

TYÖRYHMÄMIETINTÖ 2005:10

*Valtioneuvoston säädösvalmistelun
kehittämistyöryhmän
(SÄKE-työryhmä) loppuraportti*

KUVAILEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
24.8.2005

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Työryhmämietintö	
Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmä (SÄKE-työryhmä) Puheenjohtaja: Ylijohtaja Pekka Nurmi Sihteeri: Erityisasiantuntija Jannika Enegren-Åberg		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 4.9.2003	
Julkaisun nimi Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE-työryhmä) loppuraportti			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä SÄKE-työryhmä on toiminut ministeriöiden hyvää lainvalmistelukäytäntöä edistävänä informaationvaihto-, ideointi- ja kehittämisfoorumina. Työryhmä on pyrkinyt ratkaisemaan säädösvalmistelussa ja ministeriöiden yhteistyössä esille nousevia kysymyksiä ja ongelmia. Työryhmässä on seurattu kansainvälistä säädösvalmistelun kehittämistyötä ja tehty valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämisryhmälle (lainvalmistelun kansliapäällikköryhmä) säädösvalmistelun kehittämistä koskevia ehdotuksia. Työryhmä on määräajoin raportoinut toiminnastaan kansliapäällikköryhmälle. Tehtävän luonteesta johtuen työryhmän loppuraportti on toimintaa kuvaava, eikä se sisällä varsinaisia ehdotuksia.			
Avainsanat: (asiasanat) Säädösvalmistelu, lainvalmistelun kehittäminen			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 18/41/2003 OM018:00/2003			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2005:10		ISSN 1458-6452	ISBN 952-466-257-4
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta 15,00 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Prima Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
24.8.2005

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Arbetsgruppsbetänkande	
Arbetsgrupp för utvecklande av statsrådets lagberedning Ordförande: Överdirektör Pekka Nurmi Sekreterare: Specialsakkunnig Jannika Enegren-Åberg		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 4.9.2003	
Publikation (även den finska titeln) Slutrapport för arbetsgruppen för utvecklande av statsrådets lagberedning Valtioneuvoston sädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE-työryhmä) loppuraportti			
Publikationens delar			
Referat			
<p>Arbetsgruppen har verkat som informations-, idé- och utvecklingsforum för att främja god lagberedningspraxis i ministerierna. Arbetsgruppen har försökt lösa frågor och problem som uppstår vid författningsberedning och i samarbetet mellan ministerierna. Arbetsgruppen har följt med det internationella utvecklingsarbetet inom författningsberedning och gjort förslag om hur beredning av författningar kunde utvecklas till den av statsrådet tillsatta gruppen md uppdrag att utveckla hur lagberedning planeras och leds (kanslichefsgruppen för lagberedning). Arbetsgruppen har med jämna mellanrum rapporterat om sin verksamhet till kanslichefsgruppen.</p> <p>På grund av uppdragets natur utgör arbetsgruppens slutrapport närmast en beskrivning av verksamheten och innehåller därför inte några egentliga förslag.</p>			
Nyckelord Författningsberedning, utvecklande av lagberedning			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) JM 18/41/2003 OM018:00/2003			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2005:10		ISSN 1458-6452	ISBN 952-466-257-4
Sidoantal	Språk finska	Pris 15,00€	Sekretessgrad offentligt
Distribution Edita Prima Ab		Förlag Justitieministeriet	

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 4.9.2003 ministeriöiden ja eduskunnan edustajista koostuvan valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE-työryhmä) tukemaan ministeriöiden välistä säädösvalmistelutyötä.

SÄKE-työryhmän tehtävänä oli toimia ministeriöiden hyvää lainvalmistelukäytäntöä edistävänä informaationvaihto-, ideointi- ja kehittämisfoorumina sekä pyrkiä ratkaisemaan säädösvalmistelussa ja ministeriöiden yhteistyössä esille nousevia kysymyksiä ja ongelmia. Työryhmän tuli seurata kansainvälistä säädösvalmistelun kehittämistyötä, tehdä valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämisryhmälle säädösvalmistelun kehittämistä koskevia ehdotuksia ja raportoida toiminnastaan kansliapäällikköryhmälle määräajoin. Tehtävän luonteesta johtuen työryhmän loppuraportti on toimintaa kuvaava, eikä se sisällä varsinaisia ehdotuksia.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa kunnioittavasti muistionsa oikeusministeriölle.

