



Täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessi – Ohje valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajille

Emilia Rajaniemi

Haaga-Helia ammattikorkeakoulu
Liiketoiminnan palveluratkaisut ja kielet
Opinnäytetyö
2023

Tiivistelmä

Tekijä(t) Emilia Rajaniemi
Tutkinto Tradenomi
Raportin/Opinnäytetyön nimi Täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessi – Ohje valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajille
Sivu- ja liitesivumäärä 27 + 14
<p>Tämän toiminnallisen opinnäytetyön tuotoksena laadittiin ohje valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajille täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessista sekä raportti työn tekemisen taustasta ja vaiheista. Opinnäytetyön tavoitteena oli luoda selkeä ohjeistus valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajille täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessista säädösvalmisteluavustajan työtehtävien tueksi.</p> <p>Opinnäytetyötä voivat hyödyntää valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajat. Produktin eli ohjeen kohderyhmä rajattiin valtiovarainministeriöön, sillä eri ministeriöiden tietyt lainvalmistelun prosessit ja käytänteet voivat poikkeavat toisistaan. Valtiovarainministeriöllä ei ollut ennestään ohjetta säädösvalmisteluavustajille täydentävän hallituksen esityksen vaiheista, joten lopputuotokselle oli tarve toimeksiantajan puolelta.</p> <p>Opinnäytetyön tuotoksena laadittu produkti on liitetty raportin yhteyteen. Produkti toimii tukena valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajille silloin, kun tavallisen hallituksen esityksen valmisteluun liittyvät vaiheet ovat jo ohjetta hyödyntävän tiedossa. Produktin tarkoituksena on selventää ja havainnollistaa eroja tavallisen ja täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessin eroissa säädösvalmisteluavustajan tehtävien näkökulmasta. Produktissa on nostettu esille myös muutamia sisällöllisiä muutoksia tavallisen hallituksen esityksen ja täydentävän hallituksen esityksen välillä. Sisällölliset muutokset kuuluvat lainvalmistelijan vastuulle, mutta ne liisättiin ohjeeseen säädösvalmisteluavustajan työn tueksi. Säädösvalmisteluavustaja voi mahdollisuuksien mukaan tarkistaa lainvalmistelijan tekemät kohdat teknisiltä osin. Tällaisia kohtia ovat esimerkiksi hallituksen esityksen ponsi tai lakien johtolauseet.</p> <p>Opinnäytetyön tietoperusta hankittiin jo olemassa olevista ohjeista, omiin kokemuksiin perustuvasta hiljaisesta tiedosta, sekä haastattelusta ja kyselystä. Haastattelu toteutettiin puolistrukturoituna ryhmähaastatteluna rahoitusmarkkinaosaston säädösvalmisteluavustajille, jotka ovat olleet mukana täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessissa. Kysely lähetettiin kaikille valtiovarainministeriön 15:lle säädösvalmisteluavustajalle. Kyselyn tarkoituksena oli havainnollistaa täydentävien hallituksen esitysten harvinaisuutta valtiovarainministeriössä, kerätä kokemuksia ohjeistuksen riittävydestä henkilöiltä, jotka ovat olleet mukana valmistelemaan täydentävää hallituksen esitystä, sekä kerätä tietoa ja mielipiteitä säädösvalmisteluavustajilta valtioneuvoston ohjeistuksen riittävydestä ja selkeydestä säädösvalmisteluavustajan työtehtävien näkökulmasta.</p> <p>Haastattelun ja kyselyn lopputuloksista kävi ilmi, että ohjeistuksen saatavuus ja riittävyys säädösvalmisteluavustajan tehtävien perspektiivistä koetaan osittain heikoksi. Produkti vastaa kyselyn tuloksista ilmenneeseen tarpeeseen ja ohjetta tullaan hyödyntämään valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajien toimesta. Ohjetta tulee päivittää tarpeen tullen ajantasaisuuden varmistamiseksi. Päivittämisen vastuutahosta tulee käydä keskustelua valtiovarainministeriössä.</p>
Asiasanat Täydentävä hallituksen esitys, säädösvalmisteluavustaja, valtiovarainministeriö, lainvalmistelu, ohje

Sisällys

1	Johdanto	1
1.1	Opinnäytetyön tavoitteet.....	1
1.2	Opinnäytetyön lähtökohdat.....	1
2	Keskeisiä käsitteitä.....	4
2.1	Valtioneuvoston Hankeikkuna ja valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä	4
2.2	Hallituksen esitys	5
2.3	Täydentävä hallituksen esitys.....	6
3	Täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessin ohjeen toteuttaminen	8
3.1	Täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessiin liittyvän tiedon kerääminen.....	8
3.2	Valtiovarainministeriö	9
3.3	Valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajat	10
3.4	Valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajien kokemusten kartuttaminen	11
3.4.1	Havainnointi ja tietoperustan vahvistaminen	12
3.4.2	Ryhmähaastattelu rahoitusmarkkinaosaston säädösvalmisteluavustajille	12
3.4.3	Kirjallinen kysely valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajaverkostolle	13
3.5	Haasteet täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessin ohjeistuksen valmistelussa.....	19
4	Johtopäätökset ja pohdinta.....	21
4.1	Lopputuotoksen ajankohtaisuus	21
4.2	Lopputuotoksen tarpeellisuus ja hyödynnettävyys.....	22
4.3	Lopputuotoksen vahvuudet ja heikkoudet.....	23
4.4	Opinnäytetyöprosessin ja oman oppimisen arviointi	24
	Lähteet.....	26
	Liitteet.....	28
	Liite 1. Täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessi – Ohje valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajille	28

1 Johdanto

Täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessi – ohje valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajille on toiminnallinen opinnäytetyö, jonka tuotoksena laadittiin raportti työn vaiheista sekä lopputuotos, eli ohje, erillisenä dokumenttina. Ohje on tämän raportin liitteenä (liite 1).

1.1 Opinnäytetyön tavoitteet

Opinnäytetyön tavoitteena on antaa selkeä ohjeistus valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajille täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessista säädösvalmisteluavustajan työtehtävien tueksi. Täydentävän hallituksen esityksen valmistelu poikkeaa tietyiltä osin tavallisen hallituksen esityksen valmistelun prosessista. Tarkoituksena on koota ohje säädösvalmisteluavustajan työtehtävien näkökulmasta täydentävän hallituksen esityksen valmistelun vaiheisiin verrattuna tavallisen, täysipitkän hallituksen esityksen valmisteluun ja prosessin eri vaiheisiin.

Säädösvalmisteluavustajien tehtävänä on tukea lainvalmistelijaa hallituksen esityksen teknisten vaiheiden kanssa. Säädösvalmisteluavustajien tehtävät ovat moninaiset ja prosessin edetessä vaihteita on monia erilaisia järjestelmiä hyödyntäen. Vaikka työvaiheet säädösvalmisteluavustajan näkökulmasta ovat pääosin samat hallituksen esityksen ja täydentävän hallituksen esityksen valmistelussa, on täydentävän hallituksen esityksen teknisessä toteutuksessa joitakin eroja verrattuna tavalliseen hallituksen esitykseen. Erot keskittyvät pääasiassa sisällöllisiin eroihin, jotka kuitenkin valtaosin kuuluvat säädösvalmisteluavustajan tarkistettavaksi teknisiltä osin.

Täydentävän hallituksen esityksen valmistelusta nimenomaan säädösvalmisteluavustajan näkökulmasta ei ole saatavilla selkeää, yhtenäistä ohjetta. Täydentävät hallituksen esitykset ovat valtiovarainministeriössä melko harvinaisia ja tästä syystä ohjeistus on verrattain vähäistä ja löydettävissä monista eri lähteistä. Oman täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessiin liittyvän kokemuksen johdosta havaittiin tarve selkeälle ohjeistukselle täydentävän hallituksen esityksen valmistelun tueksi. Tietoa eri vaiheista ja niiden toteutuksesta oli haastavaa löytää ja informaatiota joutui tiedustelemaan monilta eri alojen asiantuntijoilta monien eri kirjallisten tietolähteiden lisäksi. Opinnäytetyön tavoitteena on siis koota keskeiset tiedot ja laatia niiden pohjalta ohje valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajille täydentävän hallituksen esityksen valmistelun vaiheista, työkaluista sekä huomioon otettavista asioista.

1.2 Opinnäytetyön lähtökohdat

Opinnäytetyötä voivat hyödyntää valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajat. Kaikilla ministeriöillä tietyt lainvalmistelun prosessit ja käytänteet poikkeavat toisistaan, jonka vuoksi opinnäyte-

työn lopputuotoksen kohderyhmä on rajattu valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajiin. Yksityiskohtaisia ohjeita on mahdotonta toteuttaa, sillä jokaisen lainvalmisteluprosessin yhteydessä on useita asioita, joiden toteutuksen osalta voidaan menetellä usealla eri tavalla. Opinnäytetyön lopputuotos, eli ohje täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessista valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajille laadittiin sillä ajatuksella, että jokainen säädösvalmisteluavustaja joka käyttää ohjetta työnsä tukena tietää tavallisen hallituksen esityksen valmisteluprosessin vaiheet ja pystyy hyödyntämään ohjetta oman tietoperustansa tukena täydentävää hallituksen esitystä valmistellessa.

Olen työskennellyt säädösvalmisteluavustajana valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosaston rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen yksikössä syyskuusta 2022 lähtien. Oma kokemukseni laaja-alaisista, työnkuvaani kuuluvista lainvalmistelun tukemisen tehtävistä oli opinnäytetyötä aloittaessani vielä melko vähäistä. Ensimmäinen varsinainen lainvalmisteluun liittyvä työtehtäväni oli kiireellisenä valmisteltavan täydentävän hallituksen esityksen toteutuksessa avustaminen. Koska siinä vaiheessa oma osaamiseni kaiken kaikkiaan säädösvalmisteluavustamisesta oli niukkaa, jouduin tukeutumaan etenkin oman osastoni kolmeen muuhun säädösvalmisteluavustajaan. Täydentävän hallituksen esityksen valmistelun aikana nousi esiin tarve selkeälle ohjeelle säädösvalmisteluavustajan työtehtävistä täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessissa, sillä yksiselitteistä ja yhtenäistä ohjeistusta ei ollut saatavilla. Jouduimme muiden täydentävän hallituksen esityksen valmisteluun osallistuneiden henkilöiden kanssa hankkimaan tietoa useasta eri lähteestä. Tämän koko prosessin seurauksena oli selvää, että valmiudet ja tarve tehdä ajantasainen ja yhtenäinen ohje valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajille täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessista on olemassa.

Kuten edellä mainittiin, tarve täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessin ohjeistukselle todettiin oman työtehtäväni myötä. Työtehtäväni liittyi tilanteeseen, jossa hallituksen esitys oli jätetty eduskunnalle noin vuotta aiemmin kuin täydentävä hallituksen esitys, sillä alkuperäisen esityksen käsittely oli viivästynyt valiokunnassa erinäisistä syistä. Tuona aikana huomattiin alkuperäisessä hallituksen esityksessä muutettavaksi ehdotetussa lainsäädännössä epäjohtonmukaisuuksia, sekä välttämättömiä muutostarpeita, erityisesti liittyen Venäjän hyökkäyssodan alkamiseen ja siitä johtuvaan pakotesäätelyn kiristämiseen. Muutostarpeet ilmoitettiin eduskunnan valiokunnalle ministeriön vastineella.

Ehdotetut muutokset olivat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, joihin valiokunta totesi tarvittavan asiantuntijoiden lausuntoja. Ministeriön vastinetta ei voi lähettää lausuntokierrokselle, jonka vuoksi eduskunta pyysi valmistelijoita laatimaan täydentävän hallituksen esityksen ehdotusten asiantuntijalausuntoja vaativan luonteen vuoksi (Grahn-Laasonen 7.12.2022).

Opinnäytetyön ohjeen suunnittelun avuksi laadittiin kysely rahoitusmarkkinaosaston säädösvalmisteluavustajille, jotka olivat edellä mainitun täydentävän hallituksen esityksen valmistelussa mukana. Lisäksi ohjeen sisällön suunnittelun avuksi tehtiin ja lähetettiin kysely koko valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajille koskien ohjeistuksen riittävyttä, selkeyttä ja kokemuksia eri lainsäädännön valmistelun prosesseista oman työnkuvansa näkökulmasta.

Opinnäytetyön toimeksiantajana toimii valtiovarainministeriö, josta minulle on osoitettu yhteyshenkilö opinnäytetyön valmistelua varten. Yhteyshenkilöni toimii valtiovarainministeriössä lainsäädäntöasiantuntijana, sekä ministeriön säädösvalmisteluverkoston koordinaattorina.

2 Keskeisiä käsitteitä

Eri ministeriöillä ja ministeriöiden osastoilla voi olla jossain määrin poikkeavat työtehtävät säädösvalmisteluavustajien osalta. Valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosastolla säädösvalmisteluavustajien tehtäviin on kirjattu muun muassa alla mainittuja lainsäädännön valmisteluun vaikuttavia tehtäviä; säädösvalmisteluprosessin ja –työn vaiheiden tunteminen siten, että säädösvalmisteluavustaja pystyy ennakoimaan hankkeen etenemistä, valmistelijan ja/tai työryhmän avustaminen muun muassa aikataulutuksessa, aikataulujen seurannassa, materiaalin ja selvitysten hankinnassa, oikoluvussa sekä hankkeiden teknisessä toteutuksessa. Edellä mainittujen tehtävien hallitsemisella säädösvalmisteluavustaja pystyy vapauttamaan valmistelijalle aikaa asiantuntijuutta edellyttäviin tehtäviin (Kampus 2023).

