



OIKEUSMINISTERIÖN JULKAISU 2004:4

Hallituksen esitysten laatimisohteet

Helsinki 2004

OIKEUSMINISTERIÖ-EDITA



ISBN 951-37-4230-X
ISSN 1458-6444

Helsinki 2004. Edita Prima Oy



MINISTERIÖT

Asia: Hallituksen esitysten laatimisohteet

Valtioneuvosto on 16 päivänä kesäkuuta 2004 oikeusministeriön esittelystä antanut hallituksen esitysten laatimisohteet. Ne korvaavat valtioneuvoston 12 päivänä marraskuuta 1992 antamat vastaavat ohjeet. Uusia ohjeita aletaan soveltaa syyskaudella 2004 laadittaviin esityksiin, ottaen kuitenkin huomioon esityksen valmisteluvaihe ja laajuus.

Antaessaan laatimisohteet valtioneuvosto korostaa sitä, että esitykset on laadittava aikaisempaa suppeammiksi. Niin ikään on esityksiä valmisteltaessa kiinnitettävä huomiota siihen, vaaditaanko haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättä lainsäädäntöä, vai onko mahdollista hoitaa asia jollakin muulla tavalla.

Paitsi vaihtoehtojen selvittämiseen kiinnitetään uusissa laatimisohteissa erityistä huomiota vaikutusten arviointiin. Vakio-otsikoiden mukainen vaikutusten ryhmittely on luonteeltaan tekninen, eikä luettelo ole kattava vaan kaikki merkittävät vaikutukset on otettava huomioon. Tavoitteena on, että esitystä laadittaessa tehdään tarvittaessa erillinen julkistettava vaikutusarvioselvitys, jolloin esitykseen otetaan vain tiivistelmä selvityksestä. Koska valtiosopimusasioita käsitellään nykyisin kaikissa ministeriöissä, on ohjeisiin otettu oma jaksonsa valtiosopimusesityksistä vakio-otsikoinen ja niihin liittyvine selityksineen. Lisäksi ohjeissa on otettu huomioon uudesta perustuslaista johtuvat muutostarpeet.

Valtioneuvosto tähdentää ohjeiden noudattamisen tärkeyttä, jotta eduskunta saisi tarpeelliset tiedot sen käsiteltäviksi annetuista lakiehdotuksista ja hallituksen esitykset olisivat riittävän yhdenmukaisia. Ohjeista ei tule poiketa ilman syytä. Uudet ohjeet on tarkoitettu saatettaviksi kaikkien esityksiä valmistelevien virkamiesten samoin kuin erilaisten lainvalmisteluelinten käyttöön. Ohjeet ilmestyvät Editan kustantamana kirjana. Lisäksi ohjeet ovat mahdollisimman pian niiden antamisen jälkeen ”Senaattori” ja ”Oiva” -tietokannoissa. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkastustoimisto seuraa hallituksen esitysten laatimisohteiden noudattamista.

Oikeusministeri
Johannes Koskinen

Ylijohtaja
Pekka Nurmi

SISÄLLYS

KIRJE MINISTERIÖILLE 3

OHJEIDEN SISÄLLYSLUETTELO 4

I OHJEIDEN TARKOITUS 7

II ESITYKSEN VALMISTELUVAIHEET SEKÄ AIKATAULUN SUUNNITTELU 7

III HALLITUKSEN ESITYKSEN YLEISIÄ LAATIMISPERIAATTEITA 9

IV ESITYKSEN RAKENNE 10

V ESITYKSEN ERI OSAT JA NIIDEN LAATIMINEN 12

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ 12

Sisällys 12

YLEISPERUSTELUT 12

1 Johdanto 13

2 Nykytila 13

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö 13

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö 13

2.3 Nykytilan arviointi 14

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset 14

4 Esityksen vaikutukset 15

4.1 Taloudelliset vaikutukset 15

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan 16

4.3 Ympäristövaikutukset 17

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset 17

5 Asian valmistelu 18

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto 18

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen 18

6 Riippuvuus muista esityksistä 18



YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT 19

- 1 Lakiehdotusten perustelut 19**
- 2 Tarkemmat säännökset ja määräykset 20**
- 3 Voimaantulo 22**
- 4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys 23**

LAKIEHDOTUKSET 24

Rinnakkaistekstit 25

Muut liitteet 26

VI VALTIOSOPIMUKSEN HYVÄKSYMISTÄ JA VOIMAANSAATTAMISTA KOSKEVAN ESITYKSEN RAKENNE 27

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ 28

YLEISPERUSTELUT 28

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT 28

- 1 Sopimuksen sisältö ja sen suhde Suomen lainsäädäntöön 28**
- 2 Lakiehdotuksen perustelut 28**
- 3 Voimaantulo 29**
- 4 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittely-
järjestys 29**
 - 4.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus 30**
 - 4.2 Käsittelyjärjestys 30**

VII OHJEIDEN SOVELTAMINEN 31

VIII OHJEIDEN LIITTEET

- 1 Ruotsinkielinen vakio-otsikointi 32**
- 2 Valtiosopimusesitysten ruotsinkielinen vakio-otsikointi 33**
- 3 Malli laajasta hallituksen esityksestä 34**
- 4 Malli suppeasta hallituksen esityksestä 51**
- 5 Malli kansainvälisen veloitteen hyväksymistä ja voimaansaattamista
koskevasta hallituksen esityksestä 54**



6	Esimerkki rinnakkaistekstistä	65
7	Lainvalmisteluhankkeen vaiheet ja esimerkkejä erillisistä hankkeista	69
8	Lainvalmisteluoppaita	81





I OHJEIDEN TARKOITUS

Näissä laatimisohejeissa esitetään yleiset suuntaviivat, joiden mukaan lakiehdotuksia sisältävät hallituksen esitykset laaditaan. Ohjeet koskevat erityisesti esityksen rakennetta ja kirjoitustapaa, kuten perustelujen eri osia, niiden tarkoitusta, laajuutta ja keskinäistä suhdetta. Ohjeissa on lisäksi lyhyt selostus lainvalmisteluhankkeen vaiheista ja aikataulun suunnittelusta. Varsinaisen lakitekstin sisäistä rakennetta ja lakiteknistä asua käsitellään kuitenkin vain pääpiirteissään, koska niistä on yksityiskohtaiset ohjeet Lainlaatijan oppaassa (1996) ja muissa vastaavissa oppaissa. Esitysten hahmottamisen helpottamiseksi ne tulee laatia saman peruskaavan mukaisesti käyttämällä jäsennyksessä vakio-otsi-

kointia. Ohjeista ei tulisi poiketa ilman erityistä syytä.

Näitä laatimisohejeita täydentävät erityisesti Lainlaatijan opas, Lainlaatijan EU-opas (2004) ja Lainlaatijan perustuslakiopas (2000) sekä Valtiosopimusopas (2003) samoin kuin ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista (1998), ympäristövaikutusten arvioinnista (1998), yritysvaikutusten arvioinnista (1999) ja aluekehitysvaikutusten arvioinnista (2004) ja Opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi (Suvaopas; 2003) tai vastaavat myöhemmin julkaistut oppaat. Ohjeiden lopussa on luettelo nykyisistä lainvalmistelussa käytettävistä oppaista ja julkaisuista.

II ESITYKSEN VALMISTELUVAIHEET SEKÄ AIKATAULUN SUUNNITTELU

Hallituksen esitys on asiakirja, jossa esitetään lyhyesti valmistelutyön tulokset ja johtopäätökset. Hallituksen esitys toimii eduskunnassa valmistelun ja päätöksenteon perustana. Sen lisäksi se palvelee lakiehdotuksista käytävää yhteiskunnallista keskustelua ja myöhemmin lakien tulkintaa ja tutkimusta. Jotta esityksen laatiminen onnistuisi, on tärkeää suunnitella ja organisoida varsinainen valmistelutyö asianmukaisesti.

Ryhdyttyäessä lainvalmisteluhankkeeseen on tärkeää arvioida siihen tarvittava aika ja käytettävissä olevat voimavarat oikein. Hankkeen aikataulun on oltava myös riittävän väljä, jotta valmistelun kulues-

sa mahdollisesti esiin tulevat ennalta arvaamattomatkin ongelmat voidaan asianmukaisesti ratkaista. Samoin on otettava huomioon, että hallituksen esityksen kääntäminen, tarkastaminen ja



eduskuntakäsittely saattavat varsinkin istunto- ja vaalikausien lopussa ruuhkautua.

Hallituksen esityksen valmistelu ja käsittely on monivaiheinen prosessi lähtien esivalmistelusta ja päätyn lain voimaantuloon sekä täytäntöönpanoon ja seurantaan. Lainvalmistelutyö käynnistyy sen aloittamisesta koskevasta päätöksenteosta (esivalmistelusta) edeten perusvalmistelusta kuulemisvaiheeseen ja edelleen jatkovalmistelusta eri vaiheineen valtioneuvoston päätöksenteon myötä esityksen antamiseen eduskunnalle. Lainvalmisteluprosessin suunnittelussa tulee ottaa huomioon eduskuntavaihe käsittelyn aikavaatimuksineen. Tämä merkitsee myös lainvalmistelijan velvollisuuksien jatkumista käsiteltäessä esitystä erikoisvaliokunnassa.

Liitteessä 7 esitetään lainvalmistelu- ja lainsäädäntöprosessin eri vaiheet ja kuvataan niiden arvioitu osuus prosessissa. On kuitenkin pidettävä mielessä, että lainvalmisteluhankkeet ovat varsin erilaisia niiden koosta ja merkityksestä riippuen. Laajat kokonaisuudistukset alkavat usein tutkimushankkeena suoritettavasta esivalmistelusta ja saattavat vaatia jopa vuosia kestävä työtä niin valtioneuvoston puolella kuin eduskunnassakin ja edellyttää komiteatyypistä valmistelua. Pienet lainmuutokset voivat sen sijaan edetä yksittäisen virkamiehen valmistelun pohjalta niiden antamiseen eduskunnalle ja valmistua asian joutuksen käsittelyn myötä hyvinkin nopeasti. Toisaalta pienikin hanke saattaa eri syistä viedä ennakoitua pitemmän ajan.

Aikatauluun vaikuttavat useat sellaisetkin syyt, joita ei ole mahdollisuus ennakoida. Poliittinen päätöksenteko ja ohjaus kytkeytyy usein selvästi kokonaisuuteen ja voi osaltaan vaikuttaa aikatauluun. Liitteeksi on koottu tiedot muutamasta toteutetusta lainvalmisteluhankkeesta, joiden voidaan katsoa kuvaavan hyvin kokonaisaikataulun muodostumista erityyppisissä hankkeissa.

Valtioneuvoston kanslia ilmoittaa eduskunnan puhemiesneuvoston päätöksen mukaisesti eduskunnan istunkausittain ministeriöille sen ajankohdan, jona hallituksen esitykset viimeistään on annettava eduskunnalle, jotta ne ehdittään käsitellä istuntokauden aikana. Eduskunnan työtilanteen tasaamisen kannalta olisi kuitenkin hyvä, että hallituksen esityksiä annettaisiin eduskunnalle istuntokauden aikana tasaiseen tahtiin. Jos valtaosa esityksistä ajoittuu määräajan lopulle, se merkitsee työvaiheiden ruuhkautumista prosessin kaikissa vaiheissa, erityisesti kääntämisessä ja laintarkastuksessa. Se johtaa myös siihen, että lakiehdotusten käsittely ruuhkautuu eduskuntatyön eri vaiheissa lähetekeskustelusta eduskunnan vastauksen tarkastamiseen. Eduskuntatyön suunnittelun kannalta on erittäin tärkeää, että ministeriöt pitäisivät yhteyttä erikoisvaliokuntiin ja suunnittelisivat yhteistyössä niiden kanssa tärkeimpien esitysten antamisajankohdat.

Valtioneuvoston kanslia laatii eduskuntaa varten puolivuositain luettelon istuntokaudella annettavista hallituksen esityksistä. Luetteloa koottaessa ministeriöittäin on syytä arvioida kunkin lain-



valmisteluhankkeen aikataulu mahdollisimman realistisesti. Kannattaa myös ottaa huomioon se, että kevätistunto on eduskunnassa asioiden käsittelyn kannalta rauhallisempaa aikaa kuin syysistunto; syysistuntokaudella keskittyy pitkälti valtion talousarvioesityk-

sen ja budjettilakien käsittelyyn. Luettelon tavoite on ennen muuta antaa eduskunnalle mahdollisuus suunnitella istuntokautensa työn järjestämistä. Eduskuntatyön suunnittelun kannalta on tärkeintä saada tieto laajimpien ja tärkeimpien esitysten antamisajankohdasta.

III HALLITUKSEN ESITYKSEN YLEISIÄ LAATIMISPERIAATTEITA

- On selvitettävä, miksi ehdotettava laki on tarpeen.
- On laadittava lyhyitä, tiiviitä esityksiä.
- On käytettävä hyvää yleiskieltä.
- Esityksen tietopohjan on oltava hyvä.
- Vaikutukset ja vaihtoehdot on arvioitava ja selostettava.
- Perustuslakikysymykset on selvitettävä.
- Lakiehdotuksen on oltava kielellisesti ja lakiteknisesti viimeistelty sekä oikeudellisesti moitteeton.

Hallituksen esitys käsittää *ehdotuksen eduskunnan päätökseksi*. Esitys on laadittava siten, että se tukee päätöksentekoa eduskunnassa. Hallituksen esityksessä on kerrottava lyhyesti ja ytimekkäästi, mistä ehdotettavassa laissa tai lainsäädäntökokonaisuudessa on kysymys keskittymällä esityksen taustan, tavoitteiden ja sääntelyn kannalta olennaisiin asioihin.

On kuvattava vallitseva tilanne ja sen ongelmat sekä miksi juuri ehdotettu lakihanke on niihin perustelluin ratkaisu. Asianmukaisen lainvalmistelun vähimmäisvaatimuksena on, että ehdotettava säädös on tarpeellinen, että sillä saavutetaan halutut tavoitteet, ja että se on paras keino tavoitteiden saavuttamiseksi.

si. Hallituksen esitykset tulee laatia hyvällä yleiskielellä.

Keskeistä on selostaa esityksessä ehdotetun lainsäädännön kaikki olennaiset vaikutukset johdonmukaisena ja selkeänä kokonaisuutena. On esitettävä perusteltu näkemys siitä, kuinka ehdotetulla lailla saavutetaan asetetut tavoitteet. On tehtävä avoimesti selkoa paitsi ehdotetun lainsäädännön myös sille vaihtoehtoisten ohjaus- tai sääntelykeinojen mahdollisista hyöty- ja haittavaikutuksista sekä kustannuksista.

Hallituksen esityksissä tulee myös selostaa, mikä on esityksen suhde muihin maissa omaksuttuihin ratkaisuihin. Jos esitys kytkeytyy Euroopan unionissa



tehtyihin lainsäädäntö- tai muihin ratkaisuihin, myös tämä tausta on kuvattava. Hallituksen esityksessä tulee myös

tehdä selkoa, miten laki on tarkoitus panna täytäntöön ja miten lain tavoitteiden toteutumista aiotaan seurata.

IV ESITYKSEN RAKENNE

Esityksessä käytetään mahdollisuuksien mukaan seuraavaa jaottelua (*vakio-otsikointia*):

Vakio-otsikointi:

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Sisällys

YLEISPERUSTELUT

- 1 Johdanto
- 2 Nykytila
 - 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö
 - 2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö
 - 2.3 Nykytilan arviointi
- 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset
 - 3.1 Tavoitteet
 - 3.2 Toteuttamisvaihtoehdot
 - 3.3 Keskeiset ehdotukset
- 4 Esityksen vaikutukset
 - 4.1 Taloudelliset vaikutukset
 - 4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan
 - 4.3 Ympäristövaikutukset
 - 4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

- 5 Asian valmistelu
 - 5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto
 - 5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen
- 6 Riippuvuus muista esityksistä

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

- 1 Lakiehdotusten perustelut
 - 1.1 Laki 1
 - luvut
 - pykälät
 - 1.2 Laki 2
- 2 Tarkemmat säännökset ja määräykset
- 3 Voimaantulo
- 4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

LAKIEHDOTUKSET

LIITTEET

Rinnakkaistekstit
Asetusluonnokset
Muut liitteet



Edellä esitettyä hallituksen esityksen vakio-otsikointia voidaan muunnella esityksen luonteen ja laajuuden mukaan, mutta asioiden esittämisjärjestystä ei kuitenkaan saa muuttaa. Kaikissa esityksissä tulee olla osa ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ. Osat YLEISPERUSTELUT ja YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT voidaan yhdistää osaksi PERUSTELUT. Perusteluihin otetaan kuitenkin aina *vähintään* seuraavat jaksot, joista kaksi ensimmäistä voidaan yhdistää samaksi jaksoksi ”Nykytila ja ehdotetut muutokset”:

Suppea vakio-otsikointi:

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

PERUSTELUT

1 Nykytila

2 Ehdotetut muutokset

3 Esityksen vaikutukset

4 Asian valmistelu

5 Voimaantulo

Otsikoiden numeroiden perässä ei aikaisemmasta poiketen käytetä pistettä.

V ESITYKSEN ERI OSAT JA NIIDEN LAATIMINEN

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Hallituksen esitysten alkuun otetaan selostus esityksen pääasiallisesta sisällöstä. Selostus on *tiivistelmä* esityksestä. Siitä tulee käydä ilmi ehdotetun uuden lainsäädännön tavoite ja keskeinen sisältö selostamatta kuitenkaan perusteluja tai yksityiskohtia. Siinä on mainittava myös esityksen mahdollinen liittyminen valtion talousarvioesitykseen. Jos esitys koskee valtiosopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista tai Euroopan unionin säädöksen täytäntöönpanoa, on tämä asia mainittava. Niin ikään esityksen pääasiallisesta sisällöstä tulee käydä ilmi lakien suunniteltu voimaantuloajankohta.

Selostettaessa esityksen pääasiallista sisältöä on käytettävä selkeää yleiskieltä. Erityisesti on vältettävä oikeustieteellisiä ja muita ammattikielen ilmauksia sekä viittauksia säännöksiin. Esityksen pääasiallista sisältöä koskeva osa ei saisi olla yhtä painosivua pitempi. Pienissä ja yksinkertaisissa esityksissä se voi olla vain muutamana virkkeenä pituinen.

Sisällys

Laajahkoihin esityksiin otetaan sisällysluettelo, joka noudattaa esityksen otsikointia. Yksityiskohtaiset perustelut merkitään sisällysluetteloon vain luvun tarkkuudella, joskin erityisen pitkissä esityksissä voidaan käyttää lisäksi pykälittäistä jaottelua. Sisällysluettelon paik-

ka on esityksen pääasiallista sisältöä koskevan osan jälkeen.

YLEISPERUSTELUT

- Tietopohja
- Nykytila, kansainvälinen tausta ja ehdotetun lainsäädännön tarve
- Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset
- Arvio esityksen vaikutuksista eri elämänalueilla
- Valmisteluvaiheet ja -aineisto
- Riippuvuus muista esityksistä

Yleisperustelujen tulee muodostaa lyhyt ja tiivis kokonaisuus, jossa selostetaan asian ymmärtämisen ja päätöksenteon kannalta tarpeelliset seikat. Hallituksen esityksen valmistelussa hankitaan asiasta riittävä tietopohja, jota on myös esiteltävä perusteluissa. Yleisperusteluissa tulee selostaa ne olosuhteet, joihin muutosta ehdotetaan, ja niissä tulee kootusti kertoa, miksi ja miten lainsäädäntöä on tarpeen uudistaa. Yleisperusteluissa on myös kuvattava ehdotuksen keskeiset kohdat sekä perusteltava niiden valinta. Samalla on esitettävä valitun sääntelyvaihtoehdon hyödyt ja haitat suhteessa muihin käytettävissä oleviin vaihtoehtoihin. Erityisesti tulee selvittää esityksen vaikutukset. Yleisperusteluihin tulee sisällyttää selvitys esityksen keskeisimmistä valmisteluvaiheista.



1 Johdanto

Laajahkoihin hallituksen esityksiin on usein tarkoituksenmukaista ottaa johdanto, jossa selvitetään yleisellä tasolla, mistä esityksessä on kysymys.

2 Nykytila

- Asiaa koskeva lainsäädäntö
- Oikeuskäytäntö ja muu asian kannalta olennainen käytäntö
- Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö
- Nykytilan arviointi

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa on selvitettävä nykytila sekä lainsäädännön että käytännön kannalta. Niissä selostetaan myös esityksen suhde kansainväliseen kehitykseen. Jakso voidaan käsitellä yhtenä kokonaisuutena tai jakaa tarpeen mukaan vakio-otsikoinnin mukaisiin seuraaviin alajaksoihin.

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Nykytilaa koskevassa jaksossa selostetaan tarvittavassa määrin voimassa olevan *lainsäädännön sisältöä* sekä sen syntytaustaa ja kehitystä. Lainsäädännön historian kuvauksen laajuus riippuu siitä, minkälainen merkitys historiallisilla seikoilla on käsiteltävänä olevan ehdotuksen kannalta. Jaksossa on yleensä myös kuvattava lainsäädännön *soveltamiskäytäntöä* sekä lainsäädännön kannalta merkityksellinen *yhteiskunnallinen tilanne*.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Hallituksen esityksessä on tarpeen mukaan selostettava asiaan liittyvää ulkomaista lainsäädäntöä ja vireillä olevia lainsäädäntöhankkeita. Koska katsauksen tarkoituksena on antaa lukijalle kuva erilaisista lainsäädännöllisistä tavoista ratkaista esillä oleva asia, on selostettava, ovatko ulkomaiset esimerkit vaikuttaneet ehdotettaviin ratkaisuihin. Lainsäädäntökatsauksessa on selostettava vastaavia valmisteilla olevia tai toteutettuja ratkaisuja erityisesti Pohjoismaissa ja Euroopan unionin jäsenmaissa. Jos katsauksen merkitys käsiteltävänä olevan asian kannalta on vähäinen, se voi olla lyhyt ja yleispiirteinen. Samoin voidaan katsaus esittää yleispiirteisenä, jos asiaa on jo käsitelty aiemmissa julkaistuissa valmisteluasiakirjoissa, kuten komitean tai työryhmän mietinnöissä.

Hallituksen esityksessä voi myös olla kysymys Euroopan unionin säädöksen, esimerkiksi direktiivin, täytäntöönpanosta. Tällöin yleisperusteluissa tulee yleisesti luonnehtia täytäntöön pantavan Euroopan unionin oikeuden sisältöä. Valtiosopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevissa esityksissä käytettävät otsikot ilmenevät VI luvusta.

Jos katsaus ulkomaiden lainsäädäntöön on laaja, se otetaan esityksen liitteeksi. Tällöin voidaan tähän jaksoon tarvittaessa ottaa lyhyt yleiskatsaus.

EU-säädösten täytäntöönpanon osalta tässä alajaksossa selostetaan yleisluonteisesti direktiivin tai muun EU-säädöksen sisältöä otsikon ”kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n



lainsäädäntö” tai muun sopivan otsikon alla.

2.3 Nykytilan arviointi

Lainsäädännön sekä saadun käytännön kokemuksen ja mahdollisen tutkimustiedon samoin kuin tarvittaessa kansainvälisen vertailun pohjalta tehdään *nykytilan arviointi*. Vallitsevaa tilaa arvioitaessa on tuotava esiin havaitut epäkohdat ja niiden syyt sekä perusteet sille, miksi lainsäädäntöä tulee uudistaa. Jakson tulee sisältää kokonaisarvio vallitsevasta tilanteesta.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

- Mihin ehdotuksilla pyritään ja miten (tavoitteet ja keinot)
- Vaihtoehtoiset ratkaisumallit ja niiden vertailu
- Keskeiset ehdotukset asiaryhmittäin
- Valittujen ratkaisujen perustelut
- Arvio siitä, miten tavoitteet käytännössä toteutuvat
- Miten säädökset on tarkoitus panna toimeen
- Miten tavoitteiden toteutumista aiotaan seurata jälkikäteen

Tässä jaksossa selostetaan, mitä ehdotetaan ja miksi. On myös tiiviisti kuvattava, mitä vaihtoehtoisia ratkaisuja – sekä lainsäädännöllisiä että muita – on harkittu ja miksi on päädytty juuri esityksessä ehdotettuun ratkaisuun. Samalla on esitettävä vertailu valitun sääntelyvaihtoehdon ja muiden vaihtoehtojen

hyödyistä ja haitoista mukaan lukien myös se vaihtoehto, ettei mitään muutosta tehtäisi. Vertailussa voidaan mahdollisuuksien mukaan käyttää hyväksi kustannus–hyöty-analyysia. Erityisen tärkeää tämä on laajoissa tai merkittävisissä hankkeissa. Analyysi voidaan tarpeen vaatiessa esittää erillisenä hallituksen esityksen liitteenä.

Jos esityksessä on asiaryhmittäin erottuvia alakokonaisuuksia, ne voidaan esittää jokainen omana jaksonaan selostamalla kunkin osalta erikseen keskeiset muutosehdotukset sekä perustelemalla valitut ratkaisut.

Esityksessä on selostettava, minkälaisten mekanismien ja vaikutusketjujen kautta tavoiteltujen muutosten arvioidaan toteutuvan yhteiskunnassa ja minkälaisten seikkojen on arvioitu edistävän ja minkälaisten estävän säännösten tehokasta toteutumista. Tämä on tarpeen sen osoittamiseksi, että esityksen tavoitteet, keinot ja vaikutukset ovat sopusoinnussa keskenään, ja että esitetty sääntely on oikeasuuntainen sekä sisältää keinot halutun muutoksen aikaansaamiseksi.

Jaksossa on esitettävä, miten säädökset on tarkoitus panna täytäntöön ja onko suunniteltu erityisiä toimenpiteitä, joilla tuetaan säädöksen toteutumista esimerkiksi tiedotuksen, neuvonnan, koulutuksen tai eri tahojen yhteistyön avulla.

Esityksessä on selostettava myös, aiotanko ehdotettujen säännösten vaikutuksia seurata jälkikäteen. Joihinkin esityksiin voidaan tarpeen vaatiessa lisätä liite, jossa esitetään, miten toimeenpanon ja vaikutusten seuranta järjestetään.



Ehdotuksia selostetaan yleisperuste-
luissa vain pääpiirteittäin. Laajahkoissa
esityksissä tavoitteet ja keskeiset ehdo-
tukset otetaan omiksi alajaksoikseen:
3.1 Tavoitteet, 3.2 Toteuttamisvaihtoehtot ja 3.3 Keskeiset ehdotukset.

