Oikeuskansleri Jaakko Jonkka
15.3.2016

EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 13/2016 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minua erityisesti ottamaan kantaa hallituksen esityksen valmistelukohdassa esitettyyn seikkaan, että hallituksen esityksen luonnoksen valmisteli konsultti. Keskityn seuraavassa vain tähän kysymykseen ja esitän sen johdosta kunnioittaen seuraavan:

Lainvalmistelu on yksi keskeisimmistä ministeriöiden tehtävistä (VNOS 11 §). On selvää, että sitä ei voi ulkoistaa. Käytännössä on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että VNOS 11 § ei aseta estettä ulkopuolisten selvitysten tai asiantuntija-avun hankkimiselle. Tällaisesta on nimenomaisesti mainittu vaikutusten arviointia koskevissa lainvalmisteluohjeissa (oikeusministeriön julkaisu 2007:6 s. 15) ja lainvalmistelun prosessioppaassa (http:/lainvalmistelu.finlex.fi). Ulkopuolisen asiantuntija-avun hankkimisen muotona voi olla esim. tilaus, toimeksianto tai selvityshenkilön asettaminen. Lainvalmisteluohjeissa ei mainita sitä, mistä aihepiireistä tai missä tehtävissä ulkopuolista apua voidaan käyttää. Mitään tarkkaa rajaa, missä määrin tällaista asiantuntija-apua on mahdollista käyttää, ei voida yleispätevästi määritellä. Joka tapauksessa kyse pitää olla vain varsinaista virkavastuulla tapahtuvaa valmistelua palvelevasta toiminnasta. Ulkopuolisen asiantuntija-avun käyttö ei myöskään vähennä ministeriön vastuuta eduskunnalle annettavan hallituksen esityksen sisällöstä tai laadusta.

Nyt kysymyksessä olevan hallituksen esityksen mukaan "pohjaehdotuksen hallituksen esitykseksi valmisteli konsultti". Valmistelukohdassa luetellaan niitä lukuisia tahoja, joita konsultti oli työn eri vaiheissa kuullut. Lopuksi todetaan: "Tämän jälkeen esitystä valmisteli sosiaali- ja terveysministeriön asettama Tartuntatautilainsäädännön kokonaisuudistusta valmistellut työryhmä." Sitten siirrytään kuvaamaan varsin laajaa esityksen lausunto- ja käsittelykierrosta.

Oikeuskanslerinvirastoon on hankittu puhelimitse sosiaali- ja terveysministeriöstä täydentävää selvitystä valmisteluprosessista ja erityisesti siitä, mikä on ollut ulkopuolisen asiantuntijan rooli ja hänen työnsä osuus.

Ministeriöstä saadun tiedon mukaan hallituksen esityksen ensimmäisen version yleisperustelut laati asiantuntija, STM:n hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osaston johtajan tehtävistä eläkkeelle jäänyt lääkäri Tapani Melkas. Ministeriössä kerrotaan olleen tuolloin erittäin kiireellinen vaihe. Tämän vuoksi ja koska Melkas on alan asiantuntija, hänen kanssaan tehtiin toimeksianto HE:n alkuvalmisteluista. Ministeriön kertoman mukaan hänen kanssaan oltiin jatkuvasti yhteistyössä alkuvaiheen aikana ja HE:n jatkovalmistelun teki valmistelukohdassa mainittu työryhmä "tavalliseen tapaan".

Käytettävissä olevan selvityksen valossa kyseessä olevan hallituksen esityksen valmistelu ei näyttäisi poikkeavan sellaisesta tyypillisestä tilanteesta, jossa alkuvaiheessa käytetään selvityshenkilöä tai muuta vastaavaa asiantuntija-apua. Ainakaan mikään – ehkä hallituksen esityksen valmistelukohdan ensimmäisen virkkeen hieman epäonnistunutta sananvalintaa lukuun ottamatta – ei viittaa siihen, että valmistelua olisi ministeriöstä ulkoistettu itsenäisesti toimivalle konsultille. Realismin nimissä on sekin otettava huomioon, että resurssitilanne saattaa laadukkaan lainvalmistelun varmistamiseksi kohtuuajassa puoltaa ministeriöstä eläkkeelle jääneen virkamiehen asiantuntemuksen hyödyntämistä. Se tosin tässä tapauksessa jää hivenen avoimeksi, missä määrin ulkopuolinen asiantuntija yleisperusteluiden ensimmäistä versiota laatiessaan on tosiasiallisesti vaikuttanut myös esityksen tavoitetta ja keskeisiä ehdotuksia koskevaan jaksoon. Näiden määrittelyn pitäisi kuulua ministeriön tehtäväksi. Tähän kysymykseen kykenee vain ministeriö vastaamaan.