

19.10.2015

Oikeusministeriö

Viite: OM:n lausuntopyyntö 17.8.2015

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSTEN LAATIMISOHJEIDEN (HELO) UUDISTAMISESTA

Oikeusministeriö on 17.8.2015 pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa 17.8.2015 päiväystä hallituksen esitysten laatimisohjeiden (HELO) uudistamista koskevasta arviomuistiosta.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) toteaa lausuntonaan seuraavaa:

STM pitää HELO ohjeiden uudistamista tärkeänä ja kannatettavana. Arviomuistiosta esitetyt uudistamishdotukset ja niihin liittyvät näkökohdat ovat pääsääntöisesti hyviä ja kannatettavia.

STM pitää edelleen perusteltuna pääsääntöistä linjaa nykyisenkaltaisesta hallituksen esityksen rakenteesta, joka perustuu kronologiseen esitystapaan ja rakenteeseen.

Näkökohtia eräisiin arviomuistiosta esitettyihin uudistamisen mahdollisuuksia koskeviin ehdotuksiin ja kysymyksiin (luku 7)

7.1 Lakitekstit:

Nykyinen kronologinen esitystapa on edelleen perusteltu ja kannatettava. Hallituksen esityksissä on joka tapauksessa esityksen alussa tiivistelmä esityksen pääasiallisesta sisällöstä, jonka tulisi kertoa yleisellä tasolla riittävästi heti esityksen alussa olennaiset ehdotetut muutokset. Ehdotetut uudet lakitekstit voi siten sijoittaa edelleen esityksen lopussa.

7.2 Rinnakkaistekstit:

Rinnakkaistekstit on niiden erittäin hyvän havainnollisuuden vuoksi syytä säilyttää edelleen hallituksen esityksissä. Ohjeita on hyvä täydentää rinnakkaistekstejä koskevilla esimerkeillä.

7.3. Lakitekstit ja yksityiskohtaiset perustelut:

Asianomaisen pykälättekstin esittäminen ennen siihen liittyviä yksityiskohtaisia perusteluja voisi edesauttaa sitä, että yhä useammin pykälättekstit perusteltaisiin suuremmalla huolellisuudella eikä vain toistettaisi lakitekstiä perusteluissa. STM pitää tätä ehdotusta siten kannatettavana. Jatkopohdinnassa olisi hyvä miettiä tulisiko esitystapa tältä osin rakenteistaa pykäläkohtaisesti vai momenttikohtaisesti.



Muuttumattomien lakitekstien osalta on ehdotettu, että ohjeistetaan viittaamaan siihen hallituksen esitykseen, joka on johtanut kyseisen lainkohdan säätämiseen. Joissain tilanteissa samat pykälät on siirretty muuttumattomina tai jokseenkin muuttumattomina useamman kerran. Näiden tilanteiden osalta olisi hyvä täsmentää ohjeistuksessa viitataanko silloin viimeisimpään siirtoon vai alkuperäiseen. Tämä viittaustekniikka lisää osaltaan esitysten laatimiseen kuluva työmäärää. Siten on hyvä jatkovalmistelussa harkita huolella sen hyötyjä esityksen lukijaan ja lain soveltajan kannalta sekä punnita näitä hyötyjä suhteessa esitysten laatimiseen kuluvaan lisäaikaan.

7.4 Asian valmistelu:

Viittaustekniikan lisääminen valmisteluasiakirjoihin on sinänsä perusteltua. Se ei kuitenkaan saisi johtaa siihen, että esitysten perustelujen kirjoittamisessa oikaistaan viittamalla muihin asiakirjoihin. Hallituksen esitykseen tulisi aina sisällyttää kyseistä esitystä koskevat keskeiset tiedot ja perustelut. Viittausten tulisi siten olla vain esitystä täydentäviä viittauksia.

7.5 Nykytila ja sen arviointi:

Jos vaihtoehtoisten ratkaisumallien osioon on tarkoitus kirjoittaa muut vaihtoehdot kuin se, mikä kyseisessä hallituksen esityksessä on valittu, ei ulkomaisten esimerkkien selostaminen välttämättä sovellu hyvin vaihtoehtoisten ratkaisumallien yhteyteen. Ehdotetussa sääntelyssä saatetaan valita ratkaisu, joka on todettu hyväksi jossain muussa maassa, jolloin se ei enää ole vaihtoehtoinen ratkaisumalli. Siten se voisi edelleen sopia parhaiten nykytilan kuvauksen alle. Jos vaihtoehtoisten ratkaisumallien alla on tarkoitus kuvata kattavasti kaikki vaihtoehdot, myös valittu ratkaisu, voisi ulkomaiset esimerkit soveltua tähän osioon. Otsikointia tulisi miettiä jatkovalmistelussa sellaiseksi, että se on looginen, jos jotakin tai joitakin ulkomaisia esimerkkejä on kokonaan tai osittain hyödynnetty kyseisessä esityksessä tehdyissä valinnoissa.

