



1853/04.01.03/2018

oikeusministeriö

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitysten laatimisohjeiksi

Maa- ja metsätalousministeriö pitää luonnosta hallituksen esitysten laatimisohjeiksi kokonaisuutena hyvänä ja kannatettavana niin tavoitteiltaan kuin toteutukseltaan. Laatimisohjeissa on selvästi pyritty vastaamaan käytännön lainvalmistelussa esille tulleisiin tarpeisiin. Luonnos sisältää ohjeistusta muun muassa hallituksen esitysten ja talousarvioehdotuksen välisten yhteyksien kuvaamiseen ja ponsien muotoilemiseen, mikä tukee valmistelua. Erityisen tervetulleena pidetään rinnakkaistekstien laatimista koskevaa yksityiskohtaista ohjeistusta, jota tuetaan esimerkein. Laatimisohjeiden käyttöä voisi jatkossa tukea esimerkiksi linkittämällä niihin malliksi hallituksen esityksiä tai niiden osia, jotka on jo käsitelty loppuun eduskunnassa ja jotka havainnollistavat ohjeen sisältöä.

Toisaalta uusien osioiden sisällyttäminen ohjeeseen johtaa huoleen säädösvalmistelun vaatimusten kasvamisesta ja työmäärän lisääntymisestä. Ministeriö pitää erittäin tärkeänä, että nykyisten ohjeiden tapaan ohjeita voidaan soveltaa joustavasti tilanteen mukaan. Erityisesti olisi voitava huomioida Euroopan unionin lainsäädännöstä ja muusta toimintaympäristöstä seuraavat erityispiirteet lainsäädännön rakenteessa, kuten EU:n päätöksentekoon liittyvät epävarmuudet ja aikataulupaineet. Esimerkiksi olisi tärkeää, että ohjeita sovellettaessa jätetään tilannekohtaisesti arvioitavaksi, onko esitykseen tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista liittää luonnokset asetuksiksi tai kattava kuvaus EU-lainsäädännön valmisteluprosessista.

Ministeriö kannattaa esitystyyppin mukaan laadittuja esityksen mallirakenteita. Valtaosa maa- ja metsätalousministeriön hallituksen esityksistä omaa EU-taustaa ainakin osittain. Lähtökohtaisesti on kannatettavaa, että EU-lainsäädäntöä täytäntöönpanevat hallituksen esitykset tehtäisiin erilaisella pohjalla kuin täysin kansalliset hallituksen esitykset, sillä EU-taustan tarkempi kuvaaminen olisi tarkoituksenmukaista näissä hallituksen esityksissä.

Seuraavassa esitetään yksityiskohtaisempia kommentteja esitystyyppin mukaisesti jaoteltuna.

1. Hallituksen esityksen perusrakenne

HELO-luonnoksen I luvun otsikkona (s. 11) on "Lainkirjoittajan oppaat". Jaksossa luetellaan erilaisia lainvalmistelun oppaita. Kun on jo olemassa "Lainkirjoittajan opas", otsikko voisi selkeyden vuoksi olla "Lainvalmistelun oppaat". Kyseisessä 1 luvussa on selkeästi lueteltu eri ohjeet ja selostettu niiden suhdetta.

