



Valtiovarainministeriö

1/5

VN-jakelu

ASIA

Ministeriön menettely hallituksen esityksen valmistelussa

ASIAN VIREILLETULO

Valtiovarainministeriöstä jaettiin valtioneuvoston yleisistunnossa 17.4.2014 esiteltäväksi hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 39/2014 vp). Esityksessä ehdotettiin säädettäväksi uusi laki luottolaitostoiminnasta ja samalla kumottavaksi voimassa ollut samanniminen laki (121/2007). Esityksessä ehdotettiin myös muutettavaksi 38 muuta lakia. Esityksen tarkoituksena oli panna täytäntöön Euroopan unionin uusi ns. luottolaitosdirektiivi 2013/36/EU ja luottolaitosten vakavaraisuutta koskeva unionin ns. vakavaraisuusasetus (EU) N:o 575/2013.

Hallituksen esityksen mukaan siinä ehdotetut säännökset vastasivat pääosin aikaisempaa lainsäädäntöä. Ehdotetut muutokset koskivat luottolaitosten hallinto- ja ohjausjärjestelmiä ja riskienhallintaa, luottolaitosten lisäpääomaa, viranomaisten määräämiä hallinnollisia seuraamuksia ja seuraamusmaksujen enimmäismääriä. Esityksen perustelujen kohta ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys” kuului seuraavasti: ”Ehdotetut säännökset vastaavat luonteeltaan ja laajuudeltaan nykyistä vastaavaa lainsäädäntöä. Lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä”.

Esittelylistaa tarkastettaessa oikeuskanslerinvirastossa havaittiin, että esitys sisälsi muun muassa säännöksiä, jotka eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan koskevat perustuslain 15 §:ssä säädettyä omaisuuden suojaa ja 18 §:ssä säädettyä elinkeinovapautta. Lisäksi esityksessä ehdotettujen hallinnollisten seuraamusten säätämiseen liittyy perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia. Kun oikeuskanslerinvirastosta pyydettiin esittelijältä lisätietoja, kävi ilmi, että oikeusministeriö ja korkein hallinto-oikeus olivat esityksen luonnoksesta antamissaan lausunnoissa kiinnittäneet huomiota useisiin, muun muassa edellä mainittuihin oikeudellisiin kysymyksiin. Esityksessä ei selostettu näiden lausuntojen sisältöä eikä selkeästi mainittu niiden huomioon ottamista valmistelussa. Näistä syistä oikeuskansleri kutsui esittelijän paikalle valtioneuvoston yleisistuntoon. Istunnossa esittelijä selvitti suullisesti, millä perusteilla hän katsoi lakiehdotusten olevan perustuslain mukaisia ja miten lausunnoissa esiin tuotuja oikeudellisia kysymyksiä oli esityksen valmistelussa harkittu. Valtioneuvosto päätti antaa hallituksen esityksen esittelijän ehdotuksen mukaisesti eduskunnalle (HE 39/2014 vp).

SELVITYS

Valtiovarainministeriö antoi oikeuskanslerin pyynnöstä 29.8.2014 päivätyn lausunnon.

Valtiovarainministeriö totesi, että EU:n uusi luottolaitosdirektiivi ja siihen liittyvä vakavaraisuusasetus muodostavat yhdessä lähes 700 artiklan sääntelykokonaisuuden, joka oli kokonaisuudessaan otettava huomioon hallituksen esityksen valmistelussa. Direktiivin kansallisen voimaansaattamisen määräaika päättyi noin kuusi kuukautta sen julkaisemisen jälkeen, joten kansalliseen voimaansaattamiseen oli käytettävissä poikkeuksellisen lyhyt aika säädösten laajuuteen ja rakenteelliseen monimutkaisuuteen nähden.

