



11.10.2022

OKV/2232/10/2022

OKV/2232/10/2022-OKV-5

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

OKV/2233/10/2022

OKV/2237/10/2022

OKV/2239/10/2022

OKV/2298/10/2022

OKV/2333/10/2022

KANTELOT

Oikeuskanslerinvirastoon on 4.9.-20.9.2022 välisenä aikana saapunut kantelukirjoituksia, joissa arvostellaan sosiaali- ja terveysministeriötä (ja hallitusta) säädösvalmisteluohjeiden vastaisesta lainvalmistelusta. Kanteluiden kohteena on eduskunnalle 16.6.2022 annettu hallituksen esitys laeiksi yrittäjän eläkelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta ([HE 102/2022 vp](#)).

Kantelijat katsovat, että sosiaali- ja terveysministeriö on laiminlyönyt lausuntomenettelyn, kun se ei julkaissut esitysluonnosta lausuntopalvelussa. Kantelijat katsovat lisäksi, että keskeisten sidosryhmien ja kansalaisten kuuleminen on ollut lainvalmisteluprosessin aikana puutteellista ja, että ehdotetun lakimuutoksen vaikutuksia on arvioitu riittämättömästi (erityisesti yhteiskunnalliset vaikutukset ml. yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo). Kantelut käsitellään yhdessä, koska ne koskevat samaa asiaa.

SELVITYS

Asiassa on pyydetty tietoja sosiaali- ja terveysministeriöltä.

RATKAISU

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan valvoa valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tässä tehtävässään oikeuskansleri valvoo muun muassa laillisuutta hallituksen esitysten valmistelussa ja hyvän lainvalmistelutavan noudattamista.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Totean aluksi, että olen tarkastanut kanteluiden kohteena olevan hallituksen esityksen ennen valtioneuvoston päätöksentekoa osana tavanomaista ennakollista laillisuusvalvontaa. Esityksen antamiselle asetettujen oikeudellisten vähimmäisvaatimusten on katsottu tällöin täyttyneen.

Hallituksen esityksen vaikutusten arviointia ohjaavat valtioneuvoston vuonna 2007 antamat ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista sekä ohjeita täydentävä vaikutuslakohtainen tietoaaineisto. Ohjeistusta ollaan parhaillaan uudistamassa oikeusministeriön asettamassa säädösehdotusten vaikutusarvioinnin ohjetyöryhmässä (ks. OM076:00/2020).

Ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista täydentävät hallituksen esitysten laatimisohteita, joiden mukaan esitykseen kirjoitetaan tiivis katsaus esityksessä ehdotetun lainsäädännön pääasiallisista vaikutuksista. Näitä ovat ehdotetun sääntelyn soveltamisesta johtuvat olennaiset seuraukset.

Nyt käsillä olevan hallituksen esityksen pääasialliset vaikutukset -jaksossa (s. 16–28) on arvioitu ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia (vaikutukset yritystoimintaan ja kotitalouksiin sekä julkiseen talouteen), viranomaisvaikutuksia sekä muita vaikutuksia (sukupuolivaikutukset). Katsausta on havainnollistettu taulukoin ja graafisin esityksin. Siinä on myös pyritty selostamaan, minkälaisia epävarmuuksia arviointiin liittyy.

Olen vaikutusarviointiohjeen uudistamista koskevassa lausunnossani (OKV/753/21/2022) todennut, että vaikutusten arviointia hallituksen esityksissä olisi yleisesti ottaen tarvetta parantaa. Toin tässä yhteydessä myös esille sen, että oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa esitysten vaikutusten kuvausta arvioidaan ulkopuolisen lukijan silmin ja yleistiedon varassa. Laillisuusvalvonnassa ei ole mahdollista perehtyä tämän syvällisemmin esitysten aihepiiriin, joten niiden arviointi perustuu siten lähes täysin esityksessä annettuihin tietoihin. Laillisuusvalvonnassa ei voida arvioida sisällöllisesti vaikutusten arvioinnin laatua tai sitä, onko hallituksen esityksen valmistelussa menetelty vaikutusten arvioinnista annettujen ohjeiden mukaisesti. Tämä tehtävä kuuluu Lainsäädännön arviointineuvostolle, joka toteuttaa riippumatonta ja itsenäistä lainsäädännön vaikutusarviointien arviointia.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa tarkastetaan, että mahdollinen arviointineuvoston lausunto selostetaan esityksessä ja siinä myös kerrotaan, miten lausunto on esityksen sisällössä otettu huomioon. Arviointineuvosto valitsee arvioitavat esitykset itse. Kanteluiden kohteena oleva hallituksen esitysluonnos on lähetetty tiedoksi lainsäädännön arviointineuvostolle, mutta se ei sosiaali- ja terveysministeriöltä saatujen tietojen mukaan ole antanut asiassa lausuntoa.

