Valiokunnan mietintö PeVM 2/2026 vp─ K 5/2025 vp

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2024

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2024 (K 5/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty muihin erikoisvaliokuntiin lausunnon antamista varten. Mahdollinen lausunto on annettava viimeistään 5.12.2025.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- oikeuskansleri Janne Salminen, Oikeuskanslerinvirasto
- esittelijäneuvos, osastopäällikkö Petri Martikainen, Oikeuskanslerinvirasto
- kansliapäällikkö Tuula Majuri, Oikeuskanslerinvirasto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kertomuksen käsittely

(1) Perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaan oikeuskansleri antaa joka vuodelta kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2024 lähetettiin syyskuussa 2025 perustuslakivaliokuntaan, jolle muut erikoisvaliokunnat saivat antaa lausunnon viimeistään 5.12.2025.

(2) Hyvin vakiintuneen käytännön mukaisesti perustuslakivaliokunta ei ole yleensä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksia käsitellessään erikseen arvioinut ylimpien laillisuusvalvojien yksittäisiä ratkaisuja tai kannanottoja (ks. esim. PeVM 2/2025 vp, kappale 3, PeVM 2/2024 vp, kappale 3, PeVM 6/2022 vp, kappale 2, PeVM 11/2021 vp, kappale 13 ja siinä viitatut mietinnöt PeVM 16/2020 vp, PeVM 5/2018 vp, PeVM 1/2017 vp, PeVM 3/2016 vp, PeVM 8/2015 vp). Valiokunta on painottanut laillisuusvalvonnan riippumattomuutta eikä siten ole pitänyt myöskään valtiosääntöisesti aivan asianmukaisena, että eduskunnan erikoisvaliokunnat käsittelisivät perustuslakivaliokunnalle antamissaan lausunnoissa yksittäisiä kanteluratkaisuja (PeVM 16/2021 vp, kappale 18).

Valmis
5.0

(3) Perustuslakivaliokunta korostaa myös, että valiokunnan tehtävät määräytyvät perustuslain 74 §:n ja perustuslain muiden säännösten mukaisesti eikä valiokunta ota käsittelyyn yksittäisten kansalaisten valiokunnalle osoittamia, esimerkiksi laillisuusvalvojien kanteluratkaisuja koskevia kirjoituksia (PeVP 13/2019 vp, § 10, ks. myös PeVP 95/2018 vp, § 14). Valiokunnalle osoitetut oikeuskanslerin toimintaa koskevat yksityisten kansalaisten tekemät tutkintapyynnöt, kantelut, oikaisuvaatimukset ja muut vastaavat kirjoitukset eivät siten johda toimenpiteisiin valiokunnassa. Valiokunta korostaa, että se ei toimi oikeuskanslerin kanteluratkaisujen muutoksenhakuasteena (ks. myös PeVM 2/2024 vp, kappale 4, PeVM 6/2022 vp, kappale 3, PeVM 16/2021 vp, kappale 4).

Kertomuksen rakenne ja sisältö

(4) Kertomuksessa on toimintavuotta koskeva yleiskatsaus, jossa myös tarkastellaan työtilannetta, kansainvälistä yhteistyötä ja Oikeuskanslerinviraston organisaatiota, henkilöstöä ja taloutta. Tämän lisäksi kertomuksessa käsitellään oikeuskanslerin toimintaa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonnassa, oikeudenkäytön valvontaa ja viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvontaa sekä Oikeuskanslerinviraston tehtävää ilmoittajansuojelussa. Kertomuksen loppuun on kerätty tilastotietoja toimenpiteistä ja työtilanteesta. Kertomukseen on myös otettu erityisiä teema-artikkeleita keskeisistä laillisuusvalvontahavainnoista ja -toimista.

(5) Kertomukseen sisältyvät vakiintuneen käytännön mukaisesti oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin puheenvuorot. Oikeuskansleri Tuomas Pöysti käsittelee puheenvuorossaan digitalisaation vaatimuksia lainsäädännölle. Puheenvuorossa kuvataan muun muassa digitalisaation ja digitaalisen teknologian sääntelyyn liittyviä kysymyksiä ja sitä, miten voidaan sekä edistää teknologian käyttöä että turvata oikeuksia.