Osa opinnäytetyön apuna ja tietolähteenä käytetyistä järjestelmistä ovat valtioneuvoston sisäisiä työkaluja. Alla esitetyt järjestelmät toimivat oleellisena osana lainvalmistelussa ja ovat tärkeä työkalu lainvalmistelijan lisäksi myös säädösvalmisteluavustajalle.

2.1 Valtioneuvoston Hankeikkuna ja valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä

Valtioneuvoston Hankeikkuna on valtioneuvoston yhteinen työkalu sekä julkaisusivusto, jonka avulla ministeriöissä meneillään olevista hankkeista viestitään erityisesti valtioneuvoston ulkopuolelle. Hankeikkunasta löytyy tiedot niin säädösvalmisteluhankkeista, toimielimistä, strategioista kuin uudistamis- ja kehittämishankkeista (Kampus 2023). Ministeriöissä voi olla eri käytäntöjä Hankeikkunan päivittämisestä. Valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosastolla on toimintatapana se, että osaston säädösvalmisteluavustajat huolehtivat Hankeikkunan päivittämisestä tarpeellisilta osin yhteistyössä kunkin hankkeen vastuuvalmistelijan kanssa.

Hankeikkunaa käytetään hankeseurannan apuna. Hankkeisiin lisätään etappeja hankkeen edistymisen mukaisesti, esimerkiksi hallituksen esityksen valmistelussa hankkeen etappeja voisivat olla muun muassa lausuntokierros, hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle sekä lakien vahvistaminen. Tieto Hankeikkunaan lisätyistä valtiovarainministeriön hankkeista julkaistaan automaattisesti valtiovarainministeriön julkisella sivulla, josta valtioneuvoston ulkopuoliset henkilöt voivat seurata hankkeen edistymistä ja tavoitteita (Kampus 2023).

Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä (PTJ) on työkalu, jota käytetään päätöksentekoon, siihen liittyvään esittelyyn raha-asiainvaliokunnan istunnossa, valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyissä, sekä päätösten toimeenpanoon. Päätöksentekojärjestelmällä on monia päätöksentekoon liittyviä toimintoja edellä mainittujen lisäksi kuten asiakirjojen toimittaminen

eduskuntaan, yhteydet painotaloon sekä pöytä- ja päätöskirjaustoiminnot. Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä on valtioneuvoston lisäksi käytössä tasavallan presidentin kansliassa, oikeuskanslerin virastossa ja eduskunnassa päätöksentekoon osallistuvien henkilöiden osalta (Kampus 2023).

2.2 Hallituksen esitys

Hallituksen esitys on pääasiallinen keino toimittaa lainsäädännölliset asiat vireille eduskuntaan. Hallituksen esityksen aiheena voi olla aiemmin eduskunnalle jätetyn hallituksen esityksen täydentämisen lisäksi myös muun muassa valtioneuvoston myöntäminen, kansainvälisen sopimuksen hyväksyminen tai lakimuutokset (Eduskunta s.a.).

Hallituksen esityksen tarkoituksena on esitellä eduskunnalle ehdotus tai ehdotukset lakiehdotuksista, sekä lakiehdotusta tai lakiehdotuksia työstettäessä esiin nousseet työn tulokset sekä johtopäätökset. (Oikeusministeriö 2018, 13.) Hallituksen esityksen rakenne voi olla monenlainen asian luonteesta riippuen. Tässä opinnäytetyössä täydentävää hallituksen esitystä ja sen vaiheita verrataan niin kutsuttuun perusrakenteiseen esitykseen.

Hallituksen esityksen perusrakennetta havainnollistetaan alla kuvassa 1.

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Sisällys

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

1.2 Valmistelu

2 Nykytila ja sen arviointi

3 Tavoitteet

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.2 Pääasialliset vaikutukset

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

8 Lakia alemman asteinen sääntely

9 Voimaantulo

10 Toimeenpano ja seuranta

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ponsi

LAKIEHDOTUS / LAKIEHDOTUKSET

LIITE / LIITTEET

Rinnakkaisteksti / Rinnakkaistekstit

Asetusluonnos / Asetusluonnokset

Muut liitteet

Kuva 1. Hallituksen esityksen perusrakenne (Finlex s.a., Hallituksen esityksen perusrakenne – Esityksen rakenne)

2.3 Täydentävä hallituksen esitys

Täydentävä hallituksen esitys laaditaan, kun alkuperäiseen, täydennettävään hallituksen esitykseen vaaditaan joko eduskunnan pyynnöstä, tai omien huomioiden pohjalta tarkennusta, selkeytystä tai muutoksia ennen alkuperäisen hallituksen esityksen käsittelemistä ja mietinnön antamista asiaa käsitelleessä valiokunnassa. (Lainkirjoittajan opas s.a., Hallituksen esityksen täydentäminen.) Täydentävä hallituksen esitys toimii lisäosana täydennettävälle, alkuperäiselle hallituksen esitykselle ja täydentävän hallituksen esityksen tulee asiasisällöltään olla liitoksissa jo aiemmin valiokunnalle annettuun, täydennettävään hallituksen esitykseen.

Koska täydentävä hallituksen esitys liitetään yhteen alkuperäisen, täydennettävän hallituksen esityksen kanssa kokonaisuudeksi, on täydentävä hallituksen esitys usein perusmuotoista hallituksen esitystä suppeampi. Täydentävän hallituksen esityksen tarkoituksena on tehdä sisällöllisiä muutoksia täydennettävään, eli alkuperäiseen hallituksen esitykseen tilanteessa, jossa kokonaan uuden esityksen laatiminen muutosten johdosta ei olisi tarkoituksenmukaista (Lainkirjoittajan opas s.a., Hallituksen esityksen täydentäminen).

Mikäli täydentävää hallituksen esitystä ei valmistella ja alkuperäisen hallituksen esityksen eduskunnassa hyväksymistä ei kannateta, hallituksen esitys voidaan peruuttaa hallituksen poliittisen harkinnan lopputuloksena. Mikäli hallituksen esitys peruutetaan, raukeaa asian käsittely eduskunnassa ja tämän johdosta saman lain säätäminen tulee aloittaa alusta. Käytännössä tämä tarkoittaa uuden hallituksen esityksen laatimista (Lainkirjoittajan opas s.a., Hallituksen esityksen peruuttaminen). Täydentävän hallituksen esityksen vähimmäissisältöä havainnollistetaan alla kuvassa 2.

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ
PERUSTELUT**

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

1.2 Valmistelu

2 Keskeiset ehdotukset

3 Voimaantulo

4 Suhde täydennettävään esitykseen

Ponsi

LAKIEHDOTUS / LAKIEHDOTUKSET

LIITE / LIITTEET

Rinnakkaisteksti / Rinnakkaistekstit

Kuva 2. Täydentävän hallituksen esityksen vähimmäissisältö (Finlex s.a., Täydentävän hallituksen esityksen vähimmäissisältö)

Täydentävää hallituksen esitystä valmistellessa on otettava huomioon, että kun täydennettävä hallituksen esitys on käsitelty valiokuntakäsittelyssä ja kyseiseen asiaan liittyvä valiokunta on antanut mietintönsä, ei tämän jälkeen ole mahdollista enää antaa asiaan liittyvää täydentävää hallituksen esitystä (Lainkirjoittajan opas s.a., Hallituksen esityksen täydentäminen).

3 Täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessin ohjeen toteuttaminen

Lopputyötä lähdettiin suunnittelemaan käytännössä havaitun tarpeen pohjalta. Keskustelua ohjeen tarpeellisuudesta käytiin jo ennen kuin aihe valikoitui lopputyöni aiheeksi. Keskustelu aloitettiin oman esihenkilöni, sekä päävastuullisen lainvalmistelijan kanssa täydentävää hallituksen esitystä valmistellessamme. Kyseinen projekti tuli valmisteltavaksi meille kiireellisenä, jonka vuoksi selkeän ohjeistuksen puute konkretisoitui entistä vahvemmin.

Koska ohjeet säädösvalmisteluavustajan näkökulmasta olivat vähäisiä ja hankalasti löydettävissä ryhdyin suunnittelemaan ohjeen laatimista lopputyökseksi. Keskustelua aiheesta käytiin niin yksikössäni, osastollani, opinnäytetyöni ohjaajan kanssa sekä valtiovarainministeriön yhteyshenkilön kanssa. Lopputyötä suunniteltaessa oli tiedossa, että eduskuntavaalit olivat tulossa sekä valtiovarainministeriössäkin käytettävä päätöksentekojärjestelmä oli vaihtumassa uuteen sovellukseen. Lähtötilanteesta poiketen uutta sovellusta ei kuitenkaan saatu otettua käyttöön opinnäytetyön valmistelun aikana, joka osaltaan vaikutti lopputyön tekemiseen ja tulee vaikuttamaan myös valmiin lopputuotoksen käytettävyyteen ja ajantasaisuuteen.

3.1 Täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessiin liittyvän tiedon kerääminen

Lopputyön alkuvaiheessa kerättiin kaikki kimmokkeena lopputyön aiheelle toimineen hankkeen johdosta valtiovarainministeriössä jo olevat materiaalit ja tiedot täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessiin liittyen. Osa tiedosta oli niin kutsuttua hiljaista tietoa, joka piti selvittää hankkeen yhteydessä eri asiantuntijoilta. Hiljaisella tiedolla tässä tapauksessa tarkoitetaan tietoa, jota ei ole kirjoitettu tai sanoitettu. Se on työntekemisen tapa, joka on opittu jonkin hyväksi havaitun toimintatavan seurauksena. Tämän projektin yhteydessä joidenkin toimintatapojen osalta tuli selvittää, minkä vuoksi asiat tehdään juuri tietyllä tavalla.

Tämän lisäksi kerättiin jo eri kirjallisissa lähteissä olevaa tietoa valmisteluprosessista, jota ohjeessa tulnaisiin hyödyntämään. Kirjallisten lähteiden haasteeksi osoittautui kuitenkin se, että ohjeet on suurimmalta osin kirjoitettu sisällöllisistä kriteereistä, eikä niinkään prosessin etenemisestä tai järjestelmien käyttämisestä eri valmistelun vaiheissa säädösvalmisteluavustajaa ajatellen.

Opinnäytetyön valmistelussa hyödynnettiin saatavilla olevaa kirjallista materiaalia kuten Finlexistä löytyvää Hallituksen esityksen laatimisohjetta (HELO), Lainvalmistelun prosessiopasta sekä oikeusministeriön valmistelemaa Lainkirjoittajan opasta. Lisäksi opinnäytetyön valmistelussa hyödynnettiin myös asiantuntijoita ja eri valmistelun vaiheissa tarvittavia tahoja kuten valtiovarainministeriön säädösvalmisteluverkostoa sekä lainsäädäntöasiantuntijaa. Asiantuntijoilta oli kerätty tietoa jo

ennen opinnäytetyöprojektin alkamista aiemmin mainittuun työtehtävään liittyen. Olemassa olevaa tietoperustaa täydennettiin valtiovarainministeriön yhteyshenkilöltä koskien valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmää ja siellä tehtäviä vaiheita täydentävän hallituksen esityksen valmistelussa. Lisäksi laintarkastuksen kanssa käyty sähköpostikeskustelu voimaantulon merkitsemisestä täydentävään hallituksen esitykseen toimi pohjatietona ohjeen voimaantulokappaletta valmistellessa. (Forss 12.1.2023.)

Opinnäytetyötä varten haastateltiin valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosaston säädösvalmisteluavustajia täydentävän hallituksen esityksen valmisteluun liittyen. Haastattelun tarkoituksena oli kartoittaa säädösvalmisteluavustajien kokemuksia täydentävän hallituksen esityksen laatimisesta sekä toiveita ohjeistuksen sisällöstä. Täydentävän hallituksen esityksen laatiminen on valtiovarainministeriössä verrattain harvinaista, joka osaltaan aiheutti haasteita kattavien kokemusten ja toiveiden kartuttamisessa. Haastattelu toteutettiin puolistrukturoituna ryhmähaastatteluna. Haastattelua varten oli valmisteltu muutama valmis kysymys koskien ohjeistusta täydentävän hallituksen esityksen valmistelusta sekä ohjeistuksen riittävydestä ja saatavuudesta kaikkia säädösvalmisteluavustajan työtehtäviä ajatellen.

Haastattelun lisäksi valtiovarainministeriön 15:lle säädösvalmisteluavustajalle lähetettiin kysely koskien lainvalmistelun haasteita, ohjeistuksen yksiselitteisyyttä ja täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessissa mukana olevien kokemuksia. Kyselyyn vastasi kahdeksan säädösvalmisteluavustajaa. Valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajille lähetetty kysely käytettiin lainsäädäntöasiantuntijan kommentoitavana ennen kyselyn lähettämistä. Kyselyn tarkoituksena oli kerätä tietoa virkasuhteiden kestosta spesifissä tehtävässä, tehtävien myötä huomatuista puutteista ohjeistuksessa yleisesti valtioneuvoston tasolla säädösvalmisteluavustajien tehtäviä arvioiden, sekä yksityiskohtaisemmin nimenomaan täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessin vaiheista.

3.2 Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriö on osa valtioneuvostoa, johon kuuluu valtiovarainministeriön lisäksi 11 muuta ministeriötä. Valtiovarainministeriön pääasiallisena tehtävänä on muun muassa valmistella rahoitusmarkkinapolitiikkaa, hallituksen talous- ja finanssipolitiikkaa, valmistella vuosittainen valtion talousarvio sekä toimia julkisen hallinnon digitalisaation suunnannäyttäjänä (Valtiovarainministeriö s.a., Ministeriö).

Valtiovarainministeriö jakautuu 11 eri osastoon ja toimintayksikköön. Kaikilla osastoilla ei ole omaa säädösvalmisteluavustajaa, sillä usealla osastolla hallituksen esitysten tai muiden lainsäädännöllis-

ten hankkeiden valmistelun määrä jää vähäiseksi. Osastojen työn helpottamiseksi on valtiovarainministeriössä laadittu niin kutsuttu kummisopimus, jossa määritellään osastorajat ylittävän yhteistyön tavat. Esimerkiksi kansantalousosastolla ei ole omaa säädösvalmisteluavustajaa, vaan kummisopimuksessa on määritelty, että kunta- ja alueosasto avustaa kansantalousosastoa lainsäädännöllisissä tehtävissä (Kokkinen 16.8.2023). Jokaisella osastolla on omat käytäntönsä koskien säädösvalmisteluavustajien lainvalmistelua tukevia tehtäviä.

Valtiovarainministeriö valmistelee vuosittain kymmeniä hallituksen esityksiä. Valtiovarainministeriön laatimien hallituksen esitysten lukumäärät vuosilta 2019–2022 löytyvät alta taulukosta 1.

Taulukko 1. Valtiovarainministeriössä valmistellut hallituksen esitykset vuosilta 2019-2022.

VUOSI	2019	2020	2021	2022
KAPPALEMÄÄRÄ	39	56	54	64

Täydentävien hallituksen esityksien osalta valtioneuvoston hankesivuilta, Hankeikkunasta, löytyi kuusi täydentävää hallituksen esitystä aikavälillä 04/2016 – 03/2023 jotka oli valmisteltu valtiovarainministeriössä. Sama tulos saatiin myös valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmää tarkasteltaessa samalla aikavälillä (Valtioneuvoston Hankeikkuna 10.9.2023; Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä 10.9.2023).

3.3 Valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajat

Hallituksen esityksen laatimiseen löytyy yksityiskohtainen ohjeistus Finlexistä. Ohjeistus on kuitenkin laadittu lainvalmistelijan näkökulmasta, eikä täten ohjeista säädösvalmisteluavustajan työtehtävissä.

Hallituksen esitysten valmisteluprosessiin löytyy ohjeistus säädösvalmisteluavustajille valtiovarainministeriön intranetistä, Kampuksesta. Omalla osastollani on yhteensä neljä säädösvalmisteluavustajaa. Rahoitusmarkkinaosaston säädösvalmisteluavustaja- ja assistenttitiimille on perustettu oma Teams-kanava, jossa on mahdollisuus kysyä muilta assistentti- ja avustajatiimin jäseniltä neuvoa tarvittaessa, sekä jakaa ajankohtaista tietoa. Tämän lisäksi valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajille on luotu oma työtila intranetiin, joista löytyy ohjeistuksia säädösvalmisteluavustajan työtehtäviin.

Avustaessani omaa yksikköäni täydentävän hallituksen esityksen valmistelussa kävi ilmi, ettei lisäksi kukaan muista rahoitusmarkkinaosaston kolmesta säädösvalmisteluavustajasta ollut aiemmin avustanut täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessissa. Edellä mainittujen seikko-

jen vuoksi keskustelua käytiin yksikössäni kuin myös osaston säädösvalmisteluavustajien keskuudessa ja todettiin, että ohje täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessista säädösvalmisteluavustajan työtehtävien osalta on tarpeen.

Lopputuotos on suunnattu valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajille. Valtiovarainministeriössä työskentelee opinnäytetyön laatimishetkellä 15 säädösvalmisteluavustajaa minun lisäksi. Vaikka hallituksen esitysten valmisteluprosessi on säädösvalmisteluavustajan näkökulmasta lähtökohtaisesti samankaltainen useissa, ellei jopa kaikissa ministeriöissä, oli lopputuotoksen kohderyhmä tarpeen rajata valtiovarainministeriöön. Jokaisella ministeriöllä on toisistaan poikkeavia käytäntöjä lainvalmisteluprosessissa sekä eroja säädösvalmisteluavustajan työnkuviin sekä -tehtävissä, joten selkeyden vuoksi lopputuotoksen kohderyhmä rajattiin edellä mainittuun ryhmään. Lisäksi lopputuotoksen selkeyden säilyttämiseksi päädyttiin ratkaisuun, jossa ei otettu huomioon muiden ministeriöiden mahdollisia käytänteitä ja tämä omalta osaltaan rajasi muiden ministeriöiden säädösvalmisteluavustajat pois lopputuotoksen kohderyhmästä.

3.4 Valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajien kokemusten kartuttaminen

Opinnäytetyön toteuttamisessa on käytetty lähestymistapana konstruktivistista tutkimusta. Kehittämistyön menetelmän valinta oli itsestään selvää, sillä jo opinnäytetyötä suunnitellessa oli olemassa käytännönläheinen ongelma, jonka ratkaisemiseksi vaadittiin sekä olemassa olevaa tietoa, että käytännöstä kerättävää tietoa. Lähtötilanteessa ajatus ohjeen toteuttamisesta tuli yhteisten keskusteluiden sekä suullisten kyselyiden kautta.

Ojasalon, Moilasan ja Ritakosken kirjassa Kehittämistyön menetelmät (2015, 65) sanotaan seuraavasti: ”Konstruktivisessa tutkimuksessa pyritään hyvin käytännönläheiseen ongelmanratkaisuun luomalla uusi rakenne. Uuden rakenteen luomiseksi tarvitaan olemassa olevaa teoreettista tietoa ja uutta empiiristä eli käytännöstä kerättävää tietoa.” Opinnäytetyö on rajatun aihealueensa vuoksi laadittu käyttäen pääosin kvalitatiivisia, kehittämistyötä tukevia menetelmiä.

Opinnäytetyön lopputuotoksen tarpeellisuuden arviointi opinnäytetyötä suunniteltaessa suoritettiin suullisten kyselyiden avulla. Kyseessä ei ollut yksiselitteinen, etukäteen pohdittu, valmis kysely, vaan ennemminkin lopputuotoksen tarpeellisuuden käytyä ilmi varmistus siitä, että asiantuntijat, joilla on enemmän asiaan liittyvää tietoa pitävät suunniteltua aihetta riittävän hyvin rajattuna sekä täsmennettynä opinnäytetyön aiheeksi. Tämän lisäksi keskusteltiin aiheen tarpeellisuudesta. Lopputuotoksen tarpeellisuus käytännössä ja jatkoa ajatellen oli selvä, mutta ongelmalliseksi asian tekee se, ettei tarpeellisuutta pystytä perustelemaan akuutilla tarpeella. Täydentävän hallituksen esityksen valmistelu valtiovarainministeriössä on aiemmin raportissa mainittuun viitaten harvinaista, mutta ohjeen katsottiin silti olevan kyselyiden mukaan aihe, jota kannatettiin.

3.4.1 Havainnointi ja tietoperustan vahvistaminen

Kuten edellä mainittiin, oli opinnäytetyötä suunniteltaessa alkutilanteen kartoittamiseksi tärkeää käydä keskustelua lopputuotoksen aiheesta. Kysely toteutettiin alkutilanteessa suullisesti keskustelun kautta. Lopputyön suunnittelun vaiheessa oli lopputuotosta ajatellen käytetty havainnointia menetelmänä kerätä tietoa ja materiaalia ohjetta varten. Havainnoinnin avulla pystyttiin akuutissa tilanteessa päättämään mitkä ovat oleellimmat ohjeistukset joita säädösvalmisteluavustajan näkökulmasta puuttuu ja kuinka hankalasti eri tiedot ovat löydettävissä. Ennen suunnittelun aloittamista havainnointi oli osana prosessia siitä huolimatta, että sillä hetkellä ei vielä ollut tiedossa lopputyön aiheen lopullista muotoa ja havainnoinnin avulla pystyttiin rajaamaan lopputuotos niihin raaimeihin, joissa se lopullisessa versiossa tulee olemaan.

Ojasalo ja kumppanit (2015, 42) toteavat, että kaikkeen kehittämistyöhön voidaan suositella menetelmäksi nimenomaan havainnointia. Havainnointi tässä tapauksessa on toteutettu ikään kuin ennakoiden ja ilman tarkoituksellista tiedon keräämistä. Aihe lopputyöhön ilmeni nimenomaan havaintojen kautta, jonka ansiosta aiheen tarpeellisuus kävi ilmi. Samalla tietoa oli jo etukäteen kerättyä meneillään olevan hankkeen tiimoilta. Havaintojen myötä syntyi käsitys, että ohjeistuksen pirstaleisuus hankaloittaa niin lainvalmistelijan kuin lainvalmistelussa avustavan henkilön työtä.

Lopputuotoksen relevanttiutta arvioitiin kirjallisen kyselyn, sekä haastattelun avulla. Valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosaston säädösvalmisteluavustajille järjestettiin ryhmähaastattelutilaisuus, jossa kerättiin tietoa muun muassa avustajien kokemuksista täydentävistä hallituksen esityksistä sekä selkeiden ohjeiden saatavuudesta valtiovarainministeriössä. Ryhmähaastattelun tarkoituksena oli saada samanaikaisesti tietoa useammalta henkilöltä, sekä kannustaa ihmisiä avoimeen keskusteluun joillekin vieraamman aiheen parissa. Tarkoituksena oli saada aikaan keskustelua ei pelkästään täydentävän hallituksen esityksen ohjeisiin ja niiden saatavuuteen liittyen, vaan myös yleisesti muusta ohjeistuksen tasosta valtiovarainministeriössä. Kohderyhmäksi haastattelulle valikoitui nimenomaan rahoitusmarkkinaosaston säädösvalmisteluavustajat siitä syystä, että he osallistuivat saman täydentävän hallituksen esityksen valmisteluun kanssani vuoden 2022 lopussa.

3.4.2 Ryhmähaastattelu rahoitusmarkkinaosaston säädösvalmisteluavustajille

Puolistrukturoitu, avoin ryhmähaastattelu järjestettiin erikseen rahoitusmarkkinaosaston säädösvalmisteluavustajille. Ryhmähaastattelun kohderyhmä rajautui ainoastaan rahoitusmarkkinaosaston säädösvalmisteluavustajiin, sillä he osallistuivat täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessiin, josta idea lopputyölle syntyi. Haastattelu pidettiin siten, että kaikki kolme avustajaa lisäksi olivat samaan aikaan paikalla etäyhteyksin. Puolistrukturoidussa ryhmähaastattelussa käytiin

vapaamuotoisesti läpi täydentävän hallituksen esityksen valmistelun vaiheita säädösvalmisteluavustajan näkökulmasta viime aikaisen kokemuksen perusteella.

Ryhmähaastattelu valikoitui kehittämistyön menetelmäksi sen vuoksi, että kuten Ojasalo ja kollegat (2015, 41) mainitsevat, saadaan ryhmähaastatteluilla usein totuudenmukaisempi kuva ilmiöistä kuin yksilöhaastatteluissa, sillä haastattelijan ohjaus ei ole tällöin niin voimakasta. Ryhmähaastattelun tarkoituksena olikin synnyttää vapaampaa keskustelua aiheesta muutaman alkuun esitetyn kysymyksen avulla.

Ryhmähaastattelussa kysyttiin ensimmäisenä yleisiä tuntemuksia täydentävän hallituksen esityksen prosessista. Yleinen mielipide avustajien keskuudessa oli se, että prosessi oli kaiken kaikkiaan sekava ja ohjeistuksia tuli etsiä monesta eri lähteestä. Prosessi sinällään on samanlainen kuin tavallisenkin hallituksen esityksen ja erona on lähinnä täydentävän hallituksen esityksen sisällölliset vaatimukset. Haastattelussa myös todettiin, että vastuuvalmistelijan tulisi olla tietoinen täydentävän hallituksen esityksen vaatimuksista ja avustajien tehtävänä on tukea vaatimusten teknistä toteutusta.

Toisena suunniteltuna kysymyksenä avustajilta kysyttiin niin kutsutusta hiljaisesta tiedosta, joka nousi esiin monessa eri vastauksessa koko valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustaja-ryhmälle lähetetyssä kyselyssä. Tämä koettiin haasteeksi säädösvalmisteluavustajan työssä, sillä osa tarvittavasta tiedosta on ainoastaan suullisesti välitettyä, joka luo haasteita jatkuvuuden kannalta. Mikäli kokeneempaa säädösvalmisteluavustajaa ei ole kouluttamassa ja ohjaamassa uusia vasta aloittaneita säädösvalmisteluavustajia, jää osa hiljaisesta tiedosta jakamatta ja näin ollen tieto pahimmassa tapauksessa katoaa.

Samassa haastattelutilaisuudessa keskusteltiin muistakin ohjeistuksista yleisesti ja yhteinen mielipide vaikutti olevan se, että osa ohjeista on hyvin suurpiirteisiä. Ongelmaksi havaittiin myös se, että erilaisia ohjeita avustamiseen, sekä eri järjestelmien käyttöön löytyy, mutta ohjeistusta siitä mitä tehdään missäkin prosessin vaiheessa ja millä järjestelmällä ei ole löydettävissä.

3.4.3 Kirjallinen kysely valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajaverkostolle

Lisäksi kaikille valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajille lähetettiin kirjallinen kysely muokailleen keskustelutilaisuuden runkoa. Tarkoituksena oli osallistaa valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajia lopputuotoksen lopullisen muodon suunnitteluun siten, että lopputuotos palvelisi parhaiten juuri heitä. Kirjallinen kysely lähetettiin 15:lle valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajalle sekä opinnäytetyön yhteyshenkilönä toimivalle valtiovarainministeriön lainsäädäntöasi-antuntijalle. Kyselyyn vastasi kahdeksan henkilöä.