Komitean tai työryhmän mietintöjä koskevien viittausten osalta kts. edellä kohta 7.4. Olennainen tieto tulee aina sisällyttää hallituksen esitykseen.

7.6 Keskeiset ehdotukset sekä 7.7. vaihtoehtoisten keinojen arviointi:

STM pitää kannatettavana, että HELO-ohjeissa ohjeistetaan esittämään vaihtoehtoiset keinot tavoitteiden saavuttamiseksi ja se, millaisiksi niiden vaikutukset on arvioitu. Tällä kirjoittamiseen liittyvällä rakenteella voi olla ohjaava vaikutus siihen, että tätä pohdintaa ei valmistelussa sivuutettaisi. Asia on niin tärkeä, että sille voisi jatkovalmistelussa harkita omaa vakio-otsikkoansa.

7.8 Ulkomaisten lainsäädäntö:

Ulkomaista lainsäädäntöä koskevia tekstejä kirjoitetaan joskus siten, että ne kirjoitetaan itsetarkoituksellisesti siksi, että niitä edellytetään esityksiin kirjoitettavan. Siksi ohjeistuksen jatkokehittämisessä olisi hyvä vielä entisestään korostaa sitä, että ulkomaisista esimerkeistä tuodaan esityksiin kyseisen esityksen kannalta relevantit näkökohdat. Tämä saattaa siten myös tarkoittaa sitä, että esitykseen liittyviä erilaisia osatekijöitä esitellään ja vertaillaan keskenään hieman eri maiden esimerkkien valossa. Siten voi olla syytä poiketa siitä usein valitusta kirjoitustavasta, jossa valitaan tietyt maat, joiden järjestelmää selostetaan kutakin perinpohjaisesti koko laajuudessaan. Tämä olisi hyvä huomioida HELO-ohjeiden kirjoittamisessa.



7.9 Vaikutukset:

STM pitää vaikutuksiin liittyviä muistion ehdotuksia kannatettavana. Niiden voidaan ajatella osaltaan lisäävän vaikutusarvioinnin laatua.

7.10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys:

STM pitää arviomuistiossa esitettyjä näkökohtia tärkeänä. Toisaalta on hyvä myös korostaa sitä, ettei perustuslakia koskevassa osio saisi olla ainoa paikka, jossa tuodaan vaikutukset esimerkiksi perusoikeuksiin. Ne ovat niin keskeisiä vaikutuksia, että ne tulisi ilmetä myös varsinaisesta vaikutusarviointiosasta. Myöskään kaikkea vaikutusarviointiosiossa todettuja yksityiskohtia ei ole syytä toistaa säätämisjärjestystä koskevassa osiossa, vaan tässä osiossa voidaan viitata vaikutusarviointiosion tarkempaan arviointiin ja keskittyä erityisesti säätämisjärjestykseen liittyviin näkökohtiin.

7.11 Täytäntöönpano ja täytäntöönpanon seuranta:

STM pitää tärkeänä, että valmisteluvaiheessa varattaisiin aikaa myös täytäntöönpanon toteutuksen ja täytäntöönpanon seurannan suunnitteluun. STM kannattaa ehdotusta siitä, että tälle varattaisiin oma vakio-otsikkonsa ainakin laajojen esitysten kohdalla. Suppeammassa esityksissä se voitaisiin sisällyttää voimaantuloa koskevaan osioon.

EU-säädöksiä täytäntöönpanevat hallituksen esitykset:

STM pitää kannatettavana, että HELO-ohjeistukseen otetaan nykyistä perusteellisemmat ohjeet ja mallit tästä.

