

Arviomuistio Hallituksen esitysten laatimisohjeiden (HELO) uudistamisesta

Lausuntotiivistelmä

Arviomuistio Hallituksen esitysten laatimisohteiden (HELO) uudistamisesta

Lausuntotiivistelmä

Helsinki 2015

8.12.2015

Julkaisun nimi	Arviomuistio Hallituksen esitysten laatimisoheiden (HELO) uudistamisesta Lausuntotiivistelmä		
Tekijä	Oikeusministeriö, lainvalmisteluosasto, Taina Riihinen		
Oikeusministeriön julkaisu	58/2015 Mietintöjä ja lausuntoja		
OSKARI numero	OM 14/41/2015	HARE numero	OM026:00/2015
ISSN-L	1798-7105		
ISSN (PDF)	1798-7105	ISBN (PDF)	978-952-259-488-4
URN	URN:ISBN:978-952-259-488-4		
Pysyvä osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-488-4		
Asia- ja avainsanat	Lainvalmistelu, hallituksen esitykset, lainvalmistelun kehittäminen		
Tiivistelmä	<p>Hallituksen esitysten laatimisoheiden uudistamista koskevassa arviomuistiossa pohditaan, voitaisiinko ohjeistusta uudistamalla osaltaan edistää lainvalmistelun laadun parantamista ja yksinkertaistaa päätöksenteon kannalta olennaisen tiedon esiin tuomista.</p> <p>Muistiossa esitetään muutamia hallituksen esitysten rakennetta koskevia kysymyksiä sekä arvioidaan, voitaisiinko esityksen rakennetta tai muiden esitysten laatimisen ohjeita muuttamalla tukea lainvalmistelun ideaaliprosessin noudattamista, poistaa esityksiin sisältyvää toistamista sekä kannustaa päätöksenteon kannalta merkityksellisen tiedon nykyistä täydempään esittämiseen.</p> <p>Muistiosta annetuissa lausunnoissa käsitellään hallituksen esitysten ihanteellisen vakiorakenteen lisäksi etupäässä kysymyksiä esitysten valmisteluvaiheiden ja -aineistojen sekä esityksiin sisältyville ehdotuksille vaihtoehtoisten keinojen ja niiden vaikutusten arviointien kirjaamisesta hallituksen esityksiin. Lausunnonantajat kannattavat hallituksen esitysten laadulliseen parantamiseen tähtääviä uudistuksia, joskin painotukset siinä, mitkä olisivat tällaisia uudistuksia, vaihtelevat. Lausunnonantajien selkeä enemmistö kuitenkin kannattaa vaihtoehtoisten keinojen esittämistä nykyistä näkyvämmiin sekä kannustamista nykyistä parempiin vaikutusarviointeihin ja vaikutusarviointikuvauksiin samoin kuin valmisteluvaiheiden ja -aineistojen nykyistä avoimempaa kirjaamista hallituksen esityksiin.</p>		

PRESENTATIONSBLAD



8.12.2015

Publikationens titel Sammandrag av utlåtandena om bedömningspromemorian om reformen av anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner

Författare Justitieministeriet, lagberedningsavdelningen, Taina Riihinen

Justitieministeriets publikation 58/2015
Betänkanden och utlåtanden

OSKARI nummer OM 14/41/2015 **HARE nummer** OM026:00/2015

ISSN-L 1798-7105
ISSN (PDF) 1798-7105
ISBN (PDF) 978-952-259-488-4

URN URN:ISBN:978-952-259-488-4
Permanent adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-488-4>

Sak- och nyckelord lagberedning, regeringspropositioner, utveckling av lagberedningen

Referat I bedömningspromemorian om reformen av anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner övervägs huruvida man genom att revidera dessa anvisningar för sin del kan bidra till att förbättra lagberedningens kvalitet och göra det enklare att lyfta fram den information som är väsentlig för beslutsfattandet.

I promemorian behandlas frågor som gäller regeringspropositionernas struktur och huruvida man genom att ändra propositionernas struktur och anvisningarna för utarbetandet av dem kan stödja iakttagandet av en ideal lagberedningsprocess, undvika repetition och uppmuntra till att presentera den information som är väsentlig för beslutsfattandet på ett mer överskådligt sätt än för närvarande.

I utlåtandena som gavs om promemorian behandlades förutom den ideala strukturen för regeringspropositioner även på vilket sätt beredningsskedena och -materialet samt alternativen till det som föreslås i propositionen och bedömningen av deras konsekvenser ska tas upp i propositionerna. Remissinstanserna understödde reformerna som syftar till att förbättra regeringspropositionernas kvalitet, men åsikterna om vilka reformer som bidrar till detta mål varierade. En klar majoritet av remissinstanserna ansåg dock att alternativen till det som föreslås i propositionen bör presenteras tydligare, att det bör uppmuntras till att propositionens konsekvenser bedöms och beskrivs på ett mer omfattande sätt samt att beredningsskedena och -materialet bör tas upp i regeringspropositionerna på ett öppnare sätt än för närvarande.

SISÄLLYS

1	Lausuntopyyntö ja lausunnonantajat	8
2	Lyhyesti arviomuistiosta ja lausunnoista	9
3	Hallituksen esitysten rakenne.....	10
	3.1 Yleisiä näkemyksiä	10
	3.2 Lakiteksti hallituksen esityksen alussa	13
4	Valmisteluaineisto	15
5	Vaihtoehtoiset keinot	17
6	Kansainvälinen vertailu.....	19
7	Vaikutusten arviointi.....	21
	7.1 Yleistä vaikutusten arvioinneista.....	21
	7.2 Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset	22
8	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	23
9	Täytäntöönpano ja sen seuranta	24
10	Lakitekstit yksityiskohtaisiin perusteluihin lisättyinä	25
11	Rinnakkaistekstit.....	27
12	Hallituksen esitykset Euroopan unionin säädösten täytäntöön panemiseksi ja valtiosopimusten voimaan saattamiseksi.....	29
13	Liiteaineisto.....	32
14	Linkitykset	33
15	Hallituksen esitysten kääntäminen.....	36
16	Hallituksen esitysten täydentäminen ja peruuttaminen	37
17	Hallituksen esitykset ja tekniset sovellukset	38
18	Uusien hallituksen esitysten laatimisohjeiden valmistelu.....	38
19	Muuta lausunnoissa esiin tuotua.....	39

1 Lausuntopyyntö ja lausunnonantajat

Oikeusministeriössä valmistui 17.8.2015 arviomuistio hallituksen esitysten laatimisohjeiden uudistamisesta (OM 14/41/2015). Muistio lähetettiin samana päivänä lausuntopyynnöin ministeriöille, valtioneuvoston kansliaan kuuluvan valtioneuvoston hallintoyksikön käännös- ja kielitoimialan ruotsin kielen yksikölle lisäksi yksikön pyynnöstä erikseen, sekä valtioneuvoston oikeuskanslerille, eduskunnan oikeusasiamiehelle, eduskunnan keskuskansliaan sekä Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutille. Korkeimmalle oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle varattiin tilaisuus lausua muistiosta. Lausunnonantajia pyydettiin lausumaan erityisesti siitä, tulisiko hallituksen esitysten rakennetta muuttaa ja jos, niin miten. Lausunnot pyydettiin toimittamaan viimeistään 15.10.2015.

Lausunnon antoivat *eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan kanslia, valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö sekä korkein hallinto-oikeus*. Lausunnot ovat oikeusministeriössä saatavilla.

2 Lyhyesti arviomuistiosta ja lausunnoista

Arviomuistiossa pohditaan, voitaisiinko hallituksen esitysten laatimiseen kohdistuvaa ohjeistusta uudistamalla osaltaan edistää lainvalmistelun laadun parantamista ja yksinkertaistaa päätöksenteon kannalta olennaisen tiedon esiin tuomista.

Muistiossa esitetään muutamia hallituksen esitysten rakennetta koskevia kysymyksiä sekä arvioidaan, voitaisiinko esityksen rakennetta tai muita esitysten laatimisen ohjeita muuttamalla tukea lainvalmistelun ideaaliprosessin noudattamista, poistaa esityksiin sisältyvää toistamista sekä kannustaa päätöksenteon kannalta merkityksellisen tiedon nykyistä täydempään esittämiseen.

Lausunnoissa käsitellään hallituksen esitysten ihanteellisen vakiorakenteen lisäksi etupäässä kysymyksiä esitysten valmisteluvaiheiden ja -aineistojen sekä esityksiin sisältyville ehdotuksille vaihtoehtoisten keinojen ja niiden vaikutusten arviointien kirjaamisesta hallituksen esityksiin. Lausunnonantajat kannattavat hallituksen esitysten laadulliseen parantamiseen tähtääviä uudistuksia, joskin painotukset siinä, mitkä olisivat tällaisia uudistuksia, vaihtelevat. Lausunnonantajien selkeä enemmistö kuitenkin kannattaa vaihtoehtoisten keinojen esittämistä nykyistä näkyvämmiin sekä kannustamista nykyistä parempiin vaikutusarviointeihin ja vaikutusarviointikuvauksiin samoin kuin valmisteluvaiheiden ja -aineistojen nykyistä avoimempaa kirjaamista hallituksen esityksiin.

Hallituksen esitysten nykyistä rakennetta pitävät pääosin toimivana *eduskunnan kanslia, ulkoasiainministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö* sekä *sosiaali- ja terveysministeriö*. *Valtioneuvoston kanslia* ehdottaa pohdittavaksi, voitaisiinko jaottelusta yleisperusteluihin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin luopua. Suppean hallituksen esityksen mallin ottamista lähtökohdaksi hallituksen esityksen rakenteena tai kannustamista suppean mallin käyttämiseen nykyistä useammin kannattavat *valtioneuvoston kanslia, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö* sekä *työ- ja elinkeinoministeriö*. *Oikeuskanslerinvirasto* puolestaan huomauttaa, että suppeasta mallista puuttuu esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso.

Lausunnoista voidaan päätellä, että ajatukseen hallituksen esityksistä sähköisinä asiakirjoina suhtaudutaan yleisesti hyväksyvästi. Myös esitysten tiivistämiseen sähköisin menetelmin ts. ainakin osittaiseen valmistelussa kertyvän aineiston esiin tuomiseen esitykseen sisältyvinä linkkeinä suhtaudutaan verraten suopeasti, vaikka monissa lausunnoissa tähdennetään, että sähköiseen esitystapaan liittyy epävarmuuksia, joiden välttämistä on vielä pohdittava.

3 Hallituksen esitysten rakenne

3.1 Yleisiä näkemyksiä

Eduskunnan oikeusasiamiehen mielestä pyrkimys nykyistä tiiviimpiin hallituksen esityksiin ei ole yhtä tärkeä tavoite kuin arviomuistiossa esille tuodut laadulliset parantamistavoitteet – erityisesti mitä tulee keinovaihtoehtojen, vaikutusarviointien ja lausuntopalautteen informatiivisempaan esittelyyn ja arviointiin. Se katsoo, että on informatiivisinta ja perustelluinta lähteä liikkeelle ongelman tai kysymyksenasettelun määrittelystä ja siihen perustuvista tavoitteista ja edetä tämän jälkeen niiden keinojen esittelyyn ja arviointiin, joilla tavoitteet katsotaan voitavan saavuttaa. Johdonmukaista on (vasta) tämän jälkeen esittää, mikä on tai mitkä ovat valitut keinot, ja perustella valinta.

Eduskunnan oikeusasiamies ehdottaa, että hallituksen esitysten vakio-otsikointiin lisättäisiin otsikot vaihtoehtoisista keinoista ja niiden vaikutusten arvioinnista, perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista (yhtenä yhteiskunnallisten vaikutusten näkökulmana) sekä vaikutusten jälkikäteisen arvioinnin järjestämisestä.

