Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 24.9.2021 KELLO 9.30
PNE 2/21 vp eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta

Puhemiesneuvoston ehdotuksessa ehdotetaan, että eduskunnan työjärjestykseen lisätään säännökset valiokunnan mahdollisuudesta kokoontua kuulemaan asiantuntijoita puhemiesneuvoston hyväksymiä tietoteknisiä välineitä ja yhteyksiä käyttämällä (*etäyhteys*). Lisäksi ehdotetaan työjärjestyksen kansanedustajan poissaolotietojen kirjaamista koskevan säännöksen yksinkertaistamista. Asia on valiokunnassa mietintöasiana, joten valiokunnan tehtävänä on tarkastella perustuslainmukaisuuskysymyksen lisäksi myös ehdotusten asianmukaisuutta yleensä. - Olen antanut ehdotusta koskevasta luonnoksesta pyydetyn lausunnon eduskunnan keskuskanslialle 18.8.2021.

- - - - - - -

Tarkastelen ensiksi asiantuntijoiden etäkuulemista valiokunnissa koskevaa ehdotusta. Esitän aluksi lyhyesti joitakin ehdotuksen aiheellisuuteen ja perustuslakiin sopivuuteen liittyviä yleisiä näkökohtia ja kiinnitän sitten huomiota joihinkin yksityiskohtiin.

Puehemiesneuvoston ehdotuksessa (s. 2) viitataan siihen, että valiokunnat ovat jo ennen poikkeussäännnösten sovellettavaksi ottamistakin pitäneet epävirallisia kokouksia etäyhteyksiä käyttämällä. Samassa yhteydessä kuitenkin todetaan, että perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valiokuntien epävirallisiksi luonnehdittujen etäkokousten käytäntöä aivan asianmukaisena, koska etäkokouksista ei ole annettu säännöksiä, vaikka valtiopäivätyö on perinteisesti ollut määrämuotoista ja verraten

tarkkaan säänneltyä. Ehdotuksessa viitataan tässä yhteydessä kannanottoon, jonka perustuslakivaliokunta esitti eduskunnan etätyömahdollisuuksia poikkeuksellisissa oloissa koskeneessa mietinnössään vuoden 2020 valtiopäivillä. Valiokunta totesi siinä yhteydessä mm.(pevm 23/20 vp, s. 3):

> ”Perustuslakivaliokunnan mielestä eduskunnan toiminnan määrämuotoisuuden vaatimus perustelee nyt ehdotetun sääntelyn tarvetta. ….. Valiokunnan mielestä eduskunnan toimintamuodot eivät lähtökohtaisesti voi poikkeusoloissakaan perustua yksinomaan eduskuntaryhmien välisille sopimuksille tai epävirallisille käytännöille perustuslain, työjärjestyksen tai eduskunnan puhemiesneuvoston eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin 10 kohdan ja 43 a §:n 5 momentin nojalla antamien valiokuntien yleisohjeiden asemesta.”

Lähtökohta on eduskunnan toiminnoissa perusteltu ja tärkeä. Mahdollisuus omaksua uusia toimintatapoja käytäntöjen kehittymisen ja kehittämisen pohjalta voi selvästi palvella eduskunnan toimintaa. Tämä ei kuitenkaan mitenkään poista eduskunnan toimintamuotoihin liittyvää ennakoitavuuden, yhdenmukaisuuden ja myös kontrolloitavuuden tarvetta ja sitä kautta sääntelyn tarvetta. Tämän sääntelyn keskeinen instrumentti on juuri eduskunnan työjärjestys.

Ehdotuksessa esitetty etäkuulemissäätely on nähtävästi saanut virikkeitä ehdotuksessa viitatusta (s. 2) valiokuntien etäkokouskäytännöstä. Siihen taas on vaikuttanut viime lokakuussa työjärjestykseen eduskunnan etätyöstä säädettyjen (708/2020) valtuuksien käyttöönotto ja siihen liittynyt keskustelu. Nyt tarkasteltava ehdotus koskee kuitenkin täysin yleisesti sovellettavan normin säätämistä ja siten esim. näkökohdilla eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi välttämättömistä toimenpiteistä, joita on voitu esittää oikeutusperusteeksi valtuuksille poikkeuoloissa, ei voi tässä olla merkituystä oikeutusperusteena.