Valtiovarainministeriön mukaan hallituksen esitykseen sisältyneiden, perustuslain kannalta merkityksellisten säännösehdotusten perustuslainmukaisuus oli uutta hallinnollista seuraamusjärjestelmää lukuun ottamatta arvioitu jo aiemmin useaan otteeseen, eivätkä säännökset näiltä osin olleet ongelmallisia, varsinkin kun valtaosa niistä oli identtisiä aiemman lain kanssa. Luottolaitoslainsäädännön edellisen kokonaisuudistuksen yhteydessä hallituksen esityksessä (HE 21/2006 vp, laki luottolaitostoiminnasta 121/2007) oli tehty kattavasti selkoa nyt puheena olevaan esitykseen sisältyvistä elinkeinovapauden ja omaisuuden suojan sekä säädösvallan delegoinnin ja muun viranomaistoimivallan kannalta merkityksellisistä säännöksistä samoin kuin siitä, millä perusteilla niiden katsottiin olevan perustuslain kannalta ongelmattomia. Lisäksi säätämisyjärjestyksen kannalta merkitykselliset säännösehdotukset mukaan lukien hallinnollisia seuraamuksia koskevat säännökset perustuivat aiempaa laajemmin jäsenvaltioita suoraan velvoittavaan EU-lainsäädäntöön. Ministeriön käsityksen mukaan esityksessä ehdotetut säännökset eivät poikenneet perustuslain vakiintuneesta tulkinnasta.

Edellä mainituista syistä ministeriö ei esityksen valmistelussa pitänyt tarpeellisena säätämisyjärjestyksen perustelujen yksityiskohtaisempaa kirjoittamista. Jälkikäteen valmistelua arvioituaan ministeriö yhtyi oikeuskanslerin selvityspyynnöstä ilmenevään näkemykseen, että säätämisyjärjestystä koskeva jakso esityksessä ei kaikilta osin vastannut asiasta annettuja ohjeita. Ministeriön voimavaroja oli ohjattu ennen kaikkea siihen, että sääntelykokonaisuuden erittäin vaikea aineellinen sisältö tulisi oikein sisällytetyksi lakiin ja että lakiehdotuksen rakenne ja säännösten tekninen muoto vastaisivat hyvän lainvalmistelun vaatimuksia. Ministeriön rahoitusmarkkinaosastolla oli vuosina 2010-2014 vireillä yli 30 kansallisen tai EU-lainsäädännön valmisteluhanketta. Osaston henkilöstön työkuorma oli siten ollut poikkeuksellisen suuri ja vaativa. Lisäksi Euroopan valtionvelkakriisiin liittyvät tehtävät olivat samaan aikaan vieneet osaston resursseja muihin kuin lainvalmistelutehtäviin. Näistä syistä osaston voimavarat oli usean vuoden ajan jouduttu venyttämään äärimmilleen ja toimintaa merkittävästi priorisoimaan.

Valtiovarainministeriön mukaan hallituksen esityksestä saatuja lausuntoja käsiteltäessä otettiin huomioon merkittävä osa oikeusministeriön esittämistä huomioista hallinnollisten seuraamusten osalta. Oikeusministeriön kanssa oltiin myös tiiviissä yhteistyössä hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamussäännösten valmistelussa. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon esitetyt näkökohdat arvioitiin, mutta niiden ei katsottu edellyttävän muutoksia esitykseen. Lisäksi valtiovarainministeriö katsoi, että yksityiskohtaisten lausuntopalautteiden arviointi ja mahdollinen selostaminen ei vakiintuneen käsityksen mukaan kuulu hallituksen esityksessä esitettäviin seikkoihin.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Valtiovarainministeriö antoi oikeuskanslerin selvityspyynnön ja siihen antamansa vastauksen tiedoksi rahoitusmarkkinaosaston lainvalmisteluun osallistuvalla henkilöstöllä. Asiasta käytiin osastolla sisäistä keskustelua ja erityisesti kehoitettiin kiinnittämään vastaisuudessa huomiota selvityspyynnössä viitattuihin seikkoihin ja lainvalmisteluohjeiden noudattamiseen näiltä osin. Lisäksi selvityspyynnö saatiin ministeriön johtoryhmän kautta muiden lainvalmistelusta vastaavien osastojen tiedoksi.

