

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi laintarkastuskunnasta
annetun lain ja asetuksen kumoamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan lakkautettavaksi laintarkastuskunta kumoamalla siitä annettu laki ja asetus. Laintarkastuskunta on ollut väliaikaisesti lakkautettuna vuodesta 1993 lähtien.

Esitys liittyy vuoden 1997 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1997 alusta.

PERUSTELUT

1. Nykytila ja ehdotetut muutokset

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Korkeimpien oikeuksien jäsenistä koostuva laintarkastuskunta perustettiin laintarkastuskunnasta vuonna 1959 annetulla lailla (518/59) laki- ja muiden säädösehdotusten asiallista, lakiteknistä ja kielellistä tarkastusta varten. Se aloitti toimintansa syyskuussa 1960. Uudistuksen tavoitteena oli lainvalmistelun tason kohottaminen tehostamalla säädösehdotusten tarkastusta. Erityisen, korkeimpien oikeuksien jäsenistä koostuvan laintarkastuselimen perustamista pidettiin tarpeellisena, sillä menettelyä, jossa korkeimmilta oikeuksilta pyydetään lausuntoja säädösehdotuksista, ei katsottu voitavan laajentaa ylimpien tuomioistuinten lainkäyttöön liittyvän työmäärän vuoksi. Hallitusmuodon 18 ja 19 §:ään perustuva korkeimpien oikeuksien velvollisuus antaa pyydettyä lausuntoja jäi kuitenkin edelleen voimaan.

Laintarkastuskunnasta annetussa laissa säädetään laintarkastuskunnan tehtävistä, työskentelystä ja kokoonpanosta. Tarkemmat laintarkastuskuntaa koskevat säännökset sisältyvät laintarkastuskunnasta annettuun asetukseen (334/60). Lakiin ja asetukseen tehtiin vuonna 1989 laajajohja muutoksia laintarkastuskunnan toiminnan tehostamiseksi.

Laintarkastuskunnan tehtävänä on lain 2 §:n mukaan antaa valtioneuvostolle, valtioneuvoston kanslialle tai ministeriölle sen pyytämät lausunnot säädösehdotuksista. Laintarkastuskunnan lausunto on lain 2 a §:n mukaan pyydetty, jollei asian kiireellisyydestä tai muusta erityisestä syystä muuta johdu, säädösehdotuksista, jotka sisältävät valtiosäännön, oikeusjärjestelmän keskeisten periaatteiden tai kansalaisten oikeussuojan kannalta merkittäviä säännöksiä, sekä myös keskeisistä yksityisoikeuden, rikos- ja prosessioikeuden, hallinto-oikeuden, talousoikeuden ja ympäristöoikeuden alaan kuuluvista säädösehdotuksista. Lausunto voidaan pyytää koko säädösehdotuksesta tai sen osasta.

Laintarkastuskuntaan kuuluu kaksi korkeimman oikeuden määräämää oikeusneuvosta ja yksi korkeimman hallinto-oikeuden määräämä hallintoneuvos. Laintarkastuskunnan perustamisen yhteydessä korkeimpiin oikeuksiin perustettiin vastaavasti kolme uutta tuomarin virkaa. Laintarkastuskunnan jäsenten toimikausi on kaksi kalenterivuotta. Jäsenet vapautuvat oikeusneuvoksen tai hallintoneuvoksen virkatehtävien hoitamisesta täksi ajaksi. Korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus voi lisäksi määrätä laintarkastuskuntaan yksittäistä tarkastustehtävää varten enintään kaksi lisäjäsentä. Kyseeseen voi

tulla muukin henkilö kuin korkeimpien oikeuksien jäsen. Käytännössä lisäjäseniä ei ole yleensä määrätty. Laintarkastuskunta voi kuulla asiantuntijoita ja ottaa tarvittaessa sihteerin lausunnon valmistelua varten. Säädösehdotuksen valmistelijat voidaan tarvittaessa määrätä ehdotuksen esittelijäksi laintarkastuskuntaan.

