

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportti



Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:29

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportti

Oikeusministeriö

ISBN: 978-952-259-767-0

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

| | | | |
|--|--|-----------------|--------------------------|
| Julkaisija | Oikeusministeriö | 11.6.2019 | |
| Tekijät | Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä | | |
| Julkaisun nimi | Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportti | | |
| Julkaisusarjan nimi ja numero | Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019:29 | | |
| Diaari/hankenumero | OM 29/41/2015 VN 875/2018 | Teema | Mietintöjä ja lausuntoja |
| ISBN PDF | 978-952-259-767-0 | ISSN PDF | 2490-1172 |
| URN-osoite | http://urn.fi/URN:ISBN:78-952-259-767-0 | | |
| Sivumäärä | 37 | Kieli | suomi |
| Asiasanat | säädösvalmistelu, lainvalmistelun kehittäminen | | |
| Tiivistelmä <p>Oikeusministeriö asetti ajalle 2.11.2015–31.5.2019 lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän jatkamaan ministeriöiden yhteistyötä säädösvalmistelun laadun kehittämiseksi valtioneuvostossa. Yhteistyöryhmä on koordinoinut kansallista säädösvalmistelun kehittämistyötä valtioneuvostossa ja osallistunut EU:n ja kansainvälisen paremman sääntelyn yhteistyöhön.</p> <p>Työryhmän loppuraportissa on tiivistetysti kerrottu työryhmän työstä ja sen käsittelemistä paremman sääntelyn asiakokonaisuuksista sekä työryhmän seuraamista ja tukemista kehittämishankkeista.</p> | | | |
| Kustantaja | Oikeusministeriö | | |
| Julkaisun jakaja/myynti | Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | | |

Presentationsblad

| | | | |
|--|---|-----------------|----------------------------|
| Utgivare | Justitieministeriet | 11.6.2019 | |
| Författare | Samarbetsgruppen för utveckling av lagberedningen | | |
| Publikationens titel | Slutrapport från samarbetsgruppen för utveckling av lagberedningen | | |
| Publikationsseriens namn och nummer | Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2019:29 | | |
| Diarie-/ projektnummer | OM 29/41/2015 VN 875/2018 | Tema | Betänkanden och utlåtanden |
| ISBN PDF | 978-952-259-767-0 | ISSN PDF | 2490-1172 |
| URN-adress | http://urn.fi/URN:ISBN:78-952-259-767-0 | | |
| Sidantal | 37 | Språk | finska |
| Nyckelord | lagberedning, utveckling av lagberedningen | | |
| Referat | <p>Justitieministeriet tillsatte för tiden 2.11.2015–31.5.2019 en samarbetsgrupp för utveckling av lagberedningen med uppgift att fortsätta samarbetet mellan ministerierna i syfte att utveckla kvaliteten på lagberedningen i statsrådet. Samarbetsgruppen samordnade arbetet för att utveckla den nationella lagberedningen i statsrådet och deltog i det samarbete som hade som mål att ta fram bättre lagstiftning i EU och även internationellt.</p> <p>Slutrapporten innehåller en koncis redogörelse för arbetsgruppens arbete och de behandlade helheterna om bättre lagstiftning samt de utvecklingsprojekt som arbetsgruppen följt och understött.</p> | | |
| Förläggare | Justitieministeriet | | |
| Distribution/ beställningar | Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | | |

Description sheet

| | | | |
|--|---|-------------------|----------------------------|
| Published by | Ministry of Justice | 11 June 2019 | |
| Authors | Cooperative working group for improving law drafting | | |
| Title of publication | Final report of the cooperative working group for improving law drafting | | |
| Series and publication number | Publications of the Ministry of Justice, Memorandums and statements 2019:29 | | |
| Register number | OM 29/41/2015 VN 875/2018 | Subject | Memorandums and statements |
| ISBN PDF | 978-952-259-767-0 | ISSN (PDF) | 2490-1172 |
| Website address (URN) | http://urn.fi/URN:ISBN:78-952-259-767-0 | | |
| Pages | 37 | Language | Finnish |
| Keywords | Legislative drafting, development of law drafting | | |
| <p>Abstract</p> <p>The cooperation group for the development of law drafting was appointed by the Ministry of Justice for the period 2 November 2015–31 May 2019. The purpose of the group was to continue cooperation between ministries in order to develop the quality of law drafting within the Government. The cooperation group has coordinated the national development of law drafting in the Government and has participated in EU and international cooperation for better regulation.</p> <p>The final report summarises the work done by the working group. To this end, the report discusses the themes of better regulation and presents the development projects followed and supported by the working group.</p> | | | |
| Publisher | Ministry of Justice | | |
| Distributed by/ Publication sales | Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | | |

Sisältö

| | |
|--|----|
| Oikeusministeriölle | 9 |
| 1 Yhteistyöryhmän asettaminen ja tehtävät | 10 |
| 1.1 Yhteistyöryhmän tausta ja tehtävät | 10 |
| 1.2 Työn organisointi | 11 |
| 2 Yhteistyöryhmän käsittelemät asiakokonaisuudet | 13 |
| 2.1 Säästösten sujuvoittaminen | 13 |
| 2.2 Vaikutusten arvioinnin laadun parantaminen | 14 |
| 2.3 Sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen kehittäminen | 15 |
| 2.4 EU- ja kv. paremman sääntelyn yhteistyö | 17 |
| 2.5 Oikeuskanslerinviraston toteuttama ennakkotarkastus | 19 |
| 2.6 Teknologian hyödyntämisen mahdollisuudet lainvalmistelussa | 20 |
| 2.7 Lainvalmistelun osaamisen kehittäminen | 21 |
| 2.8 Lainvalmistelun voimavarat | 22 |
| 2.9 Lainvalmistelun kehittämisen organisointi ministeriöissä | 26 |
| 2.10 Lainvalmistelun kehittämishankkeen ohjausryhmänä toimiminen | 30 |
| 3 Yhteistyöryhmän näkemys jatkotyöstä | 31 |
| Liitteet | |
| Liite 1. Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän kokouksissa käsittellyt teemat | 32 |
| Liite 2. Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän järjestämät aamukahvitilaisuudet | 34 |
| Liite 3. Asiantuntijaryhmä säädösvalmistelun kuulemisen ja sidosryhmäyhteistyön tukemiseen. Asettamispäätös | 35 |

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö asetti ajalle 2.11.2016–31.3.2019 ministeriöiden edustajista koostuvan lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän. Sittemmin määräaika jatkettiin 31.5.2019 asti.

Yhteistyöryhmän toimeksiannon mukaisena tehtävänä on ollut toteuttaa hallitusohjelman kirjausta edistää säädöksille vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käytön lisäämistä, toteuttaa osaltaan hallitusohjelman tavoitetta säädöspolitiikan ohjauksen selkeyttämisestä, toimia keskustelufoorumina paremman sääntelyn kansainvälisen yhteistyön vahvistamiseksi, edistää hyvän lainvalmistelumenettelyn noudattamista ja hyvien käytäntöjen leviämistä lainvalmistelussa, toimia ministeriöiden virkamiesten välisenä keskustelu- ja tiedonjakokanavana lainvalmistelun kehittämisessä, seurata lainvalmisteluoppaiden ja prosessikaavion käytön noudattamista käytännössä, edistää jälkikäteisen vaikutusarvioinnin käyttöönottoa valtioneuvostossa, osallistua tarvittaessa lainvalmistelun koulutusohjelmien kehittämiseen ja järjestää lainvalmistelijoille tilaisuuksia ajankohtaisista säädösvalmisteluun liittyvistä aiheista.

Työryhmän loppuraportissa on tiivistetysti kerrottu yhteistyöryhmän työstä ja sen käsittelemistä paremman sääntelyn asiakokonaisuuksista sekä yhteistyöryhmän seuraamista ja tukemista kehittämishankkeista.

Yhteistyöryhmä luovuttaa loppuraporttinsa oikeusministeriölle.

Helsingissä 11.6.2019

Antti Leinonen

| | |
|--------------------|---------------------|
| Arno Liukko | Heidi Kaila |
| Kirsti Pohjankukka | Taina Riihinen |
| Päivi Pekkarinen | Minnamaria Nurminen |
| Auli Valli-Lintu | Heli Kokkinen |
| Eerikki Nurmi | Susanna Paakkola |
| Silja Ruokola | Pasi Järvinen |
| Anne Kumpula | Riitta Rönn |

Hanna-Leena Iso-Ketola

1 Yhteistyöryhmän asettaminen ja tehtävät

1.1 Yhteistyöryhmän tausta ja tehtävät

Valtioneuvostossa on useina hallituskausina asetettu poikkihallinnollinen työryhmä huolehtimaan ministeriöiden yhteistyöstä säädösvalmistelun laadun kehittämisessä. Vuosina 2003–2011 ovat toimineet oikeusministeriön asettamat säädösvalmistelun kehittämistyöryhmät (SÄKE-ryhmät) ja vuosina 2011–2015 oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian asettama säädöspolitiikan yhteistyöryhmä. Työryhmien tehtävänä on ollut koordinoita säädösvalmistelun kehittämistyötä valtioneuvostossa, tukea säädösvalmistelijoiden työtä ja edistää hyvien käytäntöjen leviämistä ministeriöihin, toimia ministeriöiden virkamiesten välisenä keskustelu- ja tiedonvaihtofoorumina sekä osallistua kansallisen ja EU:n paremman sääntelyn yhteistyöhön.

Poikkihallinnollisen lainvalmistelun kehittämistyön jatkamiseksi oikeusministeriö asetti 2.11.2016 lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän ajalle 2.11.2016–31.3.2019.

Yhteistyöryhmän tehtäväksi asetettiin:

- toteuttaa hallitusohjelman kirjausta edistää säädöksille vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käytön lisäämistä.
- toteuttaa osaltaan hallitusohjelman tavoitetta säädöspolitiikan ohjauksen selkeyttämisestä. Erityisesti kansallisen ja EU:n paremman sääntelyn keskusteluyhteyttä tiivistetään.
- toimia keskusteluforumina paremman sääntelyn kansainvälisen yhteistyön vahvistamiseksi. Kehittämisryhmä ottaa kantaa ja esittää tarvittaessa toimenpiteitä, joilla edistetään OECD:n lokakuussa 2015 julkaistun Regulatory Policy Outlookin huomioita Suomen säädösvalmistelun kehittämisen tarpeista.

- edistää hyvän lainvalmistelumenettelyn noudattamista ja hyvien käytäntöjen leviämistä lainvalmistelussa.
- toimia ministeriöiden virkamiesten välisenä keskustelu- ja tiedonjakokanavana lainvalmistelun kehittämisessä.
- seurata lainvalmisteluoppaiden ja prosessikaavion käytön noudattamista käytännössä.
- edistää jälkikäteisen vaikutusarvioinnin käyttöönottoa valtioneuvostossa.
- osallistua tarvittaessa lainvalmistelun koulutusohjelmien kehittämiseen.
- järjestää lainvalmistelijoille tilaisuuksia ajankohtaisista säädösvalmisteluun liittyvistä aiheista.

Yhteistyöryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti edistänyt hallitusohjelman tavoitteiden toteutumista sekä toiminut yhteistyössä säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmän kanssa, toiminut keskustelufoorumina kansallisen ja EU:n paremman sääntelyn yhteistyön vahvistamiseksi, koordinoitunut säädösvalmistelun kehittämistyötä valtioneuvostossa, välittänyt tietoa hyvistä säädösvalmistelukäytännöistä ja järjestänyt lainvalmistelijoille tilaisuuksia ajankohtaisista säädösvalmisteluun liittyvistä aiheista.