Tarvitaanko etäkuulemista koskevalle säännökselle sitten jotain erityistä oikeutusperustetta? Olen viime vuonna esillä olleen eduskunnan etä-äänestyksiä ja valiokuntien etäkokouksia koskeneen ehdotuksen käsittelyn yhteydessä lähtenyt siitä (lausunto perustuslakivaliokunnalle 2.9.2020), että valtiosäännön lähtökohta eduskunnan päätöksenteossa on – vaikka nimenomaista *expressis verbis*- säännöstä ei asiasta olekaan - valtiopäiville kokoontuneena ja läsnäollen tapahtuva päätöksenteko. Lähdin myös siitä, että tämä tulisi ottaa asianmukaiseti huomiooon myös puheena olleita. poikkeusolojen valtuuksia säädettäessä. Olen edelleen tätä mieltä. Katson kuitenkin, että pelkkä asiantuntijoiden kuuleminen – jota voitaisiin kuvata osaksi

valiokunnan päätöksenteossa relevantin tiedon hankintaa - on valiokunnassa sillä tavoin vain valiokunnan varsinaista päätöksentekoa palveleva ja samalla siitä erillinen toiminto, että valtuus sen järjestämiseen etäkuulemisen muodossa on asianmukaisesti toteutettuna järjestettävissä työjärjestyksen säännöksillä.

Vaikka mahdollisuudelle asiantuntijoiden etäkuulemiseen ei tässä tarvitsekaan osoittaa erityistä oikeutusperustetta - hyväksyttävää erityistä tarkoitusta - olisi minusta kuitenkin ollut paikallaan, kun asiantuntijoiden etäkuulemismahdollisuudesta nyt laaditaan yleisesti sovellettavaa ja pysyväksi tarkoitettua säännöstä, enemmän osoittaa, mitä uudella sääntelyllä tavoitellaan. Ehdotuksen perusteluissa (s.5 alhaalla) kyllä todetaan:”Vastaisuudessakin valiokunnat kuulevat asiantuntijoita yleensä lähikokouksissa.” Melko avoimeksi kuitenkin jää, onko tarkoituksena että valiokunnat voisivat asiantuntijoiden kuulemismenettelyssä vähitellen siirtyä yleisestikin sujuvampaan, vähemmän jäsenten läsnäoloa vaativaan ja myös vähemmän valtiolle kuluja aiheuttavaan (!) (ehdotus s. 6 ylhäällä) käytäntöön? Vai onko ajatuksena enemmänkin valiokuntien käytössä tilanteittain oleva mahdollisuus, jonka ei ajatella ainakaan nopeasti merkittävästi muuttavan tähänastisia käytäntöjä? Onko tarkoituksena, että etäkuulemismahdollisuuden käyttäminen ja sen suhteen muodostuvat käytännöt jäisivät täysin kunkin valiokunnan omaan harkintaan?

Omien näkemysteni taustasta tässä kohden voisin lyhyesti mainita pari seikkaa. Minusta eduskunta on keskeisesti ”valtiopäiville kokoontunut” , läsnäollen toimiva valtioelin. Vaikka valiokunnat eivät toimi saman julkisen seurannan alla kuin täysistunto, on niidenkin toiminnassa minusta selvästi lähtökohtana läsnäollen yhdessä tapahtuva toiminta, jota kyllä voidaan tilanteittain tarvittaessa täydentää osallistumisilla tietoyhteyksien kautta kotoa tai muualta ulkopuolelta. Sillä, kuullaanko asiantuntijaa valiokunnassa paikan päällä vai jättääkö asiantuntija ehkä vain kirjallisen lausunnon valiokunnalle , ei välttämättä ole tosiasiassa merkittävää vaikutusta asian käsittelylle valiokunnassa. Joissakin tilanteissa on asiantuntijoiden kuulemisissa valiokunnissa kuitenkin syntynyt mielestäni hyviä eläviä keskusteluja, jotka käsittääkseni ovat olleet hyödyksi myös ko. asian käsittelylle valiokunnassa ja joiden kaltaisia keskusteluja ei hevin synny etäkuulemisten kysymys-ja-vastaus-kysymykseen-tilanteissa. - Totean vielä, että en pidä suotavana tilannetta, jossa valiokunnissa muodostuisi/vakiintuisi asiantuntijoiden etäkuulemisten suhteen merkittävästi erilaisia käytäntöjä (joille luonnollisesti voitaisiin esittää valiokunnan

erityistehtävään liittyviä perusteluja).

