



Suomen tuomariliitto

Valtioneuvoston kanslialle

Asia: Lausunto lainsäädännön arviointineuvostoa koskevasta asetuseräluonnoksesta ja valtioneuvoston ohjesäännön muutoksesta

Viite: VNK/1893/30/2015

Tuomariliitto, jolta sinänsä ei ole pyydetty lausuntoa asiakohdassa mainituista luonnoksista, pyytää kunnioittavasti, että sen oma-aloitteisesti laatima seuraavassa oleva lausunto kuitenkin otettaisiin huomioon:

Yleistä

Tuomariliitto kannattaa sinänsä lämpimästi lainvalmistelun vaikutusarviointien kehittämistä. Lainsäädännön vaikutusten arvioinnin puutteellisuudet tulevat konkreettisesti esiin toistuvasti myös tuomioistuinlaitokseen vaikuttavien lainsäädäntöhankkeiden valmistelussa. Esimerkkeinä viimeaikaisista tällaisista vaikutusarvioinneiltaan puutteellisista hankkeista voidaan mainita hovioikeuksien jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen (HE 246 / 2014 vp), tuomioistuinlain säätämiseen ja erityisen tuomareiden koulutusjärjestelmän luomiseen tähtäävä hanke (luonnos HE:ksi tuomioistuinlaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä mietintö ”Tuomareiden koulutuksen kehittäminen”, oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 38/2015), joka on ollut hiljattain päättyneellä lausuntokierroksella ja jonka taloudellisten vaikutusten arvioinnin puutteisiin on kiinnittänyt huomiota muun muassa valtioneuvoston tarkastusvirasto 12.8.2015 antamassaan lausunnossa (Dnro 204/31/2015), sekä käräjäoikeusverkoston uudistamista koskeva hanke (”Käräjäoikeusverkoston kehittäminen”, oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 14/2015). Lainsäädännön arviointineuvosto voisi Tuomariliiton käsityksen mukaan osaltaan edistää vaikutusarviointien tason parantamista.

Lainsäädännön arviointineuvoston perustamiseen liittyvän taustamuistion perusteella näyttää siltä, että arviointineuvoston tehtävät tulisivat voimakkaasti painottumaan lainsäädäntöehdotusten taloudellisten vaikutusten arviointiin sekä niiden vaikutusten arviointiin, jotka lainsäädäntöehdotuksilla on kuntien tehtäviin ja velvoitteisiin ja tätä kautta kuntatalouteen. Tuomariliitto korostaa, että erityisesti tuomioistuinlaitokseen vaikuttavien hankkeiden kohdalla olisi erittäin tärkeää painottaa myös lainsäädäntöhankkeiden muita vaikutuksia, erityisesti niiden vaikutuksia maamme asukkaiden oikeusturvaan sekä heidän perus- ja ihmisoi-keuksiensa toteutumiseen.

Tuomariliitto on katsonut tarpeelliseksi esittää lausuttavana olevista luonnoksista jäljempänä ilmenevät näkemykset ja huomautukset.

Arviointineuvoston asema ja tehtävät

Arviointineuvoston asema lainsäädännön valmistelussa jää lausuttavana olevien säädösluonnosten ja taustamuistion perusteella epäselväksi. Niin ikään jää epäselväksi se, miten asetusluonnoksen 1 §:ssä kuvattu neuvoston riippumattomuus ja itsenäisyys varmistetaan.

Lausuntopyynnön liitteenä olevien asiakirjojen perusteella arviointineuvosto vaikuttaa valtioneuvoston sisäiseltä työväliltä. Tätä kuvastavat erityisesti ehdotettu säädöstaso (valtioneuvoston asetus), neuvoston tehtäviä käsittelevä taustamuistion teksti, jossa kuvataan, mitä neuvostolta – ainakin – alkuvaiheessa odotetaan, asetusluonnoksen 5 §:n 2 momentti, jossa ensimmäisenä arviointiin valitsemisen kohteena mainitaan kansliapäällikkökokouksen esittämät lainsäädäntöhankkeet, sekä asetusluonnoksen 6 §:n 4 momentti, jossa lausunnon julkiseksi tuloa halutaan viivästyttää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslaki) 6 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaisesta ajankohdasta.

Kun vaikutusarviointien oikeellisuus ja kattavuus ovat nimenomaan lakien säätämisestä vastaavan elimen eli eduskunnan kannalta keskeisiä, arviointineuvoston toiminnan onnistumisen kannalta on Tuomariliiton käsityksen mukaan olennaista, että arviointineuvosto työssään on myös tosiasiallisesti riippumaton, mikä edellyttää muun muassa sitä, ettei valtioneuvosto todellisuudessa pääse ratkaisevasti vaikuttamaan sen lausuttavakseen ottamien hankkeiden valintaan.

Arviointineuvoston tehtävien määrittely asetusluonnoksen 2 §:ssä on silmiinpistävä yleistä. Tästä huolimatta taustamuistiossa on esitetty varsin tarkka näkemys siitä, mitä arviointineuvostolta ainakin sen työn alkuvaiheessa odotetaan. Kysymys on toisin sanoen hallituksen neuvostolle asettamista odotuksista, jotka eivät kuitenkaan saa ilmausta neuvoston tehtäviä kuvaavassa säädöstekstissä. Kuten edellä on jo todettu, Tuomariliiton käsityksen mukaan arviointineuvoston tulisi kohdentaa työtään muidenkin lainsäädäntöehdotusten vaikutusten kuin valtion- ja kuntataloudellisten vaikutusten arviointiin.

