



Eduskunnan kanslian lausunto oikeusministeriölle asiasta ”Arviomuistio hallituksen esitysten laatimisohjelmien (HELO) uudistamisesta”

Lausuntopyynnön sisältö

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan kanslialla lausuntoa arviomuistiosta, joka koskee hallituksen esitysten laatimisohjelmien (jäljempänä HELO) uudistamista. Lausunnonantajia on erityisesti pyydetty lausumaan siitä, tulisiko hallituksen esitysten rakennetta muuttaa, ja jos, niin miten.

Arviomuistion rakenne ja kanslian yleisnäkemyks

Arviomuistiossa ei esitetä muutoksia hallituksen esityksen rakenteeseen, vaan lähinnä pohditaan erilaisia muutostarpeita. Muistio koostuu HELO:n syntyä ja kehitystä koskevasta kuvauksesta (s. 4–5), nykyisen HELO:n perusratkaisujen selostamisesta (s. 5–9), HELO:n uudistamistarpeiden kartoittamisesta (s. 10–11), lainvalmistelijoille suunnatun kyselyn vastausten kuvauksesta (s. 11–15), kansainvälisestä vertailusta (s. 15–20), uudistamisen mahdollisuuksia pohtivasta jaksosta (s. 21–28) sekä eräistä muista erityisteemoista.

Eduskunnan kanslian mielestä arviomuistio on laadukas ja luo vahvan perustan HELO:n kehittämiseksi. Kanslian mielestä HELO:n kehittämisen lähtökohdaksi tulee ottaa lainvalmistelun laadun edistäminen. Ohjeilla voidaan myös edesauttaa sitä, että hallituksen esityksissä yksinkertaistetaan päätöksenteon kannalta olennainen tieto ja helpotetaan lukijan perehtymistä esityksen sisältöön.

Yleisnäkemyksenä eduskunnan kanslia toteaa, että hallituksen esityksen nykyinen rakenne on pääosin toimiva, eikä siihen ole suuria muutostarpeita. Kanslia huomauttaa, että HELO:n uudistaminen on erityisen tärkeä toteuttaa kiinteässä yhteistyössä (vrt. arviomuistio s. 31–32 esitetty) eduskunnan kanslian kanssa. Eduskunta on hallitusten esitysten ns. loppukäyttäjänä ja hyvin laadittu HELO edesauttaa laadukkaiden hallitusten esitysten laatimista ja myötävaikuttaa sujuvaan lainsäädäntöprosessiin eduskunnassa.

Arviomuistiossa olennaisin jakso (s. 21–29) käsittelee HELO:n mahdollisia uudistamistarpeita, eikä eduskunnan kanslia katso tarpeelliseksi arvioida arviomuistiota muilta osin.

Lakiehdotusten sijoittelu (jakso 7.1)

Arviomuistion mukaan HELOa uudistettaessa on ratkaistava, säilytetäänkö lakiehdotusten tekstit nykyisellä paikallaan vai siirretäänkö ne esimerkiksi perusteluiden edelle esityksen alkuun. Eduskunnan kanslian mielestä tällaiselle muutokselle ei ole esitetty painavia perusteita, eikä nykyistä rakennetta (poist.) ole tältä osin perusteltua muuttaa.

Rinnakkaistekstit (jakso 7.2)

Eduskunnan kanslian mielestä rinnakkaisteksteistä ei tule luopua. Rinnakkaistekstit ovat eduskunnan työssä ensiarvoisen tärkeässä asemassa.

Lakiteksti ja yksityiskohtaiset perustelut (jakso 7.3)

Eduskunnan kanslian mielestä hallituksen esityksen rakennetta ei ole perusteltua muuttaa myöskään siten, että ehdotettu lakiteksti asetettaisiin pykälittäin yksityiskohtaisiin perusteluihin perusteluiden edelle.

Jos ehdotettavaan lakiin otetaan olemassa olevia lainkohtia muuttamattomina, on eduskunnan kanslian mielestä mahdollista, että yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan tämä ja lisätään linkki sen hallituksen esityksen perusteluihin, joka on johtanut asianomaisen lainkohdan säätämiseen.

Eduskunnan kanslia huomauttaa, että nykyisin HELOssa annettuja ohjeita jaottelusta yleisperusteluihin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin ei joko tunneta riittävän hyvin tai että niitä ei ehditä valmistelussa ottamaan huomioon. Yksityiskohtaisten perustelujen kirjoittamisen avuksi HELOon tulee sisällyttää esimerkkiluettelo seikoista, jotka edellyttävät perustelemista. Lähtökohtana on oltava myös toiston välttäminen. Lisäksi HELOssa on syytä tähdentää sitä, että yleisperusteluissa perustellaan muutostarpeet ("lakia on perusteltua muuttaa siten, että ..."), mutta yksityiskohtaisissa perusteluissa ei tule enää lähtökohtaisesti selostaa tai perustella valittua sääntelytapaa, vaan selvittää ehdotetun pykälän tulkintaa.