Siltä osin kuin kanteluissa on kyse lausuntomenettelystä, säädösvalmistelun kuulemisohjeessa todetaan lausuntojen pyytämisestä seuraavaa: ”Säädösvalmistelussa sidosryhmiä ja kansalaisia pyydetään antamaan kirjallinen lausunto valmistelun tuloksena syntyneistä säädösehdotuksista. Säädösehdotuksista pyydetään kirjallinen lausunto silloinkin, kun valmistelussa on aikaisemmissa vaiheissa pyydetty kirjallisia kannanottoja tai käytetty muita kuulemisen menetelmiä. Lausuntomenettely käydään aina organisaatioiden välillä, eikä sitä voida korvata esimerkiksi asiantuntijavirkamiesten välisellä yhteydenpidolla. Säädösehdotuksesta voidaan jättää kirjalliset lausunnot pyytämättä vain perustellusta syystä. Jos lausuntoja ei esimerkiksi asian vähäisen merkityksen vuoksi pyydetä, menettely perustellaan hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa.”

Lausuntomenettely ja muu kuuleminen säädösvalmistelussa toteuttavat osaltaan sekä perustuslain 2 §:n 2 momentissa säädettyä yksilön oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen että 14 §:n 4 momentissa julkiselle vallalle asetettua tehtävää edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Nyt käsillä olevan hallituksen esityksen asian valmistelua koskevassa jaksossa (s. 4) todetaan, että pääministeri Marinin hallituksen hallitusohjelmassa on päätetty selvittää keinoja yrittäjän eläke- ja muun sosiaaliturvan parantamiseen. Hallitusohjelman mukaista selvitystyötä jatkettiin vuonna 2019 julkaistun työryhmäraportin 2019:23 pohjalta sosiaali- ja terveysministeriön työryhmässä vuosina 2020–2022. Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmisteluun ovat osallistuneet Akava, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Eläketurvakeskus, Kansaneläkelaitos, KT Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat, STTK ry, Suomen Ammattiliittojen keskusjärjestö SAK, Suomen Yrittäjät ry ja valtiovarainministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriöltä saatujen tietojen mukaan hallituksen esityksen valmistelua varten ei perustettu uutta työryhmää, vaan keinoja yrittäjän eläke- ja muun sosiaaliturvan parantamiseen ryhdyttiin selvittämään aiemman vuonna 2017 asetetun työryhmän kokoonpanolla. Työryhmä kokoontui 24 kertaa 7.9.2020–21.4.2022 välisenä aikana.

Hallituksen esityksen lausuntopalautetta koskevassa jaksossa (s. 29–30) todetaan, että ”Lausuntoa pyydettiin Finanssivalvonnalta, koska muut mahdolliset lausunnonantajat ovat osallistuneet työryhmään, jossa hallituksen esitystä on valmisteltu ja työryhmään osallistuneita on kuultu laajasti esityksen valmistelun aikana. Suomen Yrittäjät ry antoi kuitenkin vielä erikseen lausunnon”.

Sosiaali- ja terveysministeriön antamien tietojen mukaan lainvalmistelussa tarvittavan lausuntovaiheen pituus ja laajuus arvioitiin suhteessa ehdotettujen muutosten laatuun ja laajuuteen. Lausuntopyynnöt on yleensä lähetetty kirjeitse vastaanottajille. Myös vastaukset on

pyydetty kirjeitse ministeriön kirjaamoon. Saamieni tietojen perusteella sosiaali- ja terveysministeriössä arvioitiin, että nyt esillä oleva hallituksen esitys sisältää pitkään kestäneestä valmistelusta huolimatta vain täsmennyksiä vähäiseen määrään voimassa olevan lain pykälää. Näin ollen ministeriössä arvioitiin, että kysymys ei ollut yrittäjän eläkelain merkittävästä uudistuksesta, mihin olisi tarvittu kattavaa yrittäjäkentän ja muiden yhteiskunnan toimijoiden kuulemistä. Lausuntopyyntö julkaistiin valtioneuvoston Hankeikkunassa tunnuksella STM088:00/2020 samalla, kun se lähetettiin Finanssivalvonnalle.

