



OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto

Taina Riihinen

MUISTIO

17.8.2015

ARVIOMUISTIO HALLITUKSEN ESITYSTEN LAATIMISOHJEIDEN (HELO) UUDISTAMISESTA

1	HELON synty ja kehitys	4
1.1	HELON synty	4
1.2	Vuoden 1976 HELO	4
1.3	Vuoden 1980 HELO	4
1.4	Vuoden 1992 HELO	5
2	Vuoden 2004 HELO	5
2.1	Yleistä	5
2.2	Hallituksen esitysten yleiset laatimisperiaatteet	6
2.3	Hallituksen esitysten rakenne	7
2.4	HELON tavoitteet	9
3	Hallituksen esitykset vuodesta 2004	9
4	HELON uudistaminen	10
4.1	Hallituksen esitykset eduskunnan päätöksenteossa tarvittavin tiedoin	10
	Esityksen rakenne	10
	Yleisperustelujen ja yksityiskohtaisten perustelujen suhde	10
	Vaihtoehtojen arviointi	10
	Vaikutusten arviointi	11
	Tausta-asiakirjojen hyödyntäminen	11
4.2	Täydentävät hallituksen esitykset	11
4.3	Rinnakkaistekstit	11
5	Lainvalmistelijoiden ajatuksia	11
5.1	Esitysten rakenne ja vakio-otsikointi	12
	Nykyinen vakio-otsikointi	12
	Esitysten tiivistäminen	12
	Esitykset Euroopan unionin säädösten täytäntöön panemiseksi	12
	Esitykset valtiosopimusten voimaan saattamiseksi	12
	Yleisperustelujen ja yksityiskohtaisten perustelujen päällekkäisyyden poistaminen	13
	Ulkomaiden lainsäädäntö	13
	Lain tavoitteiden toteutumisen seuranta	13
5.2	Vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointi	13
5.3	Lainvalmisteluasiakirjoihin ja muuhun aineistoon viittaaminen (linkittämällä)	14

5.4 Muita näkökohtia.....	14
5.5 Johtopäätöksiä	15
6 Hallituksen esitykset eräissä muissa maissa.....	15
6.1 Ruotsi	15
6.2 Norja	16
6.3 Tanska.....	17
6.4 Yhdistynyt kuningaskunta	18
6.5 Alankomaat.....	18
6.6 Saksa	19
6.7 Päätelmiä	20
7 Uudistamisen mahdollisuuksia.....	21
7.1 Lakitekstit.....	21
7.2 Rinnakkaistekstit	21
7.3 Lakiteksti ja yksityiskohtaiset perustelut.....	21
7.4 Asian valmistelu.....	22
7.5 Nykytila ja sen arviointi	23
7.6 Keskeiset ehdotukset	24
7.7 Vaihtoehtoisten keinojen arviointi	24
7.8 Ulkomaiden lainsäädäntö.....	25
7.9 Vaikutukset.....	25
7.10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	27
7.11 Täytäntöönpano ja täytäntöönpanon seuranta.....	28
8 Euroopan unionin säädöksiä täytäntöön panevat hallituksen esitykset.....	29
9 Valtiosopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevat hallituksen esitykset.....	29
10 Hallituksen esityksen liitteet ja muu esitykseen liittyvä aineisto.....	30
11 Keskustelu HELOn uudistamisesta ja uudistamisen organisointi	31

1 HELOn synty ja kehitys

1.1 HELOn synty

Vuoteen 1976 asti hallituksen esitysten muoto ja sisältö olivat etupäässä vakiintuneen käytännön varassa. Lakiehdotusten perustelut olivat niukat, eikä muutoslakiehdotuksista laadittu rinnakkaistekstejä.

Hallituksen esitysten kehittämistoimikunnan mietinnön (komiteanmietintö 1975: 19) ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta valtioneuvosto antoi ”oikeusministeriöstä 18.12.1975 tapahtuneessa esittelyssä ja valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan annettua asiassa lausunnon” suositusluontoisina ensimmäiset varsinaiset hallituksen esitysten laatimista koskevat ohjeet (HELO) noudatettaviksi ”ottaen kuitenkin huomioon esityksen valmisteluvaihe ja laajuus, jo eduskunnalle kevätistuntokaudella 1976 annettaviksi tarkoitettuja hallituksen esityksiä laadittaessa”.

Työskentely hallituksen esitysten laatimisen ohjeistamiseksi oli saanut sysäyksen eduskunnan tarkistajien 22.3.1968 eduskunnan puhemiesneuvostolle tekemästä esityksestä, että puhemiesneuvosto ehdottaisi valtioneuvostolle siirtymistä hallituksen esitysten laadinnassa rinnakkaistekstien käyttöön tapauksissa, joissa esitykset koskivat voimassa olevien lakien muuttamista. Puhemiesneuvoston kirjelmän pohjalta valtioneuvoston kanslia oli asettanutkin 18.6.1969 toimikunnan, jonka muun ohella tuli tarkistaa hallituksen eduskunnalle antamien lakiesitysten muotoa. Toimikunta, joka oli ottanut nimekseen asetuskokoelmatoimikunta, oli ehdottanut mietinnössään (komiteanmietintö 1972: B 71) muutoksia lakiesitysten muotoon. Muutoksia ei kuitenkaan ollut toteutettu, ja eduskunnan puhemies oli kiinnittänyt uudelleen huomiota hallituksen eduskunnalle antamien lakiesitysten muotoon vuoden 1973 valtiopäivien päättäjäsissä vuonna 1974. Vasta tämä johti – eduskunnan puhemiesneuvoston ja hallituksen edustajien neuvottelujen sekä valtioneuvoston kansliapäälliköiden käsittelyn jälkeen – siihen, että valtioneuvoston kanslia asetti (hallituksen esitysten kehittämis)toimikunnan, jonka ehdotusten pohjalta HELO 1976 otettiin käyttöön.

Sittemmin HELO on annettu uudistettuna vuonna 1980, vuonna 1992 ja vuonna 2004.

1.2 Vuoden 1976 HELO

Ensimmäisessä, vuoden 1976 HELOssa esitettiin ”yleiset suuntaviivat, joiden mukaan hallituksen esitykset ja erityisesti niiden perustelut” tuli laatia. Lähtökohtana tuli olla se, että esitykset ”ovat niin selkeästi kirjoitetut ja niin laajat, että lukija voi helposti todeta, mitä esitys sisältää ja miten se on valmisteltu”. Esityksiä laadittaessa oli kiinnitettävä huomiota ”siihen, että perustelujen liiallinen niukkuus saattaa vaarantaa riittävän kuvan saamista asiasta”. Perustelujen liiallisen niukkuuden arveltiin osaltaan johtaa myös ”siihen, että asian eduskuntakäsittelyssä jäädään liialti esityksen valmistelijoiden ja muiden asiantuntijoiden yleensä suullisesti esittämien lausuntojen varaan”. Huolta oli kuitenkin pidettävä myös ”siitä, ettei perusteluja paisuteta liian laajoiksi”, minkä välttämiseksi esitykset oli kirjoitettava ”mahdollisimman kiinteästi ja keskitetysti”.

1.3 Vuoden 1980 HELO

Vuoden 1980 HELOlla lähinnä täsmennettiin aikaisempaa HELOa. Jo vuoden 1976 HELOssa oli edellytetty, että esityksen yleisperusteluissa selostetaan esityksen yhteiskunnallinen merkitys

omana jaksanaan ja että yhteiskunnallisia vaikutuksia selostettaessa kiinnitetään tarvittaessa huomiota ”siihen, miten esitys vaikuttaa eri kansalaisryhmien asemaan”. Uusien ohjeiden mukaan tuli tarvittaessa lisäksi kiinnittää huomiota ”siihen, miten esitys vaikuttaa kansalaisten tasa-arvoon”.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa tuli uusien ohjeiden mukaan selvittää, ”mikä merkitys lakiehdotukseen sisältyville säännöksille on tarkoitettu antaa, samoin kuin niiden soveltamista käytännössä erilaisissa tilanteissa”. Uusissa ohjeissa todettiin myös nimenomaisesti, että ”yksityiskohtaisissa perusteluissa on vältettävä toistamista paitsi sitä, mikä käy ilmi lakiehdotuksesta, myös sitä, mikä on jo esitetty yleisperusteluissa”.

Ohjeissa otettiin huomioon se, että eduskunnan valiokunnat saattoivat esitystä käsitellessään tarvita sellaisia yksityiskohtaisia tietoja, joita esityksen laajuuden vuoksi tai muusta syystä ei ollut mahdollista tai tarkoituksenmukaista sisällyttää esityksen perusteluihin. Niinpä ohjeissa kehoitettiin varautumaan oheisaineiston toimittamiseen eduskunnan valiokunnille.

Esityksen organisatoristen vaikutusten, henkilöstövaikutusten ja erityisesti taloudellisten vaikutusten selvittämistä koskevia ohjeita muutettiin eräiltä kohdin. Lisäksi ohjeiden liitteeksi otettiin uusia malleja, malli suppeasta hallituksen esityksestä, malli kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamista koskevasta hallituksen esityksestä sekä ruotsinkielinen hallituksen esitysten vakio-otsikointi ja ruotsinkielisiä johtolausemalleja.

1.4 Vuoden 1992 HELO

Vuoden 1992 HELOa annettaessa oli jo olemassa muita oppaita, joita oli tarkoitus käyttää HELO:n ohella.

Tietoja lainvalmistelusta ja varsinkin lainvalmisteluhankkeen organisoimisesta oli oikeusministeriön säädösvalmistelutyöryhmän mietinnössä Säädösvalmistelun kehittäminen (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 5/1987), ja valtioneuvoston kanslia oli julkaissut oppaan *Svenskt lagspråk i Finland* (1990). Näihin viitattiin HELOssa. Laadittavana oli myös Lainlaatijan opas, minkä vuoksi HELOon ei enää otettu aikaisemmissa ohjeissa olleita lakiehdotusten johtolauseita koskevia kohtia ja malleja. Johtolauseista samoin kuin muista vastaavista lakiteknisistä kysymyksistä oltiin ottamassa ohjeet Lainlaatijan oppaaseen.

Uuden HELO:n mukaan hallituksen esityksen oli oltava ”laajuudeltaan sellainen, että lukija voi helposti todeta, mitä esitys sisältää ja miten se on valmisteltu”.

2 Vuoden 2004 HELO

2.1 Yleistä

Valtioneuvoston lainvalmistelijoiden käytössä on edelleen valtioneuvoston periaatepäätöksenä annettu vuoden 2004 HELO, oikeusministeriö 2004:4.

HELO:n mukaan esitykset on niiden hahmottamisen helpottamiseksi laadittava saman peruskaavan mukaisesti käyttämällä jäsenyksessä vakio-otsikointia. Vakio-otsikointia voidaan muunnella esityksen luonteen ja laajuuden mukaan, mutta asioiden esittämisen järjestystä ei saa muuttaa. HELOssa todetaan varta vasten, että siitä ei tulisi poiketa ilman erityistä syytä. Vakio-otsikoinnin noudattamisen merkitystä ja vakio-otsikoinnista poikkeamista jättämisestä

on perinteisesti korostettu myös lainvalmistelijoille suunnatussa koulutuksessa sekä pyritty vaalimaan laintarkastuksessa.

HELO koskee erityisesti esitysten rakennetta ja kirjoitustapaa.

HELOssa sivutaan myös lainvalmistelutyön suunnittelua ja organisoimista sekä esitetään lainvalmistelu- ja lainsäädäntöprosessin vaiheet. Itse lakitekstiehdotusten laatimisesta on ohjeet muissa oppaissa. Lisäksi on oppaita, jotka täydentävät HELOa hallituksen esityksen muun sisällön osalta.