Laintarkastuskuntaa perustettaessa tarkoituksena oli, että laintarkastuskunta tarkastaisi kaikki laajakantoiset tai muutoin tärkeät säädösehdotukset. Laintarkastuskunnalle osoitettujen lausuntopyyntöjen määrä jäi kuitenkin jo alunperin melko vähäiseksi. Vuoden 1989 kehittämistoimetkaan eivät muuttaneet tilannetta merkittävästi. Laintarkastuskunta on toimintansa aikana antanut kaikkiaan 121 lausuntoa. Lausuntoja on annettu keskimäärin kolme vuodessa. Viimeisten viiden toimintavuotensa aikana (1988—92) laintarkastuskunta on antanut vuosittain 3—5 lausuntoa. Tarkastuksen ulkopuolelle on jäänyt huomattava määrä merkittäviä säädösehdotuksia eri oikeudenaloilta. Valtaosa laintarkastuskunnan lausunnoista on koskenut oikeusministeriön hallinnonalan säädösehdotuksia. Laintarkastuskunnan lausunnot on julkaistu omassa, oikeusministeriön toimittamassa julkaisusarjassa.

Lausuntojen vireilläoloaika laintarkastuskunnassa on vaihdellut vajaasta viikosta runsaaseen kolmeen vuoteen. Noin puolet lausunnoista on annettu enintään kolmen kuukauden kuluessa asian vireilletulosta. Lausuntoasioiden keskimääräiset käsittelyajat lyhenivät jonkin verran laintarkastuskunnan viimeisinä toimintavuosina.

Laintarkastuskunnasta annetun asetuksen 3 §:n mukaan tarkastuksessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota muun muassa ehdotettujen lainsäädännöllisten keinojen riittävyyteen verrattuna asetettuihin tavoitteisiin, säännösten toimivuuteen käytännössä, säädösehdotuksen ja muun lainsäädännön väliseen suhteeseen, säännösten keskinäiseen suhteeseen sekä säännösten ymmärrettävyyteen. Käytännössä laintarkastuskunnan lausunnoissa onkin pääsääntöisesti keskitytty asetuksessa määriteltäviin tarkastuksen painopistealuesiiin.

Lausuntojen vähäisen määrän vuoksi laintarkastuskunnan merkitys lainvalmistelun tason kohottajana ei ole muodostunut sel-laiseksi kuin sitä perustettaessa ajateltiin. Hallitus ehdotti eduskunnalle vuonna 1992

laintarkastuskunnan lakkauttamista (HE 123/1992 vp). Eduskunta päätti kuitenkin, että laintarkastuskunnan toiminta lakkautetaan ainoastaan väliaikaisesti vuosiksi 1993—95 (laki laintarkastuskunnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta; 1693/92). Lisäksi eduskunta edellytti selvitetäväksi, miten ylimpien tuomioistuinten asiantuntemus voitaisiin nykyistä tarkoituksemukaisemmin käyttää hyödyksi periaatteellisesti merkittävissä lainsäädäntöhankkeissa.

Laintarkastuskunta on ollut lakkautettuna vuodesta 1993. Väliaikaista lakkauttamista jatkettiin vielä vuoden 1996 loppuun, jotta oikeusministeriön asettaman, laintarkastuskunnan asemaa selvittäneen työryhmän työ voitiin saattaa päätökseen. Laintarkastuskunnan väliaikaisen lakkauttamisen yhteydessä vähennettiin vuonna 1993 korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeus- ja hallintoneuvosten virkojen määrää.

Ylimpien tuomioistuinten asiantuntemusta on hyödynnetty lainvalmistelussa muullakin tavoin kuin laintarkastuskunnan muodossa. Korkeimmat oikeudet antavat ministeriöille muistiotyyppejä, työryhmissä valmisteltuja lausuntoja säädösehdotuksista tavanomaisen lausuntokuulemisen yhteydessä. Tällaisessa joustavassa lausuntomenettelyssä korkeimmat oikeudet voivat itse arvioida, mistä säädösehdotuksista ne katsovat tarpeelliseksi antaa lausunnon ja siten säädellä lausuntokäytäntöään resurssiensa mukaisesti. Lisäksi valtioneuvosto tai tasavallan presidentti voi pyytää hallitusmuodon 18 §:n nojalla korkeimmilta oikeuksilta lausunnon esitysehdo-duksesta. Käytännössä korkeimmilta oikeuksilta pyydetään kuitenkin hyvin harvoin lausuntoja hallitusmuodon nojalla.

Laintarkastuskunnan väliaikainen lakkauttaminen ei ole juurikaan vaikuttanut korkeimpien oikeuksien antamien lausuntojen vuotuisen määrään. Esimerkiksi hallitusmuodon nojalla on lakkauttamisen aikana pyydetty vain yksi lausunto.