Eduskunnan kanslia toteaa, että hallitusten esitysten kansilehti ja jakso "keskeiset ehdotukset" ovat käytännössä usein täysin samanasaisia. Tätä ei voi pitää perusteltuna ja HELOn uudistamisen jatkotyössä tulisi etsiä ratkaisua välttää tämä.

Asian valmistelu (jakso 7.4)

HELOa uudistettaessa selvänä lähtökohtana näyttää olevan painetun hallituksen esityksen sijasta tietokoneelta tai tabletilta luettava esitys. Tämän vuoksi varteen otettava mahdollisuus tiivistää esityksiä voisi olla se, että valmistelusta ja sen vaiheista kertovista asiakirjoista (työryhmien tai muiden valmisteluelinten asettamispäätöksistä, mietinnöistä, lausunnoista tai niiden tiivistelmistä sekä EU-lainsäädännön täytäntöönpanoesityksissä E-kirjeistä ja U-kirjelmistä) koottaisiin hallituksen esitykseen kronologinen luettelo linkein asianomaisiin asiakirjoihin.

Eduskunnan kanslian mielestä asian valmistelu -jakson siirtämiselle hallituksen esityksen alkuun tai muuhun paikkaan ei ole tarvetta.

Nykyisen HELOn mukaan asian valmistelua koskevassa jaksossa mainitaan lausunnoista laadittu yhteenveto. Sähköiseen hallituksen esitykseen voitaisiin ottaa linkki tiivistelmään, mikä parantaisi tiedon käytettävyyttä.

Nykytila ja ulkomaiden lainsäädäntö (jakso 7.5 ja 7.8)

HELOn mukaan katsaus ulkomaiden lainsäädäntöön voi olla lyhyt ja yleispiirteinen, jos katsauksen merkitys käsiteltävänä olevan asian kannalta on vähäinen. Samoin katsaus voidaan esittää yleispiirteisenä, jos asiaa on jo käsitelty aiemmissa julkaistuissa valmisteluasiakirjoissa, kuten työryhmän mietinnössä.

Eduskunnan kanslia mielestä jatkossa tulisi pohtia, riittäisikö hallituksen esityksessä vertailun osalta viittaus komitean tai työryhmän mietintöön taikka muihin asiakirjoihin,

joita asiassa on jo aiemmin julkaistu vai pitäisikö esitykseen kirjoittaa tiivistelmä mietinnöstä tai muuten luonnehtia sitä yleisesti. Lisäksi on syytä arvioida, olisiko ulkomaiden lainsäädännön (ja muiden ulkomaisten ratkaisujen) selostaminen informatiivisempi osana vaihtoehtoisten keinojen kuvaamista ja siihen liittyvää vaikutusten arviointia.

Vaikutusten arviointi (jakso 7.9)

Eduskunnan kanslialla ei ole huomauttamista tältä osin arviomuistion sisältöön, mutta kanslia korostaa muistiossa esitetyn mukaisesti hyvin laadittujen vaikutusarvioiden tärkeyttä. Lainvalmisteluun liittyvä vaikutusarviointi on esimerkki lainvalmistelun vaiheesta, missä ilmeneviä puutteita ei ole kuin poikkeuksellisesti mahdollista korjata valiokuntatyössä.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys (jakso 7.10)

Esityksen suhdetta perustuslakiin on muun muassa perustuslakivaliokuntakäsittelyn kannalta pidettävä niin merkittävänä ja itsenäisenä osana hallituksen esitystä, että niiden vaikutusten arviointia, jotka ulottuvat tai saattavat ulottua perusoikeuksiin, ei arviomuistion mukaan "liene aihetta sellaisenaan yhdistää esityksen muuhun vaikutusten arviointiin".

Eduskunnan kanslian mielestä kanta pitää esittää jyrkemmin; perustuslakirelevantit kohdat on käytävä ilmi nimenomaan kyseisestä jaksosta, joskin esimerkiksi yksityiskohtaisissa perusteluissa argumentaatio voi olla säätämisyjärjestysosassa esitettyä täydentävää. Jos esityksessä on poikkeuksellisesti käsittelyjärjestelyyn vaikuttavaa analyysiä muualla, tulee säätämisyjärjestysjaksoon sisällyttää viittaus kyseiseen kohtaan.

Eduskunnan kanslian mielestä suppean hallituksen esityksen vakio-otsikointiin tulee lisätä jakso suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys (ks. myös PeVL 1/2015 vp).

Jatkotyö

Eduskunnan kanslia pitää suotavana, että sillä olisi edustus HELOn uudistamista suunnittelevassa työryhmässä.


Pääsihteeri Seppo Tiitinen


Apulaispääsihteeri Timo Tuovinen