HELO-luonnoksen III luvussa (s. 15) ehdotetaan, että valmisteluasiakirjat tulisi kuvata jo esityksen alussa. Tätä lainvalmistelun prosessiin liittyvän kuvauksen ottamista heti esityksen alkuun ei perustella. Lisäksi kyseisen luvun 5 luvussa viitataan yleisesti valmisteluasiakirjoihin mainitsematta yhtäkään esimerkkiä. Esimerkkien mainitsemisesta voisi olla hyötyä vähemmän kokeneille säädösvalmistelijoille. Toisaalta on ylipäättään hyödyllistä täsmentää, mitä valmisteluasiakirjoja olisi vähintään mainittava. Nykyään on tavallista, että säädöshanke perustuu hallitusohjelman kirjaukseen. Aikataulu voi olla niin kireä, ettei esimerkiksi ulkopuolisia selvityksiä ehditä hankkia. Valmisteluasiakirjat voivat siten joissakin tapauksissa rajoittua pelkästään hankkeen asettamispäätökseen ja lausuntoasiakirjoihin. Uutena asiana tulee valmisteluasiakirjojen liittäminen esitykseen linkittämällä Valtioneuvoston hankeikkunaan. Samalla todetaan, että linkityksen voi tehdä myös muualle kuin Hankeikkunaan siltä osin kuin tiedot eivät käy ilmi hankeikkunasta. Hankeikkuna on jo melko kattavassa käytössä, mutta muita valmisteluasiakirjoja kuin lausunnot ja kenties lausuntoyhteenvedot ei välttämättä löydy, ainakaan säännönmukaisesti. Voidaanko olla varmoja, että linkki Hankeikkunaan toimii sellaisenaan vielä vuosikymmenien päästä? Valmisteluasiakirjojen saatavillaolo on hyvä asia, kunhan toteutus mietitään ensin tarkasti. Liika linkkien käyttö voi myös johtaa siihen, että tekstin luettavuus kärsii.

HELO-luonnoksen IV luvun otsikot/jäsentely: Perustelutekstissä voisi olla loogisempaa kuvata ensin esityksen sisältöä seikkaperäisesti ja vasta sen jälkeen kertoa, miten esitys valmisteltiin. Lausuntopalaute (6 luku) on olennainen osa valmistelua, minkä vuoksi olisikin perustellumpaa, että 6 luvussa tarkasteltaisiin sekä asian valmistelua että lausuntopalautetta. Tämä auttaisi välttämään toistoa eri valmisteluvaiheissa toteutetun lausunnotmenettelyn kuvaamisessa. Jos lausuntopalautesanan katsotaan olevan tarpeen näkyä otsikkotasolla, 6 luvun otsikkona voisi olla "Valmistelu ja lausuntopalaute". Lausuntopalaute on osa valmistelua, joten otsikoksi riittäisi "Valmistelu".

HE:n perusrakenteen 4 luvun otsikko on "Ehdotukset ja niiden vaikutukset". Sen yksi alaotsikko on "Pääasialliset vaikutukset". Kun vielä 5 luvun (Muut toteuttamisvaihtoehdot) yksi alaotsikko on "Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset", herää kysymys, miksi varsinaisen ehdotuksen osalta pitää kuvata pääasialliset vaikutukset ja toteuttamisvaihtoehtojen osalta vaikutukset. Viime mainittu vaikuttaa laajemmalla, mutta sitä ei liene tarkoitettu. Luonnoksesta otsikkojen erot eivät käy ilmi.

Esityksen pääasiallisessa sisällössä (s. 19) ohjeistetaan mainitsemaan esityksen mahdollinen liittyminen valtion talousarvioesitykseen. Kyseessä on eduskunnan päätöksenteon kannalta olennainen tieto ja ohje siinä mielessä perusteltu.

Esityksen taustaa koskevassa jaksossa (s. 20) on hyvä informatiivinen luettelo niistä seikoista, jotka voivat käynnistää lakihankkeen.

Valmistelun osalta (s. 21) viitataan muun muassa asiaa valmistelleiden toimielinten mietintöihin. Nykyään useimmiten kyse on ministeriön asettaman työryhmän mui-
tioista, minkä olisi hyvä näkyä tekstissä, jotta teksti olisi informatiivisempi vähem-
män kokeneellekin säädösvalmistelijalle. Oikeusministeriö toki vielä julkaisee mie-
tintöjä. Ehdotettu linkitys valmistelun asiakirjoihin on perusteltua ja ylipäättään in-
formointi siitä, mistä asiakirjat löytyvät. Nykyisin kaikista esityksistä ei löydy edes
hankkeen numeroa.

Nykytilaa ja sen arviointia koskevassa jaksossa (s. 22) todetaan, että nykytilaan
liittyen on tehtävä selkoa tutkimustiedosta. Tältä osin voi kuitenkin todeta, että tut-
kimustietoa ei useinkaan ole saatavilla. Keskeiset tiedot nykytilasta tuottaa usein
alaisen hallinnon organisaatio, minkä voisi mainita HELO-ohjeissakin.

