



Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 12.11.2018 (OM 14/41/2015)

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSTEN LAATIMISOHJEEKSI

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitysten laatimisohjeeksi (ns. HELO-työryhmän mietintö). Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Työryhmän laatimassa luonnoksessa uusiksi HELO-ohjeiksi on mallirakenteet ja malliotsikoinnit kolmenlaiselle hallituksen esitykselle: ensimmäinen hallituksen esitykselle, joka laaditaan yksinomaan kansallisista syistä, toinen esitykselle, jonka valmistelu saa alkunsa tarpeesta panna EU-säädös täytäntöön tai täydentää sitä, ja kolmas valtiosopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevalle hallituksen esitykselle.

Näiden kolmen mallirakenteen ohella oppaassa on esimerkki rakenteesta sitä tapausta varten, että hallituksen esityksellä sekä pannaan täytäntöön EU-säädös tai täydennetään sitä että hyväksytään ja saatetaan voimaan valtiosopimus. Lisäksi ohjeissa on neuvot täydentävän hallituksen esityksen laatimiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hallituksen esitysten laatimisohjeiden (jäljempänä HELO) uudistamista tärkeänä ja välttämättömänä. Nykyiset ohjeet ovat vuodelta 2004 ja uudistamisen tarve on ilmeinen.

Lähtökohtaisesti uusissa HELO-ohjeissa on varsin hyvin huomioitu TEM:n aiemmin esittämät huomiot. Uudet ohjeet ovat selkeät ja hyvin ryhmitelty. TEM pitää hyvänä sitä, että valmistelun kuvaus on nostettu ohjeiden alkupuolelle, sillä se korostaa valmistelun merkitystä. Hyvä valmistelu ja esim. riittävä sidosryhmien kuuleminen parantaa valmistelun laatua ja vähentää myös eduskunnan työtä. Erityisesti vaalikauden lopussa olisi tärkeää, että valmistelu on tehty riittävän laajasti eri tahoja kuullen. Myönteistä on myös se, että vaihtoehtoja kuvattaessa on selostettava lausunnoissa esitetyjä vaihtoehtoja. Tämä korostaa lausuntojen merkitystä.

Uusien HELO-ohjeiden osalta TEM pitää myönteisenä sitä, että vaikka rakenne muuttuu, HE:n sisältö ei olennaisesti muuttuisi. Esitetty rakenne on perusteltu ottaen huomioon, että se auttaa vähentämään turhaa tois-

toa. Luonnoksessa ehdotetut muutokset ovat muutoinkin pääosin perusteltuja ja selkeitä. Olisi toivottavaa, että samaan aikaan uusien HELO-ohjeiden käyttöönoton kanssa myös PTJ-makrot saataisiin uudistettua.

Edelleen TEM pitää hyvänä sitä, että uusissa ohjeissa on tunnistettu EU-säädöksiin perustuvien hallitusten esitysten ero verrattuna kansallisista tarpeista lähteviin hallituksen esityksiin. Nykyisiin HELO-ohjeisiin verrattuna asiat selostetaan uusissa ohjeissa selkeämmin ja ymmärrettävämmin, ja annetut konkreettiset esimerkit parantavat ymmärrettävyyttä. Mahdollisuuksien mukaan olisi hyvä vielä lisätä viittauksia yksittäisiin, esimerkeiksi soveltuviin HE:iin.

Toteuttamisvaihtoehtojen esille tuominen on hallituksen esityksen ydin-kohtia. Tältä osin TEM korostaa, että vaihtoehtoisia sääntelytapoja on usein syytä kartoittaa Pohjoismaita laajemmin.

Sähköinen muoto mahdollistaa oppaan täydentämisen ja muuttamisen tarvittaessa. Lisäksi sähköinen muoto ja makrot helpottavat myös oppaan käytettävyyttä.

HELO-ohjeisiin mahdollisesti liittyvät haasteet

TEM:n näkemyksen mukaan uudet HELO-ohjeet voivat kuitenkin aiheuttaa myös haasteita säädösvalmistelulle.

