

23.9.2015

Dnro 3665/5/15

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Pasi Pölönen

LAUSUNTO ARVIOMUISTIOSTA ”HALLITUKSEN ESITYSTEN LAATIMISOHJEIDEN (HELO) UUDISTAMINEN”

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa arviomuistiosta Hallituksen esitysten laatimisohjeiden (HELO) uudistaminen.

Esitän lausuntonani seuraavan.

Arviomuistiossa nostetaan esille huomionarvoisia hallituksen esityksen rakenteen muuttamiseen liittyviä asioita. Usea huomio vastaa omia näkemyksiäni hallitusten esityksissä olevista kehittämistarpeista.

Arviomuistiossa kiinnitetään huomiota tarpeeseen kehittää ehdotusten vaikutusarviointeja. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten nostaminen esille systemaattisesti ja nimenomaan perustuslain 22 §:n mukaisesti oikeuksien toteutumisen turvaamisen näkökulmasta olisi erittäin tärkeä parannus nykykäytännöstä, jossa ei tunneta teeman otsikkotasosta erottelua ja jossa lähinnä rajoitutaan säätämisympäristöä analysoimaan ehdotuksen mahdollisia ristiriitoja perustuslain tai ihmisoikeuksien kanssa. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten lisääminen otsikkotasolle yhdeksi ehdotuksen yhteiskunnallisten vaikutusten näkökulmaksi olisi perusteltua.

Nykykäytännössä epäkohtana pidän sitä, että hallituksen esityksissä tuodaan hyvin harvoin, ja silloinkin erittäin suppeasti ja valikoivasti, esille lausuntovaiheen palautetta. Mielestäni perustelluina olisi, että keskeisimmistä ja muuten oikeudellisesti huomionarvoisista lausuntopalautteista tehtäisiin hallituksen esitykseen sisällytettävä asiallinen yhteenveto. Pelkästään lausunnonantajat nimeävä luettelo tai linkkilista ei avaa erilaisia näkemyksiä sisällöllisesti ja kaventaa edellytyksiä asian monipuoliselta jatkokeskustelulta julkisuudessa ja eduskunnassa. Arviomuistiossa korostetaankin hyvin perustellusti sen perustelemista, miksi ja millaisessa prosessissa ehdotettuun ratkaisuun on päädytty ristiriitaisesta palautteesta huolimatta. Ehdotukseen nähden toisen suuntaisen palautteen ”kuoliaaksi vaikeneminen” ei luonnollisesti mahdollista tätä.

Nykyisen otsikoinnin ja rakenteen joustamaton soveltaminen on havaintojeni mukaan useissa tapauksissa johtanut itsetarkoitukselliseen kansainväliseen vertailuun sikäli, että jakson sisältöä ei asiallisesti hyödynnetä lainkaan muualla esityksessä. Vertailevilla huomioilla ei tällöin ole varsinaista lisäarvoa. Arviomuistiossa on esitetty ajatus siitä, että ulkomaiden lainsäädännön tarkastelu voi olla tarkoituksenmukaista rajoittaa vaihtoehtojen ratkaisumallien kuvauksen tasolle. Kannatan tätä lähtökohtaisesti. Tulisi rajoittaa relevantteihin vaihtoehtoihin, ja pohtia vaihtoehtoja avoimesti. Havaintojeni mukaan joskus vertailu sinänsä saattaa herättää ajatuksen suomalaisiinkin oloihin soveltuvasta mallista, mutta vaihtoehtoa ei kuitenkaan huomioida esityksessä eikä perustella, miksi esityksessä on päädytty toiseen ratkaisuun.

Ylipäättään kannatan arviomuistiossa esitettyä näkemystä siitä, että on informatiivisinta ja perustelluinta lähteä liikkeelle ongelman tai kysymyksenasettelun määrittelystä ja niihin perustuvista tavoitteista, ja edetä tämän jälkeen niiden keinojen esittelyyn ja arviointiin, joilla tavoitteet katsotaan voitavan saavuttaa. Johdonmukaista on (vasta) tämän jälkeen esittää, mikä on tai mitkä ovat valitut keinot, ja perustella valinta. Vaihtoehtoisten keinojen nykyistä avoimempaan ja laadukkaampaan arviointiin on tarvetta panostaa. Erillisen otsikon lisääminen vaihtoehtoisista keinoista ja niiden vaikutusten arvioinnista kannustaisi tähän.

Tarvetta lakiehdotuksen vaikutustenarviontien merkittävään parantamiseen olisi muutenkin kuin edellä mainittujen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten osalta. Tätä edistäisi myös se, että hallituksen esityksen laatimisohjeisiin lisättäisiin otsikko vaikutusten jälkikäteisen arvioinnin järjestämisestä. Huomion kiinnittäminen systemaattiseen palautetiedon keräämiseen jo hallituksen esityksen laatimsvaiheessa korostaisi vaikutusarviointien tekemistä ja niiden metodiikkaan panostamista.

Pidän kannatettavana ajatuksena sijoittaa ehdotetut lakitekstit yksityiskohtaisiin perusteluihin perusteluiden edelle. Paitsi että tällä voitaisiin välttää toistoa perustelutekstissä, voisi menettely tehdä hallituksen esityksestä myös visuaalisesti helpommin hahmottuvan tekstin. Toisaalta kaikissa tapauksissa yksityiskohtaisissa perusteluissa ei aina tarvinne olla enempää perustelutekstiä jokaisen pykälän kohdalla, jos yleisperustelut ja lakiteksti itsessään ovat riittävän informatiiviset.

Kannatan ajatusta sijoittaa lakiehdotusten tekstit aivan hallituksen esityksen alkuun ennen perustelutekstejä. Käytännössä on ymmärtääkseni tavallista, että hallituksen esityksen lukija aloittaa lukemisen juuri ehdotetuista pykälistä. Rinnakkaistekstien säilyttämistä pidän tärkeänä. Rinnakkaistekstit voivat perustellusti sijaita nykyiseen tapaan hallituksen esityksen lopussa.

Euroopan unionin säädöksen täytäntöönpanemiseksi ja valtiosopimuksen voimaan saattamiseksi annettavat hallituksen esitykset poikkeavat luonteeltaan siinä määrin muista esityksistä, että niiden kohdalla kannatan ajatusta erillisen ohjeistuksen antamisesta.

Lopuksi totean, että näkemykseni mukaan arviomuistiossa sinänsä perusteltuna tavoitteena esitetty pyrkimys entistä tiiviimpiin hallituksen esityksiin ei ole yhtä tärkeä tavoite kuin esille nostetut laadulliset parantamistavoitteet – erityisesti mitä tulee keinovaihtoehtojen, vaikutusarviointien ja lausuntopalautteen informatiivisempaan esittelyyn ja arviointiin.