



26.10.2015

Oikeusministeriö

Lausuntopyyntö 17.8.2015

Hallituksen esitysten laatimisohteiden uudistaminen

Oikeusministeriö on pyytänyt sisäministeriön lausuntoa hallituksen esitysten laatimisohteiden (HELO) uudistamista koskevasta arviomuistiossa. Lausuntoa on pyydetty erityisesti siitä, tulisiko hallituksen esitysten rakennetta muuttaa. Sisäministeriö toteaa lausuntonaan asiassa seuraavaa.

Nykyinen ohteistus on sisäministeriön näkemyksen mukaan edelleen hyvä perusta hallituksen esitysten laatimiselle. Siitä löytyy vastauksia useimpiin lainvalmistelun yhteydessä esiin nouseviin ongelmatilanteisiin.

Kuten arviomuistiossa todetaan, ohteiden uudistamisessa tulisi korostaa hallituksen esitysten tiivyttyä ja selkeyttä. Yleisperustelut ovat toisinaan liian laveita ja niitä tulisi tiivistää. Nykytila -osiossa 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. Myös 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.

Hallituksen esityksiä saattaisi tiivistää myös liitteiden ja luetteloiden käyttö nykyistä useammin. Tämä lisäisi havainnollisuutta ja vähentäisi pitkiä tekstiosuuksia. Tiivistämisessä voisi auttaa myös arviomuistiossa mainittu tausta-asiakirjojen hyödyntäminen linkkien avulla. Esimerkiksi kansainvälisen vertailun ja vaikutusten arvioinnin asiakirjat voisi näin liittää osaksi hallituksen esitystä. Ainakin sisäministeriön rajavartio-osasto on viimeisimmissä hallituksen esityksessään viitannut lausuntotiivistelmään ja sen saatavuuteen sisäministeriön www-sivuilta. Esityksiin ei ole kuitenkaan liitetty suoraa linkkiä, koska tällöin tulisi varmistaa linkin tekninen säilyvyys pitkäksi ajaksi.

Arviomuistiossa pohditaan linkkien käyttämistä myös silloin, kun ehdotettavaan lakiin otetaan olemassa olevia lainkohtia muuttamattomina. Tällöin perusteluihin lisättäisiin linkki sen hallituksen esityksen perusteluihin, joka on johtanut asianomaisen lainkohdan säätämiseen. Tämä aiheuttaisi valmistelijalle paljon lisää työtä ja tieto on jo nyt melko helposti saatavilla esimerkiksi Finlexin kautta. Näissä tilanteissa perusteluissa olisi kuitenkin tarvittaessa hyvä avata myös muuttamatta jäävien lainkohtien sisältöä ja taustoja, jotta lain soveltajan ei tarvitsisi etsiä tietoa useista eri lähteistä.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan ohteeseen tulisi lisätä mallit valtiosopimuksen voimaan saattamiseksi ja EU:n lainsäädännön täytäntöön panemiseksi annettavaa hallituksen esitystä varten. Samoin mallit hallituksen esityksen täydentämisestä ja rinnakkaisteksteistä olisivat tervetulleita.

Ohteessa ei 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 jos ehdotettu sääntely on perusteltua jonkin muun maan lainsäädännön johdosta, taikka on kyse EU-direktiivin kansallisesta voimaan

26.10.2015

saattamisesta. Kansainvälinen vertailu voi palvella velvoitetta selvittää eri sääntelyvaihtoehtoja, mutta pinnallisesta tiedosta ei ole juurikaan hyötyä.

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

Arviomuistiossa esitetään lainvalmistelijoiden ajatuksia hallituksen esitysten kehittämisestä. Ehdotus 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. Hallituksen esityksissä yleistä pykälätekstin toistoa yksityiskohtaisissa perusteluissa voisi vähentää ehdotetun lakitekstin asettelu pykälittäin yksityiskohtaisiin perusteluihin perusteluidensa edelle. Jos rinnakkaistekstit olisivat vain muutoslaeissa tai esityksessä olisi mukana vain uusien lakien koko teksti, esitysten pituus ei kasvaisi.

Sisäministeriö pitää tärkeänä, että hallituksen esitysten laatimisohjeen sisältöä ja ajanmukaisuutta aika ajoin tarkastellaan.

Kansliapäällikkö

Päivi Nerg

Hallitusneuvos

Henri Helo

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö SM 26.10.2015 klo 13:58. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Tiedoksi

Taina Riihinen, OM
Säädösvalmistelun kehittämistyöryhmä