



4.2.2019

VN/881/2018

Oikeusministeriö

Viite lausuntopyyntö
Hänvisning

Asia Lausunto ehdotuksesta hallituksen esityksen laadintaohjeiksi
Ärende

Oikeusministeriö on pyytänyt ympäristöministeriöltä lausuntoa ehdotuksesta hallituksen esityksen laadintaohjeiksi.

Yleistä

Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että hallituksen esityksen laadintaohjeet (jäljempänä HELO-ohjeet) uudistetaan. Ehdotus HELO-ohjeiksi on aikaisempaa kattavampi soveltamisalaltaan ja samalla konkreettisempi tunnistuen entistä paremmin eri syistä laadittavat hallituksen esitykset.

HELO-ohjeita on uudistettu runsaan kymmenen vuoden välein (vuonna 1992 ja 2004). Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että tulevaisuudessa HELO-ohjeiden päivittäminen tapahtuisi tarvittaessa nopeatempoisemmin. Tällöin varmistetaan, että ohjeet tukevat käytännön lainvalmistelua. Ympäristöministeriö toivoo, että oikeusministeriö järjestää uusien HELO-ohjeiden tultua vahvistetuksi keskeisistä muutoksista koulutusta ministeriöiden lainvalmistelijoille ohjeiden soveltamisen varmistamiseksi. Yhteisellä koulutuksella myös edistetään ohjeiden yhdenmukaista soveltamista ja edistetään valtioneuvoston yhteistä lainvalmistelutapaa.

Ympäristöministeriö toivoo täsmentävää tietoa siitä, millä aikataululla uudet ohjeet ovat tulossa voimaan. Ohjeisiin olisi myös syytä ottaa selkiyttävä maininta siitä, miten menetellään niiden esitysten kanssa, jotka uuden HELO-oppaan voimaantulohetkellä on jo valmisteltu vanhan HELO-oppaan mukaista ohjeistusta noudattaen. Olisi syytä estää tilanteet, joissa jo pitkälle valmisteltujen esitysten rakenteeseen vaadittaisiin muutoksia kesken valmisteluprosessin.

Keskeisin rakenteellinen muutos HELO-luonnoksessa on asioiden esittämisjärjestyksen muuttaminen. Ympäristöministeriö pitää nyt ehdotettua järjestystä hyvänä ja perusteltuna.

Ohjelunoksessa on mainintoja myös Euroopan ihmisoikeuskäytännön huomioimisesta hallituksen esityksessä: luvussa 1.1. (Taustalla voi olla myös EU:n tuomioistuimen, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tai muun kansainvälisen tuomioistuimen oikeuskäytäntö) ja luvussa 12 (Jos esitystä on aiheellista arvioida myös ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta, on lisäksi tehtävä selkoa ihmisoikeussopimusten noudattamista valvovien toimielinten, kuten EU:n tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, oikeuskäytännöstä). Ympäristöministeriö kannattaa vahvasti

edellä mainittuja kirjauksia ohjeisiin. Näin varmistetaan parhaiten koko valtionhallintoa koskeva yhtenäinen ohjeistus ja käytäntö.

Sivujen 11-12 yhteenveto erilaisista lainvalmisteluohjeista on tarpeellinen ja se olisi hyvä olla mukana myös lopullisessa HELO-ohjeissa sen johdantona.

Luonnokseen sisältyy monia sellaisia muutoksia nykyisiin HELO-ohjeisiin nähden, joilla toistoa saadaan karsittua ja hallituksen esitysten pituutta siten lyhennettyä (esim. linkkien käyttäminen ja uusi esittämisjärjestys).

Otsikointi 4.1. ”Keskeiset ehdotukset” ei välttämättä ole yksiselitteinen; sisältänee myös keskeisten ehdotusten perusteluja (vrt. otsikko 7. ”Säännöskohtaiset perustelut”)

Asiasisällöltään suppean esityksen määritelmä puuttuu, vaikka sillä voi olla huomattavaakin merkitystä esityksen rakenteeseen ja laajuuteen. Ympäristöministeriö esittää, että suppeiden esitysten rakenne kuvattaisiin selkeyden vuoksi ohjeissa omana mallina, erillisen otsikon alla (kuten nykyisessäkin HELO-oppaassa). Tässä osuudessa olisi myös syytä selostaa tarkemmin, minkälaisia esityksiä pidetään asiasisällöltään suppeina, sillä nykyisin tässä on eroja eri ministeriöiden välillä. Selkeää ohjeistusta kaivattaisiin mm. seuraavista asioista:

- Mikä merkitys säännösehdoitusten lukumäärällä on?
- Voidaanko EU-säädösten toimeenpanoon liittyviä esityksiä pitää asiasisällöltään suppeina?
- Minkälaista kokonaisharkintaa asiassa tulisi tehdä?

