

HELO-työryhmän mietintö: Hallituksen esitysten laatimisohjeet

Lausuntoyhteenvedo



Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:28

HELO-työryhmän mietintö: Hallituksen esitysten laatimisohteet

Lausuntoyhteenveto

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-766-3
Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö
Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	4.6.2019	
Tekijät	Taina Riihinen		
Julkaisun nimi	HELO-työryhmän mietintö: Hallituksen esitysten laatimisohejeet Lausuntoyhteenveto		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:28		
Diaari/hankenumero	VN/881/2018 OM026:00/2015	Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
ISBN PDF	978-952-259-766-3	ISSN PDF	2490-1172
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-766-3		
Sivumäärä	42	Kieli	suomi
Asiasanat	lainvalmistelu, hallituksen esitykset		
Tiivistelmä	<p>Oikeusministeriö pyysi HELO-työryhmän laatimasta ehdotuksesta uusiksi hallituksen esitysten laatimisohejeiksi (HELO-työryhmän mietintö, Oikeusministeriö, Selvityksiä ja ohjeita 49/2018) lausunnot valtioneuvoston oikeuskanslerilta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, eduskunnan kanslialta, ministeriöiltä ja lainsäädännön arviointineuvostolta. Kaikki antoivat lausunnon. Lisäksi lausunnon antoi tasa-arvoasiain neuvottelukunta.</p> <p>Lausunnonantajat pitävät ehdotusta uusiksi ohjeiksi selkeänä, ymmärrettävänä ja hyvin ryhmiteltynä. Suuri osa lausunnonantajista mainitsee hyväksi mallirakenteiden jaottelun kolmenlaisiin hallituksen esityksiin: esitykset, jotka laaditaan yksinomaan kansallisista syistä, esitykset, joilla pannaan täytäntöön EU-säädös tai täydennetään sitä, sekä esitykset, joilla hyväksytään ja voimaansaatetaan valtiosopimus. Myös luopumista jaottelusta yleisperusteluihin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin kannatetaan, ja hallituksen esityksiin ehdotettu asioiden esittämisen järjestys arvioidaan tarkoituksenmukaiseksi. Muutama ministeriö suhtautuu kuitenkin kielteisesti tai varauksellisesti asian valmistelun ja lausuntopalautteen erottamiseen eri yhteyksissä kuvattaviksi.</p> <p>Muutamit lausunnonantajat esittävät varauksia ehdotukseen liittää valmisteluasiakirjoja hallituksen esityksiin linkittämällä.</p> <p>Siitä, kuinka yksityiskohtaisesti arviot esityksen vaikutuksista tulisi hallituksen esityksiin kirjoittaa, lausunnonantajat esittävät monenlaisia näkemyksiä.</p>		
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	4.6.2019	
Författare	Taina Riihinen		
Publikationens titel	HELO-arbetsgruppens betänkande: Anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner Sammandrag av yttrandena		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2019:28		
Diarie- /projektnummer	VN/881/2018 OM026:00/2015	Tema	Betänkanden och utlåtanden
ISBN PDF	978-952-259-766-3	ISSN PDF	2490-1172
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-766-3		
Sidantal	42	Språk	finska
Nyckelord	lagberedning, regeringspropositioner		
Referat	<p>Justitieministeriet sände HELO-arbetsgruppens förslag till nya anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner (HELO-arbetsgruppens betänkande, justitieministeriet, Utredningar och anvisningar 49/2018) på remiss till justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, riksdagens kansli, ministerierna och rådet för bedömning av lagstiftningen. Alla lämnade sitt yttrande. Dessutom gav Delegationen för jämställdhetsärenden ett yttrande.</p> <p>De som lämnade yttrande anser att förslaget till nya anvisningar är tydligt, begripligt och bra grupperat. En stor del av dem som lämnade yttrande är av den åsikten att indelningen av strukturmallarna i tre olika typer av regeringspropositioner är bra: propositioner som bereds endast av nationella orsaker, propositioner genom vilka man genomför eller kompletterar EU-rättsakter och propositioner som gäller godkännande och ikraftsättande av fördrag. Också sloandet av indelningen i allmän motivering och detaljmotivering får understöd, och den föreslagna ordningsföljden för hur olika frågor presenteras i regeringspropositioner uppskattas vara ändamålsenlig. Några ministerier förhåller sig dock avvisande eller reserverade till att yttrandena och beredningen av ärendet beskrivs under olika punkter.</p> <p>Några remissinstanser är tveksamma till förslaget att genom länkning bifoga arbetsdokument till regeringspropositioner.</p> <p>Remissinstanserna kommer med flera olika synpunkter om hur detaljerat bedömningarna om propositionens konsekvenser ska skrivas i regeringspropositionerna.</p>		
Förläggare	Justitieministeriet		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Johdanto	7
1.1	Lausuntopyyntö ja lausunnon antajat.....	7
1.2	Tiiviisti lausunnoista	7
2	Yleisiä huomioita	9
3	Perusrakenteinen hallituksen esitys	13
3.1	Hallituksen esityksen nimi	13
3.2	Asian tausta ja valmistelu.....	13
3.3	Asiakirjojen linkittäminen.....	14
3.4	Nykytila ja sen arviointi.....	16
3.5	Tavoitteet	17
3.6	Ehdotukset ja niiden vaikutukset.....	17
3.7	Muut toteuttamisvaihtoehdot	21
3.8	Lausuntopalaute.....	22
3.9	Säännöskohtaiset perustelut.....	23
3.10	Lakia alemman asteinen sääntely	25
3.11	Voimaantulo	25
3.12	Toimeenpano ja seuranta.....	25
3.13	Suhde muihin esityksiin.....	27
3.14	Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys.....	27
4	EU-taustainen hallituksen esitys	29
4.1	Hallituksen esityksen nimi	30
4.2	Asian tausta ja valmistelu.....	30
4.3	EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö	30
4.4	Nykytila ja sen arviointi.....	31

4.5	Ehdotukset ja niiden vaikutukset sekä muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	31
4.6	Säännöskohtaiset perustelut.....	32
4.7	Ponsi.....	32
5	Valtiosopimustaustainen hallituksen esitys	34
5.1	Asian tausta ja valmistelu sekä sopimuksen tavoitteet	34
5.2	Sopimusteksti.....	34
6	Monitaustainen hallituksen esitys	35
7	Täydentävä hallituksen esitys	36
7.1	Uuden lakiehdotuksen täydentäminen	36
7.2	Muutoslakiehdotuksen täydentäminen	36
8	Rinnakkaistekstit	37
9	Asetusluonnokset.....	38
10	Vakiintuneet lyhenteet.....	39
11	Päivämäärät.....	39
12	Ohjeiden käytön tukeminen.....	40

1 Johdanto

1.1 Lausuntopyyntö ja lausunnon antajat

Hallituksen esitysten laatimisohteet uudistamaan asetettu HELO-työryhmä sai mietintönsä valmiiksi 31.10.2018 (Hallituksen esitysten laatimisohteet. HELO-työryhmän mietintö). Mietintö lähetettiin 12.11.2018 lausuntopyynnöin valtioneuvoston oikeuskanslerille, eduskunnan oikeusasiamiehelle, eduskunnan kansliaan, ministeriöille ja lainsäädännön arviointineuvostolle. Lausunnot pyydettiin toimittamaan viimeistään 31.1.2019.

Mietinnöstä annettiin 16 lausuntoa. Lausunnon antoivat *eduskunnan oikeusasiamies (EOA)*, *valtioneuvoston oikeuskansleri (OKA)*, *eduskunnan kanslia*, *valtioneuvoston kanslia (VNK)*, *ulkoministeriö (UM)*, *sisäministeriö (SM)*, *puolustusministeriö (PLM)*, *valtiovarainministeriö (VM)*, *opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM)*, *maa- ja metsätalousministeriö (MMM)*, *liikenne- ja viestintäministeriö (LVM)*, *työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)*, *sosiaali- ja terveysministeriö (STM)*, *ympäristöministeriö (YM)*, *lainsäädännön arviointineuvosto (arviointineuvosto)* sekä *tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE)*. Lausunnot ovat Valtioneuvoston hankeikkunassa.

1.2 Tiiviisti lausunnoista

Lausunnonantajat pitävät hallituksen esitysten laatimisohteiden uudistamista myönteisenä.

Suurin osa lausunnonantajista luonnehtii ohjeluonnoksen onnistuneeksi, huolellisesti valmistelluksi, perusteellisesti laadituksi, selkeäksi, loogiseksi, ytimekkääksi, ymmärrettäväksi, hyvin ryhmitellyksi, kannatettavaksi, erittäin tarpeelliseksi tai merkittäväksi

parannukseksi nykytilaan (*OKA, eduskunnan kanslia, VNK, UM, SM, PLM, VM, MMM, LVM ja TEM*).

Ohjeluonnoksessa käytetyn jaottelun erillisiin mallirakenteisiin mainitsevat hyväksi *EOA, eduskunnan kanslia, VM, MMM, STM ja YM*.

Eduskunnan kanslia, UM, TEM, STM ja YM arvioivat toiston vähenevän hallituksen esityksissä uusien ohjeiden myötä. *SM* sitä vastoin katsoo, että vaikka mallirakenteilla pyritään toiston välttämiseen, toistoa ei voitane täysin välttää uusillakaan malleilla.

Luopumista esitysten jaottelusta yleisperusteluihin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin kannattavat erityisesti *UM ja STM*. *SM*:ssä luopuminen jaottelusta ja perusteluiden ryhmittely uudella tavalla ja erityisesti muuten kuin säännöskohtaisesti herättää huolta esitysten myöhemmästä käytettävyydestä oikeuslähteinä.

Hallituksen esityksiin ehdotettu asioiden esittämisen järjestys saa lausunnonantajilta yleisesti hyväksynnän. Asian valmistelun ja lausuntopalautteen erottamiseen eri yhteyksissä kuvattaviksi suhtautuvat kuitenkin kielteisesti tai varauksellisesti *VNK, SM, PLM, VM ja MMM*.

Valmisteluasiakirjojen liittämiseen osaksi hallituksen esityksiä linkittämällä esittävät varauksia *eduskunnan kanslia, UM, SM, PLM, LVM, TEM ja STM*, joista kuitenkin *LVM, TEM ja STM* pitävät mahdollisuutta myönteisenä. Myös *YM* pitää mahdollisuutta myönteisenä.

Siitä, kuinka yksityiskohtaisesti arviot esityksen vaikutuksista tulisi hallituksen esityksiin kirjoittaa, lausunnonantajat esittävät monenlaisia näkemyksiä.

2 Yleisiä huomioita

EOA nostaa esiin, että se on aiemmin, hallituksen esitysten uudistamista koskevasta arviomuistiosta antamassaan lausunnossa (3665/5/15) kannattanut ajatusta lakitekstien sijoittamisesta aivan hallituksen esityksen alkuun, ja toteaa HELO-työryhmän päätyneen perinteiseen malliin, jossa lakitekstit ovat vasta esityksen lopussa.

OKA katsoo, että ehdotetunlainen opas ohjaa valmistelijoita laatimaan eduskunnan päätöksenteon sekä lain ymmärtämisen ja soveltamisen kannalta olennaiset asiat sisältäviä, tiiviitä hallituksen esityksiä. OKA kuitenkin arvioi, että pyrkimys pitää hallituksen esitykset riittävän lyhyinä sekä keskittyä eduskunnan päätöksenteossa ja lain soveltamisessa tarvittavan ymmärryksen luomiseen olisi tarpeen ilmaista muutamissa kohdissa vieläkin painokkaammin. OKA:n laillisuusvalvonnassa on nimittäin havaittu, että hallituksen esitysten yleisperusteluilla on ollut taipumus pidentyä ja että tällöin ei aina ole riittävästi kiinnitetty huomiota säännöskohtaisten perustelujen kirjoittamiseen niin, että niistä saisi lakitekstiin nähden lisää tietoa. OKA ehdottaakin muutaman ohjemuotoilun tarkentamista.

