

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä annetun lain voimassaoloa jatkettavaksi vuoden 2000 maaliskuun alkuun. Samalla lakiin

ehdotetaan tehtäväksi eräitä vähäisiä muutoksia. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1997 alusta.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila ja lain jatkamisen tarve

Laki viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä (573/89, niin kutsuttu normilaki) tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1990. Laki säädettiin määräaikaiseksi siten, että sen voimassaolo päättyy 31 päivänä joulukuuta 1996. Lain tavoitteena on ollut rajoittaa, selkeyttää ja uudistaa ministeriöiden ja niiden alaisten viranomaisten norminantoa. Erityisesti haluttiin vähentää kuntiin ja kuntainliittoihin (nykyisiin kuntayhtymiin) kohdistuvia määräyksiä. Lain tavoitteena on ollut myös turvata hallintoviranomaisten norminannon laillisuus, kansanvaltainen ohjaus ja valvottavuus.

Lain 5, 6, 8, 10 ja 11 §:ssä annettujen valtuutuksien nojalla valtioneuvosto antoi samanaikaisesti voimaan tulleen päätöksen viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä (786/89), joka sisältää tarkempia määräyksiä viranomaisten määräyksiin ja ohjeisiin otettavista tiedoista, määräysten ja ohjeiden valmistelusta, rekisteröinnistä, tiedottamisesta ja seurannasta. Sitä vastoin valtioneuvosto ei ole antanut päätöstä lain soveltamisesta viranomaisten sisäisiin määräyksiin, vaikka lain 2 §:n 3 momentti antaa siihen valtuuden.

Lakia edelsi valtioneuvoston lokakuussa 1986 alulle käynnistämä valtion hallintoviranomaisten norminannon uudistustyö. Normihankkeen aktiivivaihe päättyi vuonna 1992. Normeja annettaessa on tämänkin jäl-

keen noudatettu hankkeessa omaksuttuja periaatteita, joista keskeisimmät sisältyvät voimassa olevaan lakiin.

Lailla säädetään periaatteista ja menettelytavoista, joita viranomaisen on noudatettava norminannossaan. Lain mukaan määräykset ja ohjeet on erotettava toisistaan velvoittavuutensa perusteella. Määräysten ja ohjeiden valtuutusperusta tulee käydä niistä ilmi. Kuntiin ja kuntayhtymiin kohdistuvia määräyksiä saa antaa vain laissa yksilöidyn valtuutuksen nojalla. Normeja valmisteltaessa on selvitettävä niiden toiminnalliset, hallinnolliset, taloudelliset ja muut vaikutukset. Ehdotuksista määräyksiä ja ohjeiksi on tarvittavassa laajuudessa kuultava muita viranomaisia ja kohderyhmiä. Määräykset on julkaistava määräyskokoelmassa suomeksi ja ruotsiksi. Määräykset voidaan antaa enintään viiden vuoden määräajaksi. Sekä määräykset että ohjeet on rekisteröitävä niin sanotussa normirekisterissä ja niissä on mainittava, milloin ne tulevat voimaan. Jos määräyksiä ei ole julkaistu voimaantuloajankohtana, ne tulevat voimaan julkaisemispäivänä.

Normihankkeessa omaksutut periaatteet ja nykyinen laki ovat saaneet aikaan merkittäviä muutoksia viranomaisten norminannossa. Normit ovat vähentyneet huomattavasti, mihin on vaikuttanut lain ohella norminannon uudistustyö. Valtiovarainministeriön normihankkeen aikana keräämien seurantatietojen mukaan normien määrä laski vuoden 1987 ja 1991 välillä noin 7 600:sta runsaaseen

5 400:aan. Normirekisteristä saatavien tietojen perusteella normien määrä on kuluvan vuosikymmenen aikana pysynyt kutakuinkin samana, noin 5 500. Toukokuun alussa vuonna 1996 oli rekisteröity noin 3 600 määräystä ja 1 900 ohjetta. Näiden lisäksi rekisterissä on noin 250 suositusta ja tiedotetta.