Oikeuskanslerinvirasto tähdentää suorittavansa hallituksen esityksiin kohdistuvan tarkastustehtävänä paljolti niiden tietojen varassa, jotka ovat saatavissa hallituksen esityksistä. Sen vuoksi oikeuskanslerinvirasto pitää erittäin tärkeänä, että hallituksen esitysten laatimisohjeissa asetetaan esitysten sisällölle ja muodolle selkeät ja havainnolliset vaatimukset eduskunnan tietojensaantioikeutta silmällä pitäen.

Eduskunnan kanslia toteaa yleisnäkemyksenään, että hallituksen esityksen nykyinen rakenne on pääosin toimiva, eikä ole suuria tarpeita muuttaa sitä. Se kuitenkin huomauttaa, että HELOssa annettuja ohjeita jaottelusta yleisperusteluihin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin ei joko tunneta riittävän hyvin tai niitä ei ehditä valmistelussa ottaa huomioon. Se katsoo, että yksityiskohtaisten perustelujen kirjoittamisen avuksi hallituksen esitysten laatimisohjeisiin tulee sisällyttää esimerkkiluettelo seikoista, jotka edellyttävät perustelemista. Lähtökohtana on oltava myös toiston välttäminen. Lisäksi ohjeissa on syytä tähdentää, että yleisperusteluissa perustellaan muutostarpeet, mutta yksityiskohtaisissa perusteluissa ei enää selosteta tai perustella valittua sääntelytapaa, vaan vain selvennetään ehdotetun pykälän tulkintaa.

Eduskunnan kanslia toteaa myös, että hallituksen esityksen kansilehti ja keskeisistä ehdotuksista kertova jakso ovat usein täysin samansanaisia. Samansanaisuutta ei voida pitää perusteltuna, vaan HELOn uudistamisen jatkotyössä tulisi etsiä ratkaisua tuon toiston poistamiseen.

Valtioneuvoston kanslia ehdottaa, että hallituksen esitysten vakio-otsikointi arvioitaisiin uusia hallituksen esitysten laatimisohteita valmisteltaessa erityisen tarkkaan ja mietittäisiin, mikä on pakollista tai ehdottoman tärkeää ja mikä voitaisiin jättää pois. Lisäksi tulisi selvittää, voidaanko joitakin asioita esittää taulukoin.

Valtioneuvoston kanslia pitää tarpeellisena ohjeistuksen kehittämistä siten, että hallituksen esitykset kirjoitetaan ytimekkäästi samoja näkökohtia eri otsikoiden alla toistamatta. Uusissa ohjeissa tulisi sen mielestä nykyistä selkeämmin ja ehdottomammin kieltää samojen asioiden toistaminen. Valtioneuvoston kanslia viittaa yleiseen toivomukseen hallituksen esityksen tiiviyydestä ja ehdottaa pohdittavaksi, olisiko jaottelusta yleisperusteluihin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin mahdollista luopua ja hallituksen esitys aloittaa esimerkiksi tiiviillä yhteenvedolla. Se katsoo, että ministeriöitä tulisi kaiken kaikkiaan kannustaa suppean mallin mukaisiin esityksiin. Yleisperusteluiden ja yksityiskohtaisten perusteluiden yhdistämisellä voitaisiin välttää samojen asioiden toistamista.

Valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan hallituksen esityksiin tulisi ytimekkäällä tavalla ottaa vain asiaan liittyvät keskeiset seikat. Tätä voitaisiin tukea laajentamalla viittaustekniikan käyttöä niin, että esitysten tekstissä tarpeen mukaan viitattaisiin muihin asiakirjoihin, joista kerrottaisiin, mistä ne ovat saatavissa.

Valtioneuvoston kanslia ehdottaa myös, että selvitetäisiin, olisiko esitystekstin eri kohdille mahdollista asettaa enimmäissivumäärät suosituksiksi, joista olisi mahdollista poiketa, jos esityksen laajuus sitä edellyttäisi.

Ulkoasiainministeriö katsoo, että HELO:n sisältämät yleiset hallituksen esityksen laatimisperiaatteet pitävät edelleen paikkansa. Ohjeistusta on kuitenkin tarpeen päivittää esimerkiksi siten, että EU-säädöksiä täytäntöönpanevat hallituksen esitykset samoin kuin valtiosopimuksia (myös niitä, joilla on EU-ulottuvuus) koskevat hallituksen esitykset tulevat nykyistä paremmin katetuiksi. Uudessa ohjeistuksessa tulee myös ottaa huomioon HELOa täydentävien ohjeiden, esimerkiksi vaikutusarviointioppaan ja kuulemisohjeiden päivitykset.

Sisäministeriö katsoo, että ohjeiden uudistamisessa tulisi korostaa hallituksen esitysten tiiviyyttä ja selkeyttä. Yleisperustelut ovat toisinaan liian laveita ja niitä tulisi tiivistää. Nykytilaa koskevassa jaksossa tulee helposti toistoa, jos kuvataan erillisten otsikoiden alla ensin voimassa oleva lainsäädäntö ja käytäntö ja sen jälkeen arvioidaan nykytila. Nykytilan arvioinnissa selostetaan joskus myös liikaa ehdotettavia muutoksia. Niin ikään turhaa toistoa yleisperusteluiden ja yksityiskohtaisten perusteluiden välillä tulisi pystyä karsimaan. Yksityiskohtaiset perustelut palvelevat paremmin hallituksen esitysten myöhempiä käyttäjiä kuin yleisperustelut. Tilannetta voisi parantaa muuttamalla vakio-otsikointia ja sallimalla siihen enemmän poikkeuksia. Myös suppean vakio-otsikoinnin käyttö laajemmin voisi auttaa esitysten tiivistämisessä.

Puolustusministeriö ei pidä hallituksen esityksen nykyisen rakenteen muuttamista välttämättömänä. Nykyinen rakenne on sen mielestä selkeä ja looginen sekä nykyiset ohjeet hyödyllisiä ja perusteltuja. Lakiehdotusten ja rinnakkaistekstien nykyinen sijainti esityksen lopussa helpottaa ja nopeuttaa niiden löytämistä. Uusien vakio-otsikoiden lisääminen tosin auttaisi puolustusministeriönkin mielestä kiinnittämään huomiota HELOssa jo nykyisin oleviin kirjoitusohjeisiin.

Valtiovarainministeriön mielestä uudistamistyön tavoitteena on hyvä edelleen pitää sitä, että hallituksen esitykset kirjoitetaan tiiviiksi, selkeiksi kokonaisuuksiksi, joissa on kaikki lakiehdotusten hyvää ja joutuisaa käsittelemistä, lakien hyväksymistä ja oikeaa soveltamista sekä lakien toimeenpanon riittävää seurantaa varten tarvittavat tiedot, sekä sitä, että esityksiin ei oteta mitään, millä ei ole käsiteltävän asian kannalta merkitystä.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan hallituksen esitysten laatimisohteja tulisi muuttaa siten, että hallituksen esityksen rakenne esitetään nykyistä selkeämmin suositukseksi ja otsikot vaihtoehtoina, erityisesti pääotsikkotason alapuolella. Valtiovarainministeriön mielestä lainvalmistelijoita tulisi kannustaa laatimaan esityksiä suppean mallin mukaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö arvioi, että jos hallituksen esityksiä on tarkoitus saada nykyistä tiiviimmiksi, ohjeistuksen peruslähtökohtana tulisi olla, että esityksissä käytetään suppean hallituksen esityksen mallia ja vain poikkeuksellisissa tilanteissa nykyistä yleisperustelut ja yksityiskohtaiset perustelut sisältävää vakiomallia.

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan uusissa ohjeissa olisi kannustettava käyttämään suppeaa esitystyyliä hallituksen esitysten laatimisessa. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo myös, että nykyisen hallituksen strategisista painopistealueista digitalisaation, kokeilujen ja normien purkamisen tulisi näkyä myös säädösvalmistelun tulevissa toimintatavoissa. Se toteaa HELO:n uudistamista koskevassa arviomuistiossa lähdekköinkin pitkälti siitä, että hallituksen esitykset olisivat sähköisesti luettavia.

Arviomuistion sivuilla 6–7 todetut hallituksen esityksen seitsemän yleistä laatimisperiaatetta ovat *työ- ja elinkeinoministeriön* mielestä edelleen tärkeitä. Keskeisimpänä lähtökohtana se pitää ehdotetun lain tarpeellisuuden selvittämistä. Tiivistä esitystapaa, hyvää yleiskieltä ja riittävää tietopohjaa on niitökin työ- ja elinkeinoministeriön mukaan pidettävä edelleen keskeisinä laatuvaatimuksina. Oikeusvaltioperiaatteesta johdettuina vaatimuksina vaihtoehtojen arviointia ja perustuslakikysymysten selvittämistä voidaan samoin edelleen pitää luonnollisina edellytyksinä hallituksen esityksissä. Myös kielellinen, lakitekkinen ja oikeudellinen moitteettomuus on tärkeää edelleen tuoda esille.

HELO on työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan vaikuttanut voimakkaasti siihen, että hallituksen esitykset ovat ulkoisesti varsin yhdenmukaisia. Ministeriön näkemyksen mukaan hallituksen esitysten rakenne kannattaa pitää pääosin nykyisenkaltaisena erityisesti kansalliseen aloitteeseen perustuvassa lainvalmistelussa.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että tiivistä esitystapaa tukee HELOn antama malli vakio-otsikoinnille, joten ohjeissa ja hallituksen esityksissä kannattaa jatkaa vakio-otsikoinnin linjalla. Suppean hallituksen esityksen mallin käyttämiseen voidaan kannustaa nykyistä enemmän. Myös vaikutusarvioinneissa vaikutuslajikohtainen jaottelu on aiheellista säilyttää nykytasolla. Vähimmäisvaatimus vaikutusarvioinneissa on ”hintalapun” lisäksi kausaaliketjun avaaminen sekä kuvaus siitä, kuinka suureen ja millaiseen ihmis- tai oikeushenkilöjoukkoon sääntely kohdistuu. Jaottelu nykyistä suurempiin kokonaisuuksiin tekisi arvioinneista sekavia ja hankalasti hahmotettavia.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää pääsääntöistä linjaa nykyisenkaltaisesta kronologiseen esitystapaan perustuvasta hallituksen esityksen rakenteesta edelleen perusteltuna. Se katsoo kuitenkin, että HELOn uudistaminen on tärkeää ja pitää arviomuistiossa esitettyjä uudistamishdotuksia ja niihin liittyviä näkökohtia pääsääntöisesti hyvinä ja kannatettavina.

Ympäristöministeriö katsoo, että hallituksen esityksen tulisi olla yhtäältä riittävän yleispiirteinen, jotta keskeiset poliittiset asiat eivät jää yksityiskohtien varjoon, ja toisaalta riittävän yksityiskohtainen, jotta yksittäiset säännökset voidaan asianmukaisesti perustella päätöksentekoa varten.

Korkein hallinto-oikeus pitää erittäin tärkeänä, että valtioneuvostossa tehdään jatkuvaa työtä hallitusten esitysten kehittämiseksi. Laatomuutosten muutostarpeiden selvittäminen on osa tätä työtä, jonka tuloksena tulisi olla myönteistä kehitystä hallitusten esitysten laadussa.

Korkein hallinto-oikeus tähdentää, että hallitusten esitysten laatu ei ole merkityksellinen kysymys vain sinä aikana, jolloin hallituksen esityksiä käsitellään valtiopäivillä, vaan kysymys on pitkälti tulevaisuuteen ulottuvasta tulkintajatkumosta, jossa keskeisiä viranomaistoimijoita ovat hallintoviranomaiset ja eri tuomioistuimet. Hallituksen esitysten laatu ja selkeys vaikuttavat siihen, kuinka paljon ja minkä tyyppisiä oikeusriitoja ja tulkintaerimielisyyksiä syntyy lakia sovellettaessa. Epäselvä ja puutteellisesti valmisteltu lainsäädäntö työllistää oikeussuojajärjestelmää.

