä, vaikka saman kielitaitovaatimuksen tulisi koskea kaikkia vakuutusoikeuden asiantun-

tijajäseniä. Valtioneuvosto määrää vakuutusoikeuden työoloja, yritystoimintaa sekä sotilasvamma-asioita tuntevat asiantuntijajäsenet intressitahojen ehdotuksesta. Selvityksen mukaan asiantuntijoiden määrääminen intressitahojen ehdotusten perusteella ei ole avointa eikä omiaan lisäämään luottamusta vakuutusoikeuden toimintaan ja asiantuntijajäsenten puolueettomuuteen. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta päätyi katsomaan, että vakuutusoikeuden asiantuntijajäsenten kelpoisuusvaatimuksiin ja nimitysmenettelyyn liittyy muutostarpeita, minkä vuoksi se piti tärkeänä, että lainsäädäntöhanketta viedään pikaisesti eteenpäin (LaVP 141/2018 vp, asiakohta 5.).

Hallituksen vuoden 2018 vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä tuli kuitenkin esiin, ettei lainsäädäntöhanketta ollut viety eteenpäin. Oikeusministeriöltä tuolloin saadun selvityksen mukaan tämä johtui siitä, että lausumassa tarkoitettujen muutostarpeiden selvittämistä ei ollut sisällytetty hallitusohjelmaan. Vuosikertomuksesta antamassaan lausunnossa lakivaliokunta kuitenkin katsoi, että hanketta oli tästä huolimatta tärkeää viedä pikaisesti eteenpäin (LaVL 2/2019 vp, s. 5).

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen vuoden 2019 vuosikertomuksesta saadun selvityksen perusteella lainsäädäntöhanke ei ole tämänkään jälkeen edennyt. Lakivaliokunta ei pidä tilannetta tyydyttävänä, minkä vuoksi se aiemmin esittämäänsä viitaten kiirehtii hankkeen eteenpäin viemistä.

Ylivelkaantumisen ja siitä aiheutuvien ongelmien vähentäminen

Hyväksyessään hallituksen esityksen HE 230/2018 vp kuluttajaluottosopimuksia ja eräitä muita kuluttajasopimuksia koskevien säännösten muuttamisesta eduskunta hyväksyi talousvaliokunnan mietinnössä (TaVM 39/2018 vp) ehdotetut kuusi lausumaa, joista lausumat 1—3 pohjautuivat lakivaliokunnan lausumaesityksiin (LaVL 33/2018 vp). Lausumat koskevat kuluttajaluottojen hintasääntelyä koskevan uudistuksen toimivuuden seuraamista (lausuma 1), ulosoton suojaosuusjärjestelmän ja yksityishenkilön velkajärjestelyssä huomioon otettavien velallisen välttämättömien elinkustannusten tason kehittämistarpeiden arviointia (lausuma 2) sekä maksuhäiriötietojen säilytysaikojen lyhentämisen ja sosiaalisen luototuksen saatavuuden parantamisen arviointia (lausuma 3). Oman toimialansa kannalta lakivaliokunta lausuu mainituista lausumista sekä muutoinkin ylivelkaantumisen ja siitä aiheutuvien ongelmien vähentämisestä seuraavaa:

Hallituksen vuosikertomuksesta ilmenee, että kansalaisten ylivelkaantumiseen liittyvään kokonaisuuteen pyritään puuttumaan pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa laaja-alaisilla toimenpiteillä ja että kyseisiä toimenpiteitä koordinoi oikeusministeriö. Oikeusministeriö on valmistelemassa tutkimushankkeen käynnistämistä kuluttajaluottojen hintasääntelyn vaikutusten arvioimeksi.

Lisäksi hallituksen vuosikertomuksesta ilmenee, että hallitusohjelman mukainen selvitys ulosoton suojaosuuden korottamisesta ja vaihtoehtoisista keinoista pienituloisten ulosottovelallisten aseman parantamiseksi on käynnistymässä valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan hankkeena. Selvityksen toteuttamisen jälkeen voidaan arvioida, mikä on paras keino pienituloisten ulosottovelallisten aseman helpottamiseksi. Lisäksi oikeusministeriössä on vuosikertomuksen mukaan käynnistymässä hanke, jossa arvioidaan mm. yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muutostarpeita.