Totean, että kirjallisten lausuntojen pyytäminen on säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan pääsääntö hyvän lainvalmistelukäytännön noudattamisessa. Lausuntopyynnöt myös suositellaan julkaistavan oikeusministeriön ylläpitämässä lausuntopalvelu.fi:ssä. Ohjeet eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti sitovia, ja ministeriöillä on harkintavaltaa perustuslain 14 §:ssä turvattujen osallistumisoikeuksien toteuttamisessa, kuten esimerkiksi kuulemismenetelmien valinnassa ja aikataulujen asettamisessa.

Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta, ja esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään päätetään, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Kuten edellä on todettu, syyt suppealle lausuntokierrokselle on mainittu hallituksen esityksessä eikä minulla ole ollut aihetta niitä ennakollisessa lainvalvonnassa kyseenalaistaa. Niin ikään tieto lausuntokierroksesta on ollut saatavilla valtioneuvoston Hankeikkunan kautta muillekin kuin niille, joilta lausuntoa on pyydetty.

Usein on esitettävissä perusteita suppealle tai laajalle lausuntokierrokselle. Nyt esillä olevassa tapauksessa keskeisimmät sidosryhmät ovat olleet valmistelussa mukana työryhmätyöskentelyn kautta. Pidän kuitenkin yleisellä tasolla tärkeänä korostaa, että hallituksen esitysluonnoksesta tulee lähtökohtaisesti pyytää kirjallisia lausuntoja silloinkin, kun sidosryhmiä on eri tavoin jo kuultu valmistelun aikana. Lausuntopyyntö ja lausunnoilla olevan esitysluonnoksen julkaiseminen sekä lausuntokierroksesta tiedottaminen toteuttavat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 19 §:n mukaisia viranomaisen tiedonantovelvoitteita valmisteltavasta lainsäädännöstä. Viime kädessä nämä toimenpiteet toteuttavat myös perustuslain 12 §:ssä säädetyn sananvapauden ja siihen sisältyvän oikeuden saada tietoja sekä julkisuusperiaatteen toteutumista.

Edellä mainittujen valtiosääntöisten seikkojen huomioon ottaminen johtaa siihen, että poikkeuksia kuulemisvelvoitteesta tulisi ministeriön harkinnassa soveltaa suppeasti. Lausuntokierroksen ja siitä tiedottamisen laajuutta puntaroitaessa pitäisi lähtökohtaisesti valita laajempaan tiedottamiseen ja lausuntokierrokseen johtava vaihtoehto. Olen esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön kuulemismenettelyä koskevassa ratkaisussani OKV/159/10/2022 katsonut, että yleisesti ottaen kuuleminen parantaa luottamusta demokraattiseen päätöksentekoon ja sillä edistetään kansalais- ja poliittisten oikeuksien

toteutumista. Avoimuus sekä avoin ja kattava tiedottaminen valmistelussa olevista asioista ovat keskeisiä, jotta sidosryhmien kuuleminen voisi aidosti toteutua. Totean lisäksi yleisellä tasolla, että pelkästään lausuntokierroksen järjestäminen ei täytä kuulemiselle asetettuja tavoitteita, vaan saatu palaute tulee myös huomioida jatkovalmistelussa.

Selvyyden vuoksi totean vielä, että eduskuntalakien säätäminen ja niiden sisällön harkitseminen ovat yhteiskuntapoliittisia tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä. Lainsäädäntövalta kuuluu perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan eduskunnalle, joka käyttää tätä valtaansa itsenäisesti.

Asia ei anna aihetta ryhtyä muihin toimenpiteisiin kuin, että saatan vastaukseni sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Heli Honkapää