



Oikeusministeriölle

Viite Lausuntopyyntö 12.11.2018, OM 14/41/2015, VN/881/2018

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEN LAATIMISOHJEIKSI

Oikeusministeriö on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esityksen laatimisohjeiksi (HELO-ohjeet). Sosiaali- ja terveysministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Esitetyt muutokset nykyisiin HELO-ohjeisiin verrattuna ovat lähtökohtaisesti kannatettavia. Ohjeiden tavoitteena on ohjata kirjoittamaan loogisesti eteneviä hallituksen esityksiä, joissa ei esimerkiksi esiinny turhaa toistoa. Sosiaali- ja terveysministeriön näemyksen mukaan tässä on onnistuttu hyvin.

Hyvin positiivista on myös, että hallituksen esityksen laatimisohjeet annettaisiin erikseen myös EU-taustaisen, valtiosopimustaustaisen ja monitaustaisen hallituksen esityksen laatimista varten. Käytännössä nykyisin esimerkiksi EU-taustaisessa esityksessä ohjeiden mallin otsikointia on jouduttu muokkaamaan paremmin esitykseen sopivaksi, koska EU-pohjaisen esityksen tavoitteiden, kansainvälisen kehityksen tai jopa vaikutusten pohtiminen ei ole ollut hedelmällistä, etenkin jos EU-säädös ei ole jättänyt liikkumavaraa kansalliselle täytäntöönpanolle. Tämän vuoksi EU-taustaisen esityksen omalle mallirakenteelle on tarvetta. On myös tärkeää, että ohjeistetaan täydentävän hallituksen esityksen antaminen, koska se on kuitenkin harvinaisempi tilanne, joka ei tule kovin usein yksittäisen esittelijän eteen.

Hallituksen esitysten perustelujen kirjoittamisessa ohje korostaa esityksen tiiviyyttä. Tältä osin tulisi voida kuitenkin käyttää tapauskohtaista harkintaa. Asian laadun vuoksi voi joskus olla tarpeen kirjoittaa säännösten merkityksestä ja soveltamisesta laajemminkin, ottaen huomioon hallituksen esityksen merkitys lain tulkinnan välineenä. Näin erityisesti silloin, kun on kyse kokonaan uudesta lainsäädännöstä. Ohjeissa tulisi korostaa sitä, että esityksessä tulee aina käyttää selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Joskus tämän vaatimuksen täyttäminen vaikeutuu, jos pyritään kovin tiiviiseen ilmaisuun. On huomattava, että hallituksen esitys ei ole vain eduskunnan päätöksenteon tuki, vaan sitä käytetään myös myöhemmin lain soveltamisen ohjeena.

Tavoitetta kirjoittaa tiiviitä esityksiä on haluttu tukea sillä, että eri asiakirjoja, kuten valmisteluasiakirjat, voitaisiin linkittää esitykseen. Tämä mahdollisuus on lähtökohtaisesti hyvä uudistus, koska se mahdollistaa laajojenkin taustatietojen yhdistämisen esitykseen sen sivumäärää kasvattamatta. Linkittäminen luonnoksessa mainitussa mittakaavassa on kuitenkin uusi asia ja voi aluksi vaatia pohdintaa siitä, minkä verran asioista



kirjoitetaan esitykseen ja miltä osin tehdään pelkkä viittaus aiempaan materiaaliin, esimerkiksi työryhmämietintöihin ja aiempaan hallituksen esityksiin. Ohjeissa voisi ehkä korostaa enemmän, että esityksen pitää olla kokonaisuus, josta saa säädetävästä asiasta kokonaiskuvan ja riittävän selvyuden ilman, että joutuu välttämättä katsomaan muualta lisätietoja.

Uuden ohjeen mukaan hallituksen esityksen perusteluja ei enää jaettaisi yleisiin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin. Muutos on kannatettava, koska joissain tilanteissa on ollut vaikeaa hahmottaa, mitä asioita kirjoitetaan yleisperusteluihin ja mitä yksityiskohtaisiin perusteluihin. Usein perusteluissa saatetaan tämän vuoksi myös toistaa turhaan samoja asioita eri kohdissa. Hyvä on myös uudistus, että säännöskohtaisissa perusteluissa voitaisiin tarvittaessa poiketa pykäläkohtaisesta järjestyksestä ja niputtaa toisiinsa liittyvien pykälien perustelut yhteen.

Lähtökohtaisesti otsikoiden järjestys eri mallirakenteissa on looginen. Kuitenkin voi olla makuasia, koetaanko esimerkiksi perusrakenteessa keskeisten ehdotusten ja vaikutusten yhdistäminen saman otsikon alle nykyistä rakennetta selkeämmäksi tai paremmaksi. Ehdotettu ratkaisu voi tosin selkeyttää arviointien tekemistä.

Voi myös pohtia, onko tarkoituksenmukaista, että ulkomaiden lainsäädäntö kuvattaisiin kohdassa "Muut toteuttamisvaihtoehdot". Muiden maiden lainsäädännöllä kun voi olla vaikutusta myös esityksessä valittuihin ehdotuksiin. Kun käsitellään kuvausta ulkomaiden lainsäädännöstä ja muista ulkomailla käytetyistä keinoista, mainitaan Pohjoismaat ja EU:n jäsenmaat viiteryhmänä. Jatkotekstissä verrokkimaat kuitenkin rajoitetaan niihin, jotka oikeusjärjestykseltään ja -kulttuuriltaan ovat samankaltaisia kuin Suomi. Tätä kohtaa olisi hyvä vielä pohtia lisää ja mahdollisesti esimerkein antaa lisäohjeistusta. Tässä tai jossain muussa sopivassa kohdassa olisi hyvä kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotettavan lain rajat ylittävät näkökulmat tuotaisiin esityksessä esille. Rajat ylittävillä näkökulmilla tarkoitettaisiin ehdotettavan lain tarkastelua esimerkiksi Pohjoismaisten rajaesteiden tai ylipäättään henkilöiden, palvelujen ja tavaroiden liikkuvuuden näkökulmasta.