1.2 Työn organisointi

Oikeusministeriö pyysi 14.10.2015 päivätyllä kirjeellä ministeriöitä nimeämään yhteistyöryhmään jäsenen. Ministeriöiden sisäisestä organisaatiosta ja säädösvalmisteluasioiden määrästä johtuen yhteistyöryhmässä on voinut olla useampia henkilöitä samasta ministeriöstä.

Yhteistyöryhmän puheenjohtajaksi nimettiin osastopäällikkö, ylijohtaja Asko Välimaa oikeusministeriöstä. Ajalla 31.8.2016–4.11.2018 yhteistyöryhmän puheenjohtajana toimi osastopäällikkö, ylijohtaja Sami Manninen oikeusministeriöstä ja 5.11.2018 lähtien osastopäällikkö, ylijohtaja Antti Leinonen oikeusministeriöstä. Yhteistyöryhmän varapuheenjohtajana toimi valtiosihteeri Jari Partanen liikenne- ja viestintäministeriöstä.

Yhteistyöryhmän jäseniksi nimettiin hallitusneuvos Arno Liukko valtioneuvoston kansliasta, lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila valtioneuvoston kansliasta, yksikön päällikkö Kaija Suvanto (1.2.2019 lähtien yksikön päällikkö Kirsti Pohjankukka) ulkoministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Taina Riihinen oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Päivi Pekkarinen sisäministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Minnamaria Nurminen puolustusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Asta Niskanen (7.6.2018 lähtien hallitusneuvos, yksikön päällikkö Auli

Valli-Lintu) valtiovarainministeriöstä, säädösvalmistelukoordinaattori Heli Kokkinen valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Eerikki Nurmi opetus- ja kulttuuriministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Susanna Paakkola maa- ja metsätalousministeriöstä, hallitusneuvos (myöhemmin lainsäädäntöjohtaja) Kaisa Leena Välipirtti (1.4.2016 lähtien lainsäädäntöjohtaja Silja Ruokola) liikenne- ja viestintäministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Pasi Järvinen työ- ja elinkeinoministeriöstä, hallitusneuvos Päivi Salo (ajalla 2.5.2017–4.11.2018 hallitusneuvos Ismo Tuominen ja 5.11.2018 lähtien hallitusneuvos Anne Kumpula) sosiaali- ja terveysministeriöstä ja lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn ympäristöministeriöstä.

Yhteistyöryhmän sihteeriksi nimettiin suunnittelija Outi Slant oikeusministeriöstä. Ajalla 1.8.2016–30.6.2017 yhteistyöryhmän sihteerinä toimi suunnittelija Laura Rinne oikeusministeriöstä ja 1.7.2017 lähtien erikoissuunnittelija Hanna-Leena Iso-Ketola oikeusministeriöstä.

Oikeusministeriö päätti 26.2.2019 jatkaa yhteistyöryhmän toimikautta 31.5.2019 asti, sillä valtioneuvoston kanslia asetti 19.12.2018 valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämishankkeen ajalle 19.12.2018–31.5.2019 ja sen ohjausryhmäksi asetettiin lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä.

Yhteistyöryhmä on toimikautensa aikana kokoontunut 26 kertaa. Yhteistyöryhmän kokouksissa käsittelemät aiheet on koottu liitteeseen 1. Lisäksi yhteistyöryhmä on toimikautensa aikana järjestänyt säädösvalmisteluun liittyviä aamukahvivilaisuuksia. Aamukahvivilaisuuksien aiheet on koottu liitteeseen 2.

2 Yhteistyöryhmän käsittelemät asiakokonaisuudet

2.1 Säädösten sujuvoittaminen

Säädösten sujuvoittaminen on ollut yksi pääministeri Juha Sipilän hallituksen kärkihankkeista. Hankkeen tavoitteena on ollut helpottaa yritysten toimintaa ja kansalaisten arkea sääntelyä keventämällä ja uudistamalla. Tällä tuetaan Suomen kasvua, vahvistetaan kilpailukykyä ja edistetään digitalisaatiota. Norminpurkutyöhön ovat osallistuneet kaikki ministeriöt ja hallinnonalat. Työtä on koordinoitu valtiosihteeri Jari Partasen johtaman toimeenpanoryhmä kautta.¹

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän on toiminut tiiviissä yhteistyössä säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmän kanssa. Yhteistyöryhmässä on käsitelty säännöllisesti säädösten sujuvoittamistyötä ja sen tuloksia tarkoituksena tukea ja edistää kärkihankkeen tavoitteiden toteuttamista osana paremman sääntelyn kokonaisuutta. Moni yhteistyöryhmän jäsen on toiminut jäsenenä myös säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmässä.

Suuri osa kansallisesta lainsäädännöstä on EU-peräistä. Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä on saanut tilannekatsauksia myös Suomen työstä EU-sääntelyn keventämiseksi ja yksinkertaistamiseksi, mukaan lukien toiminta ns. REFIT-foorumilla. Foorumin tehtävänä on esittää komissiolle suosituksia EU-lainsäädännön yksinkertaistamiseksi ja hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Kansalliset viranomaiset ja sidosryhmät osallistuvat sen työhön.

¹ Hankeikkuna: LVM062:00/2015 Säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmä ja LVM034:00/2017 Norminpurku

2.2 Vaikutusten arvioinnin laadun parantaminen

Valtioneuvoston kansliaan perustettiin joulukuussa 2015 pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaisesti riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto. Neuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja hallituksen esityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista. Se arvioi laadittuja arviointeja ja tekee niitä koskevia kehittämissuhteita. Neuvosto valitsee ne hallituksen esitykset, joista se antaa lausuntonsa. Neuvosto on ensimmäisen kolmivuotisen toimikautensa aikana antanut yli 60 lausuntoa. Keväällä 2019 lainsäädännön arviointineuvosto teki aloitteen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän luomiseksi.

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä on ylläpitänyt vuoropuhelua lainsäädännön arviointineuvoston kanssa. Arviointineuvoston puheenjohtaja ja sihteeristö ovat vierailleet yhteistyöryhmän kokouksissa kertomassa arviointineuvoston toiminnasta ja neuvoston havainnoista lainvalmistelusta ja vaikutusarvioinneista yleisellä tasolla.

Yhteistyöryhmän jäsenet ovat tuoneet esiin sen, että lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoja ja niissä annettuja kehittämissuhteita hyödynnetään ministeriöissä kyseistä valmisteluhanketta laajemmin. Yhteistyöryhmässä on myös keskusteltu arviointineuvoston lausunnon ajankohdasta ja sen vaikutuksesta siihen, että lausuntoja ei ole aina otettu täysimääräisesti huomioon. Yhteistyöryhmä on myös esittänyt, että valmistelijoiden ja neuvoston välistä vuorovaikutusta palautteen ja kehittämissuhteiden läpikäymiseksi voitaisiin kehittää.

Arviointineuvoston toiminnasta on huhtikuussa 2019 valmistunut Itä-Suomen yliopiston laatima [VN TEAS-selvitys](#). Selvityksen mukaan arviointineuvosto on pystynyt lyhyenkin toimintansa aikana vakiinnuttamaan asemansa ja vaikuttamaan ministeriöiden lainvalmistelukulttuuriin. Käytännön haasteena ovat kuitenkin usein olleet lainvalmistelun kiireiset aikataulut, jolloin arviointineuvoston lausuntoja ei ole otettu täysimääräisesti huomioon.

Työ- ja elinkeinoministeriö on edistänyt sääntelystä yrityksille aiheutuvan sääntelytaakan arvioimista osana säädösvalmistelua. Yrityksiin kohdistuvan suoran sääntelytaakan arviointiin on laadittu laskentatyökalu, jonka avulla taakkaa voidaan arvioida yhdenmukaisesti ja vertailla erilaisia taakkavaikutuksia keskenään euromääräisesti. Mallia on testattu kahdessa ministeriössä ja sen käyttö on jo johtanut parempaan yritysvaikutusten arviointiin. Tavoitteena on, että mallin pilotointia jatketaan seuraavalla hallituskaudella ja laskentatyökalu otettaisiin kaikissa ministeriöissä systemaattisesti käyttöön osana lainvalmistelua ja vaikutusten arviointia.

Työ- ja elinkeinoministeriön kokemusten mukaan sääntelytaakan laskentatyökalu on osoittautunut toimivaksi tavaksi tuottaa euromääräisiä arvioita taakkavaikutuksista.

Arvioinnin laajuus tarvitsee kuitenkin vielä tarkempaa määrittämistä. Laskentatyökalu soveltuu hallinnollisen taakan ja viranomaismaksujen kustannusten arviointiin, sekä hallinnollisiin velvoitteisiin liittyvien oheiskulujen arviointiin. Sen avulla ei kuitenkaan voida arvioida tuotantoprosessin, rakentamisen tai investointien sääntelyn aiheuttamaa taakkaa.

Mallin soveltamista ja käyttöä on käsitelty yhteistyöryhmän kokouksissa. Lisäksi laskentamallin käytöstä on järjestetty aamukahvilaisuus sekä koulutusta valtioneuvostolla asiantuntijoille ja lainvalmistelijoille. Yhteistyöryhmä ehdottaa, että laskentamalli otettaisiin ministeriössä käyttöön osana yritysvaikutusten arviointia.

Lainvalmistelun kehittämisryhmä on vaihtanut ajatuksia valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnalla (VN TEAS) tuotettavan tiedon hyödyntämisestä vaikutusarvioinneissa, mukaan lukien EU-asiat. Keskustelua on käyty myös siitä, miten EU:n tason vaikutusarviointit voisivat palvella paremmin kansallisia tarpeita, sekä EU-lainsäädäntöön yhä sääntönmukaisemmin sisällytettävistä uudelleenarviointilausekkeista.

Lisäksi ministeriöt ovat edistäneet vaikutusarviointien laatua muun muassa palkkaamalla ministeriöihin asiantuntijoita tukemaan käytännön arviointityötä, laatimalla vaikutusala-kohtaista ohjeistusta ja tarjoamalla koulutusta ja asiantuntijatukea valtioneuvoston lainvalmistelijoille sekä seuraamalla vaikutusarviointeja ja niiden laatua hallituksen esityksissä muun muassa seurantatutkimusten avulla.

2.3 Sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen kehittäminen

Säädösvalmistelun sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen tukemiseksi oikeusministeriö asetti ajalle 1.7.2016–31.3.2019 asiantuntijaryhmän (ns. ASKU-työryhmä). Työryhmä toimi lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän alaisuudessa. Työryhmän asettamispäätös on liitteenä 3.

Asiantuntijaryhmän tavoitteena oli lisätä säädösvalmistelun sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen liittyvää yhteistyötä, tiedonvaihtoa ja tukitoimintaa. Toimeksiantona sillä oli perustaa hankeklippa, jolla tuettaisiin säädösvalmistelijoita sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi sen tehtävänä oli arvioida sidosryhmäyhteistyöhön ja säädösvalmistelun avoimuuteen liittyviä kehittämiskohteita ja tehdä niihin liittyviä toimenpide-ehdotuksia lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmälle.