Hallitusohjelmassa on hallituksen vuosikertomuksen mukaan myös muun muassa linjattu, että positiivinen luottotietorekisteri otetaan käyttöön hallituskauden aikana, ja samalla lyhennetään maksuhäiriömerkintöjen kestoaikaa. Valmistelussa selvitetään muun muassa mahdollisuutta ottaa rekisteri käyttöön vaiheittain siten, että tarvittava lainsäädäntö on voimassa hyvissä ajoin ja että rekisteri ainakin kuluttajaluottojen osalta voitaisiin ottaa käyttöön kevään 2023 aikana. Positiivisen luottotietorekisterin edellyttämistä lainsäädäntömuutoksista on parhaillaan tekeillä esikartoitus yhteistyössä oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa, ja työryhmätyö on tarkoitus käynnistää lähiaikoina. Maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikoja on tarkoitus arvioida kokonaisuutena, jossa otetaan huomioon tasapaino velallisten oikeutettujen etujen ja luotonantajien ja muiden luottotietoja käyttävien tahojen intressien välillä. Vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä oikeusministeriö on tuonut lisätietona esiin, että oikeusministeriössä on laadittu 30.6.2020 arviomuistio maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikojen lyhentämisestä. Arviomuistio on ollut lausuntokierroksella, joka on päättynyt 21.8.2020.

Niin ikään hallituksen vuosikertomuksessa todetaan, että Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti sosiaalisen luototuksen valtakunnallistaminen selvitetään, ja selvityksen pohjalta se otetaan käyttöön koko maassa vaalikauden aikana. Hallituksen tavoitteena on saada aikaan tarvittavat lainsäädännön muutokset tämän hallituskauden aikana.

Lakivaliokunta toteaa oman toimialansa kannalta, että saadun selvityksen valossa hallituksen toimenpiteet lausumien 1—3 osalta ovat tässä vaiheessa vielä kesken.

Lisäksi valiokunta tässä yhteydessä toteaa pitävänsä hyvänä, että hallitusohjelmassa on pyritty laaja-alaisilla toimenpiteillä puuttumaan ylivelkaantumisongelmaan. Valiokunta on jo aiemmin tuonut esiin, että velkaongelmien ennalta estämiseen ja vähentämiseen tarvitaan lisää lainsäädäntö- ja käytännön toimia, koska maksuhäiriöt ja velkaongelmat ovat yhä kasvava yhteiskunnallinen ongelma. Valiokunta onkin pitänyt tärkeänä, että asiaa arvioidaan hallituksen toimesta mahdollisimman laaja-alaisesti ja mahdollisimman monipuolisin keinoin (ks. mm. LaVL 33/2018 vp ja LaVM 5/2020 vp).

Lakivaliokunta kiinnittää ylivelkaantumiseen ja siitä aiheutuviin ongelmiin kuitenkin tässä yhteydessä erityistä huomiota ja kantaa huolta, että keväällä alkanut koronavirustilanne vielä entisestään lisää ja syventää velkaongelmia. Valiokunta korostaakin ylivelkaantumisen ja siitä aiheutuvien ongelmien vähentämistä ja pitää tärkeänä, että hallitus priorisoi ja kiirehtii tähän liittyviä hankkeita. Valiokunnan mukaan eri lainsäädäntötoimia voi olla tässä tilanteessa tarkoituksenmukaista viedä eteenpäin myös yksittäisinä hankkeina.

Edellä esitetyn valossa kiirehdittäviä hankkeita ovat muun muassa positiivisen luottotietorekisterin käyttöönotto ja maksuhäiriötietojen säilytysaikojen lyhentäminen. Lisäksi valiokunta kiirehtii aiempaan mietintöönsä viitaten vireillä olevan yrityssaneerauslain uudistamishankkeen valmistelua, sillä koronavirustilanne on tuonut esiin, että menettelyn yksinkertaisuus ja nopeus ovat entistäkin olennaisempia (ks. LaVM 4/2020 vp).

Valiokunnan lausunto LaVL 6/2020 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 10.9.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Tuomas Kettunen kesk
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Iiris Suomela vihr
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila