Oikeusministeriö

Lausuntopyyntönne 17.8.2015

**LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSTEN LAATIMISOHJEIDEN (HELO) UUDISTAMISTA KOSKEVASTA ARVIOMUISTIOSTA**

**Tavoitteet**

Valtiovarainministeriö pitää kannatettavana sitä, että hallituksen esitysten ohjeita uudistetaan säännöllisin väliajoin vastaamaan yhteiskunnan muuta kehitystä ja tarpeita. Muistiossa esitetyt arviot ja johtopäätökset uudistamistarpeista ja -vaihtoehdoista ovat oikeansuuntaisia ja antavat hyvän pohjan asian jatkovalmistelulle.

Uudistamistyön tavoitteena on edelleen hyvä 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. Toisaalta hallituksen esityksiin ei pitäisi ottaa mitään, millä ei ole käsiteltävän asian kannalta merkitystä. Hallituksen esityksissä tulisi kiteytetysti kertoa, mitä esitetään ja miksi. Suppean mallin käyttöä voitaisiin edistää.

Arviomuistiossa esitetään erääksi tavoitteeksi, että hallituksen esitys olisi sähköisesti luettava. Valtiovarainministeriö pitää tätä lähtökohtaa erittäin kannatettava. Se kuitenkin vaatii koko hallituksen esityksen laadintaa koskevan ajattelutavan muuttamista. Sähköinen muoto mahdollistaa myös esityksen tiivistämisen olennaisiin asioihin. Ottaen huomioon säädösvalmistelun rajalliset resurssit tästä ei saisi aiheutua lisätyötä.

Kun HELO-ohjeita uudistetaan, tulisi samalla tarkastella kaikkea muutakin lainvalmistelusta annettua ohjeistusta kokonaisuutena. Kun HELO-ohjeistus on eräänlainen yleisohjeistus, tulisi harkita, tulisi siihen laittaa viittaukset muihin ohjeisiin (esim. kuuleminen, vaikutusten arviointi) soveltuviin kohtiin. Ohjeistusta tulisi muutenkin tiivistää ja välttää toistoa.

Nykyisten HELO-ohjeiden mukaan selostettaessa esityksen pääasiallista sisältöä on käytettävä selkeää yleiskieltä. Erityisesti on vältettävä oikeustieteellisiä ja muita ammattikielen ilmauksia sekä viittauksia säännöksiin. Suomen avoimen hallinnon toimintasuunnitelmassa 2013 - 2015 on sitoumus, joka liittyy selkeään kieleen hallituksen esityksissä. Hallituksen esitysten nimet ovat usein pitkiä ja vaikeaselkoisia ja pääasiallisessa sisällössäkin käytetään termejä, jotka eivät avaudu kansalaisille. Jotta kansalaiset voisivat paremmin ottaa kantaa valmisteilla oleviin lakiesityksiin, avoimen hallinnon toimintasuunnitelmaan otettiin mukaan virkakieltä koskeva sitoumus. Sitoumusta ei ole vielä pantu toimeen, mutta sen voisi ottaa soveltuvin osin huomioon tässä yhteydessä.

**Vakio-otsikointi**

Ohjeita tulisi muuttaa siten, että rakenne esitetään nykyistä selkeämmin suosituksena ja otsikot vaihtoehtoina, erityisesti pääotsikkotason alapuolella. Suppean mallin käyttöön tulisi kannustaa.

**7.1. Lakitekstit ennen perusteluja**

Arviomuistiossa todetaan, että HELOa uudistettaessa on ratkaistava, säilytetäänkö lakiehdotusten tekstit nykyisellä paikallaan vai siirretäänkö ne esimerkiksi perusteluiden edelle esityksen alkuun. Valtiovarainministeriö pitää nykyistä kronologista rakennetta loogisena, mutta asiaa voidaan tarkastella eri näkökulmista, esimerkiksi eduskunnan tarpeista käsin.

**7.2. Rinnakkaistekstit**

Rinnakkaistekstien merkitys ja havainnollisuus on niin asian valmisteluvaiheessa - erityisesti lausuntokierroksella – kuin säännösten soveltamis- ja tulkintatilanteissa merkittävä oikeuslähde. Esimerkein havainnollistetut ohjeet rinnakkaistekstien laatimisesta ovat kannatettavia.

**7.3 Lakiteksti ja yksityiskohtaiset perustelut**

Lakitekstin asettamisella pykälittäin yksityiskohtaisiin perusteluihin perusteluidensa edelle voidaan osittain vähentää pykälätekstien turhaa toistoa perusteluosuudessa ja mahdollistaa näin perustelujen aineellisen laadun parantamisen. Valtiovarainministeriö puoltaa esitystä.

Arviomuistiossa on pohdittu myös tilannetta, jossa ehdotettu pykälä säilyy sisällöltään muuttumattomana ja kysytty riittääkö linkki vanhan esityksen perusteluihin. Linkki vanhoihin yksityiskohtaisiin perusteluihin ei kuitenkaan aina olisi riittävä, jos pykälän tulkintaan vaikuttavat myös yleisperusteluissa esitetyt seikat. Jos linkitykseen päädyttäisiin, tulisi selvittää ja ratkaista asiaan liittyvät tekniset esteet, kuten pystytäänkö esitykset linkittämään Finlexin hallituksen esitykset –sivustolle? Linkityksistä ei saisi aiheutua merkittävää ylimääräistä työtä.

**7.4. Asian valmistelu ja 10 Liitteet**

Arviomuistiossa pohditaan, riittäisikö, että valmisteluaineistona käytetty aineisto, esim. komitean- tai työryhmän mietinnöt tai lausuntotiivistelmät lueteltaisiin kronologisessa järjestyksessä ja linkitettäisiin ao. aineistoon. Valtiovarainministeriö pitää kannatettavana sitä, että valmisteluaineistona käytetystä materiaalista pyritään saamaan nykyistä kattavampi ja selkeämpi kuva.

Arviomuistiossa esitetään mahdollisuutena, että tausta-aineisto linkitettäisiin esimerkiksi ao. ministeriön internet-sivuille. Linkkien käyttöä on kuitenkin harkittava huolella. Mikäli tausta-asiakirjoihin vain viitattaisiin linkeillä, on mahdollista, että niissä oleva olennainen tieto jäisi huomioimatta. Hallituksen esitykset ovat myös merkittävä oikeuslähde ja tulkinta-aineisto soveltajille. Siksi mahdollisten linkkien toimivuus on varmistettava ja päätettävä kuinka kauan niiden on oltava toimivia. On myös varmistettava, taipuvatko nykyiset tietojärjestelmät (esim. VaRA, PTJ) tämänkaltaiseen menettelyyn. Uudistukset eivät saa johtaa hallituksen esityksen laatimiseen liittyvän teknisen työmäärän lisääntymiseen.

Nykyisten HELO-ohjeiden mukaan hallituksen esityksissä on selostettava lausuntojen päälinjat. Kuulemisohjeissa lausuntotiivistelmän laatimiseen annetaan tarkempia ohjeita. Jos päädytään siihen, että lausuntojen päälinjojen kuvaaminen korvataan linkeillä lausuntotiivistelmään, tarvitaan nykyistä täsmällisemmät ohjeet myös esim. niiden rakenteen ja sisällön yhdenmukaistamiseksi.

**7.5 Nykytila ja sen arviointi ja 7.8. Ulkomainen lainsäädäntö**

Muistiossa ehdotetaan pohdittavaksi, tulisiko ulkomaisen lainsäädännön tarkastelu siirtää vaihtoehtoisten mallien kuvaamisen yhteyteen. Kuten arviomuistiossa todetaan, kansainvälisten esimerkkien kuvaamisen tarkoituksena on antaa kuva erilaisista sääntelyratkaisuista. Ehdotus on kannatettava. Myös muiden kuin lainsäädännöllisten ratkaisujen kuvaaminen tässä yhteydessä on hyvä ehdotus.

**7.6. Keskeiset ehdotukset ja 7.7. Vaihtoehtoisten keinojen arviointi**

Arviomuistiossa esitetään, että hallituksen esityksessä kuvataan ensin tavoitteet ja vaihtoehtoiset keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Vasta tämän jälkeen kerrottaisiin keskeiset ehdotukset. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan uudistamistyössä olisi hyvä nostaa esiin entistä enemmän vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointia. Tämä koskee erityisesti uudistuksia, joissa voidaan lähteä aidosti pohtimaan vaihtoehtoja.

**7.9 Vaikutukset**

Kohdassa ehdotetaan arvioitavaksi kysymystä siitä, miten vaikutusten arviointia voidaan tehostaa ja parantaa ohjeistamisen avulla. Vaikutusarvioinneista on paljon ohjeistusta. Lainvalmistelun ohjeistuksia tulisi katsoa kokonaisuutena, eikä HELO-ohjeistuksessa kannata toistaa sitä, mikä on muualla ohjeistuksessa todettu.