SÄÄNNÖKSET JA OHJEET

Eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot (perustuslaki 47 §). Valtioneuvostolla on siten velvollisuus toimittaa eduskunnalle paitsi sen erikseen pyytämät tiedot myös oma-aloitteisesti huolehtia eduskunnan tarvitsemien tietojen antamisesta (HE 1/1998 vp). Hallituksen esitykseen sisältyvien tietojen pohjalta eduskunnassa muun muassa päätetään lähetekeskustelun jälkeen, missä valiokunnassa esitys käsitellään ja pyydetäänkö siitä perustuslakivaliokunnan lausunto. Eduskunnan valiokunnan tulee myöhemminkin asian käsittelyn aikana pyytää perustuslakivaliokunnan lausuntoa, jos esityksen perustuslainmukaisuudesta on epäselvyyttä (eduskunnan työjärjestys 32 ja 38 §).

Hallituksen esitysten valmistelussa noudatetaan oikeusministeriön ohjeita. Ohjeiden mukaan lait valmistellaan perustuslain mukaisiksi. Jos lakiehdotus sisältää säännöksiä, joiden perustuslainmukaisuutta on syytä arvioida, hallituksen esitykseen kirjoitetaan erillinen jakso otsikolla ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys”. Jaksossa selostetaan lakiehdotuksen perustuslain kannalta merkitykselliset säännökset ja perustelut, joiden nojalla säännösten arvioidaan olevan perustuslain mukaisia. Perusteluina käytetään perustuslakivaliokunnan kannanottoja viittaamalla asian kannalta tärkeimpiin valiokunnan lausuntoihin ja tarvittaessa selostamalla niiden sisältöä. Euroopan unionin säädöksen kansallista täytäntöönpanoa koskevaan hallituksen esitykseen tulee myös tarvittaessa sisällyttää arvio lakiehdotuksen suhteesta Suomen perustuslakiin. Lisäksi hallituksen esityksessä selostetaan esityksen luonnoksesta saatujen lausuntojen päälinjat ja jos esityksessä on päädytty muunlaisiin ratkaisuihin, perustellaan myös poikkeaminen lausunnoissa esitetyistä linjauksista (Hallituksen esitysten laatimisohteet s. 18-19 ja 23-24 sekä Lainkirjoittajan opas s. 36-38)

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuutta sekä sitä, että viranomaiset, virkamiehet ja julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Jos oikeuskansleri katsoo valtioneuvostossa käsiteltävässä asiassa jonkin oikeudellisen seikan antavan siihen aiheutta, hän voi merkityttää kantansa valtioneuvoston pöytäkirjaan (perustuslaki 108 § ja laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 2 §).

RATKAISU

Arviointi

Oikeuskanslerin tehtäviin valtioneuvoston päätöksenteon laillisuuden valvojana kuuluu muun muassa arvioida, täyttävätkö eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset niitä koskevat oikeudelliset ja muodolliset vaatimukset. Hallituksen esitysten arvioinnissa oikeuskansleri kiinnittää huomiota muun muassa perusoikeuksien käsittelyyn ja säätämisyjärjestyksen perusteluihin ja siihen, onko valmistelun aikana saadut sidosryhmien näkemykset ja erityisesti oikeudellisia kysymyksiä koskevat kannanotot asianmukaisesti selostettu. Oikeuskanslerilla ei kuiten-

