

**ASIA**

Virhe lain voimaantuloajan esittelyssä

ASIAN VIREILLETULO

Valtioneuvoston yleisistunnossa 17.12.2015 ja samana päivänä tasavallan presidentin esittelyssä käsiteltiin maa- ja metsätalousministeriön esittelystä eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain 6 §:n muuttamisesta (HE 42/2015 vp; EV 57/2015 vp). Presidentin esittelyn jälkeen oikeuskanslerinvirastossa havaittiin, että presidentti oli tehnyt päätöksen lain voimaantuloajasta, vaikka eduskunta oli jo tätä ennen päättänyt siitä.

SELVITYS

Maa- ja metsätalousministeriö on antanut selvityksen 27.1.2016.

TAPAHTUMATIETOJA

Valtioneuvosto päätti 28.9.2015 antaa eduskunnalle hallituksen esityksen laiksi riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain 6 §:n muuttamisesta (HE 42/2015 vp). Esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa oli merkitty lain voimaantuloajaksi 1.1.2016. Eduskunta hyväksyi lain hallituksen esityksen mukaisena. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen saapui valtioneuvostolle 4.12.2015 (EV 57/2015 vp). Eduskunnan vastauksen mukaan eduskunta oli päättänyt lain voimaantuloajaksi 1.1.2016.

Eduskunnan vastausta koskevat esittelylistat jaettiin 15.12.2015 valtioneuvoston yleisistuntoa 17.12.2015 ja samana päivänä pidettävää tasavallan presidentin esittelyä varten. Esittelylistoissa esitettiin, että tasavallan presidentti vahvistaisi lain riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain 6 §:n muuttamisesta. Esittelylistat tarkastettiin oikeuskanslerinvirastossa 16.12.2015. Tarkastuksessa havaittiin eduskunnan vastauksesta, että eduskunta oli päättänyt lain voimaantuloajasta. Esittelylistojen päätösesitykset todettiin tältä osin asianmukaisiksi.

Valtioneuvoston yleistunto 17.12.2015 alkoi klo 12.45 ja tasavallan presidentin esittely klo 13.20. Samana päivänä maa- ja metsätalousministeriöstä jaettiin edellä selostetussa asiassa esittelylistan korjaus klo 12.00 valtioneuvoston yleisistuntoon ja klo 12.02 presidentin esittelyyn. Korjauksilla lisättiin esittelylistoihin esitys, jonka mukaan presidentti määräisi lain tulemaan voimaan 1.1.2016. Korjaukset tehtiin ministeriön kansliapäällikön pyynnöstä. Valtioneuvoston yleisistunnossa esittelylista käsiteltiin päätöslistamenettelyssä ilman asian esittelijän läsnäoloa. Presidentin esittelyssä oli paikalla tavanomaisen käytännön mukaisesti ministeriön kansliapäällikkö. Valtioneuvoston ja presidentin päätökset asiassa tehtiin korjattujen esittelylistojen mukaisesti.

SÄÄNNÖKSET JA OHJEET

Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Eduskunnan päätös hallituksen esityksen johdosta ilmoitetaan eduskunnan vastauksessa valtioneuvostolle. Eduskunnan hyväksymä laki on esiteltävä tasavallan presidentin vahvistettavaksi. Presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston yleisistunnossa päätetystä ratkaisuehdotuksesta. Laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan (perustuslaki 3, 58, 77 ja 79 §, eduskunnan työjärjestys 68 § ja laki valtioneuvostosta 12 §).

Eduskunta voi hyväksyessään lain jättää sen voimaantuloajan avoimeksi. Tällöin tasavallan presidentti vahvistaessaan lain määrää, milloin se tulee voimaan. Eduskunta voi myös päättää lain voimaantuloajasta, jolloin voimaantuloaika sisältyy eduskunnan vastaukseen. Tässä tapauksessa voimaantuloajasta ei enää voida tehdä uutta päätöstä lain vahvistamisen yhteydessä. (Lainkirjoittajan opas, kohta 20.2.1 ja Valtioneuvoston esittelijän opas, liitteet 30 ja 38).

Valtioneuvoston yleisistunnossa asiat ratkaistaan valtioneuvoston esittelijöiden esittelystä. Esittelijöinä toimivat ministeriöiden virkamiehet. Tasavallan presidentti tekee päätöksensä sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu. Kun presidentti päättää asian valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, asianomainen ministeri esittelee sen valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti (laki valtioneuvostosta 17, 19 ja 21 §).

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään päätöslistamenettelyssä asiat, jotka on tarkoitus hyväksyä ilman muutoksia esittelijän kirjallisen ehdotuksen mukaisesti. Tässä menettelyssä todetaan kunkin esiteltävän asian asiatyyppi, mutta ei lueta ääneen päätösesitystä eikä keskustella siitä ennen päätöksen tekemistä (Valtioneuvoston esittelijän opas s. 7 ja Ministerin käsikirja s. 36).

Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriyvää mielipidettä (perustuslaki 118 §).