OKA ehdottaa nostettavaksi hallituksen esityksen tarkoitusta koskevat tärkeimmät asiat erikseen esille esimerkiksi seuraavasti: *[Hallituksen esitys] toimii eduskunnassa valmistelun ja päätöksenteon perustana. Se palvelee myös tulevaa lain tulkintaa ja soveltamista. Lisäksi se palvelee yhteiskunnallista keskustelua ja tutkimusta. Hallituksen esitys ei ole tutkimusraportti.*

Eduskunnan kanslia katsoo, että loogiset ja selkeät ohjeet ja mallirakenteet ohjaavat lainvalmistelijaa hyvään ja selkeään hallituksen esitykseen, joka sisältää eduskuntakäsittelyn kannalta merkitykselliset tiedot ja ehdotukset. Ohjeet ovat omiaan vähentämään nykyisin ajoittain ilmenevää samojen asioiden toistamista perusteluiden eri jaksossa ja perusteettomia poikkeamia tavanomaisesta esittämistavasta.

UM pitää erittäin tervetulleena uudistuksena pyrkimystä siihen, että hallituksen esityksen rakenne ohjaa kertaalleen hallituksen esitykseen kirjoitetun jättämiseen toistamatta toisaalla esityksessä. Esimerkiksi asian valmistelua koskevan jakson siirtäminen hallituksen esityksen alkuun vähentää tarvetta toistolle ja parantaa esityksen luettavuutta. Myös se, että perusteluja ei enää jaotella yleisperusteluihin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin, yksinkertaistaa hallituksen esityksen rakennetta. Muiden toteuttamismavaihtoehtojen ja lausuntopalautteen huomioiminen omina jaksosinaan korostaa näiden merkitystä.

SM pitää hyvänä, että ohjeluonnoksessa on tarkemmin avattu hallituksen esitykseen otettavaa sisältöä verrattuna nykyiseen melko suppeaan ohjeeseen. Luopuminen jaottelusta yleisperusteluihin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin ja perusteluiden jaottelu uudella tavalla ja erityisesti muuten kuin säännöskohtaisesti herättää kuitenkin *SM*:ssä huolta hallituksen esityksen käytettävyydestä myöhemmin oikeuslähteenä.

SM tuo esille, että vaikka ohjeen rakenteessa on pyritty välttämään toistoa, tätä ei voitane välttää täysin uudessakaan mallissa: Ohjeluonnoksen itse esitystä koskeva teksti on Perustelut-otsikon alla ja se sisältää 12 alaotsikkoa. Esimerkiksi lausuntoasioista tulee tehdä selkoa kolmen eri alaotsikon alla hieman eri näkökulmista.

PLM:n mielestä lainvalmistelijan työlle on avuksi se, että mallirakenteita voidaan ja pitääkin muunnella. *PLM* kuitenkin toteaa, että koska lakipaketit voivat useinkin sisältää elementtejä kansallisista ja EU-lähtöisistä tarpeista, tällaisten sekamuotoisten kokonaisuuksien osalta voisi ohjeistusta vielä täydentää.

VM katsoo, että ohjeiden luettavuus on hyvä ohjeiden tiivyyden vuoksi. *VM* pitää erilaisia mallirakenteita perusteltuina ja katsoo eri mallien selkeyttävän eri lainsäädäntötyyppien keskeisten kohtien esilletuloa.

VM katsoo, että esityksen perusrakennetta koskevat muutokset poistavat nykyiseen rakenteeseen piiloutuvia ongelmia ja korostavat kokonaiskuvan kuvaamisen tärkeyttä. Varsinkin toteuttamisvaihtoehtojen kuvaus on usein jäänyt esityksissä heikoksi. Lisäksi vaikutusarviointi on voinut laajentua siten, että kokonaiskuva esityksen keskeisistä vaikutuksista on hämärtänyt. Tältä osin muutokset ovat kannatettavia.

MMM kannattaa esitystyyppin mukaan laadittuja esitysten mallirakenteita. Ehdotukset uusiksi osioiksi hallituksen esityksen rakenteeseen johtavat kuitenkin *MMM*:ssä huoleen lainvalmistelun vaatimusten kasvamisesta ja työmäärän lisääntymisestä.

LVM:n mielestä ohjeluonnos sisältää erinomaisia esimerkkejä lainvalmistelijan tueksi (otsikointi, ponnet, voimaantulo, Ahvenanmaan huomioiminen, rinnakkaistekstit ja kansainvälinen vertailu ym.).

LVM arvioi, että tietyissä tapauksissa valinta perusmallisen ja EU-taustaisen hallituksen esityksen rakenteen kesken voi olla haasteellista. Jos esimerkiksi on kyse EU-asetuksen sisältyvästä toimivaltaisesta viranomaisesta ja sen määrittämisestä, mutta muutoin olisi laajempi tarve muuttaa kansallista säädöstä, kumpi malli valitaan? Tästä *LVM* toivoo ohjeeseen tarkennusta tai toteamusta, että valinta jää ministeriön päätettäväksi.

TEM pitää myönteisenä, että vaikka rakenne muuttuu, hallituksen esityksen sisältö ei olennaisesti muutu. Ehdotetut rakenteet ovat perusteltuja ottaen huomioon, että ne auttavat vähentämään turhaa toistoa. Ohjeluonnoksessa ehdotetut muutokset ovat muutoinkin pääosin perusteltuja ja selkeitä. *TEM* kuitenkin toivoo, että ohjeista kävisi selvemmin ilmi myös se, millaista rakennetta käytetään sellaisessa hallituksen esityksessä, jolla niin pannaan täytäntöön EU-säädös ja saatetaan voimaan kansainvälinen velvoite kuin ehdotetaan kansallisista syistä johtuvaa lainsäädäntöä.

STM:n näkemyksen mukaan on onnistuttu hyvin ohjeiden tavoitteessa ohjata kirjoittamaan loogisesti eteneviä hallituksen esityksiä, joissa ei esimerkiksi esiinny turhaa toistoa. *STM* pitää hyvin positiivisena myös sitä, että hallituksen esitysten laatimisohteet annettaisiin erikseen EU-taustaisen, valtiosopimustaustaisen ja monitaustaisen hallituksen esityksen laatimista varten. Tärkeänä se pitää myös täydentävän hallituksen esityksen antamisen ohjeistamista.

STM myös kannattaa muutosta, että perusteluita ei enää jaettaisi yleisperusteluihin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin. Joissakin tilanteissa on ollut vaikea hahmottaa, mitä asioita kirjoitetaan yleisperusteluihin, mitä yksityiskohtaisiin perusteluihin. Tämän vuoksi perusteluissa on saatettu myös toistaa turhaan samoja asioita eri kohdissa.

STM huomauttaa, että nykytilan arviointi, esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset muodostavat hallituksen esityksessä toisinaan kiinteän kokonaisuuden, jolloin ne olisi toiston välttämiseksi selkeintä kirjoittaa samaan kokonaisuuteen saman otsikon alle. *STM* katsoo, että myös EU-taustaisissa esityksissä voi olla toisinaan yksinkertaisempaa ja selkeämpää yhdistää nykytila ja sen arviointi sekä keskeiset ehdotukset samaan jaksoon. Se viittaa ohjeluonnoksessa esitettyyn mahdollisuuteen poiketa mallien otsikoinnista nykyiseen tapaan, kun asian laatu ja laajuus sitä edellyttävät. *STM* pitää mahdollisuutta edelleen tarpeellisena, koska esitysten kirjo on suuri.

YM pitää ehdotusta oppaaksi aikaisempaa kattavampana soveltamisalaltaan ja samalla konkreettisempänä, sillä siinä tunnistetaan entistä paremmin eri syistä laadittavat hallituksen esitykset. Se myös pitää ehdotettua asioiden esittämisen järjestystä hyvänä ja perusteltuna.

YM kannattaa vahvasti ohjeluonnoksen mainintoja Euroopan ihmisoikeuskäytännön ottamisesta huomioon hallituksen esityksissä. Näin varmistetaan *YM:n* näkemyksen mukaan parhaiten koko valtionhallintoa koskeva yhtenäinen ohjeistus ja käytäntö. *YM* huomauttaa, että EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön merkitystä ei juurikaan käsitellä ohjeluonnoksessa, vaikka hallituksen esityksen taustalla voi olla myös rikkomuskanteen johdosta annettu unionin tuomioistuimen tuomio tai ennakkoratkaisu. Joka tapauksessa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö tulisi *YM:n* mukaan ottaa huomioon muutenkin kuin perusoikeuksien yhteydessä.

YM huomauttaa asiasisällöltään suppean esityksen määritelmän puuttuvan, vaikka sillä voi olla huomattavaakin merkitystä esityksen rakenteeseen ja laajuuteen. YM esittää, että suppeiden esitysten rakenne kuvattaisiin selkeyden vuoksi ohjeissa omana mallina, erillisen otsikon alla, kuten nykyisessä HELO-oppaassa. Tässä osuudessa olisi YM:n mukaan myös syytä selostaa tarkemmin, minkälaisia esityksiä pidetään asiasisällöltään suppeina, sillä nykyisin tässä on eroja eri ministeriöiden välillä. Selkeää ohjeistusta YM kaipaisi siitä, mikä merkitys säännösehdotusten lukumäärällä on, voidaanko EU-säädösten toimeenpanoon liittyviä esityksiä pitää asiasisällöltään suppeina ja minkälaista kokonaisharkintaa asiassa tulisi tehdä.

YM ehdottaa, että oppaassa käsiteltäisiin lyhyesti myös ohjeiden soveltamista asetusten perustelumuiotioihin.

Arviointineuvosto pitää yleisesti ottaen hyvänä asiana, että lainvalmistelijaa ohjeistetaan kirjaamaan hallituksen esitykseen (perusrakenne), miksi laki on tarpeellinen eli mitkä ongelmat tai epäkohdat vaativat muutosta, sekä perustelemaan, että valittu keino tavoitteen saavuttamiseksi on tarkoituksenmukaisin muihin vaihtoehtoihin verrattuna. Lisäksi arviointineuvoston mielestä on tärkeää kirjata esitykseen, kuten luonnoksessa ohjeistetaan, miten vaikutukset on arvioitu, mitä tietolähteitä on käytetty ja mitä epävarmuuksia niihin liittyy.

3 Perusrakenteinen hallituksen esitys

3.1 Hallituksen esityksen nimi

YM katsoo, että hallituksen esitysten nimen osalta luonnoksessa on säilytetty nykytila, jonka mukaan hallituksen esityksille saisi vain harvoissa tapauksissa antaa sisältöä kuvaavan nimen. Jos kuvaavan nimen antaminen sallittaisiin nykyistä useammin, siitä olisi useita hyötyjä: jo nimestä näkisi, mitä esitys koskee.

3.2 Asian tausta ja valmistelu

EOA tähdentää, että hallituksen esityksen perusrakenteen alkujaksot ovat tutkittuun tietoon ja perusteltuihin näkemyksiin perustuvassa lainvalmisteluprosessissa erityisen merkittäviä. Tämän vuoksi se arvioi, että jaksoiden asian tausta ja valmistelu sekä nykytila ja sen arviointi suhde saattaa muodostua jännitteiseksi sellaisissa lainsäädäntöhankkeissa, joiden taustalla ei ole objektiivista, tutkittua tietoa ja joiden väitetään perustuvan esimerkiksi kansan oikeustajun asettamiin vaatimuksiin tai muihin vastaaviin hankalasti mitattaviin näkökohtiin.