Hankeklippa toteutettiin kokeiluna, jossa muutamalle säädöshankkeelle tarjottiin konkreettista apua sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Kokeilulla pyrittiin vastaamaan tutkimuksissa ja selvityksissä havaittuihin kuulemisen ja

sidosryhmäyhteistyön haasteisiin, kuten kuulemisen yksipuolisuuteen, kuulemisen painotumiseen valmisteluprosessin loppuun sekä sen kohdentumiseen vain tiettyihin sidosryhmiin. Saatujen kokemusten perusteella hankeklinalkokeilua voidaan pitää onnistuneena. Kokeilu osoitti sen, että säädösvalmisteluhankkeissa on selkeä tarve asiantuntijatuella sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen liittyvissä kysymyksissä. Samalla se osoitti, että hankeklinalkaltainen tukimuoto, jossa valmistelijat pääsevät keskustelemaan edellä mainituista kysymyksistä asiantuntijoiden kanssa ja saavat tukea kuulemisten järjestämisessä, on tehokas keino parantaa kuulemisten laatua säädösvalmistelussa.

Asiantuntijaryhmä ehdottaa loppuraportissaan kuulemisen ja sidosryhmäyhteistyön osalta kymmentä toimenpidettä liittyen sähköisen lausuntomenettelyn ja Hankeikkunan käytön vakiinnuttamiseen sekä tukiprosessien, osaamisen ja seurannan kehittämiseen. Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä pitää erityisen tärkeänä seuraavien toimenpiteiden toteuttamista tulevalla hallituskaudella:

- Toteutetaan kuulemisen ja sidosryhmäyhteistyöhön liittyvä hankeklinalk seuraavan hallituksen lainsäädäntösuunnitelman keskeisille hankkeille.
- Ministeriöt edistävät sähköistä lausuntomenettelyä säädösvalmisteluhankkeissa seuraavan hallituskauden alusta lähtien.
- Kirjataan lainvalmisteluohjeisiin selkeä vaatimus kuulemisen ja sidosryhmäyhteistyön dokumentoinnista valmisteluasiakirjoihin ja Hankeikkunaan.
- Muodostetaan säädösvalmistelun avoimuutta, sidosryhmäyhteistyötä ja kuulemista mittaavat indikaattorit osana säädösvalmistelun indikaattorikonaisuuden valmistelua.

Asiantuntijaryhmä on laatinut työstään väliraportin² ja loppuraportin³. Sen työstä ja ehdotuksista on keskusteltu säännöllisesti lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän kokouksissa.

2 Kuulemisen asiantuntijaryhmän väliraportti: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-672-7>

3 Kuulemisen asiantuntijaryhmän loppuraportti: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-761-8>

2.4 EU- ja kv. paremman sääntelyn yhteistyö

EU:n paremman sääntelyn tavoitteet ja työ

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä on käsitellyt säännöllisesti EU:n paremman sääntelyn asioita. Yhteistyöryhmässä on käyty ajankohtaiskeskusteluja, vaihdettu parhaita käytäntöjä ja jaettu tietoa toimeksiannoista. Pääpaino on ollut EU:n yleisen tason toimissa. EU-asioita on käsitelty sekä omina asiakokokonaisuuksinaan että muiden asiakokokonaisuuksien yhteydessä. Myös aamukahvitilaisuuksissa on ollut EU-teemoja.

Yhteistyöryhmä on tarkastellut EU:n paremman sääntelyn toimia laaja-alaisesti. Huomio on ollut EU-säädöksen koko elinkaareissa sen valmistelusta kansalliseen täytäntöönpanoon ja jälkiarviointiin. Keskustelua on käyty toisaalta siitä, miten EU:n paremman sääntelyn agendaan voidaan vaikuttaa kansallisesti, sekä toisaalta siitä, miten EU:n kehittämistoimet vaikuttavat ja näkyvät kansallisella tasolla. Yhtenä näkökulmana on ollut, missä määrin EU:n tason toimintatavoista ja käytänteistä voidaan saada vaikutteita kansallisesti ja päinvastoin.

Keskustelujen painopiste on ollut Euroopan komission keväällä 2015 julkaisemassa paremman sääntelyn paketissa ja sen täytäntöönpanossa. Pakettiin kuuluu parempaa lainsäädäntöä koskeva toimielinten välinen sopimus, komission säädösvalmisteluohjeet, REFIT-tiedonanto sekä vaikutusarviointilautakunnan muuttaminen sääntelyn arviointilautakunnaksi. Komissio järjestää avoimia ja läpinäkyviä julkisia kuulemisia ja pyrkii varmistamaan, että mahdollisimman laaja osallistuminen on mahdollista. Osa kuulemisista järjestetään julkisina verkkokuulemisina. Kuulemisten tuloksista tiedotetaan avoimesti. Tuloksista voi olla hyötyä myös Suomessa, minkä lisäksi voitaisiin harkita komission kuulemissivustojen ja kansallisen sivuston välisiä linkkejä. Komissio panostaa myös vaikutustenarviointeihin. Se on päivittänyt vaikutusarviointiohjeensa. Vaikutusarviointit voivat palvella paremmin kansallisia tarpeita, jos komissio kykenisi ottamaan kansalliset olosuhteet paremmin huomioon. Jäsenvaltioilta toivotaan tältä osin tietoja. Komissio korostaa niin ikään jälkiarviointien merkitystä. EU:n lainsäädännössä on yhä useammin uudelleentarkastelulausekkeita. Tämä asettaa vaatimuksia lainsäädännön kansalliselle jälkiseurannalle. Komissiossa on pohdittu myös sääntelyn määrällisten vähentämistavoitteiden kehittämistä. Aiheella on yhteys kansalliseen säädösten sujuvoittamistyöhön. Lisäksi yhteistyöryhmälle on annettu katsauksia Refit-foorumien toiminnasta.

Neuvoston osalta yhteistyöryhmä on saanut katsauksia kilpailukykyneuvostossa, Better Regulation -verkostossa ja epävirallisessa Directors and Experts of Better Regulation (DEBR) -kokouksissa käydyistä keskusteluista. Myös neuvoston pilottihanke vaikutusarviointien kehittämiseksi on ollut esillä. Neuvoston tulee tehdä vaikutustenarviointeja komission säädösehdotuksiin esittämistä olennaisista muutosehdotuksista. Yhteistyöryhmän toimikauden loppupuolella erityisesti Suomen EU-puheenjohtajakautteen liittyvät asiat

ovat nousseet keskusteluun. Euroopan parlamentin toimia on käsitelty lähinnä vaikutustenarvioinnin kehittämisen sekä parlamentin tutkimustyön näkökulmista.

Yhteistyöryhmä on käsitellyt EU-direktiivien täytäntöönpanon tehostamista. Komissio on kehittänyt yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa täytäntöönpanon tukemiseksi. Systematisempi vuoropuhelu sekä muut välineet, joilla mahdolliset ongelmat voidaan havaita ennakkolisesti ja joilla niitä voidaan ennaltaehkäistä, ovat erityisen tärkeitä. Muun muassa vastaavuustaulukot auttavat varmistamaan täytäntöönpanotoimenpiteiden vaatimustenmukaisuuden. Yhteistyöryhmässä on keskusteltu niin ikään täytäntöönpanolainsäädännön ”kuoruttamisesta” (ns. Gold Plating). Jos jäsenvaltiot hyväksyvät täytäntöönpanon yhteydessä ”lisäsäännöksiä”, jotka eivät liity suoranaisesti täytäntöönpanotavan säädökseen, lisäykset olisi tehtävä tunnistettaviksi. Kansallisella tasolla tulisi kyetä arvioimaan kansallisista lisäsäännöksistä aiheutuvat vaikutukset (mukaan lukien erityisesti hallinnollinen taakka yrityksille ja kansalaisille) ja perustelemaan niiden tarpeellisuus. Se, mitä voidaan pitää tällaisena lisäsääntelynä, ei kuitenkaan ole aina yksiselitteistä.

Yhteistyöryhmä on lisäksi pohtinut, miten EU-direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä voitaisiin parhaiten ehkäistä. Komissio on tiukentanut linjaansa tilanteissa, joissa jäsenvaltio ei ole täytäntöönpannut direktiiviä asetetussa määräajassa. Valtioneuvoston kanslia seuraa yleistä täytäntöönpanotilannetta lähettämällä ministeriöille keskimäärin kaksi kertaa vuodessa kyselyn ja arvioimalla vastausten pohjalta viivästyksiä ja niiden riskiä. Seurantaan tukemaan on EUTORlin rakennettu uusi apuväline, josta ajantasainen tilanne käy ilmi. Ministeriöissä on myös käytössä sektorikohtaisia seurantajärjestelyjä. Työryhmässä on vaihdettu parhaita käytäntöjä järjestelyjen osalta. Keskusteluissa on nostettu esiin myös Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus EU-lainsäädännön täytäntöönpanosta (2/2017) sekä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2018 selvitys, jossa se arvioi täytäntöönpanoon liittyviä kansallisia haasteita ja komission valvontatoimia. Työryhmä on sivunnut niin ikään Pohjoismaiselle ministerineuvostolle esitettyjä hankkeita pohjoismaisen yhteistyön hyödyntämiseksi direktiivien täytäntöönpanossa.

Lisäksi työryhmä on käsitellyt tiedonhallinnan kehittämishankkeiden EU-ulottuvuutta (valmistelun tukijärjestelmät Eutori ja Vahva), EU-valmisteluresursseja, EU-asioita koskevaa ohjeistusta sekä EU-koulutusta.

OECD-yhteistyö

Kansainvälisen yhteistyön osalta yhteistyöryhmä on käsitellyt säännöllisesti OECD:n sääntelykomitean (Regulatory Policy Committee) kokouksissa esillä olleita ajankohtaisia asioita ja komitean jäsenmaille antamia suosituksia sääntely-ympäristön ja sääntelyn laadun kehittämiseksi.

OECD on julkaissut yhteistyöryhmän toimikauden aikana kaksi selvitystä sääntelyn tilasta ja kehityksestä jäsenmaissa: [Regulatory Policy Outlook 2015](#) ja [Regulatory Policy Outlook 2018](#). Selvitykset kohdistuvat erityisesti sääntelypolitiikkaan, vaikutusten arviointiin, kuulemiseen ja sidosryhmäyhteistyöhön sekä jälkikäteisarviointiin. Yhteistyöryhmä on käsitellyt selvityksiä ja komitean antamia suosituksia sekä pyrkinyt hyödyntämään niitä kansallisessa lainvalmistelun kehittämistyössä.

Vuoden 2018 raportissa OECD on nostanut Suomen keskeisiksi saavutuksiksi lainsäädännön arviointineuvoston perustamisen, yksi yhdestä mallin pilotoinnin ja säädösvalmistelun avoimuutta lisäävien palveluiden, kuten Hankeikkunan ja Lausuntopalvelun, käyttöönoton. Keskeinen kehittämiskohde niin Suomessa kuin monissa muissa OECD:n jäsenmaissa on jälkikäteisarviointi.