Ensimmäisenä kyselyssä kartoitettiin vastaajien virkaurien pituutta valtiovarainministeriössä. Kyselyyn vastanneiden virkaurien pituus vaihteli yhden vuoden ja 30 vuoden välillä. Kaikkien kahdeksan kyselyyn vastanneen säädösvalmisteluavustajan vastaukset ensimmäiseen kysymykseen löytyvät alla olevasta kuvasta 3.

Kuinka kauan olet työskennellyt valtiovarainministeriössä?

Vastaajien määrä: 8

Vastaukset
30
2016 lähtien, josta virkavapaalla reilu vuoden verran.
Melkein 5 vuotta
N. vuoden verran
15 vuotta
20 vuotta
noin 2,5 vuotta
6 vuotta

Kuva 3. Kyselyyn vastanneiden henkilöiden virkaurien pituus valtiovarainministeriössä.

Toisena kysymyksenä kysyttiin, että ”Kuinka kauan olet työskennellyt valtiovarainministeriössä säädösvalmisteluavustajana?”, jossa vastaukset mukailivat valtiovarainministeriössä työskentelyn kokonaisaikaa kuitenkin siten, että noin puolet ovat työskennelleet jossain muussa tehtävässä valtiovarainministeriössä säädösvalmisteluavustamisen lisäksi (kuva 4).

Kuinka kauan olet työskennellyt valtiovarainministeriössä säädösvalmisteluavustajana?

Vastaajien määrä: 8

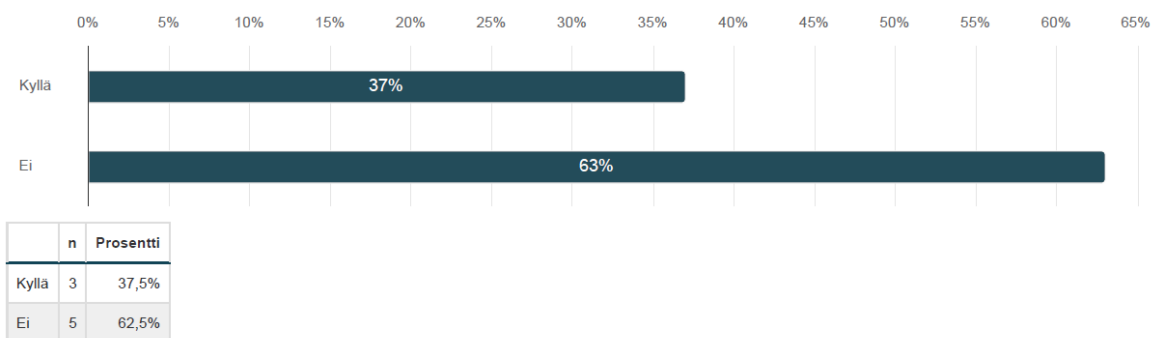
Vastaukset
9 v
2016 lähtien
Suurin piirtein koko tämän ajan, mutta omilla työtehtävissä säädösvalmisteluavustajan tehtävät eivät ole niin säännöllisiä/tarvetta ei välttämättä ole joka kuukausi. Toki välillä taas saattaa olla useampi valmisteluprosessi samaan aikaan työn alla, riippuen täysin osaston tilanteesta (mutta harvemmin näin).
n. Vuoden verran
15 vuotta
10 vuotta
noin 2 vuotta
5 vuotta

Kuva 4. Kyselyyn vastanneiden henkilöiden säädösvalmisteluavustamisessa työskentelyn kesto valtiovarainministeriössä.

Seuraavassa kysymyksessä kartoitettiin sitä, ovatko vastaajat osallistuneet valtiovarainministeriössä säädösvalmisteluavustajana työskennellessään täydentävän hallituksen esityksen valmisteluun. Alla olevasta kuvasta 5 käy ilmi, että kahdeksasta vastaajasta kolme on osallistunut täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessiin. Kolmesta vastauksen ”Kyllä” jättäneestä vastaajasta kaksi vastaajaa tunnistettiin myöhemmin rahoitusmarkkinaosaston säädösvalmisteluavustajiksi. Kyseessä olevat kaksi rahoitusmarkkinaosaston säädösvalmisteluavustajaa avustivat minua lopputuotoksen ideana olleen täydentävän hallituksen esityksen valmistelussa. On harvinaista, että näin monta säädösvalmisteluavustajaa avustavat saman hallituksen esityksen valmistelussa näin laajasti, joten mikäli kahta edellä mainittua avustajaa ei laskettaisi mukaan, olisi vastausprosentti täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessissa mukana olleille säädösvalmisteluavustajille ainoastaan 12,5 %.

Oletko valtiovarainministeriössä työskennellessäsi osallistunut avustajan tehtävässä täydentävän hallituksen esityksen valmisteluun? Mikäli vastaat tähän kysymykseen ”Ei”, voit siirtyä kysymykseen numero 8.

Vastaajien määrä: 8



Kuva 5. Kyselyyn vastanneiden vastausjakauma koskien täydentävässä hallituksen esityksessä avustamista valtiovarainministeriössä työskentelyn aikana.

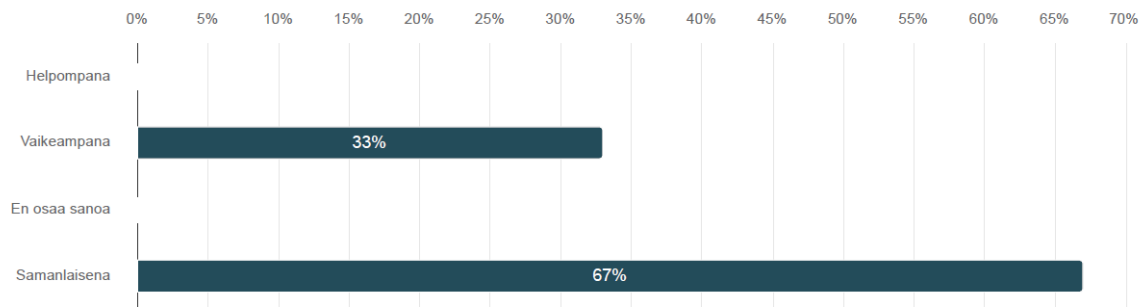
Suurin osa kyselyyn vastaajista (75 %) on työskennellyt valtiovarainministeriössä säädösvalmisteluavustajana kauemmin kuin viisi vuotta, mutta siitä huolimatta ainoastaan kolme vastaajaa on pitkästä virkaurastaan huolimatta osallistunut täydentävän hallituksen esityksen valmisteluun. Kyselyn tulokset osoittavat todeksi edellä raportissa mainitut valtioneuvoston järjestelmistään saadut tulokset; täydentävät hallituksen esitykset ovat valtiovarainministeriössä todella harvinaisia.

Kyselyn neljä seuraavaa kysymystä suunnattiin ainoastaan säädösvalmisteluavustajille, jotka vastasivat edellisessä kysymykseen ”Kyllä”. Näitä avustajia oli kolme kappaletta. Seuraavissa kysymyksissä kysyttiin, moneenko täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessiin säädösvalmisteluavustaja on osallistunut ja jokainen vastasi osallistuneensa yhteen. Toisessa kohdennetussa kysymyksessä kysyttiin täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessin haastavuudesta. Alla

olevan kuvan 6 mukaisesti vastaajista 66,7 % piti valmisteluprosessin haastavuutta samanlaisena verrattuna tavallisen hallituksen esityksen valmisteluun ja 33,3 % piti täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessia haastavampana.

Koitko täydentävän hallituksen esityksen valmistelun helpompana vai vaikeampana kuin tavallisen hallituksen esityksen valmistelun säädösvalmisteluavustajan näkökulmasta?

Vastaajien määrä: 3



	n	Prosentti
Helpompana	0	0,0%
Vaikeampana	1	33,3%
En osaa sanoa	0	0,0%
Samanaista	2	66,7%

Kuva 6. Kyselyyn vastanneiden vastausjakauma koskien täydentävän hallituksen esityksen haastavuutta verrattuna tavallisen hallituksen esityksen valmisteluprosessiin.

Seuraavissa kahdessa kysymyksessä, jotka oli kohdistettu täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessissa mukana olleille avustajille, kysyttiin, että oliko tietoa helposti saatavilla täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessista säädösvalmisteluavustajan näkökulmasta, sekä mikäli vastaus edelliseen oli "Ei" tai "Osittain", niin mitä tukea/ tietoa avustaja olisi toivonut olevan saatavilla helpommin.

Tiedon saatavuuteen liittyvässä kysymyksessä vastauksen jakoutuivat kolmen vastaajan kesken tasan vaihtoehdoille "Kyllä", "Ei" ja "Osittain". Kirjallisissa vastauksissa toiseen edellä mainittuun kysymykseen oli perusteltu vastauksia "Ei" ja "Osittain" sillä, että tiedot olivat hajallaan monessa eri tietolähteessä, sekä kiireen keskellä on työlästä etsiä tarvittava tieto monesta eri paikasta. Lisäksi nostettiin esille toive siitä, että valtioneuvoston intranetissä tulisi olla jokin selkeä ohjeistus siitä, mitä asioita valmistelussa tulee ottaa huomioon.

Kahdeksannessa kysymyksessä säädösvalmisteluavustajilta kysyttiin, onko tavallisen hallituksen esityksen valmistelun vaiheista riittävästi tietoa saatavilla säädösvalmisteluavustajan näkökulmasta. Kysymyksessä pyydettiin myös perustelemaan oma vastaus. Vastausten perusteella ainoastaan yksi kahdeksasta kysymykseen vastanneesta oli sitä mieltä, että ohjeistus on riittävä.

Muissa vastauksissa korostui hiljainen tieto ja sen aiheuttamat haasteet, tiedon sirpaleisuus ja hajautuminen useaan eri lähteeseen, sekä eritoten se, että lähes mitkään saatavilla olevista ohjeista ei ole suunnattu nimenomaan säädösvalmisteluavustajille ja heidän työnsä tueksi. Erityisesti nostettiin esiin ministeriöiden ja ministeriön sisäisten osastojen ja yksiköiden erilaiset toimintatavat, jotka voivat aiheuttaa hankaluuksia työtehtävien menestyksekkäästi hoitamiseen. Ministeriölle toivottiin omaa, yhtenäistä ohjetta lainvalmistelun prosessista ja sen sisältämistä tehtävistä säädösvalmisteluavustajan näkökulmasta.

Säädösvalmisteluavustajia pyydettiin vastaamaan myös siihen, tietävätkö he mihin tai keneen ottaa yhteyttä, mikäli hallituksen esityksen valmistelussa kaivataan apua ja/ tai tukea. 62,5 % vastaajista vastasi kysymykseen ”Kyllä”. On kuitenkin huomioitava, että vaikka hallituksen esitysten valmistelu teknisestä näkökulmasta on säädösvalmisteluavustajan työnkuvaan kuuluva, laaja ja yksityiskohtainen tärkeä työtehtävä, siitä huolimatta vastaajista yli kolmasosa koki, että tuen ja avun hakemisen kohdistaminen oikeaan paikkaan onnistuu vain joissakin tapauksissa.

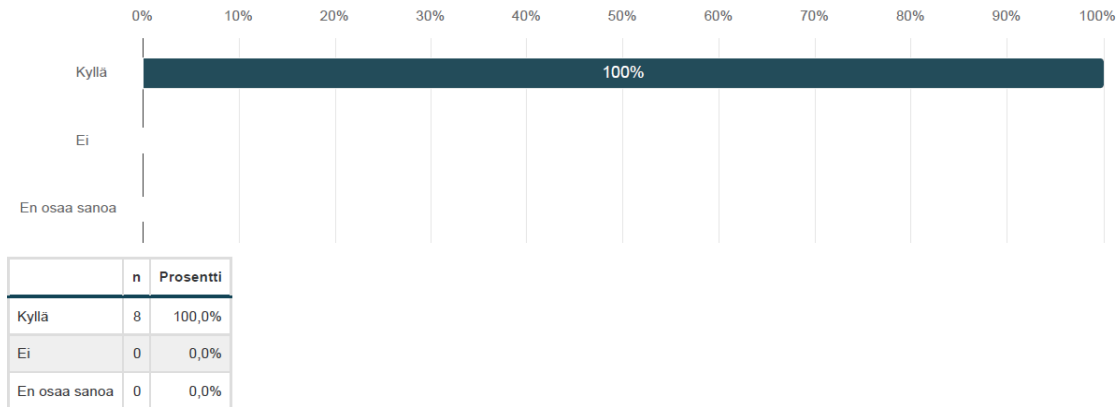
Kyselyn kymmenes kysymys koski lainvalmistelun haasteita säädösvalmisteluavustajan näkökulmasta. Yli puolet vastaajista mainitsivat vastauksissaan tiukat aikataulut. Lisäksi esille nostettiin avustajan ja asiantuntijan välinen työnjako, taitto sekä kieliversioiden tarkastaminen ja vertailu.

Kun avustajilta kysyttiin, että onko lainvalmistelussa vaihteita, joista he erityisesti haluaisivat saada ohjeistusta, oli kaikilla kuudella kysymykseen vastaajalla eri toive. Vastauksissa huomautettiin jo aiemmin raportin kappaleissa 3.5.2 ja 3.5.3 mainitusta hiljaisesta tiedosta ja siitä, että ohjeistusta tietyistä nimenomaan säädösvalmisteluavustajan työtehtäviin liittyvistä työvaiheista ei ole saatavilla lainkaan kirjallisesti. Lisäksi vastauksissa korostui erityisesti tekniset hallituksen esityksen muotoiluun liittyvät haasteet ja muotoilullisten vaatimusten ohjeistuksen puuttuminen.

Kyselyn 12. kysymyksessä kysyttiin seuraavaa; ”Koetko, että ohje täydentävän hallituksen esityksen valmistelun vaiheista säädösvalmisteluavustajan näkökulmasta on tarpeellinen?”. Kysymykseen vastasi kahdeksan henkilöä ja vastausprosentti kohdassa ”Kyllä” oli 100 % (kuva 8).