Laki on voimassaolonsa aikana ennen kaikkea selkeyttänyt norminantoa. Lain periaatteet ja menettelytavat ovat vahvistaneet hyvää, oikeusvaltiolle kuuluvaa normien laatimistapaa alemmanasteisten säädösten valmistelussa. Laki on yhtenäistänyt norminantoa eri hallinnonaloilla asettamalla vähimmäiskriteerit hyvälle ja asianmukaiselle normien laatimiselle ja antamiselle. Erityisesti vaatimus norminantovaltuutuksen säätämisestä on käytännössä hyvin otettu huomioon valmistelussa. Myös muut kuin kunnallishallintoon kohdistuvat määräykset annetaan nykyisin vain laissa yksilöidyn valtuuden nojalla, mikä on huomattava muutos lakia edeltäneeseen tilanteeseen. Lisäksi sitovat normit (määräykset) on aiempaa selkeämmin erotettu muusta kuin sitovista normeista (ohjeet, suositukset), mikä on normia sovellettaessa tärkeää ennen kaikkea normien kohdetahojen kannalta.

Ministeriöt julkaisevat määräyksensä ja päätöksensä joko omassa määräyskokoelmassaan tai Suomen säädöskokoelmassa taikka jonkin erityisalan yhdistetyssä säädöksen määräyskokoelmassa. Jos lain tai asetuksen täytäntöönpanoa koskeva ministeriön päätös julkaistaan ministeriön omassa määräyskokoelmassa, on siitä Suomen säädöskokoelmasta annetun asetuksen 2 b §:n (1364/93) mukaan julkaistava ilmoitus myös säädöskokoelmassa. Muutamat ministeriön alaiset viranomaiset julkaisevat omaa määräyskokoelmaansa. Määräykset on poikkeuksetta julkaistu molemmilla kotimaisilla kielillä, kuten laki edellyttää.

Lain soveltamiskäytännössä ei ole ilmenyt erityisiä pulmia. Jossain määrin pulmalliseksi on osoittautunut normien rekisteröinti, mikä tosin johtuu enemmän teknillisistä kuin lainsäädännöllisistä syistä. Normirekisteri on toteutettu atk-pohjaisena viitetietokantana FINLEX-tietopankissa, joka ei ole toiminut aivan toivotulla tavalla. Asian tilaan on kuitenkin jo tulossa muutos. Oikeusministeriön asettama työryhmä, joka selvitti valtiovallan perusvelvoitetta voimassa olevan normiston julkaisemiseen, ehdotti normitie-

topankin perustamista. Normitietopankkiin sisällytettäisiin lakien ja asetusten ohella -vaiheittain myös keskushallinnon viranomaisten määräysten tekstit (Työryhmän mietintö, oikeusministeriön yleisen osaston julkaisuja 1996).

Niin ikään määräysten määräaikaisuus ei ole toteutunut siinä määrin kuin lakia säädettäessä tavoiteltiin. Valtaosa määräyksistä on annettu toistaiseksi voimassa olevana. Asiaa ei kuitenkaan ole aiheutunut merkittäviä pulmia.

Lain jatkamisella on liittymäkohtia valtioneuvoston 18 päivänä tammikuuta 1996 asettaman komitean valmisteltavana olevaan perustuslakiuudistukseen. Uudistuksessa on tarkoitus muuttaa asetuksenantovaltaa ja säätää sen delegoinnin edellytyksistä ministeriölle tai muulle viranomaiselle. Koska mainittu uudistus koskee lakia alemmanasteisten säädösten säädöshierarkiaa, nykyisen lain voimassaoloa on tarkoituksenmukaista jatkaa enintään mahdollisen perustuslakiuudistuksen voimaantuloajankohtaan. Perustuslakiuudistuksen edetessä arvioidaan sen mahdolliset vaikutukset esityksessä tarkoitettulla lailla säänneltyyn viranomaisten norminantoon.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Lakia ehdotetaan jatkettavaksi, jotta edellä kuvatut ja hyväksi havaitut periaatteet ja menettelytavat säilyisivät norminannon perustana. Saatujen kokemusten perusteella lain periaatteiden ja menettelytapojen voi odottaa edelleenkin hillitsevän norminantoa ja pitävän norminannon ministeriöiden hallinnassa. Myös kohdetahojen oikeusturvan kannalta on perusteltua, että kaikki normit ja erityisesti sitovat määräykset annetaan yhtenäisten perusteiden mukaisesti.