3.2 Lakiteksti hallituksen esityksen alussa

Eduskunnan oikeusasiamies kannattaa ajatusta lakiehdotusten tekstien sijoittamisesta aivan hallituksen esityksen alkuun ennen perustelutekstejä, sillä käytännössä esityksen lukija tavallisesti aloittanee lukemisen juuri ehdotetuista pykälistä. Rinnakkaistekstit voivat sen sijaan eduskunnan oikeusasiamiehen mielestä sijaita nykyiseen tapaan hallituksen esityksen lopussa. Myös *ympäristöministeriö* katsoo, että säädösehdotus voitaisiin sijoittaa hallituksen esityksen alkuun, esimerkiksi pääasiallisen sisällön jälkeen.

Eduskunnan kanslian mielestä sitä vastoin lakiehdotusten tekstien siirtämiselle esityksen alkuun perusteluiden edelle ei ole esitetty painavia perusteita, eikä nykyistä rakennetta ole tältä osin perusteltua muuttaa. Myös *valtiovarainministeriö* sekä *sosiaali- ja terveysministeriö* pitävät nykyistä kronologista esitystapaa kannatettavana. Valtiovarainministeriö tosin katsoo, että asiaa voidaan tarkastella eri näkökulmista, esimerkiksi eduskunnan tarpeista käsin.

4 Valmisteluaineisto

Eduskunnan oikeusasiamies pitää nykykäytännössä epäkohtana sitä, että hallituksen esityksissä tuodaan hyvin harvoin, ja silloinkin erittäin suppeasti ja valikoivasti, esille lausuntovaiheen palautetta. Eduskunnan oikeusasiamiehen mielestä olisi perustelluinta, että keskeisimmistä ja muuten oikeudellisesti huomionarvoisista lausuntopalautteista tehtäisiin hallituksen esitykseen sisällytettävä asiallinen yhteenveto. Pelkästään lausunnonantajat nimeävä luettelo ei avaa erilaisia näkemyksiä sisällöllisesti ja kaventaa edellytyksiä asian monipuoliselta jatkokeskustelulta julkisuudessa ja eduskunnassa.

Oikeuskanslerinvirasto kertoo lausunnossaan joutuvansa melko usein ottamaan yhteyttä lainvalmistelijoihin saadakseen lisätietoja asian valmistelusta. Näin käy esimerkiksi, kun hallituksen esityksestä ei ilmene, keitä on kuultu tai miten on kuultu, mitä kuulemisessa on tullut esiin tai onko esitystä muutettu saatujen kannanottojen johdosta. Oikeuskanslerinviraston näkemys on, että uusissa hallituksen esitysten laatimisohjeissa olisi nykyistä painokkaammin korostettava valmistelua ja tausta-aineistoa koskevien tietojen riittävyttä ja sitä, että esityksissä viitattut tausta-aineistot on julkaistu ja että ne ovat tarvittaessa helposti saatavilla. Keskeisimpiä tausta-aineistoja ovat esimerkiksi työryhmien muistiot, lausunnot ja lausunnoista laaditut tiivistelmät.

Eduskunnan kanslia toteaa, että HELOa uudistettaessa selvänä lähtökohtana näyttää olevan painetun hallituksen esityksen asemesta tietokoneelta tai tablettilta luettava esitys. Tämän vuoksi se pitää varteen otettavana mahdollisuutena tiivistää esityksiä siten, että valmistelusta ja sen vaiheista kertovista asiakirjoista (työryhmien ja muiden valmistelu-elinten asettamispäätökset, mietinnöt, lausunnot tai niiden tiivistelmät sekä EU-lainsäädännön täytäntöönpanossa E-kirjeet ja U-kirjelmät) koottaisiin hallituksen esitykseen kronologinen luettelo linkein asianomaisiin asiakirjoihin.

Eduskunnan kanslian mielestä asian valmistelua koskevan jakson siirtämiselle hallituksen esityksen alkuun tai muuallekaan ei ole tarvetta. Se toteaa, että HELO:n mukaan jaksossa mainitaan lausunnoista laadittu yhteenveto. Se katsoo, että sähköiseen hallituksen esitykseen voitaisiin ottaa linkki tiivistelmään, mikä parantaisi tiedon käytettävyyttä.

Ulkoasiainministeriö katsoo, että ehdotetun ratkaisun perusteleminen eri mieltä olevien lausunnonantajien näkemyksiin verrattuna on relevantti tieto. Asian merkitys korostuu kiistanalaisissa lakiehdotuksissa, joissa lausuntoyhteenvettoa ei ole laadittu.

Valtiovarainministeriö pitää kannatettavana sitä, että valmisteluaineistosta pyritään saamaan nykyistä kattavampi ja selkeämpi kuva. Tällä se ilmeisesti kannattaa ajatusta, että valmisteluaineisto, esimerkiksi komiteamietinnöt, työryhmämuistiot ja lausuntotiivistelmät, lueteltaisiin hallituksen esityksissä kronologisessa järjestyksessä ja esitykseen otettaisiin linkit aineistoon. Valtiovarainministeriö kuitenkin muistuttaa, että linkkien käyttöä on harkittava huolella, ja pitää mahdollisena,

että linkkien takana olevaa tietoa jätettäisiin huomiotta. Sen vuoksi mahdollisten linkkien toimivuus on varmistettava ja päätettävä, kuinka kauan niiden on oltava toimivia. On myös varmistettava, taipuvatko nykyiset tietojärjestelmät (esimerkiksi VaRa ja PTJ) linkittämiseen. Uudistukset eivät saa valtiovarainministeriön mielestä johtaa hallituksen esitysten laatimiseen liittyvän teknisen työn määrän lisääntymiseen.

Jos päädytään siihen, että lausuntojen päälinjojen kuvaaminen hallituksen esityksissä korvataan linkeillä lausuntotiivistelmiin, tarvitaan nykyistä täsmällisemmät ohjeet myös tiivistelmien rakenteen ja sisällön yhdenmukaistamiseksi, huomauttaa valtiovarainministeriö.

Asian valmistelua koskeva jakso olisi *työ- ja elinkeinoministeriön* mielestä luontevaa sijoittaa esityksen alkuun sisällysluettelon ja johdannon jälkeen. Lausunnon antaneiden kirjaaminen luetteloksi olisi selväpiirteinen ratkaisu. Jos lausunnoissa kannatetaan esitystä esittämättä muutoksia, tämän voisi mainita asian valmistelua koskevassa jaksossa. Saatujen lausuntojen sisällöllinen selostaminen olisi työ- ja elinkeinoministeriön mukaan järkevää toteuttaa jaksossa, jossa käsitellään toteuttamisvaihtoehtoja.

Ympäristöministeriö toteaa lausunnossaan, että proosamuodosta voisi luopua joissakin hallituksen esityksen perusteluiden kohdissa ja siirtyä luettelonomaiseen esitystapaan. Ympäristöministeriö tarkoittanee, että esimerkiksi lausunnonantajat voitaisiin proosamuodossa ilmaisemisen asemesta luetella esityksessä.

Ympäristöministeriö huomauttaa lausuntomenettelyn olevan keskeinen osa hallituksen esityksen valmistelua ja esityksestä käytävää yhteiskunnallista keskustelua. Lausunnonantajien kannalta on tärkeää, että heidän näkemyksensä saatetaan tarpeellisessa määrin myös eduskunnan tietoon. Eri osapuolten näkemykset esityksestä kiinnostavat myös eduskuntaa. Sen vuoksi lausunnot tulisi selostaa esityksessä riittävän laajasti. Eduskunnan ja lausunnonantajien kannalta olisi myös usein hyödyllistä kuulla, millä perusteella hallitus on poikennut lausunnonantajien näkemyksistä, ainakin lakiesityksen keskeisissä kohdissa.

5 Vaihtoehtoiset keinot

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan on tarvetta panostaa vaihtoehtoisten keinojen nykyistä avoimempaan ja laadukkaampaan arviointiin. Erillisen otsikon lisääminen vaihtoehtoista keinoista ja niiden vaikutusten arvioinnista kannustaisi tähän.

Myös *valtioneuvoston kanslia* pitää vaihtoehtoisten keinojen arviointia tärkeänä ja nostaa esille kokeilutoiminnan, joka on kirjattu pääministeri Sipilän hallituksen työkaluvalikoimaan ja jonka tavoitteena on myös toimintatapojen ja asenteiden muokkaaminen. Valtioneuvoston kanslia pohtii kysymystä siitä, miten vaihtoehtoisten keinojen punninta dokumentoidaan: Sen miettiminen, mikä valtion ohjauskeinoista on paras jonkin tavoitteen saavuttamiseen, on pohdintaa, jonka tulee näkyä hallituksen esityksen valmistelua edeltävässä valmistelussa. Hallituksen esityksen perusteluissa tulee tuoda esille ne seikat, jotka puoltavat säätämistä lailla, mutta tätä laajemmin perusteluja ei valtioneuvoston kanslian mukaan tulisi paisuttaa laajoilla arvioinneilla muista vaihtoehtoista.

Ulkoasiainministeriö viittaa lausunnossaan pääministeri Sipilän hallitusohjelman sivuun 25. Ohjelman mukaan ”Säädöspolitiikan ohjausta selkeytetään, tavoitteena sääntelyn nettomääräinen keventäminen ja säädöksille vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käytön lisääminen. Tavoitteena on turhan sääntelyn purkamisen ja hallinnollisen taakan keventäminen.” Tämä puoltaa näkemyksiä siitä, että hallituksen esityksissä tulisi kuvata erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset nykyistä kattavammin. Erillinen ala-otsikko ”Vaihtoehtoiset ratkaisut ja niiden vaikutukset” voisi selkeyttää asiaa. Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset tulisi ulkoasiainministeriön mielestä selostaa ensin, vasta sen jälkeen keskeiset ehdotukset. Se muistuttaa myös, että pienissä lainsäädäntömuutoksissa ei ole tarpeen tehdä yhtä laajaa vaihtoehto- ja vaikutusarviointia kuin isoissa hankkeissa.

Sisäministeriön mielestä hallituksen esitysten rakennetta voitaisiin muuttaa niin, että vaihtoehtoisten ratkaisujen vaikutuksia arvioitaisiin näkyvämmiin. Vaikutuksia arvioidaan nykyisin usein vain ehdotettavien muutosten osalta. Vaikutusten arvioinnissa tulisi pysyä otsikoissa pääsääntöisesti ylätasolla, eikä jokaista vaikutusten arvioinnin alatasoa tulisi otsikoida erikseen. Vaikutusten arvioinnissa apua olisi kokoavasta ohjeistuksesta.

Valtiovarainministeriö katsoo, että uudistamistyössä olisi hyvä nostaa esiin entistä enemmän vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointia. Tämä koskee erityisesti uudistuksia, joissa voidaan aidosti lähteä pohtimaan vaihtoehtoja.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan vaihtoehtoisten ratkaisumallien esittäminen vaikuttaa keinoitekoiselta ja turhalta, jos poliittinen päättäjät on jo alun perin linjannut lainsäädäntöhankkeelle ratkaisumallin.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että arviomuistiossa mainitut oikeudellisen sääntelyn vaihtoehdot – tiedottaminen, koulutus, itsesääntely ja asennekasvatus – kannattaa sisällyttää hallituk-

sen esitysten laatimisohjeisiin. Se katsoo myös, että ohjeissa voitaisiin korostaa ministeriöiden velvollisuutta vaihtoehtojen arviointiin ennen varsinaiseen lainvalmisteluun ryhtymistä.

Toteuttamisvaihtoehtojen kuvaaminen on *työ- ja elinkeinoministeriön* mukaan hallituksen esityksen ydinkohtia. Sääntelyn vaihtoehtojen samoin kuin eri sääntelyvaihtoehtojen selkeä esille tuominen tulisi asettaa perusvaatimukseksi. Syyt valitulle ratkaisutavalle (ja esillä olleiden muiden vaihtoehtojen hylkäämiselle) ovat keskeisiä vaatimuksia päätöksenteon avoimuudelle. Tiedoilla saattaa olla olennainen merkitys lain tavoitteiden hahmottamisessa ja sen tulkintamateriaalina.

