

Olli Mäenpää

24.9.2024

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys asetuksenantovaltuussäätelyn päivittämistä oikeusministeriön hallinnonalalla koskevaksi lainsäädännöksi (HE 73/2024 vp)

Lakiehdotusten tarkoituksena on täsmentää oikeusministeriön hallinnonalaa sääntelevien 24 lain sisältämiä asetuksenantovaltuuksia vastaamaan perustuslain 80 §:n 1 momenttiin perustuvia täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Ehdotetun täsmennyksen kohteena ovat erityisesti yleisesti muotoillut toimivaltasäännökset, jotka ovat liian avoimia ja väljiä perustuslakiin perustuvien vaatimusten kannalta.

Oikeudellisen arvioinnin yleiset perusteet

Esityksen oikeudellisen arvioinnin lähtökohtana voidaan pitää perustuslain 80 §:n 1 momentin säännöstä, jonka mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin perusteella asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia säätelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (esim. PeVL 38/2013 vp, s. 3-4). Valiokunta on painottanut tämän merkitsevän sitä, että asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyn valtuuden nojalla, eikä asetuksenantovaltaa voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla. Tämän vuoksi lakiin otettava asetuksenantovaltuus on laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti (PeVL 26/2017 vp, s. 26). Perustuslain 80 §:n takia on ollenasta, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 74/2022 vp, kappale 5).

Ehdotetut asetuksenantovaltuudet

Asetuksenantovaltuuksien yleisten perusteiden kannalta voidaan keskeisenä arviona todeta, että ehdotuksen mukaan kumottaisiin useaan lakiin sisältyvät varsin yleisluontoiset toimivaltasäännökset, jotka oikeuttavat antamaan tarkempia säännöksiä kyseisen lain täytäntöönpanosta. Tällainen toimivaltasäännös ei määrittele tarkemmin asetuksen perusteita tai sisältöä. Asetuksenantotoimivallan määrittelyä voidaan siksi pitää liian avoimena ja väljänä. Tällaisten toimivaltasäännösten kumoamiselle lakiehdotusten mukaisesti on siten painavat perusteet.

13. ja 20. lakiehdotuksessa tällainen yleinen täytäntöönpanoasetusta koskeva toimivaltasäännös ehdotetaan korvattavaksi asiasisältöisellä valtuudella, jossa määritellään ne laissa säädetyt asiaryhmät, joista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Ehdotettua laintasoista sääntelyä ja niihin kohdistuvaa asetuksenantovaltuutta voidaan pitää riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena edellä selostettujen yleisten perusteiden kannalta.

Asetuksenantovaltuuksia koskevien yleisten perusteiden kannalta on merkitystä myös sillä, että kaikissa lakiehdotuksissa toimivalta asetuksen antamiseen ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvostolle. Tämä vastaa asianmukaisesti ja aiheellisesti perustuslakiuudistuksen esitöissä (HE 1/1998 vp, s. 132) esitettyä kantaa. Sen mukaan lähtökohtana on, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii.

Eräitä yksityiskohtia

10. lakiehdotuksen 21 §:n sisältämän muutosehdotuksen mukaan ”Tuomioistuimen ilmoituksesta ja rekisteriin merkittävistä tiedoista säädetään valtioneuvoston asetuksella.” Muotoilua voidaan pitää ongelmallisena etenkin siltä kannalta, että kyseisessä laissa jo määritellään rekisteriin merkittävät tiedot. Niistä ei siten voida säätää asetuksella. Myös tuomioistuimen ilmoituksen perussisältö määräytyy lain mukaan. Jos asetuksentasoista sääntelyä pidettäisiin välttämättömänä, se tulisi muotoilla esimerkiksi niin, että tarkempia säännöksiä tuomioistuimen ilmoituksesta ja rekisteriin merkittävistä tiedoista annetaan tarvittaessa/voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

18. lakiehdotuksen mukaan lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä annettu asetus (960/1996) jäisi edelleen voimaan tämän lain tullessa voimaan. Tämän laajahkon ja asiasisältöisen asetuksen voimaanjääminen olisi ainakin jossain määrin ongelmallista, kun otetaan huomioon, että laintasoinen ja osittain päällekkäinen sääntely lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä sisältyy laintasoisen maakaaren 7 lukuun. Asetuksentasoisen sääntelyn kumoamismahdollisuutta olisi tämän vuoksi paikallaan selvittää.