Helsingissä 24.8.2005

Pekka Nurmi

Marjaana Aarnikka

Virpi Einola-Pekkinen

Kaijus Ervasti

Kimmo Hakonen

Tuula Ikonen

Marit Ilveskero

Riitta Itkonen

Pasi Järvinen

Seppo Kipinoinen

Keijo Koivukangas

Eija Koivuranta

Tarja Kröger

Kirsi Kuuttiniemi

Sami Manninen

Erkki Norbäck

Päivi Pekkarinen

Riitta Rönn

Seija Salo

Kirsi Seppälä

Markku Tyynilä

Laura Vilkkonen

Ronald Wrede

Jannika Enegren-Åberg

SISÄLTÖ:

1. Työryhmän tausta ja tehtävät	4
2. Työryhmän käsittelemät asiakokonaisuudet	5
3. Työryhmässä käsitellyt hankkeet.....	5
3.1. Perustuslain vaikutukset säädösten määrään ja tasoon.....	5
3.2. Lainsäädännön vaikutusten arviointi.....	6
3.3. Sääntelyn vaihtoehtojen käyttö ministeriöiden hallinnonalalla	7
3.4. Osallistuminen ja kuuleminen lainvalmistelussa	7
3.5. Komiteapäätöksen kumoaminen ja määräaikaisten valmisteluelinten käyttö	8
3.6. Yhtenäinen runko ministeriökohtaisille säädösvalmisteluprosessia koskeville ohjeille (ns. prosessilistaus)	9
3.7. Säädöshankkeen asettamiskorttimalli	9
3.8. Lainsäädännön kodifiointi ja yksinkertaistaminen	10
3.9. Ministeriöiden lainvalmisteluresurssit	10
3.10. Ministeriökohtaiset lainvalmisteluverkostot.....	11
3.11. Hallituksen esitysten kääntäminen	11
3.12. HARE ja sen kehittäminen	11
3.13. Lainvalmisteluoppaiden ja –ohjeiden esittäminen Senaattorissa	12
4. SÄKE-työryhmän jatkotyö	12
LIITE 1	14
PROSESSILISTAUS	14
LIITE 2	20
MINISTERIÖKOHTAISET SISÄISET SÄÄDÖSVALMISTELUVERKOSTOT ..	20

1 Työryhmän tausta ja tehtävät

Valtioneuvoston kanslia asetti 25.6.2003 valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämissuunnitelman (lainvalmistelun kansliapäällikköryhmä). Kansliapäällikköryhmän määräaika päättyi 25.6.2005. Kansliapäällikköryhmän toiminnan tukemiseksi oikeusministeriö asetti 4.9.2003 ministeriöiden edustajista koostuvan valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämissuunnitelman (SÄKE-työryhmä) tukemaan ministeriöiden välistä säädösvalmistelutyötä. Työryhmän toiminta pohjautuu SÄKE-verkoston, joka perustettiin seuraamaan vuosina 1996 ja 2000 hyväksytyjen valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämissuunnitelmien täytäntöönpanoa.