Uudet ohjeet näyttäisivät edellyttävän sitä, että sekä EU:ssa vireillä oleva säädöshanke että kansallisista tarpeista lähtöisin oleva uudistushanke tunnistetaan jo hyvin varhaisessa vaiheessa hallituksen esityksen laatimista edellyttäväksi säädöshankkeeksi, jolloin valmistelu vaiheistetaan sen mukaiseksi (esivalmistelu, perusvalmistelu jne.) ja myös Hankeikkuna on aktiivisessa käytössä koko prosessin ajan. On kuitenkin tilanteita, joissa uudistushanketta ei tunnisteta hallituksen esitystä vaativaksi säädöshankkeeksi kovin aikaisessa vaiheessa. Nykyiset HELO-ohjeet mahdollistavat hallituksen esityksen valmistelun myös nopealla aikataululla, mutta uusista HELO-ohjeista seuraa tällaisten tilanteiden kohdalla paljon tiukempia vaatimuksia. Jälkikäteen kaikkien eri vaiheiden restaurointi voi osoittautua erittäin vaikeaksi. TEM ehdottaa harkittavaksi, voitaisiinko uusissa HELO-ohjeissa käsitellä myös tällaista tilannetta ja ohjeistaa, kuinka toimia.

Luonnoksen s. 27 ja 32 todetaan, että "Esityksen liitteeksi on asianmukaista ottaa luonnokset asetuksiksi." TEM ehdottaa kohdan muuttamista muotoon "Esityksen liitteeksi *voidaan ottaa* luonnokset asetuksiksi". Luonnoksen nykyinen sanamuoto johtaa siihen, että asetusluonnoksia voidaan edellyttää liitteeksi. Hallituksen esityksen valmisteluun varattu aika on kuitenkin usein niin tiukka, ettei tässä vaiheessa välttämättä ole mahdollista laatia asetusluonnoksia käänöksineen. Lisäksi hallituksen esitystä valmisteltaessa laadittuihin asetusluonnoksiin voi tulla muutoksia esimerkiksi toimeenpanon valmistelun edistyessä. Tästä voi aiheutua epäselvyyttä sen suhteen, millä tavoin hallitus tai ministeriö on sitoutunut eduskunnalle esitettyihin luonnoksiin.

Asiayhteyden mukaan ryhmitelyjen perustelujen käyttäminen pykäläkohtaisten sijaan saattaa vaikeuttaa lainkäyttäjän työtä (esim. tukipäätöksiä tekevät aluehallinnon virastot), jos pykälän yhteydestä ei ole löydettävissä selkeää pykälän luku- tai käyttöohjetta. Laajemmasta

selostuksesta voi olla vaikeampi hahmottaa, mikä osa koskee juuri heidän työnsä yksityiskohtia.

HELO-ohjeiden mukaisen mallirakenteen on tarkoitus soveltua eri laajuisiin hallituksen esityksiin. TEM ehdottaa kuitenkin harkittavaksi, voitaisiinko ohjeissa tuoda selvemmin esiin sekä mahdollisuuksien mukaan myös esimerkkejä käyttäen miten mallirakenteessa ja otsikoinnissa on mahdollista käytännössä huomioida säädöksen laajuuteen liittyviä erityispiirteitä (esim. laaja kokonaisuudistus tai esitys, jolla on selvä ja merkittävä yhteys muihin hallituksen esityksiin).

Edelleen TEM ehdottaa harkittavaksi, voitaisiinko ohjeissa tuoda paremmin esille ja antaa mahdollisesti myös esimerkkejä siitä, miten mallirakennetta ja otsikointia on *mahdollista* muunnella esityksen sisällön mukaan tai millaisissa tilanteissa niitä *täytyy* muunnella. Esimerkein olisi hyvä kuvata mm. sitä, millaista rakennetta voidaan tai täytyy käyttää esimerkiksi yksityisoikeudellisissa tai hallinto-oikeudellisissa säädöksissä, rikoslakia muutettaessa sekä viraston tai muun toimijan organisaatorakennetta tai asiakkaan palveluprosessia koskevassa säädöksessä.