Koetko, että ohje täydentävän hallituksen esityksen valmistelun vaiheista säädösvalmisteluavustajan näkökulmasta on tarpeellinen?

Vastaajien määrä: 8

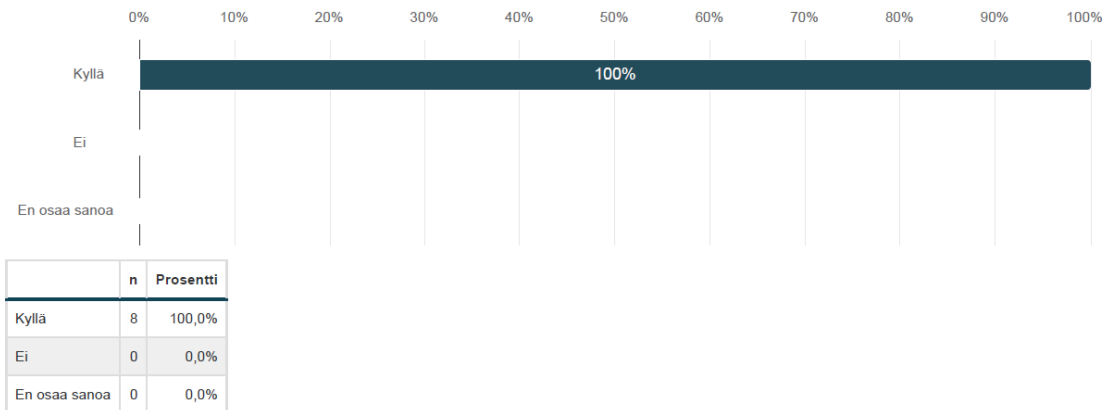


Kuva 7. Säädösvalmisteluavustajille lähetetyn kyselyn 12. kysymyksen vastausjakauma.

Alla olevassa kuvassa 9 näkyy kahdeksan vastaajan vastausjakauma, kun kysyttiin lopputuotoksen hyödynnettävyydestä seuraavaa; ”Aiotko tilaisuuden tullen hyödyntää ohjetta täydentävän hallituksen esityksen valmistelun vaiheista?”. Kysymykseen vastasi kahdeksan säädösvalmisteluavustajaa ja 100 % vastaajista vastasi vaihtoehdon ”Kyllä”.

Aiotko tilaisuuden tullen hyödyntää ohjetta täydentävän hallituksen esityksen valmistelun vaiheista?

Vastaajien määrä: 8



Kuva 8. Säädösvalmisteluavustajille lähetetyn kyselyn 13. kysymyksen vastausjakauma.

Viimeisessä kyselyn kysymyksessä pyydettiin säädösvalmisteluavustajien mielipiteitä siitä, kuinka ja kenen toimesta ohjetta tulisi päivittää. Vastausten perusteella ohjeistuksen päivitys katsottiin sopivan valtiovarainministeriön lainsäädäntöjohtajan vetämälle tiimille siten, että valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajat saisivat olla mukana kommentoimassa ja päivittämässä ohjeistusta heidän ajantasaisen käytännön tietonsa johdosta.

3.5 Haasteet täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessin ohjeistuksen valmistelussa

Käytännöt tietyissä lainvalmistelun hallinnollisissa prosesseissa, kuten jakoluvan hakemisessa, vaihtuvat aika ajoin ja ministeriön eri osastot voivat toimia edellä mainituissa tilanteissa toisistaan poiketen. Ohjetta tulee päivittää mahdollisesti lyhyelläkin aikavälillä, jos ja kun käytänteet muuttuvat. Hyvänä esimerkkinä toimi opinnäytetyötä valmistellessa ajankohtainen aihe, eli hallituksen ja sen myötä ministereiden vaihtuminen. Uusien ministereiden ja heidän kabinettiensa käytäntöjen osalta ohjeistus saattaa myöhemmin muuttua radikaalistikin riippuen siitä, kuinka uudet ministerit tahtovat tiettyjen hallinnollisten prosessien tehtävän. Lopputuotos laadittiin sen hetkisen tilanteen pohjalta, kuitenkin ottaen huomioon yleiset, jo valtiovarainministeriössä vakiintuneet käytännöt.

Täydentäviä hallituksen esityksiä valmistellaan valtiovarainministeriössä harvakseltaan, joten ohje perustuu osin omiin havaintoihin tietoperustan ja haastattelujen lisäksi. Valtiovarainministeriön muut säädösvalmisteluavustajat eivät ole olleet aiemmin mukana täydentävän hallituksen esityksen valmistelussa muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta, jolloin myöskään kaikilta valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajilta ei saatu tarkkaa tietoa ja konkreettisia, sisällöllisiä toiveita ohjeen lopullista rakennetta ajatellen.

Opinnäytetyötä suunniteltaessa oli tiedossa, että yksi oleellinen säädösvalmisteluavustajan työkalu, valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä (PTJ), on vaihtumassa uuteen järjestelmään, päätöksentekosovellukseen (PTS). Päätöksentekojärjestelmässä muun muassa luodaan kansilehdet eduskuntakäsittelyä varten sekä tehdään julkaisutilaus Edita Publishing Oy:lle lakien viemiseksi Finlexiin. Tarkoituksena oli opinnäytetyön lopputuotoksessa ottaa tuleva muutos huomioon ja laatia samalla kattava ohjeistus uuden päätöksentekosovelluksen käytöstä täydentävän hallituksen esityksen osalta. Osana opinnäytetyöprosessia otin yhteyttä päätöksentekosovelluksen yhteyshenkilöön liittyen opinnäytetyöhön, päätöksentekosovelluksen käyttöohjeen lisäämiseen täydentävän hallituksen esityksen osalta lopputuotokseen sekä opinnäytetyön että päätöksentekosovelluksen asettamiin aikatauluhaasteisiin. Ennen kuin ehdin saada vastauksia kysymyksiini, tulikin valtioneuvoston kanslian päätös käyttöönoton siirtämisestä myöhemmälle. Tuon aikataulun viivästymisen vuoksi päätin koota lopputuotokseni ohjeistuksen nyt käytössä olevan päätöksentekojärjestelmän mukaisesti.

Uuden järjestelmän käyttöönoton edistämisen yhteydessä järjestelmän sisällössä huomattiin sen laatuksia puutteita, ettei uutta järjestelmää ollut mahdollista ottaa osaksi ministeriön työvälineitä määräajassa. Järjestelmän käyttöönotto viivästyi siinä määrin, ettei opinnäytetyön valmistumisen antamassa aikataulussa ollut mahdollista ottaa uuden järjestelmän käyttöohjetta osaksi lopputuotosta. Tämän vuoksi ohje on tehty tämän hetkisen päätöksentekojärjestelmän toiminnollisuuksista ja vaiheista täydentävää hallituksen esitystä laatiessa. Koska uutta järjestelmää koskevaa ohjetta ei saatu osaksi opinnäytetyön lopputuotosta on huomioitava ohjeen päivityksen olevan ajankohtainen todennäköisesti jo lähiaikoina.

Ohjeen laadullinen määrittelyminen on haastavaa, sillä kaikista käytössä olevista järjestelmistä ei ole olemassa koulutusympäristöä jossa ohjeen toimivuuden voisi testata. Lähtökohtana opinnäytetyön ohje-osiolle on kuitenkin ollut se, että ohjetta pystyy hyödyntämään vasta silloin kun tuntee jo tavallisen hallituksen esityksen valmistelun vaiheet ja käytössä olevien järjestelmien hallinta on rutiininomaista. Ohje oli valtiovarainministeriössä kanssani samalla osastolla säädösvalmisteluavustajana toimivan kollegan arvioitavana. Sisällöllisiä huomioita ei juurikaan ollut ja näin ollen ohjeen voi katsoa olleen selkeä ja ymmärrettävissä. Lopputuotos lähetettiin myös toimeksiantajan puolesta yhteyshenkilönä toimineen valtiovarainministeriön lainsäädäntöasiantuntijan arvioitavaksi. Yhteyshenkilön kommenttien pohjalta lopputuotos siirrettiin Haaga-Helian asiakirjapohjalle valtioneuvoston julkaisupohjan sijaan, lisättiin lopputuotoksen alkuun keskeisimmistä käsitteistä oma kappale, sekä hienosäädettiin ja täsmennettiin muutamaa kohtaa käyttäjäturvallisuuden vuoksi. Sisällölliset kommentit jäivät tässäkin tapauksessa vähäisiksi, jonka perusteella ohjeen voidaan olettaa olevan laadullisesti valtiovarainministeriön hyväksyttävissä.

4 Johtopäätökset ja pohdinta

Rahoitusmarkkinaosaston säädösvalmisteluavustajille pidetyn haastattelun, valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajaverkostolle lähetetyn kyselyn sekä toimeksiantajan yhteyshenkilön kanssa käytyjen keskustelujen perusteella ohje täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessista säädösvalmisteluavustajan näkökulmasta on tarpeellinen. Vastausten perusteella yleisenä huomiona voisi nostaa esille sen, että säädösvalmisteluavustajan työtehtäviin soveltuvat ohjeet koetaan liian vähäisiksi. Ohjeita avustamiseen ja järjestelmien käyttöön kyllä löytyy, mutta ongelmalliseksi koetaan se, että ohjeita siitä mitä tehdään missäkin työtehtävän vaiheessa ja millä järjestelmillä ei ole. Lopputuotos vastaa osaltaan tietyn lainsäädännöllisen työtehtävän vaiheiden ja käytettävien järjestelmien hahmottamiseen säädösvalmisteluavustajien työtehtävien näkökulmasta.

4.1 Lopputuotoksen ajankohtaisuus

Lopputuotoksen ajankohtaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon se, että täydentäviä hallituksen esityksiä valmistellaan valtiovarainministeriössä verrattain harvoin. Oman työni johdosta päädyin tilanteeseen, jossa ohje olisi ollut tarpeellinen. Asia tuotiin ilmi omassa organisaatiossani ja toimeksiantajani oli samaa mieltä ohjeistuksen tarpeellisuudesta. Seuraavaa ajankohtaa ohjeen tarpeelle on mahdotonta arvioida, mutta kun seuraavaa täydentävää hallituksen esitystä ryhdytään valmistelemaan valtiovarainministeriössä, lopputuotokseni myötä ohjeistus on olemassa siltä osin kuin lopputyön valmistelussa on ollut mahdollista ottaa prosessit osaksi ohjetta.

Opinnäytetyötä valmistellessa hallitus vaihtui, jonka johdosta tietyt prosessit ja toimintatavat eivät olleet vielä selvillä. Ajankohta opinnäytetyön lopputuotoksen edistämiseksi oli haastava, sillä toimintatapojen muovautuminen vie aikaa ja opinnäytetyön valmistelun aikaiset käytännöt ministerin kabinetin ja säädösvalmisteluavustajien välillä olivat vasta muodostumassa.

Syksyn aikana uuden hallituksen aloitettua valtiovarainministeriö päivitti omalta osaltaan tulevan syksyn sekä kevään 2024 hallituksen esitykset-luettelon (ns. HE-luettelo), johon päivitetään kaikki tiedossa olevat, tulevat hallituksen esityksen syys- sekä kevätkaudelle. Uudet, syksyn ja kevään aikana eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset listattiin uuden hallituksen työn tueksi sekä työn aikatauluttamiseksi.

Täydentäviä hallituksen esityksiä ei pysty ennakoimaan, mutta pelkästään valtiovarainministeriö on suunnitellut jättävänsä eduskunnalle loppuvuoden 2023 aikana 23 hallituksen esitystä. Näistä suurin osa jätetään jo ennen kuin opinnäytetyön lopputuotos on valmis ja käytettävissä, jolloin tieto ohjeen olemassa olosta ei välttämättä tavoita lainvalmistelijoita tarpeeksi ajoissa ajatellen mahdollisia

loppuvuoden ja ensi vuoden alkupuolelle ajoittuvia täydentäviä hallituksen esityksiä. Kevätistunto-kauden 2024 aikana on valtiovarainministeriö ilmoittanut jättävänsä 11 hallituksen esitystä eduskunnalle. (Valtioneuvosto s.a., Hallituksen lainsäädäntöohjelma ja -suunnitelma) Mikäli näitä tulee tarve täydentää, on ohjeistus jo valmis, päivitetty sekä käytettävissä.

Kuten kappaleessa 3.4 todettiin, oli opinnäytetyön lopputuotosta suunniteltaessa tiedossa päätöksentekojärjestelmän vaihtuminen. Ohjeen päivittäminen olisi päätöksentekojärjestelmän vaihtumisen myötä ollut ajankohtainen, mutta edellä mainituista haasteista johtuen jää ajankohtaisuus-elementti uupumaan lopputuotoksesta yhtä suurelta osin kuin lopputuotosta suunniteltaessa oli ajateltu.

4.2 Lopputuotoksen tarpeellisuus ja hyödynnettävyys

Lopputuotoksen katsottiin olevan tarpeellinen työtehtävän suorittamisen yhteydessä ilmenneen puutteen vuoksi. Ohjeet täydentävän hallituksen esityksen valmisteluun löytyy monesta eri lähteestä säädösvalmistelijan näkökulmasta ja yhtenäistä, selkeää ohjeistusta ei ollut saatavilla. Tiettyjen säädösvalmisteluavustajien työtehtäviin kuuluvien prosessien osalta tuli tiedustella neuvoja useilta eri asiantuntijoilta, sillä teknisen toteutuksen ja poikkeamien osalta ei ole saatavissa kirjallista ohjetta.