OECD:n selvityksen mukaan kuuleminen ja sidosryhmäyhteistyö säädösvalmistelussa toteutuu Suomessa hieman OECD:n jäsenmaiden keskiarvoa paremmin. Suomen vahvuuksina ovat säädösehdotusten lausuntokierroksille asetettu vähimmäisaika ja kuulemisen ja saadun palautteen käsittelyn avoimuus. Kehittämiskohteiksi OECD mainitsee kuulemisen laadun valvonnan ja seurannan. Vaikutusten arvioinnissa ja jälkikäteisarvioinneissa Suomi sijoittuu OECD-maiden keskiarvion heikommalle puolelle. Positiivisena kehityksenä tulee kuitenkin mainita, että vuodesta 2015 on havaittavissa kehitystä erityisesti jälkikäteisarvioinnin avoimuudessa ja läpinäkyvyydessä.

2.5 Oikeuskanslerinviraston toteuttama ennakkotarkastus

Keväällä 2018 oikeuskansleri aloitti suunnitelmallisen valtioneuvoston listatarkastusta edeltävän hallituksen esitysten ennakkotarkastuksen. Uusi ennakkotarkastusmenettely koskee perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusvaltion toteutumisen kannalta merkittävien hallituksen esitysten luonnoksia ja hyvin laajojen hallituksen esitysten luonnoksia. Työryhmä kutsui kokoukseensa oikeuskanslerinviraston edustajan kertomaan uudesta menettelystä.

Oikeuskanslerinvirasto valitsee omasta aloitteestaan HE-luettelosta ennakkotarkastettavat esitykset ja ilmoittaa siitä ministeriöille. Ennakoarviointiin pyydetään ja toimitetaan ehdotusluonnos silloin kun se on lausuntokierroksen ja laintarkastuksen huomioimisen jälkeen riittävän viimeistellyssä vaiheessa. Oikeuskanslerin ennakkotarkastuksen kohteena on erityisesti se, onko esityksessä tunnistettu perustuslakia koskevat kysymykset, onko ne käsitelty riittävän laajasti ja tarkasti ja onko kysymyksiin esitetyt ratkaisut asianmukaisesti perusteltu. Tarpeen mukaan voidaan kiinnittää huomiota myös säädösehdotusten ja

perusteluiden johdonmukaisuuteen ja virheettömyyteen. Sisältöä koskeviin ratkaisuihin oikeuskansleri ei ota kantaa.

Yhteistyöryhmän näkemyksen mukaan säädösvalmistelijat ovat saaneet ennakkotarkastuksesta tarpeellisia neuvoja valmistelussa nousseisiin oikeudellisiin ongelmiin. Yhteistyöryhmän jäsenet ovat ehdottaneet, että oikeuskanslerinvirasto kokoaisi ennakkotarkastuksessa antamiaan kommentteja ja näkökohtia esimerkiksi vuosikertomukseen. Niistä olisi hyötyä myös muille valmistelijoille.

2.6 Teknologian hyödyntämisen mahdollisuudet lainvalmistelussa

Yhteistyöryhmässä on käsitelty teknologian ja digitalisaation hyödyntämisen mahdollisuuksia lainvalmistelussa. Lisäksi yhteistyöryhmässä on kuultu Lakieditorin kehitystyöstä ja uuden asiantuntijatarvekäsittelyn VAHVAn vaikutuksista säädösvalmistelutyöhön. Yhteistyöryhmän jäsenet ovat lisäksi antaneet kommentteja VAHVA säädösvalmisteluprosessin ratkaisukuvauksesta valmistelun kuluessa.

Tekoälyn hyödyntäminen liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelussa

Liikenne- ja viestintäministeriö ja Itä-Suomen yliopisto käynnistivät marraskuussa 2018 yhteishankkeen tekoälyn hyödyntämisestä lainvalmistelussa. Teknologikumppanina hankkeessa toimi Accenture Oy. Hankkeessa selvitettiin mahdollisuuksia hyödyntää tekoälyä ja koneoppimista lainvalmistelussa. Hankkeen käytännön kokeiluvaiheen keskeinen tavoite oli tutkia, miten muutoslain johtolauseen kirjoittamista voitaisiin automatisoida sekä miten muutoin tekoäly voisi helpottaa lainvalmistelua.

Hanke osoitti, että tekoälyä voidaan hyödyntää lainvalmistelussa muun muassa automaattisen johtolauseen tuottamisessa, lakitekstin viittausten automaattisessa tunnistamisessa semanttisesta lakidatasta sekä määritelmien ja relevanttien lainkohtien etsiminen semanttisen päättelyn avulla. Hankkeessa kuitenkin havaittiin, että tekoälyn täysimittainen hyödyntäminen edellyttää datalähteiden ja työkalujen kehittämistä ja yhdenmukaistamista, jotta teknisesti tekoälyä voitaisiin hyödyntää. Yksi tärkeimmistä edellytyksistä olisi lisätä koneluettavien säädösten määrää.

Oikeusministeriön kokeiluhanke lausuntopalautteen käsittelystä tekoälyavusteisesti

Oikeusministeriö käynnisti vuoden 2019 alussa kokeiluhankkeen, jossa selvitetään tekoälyn tarjoamia mahdollisuuksia tukea valmistelijoiden työtä lausuntopalautteen käsittelyssä muun muassa luonnollisen kielen analysointimenetelmillä. Lopputuloksena on POC (proof of concept) tekstianalysointi- ja prosessointityökaluista, joilla lausuntokierrosten aiheuttamaa kuormitusta valmisteluhankkeissa voitaisiin keventää.

2.7 Lainvalmistelun osaamisen kehittäminen

Yhteistyöryhmän kokouksissa on säännöllisesti käsitelty lainvalmistelukoulutuksen riittävyyttä ja koulutusohjelmien kehittämistä. Ministeriöiden lainvalmistelijoissa on ollut viime vuosina jonkin verran vaihtuvuutta, mikä on lisännyt lainvalmistelukoulutuksen kysyntää. Koulutuskysynnän kasvuun ovat vaikuttaneet myös sääntely-ympäristön monimutkaistuminen ja lainvalmistelun laatuun kohdistuvat vaatimukset. Haasteena on ollut se, että kasvaneeseen koulutuskysyntään ei ole pystytty vastaamaan.

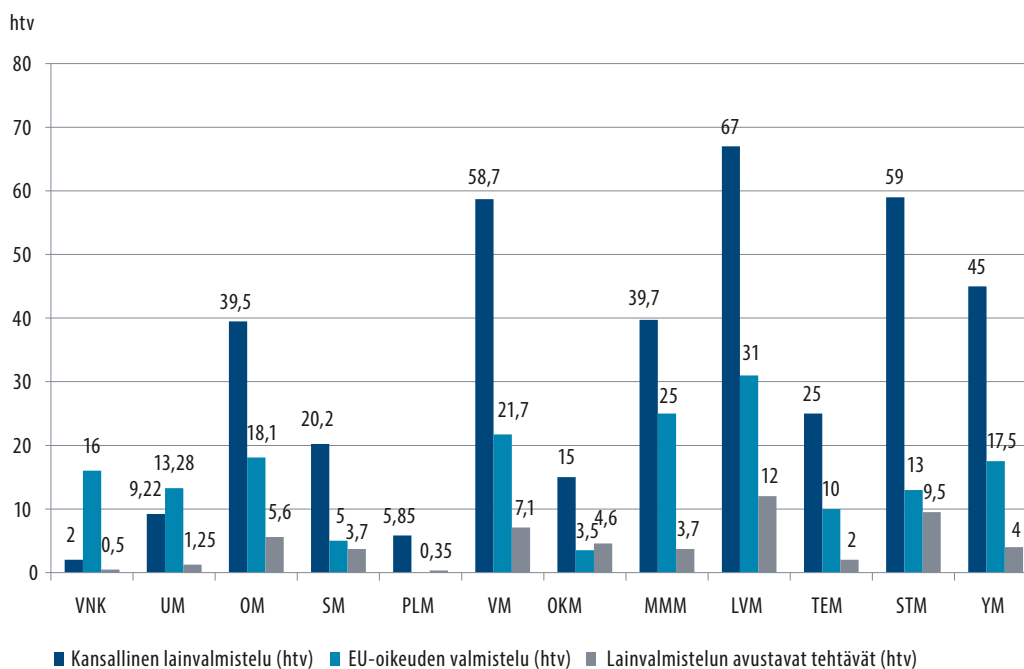
Myös eduskunta on kiinnittänyt huomiota lainvalmistelijoiden osaamiseen. Peruslakivaliokunta on korostanut ammattitaitoisten lainvalmistelijoiden merkitystä onnistuneen säädösvalmistelun toteuttamisessa. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että ministeriöt kiinnittävät erityistä huomiota kokeneiden lainvalmistelijoiden riittävyyteen ja huolehtivat uusien lainvalmistelijoiden perehdytyksen ja koulutuksen järjestämisestä (PeVM 1/2017 vp, PeVM 3/2016 vp, PeVM 8/2015 vp).

Yhteistyöryhmä on käsitellyt lainvalmisteluosaamiseen liittyviä haasteita ja pyrkinyt etsimään keinoja vastata kasvaneeseen koulutuskysyntään. Yhteistyöryhmä on muun muassa keskustellut koulutusohjelmien sisällöstä ja toteutuksesta, koonnut tietoa ministeriöiden sisäisistä lainvalmistelukoulutuksista, kysynyt lainvalmistelijoiden näkemyksiä koulutustarpeista ja kartoittanut potentiaalisia kouluttajia. Sittemmin lainvalmisteluosaamisen ja -koulutuksen kehittäminen on sisällytetty osaksi joulukuussa 2018 asetetun valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämishankkeen työtä.

2.8 Lainvalmistelun voimavarat

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä on toimikautensa aikana selvittänyt ministeriöissä vuonna 2016 ja vuonna 2018 lainvalmisteluun käytettävissä olleita voimavaroja ja niiden riittävyyttä. Vastaukset perustuvat kunkin ministeriön omaan arvioon. Joissakin ministeriöissä arvioinnin apuna on käytetty työajanseurantaa niiltä osin kuin sen hyödyntäminen on ollut mahdollista. Tuloksia voitaneen kuitenkin pitää suuntaa antavina tarkasteltaessa lainvalmistelun voimavarojen tilaa ja kehitystä valtioneuvostossa.

Ministeriöiden arvioiden perusteella lainvalmisteluun käytetty kokonaistyöpanos valtioneuvostossa vuonna 2018 oli 614 henkilötyövuotta, josta 386 henkilötyövuotta (63 %) kohdistui kansallisen lainsäädännön valmisteluun, 174 henkilötyövuotta (28 %) EU-oikeuden valmisteluun ja 54 henkilötyövuotta (9 %) lainvalmistelun avustaviin tehtäviin. Kuviossa 1 on kuvattu kansallinen lainvalmistelu, EU-oikeuden valmistelu ja lainvalmistelun avustavat tehtävät vuonna 2018 työpanoksena (htv) ministeriöittäin.