kaan ole oikeudellisia keinoja estää hallituksen esityksen antamista eduskunnalle. Säättämisyjärjestyksen kannalta merkityksellisten säännösten tunnistaminen ja lausunnoissa esitettyjen kannanottojen arviointi sekä näiden asioiden kirjaaminen hallituksen esityksen perusteluihin on asianomaisen ministeriön ja asian esittelijänä toimivan virkamiehen vastuulla. Hallituksen esityksissä ehdotettavien lakien perustuslainmukaisuuden valvonta kuuluu eduskunnan toimivaltaan. Valvonta suoritetaan eduskuntakäsittelyn aikana ennen kuin eduskunta päättää lakien sisällöstä ja hyväksymisestä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota hallituksen esitysten säättämisyjärjestyksestä koskeviin perusteluihin. Perustuslakivaliokunnan mukaan säättämisyjärjestysperustelut tarjoavat eduskunnalle tärkeää informaatiota, jonka avulla keskeisesti arvioidaan esityksen käsittelemisen tarpeellisuus perustuslakivaliokunnassa. Ne omalta osaltaan jouduttavat lakiehdotuksen käsittelyä eduskunnassa (PeVL 57/2006 vp). Rajatapauksissa säättämisyjärjestyksen perustelut pikemminkin sisällytetään esitykseen kuin jätetään siitä pois (PeVM 2/2001 vp). Säättämisyjärjestyksen ylimalkainen perustelu ei ole asianmukaista, ja varsinkin mittavassa ja useiden perustuslain säännösten kannalta merkityksellisessä esityksessä on tärkeää tehdä kattavasti selkoa ehdotusten suhteesta perustuslakiin (PeVL 41/2010 vp). Se, että lakiesityksessä ei joiltain osin ehdoteta muutettavaksi voimassa olevan lainsäädännön perusteita, ei tarkoita, että esityksen valtiosääntöoikeudelliset kysymykset voitaisiin tältä osin sivuuttaa (PeVL 11/2014 vp). Euroopan unionin säädösten täytäntöönpanoa koskevat hallituksen esitykset eivät ole poikkeus tarpeesta perustella säättämisyjärjestyks (PeVL 57/2006 vp).

Perustuslakivaliokunnan käytännön ja lainvalmisteluohjeiden valossa hallituksen esitys laiksi luottolaitostoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 39/2014 vp) ei sisältänyt riittäviä perusteluja lakiehdotusten perustuslainmukaisuudelle ja säättämisyjärjestykselle. Kun esityksen antamisesta eduskunnalle päätettiin valtioneuvoston yleisistunnossa, asian esittelijä esitti perustelut suullisesti istunnossa. Perustelut tulivat valtioneuvoston ja oikeuskanslerin tietoon, mutta niitä ei kirjattu eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen. Eduskunta hyväksyi lakiesitykset sittemmin muutettuina. Muutokset olivat lähinnä teknisluonteisia ja sääntelyn selkeyttä parantavia (TaVM 6/2014 vp). Eduskuntakäsittelyn aikana hallituksen esityksestä ei pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Hallituksen esityksen esittelijän lausumien, valtiovarainministeriön lausunnon ja esityksen eduskuntakäsittelyssä syntyneiden asiakirjojen perusteella ei ole aihetta epäillä, että esityksen perustuslainmukaisuuden ja esityksestä saatujen lausuntojen arviointi olisi laiminlyöty esityksen valmistelussa, vaikka arvioinnin tuloksia ei kirjattukaan asianmukaisesti hallituksen esitykseen. Kirjaamatta jättäminen on kuitenkin ongelmallista eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumisen kannalta.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Valtiovarainministeriössä valmisteltu hallituksen esitys laiksi luottolaitostoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 39/2014 vp) ei ollut säättämisyjärjestyksestä koskeville perusteluille asetettujen vaatimusten mukainen. Esitykseen sisältyneiden lakiehdotusten perustuslainmukaisuudessa ei kuitenkaan ole asiassa saadun selvityksen perusteella havaittu olennaista epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta eduskuntakäsittelyn aikana. Valtiovarainministeriö on ryhtynyt toimenpiteisiin hallituksen esitysten perustelujen laadun parantamiseksi tältä osin.

Kiinnitän valtiovarainministeriön huomiota hallituksen lakiesitysten perustuslainmukaisuuden ja säätämisyjärjestyksen perustelemista koskevien vaatimusten noudattamiseen.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos

Maija Salo

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi