



29.1.2019

Viite Lausuntopyyntö 12.11.2018, OM 14/41/2015, VN/881/2018

Asia **Valtioneuvoston kanslian lausunto luonnoksesta Hallituksen esityksen laatimisohjeiksi**

Valtioneuvoston kanslia kiittää oikeusministeriötä mahdollisuudesta lausua HELO-työryhmän laatimasta luonnoksesta Hallituksen esitysten laatimisohjeiksi. Valtioneuvoston kanslialla on ollut edustaja HELO-työryhmässä. Valtioneuvoston kanslian lausunto on koottu VNK:n eri osastojen ja yksiköiden yhteisistä havainnoista.

Yleistä

Uudet laatimisohjeet on erittäin selkeästi jäsennelty. Laatimisohjeissa on paljon konkreettista ja hyödyllistä informaatiota. Ohjeiden teksti on kuitenkin paikka paikoin hankalasti luettavaa. Luettavuutta voisi vielä parantaa yleiskielisemmäksi.

Laatimisohjeissa löytyvät mallirakenteet ja –otsikoinnit kolmenlaiselle hallituksen esitykselle: 1) kansallisista syistä laadittavalle, 2) EU-säädöksen voimaansaattamiseksi annettavalle ja 3) valtiosopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevalle hallituksen esitykselle. Oppaassa on esimerkki rakenteesta myös sitä tilannetta varten, että hallituksen esityksellä sekä pannaan täytäntöön EU –säädös tai täydennetään sitä, että hyväksytään ja saatetaan voimaan valtiosopimus. Ohjeessa on neuvot myös täydentävän hallituksen esityksen laatimiseksi.

Näitä kaikkia tapauksia esiintyy ja vaikeudet sen tunnistamisessa, miten tämän pitäisi näkyä hallituksen esityksen rakenteessa, on tullut esiin säädösvalmistelijoiden kysymyksissä oikeusministeriölle. Täydentävän hallituksen esityksen laatimisen ohjeistuksen tarve on tullut esille myös valtioneuvoston kanslialle esitettyissä kysymyksissä.

VNK pitää erityisesti perusteltuna, että laatimisohjeeseen sisältyy erillinen malli hallituksen esitykselle, jonka valmistelu saa alkunsa tarpeesta panna EU-säädös täytäntöön tai täydentää sitä. Tällaiset hallituksen esitykset saattavat olla merkitykseltään huomattavia ja sisällöltään laajoja. Ohjeistusta olisi hyvä täsmentää vielä eräiltä osin, jotta se vastaisi paremmin sitä tarkkuustasoa, jolla valtiosopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevien hallitusten esitysten laatiminen on ohjeistettu. Lisäksi ohjeistusta voisi täydentää yksityiskohtaisemmillä viittauksilla siihen, mitkä kirjoitustapaan liittyvät seikat ovat seurausta EU:n tason toimintaohjeista (esimerkiksi parempaa lainsäädäntöä koskeva toimielinten välinen sopimus). Eräiltä osin olisi myös

hyvä viitata selkeämmin lainlaatijan EU-oppaaseen. Valtioneuvoston EU-asioiden osasto toimittaa erikseen konkreettisia täydennysehdotuksia suoraan oikeusministeriölle.

Lisäksi VNK toivoo, että ohjeeseen lisättäisiin vanhan HELOn tapaan malleja kokonaisista hallituksen esityksistä, joissa olisi perustelut, lakiehdotukset ja rinnakkaistekstit. Lisäksi ohjeessa olisi hyvä olla maininta siitä, voidaanko hallituksen esitykseen sisällyttää liiteaineistoa, joka ei ole varsinaisessa esityksessä. Liitteet voivat olla esim. laajoja pdf-muodossa olevia taulukoita tms.

Myös esimerkkejä on ohjeessa hyvin vähän. Näitäkin olisi hyvä olla runsaasti. Mallit ja esimerkit tukisivat etenkin tuoreempien lainvalmistelijoiden työtä. Kunkin luvun alkuun otettava kooste/tietolaatikko parantaisi käytettävyyttä ja toisi puolestaan kokeemmalle valmistelijalle avun nopeaan kertaamiseen.

VNK esittää myös, että oikeusministeriö järjestää ennen uusien laatimisohjjeiden otamista käyttöön tarvittavaa koulutusta valtioneuvoston virkamiehille.