4 Esityksen vaikutukset

Hallituksen esityksessä on lyhyesti selostettava ehdotettujen säännösten vaikutukset. Tässä jaksossa selostettavilla vaikutuksilla tarkoitetaan ehdotettujen säännösten soveltamisesta johtuvia tosiasiallisia seurauksia. Vaikutusten arvioinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus on aina suhteutettava ehdotuksen sisältöön ja odotettavissa olevien vaikutusten merkitykseen. Arviossa keskitytään lakiehdotuksen olennaisiin vaikutuksiin. Samalla on kerrottava, kuinka vaikutukset on arvioitu, jollei tämä käy ilmi asiayhteydestä. Koska lakihankkeilla pyritään muutokseen yhteiskunnassa, vaikutusten arvioiminen etukäteen on tärkeää. Vastaavasti saattaa olla tarpeen seurata jälkikäteen, millaisia vaikutuksia säädöksillä on ollut ja vastaavatko ne asetettuja tavoitteita.

Vaikutukset voivat esimerkiksi olla lyhyt- ja pitkäaikaisia, välittömiä ja välillisiä, myönteisiä ja kielteisiä ("myönteisyys" ja "kielteisyys" riippuu luonnollisesti tarkastelukulmasta ja kohteesta), kertaluonteisia ja toistuvia tai tilapäisiä ja pysyviä. Vaikutuksia voidaan kuvata tarvittaessa myös taulukkojen ja graafisten esitysten avulla.

Jos esitystä valmisteltaessa on laadittu erillinen vaikutusarvioselvitys, halli-

tuksen esitykseen otetaan vain tiivistelmä siitä.

Jaksossa on selostettava ehdotettujen säännösten kaikki merkittävät vaikutukset. Vaikutukset ovat merkittäviä, kun ne ulottuvat laajalle yhteiskuntaan tai vaikuttavat olennaisella tavalla johonkin yhteiskunnan osa-alueeseen. Keskeisiä ehdotetusta laista mahdollisesti seuraavia vaikutuksia ovat taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset sekä yhteiskunnalliset vaikutukset. Laajahkoissa esityksissä eri vaikutusryhmiä on tarkasteltava omina alajaksoinaan. Monet vaikutuslajit voisivat kuulua useampaan vaikutusryhmään, mutta käytännön syistä suositellaan esitysten yhtenäisyyden säilyttämiseksi ohjeissa esitettävän jaottelun noudattamista.

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksessä on selostettava ehdotetun sääntelyn taloudelliset vaikutukset. Jollei esityksellä ole taloudellisia vaikutuksia, siitä on erikseen mainittava perusteluissa. Taloudellisilla vaikutuksilla tarkoitetaan kaikkia sellaisia muutoksia yhteiskunnan, yhteisöjen ja yksilöiden taloudellisessa tilassa ja toiminnassa, jotka aiheutuvat säädöksen toimeenpanosta ja noudattamisesta. Säädöksen taloudelliset vaikutukset voivat olla kohdetahosta riippuen joko hyöty- tai haittavaikutuksia.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan ministeriön on hankittava valtiovarainministeriön lausunto valmisteltaessa asiaa, jolla on huomattava



kansantaloudellinen tai valtiontaloudellinen merkitys. Taloudellisesti ja periaatteellisesti merkittävät asiat on käsiteltävä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa. Valtioneuvoston periaatepäätöksenä on annettu ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista (1998) samoin kuin säädösehdotusten yritysvaikutusten arvioinnista (1999).

Esityksessä on oltava selostus ehdotettujen säännösten vaikutuksista julkis-
talouteen eli lähinnä valtiontalouteen ja kunnallistalouteen. Selostukseen tulee sisällyttää myös valtiolle, kunnille ja muille julkisyhteisöille mahdollisesti aiheutuvat hallintokustannukset. Elinkeinoelämän vaikuttavien esitysten osalta on tarpeen mukaan selvitettävä, kuinka vaikutukset kohdistuvat erisuuruisiin yrityksiin. Kotitalouksiin vaikuttavissa esityksissä on tarpeen mukaan esitettävä, miten vaikutukset kohdistuvat eri perhemuotoihin ja millaisiksi vaikutukset muodostuvat eri sukupuolten kannalta.

Jos ehdotetulla lailla on huomattavia taloudellisia vaikutuksia yhteiskunnassa, on lisäksi esitettävä arvio esityksen kokonaistaloudellisista vaikutuksista kuten vaikutuksista työllisyyteen, kilpailukykyyn, markkinoihin, investointeihin ja kulutukseen, tuotantoon ja tuottavuuteen, tuontiin ja vientiin, hintatasoon, tulonjakoon ja kustannusrasitteeseen eri väestöryhmien kesken sekä alueelliseen kehitykseen.

Taloudelliset vaikutukset on pyrittävä esittämään euromääräisinä. Jollei tämä

ole mahdollista, on esitettävä niiden suuruusluokka. Myös erilaisia tunnuslukuja (esimerkiksi suorite- ja asiakasmäärät) voidaan käyttää vaikutusten kuvaamiseen. Määrällisten mittauskeinojen ohella vaikutuksia arvioidaan tarvittaessa myös laadullisin menetelmin.

Vaikutusarviossa tulee esittää sekä lyhyen että pitkän ajan vaikutukset. Kustannuksista tulee selostaa erikseen kertakustannukset ja vuosittain toistuvat kustannukset eri tahoille. Vaikutusarvion perusteet ja olettamukset sekä niihin liittyvät epävarmuustekijät on kuvattava. Jos taloudellisia vaikutuksia ei ole voitu määrällisesti arvioida, niiden muodostumista, niihin vaikuttavia tekijöitä, vaikutusketjuja ja vaikutusten mitaluokkaa on kuitenkin kuvattava laadullisesti.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Jos ehdotetusta laista aiheutuu vaikutuksia viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin, ne on selostettava. Esityksessä on arvioitava, miten viranomaisten tehtävät muuttuvat ja miten uudistus vaikuttaa viranomaisten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin. Samoin on esitettävä ehdotetun lain mahdolliset vaikutukset valtion ja kuntien väliseen tehtävänjakoon. Lisäksi on selostettava vaikutukset viranomaisten organisaatioihin ja henkilöstöön. Samalla on kerrottava, vaikuttavatko ehdotetut viranomaisia koskevat muutokset yksilöiden tai yritysten asemaan ja oikeuksiin.



4.3 Ympäristövaikutukset

Esityksessä on esitettävä mahdolliset ympäristövaikutukset. Jollei ehdotetulla lailla ole merkittäviä ympäristövaikutuksia, se on tarvittaessa mainittava. Sääntöehdotusten ympäristövaikutusten arvioinnista on annettu ohjeet valtioneuvoston periaatepäätöksenä (1998).

Ympäristövaikutuksilla tarkoitetaan ehdotetusta laista johtuvia vaikutuksia 1) maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin sekä näiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin ja luonnon monimuotoisuuteen, 2) ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, 3) yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön sekä 4) luonnonvarojen hyödyntämiseen.

Jos ehdotetusta laista seuraa haitallisia ympäristövaikutuksia tai ympäristöriskejä, on esiteltävä, kuinka niitä ehkäistään tai vähennetään. Esityksessä on tuotava esiin menetelmät, joilla ympäristövaikutuksia on arvioitu, sekä arvioinnin taustaoletukset ja epävarmuustekijät.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksessä on selostettava ehdotettujen säännösten sosiaaliset vaikutukset. Sosiaalisilla vaikutuksilla voidaan tarkoittaa vaikutuksia ihmisten elinoloihin, toimintamahdollisuuksiin, käyttäytymiseen, arvoihin tai asenteisiin. Sosiaalisia vaikutuksia ei aina voi selkeästi erottaa esimerkiksi taloudellisista vaikutuksista tai ympäristövaikutuksista. Ehdotettu laki saattaa kuitenkin vaikuttaa ihmis-

ten elämään tai käyttäytymiseen tavalla, joka ei luontevasti jäsenny ja tule esille muissa vaikutusarviojaksoissa.

Jaksossa on tuotava esiin mahdolliset työllisyysvaikutukset. Säännöksillä voi olla vaikutusta esimerkiksi työpaikkojen määrään julkisella tai yksityisellä sektorilla sekä ihmisten työllistymiseen tai työsuhteiden kestoon. Myös mahdolliset vaikutukset tietoyhteiskuntaan, sen kehittymiseen sekä tietoturvaan on selostettava.

Sääntelyllä voi olla vaikutuksia myös rikoksantorjunnan kannalta. Niiden arvioinnissa voi käyttää hyväksi rikollisuusvaikutusten huomioon ottamista säädösvalmistelussa ja muussa julkisessa suunnittelutyössä käsitelleen oikeusministeriön työryhmän mietintöä (2002).

Ehdotetuilla muutoksilla voi olla myös aluekehitysvaikutuksia, joiden arvioinnissa tulee ottaa huomioon ohjeet sääntöehdotusten aluekehitysvaikutusten arvioinnista (2004).

Sosiaaliturvaan liittyvissä ehdotuksissa on tärkeää tehdä selkoa ehdotetun lain vaikutuksista yksilötasolla. Jos esitys saattaa asettaa ihmisiä eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella, on esitettävä selkeät hyväksyttävät perusteet, miksi sääntelyyn ryhdytään, ja kerrottava, kuinka kielteisiä vaikutuksia aiotaan ehkäistä tai vähentää.

Esityksissä on selostettava myös vaikutukset eri sukupuolten kannalta (sukupuolivaikutusten arviointi eli SUVAUS). Arvioinnissa voidaan käyttää



hyväksi liitteessä 8 mainittua sosiaali- ja terveysministeriön Suvaopasta. Sukupuolivaikutusten arviointi lainvalmistelussa merkitsee sitä, että pyritään etukäteen selvittämään lain vaikutukset naisiin ja miehiin, jotta lakia sovellettaessa ei aiheutettaisi välillisesti syrjiviä sukupuolivaikutuksia.

5 Asian valmistelu

- Valmisteluvaiheet ja -aineisto
- Lausunnot

Hallituksen esityksen perusteluissa tulee olla asian valmistelua kuvaava jakso. Sen tarkoituksena on paitsi selostaa valmistelun vaiheita myös ilmoittaa, minkälaista joko valmistelun eri vaiheissa syntynyttä tai muuta asiaan liittyvää aineistoa on olemassa ja mistä se on saatavissa. Jakso voi sisältää seuraavat alajaksot:

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esityksen valmisteluvaiheita ja -aineistoa kuvaavassa alajaksossa selostetaan valmistelun kulku ja valmisteluun eri vaiheissa osallistuneet toimielimet (komiteat, toimikunnat, työryhmät) sekä lyhyesti ja pääpiirteissään niiden ehdotukset. Jaksossa on myös mainittava esityksen aihepiiriä koskevat samasta asiasta annetut peruutetut, rauenneet tai hylätyt aikaisemmat hallituksen esitykset. Samoin siihen tulee sisältyä valiokunnan mietinnön perusteluissa olevat kannanotot sekä eduskunnan hyväksymät lausumat (ponnet).

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esityksen perusteluissa luetellaan myös sen valmistelun yhteydessä kuullut lausunnonantajat. Lausunnonantajia ovat muun muassa ministeriöt, muut keskuhallintoviranomaiset, kuntien keskusjärjestö, johtavat työmarkkinajärjestöt sekä merkittävät taloudelliset ja aatteelliset yhteisöt samoin kuin muut intressitahot. Niiden mainitseminen helpottaa eduskunnan valiokunnissa kuultavien asiantuntijoiden valintaa. Jos valmistelun yhteydessä on järjestetty erityisiä kuulemistilaisuuksia, on nekin mainittava.

Esityksen tarpeettoman laajenemisen estämiseksi yleisperusteluissa ei yksityiskohtaisesti selosteta annettujen lausuntojen sisältöä vaan mainitaan ainoastaan lausuntojen päälinjat. Tällöin on myös perusteltava, miksi on päädytty ehdotettuun ratkaisuun vaikka lausunnonantajat ovat mahdollisesti olleet asiassa toisella kannalla. Jaksossa mainitaan lausunnoista laadittu yhteenvedo.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Perusteluissa on mainittava jo annetut ja valmisteilla olevat esitykset, joista esillä olevan esityksen eduskuntakäsittely tai siihen sisältyvien lakien voimaansaataminen voi riippua. Jos jo eduskunnan käsiteltävänä oleviin taikka samanaikaisesti annettaviin hallituksen esityksiin sisältyy ehdotuksia samojen lainkohtien muuttamisesta, joita myös laadittavassa esityksessä ehdotetaan muutettaviksi, on tästä mainittava perusteluissa. On myös otettava huomioon, että eri esitysten



keskinäinen riippuvuus voi johtaa jonkin lain voimaantulon siirtymiseen suunniteltua myöhemmäksi. Muutoslakeja koskevia esityksiä valmisteltaessa on otettava huomioon, että muutettavaksi voidaan ehdottaa vain voimassa olevaa taikka hyväksyttyä ja vahvistettua lakia.

Valtion talousarvion täydellisyysperiaatteen toteuttamiseksi sekä esityksen käsittelyn tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi eduskunnassa on tärkeätä, että esityksen perusteluissa selvästi mainitaan, onko kysymyksessä ennen talousarvion hyväksymistä käsiteltäväksi tarkoitettu niin sanottu budjettilaki, esimerkiksi seuraavasti: ”Esitys liittyy valtion vuoden 2006 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.”¹ Lisäksi selostetaan, miten lakiehdotus liittyy talousarvioon. Budjettilailla tarkoitetaan säädöstä, jolla on välitön yhteys talousarvion tai lisätalousarvion yhteydessä tehtävään valtiontaloudelliseen päätökseen, talousarviopäätökseen. Tällaisia päätöksiä ovat esimerkiksi tuloja, menoja ja talousarvioesityksessä olevia perusteluja koskevat päätökset.

¹ ”Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2006 och avses bli behandlad i samband med den.”

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

- Selvitetään lyhyesti ehdotettujen säännösten sisältö.
- Annetaan esimerkkejä soveltamistilanteista.
- Selvitetään yleiskielelle vieraat käsitteet.
- Laaditaan yksityiskohtaiset perustelut pääsääntöisesti lakiehdotuksen rakennetta noudattaen.
- Vältetään toistamasta lakitekstiä tai jo yleisperusteluissa esitettyä.
- Tarvittaessa voidaan yksityiskohtaisten perustelujen erillisten kokonaisuuksien alkuun kirjoittaa yleiskatsaus.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa annetaan säännöksen ehdotetusta sisällöstä tietoa sekä eduskunnalle että lain soveltajalle. Tämän vuoksi yksityiskohtaisissa perusteluissa on lyhyesti ja selkeästi selostettava lakiehdotukseen sisältyvien yksittäisten säännösten merkitys. Esitystä tulee pyrkiä havainnollistamaan esimerkein tilanteista, joissa säännöstä sovellettaisiin tai joissa sitä ei sovellettaisi. Samoin tulee selostaa myös, millaista muutosta vallitsevaan oikeustilaan säännös merkitsisi. Jos ehdotettava muutos on luonteeltaan lähinnä tekninen tai kielellinen, se on mainittava. Jos ehdotetun säännöksen sisältö perustuu tai on muutoin kiinteässä yhteydessä Suomea sitovaan kansainväliseen velvoitteeseen,



kuten esimerkiksi Euroopan yhteisön direktiiviin, tästä on tehtävä selkoa.

Jos lakiehdotukseen sisältyy käsitteitä tai sanontoja, jotka eivät ole tunnettuja yleiskielessä tai joiden merkitys lakiehdotuksessa poikkeaa siitä, ne on selvitettävä.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa ei pidä toistaa, mitä on jo esitetty yleisperusteluissa, eikä varsinkaan sitä, mikä sellaisenaan käy ilmi ehdotettavasta säännöksestä itsestään. Jokainen säännösehdotus on kuitenkin perusteltava. Säännöksen perusteluina ei tule yksinomaan käyttää viittausta samaa asiaa koskevaan aiempaan hallituksen esitykseen.

Yksityiskohtaiset perustelut tulee laatia jokaisen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen kohdalta erikseen noudattaen lakiehdotuksen lakiteknistä jaottelua. Yleensä perustelut esitetään pykäläjärjestyksessä. Kuitenkin keskenään asiayhteydessä olevat pykälät voidaan muun muassa toistojen välttämiseksi käsitellä samassa yhteydessä. Vastaavasti niiden pykälien perustelut, joihin on tehty ainoastaan vähäisiä tai toistuvia lakitekknisiä, kielellisiä ja muita muodollisia korjauksia, voidaan pykäläjärjestyksestä poiketen esittää yhtenä kokonaisuutena.

Havainnollisuuden lisäämiseksi pykäläkohtaisen perustelun alussa oleva **pykälännumero ja pykälämerkki** kirjoitetaan vastaisuudessa **lihavoituna**. Tämä muutos ei kuitenkaan vaikuta lakiehdotuksissa käytettävään pykälänumerointiin.

Joskus saattaa olla selvyiden vuoksi tarpeen, että kunkin lakiehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen alkuun tai

lakiehdotuksen erillisten kokonaisuuksien, kuten lukujen, alkuun sijoitetaan sitä koskeva yleiskatsaus. Joskus voi olla myös tarkoituksenmukaista, että aikaisemmin esillä olleita ehdotuksia tai vaihtoehtoja selostetaan yksityiskohtaisissa perusteluissa asianomaisen pykälän kohdalla. Jos tarkoituksena on käyttää direktiivin sanontoja, on tämä mainittava.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

- Selostetaan ehdotettavat valtuutus-säännökset.
- Kirjoitetaan valtuutukset täsmällisiksi ja tarkkarajaisiksi.
- Otetaan esityksen liitteeksi mahdollisuuksien mukaan luonnokset tarkemmiksi säännöksiksi.

Hallituksen esityksen tässä jaksossa tehdään kootusti ja tiivistetysti selkoa asetusten antamiseen valtuuttavista lakiehdotuksen säännöksistä. Selvityksestä tulee käydä eritellysti ilmi, mitkä säännökset sisältävät valtioneuvoston, ministeriön ja mahdollisesti tasavallan presidentin asetuksenantovaltuuksia. Selvitys on syytä jaotella asetustyypeittäin. Jos lakiehdotukseen sisältyy säännöksiä muun viranomaisen määräystenantovaltuutuksista, on selvitys tehtävä myös niistä.

Esityksen liitteeksi on usein asianmukaista ottaa luonnos asetukseksi, jos asetuksella on tarkoitus antaa sääntelykokonaisuuden kannalta merkityksellisiä säännöksiä. Muussa tapauksessa asetuksen pääkohdista voidaan tehdä sel-



koa esityksen tässä jaksossa tai asianomaisten valtuussäännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa. Jos asetusluonnos on tarkoitus laatia vasta esityksen eduskuntakäsittelyn aikana tai myöhemmin, on valmistelijoiden varauduttava tekemään asetuksen sisällöstä selkoa esitystä käsittelevälle eduskunnan valiokunnalle.

Viranomaismääräysten luonnoksia ei ole tarpeen ottaa esityksen liitteiksi. Esityksen tässä jaksossa tai asianomaisten valtuussäännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuitenkin syytä tehdä selkoa sääntelykokonaisuuden kannalta merkityksellisten määräysten pääasiallisesta sisällöstä.

Asetusluonnoksia valmisteltaessa on välttämätöntä varmistua siitä, että lakiehdotuksessa on asianmukaiset ja riittävät valtuudet asetukseen sisällytettäväksi suunniteltujen säännösten antamista varten. Sama koskee viranomaismääräysten valmistelua.

Asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä säädetään perustuslain 80 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Valtuussäännösten muotoilussa tulee kiinnittää huomiota valtuuksien täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Vähimmäisvaatimus on, että valtuussäännöksessä on yleisluonteiset, mutta riittävän täsmälliset maininnat asetuksella sään-

neltäviksi tarkoitetuista asioista tai asiatyypeistä. Lain alaan perustuslain mukaan kuuluvia asioita ei kuitenkaan saa siirtää asetuksella säänneltäviksi. Siten esimerkiksi säännökset yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on aina sijoitettava lakiin. Kun laki sisältää riittävän täsmälliset perussäännökset tällaisista lain alaan kuuluvista seikoista, voidaan asetuksenantaja valtuuttaa antamaan asiasta laissa olevia perussäännöksiä tarkempia säännöksiä. Sääntelyn tarkkuuden takia on yleensä suotavaa, että valtuussäännökset sijoitetaan asiaa sääntelevän pykälän yhteyteen esimerkiksi omaksi momentikseen.

Asetukset antaa pääsäännön mukaan valtioneuvosto. Ministeriö voidaan valtuuttaa antamaan asetuksia lähinnä teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisheiköissä asioissa. Asetuksenantovaltuuden säätäminen tasavallan presidentille on perusteltua silloin, kun asetuksen antaminen liittyy presidentin tehtäviin ja toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtionpäänä. Asetuksenantaja tulee mainita lakiehdotuksen valtuussäännöksessä.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Lähtökohtana on, että lainsäädäntövaltaa ei siirretä ministeriöltä alemmalle viranomaisostasolle. Viranomaisen määräystenantovallasta poik-



keuksellisesti säädettäessä tulee valtuuksien tarkkuuteen kiinnittää erityistä huomiota. Perustuslain nimenomaisen säännöksen takia valtuuksien tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattuja. Valtuuksissa voi olla kysymys lähinnä sellaisista teknisistä ja vähäisistä yksityiskohdista, joiden sääntelyyn ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä.

Lakiehdotuksen valtuussäännöksiä valmisteltaessa on syytä perehtyä perustuslakivaliokunnan käytäntöön lainsäädäntövallan siirtämisestä samoin kuin Lainlaatijan perustuslakioppaan asiaa koskeviin jaksoihin.

3 Voimaantulo

- Lakiehdotuksissa on oltava voimaantulosäännös.
- Lakien suunniteltu voimaantuloajankohta mainitaan esityksen yksityis- kohtaisissa perusteluissa sekä pääasiallista sisältöä koskevassa jaksossa.

Esityksen tässä jaksossa tehdään selkoa lain suunnitellusta voimaantuloajankohdasta. Jaksossa on tarpeen selvittää myös voimaantuloajankohdan määräytymiseen vaikuttavia tekijöitä. Näitä voivat olla esimerkiksi esityksen liittyminen muuhun valmisteilla olevaan lainsäädäntöön, asian jatkovalmistelu tai tarve varata aikaa lainsäädännön täytäntöönpanotoimiin, kuten tiedottamiseen ja koulutukseen.

Voimaantuloajankohta on yksityiskohtaisissa perusteluissa pyrittävä ilmoittamaan päivämääränä: ”Tämän

vuoksi laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006.”² Voimaantuloajankohtaa ei aina ole mahdollista ilmoittaa näin tarkasti. Eduskuntatyön suunnittelemista varten on kuitenkin tarpeen, että lain suunnitellusta voimaantuloajankohdasta tehdään selkoa ainakin vuoden tarkkuudella: ”Sen vuoksi laki ehdotetaan tulevaksi voimaan keväällä 2006.”³ Jos on tarpeen jättää jokin tietty tavanomaista pitempi aika lain vahvistamisen ja sen voimaantulon välille, on siitäkin mainittava: ”Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan syksyllä 2006. Lain täytäntöönpanon vaatimien toimien vuoksi laki voi kuitenkin tulla voimaan aikaisintaan x kuukauden kuluttua sen hyväksymisestä ja vahvistamisesta”.⁴

Jos jokin esitys on saatettava voimaan kiireellisesti, syyt tähän on selvitettävä perusteluissa. Esityksen kiireelliselle käsittelylle on oltava painavat perustelut. Esityksessä on kerrottava myös, mitä haitallisia seurauksia lain suunnitellun voimaantulon mahdollisesta viivästymisestä voi olla.

Sellaisia lain voimaantuloajankohdan kannalta epämääräisiä ilmaisuja kuin ”esitys on tarkoitus saattaa voi-

2 ”Lagen föreslås därför träda i kraft den 1 januari 2006.”

3 ”Lagen avses därför träda i kraft våren 2006.”

4 ”Lagen avses träda i kraft hösten 2006. På grund av de åtgärder som behövs för verkställigheten av lagen kan lagen dock träda i kraft tidigast x månader efter det att den har godkänts och blivit stadfast.”



maan heti, kun eduskunta on sen hyväksynyt” tulee välttää. Yleensä niiden asemesta voidaan esittää täsmällisempi tieto suunnitellusta voimaantuloajan kohdasta. Niissä harvoissa tapauksissa, joissa voimaantulosta ei voida sanoa mitään yksilöidympää, tulisi lain hyväksymiseen ja vahvistamiseen liittyvien ilmausten sijasta käyttää esimerkiksi seuraavia ilmauksia: ”Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan ensi tilassa” tai ”Lain olisi tultava voimaan mahdollisimman pian”.⁵

Lain suunniteltu voimaantuloajan kohta on aina mainittava myös esityksen pääasiallista sisältöä koskevassa osassa.

Laista tulee perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Vaikka voimaantuloajankohta tuleekin esityksen perusteluissa ilmaista mahdollisimman täsmällisesti, kirjoitetaan voimaantulosäännös varsinaisessa lakitekstissä muotoon: ”Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .”,⁶ sillä varsinainen voimaantuloapäivä on tavanomaisen käytännön mukaan teknisistä syistä jätetty määrättäväksi vasta lain vahvistamisen yhteydessä. Jos lain on kuitenkin ehdottomasti tultava voimaan jonakin tiettyä ajankohtana, tämä ilmaistaan täsmällisesti jo lakiehdotuksessa.

5 ”Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt./Lagen borde träda i kraft så snart som möjligt.”

6 ”Denna lag träder i kraft den .”

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

- Selostetaan tarvittaessa esityksen suhde perustuslakiin.
- Esitetään arvio lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksestä.
- Tarvittaessa esitykseen otetaan lausuma perustuslakivaliokunnan käsittelyn suotavuudesta.

Lakiehdotukset valmistellaan perustuslain mukaisiksi. Perustuslain kanssa ristiriidassa olevien ja siksi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävien niin sanottujen poikkeuslakien säätämistä vältetään. Poikkeuslakimenettelyyn voidaan turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä.