Saatujen lausuntojen sisällöllinen selostaminen olisi työ- ja elinkeinoministeriön mukaan järkevää toteuttaa jaksossa, jossa käsitellään toteuttamisvaihtoehtoja.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää kannatettavana, että hallituksen esitysten laatimisohjeissa kehoitetaan esittämään vaihtoehtoiset keinot tavoitteiden saavuttamiseksi ja se, millaisiksi niiden vaikutukset on arvioitu. Ministeriö pitää vaihtoehtoisten keinojen vaikutusten arviointia niin tärkeänä, että sille voisi jatkovalmistelussa harkita omaa vakio-otsikkoansa.

6 Kansainvälinen vertailu

Eduskunnan oikeusasiamies on tehnyt havainnon, että hallituksen esitysten nykyisen otsikoinnin ja rakenteen joustamaton soveltaminen on useissa tapauksissa johtanut itsetarkoitukselliseen kansainväliseen vertailuun sikäli, että jakson sisältöä ei asiallisesti hyödynnetä lainkaan muualla esityksessä. Tällöin vertailevilla huomioilla ei ole varsinaista lisäarvoa. Eduskunnan oikeusasiamies kannattaa lähtökohtaisesti arviomuistiossa esitettyä ajatusta siitä, että ulkomaisten lainsäädännön tarkastelu voi olla tarkoituksenmukaista rajoittaa vaihtoehtoisten ratkaisumallien kuvauksen tasolle. Tulisi rajoittua relevantteihin vaihtoehtoihin ja pohtia vaihtoehtoja avoimesti. Joskus vertailu sinänsä saattaa herättää ajatuksen suomalaisiinkin oloihin soveltuvasta mallista, mutta vaihtoehtoa ei kuitenkaan oteta huomioon esityksessä, eikä perustella, miksi esityksessä on päädytty toiseen ratkaisuun.

Eduskunnan kanslian mielestä tulisi pohtia, riittäisikö hallituksen esityksessä kansainvälisen vertailun osalta viittaus komitean tai työryhmän mietintöön taikka muihin asiakirjoihin, joita asiassa on jo aiemmin julkaistu vai pitääkö esitykseen kirjoittaa tiivistelmä mietinnöstä tai muuten luonnehtia lausuntoja yleisesti. Lisäksi on syytä arvioida, olisiko ulkomaisten lainsäädännön ja muiden ulkomaisten ratkaisujen selostaminen informatiivisempi osana vaihtoehtoisten keinojen kuvaamista ja siihen liittyvää vaikutusten arviointia.

Ulkomaisten esimerkkien selostaminen kotimaisen nykytilan kuvauksen yhteydessä on *ulkoasiainministeriön* mukaan mielekästä erityisesti silloin, kun kansallinen ratkaisu on saanut vaikutteita toisen maan lainsäädännöstä tai käytänteistä. Tällaisia muiden maiden lainsäädäntöjä voitaisiin tarkastella (nykytilaa koskevan jakson sijaan) vaihtoehtoisten ratkaisumallien yhteydessä. Koska ulkomaisten esimerkkien kuvaaminen esiintyy hallituksen esityksessä toisinaan eri merkityksessä (esimerkiksi puhtaasti taustoitukseksi tai täytäntöönpanotavan kuvaamisena), ulkoasiainministeriö pitäisi mahdollisena, että ulkomaisten lainsäädännön kuvaamisen paikka voisi myös vaihdella asian merkityksen mukaan.

Hallituksen esitysten laatimisessa ei *sisäministeriön* mielestä tulisi olla velvoitetta kategoriseen kansainväliseen vertailuun. Vertailu voisi olla tarpeen, kun se tuo selvästi jotakin lisäarvoa asiaan. Näin voisi olla esimerkiksi silloin, kun valittavalla sääntelytavalla on merkitystä kansainvälisen yhteistyön näkökulmasta tai kun ehdotettu sääntely on perusteltu jonkin muun maan lainsäädännön johdosta taikka kun on kyse EU-direktiivin kansallisesta voimaan saattamisesta. Kansainvälinen vertailu voi ulkoasiainministeriön mukaan palvella velvoitetta selvittää eri sääntelyvaihtoehtoja, mutta pinnallisesta tiedosta ei ole juurikaan hyötyä.

Valtiovarainministeriö kannattaa ulkomaisen lainsäädännön kartoituksen siirtämistä vaihtoehtoisten ratkaisujen kuvaamisen yhteyteen. Se pitää myös muiden kuin lainsäädännöllisten ratkaisujen kuvaamista tässä yhteydessä hyvänä ajatuksena.

Ulkomaiden lainsäädännön kuvaaminen on *liikenne- ja viestintäministeriön* näkemyksen mukaan työläs menettely, josta voisi luopua, jos ulkomailta ei löydy tilanteeseen soveltuvaa vaihtoehtoista sääntelyä.

Ulkomaiden lainsäädännön kuvaamisessa tulee *työ- ja elinkeinoministeriön* mielestä säilyttää nykyisenkaltainen harkinta niin, ettei kuvausta välttämättä edellytetä. Useimmiten ulkomaiden lainsäädännöstä riittää suhteellisen yleispiirteinen kuvaus. Pantaessa EU-säädöstä täytäntöön tilanne on työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan päinvastainen. Esimerkiksi direktiivin sisältö tulisi aina kuvata niin, että kuvauksen perusteella on mahdollista hahmottaa kansallinen liikkumavara ja erityisesti se, mikä osa esityksestä on direktiivin täytäntöönpanoa ja mikä osa perustuu kansallisiin tarpeisiin. Samoin eri maissa toteutettujen sääntelyratkaisujen kuvauksella saattaa olla merkitystä harkittaessa täytäntöönpanon keinoja Suomessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että jos vaihtoehtoisten ratkaisumallien osioon on tarkoitus kirjoittaa muut vaihtoehdot kuin se, mikä kyseisessä hallituksen esityksessä on valittu, ei ulkomaisien esimerkkien selostaminen välttämättä sovellu hyvin vaihtoehtoisten ratkaisumallien yhteyteen. Ehdotetussa sääntelyssä saatetaan valita ratkaisu, joka on todettu hyväksi jossain muussa maassa, jolloin se ei enää ole vaihtoehtoinen ratkaisumalli. Siten se voisi edelleen sopia parhaiten nykytilan kuvauksen alle. Jos vaihtoehtoisten ratkaisumallien alla on tarkoitus kuvata kattavasti kaikki vaihtoehdot, myös valittu ratkaisu, ulkomaiset esimerkit voisivat soveltua tähän yhteyteen. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että otsikointia tulisi miettiä jatkovalmistelussa sellaiseksi, että se on looginen, jos jotakin tai joitakin ulkomaisia esimerkkejä on kokonaan tai osittain hyödynnetty kyseisessä esityksessä tehdyissä valinnoissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö arvioi, että ulkomaista lainsäädäntöä koskevia tekstejä kirjoitetaan joskus itsetarkoituksellisesti siksi, että niitä edellytetään esityksiin kirjoitettavan. Siksi ohjeistuksen jatkokehittämisessä olisi hyvä vielä entisestään korostaa sitä, että ulkomaisista esimerkeistä tuodaan esityksiin kyseisen esityksen kannalta relevantit näkökohdat. Tämä saattaa siten myös tarkoittaa sitä, että esitykseen liittyviä erilaisia osatekijöitä esitellään ja vertaillaan keskenään hieman eri maiden esimerkkien valossa. Siten voi olla syytä poiketa siitä usein valitusta kirjoitustavasta, jossa valitaan tietyt maat, joiden järjestelmää selostetaan kutakin perinpohjaisesti koko laajuudessaan.

7 Vaikutusten arviointi

7.1 Yleistä vaikutusten arvioinneista

Eduskunnan oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan tarvetta lakiehdotusten vaikutusarviointien merkittävään parantamiseen olisi muutenkin kuin perus- ja ihmisoikeusvaikutusten osalta. Parantamista edistäisi, että hallituksen esitysten laatimisohjeisiin lisättäisiin otsikko vaikutusten jälkikäteen arvioinnin järjestämisestä. Huomion kiinnittäminen systemaattiseen palautetiedon keräämiseen jo hallituksen esityksen laatimisvaiheessa korostaisi vaikutusarviointien tekemisen merkitystä ja arviointien metodiikkaan panostamista.

Oikeuskanslerinvirasto katsoo, että vaikutusten arviointia hallituksen esityksissä olisi yleisesti ottaen tarvetta parantaa. Kyse ei ole niinkään siitä, että asiaa koskevia tekstiosuuksia olisi pidennettävä, vaan siitä, että eduskunnan tiedonsaannin kannalta olisi olennaista käsitellä vaikutuksia varteenotettavista näkökulmista ja esittää perusteltuja johtopäätöksiä saatavissa olevaan tietoon pohjautuen. Usein on havaittavissa, että selostetaan esityksen tavoitteita tai nykytilaan toivottuja muutoksia. Toisinaan herää epäily, että esitykseen on kirjattu vain esityksen hyväksymistä puoltavat vaikutukset. Oikeuskanslerinvirasto pitää mahdollisena, että vaikutusten arviointien puutteet hallituksen esityksissä johtuvat laiminlyönneistä noudattaen lainvalmistelun ideaaliprosessia: ei ole hankittu vaikutusten arviointiin tarvittua tietoa ja analysoitu sitä taikka kuultu sidosryhmiä – ainakaan siten, että kaikki vaikutukset olisivat tulleet esiin. Tästä huolimatta hallituksen esitysten laatimisohjeisiin tulisi oikeuskanslerinviraston näkemyksen mukaan sisällyttää ohjeet siitä, miten valmistelun aikana suoritetun vaikutusten arvioinnin tulokset selkeästi kirjataan esityksiin.

Eduskunnan keskuskanslia korostaa lausunnossaan hyvin laadittujen vaikutusarvioiden tärkeyttä. Lainvalmisteluun liittyvä vaikutusarviointi on esimerkki lainvalmistelun vaiheesta, jossa ilmeneviä puutteita ei ole kuin poikkeuksellisesti mahdollisesti korjata valiokuntatyössä.

Vaikutusten arviointi on *liikenne- ja viestintäministeriön* lausunnon mukaan lainvalmistelijoille hankala tehtävä, koska harvoilla valmistelijoilla on tutkijataustaa tai -koulutusta. Liikenne- ja viestintäministeriö katsookin, että selvitysten ja tutkimusten teettämisoosaamiseen pitäisi panostaa. Hyvissäkään vaikutusarvioinneissa ei välttämättä pystytä ennakoimaan sääntelyn kaikkia tulevia vaikutuksia. Valmistelijoita tulisi kannustaa vaikutusten kuvaamiseen ja erityisesti sen perusteleamiseen, miksi jokin vaihtoehto on arvioinnin seurauksena suljettu pois. Apuna tulisi voida käyttää joustavasti lainsäädännön vaikutusten arviointilautakunnan osaamista.

Kuten jo edellä on todettu, vaikutuslajikohtainen jaottelu on *työ- ja elinkeinoministeriön* näkemyksen mukaan aiheellista säilyttää nykytasolla. Vähimmäisvaatimus vaikutusarvioinneissa on ”hintalapun” lisäksi kausaaliketjun avaaminen sekä kuvaus siitä, kuinka suureen ja millaiseen ihmis- tai

oikeushenkilöjoukkoon sääntely kohdistuu. Jaottelu nykyistä suurempiin kokonaisuuksiin tekisi arvioinneista sekavia ja hankalasti hahmotettavia.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää vaikutusten arviointiin liittyviä, muistiossa esitettyjä ajatuksia kannatettavina. Niiden voidaan ajatella osaltaan lisäävän vaikutusarvioinnin laatua.