Säädösehdotusten tarkastuksesta huolehtii myös oikeusministeriön tarkastustoimisto, joka tarkastaa sekä suomen- että ruotsinkieliset ehdotukset. Se keskittyy tarkastukseensa lakitekniisiin ja kielellisiin kysymyksiin. Tarkastustoimisto tarkastaa nykyisin valtaosan eduskunnalle annettavista esityksistä.

1.2. Laintarkastus eräissä muissa maissa

Laki- ja muiden säädöshdotusten tarkastusta varten ei ole eri maissa olemassa yhtenäistä järjestelmää. Hallinnolliset järjestelyt eri maissa poikkeavat yleensäkin toisistaan varsin paljon. Esityksen valmistelun yhteydessä on selvitetty laintarkastukseen liittyviä järjestelyjä Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa sekä Alankomaissa, Isossa-Britanniassa, Ranskassa ja Saksassa. Seuraavassa tarkastellaan yleispiirteisesti näiden maiden järjestelmiä. Laajempi oikeusvertaileva katsaus sisältyy oikeusministeriön työryhmän mietintöön "Laintarkastus ja korkeimmat oikeudet".

Tarkasteltujen maiden osalta on havaittavissa kolme eri tapaa laintarkastuksen järjestämiseksi. Ensinnäkin tarkastus voidaan järjestää ylimpien tuomioistuinten jäsenistä muodostuvan erillisen, itsenäisen toimielimen varaan kuten Ruotsissa. Ruotsissa laintarkastuksesta huolehtii vuonna 1909 perustettu lakineuvosto, *lagrådet*, joka oli esikuvana perustettaessa Suomeen laintarkastuskuntaa. Lakineuvoston tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään Ruotsin hallitusmuodossa. Tarkemmat säännökset sisältyvät lakineuvostosta annettuun lakiin (*lag om lagrådet* 1979:368). Lakineuvoston jäsenet ovat korkeimman oikeuden ja ylimmän hallintotuomioistuimen, *regeringsrätten*in, jäseniä. Lakineuvosto koostuu yleensä yhdeksästä jäsenestä, ja se toimii jakautuneena jaostoihin. Lakineuvosto tarkastaa noin puolet valtiopäiville annettavista lakiesityksistä.

Lakineuvoston ohella laintarkastuksesta huolehtii Ruotsissa myös oikeusministeriön tarkastusyksikkö, joka tarkastaa säädöshdotukset lähinnä lakitekniseltä ja kielelliseltä kannalta.

Toinen malli on Ranskan ja Alankomaiden edustama "valtioneuvosto"-järjestelmä, jossa laintarkastuksesta vastaa hallintotuomioistuin lainkäyttötehtäviensä ohella. Valtioneuvoston asemaa koskevat keskeiset säännökset sisältyvät näiden maiden perustuslakeihin. Ranskassa valtioneuvosto (*Conseil d'Etat*) toimii hallituksen neuvonantajana lainsäädäntö- ja toimeenpanokysymyksissä sekä korkeimpana hallinto-oikeutena. Myös Alankomaissa valtioneuvostolla (*Raad van State*) on hallintolainkäyttötehtäviä, vaikkei sillä olekaan selkeästi ylimmän hallintotuomioistuimen asemaa kuten Ranskassa. Sekä Ranskassa että

Alankomaissa lähtökohtaisesti kaikki hallituksen lakiehdotukset tarkastetaan valtioneuvostossa ennen niiden antamista parlamentille.

Kolmantena mallina on järjestelmä, jossa ei ole valtiosääntöistä laintarkastusta edellä käsiteltyjen maiden tapaan, vaan ainoastaan hallinnon sisäinen tarkastusjärjestelmä. Norja, Tanska ja Saksa kuuluvat tähän ryhmään. Näissä maissa laintarkastuksesta huolehtii oikeusministeriö, joka tarkastaa pääsääntöisesti kaikki hallituksen lakiesitykset ennen kuin ne annetaan parlamentille. Tarkastus painottuu lähinnä lakitekniisiin ja kielellisiin kysymyksiin.

Iso-Britannia puolestaan muodostaa tässäkin suhteessa oman erityisen järjestelmänsä. Britanniassa hallituksen lakiesitykset valmistellaan ministeriöiden ulkopuolisessa lainvalmistelun asiantuntijaelimessä eikä lakitekniistä tarkastusta ole erikseen järjestetty.

Ruotsin, Ranskan ja Alankomaiden valtiosääntöisillä laintarkastusjärjestelmillä on vankka kansalliseen historiaan perustuva taustansa. Ne ovat voimavaroiltaan huomattavasti Suomen laintarkastuskuntaa mittavampia ja niiden tarkastus kattaakin varsin laajasti parlamentille annettavat lakiesitykset.