Asian valmistelua koskevassa ohjeluonnoksen jaksossa ohjeistetaan *PLM*:n lausunnon mukaan esittämään asian etenemisen vaiheita. Erityisesti jaksossa on kiinnitetty huomiota erinäisten kuulemisten tarkasteluun. *PLM*:n näkemyksen mukaan lausuntopalautetta koskeva jakso olisi oikea paikka lausuntojen tarkemmalle analysoinnille turhien päällekkäisyyksien välttämiseksi. Jää myös epäselväksi, onko asian valmistelua koskevassa jaksossa tarkoitus käydä läpi valmisteluprosessin vaiheita vai avata tarkemmin, millaisia ehdotuksia eri vaiheissa hanketta on saatu. *PLM* katsoo, että lausuntopalautetta koskevaan jaksoon voisi sisällyttää kuvauksen eri kuulemisistä lausuntokierroksella saadun lausuntopalautteen lisäksi.

Esityksen valmistelukuvauksen osalta *VM* pitää kysymyksenalaisena, onko tarvetta kuvata asian valmisteluvaiheita heti taustojen kuvauksien jälkeen. Jos valmisteluvaiheiden kuvauksesta tulee laaja, ei esityksen valmistelun kuvaus heti esityksen taustoituksen jälkeen lisää esityksen luettavuutta. Tämä kohta voisi *VM*:n näkemyksen mukaan sopia paremmin lausuntopalautteen yhteyteen, kuitenkin kuvattavaksi omana kohtanaan.

MMM arvioi, että ohjeluonnoksesta poiketen olisi ehkä luontevampaa selostaa esityksen sisältö seikkaperäisesti ennen kuin selostetaan, miten esitys valmisteltiin. Se myös katsoo, että koska lausuntopalaute on olennainen osa lainvalmistelua, olisi perustellumpaa käsitellä asian valmistelu ja lausuntopalaute samassa jaksossa.

MMM katsoo, että oppaassa olisi valmisteluasiakirjoihin viitattaessa informatiivisuuden vuoksi hyvä mainita työryhmän mietintöjen ohella työryhmien muistiot.

TEM pitää hyvänä, että valmistelun kuvaus on ohjeluonnoksessa nostettu esitysten alkupuolelle, sillä se korostaa valmistelun merkitystä. Hyvä valmistelu ja esimerkiksi sidosryhmien kuuleminen parantaa valmistelun laatua ja vähentää eduskunnan työtä.

YM arvioi, että jotakin toistoa syntyy lausuntojen osalta asian valmistelua, toteuttamisvaihtoehtoja ja lausuntopalautetta koskeviin jaksoihin. Se kysyykin, onko mahdollista täsmentää näiden jaksojen keskinäistä suhdetta.

3.3 Asiakirjojen linkittäminen

Eduskunnan kanslia toteaa linkitysten käytön edellyttävän, että linkit toimivat ja löytyvät paitsi eduskuntakäsittelyn ajan myös useita vuosia sen jälkeen. Ennen linkkien laajempaa käyttöä on varmistettava niiden toimintavarmuus ja säilyvyys. Valiokuntakäsittelyn sujuvuuden vuoksi keskeisimpien asioiden sisällyttäminen yksin linkitettyihin asiakirjoihin tulisi välttää.

VNK kiinnittää lausunnossaan huomiota tarpeeseen kehittää Hankeikkunan linkkikenttiä. Se esittää lukuisia muitakin teknisiä seikkoja koskevia huomioita. Se muun muassa katsoo, että oppaassa olisi otettava huomioon asianhallintajärjestelmä ja liitettävä oppaaseen ohjeet VAHVAn käytöstä säädösvalmistelussa.

UM huomauttaa, että valmisteluasiakirjojen tulisi olla Hankeikkunassa mahdollisuuksien mukaan sekä suomen että ruotsin kielellä.

SM tähdentää, että Hankeikkuna on tällä hetkellä voimassa oleva järjestelmä, mutta järjestelmät vaihtuvat ja tällöin hallituksen esityksissä olevien linkkien toimivuus tulee varmistaa. Hallituksen esityksen tausta-asiakirjat ja muut selvitykset ovat tietoa, johon tulisi olla pääsy myös myöhemmin muun muassa lainsoveltajan näkökulmasta. *SM* kiinnittää huomiota siihen, että linkkien voimassaolo kaikkina aikoina otetaan huomioon teknisenä asiana.

PLM viittaa siihen, että valtioneuvostossa on otettu käyttöön useita sähköisiä palveluita viime vuosina. Nämä järjestelmät, kuten Hankeikkuna ja Lausuntopalvelu.fi eivät kuitenkaan ole sähköisiä arkistoja ja niiden käyttökelpoisuudessa on hankekohtaisesti vaihtelua. *PLM* katsookin, että lausuntojen ja valmisteluasiakirjojen linkittäminen suoraan hallituksen esityksen tekstiin voi olla linkitysreittien muuttuessa tai muista teknisistä syistä epävarmaa pitkällä aikavälillä. *PLM*:n näkemyksen mukaan maininta, mistä palvelusta tai arkistosta kyseessä olevat asiakirjat löytyvät, olisi pääsääntöisesti riittävä käytäntö, ennen kuin kyseisten järjestelmien toimivuus on taattu.

VM katsoo, että mahdollisuus viitata lisäinformaatioon (muun muassa Hankeikkuna sekä EU-taustaisissa esityksissä linkit toimielinten keskeisiin valmisteluasiakirjoihin) on hyvä lisä ja mahdollisuus voi supistaa esityksiä ja parantaa esitysten luettavuutta.

Linkkien käyttö ja niiden lisääminen esityksiin on *LVM*:n mielestä myönteistä. Se vähentää tarvetta selostaa yksityiskohtaisesti esimerkiksi lausuntoja tai tutkimustuloksia tai arviointineuvoston lausuntoa. Linkkien käyttö mahdollistaa myös sen, että käsittely muuttuu enemmän sähköiseksi. Tulisi kuitenkin huolehtia siitä, että päätöksentekijä saa asiassa kokonaiskuvan ja että linkit säilyvät voimassa, jotta niitä voidaan tulevaisuudessaakin hyödyntää. Ohjeeseen voisi laittaa tarkennuksen siitä, miten linkkejä käytettäisiin ja miten voimassaolo voitaisiin varmentaa.

TEM katsoo, että asiakirjojen linkittäminen Hankeikkunaan on omiaan parantamaan valmistelun avoimuutta, mutta että se samalla asettaa käytännössä huomattavasti nykyistä suurempia vaatimuksia Hankeikkunan tietojen ylläpidolle. *TEM* myös kysyy, miten linkkien toimivuus turvataan vielä vuosien päästä ja onko koko valmisteluaineisto saatavissa jostakin myös erikseen.

MMM esittää lausunnossaan huolen siitä, että linkki valtioneuvoston Hankeikkunaan ei välttämättä toimi sellaisenaan enää vuosikymmenten päästä. Se arvelee, että linkkien käyttö muutenkin voi ylipäänsä häiritä tekstin luettavuutta.

STM pitää lähtökohtaisesti hyvänä uudistuksena mahdollisuutta linkittää esitykseen asiakirjoja, kuten valmisteluasiakirjoja. Tämä mahdollistaa laajojenkin taustatietojen yhdistämisen esitykseen sen sivumäärää kasvattamatta. Se toteaa linkittämisen luonnoksessa mainitussa mittakaavassa kuitenkin uudeksi asiaksi, joka voi aluksi vaatia pohdintaa siitä, minkä verran asioista kirjoitetaan esitykseen ja miltä osin tehdään pelkkä viittaus aiempaan aineistoon, esimerkiksi työryhmämietintöihin ja hallituksen esityksiin. *STM* arvelee, että ohjeissa voitaisiin korostaa enemmän, että esityksen pitää olla kokonaisuus, josta saa säädettävästä asiasta kokonaiskuvan ja riittävän selvyyden ilman, että joutuu katsomaan muualta lisätietoja.

YM arvioi asiakirjojen linkittämisen mahdollisuudeksi karsia toistoa ja siten lyhentää hallituksen esityksen pituutta.

Arviointineuvoston mukaan luonnoksessa tuodaan esille hiukan epäselvästi, että arviointineuvoston lausunto voisi olla saatavilla Hankeikkunassa. Se katsoo, että kohtaa voisi selkiyttää. Jos arviointineuvoston lausunto julkaistaan Hankeikkunassa, siellä olisi arviointineuvoston mielestä hyvä olla myös se hallituksen esityksen luonnosversio, josta lausunto on annettu.

3.4 Nykytila ja sen arviointi

Asian taustaa ja valmistelua koskevasta jaksosta lausutun yhteydessä on jo kerrottu, että *EOA* arvioi asianomaisen jakson suhteen nykytilaa ja sen arviointia koskevaan jaksoon saattavan eräissä tapauksissa muodostua jännitteiseksi. Se kuitenkin katsoo, että jos nykytilan arvioinnille ja ratkaistavana olevan ongelman määrittelylle asetetaan jo hallituksen esityksen perusrakenteessa korkeat tutkimustietoon ja muihin objektiivisiin seikkoihin perustuvat vaatimukset, lainsäädäntöhankkeen tosiasiallisen luonteen arviointi on helpompaa ja tosiasia-perusteiden sivuuttaminen vaikeampaa.

UM pitää kannatettavana, että ohjeissa nostetaan esille Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden vaikutusten ja esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön huomioiminen nykytilan ja sen arvioinnin kannalta.

SM katsoo, että tutkimustiedon selvittäminen on haastava tehtävä hallituksen esitystä laadittaessa. Ohjelunonnoksessa on nykytilaa ja sen arviointia koskevassa jaksossa todettu, että esityksessä on *tehtävä selkoa* asiaan liittyvästä tutkimustiedosta ja kerrottava tutkimustiedon lähteet. Jos lähteitä on paljon, tutkimuksista laadittu kooste lähteen on mahdollista kirjata muistioon, johon esityksessä viitataan. Ohjeessa voitaisiin *SM:n* mielestä harkita käytettävän tässä yhteydessä vähemmän ehdotonta ilmaisua, esimerkiksi "Esityksessä tehdään mahdollisuuksien mukaan selkoa...".

MMM toteaa, että nykytilaan kohdistuvaa tutkimustietoa ei useinkaan ole saatavilla, joten *HELOssa* voitaisiin mainita, että tiedot nykytilasta tuottaa usein alaisen hallinnon organisaatio.

YM esittää harkittavaksi, että jatkovalmistelussa kaikki otsikon "nykytila ja sen arviointi" alla oleva teksti esitettäisiin ranskalaisten viivojen avulla (siis kaikissa mallirakenteissa). Tämä esitystapa lisäisi informatiivisuutta eli valmistelijat saisivat tekstistä mahdollisimman helposti keskeiset tiedot.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että ohjeluonnoksen mukaan missään ei kuvata ehdotetun sääntelyn kohderyhmää laadullisesta tai määrällisesti. Sitä ei käsitellä hallituksen esitysten laatimisohjeiden nykyversiossakaan. Asia on kuitenkin tärkeä ja auttaisi hahmottamaan, keitä tai mitä tahoja ehdotettu sääntely koskisi ja missä määrin. Arviointineuvoston mukaan voisi ajatella, että kohderyhmää on luontevaa luonnehtia nykytilaa koskevassa jaksossa, mutta kohderyhmän kuvaus (esimerkiksi yritystyyppit tai väestöryhmät, joita esitys koskee) on tärkeää tietoa myös vaikutusten arviointia koskevassa jaksossa. Tällä hetkellä kohderyhmiä kuvataan hallituksen esityksissä eri paikoissa. Arviointineuvosto esittää harkittavaksi, onko kohderyhmän kuvauksen paikan määrittäminen asia, jota kannattaisi jatkovalmistelussa miettiä.