SÄKE-työryhmän tehtävänä on ollut toimia ministeriöiden hyvää lainvalmistelukäytäntöä edistävänä informaationvaihto-, ideointi- ja kehittämissuunnitelmana sekä pyrkiä ratkaisemaan säädösvalmistelussa ja ministeriöiden yhteistyössä esille nousevia kysymyksiä ja ongelmia. Toimeksiantonsa mukaan työryhmä on seurannut kansainvälistä säädösvalmistelun kehittämissuunnitelmaa, tehnyt kansliapäällikköryhmälle säädösvalmistelun kehittämistä koskevia ehdotuksia ja raportoinut toiminnastaan kansliapäällikköryhmälle määräajoin.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut ylijohtaja Pekka Nurmi oikeusministeriöstä. Jäseniksi työryhmässä nimettiin hallitussihteeri Marika Paavilainen ja erityisasiantuntija Maria Blässar (VNK), lainsäädäntöneuvos Ronald Wrede (UM), toimistopäällikkö Markku Tyynilä ja erityisasiantuntija Kirsi Kuuttiniemi (OM), lainsäädäntöneuvos Päivi Pekkarinen ja lainsäädäntöneuvos Kimmo Hakonen (SM), hallitusneuvos lainsäädäntöjohtajana Seppo Kipinoinen (PLM), hallitusneuvos Kirsi Seppälä ja neuvotteleva virkamies Tuomas Pöysti (VM), lainsäädäntöneuvos Matti Lahtinen (OPM), vanhempi hallitussihteeri Riitta Itkonen, varajäsenenä vanhempi hallitussihteeri Marit Ilveskero (MMM), hallitusneuvos Hannu Pennanen ja hallitusneuvos Tuula Ikonen (LVM), neuvotteleva virkamies Eero Mantere (KTM), hallitusneuvos toimistopäällikkönä Jhana Koski, varajäsenenä vanhempi hallitussihteeri Liisa Perttula (STM), lainsäädäntöneuvos Pasi Järvinen ja lainsäädäntöneuvos Tarja Kröger (TM), lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn, varajäsenenä vanhempi hallitussihteeri Tuomas Aarnio (YM), lainsäädäntöjohtaja Keijo Koivukangas ja valiokuntaneuvos Sami Manninen (eduskunta), tutkija Kaijus Ervasti (Optula). Työryhmän toimikauden kuluessa on ministeriöiden edustajien osalta tapahtunut useita muutoksia.

Sihteereinä ovat toimineet erityisasiantuntija Kirsi Kuuttiniemi ja 1.9.2004 alkaen erityisasiantuntija Jannika Enegren-Åberg, kummatkin oikeusministeriöstä.

Työryhmän määräaika on 25.6.2005. Työryhmä on kokoontunut yhteensä 14 kertaa eli kesäaikaa lukuun ottamatta noin kerran kuukaudessa.

2 Työryhmän käsittelemät asiakokonaisuudet

Työryhmän toimikauden aikana kokouksissa on käsitelty useita eri kysymyksiä ja hankkeita. Niiden asiakohmainen käsittely on kuvattu alla kohdassa 3. Tämän lisäksi työryhmän kokouksissa jatkuvan raportoinnin ja tilannekatsauksen kohteena ovat olleet pääasiassa kolme asiaryhmää: lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän toiminta, kansainvälinen yhteistyö sääntelyn kehittämiseksi erityisesti Euroopan unionin piirissä (Directors and Experts of Better Regulation, DEBR) ja kilpailukykyneuvosto. (High Level Group on Competitiveness) sekä muut ajankohtaiset asiat, lähinnä ministeriöissä tapahtuva kehitystyö.

3 Työryhmässä käsitellyt hankkeet

3.1 Perustuslain vaikutukset säädösten määrään ja tasoon

Kysymystä perustuslain vaikutuksista säädösmäärään ja –tasoon on käsitelty sekä kansliapäällikköryhmässä että SÄKE-työryhmässä. SÄKE-työryhmässä käydyssä keskustelussa katsottiin perustuslain lisänsä sääntelyn määrää ja yksityiskohtaisuutta sekä vaikuttaneen säädöstasoon. SÄKE-työryhmä keräsi jäsenten kautta ministeriöiltä konkreettisia esimerkkejä esityksistä, joissa perustuslaki tai sitä koskeva tulkintakäytäntö katsottiin vaikuttaneen esitysten luonteeseen. Esimerkeistä kävi ilmi, että perustuslain 10, 80, 81, 94 ja 124 § olivat aiheuttaneet eniten ongelmatilanteita. Vastausten pohjalta laadittiin yhteenveto (Oikeusministeriö. Muistio perustuslain vaikutuksista sääntelyyn, 15.12.2003)

Keskusteluissa todettiin, että uudistusten vaikutus vaihtelee huomattavasti eri ministeriöiden osalta niiden perinteistä ja toimialan luonteesta riippuen. Osin on myös kysymys oikean kirjoitus- ja ilmaisutavan löytymisestä. Joidenkin perustuslain yksittäisten säännösten tulkintojen on koettu johtaneen säädöstason liialliseen nousuun ja alemman sääntelytason alan kutistuneen kohtuuttomasti.

