



Oikeusministeriö

1/3

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 12.11.2018 OM 14/41/2015

Asia:

Hallituksen esitysten laatimisohteet

1. Yleistä

Oikeuskanslerinvirasto on ollut edustettuna hallituksen esitysten laatimisohteita valmistelleessa työryhmässä. Tämän perusteella oikeuskanslerinvirastossa on tiedossa, että valmistelun yhtenä tavoitteena on ollut laatia tiivis ja yleisimmin esiintyvät tilanteet kattava ohje. Tavoite on hyvin perusteltu ohjeen luottavuuden näkökulmasta ja erityisesti sen vuoksi, että ohjeessa on aikaisempaa useampia malleja hallituksen esityksen rakenteeksi. Oikeuskanslerin lausunnossa ohjetta kuitenkin tarkastellaan myös siitä näkökulmasta, miten ymmärrettävä ohje olisi lainvalmistelijoille erityisesti laillisuusvalvonnan kannalta keskeisissä kohdissa.

2. Hallituksen esityksen tarkoitus

Ohjeluonnos on kokonaisuutena selkeä. Se ohjaa valmistelijoita laatimaan eduskunnan päätöksenteon sekä lain ymmärtämisen ja soveltamisen kannalta olennaiset asiat sisältäviä, tiiviisti kirjoitettuja hallituksen esityksiä. Pyrkimys pitää hallituksen esitykset riittävän lyhyinä sekä keskittyä eduskunnan päätöksenteossa ja lain soveltamisessa tarvittavan ymmärryksen luomiseen olisi tarpeen ilmaista muutamissa kohdissa vieläkin painokkaammin. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on havaittu, että hallituksen esitysten yleisperusteluilla on ollut taipumus pidentyä ja että tällöin ei aina ole riittävästi huomioitu säännöskohtaisten perustelujen kirjoittamista niin, että niistä saisi lakitekstiin nähden lisää tietoa. Tämän vuoksi olisi perusteltua harkita vielä seuraavien muotoilujen tarkentamista:

- Pääjakson II (Hallituksen esitysten laatimisohteet) kolmannessa kappaleessa kolmannelta virkkeestä alkaen (s. 13) voitaisiin nostaa hallituksen esityksen tarkoitusta koskevat tärkeimmät asiat erikseen esille esimerkiksi seuraavasti: *Se toimii eduskunnassa valmistelun ja päätöksenteon perustana. Se palvelee myös tulevaa lain tulkintaa ja soveltamista. Lisäksi se palvelee yhteiskunnallista keskustelua ja tutkimusta. Hallituksen esitys ei ole tutkimusraportti.*

- Kohdassa 7 (Säännöskohtaiset perustelut) neljännen kappaleen ensimmäisen virkkeen (s. 26) tärkeää viestiä voisi selkeyttää esimerkiksi näin: *Säännöskohtaisissa perusteluissa ei saa tyytyä pelkästään toistamaan ehdotettua lakitekstiä. Säännöskohtaisissa perusteluissa annetaan säännöksen ehdotetusta sisällöstä lisää tietoa sekä eduskunnalle että lain soveltajalle.*

3. Esityksen vaikutukset

Ohjeen kohdassa 4.2 (Pääasialliset vaikutukset) mainitaan vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin. Näitä vaikutuksia selostettaisiin ohjeen mukaan osana esityksen vaikutuksia silloin, jos sääntelyllä tavoitellaan jonkin perusoikeuden edistämistä. Arvio perustuslain mukaisesta lakiesityksen käsittelyjärjestyksestä esitettäisiin suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa (s. 24). Lisäksi ohjeen kohdassa 12 (Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys) mainitaan, että tosiasialliset vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen käsitellään vaikutuksia koskevassa jaksossa (s. 30).