3.5 Tavoitteet

EOA:n mukaan hallituksen esityksessä on informatiivisinta ja perustelluinta lähteä varsinaisesti liikkeelle ongelman tai kysymyksenasettelun määrittelystä ja niihin perustuvista tavoitteista ja edetä tämän jälkeen niiden keinojen esittelyyn ja arviointiin, joilla tavoitteet katsotaan voitavan saavuttaa. Johdonmukaista on vasta tämän jälkeen esittää, mikä on tai mitkä ovat valitut keinot, ja perustella valinta. *EOA* katsoo esitetyn mallirakenteen mahdollistavan tämän lähestymistavan.

MMM katsoo, että esityksen tavoitteita koskevan jakson ohjeistusta tulisi täydentää, jotta esityksissä annettaisiin esityksen tavoitteista kattavampi kuvaus. Se katsoo, että esityksen taustalla olevat politiikka-asiakirjat ja niihin sisältyvät tavoitteet voivat muodostaa eräänlaisen pidemmän ajan jatkumon, mikä on tarpeellista tietoa kansanedustajille ja tulisi sen vuoksi kuvata esityksen tavoitteissa.

Arviointineuvosto pitää hyvänä, että tavoitteet ovat omana jaksonaan. Näin ne tulevat selkeästi kirjatuiksi. Se esittää kuitenkin harkittavaksi, tulisiko valmistelijoita lisäksi muistuttaa siitä, että tavoitteiden tulisi olla riittävän konkreettisia. On tärkeää, että lain merkitys on ymmärrettävä. Konkreettisuus edistää myös laadukasta vaikutusten arviointia. Lisäksi tavoitteiden toteutumista on vaikea myöhemmin arvioida, jos tavoitekuvaukset ovat hyvin yleisen tasoisia.

3.6 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

EOA viittaa aiemmin antamaansa lausuntoon (3665/5/15), jossa se on vaikutusten arvioinnin osalta todennut, että ”*perus- ja ihmisoikeusvaikutusten nostaminen esille systemaattisesti ja*

nimenomaan perustuslain 22 §:n mukaisesti oikeuksien toteutumisen turvaamisen näkökulmasta olisi erittäin tärkeä parannus nykykäytännöstä, jossa ei tunneta teeman otsikkotasosta erottelua ja jossa lähinnä rajoitutaan säätämisyjärjestyskysymyksenä analysoimaan ehdotuksen mahdollisia ristiriitoja perustuslain tai ihmisoikeuksien kanssa. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten lisääminen otsikkotasolle yhdeksi ehdotuksen yhteiskunnallisten vaikutusten näkökulmaksi olisi perusteltua.” Se katsoo, että HELO-työryhmän lähestymistapa, jossa siteerattuja näkemyksiä ei ole täysin hyväksytty, ei sen mielestä täysin vastaa ajanmukaista käsitystä siitä, mikä merkitys perus- ja ihmisoikeusnäkökohdille lainvalmistelussa on annettava. Se täsmentää, että kysymys ei ole pelkästä lainsäätämisyjärjestuksen arvioinnista eikä tarkastelua myöskään voida rajoittaa vain niihin tilanteisiin, joissa ”tavoitellaan jonkin perusoikeuden edistämistä”. EOA katsoo, että perustuslailliset toimeksiannot on otettava huomioon silloinkin, kun lainsäädäntöhankkeessa ei ensisijaisesti ole kysymys niiden toteuttamisesta. Sen mielestä lainsäädäntöhankkeen päämäärien ja perusoikeudellisten vaikutusten arvioinnin asianmukaista suorittamista voitaisiin edistää sillä, että perus- ja ihmisoikeuksiin kiinnitettäisiin hallituksen esityksissä säännönmukaisesti huomiota.

OKA viittaa lausunnossaan laillisuusvalvonnassa tehtyihin havaintoihin. Niiden perusteella esitysten vaikutuksia koskevissa jaksoissa käsitellään melko harvoin vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin, vaikka näiden vaikutusten esille tuomiseen paljon useammin olisi painavat perusteet. Samalla OKA toteaa, että esitysten suhdetta perustuslakiin koskevassa jaksossa esitetyt perustelut eivät jakson näkökulmasta johtuen useinkaan sisällä kattavia arvioita esityksen vaikutuksista. Säätämisyjärjestuksen perustelut eivät yleensä voikaan korvata vaikutusten arviointia. Lisäksi on havaittavissa, että lainvalmistelijat eivät aina hahmota eroa vaikutuksia koskevan jakson ja suhdetta perustuslakiin koskevan jakson välillä silloin, kun käsitellään perus- ja ihmisoikeuksia. OKA katsoo, että näiden jaksojen erilainen tarkoitus tulisi tuoda selvästi esiin myös vaikutuksia koskevassa ohjeen kohdassa. Vaikutusten arviointia koskevan jakson kohdalla ohjetta olisi täydennettävä esimerkiksi niin, että jakson tarkoituksena olisi tuoda esiin konkreettisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen kansalaisten asemassa, olosuhteissa ja toimintamahdollisuuksissa. Näitä vaikutuksia olisi OKA:n näkemyksen mukaan kuvattava aina, kun niillä on merkitystä esityksen kannalta, ja myös riippumatta siitä, tavoitellaanko esityksellä erityisesti perus- tai ihmisoikeuksien edistämistä.

OKA huomauttaa myös, että arviointineuvosto on lausuntokäytännössään kehittänyt vaikutusarviointien kirjoittamista koskevia vaatimuksia, muun muassa epävarmuuksien osoittamisen ja lähdeviittausten käyttämisen. OKA katsoo, että ohjeista olisi tarpeen selkeästi käydä ilmi, mikä ohjeiden suhde on arviointineuvoston käytäntöihin ja halutaanko ohjeissa poiketa näistä käytännöistä.

SM viittaa lausunnossaan arviointineuvoston lausuntojen huomioihin vaikutuksista. Ohjeluonnoksen mukaan hallituksen esitykseen otetaan tiivis katsaus ehdotetun lainsäädännön pääasiallisista vaikutuksista. Näillä tarkoitetaan olennaisia vaikutuksia. Arviointineuvosto on *SM*:n mukaan edellyttänyt ohjeluonnoksen muotoiluun verrattuna todella laajaa arviointia.

OKM katsoo, että luonnoksessa on selkeästi kuvattu se, miten vaikutusarviointi tulee koota ja mitä sen pitää sisältää.

MMM katsoo mallirakenteeseen ehdotetun otsikoinnin antavan vaikutelman, että esitykseen sisältyvän ehdotuksen vaikutuksista ei tarvitse kirjoittaa yhtä seikkaperäisesti kuin sille vaihtoehtoisten keinojen vaikutuksista.

LVM viittaa siihen, että ohjeessa pidetään tärkeänä hallituksen esityksen tiivyyttä asiakirjana. Kuitenkin arviointineuvosto edellyttää yksityiskohtaisempia kirjauksia vaikutusten arvioinneista. *LVM* perustelee ohjeessa todettavan, että jos esityksellä ei ole esimerkiksi ympäristövaikutuksia, sitä ei tarvitse kirjata. Arviointineuvosto puolestaan edellyttää, että kaikki vaikutusarvio-ohjeissa olevat otsikot huomioidaan esityksessä. Tämä ristiriita pitäisi *LVM*:n mielestä poistaa.

Siinä, missä *STM* toteaa otsikoiden järjestyksen eri mallirakenteissa lähtökohtaisesti loogiseksi, se katsoo, että voi olla makuasia, koetaanko esimerkiksi perusrakenteessa keskeisten ehdotusten ja vaikutusten yhdistäminen saman otsikon alle nykyistä rakennetta selkeämmäksi tai paremmaksi. Ehdotettu ratkaisu voi *STM*:n mukaan selkeyttää arviointien tekemistä.

STM katsoo, että ehdotettavaa lakia olisi tarkasteltava myös valtioiden rajat ylittävistä näkökulmasta esimerkiksi Pohjoismaisten rajaesteiden tai ylipäättään henkilöiden, palvelujen ja tavaroiden liikkuvuuden näkökulmasta.

STM viittaa sukupuolivaikutusten arvioinnista julkaisemaansa oppaaseen [Sukupuolivaikutusten arviointi lainsäädäntöhankkeissa \(Suvaopas\)](#), *STM*:n julkaisu [2007:25](#). Oppaassa todetaan, että lakiesityksen perusteluissa on erikseen todettava, jos sukupuoleen perustuvia eroja ei ilmeisesti ole. *STM* tähdentää, että tämä tulisi lisätä ohjeluonnokseen, jossa nyt mainitaan vain taloudellisten vaikutusten esiintuonti puuttuvina vaikutuksina. Tästä huomauttaa lausunnossaan myös *TANE*.

YM katsoo, että otsikko *Keskeiset ehdotukset* ei välttämättä ole yksiselitteinen, sillä se sisältänee myös keskeisten ehdotusten perustelut. Se vertaa otsikkoa otsikkoon *Säännöskohtaiset perustelut*.

YM huomauttaa, että nykyisen HELO:n mukaan esityksen vaikutukset esitetään Esityksen vaikutukset -otsikon alla. Ohjeluonnoksen mukaan vaikutuksiin liittyvä otsikointi muuttuisi perusrakenteisessa ja EU- taustaisessa esityksessä muotoon Pääasialliset vaikutukset. Viittaako tämä otsikon muutos mahdollisesti siihen, että vaikutukset voi jatkossa kirjoittaa nykyistä suppeammin ja valikoivammin, YM kysyy. YM toteaa, että asiaa saataisi olla hyvä selkiyttää uusien ohjeiden jatkovalmistelun yhteydessä. Ihmetystä YM:n mukaan herättää toisaalta myös se, että valtiosopimustaustaisten esitysten rakenteessa otsikko olisi Esityksen vaikutukset. Kyse on pienestä yksityiskohdasta, mutta lähtökohdaksi olisi YM:n mielestä aina syytä ottaa mahdollisimman yhdenmukaiset vaatimukset ja ilmaisut.

YM kiinnittää huomiota ohjeluonnoksessa olevaan mainintaan, että vain taloudellisten vaikutusten osalta olisi mainittava erikseen, jos niitä ei ole. Vastaava ilmaus on myös voimassa olevassa HELO:ssa. Jatkossa olisi YM:n mielestä johdonmukaista, että sama linjaus koskisi kaikkia keskeisiä vaikutuslajeja, ei pelkästään taloudellisia. Ohjeen tekstiä tulisi tältä osin jatkovalmistelussa muuttaa.

YM arvioi, että esityksen vaikutuksia ja säätämisympäristystä koskeviin perusteluihin voi päätyä toistoa ja ehdottaa mainittujen jaksosten suhteen täsmentämistä ohjeessa.