Edellä todetulla tavalla epäselväksi jää, miten arviointineuvoston itsenäisyys ja riippumattomuus on tarkoitus varmistaa. Taustamuistiossa on tuotu esiin näkemys, jonka mukaan neuvoston jäsenet eivät voi edustaa edunvalvontaorganisaatiota. Mikäli tällä lausumalla tarkoitetaan sitä, että edunvalvontaorganisaatioilla ei ole oikeutta nimetä edustajia neuvostoon, lausumaa voidaan pitää neuvoston riippumattomuuden ja itsenäisyyden näkökulmasta asianmukaisena. Mikäli sillä sen sijaan tarkoitetaan, että jonkin edunvalvontaorganisaation toimihenkilö tai päättävän elimen jäsen ei voi tulla nimitetyksi neuvoston jäseneksi, lausuma vaikuttaa huomattavan ongelmalliselta sekä neuvoston riippumattomuuden ja itsenäisyyden että sen jäsenten asiantuntemuksen laaja-alaisuuden vaatimuksen kannalta.

Neuvoston jäsenten nimittäminen

Neuvoston jäsenten nimittämisperusteita koskee asetusluonnoksen 4 §:n 1 momentti. Sen mukaan neuvostossa ”on oltava asiantuntemusta lainvalmistelusta ja tarvittava edustus eri vaikutusalueiden tarkasteluun”.

Neuvoston puheenjohtajan kelpoisuusvaatimuksista ei ehdotettuun säännökseen sisälly mitään erillistä määrittelyä. Taustamuistion mukaan ”puheenjohtajalta edellytetään laaja-alaista tuntemusta yhteiskunnan ohjausmekanismeista ja arviointityöstä”. Mikäli tällainen (tai muu erityinen) edellytys on tarkoitus puheenjohtajalle asettaa, sen tulisi Tuomariliiton käsityksen mukaan ilmetä myös säädöstekstistä.

Niin ikään arvailtavaksi jää, mitä asetusluonnoksen 4 §:n 1 momentissa tarkoitetaan ”tarvit-

tavalla edustuksella eri vaikutusalueiden arviointiin”. Taustamuistion perusteella on oletettava, että vaikutusalueilla tarkoitettaisiin tässä yhteydessä säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeiden (oikeusministeriön julkaisu 2007:6) mukaisia vaikutusalueita. Määrittely jää joka tapauksessa Tuomariliiton käsityksen mukaan arveluttavan avoimeksi.

Edeltä ilmenevällä tavalla Tuomariliitto ei pidä hyväksyttävänä sitä, että henkilön asema jonkin edunvalvontaorganisaation toimihenkilönä tai päättävän elimen jäsenenä muodostaisi esteen tulla nimitetyksi neuvoston jäseneksi, sikäli kuin tätä taustamuistioon sisältyvässä lausumassa on tarkoitettukaan. Asiantuntijuuden näkökulmasta neuvoston jäsenellä saattaisi olla päinvastoin hyötyä tällaisesta kokemuksesta. Joka tapauksessa mahdolliset rajoitukset ja esteet neuvoston puheenjohtajan, varapuheenjohtajan tai jäsenen tehtävään nimitetyksi tulemiselle tulisi kirjoittaa yksiselitteisesti säädöstekstiin.

Neuvoston lausunnon julkisuus

Asetusluonnoksen 6 §:n 4 momentin mukaan neuvoston lausunto tulisi julkiseksi, kun hallituksen esitys on annettu eduskunnalle tai kun on selvää, ettei hallitus anna sitä eduskunnalle. Taustamuistiossa tätä on perusteltu sillä, että lainsäädäntöehdotuksen jatkovalmistelu voisi tapahtua rauhassa. Kysymykseen ehdotetun sääntelyn säädösperustasta ei taustamuistiosta päätellen ole kiinnitetty huomiota.

Tuomariliitto toteaa, että julkisuuslain 6 §:n mukaan viranomaisen laatiman asiakirjan julkiseksi tulemista koskevasta sääntelystä poikkeaminen edellyttää lailla säätämistä. Nyt julkisuuslain 6 §:n mukaisesta viranomaisen laatiman asiakirjan julkiseksi tulemista koskevasta ajankohdasta ehdotetaan poikettavaksi valtioneuvoston asetuksen säännöksellä. Tämä sääntelymalli on julkisuuslain ja Suomen perustuslain 12 §:n 2 momentin vastainen.

Edellä mainittu neuvoston lausunnon julkisuutta koskeva sääntely on Tuomariliiton käsityksen mukaan varsin ongelmallinen myös ehdotetun säännöstekstin loppuosan osalta. Ilmeisenä voidaan pitää, että yhtäältä hallituksen sekä toisaalta median ja opposition käsitykset siitä, milloin "on selvää, ettei hallitus anna" neuvoston lausuttavana ollutta hallituksen esitystä eduskunnalle, voivat poiketa kovastikin esimerkiksi tilanteissa, joissa on kysymys yhteiskunnallisesti merkittävästä ja poliittisesti kiistanalaisesta lainsäädäntöhankkeesta, joka viivästyy juuri noista poliittisista kiistoista ja ehkä nimenomaan vaikutusarviointeja koskevista erimielisyyksistä johtuen.

Helsingissä 19.11.2015

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry

Kimmo Vanne
Liiton puheenjohtaja

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry toimii tuomioistuinlaitoksen kehittämiseksi sekä sen merkityksen ja tuomarin riippumattoman aseman säilyttämiseksi yhteiskunnassa. Tuomarikunnan yhteisenä järjestönä Tuomariliitto valvoo ja edistää jäsentensä ammatillisia ja muita yhteisiä pyrkimyksiä.