Jotkin yksityiskohdat ehdotuksessa ansaitsevat nähdäkseni tässä vielä huomiota. Ehdotetun TJ 37 a §:n 1 momentin mukaan valiokunta voi kokoontua kuulemaan asiantuntijoita ”puhemiesneuvoston hyväksymiä tietoteknisiä välineitä ja yhteyksiä käyttämällä (*etäkuuleminen*)” ja edellytyksenä on, että ”etäkuulemiseen osallistumaan ja siinä läsnäolemaan oikeutetut ovat tietoturvallisessa yhteydessä (*etäyhteys*) keskenään.” Ehdotetussa TJ 37 a §:ssä käytetyt muotoilut vastaavat paljolti muotoiluja poikkeusoloja silmälläpitäen säädetyssä (708/2020), nyt vielä viikon verran voimassaolevassa TJ 80 b §:ssä. Mainittu TJ 80 b §:n säännös koskee ainakin ensisijaisesti valiokunnan jäseniä, nyt ehdotettu TJ 37 a § taas koskee merkittävästi myös valiokunnan asiantuntijoita. Valiokunnan jäsenten ja kuultavien asiantuntijoiden erilainen asema sääntelyn kohteina olisi voinut tulla selvemmin noteeratuksi ehdotuksen perusteluissa. Konkreettisesti voisi kysyä, mitä käytännössä tarkoittaa puhemiesneuvoston hyväksymien tietoteknisten välineiden ja yhteyksien käyttäminen esim. silloin kun asiantuntija on kotitietokoneellaan tai yliopiston työhuoneessaan yhteydessä valiokuntaan.

Perustuslakivaliokunta käsitteli viime vuoden syksyllä puhemiesneuvoston ehdotusta poikkeusoloissa sovellettavista, eduskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi välttämättömistä tilapäisistä muutoksista eduskunnan työjärjestykseen (PNE 3/20 vp; pevm 23/20vp). Puhemiesneuvoston ehdotukseen sisältyi TJ 80 b §:n 3 momentin lopussa säännös, jonka mukaan ”Etäyhteydellä etäkokoukseen osallistuvan on huolehdittava, että hänen kanssaan samassa tilassa ei ole kokouksen aikana läsnä ulkopuolisia” Valiokunnalle asiassa 2.9.2020 antamassani lausunnossa. totesin tästä säännöksestä (s. 10-11):

> ”...Säännöksen tavoite on selvä, mutta sen noudattamisen kontrolloitavuus ja säännöksen mahdollisen rikkomisen seuraamukset jäävät epäselviksi . Periaatteellisesti merkittävin kysymys tässä kohden liittyy kuitenkin siihen, että tässä ollaan säätelemässä kansanedustajan käyttäytymistä kotonaan. Oleellinen kysymys tässä kohden on ymmärrettävästi se, voidaanko tällaista säätelyä toteuttaa eduskunnan työjärjestyksessä. Minusta ei voida. Kun eduskunnan työjärjestys on oikeudellinen säädös, oikeusnormeja sisältävä dokumentti, tällaista säännöstä työjärjestyksessä ei mitenkään voida selittää hyväksyttäväksi (harmittomaksi) esim. vetoamalla sanktioiden puutteeseen tai siihen, että tässä itse asiassa tavoitellaan vain käyttäytymissuositusta.”

Valiokunnan mietinnössä ei tätä säännöskohtaa tarkasteltu.