Arviointineuvosto katsoo, että koska HELO-luonnos on vaikutusten arviointia koskevien seikkojen osalta huomattavasti nykyversiota suppeampi, on erinomaista, että ehdotusten pääasiallisia vaikutuksia koskevassa jaksossa viitataan selkeästi Säädoskehdotusten vaikutusten arviointiohjeeseen ja kerrotaan, minkälaisista ohjeistusta se sisältää. Yksi merkittävä vaikutusarvioita koskeva ongelma HELO-luonnoksessa liittyy kuitenkin niitä koskeviin muotoiluihin. Laatumisohjeista muodostuu monin paikoin vaikutelma, että vaikutusarviot tuottavat vaikutuksista varmaa tietoa, joka on mahdollista selvittää ja todentaa. Näin ilmaistaan siitä huolimatta, että luonnoksessa korostetaan myös arviointiin liittyvien epävarmuuksien esiin tuomista. Lainvalmistelussa tarkoitus on nimenomaan arvioida mahdollisia vaikutuksia, ei esittää niitä, ja arvioihin todella liittyy tyypillisesti epävarmuuksia, joiden esittäminen on tärkeää. Arviointineuvosto tähdentää, että muotoilut, jotka käsittävät vaikutukset varmana tietona, antavat lainvalmistelijalle virheellisen kuvan vaikutusten arvioinnista. Tämä kuva voi johtaa epä-tarkoituksenmukaisiin muotoiluihin ja siten heikentää vaikutusarvioiden laatua. Pahimmassa tapauksessa arviot saattavat jäädä jopa tekemättä. Kaikissa laatumisohjeiden vaikutuksia käsittelevissä kohdissa tulisikin arviointineuvoston mielestä käydä ilmi, että kyseessä on nimenomaan arvio mahdollisista vaikutuksista.

Edellä on jo todettu arviointineuvoston lausunnossaan kiinnittäneen huomiota siihen, että ohjeluonnoksessa ei käsitellä ehdotetun sääntelyn kohderyhmän laadullista tai määrällistä kuvausta. Vaikka arviointineuvoston mukaan voisi ajatella, että kohderyhmää on luontevaa luonnehtia nykytilaa koskevassa jaksossa, kohderyhmän kuvaus

(esimerkiksi yritystyytit tai väestöryhmät, joita esitys koskee) on tärkeää tietoa myös esityksen vaikutuksia koskevassa jaksossa.

3.7 Muut toteuttamisvaihtoehdot

EOA arvioi, että HELO-työryhmän näkemys toteuttamisvaihtoehtojen perustelemissä vastaa hyvin EOA:n lausunnossaan (3665/5/15) esiin tuomia näkökohtia. Asian käsittely eduskunnassa ja julkisessa keskustelussa muodostuu monipuolisemmaksi, mikäli eri vaihtoehtoja ja ratkaisumalleja avataan riittävässä laajuudessa kokonaiskuvan saamiseksi. EOA kuitenkin lisää, että ulkomaiden lainsäädäntöä koskevaan katsaukseen voitaisiin ottaa ennakkoluulottomasti myös maita, jotka sosioekonomisilta olosuhteiltaan muistuttavat Suomea, mutta joiden oikeusjärjestys poikkeaa kotimaisesta oikeusjärjestyksestä. Esimerkiksi Yhdysvallat suljetaan nykyisin kategorisesti pois verokkimaiden piiristä siitä huolimatta, että monet kansainväliset instrumentit esimerkiksi rahanpesun ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan alalla perustuvat yhdysvaltalaisiin esikuvuihin. Koska näiden kansainvälisten instrumenttien implementointi edellyttää Suomessakin joka tapauksessa yhdysvaltalaiseen alkuperään perustuvia lainsäädäntömuutoksia, on epäjohdonmukaista torjua yhdysvaltalaisen vaihtoehtojen tarkastelua tavanomaistenkaan lainsäädäntöhankkeiden osalta.

PLM viittaa vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia koskevien perustelujen kirjoittamisen ohjeisiin, joissa 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 vertailla niiden vaikutuksia*. PLM:n näkemyksen mukaan vaikutusten arviointi tulisi keskittää säädöksen perusteeksi valittuun vaihtoehtoon.

TEM pitää myönteisenä, että vaihtoehtoisia keinoja kuvattaessa on selostettava myös lausunnoissa esitetyt vaihtoehdot.

TEM arvioi toteuttamisvaihtoehtojen esille tuomisen hallituksen esitysten ydinkohdaksi. Se katsoo, että vaihtoehtoisia sääntelytapoja on usein syytä kartoittaa Pohjoismaita laajemmin.

STM esittää pohdittavaksi, onko tarkoituksenmukaista, että ulkomaiden lainsäädäntö kuvattaisiin muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa jaksossa. Muiden maiden lainsäädännöllä kun voi olla vaikutusta myös esityksessä toteutettavaksi ehdotettuun. Kun Pohjoismaat ja EU:n jäsenmaat mainitaan viiteryhmänä ja edelleen rajoitetaan verokkimaat niihin, jotka ovat oikeusjärjestykseltään ja -kulttuuriltaan samankaltaisia

kuin Suomi, tätä olisi hyvä vielä pohtia ja mahdollisesti esimerkein antaa lisäohjeistusta.

YM arvioi, että jotakin toistoa syntyy lausuntojen osalta asian valmistelua, toteuttamisvaihtoehtoja ja lausuntopalautetta koskeviin jaksoihin. Se kysyykin, onko mahdollista täsmentää näiden jaksojen keskinäistä suhdetta.

Arviointineuvosto pitää ratkaisuvaihtoehtojen kirjaamista omaksi jaksokseen myönteisenä. Vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia koskevien perustelujen ohjeessa voisi kuitenkin olla mielekästä kirkastaa sitä, että ratkaisuvaihtoehdot voivat tarkoittaa hyvin eritasoisia asioita, jolloin keskeisintä on oleellisimpien ratkaisuvaihtojen kirjaaminen. Tämän lisäksi HELOssa olisi hyvä esittää ehdotettua selkeämmin valmistelun eri vaiheiden keskeiset vaihtoehdot suhteessa valittuun ratkaisuun. Nyt ilmaisusta jää arviointineuvostolle mielikuva suhteellisen runsaasta harkinnanvarasta. Eri toteuttamisvaihtoehtojen ja niiden vaikutusten arviointiin lainvalmistelun eri vaiheissa, esivalmistelusta alkaen, on ohjeistettu Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeissa. Näihin ohjeisiin voisi arviointineuvoston mielestä viitata vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia koskevassa jaksossa.

3.8 Lausuntopalaute

EOA katsoo HELO-työryhmän näkemyksen lausuntopalautteen kirjaamisesta hallituksen esityksiin vastaavan hyvin *EOA*:n aikaisemmassa lausunnossa (3665/5/15) esitetyjä näkökohtia. Nykykäytännössä se pitää epäkohtana sitä, että hallituksen esityksissä tuodaan hyvin harvoin, ja silloinkin yleensä suppeasti ja valikoivasti, esille lausuntovaiheen palautetta. *EOA*:n mielestä on perusteltua, että keskeisimmistä ja muuten oikeudellisesti huomionarvoisista lausuntopalautteista tehtäisiin hallituksen esitykseen sisällytettävä asiallinen yhteenveto.

OKA kiinnittää lausunnossaan huomiota samaan kuin *EOA*. Nykyisenkin ohjeen mukaan hallituksen esityksessä on kerrottava lausuntojen päälinjat, mutta hallituksen esityksissä ohjetta ei aina noudateta. Aivan harvinaista ei ole, että esityksessä vain mainitaan lausuntojen pyytäminen taikka viitataan lausunnoista erikseen laadittuun yhteenvetoon tai tiivistelmään. *OKA*:n laillisuusvalvonnassa tätä ei pidetä riittävänä. Tällaisissa tapauksissa *OKA* pyytää lausunnoista lisätietoja ja tarvittaessa edellyttää myös esityksen täydentämistä. Ohjeessa olisikin *OKA*:n mielestä suotavaa vielä tarkentaa, että ohjeen mukainen linkki lausuntoihin ja niistä laadittuihin asiakirjoihin ei korvaa jaksoon ohjeen mukaan kirjoitettavaa tekstiä.

PLM arvioi, että asian valmistelua koskevassa jaksossa on opastettu esittämään asian etenemisen vaiheita. Erityisesti kohdassa on kiinnitetty huomiota erinäisten kuulemisten tarkasteluun. *PLM*:n näkemyksen mukaan lausuntopalautetta koskeva jakso olisi oikea paikka lausuntojen tarkemmalle analysoinnille turhien päällekkäisyyksien välttämiseksi. *PLM* katsoo, että lausuntokierroksella saadun lausuntopalautteen lisäksi lausuntopalautetta koskevaan jaksoon voisi sisällyttää kuvauksen asiassa järjestetyistä kuulemisista.

Kuten edellä on todettu, *MMM* katsoo, että koska lausuntopalaute on olennainen osa lainvalmistelua, olisi perustellumpaa käsitellä asian valmistelu ja lausuntopalaute samassa jaksossa.

YM arvioi, että jotakin toistoa syntyy lausuntojen osalta asian valmistelua, toteuttamisvaihtoehtoja ja lausuntopalautetta koskeviin jaksoihin. Se kysyykin, onko mahdollista täsmentää näiden jaksojen keskinäistä suhdetta.

Arviointineuvoston lausuntoon sisältyvien kommenttien huomioon ottaminen hallituksen esityksessä voisi *YM*:n mielestä olla ohjeissa kuvattuna.

Samoin uusi menettely, jossa oikeuskanslerinvirasto arvioi ennakkotarkastuksessa eräät hallituksen esitykset, tulisi *YM*:n mielestä ottaa huomioon ohjeissa.

Arviointineuvosto ehdottaa, että lausuntopalautetta koskevaan jaksoon lisättäisiin oma alaotsikko ”Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto”, jotta lausuntoa koskevat mahdolliset huomiot löytyvät helposti. Se on perusteltua myös siksi, että arviointineuvosto antaa lausuntonsa hallituksen esitysluonnoksen eri versiosta kuin muut lausujat. Samassa yhteydessä tulisi perustella, miten lausunto on otettu huomioon tai miksi näkökantoja on jätetty huomiotta.

3.9 Säännöskohtaiset perustelut

EOA katsoo, että vaikka säännöskohtaisia perusteluja ei enää kutsuttaisi yksityiskohtaisiksi perusteluiksi, niiltä tulisi edellyttää edelleen samaa tarkkuutta ja yksityiskohtaisuutta kuin aikaisemminkin. Säännöskohtaisten perustelujen merkitys lain käytännöllisenä käyttöohjeena on lainkäyttäjän näkökulmasta suuri. Erityisesti käytännön esimerkkien merkitys on keskeinen. Käytännön soveltamistilanteita tulisi selostaa hallituksen esityksissä nykyistä laajemmin ja lausuntopalautetta hyödyntäen. Tässä suhteessa *EOA* pitää *HELO*-työryhmän käyttämää ilmaisua ”esitystä tulee pyrkiä havainnollistamaan esimerkein...” tarpeettoman lievänä.

OKA ehdottaa säännöskohtaisten perusteluiden kirjoittamisen ohjeita selkeytettäväksi esimerkiksi seuraavasti: *Säännöskohtaisissa perusteluissa ei saa tyytyä pelkästään toistamaan ehdotettua lakitekstiä. Säännöskohtaisissa perusteluissa annetaan säännöksen ehdotetusta sisällöstä lisää tietoa sekä eduskunnalle että lain soveltajalle.*

SM katsoo, että jos yksittäisten säännösten perustelut ryhmitellään muuten kuin pykäläjärjestyksessä, myös hallituksen esitystä oikeuslähteenä käyttäviltä edellytetään uudenlaisia valmiuksia löytää esityksessä oleva tieto oikein. Edelleen SM katsoo, että asiayhteysperusteinen ryhmittely voi olla monimutkaista, koska asiayhteyksiä voi olla useita. SM pitää tärkeänä, että hallituksen esityksen luonne oikeuslähteenä tulee huomioiduksi riittävällä tavalla esityksen rakennetta koskevassa ohjeistuksessa. Muuten ohjeluonnoksessa on hyvää ohjeistusta säännöskohtaisten perustelujen laatimisesta.