Hallituksen esitysten laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella esitysten vaikutuksia koskevissa jaksoissa käsitellään melko harvoin vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin, vaikka näiden vaikutusten esille tuomiseen paljon useammin olisi painavat perusteet. Toisaalta esitysten suhdetta perustuslakiin koskevassa jaksossa esitetyt perustelut eivät jakson näkökulmasta johtuen useinkaan sisällä kattavia arvioita esityksen vaikutuksista. Säätämisyjärjestyksen perustelut eivät yleensä voikaan korvata vaikutusten arviointia. Lisäksi on havaittavissa, että lainvalmistelijat eivät aina hahmota eroa vaikutuksia koskevan jakson ja suhdetta perustuslakiin koskevan jakson välillä silloin, kun käsitellään perus- ja ihmisoikeuksia. Uudessa ohjeessa näiden jaksojen erilainen tarkoitus tulisikin tuoda selvästi esiin myös vaikutuksia koskevassa ohjeen kohdassa. Vaikutusten arviointia koskevan jakson kohdalla ohjetta olisi täydennettävä esimerkiksi niin, että jakson tarkoituksena olisi tuoda esiin konkreettisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen kansalaisten asemassa, olosuhteissa ja toimintamahdollisuuksissa. Näitä vaikutuksia olisi kuvattava aina, kun niillä on merkitystä esityksen kannalta, ja myös riippumatta siitä, tavoitellaanko esityksellä erityisesti perus- tai ihmisoikeuksien edistämistä.

Lainsäädännön arviointineuvosto on lausuntokäytännössään kehittänyt vaikutusarviointien dokumentointia koskevia vaatimuksia, muun muassa epävarmuuksien osoittaminen ja lähdeviittausten käyttäminen. Ohjeista olisi tarpeen selkeästi käydä ilmi, mikä ohjeiden suhde on lainsäädännön arviointineuvoston käytäntöihin ja halutaanko ohjeissa poiketa näistä käytännöistä.

4. Lausuntopalaute

Ohjeen kohdan 6 (Lausuntopalaute) mukaan hallituksen esityksessä kerrotaan esityksestä saatujen lausuntojen päälinjat. Vaikka nykyinen ohje on sisällöltään vastaava, hallituksen esityksissä sitä ei aina noudateta. Aivan harvinaista ei ole, että esityksessä vain mainitaan lausuntojen pyytäminen taikka viitataan lausunnoista erikseen laadittuun yhteenvetoon tai tiivistelmään. Laillisuusvalvonnassa tätä ei pidetä riittävänä. Tällaisissa tapauksissa lausunnoista pyydetään lisätietoja ja tarvittaessa edellytetään myös esityksen täydentämistä. Ohjeessa olisikin suotavaa vielä tarkentaa, että ohjeen mukainen linkki lausuntoihin ja niistä laadittuihin asiakirjoihin ei korvaa jaksoon ohjeen mukaan kirjoitettavaa tekstiä.

5. Suhde perustuslakiin ja ihmisoikeusvelvoiteisiin

Hallituksen esityksessä on usein, mutta ei aina, perusteltua arvioida ehdotettavien säännösten suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoiteisiin. Ohjeen kohdan 12 (Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys) mukaan tämä arvio kirjoitetaan, jos lakiehdotus sisältää yhden tai useamman säännöksen, jonka perustuslainmukaisuutta tai suhdetta ihmisoikeusvelvoiteisiin on tarpeen arvioida (s. 30). Ohje vastaisi tältä osin nykyistä ohjetta. Laillisuusvalvonassa joudutaan hyvin usein puuttumaan siihen, että hallituksen esityksessä on vain osittain arvioitu sen suhdetta perustuslakiin ja ihmisoikeusvelvoiteisiin tai että arvioinnin tarpeellisuutta ei ole lainkaan tunnustettu. Yleisluonteinen ohje näiden kysymysten oikeudellisesta arvioinnista tarpeen vaatiessa ei siten vaikuta riittävältä. Uudessa ohjeessa olisi siksi pyrittävä ainakin esimerkein havainnollistamaan, milloin kynnys oikeudellisen arvion laatimisen tarpeellisuudesta ylittyy. Esimerkkeinä voisivat toimia tilanteet, joissa arvio suhteesta perustuslakiin ja ihmisoikeusvelvoiteisiin on yleensä katsottu asianmukaiseksi.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan näkökulmasta on erittäin hyvä, että ohjeessa edellytetään nykyistä ohjetta selkeämmin EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön esille tuomista ja esityksen arvioimista suhteessa niistä ilmeneviin EU- ja ihmisoikeusvelvoiteisiin.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos

Maija Salo

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