Vuosi sitten esittämäni kysymys voidaan - merkitykseltään vain korostuneena - esittää myös nyt tarkasteltavana olevan ehdotuksen yhteydessä. Myös nyt ehdotettuun TJ 37 a §:ään sisältyy 2 momentissa asiasisällöltään sama virke kuin edellä viitatussa TJ 80 b §:ssä: ”Etäyhteydellä kuulemiseen osallistuvan on huolehdittava, että hänen kanssaan samassa tilassa ei ole kuulemisen aikana läsnä ulkopuolisia.” Ehdotetussa säännöksessä tarkoitetun kaltaisesta huolehtimisvelvoitteesta voitaisiin joissain rajoissa kai säätää lailla. Eduskunnan työjärjestyksen soveltamisala säädöksenä on kuitenkin rajattu eikä siihen mitenkään sisälly esim. sen oikeudellinen säätely, miten valiokunnassa kuultavan asiantuntijan tulee tietyssä tilanteessa kotonaan toimia.

Luulen, että työjärjestyksen säätäjän säätämiskompetenssista tässä kohden ei sinänsä ole erimielisyyttä. Samanaikaisesti saatettaneen kuitenkin katsoa, että työjärjestyksen tässä otettavia määräyksiä ei tarvitse ottaa niin vakavasti - myös säätämiskompetenssiasioina – vaan niiden ensisijaisena tarkoituksena ja riittävänä perusteluna voidaan pitää moraalisen ohjeen ja suosituksen asettamista. Näin ehkä voidaan ajatella. Minusta tässä ei kuitenkaan saa päästää syntymään asetelmaa, jossa jälkeenpäin voidaan sanoa, että perustuslakivaliokunta on (vaitiolollaan) hyväksynyt käsityksen, että työjärjestyksessä voidaan säätää – antaa oikeudellisia normeja – myös tällaisista asioista. (Tällaisen mahdollisuuden torjumiseksi voitaisiin ehkä harkita sitä, että em. säännöksessä tarkoitettu huolehtiminen jätettäisiin ainakin asiantuntijoiden osalta vain perusteluissa esitettävän ”suosituksen” varaan.)

Ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan asiantuntijoiden etäkuulemista koskevasta TJ 37 a §:stä mm.(s. 6):

> ”Sanalla ”kokoontua” ehdotuksessa viitataan siihen, että kyseessä on valiokunnan kokous ja että kokous voidaan pitää etäyhteyksiä käyttämällä. Valiokunnan jäsenet voisivat siten kuultavien asiantuntijoiden tavoin joko osallistua kokoukseen etäyhteyksien avulla tai olla kokouksessa fyysisesti läsnä.”

Muotoilu viittaa ajatukseen, jonka mukaan kuultavaksi kutsutut asiantuntijat voivat aina valita kokoukseen etäyhteyksien avulla osallistumisen ja kokoukseen fyysisesti - läsnä ollen – osallistumisen välillä. En tiedä, millaiseksi säännöksen soveltaminen voi käytännössä muodostua. Näyttää ainakin mahdolliselta, että etäyhteyksien avulla pidettävästä kokoontumisesta tulee tietynlaisissa tilanteissa tavallinen menettely ja että viitattu mahdollisuus olla kokouksessa fyysisesti läsnä ei välttämättä merkitse esim. sitä, että kokouksen puheenjohtaja johtaa kokousta paikalla kokoustilassa. Jo lähtökohtaisesti mutta erityisesti tilanteissa, joissa etäyhteyksin tapahtuvasta

asiantuntijoiden kuulemisesta olisi (jossain valiokunnassa) kehittynyt suosittu ja ehkä suositeltukin ”tavallinen” menettely, on minusta aiheellista kysyä, onko asianmukaista nyt ehdotetulla tavalla (TJ 37 a §:n 1 mom.) täysin erittelemättä rinnastaa TJ 37,2 §:ssä tarkoitetut henkilöt valiokunnan kutsumiin asiantuntijoihin.