Toisaalta täydentävät hallituksen esitykset ovat valtiovarainministeriön näkökulmasta harvinaisia, joten lopputuotoksen tarpeellisuus ei ole perusteltavissa akuutilla tarpeella. Kuten kappaleessa 3.5.3 todettiin, säädösvalmisteluavustajille lähetetyn kyselyn vastausten perusteella kaikki kyselyyn vastanneet säädösvalmisteluavustajat pitivät täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessin ohjeistusta säädösvalmisteluavustajille tarpeellisena.

Lopputuotoksen hyödynnettävyyttä on vaikea arvioida etukäteen, sillä täydentäviä hallituksen esityksiä ei juurikaan valmistella valtiovarainministeriössä. Tämän vuoksi lopputuotoksen hyödynnettävyyttä pystytään arviomaan vasta sitten, kun sille tosiasiaa tulee tarvetta. Lisäksi hyödynnettävyyden arviointia hankaloittaa lopputuotoksen luonne, sillä jotta ohjetta pystyy hyödyntämään, on sitä tarpeen päivittää aina kun jokin ohjelma, prosessi tai käytänte muuttuu. Esimerkiksi lopputyössä jo aiemmin mainittu pian koittava päätöksentekojärjestelmän vaihtuminen päätöksentekosovellukseksi aiheuttaa lopputuotoksen päivittämisen tarpeen jo mahdollisesti tulevaisuudessa jo loppuvuoden aikana.

Opinnäytetyön toimeksiantajan kanssa tulee vielä keskusteltavaksi se, että mikä paikka olisi paras ohjeen tallentamista varten. Ohje on laadittu siten, että dokumenttia on helppo päivittää tarvittavilta osin. Ohje on laadittu Word-pohjalle ja ohjeen eri osiot merkattu väliotsikoin. Ohjeen päivittämisestä ja tehtävän jakamisesta tulee keskustella valtiovarainministeriössä sisäisesti opinnäytetyön

valmistumisen yhteydessä. Päivittämisen tarve on tulossa mahdollisesti jo loppuvuoden 2023 aikana mikäli päätöksentekosovellus saadaan käyttöön. Tämän osalta olen itse varautunut mahdollisesti päivittämään ohjeen tarvittavilta osin, jos päivittämistä suorittavaa tahoa ei ole vielä tuolloin valittu.

Ohjeesta on tiedotettu koko valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajien verkostoa heille laaditun kyselyn yhteydessä. Tämä helpottaa hyödynnettävyyttä siltä kannalta, että säädösvalmisteluavustajat tietävät ohjeistuksen olevan olemassa ja tarvittaessa pystyvät ohjaamaan myös lainvalmistelijat ohjeen äärelle. Säädösvalmisteluavustajille laaditun kyselyn vastausten perusteella kaikki kyselyyn vastaajat aikovat hyödyntää ohjetta tarpeen tullen.

4.3 Lopputuotoksen vahvuudet ja heikkoudet

Opinnäytetyön lopputuotos syntyi käytännön kautta todetun tarpeen johdosta. Lopputuotoksen vahvuutena voi nähdä ajankohtaisen tarpeen ja kokemuksen tuoman ymmärryksen puuttuvista ohjeista sekä kokemuksen eri prosesseista lyhyen ajan sisään.

Lopputuotokseen tarvittavat tiedot olivat osittain hankalasti saatavilla tai ei saatavilla lainkaan kirjallisista lähteistä, joka saattaa vaikuttaa lopputuotoksen yhteneväisyyteen. Kun opinnäytetyötä tehtiin, oli moni lopputuotokseenkin vaikuttava asia muuttumassa; hallitus oli juuri vaihtumassa, jonka johdosta ministerit vaihtuivat. Tämän vuoksi lopputuotosta valmistellessa oli otettava huomioon myös mahdolliset käytänteiden muutokset tietyissä lainvalmistelun vaiheissa. Lisäksi valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosaston asiat siirtyivät poikkeuksellisesti elinkeinoministerille, joka toi joitakin muutoksia tiettyihin hallinnollisiin prosesseihin ministeriön sisällä.

Lopputyön heikkoutena voi nähdä sen riippuvuuden jatkuvasta päivittämisestä kohderyhmän palvelukseksi. Kuten raportissa jo aiemmin mainittiin, ei lopputuotokseen saatu päivitettyä tietoa uuden päätöksentekojärjestelmän ohjeistuksesta sen käyttöönoton siirtyessä myöhemmälle. Tämän johdosta lopputuotoksen päivitystarve tulee olemaan jo ajateltua aiemmin.

Tällaisissa lainvalmistelun prosesseissa joita opinnäytetyössä pyritään kuvaamaan ja opastamaan on aina poikkeuksien poikkeuksia ja tilanteita, joita ei pystytä ennakoimaan. Lisäksi poikkeuksellisia tilanteita on niin paljon, että mahdollisuus luetella ja käydä niitä läpi ohjeistuksessa on mahdotonta. Tämän vuoksi opinnäytetyö piti rajata vain yleisiin toimintoihin ottamatta varsin todennäköisiä erityistilanteita.

Lopputuotosta tulee päivittää aktiivisesti tilanteen sitä vaatiessa. Lähtökohtaisesti päivityksen tarve ilmenee jonkin käytössä olevan järjestelmän muuttuessa tai lainvalmisteluprosessiin liittyvien henkilöiden muuttuessa. Opinnäytetyötä valmistellessa tuli mietittäväksi lopputuotoksen päivitys ja sen

tehtävän antaminen tietyille taholle, jotta päivittäminen ei jää tekemättä. Haastatteluissa pyydettiin ottamaan kantaa ohjeen päivittämiseen ja taholle jolle sen tulisi kuulua. Kuten edellä kappaleessa 4.1 mainittiin, katsottiin ohjeen päivittämisen sopivan parhaiten valtiovarainministeriön lainsäädäntöjohtajan alla työskentelevälle tiimille yhteistyössä valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajien kanssa.

4.4 Opinnäytetyöprosessin ja oman oppimisen arviointi

Aikataulutus ja suunnittelu ovat omassa työssäni äärimmäisen oleellisia ja tärkeitä tekijöitä, mutta opinnäytetyötä tehdessä niiden merkitys korostui. Vaikka laadin suunnitelman opinnäytetyön valmistelua varten, huomasin että olin ollut turhan optimistinen oman jaksamiseni sekä ajankäyttöni suhteen. Opinnäytetyön tekeminen kokopäivätyön rinnalla osoittautui raskaammaksi kuin olin suunnitelmaa laatiessa ajatellut. Jouduin muutamaa otteeseen pohtimaan omaa ajankäyttöäni sekä palautumista jonka johdosta alkuperäisen suunnitelman mukainen aikataulu ei täysin toteutunut. Opin projektin aikana, että omien voimavarojen ylläpitäminen on äärimmäisen tärkeää töissä onnistumisen kannalta. Priorisoinnin merkitystä ei sovi vähätellä ja huomasin, että asioita tärkeysjärjestykseen laittaessa oma olo keveni eikä tuntunut enää siltä, että kaikki pitää saada samaan aikaan valmiiksi. Tätä oppia tulen varmasti hyödyntämään työelämässä entistä enemmän jatkossa.

Kerätessäni materiaalia opinnäytetyötäni varten opin samalla käyttämään oman työni kannalta tärkeitä järjestelmiä uudella, tehokkaammalla ja syväluotaavammalla tavalla. Uskon, että jatkossa pystyn olemaan muiden säädösvalmisteluavustajien apuna järjestelmiin ja mahdollisesti täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessiin liittyvissä kysymyksissä.

Ennen kaikkea opinnäytetyötä tehdessäni opin sen, että vaikka kuinka tarkasti ja objektiivisesti suunnittelee asiat etukäteen, ei ne välttämättä toteudu suunnitelmien mukaan. Varasuunnitelmiaakaan ei välttämättä aina ole ja kun suunnitelma ei toteudukaan halutulla tavalla voi nopea reagointi olla tarpeen. Omalla kohdallani tämä realisoitui päätöksentekosovelluksen käyttöönoton viivästyessä. Olin suunnitellut ottavani uuden sovelluksen ohjeistuksen osaksi lopputuotostani ja olin hyvin tyytyväinen siitä, että pystyisin olemaan muutoksen aikana apujoukkojen eturintamassa avustamassa muita. Kun lopulta käyttöönottoa ei saatukaan tehtyä suunnitellussa ajassa ymmärsin, että vaikka omat suunnitelmat olisivatkin tarkkaan pohditut olisi minun tullut ottaa huomioon fakta, että muiden tekemät suunnitelmat ja niiden toteuttaminen voi vaikuttaa oman työni tekemiseen sekä se että monesti suurien ja uusien kokonaisuuksien käyttöönotossa saattaa ilmetä viivästyksiä.

Kun jälkikäteen miettii lopputuotoksen rajausta täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessiin, oli aihevalinta mielestäni onnistunut. Kuitenkin kokonaiskuvaa kerätyn tiedon avulla tarkastellen olisi valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajien kokemuksen kerääminen saatavilla

olevista ohjeistuksista voinut tapahtua jo ennen varsinaisen, lopullisen aiheen valitsemista. Kuten säädösvalmisteluavustajille lähetetystä kyselystä kävi ilmi, ei ohjeistus työtehtäviimme peilaten ole riittävää muissakaan lainvalmistelun vaiheissa. Näin ollen olisi voinut tehdä myös ratkaisun jonkin ajankohtaisemman ohjeen päivittämisestä tai laatimisesta. Oppina tästä jäi käteen se, että alkutilanteen kartoittaminen laajemmalla alalla liittyen mahdolliseen aiheeseen voi palvella jatkossa paremmin.

Lähteet

Eduskunta s.a. Valtiopäiväasiat. Hallituksen esitykset. Luettavissa: <https://www.eduskunta.fi/FI/valtiopaivaasiat/Sivut/hallituksen-esitykset.aspx>. Luettu: 30.10.2023.

Finlex s.a. Hallituksen esitysten laatimisohteet. Luettavissa: <http://helo.finlex.fi/>. Luettu: 9.6.2023.

Finlex s.a. Hallituksen esityksen perusrakenne – Esityksen rakenne. Luettavissa: <http://helo.finlex.fi/iv-hallituksen-esityksen-perusrakenne/esityksen-rakenne/>. Luettu: 12.7.2023.

Finlex s.a. Täydentävän hallituksen esityksen vähimmäissisältö. Luettavissa: <http://helo.finlex.fi/viii-taydentavan-hallituksen-esityksen-laatiminen/taydentavan-hallituksen-esityksen-vahimmaissisalto/>. Luettu: 12.7.2023.

Forss, L. 12.1.2023. Lainsäädäntöneuvos. Valtiovarainministeriö. Sähköposti.

Grahn-Laasonen, S. 7.12.2022. Talousvaliokunnan puheenjohtaja. Eduskunta. Sähköposti.

Kampus 2023. Valtioneuvoston Intranet. Työn tueksi. PTJ, päätöksentekojärjestelmä. Luettu: 3.8.2023.

Kampus 2023. Valtioneuvoston Intranet. Työn tueksi. Valtioneuvoston Hankeikkuna. Luettu: 2.8.2023.

Kampus 2023. Valtioneuvoston Intranet. Työtila. Rahoitusmarkkinaosasto. Säädosvalmistelu. Luettu: 31.10.2023.

Kokkinen, H. 16.8.2023. Lainsäädäntöasiantuntija. Valtiovarainministeriö. Sähköposti.

Lainkirjoittajan opas. Hallituksen esityksen täydentäminen. Luettavissa: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/15-uusi-saadoss-muutossaados-vai-kumoamissaados/15-19/>. Luettu: 21.9.2023.

Lainkirjoittajan opas. Hallituksen esityksen peruuttaminen. Luettavissa: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/15-uusi-saadoss-muutossaados-vai-kumoamissaados/15-20/>. Luettu: 24.9.2023.

Moilanen T., Ojasalo K., Ritalahti J. 2015. Kehittämistyön menetelmät. Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. 3. – 4. painos. Sanoma Pro Oy. Helsinki. E-kirja. Luettu: 16.8.2023.

Oikeusministeriö 2018. Selvityksiä ja ohjeita 49/2018. Hallituksen esityksen laatimisohteet. HELO-työryhmän mietintö. Luettavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161142/OMSO_49_2018_Hallituksen_esitysten_laatimisohteet.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Luettu: 20.7.2023.

Valtioneuvosto. Hallituksen lainsäädäntöohjelma ja –suunnitelma. Luettavissa: <https://valtioneuvosto.fi/lainsaadantosunnitelma>. Luettu: 4.10.2023.

Valtioneuvoston Hankeikkuna. Luettu: 10.9.2023.

Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä. Luettu: 10.9.2023.

Valtiovarainministeriö. Ministeriö. Luettavissa: <https://vm.fi/ministerio>. Luettu: 15.6.2023.

Liitteet

Liite 1. Täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessi – Ohje valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajille

2023

Täydentävän hallituksen esityksen valmisteluprosessi

OHJE VALTIOVARAINMINISTERIÖN SÄÄDÖSVALMISTELUAVUSTAJILLE

Sisällys

1	Johdanto	1
2	Tärkeitä käsitteitä	2
2.1	VAHVA.....	2
2.2	Hankeikkuna	2
2.3	RakAs	2
2.4	PTJ	2
3	Hanketyöskentely	4
3.1	VAHVA ja Hankeikkuna.....	4
3.1.1	VAHVA	4
3.1.2	Hankeikkuna	4
4	Täydentävän hallituksen esityksen valmistelu	6
4.1	Yleisiä huomioita	6
4.1.1	Täydentävän hallituksen esityksen vähimmäissisältö	6
4.2	Johtolauseet.....	6
4.3	Rinnakkaistekstit	7
4.4	Voimaantulo	8
4.5	Ponsi.....	8
4.6	Kääntäminen	9
5	Lainsäädäntösuunnitelma ja lausuntokierros	11
5.1	Lainsäädäntösuunnitelmaan ilmoittaminen	11
5.2	Ahvenanmaa mukana lausuntokierroksella	11
6	PTJ.....	12
6.1	Asian avaaminen.....	12
6.2	Kansilehdet	12
6.2.1	Eduskuntakäsittely	12
6.2.2	Eduskunnan vastaus.....	12
6.2.3	Lausuma	12
6.3	Istunnot	12
	Lähteet.....	14

1 Johdanto

Täydentävän hallituksen esityksen valmistelusta nimenomaan säädösvalmisteluavustajan näkökulmasta ei ole saatavilla selkeää, yhtenäistä ohjetta. Täydentävät hallituksen esitykset ovat melko harvinaisia ja tästä syystä ohjeita on melko vähän ja niitä löytyy hajanaisesti monista eri lähteistä.

