



Teija Pellikainen

31.1.2019

VN/881/2018

VN/881/2018-PLM-14

Oikeusministeriö

Puolustusministeriön lausunto HELO-työryhmän ehdotuksesta uusiksi hallituksen esitysten laatimisohejeksi

Oikeusministeriö on pyytänyt puolustusministeriöltä lausuntoa uudistettavista hallituksen esitysten laatimisohejista. Työryhmän esittämässä hallituksen esityksen laatimisohejissa on painotettu esityksien kirjoittamista tiiviiksi ja toiston välttämistä. Työryhmän esittämässä mallissa on painotettu toteuttamisvaihtoehtojen kuvausta ja tehty lainvalmistelijan kannalta useita merkittäviä muutoksia suhteessa nykytilaan. Luonnoksen mukaan perusteluita ei enää jaotella yleisperusteluihin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin. Lisäksi asioiden esittämisen järjestystä on muutettu. Yleisesti ottaen HELO-työryhmän esitys on perusteellisesti laadittu ja kannatettava kokonaisuus, joka helpottaa lainvalmistelijan työtä.

Puolustusministeriön hallinnonalalla yleisin HE-tyyppi on ohjeen tarkoittama perusrakenteinen malli, johon tässä lausunnossa pääasiallisesti keskitytään. Puolustusministeriössä valmistellaan myös toisinaan EU-säädöspohjaisia ja valtiosopimuksen hyväksymiseen liittyviä esityksiä. Luonnoksessa todetaan, että mallirakenteita voidaan muunnella ja joissakin tapauksissa niitä täytyy muunnella esityksen sisällön mukaan, mikä helpottaa valmistelijan työtä tulkinnanvaraisissa tilanteissa. Puolustusministeriö toteaa, että lakipaketit voivat useinkin sisältää elementtejä kansallisista ja EU-lähtöisistä tarpeista, joten tällaisten sekamuotoisista kokonaisuuksien osalta voisi ohjeistusta vielä täydentää.

Puolustusministeriö katsoo, että hallituksen esityksen laatimisohejien tulisi palvella tarkoitustaan ensinnäkin eduskuntakäsittelyn tarpeiden näkökulmasta ja toiseksi ottaa huomioon hallituksen esitysten asema oikeuslähteenä. Pitkällä aikavälillä hallituksen esityksen lukijakuntaa kiinnostaa puolustusministeriön käsityksen mukaan erityisesti hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut (säännöskohtaiset perustelut), jotka ovat myös lainvalmistelutyössä keskiössä. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan valmistelijoita tulisi HELO-ohjeissa ohjata säännöskohtaisten perustelujen parempaan ja yksityiskohtaisempaan laadintaan. Säännöskohtaisten perustelujen keventämiseen ei ole jatkossakaan aihetta.

Kohdassa 7 Säännöskohtaiset perustelut todetaan, että perustelut tulee esittää pykäläjärjestyksessä. Keskenään asiayhteydessä olevat pykälät on edellä sanotusta poiketen toisinaan tarkoituksenmukaista perustella toistensa yhteydessä. Asiayhteyden mukainen ryhmittely on paikallaan esimerkiksi silloin, kun ryhmittelyllä vältetään perusteluiden toistamista. Pykäläjärjestyksestä voi olla aihetta poiketa ja perustella yhtenä kokonaisuutena esimerkiksi pykälät, joihin ehdotetaan vain samanlaisia tai samankaltaisia lakitekniisiä, kielellisiä tai muita muodollisia muutoksia. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan säännöskohtaisten perustelujen lukijan kannalta olisi tarkoituksenmukaista, ettei uuden tyyppisellä ryhmittelyllä vaikeuteta tekstin ymmärrettävyyttä. Pitkissä hallituksen esityksessä lukija ei välttämättä lue pykäläkokonaisuutta, vaan tarkistaa yksittäisen säännöksen perustelut hallituksen esitystä selaten.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi



Teija Pellikainen

31.1.2019

VN/881/2018

VN/881/2018-PLM-14

HELO-ohjeluonnoksen kohdassa *1.2 Valmistelu* ohjeistetaan esittämään asian etenemisen vaiheita. Erityisesti kohdassa on kiinnitetty huomiota erinäisten kuulemisten tarkasteluun. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan kohta *6 Lausuntopalautte* olisi oikea paikka lausuntojen tarkemmalle analysoinnille, turhien päällekkäisyyksien välttämiseksi. Jää myös epäselväksi, onko kohdassa 1.2 tarkoitus käydä läpi valmisteluprosessin vaiheita vai avata tarkemmin millaisia ehdotuksia eri vaiheissa hanketta on saatu. Puolustusministeriö katsoo, että kohtaan 6 voisi sisällyttää kuvauksen eri kuulemisista lausuntokierroksella saadun lausuntopalautteen lisäksi.