Vaikutusten arviointilautakunnan perustaminen on parhaillaan vireillä. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vaikutusten arviointia varten on olemassa erilaisten ohjeistusten lisäksi useita arviointielimiä. Näiden suhde toisiinsa tulisi selvittää. Riskinä on, että useat arviointielimet menettelyineen vievät lainvalmistelussa usein muutenkin niukasti käytettävissä olevaa aikaa. Arviointien painopistettä tulisi siirtää ajankohtaan, jolloin vaihtoehdot ovat aidosti esillä. Jos hallituksen esitys on arvioitavana lautakunnassa, hallituksen esitykseen on syytä liittää sen lausunto ja kuvaus siitä, mihin arviointi on johtanut.

**7.11 Täytäntöönpano ja täytäntöönpanon seuranta**

Valtiovarainministeriö pitää kannatettavana ehdotusta, jonka mukaan vakio-otsikointiin lisättäisiin otsikko lainsäädännön täytäntöönpanolle ja sen seuranalle. Sen käyttöä pitäisi kuitenkin voida harkita tapauskohtaisesti.Kansallisissa hankkeissa voi myös olla hyvä todeta, mikä taho seuraa sääntelyn toimivuutta (keskusvirasto tai valvontaviranomainen/ministeriö). EU-hankkeissa on välillä tullut esiin tilanteita, joissa olisi tarpeen selostaa esim. review-lausekkeita, mutta niille ei ole löytynyt luontevaa paikkaa esityksen rakenteessa.

**8 Euroopan unionin säädöksiä täytäntöön panevat hallituksen esitykset**

Valtiovarainministeriö katsoo, että uuteen HELOon on aiheellista ottaa nykyistä perusteellisemmat ohjeet ja omat mallit hallituksen esityksistä, joissa ehdotetaan Euroopan unionin säädöksen täytäntöönpanoa. EU-kirjelmiä koskeva malli voisi toimia pohjana EU-hankkeiden HELO-ohjeille.

Uudessa EU-HELO -ohjeistuksessa pitäisi siten todeta selkeästi, missä kohtaa hallituksen esityksessä esitetään direktiivi/asetuskuvaus (kuten U-kirjelmässä), missä kansallisissa säädöksissä säädetään tällä hetkellä asiasta sekä miten sitä on muutettava. Lisäksi EU-HELO -ohjeistuksessa pitäisi erikseen nostaa mahdolliseksi alaotsikoksi Suomen näkökulma komission tekemään vaikutusarvioon, varsinkin jos Suomen tilanne poikkeaa esim. yleiseurooppalaisesta tilanteesta. EU- säädösten täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä voitaisiin EU:n direktiivin/asetuksen kuvaus harkita korvattavaksi viittaamalla säädöksestä eduskunnalle annettuihin U- ja jatkokirjelmiin ja mahdollisesti linkittämällä ne ao. kirjelmään.

EU-HELO – ohjeissa tarvittaisiin ohjeita myös EU:n ns. kakkostason sääntelyyn.

**EU-asetusten täytäntöönpanoa koskevat esitykset**

Lisäksi olisi erittäin tarpeen antaa oma malli ja ohjeistus EU-asetusten täytäntöön panemiseksi annettavaa hallituksen esitystä varten. Tarvetta korostaa myös se, että useimmat rahoitusmarkkinoita koskevat säädökset perustuvat suoraan sovellettaviin EU-asetuksiin. Muodollisesti vain EU-direktiivit pannaan täytäntöön. EU-asetukset tulevat voimaan suoraan. Monissa tilanteissa on kuitenkin poistettava kansallisia ristiriitaisia säännöksiä. Ohjeistusta tarvittaisiin mm. siitä miten, miltä osin ja missä laajuudessa tällaisessa hallituksen esityksessä tehdään (taloudellisia) vaikutusarvioita: koko asetuksen osalta (informatiivisista syistä) vai pelkästään siltä osin, kuin asetus edellyttää kansallista täytäntöön panoa tai pelkästään asetuksen mahdollisesti sisältämien kansallisen täytäntöönpanon vaihtoehtojen tai optioiden osalta? Näiden viimeksi mainittujen seikkojen osalta (taloudellisten) vaikutusarviointien tekeminen on ymmärrettävää eduskunnan päätöksenteon vuoksi.

Hallituksen esitysten yhtenäisyyden vuoksi tarvittaisiin ohjeistusta muistakin hallituksen esityksen alueista, kuten kansallisiin säädöksiin tehtävästä viittaustekniikasta asetuksen säännöksiin jne.

**9. Kansainvälisten sopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevat hallituksen esitykset**

Kansainväliset sopimukset ovat lisääntyneet ja monimutkaistuneet viime vuosina. Tästä syystä on tarpeen antaa myös niiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta uudet ohjeet.

Hallinto- ja kehitysjohtaja,

ylijohtaja Helena Tarkka

Lainsäädäntöneuvos Asta Niskanen