7.2 Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että perus- ja ihmisoikeusvaikutusten nostaminen esille systemaattisesti ja nimenomaan perustuslain 22 §:n mukaisesti oikeuksien turvaamisen näkökulmasta olisi erittäin tärkeä parannus nykykäytännöstä, jossa ei tunneta teeman otsikkotasosta erottelua ja jossa lähinnä rajoitutaan säätämisyjärjestyskysymyksenä analysoimaan ehdotuksen mahdollisia ristiriitoja perustuslain tai ihmisoikeuksien kanssa. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten nostaminen otsikkotasolle yhdeksi ehdotuksen yhteiskunnallisten vaikutusten näkökulmaksi olisi perusteltua.

Oikeuskanslerinviraston mukaan hallituksen esitysten laatimisoheissa olisi aihetta painottaa, että säätämisyjärjestyksen perustelut eivät perus- ja ihmisoikeusvaikutusten osalta korvaa vaikutusten arviointia ja että vaikutuksia koskevassa esityksen jaksossa on aiheellista selvittää vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin laajemmin kuin säätämisyjärjestysperusteluiden kohdalla.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että perustuslakia koskeva jakso ei saisi olla ainoa paikka, jossa tuodaan esiin vaikutukset esimerkiksi perusoikeuksiin. Vaikutukset perusoikeuksiin ovat niin keskeisiä vaikutuksia, että niiden tulisi ilmetä myös varsinaisesta vaikutusarviointiosasta.

8 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Oikeuskanslerinvirasto on havainnut, että perusteluissa, jotka koskevat esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä, on usean tyyppisiä puutteita. Arvio suhteesta perustuslakiin ja ehdotus säätämisyjärjestyksestä saattavat puuttua kokonaan, vaikka hallituksen esityksen sisältö niitä edellyttäisi. Joissakin tapauksissa perusteluissa on suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva otsikko, mutta perustelut ovat tältä osin niin niukat, että niissä ei ole asiasisältöä juuri lainkaan. Joissakin tapauksissa suhdetta perustuslakiin on käsitelty, mutta ehdotusta säätämisyjärjestyksestä ei ole tehty missään muodossa.

Melko yleisenä puutteena oikeuskanslerinvirasto pitää sitä, että perusteluissa selostetaan perustuslakivaliokunnan käytäntöä kertomatta, miten se liittyy ehdotettaviin säännöksiin tai miksi ehdotettavat säännökset katsotaan selostetun käytännön mukaisiksi. Toisinaan perustuslakivaliokunnan käytännön selostaminen on ylimalkaista myös siten, että valiokunnan lausuntojen tunnistetietoja ei mainita tai niiden sisältöä selosteta niin, että niiden soveltuvuus kyseisen esityksen yhteyteen selviäisi. Oikeuskanslerinvirasto katsoo, että hallituksen esitysten laatimisohteita uudistettaessa olisi edellä kerotuista syistä pyrkiä parantamaan laatua esitysten perustuslakia ja säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa.

Hallituksen esitysten tarkastamisen yhteydessä oikeuskanslerinvirastolle on ilmennyt joidenkin esittelijöiden käsityksenä olevan, että suppeassa hallituksen esityksessä ei ole tarpeen arvioida esityksen suhdetta perustuslakiin ja perustella säätämisyjärjestystä. Käsitys perustuu ainakin osittain siihen, että HELOn vakio-otsikoinnissa suppean esityksen otsikoissa ei ole kohtaa ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys”. Ohjeiden mukaan vakio-otsikoinnista ei myöskään tulisi poiketa ilman erityistä syytä. Säätämisyjärjestyksen perustelujen tarpeellisuus ei liity esityksen laajuuteen, mikä olisi hyvä selvästi tuoda esiin ohjeita uudistettaessa.

Eduskunnan kanslian mielestä kaikkien perustuslakirelevanttien seikkojen on käytävä ilmi nimenomaan esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevasta jaksosta, joskin esimerkiksi yksityiskohtaisissa perusteluissa argumentaatio voi olla säätämisyjärjestysjaksossa esitettyä täydentävää. Jos esityksessä poikkeuksellisesti on käsittelyjärjestykseen vaikuttavaa analyysiä muualla, säätämisyjärjestysjaksoon tulee sisällyttää viittaus kyseiseen kohtaan. Eduskunnan kanslian mielestä suppean hallituksen esityksen vakio-otsikointiin tulee lisätä suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa voitaisiin tarvittaessa viitata vaikutusarviointijaksoon sisältyvään tarkempaan arviointiin ja keskittyä erityisesti säätämisyjärjestykseen liittyviin näkökohtiin.

9 Täytäntöönpano ja sen seuranta

Eduskunnan oikeusasiamies ehdottaa, että hallituksen esitysten laatimisohjeisiin otettaisiin otsikko vaikutusten jälkikäteisen arvioinnin järjestämisestä. Huomion kiinnittäminen systemaattiseen palautetiedon keräämiseen jo hallituksen esityksen laatimisvaiheessa korostaisi vaikutusarviointien tekemistä ja niiden metodiikkaan panostamista.

Myös *valtioneuvoston kanslian* mielestä hallituksen esitysten laatimisohjeissa tulisi olla muistutus lain täytäntöönpanon seurannasta, sillä on tärkeä lain voimaantulon jälkeen selvittää, seurata ja arvioida, miten laki on toteutunut ja vastaako se tarkoitustaan.

Ulkoasiainministeriön näkemyksen mukaan merkittävässä lainsäädäntöhankkeissa voitaisiin harkita omaa otsikkoa täytäntöönpanolle ja seurannalle.

Valtiovarainministeriö kannattaa ajatusta otsikon lisäämisestä lainsäädännön täytäntöönpanolle ja seurannalle. Otsikon käyttöä pitäisi voida harkita tapauskohtaisesti. Kansallisissa hankkeissa voi olla hyvä todeta, mikä taho seuraa sääntelyn toimivuutta. EU-hankkeissa on valtiovarainministeriön mukaan välillä tullut esiin tilanteita, joissa olisi ollut tarpeen selostaa esimerkiksi niin sanottuja review-lausekkeita, mutta niille ei ole löytynyt luontevaa paikkaa esityksen rakenteessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa ajatusta, että uudeksi vakio-otsikoksi otetaan hallituksen esityksen täytäntöönpano ja jälkiseuranta.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä, että valmisteluvaiheessa varattaisiin aikaa myös täytäntöönpanon toteutuksen ja täytäntöönpanon seurannan suunnitteluun. Ministeriö kannattaa ajatusta siitä, että asialle varattaisiin oma vakio-otsikkonsa ainakin laajojen esitysten kohdalla. Suppeammassa esityksissä asia voitaisiin sisällyttää voimaantuloa koskevaan jaksoon.

10 Lakitekstit yksityiskohtaisiin perusteluihin lisättyinä

Eduskunnan oikeusasiamies kannattaa ajatusta sijoittaa ehdotetut lakitekstit yksityiskohtaisiin perusteluihin perusteluiden edelle. Paitsi että tällä voitaisiin välttää toistoa perustelutekstissä, menettely voisi tehdä hallituksen esityksestä myös visuaalisesti helpommin hahmottuvan tekstin. Toisaalta kaikissa tapauksissa yksityiskohtaisissa perusteluissa ei aina tarvinne olla enempää perustelutekstiä jokaisen pykälän kohdalla, jos yleisperustelut ja lakiteksti itsessään ovat riittävän informatiiviset.

Eduskunnan keskuskanslian mielestä hallituksen esityksen rakennetta ei ole perusteltua muuttaa siten, että ehdotettu lakiteksti asetettaisiin pykälittäin yksityiskohtaisiin perusteluihin perusteluiden edelle.

Valtioneuvoston kanslia arvioi, että kysymys pykälätekstin sijoittamisesta myös yksityiskohtaisiin perusteluihin vaatii vielä pohdintaa sen vuoksi, että se pidentää esityksen tekstiä. Myös valtioneuvoston kanslia kuitenkin katsoo, että eri keinoin tulisi tukea tavoitetta olla toistamatta lakitekstiä perusteluissa siihen mitään konkreettista uutta lisäämättä. Yksi vaihtoehto voisi sen mukaan olla, että hallituksen esitysten laatimisohejeissa tarjottaisiin tiettyä valmislausetta käytettäväksi silloin, kun pykälätekstiin ei käytännössä ole mitään lisättävää.

Ulkoasiainministeriö ei näe välttämätöntä tarvetta siirtää lakiehdotusten tekstiä pykälittäin yksityiskohtaisten perusteluiden edelle. Hallituksen esitysten nykyinen rakenne, jossa lakiehdotukset ovat esityksen lopussa, etenee kronologisesti (mitä muutetaan, miksi muutetaan, millä tavalla muutetaan). Rakenne on looginen myös siksi, että heti lakiehdotusten jälkeen tulevat rinnakkais-tekstit ja (mahdollisuuksien mukaan) lakiehdotusten perusteella annettavat asetusluonnokset. Toisaalta ulkoasiainministeriö ei myöskään vastusta lakitekstien lisäämistä yksityiskohtaisten perusteluiden alkuun, jos sitä pidetään tarkoituksenmukaisena.

Hallituksen esityksissä yleistä pykälätekstin toistoa yksityiskohtaisissa perusteluissa voisi *sisäministeriön* mielestä vähentää ehdotetun lakitekstin asettelu pykälittäin yksityiskohtaisiin perusteluihin perusteluidensa edelle.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää pykälätekstin ja perusteluiden sijoittamista peräkkäin lisätarkastelun arvoisena ajatuksena.

Valtiovarainministeriö puoltaa ajatusta lakitekstin asettelemisesta pykälittäin yksityiskohtaisiin perusteluihin perusteluidensa edelle. Näin voidaan sen mielestä osittain vähentää pykälätekstien turhaa toistoa perusteluosuudessa ja mahdollistaa perustelujen aineellisen laadun parantamista.

Liikenne- ja viestintäministeriö ei kannata ajatusta lakitekstin kirjoittamisesta pykälittäin yksityiskohtaisiin perusteluihin. Tarkoitus on lyhentää hallituksen esityksiä, joten nykyinen käytäntö on sen mielestä riittävä.

Ehdotettujen lainkohtien siteeraamiselle yksityiskohtaisissa perusteluissa ei myöskään *työ- ja elinkeinoministeriön* mielestä ole esitetty perusteita.

Asianomaisen pykälätekstin esittäminen ennen siihen liittyviä yksityiskohtaisia perusteluja voisi *sosiaali- ja terveysministeriön* mukaan edesauttaa sitä, että yhä useammin pykälätekstit perusteltaisiin suuremmalla huolellisuudella eikä vain toistettaisi lakitekstiä perusteluissa. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tätä ajatusta siten kannatettavana. Jatkopohdinnassa olisi hyvä miettiä, tulisi-ko esitystapa tältä osin rakenteistaa pykäläkohtaisesti vai momenttikohtaisesti.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että vaikka pykälät sisällytettäisiin yksityiskohtaisiin perusteluihin, selvyuden vuoksi olisi edelleen tarvetta siihen, että hallituksen esityksestä käy ilmi yhtenäisesti, mitä lakiehdotuksia on tehty ja millä tavalla lain muutostilanteissa ehdotetut muutokset muuttavat voimassa olevaa lainsäätöä.

11 Rinnakkaistekstit

Hallituksen esitysten laatimisohejden uudistamista koskevassa arviomuistiossa on ehdotettu, että vasta pari vuotta sitten käytyä keskustelua rinnakkaistekstien tarpeellisuudesta ei käynnistetä uudelleen. Rinnakkaistekstit todettiin tuolloin sangen tarpeellisiksi, eikä niiden laatimisen tapaan haluttu muutoksia. Tästä huolimatta muutama lausunnonantaja halusi nimenomaisesti ottaa kantaa rinnakkaistekstien tarpeellisuuteen.

Eduskunnan oikeusasiamies pitää rinnakkaistekstien säilyttämistä tärkeänä.