Nykyisen ohjeiden mukaan esityksen vaikutukset esitetään otsikon ” Esityksen vaikutukset” alla. Ohjeluonnoksen mukaan vaikutuksiin liittyvä otsikointi muuttuisi perusrakenteisessa ja EU-taustaisessa esityksessä muotoon ” Pääasialliset vaikutukset”. Viittaako tämä otsikon muutos mahdollisesti siihen, että vaikutukset voi jatkossa kirjoittaa nykyistä suppeammin ja valikoivammin? Ympäristöministeriö toteaa, että asiaa saataisi olla hyvä selkiyttää uusien ohjeiden jatkovalmistelun yhteydessä. Ihmetystä herättää toisaalta myös se, että valtiosopimustaustaisten esitysten rakenteessa otsikko olisi ” Esityksen vaikutukset”. Kyse on pienestä yksityiskohdasta, mutta lähtökohdaksi olisi aina syytä ottaa mahdollisimman yhdenmukaiset vaatimukset ja ilmaisut.

Ohjeluonnoksessa (s. 23) on maininta, että vain taloudelliset vaikutusten osalta olisi mainittava erikseen, jos niitä ei ole. vastaava ilmaus on myös voimassa olevissa HELO-ohjeissa. Jatkossa olisi johdonmukaista, että sama linjaus koskisi kaikkia keskeisiä vaikutuslajeja, ei pelkästään taloudellisia. Ohjeen tekstiä tulisi tältä osin jatkovalmistelussa muuttaa.

Ympäristöministeriö esittää harkittavaksi, että jatkovalmistelussa kaikki otsikon ”nykytila ja sen arviointi” alla oleva teksti esitettäisiin ranskalaisten viivojen avulla (siis kaikissa mallirakenteissa). Tämä esitystapa lisäisi informatiivisuutta eli valmistelijat saisivat tekstistä mahdollisimman helposti keskeiset tiedot.

Ympäristöministeriö esittää, että suhdetta talousarvioesitykseen (s. 29) koskevaan tekstiin lisättäisiin joku konkreettinen esimerkki esityksestä, joka liittyy talousarvioon tai lisätalousarvioon.

Ympäristöministeriön arvion mukaan suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa tekstissä (s. 30) jää kuitenkin epäselväksi se, mitä perus- ja ihmisoikeuksista tulee kirjoittaa ko. kohtaan ja mitä puolestaan esityksen pääasiallisia vaikutuksia koskevaan kohtaan. Tekstiä olisi syytä selkiyttää esimerkiksi lisäämällä konkreettiset tekstiesimerkit ko. asiasta esityksen eri kohtiin kirjoitettavista teksteistä.

EU-taustainen hallituksen esitys

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön merkitystä ei ole juurikaan käsitelty ohjeluonnoksessa. Hallituksen esityksen taustalla voi olla myös rikkomuskanteen johdosta annettu unionin tuomioistuimen tuomio tai ennakkoratkaisu (Ks. Lainlaatijan EU-opas, jakso 1.6). Joka tapauksessa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö tulisi huomioida muutenkin kuin perusoikeuksien yhteydessä.

Kansallisen liikkumavaran esittäminen selkeästi on tärkeä tavoite, vaikka ei ole välttämättä aina yksiselitteistä, esim. milloin ehdotettu kansallinen sääntely ylittää minimiharmonisoinnin vaatimukset. Liikkumavaran selostaminen lähes jokaisessa jaksossa erikseen ei liene kuitenkaan omiaan tekemään tekstistä helppolukuista, selkeätä ja tiivistä.

1.2. Valmistelu: EU-säädöksen valmistelun kuvaaminen vaikuttaa joiltain osin ylimitoitetulta erityisesti vähämerkityksellisemmän/teknisemmän säädöksen osalta (ottaen huomioon että ehdotuksesta on jo laadittu U-kirjelmä, jonka eduskunta on käsitellyt). Lisäksi jää epäselväksi esim. se, mitä tarkoitetaan yhteenvedoilla toimielinten sidosryhmäkuulemisista (varsinkin kun komission ehdotusta edeltävät julkiset kuulemiset on mainittu erikseen).

