

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 3/2007 vp**

Ministeriön selvitys paremman sääntelyn toimintaohjelmasta

Oikeusministeriölle

JOHDANTO

Vireilletulo

Perustuslakivaliokunta on 11 päivänä toukokuuta 2007 pyytänyt oikeusministeriöltä selvityksen paremman sääntelyn toimintaohjelmasta. Selvitystä pyydettiin erityisesti ohjelmaan mahdollisesti sisältyvistä sellaisista suunnitelmista ja toimenpiteistä, joilla kehitetään perustuslaista johtuvien vaatimusten huomioon ottamista lainvalmistelussa.

Oikeusministeriö on 24 päivänä toukokuuta 2007 toimittanut valiokunnalle ministeriön selvityksen (MINS 2/2007 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa on ollut kuultavana
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö.

Viitetiedot

Valiokunta on käsitellyt asiaa aiemmin valiokunnan omana asiana (PEO 1/2007 vp).

OIKEUSMINISTERIÖN SELVITYS

Paremmen sääntelyn toimintaohjelma on laadittu valtioneuvoston kanslian huhtikuussa 2005 asettamassa hankkeessa. Toimintaohjelma sisältää kaikkiaan seitsemän toimenpidesuosituksen. Niiden mukaan otetaan käyttöön hallituksen lainsäädäntösuunnitelma, asetetaan paremman sääntelyn ministeriryhmä tai -valiokunta sekä paremman sääntelyn neuvottelukunta, lainvalmisteluhankkeissa suoritetaan huolellinen esivalmistelu ja vaihtoehtojen harkinta sekä lisätään valmistelun laajapohjaisuutta, tehostetaan vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointia, otetaan käyttöön säädösvalmistelun laatujärjestelmä ja valmistelua tukeva valtioneuvoston sisäiseen käyttöön tarkoitettu tietokanta sekä kehitetään säädöshuoltoa. Pääministeri Matti Vanhasen II

hallitus on ohjelmassaan ilmaissut toteuttavansa paremman sääntelyn toimintaohjelman ja laativansa hallituskauden merkittävimmät lainsäädäntöhankkeet sisältävän lainsäädäntösuunnitelman.

Paremmen sääntelyn toimintaohjelma sisältää oikeusministeriön käsityksen mukaan perusteellisen selvityksen säädösvalmistelun ja lainsäädännön kehityksestä ja ongelmista. Ohjelmaan sisältyy konkreettisia ja toteuttamiskelpoisia ehdotuksia. Ohjelman toteuttamiseksi on oikeusministeriön mielestä keskityttävä huolehtimaan säädösvalmistelussa tarvittavasta riittävästä asiantuntemuksesta sekä tukemaan lainvalmistelijoiden tietoja ja taitoja. Lisäksi oikeusministeriö korostaa vaikutusarvioinnin

merkitystä olennaisena osana lainvalmistelua sekä vaatimusta osallistua Euroopan unionin lainsäädännön valmisteluun riittävän varhaisessa vaiheessa.

Perustuslaista johtuvien vaatimusten asianmukainen huomioon ottaminen lainvalmistelussa edellyttää, että valmistelijoiden ammattitaitoa lisätään ja ylläpidetään jatkuvalla koulutuksella ja neuvonnalla. Valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin tulee kiinnittää huomiota jo kunkin valmisteluhankkeen alkuvaiheessa. Asiantunti-

jaministeriönä oikeusministeriö auttaa muita ministeriöitä ja ohjaa käytäntöjä. Oikeusministeriön omat resurssit eivät kuitenkaan nykyisin riitä laajamittaisen asiantuntija-avun antamiseen. Muissa ministeriöissä on siksi oltava niiden valmisteluhankkeiden kannalta riittävästi myös valtiosääntöoikeudellista osaamista.

Paremman sääntelyn toimintaohjelman toteuttaminen edellyttää oikeusministeriön mielestä riittävien resurssien turvaamista oikeusministeriölle ja muille ministeriöille.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Suomen eduskunnan perustuslakivaliokunnan ensimmäisestä kokouksesta tulee kuluvaan kesäkuun 11 päivänä kuluneeksi sata vuotta. Perustuslakivaliokunnasta on kehittynyt keskeinen ja auktoritatiivinen toimielin lakien perustuslainmukaisuuden suomalaisessa valvontajärjestelmässä. Valiokunnan asema tässä järjestelmässä on nykyisin vahvistettu perustuslaissa.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Valiokunnan arvioitavaksi voi siten tulla lakiehdotusten lisäksi muitakin asioita, ja perustuslakivaliokunta valvoo myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista. Perustuslakivaliokunnan lausuntoja perustuslaki- ja ihmisoikeuskysymyksissä pidetään sitovina eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa.