Taustasyinä nykytilanteeseen mainittiin mm. se, että lähtökohtaisesti lait tulee kirjoittaa perustuslain mukaisiksi eikä tule käyttää poikkeuslain säätämisen mahdollisuutta sekä se, että jo vuoden 1995 perusoikeusuudistus toi uuden, perusoikeuksien vahvistamista tarkoittavan lähestymistavan, jonka mukaan oikeuksista ja niiden rajoittamisesta säädetään lailla. Perustuslain säätämällä haluttiin lisäksi korostaa parlamentin asemaa hienokseltaan suhteessa muihin valtioelimiin, mikä käytännössä heijastuu pyrkimyksessä korostaa eduskunnan tärkeintä tehtävää eli lainsäädäntövallan käyttöä.

Työryhmässä katsottiin, että havaittujen ongelmien syynä on yleisimmin ministeriöiden lainvalmisteluresurssien riittämättömyys. Ministeriöiden johdossa ei aina nähdä lainvalmistelutyön vaativuutta. Muun muassa perustuslain myötä sääntelyn ja lainvalmistelutyön määrä on kasvanut. Tekninen sääntely tapahtuu yhä useammin ja laajemmin lain tasolla, mikä heijastuu myös kansainvälisiin sopimuksiin (lainsäädännön ala) ja edus-

kunnan EU-informointiin (U-kirjelmät). Tätä lisääntynyttä valmistelutyötä ei ministeriöiden resursoinnissa ole mitenkään huomioitu.

Työryhmän näkemys oli, että ministeriöiden sisäisessä koulutuksessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota perustuslakitietämykseen, ja siihen liittyen muun muassa kansainvälisten sopimusten hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen. Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteistyötä tulisi lisätä resurssien tehokkaan hyödyntämisen edistämiseksi. Ensisijaisesti tukea lainvalmistelutyön ongelmiin tulisi järjestää ministeriöiden sisällä ("help desk"). Ministeriötasolla tukea perustuslain osalta tulisi toissijaisesti olla saatavilla oikeusministeriöstä ja kansainvälisten sopimusten osalta ulkoasiainministeriöstä.

Oikeusministeriön vuonna 2000 julkaisema perustuslakiopas (Lainlaatijan perustuslakiopas 2000. Oikeusministeriön suosituksia. Helmikuu 2000) on parhaillaan tarkistettava ja päivitetty opas on tarkoitus julkaista vuoden 2005 lopussa.

Keskustelu perustuslain vaikutuksista on jatkunut lainvalmistelun kansliapäällikköryhmässä.

3.2 Lainsäädännön vaikutusten arviointi

Säädöshankkeiden vaikutusten arviointiin liittyviä ongelmia on SÄKE-työryhmässä käsitelty eri yhteyksissä ja useamman hankkeen kautta.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkastustoimistossa laaditut kaksi seuranta-muistiota esitysehdotusten vaikutusarvioista (Vaikutusarvioiden seuranta esitysehdotusten tarkastuksessa. Markku Tyynilä, Ahti Sulonen, 27.11.2003; Vaikutusarvioiden seuranta 2004. Markku Tyynilä, 20.1.2005) on kummatkin käsitelty SÄKE-työryhmässä. Vuoden 2004 vaikutusarvioiden seuranta näyttää osoittavan, että pyrkimykset kehittää vaikutusarviointia eivät ole juuri vaikuttaneet lainvalmistelukäytäntöihin tai ovat vaikuttaneet käänteisesti sillä tavalla, että vaikutusarvioiden taso on edelleen laskenut. Olisi tarkoituksenmukaista keskittyä arvioiden laatimiseen sellaisista lakiehdotuksista, joilla on laajoja taloudellisia tai yhteiskunnallisia vaikutuksia. Keskeisenä johtopäätöksenä oli, että valmistelijoita ei riittävästi perehdytetä tasokkaiden vaikutusarvioiden laatimiseen. Heille tarjottu lyhytkestoinen koulutus ja oppaiden julkaiseminen ei ole riittävä keino. Tärkeintä olisi, että neuvontaa tai konsultointipalveluja olisi saatavissa arvioiden laatimisen tueksi. Ministeriön johdon asiana on myös huolehtia siitä, että lainvalmisteluhankkeessa on järjestetty resurssit ja edellytykset vaikutusarvioiden laatimiseksi.