I Lainkirjoittajan oppaat

Hallituksen esitysten laatimisohjeen I lukuun on hienosti koottu lainkirjoittajaa koskevat oppaat. Näiden lisäksi oikeusministeriö on julkaissut lainvalmistelijoiden avuksi ohjeet, joihin on koottu perustuslakivaliokunnan käytännön pohjalta tietoa kokeiluja mahdollistavaa lainsäädäntöä valmisteltaessa huomioon otettavista oikeudellisista seikoista ("Kokeilulainlaatijan opas"). Tämä opas olisi hyvä lisätä lainkirjoittajan oppaita koskevaan lukuun.

Lisäksi valtioneuvoston kanslia esittää, että kohtaan lisätään valtioneuvoston yhteisen asianhallintajärjestelmä VAHVAn säädösvalmisteluohje tai muu ohje siitä, kuinka VAHVAA käytetään hallituksen esityksen laatimisessa.

III Hallituksen esitysten mallirakenteet

Luvun III (s. 15) alalaidassa todetaan, että "EU-taustaisella esityksellä ei useinkaan ole muuta tavoitetta kuin EU-säädöksen täytäntöönpano tai täydentäminen" ja tästä syystä EU-taustaisessa esityksessä ei ole tavoite-otsikkoa. VNK pitää tärkeänä, ettei EU-säädöksen täytäntöönpanoa tai täydentämistä mielletä lähinnä tekniseksi toimenpiteeksi, johon ei voisi liittyä merkittäviäkin tavoitteita ja valintoja. Esimerkiksi direktiivien osalta liikkumavaraa voi olla huomattavastikin ja tavoite olisi hyvä kertoa.

IV Hallituksen esityksen perusrakenne

Itse hallituksen esityksen jaottelu on pääasiallisesti hyvä. Hallituksen esityksen alkuun kirjoitettava erittäin lyhyt ja sivumäärältään rajattu tiivistelmä on onnistunut ratkaisu. Perustelujen siirtäminen keskelle esitystä luultavasti vähentää saman asian toistamista. Sen sijaan valmistelun ja lausuntopalautteen hajauttaminen toisistaan hyvinkin kauas saattaa olla hämmentävää ja tuo todennäköisesti turhaa päällekkäisyyttä tekstiin. VNK toteaaakin, että valmistelu ja lausuntopalaute olisi hyvä sijoittaa lähelle toisiinsa.

Esityksen pääasiallinen sisältö

Sivulla 19 luvun otsikko on "Esityksen pääasiallinen sisältö", mutta itse tekstissä puhutaan vain "tiivistelmästä". Tekstistä voisi jollakin tapaa käydä ilmi, että pääasiallinen sisältö kirjoitetaan tiivistelmän muotoon.

1.2 Valmistelu

Kohdasta 1.2. (s. 20-21) piiryy hieman sekava kokonaisuus, ja edellä mainittu lausuntopalautteen erillisyyssuhteessa tässä kohdassa kirjoitettavaan sisältöön tai vaihtoehtoisesti viittaamalla Hankeikkunaan ei riittävällä tavalla kuvaa, mitä tässä oikeastaan pitäisi kirjoittaa. Erityisesti tässä kohtaa olisi tehokkaampaa käyttää aiemmin jo mainittua kooste/tietolaatikkoa, jossa olisi lyhyesti kirjattavat asiat eli yhteenveto, mitä valmistelu-otsikon alle kirjoitetaan kuten esim:

- tausta
- mikä on johtanut esityksen valmisteluun
- valmisteluun osallistuneet toimielimet
- keitä on kuultu
- arviointineuvoston lausunto (*mutta myös muut lakisääteiset lausuntojenantajat tulisi tässä huomioida*)

2 Nykytila ja sen arviointi

Otsikon alle ehdotetaan ohjeessa myös voimassa olevan lainsäädännön syntytaustaa ja kehitystä. VNK ehdottaa, että tämä siirrettäisiin kohtaan 1.1. Tausta, johon se otsikon mukaisesti sopisi paremmin.

Lisäksi VNK ehdottaa, että otsikon alle voisi ottaa esimerkkiviittauksen VN TEAS hankkeen raportin tai väliraportin julkaisutietoihin. VN TEAS selvitykset tehdään päätöksenteon tueksi. Niissä selvitetään usein esimerkiksi vaikutuksia tai arvioidaan nykytilaa, ja tätä tietoa käytetään hallituksen esityksen valmistelussa. Toisaalta VN TEAS selvitys saattaa tuoda tietoa vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista, jolloin viittauksen paikka voisi olla otsikon 5.1. Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset alla. VNTEAS viittaus voitaisiin tehdä Tietokäyttöön-sivulle, jossa on haku käynnissä olevista hankkeista ja valmistuneista raporteista (<https://tietokäyttöön.fi/julkaisut/>).