Tavoitteita koskevassa jaksossa (s. 22) todetaan vain, että jaksossa kerrotaan esi-
tyksen pääasialliset yhteiskunnalliset tavoitteet ja muut tavoitteet. Jaksoa tulisi täy-
dentää. Esityksen tavoitteilla on aina taustansa hallitusohjelmassa taikka erilaisissa
politiikka-asiakirjoissa. Kansanedustajien on tärkeää saada tietää, mihin esityksen
tavoitteet perustuvat. Usein tavoitteiden taustalla olevissa politiikka-asiakirjoissa on
lisäksi vielä tavoitteisiin liittyvää hyödyllistä taustatietoa. Tältä osin voidaan MMM:n
sektorin esimerkkinä mainita Kansallinen metsästrategia, johon metsätaloutta kos-
kevissa hallituksen esityksissä on usein tarpeen viitata. Strategiassa määritellään
muun ohella metsän hoidon tavoitteita, jotka otetaan taas esimerkiksi metsätalou-
den tukijärjestelmän suunnittelussa ja tukijärjestelmän tavoitteissa huomioon. Kan-
sallisen metsästrategian valmistelua on taas ohjannut metsäpoliittinen selonteko
2050 ja eduskunnan siihen antama vastaus. Hallituksen esityksen taustalla olevat
politiikka-asiakirjat ja niihin sisältyvät tavoitteet voivat muodostaa eräänlaisen pi-
demmän ajan jatkumon, mikä on tarpeellista tietoa kansanedustajille ja tulisi sen
vuoksi kuvata esityksen tavoitteissa. Tavoitteita koskevaa jaksoa on syytä täydentää,
jotta esityksissä annettaisiin esityksen tavoitteista kattavampi kuvaus.

Lausuntopalautetta koskeva jakso ehdotetaan erilliseksi esityksen valmistelusta.
Kuten edellä on todettu, lausuntopalaute on osa valmistelua ja nämä seikat tulisi ku-
vata samassa jaksossa.

Säännöskohtaisissa perusteluissa voisi jatkossa perustella keskenään asiayhtey-
dessä olevat pykälät toistensa yhteydessä (s. 26). Ohje on perusteltu. Säännöskoh-
taisten perustelujen osalta HELO-luonnoksessa todetaan lisäksi (s. 26), että peruste-

luissa olisi selvitettävä sellaiset lakitekstissä käytetyt käsitteet ja sanonnat, jotka eivät ole tunnettuja yleiskielessä tai joiden merkitys poikkeaa siitä, mikä se yleiskielessä on. Informatiivisuuden vuoksi samassa yhteydessä olisi hyvä mainita Lainkirjoittajan oppaan 24 luvun tarkemmat ohjeet lakikielestä.

Lakia alemman asteinen sääntely eli asetuksenantovaltuudet esitettäisiin koostusti säännöskohtaisten perusteluiden sijaan yhdessä paikassa. Tämä voi olla lukijan kannalta kannatettava muutos. Se kuitenkin johtaa tarpeeseen toistaa säännöskohtaisten perusteluiden yhteydessä jo esitettyä. Valtuussäännösten täsmällisyys ja tarkkarajaisuus on aina riippuvaista lain muista säännöksistä, eikä valtuussäännöksiä voida arvioida lain muista säännöksistä irrallisina. Valtuussäännökset sijoitetaan nykyisin sen perussäännöksen yhteyteen, jota täsmentävän sääntelyn antamiseen valtuutta käytettäisiin. Asetuksenantovaltuus saa sisältönsä perussäännöksestä, jonka sisältöä käsiteltäisiin säännöskohtaisissa perusteluissa. Tämä käytännössä ohjaisi toistamaan erillisessä kappaleessa jo kertaalleen säännöskohtaisissa perusteluissa annettua tietoa. Ministeriö ehdottaakin harkittavaksi, että valtuussäännösten sisältöä käsiteltäisiin jatkossakin yksityiskohtaisemmin säännöskohtaisissa perusteluissa ja alemman asteista sääntelyä kuvaavassa kappaleessa riittäisi lyhyt yleisesitys valtuussäännöksistä.