Eduskunnan kanslian mielestä rinnakkaisteksteistä ei tule luopua. Ne ovat eduskunnan työssä erittäin tärkeässä asemassa.

Arviomuistion lähtökohta siitä, että lakiteksteille laaditaan jatkossakin muutokset havainnollistavat rinnakkaistekstit, on *ulkoasiainministeriön* mukaan kannatettava. Rinnakkaistekstit lisäävät muutoslakien ymmärrettävyyttä. Ulkoasiainministeriö ei kuitenkaan sulje pois vaihtoehtoa, jossa rinnakkaistekstit korvataan "jäljitä muutokset" -toiminnolla tai vastaaventyyppisellä tekniikalla esitettynä. Joka tapauksessa ajatus nykyistä useampien rinnakkaistekstejä koskevien esimerkkien sisällyttämisestä ohjeistukseen on ulkoasiainministeriön mukaan kannatettava.

Sisäministeriön mielestä mallit rinnakkaisteksteistä olisivat tervetulleita. Sen mielestä myös arviomuistioon kirjattu lainvalmistelijan ajatus siitä, ettei muutoslaeissa tarvittaisi varsinaista lakitekstiä, vaan rinnakkaisteksti riittäisi, on hyvä. Samoin voisi olla hyötyä rinnakkaistekstien laatimisesta silloin, kun olemassa olevan lain pohjalta laaditaan uusi laki. Lisäksi sisäministeriö huomauttaa, että jos rinnakkaistekstit olisivat vain muutoslaeissa tai esityksessä olisi mukana vain uusien lakien koko teksti, esitysten pituus ei kasvaisi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toivoo, että ohjeissa olisi malleja myös täydentäviin hallituksen esityksiin otettavien lakitekstien rinnakkaisteksteistä.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että lakitekstien teknistä viimeistelyä helpottaisi, jos voimassa oleva ja ehdotettu teksti kirjoitettaisiin koko sivun leveydeltä päällekkäisteksteinä eikä rinnakkain.

Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy näkemykseen, että lakiteksteille laaditaan edelleen rinnakkaistekstit. Sekin viittaa rinnakkaistekstien tarpeesta ja vaihtoehdoista valtioneuvostossa viimeksi vuonna 2013, osana siirtymistä yksipalstaisiin xml-asiakirjoina laadittaviin hallituksen esityksiin käytyyn laajahkoon keskusteluun. Ministeriö katsoo, että uusiin ohjeisiin on hyvä ottaa nykyistä laajemmin esimerkkejä rinnakkaistekstien käytöstä.

Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu, että rinnakkaistekstit on niiden erittäin hyvän havainnollisuuden vuoksi syytä säilyttää edelleen hallituksen esityksissä. Ohjeita on hyvä täydentää rinnakkaistekstejä koskevilla esimerkeillä.

Korkein hallinto-oikeus pitää lain soveltajan näkökulmasta toivottavana, että hallituksen esityksiin sisältyisivät edelleen erilliset osiot, joissa on ehdotetut lakitekstit ja rinnakkaistekstit. Rinnakkaisteksteillä on korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kiistatonta merkitystä lain soveltamisessa, koska rinnakkaistekstin avulla voi nopeasti hahmottaa, millainen oikeustila on vallinnut juuri ennen muutosta. Rinnakkaistekstien puuttuessa aikaisempaa oikeustilaa jouduttaisiin hahmottamaan vertaamalla lakitekstejä keskenään, mikä puolestaan edellyttää tiedonhankintaa. Tiedonhankinta ja vertaamistyön suorittaminen ilman tähän soveltuvaa apuvälinettä voi merkitä ajankäytöllisesti varsin paljon, koska uudeltaisesta tiedonhankintatarpeesta tulisi toistuvaa.

12 Hallituksen esitykset Euroopan unionin säädösten täytäntöön panemiseksi ja valtiosopimusten voimaan saattamiseksi

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo Euroopan unionin säädösten täytäntöön panemiseksi ja valtiosopimusten voimaan saattamiseksi annettavien hallituksen esitysten poikkeavan luonteeltaan siinä määrin muista esityksistä, että niiden kohdalla se kannattaa ajatusta erillisen ohjeistuksen antamisesta.

Valtioneuvoston kanslian mukaan olennaista hallituksen esitystä kirjoitettaessa on hahmottaa se, mitkä velvoitteet seuraavat suoraan EU-oikeudesta ja mitkä eivät, sekä se, miten EU-kontekstin odotetaan kehittyvän. Jos EU-säädös jättää liikkumavaraa, olisi myös arvioitava, käytetäänkö sitä tavalla, joka aiheuttaa lisätaakkaa. Myös tietoja siitä, miten muut jäsenvaltiot käyttävät liikkumavaraa, olisi hyvä kerätä.

EU-kytkentäisten hallituksen esitysten osalta olisi valtioneuvoston kanslian mukaan hyvä hallituksen esitysten laatimishojeissa muistuttaa tarpeesta tutustua komission ja muiden EU:n toimielinten tuottamiin vaikutusarviointeihin sekä mahdollisuuksien mukaan hyödyntää niitä.

Valtioneuvoston kanslia arvioi, että olisi tarvetta koota yhteen EU-kytkentäisiin hallituksen esityksiin liittyviä erityiskysymyksiä.

Ulkoasiainministeriö kannattaa sitä, että uuteen ohjeistukseen otettaisiin nykyistä perusteellisemmat ohjeet ja omat mallit hallituksen esityksistä, joissa ehdotetaan EU-säädöksen täytäntöönpanoa. Myös eduskuntakirjelmien linkittäminen hallituksen esityksen osaksi on kannatettava ehdotus. Direktiivejä täytäntöön pantaessa voisi UM:n mukaan olla aiheellista muun muassa erotella direktiivistä johtuvat pakolliset muutokset ja direktiivistä johtumattomat ehdotukset omiksi vakio-otsikoikseen. Tällä voi olla merkitystä myös, jos komissio käynnistää EU-täytäntöönpanoa koskevan rikkomusmenettelyn myöhemmin.

Ulkoasiainministeriö kannattaa myös sitä, että uuteen ohjeistukseen otettaisiin nykyistä perusteellisemmat ohjeet valtiosopimuksia koskevien hallituksen esitysten laatimisesta. Ohjeet on edelleen syytä sisällyttää yleisiin laadintaohjeisiin, ei esimerkiksi Valtiosopimusoppaaseen.

Ulkoasiainministeriö huomauttaa, että HELOssa ei ole malliesimerkkiä EU:n sekasopimusta koskevasta hallituksen esityksestä, ja esittää, että tällainen esimerkki sisällytettäisiin uusiin ohjeisiin. EU:n sekasopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevat hallituksen esitykset tulisi myös virtaviivaistaa siten, että unionin toimivaltaan kuuluvien sopimusmääräysten sisältöä ei tarvitsisi enää selostaa yksityiskohtaisissa perusteluissa. Tämä vähentäisi toistoa ja sitä kautta säästäisi aikaa sekä käännskustannuksia. Näin ollen esityksissä keskityttäisiin kirjoittamaan, 1) miltä

osin sopimusmääräykset kuuluvat Suomen toimivaltaan ja 2) tekemään vertailu, mitkä Suomen toimivaltaan kuuluvista määräyksistä kuuluvat lainsäädännön alaan. Perusteluiden kirjoittaminen muilta osin (EU:n toimivalta) olisi perusteltua esimerkiksi, jos on mahdollista antaa tulkintaohjeita sopimusmääräyksille tai tuoda esille taustatietoa, jota on ilmennyt neuvotteluissa ja jonka on hyvä olla lainsäätäjän tai -soveltajan tiedossa.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan ohjeiseen tulisi lisätä mallit valtiosopimuksen voimaan saattamiseksi ja EU:n lainsäädännön täytäntöön panemiseksi annettavaa hallituksen esitystä varten.

Valtiovarainministeriö katsoo, että uusiin ohjeisiin on aiheellista ottaa nykyistä perusteellisemmat ohjeet ja omat mallit hallituksen esityksistä, joissa ehdotetaan Euroopan unionin säädöksen täytäntöönpanoa. EU-kirjelmien malli voisi toimia pohjana EU-hankkeissa noudatettaville ohjeille.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan uudessa ohjeistuksessa pitäisi selkeästi todeta, missä kohtaa hallituksen esitystä esitetään täytäntöön pantavan direktiivin tai asetuksen kuvaus, missä kansallisissa säädöksissä hallituksen esitystä laadittaessa säädetään asiasta sekä miten oikeustilaa on muutettava. Lisäksi ohjeistuksessa pitäisi erikseen nostaa käytettävissä olevaksi alaotsikoksi Suomen näkökulma komission tekemään vaikutusarvioon. EU-säädösten täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä voitaisiin täytäntöön pantavan EU:n säädöksen kuvaus harkita korvattavaksi viittaamalla säädöksestä eduskunnalle annettuihin U-kirjelmiin ja jatkokirjelmiin ja mahdollisesti linkittämällä ne asianomaisiin kirjelmiin.

Valtiovarainministeriö katsoo, että tarvittaisiin ohjeita myös EU:n niin sanottuun kakkostason sääntelyyn.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tarpeellisena erillistä mallia EU:n lainsäädännön täytäntöön panemiseksi annettavalle hallituksen esityksille.

Liikenne- ja viestintäministeriö kertoo lausunnossaan, että sen hallinnonalalla kansainvälisistä järjestöistä tulee säännöllisesti oikeudellisesti sitovia päätöksiä yleissopimusten tai niiden liitteiden muutoksista. Hallituksen esitysten laatimisoheissa voisikin liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan olla kevennetty malli yleissopimusten ja niiden lainsäädäntövaltaa koskevien liitteiden täytäntöönpanosta. Hyvin usein riittäisi, että hallituksen esityksessä selostettaisiin yleissopimuksen eri lukujen sisältöä jokaisen artiklan sisältöä erikseen selostamatta. Usein yleissopimukset sisältävät raskaita tekstirakenteita ja varsinainen oikeudellisesti sitova ja merkittävä osuus voidaan esittää tiivistetysti.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo myös, että helpottaisi, jos EU-lainsäädännön ja mahdollisten sekasopimusten täytäntöönpanoa varten laadittaisiin yhdenmukainen malli hallituksen esitykseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa ajatusta, että hallituksen esityksistä, joissa ehdotetaan Euroopan unionin säädöksen täytäntöönpanoa, laaditaan nykyistä perusteellisemmat ohjeet ja mallit, sekä ajatusta, että valtiosopimusesitysten laatimista koskeviin ohjeisiin tehdään aiheelliset muutokset.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää kannatettavana, että hallituksen esitysten laatimisohjeisiin otetaan nykyistä perusteellisemmat ohjeet ja mallit EU-säädösten täytäntöön panemiseksi laadittavista hallituksen esityksistä..

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää kannatettavana, että HELOa uudistettaessa tehdään tarvittavat muutokset myös valtiosopimusten laatimista koskeviin ohjeisiin ja ohjeet sisällytetään edelleen HELOon.

13 Liiteaineisto

Valtioneuvoston kanslia pitää lausunnossaan mahdollisena, että hallituksen esitysten tekstissä nykyistä laajemmin viitattaisiin esityksen ulkopuolisiin asiakirjoihin, joista kerrottaisiin, mistä ne ovat saatavissa. VNK huomauttaa kuitenkin, että jos linkkejä tai liitteitä käytetään, olisi määriteltävä, miltä osin ne lasketaan kuuluviksi varsinaiseen hallituksen esitykseen, jolloin ne tulee kääntää ruotsiksi.

Valtioneuvoston kanslia arvioi, että uusiin ohjeisiin, esimerkiksi niiden erilliseen liitteeseen, voitaisiin ottaa EU:n säädösten täytäntöönpanoa koskevia malliesimerkkejä.