Täydentävät hallituksen esitykset:

STM pitää kannatettavana, että HELO-ohjeistukseen otetaan nykyistä perusteellisemmat ohjeet ja mallit tästä. Viime hallituskaudella valtiovarainministeriö antoi kuntarakennelakiin liittyen täydentävän hallituksen esityksen liittyen sote-uudistuksen linjauksiin. Kuntarakennelakia koskevaa hallituksen esitystä täydennettiin vain perusteluosion osalta. Myös tällaiset tilanteet on hyvä huomioida tässä ohjeistuksessa.

Valtiosopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevat esitykset:

STM pitää kannatettavana, että HELOa uudistettaessa tehdään tarvittavat muutokset myös valtiosopimusten laatimista koskeviin ohjeisiin ja ohjeet sisällytetään edelleen HELOon.

Hallituksen esityksen liitteet:

Viitaten edellä kohdassa 7.4 mainittuun, viittaustekniikan tulisi olla täydentävä ja hallituksen esitykseen tulee aina sisällyttää keskeinen informaatio.

Lisäksi

Arviomuistiossa todettujen ehdotusten lisäksi STM ehdottaa, että uudistamisessa kiinnitettäisiin arviomuistiossa ilmenevien asioiden lisäksi huomiota siihen, että valitettavan usein hallitusten esitysten laatimisen todellisuus ei valmistelijoista riippumattomista syistä johtuen mahdollista halutulla tavalla säädösvalmisteluprosessia. Tällöin myös HELO-ohjeistuksen noudattaminen voi olla haasteellista.



Tämä voi johtua hyvin erilaisista tilanteista, esimerkiksi poliittisessa päätöksenteossa edellytetyistä aikatauluista, jolloin käytännössä joudutaan tinkimään joistain valmisteluvaiheista. Ohjeiden noudattamisen haasteet voivat liittyä myös siihen, että esityksellä ei vaikutusarvioinnin myötä olisi niitä vaikutuksia, jotka on jo poliittisissa linjauksissa, budjettimenettelyssä tms. uudistuksella ilmoitettu olevan tai näiden vaikutusten toteutumiseen liittyy epäilyjä. Hallitus tai ministeri voi myös edellyttää lainsäädännön tekemistä, vaikka muut keinot voisivat olla tehokkaampia tai niitä ei ole prosessissa mahdollisuutta selvittää. Valmisteluprosessin tiettyjen vaiheiden sivuuttaminen voi johtua myös siitä, että yhteiskunnallisesti erittäin painavista syistä johtuen joudutaan tekemään hyvin kiireellistä ”häätätilatyypistä” sääntelyä. STM:n hallinnonalalla tällaisia viimeaikaisia esimerkkejä on liittynyt mm. TEHY:n lakkouhkaan sekä huumausainelainsäädäntöön liittyvään sääntelyyn.

Edellä kuvatut ongelmat ovat ensisijaisesti prosessiin liittyviä ongelmia, mutta kuten arviomuistiossa hyvin todetaan, kannustaa esityksiltä vaadittava rakenne ja kirjoitustapa osaltaan kunnolliseen menettelyyn lainvalmistelussa. Jatkovalmistelussa olisikin tärkeä pohtia, miten edellä mainitut tilanteet voitaisiin noteerata HELO-ohjeistuksessa. Ohjeistus ei saisi tarjota näihin tilanteisiin oikotietä vaihtoehtoiseen kirjoitustapaan ja siten ikään kuin legitimoida tällaista prosessia. Toisaalta ohjeistuksen tulisi tarjota säädösvalmistelijoille keinoja siihen, mitä ja miten tällaisissa tilanteissa valmisteluprosessista on syytä hallituksen esitykseen (tai mahdollisesti muihin valmisteluasiakirjoihin) kirjoittaa. Ohjeistus ei muutoin aina vastaa säädösvalmistelijoiden arkitodellisuutta ja siksi tätä ongelmaa ei saisi sivuuttaa pohtimatta pystytäänkö myös HELO-ohjeiden avulla asiaan jollain tavalla vaikuttamaan tuomalla se kirjoitusohjeiden kautta näkyväksi.

Kansliapäällikkö

Päivi Sillanaukee

Hallitusneuvos

Päivi Salo

TIEDOKSI

Sosiaali- ja terveysministeri Hanna Mäntylä
 Perhe- peruspalveluministeri Juha Rehula
 Erityisavustaja Niina Perälä
 Erityisavustaja Tiina Ullvén-Putkonen
 Erityisavustaja Eeva Salmenpohja
 Erityisavustaja Hanna-Maija Kause
 STM / osastoto ja erillisyyksiköt
 STM / kirjaamo