(6) Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen käsittelee puheenvuorossaan ylimmän laillisuusvalvonnan itsenäisyyttä ja asemaa. Puheenvuoro liittyy julkiseen keskusteluun, jonka aiheena on ollut lainmukaisuuden valvonta sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen ylimmässä laillisuusvalvonnassa.

Laillisuusvalvonta-asioiden lukumääristä

(7) Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonnassa kanteluita tuli vuonna 2024 vireille 1 987. Tarkempaan laillisuusvalvonnalliseen arviointiin otettiin näistä 1 411 kantelua. Omia aloitteita tuli vireille 43 ja laillisuusvalvontakäyntejä tehtiin 17.

Lainvalmisteluun kohdistuva laillisuusvalvonta

(8) Oikeuskanslerin toimintaa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonnassa koskevassa kertomuksen jaksossa käsitellään lainvalmisteluun kohdistuvaa laillisuusvalvontaa. Oikeuskansleri valvoo erityisesti perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista, osallistumisoikeuksien toteutumista, lainsäädännön johdonmukaisuutta ja EU:n oikeuden asianmukaista huomioon ottamista. Perustuslakivaliokunta

on aiemminkin kiinnittänyt huomiota lainvalmisteluun kohdistuvaan laillisuusvalvontaan (esim. PeVM 2/2025 vp, kappaleet 9—14).

(9) Kertomukseen sisältyy teema-artikkeli, jossa käsitellään kysymystä siitä, milloin hallituksen esityksessä on suotavaa pyytää perustuslakivaliokunnan lausuntoa ja miten oikeuskansleri tätä valvoo. Perustuslakivaliokunta pitää artikkelin teemaa tärkeänä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota seuraaviin artikkelin teemaan liittyviin näkökohtiin.

(10) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että hallituksen esitysten laatimisohjeiden (Jakso IV.12) mukaan perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisen tehtävän johdosta jakso esityksen suhteesta perustuslakiin on kirjoitettava, jos lakiehdotus sisältää yhden tai useamman säännöksen, jonka perustuslainmukaisuutta tai suhdetta ihmisoikeusvelvoitteeseen on tarpeen arvioida. Jos jakson tarpeellisuudesta on epävarmuutta, on aihetta pikemminkin kirjoittaa jakso kuin jättää se kirjoittamatta (ks. myös PeVL 19/2016 vp, s. 3). Hallituksen esityksen säätämisjärjestysjakso tarjoaa eduskunnalle myös tärkeän informaation, jonka avulla keskeisesti arvioidaan esityksen käsittelemisen tarpeellisuutta perustuslakivaliokunnassa (PeVM 8/2015 vp, PeVL 4/2015 vp, PeVL 1/2015 vp, PeVM 2/2001 vp, s. 3—4 ja PeVL 57/2006 vp, s. 3). Kyseisten ohjeiden mukaan kuvattaessa esityksen suhdetta perustuslakiin on mainittava, mistä perustuslain pykälästä tai mistä perusoikeudesta on kysymys. Arviossa on tuotava selkeästi esiin ja yksilöitävä ne ehdotukseen sisältyvät säännökset, jotka perustuslain tai oikeuskäytännön valossa vaikuttavat tulkinnanvaraisilta tai periaatteellisesti merkityksellisiltä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston vakavaa huomiota siihen, että eduskunnan tiedonsaantioikeuden asianmukaiseksi toteutumiseksi hallituksen esityksissä tulee tuoda selkeästi esiin esityksen arvioinnin kannalta keskeiset perustuslain säännökset (PeVL 47/2025 vp, kappaleet 3—4). Valiokunta on myös vakiintuneesti todennut, että esityksen säätämisjärjestysarvioinnin kannalta merkityksellinen arviointi on sisällytettävä suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevaan jaksoon, vaikka valtiosääntöön liittyviä seikkoja olisi käsitelty muualla esityksessä (ks. PeVL 4/2015 vp, s. 3).