SÄKE-työryhmässä on käsitelty muun muassa valtiovaraministeriön 17.9.2003 asettamaa lainsäädännön julkistaloudellisten tuotto- ja kustannusvaikutusten hallintahanketta (LAIITA-hanke), kauppa- ja teollisuusministeriö ajalle 1.1.2005-31.12.2007 asettamaa lainsäädännön yritysvaikutusten arviointia koskevaa hanketta (SÄVY-hanke) sekä oikeusministeriön 27.2.2004 asettamaa lainsäädännön vaikutusarvioinnin tuen pi-

lottihanketta. Katsaus edellä mainittujen hankkeiden etenemiseen sisältyy lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän loppuraporttiin.

SÄKE-työryhmässä LAITA-hanketta esitteli keväällä 2005 hankkeen projektisihteeri Saija Kaukonen. Hankkeen yhtenä konkreettisena tuloksena on taloudellisten vaikutusarviointiohjeiden uudistaminen. LAITA-hankkeen määräaika on 31.5.2005.

Lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän aloitteesta asetetun lainsäädännön vaikutusarvioinnin tuen pilottihankkeen määräaika päättyi 25.6.2005. Hankkeen raportti on kansliapäällikköryhmän mietinnön liitteenä.

3.3 Sääntelyn vaihtoehtojen käyttö ministeriöiden hallinnonalalla

SÄKE-työryhmässä käsiteltiin talvella 2005 muistiota, jossa ministeriöiden toimittamien esimerkkien pohjalta oli pyritty luokittelemaan sääntelyn vaihtoehtojen käyttöä (Sääntelyn vaihtoehtojen käytöstä Suomessa: esimerkkejä ministeriöistä, OM, Kirsi Kuuttiniemi 31.12.2004). Muistion johtopäätöksissä todetaan, että vaihtoehtojen arviointi asiakokonaisuutena liittyy vaikutusten arviointiin ja että vaihtoehtojen tutkiminen onnistuu parhaiten konkreettisissa säädöshankkeissa. Muistiossa ehdotetaan, että vaihtoehtojen käytön tarkasteluun keskitytään ensi vaiheessa yritysvaikutusten arviointia koskevassa KTM:n kolmivuotisessa SÄVY-hankkeessa. SÄKE-työryhmä yhtyi tähän näkemykseen.

Työryhmä katsoi, että keskustelua on syytä jatkaa sekä lainvalmistelun kansliapäällikköryhmässä että EU:n tasolla. Vaihtoehtojen tarkastelu jatkuu kohdassa 3.2 mainitussa ns. SÄVY-hankkeessa. Kysymystä käsitellään lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän loppuraportissa.

3.4 Osallistuminen ja kuuleminen lainvalmistelussa

SÄKE-työryhmässä keskusteltiin elokuussa 2004 tarpeesta systematisoida menettelyjä kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi. Työryhmässä esiteltiin oikeusministeriön hanke kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi ministeriön toiminnassa. Hankkeen pohjana on ollut oikeusministeriön julkaisu vuodelta 2002. (Kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet OM:n toiminnassa. Toiminta ja hallinto 2002:24) Asiakokonaisuus liittyi myös lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän toimintaan. Kansliapäällikköryhmän seuraamassa 23 hallituksen esityksessä on kiinnitetty huomiota kuulemiseen osana muuta lainsäädäntöprosessia. Lisäksi kuulemismenettelyjen systematisoinnin tarpeeseen on kiinnitetty huomiota myös OECD:n maatutkimuksen suosituksissa lainsäädännön laadun parantamiseksi.