Lainvalmistelutyön suunnittelusta ja organisoinnista sekä lainvalmisteluprosessista kerrotaan helmikuussa 2013 julkaistussa oppaassa

- Lainvalmistelun prosessiopas, oikeusministeriö 2013.

Keskeiset lakien kirjoittamista koskevat ohjeet ovat syyskuussa 2013 julkaistussa oppaassa

- Lainkirjoittajan opas, oikeusministeriö 37/2013.

Euroopan unionin säädösten valmistelussa ja kansallisessa täytäntöönpanossa noudatettavat ohjeet ovat oppaissa

- Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa, oikeusministeriö 57/2011
- Lainlaatijan EU-opas, oikeusministeriö 11/2012.

Ahvenanmaan erityisasemasta lainvalmisteluun kohdistuvat erityisvaatimukset kuvataan oppaassa

- Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa. Ohjeita ministeriöiden valmistelijoille, oikeusministeriö 12/2010.

Kansainvälisten sopimusten ja EU-sopimusten valmistelusta ja voimaansaattamisesta on ohjeet julkaisussa

- Valtiosopimusopas. Kansainvälisten sopimusten ja EU-sopimusten valmistelua koskevat ohjeet, ulkoasiainministeriö 2013.

Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista annetaan ohjeita oppaissa

- Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet ja vaikutusten tunnistamisen tarkistuslista, oikeusministeriö 2007:6.

Kuulemisesta on ohjeet oppaassa

- Kuuleminen säädösvalmistelussa, oikeusministeriö 18/2010.

2.2 Hallituksen esitysten yleiset laatimisperiaatteet

HELOssa esitetään hallituksen esityksen seitsemän yleistä laatimisperiaatetta:

1) On selvítettävä, miksi ehdotettava laki on tarpeen.

- 2) On laadittava lyhyitä, tiiviitä esityksiä.
- 3) On käytettävä hyvää yleiskieltä.
- 4) Esityksen tietopohjan on oltava hyvä.
- 5) Vaikutukset ja vaihtoehdot on arvioitava ja selostettava.
- 6) Perustuslakikysymykset on selvitettävä.
- 7) Lakiehdotuksen on oltava kielellisesti ja lakiteknisesti viimeistelty sekä oikeudellisesti moitteeton.

2.3 Hallituksen esitysten rakenne

HELOn mukaan kaikissa hallituksen esityksissä tulee olla osa ESITYKSEN PÄÄASIAINEN SISÄLTÖ. Osat YLEISPERUSTELUT ja YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT voidaan yhdistää osaksi PERUSTELUT. Myös jaksot Nykytila ja Ehdotetut muutokset ovat pakolliset, joskin nekin on lupa yhdistää. Laajahkoihin esityksiin otetaan yleensä johdanto, jossa selvitetään yleisellä tasolla, mistä esityksessä on kyse.

Pääasiallisen sisällön, mahdollisen johdannon sekä perustelujen perään esitykseen otetaan ehdotukset lakiteksteiksi. Jos esitykseen sisältyy yksi tai useampi muutoslakiehdotus, esityksen liitteeksi otetaan rinnakkaistekstit. Esitykseen voidaan ottaa muitakin liitteitä.

Yleisperustelujen tulee olla lyhyt ja tiivis kokonaisuus, jossa selostetaan asian ymmärtämisen ja päätöksenteon kannalta tarpeelliset seikat.

Ymmärtämisen ja päätöksenteon kannalta tarpeellisina seikkoina HELOssa mainitaan

- esityksen valmistelussa hankittu riittävä tietopohja
- olosuhteet, joihin muutosta ehdotetaan
- se, miksi ja miten lainsäädäntöä on tarpeen uudistaa
- ehdotuksen keskeiset kohdat ja perustelut niiden valinnalle
- valitun sääntelyvaihtoehdon hyödyt ja haitat suhteessa muihin käytettävissä oleviin vaihtoehtoihin
- esityksen vaikutukset
- esityksen keskeisimmät valmisteluvaiheet.

Lisäksi yleisperusteluissa on mainittava eduskunnalle jo annetut ja vielä valmisteilla olevat esitykset, joista esillä olevan esityksen eduskuntakäsittely tai siihen liittyvien lakien voimaan saattaminen voi riippua.

Yksityiskohtaiset perustelut ovat lakiehdotusten rakennetta noudattaen laadittu lyhyt selvitys hallituksen esityksessä ehdotettujen säännösten sisällöstä. Niissä annetaan myös esimerkkejä säännösten soveltamistilanteista sekä selvitetään säännöksissä käytetyt yleiskielelle vieraat käsitteet. Niissä on vältettävä toistamista lakitekstiä tai yleisperusteluissa jo esitettyä. Alla on HELOn mukainen niin sanotun laajan hallituksen esityksen jaottelumalli.

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

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

3 Voimaantulo

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

LAKIEHDOTUKSET

Rinnakkaistekstit

Muut liitteet

2.4 HELOn tavoitteet

Antaessaan HELOn 2004 valtioneuvosto korosti ministeriöille osoitetussa kirjeessään, että esitykset on laadittava aikaisempaa suppeammiksi. Samalla se kehotti esitysten valmistelussa kiinnittämään huomiota siihen, vaaditaanko haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättä lainsäädäntöä, vai onko mahdollista hoitaa asia jollakin muulla tavalla.

Paitsi että valtioneuvosto huomautti lainsäädännölle vaihtoehtoisten keinojen selvittämisen tarpeesta, se kehotti ministeriöitä kiinnittämään erityistä huomiota vaikutusten arviointiin ja tähdensi, että ohjeen vakio-otsikoiden mukainen vaikutusten ryhmittely on tekninen, eikä luettelo ole kattava, vaan kaikki merkittävät vaikutukset on otettava huomioon. Lisäksi tavoitteena oli, että esitystä laadittaessa tehdään tarvittaessa erillinen julkistettava vaikutusarvioselvitys, jolloin esitykseen otetaan vain tiivistelmä selvityksestä.

HELOssa 2004 otettiin huomioon myös uudesta vuoden 2000 perustuslaista johtuneet muutostarpeet.

Valtioneuvosto tähdensi ohjeiden noudattamisen tärkeyttä: eduskunnan tulee saada tarpeelliset tiedot sen käsiteltäviksi annetuista lakiehdotuksista, ja hallituksen esitysten tulee olla riittävän yhdenmukaisia.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkastustoimiston (nykyään laintarkastusyksikkö) kerrottiin kirjeessä seuraavan HELOn noudattamista.

3 Hallituksen esitykset vuodesta 2004

Hallituksen esitykset ovat ulkoisesti varsin yhdenmukaisia. Vaikka HELOssa esitetään vain "yleiset suuntaviivat", joiden mukaan lakiehdotuksia sisältävät hallituksen esitykset laaditaan, ja vaikka osa HELOn ohjeista on esimerkinomaisia, HELOssa esitetystä hallituksen esityksen vakio-otsikoinnista poiketaan verraten vähän. Vakio-otsikoinnin noudattamisen on arvioitu johtavan siihen, että likipitään samat perustelut tulevat joissakin tapauksissa toistetuiksi esityksen eri jaksoissa. Toisaalta on esitetty, että esityksiin ei aina kirjata kaikkea sitä, minkä tulisi käydä ilmi esityksen perusteluista. Jos jotakin hyvään lainvalmistelumenettelyyn kuuluvaa ei ole kirjattu esityksen perusteluihin, se toisinaan myös indikoi, että se jokin on laiminlyöty lainvalmisteluprosessissa. Lainvalmistelun laadusta käydyssä keskustelussa ja tehdyissä selvityksissä on kiinnitetty huomiota ainakin puutteellisiin tai laiminlyötyihin vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointeihin.

Kuten edeltä ilmenee, itse lakitekstiehdotusten kirjoittamisesta hallituksen esityksiin annetaan keskeiset ohjeet muissa oppaissa kuin HELOssa, samoin lainvalmistelutyön suunnittelusta ja organisoimisesta sekä lainvalmistelu- ja lainsäädäntöprosessista. Näitä näkökulmia lainvalmisteluun ei siten ole aihetta tarkastella arvioitaessa HELOa oppaana.

HELO on ainut lainvalmistelijan opas, jossa on ohjeita rinnakkaistekstien laatimisesta sekä yksi esimerkki rinnakkaistekstistä.

Täydentävän hallituksen esityksen antamisesta ei ole ohjeita.

4 HELOn uudistaminen

4.1 Hallituksen esitykset eduskunnan päätöksenteossa tarvittavin tiedoin

Hallituksen esitysten laatimista koskevia ohjeita aiemmin uudistettaessa on joka kerran pyritty siihen, että hallituksen esitykset kirjoitettaisiin yhdenmukaisesti, tiiviisti ja kaikin päätöksenteossa tarvittavin tiedoin. Samalla on – joskin enemmälti sitä korostamatta – toivottu, että esityksiltä vaadittava rakenne kannustaisi kunnolliseen menettelyyn lainvalmistelussa. Toiveena on siten ollut myös, että hallitus ja sen ministerit ottaisivat työskentelyssään huomioon lainvalmistelun vaatiman ajan ja asiantuntemuksen.

Tavoitteena on edelleen yhtäältä, että hallituksen esitykset kirjoitetaan tiiviiksi, selkeiksi kokonaisuuksiksi, joissa on kaikki lakiehdotusten hyvää ja joutuisaa käsittelemistä, lakien hyväksymistä ja oikeaa soveltamista sekä lakien toimeenpanon riittävää seuranta varten tarvittavat tiedot, ja toisaalta, että hallituksen esityksiin ei oteta mitään, millä ei ole käsiteltävän asian kannalta merkitystä. Samalla tavoitteena on, että hallituksen esitysten rakenne osaltaan vahvistaisi valmiutta sellaisen hyvän lainvalmisteluprosessin noudattamiseen, jonka vaiheet kirjataan esityksiin tunnistettavalla ja muutenkin avoimella tavalla.

Hallituksen esityksissä tulee kiteytetysti kertoa, mitä esitetään ja miksi. Laatominoilla halutaan edistää parempaa lainvalmistelua, mutta ei nostaa esitysten laatimisen kynnyksiä niin korkealle, että uudistukset estyvät. Hallituksen esitykset laaditaan ja annetaan usein jonkinlaisin epävarmuustekijöin. Esimerkiksi kaikki esitysten vaikutukset eivät aina ole ennalta tunnistettavissa. Hyvässä valmistelussa epävarmuuden astetta pitäisi kuitenkin kyetä pienentämään.

HELOlla halutaan myötävaikuttaa lainvalmistelun laadun parantamiseen, yksinkertaistaa olennaisen tiedon esille saamista sekä helpottaa lukijaa saamaan selville esityksen sisältö ja sen keskeiset ongelmakohdat. Nämä tavoitteet mielessä HELOa uudistettaessa on pohdittava ainakin seuraavia kysymyksiä.

Esityksen rakenne

Tulisiko hallituksen esitysten rakennetta muuttaa? Voitaisiinko hallituksen esityksiä tiivistää ja niihin helposti päätyvää toistoa välttää muuttamalla vakio-otsikointia? Tulisiko vaatimusta vakio-otsikoinnin noudattamisesta keventää? Pitäisikö kannustaa nykyisen suppean mallin mukaisiin esityksiin aiempaa useammanlaisissa tapauksissa?

Olisiko tarpeen antaa erikseen mallit valtiosopimuksen voimaan saattamiseksi tai Euroopan unionin lainsäädännön täytäntöön panemiseksi annettavaa hallituksen esitystä varten?

Yleisperustelujen ja yksityiskohtaisten perustelujen suhde

Pitäisikö yleisperustelujen ja yksityiskohtaisten perustelujen suhdetta pohtia? Mistä johtuu, että yksityiskohtaisissa perusteluissa usein HELOn nimenomaisten kieltojen vastaisesti toistetaan, mitä on jo esitetty yleisperusteluissa tai mikä sellaisenaan käy ilmi ehdotettavista säännöksistä itsestään?