Esityksessä ehdotetaan lain jatkamista noin kolmella vuodella. Tämän vuoksi lakiin ehdotetaan vain vähäisiä muutoksia, jotta laki ja siinä käytetyt termit vastaisivat muuttuneita olosuhteita. Lain nimikettä ja lain tavoitesäännöstä ehdotetaan tarkistettavaksi vastaamaan norminannon vakiintunutta vaihetta. Kuntaliittoja koskevat maininnat muutetaan kuntayhtymiksi. Edelleen ehdotetaan, että määräyksiä valmisteltaessa on selvitettävä toiminnallisten, hallinnollisten, taloudellisten ja muiden vaikutusten lisäksi myös ympäristöä koskevat vaikutukset. Tämä vaatimus

olisi yhtenäinen Hallituksen esitysten laatimisoheiden (1992) kanssa.

Voimassa olevaan lakiin sisältyy säännös (12 §), joka syrjäyttää muiden säännösten soveltamisen, mikäli ne ovat poikkeavat lain 4 §:n 2 momentissa edellytettävästä yksilöidystä valtuutuksesta määräysten antamiseen. Koska säännös on ollut luonteeltaan lain siirtymäaikaan liittyvä ja käynyt siten tarpeettomaksi, se ehdotetaan kumottavaksi.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksen välittömät vaikutukset jäävät vähäisiksi. Lain jatkamisesta ja lakiin sisältyvien menettelytapojen ja periaatteiden noudattamisesta mahdollisesti aiheutuvat hallinnolliset ja taloudelliset vaikutukset ovat vähäiset eivätkä tuo muutosta nykytilanteeseen. Määräysten kääntäminen ruotsiksi sekä määräysten ja ohjeiden julkaiseminen ja rekisteröinti aiheuttaa vain pieniä vuosittaisia kustannuksia. Ympäristöä koskevien vaikutusten selvittäminen ei merkittävästi lisää lainvalmistelun työmäärää. Esityksellä ei ole organisatorisia vaikutuksia.

Lain jatkaminen edistäisi kunnallishallinnon itsenäistä päätöksentekoa, koska laki edelleen rajoittaisi niitä koskevien valtion viranomaisten määräysten antamista.

4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä valtiovainministeriössä. Esityksestä on pyydetty lausunnot yhteensä 85 eri taholta. Lausunto saatiin kaikilta ministeriöiltä, oikeuskanslerilta ja 29 muulta viranomaistaholta sekä 18 elinkeinoelämää ja kansalaisia edustavilta järjestöltä eli yhteensä 65 taholta. Lähes kaikki lausunnonantajat suhtautuvat myönteisesti lain jatkamiseen tai nimenomaisesti puolsivat jatkamista. Yksikään lausunnonantaja ei vastustanut lain jatkamista. Ainoastaan työministeriö ehdotti harkittavaksi, tulisiko laki korvata alemmanasteisella ohjeistuksella. Lausunnoista on valtiovainministeriössä laadittu yhteenveto.

Lausunnonlehtelyssä esitysluonnoksessa ehdotettiin lakiin kahta muutosta, joista on kuitenkin jatkovalmistelussa luovuttu. Lausuntokierroksella olleessa luonnoksessa ehdotettiin 4 §:n 2 momentin soveltamisalan

laajentamista koskemaan yksityisiä elinkeinonharjoittajia ja yrityksiä. Valtaosa lausunnonantajista kannatti ehdotusta, ainoastaan kuudella lausunnonantajalla oli siitä huomautettavaa. Sittemmin myös oikeusministeriö toi esille, että säännöksen laajentaminen voi olla erityisen pulmallista Euroopan yhteisöjen säädösten toimeenpanoon liittyvissä kysymyksissä, ja että asiaa on vaikea ratkaista tässä yhteydessä. Lisäksi valmisteltavana olevassa perustuslakiuudistuksessa käsiteltäneen yleisemminkin valtuutussäännöksiä koskevia kysymyksiä. Näistä syistä tässä esityksessä ei tältä osin ehdoteta muutoksia.