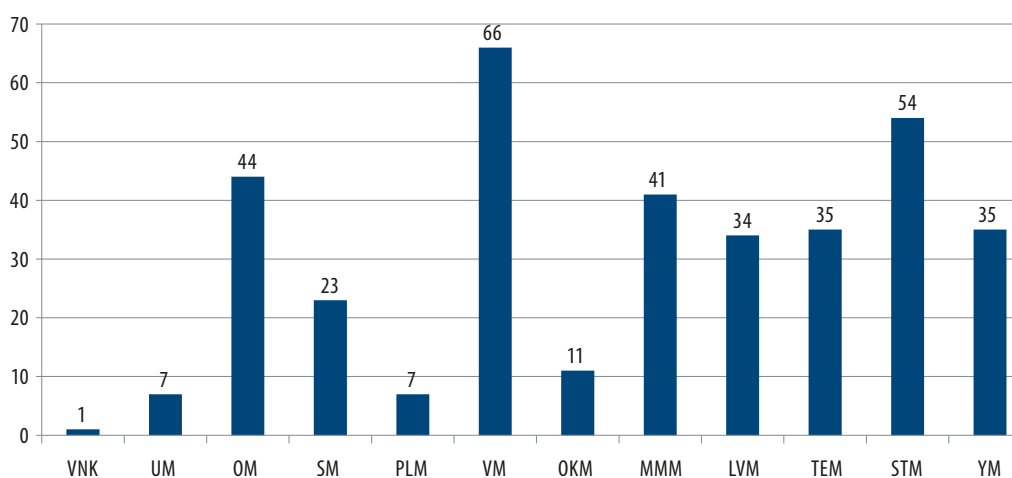


Kuvio 1. Lainvalmistelun kokonaistyömäärä (htv) v. 2018

Verrattaessa lainvalmistelun kokonaistyöpanosta vuoteen 2016, voidaan todeta, että resursseissa ei ole tapahtunut suurta muutosta. Vuonna 2016 lainvalmistelun kokonaistyöpanos valtioneuvostossa oli yhteensä 553 henkilötyövuotta, josta 390 henkilötyövuotta kohdistui kansallisen lainsäädännön valmisteluun ja 162 henkilötyövuotta EU-oikeuden valmisteluun. Vuonna 2016 resurssikyselyssä ei selvitetty lainvalmistelun avustaviin

tehtäviin käytettyä henkilötyöpanosta, joten laskettu lainvalmistelun kokonaistyöpanos valtioneuvostossa vuonna 2016 on tämän vuoksi pienempi.

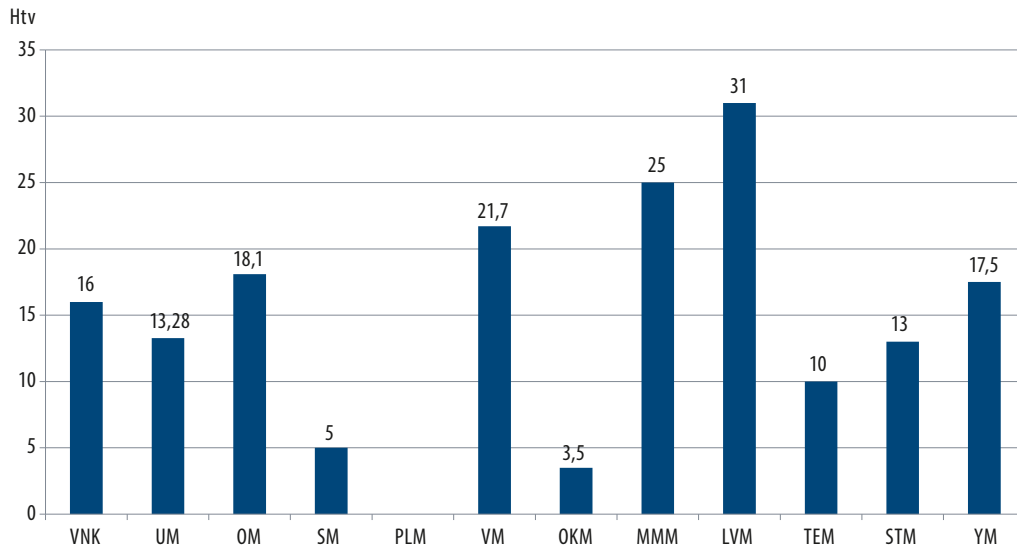
Lainvalmistelun kokonaistyöpanosta tarkasteltaessa on syytä huomioida se, että samat valmistelijat yleensä valmistelevat sekä EU-oikeuden että kansallisen lainsäädännön, jolla EU-oikeutta pannaan täytäntöön tai täydennetään Suomessa. Tämän vuoksi tehtävien jaottelu puhtaasti kansallisen lainsäädännön ja EU-oikeuden valmisteluun ei välttämättä anna oikeaa kuvaa lainvalmisteluun käytettävästä kokonaistyöpanoksesta.



Kuvio 2. Päätoimisten kansallisen lainsäädännön valmistelijoiden määrä henkilölukuna ministeriöittäin v. 2018

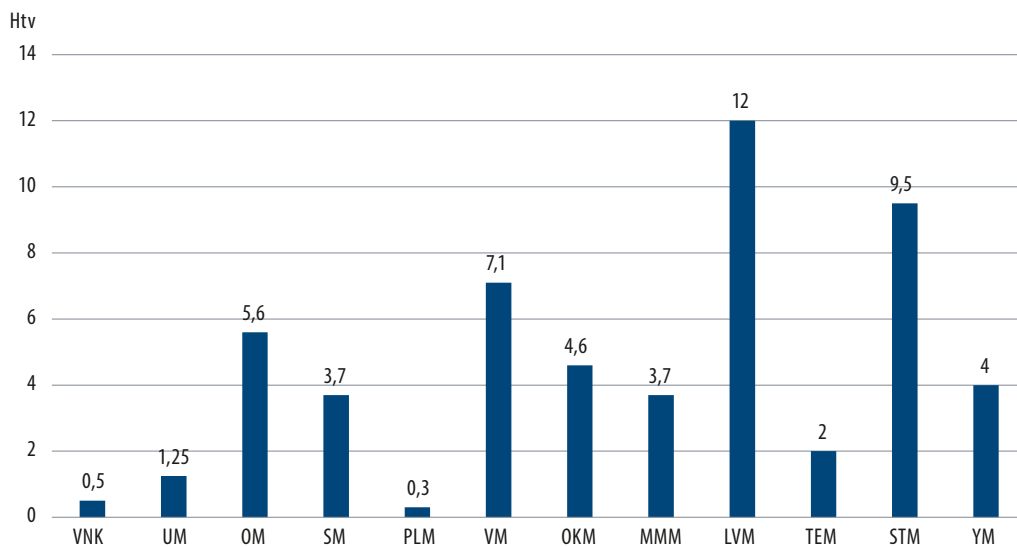
Kuviossa 2 on kuvattu päätoimisten kansallisen lainsäädännön valmistelijoiden henkilöluku ministeriöittäin vuonna 2018. Kyselyssä päätoiminen lainvalmistelija määriteltiin valmistelijaksi, jonka säännönmukaisista tehtävistä yli 50 prosenttia on kansallisen lainsäädännön valmistelua. Arvion mukaan eniten päätoimisia kansallisen lainsäädännön valmistelijoita on valtiovarainministeriössä (66) ja toiseksi eniten sosiaali- ja terveysministeriössä (54). Yhteensä päätoimisia kansallisen lainsäädännön valmistelijoita työskenteli vuonna 2018 valtioneuvostossa yhteensä 358.

Kuviossa 3 kuvataan EU-oikeuden valmistelun työpanosta vuonna 2018. EU-oikeuden valmistelun kokonaistyöpanos valtioneuvostossa vuonna 2018 oli runsaat 174 henkilötyövuotta. Suurin EU-oikeuden valmisteluun käytetty työpanos vuonna 2018 on ollut liikenne- ja viestintäministeriössä (31 htv).

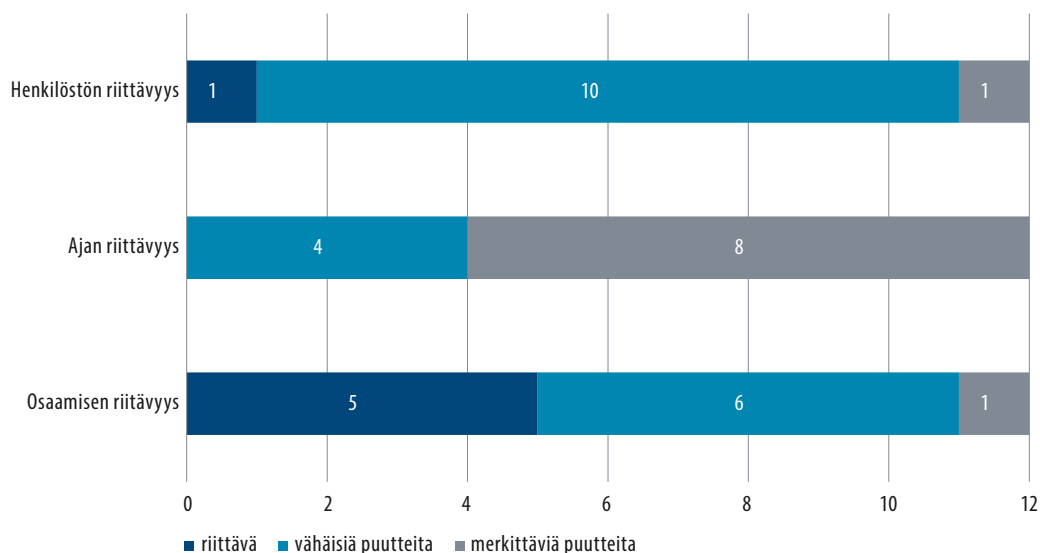


Kuvio 3. EU-oikeuden valmistelun työpanos (hvt) ministeriöittäin vuonna 2018

Kuviossa 4 on kuvattu lainvalmistelun avustaviin tehtäviin vuonna 2018 käytetty henkilötyöpanos ministeriöittäin. Ministeriöiden arvioiden mukaan lainvalmistelun avustavien tehtävien työpanos on suurin liikenne- ja viestintäministeriössä (12 henkilötyövuotta) ja vähäisin puolustusministeriössä (0,3 henkilötyövuotta). Lainvalmistelun avustaviin tehtäviin käytetty kokonaistyöpanos valtioneuvostossa vuonna 2018 oli runsaat 54 henkilötyövuotta.



Kuvio 4. Lainvalmistelun avustavien tehtävien työpanos (hvt) v. 2018 ministeriöittäin



Kuvio 5. Ministeriöiden arvio resurssien riittävydestä lainvalmistelussa v. 2018

Kyselyssä ministeriöitä pyydettiin arvioimaan kansallisen lainvalmistelun voimavarojen riittävyyttä henkilöstön, ajan ja osaamisen osalta. Kuten kuviosta 5 havaitaan, kahdeksan ministeriötä on arvioinut ajan riittävydessä olevan merkittäviä puutteita vuonna 2018.

Kriittisimpänä osa-alueena voimavarojen riittävydessä nähdään lainvalmistelulle varatun ajan riittämättömyys (kuvio 5). Ministeriöiden arvioiden mukaan lainvalmistelulle varatussa ajassa on joko merkittäviä puutteita (kahdeksassa ministeriössä) tai vähäisiä puutteita (neljässä ministeriössä).

Ministeriöiden arvion mukaan lainvalmisteluosaamisen tason koettiin olevan pääosin riittävä tai siinä havaittiin vähäisiä puutteita. Kuten kuviosta 5 on havaittavissa, viisi ministeriötä arvioi lainvalmisteluosaamisen olevan riittävää, kuusi ministeriötä arvioi siinä olevan vähäisiä puutteita ja yksi ministeriö arvioi osaamisessa olevan merkittäviä puutteita.