Vaihtoehtojen arviointi

Kuinka ohjeistettaisiin vaihtoehtoisten keinojen punninnan dokumentointi?

Esityksen tavoitteita ja keskeisiä ehdotuksia kuvattaessa on nykyisen HELOn mukaan tiiviisti kuvattava myös, 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.

Vaikutusten arviointi

Kuinka yksityiskohtaisesti ja vaikutuslajiperusteisesti esitysten vaikutusten arviointi kirjattaisiin?

HELOn mukaan ehdotettujen säännösten vaikutukset on selostettava tai, jos on laadittu erillinen vaikutusarvioselvitys, kirjoitettava tiivistelmä siitä. Vaikutuksilla tarkoitetaan HELOssa ehdotettujen säännösten soveltamisesta johtuvia tosiasiallisia seurauksia. Vaikutusten arvioinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus suhteutetaan aina esityksen sisältöön ja odotettavissa olevien vaikutusten merkittävyyteen. Riittää, että arvioinnissa keskitytään lakiehdotusten olennaisiin vaikutuksiin ja että vaikutuksia koskevassa jaksossa selostetaan kaikki merkittävät vaikutukset. HELOn mukaan vaikutukset ovat merkittäviä, jos ne ulottuvat laajalle yhteiskuntaan tai vaikuttavat olennaisella tavalla johonkin yhteiskunnan osa-alueeseen.

Tausta-asiakirjojen hyödyntäminen

Voitaisiinko hallituksen esityksiä tiivistää jättämällä toistamatta niissä joitakin tietoja, jotka sinänsä ovat päätöksenteon kannalta tarpeellisia, mutta jotka sisältyvät jo lainvalmistelun pohjana oleviin asiakirjoihin tai lainvalmistelun aikana syntyviin asiakirjoihin? Riittäisikö tällaisten tietojen osalta, että hallituksen esityksissä lähinnä vain viitattaisiin asianomaisiin asiakirjoihin ja nämä asiakirjat otettaisiin digitaalisina ja vaikkapa asianomaisen ministeriön internet-sivuille vievinä linkkeinä osaksi hallituksen esitystä? Olisivatko tällaisia asiakirjoja esimerkiksi kansainvälisestä kehityksestä sekä ulkomaiden ja Euroopan unionin lainsäädännöstä laaditut selvitykset, lausuntotiivistelmät tai erilliset vaikutusarviotutkimukset taikka muut asiakirjat, joissa on nykyisen HELOn mukaan esityksen perusteluissa esiteltävää tietoa?

4.2 Täydentävät hallituksen esitykset

Uuteen oppaaseen otettaneen nykyisestä HELOsta puuttuvat ohjeet täydentävien hallituksen esitysten laatimisesta.

4.3 Rinnakkaistekstit

Oppaaseen otettaneen nykyistä useammin esimerkein havainnollistetut ohjeet rinnakkais tekstien laatimisesta.

5 Lainvalmistelijoiden ajatuksia

Valtioneuvoston lainvalmistelijoita pyydettiin huhtikuussa 2014 muun muassa valtioneuvoston säädöspolitiikan yhteistyöryhmän välityksellä vapaamuotoisesti esittämään ajatuksia kohtaan 4.1 kirjatusta kysymyksistä. Myös eduskunnan virkamiesten epävirallisia näkemyksiä tuotiin esiin.

5.1 Esitysten rakenne ja vakio-otsikointi

Nykyinen vakio-otsikointi

Moni vastaaja oli tyytyväinen hallituksen esitysten nykyiseen vakio-otsikointimalliin. Osa nykyisiin vakio-otsikoihin tyytyväisistä katsoi kuitenkin, että malli johtaa väistämättä samojen asioiden toistamiseen hallituksen esityksen eri osissa, osa piti jonkinasteista toistamista hyvänä, osa taas arvioi toistamatta jättämisen lainvalmistelijalle tarpeelliseksi taidoksi.

Yhdessä vastauksessa ehdotettiin kannustamista siihen, että laajojen esitysten perustelut kirjoitettaisiin aiheiden mukaisiksi kokonaisuuksiksi. Tällöin esimerkiksi oikeusvertailu sekä nykytila ja sen arviointi kirjoitettaisiin asiakohdittain erikseen. Samassa vastauksessa arveltiin, että asioiden toistaminen yksityiskohtaisissa perusteluissa vähenisi, jos perusteltava pykälä kirjoitettaisiin perusteluidensa edelle.

Vakio-otsikointiin ehdotettiin lisättäväksi ehdotetulle lainsäädännölle vaihtoehtoisten keinojen ja niiden vaikutusten arviointi.

Esitysten tiivistäminen

Tarvetta esitysten tiivistämiseen tunnettiin edellä sanotusta huolimatta varsin yleisesti.

Keinoksi tiivistämiselle ehdotettiin muun muassa suppean hallituksen esityksen mallin ohjeistamista lähtökohtaisesti käytettäväksi tai ainakin kannustusta suppean hallituksen esityksen mallin käyttämiseen nykyistä useammin sekä ohjeita siitä, mistä missäkin jaksossa ei pidä kirjoittaa, sekä eräiltä osin tyytymistä viittaamaan valmistelun aikana syntyneisiin asiakirjoihin enintään tiivistelmä asiakirjasta esitykseen kirjoittaen.

Toistamisen kieltämistä nykyistä selkeämmin ja ehdottomammin ehdotettiin myös. Samalla ehdotettiin, että yksityiskohtaisia perusteluja ei tarvitsisi kirjoittaa kaikkiin pykäliin.

Esitykset Euroopan unionin säädösten täytäntöön panemiseksi

Vastauksista ilmeni melko selkeästi, että nykyisen vakio-otsikointimalliin koetaan soveltuvan huonosti niihin hallituksen esityksiin, joilla annetaan lakiehdotus Euroopan unionin säädöksen panemiseksi täytäntöön. Epätietoisuutta on esimerkiksi siitä, mitä esityksen tavoitteita ja kansainvälistä kehitystä koskevissa jaksoissa tulisi kertoa, sekä siitä, kuinka yksityiskohtaisesti täytäntöön pantavan säädöksen sisältö tulisi kuvata ja mihin vakio-otsikoinnin mukaiseen jaksoon kuvaus tulisi kirjoittaa. Epätietoisuuden todettiin johtavan epäyhtenäiseen täytäntöön. Tämän vuoksi Euroopan unionin lainsäädännön täytäntöönpanotarpeista alkunsa saavan hallituksen esityksen kirjoittamiseen toivottiin omaa ohjeistusta ja vakio-otsikointia.

Esitykset valtiosopimusten voimaan saattamiseksi

HELOon otettua esimerkkiä valtiosopimuksen voimaan saattamista koskevasta hallituksen esityksestä puolestaan pidettiin liian yksinkertaisena. Arvioitavaksi esitettiin muun muassa, voitaisiinko esimerkiksi ottaa sekasopimuksen hyväksymistä ja voimaan saattamista koskeva hallituksen esitys, jonka perusteluissa ensin selostettaisiin jäsenvaltion toimivaltaa koskevat kysymykset ja sitten vasta kysymykset määräysten kuulumisesta lainsäädännön alaan.

Esitettiin myös ajatus, pitäisikö valtiosopimuksia koskeva jakso kokonaan poistaa HELOsta ja siirtää valtiosopimusoppaaseen, jossa muutenkin on kaikki valtiosopimusten voimaan saattamista koskeva ohjeistus.

Yleisperustelujen ja yksityiskohtaisten perustelujen päällekkäisyyden poistaminen

Vastauksista kysymykseen, kuinka yleisperusteluiden ja yksityiskohtaisten perusteluiden päällekkäisyyttä voitaisiin poistaa, ilmeni etupäässä, että HELOssa annettuja ohjeita jaosta yleisperusteluihin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin ei joko tunneta riittävän hyvin tai että niitä ei ehditä valmistelun tuoksinassa ottaa huomioon. Yksityiskohtaisten perustelujen kirjoittamiseksi kaivattiin myös luetteloa seikoista, jotka edellyttävät perustelemista.

Edellä on jo mainittu ajatus siitä, että toistamista yksityiskohtaisissa perusteluissa vähentäisi, jos perusteltava pykälä kirjoitettaisiin perustelujen edelle. Tällä ei kuitenkaan liene tähdätty niinkään yleisperusteluiden ja yksityiskohtaisten perustelujen päällekkäisyyden poistamiseen vaan sen välttämiseen, että pykälän tekstiä toistetaan perustelutekstissä.

Yleisperustelujen toistamisen yksityiskohtaisissa perusteluissa relevanteilta osin arveltiin myös palvelevan hallituksen esitysten myöhempiä käyttäjiä, soveltajia ja muita tulkitsijoita, jotka yleensä lähtevät liikkeelle yksityiskohtaisista perusteluista.

Ulkomaiden lainsäädäntö

Muutamassa vastauksessa pidettiin ulkomaiden ja Euroopan unionin lainsäädännön yksityiskohtaista selostamista yleisperusteluissa jokseenkin tarpeettomana. Luontevampana pidettiin oikeusvertailun kirjoittamista erilliseen asiakirjaan, johon esityksessä vain viitattaisiin. Tällöin itse esitykseen kirjoitettaisiin vain ulkomaista sääntelyä koskeva yhteenveto tai johtopäätökset. Lähtökohdaksi ehdotettiin myös, että ulkomaisten pykälien sisältöä ei lainkaan selostettaisi, vaan yleisperusteluissa kerrottaisiin yleisesti ulkomaisista sääntelymalleista tai sääntelytarkkuudesta.

Toisaalta katsottiin, että hallituksen esityksessä tulee viitata sen taustalla olevaan Euroopan unionin lainsäädäntöön riittävän selkeästi ja tällöin tehdä selkeä ero niiden seikkojen välillä, joissa kansallista liikkumavaraa on, ja niiden, joissa sitä ei ole.

Lain tavoitteiden toteutumisen seuranta

Yksi vastaaja kiinnitti huomiota siihen, että HELOssa edellytetään selontekoa lain tavoitteiden toteutumisen seurannasta mutta että HELOssa ei asialle ole määritetty vakio-otsikkoa. Vakio-otsikon puuttumisen hän arvioi johtavan siihen, että seuranta ei pohdita. Hän ehdotti, että lisättäisiin uusi vakio-otsikko, jonka alla edellytettäisiin lyhyttä kuvausta täytäntöönpanosta ja arvioinnista tai perusteluja sille, miksi seuranta ei ole tarpeen.

5.2 Vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointi

Vaihtoehtojen ja vaikutusten arvioimisessa ehdotettiin muun muassa otettavaksi mallia Euroopan komission vaikutusarvioinneista, joissa ensin määritellään "ongelma" ja sen jälkeen siihen liittyvät tavoitteet ja vaihtoehdot niiden toteuttamiseksi. Tämän jälkeen arvioidaan vaihtoehtojen vaikutukset, ja vasta vaikutusten arvioinnin jälkeen esitellään esityksen tavoitte eli se, miltä osin kuvattuun ongelmaan on tarkoituksenmukaista puuttua lainsäädännön keinoin.

Ohjeissa olisi ehdotuksen mukaan edellytettävä, että vaihtoehdot ja niiden vaikutukset arvioidaan ja raportoidaan analyttisesti jokaisen kysymyksen kohdalta, jolloin on helpompaa todeta jokin kysymys jätettäväksi toimijoiden itsesääntelyn varaan. Vaihtoehtojen arviointi ehdotettiin otettavaksi vakio-otsikointiin.

Niin ikään ehdotettiin, että vakio-otsikoihin lisättäisiin esimerkiksi itsesääntelyn tai informaatio-ohjauksen mahdollisuus.

Yhdessä vastauksessa korostettiin vaikutusarvioinnin kattavuuden merkitystä arvioinnin yksityiskohtaisuuden kustannuksella. On oletettavaa, että tällä tarkoitettiin arvioinnin kirjaamista, ei itse arviointia.