Toinen lausunnonlehtelyyn liittyvä ehdotus koski ohjeiden rekisteröinnistä luopumisesta. Määräyksiä rekisteröintiin ei ehdotettu muutoksia. Niistä lausunnonantajista, jotka ottivat kantaa ohjeiden rekisteröintitarpeeseen, enemmistö (32) kannatti ehdotusta ja loput (25) vastusti rekisteröinnistä luopumista. Luopumista kannattavat lausunnonantajat viittasivat siihen, että ohjeet yleensä toimitetaan kohdetahoille, ja tämän vuoksi rekisteröinti ei ole tarpeen niiden saatavuuden kannalta. Rekisteröintiä kannattavat puolestaan totesivat muun muassa, että ohjeilla on varsin huomattava tosiasiallinen merkitys. Eräät viranomaiset esittivät myös huolen, että ohjeiden rekisteröinnistä luopuminen voi johtaa ohjeiden lisääntymiseen ja tason laskuun. Etenkin hallinnon ulkopuoliset tahot pitivät ohjeiden rekisteröintiä edelleen tarpeellisenä hallinnon avoimuuden kannalta. Tällöin myös muut kuin välittömät kohdetahot saavat tietää ohjeista. Edellä sanotun vuoksi ja norminannon asiakaslähtöisyyden korostamiseksi tässä esityksessä ohjeiden rekisteröintiä koskevaan säännökseen (10 §) ei ehdoteta muutoksia.

Ympäristövaikutusten selvittämiseen normeja laadittaessa valtaosalla lausunnonantajista ei ollut huomauttamista. Kymmenen lausunnonantajaa selkeästi kannatti ehdotusta. Ainoastaan maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto piti säännösmuutosta tarpeettomana, koska ympäristövaikutukset otetaan huomioon jo lakeja valmisteltaessa ja säädettäessä, ja määräykset eivät voi olla ristiriidassa lain sisällön tai tavoitteiden kanssa. Näillä perusteilla lausunnonantaja piti viitasta ympäristöön normien vaikutuksia selvitetäessä liioiteltuna.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. *Tavoite.* Ensimmäisen pykälän 1 momentissa ei ole tarpeen enää viitata uudistamiseen, koska varsinainen uudistustyö on pääosin tehty. Lailla pyritään kuitenkin edelleen rajoittamaan ja selkeyttämään viranomaisten norminantoa.

Pykälän 2 momentissa tehtäisiin kuntayhtymiä koskeva terminologinen korjaus.

4 §. *Valtuus määräysten antamiseen.* Pykälän 2 momentissa tehtäisiin vastaava kuntayhtymiä koskeva terminologinen korjaus kuin 1 pykälän 2 momentissa.

5 §. *Valmistelu.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin velvollisuus selvittää myös ympäristöä koskevat vaikutukset, kuten myös lakeja ja asetuksia koskevien esitysten valmistelussa edellytetään.

12 §. *Muiden säännösten soveltaminen.* Pykälä liittyy norminannon uudistuksen käynnistysvaiheeseen ja sillä varmistettiin, että mahdollisesta muusta lainsäädännöstä poiketen kunnallishallintoa koskevia sitovia määräyksiä annetaan vain tämän lain mukaisesti. Lainsäädännössä olevia valtuuksia on sittemmin muutettu vastaamaan tätä lakia ja siten pykälä on käynyt tarpeettomaksi.

13 §. *Lain voimassaoloaika.* Lain voimassaoloa jatkettaisiin 29 päivään helmikuuta

2000, jolloin perustuslakiuudistuksen on tarkoitus tulla voimaan.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Valtioneuvosto on voimassaolevan lain nojalla antanut 31 päivänä elokuuta 1989 päätöksen viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä (786/89), joka sisältää määräyksiä viranomaisten määräyksiin ja ohjeisiin otettavista tiedoista, viranomaisten ja merkittävien kohderyhmien kuulemisesta, määräysten julkaisemisesta sekä määräysten ja ohjeiden rekisteröimisestä, niistä tiedottamisesta ja niiden seurannasta. Tarkoituksena on jatkaa kyseisen päätöksen voimassaoloa lain voimassaoloa vastaavasti.