7 Säännöskohtaiset perustelut: Ehdotetun lain säännösten ja EU-säädöksen vastaavuuden selostaminen on perusteltua. Sen sijaan emme ole vakuuttuneita suosituksesta, jonka mukaan direktiivien osalta hallituksen esitykseen liitettäisiin taulukkomuotoinen esitys (tarkoittanee vastaavuustaulukkoa). Taulukot ovat hyödyllisiä ja niitä (tai muita selittäviä asiakirjoja) liitetään usein täytäntöönpanoilmoituksiin. Direktiivin täytäntöönpanotoimiin kuuluu kuitenkin usein ehdotettavan lain/lakien lisäksi muita, jo voimassa olevia lakeja sekä voimassa olevia ja myöhemmin annettavia asetuksia. Vähintään suositusta tulisi selkeyttää sen osalta, mikä sääntely taulukossa olisi esitettävä. On huomattava myös, että kaiken kattavan taulukon laatiminen voi laajan direktiivin osalta viedä huomattavasti aikaa.

Yksityiskohtaisia huomioita

Ympäristöministeriö ehdottaa harkittavaksi seuraavia muutoksia ja täydennyksiä:

- Ohjeiden soveltaminen asetuksiin ja niiden perustelumuiotioihin. Olisi hyvä, jos asiaa olisi lyhyesti käsitelty.
- Jotain toistoa syntyy esim. lukujen 1.2, 5.1 ja 6 (lausunnot) sekä lukujen 4.2 ja 12 (vaikutukset perusoikeuksiin) välille. Olisiko mahdollista täsmentää mainittujen kohtien suhdetta?
- Hallituksen esitysten otsikoinnin osalta luonnoksessa on säilytetty nykytila, jonka mukaan hallituksen esityksille saisi vain harvoissa tapauksissa antaa sisältöä kuvaavan nimen (s. 18). Jos kuvaavan nimen antaminen sallittaisiin nykyistä useammin, siitä olisi useita hyötyjä: jo otsikosta näkisi, mitä esitys koskee. Monissa hallituksen esityksiä koskevissa listauksissa mainitaan vain hallituksen esitysten otsikot.
- Säännöskohtaisten perustelujen ryhmittely muuten kuin pykälänumeron perusteella voi joissain tapauksissa olla perusteltua ja esim. vähentää toistoa, mutta se voi myös tehdä tietyn pykälän perustelujen löytämisestä vaikeaa (s. 26). Joka tapauksessa säännöskohtaiset perustelut tulisi aina esittää laki kerrallaan, vaikka joskus lakien niputtamisella voisikin vähentää toistoa, jos eri lakeihin ehdotetaan samansisältöisiä säännöksiä.
- Arviointineuvoston lausuntoon sisältyvien kommenttien huomioonottaminen hallituksen esityksessä voisi olla ohjeissa kuvattuna.

- Myös uusi menettely, jossa oikeuskanslerinvirasto arvioi ennakkotarkastuksessa eräät hallituksen esitykset, tulisi huomioida ohjeissa.

- Rinnakkaistekstin laatiminen mallin mukaan saattaa pidentää kyseistä osuutta, jos jokainen momentti asetellaan jatkossa omaan laatikkoonsa. Rinnakkaistekstien osalta voisi ehkä täsmentää, että kursivointi tehdään aina koko sanaan (esim. sanan yksittäisiä muutettavia kirjaimia ei kursivoida), eikä kursivointia tehdä esim. pilkkuihin tai isoihin alkukirjaimiin tehtävien muutosten vuoksi (s. 63).

- Olisiko ohjeiden taittoa mahdollista selkeyttää lisäämällä esimerkiksi nykyisen HELO-ohjeen mukaisia inforuutuja, joista on helppo kiireessä yhdellä silmäyksellä nähdä keskeiset asiat? Uuden ohjeen taitto ohjaa lukemaan koko tekstin. Tämä ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista silloin, kun täytyy pikaisesti tarkistaa jokin yksittäinen tietty asia ohjeesta.

Kansliapäällikkö

Hannele Pokka

Lainsäädäntöjohtaja

Riitta Rönn