Kaiken kaikkiaan vastauksista sai vaikutelman, että halua ja tarvetta vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten arviointiin sekä arviointien nykyistä tarkempaan kirjaamiseen on. Huomautettiin myös, että Euroopan komission vaikutusarviot tehdään varsin yleiseurooppalaisesta näkökulmasta, minkä vuoksi on tärkeää, että myös kansalliset vaikutukset selvitetään. Tällöin kielteiset vaikutukset on tuotava esiin, jotta voidaan ryhtyä korjaaviin tai kompensoiviin toimiin.

5.3 Lainvalmisteluasiakirjoihin ja muuhun aineistoon viittaaminen (linkittämällä)

Yhtenä hallituksen esitysten tiivistämisen mahdollisuutena mainittiin ulkomaiden ja Euroopan unionin lainsäädännön selostaminen erillisessä asiakirjassa, johon vain viitattaisiin itse hallituksen esityksessä. Ulkomaista sääntelyä koskeva yhteenveto tai johtopäätökset kuitenkin esitettäisiin esityksen perusteluissa. Vastauksessa ei otettu kantaa siihen, sisältyisikö viittaukseen linkki sähköiseen asiakirjaan, mutta olettaimme, että näin tarkoitettiin.

Yhdessä vastauksessa arveltiin, että osittaisuudistusten yhteydessä ja siltä osin, kuin uutta sääntelyä ehdotettaessa ei muuteta voimassa olevan sääntelyn sisältöä, linkitykset aikaisempiin hallituksen esityksiin edistäisivät yksityiskohtaisten perustelujen käyttöä.

Monessa vastauksessa pohdittiin, missä määrin hallituksen esityksissä tulisi viitata eduskunnalle Euroopan unionin lainsäädäntöä valmisteltaessa annettuihin U-kirjelmiin ja missä määrin tällaisilla viittauksilla voitaisiin välttää asioiden toistamista esityksissä.

5.4 Muita näkökohtia

Esille tuotiin myös seuraavat ajatukset:

- HELOssa tulisi kannustaa olemassa olevan sääntelyn kumoamiseen ja vähentämiseen.
- Muutoslaeissa ei tarvittaisi varsinaista lakitekstiä, vaan rinnakkaisteksti riittäisi.
- Rinnakkaistekstit olisivat hyödylliset silloinkin, kun laaditaan kokonaan uusi laki.
- Niin sanotut päällekkäistekstit olisivat rinnakkaistekstejä selkeämmät ja teknisesti rinnakkaistekstejä vaivattomammat.
- Hallituksen esitysten rakenteistamiseen olisi tärkeää kiinnittää huomiota. Esimerkiksi hallituksen esityksiin lisättävä asiasanoitus mahdollistaisi hallituksen esitysten kytkemisen muuhun valtioneuvoston toimintaan samalla sisältöalueella.

5.5 Johtopäätöksiä

Vastausten perusteella voitaneen tehdä ainakin se johtopäätös, että lainvalmistelijat tuntevat hallituksen esityksen HELO:n mukaisen vakio-otsikoinnin melko hyvin, mutta kaikki heistä eivät ole samantasoisesti perehtyneet oppaan ohjeteksteihin. Moni vastausten mukaan parannusta kaipaava seikka on nimittäin verraten hyvin selostettu HELOssa.

HELO:n käytössäoloaikana moni asia on kehittynyt nopeasti: Euroopan unionin lainsäädäntö on moninaistunut, ja kansainvälinen kehitys on muutenkin ollut nopeaa. Myös tiedonhaun ja ilmaisun tekniikat ovat monipuolistuneet.

Puhtaasti kansallisista tarpeista syntyviä lakiehdotuksia sisältävien hallituksen esitysten ohjela on arvioitava sekä niitä hallituksen esityksiä, jotka annetaan Euroopan unionin lainsäädännön täytäntöön panemiseksi, että niitä hallituksen esityksiä, jotka sisältävät ehdotuksen sopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen saattamiseksi voimaan. Useissa vastauksissa kiinnitettiin nimittäin huomiota siihen, että HELOssa ei ole kansainvälisten velvoitteiden edellyttämien täytäntöönpanolakien kannalta riittäviä esimerkkejä.

On arvioitava niin se, mitkä tiedot hyvän päätöksenteon kannalta riittävät, kuin se, minkälaisessa esitysrakenteessa ne selkeimmin esitetään.

Ilmaisun tekniikoiden kehittymisen vuoksi on tarpeen arvioida myös se, minkälaisessa teknisessä muodossa tiedot hallituksen esityksissä annetaan, voidaanko käyttää esimerkiksi viitteitä digitaalisiin asiakirjoihin. Lisäksi on pohdittava, voidaanko edellyttää, että lainvalmistelijat sisällyttävät hallituksen esityksiin metatietoja.

6 Hallituksen esitykset eräissä muissa maissa

6.1 Ruotsi

Ruotsissa hallituksen esitykset laaditaan esityskäsikirjan (*Propositionshandboken*, Ds 1997:1) ohjeita noudattaen. Käsikirja on vuodelta 1997, ja siinä on ohjeet hallituksen esitysten laatimisesta vaihe vaiheelta. Itse lakitekstien muotoilusta on ohjeet oppaassa *Gröna boken* (Ds 1998:66).

Hallituksen esitykset ovat rakenteeltaan seuraavanlaiset:

- 1) esityksen pääasiallinen sisältö,
- 2) sisällysluettelo,
- 3) lakiehdotukset rinnakkaistekstein,
- 4) selvitys asiasta ja sen valmistelusta,
- 5) varsinaiset yleisperustelut, jotka otsikoidaan sisältönsä mukaan,
- 6) voimaantulo- ja siirtymäsäännökset,
- 7) taloudelliset vaikutukset,
- 8) yksityiskohtaiset perustelut,

9) liitteet.

Yleisperustelut on Ruotsissa tapana ryhmitellä niin, että kunkin asiaotsikon alla on ensin hallituksen asiaa koskeva ehdotus, sen jälkeen asiakohdittain lyhyt selostus asiaa selvittäneen selvitysmiehen, työryhmän tai toimikunnan (*utredningen*) näkemyksestä, seuraavaksi lausunnonantajien näkemykset ja lopuksi perustelut hallituksen kannalle.

Yksityiskohtaisissa, pykälittäisissä perusteluissa ehdotetun pykälän teksti asetellaan Ruotsissa perusteluiden edelle.

Esityksen liitteinä ovat yleensä tiivistelmä asiaa koskevasta mietinnöstä, mietintöön sisältyneet lakiehdotukset rinnakkaistekstein, luettelo lausunnonantajista, lakineuvoston (*Lagrådet*) laatimat lakiehdotukset siltä osin kuin ne poikkeavat hallituksen lakiehdotuksista ja lakineuvoston lausunto.

Lausunnoista laaditaan tiivistelmä, mutta sitä ei yleensä liitetä hallituksen esitykseen. Siihen kuitenkin viitataan asian valmistelua koskevassa esityksen jaksossa.

Vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointia varten Ruotsissa on tarkistuslistan sisältävä muistio *Att styra genom regler, Checklista för regelgivare* (PM 1995:2).

6.2 Norja

Norjassa ohjeet lakitekstien kirjoittamiseksi ja hallituksen esitysten laatimiseksi ovat oppaassa *Lovteknikk og lovforberedelse, Veiledning om lov- og forskriftsarbeid* (http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/veiledninger_brosjyrer/2000/veiledning-om-lov--og-forskriftsarbeid.html?regj_oss=1&id=87536). Lisäksi lakien valmistelua koskevat virallisselvitysten laatimisesta annetut ohjeet, *Utredningsinstruksen, Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget* (http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/lover_regler/reglement/2005/utredningsinstruksen.html?regj_oss=1&id=107582). Ne koskevat selvitysten laatimisessa noudatettavaa menettelyä, ja niiden mukaan tulee muun muassa tutkia hankkeen taloudelliset ja hallinnolliset sekä muut merkittävät vaikutukset samoin kuin kuulla niitä, joihin hanke saattaa vaikuttaa.

Myös Norjassa esitysten rakenne voi vaihdella kirjoittamistarpeiden mukaan, mutta tyypillinen on seuraavanlainen jaottelu:

- 1) esityksen pääasiallinen sisältö (lyhyt selvitys lakiehdotuksen pääasiallisesta sisällöstä),
- 2) selostus lakiehdotuksen valmistelusta,
- 3) kuvaus voimassa olevasta oikeudesta,
- 4) muiden maiden lainsäädäntö (erityisesti Pohjoismaat ja Euroopan unioni),
- 5) asiassa kuultujen näkemykset,
- 6) ehdotettujen lakien yleisperustelut,
- 7) yksityiskohtaiset perustelut (*realitetsdrøftelser*),

- 8) (toiseksi viimeisenä jaksona) taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset sekä muut mahdolliset vaikutukset,
- 9) (viimeisenä jaksona) ehdotettujen lainkohtien tulkintaohjeet,
- 10) lakiehdotus.

6.3 Tanska

Tanskassa ohjeet lakiehdotusten ja niiden perusteluiden laatimiseksi ovat oikeusministeriön oppaassa lakien laadusta, *Vejledning om Lovkvalitet*, vuodelta 2005 (<http://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=2272>). Opas itsessään on suppeahko, mutta sitä täydentävät valtioneuvoston piirissä laaditut, yksittäisiä teemoja ohjeistavat kiertokirjeet sekä muut erilliset ohjeistukset, joihin oppaassa viitataan.

Säädösvalmisteluohjeistuksen kokonaisuuden kannalta merkittävä on tanskalainen lainvalmistelun prosessiopas (<http://www.lovprocesguide.dk/>). Se on sähköinen työkalu, jonka avulla lainvalmistelija voi ”liikkua” prosessin vaiheesta toiseen ja johon on koottu kutakin valmistelun vaihetta koskevat ohjeet linkityksin. Myös edellä mainittu lakien laadun opas on linkitetty prosessioppaaseen.

Tanskalaisessa hallituksen esityksessä on alussa lakiehdotuksen teksti. Lakiehdotusta seuraavat perustelut, ja Tanskassakin perustelut jaetaan yleisperusteluihin ja pykäläkohtaisiin yksityiskohtaisiin perusteluihin.

Oppaassa todetaan nimenomaisesti, että lakiehdotusten perusteluille ei voida asettaa tiukkaa mallia, josta ei voitaisi poiketa. Lähtökohtana käytettäväksi annetaan kuitenkin seuraavanlainen yleisperusteluiden jaottelumalli:

- 1) sisällysluettelo,
- 2) johdanto, jossa kuvataan muun muassa:
 - lakiehdotuksen pääasiallinen sisältö,
 - lakiehdotuksen keskeinen tausta,
 - lainvalmistelun päälinjat (työryhmätyöskentely, viranomaisten ja organisaatioiden näkemykset yms.)
- 3) selvitys lakiehdotuksen pääkohdista aiheittain, jolloin aihekohdissa on selvitettävä muun muassa voimassa oleva oikeus, työryhmän tai vastaavan valmisteluorganisaation sekä substanssiministeriön näkemykset,
- 4) julkistaloudelliset ja -hallinnolliset vaikutukset,
- 5) elinkeinoelämään kohdistuvat taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset,
- 6) kansalaisiin kohdistuvat hallinnolliset vaikutukset,
- 7) ympäristövaikutukset,
- 8) suhde Euroopan unionin lainsäädäntöön,

- 9) asiassa kuullut viranomaiset, organisaatiot ja muut,
- 10) yhteenvetokaavio (pääpiirteittäinen kaavio vaikutuksista),
- 11) muut lakiehdotuksen kannalta varteen otettavat vaikutukset.