Tämä jakso otetaan esitykseen, jos lakiehdotus sisältää säännöksiä, joiden perustuslainmukaisuutta on tarpeen erikseen arvioida. Tällöin jakso laaditaan, vaikka perustuslakikysymyksistä olisi esitetty arvioita muualla esityksessä. Jaksossa tehdään kokoavasti selkoa perustuslain kannalta merkityksellisistä säännöksistä samoin kuin siitä, millä perusteilla niiden katsotaan olevan perustuslain kanssa sopusoinnussa. Perustuslakivaliokunnan käytäntö tulee ottaa lakisäädösten valmisteltaessa asianmukaisesti huomioon, ja siitä on tässä jaksossa tehtävä selkoa ainakin viittausmaininnoilla kunkin asian kannalta tärkeimpiin valiokunnan lausuntoihin.

Jos ehdotus on merkityksellinen perusoikeuksien kannalta, on varmistettava myös siitä, ettei ehdotus ole ristiriidassa



dassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Tarvitessa esitellään ihmisoikeussopimusten noudattamista valvovien toimielinten, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, käytäntöä.

Jakson lopuksi esitetään arvio lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksestä. Jos esityksessä ehdotetaan poikkeuslain säätämistä, on sen pakottava tarve perusteltava erikseen.

Jos lakiehdotuksen suhde perustuslakiin on tulkinnanvarainen, voidaan jaksoon ottaa lausuma, jonka mukaan on suotavaa, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Edellytyksenä kuitenkin on, että esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa on aidosti tarpeen tulkintaongelman takia.

LAKIEHDOTUKSET

- Käytettävä säädöstaso
- Säännösten ryhmittely

Lain rakennetta suunniteltaessa on muun muassa selvitettävä, millaiset säännökset on tarpeen sijoittaa lakiin ja missä asioissa lainsäädäntövaltaa voidaan perustuslain 80 §:n mukaisesti siirtää joko asetuksella tai viranomaisen määräyksellä käytettäväksi.

Lain säännöksiä ryhmiteltäessä samoja asiakokonaisuuksia koskevat säännökset on koottava yhteen. Erityisesti on huolehdittava siitä, ettei aineellisoikeudellisia säännöksiä ja menettelytapasäännöksiä sijoiteta sekaisin toistensa lomaan. Mahdolliset säännökset lain tar-

koituksesta ja soveltamisalasta sijoitetaan lain alkuun. Jos laissa käytettävien käsitteiden määrittely on tarpeen, myös määritelmät otetaan alkuun. Näiden jälkeen sijoitetaan aineellisoikeudelliset säännökset. Viranomaisia ja näiden toimintaa, menettelytapaa, muutoksenhakua ja täytäntöönpanoa koskevien säännösten paikka on lain loppupuolella. Tavallisesti viimeisinä ovat voimaantulo- ja soveltamissäännökset sekä säännökset kumottavista säädöksistä ja säännöksistä samoin kuin tarpeelliset siirtymäsäännökset. Toisinaan saattaa olla syytä poiketa selostetusta järjestyksestä sijoittamalla lain täytäntöönpanosta huolehtivia viranomaisia koskevia perussäännöksiä aineellisoikeudellisten säännösten edelle.

Jollei kysymys ole lyhyestä laista, on suositeltavaa jakaa lakiteksti useampaan lukuun. Kullekin luvulle annetaan oma numeronsa ja otsikkonsa. Numeroinnissa käytetään arabialaisia numeroita. Joskus voidaan lukujen sijasta tyytyä jakamaan laki väliotsikoilla sopiviin osiin. Väliotsikoita ei numeroida.

Lakiteksti jaetaan säännönmukaisesti pykäliin yhtenäisellä numerosarjalla riippumatta siitä, onko laki jaettu lukuihin. Poikkeuksellisesti saattaa kuitenkin olla perusteltua käyttää luvuitaista numerointia, jolloin kunkin luvun ensimmäinen pykälä varustetaan numerolla yksi. Pykälät jaetaan momentteihin, joita ei pykälässä saisi olla enempää kuin kolme. Momentit voidaan jakaa kohtiin ja ne alakohtiin. Varustamalla pykälät niiden sisältöä kuvaavalla otsikolla lisätään lain selkeyttä ja käyttökelpoisuutta.



Jos laki on jaettu lukuihin, on ensimmäisen luvun otsikkona tavallisesti ”Yleiset säännökset”⁷. Tähän sijoitetaan säännöksiä, jotka säännönmukaisesti edeltävät aineellisoikeudellisia säännöksiä. Laki päättyy useimmiten lukuun ”Erinäiset säännökset”⁸. Näihin on tapana koota säännöksiä, jotka eivät luontevasti sovellu mihinkään aikaisempaan lukuun. Jos laissa on voimaantulosäännöksen lisäksi muita voimaantuloa tai siirtymävaihetta järjestäviä säännöksiä, ne voidaan erottaa omaksi luvukseen ”Voimaantulo”⁹.

Jos lakiehdotuksia on kaksi tai useampia, ne numeroidaan.

Rinnakkaistekstit

- Rinnakkaistekstissä havainnollistetaan kursivoimalla voimassa olevasta laista poistettaviksi ehdotetut tekstiosuudet ja uuteen lakiehdotukseen sisältyvät muutokset ja lisäykset.
- Rinnakkaistekstit sijoitetaan esityksen liitteeksi.

Rinnakkaistekstin tarkoituksena on havainnollistaa ehdotuksia. Rinnakkais tekstiä käytetään silloin, kun esityksessä ehdotetaan voimassa olevaa lakia muutettavaksi. Sama koskee tilannetta, jolloin lain muuttamisen ohella siitä ehdotetaan kumottaviksi säännöksiä tai siihen lisättäviksi uusia säännöksiä. Jos la-

kiehdotuksella vain lisätään lakiin säännöksiä, jätetään rinnakkaistekstit pois.

Rinnakkaisteksteihin sisällytetään lakiehdotuksessa kumottaviksi, muutettaviksi ja lisättäviksi ehdotetut lainkohdat, mutta ei sellaisia lainkohtia, joihin ei lakiehdotuksella lainkaan puututa. Pykälää osittain muutettaessa voidaan poikkeustapauksessa ottaa mukaan myös muuttamatta jäävä osa, jos se on välttämättä tarpeen muutoksen ymmärtämiseksi. Rinnakkaisteksteissä sijoitetaan voimassa olevan lain teksti vasemmalle palstalle ”Voimassa oleva laki”¹⁰ ja ehdotettu lakiteksti oikealle palstalle ”Ehdotus”¹¹. Voimassa olevien lakien osalta kursivoidaan ne tekstiosuudet, jotka ehdotetaan kumottaviksi tai poistettaviksi, mutta ei niitä kohtia, jotka ehdotetaan korvattaviksi uudella tekstillä. Jos pykälä, momentti tai kohta uusitaan sisällöltään kokonaan, ei voimassa olevaa tekstiä kursivoida miltään osin. Jos sen sijaan voimassa olevaa tekstiä sekä pysytetään että muutetaan ja mahdollisesti lisätään uutta tekstiä, käytetään voimassa olevassa tekstissä kursivointia osoittamaan poisjääviä kohtia. Vasemmalle palstalle sijoitetaan voimassa oleva säädösteksti siinäkin tapauksessa, että eduskunnassa olisi samanaikaisesti käsiteltävänä jokin toinen samaa säännöstä koskeva muutosehdotus.

Ehdotettavien lakitekstien osalta kursivoidaan voimassa oleviin lakeihin ehdotetut muutokset ja lisäykset. Ku-

7 ”Allmänna bestämmelser”

8 ”Särskilda bestämmelser”

9 ”Ikraftträdande”

10 ”Gällande lydelse”

11 ”Föreslagen lydelse”



mottaviksi ehdotetut lainkohdat sisällytetään vasemmalle palstalle kursivoituna, ja oikealle palstalle merkitään sulkeisiin sana ”kumotaan”¹² ja selvyyden niin vaatiessa momentin tai kohdan numero. Jos muutettavaksi tai lisättäväksi ehdotetaan kursivoitu tekstiosuus, esimerkiksi rikosnimike, se ilmaistaan oikealla palstalla lihavalla ***kursiivilla***. Vastaavasti ilmaistaan lihavalla kirjoitetun tekstin, esimerkiksi lain nimikkeen tai luvun otsikon, muutos lihavalla kursiivilla.

Aikaisemmasta menettelystä, jossa muuttamattomat osat on eräissä tapauksissa sijoitettu sivun keskelle yhdelle palstalle, luovutaan. Otsikot sijoitetaan

vastaisuudessa aina kummallekin palstalle, ja sama koskee niitä poikkeustapauksia, joissa rinnakkaisteksteihin selvyyden vuoksi otetaan muutoslakiin kuulumattomia säännöksiä.

Edellä selostetusta rinnakkaistekstijärjestelmästä voidaan poiketa, jos se on välttämätöntä rinnakkaistekstien ymmärrettävyyden parantamiseksi.

Muut liitteet

Liitteeksi voidaan tarvittaessa ottaa myös esimerkiksi asetusluonnokset taikka kartat tai erilaiset kaaviot.

12 ”upphävs”



VI VALTIOSOPIMUKSEN HYVÄKSYMISTÄ JA VOIMAANSAATTAMISTA KOSKEVAN ESITYKSEN RAKENNE

Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevassa hallituksen esityksessä käytetään vakio-otsikointia, joka asian laadusta johtuen poikkeaa jonkin verran III luvussa esitystä yleisestä vakio-otsikoinnista. Tämä *valtiosopimusesitysten vakio-otsikointi* on seuraavanlainen:

Valtiosopimusesityksen vakio-otsikointi:

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Sisällys

YLEISPERUSTELUT

- 1 Johdanto
- 2 Nykytila
- 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset
 - 3.1 Tavoitteet
 - 3.2 Keskeiset ehdotukset
- 4 Esityksen vaikutukset
- 5 Asian valmistelu
- 6 Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

- 1 Sopimuksen sisältö ja sen suhde Suomen lainsäädäntöön

- 2 Lakiehdotuksen perustelut
- 3 Voimaantulo
- 4 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys
 - 4.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus
 - 4.2 Käsittelyjärjestys

LAKIEHDOTUS SOPIMUSTEKSTI

Vastaavasti kuin IV luvussa on sanottu yleisestä vakio-otsikoinnista, voidaan myös valtiosopimusesityksen vakio-otsikointia muunnella esityksen luonteen ja laajuuden mukaan. Valtiosopimusesityksen perusteluissa saattaa esiintyä enemmän tarvetta muunteluun kuin esityksissä yleensä. On myös otettava huomioon, että valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite voi vaatia eduskunnan hyväksymisen ilman, että sen määräykset kuuluisivat lainsäädännön alaan ja edellyttäisivät voimaansaattamista koskevaa lakiehdotusta. Esitykseen tulee kuitenkin aina sisältyä IV luvussa esitetyn vähimmäisotsikoinnin lisäksi selvitykset sopimuksen sisällöstä ja sen suhteesta Suomen lainsäädäntöön sekä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta ja käsittelyjärjestyksestä. Edellä oleva valtiosopimusesitysten vakio-otsikointi on ”perusmalli”, joka koskee valtiosopimuksen hyväksymistä ja sen



lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista. Jos esitys koskee muunlaista tapausta, esimerkiksi sopimuksen irtisanomista tai varauman peruuttamista, vakio-otsikointia käytetään soveltuvin osin. Jos kysymys on muun kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta, käytetään otsikoissa ja tekstissä sanan ”sopimus” sijasta asianomaisen velvoitteen nimitystä. Lopussa oleva osio *sopimus-teksti*, vaikka se sijoitetaankin allekirjoitusten jälkeen, ei ole esityksen liite vaan itse esityksen olennainen osa.

Seuraavassa esitetään esityksen eri osista ja niiden laatimisesta vastaavallaisia ohjeita kuin edellä V luvussa. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan toisteta V luvussa esitettyä, vaan keskitytään niihin kysymyksiin, joissa valtiosopimusesitykset poikkeavat muista esityksistä. Valtiosopimusesityksiin liittyviä ohjeita on ulkoasiainministeriön julkaisemassa Valtiosopimusoppaassa (UM 3/2003).

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Jakso laaditaan noudattaen V luvun ohjeita. Siinä kuitenkin mainitaan sopimuksen nimike ja aivan lyhyesti kerrotaan sopimuksen syntyhistoria sekä luonnehditaan sopimuksen sisältöä. Jos sopimuksen nimike on poikkeuksellisen pitkä ja mutkikas, siitä voidaan tässä jaksossa poikkeuksellisesti käyttää lyhennettä. Jaksosta tulee myös käydä ilmi sopimuksen tai velvoitteen voimaantuloajankohta samoin kuin esitykseen sisältyvien lakiehdotusten suunniteltu voimaantuloajankohta, joka yleensä on

sama kuin sopimuksen voimaantuloajankohta.

YLEISPERUSTELUT

Jakso laaditaan noudattaen soveltuvin osin V luvun ohjeita. Jaksossa selostetaan valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen tavoitteita ja päämääriä ja näitä koskevia taustoja. Jaksossa selvitetään myös pääpiirteittäin ne sopimuksen keskeiset määräykset, joilla asetettuja tavoitteita halutaan saavuttaa. Jaksossa selostetaan lisäksi sopimuksen sekä kansainvälisiä että kansallisia valmisteluvaiheita sekä valittua voimaansaattamistapaa ja sen perusteita.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Sopimuksen sisältö ja sen suhde Suomen lainsäädäntöön

Jaksossa selostetaan valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen sisältöä yleensä artiklakohtaisesti. Laajahkojen sopimusten osalta voidaan asian luonteesta riippuen selostaa sisältöä poikkeuksellisesti luvuittain tai muulla tavoin ryhmiteltynä. Samoin tulee selvittää määräysten suhde Suomen lainsäädäntöön ja se, miten sopimuksen voimaansaattaminen mahdollisesti sitä muuttaa sekä minkälaisia lainsäädäntötoimia voimaansaattamisen lisäksi edellytetään.

2 Lakiehdotuksen perustelut

Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislaki



on yleensä niin sanottu blankettilaki, jolla saatetaan lakina voimaan kaikki lainsäädännön alaan kuuluvat kansainvälisen velvoitteen määräykset. Tällaisen lakiehdotuksen perustelut ovat normaalitytapauksissa vain pykälän sisällön lyhyesti toteavia. Jos lakiehdotukseen sen sijaan sisältyy myös asiasisältöisiä säännöksiä tai esitykseen liittyy muitakin lakiehdotuksia, näiden perustelut laaditaan noudattaen V luvun ohjeita.

3 Voimaantulo

Esityksestä tulee käydä ilmi, milloin valtiosopimus tulee kansainvälisesti voimaan tai milloin se mahdollisesti on jo tullut voimaan. Jos se ei vielä ole tullut kansainvälisesti voimaan, tulee selostaa ne edellytykset, joiden täyttyessä sopimus tulee voimaan. Niissä tapauksissa, joissa sopimus jo on kansainvälisesti voimassa, tulee lisäksi selostaa sopimuksen arvioitu voimaantuloajankohta Suomen osalta.

Koska valtiosopimuksen voimaansaattamislain voimaantuloajankohdan on yleensä syytä olla sama kuin sopimuksen voimaantuloajankohdan, esityksessä ei yleensä voida arvioida tarkkaa voimaantulopäivämäärää. Perusteluissa lakiehdotuksen voimaantuloajankohta voidaan tällöin ilmaista esimerkiksi seuraavasti: ”Esitykseen sisältyvä lakiehdotus ehdotetaan tulevaisuudessa voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti sopimuksen kanssa”. Jos kysymyksessä on Euroopan unionin sisällä tehtyä perussopimukseen kuulumatonta so-

pimusta koskeva voimaansaattamislaki, sen voimaantuloajankohdasta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Sopimuksen voimaantulon edellytyksiä selostettaessa tulee myös ottaa huomioon Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus, joka on tarpeen, jos sopimus sisältää määräyksen maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa.

4 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

Valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet on Suomessa sekä hyväksyttävä että saatettava valtiosisäisesti voimaan. Perustuslain 94 §:n mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos hyväksymisehdotus koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan perustuslain 95 §:n mukaan lailla. Useimmiten voimaansaattaminen tapahtuu niin sanotulla blankettilailla, jolla kaikki lainsäädännön alaan kuuluvat sopimuksen määräykset saatetaan lakina voimaan.



Lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus koskee perustuslakia, se on hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä (*ns. supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys*).

4.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Valtiosopimusten hyväksymisen ja voimaansaattamisen kannalta on tärkeää, että ne sopimusmääräykset, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan, selostetaan ja perustellaan esityksessä riittävän yksityiskohtaisesti ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan vakiintuneet tulkinnot. Pelkkä toteamus, että sopimus sisältää useita lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, ei ole eduskunnan päätöksentekoa ja sopimuksen soveltamista ajatellen riittävä. Vastaavasti jaksossa selostetaan mahdolliset muut syyt, jotka perustuslain mukaan vaativat eduskunnan hyväksymisen.

EU:n puitteissa tehtävien sopimusten osalta tulee kiinnittää huomiota myös yhteisön ja sen jäsenvaltioiden väliseen toimivallan jakoon. Niin sanotut jaetun toimivallan sopimukset eli seka-sopimukset sisältävät sekä EU:n että jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. EU:n toimivaltaan kuuluvia sopimusmääräyksiä ei Suomessa hyväksytä eikä saateta voimaan, eivätkä ne näin ollen kuulu eduskunnan toimivaltaan. Tä-

män vuoksi tulee esityksessä myös ainakin pääpiirteissään selostaa, miltä osin sopimus kuuluu jäsenvaltion toimivaltaan.

4.2 Käsittelyjärjestys

Jaksossa tehdään kokoavasti selkoa perustuslain kannalta merkityksellisistä sopimusmääräyksistä tai muista kansainvälisistä velvoitteista ja arvioidaan niiden suhdetta perustuslakiin. Perustuslakivaliokunnan käytäntö tulee ottaa huomioon, ja siitä on tehtävä selkoa ainakin viittausmaininnoilla kunkin asian kannalta tärkeimpiin valiokunnan lausuntoihin. Jakson lopuksi esitetään arvio sopimuksen hyväksymisen käsittelyjärjestyksestä ja lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksestä. Jos sopimuksen tai lakiehdotuksen suhde perustuslakiin on tulkinanvarainen, voidaan jaksoon ottaa lausuma esityksen saattamisesta perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Valtiosopimusesitysten osalta tämän jakson otsikkona käytetään muotoa ”käsittelyjärjestys”, koska kysymys on valtiosopimusta hyväksyttäessä noudatettavasta päätöksentekojärjestyksestä taikka sekä hyväksymisessä noudatettavasta päätöksentekojärjestyksestä että sopimuksen voimaansaattamista koskevan lain säätämisyjärjestyksestä.

Jos sopimuksen perustuslainmukaisuudesta selvästikään ei ole epäilyksiä, voidaan tästä ja ehdotetusta käsittelyjärjestyksestä ottaa vain maininta edelliseen jaksoon. Erillinen käsittelyjärjestysjakso ei silloin ole tarpeen.



VII OHJEIDEN SOVELTAMINEN

Näitä ohjeita ryhdytään soveltamaan laadittaessa hallituksen esityksiä eduskunnalle syysistuntokaudella 2004. Jos hallituksen esitys on jo pitkälle valmis-

teltu aikaisempien ohjeiden mukaan, valmistelu voidaan saattaa loppuun aikaisempien ohjeiden mukaisesti.

VIII OHJEIDEN LIITTEET

Standardrubriker

Ohjeiden liite 1

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Innehåll

ALLMÄN MOTIVERING

- 1 Inledning
- 2 Nuläge
 - 2.1 Lagstiftning och praxis
 - 2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU
 - 2.3 Bedömning av nuläget
- 3 Målsättning och de viktigaste förslagen
 - 3.1 Målsättning
 - 3.2 Alternativ
 - 3.3 De viktigaste förslagen

- 4 Propositionens konsekvenser
 - 4.1 Ekonomiska konsekvenser
 - 4.2 Konsekvenser för myndigheterna
 - 4.3 Konsekvenser för miljön
 - 4.4 Samhälleliga konsekvenser
- 5 Beredningen av propositionen
 - 5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial
 - 5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats
- 6 Samband med andra propositioner



DETALJMOTIVERING

- 1 Lagförslag
 - 1.1 Lag 1
 - kapitel
 - paragrafer
 - 1.2 Lag 2
- 2 Närmare bestämmelser och föreskrifter
- 3 Ikraftträdande
- 4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

LAGFÖRSLAG

BILAGOR

Parallelltexter

Förordningsutkast

Andra bilagor

Rubriker när det är fråga om en kort proposition (se s. 11):

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

MOTIVERING

- 1 Nuläge
- 2 Föreslagna ändringar
- 3 Propositionens konsekvenser
- 4 Beredningen av propositionen
- 5 Ikraftträdande



Standardrubriker för fördragspropositioner

Ohjeiden liite 2

PROPOSITIONENS HUVUD- SAKLIGA INNEHÅLL

Innehåll

ALLMÄN MOTIVERING

- 1 Inledning
- 2 Nuläge
- 3 Målsättning och de viktigaste förslagen
 - 3.1 Målsättning
 - 3.2 De viktigaste förslagen
- 4 Propositionens konsekvenser
- 5 Beredningen av propositionen
- 6 Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

DETALJMOTIVERING

- 1 Fördragets innehåll och förhållande till lagstiftningen i Finland
- 2 Lagförslag
- 3 Ikraftträdande
- 4 Behovet av riksdagens samtycke samt behandlingsordning
 - 4.1 Behovet av riksdagens samtycke
 - 4.2 Behandlingsordning

LAGFÖRSLAG

FÖRDRAGSTEXT

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi pelastustoimen
alueiden muodostamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta.

Sen perusteella järjestettäisiin kuntien yhteistoiminta pelastustoimilaissa tarkoitettujen kunnan pelastustoimen palvelujen tuottamisessa. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisi pelastustoimilakiin perustuva kuntien hätäkeskustoiminta.

Esityksen mukaan valtioneuvosto päättäisi maan jakamisesta pelastustoimen alueisiin. Pelastustoimen alueisiin kuuluvien kuntien tulisi tehdä sopimus pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä vuoden 2007 loppuun mennessä. Yhteistoiminta järjestettäi-

siin kuntalain yhteistoimintaa koskevien säännösten mukaisesti. Kunnille kuuluvat pelastustoimen tehtävät annettaisiin näin ollen alueen jonkin kunnan hoidettavaksi tai tehtävät hoitaisi kuntayhtymä. Kuntien yhteistoiminta alkaisi esityksen mukaan vuoden 2008 alusta. Uudistukseen liittyvä esitys laeiksi pelastustoimilain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta on tarkoitus antaa myöhemmin siten, että siinä ehdotetut lait voitaisiin saattaa voimaan kuntien yhteistoiminnan alkaessa.

Laki on ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2005.



SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	34
SISÄLLYS	35
YLEISPERUSTELUT	36
1 Johdanto	36
2 Nykytila	36
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	36
Pelastustoimen lainsäädäntö ja sen kehitys viime vuosina	36
Kunnat ja palokunnat	37
Pelastustoimen kustannukset	38
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö	38
Yleistä	38
Ruotsi	39
Norja	39
Tanska	39
Iso-Britannia	39
Alankomaat	39
Saksa	40
Euroopan unioni	40
2.3 Nykytilan arviointi	40
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	41
3.1 Tavoitteet	41
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot	41
3.3 Keskeiset ehdotukset	42
4 Esityksen vaikutukset	42
4.1 Taloudelliset vaikutukset	42
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	42
4.3 Ympäristövaikutukset	44
4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset	44
5 Asian valmistelu	44
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto	44
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	45
6 Riippuvuus muista esityksistä	46
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	46
1 Lakiehdotuksen perustelut	46
2 Voimaantulo	47
3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	47
LAKIEHDOTUS	49



YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Pelastustoimen tehtävät ovat voimassa olevan lainsäädännön mukaan yksittäisten kuntien vastuulla. Onnettomuustilanteissa kunnat ovat velvollisia antamaan pelastustoiminnassa apua toisille kunnille. Operatiivista toimintaa laajempi yhteistyö on kuitenkin ollut pelastustoimessa vähäistä. Ehdotetulla lailla kunnat velvoitettaisiin hoitamaan pelastustoimen tehtävät lakisääteisessä yhteistyössä valtioneuvoston määräämillä pelastustoimen alueilla. Uudistuksen strategisena päämääränä on pyrkiä vaikuttamaan pelastustoimen palvelujärjestelmän kautta pelastustoimen tehokkuuteen ja toiminnan vaikuttavuuteen. Riittävän suorituskykyisten pelastuslaitosten aikaansaaminen edellyttää pelastustoimen järjestämistä nykyistä huomattavasti suuremmissa yksiköissä. Uusi alueellinen järjestelmä antaa paremmat mahdollisuudet muun muassa johtamisen vaatiman päällystöpäivätyksen järjestämiseen, erikoistumisen vaativiin tarkastus- ja suunnittelutehtäviin ja onnettomuuksien ehkäisytyöhön.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Pelastustoimen lainsäädäntö ja sen kehitys viime vuosina

Pelastustoimilaki (561/1999) on 1 päivästä syyskuuta 1999 korvannut aikaisemman palo- ja pelastustoimesta annetun lain (559/1975) ja väestönsuojelulain (438/1958). Pelastustoimilaki on pelastustoimintaa, onnettomuuksien ehkäisyä ja väestönsuojelua sääntelevä yleislaki, jossa määritellään muun muassa valtion ja kunnan vastuunjako pelastustoimen tehtävien hoitamisessa. Pelastustoimeen liittyviä säännöksiä on lisäksi eri hallinnonalojen erityislainsäädännössä, esimerkiksi meripelastuspalvelua ja öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaa koskevista laeista.

Toisaalta muiden hallinnonalojen lainsäädännössä on osoitettu pelastusviranomaisille erinäisiä tehtäviä.

Pelastustoimen laitteiden teknisistä vaatimuksista ja tuotteiden paloturvallisuudesta annetussa laissa (562/1999) säädetään laiteturvallisuuteen sekä laitteiden ja järjestelmien yhteensopivuuteen liittyvistä vaatimuksista.

