VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Viite:
Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausuntopyyntö 18.3.2021 asiassa O 10/2021 vp

Asia:
Epäselvyydet romutuspalkkiota koskevan lain soveltamisessa

Liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt oikeuskanslerin asiantuntijalausuntoa liikenne- ja viestintäministeriön selvityksestä VN/7723/2021. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

Oikeuskanslerin tehtävistä

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan muun muassa valvoa valtioneuvoston, siis ministerien ja ministeriöiden virkamiesten virkatointen lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tässä tehtävässään oikeuskanslerin yhtenä painopisteenä on lainvalmistelun valvonta ja sen osana ehdotuksiin hallituksen esityksiksi sekä valtioneuvoston asetuksiksi kohdistuva ennakollinen säädösvalvonta. Lisäksi perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Perustuslain esitöiden mukaan nämä ovat laillisuusvalvontaan liittyviä ennakollisia kannanottoja lain tulkinnasta.

Hallituksen esitysten laillisuusvalvonnassa on käytössä useita eri keinoja esitysten valmistelun eri vaiheissa. Kun hallituksen esitys lähtee lausuntokierrokselle, oikeuskansleri voi antaa lausunnon joko lausuntopyynnön perusteella tai omasta aloitteestaan. Lainvalmistelun

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo@okv.fi

www.okv.fi

valvontaan kuuluu tarvittaessa myös vapaamuotoisempi konsultaatio ministeriöiden pyynnöstä osana perustuslain 108 §:n 2 momentissa oikeuskanslerille säädettyä oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antamisen tehtävää. Oikeuskansleri myös tarkastaa hallituksen esitykset valmistelun loppuvaiheessa ennen niiden esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa eduskunnalle annettaviksi.

Hallituksen esitysten laillisuusvalvonnan keskeisinä kohteina ovat kaikissa valvonnan vaiheissa esitysten perustuslainmukaisuus sekä Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja Euroopan unionin oikeuden huomioon ottaminen. Lisäksi valvotaan, että esitys kokonaisuutena toteuttaa perustuslain 47 §:ssä säädetyn eduskunnan tiedonsaantioikeuden vaatimukset. Hallituksen esityksen perusteluineen tulee sisältää eduskunnan päätöksenteon kannalta kattavat ja luotettavat tiedot siten, että esitys voi olla eduskunnan päätöksenteon perustana. Valvonnassa kiinnitetään erityistä huomiota myös asetusten- ja määräystenantovaltuuksiin sekä Euroopan unionin oikeuden mukaisen liikkumavaran asianmukaiseen selvittämiseen. Lisäksi valvotaan muun muassa sitä, onko valmistelun aikana saadut sidosryhmien näkemykset ja erityisesti oikeudellisia kysymyksiä koskevat kannanotot asianmukaisesti selostettu. Mahdollisuuksien mukaan kiinnitetään huomiota myös yleislakien noudattamiseen sekä siihen, onko ehdotettava uusi lainsäädäntö kaikilta osin Suomen oikeusjärjestyksen mukaista ja sopusoinnussa muun voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Laillisuusvalvonnassa käytetään apuna lainvalmisteluohjeita.

Laillisuusvalvonnassa ei oteta kantaa lain yhteiskunnalliseen tarpeellisuuteen tai tarkoituksenmukaisuuteen, sisällöllisiin ratkaisuihin muilta kuin oikeudelliselta kannalta taikka pykälien yksityiskohtaisiin muotoiluihin. Oikeuskansleri ei siis osallistu hallituksen johdolla ministeriössä tehtävään lainvalmistelutyöhön. Laillisuusvalvonta ei myöskään korvaa oikeusministeriössä tehtävää esitysten lakiteknistä laintarkastusta eikä se kata esitysten oikolukua tai muuta teknistä laatua.

Oikeuskansleri esittää hallituksen esityksen luonnoksesta lainvalmisteluprosessissa yleensä ensimmäisen kerran huomioita antaessaan esityksestä lausunnon lausuntokierroksen yhteydessä. Valtaosasta hallituksen esityksiä oikeuskansleri ei kuitenkaan anna lausuntoa. Kaikki hallituksen esitykset tarkastetaan laillisuusvalvonnassa viimeistään silloin, kun ne esitellään valtioneuvoston yleisistunnossa eduskunnalle annettaviksi. Tarkastus tehdään osana yleisistunnon esittelylistojen tarkastusta. Oikeuskansleri toimii myös eduskunnan valiokuntien työssä valiokuntien kutsumana asiantuntijana.

Valtioneuvoston yleisistuntoa edeltävässä hallituksen esityksen tarkastuksessa oikeuskanslerilla ei ole edellytyksiä perehtyä esitykseen sillä tarkkuudella, että hän voisi arvioida kaikkia esitettävän lain soveltamisesta mahdollisesti aiheutuvia ongelmia. Tämä johtuu jo vuosittain valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävien asioiden suuresta määrästä (noin

1600 – 1700 asiaa). Esittelevä ministeriö ja kunkin esityksen valtioneuvostolle esittelevä virkamies vastaavat asian riittävästä valmistelusta ja selvittämisestä. Esittelijällä on perustuslain 118 §:n mukainen oikeudellinen virkavastuu asian selvittämisestä ja esittelystä sekä sisällöstä. Valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:ssä puolestaan säädetään valmisteluvastuussa olevan ministeriön kansliapäällikön vastuusta huolehtia lainvalmistelun laadusta. Esittelevä ministeriö on vastuussa siten yleisesti lainvalmistelun laadusta ja riittävyydestä sekä siihen kuuluvasta riittävästä ja monipuolisesta selvittämisestä. Mahdollisten soveltamisongelmien havaitsemisen kannalta keskeinen rooli on valmistelun yhteydessä esityksestä annettavilla muiden viranomaisten ja sidosryhmien lausunnoilla. Muun muassa tästä syystä on tärkeää, että lausuntojen antamiselle jää valmistelussa riittävästi aikaa.