Esitysehdotuksen liitteeksi otetaan:

- 1) jos on kysymys muutoslakiehdotuksesta, rinnakkaisteksti,
- 2) sopimukset ja Euroopan unionin säädökset, jotka saatetaan voimaan tai pannaan täytäntöön ehdotetulla lailla.

Esityksessä voi oppaan mukaan olla muitakin liitteitä.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on pykälittäin tai muuten lainkohdittain tehtävä selkoa voimassa olleiden säännösten sisällöstä, ehdotettujen muutosten sisällöstä ja muutosten syistä sekä odotettavissa olevista vaikutuksista. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on tarkoituksena selostaa ehdotettujen lainkohtien sisältö yksityiskohtaisesti ja perusteellisesti. Lainkohdan sanamuodon toistamista ei pidetä riittävänä.

6.4 Yhdistynyt kuningaskunta

Yhdistyneessä kuningaskunnassa ei ole juurikaan kirjallisia ohjeita hallituksen esitysten rakenteesta.

Lakiehdotukset laaditaan sellaisen yhtenäisen kaavan mukaan, joka on parlamentin hyväksyttävissä, ja kaikki ehdotukset kirjoitetaan kabinettitoimistoon (*Cabinet Office*) kuuluvassa parlamentaarisen neuvoston toimistossa (*Office of the Parliamentary Counsel*). Näiden kahden seikan katsotaan takaavan riittävän yhdenmukaisuuden. Lakitekstien laadintaan liittyvistä, lähinnä kielenkäyttöä koskevista seikoista parlamentaarisen neuvoston toimisto on kuitenkin vuonna 2010 antanut yksityiskohtaiset ohjeet (*Drafting Guidance*, <http://www.gov.uk/government/publications/drafting-bills-for-government>).

Lakiehdotuksiin ei Yhdistyneessä kuningaskunnassa tavallisesti liitetä perusteluita, mutta lakiehdotusta seuraa yleensä selitysmuistio, jossa kirjoittamattoman säännön mukaan ei puolusteta lakiehdotusta, vaan kerrotaan vain, mitä lakiehdotuksella tavoitellaan.

6.5 Alankomaat

Alankomaissa on kirjalliset ohjeet lainvalmistelijoille (*Aanwijzingen voor de regelgeving*, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005730>). Niissä käsitellään lakitekstien kirjoittamista ja lakitekstien säädöspoliittisia tavoitteita. Ohjeet ovat vuodelta 1992, mutta niitä on sittemmin muutettu yhdeksästi.

Lakiehdotus koostuu yleensä useasta parlamentille lähetettävästä asiakirjasta:

- 1) ehdotuksen esittelevä kuninkaallinen viesti,
- 2) lakiehdotus,
- 3) selitysmuistio,

- 4) valtioneuvoston (*Raad van State*) tiedonanto,
- 5) hallituksen kanta valtioneuvoston tiedonantoon.

Selitysmuistiossa ovat lakiehdotuksen perustelut. Niissä käsitellään:

- a) lain tavoitteita sekä niin toivottuja kuin epätoivottuja vaikutuksia, myös vaikutuksia naisten ja etnisten vähemmistöjen asemaan,
- b) tarvetta valtiovallan interventioon suhteessa itsesääntelyyn,
- c) esillä olleita vaihtoehtoja,
- d) lakiehdotuksen täytäntöönpanoon liittyviä näkökohtia, kuten täytäntöönpanojärjestelmän valintaa ja sitä, missä määrin täytäntöönpano aiheuttaa ristiriitoja,
- e) hallinnollista taakkaa, johon luetaan mukaan täytäntöönpanon ja oikeussuojan kustannukset sekä kansalaisiin, yrityksiin ja laitoksiin kohdistuva taakka,
- f) ehdotuksen säädöshierarkkista korrektiutta,
- g) ehdotuksen suhdetta voimassa olevaan ja tulevaan lainsäädäntöön sekä kansainväliseen ja Euroopan unionin lainsäädäntöön,
- h) Bonairen, Sint Eustatiusin ja Saban asemaa ja sitä, kuinka otetaan huomioon tekijät, joiden vuoksi nämä maat poikkeavat olennaisesti Euroopan Alankomaista.

6.6 Saksa

Saksassa myös lainvalmistelua ohjataan liittovaltion ministeriöiden yhteisessä työjärjestyksessä (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf>), jossa on määräyksiä ministeriöiden organisaatiosta ja niiden välisestä yhteistyöstä. Työjärjestyksessä on nimittäin lisäksi määräyksiä lainvalmisteluprosessista sekä säädösehdotusten sisällöstä, kielestä ja rakenteesta. Näiden määräysten katsotaan osaltaan parantavan lainsäädännön laatua.

Työjärjestyksen ohella lainvalmistelusta on lukuisia muita suosituksia, oppaita ja käsikirjoja, joista joihinkin viitataan työjärjestyksessä sitä täydentävinä.

Saksan liittohallituksen esityksessä on lakiehdotuksen teksti ja selitysmuistio sekä tiivistelmä ehdotuksesta kansilehtenä. Kansallisen sääntelyvalvontaneuvoston (*Nationale Normenkontrollrat*) ja liittohallituksen mahdolliset huomautukset liitetään esitykseen.

Työjärjestyksen 43 artiklan mukaan lakiehdotuksen perusteluissa on esitettävä:

- 1) ehdotuksen ja sen säännösten tavoite ja tarpeellisuus,
- 2) esityksen taustalla olevat asiat ja niistä tehdyt havainnot,
- 3) onko lainsäädännölle vaihtoehtoja ja sisältääkö ehdotus jotakin, mikä voitaisiin antaa yksityisen sektorin hoidettavaksi, sekä syyt vaihtoehtojen hylkäämiseen,

- 4) ehdotetaanko valvonta- tai lupamenettelyihin liittyviä uusia ilmoitusvelvollisuuksia, muita hallinnollisia velvollisuuksia tai luparajoituksia taikka ehdotetaanko olemassa olevia velvollisuuksia laajennettaviksi sekä mikä puoltaa näitä velvollisuuksia tai rajoituksia normin kohteen omaan valvontavaltaan nähden,
- 5) ehdotetun sääntelyn vaikutukset,
- 6) mihin ehdotettu voimaantuloajankohta perustuu, esimerkiksi organisatoriselta, tekniseltä tai (valtion)taloudelliselta kannalta, sekä voidaanko ehdotetun sääntelyn voimassaoloaikaa rajoittaa,
- 7) ehdotetaanko esityksellä lainsäädäntöä tai hallinnollisia menettelyjä yksinkertaistettaviksi sekä erityisesti yksinkertaistettaisiinko tai syrjäytettäisiinkö esityksellä voimassa olevaa sääntelyä,
- 8) suhde Euroopan unionin lainsäädäntöön ja yhdenmukaisuus sen kanssa,
- 9) tehdäänkö direktiiviä tai muuta Euroopan unionin lainsäädäntöä täytäntöön pantaessa muita kuin täytäntöönpanon edellyttämiä järjestelyjä,
- 10) vallitsevaan oikeustilaan ehdotetut muutokset,
- 11) onko lakiehdotus Saksaa sitovien kansainvälisten velvoitteiden mukainen,
- 12) oikeuttaako perustuslain 72 artiklan 3 kohta tai 74 artiklan 1 kohdan 3. virke voimaantuloa koskeviin poikkeuksiin ja kuinka nämä otetaan huomioon. (Mainituissa lainkohdissa säädetään eräistä asioista, joissa Saksan osavaltioille (*Länder*) on voitu delegoida kilpailevaa lainsäädäntövaltaa. Liittovaltion lainsäädäntö saa näistä asioista säädettäessä tulla voimaan aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua sen julkaisemisesta, jollei liittoneuvoston suostumuksella säädetä toisin.)

6.7 Päätelmiä

Kaikissa tarkastelluissa maissa – Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta – on kirjalliset ohjeet hallituksen esitysten laatimisesta. Kaikissa tarkastelluissa maissa hallitus antaa lakiesityksensä yhteydessä parlamentille päätöksenteon pohjaksi tietoja suurin piirtein samoista asioista. Perehtymättä syvällisesti kunkin maan ohjeiden toimivuuteen ja kunkin maan käytäntöön on vaikea sanoa, mikä merkitys ohjeilla käytännössä on hallituksen esitysten tietopohjalle. Ohjeet eivät sitä paitsi ole riippumattomia siitä oikeuskulttuurista tai muusta kulttuurihistoriallisesta ympäristöstä, jossa ne syntyvät. Ohjeiden tarve ja painotukset ohjeistamisessa myös vaihtelevat ajasta toiseen. Ohjeilla niin yhdenmukaistetaan käytäntöjä kuin pyritään parantamaan laatua.

Muiden maiden ohjeita hallituksen esitysten laatimiseen on tässä muistiossa käsitelty verraten pintapuolisesti. Tällaisenkin tarkastelun pohjalta vaikuttaa kuitenkin siltä, että tarpeeseen arvioida esitysten vaikutukset aiempaa paremmin on muissakin maissa kiinnitetty huomiota. Muidenkin maiden ohjeissa korostetaan myös tarvetta tiiviiseen esitystapaan, mutta vaikuttaa siltä, että esitysten mittavuutta ei pidetä samanlaisena ongelmana kuin Suomessa.

7 Uudistamisen mahdollisuuksia

Sillä, että hallituksen esitysten laatimista ohjeistetaan, halutaan osaltaan edistää lainvalmistelun laadun parantamista ja yksinkertaistaa päätöksenteon kannalta olennaisen tiedon esiin tuomista sekä siten helpottaa lukijan perehtymistä esityksen sisältöön ja sen keskeisiin kohtiin.

Keskeiset tiedot on esitettävä, mutta vaikka hallituksen esitysten laatimiseksi tehdään varsin paljon tutkimustyötä, on otettava huomioon, että hallituksen esitys ei ole eikä sen ole tarkoitus olla tutkimusraportti.

7.1 Lakitekstit

Keskusteluissa hallituksen esitysten rakenteesta on joskus esitetty ajatus siitä, että pääasian eli lakiehdotusten tekstien tulisi edeltää perusteluita; ensin esitettäisiin, mitä ehdotetaan, ja vasta sen jälkeen perusteltaisiin. Esimerkiksi ruotsalaisissa ja tanskalaisissa hallituksen esityksissä lakiehdotusten tekstit ovat perusteluiden edellä. Toisaalta nykyistä rakennetta, jossa lakiehdotukset ovat esityksen lopussa, voidaan pitää loogisena, sillä ensiksi selostetaan muun muassa, mihin halutaan muutosta ja minkä vuoksi, minkälaisia vaihtoehtoisia ratkaisuja on pohdittu, mitkä vaihtoehtoisten ratkaisujen vahvat ja heikot puolet ovat, onko samankaltaisia ongelmia jouduttu ratkaisemaan ulkomailla ja miten ne on ratkaistu, ja vasta lopussa esitetään, mitä valmistelun pohjalta on päädytty ehdottamaan. Rakennetta voidaan kutsua kronologiseksi.

HELOa uudistettaessa on ratkaistava, säilytetäänkö lakiehdotusten tekstit nykyisellä paikallaan vai siirretäänkö ne esimerkiksi perusteluiden edelle esityksen alkuun.

7.2 Rinnakkaistekstit

Nykyisten ohjeiden mukaan hallituksen esitykseen sisältyvästä muutoslakiehdotuksesta otetaan esityksen liitteeksi rinnakkaisteksti, jos voimassa olevaan lakitekstiin ehdotetaan muitakin muutoksia kuin lainkohtien lisäämistä tai kumoamista.