3 Tavoitteet

Otsikon alla ei ole juurikaan kerrottu, mitä halutaan, että lainvalmistelija tässä kertoo. Teksti vaatisi hieman esimerkkejä. Muita tavoitteitakaan ei ohjeessa avata. Voisi ehkä myös harkita, että tausta ja tavoite kirjoitettaisiin yhdessä, koska ohjeen mukaan taustassa todetaan, että "Valmisteluun on voinut johtaa esimerkiksi kirjaus hallitusohjelmassa ja muussa hallituksen politiikkaohjelmassa." Tässä kohtaa olisi luontevaa kertoa myös samalla hallitusohjelmakirjauksen tavoitteesta.

Laatimisohteiden kappaleessa II Hallituksen esitysten laatimisohteet (s. 13) todetaan, että "hallituksen esityksessä on käytävä ilmi, että se on laadittu hyvää tietopohjaa käyttäen. Esityksessä on perusteltava, että ehdotettava laki on tarpeellinen, että sillä saavutetaan valitut tavoitteet ja, että se on tarkoituksenmukainen keino tavoitteiden saavuttamiseksi."

Kestävä kehitys ja sen tavoitteet olisi hyvä tunnistaa säädösvalmistelussa ja tuoda esiin ainakin silloin, kun tehdyssä taustatyössä ne on tunnistettu. Viittaukset kestävä kehityksen tavoitteisiin kuuluvat laatimisohjeen luvun I mukaan enemmän lainkirjoittajien oppaiden puolelle, mutta viittaustekniikkaa käyttämällä tästä olisi mahdollista kehittää esimerkki.

Olisiko horisontaalisia tavoitteita ja niiden toimeenpanoa koskevia esimerkkejä kirjattava ylös oppaiden nettiversioihin?

4.1. Keskeiset ehdotukset

Kolmannessa kappaleessa s. 23 voisi laajemmin kuvata, mitä tarkoitetaan asiasisällöltään suppealla esityksellä.

Hankeikkunasta

VNK kiinnittää huomiota Hallituksen esityksen laatimisohjeissa usein toistuvaan viittaukseen Hankeikkunaan ja siihen linkittämiseen. VNK ehdottaa, että sen sijaan, että Hankeikkunaan viitataan ja tehdään linkki useammassa kohdassa, voisi esityksen alussa olla erillinen kohta, johon linkitys tehdään (Hankeikkunan julkiselle puolelle) ja muutoin tekstissä vain viitattaisiin Hankeikkunasta saataviin tietoihin. Hankeikkunalinkki, kuten muutkin tausta-aineiston linkit, voisivat olla esimerkiksi osa rakentamista asiakirjaa, vaikkapa jo hallituksen esityksen ensimmäisellä sivua.

Lisäksi pienenä sivuhuomautuksen, että Hankeikkuna on useassa kohdin kirjoitettu pienellä kirjaimella.

Hallituksen esityksen perusrakenne

Luku 1.2 Valmistelu, s. 21: Yksilöidysti nämä tahot käyvät ilmi Valtioneuvoston hankeikkunan julkisella sivulla olevasta lausuntopyynnöstä.

Valtioneuvoston hankeikkunassa olevan lausuntopyyntöasiakirjan ohella tahot, joilta lausuntoja on pyydetty, voivat käydä lausuntopyyntöasiakirjaa selkeämmin tai yksinomaan ilmi Lausuntopalvelu.fi:stä, jos lausuntokierros on luotu sinne. Enemmistö ministeriöistä noudattaa VNK:n antamaa suositusta siitä, että Lausuntopalvelu.fi:ssä olevista lausuntokierroksista viedään vain linkki Hankeikkunaan, jolloin itse asiakirjat ml. lausuntopyyntö ovat Hankeikkunan sijaan LAPAn puolella.

On myös hyvä huomioida, että kaikkien lausuntokierrosasiakirjojen on oltava tallennettu myös asiakirjatiedon masterina toimivaan VN:n yhteiseen asianhallintajärjestelmä VAHVAAan. Ja jos VAHVA ei ole vielä ko. ministeriössä käytössä, tallennus tapahtuu ko. ministeriön asianhallintajärjestelmään. Hankeikkunan ohella myös asianhallintajärjestelmä on huomioitava ohjeessa (toistaiseksi asianhallintajärjestelmää ei ole mainittu ohjeessa lainkaan). Hankeikkuna ei ole asiakirjojen laadinta- ja arkistointijärjestelmä.