Kohdassa EU-taustainen HE (s. 33-40) lähdetään siitä olettamasta, että kunkin direktiivin implementoinnista annetaan oma HE:nsä. Usein kuitenkin esim. työlainsäädännön osalta samaan HE:een kootaan eri suunnista esille nousseita tarpeita muuttaa ko. lainsäädäntöä (esim. kotimaiset tarpeet, EU-tuomioistuimen tulkinnat, useampi direktiivi ja kv-sopimukset saattavat vaikuttaa taustalla). TEM ehdottaa, voitaisiinko ohjeisiin selventää, miten s. 40 ehdotetut ponnet soveltuvat näihin tilanteisiin sekä antaa ohjeet – mielellään esimerkkien kera – miten HE:n rakenteessa ja otsikoinnissa huomioidaan tällaisten useiden EU-taustaisten tarpeiden kokoaminen samaan HE:een.

TEM ehdottaa myös harkittavaksi, voisiko HELO-ohjeesta ilmetä selkeämmin ja esimerkkien kera se, millaista rakennetta käytetään sellaisessa hallituksen esityksessä, jolla sekä pannaan täytäntöön EU- tai kv-sääntelyä että säädetään kansallisesti jostain.

Linkitys Hankeikkunaan on omiaan parantamaan valmistelun avoimuutta, mutta toisaalta se asettaa käytännössä huomattavasti nykyistä suurempia vaatimuksia Hankeikkunan tietojen ylläpidolle.

Lopuksi muutamia yksittäisiä työ- ja elinkeinoministeriössä uusista HELO-ohjeista esiin nousseita kysymyksiä:

Monitaustaisen hallituksen esityksen kohdalla valmisteltavana voi olla hallituksen esityksiä, joissa implementoidaan samaan aikaan sekä uusia ILO-sopimuksia ja direktiivejä että myös täydennetään implementointeja vaikkapa EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön nojalla sekä muutetaan lakia omien tarpeiden vuoksi, mutta muutoksen taustalla vaikuttaa jo aiemmin implementoitu kv-sopimusvelvoite tai direktiivin säännös. Olisiko HELO-ohjeessa mahdollista selventää, voidaanko jo kertaalleen implementoitujen (jopa ennen EU-jäsenyyttä) direktiivien osalta jättää s. 56 muotoilun tyyppisestä ponnesta pois maininta, että samalla implementoidaan ko. velvoitteita?

Monitaustaisella HE:llä tarkoitettaneen esitystä, joka ilmentoi esimerkiksi sekä ILO:n erityösopimuksen ohjeiston muutosta että sen toimeenpanoon EU:ssa tähtäävää direktiiviä. Monitaustaisella HE:lla ei

kuitenkaan ilmeisesti tarkoiteta muita sekalaisia muutostilanteita. Jos näin on, vastaako ohje tältä osin riittävästi niihin tarpeisiin, joita lainvalmistelussa käytännössä esiintyy? Sama laki saattaa implementoida useaa direktiiviä ja kv-velvoitetta (esim. työsopimuslaki ja ulkomaalaislaki työvoiman maahanmuuton osalta). Olisi hyvä, jos ohjeissa kerrottaisiin selvemmin, miten toimia em. kaltaisissa sekalaisissa tilanteissa.

Valmisteluaineiston dokumentointi näyttää pitkälti pohjautuvan linkkeihin (s. 21). Miten turvataan linkkien toimivuus vielä vuosienkin päästä ja onko koko valmisteluaineisto saatavissa jostain myös erikseen?



Osastopäällikön sijainen,
maahanmuuttojohtaja Sonja Hämäläinen



Neuvotteleva virkamies Anu Laitinen

JAKELU

oikeusministerio@om.fi, taina.riihinen@om.fi

TIEDOKSI

TEM kirjaamo