Rinnakkaistekstien laatimisen tarpeellisuutta ja vaihtoehtoja rinnakkaiselle esittämistavalle tarkasteltiin valtioneuvostossa viimeksi vuonna 2013 valmisteltaessa hallituksen esitysten laatimista yksipalstaisina xml-asiakirjoina. Rinnakkaistekstit todettiin tuossa yhteydessä nimienomaisesti erittäin tarpeellisiksi, eikä rinnakkaisesta esitystavasta haluttu luopua. Tuolloin käytyä keskustelua ei liene syytä käynnistää uudelleen, vaan voitaneen lähteä siitä, että lakiteksteille edelleen laaditaan muutokset havainnollistavat rinnakkaistekstit.

Havainnollisten rinnakkaistekstien laatimisesta annettaneen ohjeet nykyistä useammin esi-merkein.

7.3 Lakiteksti ja yksityiskohtaiset perustelut

Ruotsissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin otetaan lakiehdotuksen asianomainen pykäläteksti perusteluidensa edelle. Tällä tavoin lakiteksti sisältyy kahdesti (rinnakkaisteksti mukaan lukien kolmesti) hallituksen esityksiin, mutta tästä vaikuttaa seuraavan, että lakitekstiä ei – toisin kuin Suomessa, vastoin HELOa – siteerata sellaisenaan perusteluissa. Yksityiskohtaisissa perusteluissahan ei HELOn mukaan pidä toistaa, mitä on jo esitetty

yleisperusteluissa, eikä varsinkaan sitä, mikä käy ilmi ehdotettavasta säännöksestä itsensä.

Tulisiko Suomessakin asetella ehdotettu lakiteksti pykälittäin yksityiskohtaisiin perusteluihin perusteluidensa edelle?

Yksityiskohtaisissa perusteluissa selostetaan lyhyesti ehdotettujen lainkohtien sisältö ja annetaan esimerkkejä soveltamistilanteista. Niissä myös selvitetään yleiskielelle vieraat käsitteet. Tietoa tarvitsevat erityisesti eduskunta ja lain soveltajat, minkä mielessä pitämistä on varmaankin aiheellista korostaa myös HELOa uudistettaessa.

HELOn mukaan säännöksen perusteluina ei tule käyttää yksinomaan viittausta samaa asiaa koskevaan hallituksen esitykseen.

Jos ehdotettavaan lakiin otetaan olemassa olevia lainkohtia muuttamattomina, olisiko asianmukaista, että yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan tämä ja lisätään linkki sen hallituksen esityksen perusteluihin, joka on johtanut asianomaisen lainkohdan säätämiseen? Perusteluita voitaisiin tarvittavilta osin täydentää, mutta muuten ei toistettaisi aikaisemmin jo perusteltua. – Teknisenä ongelmana tässä voitaneen pitää sitä, että linkki voitaisiin ilmeisesti lisätä kohdistumaan vain kyseiseen hallituksen esitykseen kokonaisuudessaan, ei tietyn lainkohdan yksityiskohtaisiin perusteluihin. Uuden esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin lisätty hakuohje, esimerkiksi aikaisemmin annetun hallituksen esityksen sivunumero, lieventäisi ongelmaa.

Yleensä yksityiskohtaiset perustelut esitetään pykäläjärjestyksessä. Keskenään asiayhteydessä olevat pykälät voidaan HELOn mukaan muun muassa toistojen välttämiseksi käsitellä samassa yhteydessä. Samoin niiden pykälien perustelut, joihin on tehty vähäisiä tai toistuvia lakitekniisiä tai kielellisiä korjauksia, voidaan pykäläjärjestyksestä poiketen esittää yhdessä. Yksityiskohtaisten perustelujen ryhmittelemisestä tällä tavoin lienee aiheellista HELOa uudistettaessa korostaa hyvänä keinona toiston välttämiseen.

HELOn mukaan myös direktiivin sanontojen käyttämisestä on mainittava yksityiskohtaisissa perusteluissa. Tästä muistutettaisiin edelleen erityisesti Euroopan unionin lainsäädännön täytäntöön panemiseksi laadittavia hallituksen esityksiä koskevassa ohjeistuksessa. Euroopan unionin oikeutta täytäntöön pantaessa tärkeintä olisi kuitenkin yksilöidä yksityiskohtaisissa perusteluissa ne normit, jotka ehdotetulla pykälällä pantaisiin täytäntöön.

7.4 Asian valmistelu

HELOn mukaan hallituksen esityksen yleisperustelujen toiseksi viimeisenä jaksona on kuvaus asian valmistelusta. Jaksossa on tarkoitus selostaa valmistelun vaiheita sekä ilmoittaa, minkälaisista asian valmistelussa syntyneistä tai muuta aineistoa on olemassa sekä mistä se on saatavissa. Jaksossa voi olla alajaksot ”Valmisteluvaiheet ja -aineisto” sekä ”Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen”.

Jos HELOa uudistettaessa lähtökohtana olisi sähköisenä luettava hallituksen esitys, yksi mahdollisuus olisi, että valmistelusta ja sen vaiheista kertovista asiakirjoista (ainakin toimeksiannosta taikka työryhmien tai muiden valmisteluelinten asettamista koskevista päätöksistä, lausuntopyynnöistä, lausunnoista tai niiden tiivistelmistä sekä Euroopan unionin lainsäädäntöä täytäntöön pantaessa niin asianomaisesta lainsäädännöstä kuin E-kirjeistä ja U-kirjelmistä) koottaisiin hallituksen esitykseen kronologinen luettelo linkein asianomaisiin asiakirjoihin. Myös esimerkiksi asiassa lausunnon antaneista voitaisiin laatia luettelo sen asemesta, että ne nykyään luetellaan proosatekstinä. Tarvittaessa samalla tavoin voitaisiin viitata asiakirjoihin, joista ilmenevät esityksen kytkennät sen esivalmisteluun johtaneisiin asiakirjoihin (esimerkiksi hallitusohjelmaan, kansalaisaloitteeseen tai vaikutusarviointiin). Tällä tavalla luultavasti kyettäisiin antamaan asian valmistelusta nykyistä kattavampi ja selkeämpi kuva. Sitä vastoin linkitetyt liitteet eivät automaattisesti päätyisi eduskunnan arkistoihin, mitä on pidettävä ongelmallisena. Lisäksi voitaisiin harkita, olisiko asian valmistelua koskeva informaatio selkeämpi, jos se olisi aivan esityksen alussa, heti sisällysluettelon ja johdannon jälkeen.

Sen esittämisessä, miten asiassa annetut lausunnot tai muuten kuulemisissa esitetyt näkemykset on otettu lainvalmistelussa huomioon, on joskus havaittu puutteita. Vaikka HELOssa esitysten tarpeettoman laajenemisen estämiseksi sanotaankin, että annettujen lausuntojen sisältöä ei selosteta yksityiskohtaisesti, vaan mainitaan ainoastaan lausuntojen päälinjat, riittävä ei ole esimerkiksi lausuma lausuntojen ottamisesta mahdollisuuksien mukaan huomioon. HELOn mukaan lausuntojen päälinjojen ohella on perusteltava, miksi ehdotettuun ratkaisuun on päädytty, vaikka lausunnonantajat kenties ovat olleet eri mieltä. Tällaiset perustelut ovat päätöksentekovaiheessa hyvin relevantteja muun muassa kartoitettaessa, keitä asiassa kuullaan, ja tätä relevanssia on uudessakin HELOssa korostettava. Eri mieltä olevien kantoihin voisi joissakin tapauksissa olla tarpeen viitata myös yksityiskohtaisissa perusteluissa, vaikka HELOssa ei asiasta mainita.

HELOn mukaan asian valmistelua koskevassa jaksossa mainitaan lausunnoista laadittu yhteenveto. Sähköiseen hallituksen esitykseen voitaisiin ottaa linkki tiivistelmään, mikä parantaisi tiedon käytettävyyttä. Lausunnot itsessään ovat julkisia asiakirjoja, jotka ovat pyynnöstä saatavilla asian valmistelleessa ministeriössä.

Asiantuntijoiden ja sidosryhmien sekä kansalaisten kuulemisen suurta merkitystä valmistelun eri vaiheissa on viime vuosina voimistuvasti korostettu. Erilaisia erityisesti sähköisen kuulemisen menetelmiä on valmisteltu ja kehitetty. Nämä menetelmät eivät poista tarvetta kirjata kuulemisin saatuja näkemyksiä hallituksen esityksiin. Niiden välityksellä saattaa pikemminkin kertyä aikaisempaa enemmän tietoa kirjoitettavaksi hallituksen esityksiin.

7.5 Nykytila ja sen arviointi

HELOn mukaan varsinainen perusteluteksti alkaa nykytilaa kuvaavasta jaksosta johdannon jälkeen. Jaksossa selostetaan

- asiaa koskeva lainsäädäntö
- oikeuskäytäntö ja muu asian kannalta olennainen käytäntö
- kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja Euroopan unionin lainsäädäntö.

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.

HELOssa opastetaan tarpeen mukaan selostamaan nykytilaa kuvaavassa jaksossa myös asiaan liittyvää ulkomaista lainsäädäntöä ja ulkomailla vireillä olevia lainsäädäntöhankkeita. Katsauksen tarkoituksena on HELOn mukaan antaa lukijalle kuva erilaisista lainsäädännöllisistä tavoista ratkaista esillä oleva asia, ja tämän vuoksi on selostettava, ovatko ulkomaiset esimerkit vaikuttaneet ehdotettaviin ratkaisuihin.

HELOa uudistettaessa on arvioitava, onko ulkomaisten esimerkkien selostaminen kotimaisen nykytilan kuvauksen yhteydessä mielekäästä vai olisiko asianmukaisempaa rajoittaa ulkomaiden lainsäädännön tarkastelu vaihtoehtoisten ratkaisumallien kuvaamiseen ja sen vuoksi selostaa ulkomaisia ratkaisuja vaihtoehtojen tarkastelun yhteydessä. Myös muunlaiset ulkomaiset ratkaisut kuin pelkästään lainsäädännölliset on hyvä ohjeistaa otettaviksi tarkasteluun.

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

On hyvä arvioida, riittäisikö, että hallituksen esityksessä pelkästään viitataan komitean tai työryhmän mietintöön taikka muihin asiakirjoihin, joita asiassa on jo aiemmin julkaistu, vai täytyykö esitykseen kirjoittaa tiivistelmä mietinnöstä tai muuten luonnehtia sitä yleisesti. Sähköisessä hallituksen esityksessä saattaisi riittää, että aiempi, julkaistu aineisto linkitetään esitykseen. Tähän kuitenkin liittyisi se ongelma, että linkitetty aineisto ei automaattisesti arkistoituisi valtiopäiväasiakirjoihin.

7.6 Keskeiset ehdotukset

HELOn mukaan nykytilaa seuraavassa jaksossa ”Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset” selostetaan, mitä esityksessä ehdotetaan ja miksi. Tämän jälkeen HELOssa kerrotaan, että samassa jaksossa on tiiviisti kuvattava, mitä vaihtoehtoisia ratkaisuja on harkittu ja miksi on päädytty juuri esityksessä ehdotettuun ratkaisuun. Saattaa olla, että tämä asioiden esittämisen järjestys osaltaan myötävaikuttaa siihen, että usein vain valittu keino perustellaan. Perustelut kirjoitetaan tällöin ikään kuin ehdotus olisi ainut käytettävissä ollut ratkaisu tavoitteen saavuttamiseksi.

Tulisi näin arvioida, voitaisiinko pikemminkin lähteä siitä, että heti tavoitteiden tultua kuvatuiksi hallituksen esityksessä esitetään vaihtoehtoiset keinot tavoitteiden saavuttamiseksi ja se, minkälaisiksi niiden vaikutukset on arvioitu. Vasta tämän jälkeen kerrotaisiin keskeiset ehdotukset.

7.7 Vaihtoehtoisten keinojen arviointi

Hallituksen esityksiä tarkastelemalla voidaan havaita, että vaihtoehtoisia keinoja tuodaan esiin varsin harvoin ja, jos niiden vaikutuksia arvioidaan, arvioinnista kerrotaan niukalti.