1.3. Ehdotetut muutokset

Laintarkastuskunta ehdotetaan lakkautettavaksi vuoden 1997 alusta kumoamalla siitä annettu laki ja asetus. Laintarkastuskunta nykyisessä muodossaan ei ole täyttänyt siihen kohdistuneita odotuksia säädösvalmistelun tason yleisenä kohottajana. Vähäisen lausuntomäärän vuoksi laintarkastuskunnan vaikutus säädösvalmistelun tasoon on jäänyt melko rajatuksi. Toisaalta nykymuotoisen laintarkastuskunnan voimavarat eivät riittäisikään laajempaan tarkastustoimintaan. Tarkastuksen laajentaminen edellyttäisi lisäresursseja, mikä ei valtionalouden tila huomioon ottaen näytä mahdolliselta.

Säädösvalmistelun taso yleisemmin voidaan taata vain asiantuntevalla ja huolellisella valmistelulla ja tämän vuoksi painopistettä tulisi siirtää tarkastuksen sijasta säädösvalmistelun kehittämiseen. Valtioneuvosto teki 30 päivänä toukokuuta 1996 periaatepäätöksen valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämishohjelmaksi. Ohjelman avulla pyritään poistamaan niitä säädösvalmistelun puutteita, joihin muun muassa eduskunta on kiinnittänyt huomiota.

2. Esityksen vaikutukset

2.1. Taloudelliset vaikutukset

Laintarkastuskunnasta aiheutuneet kustannukset olivat sen viimeisenä toimintavuonna 1992 noin 1,6 miljoonaa markkaa. Kustannukset muodostuivat lähinnä laintarkastuskunnan jäsenten palkkakustannuksista. Laintarkastuskunnan väliaikaiseen lakkauttamiseen liittyen vähennettiin vuonna 1993 korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeus- ja hallintoneuvosten virkojen määrää. Tästä on muodostunut säästöä palkkakustannuksiin noin 1,5 miljoonaa markkaa vuosittain. Mikäli laintarkastuskunnan toimintaa jatkettaisiin, tulisi korkeimpien oikeuksien jäsenmäärää ilmeisesti jälleen tarkistaa.

Laintarkastuskunnan toiminnasta aiheutui jäsenten palkkakustannusten lisäksi myös muita, melko vähäisiä kustannuksia. Vuonna 1992 laintarkastuskunnan jäsenten palkkiokustannukset olivat 60 000 markkaa ja sihteerien palkkiokustannukset 120 000 markkaa.

2.2. Muut vaikutukset

Laintarkastuskunnan lakkauttaminen vaikuttaisi valtioneuvoston lainvalmistelutyöhön kokonaisuudessaan vain vähäisessä määrin. Tarkastus on käytännössä kohdistunut lähinnä oikeusministeriön hallinnonalan säädösehdotuksiin, joiden osalta mahdollisuus perusteelliseen tarkastukseen laintarkastuskunnassa jäisi siis pois. Kyse on etupäässä oikeusministeriön lainvalmisteluosaston valmistelemista esityksistä.

Laintarkastuskunta ei ole toimintansa aikana kokonaan korvannut korkeimpien oikeuksien lausuntoja, vaan korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat edelleen antaneet ministeriöille lausuntoja säädösehdotuksista. Laintarkastuskunnan väliaikaisesta lakkauttamisesta saatujen kokemusten perusteella ei kuitenkaan ole odotettavissa, että laintarkastuskunnan lakkauttaminen johtaisi korkeimpien oikeuksien lausuntotoiminnan merkittävään laajenemiseen.

3. Asian valmistelu

Laintarkastuskunnan toimintaa on vuosien kuluessa arvioitu useassa eri yhteydessä. Kannanotot ovat vaihdelleet erilaisista kehittä-

tämisehdotuksista laintarkastuskunnan lakkauttamiseen. Muun muassa valtiontilintarkastajat ovat useissa kertomuksissaan käsitelleet laintarkastuskunnan toimintaa (1/1979 vp, 2/1982 vp, 1/1983 vp ja 15/1987 vp). Laintarkastuskunnan asemaan liittyviä kysymyksiä selvitettiin vuonna 1992 oikeusministeriön asettamassa työryhmässä (Muistio laintarkastuskunnasta 25.5.1992). Työryhmä arvioi muistiossaan laintarkastuskunnan toiminnan jatkamisen ja toisaalta sen lakkauttamisen vaikutuksia. Työryhmän muistioon ei kuitenkaan sisällynyt ehdotuksia toimenpiteistä.