(11) Perustuslakivaliokunta on selvyyden vuoksi todennut (PeVM 6/2025 vp, kappale 13), että lainvalmistelun laatua kehitettäessä huomion tulisi ensisijaisesti keskittyä itse säädökseen ja sitten säädösehdotusten perusteluihin ja ehdotuksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. Valiokunnan mukaan lainsäädäntö tulee valmistella perustuslainmukaiseksi ja muuhun oikeusjärjestykseen sopivaksi sekä selkeäksi ja ymmärrettäväksi. Valiokunta on joutunut viime aikoinakin kiinnittämään huomiota muun muassa lakiehdotusten epäselvyyteen ja säätämisjärjestysperustelujen puutteisiin (ks. esim. PeVL 51/2025 vp ja PeVL 42/2024 vp).

(12) Perustuslakivaliokunta on (ks. esim. PeVL 46/2024 vp, kappale 6 ja siinä mainitut lausunnot) kiinnittänyt huomiota hallituksen esitysten laatimisohjeisiin. Niiden mukaan, jos lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä, esityksen suhdetta perustuslakiin koskevaan jaksoon on otettava säätämisjärjestysarvion jälkeen omaksi kappaleekseen nimenomainen lausuma, jonka mukaan on suotavaa, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Lausumaa ei ohjeiden mukaan kirjoiteta, ellei esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa ole aidosti tarpeen tulkintaongelman takia. Valiokunta on edelleen korostanut, että muissa kuin ohjeissa mainituissa epäselvyystilanteissa tällaista lausumaa ei tulisi sisällyttää perusteluihin (PeVL 4/2026 vp).

(13) Oikeuskansleri on lainvalmisteluun kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa tuonut esiin myös, että perustuslakivaliokunnan käsittelyn tarpeellisuutta arvioitaessa on samalla tarpeen nostaa esille ne perustuslain tulkintakysymykset, joihin perustuslakivaliokunnan kannanotto olisi aikaisempi tulkintakäytäntö huomioon ottaen tarpeellista (PeVM 2/2025 vp, kappale 11, PeVM 2/2024 vp, kappale 8).

Tuomioistuinharjoittelua koskeva teema-artikkeli

(14) Kertomukseen sisältyvässä teema-artikkelissa "Tuomioistuinharjoittelu" käsitellään niin sanottua auskultointia, jossa oikeustieteen maisterin tutkinnon jälkeen tehdään työtä tuomioistuimessa vuoden ajan. Artikkelissa kuvataan, että tuomioistuinharjoitteluun kuuluu kaksi kuuden kuukauden pituista harjoittelujaksoa. Ensimmäinen jakso suoritetaan käräjäoikeudessa ja toinen käräjäoikeudessa, hovioikeudessa tai hallinto-oikeudessa. Tämän jälkeen nykyisin tuomarinkoulutuslautakunta myöntää varatuomarin arvonimen tuomioistuinharjoittelun suorittaneelle.

(15) Artikkelin mukaan teema on noussut laillisuusvalvontaan osana niin sanottua rakenteellista laillisuusvalvontaa. Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt valvonnassaan erityistä huomiota käräjäoikeuksissa tapahtuvaan tuomioistuinharjoitteluun. Apulaisoikeuskansleri on tuonut esiin tarvetta tehdä tuomioistuinharjoittelun toimivuudesta kriittinen arviointi, jotta auskultointi houkuttelisi tuomarin uralle ja antaisi siihen valmiuksia. Perustuslakivaliokunta pitää teema-artikkelin aihetta tärkeänä. Valiokunta yhtyy apulaisoikeuskanslerin esittämään käsitykseen tuomioistuinharjoittelun kehittämisen merkityksellisyydestä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 5/2025 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Valiokunnan mietintö PeVM 2/2026 vp

Helsingissä 24.2.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Henrik Vuornos kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Koskentausta