Pitkään on painotettu, että lainsäädäntö tulisi nähdä vain yhtenä yhteiskunnallisen ohjaamisen keinona. Lisäksi on nyttemmin vahvasti tuotu esille, että kaikista asioista ei pitäisi säätää, vaan olisi pyrittävä vähentämään niin sanottua normitulvaa. Tavoitteen saavuttamiseen saattaa nimittäin olla muitakin keinoja kuin lainsäädäntö, eikä lainsäädäntö välttämättä ole edes paras keino. Myöskään vaikuttavimmaksi arvioitavaa keinoa ei aina voida käyttää hin-

nalla millä hyvänsä. Voi olla, että joudutaan valitsemaan esimerkiksi kustannustehokkain keino.

Pääministeri Sipilän hallituskauden kärkihankkeisiin on kirjattu säädöspolitiikan ohjauksen selkeyttäminen tavoitteena sääntelyn nettomääräinen keventäminen ja säädöksille vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käytön lisääminen.

Vaihtoehtoisten keinojen arviointi on keskeinen osa lainvalmisteluprosessia. Tämän lainvalmistelun vaiheen varsin onnistunut lopputulos itse asiassa on, että lakia ei tarvitse säätää ja hallituksen esitystä ei laadita. Jos vaihtoehtojen arvioinnissa kuitenkin päädytään siihen, että lainsäädäntöä tarvitaan, hallituksen esityksessä on selostettava vaihtoehtojen arvioinnin prosessi ja perusteltava, miksi lain valmisteleminen on päädytty.

Vaihtoehtoiset ratkaisut kehoitetaan HELOssa kuvaamaan samassa tavoitteita ja ehdotuksia koskevassa hallituksen esityksen jaksossa, jossa on selostettava, mitä ehdotetaan ja miksi.

Jos päädytään lainsäädäntöön, olisiko selkeämpää, että vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten arviointi kuvattaisiin hallituksen esityksessä ennen kuin kerrotaan, mitä tavoitteeseen pääsemiseksi ehdotetaan? Tämä olisi myös lainvalmisteluprosessin ideaalimallin mukaista.

7.8 Ulkomaiden lainsäädäntö

HELOn mukaan hallituksen esityksessä on – siinä nykytilaa kuvaavan jakson osassa, jossa kerrotaan kansainvälisestä kehityksestä sekä ulkomaiden ja Euroopan unionin lainsäädännöstä – tarpeen mukaan selostettava asiaan liittyvää ulkomaista lainsäädäntöä ja ulkomailla vireillä olevia lainsäädäntöhankkeita. Ohjetta perustellaan sillä, että katsauksen tarkoituksena on antaa lukijalle kuva erilaisista lainsäädännöllisistä tavoista ratkaista esillä oleva asia. Tässä kohdin hallituksen esitystä tulisi HELOn mukaan kertoa myös, ovatko ulkomaiset esimerkit vaikuttaneet ehdotettaviin ratkaisuihin.

Ulkomaiden ja Euroopan unionin lainsäädännön selostaminen nykytilaa koskevassa jaksossa HELOn mukaisesti saattaa olla omiaan tekemään lainsäädännön selostamisesta itsetarkoituksellista siinä, missä ulkomaiden lainsäädännön selostamisen varsinaisena tarkoituksena tulisi kaikeksi olla vaihtoehtoisten ratkaisujen kuvaaminen ja niiden käyttökelpoisuuden arviointi Suomen kannalta. Olisikin arvioitava, olisiko ulkomaiden lainsäädännön (ja muiden ulkomaisten ratkaisujen) selostaminen osuvampi ja informatiivisempi osana vaihtoehtoisten keinojen kuvaamista ja siihen liittyvää vaikutusten arviointia.

7.9 Vaikutukset

Esityksessä on – edelleenkin jaksossa ”Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset” – HELOn mukaan selostettava, minkälaiden mekanismien ja vaikutusketjujen kautta tavoiteltujen muutosten arvioidaan toteutuvan yhteiskunnassa ja minkälaiden seikkojen on arvioitu edistävän ja minkälaiden estävän säännösten tehokasta toteutumista. Tämä on tarpeen sen osoittamiseksi, että esityksen tavoitteet, keinot ja vaikutukset ovat sopusoinnussa keske-

nään sekä että esitetty sääntely on oikeasuuntainen ja sisältää keinot halutun muutoksen aikaansaamiseksi.

HELOssa opastetaan kuitenkin – tavoitteiden ja keskeisten ehdotusten jälkeen – erillisessä jaksossa ”Esityksen vaikutukset” lyhyesti selostamaan ehdotettujen säännösten vaikutukset.

Jaksossa on HELO:n mukaan 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 alajaksoina. Monet vaikutuslajit voivat kuulua useampaan vaikutusryhmään, mutta käytännön syistä suositellaan esitysten yhtenäisyyden säilyttämiseksi ohjeissa esitetyn jaottelun noudattamista.

HELO on vanhempi kuin opas Säädösehdoitusten vaikutusten arviointi, Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6 (*vaikutusarviointiohjeet*). Viimeksi mainitulla täydennetään HELOa. Sen ohjeissa kuvataan vaikutusalueittain, mitä erilaisilla vaikutuksilla käytännössä tarkoitetaan, miten erilaisia vaikutuksia voidaan arvioida sekä millaisia menetelmiä ja tietolähteitä vaikutusten arvioimiseksi on hyödynnettävissä. Ohjeiden mukaan vaikutusarviointi kattaa – kuten HELOssa – taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset.

Vaikutusarviointiohjeissa kuvataan vaikutusarvioinnin vaiheet niin kansallisessa säädösvalmistelussa kuin Euroopan unionin säädösten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden valmistelussa.

Vaikutusarviointiohjeissa on apukysymysluettelo, jota voidaan käyttää vaikutusten merkittävyyden ja luonteen selvittämisessä, sekä vaikutusten tunnistamisen tarkistuslista.

Vaikutusarviointiohjeissa muistutetaan, että oikeudellisen sääntelyn tarkoituksena on yhteiskunnan perusrakenteiden, oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien turvaaminen sekä yhteiskunnallisten uudistusten toteuttaminen. Oikeudellinen sääntely ei kuitenkaan aina ole ainoa mahdollinen keino yhteiskunnallisten uudistusten toteuttamiseksi. Joskus esimerkiksi tiedottaminen, koulutus, elinkeinoelämän itsesääntely tai asennekasvatus saattavat olla lainsäädäntöä tehokkaampia välineitä yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Vaikutusarvioinnin keskeisenä tehtävänä on tuottaa tietoa lainsäädännön erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista päätöksentekoa varten. Vaikutusarviointi mahdollistaa sen, että päätöksentekijöillä on käytettävissään riittävästi luotettavaa tietoa erilaisista ratkaisuvaihtoehtoista ja niiden seurauksista. Lakien ja muiden säädösten vaikutusten arviointi on välttämätön pohja poliittiselle päätöksenteolle ja edesauttaa sääntelyn yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumista. Hyvä vaikutusarviointi parantaa lainsäädännön laatua.

Vaikutusarvioinneista tehtyjen tutkimusten ja selvitysten perusteella ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksia ei arvioida riittävästi lainvalmistelussa, mikä merkitsee, että päätöksentekijöillä ei ole riittävästi tietopohjaa päätöksenteon tueksi. Tämän arvioidaan heikentävän lainsäädännön laatua.

Myös eduskunnan tarkastusvaliokunta kiinnitti Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksesta eduskunnalle toiminnastaan 2014 valtiopäiville laatimassaan mietinnössä TrVM

9/2014 vp huomiota siihen, että nykyiseen toimintakulttuuriin on tarpeen saada muutosta: on päästävä pois nykytavasta, jossa vaikutusten arvioinnit kirjoitetaan mieluummin sitä tuleviksi, mitä lainsäädännöllä halutaan edistettävän ilman, että käytössä on tutkimusta ja tietoa vaikutuksista.

Onkin arvioitava, kuinka hallituksen esitysten laatimista ohjeistamalla voidaan tehostaa ja parantaa niin lainsäädännölle vaihtoehtoisten kuin erilaisten lainsäädännöllisten keinojen vaikutusten arviointia.

Samassa yhteydessä lienee aiheellista kannustaa nykyistä selkeämmin perustelujen kirjoittamiseen niin, että vaikutuksia punnitaan kattavasti suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Näin voidaan paremmin arvioida, miten esitys edistää tavoitteisiin pääsemistä, sekä sitä, tarvitaanko esityksessä ehdotetun lisäksi muita toimia tavoitteiden saavuttamiseksi.

Edellä mainitussa mietinnössään tarkastusvaliokunta myös ehdotti, että valtioneuvoston yhteyteen perustettaisiin lautakunta, joka koostuisi ulkopuolisista vaikutusarvioinnin asiantuntijoista ja jonka sihteeristönä toimisi tukiyksikkö. Lautakunnan tehtävänä olisi valvoa ja edistää säädösehdotusten vaikutusarvioinnin laatua riippumattomana asiantuntijana. Tehtävänä olisi lisäksi aiheellisissa tapauksissa tuoda esille, että ehdotettu sääntely- tai ohjauskeino ei vaikutusarvioinnin ja asiantuntijatiedon valossa näyttäisi olevan toimiva tavoitellun yhteiskunnallisen vaikutuksen saavuttamiseen. Liikkeellelähdeksi valiokunta ehdotti tässä laajassa säädösvalmistelun toimintaympäristössä yksittäisiä pilottihankkeita, joiden vaikutusarvioinneissa rajauduttaisiin siihen, mitkä ovat esityksen vaikutukset taloudelliseen kasvuun ja hallinnolliseen taakkaan.

Tarkastusvaliokunta ehdotti eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton: "Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin lakien vaikutusarviointeja käsittelevän yksikön perustamiseksi – –.

Myös valtioneuvoston ohjausjärjestelmän kehittämishanke (OHRA-hanke) esitti yhtenä suosituksenaan valtioneuvoston ohjausjärjestelmän kehittämiseksi vaikutusarvioinnin asiantuntijayksikön perustamista valtioneuvoston yhteyteen (VM142:00/2013). Hankkeelle asetettiin toimeenpanohanke (VM162:00/2014), jonka aloitteesta perustettiin valmisteluryhmä vaikutusarvioinnin asiantuntijayksikön valmistelemiseksi. Valmisteluryhmä ehdottaa muistiossaan vaikutusarvioinnin arviointilautakunnan perustamista valtioneuvoston kanslian yhteyteen.

Myös pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa on kirjaus lainsäädännön vaikutusarviointielimen perustamisesta valtioneuvoston yhteyteen. Elimen tehtävänä olisi kirjauksen mukaan lainsäädännön vaikutusarviointien laadun varmistaminen.

Tutkimuksia ja selvityksiä vaikutusten ja vaihtoehtojen arvioinnista on koottu oikeusministeriön verkkosivuille

<http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/toimintajatavoitteet/lakiensaataaminen/parempisaantely/tutkimuksiajaselvityksiavaikutustenjavaihtoehtojenarvioinnista.html>.

7.10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Jos hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa on säännöksiä, joiden perustuslain mukaisuutta on erikseen tarpeen arvioida, esitykseen otetaan jakso esityksen suhteesta perustuslakiin ja tarvittaessa Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin sekä arvio siitä, missä lainsäätämisyjärjestyksessä ehdotettu laki olisi säädettävä. Jos esityksen suh-

de perustuslakiin on tulkinnanvarainen, jaksoon voidaan kirjoittaa lausuma, jonka mukaan on tarpeen tai suotavaa saattaa esitys perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

On yleistä, että tähän jaksoon käytännössä kirjoitetaan esityksen vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. HELOn mukaan jakso laaditaan, vaikka perustuslakikysymyksistä olisi esitetty arvioita muualla esityksessä. Esityksen suhdetta perustuslakiin onkin muun muassa perustuslakivaliokuntakäsittelyn kannalta pidettävä niin merkittävänä ja itsenäisenä osana hallituksen esitystä, että niiden vaikutusten arviointia, jotka ulottuvat tai saattavat ulottua perusoikeuksiin, ei liene aiheutta sellaisenaan yhdistää esityksen muuhun vaikutusten arviointiin. Muuta vaikutusten arviointia selostettaessa voidaan viitata jaksoon "Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys".