Voimaantuloa koskeva jakso (s. 27 ja 28) ei sisällä mainintaa siitä, että laki voi tulla voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. MMM:n hallinnonalalla on esimerkiksi tukilainsäädäntöä, jonka voimaansaattaminen edellyttää komission hyväksyntää. Tällöin lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Voimaantuloa koskevassa jaksossa on uudet voimaantuloon liittyvät muotoilut, jotka sallivat viittaamisen vuoden aikaan (esimerkiksi ”kevällä 2019”). Uusi ohje vaikuttaa tältä osin perustellulta.

Toimeenpano ja seuranta- osio on uusi. Sinänsä toimeenpanon suunnittelua voidaan pitää osana hyvää lainvalmistelua. Samalla se on kuitenkin haastava tehtävä, kun lainsäädännön toimeenpano kuuluu pääsääntöisesti muulle viranomaiselle kuin ministeriölle. Ohjeen mukaan toimeenpanon suunnittelua kuvattaisiin siltä osin kuin erityisiä toimia on suunniteltu.

Sen sijaan ohjeessa lähdetään siitä, että lain toimivuuden seuranta olisi selostettava aina. Voidaankin kysyä, onko tässä tarkoituksena edellyttää systemaattista lainsäädännön jälkikäteisarviointia vai selostetaanko lain toimivuuden seuranta siltä osin kuin sellaista on suunniteltu. Tämä ohjeisiin sisällytetty uusi osio voi myös lisätä erilaisten seuranta- ja arviointiponsien määrää eduskuntakäsittelyssä.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys-osiossa todetaan, että esityksen tosiasialliset vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen käsitellään jaksossa 4.2. (pääasialliset vaikutukset). Miten nämä tosiasialliset vaikutukset eroavat niistä

perusteista, joilla säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa, ja joita olisi käsiteltävä kappaleessa suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys. Nämä seikat vähintään liittyvät toisiinsa tiiviisti, jolloin voidaan päätyä toistamaan asioita hallituksen esityksen eri osissa.

2. EU-taustainen hallituksen esitys

Hallituksen esityksen nimi

EU-taustaisen hallituksen esityksen nimestä tulee ohjeen mukaan jatkossa ilmetä EU-tausta. Tällöin nimestä ei välttämättä ilmenisi esitykseen sisältyvien lakiehdotusten nimet. Lähtökohtaisesti muutos on hyvä, mutta esimerkiksi vain yhtä EU-taustaista lakia muutettaessa voisi aiheuttaa sekaannusta, jos hallituksen esityksen nimestä ei ilmenisi lain nimi, vaan ainoastaan esimerkiksi direktiivin nimi.

Samalla hallituksen esityksellä voidaan myös panna täytäntöön useampaa EU-direktiiviä ja -asetusta. Olisiko tällaisessa tilanteessa hallituksen esityksen nimeen tarkoitus ottaa kaikki taustalla olevat EU-säädökset. Miten nimettäisiin hallituksen esitys tapauksessa, jossa muutetaan lakia, jolla on alun perin ollut EU-tausta. Lain muutoksen tarve voisi tällaisessa tilanteessa olla täysin kansallinen taikka EU-lainsäädännöstä johtuva. Pohjautuisiko hallituksen esityksen nimi tällaisessa tilanteessa lain nimeen vai jonkun taustalla olevan EU-säädöksen nimeen?

Valmistelua ja lausuntopalautetta koskevat jaksot tulisi yhdistää. Ks. edellä kommentit perusrakenteisen esityksen osalta.