Virkamiehen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Kansliapäällikön tehtävänä on johtaa, kehittää ja valvoa ministeriön toimintaa sekä siinä tarkoituksessa vastata ministeriön toiminnasta. Kansliapäällikkö voi pidättää itselleen päätösvallan asiassa, jonka hänen alaisensa saisi muutoin ratkaista (valtion virkamieslaki 14 § sekä valtioneuvoston ohjesääntö 37 § ja 45 §)

RATKAISU

Arviointi

Lain voimaantuloajan määrittäminen on merkittävä osa perustuslaissa säädettyä lainsäätämisen prosessia. Eduskunnan päättämästä voimaantuloajankohdasta määrittäminen lain vahvistamisen yhteydessä ei ole mahdollista. Kysymys on lainsäädäntövaltaa käyttävän eduskunnan tahdonilmaisusta, johon tasavallan presidentillä ei ole toimivaltaa puuttua.

Edellä selostetut, 17.12.2015 valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille tehdyt päätösesitykset johtivat siihen, että presidentti teki päätöksen lain voimaantuloajasta, vaikka eduskunta oli jo käyttänyt lainsäädäntövaltaansa samassa asiassa. Presidentin toimivallan kannalta ei ole merkitystä sillä, että presidentin päätöksellä määrätty lain voimaantuloaika oli tässä tapauksessa sama kuin eduskunnan päättämä voimaantuloaika.

Lain vahvistamisen yhteydessä noudatettavat, lain voimaantuloaikaa koskevat menettelysäännöt kuuluvat perusasioihin, jotka näitä asioita valmistelevien ja esittelevien virkamiesten tulee varmistaa huolellisesti. Menettelysäännöt sisältyvät valtioneuvoston esittelijöiden käytössä oleviin ohjeisiin.

Maa- ja metsätalousministeriön kansliapäällikkö on selvityksessään kertonut huomanneensa tuntia ennen valtioneuvoston yleisistuntoa, että esittelylistoista puuttui lain voimaantuloa koskeva esitys. Hän oli olettanut sen jääneen epähuomiossa pois esittelylistasta ja pyytänyt siksi asian esittelijää korjaamaan esittelylistat. Oikeuskanslerin selvityspyynnön jälkeen kansliapäällikkö oli keskustellut asian esittelijän kanssa ja kertonut hänelle ottavansa vastuun esittelylistojen korjauksista.

Valtioneuvoston esittelijä toimii virkavastuulla. Hän vastaa toiminnastaan esittelymenettelyssä ja siitä, että päätösesitys on lainmukainen. Ministeriön kansliapäälliköllä on ministeriön ylimpänä virkamiehenä toimivalta antaa työnjohtomääräyksiä ministeriön virkamiehille. Oikeuskirjallisuuden mukaan ilmeisen lainvastainen työnjohtomääräys ei kuitenkaan ole virkamiestä velvoittava. Lisäksi esittelijänä toimivan virkamiehen asema on oikeuskirjallisuudessa katsottu itsenäiseksi siten, että häntä ei voida määrätä esittelemään asiaa tietyn sisältöisesti (esim. Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 1195-1197; 2013). Ministeriön kansliapäälliköllä on lisäksi niin sanottu pidätysvalta asioissa, jotka kuuluvat ministeriön muiden virkamiesten ratkaistaviksi. Pidätysvalta ei oikeuskirjallisuuden mukaan myöskään oikeuta kansliapäällikköä antamaan määräystä siitä, miten tietty asia on esiteltävä (esim. Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 1198; 2013).

Edellä selostetun perusteella lain vahvistamisen esittelyssä tapahtunut virhe on oikeudellisesti ollut asian esittelijänä toimineen virkamiehen vastuulla. Kansliapäällikön antaman selvityksen perusteella oikeuskanslerin toimenpiteitä ei voida kuitenkaan tässä tapauksessa kohdistaa pelkästään asian esittelijään.

Oikeuskanslerin päätöksellä 14.10.2010 on jo aiemmin kiinnitetty maa- ja metsätalousministeriön huomiota lain voimaantulon määrittämisessä noudatettavaan menettelyyn (OKV/10/50/2010). Tässä tapauksessa valtioneuvosto oli päättänyt esittää tasavallan presidentille lain voimaantuloajan määrittämistä, vaikka eduskunta oli jo päättänyt voimaantuloajasta. Virhe korjattiin esittelemällä valtioneuvostolle virheellisen päätösesityksen poistamista ja asianmukaisen esityksen antamista koskeva päätös ennen kuin asia esiteltiin tasavallan presidentille.

Maa- ja metsätalousministeriön kansliapäällikön selvityksen mukaan ministeriössä on vuodesta 2010 alkaen kiinnitetty entistä enemmän huomiota esittelylistojen ennakkolliseen tarkastamiseen. Ministeriö on vuonna 2013 asettanut säädösvalmistelun kehittämistiimin, jonka tehtävänä on kehittää, ylläpitää ja seurata säädösvalmistelua koskevaa ohjeistusta sekä jakaa säädösvalmistelussa tarvittavaa tietoa. Ministeriössä tullaan selvityksen mukaan jatkossa kiinnittämään erityistä huomiota lain vahvistamisasioissa noudatettavaan menettelyyn.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Olen jo kerran aikaisemmin ryhtynyt toimenpiteisiin maa- ja metsätalousministeriön virheellisen menettelyn johdosta lain voimaantulon määräämistä koskevassa asiassa. Nyt vireille saatamassani asiassa on kyse saman virheen toistumisesta ja siitä, että virhe johti tasavallan presidentin toimivallan ylittävään päätökseen. Joudun näin ollen toistuvasti kiinnittämään maa- ja metsätalousministeriön huomiota lain voimaantulon määräämismenettelyssä vaadittavaan osaamiseen ja huolellisuuteen.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos

Maija Salo

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