Vaikka työvaiheet säädösvalmisteluavustajan näkökulmasta ovat pääosin samat hallituksen esityksen ja täydentävän hallituksen esityksen valmistelussa, on täydentävän hallituksen esityksen teknisessä toteutuksessa poikkeamia verrattuna tavallisen hallituksen esityksen valmisteluprosessiin.

Ohjetta voivat hyödyntää valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajat. Kaikilla ministeriöillä tietyt prosessit ja käytänteet poikkeavat toisistaan, jonka vuoksi ohjeen kohderyhmä on rajattu valtiovarainministeriön säädösvalmisteluavustajiin.

2 Tärkeitä käsitteitä

2.1 VAHVA

VAHVA on koko valtioneuvostossa käytettävä asianhallintajärjestelmä, jossa viralliset asiakirjat arkistoidaan, laaditaan sekä allekirjoitetaan. VAHVAn eri käyttötilanteita varten on laadittu erillisiä ohjeistuksia yleisen käyttöohjeen lisäksi.

Kaikki VAHVAAan liittyvät ohjeet löydät Kampuksen sivulta "[VAHVAn ohjeet](#)".

2.2 Hankeikkuna

Valtioneuvoston hankeikkuna on valtioneuvoston yhteinen työkalu sekä julkaisusivusto, jonka avulla ministeriöissä meneillään olevista hankkeista viestitään erityisesti valtioneuvoston ulkopuolelle. Hankeikkunaa käytetään hankeseurannan apuna. Hankkeisiin lisätään etappeja hankkeen edistymisen mukaisesti, esimerkiksi hallituksen esityksen valmistelussa hankkeen etappeja voisivat olla muun muassa lausuntokierros, hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle sekä lakien vahvistaminen. Tieto hankeikkunaan lisätyistä valtiovarainministeriön hankkeista julkaistaan automaattisesti valtiovarainministeriön julkisella sivulla, josta valtioneuvoston ulkopuoliset henkilöt voivat seurata hankkeen edistymistä ja tavoitteita.

Lisätietoa hankeikkunasta sekä hankeikkunan ohjeet ja koulutusmateriaalin löydät Kampuksen sivulta "[Valtioneuvoston hankeikkuna](#)".

2.3 RakAs

RakAs on asiakirjapohjasovellus, jolla laaditaan HELO-ohjeistuksen mukaiset hallituksen esitykset sekä asetukset, säädösilmoitukset ja valtioneuvoston kirjelmät. RakAs-asiakirjapohjasovelluksesta löytyy 12 valmista asiakirjapohjaa, joista kaikista löytyy myös ruotsinkielinen versio.

Lisätietoa RakAs-asiakirjapohjasovelluksesta sekä asiakirjapohjasovelluksen käyttöohjeet löydät Kampuksen sivulta "[RakAs-asiakirjapohjasovellus ja VaRa](#)".

2.4 PTJ

Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä on valtioneuvoston lisäksi käytössä tasavallan presidentin kansliassa, oikeuskanslerin virastossa ja eduskunnassa päätöksentekoon osallistuvien henkilöiden osalta. Päätöksentekojärjestelmä on työkalu, jota käytetään päätöksentekoon, siihen liittyvään esittelyyn raha-asiainvaliokunnan istunnossa, valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presi-

dentin esittelyissä, sekä päätösten toimeenpanoon. Päätöksentekojärjestelmällä on monia päätöksentekoon liittyviä toimintoja edellä mainittujen lisäksi kuten asiakirjojen toimittaminen eduskuntaan, yhteydet painotaloon sekä pöytä- ja päätöskirjaustoiminnot.

Lisätietoa päätöksentekojärjestelmästä sekä päätöksentekojärjestelmän ohjeet löydät Kampuksen sivulta "[PTJ, päätöksentekojärjestelmä](#)".

3 Hanketyöskentely

Valtiovarainministeriössä lainsäädäntöhankkeen hankesuunnitelman tekemiseen ei ole olemassa yksiselitteistä ohjeistusta. Tämän vuoksi hankesuunnitelman tarpeellisuutta tulee pohtia, kun ryhdytään valmistelevaan täydentävää hallituksen esitystä.

3.1 VAHVA ja Hankeikkuna

Täydentävälle hallituksen esitykselle avataan uusi VAHVA-asia, ja sitä kautta luodaan täydentävälle hallituksen esitykselle myös uusi Hankeikkuna-sivusto. Uuden, täydentävän hallituksen esityksen hankesivun ”Yhteydet”-välilehdelle lisätään edellinen, täydennettävän hallituksen esityksen hankesivu Hankeikkunasta.

Jokaiselle Hankeikkunaan lisättävälle säädösvalmisteluhankkeelle tulee avata oma VAHVA-asia. VAHVA toimii säädösvalmisteluhankkeen asiakirjojen arkistointipaikkana. Hankeikkunaan lisätään tiedot säädösvalmisteluhankkeesta suomeksi ja ruotsiksi. Tiedot siirtyvät Hankeikkunasta ministeriön julkiselle internet-sivustolle, jossa listataan meneillään olevat säädösvalmisteluhankkeet. Julkisilla sivuilla näkyy Hankeikkunaan lisätyt tiedot, jonka vuoksi on tärkeää pitää Hankeikkuna-sivusto ajan tasalla.

3.1.1 VAHVA

Avaa täydentävälle hallituksen esitykselle oma, uusi asia VAHVAAan. Tarkista, että roolisi on oikea napauttamalla VAHVAssa oikeassa yläkulmassa näkyvää omaa nimeäsi. Vaihda rooli tarvittaessa. Huomaathan, että mikäli roolisi on EU-valmistelija, kun haluat operoida normaalin VAHVAn puolella, voi tämä vaikuttaa toiminnallisuuksiin. Sama toimii myös toisinpäin.

- Napauta yläpalkin oikeasta kulmasta kohdasta ”Valikko” ja valitse ”LUO... Asia”.
- Täydennä metatietokortille tarvittavat tiedot ja anna asialle kuvaava otsikko. Muista lisätä otsikkoon maininta, että kyseessä on jonkin edellisen hallituksen esityksen täydentäminen, esimerkiksi; ”Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 236/2021 vp) täydentämisestä”. Muista lisätä otsikkoon ensimmäiseksi ministeriön lyhenne.
- Tarkemmat ohjeet eri metatietokortin kohtien täyttämistä löytyy Kampuksesta sivustolta [”VAHVAn toimintatapaohjeet”](#), dokumentista ”Säädösvalmistelu VAHVAssa”.

3.1.2 Hankeikkuna

Kun asia on avattu asianmukaisesti VAHVAAan, tulee asian metatietokortille valittavaksi kohta ”Julkaistu Hankeikkunaan”.

- Paina VAHVAssa asian alapuolella olevaa "Asiatoiminnot"-alasvetovalikkoa ja valitse valikosta vaihtoehto "Muokkaa ominaisuuksia".
- Metatietokortti avautuu, ja sieltä löytyy kenttä "Julkaisu Hankeikkunaan". Valitse alasvetovalikosta vaihtoehto "Kyllä".
- Metatietokortille avautuu uusi välilehtivaihtoehto, "Hankeikkuna".
- Avaa välilehti "Hankeikkuna" ja valitse "Kohdetyyppi"-alasvetovalikosta "säädosvalmisteluhanke" ja paina "Valmis".
- Tämän jälkeen löydät VAHVAssa asian yksityiskohdista linkin Hankeikkunaan. Siirry Hankeikkunaan.
- Poista Hankeikkunaan siirtyneestä otsikosta ministeriölyhenne. Tarkista, että hankkeen vastuuhenkilö on oikein ja tarvittaessa vaihda vastuuhenkilö "Henkilöt ja työryhmät"-välilehdeltä.
- Täytä Hankeikkunan "Kuvaus"-välilehden tiedot suomeksi sekä laita tekstit käännöstoimistoon käännettäväksi Virkun kautta; tiedot tulee lukea Hankeikkunassa sekä suomeksi että ruotsiksi.
- Kun tiedot on päivitetty, paina " Tee säädosvalmisteluhankkeesta julkinen", jotta hanke julkaistaan myös ministeriön julkisilla hankesivuilla.
- Hankeikkunassa tulee olla vähintään seuraavat asiakirjat; hankkeiden valmisteluun liittyvät julkiset asettamis- ja lopettamispäätökset, lausuntopyynnöt sekä lausunnot.
- Tarkemmat ohjeet asiakirjojen siirtämisestä VAHVAssa Hankeikkunaan löytyy Kampuksesta sivulta "[Valtioneuvoston Hankeikkuna](#)", dokumentista " VAHVAssa-Hankeikkuna tiedonsiirto-ohje"
- Muista päivittää hankkeen etappeja Hankeikkunassa, mm. kuulemistilaisuudet, lausuntokierrokset sekä eduskuntakäsittelyt.
- Lisää Hankeikkunassa täydentävän hallituksen esityksen asialle välilehdelle "Yhteydet" alkuperäisen, täydennettävän hallituksen esityksen Hankeikkunasivusto kohtaan "Liittyvät hankkeet".

4 Täydentävän hallituksen esityksen valmistelu

4.1 Yleisiä huomioita

Täydentävää hallituksen esitystä valmistellessa tulee ottaa huomioon otsikointi. Otsikosta tulee käydä ilmi hallituksen esitys jota täydennetään, sekä tieto siitä, että kyseessä on alkuperäistä esitystä täydentävä esitys. Seuraavassa esimerkkiotsikossa tieto täydentämisestä on merkitty kursivilla;

”Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta *annetun hallituksen esityksen (HE 236/2021 vp) täydentämisestä.*”

Täydentävässä hallituksen esityksessä käytetään ehdotetuista laeista samaa järjestysnumeroa kuin on käytetty täydennettävässäkin hallituksen esityksessä. Mikäli täydentävässä hallituksen esityksessä ehdotetaan uutta lakiehdotusta, on sille annettava uusi järjestysnumero.

Täydentävää hallituksen esitystä ei ole mahdollista antaa enää täydennettävän hallituksen esityksen ollessa käsitelty valiokunnassa siten, että valiokunta on jättänyt esityksestä mietintönsä.

Täydentävä hallituksen esitys saa edettyään eduskuntaan uuden asianumeron.

4.1.1 Täydentävän hallituksen esityksen vähimmäissisältö

Valtiovarainministeriössä käytetään RakAs-asiakirjapohjia, kun valmistellaan hallituksen esityksiä. Täydentävään hallituksen esitykseen käytetään tavallista hallituksen esityksen pohjaa, vaikka esityksen sisältö tulee todennäköisesti olemaan suppeampi kuin valmiissa mallipohjassa. Täydentävän hallituksen esityksen ja täydennettävän hallituksen esityksen tulee olla asiasisällöltään liitoksissa toisiinsa. Mallin täydentävän hallituksen esityksen vähimmäissisällöstä ja muita mallipohjia hallituksen esityksille löydät Finlexin sivulta ”[Hallituksen esitysten laatimisohteet](#)”, kohdasta ”Hallituksen esitysten mallipohjat”.

4.2 Johtolauseet

Lainvalmistelijan vastuualue

Johtolauseet kirjoitetaan pääosin kuten tavallisessakin hallituksen esityksessä. Tarkemmat ohjeet johtolauseen laatimisesta löytyy [Lainkirjoittajan oppaasta, kappaleesta 17](#). Täydentävän hallituksen esityksen johtolauseita kirjoittaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon, että johtolauseeseen tulee merkitä sekä täydennettävän että täydentävän hallituksen esityksen johtolauseet yhdistettynä, eli

toisin sanoen johtolauseen tulee olla sellainen kuin se olisi, jos molemmat esitykset olisivat olleet yksi yhteinen esitys.

Alla esimerkki täydennettävän sekä täydentävän hallituksen esityksen johtolauseiden yhdistämisestä. Esimerkissä täydentävällä hallituksen esityksellä halutaan alkuperäisten ehdotusten lisäksi muuttaa myös Finanssivalvonnasta annetun lain 42 a §:n 2 momenttia;

Alkuperäinen, täydennettävän hallituksen esityksen johtolause:

”Eduskunnan päätöksen mukaisesti *muutetaan* Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 3 §:n 2 momentin 5 kohta ja 20 b §:n 3 momentin 3 kohta, *sellaisena* kuin niistä on 20 b §:n 3 momentin 3 kohta laissa 402/2018, seuraavasti:”

Lopullinen, täydennettävän ja täydentävän hallituksen esitysten johtolauseet yhdessä:

”Eduskunnan päätöksen mukaisesti *muutetaan* Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 3 §:n 2 momentin 5 kohta, 20 b §:n 3 momentin 3 kohta ja 42 a §:n 2 momentti, *sellaisina* kuin niistä ovat 20 b §:n 3 momentin 3 kohta laissa 402/2018 ja 42 a §:n 2 momentti laissa 1071/2017, seuraavasti:”

Yllä olevissa esimerkeissä poistetut kohdat merkattu punaisella ja lisätyt vihreällä.