Hätäkeskuslain (157/2000) mukaisesti järjestetään pelastustoimen, poliisin sekä siviili- ja terveystoimen hätäkeskustoiminta viranomaisia yhteisesti palvelevassa valtion hätäkeskuslaitoksessa vuoteen 2006 kestävä siirtymäkauden kuluessa. Pelastustoimilakiin perustuvat kuntien ylläpitämät hätäkeskukset lopettavat samalla toimintansa lukuun ottamatta pääkaupunkiseutua, jossa alueen kunnat ylläpitävät edelleen hätäkeskusta.

Pelastustoimella tarkoitetaan pelastustoimilain mukaan tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisyä, pelastustoimintaa ja väestönsuojelua. Tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisy kuuluu pelastustoimeen siltä osin kuin sitä ei ole muussa laissa tai asetuksessa säädetty muun tahon vastuulle. Pelastustoiminnalla tarkoitetaan ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseksi ja pelastamiseksi, vahinkojen rajoittamiseksi ja seuraamusten lieventämiseksi onnettomuuksien sattuessa tai uhatessa kiireellisesti suoritettavia toimenpiteitä. Väestönsuojelulla tarkoitetaan puolestaan ihmisten ja omaisuuden suojaamista, yhteiskunnan toimintojen kannalta tärkeiden virastojen, laitosten ja tuotantolaitosten turvaamista sekä pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamista valmiuslaissa (1080/1991) ja puolustustilalaissa (1083/1991) tarkoitetuissa poikkeusoloissa sekä niihin varautumista.

Palo- ja pelastustoimesta annetun lain ja väestönsuojelulain yhdistämisellä vakiinnutettiin rauhanajan pelastustoimen ja poikkeusolojen väestönsuojelun yhdistäminen, joka oli käynnistetty jo 1970-luvulla. Samalla vähennettiin valtion kuntiin kohdistamaa ohjausta ja valvontaa. Kunnan tehtäväksi tuli



selvittää ja arvioida alueellaan olevat uhat ja päättää niiden perusteella pelastustoimen palvelutasosta. Palvelutason tulee vastata kunnan alueella esiintyviä onnettomuushuhtia. Onnettomuuksien ehkäisy laajennettiin koskemaan tulipalojen lisäksi muita onnettomuuksia siltä osin kuin sitä ei ole säädetty muiden viranomaisten tehtäväksi. Pelastustoimen rahoitusjärjestelmässä ei lakiuudistuksen yhteydessä tapahtunut oleellisia muutoksia.

Hätäkeskustehtävät on osana pelastustoimea hoidettu kunnallisissa hätäkeskuksissa. Vuosien 1996–2001 välisenä aikana kokeiltiin hätäkeskuksia koskevasta kokeilusta annetun lain (1257/1993) nojalla neljällä alueella valtion ylläpitämiä useita viranomaisia palvelevia hätäkeskuksia. Nämä muutettiin 1 päivänä huhtikuuta 2001 hätäkeskuslailla siinä tarkoitetuiksi hätäkeskuksiksi. Muilla alueilla hätäkeskustoiminta siirtyy hätäkeskuslain mukaisesti valtion ylläpidettäväksi vuoden 2005 loppuun mennessä. Pääkaupunkiseudulle jää alueen kuntien ylläpitämä hätäkeskus.

Kunnat ja palokunnat

Pelastustoimilain 2 luku sisältää yleiset säännökset kunnan pelastustoimen tehtävistä ja pelastustoimen järjestämisestä kunnassa. Kunta vastaa pelastustoimesta alueellaan ja sen tulee siinä tarkoituksessa huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä, ylläpitää väestönsuojelun valmiutta, yhteensovittaa eri viranomaisten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen tehtäviä, huolehtia palotarkastuksista ja muusta onnettomuuksien ehkäisystä, huolehtia osaltaan henkilöstön kouluttamisesta ja huolehtia valistuksesta ja neuvonnasta.

Kunnan pelastusviranomaisia ovat palopäällikkö ja kunnan näihin tehtäviin määrittämät pelastustoimen viranhaltijat sekä kunnan asianomainen monijäseninen toimielin.

Pelastustoimen järjestämistä koskevien säännösten mukaan kunnalla tulee olla palokunta ja päätoiminen palopäällikkö, joka voi olla myös kuntien yhteinen. Kunnan palokuntana voi olla kunnan oma palokunta taikka vapaaehtoinen palokunta, laitospalokunta tai tehdaspalokunta, joka on tehnyt kunnan

kanssa sopimuksen.

Onnettomuuksien ehkäisyn osalta kunnan pelastustoimen tehtävät painottuvat nykyisin palotarkastuksiin. Pelastustoimilain mukaan pelastusviranomaisen tehtävänä on tulipalojen lisäksi ehkäistä myös muita onnettomuuksia. Muun muassa palotarkastuksessa annetaan tarvittaessa tulipalojen ehkäisemiseksi annettavan neuvonnan lisäksi myös muiden onnettomuuksien torjuntaa koskevaa neuvontaa.

Normaalioloissa suoritettaviin väestönsuojeluvalmisteluihin kuuluu poikkeusoloja koskeva suunnittelu ja koulutus, suojarakenteiden rakentaminen, johtamis-, valvonta ja hälytysjärjestelmien ja tietoliikenneyhteyksien ylläpito sekä varautuminen evakointeihin, pelastustoimintaan, ensiapuun, väestön huoltoon sekä raivaus- ja puhdistustoimintaan. Kunnalla tulee olla väestönsuojelun johtamistoimintoja varten johtokeskus. Pelastusviranomaisten lisäksi myös tietyt muut viranomaiset ovat velvollisia osallistumaan väestönsuojeluun. Väestönsuojelun järjestelyt perustuvat kunkin vastuuviranomaisen normaaliolojen organisaatioon ja niiden velvollisuuksien hoitoa tehtäviin myös poikkeusoloissa. Väestönsuojeluun kuuluvien eri toimialojen toimintaa kunnassa yhteen sovittaa kunnanjohtaja.

Pääasiassa päätoimiseen henkilöstöön perustuvia palokuntia on noin 60 väkirikkaimmassa kunnassa. Noin 250 kunnassa pelastustoiminnan hoitavat kunnan kanssa sopimuksen tehneet vapaaehtoiset palokunnat ja lopuissa noin 150 kunnassa valmius nojaa sivutoimiseen henkilöstöön.

Hälytystehtäviin osallistuvaa päätoimista henkilöstöä on kaikkiaan noin 5 000 ja sivutoimista henkilöstöä noin 4 000. Sopimuspalokuntien pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön määrä on noin 13 000.

Palokuntien keskeisimmän kaluston muodostavia sammutus- ja pelastusautoja on noin 1 300. Säiliöautoja on noin 450. Lisäksi palokunnilla on käytössään miehistönkuljetusautoja ja muita ajoneuvoja noin 1 300. Paloasemien määrä on noin 850. Osa paloasemista on kuntien ja osa vapaaehtoisten palokuntien omistuksessa.

Pelastustoimintaan kuuluvia hälytystehtäviä on vuosittain noin 47 000 (tulipaloja 11 500, muita onnettomuuksia 18 000 ja tar-



kistustehtäviä 17 500). Lisäksi palokunnat suorittavat sopimuksien perusteella huomattavan määrän sosiaali- ja terveystoimen alaan kuuluvia sairaankuljetustehtäviä sekä muiden hallinnonalojen lainsäädännön perusteella pelastustoimelle osoitettuja tehtäviä (esimerkiksi öljyntorjuntatehtäviä).

Kunnat voivat pelastustoimilain mukaan hoitaa pelastustoimen tehtävänsä yhteistoiminnassa sen mukaan kuin kuntalaissa (365/1995) säädetään.

Kuntien välisten vapaaehtoisten yhteistointajärjestelyjen lisäksi pelastustoilailassa on säädetty pakollisista yhteistyöjärjestelyistä.

Keskeistä on, että kunnan tulee tarvittaessa antaa toiselle kunnalle apua pelastustoiminnassa ja väestönsuojelussa.

Pelastustoiminnan johtamisen varmistamiseksi sekä pelastustoimen yhteistoiminnan tehostamiseksi läänin alue jaetaan yhteistointinta- alueisiin. Yhteistointinta-alueella on aluepalopäällikkö, jonka tehtävänä on yhteensovittaa pelastustoimen suunnittelua ja johtaa tarvittaessa pelastustoimintaa yhteistointinta- alueella. Kunnat voivat sopia myös muiden tehtävien antamisesta aluepalopäällikölle. Aluepalopäällikön tehtävistä aiheutuvat kustannukset jaetaan kuntien kesken niiden sopimalla tavalla. Aluepalopäällikön nimeää lääninhallitus.

Pelastustoimen kustannukset

Pelastustoimen kustannukset ovat noin 300 miljoonaa euroa. Kustannuksista noin kaksi kolmasosaa on henkilöstöstä aiheutuvia kustannuksia. Kuntien pelastustoimen tulojen määräksi on arvioitu noin 20 % pelastustoimen kustannuksista. Kuntien maksamat bruttokustannukset ovat asukasta kohden keskimäärin noin 54 euroa ja mediaanikustannus noin 47 euroa. Korkeimmillaan yksittäisen kunnan kustannukset ovat asukasta kohden noin 170 euroa ja alimmillaan noin 17 euroa. Kustannusten hajonta on suurin pienimpien kuntien joukossa. Pelastustoimen tulot ovat asukasta kohden keskimäärin 11 euroa ja keskimääräinen nettokustannus asukasta kohden noin 44 euroa. Pelastustoimen käyttökustannukset vuonna 1998 olivat kahdestoista kunnassa yli 20 miljoonaa markkaa (n. 3,4 milj. euroa) ja 262 kunnassa 1–20

miljoonaa markkaa. Alle miljoona markkaa (n. 168 000 euroa) kustannukset olivat 178 kunnassa. Kuntien pelastustoimen kaluston arvoksi on arvioitu noin 84 miljoonaa euroa ja kuntien omistuksessa olevien paloasemien rakennustekniseksi arvoksi ilman maapohjan hintaa noin 210 miljoonaa euroa.

Pelastustoimesta aiheutuu valtiolle välittömiä kustannuksia noin 25 miljoonaa euroa vuodessa, josta noin 7,5 miljoonaa euroa Pelastusopiston kustannuksina, 10 miljoonaa euroa hätäkeskusten kustannuksina ja noin 4,2 miljoonaa euroa sisäasiainministeriön pelastusosaston ja lääninhallitusten käyttöön osoitettuina varoina. Vuonna 2009 valtiolle aiheutuu arviolta noin 33,6 miljoonaa euroa hätäkeskusten kustannuksia hätäkeskusjärjestelmän siirryttyä valtion vastuulle.

Kunnille palo- ja pelastustoimen kustannuksiin suoritettavista valtionosuuksista ja -avustuksista annetun lain (560/1975) mukaan kunnalle suoritetaan pelastustoimen käyttökustannuksiin valtionosuutta siten kuin kuntien valtionosuuslaissa säädetään sekä valtion talousarviossa säädetyissä rajoissa valtionosuutta pelastustoimen kalustonhankinnoista aiheutuviin huomattaviin kustannuksiin. Kuntien kalustohankintojen tukemiseen on valtion talousarviossa vuosittain varattu noin 3,4 miljoonaa euroa. Palosuojelurahastosta voidaan antaa avustuksia kuntien ja sopimuspelokuntien kalusto- ja rakennushankkeisiin.

Selvitysmies Pekka Myllyniemen raportissa esitetyn arvion mukaan julkisen sektorin rahapanokset pelastustoimeen ovat yhteensä noin 1,8 miljardia markkaa (n. 300 milj. euroa) ja yksityisen sektorin rahapanokset noin 1,8 miljardia markkaa (n. 300 milj. euroa).

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Yleistä

Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti pelastustoimen järjestelmän perusteita eräissä maissa sekä yhteistointajärjestelyjen lähtökohtia kunnissa tai niitä vastaavissa pelastustoimen järjestämisestä vastuussa olevissa yksiköissä. Tarkastelun kohteeksi on otettu Pohjoismaiden lisäksi muutamia keskeisiä Keski-



Euroopan maita.

Suomalainen pelastustoimen järjestelmä on käsitteenä laaja-alainen. Toisin kuin eräissä muissa maissa suomalaiseen pelastustoimeen kuuluu perinteisen palotoimen (lähinnä tulipalojen sammuttamisen) lisäksi pelastus- ja ennaltaehkäisytehtäviä sekä myös poikkeusolojen väestönsuojelutehtävät.

Palotoimea hoitavat yleensä julkisin varoin ylläpidettävät palokunnat tai vapaaehtoistyöhön perustuvat vapaapalokunnat, Tanskassa lisäksi yksityinen pelastusalan yritys. Useissa maissa on käytössä rinnakkain sekä vakinainen että vapaaehtoinen palokuntajärjestelmä.

Tarkastelun kohteena olevissa maissa yhteiskunta on pääsääntöisesti asettanut suhteellisen tarkkoja vaatimuksia palokuntien palvelukyvyille sen varmistamiseksi, että ihmiset saavat tietyn tason palokunnan palvelut asetettujen määräaikojen puitteissa.

Ruotsi

Ruotsin pelastustoimen järjestelmä on useista tekijöistä johtuen ehkä parhaiten vertailukelpoinen suomalaisen järjestelmän kanssa. Kunnat (288 kpl) vastaavat niin normaali- kuin poikkeusolojenkin pelastustoimesta. Meri-, lento-, ja tunturipelastus ovat kuitenkin kunnallisesta pelastustoimesta erillisiä toimintoja ja valtion ylläpitovastuulla. Palokuntien henkilöstö on joko päätoimista tai sivutoimista. Vapaaehtoinen palokunta-toiminta on loppunut Ruotsissa jo 1960-luvulla. Keskeistä yhteistoimintajärjestelyjen kannalta arvioituna on se, että Ruotsissa kuntien keskimääräinen asukaslukumäärä on selkeästi suurempi kuin Suomessa. Kuntien yhteistoimintaa pelastustoimessa on pyritty aktiivisesti edistämään ja se onkin lisääntynyt merkittävästi viime vuosina. Vuonna 1998 yhteistyötä oli pelastustoimessa 66 kunnalla ja se käsitti 19 erilaista yhteistoimintajärjestelyä.

Norja

Norjassa on erilliset järjestelmät palotoimea ja väestönsuojelua varten. Palotoimesta vastaavat kunnat ja väestönsuojelusta pääasiassa valtio. Palotoimen henkilöstöstä osa on päätoimista ja osa sivutoimista. Lisäksi Norjassa on erillinen johtamisjärjestelmä suur-

onnettomuuksien varalta. Suuronnettomuuksia varten perustetuissa johtokeskuksissa (lähinnä meri- ja lentopelastuspalvelutehtävät) johtovastuu on poliisilla. Palotoimessa kunnilla on velvoite sopia keskinäisestä avunannosta naapurikuntien sekä teollisuuden ja valtion viranomaisten kanssa. Taajaan asutuilla alueilla (yli 20 000 asukasta) palotoimen järjestelyiden tulee perustua päätoimiseen päivystävään henkilöstöön.

Tanska

Tanskassa palotoimi ja väestönsuojelu on yhdistetty hallinnollisesti. Toimintaa sääntelee vuonna 1993 voimaan tullut valmiuslaki.

Meripelastuspalvelu, lentopelastuspalvelu, merialueiden öljyn- ja kemikaalitorjunta ja ydinvoimaloiden pelastuspalvelu ovat kuitenkin järjestetty valmiuslaista irrallisena toimintana. Kunnat vastaavat alueensa pelastustoimesta.

Suuronnettomuuksien johtamisvastuu maa-alueilla on poliisilla. Suuresta osasta palo- ja pelastustoimen tehtäviä huolehtii kaupallinen turva-alan yritys, Falck.

Iso-Britannia

Isossa-Britanniassa palokuntien tehtäviin kuuluvat tulipalojen sammuttaminen ja niiden ennaltaehkäisy. Palokunnat ovat kuitenkin käytännössä myös yleisiä pelastusorganisaatioita, jotka antavat apua muissakin onnettomuustilanteissa. Palotoimi on järjestetty alueellisesti kreivikunnittain ja seitsemällä metropolialueella. Pelastustoimi Englannissa ja Walesissa on jaettu 49 alueeseen, joissa kussakin on vakinaisia ja sivutoimisia pelastusasemia. Rahoituksesta vastaavat kreivikunnat ja metropolialueet (paikallisviranomaiset) osittain keskushallinnon tuella. Palotoimi kuuluu sisäasiainministeriön (Home Office) hallinnonalaan, ja suuronnettomuuksien varalta tapahtuvaa suunnittelua johtaa sisäasiainministeriön yksikkö.

Alankomaat

Alankomaissa kunnat (538 kuntaa 1.1.1999) vastaavat pelastustoimesta. Päätoimiseen henkilöstöön perustuvia vakinaisia palokuntia Alankomaissa on kuusi ja sivu-



toimiseen henkilöstöön perustuvia palokuntia 230. Palokuntia, joissa on sekä päätoimista että sivutoimista henkilöstöä, on 285. Kunnat ovat lain mukaan velvollisia toimimaan yhteistoiminnassa suuronnettomuustilanteissa (alueellinen pelastustoimi). Alueellinen pelastustoimi (39 aluetta) vastaa avun organisoimisesta ja koordinoimisesta suuronnettomuuksissa. Suuronnettomuuksia ja poikkeusoloja koskevan lainsäädännön mukaan kunnat ovat velvollisia laatimaan valmiussuunnitelmia. Poikkeusoloissa, kuten sodassa, käytettäisiin samoja pelastusmuodostelmia kuin normaalioloissakin.

Saksa

Saksan 16 osavaltioilla on kullakin oma pelastustoimen lainsäädäntö. Kunnat vastaavat pelastustoimesta alueellaan. Suuremmissa väestökeskittymissä (yli 100 000 asukasta) henkilöstö on vakinaista ja muualla pääasiassa vapaaehtoista. Tarvittaessa kunnat tukeutuvat pelastustoimessa toistensa apuun. Valtio vastaa poikkeusolojen valmiudesta (sotatila). Poikkeusolojen valmius perustuu normaaliolojen valmiuteen ja valtion vastuulla on täydentää osavaltioiden valmiutta poikkeusoloissa (henkilöstö, erityiskalusto ja muu materiaalivalmius). Palokuntien ohella pelastustoimen tehtäviä hoitaa sammutustehtäviä lukuun ottamatta Technisches Hilfswerk, THW. Sen toiminta keskittyy erityisesti vesi-, sähkö-, kaasu- ja öljyverkostoon liittyvien ongelmatilanteiden hoitamiseen.

Euroopan unioni

Euroopan unionilla ei ole nyt esillä olevia kysymyksiä koskevaa yhteisölainsäädäntöä.

2.3 Nykytilan arviointi

Yhteiskunnan kehityksen myötä pelastustoimelle asetetut vaatimukset kasvavat. Tarvitaan entistä monipuolisempaa osaamista onnettomuusriskien hallitsemiseen ja onnettomuuksien torjumiseen. Ei enää riitä, että tulipalot sammutetaan ja palotarkastukset tehdään ajallaan. Tarkastustoiminnan lisäksi riskien arviointiin, turvallisuussuunnitteluun

sekä oikein kohdennettuun valistukseen on paneuduttava entistä enemmän. Nykyisen kuntakohtaisen järjestelmän puitteissa ei ole mahdollisuuksia kehittää toimintaa riittävästi tähän suuntaan tai se tulisi aivan liian kalliiksi. Vaikka pieni kunta pystyisikin nykyisin omin voimin hoitamaan hyvin tarkastustoiminnan, valistuksen, pelastustoiminnan ja väestönsuojeluun varautumisen, turvallisuustyön kehittämiseen voimavarat eivät riitä.

Valtaosa kunnista on taloudellisesti ja toiminnallisesti liian pieniä toiminnan järjestämisen perusyksiköitä. Kehittämisessä tarvittava taloudellinen joustovara pelastustoimen sisällä on vain muutamilla suurimmilla kunnilla. Kuntien välinen yhteistoiminta on operatiivisella tasolla hyvää, mutta laajempaa yhteistyötä on lukuisista yrityksistä huolimatta saatu aikaan vain melko vähäisessä määrin. Pelastustoimen palvelujen turvaamiseksi on ollut välttämätöntä ohjata kuntia normeilla joissakin tapauksissa varsin yksityiskohtaisestikin.

Pelastusviranomaisten keskeisenä tehtävänä on ehkäistä tulipaloja ja osaltaan myös muita onnettomuuksia. Tärkeä osa ennaltaehkäisyä on palotarkastusten suorittaminen. Siitä huolimatta on lakisääteisistä palotarkastuksista jäänyt viime vuosina noin puolet tekemättä.

Pelastustoiminnan johtamiseen tarvittavaa päällystöviranhaltijaa ei ole käytettävissä kaikkina vuorokauden aikoina niissä kunnissa, joissa on vain yksi päätoiminen päällystöviranhaltija. Osittain tilannetta on parannettu järjestämällä kuntien yhteinen päällystövarallaolo.

Vapaaehtoisen ja sivutoimisen henkilöstön määrää uhkaa supistuminen erityisesti sellaisissa kunnissa, joiden asukasluku vähenee ja asukkaat ikääntyvät.

Palokuntien päätoimisen henkilöstön työajan käytön tehokkuudessa on puutteita. Pienimmissä kunnissa päätoimista henkilöstöä on usein vain palopäällikkö, ja hänen ajastaan huomattava osa kuluu hallintotehtävien hoitoon. Pelastustoimen viranhaltijoille kuuluu monenlaisia suunnittelutehtäviä, koulutustehtäviä, lupa-asioita ja konsultointia, joihin yhden henkilön työpanos ei kohtuudella riitä. Suurimpien kuntien vakinaisesta henkilöstä 90 % on vuorokausirytmisessä vuorotyössä eikä yleensä osallistu ennaltaehkäise-



vään työhön.

Pelastustoimen kalusto on ikääntymässä. Esimerkiksi noin puolet autokalustosta on liian vanhaa, eikä sen uusimiseen ole ollut käytettävissä riittävästi varoja.

Pienehköjen vakinaisten palolaitosten suorittamat sairaankuljetuksen siirtokuljetukset (kiireettömät sairaankuljetukset) aiheuttavat ongelmia hälytysvalmiuteen.

Onnettomuustilanteessa kunnalla on velvollisuus antaa apua toiselle kunnalle. Kuntien yhteistyötä on tiivistänyt pelastustoimilain säännös, jonka mukaan kunnan tulee yhteistyössä naapurikuntien, aluepalopäällikön, pelastustoimintaan osallistuvien viranomaisten ja virka-apua antavien viranomaisten sekä hätäkeskuksen kanssa laatia hälytysohje pelastustoiminnassa tarvittavien voimavarojen hälyttämisestä ja kuntien välisen avun antamisesta siten, että hätäkeskus voi hälyttää lähimmät tarkoituksenmukaiset yksiköt riippumatta siitä, minkä kunnan yksiköitä ne ovat. Operatiivista toimintaa laajempi yhteistyö on pelastustoimessa kuitenkin ollut vähäistä. Pelastustoimen järjestämistapaa arvioineen selvitysmies Pekka Myllyniemen mukaan ”yhteistoiminnan kariutumiseen on useita syitä, joista tärkeimpiä ovat erimielisyydet kustannustenjaossa, henkilöstön vastustus ja kuntien yleiset yhteistyöongelmat. Vastaavat syyt on todettu myös Ruotsissa esteeksi kuntien yhteistyölle pelastustoimessa”.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Uudistuksen perimmäisenä tavoitteena on vähentää onnettomuuksien määrää ja niistä aiheutuvia vahinkoja sekä pitää yllä turvallista elämänlaatua. Uudistuksen strategiset päämäärät liittyvät pelastustoimen vaikuttavuuteen, tehokkuuteen ja palvelujärjestelmään. Tehokkuutta on lisättävä siten, että pelastustoimen voimavarat, henkilöstö, ammatillinen osaaminen ja kalusto, ovat parhaassa mahdollisessa käytössä. Palvelujärjestelmän tulee kattaa koko maa riskialueiden edellyttämällä tavalla ja ammattitaitoisesti. Väestön suojaamiseen on varauduttava valtakunnan turvallisuuspoliittisten linjausten mukaan.

Näiden tavoitteiden toteuttamisen edellytyksenä on, että pelastuslaitoksella on riittävästi voimavaroja. Erityisesti henkilömäärän tulee olla niin suuri, että laitos kykenee huolehtimaan perustehtävistä onnettomuuksien ehkäisyssä, järjestämään päällystöviraalolon siten, että alueella sattuneisiin onnettomuuksiin on tarvittaessa saatavissa päällystöviraalhaltija. Henkilöstöllä tulee myös olla niin monipuolinen ja syvälinen asiantuntemus, että pelastuslaitos suoriutuu tehtävistään ilman yksityiskohtaista ohjausta. Henkilöstön ammattitaitoa on kyettävä ylläpitämään koulutuksella ja huolehdittava myös vapaaehtoisten koulutuksesta. Laitoksen vuotuisen budjetin tulisi olla niin suuri, että se mahdollistaa jouston ylläpitävissä tilanteissa ja kaluston ajanmukaisena pitämisen.

Pelastustoimen alueen tulisi kyetä lisäksi järjestämään asianmukaisesti öljyn ja vaarallisten aineiden torjuntaan sekä kiireelliseen sairaankuljetukseen liittyvät tehtävät. Tavoitteena on niin ikään, että alueellisessa järjestelmässä voidaan käyttää tehokkaasti pelastustoimen vapaaehtoisia toimijoita ja että vapaaehtoistoiminnan kehittämisedellytyksiä vahvistetaan.