Ulkoasiainministeriön mielestä on tarpeen arvioida mahdollisuutta käyttää liitteitä nykyistä laajemmin niin, että itse hallituksen esitys olisi suppeampi.

Ulkoasiainministeriö katsoo, että asetusluonnosten liittäminen esitykseen voi olla tärkeää erityisesti, jos kyse on täysin uudesta lainsäädännöstä tai mittavasta kokonaisuudistuksesta. Toisaalta aikataulupaineet voivat johtaa siihen, että asetusluonnoksia ehditä valmistella samanaikaisesti hallituksen esityksen kanssa.

Sisäministeriö arvioi, että liitteiden ja luetteloiden käyttö nykyistä useammin saattaisi tiivistää hallituksen esityksiä. Tämä lisäisi havainnollisuutta ja vähentäisi pitkiä tekstiosuuksia.

Valtiovarainministeriö viittaa lausunnossaan perustettavana olevaan vaikutustenarviointilautakuntaan ja katsoo, lautakunnassa arvioitavana olleeseen esitykseen tulisi liittää lautakunnan lausunto ja kuvaus siitä, mihin arviointi on johtanut.

Hallituksen esitysten laatimisoheissa tulisi *työ- ja elinkeinoministeriön* mielestä nimenomaisesti edellyttää, että hallituksen esitystä koskeva vaikutusarvioinnin asiantuntijaelimen lausunto taloudellisten vaikutusten arvioinnin riittävydestä otetaan aina esityksen liitteeksi.

14 Linkitykset

Eduskunnan kanslian mielestä on mahdollista, että tapauksissa, joissa ehdotettavaan lakiin otetaan olemassa olevia lainkohtia muuttamattomina, yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan tämä ja lisätään linkki sen hallituksen esityksen perusteluihin, joka on johtanut asianomaisen lainkohdan muuttamiseen.

Ulkoasiainministeriö kannattaa mahdollisuutta viitata linkillä samaa asiaa koskevaan aikaisempaan hallituksen esitykseen, kun ehdotettavaan lakiin sisältyy kokonaisuuksia, joita ei muuteta. Se kuitenkin huomauttaa, että vanhoja hallituksen esityksiä ei välttämättä ole aina sähköisesti saatavilla.

Ulkoasiainministeriö kannattaa myös ajatusta, että eri valmisteluaineistoista koottaisiin hallitukseen esitykseen kronologinen luettelo linkein asianomaisiin asiakirjoihin (työryhmäraportit, mietinnöt, lausunnot, vaikutusarvioinnit, eduskuntakirjelmät, jne.). Ulkoasiainministeriön näkemyksen mukaan luettelointia ja linkkejä voitaisiin käyttää tarpeen mukaan. Näin saataisiin aikaan kattava ja nykyistä helpommin saatavilla oleva kokonaisuus. Pelkkä linkkien luetteloiminen ei kuitenkaan voi täysin korvata asian sisällöllistä selostamista, koska (kuten arviomuistiossa todetaan), linkitetty asiakirjat eivät päätyisi automaattisesti eduskunnan arkistoon. Ulkoasiainministeriö huomauttaa, että lisäksi on pohdittava, onko ongelmallista, jos linkitys vie muuhun kuin suomen- tai ruotsinkieliseen tekstiin.

Jos nykytilaa tai muiden maiden lainsäädäntöä on käsitelty aikaisemmin esimerkiksi työryhmämietinnössä, pelkkä viittaus tai yhteenveto (sekä ko. asiakirjan linkittäminen hallituksen esityksen osaksi) vaikuttaisi ulkoasiainministeriön mukaan riittävältä. Näin esityksistä tulisi tiiviimpiä.

Hallituksen esitysten tiivistämisessä voisi *sisäministeriön* arvion mukaan auttaa myös arviomuistiossa mainittu tausta-asiakirjojen hyödyntäminen linkkien avulla. Esimerkiksi kansainvälisen vertailun ja vaikutusten arvioinnin asiakirjat voisi näin liittää osaksi hallituksen esitystä. Se kertoo rajavartio-osaston viimeisimmissä hallituksen esityksessään viittanneen lausuntotiivistelmään ja sen saatavuuteen sisäministeriön www-sivuilta. Esitykseen ei kuitenkaan liitetty suoraa linkkiä, koska linkin teknistä säilyvyyttä pitkäksi ajaksi ei ole voitu varmistaa.

Sisäministeriö suhtautuu varauksellisesti aiempien hallituksen esitysten perustelujen käyttämiseen linkityksin, kun ehdotettavaan lakiin otetaan olemassa olevia lainkohtia muuttamattomina. Sen arvion mukaan menettely aiheuttaisi valmistelijalle paljon lisää työtä ja tieto on jo nyt melko helposti saatavilla esimerkiksi Finlexin kautta. Se katsoo, että näissäkin tilanteissa perusteluissa olisi tarvittaessa hyvä avata myös muuttamatta jäävien lainkohtien sisältöä ja taustoja, jotta lain soveltajan ei tarvitsisi etsiä tietoa useista eri lähteistä.

Puolustusministeriö kannattaa mahdollisten sähköisten linkitysmenetelmien hyödyntämistä. Nykyisten ohjeiden lähtökohtanaan on ollut se, että hallituksen esitystä luetaan paperimuodossa, ei sähköisesti. Kuten arviomuistiossa todetaan, linkitettyjen tekstien arkistoinnissa voi kuitenkin olla ongelmia.

Valtiovarainministeriö pitää erittäin kannatettavana tavoitetta, että hallituksen esitykset olisivat sähköisinä luettavia. Muuttamattomina lakitekstiin otettavien lainkohtien perusteluista se toteaa, että kaikissa tapauksissa linkitykset aiempien hallituksen esitysten perusteluihin eivät riitä niiden perusteluiksi. Ennen linkittämiseen päättämistä pitäisi selvittää ja ratkaista asiaan liittyvät tekniset esteet, kuten pystytäänkö esitykset linkittämään Finlexin hallituksen esitykset -sivustolle.

Kuten edellä on todettu, valtiovarainministeriö pitää kannatettavana myös sitä, että valmisteluaineistosta pyritään saamaan nykyistä kattavampi ja selkeämpi kuva. Lähtökohtaisesti ministeriö ilmeisesti kannattaa ajatusta, että valmisteluaineisto, esimerkiksi komiteanmietinnöt, työryhmämuistiot ja lausuntotiivistelmät, lueteltaisiin hallituksen esityksissä kronologisessa järjestyksessä ja esitykseen otettaisiin linkit aineistoon. Se kuitenkin muistuttaa, että linkkien käyttöä on harkittava huolella, ja pitää mahdollisena, että linkkien takana olevaa tietoa jätettäisiin huomiotta. Sen vuoksi mahdollisten linkkien toimivuus on varmistettava ja päätettävä, kuinka kauan niiden on oltava toimivia. On myös varmistettava, taipuvatko nykyiset tietojärjestelmät (esimerkiksi VaRa ja PTJ) linkittämiseen. Uudistukset eivät saa valtiovarainministeriön mielestä johtaa hallituksen esitysten laatimiseen liittyvän teknisen työn määrän lisääntymiseen.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että niissä tilanteissa, joissa voimassa olevia lainkohtia otetaan uuteen lakiin muuttamattomina, esityksiin voitaisiin hyvin liittää linkki aikaisempien hallituksen esitysten perusteluihin. Samoin voitaisiin linkittää valmisteluaineistot, E-kirjeet, U-kirjelmät ja direktiivit, hallitusohjelma ja komiteanmietinnöt.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että avainasemassa on lainvalmistelun pohjana olevien ja lainvalmistelussa syntyvien asiakirjojen hyödyntäminen, jota tulisi mahdollistaa ja suosia. Pohjaselvitykset, kuten erikseen laaditut vaikutusarvioidokumentit ja lausuntoyhteenvedot sekä muu taustamateriaali, olisi mahdollista joko siirtää esityksen liitemateriaaliksi tai mieluiten tehdä hallituksen esityksessä linkitys siihen.

Linkittäminen ei työ- ja elinkeinoministeriön mukaan kuitenkaan ole ongelmaton. Linkittäminen edellyttää ratkaisua ainakin siihen, miten kielilain vaatimukset täytetään ja miten linkkien toimivuus myöhemmin aikoina turvataan. Linkkimateriaali tulee osaksi hallituksen esitystä. Siten se tulee kokonaisuudessaan kääntää ruotsiksi ja eräissä tapauksissa myös saamen kielelle säädöskäännöksiltä edellytettävällä tasolla ennen hallituksen esityksen antamista. Linkkien toimivuuden takaamiseksi on välttämätöntä, että viitattu materiaali on arkistoituna eduskunnassa. Nämä asiat ja niiden vaikutus valmisteluprosessiin on tarpeen perusteellisesti selvittää HELOn jatkovalmistelussa.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että jos ehdotettavassa laissa on muuttamattomina säilytettäviä lainkohtia, tulisi olla harkinnanvaraista, viitataanko esityksen perusteluissa aiempiin esitöihin. Sen toteamisen, että ehdotettu lainkohta vastaa asiasisällöltään nykytilaa, tulisi aina olla riittävää. Viittaaminen aiempiin esitöihin on usein ongelmallista: voimassa oleva lainkohta on saattanut saada sisältönsä useiden muutosten lopputuloksena ja osa muutoksista saattaa olla eduskunnan valiokuntakäsittelyssä syntynyttä. Viitattavia tai linkitettäviä asiakirjoja voi siis olla paljonkin, ja osa vanhasta valmistelumateriaalista ei välttämättä ole enää ajantasaista esimerkiksi oikeuskäytännössä tehtyjen linjausten takia.

Viittaustekniikan lisääminen valmisteluasiakirjoihin on *sosiaali- ja terveysministeriön* mielestä siinänsä perusteltua. Se ei kuitenkaan saisi johtaa siihen, että esitysten perustelujen kirjoittamisessa oikaistaan viittaamalla muihin asiakirjoihin. Hallituksen esitykseen tulisi aina sisällyttää kyseistä esitystä koskevat keskeiset tiedot ja perustelut. Viittausten tulisi siten olla vain esitystä täydentäviä viittauksia.

Ympäristöministeriö toteaa, että viittaukset muualla oleviin teksteihin mahdollistavat tiivistämisen. Tämä mahdollistaisi sen, että esityksistä tulee tiiviitä, mutta että niissä olisi helppokäyttöiset linkit yksityiskohtaiseen tietoon, josta osa käyttäjistä on kiinnostunut.

Korkein hallinto-oikeus viittaa hallituksen esitysten laatimisohjeiden uudistamista koskevaan arviomuistiossa yhdeksi lähtökohdaksi otettuun linkkitietojen käyttöön hallituksen esityksissä. Se katsoo, että tiedon tuottamisen ja käsittelyn sähköiset välineet voisivat tuottaa sekä hyötyjä että haittoja, jos hallituksen esityksen sisältö jäisi entistä enemmän linkkitietojen varaan. Linkkitiedon kautta löytyvät tietovarannot mahdollistavat asian taustan laajemman selvittämisen, mutta toisaalta hallituksen esityksistä tulisi käydä ilmi, mitä keskeisiä ehdotuksia asian valmistelun aikana on tehty ja miten näihin ehdotuksiin on suhtauduttu esimerkiksi kuulemiskierroksilla. Paljolti linkkitietoihin perustuva taustoitus jättää lukijalleen sanomatta, mihin perustuu hallituksen esityksessä omaksuttu ratkaisu. Ajankäytöllisesti linkkitieto voi viedä lukijaltaan asian selvittämiseksi huomattavan paljon enemmän aikaa verrattuna siihen, että hallituksen esityksessä kuvataan keskeiset seikat tai taustatiedot. Linkkitietojen tulisi siten olla tukitietoja, ei hallituksen esityksen ehdotuksia tai ehdotuksen perusteluja korvaavia tietoja. Pitkässä tulkintajatkumossa voi myös käydä teknisesti haasteelliseksi saada linkkitietoja enää auki.