Kysymys on merkittävä erityisesti saamelaisten edustajien kuulemisen osalta. Asiantuntijoiden kutsumisessa kuultavaksi on kysymys siitä, mitä valiokunta katsoo oman, asian käsittelyyn liittyvän tiedontarpeensa edellyttävän. Saamelaisten kuulemisessa on lähtökohta sen sijaan aivan toinen: saamelaisten oikeus tulla kuulluksi. Työjärjestyksen 37,2 §:n mukaan valiokunnan on käsiteltäessä sellaista lakiehdotusta tai muuta asiaa, joka koskee erityisesti saamelaisia, ”varattava saamelaisten edustajille tilaisuus tulla kuulluksi, jollei erityisestä syystä muuta johdu.” Säännös merkitsee – erityisiä syitä koskevan varauksen joustavuudesta huolimatta – selvää oikeudellista velvollisuutta valiokunnalle. Saamelaisten kuuleminen eduskunnassa heitä erityisesti koskevassa asiassa tuotiin valtiosääntöön vuonna 1991 valtiopäiväjärjestykseen lisätyssä 52 a §:ssä ja siihen liittyvässä 1927 TJ 16 §:n muutoksessa. Uuden perustuslain järjestelmässä asiasta ei enää säädetty perustuslaissa, vaan vain eduskunnan työjärjestyksessä (TJ 37,2 §). Uudelle säännökselle esitetyissä perusteluissa (PNE 1/99 vp, s. 22) todettiin, että ministeriön tulee jo saamelaiskäräjistä annetun lain mukaan kuulla saamelaisia valmistellessaan saamelaisia koskevia hallituksen esityksiä, mutta ”asian periaatteellisen merkityksen kannalta on kuitenkin tärkeää, että myös asiaa eduskunnassa valmisteleva valiokunta varaa saamelaisten edustajille mahdollisuuden tulla valiokuntaan kuultaviksi.”

Asian periaatteellisen merkityksen vuoksi näyttäisi minusta aiheelliselta vielä harkita, onko saamelaisten TJ 37.2 §:ssä tarkoitettua kuulemista ylipäätään perusteltua niputtaa yhteen valiokunnan harkintaan jäävien asiantuntijakuulemisten järjestelyjen kanssa, kun kuulemissäännös TJ 37,2 §:ssä on asiallisesti kuulluksi tulemisoikeutta tarkoittava erityissäännös ja kun sen lähtökohtana voidaan pitää oikeuttta tulla kuultavaksi valiokunnan normaalissa toiminnassa. Käytännön kannalta voidaan myös todeta, että saamelaisten TJ 37,2 §:ssä tarkoitettu kuuleminen aktualisoituu niin harvoin, että etäkuulemismahdollisuudella ei tässä olisi merkitystä. valiokunnan toiminnan sujuvuuden kannalta. - Samankaltaisia epäilyksiä kuin tässä on esitetty saamelaisten kuulemisten etäkuulemisina järjestämisen osalta voidaan - tosin vähäisemmin painotuksin – esittää TJ 37.2 §:ssä tarkoitetun kansalaisaloitteen

tekijöiden edustajien valiokunnassa kuulemisen osalta.

Ehdotetun TJ 37 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan mm.(s.7): ”Ministerin ollessa kuultavana suuressa valiokunnassa tai erikoisvaliokunnassa ministeri on eduskunnan työjärjestyksen 37 §:n 1 momentissa tarkoitettu asiantuntija ja häntä voidaan siten kuulla etäkokouksessa.” Lausumaa voidaan pitää sikäli oikeaan osuvana, että läsnäolo-oikeutta valiokunnan kokouksessa koskevan TJ 36 §:n säätämisvaiheessa nimenomaan todettiin, että silloista VJ 52 §:n säännöstä ministerin oikeudesta olla läsnä valiokunnan kokouksessa ei enää katsottu tarpeelliseksi ottaa työjärjestykseen ja että ”näin ollen ministerit voivat osallistua valiokunnan kokoukseen asiantuntijoina valiokunnan pyynnöstä” (PNE 1/99 vp, s. 22). Selvää myös on, että jos ehdotettu TJ 37 a § säädetään, myös ministerin kuuleminen etäkokouksessa on mahdollista. Minusta on kuitenkin syytä kysyä, onko perusteltua tässä yhteydessä käsitellä ministerin kuulemista valiokunnassa ikäänkuin vain yhtenä kuulemisena muiden TJ 37,1 §:ssä tarkoitettujen asiantuntijakuulemisten joukossa.