Pelastustoimessa välttämättömän hälytustoiminnan sekä viranomaisyhteistyön varmistamiseksi aluejaossa tulisi ottaa huomioon muut aluejaot, kuten hätäkeskusaluejako, läänijako, seutukuntajako, kihlakuntajako ja sairaanhoitopiirijako. Hätäkeskuslain mukaisia hätäkeskusalueita on 13. Samaan pelastustoimen alueeseen ei tulisi kuulua kuntia kahdelta tai useammalta hätäkeskusalueelta. Maakuntajakoa tulisi noudattaa mahdollisuuksien mukaan. Siitä voitaisiin kuitenkin poiketa erityisestä syystä, jollei samalla rikkottaisi hätäkeskusaluejaon mukaisia rajoja. Pelastustoimen aluejaossa tulisi ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon myös seutukunta-, kihlakunta- ja sairaanhoitopiirien rajat.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Uudistuksen tavoitteet olisivat toteutettavissa myös valtion ylläpitämänä toimintana. Valtion vastuulla oleva pelastustoimi merkitsisi suurta muutosta nykyiseen järjestelmään ja edellyttäisi huomattavia muutoksia hallinnossa. Tämän vuoksi pelastustoimen valtion



vastuulle siirtämistä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena, ja se voisi tulla kyseeseen vain siinä tapauksessa, että uudistus ei toteutuisi kuntien yhteistoimintana.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Riittävän suorituskykyisten pelastuslaitosten aikaansaamiseksi ehdotetaan järjestelmää muutettavaksi siten, että palvelut tuotetaan kuntien yhteisesti ylläpitämällä pelastustoimen alueilla, jotka valtioneuvosto määrää. Alueen vastuulle tulisivat lähtökohtaisesti kaikki pelastustoimilaissa tai muussa laissa säädetty kunnan pelastustoimen tehtävät. Joitakin tarkennuksia voi olla tarpeen tehdä väestönsuojelun määrittelyssä sekä vastuunjaosta kunnan eri toimialojen kesken väestönsuojelutehtävien hoitamisessa.

Kaikissa alueen kunnissa tulisi olla riittävä palvelutaso. Alueen sisällä tulisi huolehtia, että vähimmäistaso saavutetaan kaikissa alueen kunnissa. Sen varmistamiseksi olisi tehtävä yhtenäinen riskikartoitus.

Pelastustoimen alueen kokoa määriteltäessä keskeisiä kriteerejä ovat alueen päätoimisen henkilöstön ja päällystön määrä sekä alueen muut voimavarat. Uusi järjestelmä antaa nykyistä paremman mahdollisuuden johtamisen vaatiman päällystöpäivystyksen järjestämiseen, erikoistumisen vaativiin tarkastus- ja suunnittelutehtäviin, onnettomuuksien ehkäisytyöhön sekä ikääntyneiden palomiesten tehtäväkiertoon. Taloudellisen jouston edellytyksenä on riittävän suuri rahoituspohja. Alueella tulisi olla lisäksi yksi suurempi keskus, jolla on nyt vahva vakinainen pelastuslaitos. Sillä jo olevan asiantuntemuksen avulla alueen toiminta kehitty nopeammin, kun osaamista voidaan hyödyntää koko alueella. Alustavasti on arvioitu, että alueella tulisi olla vähintään 100 päätoimista viranhaltijaa, joista 25–30 päällystöä, jotta edellä kuvatut tehtävät voitaisiin hoitaa alueen omin voimin. Vuotuisen talousarvion tulisi olla vähintään 4,2–5 miljoonaa euroa. Näillä perusteilla Suomeen muodostuisi noin 20 aluetta.

Pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien tulisi tehdä sopimus yhteistoiminnasta, ja yhteistoiminta järjestettäisiin kuntalain yhteistoimintaa koskevien säännösten mukaisesti. Alueen pelastustoimen tehtävät voisi hoitaa sopimuksen nojalla joku alueen kun-

nista tai tehtävää varten voitaisiin perustaa pelastustoimen kuntayhtymä. Uudistuksen yleinen ohjaus kuuluisi sisäasiainministeriölle.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Uudistuksen tavoitteena on pelastustoimen tehostaminen. Lähtökohtana on, että kuntien pelastustoimen kustannukset eivät kokonaisuutena tarkastellen nouse.

Kunta vastaa voimassa olevan lainsäädännön mukaan pelastustoimesta ja sen kustannuksista alueellaan. Kunnalle suoritetaan yleistä valtionosuutta siten kuin kuntien valtionosuuslaissa (1147/1996) säädetään. Yleinen valtionosuus kohdistuu myös pelastustoimen tehtävistä kunnalle aiheutuviin kustannuksiin. Kuntien pelastustoimen eräisiin kalustohankintoihin on vuosittain ollut käytettävissä valtion varoja noin 3,5 miljoonaa euroa. Myös palosuojelurahastosta on avustettu kuntien ja niiden sopimuspalokuntien kalustohankintoja sekä kuntien paloasemarakennushankkeita.

Kuntien yhteistoiminnassa järjestämän pelastustoimen rahoitus olisi edelleen asianomaisten kuntien vastuulla. Lähtökohtana on, että pelastustoimen alueen kuntien sopimuksessa pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä sovittaisiin myös kuntien maksuuksista alueen pelastustoimen kustannuksiin. Samassa sopimuksessa ratkaistaisiin kysymys kaluston ja paloasemarakennusten omistus- ja vuokraussuhteista pelastustoimen alueella.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Pelastustoimen alueiden toiminnan suunnittelun lähtökohtana on, että uusilla pelastustoimen alueilla on käytettävissä alueen kuntien pelastustoimen henkilöstö-, kalusto ja muut voimavarat. Esityksen mukaan pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien olisi tehtävä sopimus pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä. Alueellisen pelastustoimen hallinto annettaisiin perustettavalle kuntayhtymälle tai jollekin alueen kunnista.

Kuntayhtymä perustettaisiin kuntalain mu-



kaisesti valtuustojen hyväksymällä sopimuksella, jossa määriteltäisiin muun muassa kuntayhtymän päätöksentekojärjestelmä, kuntien edustus ja äänivallan perusteet toimielimissä sekä mahdollisen yhtymäkokouksen tehtävät ja toimivalta. Kuntayhtymän päätösvaltaa käyttävät jäsenkunnat yhtymäkokouksessa, tai päätösvaltaa käyttää perussopimuksessa määrätty jäsenkuntien valitsema toimielin. Kuntayhtymällä voisi olla myös muita perussopimuksen mukaisia toimielimiä. Kuntalain säännösten mukaan kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuksi, vastaavat jäsenkunnat siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on perussopimuksessa sovittu. Kuntayhtymän pelastustoimen henkilöstö olisi virkasuhteessa tai työsuhteessa kuntayhtymään tehtävien edellyttämällä tavalla – pelastusviranomaistehtävä edellyttää vastaisuudessakin virkasuhdetta.

Kuntayhtymän sijasta voitaisiin tehtävä antaa yhdelle alueen kunnista. Tällöin voidaan sopia, että pelastustoimen alueen muut kunnat valitsevat osan jäsenistä siihen toimielimeen, jonka toimialaan pelastustoimen hallinto kuuluu. Jäseninä toimielimessä voivat olla asianomaisten kuntien vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt. Pelastustoimen henkilöstö olisi virkasuhteessa tai työsuhteessa pelastustoimen tehtävistä huolehtivaan kuntaan.

Kuntien pelastustoimen henkilöstön asema järjestettäisiin pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä koskevassa sopimuksessa. Sopimuksessa sovittaisiin muistakin toiminnan järjestämisestä tarpeellisista asioista. Sopimuksen tekemisen jälkeen voitaisiin aloittaa pelastustoimen alueen käytännön suunnitteluun ja toteuttamiseen liittyvät valmistelutehtävät.

Uudistuksen yhteydessä toteutettavilla henkilöstöjärjestelyillä ei ole vaikutusta pelastustoimen henkilöstön eläketurvaan, jos siirtyminen eläkelaitoksen jäsenyhteisöstä toiseen tapahtuu välittömästi. Kunnallisen eläkelain (549/2003) mukaan kunnallisen palvelussuhteen ei katsota keskeytyvän viranhaltijan tai työntekijän siirtyessä jäsenyhteisön palveluksesta välittömästi toisen jäsenyhteisön palvelukseen, jos siirtymisen syynä on jäsenyhteisön tietyn toiminnan siirtyminen toisen jäsenyhteisön hoidettavaksi.

Näin ollen henkilöstön palvelussuhteen katsotaan eläkettä määrättäessä työnantajan vaihdoksesta huolimatta jatkuvan yhdenjakoisesti. Merkitystä ei ole myöskään sillä siirtyykö henkilö kunnan palveluksesta suoraan toisen kunnan palvelukseen tai kuntayhtymän palvelukseen.

Kunnallisen eläkelain mukaan eläkelaitoksen menot jaetaan eläkelaitoksen jäsenyhteisöjen vastattavaksi jäsenyhteisöjen maksamien palkkojen ja muiden korvausten yhteismäärien sekä jäsenyhteisöjen palveluksen perusteella maksettujen eläkkeiden yhteismäärien suhteessa. Tämän lisäksi jäsenyhteisö on velvollinen maksamaan eläkelaitokselle sen palveluksesta eläkkeelle jäävistä tietyissä eläkelajeissa niin sanotun omavastuuosuuden. Jos pelastustoimen alueen kunnat päättävät antaa pelastustoimen tehtävät jonkun kunnan hoidettavaksi, sen palvelukseen siirtyvien henkilöiden palkkasummasta menevä maksu sekä mahdollinen työkyvyttömyys-, työttömyys tai yksilölliseen varhaiseläkkeeseen liittyvä omavastuumaksu siirtyy sellaisenaan tämän kunnan maksettavaksi. Eläkkeelle siirtyneille maksettuihin eläkkeisiin perustuvan maksuosuuden kohdalla tilanne on toinen. Tämä maksu tulee toimintaa hoitavan kunnan vastattavaksi ainoastaan siltä osin kuin eläkkeitä on sen palveluksessa olleille maksettu, toisin sanoen vasta silloin kun eläkkeelle siirtymisiä tapahtuu uudessa organisaatiossa ja silloinkin vain palveltua aikaa vastaavalta osalta. Pelastustoimen alueen kunnat voivat sopia, miten palkkasummista maksettavat eläkemaksut ja mahdolliset omavastuuosuudet jaetaan alueen kuntien kesken. Kunnalliselle eläkelaitokselle maksut on velvollinen suorittamaan se eläkelaitoksen jäsenyhteisö, jonka palveluksessa henkilöstö on. Jos kunnat päättävät perustaa kuntayhtymän, edellä mainitut maksut tulevat kuntayhtymän maksettaviksi. Tällöin kunnat voivat sopia kuntayhtymää perustettaessa jäsenkuntien osuuksista palkkasumman ja maksettujen eläkkeiden perusteella maksettavasta eläkemaksusta sekä mahdollisen omavastuuosuuden jakamisesta. Tällöinkin maksuista eläkelaitokselle vastaa kuitenkin kuntayhtymä.

Alueen pelastustoimen tehtävistä vastaava kunta tai kuntayhtymä tekisi tarvittavat sopimukset vapaaehtoisten palokuntien kanssa. Pelastustoimen vapaaehtoisten toimijoiden



käyttö pelastustoimen tehtäviin jatkuisi nykyiseen tapaan ja vapaaehtoiset palokunnat (sopimuspalokunnat) huolehtisivat vastaisuudessaakin lähiympäristönsä pelastustoitinnasta.

4.3 Ympäristövaikutukset

Uudistuksen perimmäisenä tavoitteena on vähentää onnettomuuksien ja niistä aiheutuvien vahinkojen määrää ennaltaehkäisevillä toimenpiteillä. Monilla onnettomuuksilla on kielteisiä ympäristövaikutuksia. Esimerkiksi öljy- ja kemikaalivahingot, säteilyvahingot sekä maastopalot vaikuttavat kielteisesti luontoon sekä ihmisten terveyteen.

Valistus- ja neuvontatyötä tehostamalla voidaan ennaltaehkäistä ympäristöriskejä aiempaa tehokkaammin. Esimerkiksi maastopaloja oli vuosina 1996–2002 keskimäärin noin 3 000 vuosittain ja vuonna 2002 kaikkiaan 5 116. Öljyvahingot taas ovat lisääntyneet tasaisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana ja vuonna 2002 niitä oli 2 408. Valtaosa onnettomuuksista johtuu ihmisen toiminnasta. Jo 5–10 %:n vähennys onnettomuuksissa ehkäisisi sadoissa tapauksissa ympäristölle haitallisia vaikutuksia.

Uudistuksen yhteydessä pelastuslaitoksen valistustyötä tehostetaan ja valistustyön suunnittelusta laaditaan erillinen opas kunnille. Haittavaikutusten vähentämiseen pitkällä aikavälillä pyritään etenkin tehostamalla turvallisuuskasvatusta päiväkodeissa ja kouluissa.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikuttamalla aikaisempaa tehokkaammin ihmisten turvallisuuteen liittyviin tietoihin taitoihin ja asenteisiin vaikutetaan samalla vaaratilanteiden ja onnettomuuksien vähentämiseen.

Pelastustoimen tavoitteena on edistää ihmisten myönteistä suhtautumista turvallisuudesta huolehtimiseen. Tuloksena valistuksesta ja neuvonnasta pitäisi olla, että ihmiset motivoituvat – eri rooleissaan perheenjäseninä, työntekijöinä, työnantajina, asukkaina tai asiakkaina – ottamaan turvallisuuden enemmän huomioon arkisessa elämässään. Pitkällä aikavälillä tämä johtaa hyvän turvallisuuskulttuurin syntymiseen.

Toimintaympäristön kartoitukseen pelas-

tustoimen alueilla onnettomuuksien ennaltaehkäisyssä otetaan huomioon muun muassa alueelliset piirteet, väestöön liittyvät piirteet, kuten ikä ja sukupuoli, sekä elinkeinorakenteeseen ja liikenteeseen liittyvät piirteet ja riskit.

Onnettomuuksien vähenemisen myötä ihmisille aiheutuvat taloudelliset vahingot ja inhimillinen kärsimys myös vähenevät.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Hallitusohjelmaan perustuen valtioneuvosto määräsi 2 päivänä kesäkuuta 1999 valtiotieteen maisteri Pekka Myllyniemen selvittämään pelastustoimen siirtämistä valtion hoidettavaksi. Selvitysmies esitti loppuraportissaan 29 päivänä helmikuuta 2000 pelastustoimen järjestelmän tehostamista muodostamalla noin 30 kuntien lailla säädeltyyn yhteistoimintaan perustuvaa alueellista pelastustointia. Selvitysmies esitti pelastustoimeen tehtävämuutoksia, voimavarojen käytön tehostamista ja johtamisen kehittämistä. Sen sijaan hän ei esittänyt pelastustoimen siirtämistä valtion vastuulle. Pelastustoimen siirtäminen valtion vastuulle tulisi selvitysmiehen mukaan harkittavaksi siinä tapauksessa, ettei kunnallisten alueellisten pelastustoimien muodostaminen lakisääteisesti osoitautuisi poliittisesti tai muutoin toteuttamiskelpoiseksi.

Uudistus on valmisteltu sisäasiainministeriössä ja kiinteässä yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa. Valmistelutyössä on käytetty hyväksi työryhmiä, joissa on ollut edustus pelastustoimen eri sidosryhmistä, kuten alan järjestöistä, kunnista, lääninhallituksista sekä vapaaehtois kentästä.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot kaikilta kunnanhallituksilta, ministeriöiltä, lääninhallituksilta ja maakuntien liitoilta sekä Ahvenanmaan maakuntahallitukselta, Suomen Kuntaliitolta, Kunnalliselta työmarkkinalaitokselta, Häätäkeskuslaitokselta, Kuntien eläkevakuutukselta ja Pelastusopistolta. Järjestöistä lausunto pyydettiin alueellisilta pe-



lastusliitoilta, Finlands svenska brand- och räddningsförbundilta, Nuohousalan Keskusliitolta, Suomen Palokalustoliikkeiden yhdistykseltä, Suomen Palopäälystöliitolta, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestöltä, Suomen Punaiselta Ristiltä, Suomen Sopimuspalokuntien Liitolta ja Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitolta. Ammattiliitoista lausunnonantajia olivat AKAVA-JS, Kunnallisvirkamiesliitto, Kunta-alan ammattiliitto KTV sekä Tekniikan ja Peruspalvelujen Neuvottelujärjestö KTN.

Samassa yhteydessä pyydettiin lausuntoa sisäasiainministeriön asettaman työryhmän laatimasta pelastustoimen aluejakoluonnoksesta. Työryhmä on esittänyt valtakunnan jakamista 21:een pelastustoimen alueeseen.

Lausunnonantajista suurin osa kannattaa esityksen mukaista alueellista pelastustoimen järjestelmää.

Kaikki ministeriöt puoltavat esitystä tai niillä ei ole huomautettavaa sen johdosta. Puolustusministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö katsovat yhteistyön edellytysten paranevan alueellisen organisaation puitteissa merkittävästi. Valtiovarainministeriön mielestä valtion rahoitusta hankkeen toteuttamiseen ei tarvita. Lääninhallitukset puoltavat esitystä Oulun lääninhallitusta lukuun ottamatta. Maakuntien liitot puoltavat uudistusta lukuun ottamatta Lapin, Pohjois-Pohjanmaan ja Keski-Suomen liittoa.

Työmarkkinajärjestöt puoltavat esitystä. Kunta alan ammattiliitto KTV pitää kuitenkin parempana sellaista mallia, jossa kunnat sopisivat pelastustoimen yhdistämisestä vapaaehtoiselta pohjalta.

Kuntien enemmistö pitää lakiehdotusta perusteltuna. Yksiselitteisen kielteisesti ehdotukseen suhtautuu noin sata kuntaa. Lapin läänin kunnista suurin osa vastustaa hanketta. Oulun läänissä myös yli puolet alueen kunnista on antanut kielteisen lausunnon. Keski-Suomen alueella huomattava osa kunnista on kannaltaan kielteisiä uudistukseen tai sen toteuttamistapaan. Toisaalta on alueita, joista ei ole tullut yhtään täysin kielteistä lausuntoa kuten Pirkanmaa ja Kymenlaakso.

Vastustajien perusteluissa esiintyy harvaan asutuilla alueilla epäily siitä, että yhteistoi-

minnasta ei pitkien etäisyyksien vuoksi olisi hyötyä ja että uudistus aiheuttaisi lisäkustannuksia. Osassa kuntien lausuntoja toivotaan kuntakohtaisten lisäselvitysten tekemistä tai kokeilun järjestämistä joillakin alueilla. Lisäksi on pelätty vapaaehtoisen palokuntatoiminnan vaarantuvan uudistuksen myötä ja on esitetty epäilyksiä siitä, hyväksyvätkö vapaaehtoiset palokunnat jatkossa sopimuskumppaniksi pelastustoimen alueen viranomaisen.

Lausuntokierroksen jälkeen esitysluonnosta on korjattu oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian ehdotusten perusteella, jotka koskivat asioiden ratkaisemista valtioneuvoston yleisistunnossa sekä siirtymäsäännöksen tarvetta.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Pelastustoimen lainsäädännön uudistaminen on suunniteltu toteutettavaksi kahdessa vaiheessa.

Ensimmäisessä vaiheessa säädettäisiin tämän esityksen mukaisesti pelastustoimen aluejaosta ja kuntien velvollisuudesta sopia yhteistoiminnan järjestämisestä pelastustoimen palvelujen tuottamisessa. Sopimukset tehtäisiin vuoden 2005 kuluessa ja toiminnan käynnistämisen suunnitteluun olisi aikaa vuoden 2006 loppuun. Sopimuksen mukainen yhteistoiminta käynnistyisi vuoden 2007 alusta.

Toisessa vaiheessa toteutettaisiin lainsäädännössä uuden järjestelmän edellyttämät muutokset pelastustoimilakiin ja muuhun pelastustointa koskevaan lainsäädäntöön. Pelastustoimilain muuttamista koskeva laki ja siihen liittyvät muut säädösmuutokset olisi tarkoitus saattaa voimaan vuoden 2007 alusta, kun kuntien yhteistoimintaan perustuvien pelastuslaitosten toiminta käynnistyy.

Pelastustoimilakiin tulisi tehdä muutoksia, jotka johtuvat pelastustoimen järjestämisvastuun siirtymisestä yksittäiseltä kunnalta alueen kuntien yhteiselle vastuulle. Samassa yhteydessä on mahdollista toteuttaa muita uudistuksen tavoitteiden toteuttamista edistäviä lainsäädäntömuutoksia. Näiden muutosten valmistelutyö on käynnissä.



YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Lain tarkoitus. Lailla pyritään tehostamaan pelastustoimen voimavarojen käyttöä järjestämällä pelastustoimi nykyistä suuremmissa yksiköissä. Yhteistyö parantaa palveluja.

Toimintaa on mahdollisuus tehostaa keskitämällä hallintoa, hankintoja, teknisiä järjestelmiä sekä suunnittelemalla pelastustoimen kaluston ja muiden voimavarojen käyttö suuremmissa yksiköissä. Lisäksi suurempi henkilöstö antaa mahdollisuuden erikoistua eri tehtäviin kuten esimerkiksi suunnitteluun, onnettomuuksien ehkäisyyn, koulutukseen ja muihin erityisosaamista vaativiin tehtäviin.

2 §. Lain soveltamisala. Ehdotettua lakia sovellettaisiin kuntien yhteistoiminnan järjestämiseen pelastustoimilaissa tarkoitettujen pelastustoimen palvelujen tuottamisessa lukuun ottamatta hätäkeskustoimintaa. Pelastustoimeen kuuluu pelastustoimilain mukaan tulipalojen ja muiden pelastustoimilaissa tarkoitettujen onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminta ja väestönsuojelu.

Kunnan pelastustoimen palvelut on määritelty pelastustoimilain 4 §:ssä. Sen mukaisesti kunta vastaa pelastustoimesta alueellaan ja sen tulee siinä tarkoituksessa:

1) huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä;

2) ylläpitää väestönsuojelun valmiutta ja huolehtia tarvittaessa siihen kuuluvista valmisteluista;

3) yhteensovittaa eri viranomaisten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen tehtäviä pelastustoimessa;

4) huolehtia palotarkastuksista ja muusta pelastusviranomaisille kuuluvasta onnettomuuksien ehkäisystä;

5) huolehtia osaltaan pelastustoimen henkilöstön kouluttamisesta; sekä

6) huolehtia pelastustointa koskevasta valituksesta ja neuvonnasta.

Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisi pelastustoimilaissa kuntien vastuulle säädetty hätäkeskustoiminta. Hätäkeskuslain mukaan kuntien ylläpitämä pelastustoimen hätäkeskustoiminta siirtyy valtion vastuulle vuosien 2001–2005 välisenä aikana lukuun ottamatta Espoon, Helsingin, Kauniaisten, Kirk-

konummen, Siuntion ja Vantaan kuntia, joissa hätäkeskustoiminta jää vuoden 2005 jälkeenkin näiden kuntien vastuulle.

3 §. Pelastustoimen aluejako. Kuntien yhteistoiminnan järjestämiseksi maan alue jaettaisiin pelastustoimen alueisiin, jotka määrisi valtioneuvoston yleisistunto kuntia kuultuaan. Valtioneuvoston päätös olisi hallintopäätös, joka annettaisiin kunnille tiedoksi hallintolain (434/2003) säädösten mukaisesti. Tarkoituksena on, että valtioneuvosto päättäisi päätöksen julkaisemisesta myös Suomen säädöskokoelmassa sen mukaisesti kuin Suomen säädöskokoelmasta annetun lain (188/2000) 6 §:n 2 momentissa säädetään. Päätöksestä saisi valittua korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetyn mukaisesti. Valtioneuvoston ohjesääntöön (262/2003) lisättäisiin lain voimaantulon yhteydessä kohta, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan asiat, jotka koskevat pelastustoimen alueiden määrittämistä. Alueiden tulisi olla melko suuria, jotta uudistukselle asetetut tavoitteet toteutuisivat. Asetettujen kriteerien mukaan näyttäisi siltä, että alueiden määräksi tulisi noin 20.

4 §. Pelastustoimen järjestämisvastuu. Pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien tulisi tehdä sopimus yhteistoiminnasta viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2007. Yhteistoiminta järjestettäisiin kuntalain yhteistoimintaa koskevien säännösten mukaisesti. Niiden mukaan pelastustoimen tehtävät annettaisiin hoidettavaksi jollekin pelastustoimen alueen kunnista tai ne hoitaisi kuntayhtymä. Laissa ei säädettäisi sopimuksen sisällöstä. Kuntien tulisi sopia hallinnosta, kustannusten jaosta, virkajärjestelyistä ja muista toiminnan järjestämiseksi tarpeellisista asioista.

Jos pelastustoimen alueeseen kuuluvat kunnat eivät pääsisi sopimukseen, määrisi pelastustoimen yhteistoiminnan ehdoista valtioneuvosto. Valtioneuvoston ohjesääntöön lisättäisiin lain voimaantulon yhteydessä kohta, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan asiat, jotka koskevat pelastustoimen yhteistoiminnan ehdoista määrittämistä niissä tapauksissa, joissa kunnat eivät pääse asiassa sopimukseen. Tarkoituksena on, että määräys väistyisi välittömästi kun kunnat pääsisivät sopimukseen yhteistoimin-



nan ehdoista.

5 §. Suunnittelun ohjaus. Lakiehdotuksen mukaisen yhteistoiminnan käynnistämisen ja alueiden muodostamisen yleinen ohjaus kuuluu sisäasiainministeriölle, jota avustaisi tarvittaessa asianomainen lääninhallitus. Tarkoituksena on, että kunnat toteuttaisivat järjestelyt ilman valtion yksityiskohtaista ohjausta.

6 §. Voimaantulo. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2005. Pykälän 2 momenttiin on otettu tavanomainen voimaantulosäännös.

7 §. Siirtymäsäännös. Laissa tarkoitettu yhteistoiminta olisi voimaantulosäännöksen mukaan aloitettava 1 päivästä tammikuuta 2008.

Voimassa olevan pelastustoimilain 5 §:n 3 momentin mukaan kunnat voivat hoitaa pelastustoimen tehtävänsä yhteistoiminnassa sen mukaan kuin kuntalaissa säädetään. Pelastustoimilain 10 §:n mukaan kunnan tulee tarvittaessa antaa toiselle kunnalle apua pelastustoiminnassa ja väestönsuojelussa. Pelastustoiminnan johtamisen varmistamiseksi sekä pelastustoimen yhteistoiminnan tehostamiseksi läänin alue jaetaan pelastustoimilain 11 §:ssä säädetyn mukaisesti yhteistoiminta-alueisiin. Yhteistoiminta-aluejaon sekä yhteistoiminta-alueen keskuskunnan määrää lääninhallitus. Pelastustoimilain 13 §:ssä säädetään hälytysohjeesta. Säännöksen mukaan kunnan tulee yhteistyössä naapurikuntien, aluepalopäällikön, pelastustoimintaan osallistuvien viranomaisten ja virka-apua antavien viranomaisten sekä hätäkeskuksen kanssa laatia hälytysohje pelastustoiminnassa tarvittavien voimavarojen hälyttämisestä ja kuntien välisen avun antamisesta.