Mikäli täydennettävässä hallituksen esityksessä annettua lakiehdotusta muutetaan täydentävällä hallituksen esityksellä, on otettava huomioon, että johtolauseen kirjoittaminen riippuu siitä, onko täydennettävässä hallituksen esityksessä esitetty lakiehdotus kokonaan uusi ehdotus laiksi vai muutoslakiehdotus.

Jos täydentävällä hallituksen esityksellä halutaan muuttaa täydennettävässä hallituksen esityksessä esitettyä uutta lakiehdotusta, kirjoitetaan johtolause kuten normaalistikin, eli ”Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:”.

Mikäli täydennettävässä hallituksen esityksessä ollutta muutoslakiehdotusta täydennetään, tulee johtolause tällöin kirjoittaa sellaiseen muotoon kuin se ehdotetaan olevan eduskunnan hyväksyttävänä.

Lisätietoja johtolauseen kirjoittamisesta löytyy [Oikeusministeriön Selvityksiä ja ohjeita \(49/2018\) – Hallituksen esitysten laatimisohteet-oppaan kappaleesta VIII.](#)

4.3 Rinnakkaistekstit

Täydentävän hallituksen esityksen rinnakkaistekstit laaditaan pääsääntöisesti siten kuin tavallisessa hallituksen esityksessä. Alla olevissa tilanteissa rinnakkaistekstien laatiminen poikkeaa tavallisesta käytännöstä.

Täydennettävän hallituksen esityksen uuden lakiehdotuksen muuttaminen täydentävän hallituksen esityksen lakiehdotuksella

Kun täydentävällä hallituksen esityksellä halutaan muuttaa täydennettävään hallituksen esitykseen sisältynyttä uutta lakiehdotusta, on lainvalmistelijalla vaihtoehtoina joko lisätä uusi lakiteksti kokonaan esitykseen, mikäli muutoksia on reilusti, tai jos muutoksia on vain vähän, voi lakitekstiin ottaa ainoastaan muutettavaksi ehdotetut lainkohdat. Tästä johtuen rinnakkaistekstit laaditaan siten, että vasempaan sarakkeeseen tulee alkuperäisen, täydennettävän hallituksen esityksen lakitekstit (alkuperäinen ehdotus) ja oikeaan sarakkeeseen täydentävän hallituksen esityksen lakitekstit (täydentävä ehdotus).

Täydennettävän hallituksen esityksen muutoslakiehdotuksen täydentäminen täydentävän hallituksen esityksen lakiehdotuksella

Kun muutoslakiehdotuksia täydennetään ja rinnakkaistekstejä laaditaan, tulee ottaa huomioon, että rinnakkaistekstejä tulee kahdet. Ensimmäiset rinnakkaistekstit laaditaan kuten tavallisestikin, eli vertailu voimassa oleviin lakeihin. Toiset rinnakkaistekstit laaditaan siten, että vasempaan sarakkeeseen kirjataan *alkuperäinen ehdotus* (täydennettävän esityksen lakiehdotukset) ja oikeaan sarakkeeseen *täydentävä ehdotus* (täydentävän esityksen lakiehdotukset). Kummatkin rinnakkaistekstit lisätään hallituksen esitykseen omina liitteinään peräkkäin; voimassa oleva laki vs. täydentävä ehdotus ja alkuperäinen ehdotus vs. täydentävä ehdotus.

Lisätietoja rinnakkaistekstien laatimisesta löytyy [Finlexistä – Hallituksen esitysten laatimisohteesta kappaleen VIII luvusta "Rinnakkaistekstin laatiminen"](#).

4.4 Voimaantulo

Täydentävässä hallituksen esityksessä ehdotetut lait esitetään tulemaan lähtökohtaisesti samaan aikaan voimaan kuin täydennettävänkin hallituksen esityksen lakiehdotukset, mutta voimaantulukappale on silti kirjoitettava täydentävään hallituksen esitykseen erikseen ja siihen on merkittävä ehdotettu lakien voimaantuloaika samaan tapaan kuin täydennettävään esitykseen.

Lisätietoja voimaantulukappaleen kirjoittamisesta löytyy [Oikeusministeriön Selvityksiä ja ohjeita \(49/2018\) – Hallituksen esitysten laatimisohteesta kappaleesta VIII](#).

4.5 Ponsi

Lainvalmistelijan vastuualue

Jos täydennettävään hallituksen esitykseen sisältyneeseen lakimuutokseen ehdotetaan täydentävällä hallituksen esityksellä muutoksia, kirjoitetaan ponsi siten, että tekstissä viitataan täydennettävään hallituksen esityksen lakiehdotukseen numeroineen ja sen muuttamiseen täydentävän hallituksen esityksen mukaisesti. Alla esimerkki:

”Edellä esitetyn perusteella esitetään, että eduskunta hyväksyisi laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 236/202021 vp) 1. ja 2. lakiehdotuksen tässä täydentävässä esityksessä ehdotetulla tavalla muutettuina.”

Mikäli täydennettävästä hallituksen esityksestä tahdotaan täydentävällä hallituksen esityksellä ottaa pois jokin esitetty lakiehdotus, tulee ponsi kirjoittaa seuraavalla tavalla:

”Edellä esitetyn perusteella esitetään, että eduskunta jättäisi hyväksymättä laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 236/202021 vp) 2. lakiehdotuksen.”

Kun täydentävällä hallituksen esityksellä halutaan samanaikaisesti muuttaa täydennettävään hallituksen esitykseen kuuluvaa lakiehdotusta, sekä lisätä uusi lakiehdotus jota ei ollut täydennettävässä hallituksen esityksessä, kirjoitetaan ponsi samaan tapaan kuin kirjoitettaisiin täydennettävään hallituksen esitykseen sisältyneeseen lakimuutokseen ehdottaessa täydentävällä hallituksen esityksellä muutoksia sekä lisäämällä perään tiedon uudesta lakiehdotuksesta seuraavaan tapaan:

”... tässä täydentävässä esityksessä ehdotetulla tavalla muutettuina, sekä annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava uusi lakiehdotus.”

Jos täydentävällä hallituksen esityksellä ehdotetaan useita erilaisia lakiteksteihin liittyviä muutoksia, tulee muutokset kirjoittaa pöntein järjestyksessä. Ensimmäisenä ehdotetaan hyväksymättä jättämistä, seuraavaksi ehdotettujen muutosten hyväksymistä ja viimeisenä annetaan uusi lakiehdotus.

Lisätietoja ponsi-kohdan kirjoittamisesta löytyy [Finlexistä – Hallituksen esitysten laatimisohteet-oppaasta kappaleen VIII luvusta 4.](#)

4.6 Kääntäminen

Täydentävän hallituksen esityksen kääntäminen toteutetaan samaan tapaan kuin tavallisenkin esityksen. Poikkeuksena, kuten tavallisestikin, on Ahvenanmaata koskevat asiat, jolloin täydentävä

hallituksen esitys on käännettävä kokonaisuudessaan. Tällaisessa tapauksessa tulee myös lausuntopyyntö käännettävä ruotsiksi. Nämä asiat tulee ottaa huomioon jo täydentävän hallituksen esityksen aikataulua suunniteltaessa.

Lisätietoa hallituksen esitysten kääntämisestä löytyy Kampuksen sivulta "[Säädösten kääntäminen ruotsiksi](#)".

5 Lainsäädäntösuunnitelma ja lausuntokierros

5.1 Lainsäädäntösuunnitelmaan ilmoittaminen

Täydentävän hallituksen esityksen jättämistä ei lähtökohtaisesti pysty ennakoimaan. Tämän vuoksi täydentävät hallituksen esitykset eivät ole lainsäädäntösuunnitelmassa. Kun täydentävää hallituksen esitystä valmistellaan, tulee ottaa huomioon, että esitys pitää ilmoittaa erikseen lainsäädäntösuunnitelmaan. Täydentävä hallituksen esitys ilmoitetaan lainsäädäntösuunnitelmaan ilmoittamalla hallituksen esityksen nimi ja arvioitu VN-esittelyn päivä sekä perustelut sille minkä vuoksi asiaa ei ole pystytty ennakoimaan lainsäädäntösuunnitelmaa valmisteltaessa sähköpostitse osoitteeseen hallituksenesitykset@gov.fi sekä pääministerin eduskunta-asioista vastaavalle erityisavustajalle. Ajantasaiset yhteystiedot löytyvät Kampuksen työkaluista kohdasta ”Ministerit, valtiosihteerit, erityisavustajat ja sihteerit”.

5.2 Ahvenanmaa mukana lausuntokierroksella

Jos täydentävä hallituksen esitys on merkityksellinen Ahvenanmaan kannalta, tulee esitys käntää kokonaisuudessaan. Ahvenanmaalle tulee antaa yhtä pitkä lausuntoaika kuin suomenkieliselle lausuntopyynnölle siitä huolimatta, että ruotsinkielinen versio saattaa valmistua lausuntokierrosta var-ten myöhemmin kuin suomenkielinen versio. Tämä tulee ottaa huomioon jo silloin, kun täydentävän hallituksen esityksen aikataulua suunnitellaan.

6 PTJ

6.1 Asian avaaminen

Täydentävälle hallituksen esitykselle avataan PTJ:än uusi, oma asia. Täydentävää hallituksen esitystä ei siis liitetä täydennettävän hallituksen esityksen asialle. Asia avataan samalla tavalla kuin tavallisestikin hallituksen esityksille.

6.2 Kansilehdet

Kansilehdet valmistellaan kuten normaalistikin hallitusten esityksiä istuntoon viedessä. Kansilehtien malliesimerkit löytyvät Valtioneuvoston internet-sivulta "[Esittelijän käsikirjan mallit](#)".

6.2.1 Eduskuntakäsittely

Täydentävä hallituksen esitys lähetetään eduskunnan puhemiehen toimesta lähetekeskustelusta samaan valiokuntaan kuin täydennettäväkin hallituksen esitys. Valiokunta käsittelee täydentävän hallituksen esityksen yhdessä täydennettävän hallituksen esityksen kanssa.

6.2.2 Eduskunnan vastaus

Eduskunnan vastaus ei tule täydentävän hallituksen esityksen PTJ-asialle, vaan eduskunta lähettää vastauksensa täydennettävän esityksen PTJ-asialle. Eduskunnan vastaukset käsitellään samoin kuin normaalistikin.

6.2.3 Lausuma

Mikäli eduskunta on jättänyt vastauksessaan esitykseen lausuman, tulee lausuma merkitä valtioneuvoston istunnon kansilehdelle. Lausumaa ei kuitenkaan enää merkitä tasavallan presidentin esittelyn kansilehdelle.

6.3 Istunnot

Valtioneuvoston istunnon sekä tasavallan presidentin esittelyn kansilehdet laaditaan kuten normaalistikin. Kansilehtiä valmisteltaessa on kuitenkin otettava huomioon, että mikäli jokin lakiehdotus sisältää useamman voimaantulosäännöksen, ei sitä merkitä esittelylistaan. Tasavallan presidentti vahvistaa lait kokonaisuudessaan, jonka vuoksi ei ole tarpeen eritellä poikkeavia soveltamisäännösten alkamisaikoja.

Alla esimerkki, jossa punaisella kirjoitettu osuus jätetään esittelylistasta pois.

”Tämä laki tulee voimaan 31 päivänä maaliskuuta 2023. *Sen 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan i alakohta, 3 luvun 3 §:n 2 momentin 2 kohta ja 13 § tulevat kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä maaliskuuta 2024.* Ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn tekoon tai laiminlyöntiin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.”

Lähteet

Finlex. Hallituksen esitysten laatimisohteet. Hallituksen esitysten mallirakenteet. Luettavissa: <http://helo.finlex.fi/iii-hallituksen-esitysten-mallirakenteet/hallituksen-esitysten-mallirakenteet/>. Luettu: 2.6.2023.

Finlex. Hallituksen esitysten laatimisohteet. Täydentävän hallituksen esityksen laatiminen. Luettavissa: <http://helo.finlex.fi/viii-taydentavan-hallituksen-esityksen-laatiminen/1-yleista/>. Luettu: 18.9.2023.

Finlex. Lainkirjoittajan opas. Johtolause. Luettavissa: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/17-johtolause/17-1/>. Luettu 15.7.2023.

Kampus. Työn tueksi. RakAs-asiakirjapohjasovellus ja VaRa. Luettavissa: <https://kampus.vnv.fi/tyon-tueksi/Sivut/RakAs-ja-VaRa.aspx>. Luettu: 5.10.2023.

Kampus. Työn tueksi. PTJ, päätöksentekojärjestelmä. Luettavissa: <https://kampus.vnv.fi/tyon-tueksi/Sivut/PTJ.aspx>. Luettu: 5.10.2023.

Kampus. Työn tueksi. VAHVAn ohjeet. Luettavissa: <https://kampus.vnv.fi/tyon-tueksi/Sivut/Vahvan-ohjeet.aspx>. Luettu: 5.10.2023.

Kampus. Työn tueksi. Valtioneuvoston hankeikkuna. Luettavissa: <https://kampus.vnv.fi/tyon-tueksi/Sivut/Hankeikkuna.aspx>. Luettu: 5.10.2023.

Selvityksiä ja ohjeita 49/2018. Hallituksen esityksen laatimisohteet. HELO-työryhmän mietintö. Luettavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161142/OMSO_49_2018_Hallituksen_esitysten_laatimisohteet.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Luettu 13.9.2023.

Valtioneuvosto. Esittelijän käsikirjan mallit. Luettavissa: <https://valtioneuvosto.fi/esittelijan-kasikirja/mallit>. Luettu 20.8.2023.