Asiasta käydyssä keskustelussa kuulemiskäytäntöjen yhtenäistämistä valtioneuvostotasolla pidettiin tärkeänä. Yhtenäisen mallin muodostaminen koko valtioneuvostolle on

haastavaa hankkeiden erilaisuuden vuoksi, mutta yhtenäiseen malliin tulisi kuitenkin pyrkiä. Internetin käytöstä kuulemisessa eri ministeriöillä oli erilaisia sekä positiivisia että negatiivisia kokemuksia.

Mahdollisuuksia kuulemiskäytäntöjen yhtenäistämiseksi päätettiin selvittää lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän seuraaman 23 lainsäädäntöhankkeen prosessiseurannan yhteydessä. Hankkeen tuloksista raportoidaan lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän loppuraportissa.

3.5 Komiteapäätöksen kumoaminen ja määräaikaisten valmisteluelinten käyttö

Osana valtion keskushallinnon uudistamishanketta kumottiin valtioneuvoston komitealaitoksen toimintaa sääntelevä päätös 1.1.2003. SÄKE-työryhmässä käsiteltiin syksyllä 2003 komiteapäätöksen purkamisen vaikutuksia valtiovarainministeriössä ja SÄKE-työryhmässä laadittujen muistioiden pohjalta (Komiteat ja 1.1.2003 kumottu valtioneuvoston päätös komiteoista. VM:n hallinnon kehittämisosasto, Anja Simola, 5.9.2003; Komiteat ja muut valmisteluelimet. VNK, Marika Paavilainen, 10.2.2004; Hyvän valmistelun periaatteet ja eri valmistelutapojen käyttö ministeriöissä. VM, 6.4.2004).

Asiaa käsiteltiin useassa SÄKE-työryhmän kokouksessa. Työryhmässä pidettiin komiteapäätöksen purkamista monessa mielessä ongelmallisena. Komiteoita pidettiin sekä yhteiskunnan suuntaan avoimempina että ministeriöistä riippumattomimpana kuin muita valmistelumenetelmiä. Lainvalmistelun avoimuus näyttääkin viime vuosina vähentyneen, jos mittapuuna käytetään virallista työryhmä- ja toimikuntatyötä. Toisaalta on otettava huomioon, että virkatyönä tehtävässä valmistelutyössä kuullaan eri yhteiskuntatahoja monasti aiempaa laajemminkin, joskin ilman, että kuuleminen tulee virallisesti dokumentoiduksi. Virkamiesvalmistelussa syntyneistä lakiluonnoksista pyydetään usein myös viralliset lausunnot. Esimerkiksi työryhmän valtiovarainministeriötä edustava jäsen katsoi, että avoimuus lainvalmistelussa on viime vuosina pikemminkin lisääntynyt muun muassa budjettisalaisuuden heikentymisen myötä. Myös julkista sanaa pidetään aiempaa paremmin ajan tasalla eri hankkeista myös niiden ollessa keskeneräisiä.

Vaikka komiteatyyppejä valmisteluelimiä päätöksen purkamisesta huolimatta edelleen asetetaan jonkin verran, komiteoiden ja muiden valmisteluelinten luonne tulisi täsmentää ja niiden toimintaa mahdollisesti ohjeistaa. Samalla kuitenkin katsottiin, että komiteapäätöksen kumottujen säännösten nykyaikaistaminen olisi ollut tarpeen.

Keskustelussa viitattiin useaan otteeseen valtion tilintarkastajien vuoden 2001 kertomuksen sisältämiin arvioihin komitealaitoksen eduista. Samoin nostettiin esille Markku Temmeksen selvitys ”Ministeriöiden määräaikainen kehittämistoiminta” (VM 6/2001), jonka ehdotuksessa komiteapäätös siihen liittyvine viranomaispäätöksineen esitetään kumottavaksi ja uudet ohjeet annettavaksi säädöksellä ministeriöiden määräaikaisesta valmistelusta.