Valiokunnan tehtäväkentän laajentumisen seurauksena valiokunnan käsiteltäväksi tulevat lausuntoasiat ovat monipuolistuneet ja niiden määrä lisääntynyt. Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990 ja tätä seurannut perustuslain perusoikeussäännösten uudistus vuonna 1995 ovat monipuolistaneet valiokunnan tulkintatoiminnan sisällöllisiä lähtökohtia. Perustuslain kokonaisuudistuksen voimaantulo vuonna 2000 on niin ikään lisännyt valiokunnan työn laaja-alaisuutta. Perus- ja ihmis-

oikeusseikkojen lisäksi valiokunnan arvioitavaksi tulee moninaisia perustuslain tulkintaa vaativia kysymyksiä. Nykyisin valiokunta antaa valtiopäivien aikana keskimäärin 45–50 lausuntoa. Vaalikauden 1999–2002 viimeisillä valtiopäivillä perustuslakivaliokunnan antamien lausuntojen määrä nousi poikkeuksellisen suureksi. Tuolloin valiokunta antoi 75 lausuntoa.

Perustuslakivaliokunnan tehtävien ja aseman taustalla lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnassa vaikuttavat perustuslaissa säännelty mahdollisuus säätää lailla rajatun poikkeuksen tekemisestä perustuslakiin ja vuonna 2000 voimaan tullutta uutta perustuslakia säädettäessä omaksuttu poikkeuslakien välttämisen periaate. Perustuslaista poikkeavien uusien, puhtaasti kansallisten lakien säätämistä tulee nykyisin välttää. Poikkeuslakimenettelyyn voidaan turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä.

Lainvalmistelun yhtenä keskeisenä lähtökohdana nykyisin on valmistella lakiehdotukset perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisiksi. Tästä lähtökohdasta johtuu vaatimuksia paitsi eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan toiminnalle lakeja säädettäessä myös valtioneuvostossa tehtävälle lainvalmistelutyölle.

Perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi on viime vuosina tullut paljon sellaisiakin hallituksen esityksiä, joihin sisältyvien lakiehdotusten

perustuslainmukaisuutta koskevat kysymykset olisi tullut voida ratkaista perustuslakivaliokunnan verraten laajan lausuntokäytännön pohjalta jo esityksiä valtioneuvostossa valmisteltaessa. Lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden teknisluonteisesta tarkastamisesta on huolehdittava ennen esitysten antamista. Lainvalmistelutyötä on tältä kannalta tarpeen kehittää niin, että perustuslakivaliokunta voi keskittyä käsittelemään perustuslain tulkintaa aidosti vaativia asioita, kuten eduskunnan puhemies viime vaalikauden päättäjäsissä esitti.

Perustuslakivaliokunta korostaa valtiosääntöasiantuntemuksen merkitystä valtioneuvoston lainvalmistelutyössä. Valiokunta pitää hyvin tärkeänä, että ministeriöt kehittävät käytäntöjään perustuslaista ja Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista johtuvien vaatimusten huomioon ottamiseksi lainvalmisteluhankkeissa. Lainvalmistelijoiden koulutusta perustuslaki- ja ihmisoikeuskysymyksissä tulee tehostaa. Ammattitaitoinen lainvalmistelu edellyttää muun ohella perustuslakivaliokunnan ja ihmisoikeussopimusten valvontaelinten tulkintakäytäntöjen tuntemusta ja niiden ratkaisutoiminnan jatkuvaa seuraamista.

Perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden huomioon ottamisesta lainvalmisteluhankkeissa johtuu erityisiä vaatimuksia oikeusministeriölle, joka vastaa lainvalmistelun kehittamisestä valtioneuvostossa. Valiokunnan mielestä oikeusministeriön tulee voida jatkuvasti ja asiantuntevasti neuvoa ja auttaa muita ministeriöitä niiden lainvalmisteluhankkeisiin sisältyvien perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tulkintakysymysten ratkaisemisessa. Oikeusministeriön voimavaroja on tässä tarkoituksessa vahvistettava. Tavoitteena tulee olla riittävillä resursseilla varustetun, perustuslaki- ja ihmisoikeuskysymyksiin lainvalmistelussa erikoistuneen yksikön tai vastaavan palvelun perustaminen oikeusministeriöön.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että oikeusministeriö ryhtyy toimenpiteisiin perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden huomioon ottamisen tehostamiseksi valtioneuvoston lainvalmistelutyössä.

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
 vpj. Heli Paasio /sd
 jäs. Ulla Karvo /kok
 Elsi Katainen /kesk
 Kimmo Kiljunen /sd
 Esko Kiviranta /kesk
 Kari Kärkkäinen /kd

Elisabeth Naucér /r
 Ville Niinistö /vihr
 Tuula Peltonen /sd
 Veijo Puhjo /vas
 Tapani Tölli /kesk
 Tuulikki Ukkola /kok
 Antti Vuolanne /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.