PLM viittaa lausunnossaan ohjeluonnoksen tekstiin, jonka mukaan *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.* PLM:n näkemyksen mukaan säännöskohtaisten perustelujen lukijan kannalta olisi tarkoituksenmukaista, ettei uuden tyyppisellä ryhmittelyllä vaikeuteta tekstin ymmärrettävyyttä. Pitkässä hallituksen esityksessä lukija ei välttämättä lue pykäläkokonaisuutta, vaan tarkistaa yksittäisen säännöksen perustelut hallituksen esitystä selaten.

MMM katsoo, että koska säännöskohtaisissa perusteluissa olisi täsmennettävä sellaiset lakitekstissä käytetyt käsitteet ja sanonnat, jotka eivät ole tunnettuja yleiskielessä tai joiden merkitys poikkeaa siitä, mikä se yleiskielessä on, samassa yhteydessä olisi hyvä mainita Lainkirjoittajan oppaan 24 luvun tarkemmat ohjeet lakikielestä.

LVM pitää myönteisenä uudistusta, jonka mukaan säännöskohtaiset perustelut voidaan pykäläperusteisen esityksen asemesta kirjoittaa teemoittain, mutta se arvioi, että tuomioistuimille ja muille lain soveltajille tällainen teemallinen esitysmuoto voi jäädä liian yleisperusteiseksi tai epäselväksi.

Myös TEM arvioi, että asiayhteyden mukaan ryhmiteltyjen säännöskohtaisten perustelujen käyttäminen saattaa vaikeuttaa lainkäyttäjän, esimerkiksi tukipäätöksiä tekevien aluehallinnon virastojen työtä, jos pykälän yhteydestä ei ole löydettävissä selkeää pykälän luku- tai käyttöohjetta. Laajasta selostuksesta voi olla vaikeampi hahmottaa, mikä osa koskee juuri heidän työnsä yksityiskohtia.

STM pitää hyvänä uudistusta, että säännöskohtaisissa perusteluissa voitaisiin tarvittaessa poiketa pykäläjärjestyksestä ja niputtaa toisiinsa liittyvien pykälien perustelut yhteen.

Säännöskohtaisten perustelujen ryhmittely muuten kuin pykälänumeron perusteella voi *YM:n* mielestä joissain tapauksissa olla perusteltua ja esimerkiksi vähentää toistoa, mutta se voi myös tehdä tietyn pykälän perustelujen löytämisestä vaikeaa. Joka tapauksessa säännöskohtaiset perustelut tulisi aina *YM:n* mukaan esittää laki kerrallaan, jos eri lakeihin ehdotetaan samansisältöisiä säännöksiä, vaikka joskus lakien niputtamisella voisikin vähentää toistoa.

3.10 Lakia alemman asteinen sääntely

PLM huomauttaa, että asetuksenantovaltuuksien sisällön kuvaaminen ensin säännöskohtaisissa perusteluissa ja sen jälkeen erillisessä jaksossa saattaa lukijan kannalta olla hankala hahmottaa.

MMM arvelee, että asetuksenantovaltuuksien esittäminen omassa jaksossaan säännöskohtaisten perustelujen yhteydessä johtaisi tarpeeseen toistaa jo säännöskohtaisissa perusteluissa esitettyä, joskin se myöntää, että muutos voi olla lukijan kannalta kannatettava.

3.11 Voimaantulo

MMM huomauttaa, että jaksossa ei ole mainintaa lain mahdollisuudesta tulla voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

3.12 Toimeenpano ja seuranta

EOA kannattaa *HELO*-työryhmän ehdotusta korostaa lain voimaantulon jälkeisiä suunniteltuja seurantatoimia jo hallituksen esityksen laatimisen mallirakenteen tasolla.

UM pitää toimeenpanon ja seurannan ottamista omaksi uudeksi jaksokseen tervetulleena uudistuksena. Esimerkiksi ihmisoikeussopimukseen liittyvän määräaikaishraportoinnin merkitystä pystytään näin korostamaan hallituksen esityksissä.

PLM katsoo, että toimeenpanon kuvaaminen pääsääntöisesti osana hallituksen esitystä ei ole aina tarpeen, joten sen olisi hyvä olla jatkossakin harkinnanvaraista ja keskittyä laajoihin hankkeisiin.

MMM:n mielestä jää epäselväksi, onko tarkoituksena edellyttää systemaattista lainsäädännön jälkikäteisarviointia vai tuleeko lain toimivuutta seurata vain siltä osin kuin seurantaa on suunniteltu.

STM kannattaa erillistä jaksoa toimeenpanosta ja seurannasta, sillä se tekee lain toimeenpanon merkityksen näkyväksi.

Arviointineuvosto pitää erinomaisena, että perusrakenteisen hallituksen esityksen sisällysluettelossa on oma kohtansa myös toimeenpanolle ja seurannalle. Toimeenpanon tärkeä rooli lain tavoitteiden saavuttamisen kannalta on esillä niin OECD:n suosituksissa kuin monissa kotimaisissa lainsäädännön arviointitutkimuksissa. Kyse ei ole vain tukitoimien suunnittelusta valmistelulle sääntelylle, vaan toimeenpanon realiteetit tulisi arviointineuvoston näkemyksen mukaan ottaa jo lainvalmistelussa huomioon, jotta ei laadita käytäntöihin nähden epärealistista sääntelyä.

HELO-luonnoksen kirjaus toimeenpanon huomioinnista jää arviointineuvoston mukaan kuitenkin valitettavan yleiselle tasolle. Muotoilu on myös väljempää kuin ohjeiden nykyversiossa, ja ilmaisusta voi muodostua mielikuva, että toimeenpanon suunnittelu ei olisi tärkeää. Toimeenpanoon liittyvät kysymykset, kuten yleinen riskien arviointi, toimeenpanijoiden toimintakulttuurin tunteminen, tietojärjestelmät, vastuun jakautuminen, ohjaus, tuki ja neuvonta (tarvittaessa niin toimeenpanijoille kuin sääntelykohteille) sekä resurssit ja valvontaan liittyvät seikat olisi syytä käydä konkreettisesti läpi lainvalmistelussa, ja keskeiset huomiot olisi hyvä kirjata HELOon. Tämän myötä vaikutusten arviointi olisi varmemmalla pohjalla ja toimeenpanoa osattaisiin tukea paremmin, kun kriittisiä kohtia olisi etukäteen pohdittu. Toimeenpanon merkitystä ei ole otettu lainkaan huomioon Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeessa. Arviointineuvosto toivoo, että puute korjataan, kun kyseisiä ohjeita päivitetään.

Arviointineuvosto pitää hyvänä ohjeluonnoksen napakkaa toteamusta, että toimeenpanoa ja seurantaa koskevassa jaksossa on esitettävä, kuinka lain toimivuutta aiotaan seurata. Arviointineuvoston mielestä tässä yhteydessä voisi harkita myös sanan jälkiarviointi tai jälkiarviointitutkimus käyttöä. Seurannasta välittyy mielikuva kevyehköstä prosessista, vaikka HELO-luonnoksen kirjoittajat eivät ole sitä välttämättä tarkoittaneet.

3.13 Suhde muihin esityksiin

YM esittää, että suhdetta talousarvioesitykseen koskevaan tekstiin lisättäisiin jokin konkreettinen esimerkki esityksestä, joka liittyy talousarvioon tai lisätalousarvioon.

3.14 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Hallituksen esityksessä on usein perusteltua arvioida ehdotettavien säännösten suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin, toteaa OKA. Ohjeen mukaan tämä arvio kirjoitetaan, jos lakiehdotus sisältää yhden tai useamman säännöksen, jonka perustuslainmukaisuutta tai suhdetta ihmisoikeusvelvoitteisiin on tarpeen arvioida. Ohje vastaisi tältä osin nykyistä ohjetta. OKA kertoo laillisuusvalvonassa jouduttavan hyvin usein puuttumaan siihen, että hallituksen esityksessä on vain osittain arvioitu sen suhdetta perustuslakiin ja ihmisoikeusvelvoitteisiin tai että arvioinnin tarpeellisuutta ei ole lainkaan tunnustettu. Yleisluonteinen ohje näiden kysymysten oikeudellisesta arvioinnista tarpeen vaatiessa ei siten OKA:n mielestä vaikuta riittävältä. Uudessa ohjeessa olisi siksi pyrittävä ainakin esimerkein havainnollistamaan, milloin kynnys oikeudellisen arvion laatimisen tarpeellisuudesta ylittyy. Esimerkkeinä voisivat toimia tilanteet, joissa arvio suhteesta perustuslakiin ja ihmisoikeusvelvoitteisiin on yleensä katsottu asianmukaiseksi.

OKA pitää oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan näkökulmasta erittäin hyvänä, että ohjeessa edellytetään nykyistä ohjetta selkeämmin EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön esille tuomista ja esityksen arvioimista suhteessa niistä ilmeneviin EU- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin.

MMM arvioi, että esitysten tosiasialliset vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvät niin tiiviisti niihin perusteisiin, joilla säännösten katsotaan olevan sopu-soinnussa perustuslain kanssa, että jos arvio tosiasiallisista vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen on kirjoitettava esityksen pääasiallisiin vaikutuksiin, hallituksen esitysten eri osissa voidaan päätyä toistamaan asioita.

YM puolestaan arvioi, että suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa tekstissä jää epäselväksi se, mitä perus- ja ihmisoikeuksista tulee kirjoittaa asianomaiseen jaksoon ja mitä puolestaan esityksen pääasiallisia vaikutuksia koskevaan kohtaan. Tekstiä olisi syytä selkiyttää esimerkiksi lisäämällä konkreettiset tekstiesimerkit asiasta esityksen eri kohtiin kirjoitettavista teksteistä.

Edelleen YM arvioi, että esityksen vaikutuksia ja säätämisympäristystä koskeviin perusteluihin voi päätyä toistoa ja ehdottaa mainittujen jaksojen suhteen täsmentämistä ohjeissa.

4 EU-taustainen hallituksen esitys

VNK pitää erityisesti perusteltuna, että ohjeluonnoksessa on erillinen malli EU-taustaiselle hallituksen esitykselle. Se katsoo, että ohjeistusta olisi hyvä vielä täsmentää eräiltä osin, jotta se vastaisi sitä tarkkuustasoa, jolla valtiosopimustaustaisten hallituksen esitysten laatiminen on ohjeistettu. Eräiltä osin olisi VNK:n mukaan hyvä viitata selkeämmin Lainlaatijan EU-oppaaseen.

SM katsoo, että ohjeessa voitaisiin tarkemmin avata sitä, mitä tarkoitetaan EU-säädöksen täydentämisellä ja miten käsitellään hallituksen esityksiä, joissa lähtökohta on kansallinen, mutta jotka sisältävät direktiivin täytäntöönpanoa täydentävää sääntelyä. Se kysyykin, onko esityksessä tällaisissa tapauksissa tarpeen noudattaa EU-taustaisen hallituksen esityksen rakennetta ja kuvata esimerkiksi EU:n tietosuoja-asetuksen valmistelua, tavoitteita ja pääasiallista sisältöä sekä muiden jäsenvaltioiden suunnitelmia tai toteuttamia keinoja.

TEM pitää hyvänä, että ohjeluonnoksessa on tunnistettu EU-taustaisten hallituksen esitysten ero verrattuna kansallisista syistä alkunsa saaviin hallituksen esityksiin.

TEM arvioi EU-taustaisen hallituksen esityksen laatimisen ohjeistuksessa lähdeittävään siitä olettamasta, että kunkin direktiivin implementoinnista annetaan oma hallituksen esityksensä. Se antaa esimerkin työlainsäädännön muuttamisesta siten, että samaan hallituksen esitykseen kootaan eri suunnista esille nousseita tarpeita muuttaa asianomaista lainsäädäntöä. TEM ehdottaa, että ohjeissa selvennettäisiin, miten ohjeluonnokseen kirjoitetut ponnet soveltuvat tällaisiin tilanteisiin.