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 52/2014 vp kiinnittänyt huomiota perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kehittämiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että muun muassa lainsäädäntöä valmisteltaessa pyritään arvioimaan myös vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Erityisesti valiokunta korostaa hallituksen esitysten valmistelun kehittämistä niin, että säätämisyjärjestysperusteluissa tarkasteltaisiin ehdotuksia myös perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen eikä ainoastaan mahdollisten perus- ja ihmisoikeusristiriitojen kannalta.

7.11 Täytäntöönpano ja täytäntöönpanon seuranta

Yleisperustelujen jaksossa "Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset" on HELOn mukaan esitettävä, miten säädökset on tarkoitus panna täytäntöön ja onko suunniteltu erityisiä toimenpiteitä, joilla tuetaan säädöksen toteutumista esimerkiksi tiedotuksen, neuvonnan, koulutuksen tai eri tahojen yhteistoiminnan avulla.

Samalla on selostettava myös, aiotaanko ehdotettujen säännösten vaikutuksia seurata jälkikäteen. Joihinkin esityksiin voidaan tarpeen vaatiessa lisätä liite, jossa esitetään, miten toimeenpanon ja vaikutusten seuranta järjestetään. Myös vaikutusarviointiohjeissa tähdenneetään, että vaikutusarviointiin kuuluu toteutetun uudistuksen vaikutusten seuranta. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on aiemmin mainitussa mietinnössään TrVM 9/2014 vp huomauttanut, että lainsäädäntöä ei seurata jälkikäteen systemaattisesti, jolloin jää tarkistamatta, onko vaikutusarviointi toteutunut. Jos vaikutusarviointi ei ole toteutunut, myös oppi siitä, mitä jatkossa tulisi tehdä toisella tavalla tai paremmin, jää saamatta.

Hallituksen esityksen vakio-otsikointiin ei kuulu otsikkoa täytäntöönpanolle tai sen seurannalle. Tarpeellisena pidettäneen otsikon lisäämistä malliksi, vaikka monissa tapauksissa jälkiseuranta voitaneen käsitellä voimaantuloa koskevassa jaksossa.

Lainvalmisteluhankkeiden erilaisuuden vuoksi seurantakin voi vaihdella monen menetelmän suunnitellusta ja organisoidusta viranomaisseurannasta aina sen seuraamiseen, minkälaista palautetta sääntelyn kohteena olevat omasta aloitteestaan antavat. Seurannan menetelmät voivat vaihdella niin ikään sen mukaan, kuinka pitkä aika arvioidaan tarvittavan riittävään ja luotettavaan täytäntöönpanon vaikutusten ilmenemiseen. Lainsäädäntö saattaa toimia toivottuasti jonkin aikaa ja sen epäsuotavat tai muuten odottamattomat vaikutukset tulla esiin vasta sen ympäristön muuttuessa, jota varten lainsäädäntö on laadittu. Kun lakeja valmistellaan, toimitaan aina jonkinasteisessa epävarmuudessa. Huolellisessakaan vaikutustenarvioinnissa ei nimittäin voida varautua kaikkeen yllättävään kehitykseen, mutta epävarmuuden

astetta voidaan pienentää ennustamalla kehitystä riittävän todennäköisten muuttujien pohjalta.

8 Euroopan unionin säädöksiä täytäntöön panevat hallituksen esitykset

Kun hallituksen esityksessä on kysymys Euroopan unionin säädöksen, yleensä asetuksen tai direktiivin, täytäntöönpanosta, yleisperusteluissa tulee yleisesti luonnehtia täytäntöön pantavan Euroopan unionin oikeuden sisältöä. Tämä todetaan HELOssa, jossa sanotaan, että pantaessa täytäntöön Euroopan unionin säädöstä direktiivin tai Euroopan unionin muun säädöksen sisältöä selostetaan yleisluonteisesti nykytilaa koskevan jakson alajaksossa ”Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö”. Myös yksityiskohtaisissa perusteluissa on tehtävä selkoa ehdotetun säännöksen sisällön perustumisesta Suomea sitovaan kansainväliseen velvoitteeseen, kuten direktiiviin. Jos säännöksessä ehdotetaan käytettäväksi direktiivin sanontoja, siitäkin on mainittava. Juuri tämän tarkempia ohjeita HELOssa ei ole Euroopan unionin säädösten täytäntöönpanoa merkitsevien hallituksen esitysten laatimisesta.

Euroopan unionin säädöksen täytäntöön panemiseksi annettavaa hallituksen esitystä edeltää säännönmukaisesti niin sanottu U-kirjelmä. Siihen liitettävässä muistiossa selostetaan oikeusministeriön antaman ohjeen (Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa, Oikeusministeriö, Selvityksiä ja ohjeita, 57/2011) mukaan lyhyesti tiivistettynä paitsi ehdotuksen pääasiallinen sisältö (tavoite ja keinot) myös sen lainsäädännölliset, taloudelliset ja muut vaikutukset Suomen kannalta. U-kirjelmä ja sen jatkokirjeet liitteineen ovat varsin merkityksellisiä hallituksen esityksen käsittelyn kannalta. Nykyisin niihin viitataan ja yleensä niiden sisältöä selostetaankin hallituksen esityksissä. Lienee kuitenkin aiheellista arvioida, voitaisiinko ne sähköisin linkein liittää osaksi hallituksen esityksen valmistelun aineistoa niin, ettei niiden sisältöä sellaisenaan enää uudelleen selostettaisi itse hallituksen esityksessä, vaan tarkemmat perustelut voitaisiin laatia niihin pohjautuvina.

Uuteen HELOon on aiheellista ottaa nykyistä perusteellisemmat ohjeet ja laatia omat mallit hallituksen esityksistä, joissa ehdotetaan Euroopan unionin säädöksen täytäntöönpanoa.

9 Valtiosopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevat hallituksen esitykset

Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevassa hallituksen esityksessä käytetään HELOn mukaista vakio-otsikointia, joka poikkeaa jonkin verran muita lakiehdotuksia varten laaditusta malliotsikoinnista:

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

Myös valtiosopimusesitysten vakio-otsikointia voidaan muunnella esityksen luonteen ja laajuuden mukaan.

Valtiosopimusesitysten laatimisesta HELOssa annetaan ohjeet lähinnä vain siltä osin kuin valtiosopimusesitykset poikkeavat muista esityksistä. Kansainvälisten sopimusten ja Euroopan unionin sopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta on erilliset ohjeet ulkoasiainministeriön verkkosivuillaan julkaisemassa Valtiosopimusoppaassa <http://formin.finland.fi/>.

HELOa muutenkin uudistettaessa tehtäneiden aiheelliset muutokset myös valtiosopimusesitysten laatimista koskeviin ohjeisiin. Ohjeet sisällytettäisiin edelleen HELOon.

10 Hallituksen esityksen liitteet ja muu esitykseen liittyvä aineisto

HELOssa on seitsemän mainintaa mahdollisuudesta liitteiden käyttämiseen hallituksen esityksissä:

- Jos katsaus ulkomaiden lainsäädäntöön on laaja, se otetaan esityksen liitteeksi.
- Mahdollisesti tehty kustannus–hyöty-analyysi voidaan tarpeen vaatiessa esittää liitteenä.
- Samoin joihinkin esityksiin voidaan tarpeen vaatiessa lisätä liite, jossa esitetään, miten toimeenpanon ja vaikutusten seuranta järjestetään.
- Otetaan esityksen liitteeksi mahdollisuuksien mukaan luonnokset tarkemmiksi säännöksiksi.

- Luonnos asetukseksi on usein asianmukaista ottaa liitteeksi, jos asetuksella on tarkoitus antaa sääntelykokonaisuuden kannalta merkityksellisiä säännöksiä.
- Rinnakkaistekstit sijoitetaan esityksen liitteeksi.
- Liitteeksi voidaan tarvittaessa ottaa myös esimerkiksi asetusluonnokset taikka kartat tai erilaiset kaaviot.

Käytännössä liitteinä on yleensä vain rinnakkaistekstejä ja asetusluonnoksia.

HELO:n maininnat liitteiden käyttämisestä ovat esimerkinomaisia. Asetusluonnosten esittämisen merkitystä olisi ohjeita uudistettaessa aiheellista nykyiseen nähden korostaa, sillä vasta ne antavat kokonais kuvan ehdotetusta sääntelystä ja mahdollisuuden arvioida ehdotetun sääntelyn säädöshierarkkista korrektiutta ja ehdotettujen asetuksenantovaltuuksien riittävyyttä. Lakiin pohjautuvan alemmanasteisen normiston esivalmistelu on osa lain valmistelua.

Sähköisten hallituksen esitysten aikana viitteitä asiaa selventäviin sähköisiin asiakirjoihin ja muuhun sähköiseen aineistoon voitaisiin linkityksin lisätä nykyisestä. Vaikka esimerkiksi nykytilaa kuvaavassa jaksossa kerrottaisiin asian kannalta merkityksellisestä oikeuskäytännöstä, joissakin tapauksissa sähköiset viittaukset ratkaisuihin voisivat olla hyödyllisiä.

Mahdollisuutta käyttää liitteitä nykyistä laajemmin niin, että itse hallituksen esitys olisi suppeampi, on tarpeen arvioida. Samoin on tarpeen arvioida, voitaisiinko käyttämällä sähköisiä linkityksiä tausta-aineistoon joissakin tapauksissa vähentää kirjoittamisen tarvetta ja tiivistää tekstiä tai ainakin lisätä informaatiota laentamatta itse hallituksen esitystä.

Arvioitaessa, voidaanko liittein tai linkityksin tiivistää hallituksen esityksiä, on otettava huomioon, että Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi, että julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan sekä että lait säädetään ja julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä. Lisäksi on otettava huomioon kielilain (423/2003) säännökset säädösehdotusten ja mietintöjen kielestä: Ministeriön sekä valtion komitean, toimikunnan, työryhmän tai vastaavan toimielimen säädösehdotukset ja niihin liittyvät mietinnöt julkaistaan suomeksi. Julkaisuu otetaan myös ruotsinkielinen tiivistelmä ja säädösehdotuksen ruotsinkielinen teksti. Jos asianomaisen ministeriön harkinnan mukaan mietinnöllä on huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle, se on julkaistava kokonaisuudessaan ruotsiksi. Samoin säädösehdotus tai mietintö, joka koskee yksinomaan Ahvenanmaan maakuntaa tai jolla on erityisen suuri merkitys maakunnalle, on julkaistava kokonaisuudessaan ruotsiksi. Jos säädösehdotuksella tai mietinnöllä on merkitystä pääasiassa ruotsinkieliselle väestölle tai Ahvenanmaan maakunnalle, se voidaan julkaista ruotsiksi siten, että julkaisuun otetaan suomenkielinen tiivistelmä ja säädösehdotuksen suomenkielinen teksti.

11 Keskustelu HELO:n uudistamisesta ja uudistamisen organisointi

Uusi HELO valmistellaan oikeusministeriössä. Työtä varten asetetaan työryhmä loppuvuodesta 2015.

Oikeusministeriö kuulee valmistelun aikana ainakin muita ministeriöitä, oikeuskanslerinvirastoa, eduskuntaa sekä Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituuttia.

Oikeusministeriössä toivotaan, että ajatukset HELOn uudistamisesta herättävät uudistamista tukevaa keskustelua ja ajatuksia jo ennen varsinaiseen valmisteluun ryhtymistä.