Luku 1.2 Valmistelu, s. 21: Yllä luetellut tiedot annetaan sopivimmin liittämällä hallituksen esitykseen linkki Valtioneuvoston hankeikkunaan otettuihin hanketietoihin, joista asiakirjat ovat saatavilla.

Asiakirjat saattavat olla saatavilla myös muualla kuin Hankeikkunassa (esim. Lausuntopalvelu.fi). Esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvoston antamat lausunnot eivät ole toistaiseksi päätyneet ministeriöiden asianhallintajärjestelmiin eikä Hankeikkunaan.

Luku 6 Lausuntopalaute, s. 25: Linkki Valtioneuvoston hankeikkunaan, johon on otettu lausuntotiivistelmä tai -kooste ja asiassa mahdollisesti annettu lainsäädännön arviointineuvoston lausunto, on asian valmistelua koskevassa jaksossa 1.2.

Tällä hetkellä lainsäädännön arviointineuvoston antamat lausunnot eivät ole asianhallintajärjestelmissä eivätkä Hankeikkunassa. Tosin tähän on toivottavasti tulossa muutosta lähiaikoina.

Valtiosopimustaustainen hallituksen esitys

Luku 1.2 Valmistelu: Kansallinen valmistelu, s. 46: On huolehdittava, että linkit EU:n ulkosuhdesopimuksia koskeviin eduskuntakirjelmiin ovat Valtioneuvoston hankeikkunassa.

Tämä kohta kaipaa tarkennusta siitä, miten Hankeikkunan halutaan toimivan. Hankeikkunassa ei ole tällä hetkellä linkki-kenttää näitä eduskuntakirjelmia varten, ellei niihin käytä hanketiedoissa olevaa Linkit-osiota. Jos erilliset asiakirjalinkit ovat tarpeen, niin on mietittävä Hankeikkunan kehittämistä näiltä osin.

Täydentävän hallituksen esityksen laatiminen

Luku 1 Yleistä, s. 58: Esitykseen on otettava linkki Valtioneuvoston hankeikkunaan, johon on lisätty linkit täydentävän esityksen valmistelussa syntyneisiin asiakirjoihin.

Asiakirjat viedään Hankeikkunaan pääsääntöisesti tiedostoina ja linkkejä viedään vain siinä tapauksessa, jos asiakirjat ovat jossain verkkosivustolla esim. Lausuntopalvelu.fi:ssä (tällöin lausuntokierroksesta on tehtävä Lausuntokierros-etappi ko. hanketietoihin Hankeikkunassa). Samoin HE:stä, EV:stä ja SK:sta käytetään vain linkkejä. Näille tiedoille on olemassa Hankeikkunassa omat kentät, ja kun tieto on syötetty oikeassa muodossa, niin ne toimivat linkkeinä eduskunnan sivulle ja Finlexiin. Muille asiakirjoille Hankeikkunassa ei ole valmiina linkki-kenttiä, vaan niihin on käytettävä joko Etappeja tai Linkit-osiota, tai vietävä asiakirjat tiedostoina ko. hankkeen tietoihin.

Yleinen kommentti hallitusten esitysten otsikoinnista

Säädösvalmisteluasian otsikko voi olla VAHVAssa ministeriön asianhallintajärjestelmässä hiukan erilainen kuin Hankeikkunaan avatussa säädöshankeasiassa tai itse hallituksen esityksessä.

Yleinen kommentti viittauksista Hankeikkunan julkisiin sivuihin

Huomioitava, että Hankeikkunan julkiseen palveluun siirtyvät tiedot pääsääntöisesti VN:n sisäisen Hankeikkunan virkahenkilön käyttöliittymän kautta. Tarkennus olisi hyvä tehdä laatimisohjeen alkupuolelle, jotta korostetaan tietojen siirtoa Hankeikkunan virkahenkilön käyttöliittymästä julkiseen verkkoon eikä viemällä tietoja erikseen ja mahdollisesti työläämmällä tavalla hankkeiden verkkosivuille. Laajoilla/merkittävillä

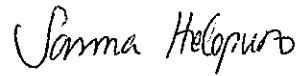
hankkeilla voi olla ilman muuta myös erillisiä hankesivuja, joihin tietoja päivitetään muutenkin kuin Hankeikkunan kautta.

Alivaltiosihteeri



Timo Lankinen

Lainsäädäntöneuvos



Sanna Helopuro