YM pitää kansallisen liikkumavaran selkeää esittämistä tärkeänä tavoitteena, vaikka aina ei välttämättä ole yksiselitteistä esimerkiksi, milloin ehdotettu kansallinen sääntely ylittää minimiharmonisoinnin vaatimukset. Liikkumavaran selostaminen lähes jokaisessa jaksossa erikseen ei YM:n mielestä liene kuitenkaan omiaan tekemään tekstistä helppolukuista, selkeitä ja tiivistä.

Arviointineuvosto pitää hyvänä ohjeluonnokseen kirjattua vaatimusta tuoda hallituksen esityksessä esille, jättääkö esitys kansallista liikkumavaraa täytäntöönpanossa ja miten kansallinen liikkumavara käytetään, sekä perustella mahdollinen EU-säädöksen vähimmäistason ylittävä sääntely. Hyvänä se pitää myös vaatimusta tarvittaessa tehdä selkoa jäsenvaltiota suoraan velvoittavan EU-säädöksen ja sitä täydentävän lainsäädännön yhteisistä vaikutuksista. Luonnoksen mukaan tietojen muiden maiden mahdollisista täytäntöönpanosuunnitelmista tulisi käydä ilmi, etenkin jos täytäntöönpano jättää kansallista liikkumavaraa. Muiden maiden täytäntöönpanon ja käytäntöjen

osalta olisi arviointineuvoston mielestä hyvä korostaa Suomen kannalta olennaisten maiden kuvaamista.

4.1 Hallituksen esityksen nimi

MMM katsoo lausunnossaan, että ohjeet EU-taustaisen hallituksen esityksen nimestä eivät ole riittävän selvät.

4.2 Asian tausta ja valmistelu

VM katsoo, että jo esityksen taustaa koskevassa jaksossa olisi syytä käsitellä EU-taustaa ja esityksen tavoitteita eikä kuvata asiaa erillisenä kohtanaan. Valmistelun osalta kuvaus voitaisiin siirtää lausuntopalautetta koskevan jakson edelle. Tavoitteen ja pääasiallisen sisällön kuvaus ennen nykytilaa on VM:n mielestä perusteltu, koska velvoite lainsäädännön muuttamiseen tulee EU-lainsäädännöstä. Kun EU-taustaisilla esityksillä on yleensä tiukka aikataulu, ohjeissa voisi korostaa myös täytäntöönpanon aikataulua.

MMM:n mielestä Suomen neuvottelukantojen kuvaaminen hallituksen esityksen valmistelua koskevassa jaksossa ei ole tarkoituksenmukaista.

4.3 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

EOA:n näkemyksen mukaan rikosoikeuden alaan kuuluvien direktiivien voimaan saattamisen yhteydessä (esimerkiksi HE 231/2018 vp) on ollut havaittavissa, että direktiivin tarkka ja tunnollinen implementointi voi johtaa kansallisista näkökohdista tarpeettoman tuntuisiin kriminalisointeihin, joille ei ole vakiintuneita kansallisia kriminalisointiperiaatteita vastaavia perusteita. Kun tällaisiin EU-pohjaisiin kriminalisointeihin kuitenkin joudutaan direktiivin velvoitteiden johdosta päätymään, olisi EOA:n mielestä tärkeää, että ne taustat, jotka ovat johtaneet direktiivin säätämiseen, selostettaisiin hallituksen esityksessä mahdollisimman tarkasti ja ymmärrettävästi. Pelkästään sen toteaminen, että direktiivin tietyt artikkelit vaativat kriminalisointia, ei hallituksen esityksessä riitä. Kriminalisoinnin tarve, vaikka se liittyisi vain joissakin harvoissa EU:n jäsenmaissa esiin tulleisiin väärinkäytöksiin tai epäkohtiin, on selostettava niin, että koko EU:n kattavan kriminalisoinnin tarve tulee ymmärrettäväksi. Samalla todennäköisesti

löydetään hyviä esimerkkejä käytännön soveltamistilanteista hyödynnettäväksi säännöskohtaisten perustelujen kirjoittamisessa. Edellä todettu on tärkeää myös EU-pohjaisen lainsäädännön uskottavuuden ja legitimitetin säilyttämiseksi. Jos EU-säädöksen tarkoitusta ei hallituksen esityksessä selosteta ja tehdä ymmärrettäväksi, mutta toisaalta pidetään norminpurkutalkoita hallituksen kärkihankkeena, luodaan helposti tarpeettoman kärjistettyjä mielikuvia siitä, mistä tarpeeton sääntely on peräisin.

MMM pitää hankalana vaatimusta kuvata EU-säädöksen tavoitteiden ja pääasiallisen sisällön yhteydessä EU-säädökseen sisältyviä valtuutussäännöksiä, jotka koskevat komissiolle siirrettyjä valtuutuksia antaa delegoituja säännöksiä ja täytäntöönpanosäännöksiä. Nämä ovat monesti substanssisäännöksistä irrallisia pitkiä luetteloita, joiden yksityiskohtainen kuvaaminen ei käytännössä avaa delegoidun säädöksen sisältöä eikä palvele hallituksen esityksen lukijaa.

EU-säädöksen valmistelun kuvaaminen vaikuttaa *YM:n* mielestä joiltain osin ylimitoitulta erityisesti vähämerkityksellisemmän tai teknisemmän säädöksen osalta, kun otetaan huomioon, että ehdotuksesta on jo laadittu U-kirjelmä, jonka eduskunta on käsitellyt. Lisäksi jää epäselväksi esimerkiksi se, mitä tarkoitetaan yhteenvedoilla toimielinten sidosryhmäkuulemisista, varsinkin kun komission ehdotusta edeltävät julkiset kuulemiset on mainittu erikseen.

4.4 Nykytila ja sen arviointi

MMM kritisoi vaatimusta esittää nykytilassa ja sen arvioinnissa artiklakohtaisesti myös ne artikkelit, jotka eivät edellytä kansallista lainsäädäntöä, sekä syyt siihen. Se kyseenalaistaa tällaisen tietosisällön tarkoituksen.

4.5 Ehdotukset ja niiden vaikutukset sekä muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset

MMM pitää epäselvänä, mitä kaikkea ohjeluonnoksessa tarkoitetaan kansallisella liikkumavaralla.

MMM viittaa lausunnossaan seuraavaan tekstiin: "Esityksen vaikutuksia esille tuottaessa on, erityisesti siltä osin kuin EU-säädös jättää kansallista liikkumavaraa, tehtävä

selkoa myös liikkumavaran käytön vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksiin. Jos esitetään esimerkiksi EU-säädöksen vähimmäistason ylittävää kansallista sääntelyä, sääntelyn vaikutusten selvittäminen on keskeistä.” MMM katsoo, että tekstiä olisi hyvä selkeyttää ja viitata esityksen vaikutusten osalta esimerkiksi ehdotettuun liikkumavaran käyttöön tai muuhun vastaavaan termiin, josta käy ilmi, että tarkoituksena ei ole kuvata liikkumavaran eri käyttövaihtoehtojen vaikutuksia.

Arviointineuvoston mukaan luonnoksesta EU-taustaisen esityksen laatimisohejeiksi voi monin paikoin jäädä vaikutelma, että vaikutusarviot ovat varmaa tietoa, joka on mahdollista todentaa. Tätä kohtaa kannattaisi tarkentaa, kuten yleisissä huomioissa on jo tuotu esille.

4.6 Säännöskohtaiset perustelut

STM kiinnittää huomiota suositukseen ottaa EU-taustaisen esityksen liitteeksi niin sanottu vastaavuustaulukko. Se pitää taulukon laatimiseen ohjaavaa suositusta hyvänä. *STM* viittaa Eutorin notifiointi-ilmoitusten kirjajaan käytäntöön ja katsoo sen ehkä osoittavan tarvetta antaa malli taulukkoa varten.

Ehdotetun lain säännösten ja EU-säädöksen vastaavuuden selostaminen on *YM*:nkin mielestä perusteltua. Sen sijaan *YM* ei ole vakuuttunut suosituksesta liittää direktiivien osalta hallituksen esitykseen taulukkomuotoinen esitys, jolla se arvioi tarkoitettavan niin sanottua vastaavuustaulukkoa. Taulukot ovat hyödyllisiä ja niitä tai muita selittäviä asiakirjoja liitetään usein täytäntöönpanoilmoituksiin. Direktiivin täytäntöönpanotoimiin kuuluu kuitenkin usein ehdotettavan lain tai ehdotettavien lakien lisäksi muita, jo voimassa olevia lakeja sekä voimassa olevia ja myöhemmin annettavia asetuksia. Vähintään suositusta tulisi selkeyttää sen osalta, mikä sääntely taulukossa olisi esitettävä. On huomattava myös, että kaiken kattavan taulukon laatiminen voi laajan direktiivin osalta viedä huomattavasti aikaa.

4.7 Ponsi

MMM:n mukaan ponsilausekkeen muotoilusta herää kysymys, onko tarkoitus luetella ponnassa kaikki ne eri EU-asetukset, joihin sisältyviä säännöksiä kansallisella säädösehdotuksella on tarkoitus panna toimeen. Se huomauttaa, että asetuksia saattaa olla kymmeniä.

STM katsoo ohjeluonnoksessa jäävän hieman epäselväksi, onko ponsien sanamuodot tarkoitettu tyhjettäviksi esimerkeiksi vai voidaanko niitä muuttaa tilanteeseen sopiviksi tai käyttää perusrakenteisen hallituksen esityksen pontta. On nimittäin tilanteita, joskin harvinaisia, joihin ohjeluonnoksen ponsien sanamuoto ei varsinaisesti sovellu.

5 Valtiosopimustaustainen hallituksen esitys

UM esittää lausunnossaan erinäisiä teknisiä huomioita ohjetekstistä.

5.1 Asian tausta ja valmistelu sekä sopimuksen tavoitteet

EOA ei pidä riittävänä, että hallituksen esityksessä kerrotaan vain ”lyhyesti” syistä, jotka ovat johtaneet valtiosopimuksen valmisteluun, ellei kysymys ole itsestään selvästä ja yleisesti hyväksytystä tavoitteesta. Se viittaa EU-taustaisesta esityksestä lausumaansa.

5.2 Sopimusteksti

EOA pitää tärkeänä, että valtiosopimuksen teksti sisällytetään hallituksen esitykseen rinnakkaistekstinä, jossa toinen palsta on suomeksi ja toisella palstalla on sopimuksen alkuperäinen teksti todistusvoimaisella (yleensä englanti) kielellä. *EOA* katsoo, että vaikka suomi olisi sopimuksen todistusvoimainen kieli, sopimustekstin englanninkielinen rinnakkaisteksti voitaisiin silti liittää hallituksen esitykseen vastaavalla tavalla, jos sopimus on neuvoteltu englanninkielisen version pohjalta.

LVM pitää huolestuttavana sitä, että ohjeluonnoksen mukaan, jos eduskunnan suostumusta ei tiettyyn osaan sopimusta tarvita, sitä osaa ei sisällytetä esitykseen. Ministeriö katsoo, että kokonaiskuva jää tällöin vaillinaiseksi ja sopimuksen sisällön ymmärtäminen voi hämärtyä. Sen mielestä olisi tärkeää, että toimivallan rajauksesta huolimatta koko sopimus olisi esityksessä mukana. Osa *LVM*:n toimialan kansainvälisistä sopimuksista on sellaisia, että niitä ei voida edes jakaa mitenkään järkevällä tai ymmärrettävällä tavalla osiin (esimerkiksi valmistelussa olevaa HNS-sopimusta ei voida jakaa osiin, vaikka toimivalta EU:n ja Suomen välillä vaihtelee sopimuksen eri osissa). Tähän ohjeen kohtaan ministeriö toivoo muutosta ja tarkennusta.