Valmistelua koskevassa osiossa (s. 36) todetaan, että EU-lainsäädännön valmisteluvaiheesta tulisi kuvata Suomen neuvottelutavoitteet ja säädösehdotusten käsittely Suomessa. Suomen neuvottelukanta yleensä kuvataan valmisteluvaiheessa muun muassa E-kirjeissä ja U-kirjeissä. Tiivistä kuvausta ehdotuksen käsittelystä voidaan pitää perusteltuna, mutta miksi on jälkikäteen kuvattava neuvottelutavoitteet jo päätetystä asiasta? Neuvottelukannan uudelleen kuvaamien hallituksen esityksessä ei ole tarkoituksenmukaista.

EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö sisältäisi kuvauksen EU-säädöksiin sisältyvistä valtuuksista antaa täytäntöönpanosäännöksiä. Hallituksen esityksessä olisi kuvattava myös EU-säädökseen mahdollisesti sisältyvät valtuutusäännökset, jotka koskevat komissiolle siirrettyjä valtuutuksia antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäännöksiä. Nämä ovat monesti substanssisäännöksistä irrallisia pitkiä luetteloita, joiden yksityiskohtainen kuvaaminen on hankalaa eikä käytännössä avaa delegoidun säädöksen sisältöä eikä palvele hallituksen esityksen lukijaa.

Kohdassa **Nykytila ja sen arviointi** olisi esitettävä artiklakohtaisesti myös ne artikkelit, jotka eivät edellytä kansallista lainsäädäntöä, sekä syyt tähän. Etenkin EU-asetukset maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla ovat usein satoja artikloja pitkiä. Niiden toimeenpanemiseksi annettavia lakeja on kymmeniä. Asetukset ovat

myös pääsääntöisesti suoraan sovellettavia. Artiklakohtainen selostus etenkin niiden artikloiden osalta, jotka eivät vaikuta esitykseen ei ole tarkoituksenmukaista. Mikä olisi tällaisen laajan tietosisällön tarkoitus. Ryhtyykö eduskunta arvioimaan ehdotetun säädöksen EU-lainsäädännön mukaisuutta?

Ehdotukset ja niiden vaikutukset ja Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset- osioissa olisi jälleen selostettava kansallista liikkumavaraa. Huolimatta sivulla 36 esitetystä määritelmästä, on epäselvää, mitä kaikkea ohjeessa tarkoitetaan kansallisella liikkumavaralla. Tarkoitetaanko kansallisella liikkumavaralla myös sitä tilannetta, jossa EU-asetuksen kansallinen täytäntöönpano edellyttää lainsäädäntötoimia johtuen perustuslain säännöksistä. Esimerkkinä voidaan mainita sen hallinnon tason valinta, joka vastaa EU-säännöksen toimeenpanosta. Kansallisesti jää usein arvioitavaksi, mikä on kyseisen jäsenmaan oikeusjärjestyksen näkökulmasta tehokkain tapa ja säädöstaso toteuttaa EU-lainsäädännöstä seuraava velvoite. Onko kansallisen liikkumavaran käytön ja sen toteuttamisvaihtoehtojen yhteydessä kuvattava myös muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat toimet. Mikä olisi tällaisen laajan, lainsäädännön alan ylittävän selvityksen tarve.

EU-taustaisen esityksen osalta luonnoksessa todetaan 4.2 lukuun (Pääasialliset vaikutukset) liittyen seuraavasti:

”Esityksen vaikutuksia esille tuotaessa on, erityisesti siltä osin kuin EU-säädös jättää kansallista liikkumavaraa, tehtävä selkoa myös liikkumavaran käytön vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksiin. Jos esitetään esimerkiksi EU-säädöksen vähimmäistason ylittävää kansallista sääntelyä, sääntelyn vaikutusten selvittäminen on keskeistä.”