Sivulla 23 HELO-ohjeluonnoksessa todetaan, että *hallituksen esitykseen kirjoitetaan tiivis katsaus esityksessä ehdotetun lainsäädännön pääasiallisista vaikutuksista. Näitä ovat ehdotetun sääntelyn soveltamisesta johtuvat olennaiset seuraukset. Sitä, että esityksellä ei ole tietynlaisia vaikutuksia, ei yleensä mainita.* Puolustusministeriö kiinnittää huomiota Arviointineuvoston lausuntokäytäntöön ja vaikutusten arvioinnista erikseen annettuihin ohjeisiin, joissa on edellytetty sangen korkeat kriteerit täyttävää arviointia. Kappaleessa *5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset* todetaan, että hallituksen esityksen tässä osassa tulisi *kuvata ne tavoitteiden toteuttamisen pääasialliset vaihtoehdot, jotka ovat olleet harkittavina asian valmisteluun ryhdyttäessä tai asian valmistelun aikana, ja vertaillaan niiden vaikutuksia.* Puolustusministeriön näkemyksen mukaan vaikutusten arviointi tulisi keskittää säädöksen perusteeksi valittuun vaihtoehtoon.

Valtioneuvostossa on otettu käyttöön useita sähköisiä palveluita viime vuosina, kuten Hankeikkuna ja Lausuntopalvelu.fi. Nämä järjestelmät eivät kuitenkaan ole sähköisiä arkistoja ja niiden käyttökelpoisuudessa on hankekohtaisesti vaihtelua. Esitys lausuntojen ja valmisteluasiakirjojen linkittäminen suoraan hallituksen esityksen tekstiin voi olla linkitysreittien muuttuessa tai muista teknisistä syistä epävarmaa pitkällä aikavälillä. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan maininta, mistä palvelusta tai arkisosta kyseessä ovat asiakirjat löytyvät, olisi pääsääntöisesti riittävä käytäntö, ennen kuin kyseisten järjestelmien toimivuus on taattu.

HELO-ohjeluonnoksen kohdassa *8 Lakia alemman asteinen sääntely* tulisi jatkossa sisällyttää kuvaus asetuksenantovaltuuksista ja liitteeksi esitykseen luonnos tulevasta asetuksesta. Asetuksen laatiminen on usein lakiesityksen jälkeinen, siihen tiiviisti linkittyvä prosessi. On kuitenkin epäselvää, kuinka vahvasti valtioneuvoston odotetaan sitoutuvan luonnokseen, joka hallituksen esityksen käsittelyvaiheessa eduskunnalle toimitetaan. Asetusten laatiminen on usein aikaa vievä prosessi. Ohjeessa voisi täsmentää tätä. Asetuksenantovaltuuksien sisällön kuvaaminen ensin yksityiskohtaisissa perusteluissa ja sen jälkeen erillisessä kappaleessaan saattaa lukijan kannalta olla hankala hahmottaa.

Kohta *10 Seuranta ja toimeenpano* on uusi, vaikka nykyisinkin hallituksen esitys on voinut sisältää suunnitelmia lakiuudistuksen toimeenpanon seurannasta. Toimeenpanon kuvaaminen pääsääntöisesti osana hallituksen esitystä ei kuitenkaan ole aina tarpeen, joten sen olisi hyvä olla jatkossakin harkinnanvaraista keskittyen suuriin hankkeisiin.

Rinnakkaistekstejä koskevat selkeät ohjeet ovat tärkeä parannus nykytilaan. Lopullisiin HELO-ohjeisiin tulisi kuitenkin tarkastaa vielä käytetyt fontit ja muotoilut yhdenmukaiseksi niin, että ne vastaavat PTJ-makrojen asetuksia ja hallituksen esityksen virallista muotoa.



Teija Pellikainen

31.1.2019

VN/881/2018

VN/881/2018-PLM-14

Lainsäädäntöjohtaja

Hanna Nordström

Hallitussihteeri

Teija Pellikainen

Jakelu OM Oikeusministeriö

Tiedoksi OM LAVO Lainvalmisteluosasto, Taina Riihinen