2.9 Lainvalmistelun kehittämisen organisointi ministeriöissä

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan kansliapäällikön tehtävänä on huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä. Lainvalmistelun kehittäminen on organisoitu ministeriöissä eri tavoin. Kuudessa ministeriössä on lainsäädäntöjohtaja. Lähes kaikissa ministeriöissä on asetettu säädösvalmistelijoiden verkostoja ja muutamissa ministeriöissä myös säädösvalmisteluavustajien verkostoja. Alla on tiivistetysti kuvattu lainvalmistelun kehittämisen organisointi eri ministeriöissä.

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslialla on vain vähän kansallista lainvalmistelua eikä sille ole erilliserakennetta tai lainsäädäntöjohtajaa. Lainvalmistelun johtaminen ja kehittäminen on osa yleistä johtamista ja kehittämistä. Kansliassa kokoontuu lainvalmisteluun liittyviä tehtäviä hoitavien virkamiesten verkosto keskustelemaan ajankohtaisista asioista ja koordinoimaan yhteistä toimintaa. Tehtävät identifioituvat muun toiminnan ja esimerkiksi tulostavoitteiden yhteydessä.

Ulkoministeriö

Ulkoministeriön oikeuspalvelun yhtenä toiminnan tavoitteena on säädösvalmistelun laadun kehittäminen. Tavoitetta toimeenpannaan muun muassa valtiosopimusoppaan ohjeistuksella, ministeriön sisäisellä säädöstarkastuksella, ministeriön säädösvalmisteluverkoston ylläpitämisellä, osallistumisella valtioneuvoston yhteisiin kehittämishankkeisiin sekä sisäisellä koulutuksella.

Oikeuspalvelussa tehtävä on osoitettu EU- ja valtiosopimusoikeuden yksikköön. Oikeuspäällikön tulossopimukseen säädösvalmistelun kehittäminen on kytketty osana johtamisopimusta. Lisäksi yksittäisen lainvalmistelun osalta tavoite on kirjattu lainvalmistelijan henkilökohtaiseen tavoitteeseen.

Oikeusministeriö

Oikeusministeriön tehtäväksi on valtioneuvoston ohjesäännössä säädetty valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen. Osastojen tehtävänä on huolehtia säädösvalmistelusta. Oikeusministeriössä on 1.5.2019 lähtien toiminut lainsäädäntöjohtaja, joka on sijoitettu kansliapäällikön esikuntaan. Ministeriön työjärjestyksen mukaan hänen tehtävänä on johtaa valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämistä, johtaa esikunnan lainsäädännön kehittämisen ja laintarkastus –yksikön työtä ja kehittää oikeusministeriön lainvalmistelun yhteistyötä ja laatua.

Sisäministeriö

Sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosaston oikeudellisen tuen yksikön tehtävänä on avustaa ministeriön johtoa säädöshankkeiden seurannassa, useamman kuin yhden osaston toimialaan kuuluvan säädösvalmistelun yhteensovittamisessa ja säädösvalmistelun laadun kehittämisessä. Näitä tehtäviä hoitavat oikeudellisen tuen yksikön päällikkö ja kaksi muuta virkamiestä.

Poliisiosastolla, maahanmuutto-osastolla ja pelastusosastolla on lainsäädäntöjohtajat, jotka johtavat lainvalmistelutyötä ja lainvalmistelun kehittämistä osastoillaan sekä osallistuvat ministeriön yhteiseen lainvalmistelun kehittämistyöhön. Rajavartio-osastolla lainsäädäntöneuvoksen tehtäviin kuuluu osaston lainvalmistelun ohjaus ja kehittäminen. Ministeriön lainvalmistelun kehittämistyöhön osallistuu myös muita osastojen ja kansainvälisten asioiden yksikön säädösvalmistelijoita sekä viestintäyksikön edustaja. Kehittämisen ja koordinoititehtävät on kirjattu ministeriön ja osastojen työjärjestyksiin, työsuunnitelmiin, tehtäväkuviin ja tuloskeskusteluasiakirjoihin.

Ministeriössä toimii säädösvalmistelun kehittämistyöryhmä, joka tekee esityksiä ja aloitteita säädösvalmistelun laadun parantamiseksi ja toimii hyvää lainvalmistelukäytäntöä edistävänä keskustelu-, ideointi- ja kehittämisfoorumina. Työryhmän yhteydessä toimii säädösvalmisteluavustajien verkosto. Säädösvalmistelun kehittämistyöryhmästä on säädetty ministeriön työjärjestyksessä.

Puolustusministeriö

Puolustusministeriön työjärjestyksessä säädöspolitiikkaa ja säädösten valmistelua sekä muiden toimintayksiköiden tukemista säädösvalmistelussa koskevat asiat on osoitettu hallintopoliittiselle osastolle. Lainvalmistelutyön johtaminen kuuluu lainvalmistelu- ja oikeusyksikön johtajalle, joka toimii myös puolustusministeriön lainsäädäntöjohtajana. Valtioneuvostotasolla tehtävään lainvalmistelun kehittämiseen osallistuminen on osoitettu lainvalmistelu- ja oikeusyksikön johtajan 1. sijaisen tehtäväksi.

Lainvalmistelutyön johtamiseen, organisointiin ja seurantaan on puolustusministeriössä kiinnitetty viime vuosina erityistä huomiota lainsäädäntöhankkeiden sekä niiden vaativuuden ja poikkihallinnollisuuden lisääntyttyä. Lainvalmistelijoista on muodostettu asiaryhmittäin tiimejä, jotta hankkeet ja asiantuntemus tietyllä aihealueella ei ole vain yhden valmistelijan harteilla. Jo hanketta perustettaessa arvioidaan huolellisesti sen vaatimat voimavarat ja niiden riittävyys. Hankkeiden kuluessa seurataan valmistelijoiden työmäärän jakautumista ja tehdään tarvittavia muutoksia.

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriössä säädösvalmistelun kehittämisestä ovat vastanneet lainsäädäntöjohtaja ja säädösvalmistelukoordinaattori elokuusta 2018 lähtien. Lisäksi ministeriössä toimii säädösvalmistelijoiden verkosto. Lainsäädäntöjohtajan tehtävät ja tulostavoitteet on kirjattu tarkemmin toimenkuvassa ja tulos- ja kehityskeskustelussa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Ministeriön lainvalmistelun sisäinen kehittäminen ja osallistuminen valtioneuvoston yhteiseen kehittämistyöhön on vastuutettu kansliapäällikön esikuntaan sijoitetulle lainsäädäntöneuvokselle. Ministeriössä toimii säädösvalmistelun yhteistyöryhmä, jonka tehtävänä on muun muassa säädösvalmistelun laadun varmistaminen. Lisäksi osastokohtaisesti on juristien keskinäisiä yhteistyöryhmiä niillä osastoilla, joissa työskentelee useampi juristi.

Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriössä merkittävimpiä säädöshankkeita käsitellään ministerin johtoryhmässä ja säädösvalmistelun johtamista ja kehittämistä kansliapäällikön johtoryhmässä. Osastoilla lainvalmistelusta ja sen laadusta vastaa osastopäällikkö.

Ministeriössä on asetettu lainvalmistelun kehittämistä varten kaksi tiimiä; säädösvalmistelun kehittämisen tiimi ja säädösvalmisteluavustajien tiimi. Tiimit toteuttavat ja koordinoivat ministeriön säädösvalmistelun kehittämistoimintaa. Molemmissa on edustus kaikilta osastoilta ja toimialoilta. Säädösvalmistelun kehittämistiimin vetäjä osallistuu valtioneuvoston yhteiseen kehittämistyöhön ja tätä kautta toteutuu valtioneuvoston ja ministeriön kehittämistoimien yhteensovitus.

Ministeriön säädösvalmistelutyötä suunnitellaan vuosittain JTS-valmistelun (entinen TTS-suunnittelu) ja tulostavoitteiden asettamisen sekä hallituksen lainsäädäntösuunnitelman valmistelun yhteydessä. Nämä asiakirjat sisältävät priorisoitavat hankkeet. Virkamiesten vastuut lainvalmistelutehtävistä perustuvat tehtävänkuviin, henkilökohtaisiin tulostavoitteisiin, ministeriön eriasteisiin tulostavoiteasiakirjoihin tai säädöshankkeiden asettamispäätöksiin. Säädösvalmistelun kehittämisen ja säädösvalmisteluavustajien tiimien tehtävät on yleisellä tasolla määrätty tiimien asettamispäätöksissä.

Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriöön on perustettu vuoden 2016 alusta lainsäädäntöjohtajan tehtävä. Hän vastaa säädösvalmistelun kehittämisestä ministeriössä ja osallistuu lainvalmistelun kehittämistyöryhmään, säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmään sekä muihin VN-tason valmisteluryhmiin. Liikenne- ja viestintäministeriön lainsäädäntöjohtajan tehtävästä on säädetty ministeriön työjärjestyksessä. Työjärjestyksen mukaan ministeriön säädösten laadun valvontaa ja säädösprosessia johtaa lainsäädäntöjohtaja. Tarkemmin lainsäädäntöjohtajan tehtävistä määrätään nimityskirjassa. Ministeriön lainvalmisteluverkon (LAVE) kokouksissa käsitellään ajankohtaisia säädösvalmisteluun liittyviä asioita.

Ministeriön konserniohjausosaston talouskehitysyksikön voimavarot on lisätty jo vuonna 2018. Vuoden 2019 puolella yksikössä on aloittanut toimintansa ns. ekonomistiryhmä, joka tukee säädös- ja lainvalmistelijoita esitysten valmistelussa (vaikutusten arvioinnit ja niiden tekeminen/kehittäminen). Ministeriö teetti Itä-Suomen yliopistolla selvityksen lainvalmistelun kehittämisestä liikenne- ja viestintäministeriössä. Yliopisto analysoi ministeriön vuosina 2017 ja 2018 antamat hallituksen esitykset, niitä koskeneet valiokuntien (PeV ja LiV) lausunnot ja mietinnöt sekä haastatteli avoimesti ministeriön valmistelijoita ja johtoa. Loppuraportti on julkaistu keväällä 2019 (LVM:n julkaisuja 9/2019).

Työ- ja elinkeinoministeriö

Ministeriössä on kansliapäällikön esikuntaan sijoitettu lainsäädäntöjohtaja sekä työllisyys ja toimivat markkina -osastolle sijoitettu sääntelyn kehittäminen -ryhmä (SÄKE).

Lainsäädäntöjohtajan ja SÄKEN tehtävät on kirjattu ministeriön työjärjestykseen. Kummal-
lekin määritellään tulostavoitteet. Lainsäädännön laatutavoitteet ovat kaikkien osastojen tulossopimuksissa sekä valtion talousarviossa toiminnallisina tavoitteita.

Sosiaali- ja terveysministeriö

STM:n Johdon tuki -yksikön hallitusneuvoksen tehtävänä on syyskuun 2018 alusta ollut vastata ministeriön lainvalmistelun seurannasta ja kehittämisestä. Hän osallistuu myös valtioneuvoston yhteiseen kehittämistyöhön. Hallitusneuvoksen tehtävät on kirjattu hänen tehtäväkuvaukseensa.

Vuoden 2019 alussa on ministeriön johtoryhmän päätöksellä perustettu ministeriön sisäinen lainvalmistelun kehittämistyöryhmä, jossa on kattava edustus ministeriön eri osastoilta. Ryhmän tehtävänä on osaltaan ministeriön säädösvalmistelun kehittäminen ja valmisteluosaamisen tukeminen sekä säädösvalmistelun ajantasainen seuranta.

Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriössä on lainsäädäntöjohtaja, joka on sijoitettu kansliapäällikön esikuntaan. Lainsäädäntöjohtajan tehtävistä säädetään ministeriön työjärjestyksessä. Sen mukaan lainsäädäntöjohtaja vastaa ministeriön lainsäädännön valmistelun, kehittämisen ja toimeenpanon yhteensovittamisesta yhteistyössä virkamiesjohdon kanssa sekä avustaa ministeriön johtoa lainsäädäntötarpeen arvioinnissa, säädöshankkeiden seurannassa ja niiden vaikutusten arvioinnissa. Lainsäädäntöjohtaja kuuluu ministerin johtamaan ministeriön johtoryhmään ja kansliapäällikön johtamaan virkamiesjohtoryhmään.

Ministeriössä toimii lainsäädäntöjohtajan johtama säädösvalmistelun ohjausryhmä, jossa on edustus osastoista ja tulosalueista. Ministeriössä toimii myös säädösvalmisteluavustajien verkosto ja perustuslakiverkosto.

2.10 Lainvalmistelun kehittämishankkeen ohjausryhmänä toimiminen

Valtioneuvoston kanslia asetti 19.12.2018 kehittämishankkeen valmistelemaan ehdotukset toimenpiteistä valtioneuvoston lainsäädäntötyön yhteensovittamisen ja suunnitelmallisuuden kehittämiseksi sekä valmistelun laadun parantamiseksi. Valmisteluryhmän tehtäväksi asetettiin valmistella ehdotukset valtioneuvoston strategista johtamista parantavan pitkäjänteisen lainsäädäntösuunnittelun varmistamiseksi, hallitusohjelman avainuudistuksia tukevan valtioneuvoston lainvalmistelun henkilöresurssin vahvistamiseksi, säädösvalmistelun osaamista kehittävänä perus-, jatko- ja erikoistumiskoulutuksen vahvistamiseksi sekä säädösvalmistelun digitaalisen työalustan kehittämiseksi ja valmistelun tietovarantojen saatavuuden automatisoimiseksi.

Valmisteluryhmän seurantaryhmäksi asetettiin lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä. Valmisteluryhmän ehdotuksia valtioneuvoston yhteiseksi lainvalmisteluresurssiksi, lainsäädäntösuunnittelusta, säädösvalmistelun koulutuksen ja osaamisen vahvistamisesta ja säädösvalmistelijan digitaalisesta työpöydästä on käsitelty yhteistyöryhmän kokouksissa kevään 2019 aikana. Hankkeen toimikausi päättyy samanaikaisesti lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän toimikauden kanssa 31.5.2019.

3 Yhteistyöryhmän näkemys jatkotyöstä

Lainvalmistelutyössä on yhteistyöryhmän toimikauden aikana ollut havaittavissa useita muutospaineita. Ministeriöissä on valmisteltu laajoja uudistuksia ja annettu määrällisesti paljon hallituksen esityksiä ja muita säädöksiä. Säädosvalmistelulle on ollut tyypillistä kiire ja asiasisällöltään haastavat valmisteluhankkeet. Tämä on aiheuttanut haasteita lainvalmistelutyön suunnitelmallisuuteen ja resursointiin. Lainvalmistelijoiden vaihtuvuus on ollut osassa ministeriöissä runsasta, mikä on aiheuttanut kasvavaa koulutuskysyntää.

Ministeriöt vastaavat oman toimialansa lainvalmistelusta ja sen laadusta. Ministeriöt ovat kehittäneet lainsäädäntötyön laatua, valmistelijoiden osaamista ja hyviä valmistelukäytäntöjä. Ministeriöiden sisäisen lainvalmistelun kehittämistyön tueksi tarvitaan kuitenkin jatkossakin yhteistyöryhmän kaltainen poikkihallinnollinen toimielin koordinoimaan ministeriöiden yhteistyötä säädosvalmistelun laadun kehittämiseksi valtioneuvostossa.

Yhteistyöryhmän mukaan tällainen toimielin voisi jatkossa ottaa vahvemman roolin valtioneuvoston lainvalmistelutyön suunnitelmallisuuden ja koordinoinnin kehittämisessä.

Toimielimellä tulisi olla aktiivinen rooli valtioneuvoston säädosvalmistelijoiden osaamisen kehittämisessä. Lisäksi sen tulisi edistää teknologian ja digitaalisaation hyödyntämisen mahdollisuuksia lainvalmistelussa ja koordinoida siihen liittyvää kehitystyötä valtioneuvostossa.

Toimielimen tulisi pitää yllä hyviä keskusteluyhteyksiä muihin toimijoihin, joilla on yhtymäkohtia valtioneuvoston lainvalmisteluun ja sen kehittämiseen, toimia tukena ja keskustelufoorumina muille lainvalmistelun kehittämishankkeille sekä toimia aktiivisesti sekä kansallisen että EU- ja kv. paremman sääntelyn asioiden edistäjänä sekä kansallisen ja EU:n paremman sääntelyn keskusteluyhteyden tiivistäjänä.

Liitteet

Liite 1. Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän kokouksissa käsitellyt teemat

| KOKOUS | KOKOUKSISSA KÄSITELLYT ASIAT / TYÖRYHMÄN ULKOPUOLISET ASIAANTUNTIJAT |
|---------------------|---|
| 1.kokous 11.12.2015 | - Järjestäytymiskokous, jossa käsitelty mm. työsuunnitelmaa, työskentelykäytäntöjä ja kokoussaikataulua |
| 2.kokous 20.1.2016 | - Tilannekatsaus komission paremman sääntelyn kehittämistoimiin (toimielinten välinen sopimus, komission säädösvalmisteluohjeet, REFIT-tiedonanto ja REFIT-platformin perustaminen sekä sääntelyn arviointilautakunnan perustaminen) - Työsuunnitelman täsmentäminen |
| 3.kokous 24.2.2016 | - Julkisen hallinnon tietoarkkitehtuurimenetelmä (käsitteiden ja niiden määritelmien yhtenäistäminen) /Suvi Remes, CSC - Tietoon perustuva päätöksenteko /Oskari Nokso-Koivisto, Aalto yliopisto - OECD:n Regulatory Policy Outlookin tulosten käsittely |
| 4.kokous 30.3. 2016 | - EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa koskevan tarkastussuunnitelman esittely/Anna Hyvärinen ja Juho Lehtoviita, VTV - Ajankohtaiset EU- ja kv. asiat - Ehdotus alatyöryhmän perustamisesta kuulemismenettelyjen tehostamiseksi / Sami Demirbas, OM |
| 5.kokous 27.4.2016 | - Selvitys vaikutusten arvioinnista vuoden 2013 hallituksen esityksissä / Kati Rantala, Krimo - Direktiivien täytäntöönpanon seurannan kehittäminen / Vesa Liikanen, VNK |
| 6.kokous 1.6.2016 | - Lainsäädännön arviointineuvosto / Jyrki Tala ja Meri Virolainen, lainsäädännön arviointineuvosto - Valtioneuvoston uusi hanketietopalvelu (Hankeikkuna) / Päivi Nurminen, VNK ja Miika Härkönen, Ambienta |
| 7.kokous 28.9.2016 | - EU-direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskeva selvitys / Vesa Liikanen, VNK - One in, one out -periaatteen esittely ja sitä koskevan kokeilun käynnistäminen |
| 8.kokous 28.10.2016 | - Valtioneuvoston uuden hanketietopalvelun (Hankeikkunan) esittely / Päivi Nurminen, VNK - Kuntien lakisääteisiä tehtäviä koskevat sääntelypolitiikan perusteet / Marja Isomäki, VM - Lainvalmistelun tietotuen ajankohtaiskatsaus / Leena Palmén, VNK |
| 9.kokous 2.12.2016 | - Keskustelu lainvalmistelun resurssista - Säädösten vaikutusten arviointi: YM:n kokemukset jälkikäteisestä vaikutusten arvioinnista ja VTV:n selvitys säädösten sektorirajat ylittävien vaikutusten arvioinnista. - Lainsäädäntösuunnittelun tehostaminen valtioneuvostossa (istuntokausittainen eduskunnalle annettavien hallituksen esitysten luettelon kehittäminen) / Elina Normo, VNK |
| 10.kokous 18.1.2017 | - Lainsäädäntösuunnittelun tehostaminen valtioneuvostossa / Elina Normo, VNK - Lainvalmistelun resurssikyselyn työstäminen |
| 11.kokous 21.3.2017 | - Lainvalmistelun resurssikyselyn viimeistely - Keskustelu ministeriöiden sisäisistä direktiivien seurantakäytännöistä - Sektorikohtainen tarkastelu paremman sääntelyn toimista EU:n tasolla |
| 12.kokous 30.5.2017 | - Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2016 / Leila Kostainen, lainsäädännön arviointineuvosto - Keskustelu kuulemista ja sidosryhmäyhteistyötä koskevan alatyöryhmän työstä / Sami Demirbas, OM - Tutkimustiedo hyödyntäminen säädösvalmistelussa – tutkimusehdotus VN TEAS 2018 ohjelmaan / Venla Salmi, OM |
| 13.kokous 29.8.2017 | - Kampuksen säädösvalmistelusivujen sisällön tuotanto / Tarja Virrantuomi, VNK - Lainvalmistelun resurssikyselyn 2016 alustavat tulokset - Ajankohtaiset EU- ja kv. paremman sääntelyn asiat |