15 Hallituksen esitysten kääntäminen

Valtioneuvoston kanslia ilmaisee lausunnossaan huolensa käännöspalvelutarpeen kasvusta. Se mainitsee useita arviomuistion kohtia, joissa ehdotetun toteuttaminen merkitsisi hallituksen esitysten sivumäärän kasvua, jos jotakin ei vastaavasti poisteta. Lisäksi se mainitsee, että pykälätextrin lisääminen yksityiskohtaisiin perusteluihin perusteluidensa edelle lisäisi käännösprosessiin kokonaan uuden vaiheen, vaikka pykäläteksti on sama kuin itse lakiehdotuksessa. Kaikki tekstiosiot on nimittäin käytävä läpi käännösmuistiohjelmassa.

Edellä on jo mainittu valtioneuvoston kanslian huomautus, että jos hallituksen esityksissä käytetään linkejä tai liitteitä, on määriteltävä, miltä osin ne lasketaan kuuluviksi varsinaiseen hallituksen esitykseen, jolloin ne tulee kääntää ruotsiksi.

16 Hallituksen esitysten täydentäminen ja peruuttaminen

Oikeuskanslerinviraston mukaan täydentäviä hallituksen esityksiä annetaan melko harvoin, mutta niiden antamisen perusteista tiedustellaan oikeuskanslerinvirastosta toistuvasti. Tiedustelujen perusteella ministeriöissä tuntuu olevan epäselvyyttä siitä, missä tilanteessa täydentävä esitys on tarpeen antaa. Kysymys nousee esiin varsinkin silloin, kun eduskuntakäsittelyn aikana ilmenee tarvetta tehdä lakiesityksiin merkittäviä muutoksia. Näistä syistä olisi oikeuskanslerinviraston mielestä perusteltua harkita hallituksen esitysten laatimisohjeisiin omaa osiota täydentävän hallituksen esityksen laatimisesta.

Oikeuskanslerinvirasto huomauttaa, että HELOssa ei ole mainintaa hallituksen esityksen peruuttamisesta. Vakiintuneen käytännön mukaan peruuttamisen säädösperusta, edellytykset ja vaikutukset selostetaan hallituksen kirjelmää koskevaan esittelylistaan liitettävässä muistiossa, mutta ohjetta asiasta ei ole. Hallituksen esitysten laatimisohjeiden täydentämistä hallituksen esityksen peruuttamista koskevilla ohjeilla olisikin oikeuskanslerinviraston mielestä syytä harkita.

Sisäministeriön mukaan mallit hallituksen esityksen täydentämisestä olisivat tervetulleita.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää ohjeita täydentävien hallituksen esitysten laatimisesta tarpeellisina ja, kuten edellä on jo todettu, samoin ohjeita täydentävien esitysten rinnakkaistekstien esittämisen tavasta.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää kannatettavana, että HELOon otetaan nykyistä perusteellisemmat ohjeet ja mallit täydentävistä hallituksen esityksistä.

Lausunnossaan sosiaali- ja terveysministeriö viittaa myös valtiovarainministeriön viime hallituskaudella laatimaan, kuntarakennelain muuttamiseen liittyneeseen täydentävään hallituksen esitykseen, joka koski sote-uudistuksen linjauksia. Kuntarakennelakia koskevaa hallituksen esitystä täydennettiin vain perusteluosion osalta. Myös tällaiset tilanteet on hyvä huomioida tässä ohjeituksessa.

17 Hallituksen esitykset ja tekniset sovellukset

Kuten edeltä ilmenee, monissa lausunnoissa viitataan varovaisuuteen sähköisiin hallituksen esityksiin mahdollisesti siirryttäessä ja eritoten hallituksen esityksiin ulkopuolisia asiakirjoja mahdollisesti linkitettäessä.

Valtioneuvoston kanslia muistuttaa launnonssaan, että hallituksen esityksen mahdolliset rakennemuutokset tulevat otettaviksi huomioon teknisissä ratkaisuissa, kuten niin sanotussa VaRa-sovelluksessa ja PTJ-asiakirjapohjissa. Tämän vuoksi uusia hallituksen esitysten laatimisohejeita valmisteltaessa tulisi kuulla valtioneuvoston ja eduskunnan yhteisten asiakirjaskeemojen koordinaatioryhmää sekä asiantuntijoita, jotka vastaavat valtioneuvoston hallintoyksikössä VaRa-sovelluksen ja siihen liitetyn PTJ-asiakirjapohjan ylläpidosta ja kehittämisestä.

18 Uusien hallituksen esitysten laatimisohejeiden valmistelu

Oikeusministeriössä laaditussa arviomuistiossa kerrotaan, että hallituksen esitysten laatimisohejeiden uudistamiseksi asetetaan työryhmä.

Lausunnoissaan halukkuutensa osallistua työryhmän työskentelyyn ovat ilmaisseet *eduskunnan kanslia*, *ulkoasianministeriö*, *valtioneuvoston kanslia* sekä *työ- ja elinkeinoministeriö*.

19 Muuta lausunnoissa esiin tuotua

Valtioneuvoston kanslia toteaa HELO:n koskevan erityisesti hallituksen esityksen rakennetta ja kirjoitustapaa, mutta katsoo, että hallituksen esitysten laatimisohjeiden täydentämistä kattavammin muilla lainvalmisteluun liittyvillä näkökohdilla tulisi harkita. Ohjeisiin olisi hyvä sisällyttää parempaan sääntelyyn liittyvää ohjausta. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että esimerkiksi seuraavia keskeisiä asioita tulisi tarkemmin tai ainakin yhteenvedonomaaisesti ohjeistaa niissä: vaihtoehtoisten sääntelytapojen arviointi, säädöstason arviointi, mahdollisuudet delegoida säädösvaltaa alemmalle tasolle, hallinnollisen taakan välttäminen sekä mahdollisuudet kumota ja sujuvoittaa voimassa olevaa sääntelyä.

Valtioneuvoston kanslian mielestä tulisi lisäksi harkita, olisiko hallituksen esitysten laatimisohjeisiin mahdollista sisällyttää tiiviillä tavalla ydinkohdat arviomuistiossa luetelluista oppaista ja julkaisuisista, jotta keskeinen ohjaus olisi keskitetysti tiiviissä muodossa yhdessä paikassa.

Valtioneuvoston kanslia katsoo myös, että kuvaus vuoden 2016 alusta aloittavan vaikutusarviointielimen toiminnasta tulisi ottaa hallituksen esitysten laatimisohjeisiin.

Valtioneuvoston kanslian mukaan hallituksen esitysten laatimisohjeiden noudattamisen valvonta tulisi järjestää nykyistä vahvemmalle pohjalle. Jatkovalmistelussa tulisi pohtia, tulisiko uudet ohjeet antaa velvoittavana määräyksenä sekä missä määrin tai kohdin ohjeista olisi mahdollista poiketa, jos on nykyisessä HELOssa tarkoitettua ”erityistä syytä”.

Ulkoasiainministeriö esittää harkittavaksi, tulisiko hallituksen esityksissä ottaa omaksi vakio-otsikoksi otsikko Ahvenanmaan maakunnan asemasta.

Puolustusministeriö pitää tarpeellisena, että uudistuksessa otetaan huomioon valtioneuvoston yhteyteen perustettava lainsäädännön vaikutusarviointielin. Lisäksi se esittää harkittavaksi, tulisiko hallituksen esityksen rakenteesta kuulla myös kielenhuollon ja viestinnän asiantuntijoita.

Valtiovarainministeriö katsoo, että kun hallituksen esitysten laatimisohjeet uudistetaan, samalla tulisi tarkastella kaikkea muutakin lainvalmistelusta annettua ohjeistusta kokonaisuutena. Se katsoo, että siinä, missä HELO on eräänlainen yleisohjeistus, pitäisi harkita, tulisiko siihen laittaa viittaukset muihin ohjeisiin.

Valtiovarainministeriö viittaa lausunnossaan Suomen avoimen hallinnon toimintasuunnitelmaan 2013–2015 sisältyvään, virkakieltä koskevaan sitoumukseen, joka liittyy selkeään kieleen hallituksen esityksissä. Sitoumusta ei vielä ole pantu täytäntöön, mutta sen voisi valtiovarainministeriön mukaan soveltuvin osin ottaa huomioon uusissa hallituksen esitysten laatimisohjeissa.

Valtiovarainministeriö viittaa lausunnossaan myös kansainvälisten sopimusten lisääntymiseen ja monimutkaistumiseen. Se katsoo, että hallituksen esitysten laatimisohjeiden lisäksi on tarpeen antaa kansainvälisten sopimusten hyväksymisestä ja voimaan saattamisesta uudet ohjeet.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että uudistetuissa ohjeissa voisi olla hyödyllistä huomauttaa riittävistä valtuuksista alemmanasteisten määräysten antamiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että uudistamisessa kiinnitettäisiin arviomuistiossa ilmenevien asioiden lisäksi huomiota siihen, että valitettavan usein hallitusten esitysten laatimisen todellisuus ei valmistelijoista riippumattomista syistä johtuen mahdollista halutulla tavalla säädösvalmisteluprosessia. Tällöin myös ohjeiden noudattaminen voi olla vaikeaa. Valmistelijoista riippumattomia syitä voivat olla esimerkiksi sellaiset poliittisessa päätöksenteossa edellytetyt aikataulut, joita noudatettaessa käytännössä joudutaan tinkimään joistain valmisteluvaiheista. Ohjeiden noudattamisen vaikeus voi liittyä myös siihen, että esityksellä ei vaikutusarvioinnin myötä olisi niitä vaikutuksia, jotka uudistuksella on jo esimerkiksi poliittisissa linjauksissa tai budjettimenettelyssä ilmoitettu olevan, tai että näiden vaikutusten toteutumiseen liittyy epäilyjä. Hallitus tai ministeri voi myös edellyttää lainsäädännön laatimista, vaikka muut keinot voisivat olla tehokkaampia tai niitä ei ole prosessissa mahdollisuutta selvittää. Valmisteluprosessin tiettyjen vaiheiden sivuuttaminen voi edelleen johtua siitä, että yhteiskunnallisesti erittäin painavista syistä joudutaan tekemään hyvin kiireellistä ”häätätilatyypistä” sääntelyä. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla tällaisia viimeaikaisia esimerkkejä on liittynyt muun muassa Tehy ry:n lakonuhkaan sekä huumausainelainsäädäntöön.

Edellä kuvatut ongelmat ovat sosiaali- ja terveysministeriön mukaan ensisijaisesti prosessiin liittyviä ongelmia, mutta se katsoo, että esityksiltä vaadittava rakenne ja kirjoitustapa osaltaan kannustavat kunnolliseen menettelyyn lainvalmistelussa. Jatkovalmistelussa olisikin sosiaali- ja terveysministeriön mielestä tärkeä pohtia, miten edellä kuvatut, lainvalmistelijoista riippumattomat syyt voitaisiin ottaa huomioon hallituksen esitysten laatimisohjeissa. Ohjeistus ei saisi tarjota tällaisiin tilanteisiin oikotietä vaihtoehtoisena kirjoitustapana ja siten ikään kuin legitimoida vajaata prosessia. Toisaalta ohjeistuksen tulisi auttaa lainvalmistelijoita siinä, mitä ja miten tällaisissa tilanteissa valmisteluprosessista on syytä kirjoittaa hallituksen esitykseen tai mahdollisesti muihin valmisteluasiakirjoihin. Ohjeistus ei sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan muuten aina vastaa lainvalmistelijoiden arkitodellisuutta ja siksi tätä ongelmaa ei saisi sivuuttaa pohtimatta, pystytäänkö myös hallituksen esitysten laatimisohjeilla avulla asiaan jollain tavalla vaikuttamaan tuomalla valmistelijoiden arkitodellisuus kirjoitusohjeiden kautta näkyväksi.



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105
ISBN 978-952-259-488-4 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.oikeusministerio.fi