Asiantuntijoiden kuulemista valiokunnassa koskevan TJ 37 §:n säätämisasiakirjoissa ei ole viittausta mahdollisuuteen, että ministeri toimisi tuossa säännöksessä tarkoitettuna asiantuntijana (PNE 1/99 vp, s.22 ja pevm 9/99 vp). Tämä ei tässä kuitenkaan ole merkittävää. Merkittävää on sen sijaan se, minkälaisista lähtökohdista on syytä arvioida parlamentaarisessa vastuussa toimivan ministerrin esiintymisiä eduskunnassa. On tietysti ajateltavissa, että valiokunnassa kuultava ministeri tuo valiokuntaan vain sellaista tietoa, jonka olisi yhtä hyvin voinut tuoda joku ministeriön virkamies. Käytännössä valiokunnassa kuultavan ministerin kai kuitenkin katsotaan välittävän valiokuntaan – joko ensisijaisesti tai konkreettisen ”asiantuntijatiedon” lisäksi - tietoa ministeriön/hallituksen poliittisista tavoitteista ja näkemyksistä asiassa. Valiokunta viimekädessä itse päättää, keitä se haluaa kuulla jossakin asiassa ja (jos ehdotetut säännökset säädetään) järjestetäänkö kuuleminen etäyhteyksin vai lähikokouksessa. Minusta parlamentaariseen kanssakäymiseeen eduskunnan ja hallituksen välillä voisi kuitenkin kuulua se, että jos ministeri haluaa tulla kuulluksi valiokunnassa, joka käsittelee ministeriöstä valmisteltua asiaa, tällainen kuulemismahdollisuus järjestetään jos selvää vastasyytä ei ole ja jos ministeri haluaa tulla kuultavaksi valiokunnan tavanomaisessa kokouksessa, kuuleminen järjestetään tällä tavalla jos selvää vastasyytä ei ole.

Pari muutenkin kai selvää asiaa voidaan vielä lyhyesti mainita. Asiantuntijoiden kuulemisesta nyt ehdotettua säännöstä ei mitenkään voida soveltaa tilanteessa, jossa valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain (196/2000) 3 §:n mukaisessa menettelyssä ministeri haluaisi antaa lausuntonsa (1 mom.) tai vastineensa (2 mom.) (myös) suullisesti perustuslakivaliokunnalle. Julkisen luotettavuuden säilyttämiseksi on kai käytännössä selvää, että ulkopuolisten asiantuntijoiden etäkuulemismenettelyä ei voida käyttää tiedusteluvalvontavaliokunnassa.

Kun nyt ollaan säätämässä yleistä valtuutta järjestää asiantuntijoiden kuuleminen valiokunnassa etäkuulemisena, olisi mielestäni aiheellista, että perustuslakivaliokunta tarkastelisi mietinnössään näkökohtia, joita valtuuden soveltamisessa – soveltamiskäytäntöjen kehittämisessä – tulisi ottaa huomioon.

- - - - - - -

Ulkopuolisen on vaikea arvioida, mikä olisi - kaikki relevantit näkökohdat huomioon ottaen - perusteltu tapa järjestellä ja säädellä poissaolotietojen kirjaamista eduskunnassa. En näe mitään erityistä aihetta esittää nyt tehdyn säännösehdotuksen johdosta epäileviä tai kriittisiä kommentteja. Eräässä kohden jää ehdotuksen perusteluista saatava informaatio kuitenkin - ainakin ulkopuoliselle lukijalle – turhan vähän sanovaksi. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan ohjeiden antamista koskevasta TJ 48 §:n 2 momentista mm.(s.10):

> ”...Tarkoitus on, että puhemiesneuvosto ei enää vastaisuudessa antaisi yksityiskohtaista ja kasuistisuudessaan jatkuvasti täydennettävää luetteloa erilaisista tapahtumista ja tilaisuuksista tai ylipäätään luetteloa hyväksyttäviksi katsottavista poissaolon syistä. Sen sijaan puhemiesneuvosto antaisi yleisluonteiset ohjeet, joiden perusteella edustaja itse voisi arvioida kulloisenkin poissolonsa syytä ja hyväksyttävyyttä poissaolotiedon kirjaamissääntelyn kannalta.”

Kun asiassa joka tapauksessa vastakin tarvitaan yhtenäisyyttä ja ennakoitavuutta luovia puhemiesneuvoston linjauksia, olisi ollut hyvä saada edellä lainattua kohtaa edes jotenkin tarkempaa tietoa siitä, minkälaista muutosta siirtymisellä yksityiskohtaisesta yleisluontoiseen ohjeistukseen tässä tavoitellaan.