3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1997.

Lain voimassaoloa ehdotetaan jatkettavaksi 29 päivään helmikuuta 2000, jolloin valmisteilla olevan perustuslain on tarkoitus tulla voimaan.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä 16 päivänä kesäkuuta 1989 annetun lain (573/89) 12 § sekä
muutetaan lain nimike, 1 §, 4 §:n 2 momentti, 5 §:n 1 momentti ja 13 §:n 1 momentti seuraavasti:

Laki

viranomaisten määräyksistä ja ohjeista

1 §

Tavoite

Valtion hallintoviranomaisten määräysten ja ohjeiden antamista rajoitetaan ja selkeytetään tämän lain mukaisesti.

Lain tavoitteena on vähentää erityisesti kuntiin ja kuntayhtymiin kohdistuvia määräyksiä.

4 §

Valtuutus määräysten antamiseen

Kuntia ja kuntayhtymiä koskevia määräyksiä saa antaa, jollei hallitusmuodosta muuta johdu, vain laissa olevan, yksilöidyn valtuutuksen nojalla.

5 §

Valmistelu

Määräyksiä valmisteltaessa on selvitettävä niiden toiminnalliset, hallinnolliset, taloudelliset samoin kuin ympäristöä koskevat sekä muut vaikutukset.

13 §

Lain voimassaoloaika

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1990 ja on voimassa 29 päivään helmikuuta 2000.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1997.

Helsingissä 27 päivänä syyskuuta 1996

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ministeri Jouni Backman

Laki

viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä 16 päivänä kesäkuuta 1989 annetun lain (573/89) 12 § sekä
muutetaan lain nimike, 1 §, 4 §:n 2 momentti, 5 §:n 1 momentti ja 13 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Laki viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä

Laki viranomaisten määräyksistä ja ohjeista

1 §

1 §

Tavoite

Tavoite

Valtion hallintoviranomaisten määräysten ja ohjeiden antamista rajoitetaan, selkeytetään ja uudistetaan tämän lain mukaisesti.

Lain tavoitteena on vähentää erityisesti kuntiin ja kuntainliittoihin kohdistuvia määräyksiä.

Valtion hallintoviranomaisten määräysten ja ohjeiden antamista rajoitetaan ja selkeytetään tämän lain mukaisesti.

Lain tavoitteena on vähentää erityisesti kuntiin ja kuntayhtymiin kohdistuvia määräyksiä.

4 §

4 §

Valtuutus määräysten antamiseen

Valtuutus määräysten antamiseen

Kuntia ja kuntainliittoja koskevia määräyksiä saa antaa, jollei hallitusmuodosta muuta johdu, vain laissa olevan, yksilöidyn valtuutuksen nojalla.

Kuntia ja kuntayhtymiä koskevia määräyksiä saa antaa, jollei hallitusmuodosta muuta johdu, vain laissa olevan, yksilöidyn valtuutuksen nojalla.

5 §

5 §

Valmistelu

Valmistelu

Määräyksiä valmisteltaessa on selvitettävä niiden toiminnalliset, hallinnolliset, taloudelliset ja muut vaikutukset.

Määräyksiä valmisteltaessa on selvitettävä niiden toiminnalliset, hallinnolliset, taloudelliset *samoin kuin ympäristöä koskevat* sekä muut vaikutukset.

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

12 §

12 §

*Muiden säännösten soveltaminen**Muiden säännösten soveltaminen*

Muussa laissa tai lakia alemmanasteisessa säädöksessä olevia määräysten valtuutusperustaa koskevia säännöksiä tai määräyksiä, jotka poikkeavat 4 §:n 2 momentista, ei sovelleta kuntia eikä kuntainliittoja koskevien määräysten osalta.

(kumotaan)

13 §

13 §

*Lain voimassaoloaika**Lain voimassaoloaika*

*Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1990 ja on voimassa 31 päivään jou-
lukuuta 1996.*

*Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1990 ja on voimassa 29 päivään hel-
mikuuta 2000.*

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1997.