Nykymuotoinen pelastustoimilaki ja sen yhteistoimintaa koskevat säännökset olisivat voimassa vuoden 2004 loppuun. Koska esityksessä ehdotetussa laissa, joka ehdotetaan tulevaksi voimaan vuoden 2005 alusta, säädettäisiin erityisesti pelastustoimen yhteistoiminnasta, on sääntelyn selkeyden vuoksi perusteltua ottaa ehdotettuun lakiin siirtymäsäännös, jonka mukaan nykymuotoinen yhteistoiminta jatkuisi vuoden 2007 loppuun.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2005. Pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien olisi tehtävä sopimus pelastustoimen yhteistoiminnasta viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2007 ja kuntien yhteistoiminta alkaisi 1 päivästä tammikuuta 2008 lukien.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ehdotettu laki laajentaisi kuntien yhteistoimintavelvoitetta pelastustoimessa. Valtioneuvoston päätöksen mukaiseen pelastustoimen alueeseen kuuluvat kunnat velvoitettaisiin toteuttamaan pelastustoimilaisa tarkoitettua tehtävää kuntalaissa määriteltujen yhteistyömuotojen puitteissa. Kunnat voisivat sen mukaisesti sopia, että pelastustoimi annetaan hoidettavaksi jollekin alueen kunnista taikka että tehtävän hoitaa kuntayhtymä. Pelastustoimilakiin sisältyy jo nykyisellään velvoitteita kuntien väliseen yhteistoimintaan. Pelastustoimen tehtäviä on tarvittaessa hoidettava kuntarajojen estämättä. Kunnan tulee tarvittaessa antaa toiselle kunnalle apua pelastustoiminnassa ja väestönsuojelussa. Hätäkeskuksen on hälytettävä lähin tarkoituksenmukainen yksikkö ja tarvittaessa aluepalopäällikkö voi ryhtyä johtamaan pelastustoimintaa.

Pelastustoimilakia koskevan hallituksen esityksen (HE 76/1998 vp) perusteluissa on käsitelty pelastustoimilakia kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa todetaan, että kuntien itsehallinnosta olevan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan kuntien itsehallinnon perustuslainvoimaisesti turvattu sisäلتönä on sen estäminen, että tavallisella lailla puututtaisiin keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (PeVL 14/1986 vp). Pelastustoimilain ei hallituksen esityksen mukaan katsottu merkitsevän puuttumista kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. Perustuslakivaliokunta ei katsonut lausunnossaan esityksen olevan ristiriidassa kunnan itsehallinnon kanssa.

Kunnan asemaa nykyään määrittelevät



keskeiset säännökset on 1 päivänä maaliskuuta 2000 voimaan tullessa uudessa perustuslaissa. Kuntien itsehallinnollinen asema määritellään perustuslain 121 ja 122 §:ssä. Perustuslain mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain mukaan lailla. Myös itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Hallintoa järjestettäessä tulee perustuslain mukaan pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Edelleen kuntajaon perusteista on perustuslain mukaan säädettävä lailla.

Perustuslain vaatimus säätää lailla kuntien hallinnon yleisistä perusteista sisältää muun muassa sen, että kunnan ylimmän päätöksen-tekovallan käyttö, kunnan hallinnon järjes-

tämisen perusteet ja kunnan asukkaiden keskeiset osallistumisoikeudet on määriteltävä lain tasolla. Kunnat voivat edellä kuvatun esittämättä kuitenkin huolehtia ilman laissa olevia yksityiskohtaisia säännöksiä hallinnon yksityiskohtaisesta järjestämisestä kunnassa.

Lakiehdotuksen ei voida katsoa puuttuvan perustuslailla suojattuun kunnalliseen itsehallintoon siten, että se rajoittaisi kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä pelastustoimessa säädettäisiin perustuslaissa edellytetyn mukaisesti lailla. Koska asia voi olla tulkinnanvarainen, tulisi säätämisyjärjestyksestä saada eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:



Lakiehdotus

Laki

pelastustoimen alueiden muodostamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on tehostaa pelastustoimen voimavarojen käyttöä sekä parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua.

2 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan kuntien yhteistoiminnan järjestämiseksi pelastustoimilaissa (561/1999) tarkoitettujen kunnan pelastustoimen palvelujen tuottamisessa lukuun ottamatta hätäkeskustoimintaa.

Tätä lakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa.

3 §

Pelastustoimen aluejako

Tässä laissa tarkoitetun yhteistoiminnan järjestämiseksi maan alue jaetaan pelastustoimen alueisiin, jotka määrää valtioneuvosto kuntia kuultuaan.

4 §

Pelastustoimen järjestämisvastuu

Pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien on tehtävä sopimus pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2007. Sopimuksesta on soveltuvin osin voimassa, mitä kuntien yhteistoiminnasta säädetään kuntalaissa (365/1995).

Jos kunnat eivät pääse määräajassa 1 momentissa tarkoitettuun sopimukseen, määrää pelastustoimen yhteistoiminnan ehdoista valtioneuvosto.

5 §

Suunnittelun ohjaus

Tämän lain mukaisen yhteistoiminnan käynnistämisen, suunnittelun ja alueiden muodostamisen yleinen ohjaus kuuluu sisäasiainministeriölle, jonka apuna toimii asianomainen lääninhallitus.



6 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 . Tässä laissa tarkoitettu yhteistoiminta
on aloitettava 1 päivästä tammikuuta 2008.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä
lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpi-
teisiin.

7 §

Siirtymäsäännös

Vuoden 2007 loppuun on pelastustoimen
yhteistoiminnasta voimassa, mitä siitä sääde-
tään pelastustoimilaissa ja sen nojalla anne-
tuissa säädöksissä.

Helsingissä 22 päivänä elokuuta 2005

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Sisäasiainministeri *Ville Itälä*



Malli suppeasta hallituksen esityksestä
(Pohjana HE 19/2003 vp)

Ohjeiden liite 4

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hautaustoimilain 6 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Hautaustoimilakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka perusteella yleisiä hautausmaita ylläpitävät evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnat ja seurakuntayhtymät voisivat vanhan käytännön mukaisesti edelleen kokonaan tai osittain myöntää vapautuksen

hautaustoimessa perittävistä maksuista, jos vainaja on ollut rintamaveteraani tai muusta siihen rinnastettavasta syystä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2005 alusta.

PERUSTELUT

1 Nykytila ja ehdotetut muutokset

Hautaustoimilain (457/2003) 6 §:n 2 momentin nojalla hautaustoimessa perittävien maksujen perusteiden tulee olla samat kaikille, joilla on lain mukaan oikeus tulla haudatuksi evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnan tai seurakuntayhtymän hautausmaalle.

Evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnat ja seurakuntayhtymät ovat tähän saakka soveltaneet hautaustoimen hinnoittelussa erilaisia maksuperusteita. Osa seurakunnista tai seurakuntayhtymistä on vanhan käytännön mukaisesti luovuttanut ilmaisen hautasijan rintamaveteraaneille. Käytettävissä olevan selvityksen mukaan jotkut seurakunnat ovat luovuttaneet ilmaisen hautasijan kaikille rintamaveteraaneille, toiset vain jäsenilleen. Osa seurakunnista ei ole luovuttanut lainkaan ilmaisia hautasijoja. Joissakin seurakunnissa myös rintamaveteraanien puolisoille on luovutettu maksuton hautasija.

Hautaustoimilain 6 §:n 2 momentin vuoksi lain voimaantulon jälkeen seurakunnat ja seurakuntayhtymät eivät enää voisi luovuttaa rintamaveteraaneille vapautuksia hautaustoimen maksuista. Eduskunnan hallintovaliokunnan hautaustoimilakia koskevassa mietinnössä (HaVM 21/2002 vp) on pidetty tärkeänä, että vastaisuudessaakin on mahdollista

noudattaa useiden seurakuntien nykyistä tapaa luovuttaa ilmainen hautasija sotaveteraaneille.

Hautaustoimilain 6 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan seurakunta tai seurakuntayhtymä voisi pykälän 2 momentin estämättä kokonaan tai osittain myöntää vapautuksen hautaustoimessa perittävistä maksuista, jos vainaja on ollut rintamaveteraani tai muusta siihen rinnastettavasta syystä. Näin seurakunnat ja seurakuntayhtymät voisivat halutessaan vastaisuudessaakin jatkaa vanhaa käytäntöä.

Maksuvapautuksia voitaisiin myöntää, jos vainaja on ollut rintamaveteraani tai muusta siihen rinnastettavasta syystä. Perinteisesti rintamaveteraaniksi katsotaan henkilö, jolle on myönnetty rintamasotilastunnus, rintamapalvelustunnus, rintamatunnus, veteraanitunnus tai ulkomaalaisen rintamasotilastunnus. Säännöstä voitaisiin soveltaa myös muihin Suomen sotiin liittyvissä tehtävissä palvelleisiin henkilöihin. Säännöksen nojalla maksuvapautus voitaisiin myöntää myös vapautukseen oikeutetun henkilön puolisolle.

Säännös ei antaisi kenellekään oikeutta vaatia vapautusta hautaustoimen maksuista. Päätösvalta maksuvapautusten myöntämisessä olisi nykyisen käytännön mukaan seurakunnalla tai seurakuntayhtymällä. Maksuvapautuksia tulisi kuitenkin soveltaa yhden-



vertaisesti riippumatta seurakunnan jäsenyydestä.

2 Esityksen vaikutukset

Esityksen tarkoituksena on mahdollistaa nykyisen käytännön jatkuminen siten, että seurakunnat ja seurakuntayhtymät voisivat myöntää vapautuksen hautaustoimessa perittävistä maksuista, jos vainaja on ollut rintamaveteraani tai muusta siihen rinnastettavasta syystä. Esityksellä ei ole valtiontaloudellisia vaikutuksia.

3 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu opetusministeriössä virkatyönä. Esityksestä on pyydetty kirkkohallituksen lausunto.

4 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan samanaikaisesti hautaustoimilain kanssa eli vuoden 2005 alusta.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:



Lakiehdotus

Laki

hautaustoimilain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 6 päivänä kesäkuuta 2003 annetun hautaustoimilain (457/2003) 6 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

6 §

maveteraani tai muusta siihen rinnastettavasta syystä.

Seurakunta tai seurakuntayhtymä voi 2 momentin estämättä myöntää kokonaan tai osittain vapautuksen 1 momentissa tarkoitettuihin maksuihin, jos vainaja on ollut rint-

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20__.

Helsingissä 22 päivänä kesäkuuta 2004

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Kulttuuriministeri *Tanja Karpela*

Malli kansainvälisen velvoitteen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevasta hallituksen esityksestä. Sopimuksista käytetään sanonnan "tehdyin pöytäkirjan" asemasta sanontaa "tehdyin sopimuksen". (Pohjana HE 4/2003 vp)

Ohjeiden liite 5

Hallituksen esitys Eduskunnalle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Etiopiassa ja Eritreassa (UNMEE) tehdyn yhteistyöpöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi New Yorkissa toukokuussa 2003 Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen hallituksen välillä voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Etiopiassa ja Eritreassa (UNMEE) tehdyn yhteistyöpöytäkirjan sekä lain sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Yhdistyneiden Kansakuntien UNMEE-operaatio perustettiin heinäkuussa 2000. Tasavallan presidentti päätti Suomen osallistumisesta operaatioon esikunta- ja vartiokomppaniolla joulukuussa 2002. Pöytäkirjan tar-

koituksena on sopia Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä niistä ehdoista, jotka koskevat Suomen osallistumista UNMEE-operaatioon.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Pöytäkirja tulee voimaan sopimuspuolten välillä kirjeenvaihdolla sovittavana ajankohtana. Tarkoituksena on, että pöytäkirja olisi voimassa, kun Suomen esikunta- ja vartiokomppania ryhmittyy UNMEE-operaatioon kesäkuussa 2003. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin pöytäkirja tulee voimaan.



SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	54
SISÄLLYS	55
YLEISPERUSTELUT	56
1 Johdanto	56
2 Nykytila	56
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	57
4 Esityksen vaikutukset.....	57
5 Asian valmistelu.....	57
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	59
1 Pöytäkirjan sisältö ja sen suhde Suomen lainsäädäntöön	59
2 Lakiehdotuksen perustelut	61
3 Voimaantulo.....	61
4 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys	61
4.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus	61
4.2 Käsittelyjärjestys.....	62
LAKIEHDOTUS.....	63
PÖYTÄKIRJA (yleensä ”SOPIMUSTEKSTI”).....	



YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Etiopian ja Eritrean väliset erimielisyydet puhkesivat vuonna 1998 rajakahakaksi, joka johti sotaan vuosina 1998–2000. Sodan aikana on arvioitu noin 100 000 ihmisen menettäneen henkensä. Etiopia ja Eritrea tekivät Afrikan yhtenäisyyden järjestön (OAU, Organisation for African Unity) välityksellä tulitaukosopimuksen 18 päivänä kesäkuuta 2000. Sopimusta seurasi varsinainen rauhan-sopimus 12 päivänä joulukuuta 2000.

Etiopian ja Eritrean tulitaukosopimuksen jälkeen Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) turvallisuusneuvosto päätti 31 päivänä heinäkuuta 2000 päätöslauselmallaan 1312 (2000) perustaa Etiopian ja Eritrean rajalle YK:n operaation (jäljempänä UNMEE-operaatio). Alkuperäisen päätöslauselman mukaan operaatio koostui enintään sadasta sotilastarkkailijasta ja heitä tukevasta siviilihenkilöstöstä. Operaatiota laajennettiin huomattavasti turvallisuusneuvoston 15 päivänä syyskuuta 2000 hyväksymällä päätöslauselmalla 1320 (2000), jonka mukaan se koostuisi enintään 4 200 hengen sotilaskoukkoista ja enintään 220 sotilastarkkailijasta. Operaation mandaattiin kuului tulitauon valvonta, osapuolten kesken sovittujen turvallisuussitoumusten toimeenpanon valvonta, etiopialaisten joukkojen vetäytymisen ja niiden uudelleenryhmittymisen valvonta, eritrealaisten joukkojen siirtojen valvonta siten, että ne pysyvät 25 kilometrin päässä uudelleenryhmitetyistä etiopialaisjoukoista, tilapäisen turvallisuusvyöhykkeen valvonta, sotilaallisen koordinaatiokomission puheenjohtajuus, humanitaarisen miinanraivausavun koordinointi ja tekninen avustaminen tilapäisellä turvallisuusvyöhykkeellä ja läheisillä alueilla sekä YK:n humanitaaristen ja ihmisoikeustoimintojen sekä muiden järjestöjen toimien koordinointi toimialueella. Turvallisuusneuvosto laajensi 14 päivänä elokuuta 2002 hyväksymällään päätöslauselmalla 1430 (2002) operaation mandaattia

siten, että siihen kuuluu myös miinanraivaus tietyillä alueilla rajanmäärityksen tukemiseksi sekä hallinnollisen ja huollollisen tuen antaminen rajakomission kenttätoimistolle. Turvallisuusneuvosto on viimeksi 14 päivänä maaliskuuta 2003 päättänyt jatkaa UNMEE-operaation mandaattia päätöslauselmalla 1466 (2003) 15 päivään syyskuuta 2003.

Suomi on harjoittanut Etiopiassa kehitysyhteistyötä 1970-luvulta lähtien ja vähäisessä määrin myös Eritreassa 1990-luvulla. Suomen ja Etiopian kehitysyhteistyöohjelman arviointiraportissa painotetaan vakauden tärkeyttä ja suositetaan vakauden lisäämistä voiton sisällyttämistä kehitysyhteistyöhön. UNMEE-operaatio palvelee suoraan sekä alueellista että sisäistä vakautta ja tukee sitä kautta maiden omia kehityspyrkimyksiä ja avunantajamaiden kehitysyhteistyön onnistumista. Suomi osallistui UNMEE-operaatioon alunperin pienellä henkilömäärällä: kaksi esikuntaupseeria ja seitsemän sotilastarkkailijaa. Tasavallan presidentti päätti 3 päivänä joulukuuta 2002 asettaa esikunta- ja vartiokomppanian UNMEE-operaatioon lähtökohtaisesti vuoden ajaksi kesäkuusta 2003 lähtien. Suomen osallistumisen ehdoista sovitaan YK:n ja Suomen välillä allekirjoitetulla yhteistyöpöytäkirjalla.

2 Nykytila

Rauhanturvaamislain (514/1984) 2 §:n mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta rauhanturvaamistoimintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä. Ennen rauhanturvajoukon asettamista koskevan esityksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa tai 2 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko. Lain 4 §:n mukaan Suomi osallistuu rauhanturvaamistoimintaan siihen valtion talousarviossa ulkoasiainminis-



terion ja puolustusministeriön pääluokissa myönnettyjen määrärahojen rajoissa. Rauhanturvaamistoiminnasta Suomelle aiheutuneiden kustannusten laskuttamisessa noudatetaan YK:n tai ETYJ:n yleisiä tai erikseen sovittuja korvauseriaatteita.

Päätös Suomen osallistumisesta UNMEE-operaatioon on tehty lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa kuullen. YK:n jäsenvaltiot ovat hyväksyneet YK:n yleiskokoukselle 27 päivänä elokuuta 1997 annetun yhteistyöpöytäkirjan mallin, joka koskee YK:n ja jäsenvaltion välisiä oikeuksia ja velvollisuuksia YK:n rauhanturvaoperaatioissa (A/51/967). UNMEE-operaatioon osallistumista koskeva pöytäkirja on ensimmäinen uuden yhteistyöpöytäkirjan mallin mukainen sopimus, joka koskee Suomen osallistumista uuteen operaatioon ja tehdään uuden perustuslain voima-saolon aikana. Ennen yhteistyöpöytäkirjan mallin käyttöönottoa YK:n taloudelliset velvoitteet hoidettiin operaation vastaanotto- ja luovutustarkastusten (niin sanottu in-out survey -menettely) nojalla. Rauhanturvaamislain 2 ja 4 § eivät sisällä perustuslain vaatimukset täyttävää riittävän tarkkarajaista ja täsmällistä valtuutusta, jonka nojalla voitaisiin säätää asetuksella yhteistyöpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvista määräyksistä. Osallistumista koskevalle pöytäkirjalle on sen vuoksi tarpeen hankkia eduskunnan hyväksyminen.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Pöytäkirjan tavoitteena on vahvistaa hallinnolliset, logistiset ja taloudelliset ehdot, jotka sääntelevät henkilöstön, varusteiden ja palveluiden luovuttamista UNMEE-operaation tueksi. Pöytäkirjassa määritellään Suomen operaation käytettäväksi asettamat henkilö- ja materiaaliressurit. Pöytäkirjassa määritellään myös yksityiskohtaiset korvaushinnat, joilla YK korvaa Suomelle UNMEE-operaatioon lähetetyn henkilöstön ja materiaalin. Pöytäkirjassa määritellään vahingonkorvausvelvollisuuden jakautuminen Suomen ja YK:n välillä tapauksissa, joissa kolmansille osapuolille tai YK:n omaisuudelle aiheutuu vahinkoa.

Esityksen tavoitteena on hankkia eduskunnan hyväksyminen pöytäkirjalle. Esitys sisältää myös ehdotuksen niin sanotuksi blankettilaiksi, jolla saatetaan voimaan pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset.

4 Esityksen vaikutukset

Esitys ei sisällä uusia valtioneuvoston liit-tyviä taloudellisia vaikutuksia tai muita vä-häistä merkittävämpiä vaikutuksia. Päätös Suomen osallistumisesta UNMEE-operaatioon on tehty jo aiemmin. Operaatioon osallistumista koskevat taloudelliset ko- konaisvaikutukset on otettu huomioon osal- listumista koskevassa päätöksenteossa. Vuo- den 2003 talousarviossa operaatioon osallis- tumista koskevia kustannuksia sisältyy ulko- asiainministeriön pääluokkaan (24.99.22) 4 665 000 euroa ja puolustusministeriön pää- luokkaan (27.30.22) 7 755 000 euroa (EK 33/2000 vp/HE 132/2002 vp, HE 249/2002 vp, HE 253/2002 vp). Suomen ja YK:n väli- sessä pöytäkirjassa määritellään yksityiskohtaisesti YK:n Suomelle henkilöstöstä ja ma- teriaaleista maksamat korvaukset, Suomen vastuulle jäävät asiat ja vahingonkorvausvas- tuun jakautuminen vahinkotapahtumissa.

5 Asian valmistelu

Tasavallan Presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta kä- sittelivät Suomen jatko-osallistumista UN- MEE-operaatioon 20 päivänä syyskuuta 2002. YK ilmoitti 7 päivänä lokakuuta 2002, että se hyväksyy Suomen tarjouksen asettaa UNMEE-operaatioon esikuntakomppania. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta käsitteli asiaa 15 päivänä marraskuuta 2002. Tasaval- lan presidentti päätti 3 päivänä joulukuuta 2002 asettaa esikunta- ja vartiokomppanian UNMEE-operaatioon lähtökohtaisesti vuo- den ajaksi kesäkuussa 2003 lähtien.

Suomen ja YK:n sihteeristön edustajat valmistelivat Suomen osallistumista koske- van yhteistyöpöytäkirjan YK:n jäsenvaltioi- den hyväksymän malliasiakirjan pohjalta ke- vään 2003 aikana. Suomen pysyvä YK- edustaja allekirjoitti pöytäkirjan 9 päivänä toukokuuta 2003 tasavallan presidentin myönnettyä siihen allekirjoitusvaltuudet.



Hallituksen esitys valmisteltiin ulkoasiainministeriössä yhteistyössä puolustusministeriön kanssa. Esityksestä on pyydetty lausun-

not oikeusministeriöltä ja puolustusministeriöltä. Lausunnoissa esitetyt seikat on otettu huomioon esityksen lopullisessa muotoilussa.





YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Pöytäkirjan sisältö ja sen suhde Suomen lainsäädäntöön

Pöytäkirjan liitteiden sisältöä selitetään tarpeellisilta osin pöytäkirjan varsinaisten artiklojen yhteydessä.

1 artikla. Määritelmät. Artiklan mukaan pöytäkirjassa noudatetaan sen F liitteessä lueteltuja määritelmiä. Liitteessä luetellaan ja määritellään pöytäkirjassa käytetyt keskeiset termit. Määritelmät vaikuttavat pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten soveltamisalaan ja rajaavat siten myös Suomen lainsäädäntöä.

2 artikla. Sopimuksen muodostavat asiakirjat. Pöytäkirja muodostuu varsinaisesta pöytäkirjasta ja sen liitteistä. Sen A liite koskee henkilökuntaa, B liite hallituksen toimittamaa merkittävää materiaalia, C liite hallituksen omavaraisuutta, D liite merkittävän materiaalin suoritusstandardeja, E liite omavaraisuuden suoritusstandardeja, F liite määritelmiä ja G liite sisältää ohjeet joukkoja luovuttaville maille sellaisina kuin ne on annettu Suomen viranomaisille tammikuussa 2003. Ottaen huomioon pöytäkirjan liitteiden teknisen ja varsin yksityiskohtaisen luonteen, tämän hallituksen esityksen liitteeksi on otettu varsinaisen pöytäkirjan lisäksi pöytäkirjan liitteet A–C ja F, joilla on merkitystä eduskunnan hyväksymisen kannalta.

3 artikla. Tarkoitus. Pöytäkirjan tarkoituksena on vahvistaa Suomen ja YK:n välillä hallinnolliset, logistiset ja rahoitusta koskevat ehdot, jotka sääntelevät henkilöstön, materiaalin ja palveluiden luovuttamista UN-MEE-operaation tueksi.

4 artikla. Soveltaminen. Pöytäkirjaa sovelletaan yhdessä YK:n joukkoja luovuttaville maille antamien ohjeiden kanssa. Ohjeet eivät ole oikeudellisesti sitovia. Ne sisältävät tietoa muun muassa operaatiosta, mandaatista, joukon rakenteesta, hallinnosta ja huollosta sekä henkilöstöstä. Pöytäkirjan 4 artiklan viittaus ohjeisiin koskee lähetettävän joukon kokoonpanoa ja tehtäviä. Ohjeita ei ole niiden laajuuden vuoksi sisällytetty tämän hallituksen esityksen liitteeseen.

5 artikla. Hallituksen osallistuminen. Artiklan 1 kappaleen mukaan Suomi antaa UNMEE-operaation käyttöön pöytäkirjan A liitteessä mainitun 200 hengen vartio- ja hallintoyksikön, jonka tehtävänä on tarjota joukkojen esikunnalle viestitys-, turvallisuus- ja kuljetuspalveluja.

Artiklan 2 kappaleen mukaan Suomi antaa operaation käyttöön pöytäkirjan B liitteessä mainitun merkittävän materiaalin, johon sisältyy muun muassa ajoneuvokalusto, raskas aseistus, sähkögeneraattorit, varastointi- ja muut kontit (yhteensä 37 konttia) ja niihin liittyvä vähemmän merkittävä materiaali. Jos Suomi antaa operaation käyttöön merkittävää materiaalia enemmän kuin B liitteessä mainitaan, ne ovat kansallisella vastuulla, eikä YK ole velvollinen maksamaan niistä Suomelle korvausta.

Artiklan 3 kappaleen mukaan Suomi antaa korvausta vastaan operaation käyttöön vähemmän merkittävän materiaalin ja muut kulutushyödykkeet, jotka liittyvät Suomen vartio- ja hallintoyksikön omavaraisuuteen. Vähemmän merkittävä materiaali sisältää muun muassa muonitus-, viestiliikenne-, toimisto-, sähkö-, pyykinpesu-, siivous-, majoittumista ja lääkintävarusteita. Suomen tehtävänä on varmistaa, että sanotut varusteet täyttävät suoritusstandardit, jotka määritellään pöytäkirjan E liitteessä. Jos Suomi antaa operaation käyttöön sanottua vähemmän merkittävää materiaalia enemmän kuin B liitteessä mainitaan, ne ovat kansallisella vastuulla, eikä YK ole velvollinen maksamaan niistä Suomelle korvausta.

6 artikla. Yhdistyneiden Kansakuntien korvaukset ja tuki. Artiklan 1 kappaleen mukaan YK sitoutuu maksamaan Suomelle sen tarjoamasta henkilöstöstä korvausta pöytäkirjan A liitteen 2 artiklassa mainittujen korvaushintojen mukaisesti. Korvaus on 1 028 USD kuukaudessa yhtä henkilöstön jäsentä kohden. Sen lisäksi maksetaan kustakin henkilöstä kuukaudessa 68 USD vaatetus- ja varustuskorvausta, 5 USD henkilökohtaisesta aseistuksesta ja ammuksista ja erityisasiantuntijoista 303 USD. Lisäksi henkilöstö saa



rauhanturvaoperaatiolta suoraan myös 1,28 USD suuruista päivärahaa.