| KOKOUS | KOKOUKSISSA KÄSITELLYT ASIAT / TYÖRYHMÄN ULKOPUOLISET ASiantuntijat |
|-----------------------|---|
| 14. kokous 12.10.2017 | <ul style="list-style-type: none"> - Keskustelu lainvalmisteluosaamisen kehittämisestä - Kuulemisen ja sidosryhmäyhteistyön asiantuntijaryhmän väliraportti / Sami Demirbas, OM - Lainvalmistelun resurssikyselyn 2016 loppuraportti |
| 15. kokous 4.12.2017 | <ul style="list-style-type: none"> - Katsaus säädösten sujuvoittamistyöhön - Kokeilulainsäädäntöä koskeva opasluonnos - Kevätistuntokaudella 2018 eduskunnalle annettavien hallituksen esitysten tietojen kokoaminen Hankeikkunan avulla / Elina Normo, VNK - Direktiivien täytäntöönpanon aikataulua koskeva tietopyyntö |
| 16. kokous 23.1.2018 | <ul style="list-style-type: none"> - Säädöskääntäminen, laintarkastus ja lainsäädännön arviointineuvoston lausunto osana säädösvalmisteluprosessia / Mikael Ekholm, VNK; Tiina Honkanen, OM ja Meri Virolainen, lainsäädännön arviointineuvosto - Sidoryhmäyhteistyön ja kuulemisen hankeklonikkakokeilun jatkaminen / Sami Demirbas, OM - Kampuksen säädösvalmistelusivujen tilanne |
| 17. kokous 12.3.2018 | <ul style="list-style-type: none"> - Sääntelytaakan arviointia ja vähentämistä koskevan VN TEAS -tutkimushankkeen / Kati Rantala, Krimo ja yksi yhdestä mallin soveltamiseen liittyvän VN TEAS -tutkimushankkeen tulosten esittely - Sääntelytaakkalaskurin esittely /Henrikki Oravainen ja Erno Mähönen, TEM - Ajankohtaiset EU- ja kv. paremman sääntelyn asiat ja direktiivien täytäntöönpanon tilanne |
| 18. kokous 16.4.2018 | <ul style="list-style-type: none"> - Keskustelu All Youth – Kaikki nuoret haluavat määrätä elämästään -tutkimushankkeen etenemisestä ja nuorten kuulemisesta lainvalmistelussa / Tampereen yliopiston edustajat, Jaana Walldén, OKM ja Kimmo Kiiski, LVM |
| 19. kokous 28.5.2018 | <ul style="list-style-type: none"> - Laillisuusvalvonta lainvalmistelussa / Maija Salo, OKV - Hallituksen esitysten laatimishojjeiden uudistaminen |
| 20. kokous 11.9.2018 | <ul style="list-style-type: none"> - VAHVA -säädösvalmisteluprosessi / Heidi Jortama, Terja Ketola ja Helena Kanervo, VNK - Lainsäädännön arviointineuvoston työn liikkeellelähdon arviointi VN TEAS -tutkimushankkeen esittely /Anssi Keinänen ja Harriet Lonka, Itä-Suomen yliopisto - Tutkimustiedon hyödyntäminen lainvalmistelussa ja siihen liittyvässä päätöksenteossa VN TEAS -tutkimushankkeen esittely / Kati Nieminen, Krimo |
| 21. kokous 22.11.2018 | <ul style="list-style-type: none"> - Lainvalmistelun kehittämishankkeen esittely / Pekka Timonen, OM - OECD Regulatory Policy Outlook 2018 tulosten käsittely - Vaalikauden 2015–2019 lopun lainsäädäntösuunnitelma / Elina Normo, VNK |
| 22. kokous 24.1.2019 | <ul style="list-style-type: none"> - Säädösten sujuvoittamisen tilannekatsaus - Lainvalmistelun kehittämishankkeen esittely / Susanna Siitonen, VNK - Keskustelu sidoryhmäyhteistyön ja kuulemisen asiantuntijaryhmän alustavista suosituksista / Sami Demirbas, OM - Lainvalmistelun resurssikyselyn 2018 toteutuksen suunnittelu |
| 23. kokous 4.3.2019 | <ul style="list-style-type: none"> - Keskustelu lainvalmistelun kehittämishankkeen alustavista ehdotuksista / Susanna Siitonen, VNK - Keskustelu HELO-luonnoksen lausuntopalautteesta ja muutoksista - Katsaus vireillä oleviin lainvalmistelun tekoälyhankkeisiin (Lakieditori, Tekoälyn hyödyntäminen LVM:n lainvalmistelussa ja OM:n kokeiluhanke lausuntopalautteen käsittelyystä tekolyavusteisesti) / Mikael af Hällström, Verohallinto; Silja Ruokola, LVM ja Sami Demirbas, OM |
| 24. kokous 4.4.2019 | <ul style="list-style-type: none"> - Keskustelu lainvalmistelun kehittämishankkeen alustavista ehdotuksista / Susanna Siitonen, VNK - Lainvalmistelun resurssikyselyn alustavat tulokset - EU:n paremman sääntelyn agenda: valmistautuminen EU:n puheenjohtajuuskauteen / Anu Laitinen, TEM ; Sina Uotila, OM |
| 25. kokous 25.4.2019 | <ul style="list-style-type: none"> - Keskustelu lainvalmistelun kehittämishankkeen alustavista ehdotuksista / Susanna Siitonen, VNK - Sidoryhmäyhteistyön ja kuulemisen asiantuntijaryhmän loppuraportti /Sami Demirbas, OM - Lainvalmistelun resurssikyselyn tulosten raportointi |
| 26. kokous 21.5.2019 | <ul style="list-style-type: none"> - Tutkimustiedon käyttö lainvalmistelussa VN TEAS -hankkeen kehittämisehdotukset / Kati Nieminen, Krimo - Keskustelu lainvalmistelun kehittämishankkeen ehdotuksista ja jatkotyöstä / Susanna Siitonen, OM - Yhteistyöryhmän loppuraporttuluonnoksen käsittely |

Liite 2. Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän järjestämät aamukahvitilaisuudet

| AJANKOHTA | AAMUKAHVITILAISUUDEN TEEMA |
|------------|---|
| 23.3.2016 | Uudistettu säädösvalmistelun kuulemisohje |
| 26.4.2016 | Kuntavaikutukset |
| 24.10.2016 | EU-lainsäädännön täytäntöönpano |
| 1.12.2016 | Lainvalmistelun tietotukipalvelut |
| 20.4.2017 | VAHVA |
| 25.9.2017 | Lainvalmistelun voimavarat vuonna 2016 |
| 9.10.2017 | EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa koskeva tarkastus selvitys |
| 31.10.2017 | Uudistettu valtiosopimusopas |
| 21.1.2018 | Esimerkkejä kuulemisen ja sidosryhmäyhteistyön hyvistä käytännöistä |
| 20.3.2018 | Yksi yhdestä malli |
| 28.3.2018 | Säädösten sujuvoittaminen käytännössä |
| 20.6.2018 | Lainsäädännön arviointineuvoston toiminta |
| 9.10.2018 | Hyvä lakikieli (kolme saman sisältöistä tilaisuutta) |
| 20.10.2018 | Kokeilulainsäädäntöopas |
| 8.5.2019 | Tutkimustiedon käyttö lainvalmistelussa ja tutkimuslukutaito |
| 10.5.2019 | Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja tietosuojasääntely (neljä saman sisältöistä tilaisuutta) |



PÄÄTÖS

1.7.2016

OM 8/41/2016

ASiantuntijaryhmä säädösvalmistelun sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen tukemiseen

Asettaminen Oikeusministeriö on tänään asettanut alatyöryhmän lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmälle

Toimikausi 1.7.2016–31.3.2019

Tausta Oikeusministeriön tehtäviin kuuluu valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen. Tavoitteena on parantaa säädösvalmistelua ja sen tuloksena syntyvien säädösten laatua. Oikeusministeriön tehtävänä on myös kansalaisvaikuttamisen edistäminen. Säädösvalmistelussa tämä käsittää kuulemiskäytäntöjen kehittämistä, jalkauttamista ja seuranta.

Vuonna 2016 oikeusministeriö on muun muassa päivittänyt säädösvalmistelun kuulemisohjeen, antanut kuulemiskoulutusta lainvalmistelukoulutuksen yhteydessä, kehittänyt sähköisiä kuulemisvälineitä sekä käynnistänyt osana valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi-, arviointi- ja selvitystoimintaa (TEAS) tutkimushankkeen, jossa selvitetään kansalaisten ja järjestöjen osallistumista säädösvalmisteluun ja strategiseen päätöksentekoon. Edellä mainituilla toimilla edistetään hyviä kuulemiskäytäntöjä lainvalmistelussa.

Toimenpiteet tukevat hallitusohjelman tavoitteita vahvistaa tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja avoimuutta sekä hyödyntää kokeiluja ja kansalaisten osallisuutta tukevia toimintatapoja. Lisäksi toimenpiteet noudattavat valtioneuvoston pitkän aikavälin demokratiapoliittisia avoimen hal-

linnon tavoitteita, jotka linjattiin 2014 eduskunnalle annetussa valtioneuvoston demokradiapoliittisessa selonteossa (3/2014 VP).

Oikeusministeriö on asettanut ajalle 2.11.2015–31.3.2019 lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän jatkamaan ministeriöiden välistä yhteistyötä lainvalmistelun kehittämiseksi. Sen yhtenä tehtävänä on edistää hyvän lainvalmistelumenettelyn noudattamista ja hyvien käytäntöjen leviämistä lainvalmistelussa. Tehtäviään varten työryhmä voi asettaa alatyöryhmiä.

Asetettavan alatyöryhmän tavoitteena on lisätä säädösvalmistelun ja siihen liittyvä jälkikäteen arvioinnin sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen suunnitteluun ja toteuttamiseen liittyvää yhteistyötä, tukitoimintaa ja tiedonvaihtoa.

Tehtävät

Työryhmän tehtävänä on:

1) *Hankeklinikkatoiminnan perustaminen ja pyörittäminen*

Työryhmän toimeksiantona on perustaa hankekliniikka, jonka tehtävänä on tukea säädösvalmistelijoita sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen liittyvissä kysymyksissä. Työryhmän jäsenet toimivat hankekliniikan asiantuntijajäseninä ja osallistuvat hankkeiden tukemiseen. Hankekliniikkatoiminnalla pyritään lisäämään verkostomaista yhteistyötä valmistelijoiden keskuudessa.

Hankekliniikkatoiminta on osa hallituksen Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen -kärkihankekokonaisuutta, jossa hyödynnetään valtioneuvoston päivitettyä kuulemisopasta ja oikeusministeriön uusia demokradiapalveluita.

2) *Sidosryhmäyhteistyöhön ja kuulemiseen liittyvien kehittämiskohteiden arviointi ja toimenpiteiden ehdottaminen*

Työryhmän tehtävänä on kehittämiskohteiden arviointi ja toimenpiteiden ehdottaminen yhteistyöryhmälle muun muassa hankekliniikasta saatujen kokemusten, kuulemiseen liittyvän TEAS-hankkeen sekä OECD:n Regulatory Policy Outlook 2015-raportin esille nostamien huomioiden perusteella.

Työryhmä raportoi työstään ja nostaa esille kehitysehdotuksia kuulemiskäytäntöihin liittyen lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmälle.

Organisointi

Hankkeen vetäjät:

Asiantuntija Sami Demirbas, oikeusministeriö (sijaisena 23.8.2016–
20.11.2016 asiantuntija Laura Keski-Hakuni)

Neuvotteleva virkamies Niklas Wilhelmsson, oikeusministeriö

Suunnittelija Laura Lyytinen, oikeusministeriö (18.7.2016 lähtien)

Jäsenet:

Lainsäädäntöneuvos Maaret Suomi, valtioneuvoston kanslia

Lainsäädäntöneuvos Krista Oinonen, ulkoasiainministeriö

Lainsäädäntöneuvos Markus Tervonen, oikeusministeriö

Viestintäpäällikkö Eeva Vallisaari, oikeusministeriö

Neuvotteleva virkamies Anu Hernesmaa, valtiovarainministeriö

Lainsäädäntöneuvos Eerikki Nurmi, opetus- ja kulttuuriministeriö

Lainsäädäntöneuvos Aku-Petteri Korhonen, maa- ja metsätalousministeriö

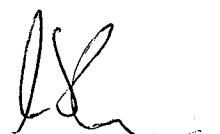
Lainsäädäntöjohtaja Silja Ruokola, liikenne- ja viestintäministeriö

Viestintäneuvos Kaisa Laitinen, liikenne- ja viestintäministeriö

Työryhmää voidaan täydentää tarvittaessa.

Kustannukset ja rahoitus Työryhmä tekee työnsä virkatyönä. Oikeusministeriö vastaa työryhmän työskentelyn muista kustannuksista, elleivät muut ministeriöt erikseen pääätä vastata tietyistä kustannuksista. Hankeklonikkatoimintaan osallistuvien hankkeiden kustannuksista vastaavat vastuuministeriöt.

Kansliapäällikkö



Asko Välimaa

Kieliasianneuvos johtajan sijaisena



Corinna Tammenmaa

JAKELU

Työryhmän vetäjä ja jäsenet

TIEDOKSI

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-259-767-0 (PDF)