Vuonna 1992 hallitus esitti laintarkastuskunnan lakkauttamista, koska vuoden 1989 kehittämistoimetkaan eivät johtaneet niihin tavoitteisiin, joita laintarkastuskunnan toiminnalle sitä perustettaessa asetettiin. Eduskunta päätti kuitenkin, että laintarkastuskunnan toiminta lakkautetaan ainoastaan väliaikaisesti vuosiksi 1993—95. Lisäksi eduskunta edellytti selvittäväksi, miten ylimpien tuomioistuinten asiantuntemus voitaisiin nykyistä tarkoituksenmukaisemmin käyttää hyödyksi periaatteellisesti merkittävässä lainsäädäntöhankkeissa. Lakivaliokunta totesi asiaa koskevassa mietinnössään (LaVM 11/1992 vp) laintarkastuskunnan perustamiseen johtaneiden syiden olevan edelleen ajankohtaisia. Ne ovat valiokunnan mukaan pikemminkin korostuneet kuin vähentyneet yhteiskunnan suurten muutosten ja monimutkaistumisen sekä kansainvälistymiskehityksen myötä. Valiokunnan mielestä tuli vielä selvittää riittävän perusteellisesti eri vaihtoehtoja laintarkastuskunnalle kuuluvan työn järjestämiseksi. Väliaikaisen lakkauttamisen aikana saataisiin kokemuksia sen vaikutuksista lainvalmistelutyöhön ja korkeimpien oikeuksien työtilanteeseen.

Eduskunnan vastaukseen sisältyneen lausuman johdosta oikeusministeriössä laadittiin selvitys siitä, miten korkeimmat oikeudet osallistuvat lainvalmisteluun ja laintarkastukseen muissa pohjoismaissa. Lisäksi selvitetiin korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden säädösehdotuksista antamien lausuntojen määrän kehitystä laintarkastuskunnan väliaikaisen lakkauttamisen aikana.

Oikeusministeriö asetti 16 päivänä kesäkuuta 1995 korkeimpien oikeuksien ja oikeusministeriön edustajista koostuvan työryhmän selvittämään laintarkastuskunnan asemaan liittyviä kysymyksiä. Työryhmän

tuli toimeksiantonsa mukaan selvittää erityisesti edellä mainittuun eduskunnan vastaukseen sisältynyt kysymys ylimpien tuomioistuinten asiantuntemuksen hyödyntämisestä periaatteellisesti merkittävässä lainsäädäntöhankkeissa. Työryhmän työn saattamiseksi päätökseen laintarkastuskunnan väliaikaista lakkauttamista jatkettiin vielä vuoden 1996 ajan.

Työryhmä selvitti laintarkastuskunnan perustamisen taustaa ja nykytilaa sekä ylimpien tuomioistuinten asiantuntemuksen hyödyntämistä lainvalmistelussa. Työryhmä selvitti myös eri vaihtoehtoja laintarkastuksen kehittämiseksi. Selvityksensä pohjalta työryhmä ehdotti laintarkastuskunnan lakkauttamista 15 päivänä toukokuuta 1996 oikeusministeriölle luovutetussa mietinnössään "Laintarkastus ja korkeimmat oikeudet". Lisäksi työryhmä esitti useita kannanottoja ylimpien tuomioistuinten asiantuntemuksen hyödyntämisestä, oikeusministeriön tarkastustoimiston toiminnasta sekä säädosvalmistelun yleisestä kehittämisestä.

Oikeusministeriö sai työryhmän mietinnöstä lausunnot valtioneuvoston kanslialta ja ministeriöiltä, valtioneuvoston oikeuskansleerilta sekä korkeimmalta oikeudelta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Lausunnoissa kannatettiin yleisesti työryhmän ehdotuksia.

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä oikeusministeriössä työryhmän mietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta.

4. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Esitys liittyy vuoden 1997 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

5. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1997.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

laintarkastuskunnasta annetun lain ja asetuksen kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan laintarkastuskunnasta 23 päivänä joulukuuta 1959 annettu laki (518/59) ja laintarkastuskunnasta 20 päivänä kesäkuuta 1960 annettu asetus (334/60) niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Helsingissä 20 päivänä syyskuuta 1996

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Oikeusministeri *Kari Häkämies*