Artiklan 2 kappaleen mukaan YK maksaa Suomelle merkittävästä materiaalista B liitteessä määritellyt korvaukset. Liitteessä mainittuja korvaushintoja alennetaan, jos materiaali ei täytä D liitteessä määriteltyjä suoritusstandardeja tai jos materiaaliluetteloa supistetaan. Artiklan 3 kappaleen mukaan YK maksaa Suomelle C liitteen mukaisen korvauksen niistä tavaroista ja palveluista, joita tarvitaan suomalaisen vartio- ja hallintoyksikön omavaraisuutta varten. Artiklan 4–7 kappaleessa määritellään, mihin saakka YK:n velvollisuus maksaa korvauksia jatkuu.

7 artikla. Yleiset ehdot. Suomen osallistumista ja YK:n tukea koskevat pöytäkirjan liitteissä mainitut yleiset ehdot.

8 artikla. Erityiset ehdot. Artiklassa määritellään operaatioon sovellettavat erityiset olosuhdekertoimet, joilla maksettavia korvauksia korotetaan. UNMEE-operaation ympäristöolosuhdekerroin, joka johtuu äärimmäisten vuoristo-, ilmasto- tai maasto-olosuhteiden aiheuttamista lisääntyneistä kustannuksista, on 1,80 %. UNMEE-operaation intensiteettikerroin, joka johtuu tehtävän laajuudesta, logistiikkaketjujen pituudesta, kaupallisten korjaus- ja tukipalveluiden puuttumisesta tai muista toiminnallisista vaaroista ja olosuhteista, on 0,80 %. Operaation vihollisuus/pakkohylkäämiskerroin on 2,90 % ja lisäkuljetuskerroin on 2,25 %. Artiklan 5 kappaleessa määritellään joukkojen ja materiaalin tulo- ja lähtöpaikat.

9 artikla. Kolmansien osapuolten korvausvaatimukset. Artiklan mukaan YK on vastuussa kolmansien osapuolten esittämien korvausvaatimusten käsittelystä, kun ne koskevat Suomen henkilöstön tai varusteiden aiheuttamia menetyksiä, vahinkoja, kuolemantapauksia tai muita henkilövahinkoja. Jos tällaiset vahingot johtuvat suomalaisen henkilöstön törkeästä huolimattomuudesta tai tahallisuudesta, Suomi on kuitenkin vastuussa korvausvaatimusten käsittelystä. Rauhanturvaamislain 16 §:n 6 momentin mukaan rauhanturvatoiminnassa tapahtuviin vahinkoihin sovelletaan vahingonkorvauslain (412/1974) säännöksiä. Rauhanturvaamishenkilöstöön kuuluva katsotaan lakia sovellettaessa lain 4 luvussa tarkoitetuksi sotilaak-

si. Valtion korvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslain 3 luvussa (työnantajan ja julkisyhteisön korvausvastuu). 9 artiklan määräykset ovat sopusoinnussa vahingonkorvauslain kanssa. Ne kuuluvat lainsäädännön alaan.

10 artikla. Korvaus. Artiklan mukaan Suomi korvaa YK:n materiaalille ja omaisuudelle suomalaisen henkilöstön tai materiaalin aiheuttamat vahingot, jos vahinko ei ole tapahtunut palvelun tai pöytäkirjan mukaisen muun toimenpiteen tai toiminnan aikana. Suomi korvaa YK:lle aiheutuneet vahingot myös silloin, jos ne johtuvat suomalaisen henkilöstön törkeästä huolimattomuudesta tai tahallisesta teosta. Käytännössä rauhanturvahenkilöstö on rauhanturvain vakiintuneen tulkinnan mukaan palveluksessa koko operaatioon osallistumisen ajan, joten suomalaisen henkilöstön aiheuttamissa vahingoissa on Suomen lainsäädännön näkökulmasta kysymys palveluksessa aiheutettu vahinko, josta valtio on vahingonkorvauslain nojalla korvausvelvollinen. Sopimuksen 10 artiklan määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan.

11 artikla. Täydentävät järjestelyt. Pöytäkirjaa täydentävistä mahdollisista järjestelyistä sovitaan kirjallisesti sopimuspuolten välillä.

12 artikla. Muutokset. Pöytäkirjan mahdollisesta muuttamisesta sovitaan kirjallisesti sopimuspuolten välillä.

13 artikla. Riitojenratkaisu. Artiklan mukaan UNMEE-operaatioon perustetaan kaksivaiheinen mekanismi, jonka tarkoituksena on ratkaista neuvottelemalla pöytäkirjan soveltamista koskevat erimielisyydet. Ensimmäisessä vaiheessa operaation hallinnollinen päällikkö ja suomalaisen rauhanturvajoukon komentaja pyrkivät pääsemään riidassa neuvotteluratkaisuun. Jos riita ei näissä neuvotteluissa ratkea, neuvotteluita jatketaan Suomen pysyvän edustuston ja YK:n rauhanturvaoperaatioista vastaavan alipääsihteerin välillä. Jos neuvottelut eivät edelleenkään johda ratkaisuun, riita voidaan saattaa kansainvälisen tuomioistuimen presidentin nimeämän sovittelijan tai välittäjän käsiteltäväksi. Muussa tapauksessa riita voidaan kumman tahansa sopimuspuolen pyynnöstä saattaa välimiesmenettelyyn, jonka lopputulos on sitova. Ar-



tiklan 3 kappaleen määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan.

14 artikla. Voimaantulo. Pöytäkirja tulee voimaan kirjeenvaihdolla sovittavana ajankohtana. Tarkoituksena on, että pöytäkirja olisi voimassa, kun Suomen vartio- ja hallintoyksikkö ryhmittyy UNMEE-operaatioon 5 päivänä kesäkuuta 2003, jotta Suomi voi saada YK:lta henkilöstöä ja materiaalia koskevat korvaukset heti suomalaisen kompanian saavuttua operaation alueelle. Pöytäkirja noudattaa YK:n jäsenvaltioiden hyväksymää malliasiakirjaa. Mallissa lähdetään siitä, että pöytäkirjan 14 artiklassa mainitaan tarkka päivämäärä, jolloin kansallisten rauhanturvajoukkojen on määrä ryhmittyä operaatioon ja jolloin pöytäkirja tulee voimaan. Koska pöytäkirja edellyttää Suomessa eduskunnan hyväksymistä, tarkan voimaantulopäivämäärän kirjaaminen sopimukseen sen allekirjoitushetkellä ei ole mahdollista. Suomen ja YK:n välisissä neuvotteluissa sovittiin, että pöytäkirjan voimaantulosta sovitaan erikseen kirjeenvaihdolla sen jälkeen, kun Suomen valtiosäännön edellyttämät menettelyt on saatu päätökseen. Pöytäkirja sisältää näin ollen implisiittisen hyväksymislausekkeen.

YK:n korvausvelvollisuudet ovat voimassa siihen saakka, kun suomalainen henkilöstö ja materiaali poistuvat operaation alueelta joko sovitun vetäytymissuunnitelman mukaisesti tai todellisenä lähtöpäivänä, jos viivästys johtuu YK:sta.

15 artikla. Päättymisen. Suomen osallistumisen päättymiseen liittyvistä yksityiskohtaisista ehdoista sovitaan sopimuspuolten kesken.

2 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Lain 1 § sisältää tavanomaisen blankettilain säännöksen, jolla saatetaan voimaan lailla ne pöytäkirjan määräykset, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan. Lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä selostetaan jäljempänä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta koskevassa jaksossa.

2 §. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti kuin pöytäkirja tulee voimaan.

3 Voimaantulo

Pöytäkirja tulee voimaan kirjeenvaihdolla sovittavana ajankohtana. Tarkoituksena on, että pöytäkirja olisi voimassa, kun Suomen vartio- ja hallintoyksikkö ryhmittyy UNMEE-operaatioon 5 päivänä kesäkuuta 2003. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin pöytäkirja tulee voimaan.

4 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

4.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Suomen ja YK:n välinen sopimus on otsikoitu yhteistyöpöytäkirjaksi (Memorandum of Understanding, MOU). Yhteistyöpöytäkirjoilla tarkoitetaan kansainvälisissä suhteissa usein oikeudellisesti sitomattomia, osapuolten keskinäisen poliittisen yhteisymmärryksen ilmaisevia asiakirjoja, jotka eivät ole valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleis-sopimuksessa (SopS 32–33/1980) tarkoitettuja valtiosopimuksia. Asiakirjan otsikko tai nimike ei kuitenkaan ratkaise sen luonnetta, vaan harkinta on tehtävä asiakirjan sisällön perusteella ottaen huomioon se, onko sopimuspuolten tarkoituksena ollut tehdä sopimus, jolla sidotaan sopimuspuolet kansainvälisen oikeuden subjekteina. Nyt käsiteltävänä oleva yhteistyöpöytäkirja sisältää YK:n pääsihteerin läheteasiakirjan mukaan oikeudellisesti sitovia oikeuksia ja velvollisuuksia ja se sitoo sopimuspuolia (A/51/967). Asiakirjaa on siten käsiteltävä Suomessa perustuslain 93–95 §:ssä säädetyllä tavalla.

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy muun muassa sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan perustuslaissa tarkoitettu eduskunnan hyväksymistoimivalta kattaa kaikki aineelliselta luonteeltaan lain alaan kuuluvat kansainvälisen velvoitteen määräykset. Sopimuksen määräykset on luettava lainsäädännön alaan,



1) jos määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatus perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista, 2) jos määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita, 3) jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla, taikka 4) jos määräyksen tarkoittamasta määräyksestä on voimassa lain säännöksiä tai 5) siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla. Kysymykseen ei vaikuta se, onko jokin määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomessa lailla annetun säännöksen kanssa (PeVL 11, 12 ja 45/2000 vp).

Pöytäkirjan 1 artiklan mukaan pöytäkirjassa noudatetaan sen F liitteessä lueteltuja määritelmiä. Liitteessä luetellaan ja määritellään pöytäkirjassa käytetyt keskeiset termit. Tällaiset määräykset, jotka välillisesti vaikuttavat aineellisten, lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten tulkintaan ja soveltamiseen, kuuluvat itsekin lainsäädännön alaan (PeVL 6/2001 vp).

Pöytäkirjan 9 ja 10 artiklassa ja sen B liitteen 6–9 artiklassa määritellään vahingonkorvausvastuun jakautuminen YK:n ja Suomen välillä. Sopimuksen 9 artiklasta johtuva velvoite ei poikkea vahingonkorvauslain 3 luvun työnantajan ja julkisyhteisön korvausvastuuta koskevista säännöksistä. Pöytäkirjan 10 artiklan a kappaleen määräyksen mukaan Suomen hallitus sitoutuu korvaamaan YK:n omaisuudelle aiheutetun vahingon, jos se on aiheutettu operaatioon liittyvien toimintojen ulkopuolella. Käytännössä rauhanturvahenkilöstö on rauhanturvain vakiintuneen tulkin mukaan palveluksessa koko operaatioon osallistumisen ajan, joten suomalaisen henkilöstön aiheuttamissa vahingoissa on Suomen lainsäädännön näkökulmasta kysymys palveluksessa aiheutettu vahinko, josta valtio on vahingonkorvauslain nojalla korvausvelvollinen. Sopimuksen 9 ja 10 artikla koskevat asioita, joista on Suomessa voimassa lain säännöksiä ja määräykset kuuluvat siten lain-

säädännön alaan.

Pöytäkirjan 13 artiklan 2 kappaleeseen sisältyy pakollinen välimiesmenettely, jonka ratkaisu sitoo lopullisesti molempia sopimuspuolia. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaisia järjestelyjä lähtökohtaisesti kansainväliseen yhteistoimintaan luonnostaan kuuluvina seikkoina (PevL 10/1998 vp). Koska pöytäkirja sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, riitoratkaisumenettelyssä voi tulla Suomea sitovalla tavalla vahvistetuksi, miten tiettyä, lainsäädännön alaan kuuluvaa sopimusmääräystä on tulkittava. Tällaisen riitoratkaisulausekkeen katsotaan kuuluvan lainsäädännön alaan, vaikka se kansainväliseen yhteistoimintaa luonnostaan kuuluvana seikkana ei olekaan ristiriidassa nykyaikaisen täysivaltaisuus käsityksen kanssa.

4.2 Käsittelyjärjestys

Pöytäkirja ei sisällä määräyksiä, jotka koskisivat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Pöytäkirja voidaan hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamiseksi voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Edellä olevan perusteella ja perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään, että

Eduskunta hyväksyisi New Yorkissa 9 päivänä toukokuuta 2003 Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen hallituksen välillä voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Etiopiassa ja Eritreassa (UNMEE) tehdyn yhteistyöpöytäkirjan.

Koska pöytäkirja sisältää määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan, annetaan samalla Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:



Lakiehdotus

Laki

Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Etiopiassa ja Eritreassa (UNMEE) tehdyn yhteistyöpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
New Yorkissa 9 päivänä toukokuuta 2003 Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen hallituksen välillä voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Etiopiassa ja Eritreassa (UNMEE) tehdyn yhteistyöpöytäkirjan lainsäädännön alaan

kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut.

2 §
Tämän lain voimaantulosta säädetään tasavallan presidentin asetuksella.

Helsingissä 29 päivänä toukokuuta 2004

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Ulkoasiainministeri *Erkki Tuomioja*



Sopimusteksti

YHTEISTYÖPÖYTÄKIRJA

**Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen
hallituksen välillä voimavarojen antami-
sesta Yhdistyneiden Kansakuntien
operaatioon Etiopiassa ja Eritreassa
(UNMEE)**

MEMORANDUM OF UNDERSTANDING

Between

**THE UNITED NATIONS AND THE
GOVERNMENT OF FINLAND**

Contributing

**RESOURCES TO THE UNITED NA-
TIONS MISSION IN ETHIO-
PIA/ERITREA (UNMEE)**

Ottaen huomioon, että Yhdistyneiden Kansakuntien operaatio Etiopiassa ja Eritreassa (UNMEE) perustettiin Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla S/RES/1320 (2000) ja turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla S/RES/1434 (2002);

Ottaen huomioon, että Suomen hallitus (jäljempänä "hallitus") on Yhdistyneiden Kansakuntien pyynnöstä sopinut avustavansa UNMEE -operaatiota sen tehtävän suorittamisessa antamalla sen tueksi henkilöitä, varusteita ja palveluita;

Ottaen huomioon, että Yhdistyneet Kansakunnat ja hallitus haluavat sopia avustuksen ehdoista;

Tämän johdosta Yhdistyneet Kansakunnat ja hallitus (jäljempänä yhteisesti "sopimuspuolet") sopivat seuraavaa:

1 artikla

Määritelmät

1. Tässä yhteistyöpöytäkirjassa (jäljempänä "pöytäkirja") noudatetaan F liitteessä lueteltuja määritelmiä.

— — —

Whereas, the United Nations Mission in Ethiopia/Eritrea (UNMEE) was established pursuant to the United Nations Security Council resolution S/RES/1320 (2000), and the Security Council Resolution S/RES/1434 (2002),

Whereas, at the request of the United Nations, the Government of Finland (hereinafter referred to as the "Government") has agreed to contribute personnel, equipment and services in support of UNMEE to assist UNMEE to carry out its mandate.

Whereas, the United Nations and the Government wish to establish the terms and conditions of the contribution.

Now therefore, the United Nations and the Government (hereinafter collectively referred to as the "Parties") agree as follows:

Article 1

Definitions

1. For the purpose of this Memorandum of Understanding, (hereinafter referred to as the "MOU") the definitions listed in Annex F shall apply.

— — —



Laki

kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan kestävän metsätalouden rahoituksesta 12 päivänä joulukuuta 1996 annetun lain (1094/1996) 29 §: n 4 momentti,

muutetaan 9 §:n 1 momentti, 11 §, 12 §:n 4 momentti, 23 §:n 5 momentti ja 29 §:n 3 momentti ja

lisätään lakiin uusi 29 a ja 29 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

9 §

Rahoituksen määrä ja perusteet

Toteuttamiskustannuksiin myönnettävän tuen suuruuden määrittämistä varten maa jaetaan vyöhykkeisiin. Tuen enimmäismäärä on 70 prosenttia toteutuneista kustannuksista tai vastaavista keskimääräisistä kustannuksista, jotka metsätalousasioissa toimivaltainen ministeriö vuosittain vahvistaa. Energiapuun korjuussa tuen enimmäismäärä on kuitenkin ministeriön vahvistama markkamäärä energiakäyttöön luovutetun puun kiintokuutiometriä kohti.

Ehdotus

9 §

Rahoituksen määrä ja perusteet

Toteuttamiskustannuksiin myönnettävän tuen suuruuden määrittämistä varten maa jaetaan vyöhykkeisiin. Tuen enimmäismäärä on 70 prosenttia toteutuneista kustannuksista tai vastaavista keskimääräisistä kustannuksista, jotka vuosittain vahvistetaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Energiapuun korjuussa tuen enimmäismäärä on kuitenkin maa- ja metsätalousministeriön asetuksella vahvistettu euromäärä energiakäyttöön luovutetun puun kiintokuutiometriä kohti.



Voimassa oleva laki

11 §

Työllisyystöiden rahoitus

Nuoren metsän hoitoon, joka teetetään työttömällä työvoimalla, *siten kuin työministeriön asetuksella erikseen säädetään (työllisyystyö)*, voidaan tukea myöntää enintään 80 prosenttia toteuttamiskustannuksista. Työllisyystyönä toteutettavassa energiapuun korjuussa voidaan 9 §:n 1 momentissa tarkoitettua tuen enimmäismäärää korottaa maa- ja metsätalousministeriön asetuksella vahvistetulla markkamäärällä kiintokuutiometriä kohti.

12 §

Lainaehdot

Myönnettävän lainan vähimmäismäärästä, *viivästyskorosta*, vuotuismaksujen suorittamisen alkamisajasta ja kannosta sekä saamisen ylimääräisestä lyhentämisestä ja lainojen muista ehdoista säädetään asetuksella.

23 §

Tuen määrä

Energiapuun haketuksessa tuen enimmäismäärä on metsätalousasioissa toimivaltaisen ministeriön vahvistama markkamäärä valmistetun hakkeen irtokuutiometriä kohti. Ministeriö voi antaa tarkempia yleisiä määräyksiä edellä tarkoitettua tuen myöntämisen edellytyksistä.

Ehdotus

11 §

Työllisyystöiden rahoitus

Nuoren metsän hoitoon, joka teetetään työttömällä työvoimalla, voidaan tukea myöntää enintään 80 prosenttia toteuttamiskustannuksista. *Työttömän työvoiman käyttämisestä nuoren metsän hoitoon (työllisyystyö)* säädetään työministeriön asetuksella. Työllisyystyönä toteutettavassa energiapuun korjuussa voidaan 9 §:n 1 momentissa tarkoitettua tuen enimmäismäärää korottaa maa- ja metsätalousministeriön asetuksella vahvistetulla euromäärällä kiintokuutiometriä kohti.

12 §

Lainaehdot

Myönnettävän lainan vähimmäismäärästä, vuotuismaksujen suorittamisen alkamisajasta ja kannosta sekä saamisen ylimääräisestä lyhentämisestä ja lainojen muista ehdoista säädetään *valtioneuvoston asetuksella*.

23 §

Tuen määrä

Energiapuun haketuksessa tuen enimmäismäärä on *maa- ja metsätalousministeriön asetuksella vahvistettu euromäärä* valmistetun hakkeen irtokuutiometriä kohti. Tarkempia säännöksiä edellä tarkoitettua tuen myöntämisen edellytyksistä *voidaan antaa maa- ja metsätalousministeriön asetuksella*.



Voimassa oleva laki

Ehdotus

29 §

Takaisinperimisen seuraamukset

Jatkuvien tai toistuvien tekojen osalta 2 momentissa tarkoitettu neljän vuoden vanhenemisaika alkaa kulua siitä päivästä, jona väärinkäyttö on päättynyt. *Euroopan yhteisöjen säädösten mukaisten monivuotisten ohjelmien osalta vanhenemisaika jatkuu kuitenkin ohjelman lopulliseen päättymiseen.* Seuraamuksesta annettavan lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpanoaika on kolme vuotta.

Asetuksella säädetään tarkemmin, milloin takaisin maksettavaksi määrätystä tuesta ja perittävästä korkoetuudesta voidaan määrätä suoritettavaksi korkoa ja milloin korko voidaan määrätä suoritettavaksi seuraamusluonteisesti korotettuna. Asetuksella säädetään lisäksi maksettavaksi määrättyjen valtion saamisten viivästyskorosta.

29 §

Takaisinperimisen seuraamukset

Jatkuvien tai toistuvien tekojen osalta 2 momentissa tarkoitettu neljän vuoden vanhenemisaika alkaa kulua siitä päivästä, jona väärinkäyttö on päättynyt. Seuraamuksesta annettavan lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpanoaika on kolme vuotta.

(4 mom. kumotaan)

29 a §

Takaisinperimisessä sovellettava korko

Edellä 15 §:n 3 ja 4 momentin, 16 §:n ja 28 §:n 1 ja 2 momentin perusteella takaisin maksettavaksi määrätylle tuelle ja 29 §:n 1 momentin nojalla takaisin perittävälle korkoetuudelle on maksettava korkolain (633/1982) 3 §:n 2 momentin mukaista vuotuista korkoa lisättynä kolmella prosenttiyksiköllä siitä päivästä, jona myönnetty tuki on maksettu loppuun tai takaisin perittävä korkoetus on määrätty maksettavaksi takaisin.



Voimassa oleva laki

Ehdotus

29 b §

Viivästyskorko

Jos lainan maksu viivästyy, viivästyneelle pääomalle peritään vuotuista viivästyskorkoa eräpäivästä lukien korkolain 4 §:ssä säädetyn korkokannan mukaisesti. Jos takaisin maksettavaksi määrättyä tukea taikka muuta valtion saamista tai sen osaa ei makseta määräajassa, takaisin maksettavaksi määrätylle pääomalle peritään korkolain 4 §:ssä tarkoitetun korkokannan mukaista viivästyskorkoa kunkin erän erääntymisestä lukien. Viivästyskoron sijasta voidaan periä 5 euron suuruinen viivästysmaksu, jos viivästyskoron määrä jää tätä pienemmäksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Jos rahoitus on myönnetty ennen tämän lain voimaantuloa, korkoa ja viivästyskorkoa koskevia säännöksiä sovelletaan kuitenkin sellaisina kuin ne olivat ennen tämän lain voimaantuloa.



LAINVALMISTELUHANKKEEN VAIHEET JA ESIMERKKEJÄ ERILLISISTÄ HANKKEISTA

Ohjeiden liite 7

Lainvalmistelu on monivaiheinen prosessi, joka alkaa lainsäädäntöhankkeen vireilletulosta ja jatkuu lain vahvistamisen ja julkaisemisen jälkeen täytäntöönpanona ja seurantana. Vaiheet voidaan tiivistäen koota seuraavaksi luetteloksi:

- 1 Esivalmistelu
- 2 Perusvalmistelu
- 3 Lausuntovaihe
- 4 Jatkovalmistelu
- 5 Kääntäminen
- 6 Laintarkastus
- 7 Saattaminen esittelykuntoon
- 8 Käsittely valtioneuvostossa ja tasavallan presidentin päätös
- 9 Asian ilmoittaminen ja lähetekeskustelu eduskunnassa
- 10 Valiokuntakäsittely
- 11 Pöydällepano sekä I ja II käsittely
- 12 Tarkistusvaihe ja eduskunnan vastaus
- 13 Lain vahvistaminen
- 14 Lain julkaiseminen säädös-kokoelmassa
- 15 Lain voimaantulo
- 16 Lain täytäntöönpano ja sen seuranta

Lainvalmisteluhankkeen kaikille vaiheille on varattava riittävästi aikaa. Erityisen tärkeätä on huolellinen esi- ja perusvalmistelu. Esivalmistelussa arvioidaan hankkeen käynnistämisen tarve, valitaan organisointitapa ja laaditaan toimeksi-

anto. Tässä vaiheessa tulisi jo koota mahdolliset asiaa koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset, selvittää alustavasti kansainväliset kokemukset sekä asian nykytila, nykytilan epäkohdat ja mahdollinen muutoksen tarve sekä suunnitellun muutoksen vaikutukset. Perusvalmistelu nojaa esivalmisteluun, ja ydinasiana siinä on laatia varsinainen säädösehdotus perusteluineen.

Myöhemmät käsittelyvaiheet nopeutuvat, jos ratkaisut osoittautuvat myös eduskuntakäsittelyssä sekä sisällöltään kestäviksi että lakiteknisesti hyviksi. Tämän vuoksi on tärkeää, että suunnittelussa varaudutaan antamaan perusvalmistelulle riittävästi aikaa. Pelkästään sovituissa aikatauluissa pysymisellä ei tulisi perustella keskeneräisen esityksen antamista eduskunnalle.

Valmistelussa on myös varattava esitysehdotuksen kääntämiseen ja laintarkastukseen tarvittava aika. Esitysten laatiminen tiiviisti, vain päätöksenteon kannalta olennaisen sisältäviksi, nopeuttaa myös kääntämistä ja tarkastamista. Jos esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle istuntokauden lopulla, on esitysten ruuhkautuminen ennakoitava ja esitysehdotus toimitettava käännettäväksi ja tarkastettavaksi niin, että aikaa jää sekä kääntämiseen että tarkastamiseen. On myös huomattava, että esitysehdotus voi vaatia viimeistelemistä siitä tehtyjen huomautusten vuoksi vielä laintarkastuksen



jälkeen. Tämä koskee myös valtion talousarvioesitykseen liittyviä niin sanottuja budjettilakeja, jotka on käsiteltävä syksyisin ennen valtion talousarvion hyväksymistä. Eduskunnan syysistunto-kaudella lainsäädäntötyö painottuu budjettilakien käsittelyyn. On myös otettava huomioon, että laintarkastukseen tulee toimittaa vain valmiita esitysehdotuksia. Suomen- ja ruotsinkielinen versio tulisi toimittaa samanaikaisesti.

