

Oikeusministeriölle

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 17.8.2015

Lausunto hallituksen esitysten laatimisohjeiden (HELO) uudistamisesta

Oikeusministeriö on varannut korkeimmalle hallinto-oikeudelle tilaisuuden lausunnon antamiseen oikeusministeriössä valmistellusta arviomuistiosta, joka koskee hallituksen esitysten laatimisohjeiden (HELO) uudistamista. Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan seuraavan.

Korkein hallinto-oikeus pitää ensiarvoisen tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä tehdään jatkuvaa työtä hallitusten esitysten kehittämiseksi. Laatimisohjeiden muutostarpeiden selvittäminen on osa tätä työtä, jonka tuloksena tulisi olla myönteistä kehitystä hallitusten esitysten laadussa.

Hallitusten esitysten laatu ei ole merkityksellinen kysymys vain sinä aikana, jolloin hallituksen esityksiä käsitellään valtiopäivillä, vaan kysymys on pitkälti tulevaisuuteen ulottuvasta tulkinta-jatkumosta, jossa keskeisiä viranomaistoimijoita ovat hallintoviranomaiset ja eri tuomioistuimet. Hallituksen esitysten laatu ja selkeys vaikuttavat siihen, kuinka paljon ja minkä tyyppisiä oikeusriitoja ja tulkintaerimielisyyksiä syntyy lakia sovellettaessa. Epäselvä ja puutteellisesti valmisteltu lainsäädäntö työllistää oikeussuojajärjestelmää.

Arviomuistiossa otetaan uudistamisen yhdeksi lähtökohdaksi linkkitietojen käyttö hallituksen esityksissä. Tiedon tuottamisen ja käsittelyn sähköiset välineet voivat tuottaa sekä hyötyjä että haittoja, jos hallituksen esityksen sisältö jäisi entistä enemmän linkkitietojen varaan. Arviomuistiossa ei ole juurikaan pohdittu linkityksen haitta- tai heijastusvaikutuksia.

Linkkitiedon kautta löytyvät tietovarannot mahdollistavat asian taustan laajemman selvittämisen, mutta toisaalta hallituksen esityksistä tulisi käydä ilmi, mitä keskeisiä ehdotuksia asian valmistelun aikana on tehty ja miten näihin ehdotuksiin on suhtauduttu esimerkiksi kuulemiskierroksilla. Paljolti linkkitietoihin perustuva taustoitus jättää lukijalleen sanomatta, mihin perustuu hallituksen esityksessä omaksuttu ratkaisu. Ajankäytöllisesti linkkitieto voi viedä lukijaltaan asian selvittämiseksi huomattavan paljon enemmän aikaa verrattuna siihen, että hallituksen esityksessä kuvataan keskeiset seikat tai taustatiedot.



Linkkitietojen tulisi siten olla tukitietoja, ei hallituksen esityksen ehdotuksia tai ehdotuksen perusteluja korvaavia tietoja. Pitkässä tulkintajatkumossa voi myös käydä teknisesti haasteelliseksi saada linkkitietoja enää auki.

Hallituksen esitysten pituus on kasvanut huomattavasti erityisesti vuoden 1995 jälkeen. Pääosa hallituksen esityksistä on kuitenkin edelleen muutosesityksiä olemassa olevaan lainsäädäntöön. Arviomuistiosta ei ilmene, onko viime aikoina selvitetty hallitusten esitysten eri rakenneosien pituuden suhdetta toisiinsa, ts. mikä on yleisperustelujen osuus suhteessa yksityiskohtaisiin perusteluihin ja kuinka paljon esimerkiksi rinnakkaistekstit tuovat esitykseen lisää pituutta.