Nykytilan arviointi, esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset muodostavat hallituksen esityksessä toisinaan kiinteän kokonaisuuden (nykytilassa on puute, tavoitteena on poistaa tuo puute, minkä vuoksi ehdotetaan muutosta), jolloin ne olisi toiston välttämiseksi selkeintä kirjoittaa samaan kokonaisuuteen saman otsikon alle (esim. Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset). Myös EU-taustaisissa esityksissä voi olla toisinaan yksinkertaisempaa ja selkeämpää yhdistää nykytila ja sen arviointi sekä keskeiset ehdotukset samaan osioon. Luonnoksessa tuodaankin esiin mahdollisuus poiketa eri mallien otsikoinnista nykyiseen tapaan, kun asian laatu ja laajuus sitä edellyttävät. Tämä on edelleen tarkoituksenmukaista ja tarpeen, koska esitysten kirjo on suuri.

Erillinen luku toimeenpanosta ja seurannasta on hyvä, se tekee lain toimeenpanon merkityksen näkyväksi.

EU-taustaisessa esityksessä suositellaan liitteeksi taulukkoa siitä, miten direktiivi ehdotetaan pantavaksi täytäntöön. Ilmeisesti kyse on vastaavasta taulukosta, joka yleensä liitetään notifiointi-ilmoitukseen. Sinänsä tämä ohjaisi tekemään taulukon, mikä on hyvä asia. Käytännössä Eutorin notifiointi-ilmoituksissa on ollut kirjavaa käytäntöä taulukon liittämisessä ja taulukon muodossa, mikä viittaa siihen, että voisi olla tarvetta tehdä malli taulukkoa varten.



EU-taustaisen esityksen mallissa ponnet on tehty sellaisia tilanteita varten, joissa on kyse direktiivin täytäntöönpanosta tai asetuksen johdosta annettavasta täydentävästä sääntelystä. Käytännössä on ollut harvinaisempia tilanteita, joissa esimerkiksi direktiivi on korvattu asetuksella, mikä on johtanut lainsäädäntömuutoksiin (muutetaan ja/tai kumotaan nykyistä sääntelyä). Luonnoksessa olevien ponsien sanamuoto ei varsinaisesti sovellu tällaiseen tilanteeseen. Ohjeessa jää hieman epäselväksi, onko ponsien sanamuoto tarkoitettu tyhjentäviksi esimerkeiksi, vai voidaanko niitä muokata tilanteeseen sopivaksi tai käyttää perusrakenteen ponna.

Rinnakkaistekstien edellyttäminen myös jatkossa on hyvä asia, niillä on tärkeä esitystä ja sen muutoksia havainnollistava merkitys.

Lakihankkeiden sukupuolivaikutusten ja tasa-arvon edistämismahdollisuuksien arviointi on hallinnollinen keino toteuttaa tasa-arvolain (609/1986) 4 §:ssä säädettyä viranomaisen velvollisuutta edistää tasa-arvoa. Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut sukupuolivaikutusten arvioinnista oppaan (*Sukupuolivaikutusten arvioiminen lainsäädäntöhankkeissa (Suvaopas)*, STM:n julkaisuja 2007:25). Mainitun STM:n sukupuolivaikutusten arviointioppaan sivun 8 alussa todetaan, että lakiesityksen perusteluissa on erikseen todettava, jos sukupuoleen perustuvia eroja ei ilmeisesti ole. Tämä tulisi lisätä ohjeluonnoksen sivun 23 viimeiseen kappaleeseen, jossa nyt mainitaan poikkeuksena vain taloudelliset vaikutukset (Kohta 4.2 Pääasialliset vaikutukset).

Säädösvalmisteluun liittyvistä asioista on useita erillisiä ohjeita ja oppaita, mikä voi joskus vaikeuttaa tarvittavan tiedon löytymistä. Uuteen HELO-ohjeeseen on tarkoitus tulla suoria linkkejä muihin oppaisiin ja ohjeisiin, mitä on pidettävä tervetulleena parannuksena.

Parhaillaan on menossa isojakoin lainsäädäntöuudistuksia, joiden valmistelu on käynnissä, mutta joihin liittyviä kaikkia esityksiä ei anneta eduskunnalle enää tämän hallituksen aikana. Mahdollista on myös, että jokin esitys raukeaa eduskunnassa sen vuoksi, että sitä ei ehditä käsitellä. Tarkoituksena varmaankin on, että jo pitkälle valmistellut esitykset voidaan uusien ohjeiden tultua voimaan antaa vanhojen ohjeiden mukaisesti laadituina, tarvitsematta muokata niitä uusien ohjeiden mukaisiksi.

Olisi hyvä, että myöhemmin annettaisiin esimerkkejä hallitusten esityksistä, joissa on onnistuneesti sovellettu uusia ohjeita.

Kansliapäällikön sijaisena
osastopäällikkö

Kirsi Varhila

Hallitusneuvos

Anne Kumpula



TIEDOKSI Sosiaali- ja terveysministeri Pirkko Mattila
Erityisavustaja Niina Vilkmán
Erityisavustaja Kari Synberg
Perhe- ja peruspalveluministeri Annika Saarikko
Erityisavustaja Elina Das Bhowmik
Erityisavustaja Satu Mäki-Lassila
STM/Osastot ja yksiköt
STM/Kirjaamo