Valmistelussa on otettava huomioon eduskuntatyön eri vaiheet. Lisäksi hallituksen esitys on annettava riittävän ajoissa, jotta eduskunta ehtii sen käsitellä mahdollisessa ruuhkatilanteessakin.

On myös varauduttava siihen, että lakiehdotuksen hyväksymisen jälkeiseen, varsinkin ruotsinkieliseen, tarkistamiseen voi mennä aikaa etenkin, jos lakiehdotuksiin on eduskunnassa jouduttu tekemään paljon muutoksia. Tällöin eduskunnan vastaus voi viipyä. Tämä voi merkitä lain suunnitellun voimaantulopäivän lykkäytymistä, jollei asiaan ole jo ennakolta varauduttu.

Jokainen hanke on suunniteltava sen omista lähtökohdista käsin. Tärkeätä on varmistaa huolellisen esi- ja perusvalmistelun aika ja resurssit, varata riittävä aika kääntämiselle ja laintarkastukselle sekä ottaa asianmukaisesti huomioon eduskuntatyön eri vaiheet. On varottava aliarvioimasta tarvittavaa valmistelu-aikaa, ja jos annettu aika ei riitä, tulee lähtökohtana olla mieluummin tarvittavan lisäajan hankkiminen kuin keskeneräisen esityksen antaminen.

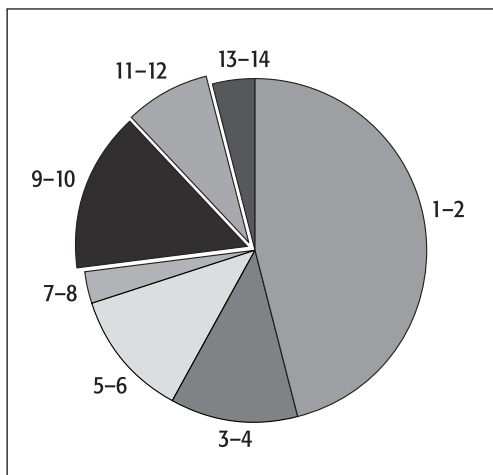
Seuraavassa kaaviossa esitetään arvio lainvalmisteluhankkeen eri vaiheiden suhteellisista osuuksista koko valmisteluajasta. Kaavion tarkoitus on antaa asiasta vain yleiskuva, sillä jokainen hanke on erilainen. Kaavion jälkeen on kuvaukset kolmen jo käytännössä toteutetun lainvalmisteluhankkeen kulusta. Niitä voi käyttää tukena ja esimerkkeinä laadittaessa viireille tulevan hankkeen aikataulua.



Kaavio 1

Lainvalmisteluhankkeen eri vaiheiden vaatima aika

Suuntaa antava esimerkki.



- 1-2 Esi- ja perusvalmistelu
- 3-4 Lausuntovaihe ja jatkovalmistelu
- 5-6 Kääntäminen ja laintarkastus
- 7-8 Saattaminen esittelykuntoon ja käsittely valtioneuvostossa ja tasavallan presidentin päätös
- 9-10 Ilmoittaminen ja lähetekeskustelu sekä valiokuntakäsittely
- 11-12 Pöydällepano sekä I ja II käsittely sekä tarkastusvaihe ja eduskunnan vastaus
- 13-14 Vahvistaminen ja julkaiseminen säädöskokoelmassa

Eduskuntakäsittelyn vaiheet ovat kuviossa erillään valtioneuvostossa tapahtuvista käsittelyvaiheista. Hyvin karkeana yleistysenä voi ehkä sanoa, että kokonaisajasta kuluu kolme neljäsosaa valmisteluun ennen esityksen antamista eduskunnalle ja siitä ajasta kaksi kolmannesta esi- ja perusvalmisteluun. Eduskuntakäsittelyyn voi arvioida kuluvan kokonaisajasta noin neljännes.

Seuraavana on kolme käytännön esimerkkiä toteutuneista lainvalmisteluhankkeista. Niistä ensimmäinen on laajahko uusi yleislaki, toinen direktiivin täytäntöönpanoon liittyvä muutoslaki ja kolmas pykälämäärältään suppea muutoslaki, joka samalla on niin sanottu budjettilaki.



A HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE HALLINTOLAIKSI JA LAIKSI HALLINTOLAINKÄYTTÖLAIN MUUTTAMISESTA

(HE 72/2002 vp; 143 s., 2 lakiehdotusta, 71 + 7 = 78 pykälää)

Taustaa

Esityksen pohjalta annettiin hallintolaki (435/2003) uutena hallinnon toimintaa sääntelevänä yleislakina, jolla kumottiin hallintomenettelylaki (598/1982) sekä asiakirjain lähettämistä ja tiedoksiantamista koskevat lait. Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä keskeisistä hallintoasiassa noudatettavista menettelytavoista. Ehdotus hallintolainkäyttölain (586/1996) muuttamisesta oli lähinnä lakitekninen.

Hallituksen esityksen valmistelu ja sen antaminen eduskunnalle

1 Esivalmistelu

1990-luvun vaihteesta vuoteen 1997. Jo heti vuosikymmenen alussa tehtiin ensimmäiset arviot hallintomenettelylain toimivuudesta, tehtiin selvitys lain soveltamista koskevasta korkeimman hallinto-oikeuden ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännöstä sekä arvioitiin yhteispohjoismaisessa kokouksessa eri pohjoismaiden hallintomenettelylainsäädännöstä saatuja kokemuksia. Lisäksi tehtiin muitakin esiselvityksiä ja arviomuistioita uudistukseen liittyvistä erityiskysymyksistä. Vaiheen päätti 7.7.1997 päivätty selvitys ”Hallintomenettelylaista hallintolakiin, lähtökohtia ja suuntaviivoja” (Oikeusministeriö,

Lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1997), jossa arvioitiin siihenastisen valmistelun pohjalta lainsäädännön mahdollisia kehittämistarpeita.

2 Perusvalmistelu

Perusvalmistelu kesti kesästä 1997 syksyyn 2001. Myös perusvalmistelu tehtiin virkatyönä oikeusministeriössä. Sen tukena oli erityinen asiantuntijaryhmä, joka yhteensä 22 kokouksessaan käsitte- li valmistelussa syntyneitä luonnoksia.

Tässä valmisteluvaiheessa julkaistiin 12.1.2000 päivätty selvitys hallintomenettelylain suhteesta perusoikeuksiin, erityislainsäädäntöön ja Euroopan yhteisön oikeuteen (”Hallintomenettelylaista hallintolakiin, muutostarpeita” (Oikeusministeriö, Lainvalmisteluosaston julkaisu 2/2000)). Julkaisussa on myös laaja eri hallinnonaloja edustaneessa 34 viranomaisessa tehtyihin asiantuntijahaastatteluihin perustuva selvitys hallintomenettelyä koskevan lainsäädännön uudistamistarpeista ja soveltamisongelmista. Samoin perusvalmistelun osana julkaistiin 18.10.2001 asiantuntijaryhmän jäsenen HTT, OTL Eija Mäkisen tutkimus ”Hallintosopimusten sääntelytarpeesta” (Oikeusministeriö, Lainvalmisteluosaston julkaisu 2/2001).

Perusvalmistelun kokonaisaikatauluun vaikutti osaltaan se, että vuoden 1999 aikana valmisteltiin erillishankkeena hallituksen esitys sähköisestä asioinnista hallinnossa annettavaksi laiksi (HE



153/1999 vp; laki 1318/1999, 30.12.1999).

3 Lausuntovaihe:
17.9.2001–20.11.2001

Lausuntoja saatiin tammikuun 2002 loppuun mennessä 128, joista julkaistiin 8.2.2002 tiivistelmä (Oikeusministeriö, Lausuntoja ja selvityksiä 2002:2; liitteiden 165 s.).

4 Jatkovalmistelu

Aluksi oikeusministeriö tarkisti lausuntopalautteen johdosta hallintolakiehdotusta, jota arvioitiin tammikuussa 2002 hankkeen asiantuntijaryhmässä. Sen jälkeen laadittiin tarkistettu ehdotus hallintolaiksi (30.1.2002), josta käytiin neuvotteluja muiden ministeriöiden ja Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa 25. ja 26.2.2002. Lisäksi esitysluonnos oli arvioitavana kansliapäällikkökokouksessa 11.3.2002 sekä 4.4.2002 hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä. Käytyjen neuvottelujen pohjalta esitysehdotukseen tehtiin vielä eräitä muutoksia.

5 Kääntäminen

Käännöstyö aloitettiin jo lausunnolla olleen luonnoksen pohjalta 15.9.2001. Tämän version ruotsinkielinen käännös valmistui 6.2.2002, jolloin se lähetettiin Ahvenanmaan viranomaisille lausunnon antamista varten. Käännösversiota päivitettiin jatkovalmistelussa tehtyjen muutosten johdosta huhtikuussa 2002. Esityksen ruotsinkielinen versio valmistui 23.4.2002.

6 Laintarkastus

Esityksen suomenkielinen versio saapui laintarkastukseen 25.3.2002, josta se valmistui 23.4.2002; ruotsinkielinen versio saapui 23.4.2002 ja valmistui 15.5.2002.

7 Saattaminen esittelykuntoon:
15.–20.5.2002

8 Käsittely valtioneuvostossa ja tasavallan presidentin päätös: 22.–24.5.2002

Esitysehdotus käsiteltiin valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa 22.5.2002 ja valtioneuvoston yleisistunnossa 23.5.2002. Hallituksen esitys annettiin eduskunnalle tasavallan presidentin istunnossa 24.5.2002.

Hallituksen esityksen käsittely eduskunnassa

9 Asian ilmoittaminen ja lähetekeskustelu:
24.–28.5.2002

10 Valiokuntakäsittely (hallintovaliokunta):
28.5.2002–11.2.2003

Lähipäin vaalikauden lopun työruuhkan vuoksi valiokunta alkoi käytännössä käsitellä esitystä vasta loppiaisen 2003 jälkeen. Valiokunnassa kuultiin asiantuntijoina 30:tä viranomaista ja kuutta teetellistä asiantuntijaa. Asiantuntijakuulemisen seikkaperäisyyttä kuvastaa se, että oikeusministeriön asiantuntijalausnon johdosta annettu vastine oli 80 sivun laajuinen.



11 Mietinnön pöydällepano sekä I ja II käsittely:
11.–17.2.2003

12 Tarkistusvaihe ja eduskunnan
vastaus: 7.2.–30.5.2003

Eduskunta muutti ehdotetusta 78 pykälästä kahtakymmentä. Muutokset olivat kuitenkin enimmältään pienehköjä tarkennuksia. Tarkistusvaiheen pituutta selittää lähinnä vaalikauden lopun ruuhka, joskin luonnollisesti pienetkin muutokset pidentävät jo yksin muutosten kääntämisen vuoksi tarkistusvaihetta.

Hyväksytyjen lakien käsittely valtioneuvostossa

13 Lain vahvistaminen: 6.6.2003

14 Lain julkaiseminen
säädöskokoelmassa: 10.6.2003

15 Lain voimaantulo: 1.1.2004

16 Lain täytäntöönpano ja sen
seuranta

Runsaan puolen vuoden aikaa lain vahvistamisen ja voimaantulon välillä oli tarpeen sekä lain täytäntöönpanon vaatiman laajamittaisen tiedottamisen ja kouluttamisen vuoksi ja myös siksi, että tänä aikana voitaisiin tehdä välttämättömät muutokset erityislakeihin. Lisäksi hallintovaliokunta edellytti, että sille annetaan seuraavan vaalikauden loppupuolella selvitys hallintolain täytäntöönpanosta.

Kaavio 2

Hallintolakiesityksen vaiheet



"Mittakaava"

| = 1 vuosi

Kuviosta on jätetty esivalmistelu (vaihe 1) pois, koska se noin seitsemän vuoden pituisena olisi saanut käytettävässä tilassa mittakaavallisesti liian hallitsevan aseman. Toisaalta varsinaisen hallituksen esityksen valmistelu käynnistyi vasta perusvalmisteluvaiheessa. Myöskään lain täytäntöönpano- ja seurantavaihe ei ole esitysteknisistä syistä kuviossa mukana, koska sille ei voida antaa täsmällistä ajal-

lista määritystä. Viime mainittu huomautus koskee myös vastaavia jäljempänä esitettäviä aikakaavioita. Kaavion kaikkiin kohtiin ei ole tilanpuutteen vuoksi merkitty asianomaisen vaiheen numeroa, mutta sen voi helposti päätellä viereisten vaiheiden numeroista. Kohdat, joissa asian käsittely siirtyy eduskuntaan ja palaa valtioneuvostoon, on osoitettu korkeammilla pystyviivoilla.



B HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI RAHANPESUN ESTÄMISESTÄ JA SELVITTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN SEKÄ RIKOSLAIN 32 LUVUN 1 §:N MUUTTAMISESTA

(HE 173/2002 vp; 39 s., 2 lakiehdotusta, 12 + 2 = 14 pykälää)

Taustaa

Esityksessä oli kysymys uusien kansainvälisten velvoitteiden huomioon ottamisesta Suomen kansallisessa lainsäädännössä. Tällaisia uusia kansainvälisiä velvoitteita ovat kansainvälinen terrorismin rahoituksen vastainen yleissopimus, rahoitusjärjestelmän rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä annetun neuvoston direktiivin 91/308/ETY muutos sekä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n yhteydessä toimivan rahanpesun vastaisen kansainvälisen toimintaryhmän FATF:n rahanpesun vastaiset suositukset ja terrorismin rahoituksen vastaiset erityissuositukset. Esityksen pohjalta säädettiin laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain muuttamisesta (365/2003).

Hallituksen esityksen valmistelu ja sen antaminen eduskunnalle

1 Esivalmistelu

Koska muutos perustuu puhtaasti kansainvälisiin velvoitteisiin, siihen ei liittynyt varsinaista erillistä kansallista esivalmistelua.

2 Perusvalmistelu: 28.11.2001–22.3.2002

Perusvalmistelu tehtiin työryhmässä, johon kuului edustajia sisäasiainministeriön poliisiosastosta ja keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksesta. Varsinaisen kirjoitustyön teki yksi sisäasiainministeriön poliisiosaston virkamies.

Perusvalmistelu käynnistyi uusille rahanpesuepäilyistä ilmoitusvelvollisille tahoille ja näihin tahoihin liittyville viranomaistahoille kohdennetuilla uusilla kansainvälisiä velvoitteita koskevilla kuulemistilaisuuksilla. Ilmoitusvelvollisryhmittäisiä kuulemistilaisuuksia järjestettiin 28.11.–4.12.2001 yhteensä kolme. Tilaisuuksiin kutsuttiin 14 tahoa, joista kuusi osallistui.

3 Lausuntovaihe: 22.3.–16.4.2002

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot 33 taholta, joista 28 antoi lausunnon.

4 Jatkovalmistelu: 16.4.–24.5.2002

Jatkovalmistelu tehtiin perusvalmistelunkin tehneessä työryhmässä. Varsinaisen kirjoitustyön teki edelleenkin yksi sisäasiainministeriön poliisiosaston virkamies.

5 Kääntäminen

Esitysluonnos lähetettiin käännettäväksi 24.5.2002, ja käännös valmistui 8.7.2002.



6 Laintarkastus: 27.5.–8.8.2002

Esitysluonnoksen suomenkielinen versio tuli tarkastettavaksi 27.5.2002 ja ruotsinkielinen versio 8.7.2002.

7 Saattaminen esittelykuntoon:
8.8.–7.10.2002.

8 Käsittely valtioneuvostossa ja
tasavallan presidentin päätös

Hallituksen esityksen antaminen käsiteltiin valtioneuvoston yleisistunnossa 10.10.2002. Tasavallan presidentti päätti esityksen antamisesta eduskunnalle 11.10.2002.

Hallituksen esityksen käsittely eduskunnassa

9 Asian ilmoittaminen ja
lähetekeskustelu

Asia ilmoitettiin saapuneeksi eduskuntaan 11.10.2002, ja se oli lähetekeskustelussa 15.10.2002.

10 Valiokuntakäsittely: (hallintovaliokunta,
lakivaliokunta ja perustuslakivaliokunta)
15.10.2002–21.1.2003

Lakivaliokunta käsitteli esitystä 23.10.2002 ja antoi siitä lausuntonsa (LaVL 24/2002 vp) 21.11.2002. Valiokunta kuuli kahdeksaa asiantuntijaa.

Perustuslakivaliokunta käsitteli esitystä 14.11.2002 ja antoi siitä lausuntonsa (PeVL 58/2002 vp) 17.12.2002. Valiokunta kuuli viittä asiantuntijaa.

Hallintovaliokunta käsitteli esitystä 10.1.2003 ja antoi siitä mietintönsä

(HaVM 16/2002 vp) 21.1.2003. Valiokunta kuuli kolmea asiantuntijaa, ja lisäksi neljä tahoa antoi asiassa kirjallisen lausuntonsa.

11 Mietinnön pöydällepano sekä I ja II käsittely:
22.–28.1.2003

Eduskunnan täysistunnon ensimmäinen käsittely oli 23.1.2003 ja toinen käsittely 28.1.2003.

12 Tarkistusvaihe ja eduskunnan vastaus:
28.1.–12.3.2003

Noin kuuden viikon tarkistusvaihe selittyy pääosin vaalikauden lopun ruuhkalla, mutta oma merkityksensä oli silläkin, että eduskunta muutti 1. lakiehdotuksen 12 pykälästä yhdeksää sekä lisäsi siihen kolme uutta, joista yksi muutettuna korvasi hylätyn 2. lakiehdotuksen. Osa muutoksista oli sisällöllisiä, osa pelkästään lakiteknisii. Kun esityksellä oli läheinen yhteys eräisiin muihin eduskunnassa käsiteltävänä olleisiin esityksiin, tämä johti eräisiin yhteensovittamisesta johtuneisiin teknisiin muutoksiin.

Hyväksytyn lain käsittely valtioneuvostossa

13 Lain vahvistaminen

Asia käsiteltiin valtioneuvoston yleisistunnossa 15.5.2003, ja tasavallan presidentti vahvisti lain 16.5.2003.

14 Lain julkaiseminen
säädöskokoelmassa: 22.5.2003



15 Lain voimaantulo: 1.6.2003

16 Lain täytäntöönpano ja sen seuranta

Lain muutoksen myötä sisäasiainministeriön määräys rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä sekä sisäasiainministeriön asetus rahanpesun estämiseen ja selvittämiseen liittyvästä tehostetusta tunnistamisvelvollisuudesta, huolellisuusvelvollisuudesta ja ilmoitusvelvollisuudesta

desta tullaan korvaamaan uudella sisäasiainministeriön asetuksella rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä.

Rahanpesun selvittelykeskus on järjestänyt ja järjestää lainmuutosta koskevaa koulutusta ja on osallistunut ja osallistuu tällaiseen ilmoitusvelvollisten järjestämään koulutukseen.

Lain seuranta toteutuu rahanpesun selvittelykeskuksen ja ilmoitusvelvollisten kiinteän yhteistyön myötä.

Kaavio 3

Rahanpesuesityksen vaiheet



"Mittakaava"

| = 2 kuukautta

Hankkeessa varsinainen kotimainen lainvalmistelu käynnistyi suoraan perusvalmisteluna (vaihe 2). Käytännössä esivalmistelua tässä tapauksessa vastasi asian kansainvälisen valmistelu.



C HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI KUNTIEN VALTIONOSUUSLAIN MUUTTAMISESTA

(HE 128/2001 vp; 15 s., 1 lakiehdotus,
5 pykälää; ns. budjettilaki)

Taustaa

Esityksen myötä muutettiin valtionosuuksien tasausta siten, että verotulojen perusteella tehtävän tasausvähennyksen ylärajasta luovuttiin sekä muun muassa korotettiin saaristo- ja syrjäisyysliisiä. Esitys oli osa laajempaa kuntatalouden vakauttamiseen tähdännyttä kokonaisuutta. Eduskunta hyväksyi esityksen muuttamattomana (Laki kuntien valtionosuuslain muuttamisesta, 1360/2001).

Hallituksen esityksen valmistelu ja sen antaminen eduskunnalle

1 Esivalmistelu: 21.12.1999–15.5.2001

Sisäasiainministeriö asetti 21.12.1999 selvitysmies Jukka Pekkarisen arvioimaan kuntien tehtäviä, rahoitusasemaa sekä valtion ja kuntien välisiä rahoitussuhteita. Selvitysmies luovutti raporttinsa ministeriölle 18.1. 2001. Raportti lähetettiin lausuntokierrokselle (lausunnot pyydettiin toimittamaan helmikuun 2001 loppuun mennessä) Esitysten toteutuksesta ei valinnut riittävän laajaa yksimielisyyttä, joten valmistelu ei edennyt.

Valtiovarainministeriö oli 29.3.2000 asettanut kuntien hankintojen arvonlisävero- työryhmän, jonka esitys valmistui 9.2.2001. Työryhmän työ liittyi

olennaisilta osin kuntien ja valtion väliin rahoitussuhteisiin siten, että työryhmän esitys sisälsi luopumisen kuntien arvonlisäveron takaisinperinnästä ja tämän erän vastakuittauksen pääosin kuntien yhteisövero-osuudesta. Valtiovarainministeriö lähetti esityksen lausuntokierrokselle.

2 Perusvalmistelu: 28.3.2001–30.6.2001

Talouspoliittinen ministerivaliokunta käsitteli molempia edellä mainittuja ehdotuksia 28.3.2001. Samalla ministerivaliokunta asetti työryhmän (kuntien valtionosuuksia ja arvonlisäveropalautuksia selvittävä työryhmä) valtiosihteerin Raimo Sailaksen johdolla selvittämään arvonlisäveropalautusten takaisinperinnän uudistamisen rahoitustapaa sekä kuntien välisen verotulopohjan tasausvaihtoehtoja ja niiden rahoitusta.

Työryhmä, jossa olivat edustettuina valtiovarainministeriö ja sisäasiainministeriö, jätti ehdotuksensa 15.5.2001. Talouspoliittinen ministerivaliokunta hyväksyi toukokuussa 2001 työryhmän ehdotukset, joihin sisältyi esitys kuntien valtionosuuslain muuttamisesta. Työryhmän esityksestä ei järjestetty lausuntokierrosta. Sen sijaan työryhmä kuuli työnsä loppuvaiheessa sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön ja Suomen Kuntaliitto ry:n edustajia. Tämän jälkeen työryhmän ehdotukset muokattiin hallituksen esityksen muotoon.



3 Lausuntovaihe

Hallituksen esityksen luonnosta ei lähetetty lausunnolle. Esitysluonnosta muokattiin kuitenkin sisäasiainministeriössä virkatyönä kokouksissa, joihin osallistui edustajia myös sosiaali- ja terveysministeriöstä, opetusministeriöstä ja Suomen Kuntaliitto ry:stä. Lisäksi esitysluonnos käsiteltiin Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

4 Jatkovalmistelu

Jatkovalmistelua omana vaiheenaan ei ollut, koska lausuntokierrosta ei järjestetty.

5 Kääntäminen: 1.7.–31.8.2001

6 Laintarkastus: 5.–18.9.2001

Esitys saapui suomenkieliseen tarkastukseen 5.9.2001, jossa se tuli tarkastetuksi 13.9.2001. Ruotsinkielinen versio saapui 17.9.2001, ja sen tarkastus valmistui 18.9.2001.

7 Saattaminen esittelykuntoon:
18.9.–24.9.2001

8 Käsittely valtioneuvostossa ja tasavallan presidentin päätös

Hallituksen esityksen antamista käsiteltiin valtioneuvoston yleisistunnossa 27.9.2001. Tasavallan presidentti päätti esityksen antamisesta eduskunnalle 28.9.2001. Esitys annettiin niin sanottuna budjettilakina.

Hallituksen esityksen käsittely eduskunnassa

9 Asian ilmoittaminen ja lähete keskustelu:
28.9.–2.10.2001

10 Valiokuntakäsittely:
(hallintovaliokunta)
2.10.–13.11.2001

11 Mietinnön pöydällepano sekä I ja II käsittely: 28.11.–5.12.2001

Eduskunnan täysistunnon ensimmäinen käsittely oli 29.11.2001 ja toinen käsittely 4.–5.12.2001

12 Tarkistusvaihe ja eduskunnan vastaus: 5.–10.12.2001

Eduskunnan hyväksymän lain käsittely valtioneuvostossa

13 Lain vahvistaminen

Tasavallan presidentti vahvisti lain 21.12.2001

14 Lain julkaiseminen säädöskokoelmassa:
28.12.2001

15 Lain voimaantulo: 1.1.2002

16 Lain täytäntöönpano ja seuranta

Lain taloudellisia vaikutuksia on seurattu arvioitaessa kuntien tilinpäätöstietoja.



Kaavio 4

Valtionosuuslain muutosesitys



"Mittakaava"

| — | = 2 kuukautta



Ohjeiden liite 8

Lainvalmisteluoppaita:

Yleisoppaat

Lainlaatijan opas.
Oikeusministeriö–Edita, Helsinki 1996

Lainlaatijan EU-opas. Oikeusministeriön julkaisu 2004:6, Helsinki 2004

Lainlaatijan perustuslakiopas 2000.
Oikeusministeriön suosituksia,
helmikuu 2000

Ohjeita lausunnon valmistelijalle.
Oikeusministeriö, Toiminta ja hallinto
2002:6

Svenskt lagspråk i Finland, Statsrådets
svenska språknämnd–Schildts,
Jyväskylä 2004

Valtioneuvoston esittelijän opas

Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmän opas (PTJ). Liitteenä Lainlaatijan työvälineen käyttöopas

Kansainväliset sopimukset

Valtiosopimusopas. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 3/2003

Vaikutusarvioinnit

Ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista. Valtiovarainministeriö, Helsinki 1998

Ohjeet säädösehdotusten yritysvaikutusten arvioinnista. Kauppa- ja teollisuusministeriö, Helsinki 1999

Ohjeet säädösehdotusten ympäristövaikutusten arvioinnista. Ympäristöministeriö, Helsinki 1998

Ohjeet säädösehdotusten aluekehitysvaikutusten arvioinnista. Sisäasiainministeriö, Helsinki 2004

Sosiaali- ja terveysministeriön opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi lainsäädäntöhankkeissa (Suvaopas), liite valtavirtaistamisohjeeseen. Sosiaali- ja terveysministeriö 16.4.2003

Rikollisuusvaikutusten huomioon ottaminen säädösvalmistelussa ja muussa julkisessa suunnittelutyössä. Oikeusministeriö, Lausuntoja ja selvityksiä: 2002:9