Laki henkilöautojen romutuspalkkiosta vuosina 2020 ja 2021

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi määräaikaisesta henkilöautojen romutuspalkkiosta vuosina 2021 ja 2021 (HE 201/2020 vp) tarkastettiin oikeuskanslerinvirastossa ennen kuin se 29.10.2020 esiteltiin valtioneuvoston yleisistunnossa eduskunnalle annettavaksi. Tuolloin esityksessä havaittiin eräitä korjaustarpeita, jotka liittyivät erityisesti esityksessä käytettyihin ilmaisuihin, pykälien välisiin ristiriitoihin, pykälien asianmukaiseen otsikointiin, pykälien ja niiden perustelujen yhdenmukaisuuteen, säädösteknisiin ratkaisuihin sekä tarpeeseen täydentää perusteluja joiltakin osin. Esityksessä ei ollut laillisuusvalvonnan kannalta muuta sellaista huomautettavaa, joka olisi ollut esteenä hallituksen esityksen antamiselle eduskunnan käsiteltäväksi.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilöautojen romutuspalkkiosta vuosina 2020 ja 2021 annetun lain muuttamisesta (HE 257/2020 vp) tarkastettiin oikeuskanslerinvirastossa niin ikään osana yleisistunnon esityslistojen tarkastusta. Tuolloin havaittiin, että esityksestä puuttui siirtymäsäännös. Samalla ministeriötä kehotettiin täydentämään esityksen perusteluja eräiltä osin. Valtioneuvoston yleisistunto päätti esityksen antamisesta eduskunnalle 14.1.2021.

Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksestä ilmenee, että ministeriön virkamiehet ovat olleet romutuspalkkiota koskevaan asiaan liittyen kahteen kertaan erikseen yhteydessä oikeuskanslerinvirastoon. Ensimmäisessä yhteydenotossaan ministeriön virkamiehet tiedustelivat oikeuskanslerin kantaa lakiin sisältyvän asetuksenantovaltuuden laajuuteen ja toisessa oikeuskanslerin kantaa ministeriön mahdollisuuksiin reagoida tilanteessa, jossa sen alaisen viraston tulkinta lain säännöksestä poikkeaa ministeriön tulkinnasta. Minulla ei ole tältä osin ministeriön selvitykseen lisättävää.

En ole asian käsittelyvaiheissa ottanut muutoin kuin asetuksenantovaltuuden laajuuden osalta kantaa siihen, miten lakia tulisi tulkita. Asetuksenantovaltuutta koskevassa, ministeriölle ennen lainmuutosesityksen tekemistä antamassani vastauksessa olen esittänyt ministeriön

harkittavaksi, missä määrin olisi oikeudellisesti perusteltua tulkita lain 1 §:n ja 3 §:n sanamuotojen tosiasiassa jo rajaavan romutuspalkkion enimmäismäärää siten, että yhden henkilöauton hankintaa varten voi saada vain yhden romutuspalkkion. Kuten ministeriön selvityksestä ilmenee, ministeriö on tämän jälkeen omassa harkinnassaan päätynyt siihen, että lakia on tarpeen selkeyttää ja tehnyt eduskunnalle esityksen lain muuttamisesta. Minulla ei ole ollut tähän ministeriön ratkaisuun laillisuusvalvonnan näkökulmasta huomauttamista. Totean selvyyden vuoksi myös, että en ole antanut lausuntoa kummastakaan romutuspalkkiota koskevasta hallituksen esityksestä.

Oikeuskanslerille saapuneista kanteluista

Oikeuskanslerinvirastoon on tammi-helmikuussa 2021 saapunut viisi kantelua, jotka ovat koskeneet Liikenne- ja viestintäviraston menettelyä romutuspalkkioon liittyvässä neuvonnassa ja tiedotuksessa sekä liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakan menettelyä muun muassa romutuspalkkiota koskevan lain valmistelussa.

Olen kantelijoille maaliskuussa 2021 antamissani vastauksissa todennut muun muassa, että oikeuskansleri ei voi laillisuusvalvojana määrätä Liikenne- ja viestintävirastoa myöntämään romutuspalkkiota tai muutoinkaan puuttua viranomaisessa vireillä olevan asian käsittelyyn. Olen todennut, että romutuspalkkiota koskevan ratkaisun tekeminen on yksittäisessä tapauksessa viranomaisen voimassa olevaan lakiin perustuvassa harkintavallassa. Lisäksi olen vastauksissani viitannut siihen, että eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta saadun tiedon mukaan oikeusasiamies on lähettänyt Liikenne- ja viestintävirastolle selvitys- ja lausuntopyynnön eräiden oikeusasiamiehelle saapuneiden Liikenne- ja viestintäviraston samaa menettelyä koskevien kantelujen johdosta. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen valvontatoimivallan rinnakkaisuuden vuoksi oikeuskansleri ei tutki kantelua, jossa tarkoitettu asia on jo oikeusasiamiehen käsiteltävänä. Olen vastauksissani myös viitannut siihen, että liikenne- ja viestintäministeriö on aloittanut eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnan pyynnöstä selvityksen henkilöautojen romutuspalkkion valmistelusta ja tiedonkulusta. Näistä syistä kantelut eivät ainakaan tässä vaiheessa ole johtaneet toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Taru Kuosmanen