Lain soveltajan näkökulmasta on toivottavaa, että hallituksen esityksiin sisältyisivät edelleen erilliset osiot, joissa on ehdotetut lakitekstit ja rinnakkaistekstit. Jos pykälät sisällytettäisiin yksityiskohtaisiin perusteluihin siinä tarkoituksessa, että tämä sijoittelu vähentää tarvetta tehdä erikseen yksityiskohtaisia perusteluja kaikkiin pykäläehdotuksiin, niin tuolloinkin olisi selvyden vuoksi edelleen tarvetta siihen, että hallituksen esityksestä käy ilmi yhtenäisesti, mitä lakiehdotuksia on tehty ja millä tavalla lain muutostilanteissa ehdotetut muutokset muuttavat voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Kuten arviomuistiossa on tuotu esille, rinnakkaisteksteistä luopuminen voisi johtaa hallituksen esitysten lyhentymiseen. Kuten arviomuistiossa toisaalta on tuotu esille, rinnakkaisteksti on erittäin hyödyllinen väline. Rinnakkaisteksteillä on kiistatonta merkitystä myös lain soveltamisessa, koska rinnakkaistekstin avulla voi nopeasti hahmottaa, millainen oikeustila on vallinnut juuri ennen muutosta. Rinnakkaistekstien puuttuessa aikaisempaa oikeustilaa jouduttaisiin hahmottamaan vertaamalla lakitekstejä keskenään, mikä puolestaan edellyttää tiedonhankintaa. Tiedonhankinta ja vertaamistyön suorittaminen ilman tähän soveltuvaa apuvälinettä voi merkitä ajankäytöllisesti varsin paljon, koska uudenaikaisesta tiedonhankintatarpeesta tulisi toistuvaa.

Käytännön soveltamistilanteissa paljastuu usein, että hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut ovat viittauksia toiseen aikaisempaan hallituksen esitykseen. Tämä ei ole yleensä ongelmallista, jos kysymys on ajallisesti lähekkäisistä esityksistä. Viitatus hallituksen esityksen sisällöstä saattaa kuitenkin paljastua, että myös se on viittaus johonkin aikaisempaan hallituksen esitykseen, jonka tietotekninen löydettävyys ei enää olekaan yhtä helppoa ja varmaa. Eduskunnan verkkosivuston viimeisimmän uudistuksen jälkeen valtiopäiväasiakirjojen hakeminen sähköisesti on jo nyt käynyt huomattavan vaikeaksi. Tämä lakeja soveltavien tahojen toimintaa vaikeuttava heikennys koskee erityisesti vanhempaa aineistoa, mutta myös uudemman aineiston hakeminen on varsin hankalaa.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että hallitusten esitysten laadinnassa tulisi kiinnittää huomiota siihen, kuinka pitkälle ajallisesti meneviä viittauksia perusteluissa käytetään. On lisäksi otettava huomioon, että viitattu perustelu voi liittyä sellaiseen kokonaisuuteen, jonka kaikki osat eivät ole enää muuttumattomina voimassa. Viittaustekniikan käytössä huomiota tulisi kiinnittää myös siihen, ovatko perustelut toistettuina tai viitattuina enää ymmärrettäviä suhteessa nykyhetkeen ja muutoin tapahtuneeseen lainsäädäntökehitykseen.

Yksityiskohtaisten perustelujen sisällön johdonmukainen esittäminen on mahdollista toteuttaa muullakin tavoin kuin noudattamalla pykäläkohtaisen perustelemisen perinnettä. Käytännössä on mahdollista koota tiettyä kokonaisuutta koskevia pykäläiä ja perustella niitä yhdessä sekä myös todeta, että tietyt pykälät eivät vaadi erikseen yksityiskohtaisia perusteluja. Kun perustelut noudattavat lakiehdotuksen rakennetta, lukijalle ei tuota kohtuuttomia vaikeuksia löytää hallituksen esityksestä, onko tiettyä pykälää tai tiettyjä pykäläiä perusteltu.

Lausunnon on valmistellut hallintoneuvos Eija Siitari ja sitä on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Päivi Pietarinen