Tekstiä olisi hyvä selkeyttää ja viitata tässä yhteydessä (s.o. esityksen vaikutukset) esimerkiksi ehdotettuun liikkumavaran käyttöön tai muuhun vastaavaan termiin, josta käy ilmi, ettei tarkoituksena ole kuvata eri liikkumavaran käyttövaihtoehtojen vaikutuksia. Joissakin tilanteissa liikkumavaran kaikkia eri toteuttamisvaihtoehtoja on mahdotonta kuvata säännösten väljyyden vuoksi. EU-lainsäädännön valmisteluvaiheessa syntyy valtavasti materiaalia, josta kaikki ei ole edes kansallisen lainvalmistelijan saatavilla. Olisi toki hyvä, jos tämä kaikki materiaali, tarpeellisin osin, olisi kerätty yhteen paikkaan, jossa se olisi sekä lainvalmistelijan että myöhempien lukijoiden käytettävissä. Näin ei kuitenkaan ole. Lisäksi säädösehdotuksia laadittaessa on usein vaihtoehtoisia tapoja tulkita EU-säädöstä ja nämä vaihtoehdot rajautuvat vasta EU:n toimielinten tulkintakäytäntöjen myötä. Kansallisia säännöksiä joudutaan tosiasiaassa valmistelemaan kohtalaisen epävarmuuden vallitessa.

Ponsi –lausekkeen muotoiluun liittyen herää kysymys siitä, onko tarkoitus luetella ponnassa kaikki ne eri EU-asetukset, joihin sisältyviä säännöksiä kansallisella säädösehdotuksella on tarkoitus panna toimeen. Näitä asetuksia saattaa olla useita kymmeniä.

3. Täydentävä hallituksen esitys

Uuden lakiehdotuksen täydentäminen (s. 60) riippuu siitä, miten laajasti lakitekstiin ehdotetaan muutoksia. Olisi hyvä täsmentää, milloin koko lakitekstin sisällyttäminen täydentävään esitykseen on tarpeen. Ohje jättää tämän varsin avoimeksi: ”Vähäiset muutokset mittavahkoon lakitekstiin ... mutta jos muutokset kohdistuvat lakitekstiin laajalti, lakiteksti on aihetta toistaa täydentävässä tekstissä kokonaisuudessaan.” Olisi toivottavaa, ettei valmistelijalle vasta viime vaiheessa tulisi teknistä korjaustarvetta lyhyellä aikataululla, vaan tarve sisällyttää koko lakiteksti esitykseen tai olla sisällyttämättä olisi alun pitäen selkeää.

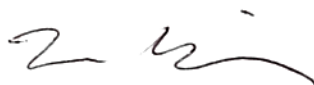
Muutoslakiehdotuksen täydentäminen (s. 60) vaatisi myös täsmentämistä. Parempi vaihtoehto olisi se, että suoraan todettaisiin, otetaanko muutoslakiehdotus esitykseen kokonaisuutena sellaisenaan kuin se olisi täydentämisen jälkeen.

4. Huomioita rinnakkaistekstejä koskevista esimerkeistä

Esimerkit rinnakkaisteksteistä (s. 77-78) ovat erittäin tervetulleita. Rinnakkaistekstien käyttäminen on jatkossa informatiivisempaa, koska niiden käyttö on aiempaa joustavampaa. Tämä on hyvä uudistus.

Nykyisin rinnakkaisteksteistä ei välttämättä saa lisätietoa pykälämuutoksista, kun esimerkiksi momentti jää pois kokonaan muutettavasta pykälästä. Nykykäytännön mukaan täysin erisisältöiset momentit laitetaan vierekkäin ja ehdotettava momentti (vain siirtyessään ”aiemmaksi”) kursivoidaan kokonaisuudessaan, vaikka sen sisältö säilyisi ennallaan. Samoin jos jonkin pykälän sisältö tulee tarpeettomaksi ja pykälä jätetään pois laista ja sen tilalle tulee järjestyksessä sitä aiemmin seurannut pykälä, ei rinnakkaistekstin ehdotus anna lisäinformaatiota olleessaan kokonaan kursivoitu. Informatiivisuuden parantamiseksi ehdotetaan harkittavaksi, voisiko täydentävän esityksen osalta olla kolme rinnakkaista saraketta rinnakkaisteksteinä; voimassa oleva, alkuperäinen ehdotus ja täydentävä ehdotus.

Kansliapäällikkö



Jaana Husu-Kallio

Lainsäädäntöneuvos



Susanna Paakkola

Tiedoksi MMM osastot/toimialat
Säädösvalmistelun kehittämistiimi