6 Monitaustainen hallituksen esitys

TEM tähdentää, että monitaustaisen hallituksen esityksen kohdalla voi olla valmisteltavana hallituksen esityksiä, joissa ehdotetaan samaan aikaan niin implementoitaviksi uusia ILO-sopimuksia ja direktiivejä kuin täydennettäviksi implementointeja vaikkapa EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön vuoksi samoin kuin muutettavaksi lakia kansallisista syistä, mutta muutoksen taustalla vaikuttaa jo aiemmin implementoitu kansainvälinen sopimus tai direktiivin säännös. *TEM* pohtii, olisiko ohjeessa mahdollista selvittää, voidaanko jo kertaalleen implementoitujen direktiivien osalta jättää ponnesta pois maininta, että samalla implementoidaan kyseessä olevia velvoitteita.

TEM arvelee, että monitaustaisella hallituksen esityksellä tarkoitetaan esitystä, jossa esimerkiksi ehdotetaan implementoitavaksi niin ILO:n merityösopimuksen ohjeiston muutos kuin sen toimeenpanoon EU:ssa tähtäävä direktiivi. Edelleen se arvelee, että monitaustaisella hallituksen esityksellä ei ilmeisesti tarkoiteta muita sekalaisia muutostilanteita. *TEM* katsoo, että jos näin on, ohje ei ehkä vastaa riittävästi niihin tarpeisiin, joita lainvalmistelussa käytännössä esiintyy, ja katsoo, että ohjeissa tulisi kertoa selvemmin, miten tällaisissa tilanteissa tulee toimia.

7 Täydentävä hallituksen esitys

OKM:n näkemyksen mukaan täydentävän hallituksen esityksen rakenteen yhteydessä voisi käsitellä myös reunaehtoja sille, milloin voi laatia täydentävän hallituksen esityksen ja milloin asiassa on syytä antaa kokonaan uusi hallituksen esitys.

OKM pitää täydentävän hallituksen esityksen rinnakkaistekstien malleja tervetulleina. *OKM* esittää kuitenkin vielä harkittavaksi rinnakkaistekstien laatimisen niin, että voimassa olevaan lakiin verrattaisiin lopullista lakiehdotusta (alkuperäinen lakiesitys lisätynä/muutettuna täydentävällä esityksellä).

LVM katsoo, että täydentävän hallituksen esityksen laatimisen ohje on erittäin tarpeellinen. Ohjeen kirjaukset liittyvät läheisesti niihin kokemuksiin, joita *LVM:llä* oli virastouudistuksen yhteydessä (*PTJ* ei antanut käyttää samoja numeroita lakiehdotusten järjestyksessä, vaan kummassakin hallituksen esityksessä oli eri numerot samoille lakiehdotuksille).

7.1 Uuden lakiehdotuksen täydentäminen

MMM katsoo, että olisi hyvä täsmentää, milloin koko lakitekstin sisällyttäminen täydentävään esitykseen on tarpeen.

7.2 Muutoslakiehdotuksen täydentäminen

MMM:n mukaan myös tässä olisi parempi suoraan todeta, otetaanko muutoslakiehdotuksen teksti esitykseen kokonaisuutena sellaisena kuin se olisi täydentämisen jälkeen.

8 Rinnakkaistekstit

SM kannattaa rinnakkaistekstien laatimista koskevaan ohjeistukseen ehdotettuja muutoksia. Muutosten myötä rinnakkaistekstit palvelevat ohjeen käyttäjää paremmin. Muutokseen liittyy kuitenkin joitakin kysymyksiä, joiden osalta ohjetta voisi tarkentaa. Lisäksi rinnakkaistekstimalleja voisi olla useampia, ne voisivat käsitellä erilaisia säädös-muutostilanteita ja olla vielä monipuolisempia.

Esitystapa ohjeluonnoksessa ei *SM*:n mielestä ole kaikilta osin selkeä. Osa rinnakkaistekstisisällöistä jää tulkinnanvaraisiksi. Malliesimerkeissä on muun muassa uuden pykälän lisäämistä koskevaa pykäläluonnosesimerkkiä useita sivuja, vaikka asian esittämiseen riittäisi yhden pykälän esimerkki. Esimerkit voisivat käsitellä tavanomaisen muutostilanteiden lisäksi tulkinnanvaraisia ja hankalampia esimerkkitalanteita.

Lisäksi *SM* esittää erinäisiä rinnakkaistekstiosuuteen liittyviä, yksityiskohtia koskevia kysymyksiä ja huomioita.

MMM pitää erityisen tervetulleena rinnakkaistekstien laatimista koskevaa yksityiskohtaista ohjeistusta, jota tuetaan esimerkein. Se katsoo rinnakkaistekstin käytön nyt ehdotetun aiempaa joustavammaksi.

Täydentävän esityksen rinnakkaistekstien osalta *MMM* ehdottaa harkittavaksi, voisiko rinnakkaisteksteinä olla kolme rinnakkaista saraketta: voimassa oleva laki, alkuperäinen ehdotus ja täydentävä ehdotus.

LVM katsoo, että rinnakkaistekstit ovat edelleen tärkeitä muutosten ymmärtämiseksi ja selkeyttämiseksi. Se katsoo, että täydentävässä esityksessä kahden rinnakkaistekstin käyttö selkeyttää ymmärrettävyyttä ja puoltaa siten paikkaansa.

9 Asetusluonnokset

SM lainaa ohjeluonnoksen tekstiä siitä, että asetusluonnokset, joilla sääntelykokonaisuutta täydennettäisiin, olisi *asianmukaista* ottaa liitteiksi hallituksen esitykseen. *SM* pitää tätä merkittävänä muutoksena verrattuna nykytilaan ja toivoo perusteluja tälle muutokselle ohjeeseen. Lisäksi se katsoo, että ohjeeseen olisi hyvä lisätä ohjausta siitä, missä tilanteissa asetusluonnoksia ei ole tarpeen ottaa mukaan hallituksen esitykseen.

PLM huomauttaa, että asetusluonnosten laatiminen on usein lakiesityksen jälkeinen, siihen tiiviisti linkittyvä prosessi. On epäselvää, kuinka vahvasti valtioneuvoston odotetaan sitoutuvan luonnokseen, joka hallituksen esityksen käsittelyvaiheessa eduskunnalle toimitetaan. Asetusten laatiminen on usein lisäksi aikaa vievä prosessi. *PLM* katsoo, että ohjeessa voisi täsmentää tätä.

LVM:n näkemyksen mukaan asetusluonnosten sisällyttäminen hallituksen esitykseen on haasteellista ja se saattaa viivästyttää hallituksen esityksen antamista. *LVM* esittää, että asetusten liittämistä esitykseen luovuttaisiin ja tyydyttäisiin siihen, että asiasta kerrotaan riittävän yksityiskohtaisesti osassa 'Lakia alemman asteinen sääntely'.

TEM huomauttaa ohjeluonnoksessa todettavan, että "Esityksen liitteeksi on asianmukaista ottaa luonnokset asetuksiksi." *TEM* ehdottaa tekstin muuttamista muotoon "Esityksen liitteeksi *voidaan ottaa* luonnokset asetuksiksi." Ohjeluonnokseen otettu sanamuoto johtaa *TEM*:n mielestä siihen, että asetusluonnoksia voidaan edellyttää liitteeksi. Hallituksen esityksen valmisteluun varattu aika on usein niin tiukka, että hallituksen esitystä laadittaessa ei ole mahdollista laatia asetusluonnoksia käännettyinä. 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.

10 Vakiintuneet lyhenteet

Vakiintuneiden lyhenteiden käyttö on *LVM:n* mukaan hyvä muutos. *LVM:n* toimialalla on kolme YK:n erityisjärjestöä, joita ei listassa ole mainittu, mutta jotka vuosittain tekevät sopimusmuutoksia, joita tuodaan säännöllisesti eduskunnan käsiteltäviksi. *LVM* esittää, että vakiintuneiden lyhenteiden luetteloon lisättäisiin IMO, ICAO, UNECE ja rautatiealan yleissopimus OTIF.

11 Päivämäärät

SM pitää perusteltuna, että ohjeen myötä luovutaan päivämäärien auki kirjoittamisesta hallituksen esityksissä.

12 Ohjeiden käytön tukeminen

Monella lausunnonantajalla on toiveita ohjeisiin liitettävistä malleista: malleja kokonaisista hallituksen esityksistä, joissa on perustelut, lakiehdotukset ja rinnakkaistekstit (*VNK*), malliesimerkkejä laajoista ja suppeista hallituksen esityksistä (*SM* ja *TEM*), hallituksen esityksiä tai niiden osia, jotka on jo käsitelty eduskunnassa loppuun ja jotka havainnollistavat ohjeen sisältöä (*MMM*) taikka esimerkkejä hallituksen esityksistä, joissa on onnistuneesti käytetty uusia ohjeita (*STM*).

VNK, *VM*, *TEM* ja *YM* pitävät tärkeänä, että uusista ohjeista järjestetään koulutusta.

STM pitää tervetulleina ohjeluonnokseen otettuja suoria linkkejä muihin lainvalmistelun oppaisiin ja ohjeisiin. *YM* katsoo, että ohjeluonnokseen otettu yhteenveto erilaisista lainvalmisteluohjeista on tarpeellinen ja että sen olisi hyvä olla mukana myös lopullisessa HELOssa sen johdantona. Myös *VNK* katsoo, että lainvalmisteluohjeet on koottu ohjeluonnokseen hienosti. Se ehdottaa, että yhteenvetoon lisättäisiin Opas koecilulakien valmistelun tueksi.

YM pohtii, olisiko ohjeiden taittoa mahdollista selkeyttää lisäämällä esimerkiksi nykyisen HELO-ohjeen mukaisia inforuutuja, joista on helppo kiireessä yhdellä silmäyksellä nähdä keskeiset asiat. Uuden ohjeen taitto ohjaa lukemaan koko tekstin. Tämä ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista silloin, kun täytyy pikaisesti tarkistaa jokin yksittäinen tietty asia ohjeesta. Myös *arviointineuvosto* kiinnittää huomiota siihen, että verrattuna nykyiseen HELOon luonnoksesta puuttuvat tiiviit koonnit tärkeimmistä huomioon otettavista asioista. Ohjeen alkuun tai loppuun voisi lisätä niistä esimerkiksi yhden sivun koosteen. Se voisi arviointineuvoston näkemyksen mukaan olla lainvalmistelijalle hyödyllinen lisäys.

LVM pitää valitettavana, että valtioneuvoston ja eduskunnan tietojärjestelmät poikkeavat liiaksi toisistaan, eivätkä ole yhteen toimivia. Hallituksen esityksissä pitäisi olla mahdollisuus käyttää kuvia ja tilastoja vaikeuksista, koska niiden avulla esityksistä saadaan paremmin ymmärrettäviä. Datan visualisointi on erityisen tärkeää jatkossakin.

TEM toivoo, että samaan aikaan uusien ohjeiden käyttöönoton kanssa myös PTJ-makrot saataisiin uudistetuiksi.

TEM lausuu sähköisen muodon mahdollistavan oppaan täydentämisen ja muuttamisen tarvittaessa. Lisäksi sähköinen muoto ja makrot helpottavat oppaan käyttämistä.

SM:n mielestä ohjeessa voisi olla kuvausta hallituksen esityksen laatimisen aikataulusta. Tarvetta ohjeistaa lainvalmisteluun tarvittavan ajan suunnittelua on ja tämä ohjaus voisi olla myös Lainvalmistelun prosessioppaassa.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-259-766-3 (PDF)