Keskustelun johtopäätöksenä todettiin, että valtioneuvostotasolla on tarvetta valmistelumuotojen ohjeistuksen yhtenäistämiseen ja laajapohjaisemman valmistelun lisäämiseen.

Lainvalmistelun kansliapäällikköryhmässä käydyn keskustelun pohjalta valtiovarainministeriö asetti 12.4.2005 laajapohjaisen valmistelutyön käytön edistämistä selvittävän työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin laatia ehdotukset yleisiksi valmisteluperiaatteiksi, eri tyyppisten hankkeiden toteutusmalleiksi ja organisoititavoiksi sekä monijäsenisten määräaikaisten valmisteluelinten asettamismenettelyksi ja työskentelyn pääperiaatteiksi. Työryhmän puheenjohtajana on finanssineuvos Marja Granlund valtiovarainministeriöstä sekä yhtenä jäsenenä SÄKE-työryhmän puheenjohtaja Pekka Nurmi ja toisena sihteerinä SÄKE-työryhmän sihteerinä toiminut Jannika Enegren-Åberg. Työryhmän määräaika päättyy 30.11.2005.

3.6 Yhtenäinen runko ministeriökohtaisille säädösvalmisteluprosessia koskeville ohjeille (ns. prosessilistaus)

Sisäasiainministeriön säädösvalmistelusta 29.11.2002 annetun sisäisen ohjeen (korvattu uudella ohjeella 1.6.2005), säädösvalmistelun kehittämisestä liikenne- ja viestintäministeriössä 6.4.2004 annetun sisäisen ohjeen ja ministeriön lainsäädäntöprosessin kehittämistyön inspiroimana SÄKE-työryhmässä päätettiin tarkastella mahdollisuutta kehittää kaikkien ministeriöiden käytössä olevaa koko säädösprosessia kattavaa ohjeistusta tai mallia. Lisätukea ajatukselle ohjeistuksen tarpeesta tuli analysoitaessa säädösvalmisteluprosessin kulkua niissä 23 laaja-alaisessa säädöshankkeessa, joiden etenemistä lainvalmistelun kansliapäällikköryhmässä on seurattu.

Asiasta keskusteltiin SÄKE-työryhmässä syksyllä 2004. Todettiin, että erilaisia säädösvalmistelun tarkastus- ja ohjelistoja laaditaan ministeriöissä. Haasteena pidettiin miten niistä saadaan koko valtioneuvostoa palveleva ohjeistus tai malli. Tavoitteeksi otettiin lyhyt perusrunko, joka sisältäisi oleelliset valmistelun perusvaiheet. Olemassa olevien oppaiden sisältöä ei pidetty tarkoituksenmukaisena toistaa. Pelkistetyn rungon ympärille voisi jokainen ministeriö lisätä omia säädösvalmisteluun liittyviä organisatorisia piirteitä ja painotuksiaan tai vaihtaa prosessin eri vaiheita.

Keskustelujen pohjalta työryhmässä laadittiin nk. prosessilistaus, joka toimitettiin ministeriöille SÄKE-työryhmän jäsenten kautta ministeriökohtaisten ohjeiden pohjaksi (Prosessilistaus asioista, joiden käsittelyä ministeriökohtaisissa ohjeissa suositellaan. Enegren-Åberg, 9.6.2005). Prosessilistaus on tämän raportin liitteenä 1.

3.7 Säädöshankkeen asettamiskorttimalli

Edellä mainitun liikenne- ja viestintäministeriön kehittämistyöprosessin yhtenä tuloksena ministeriössä on otettu käyttöön niin kutsuttu hankekortti. Oikeusministeriössä on jo aiemmin käytetty kirjallisia toimeksiantoja, jotka nykyisin laaditaan sähköisesti ministe-

riön OSKARI-järjestelmässä. Myös muissa ministeriöissä on käytössä vastaavia malleja, esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä on käytössä säädösvalmistelun hanke-suunnitelma.

Säädöshankkeen asettamiskorttimallia varten työryhmässä tehtiin ministeriökohtainen taustaselvitys, jossa kysyttiin ministeriöiden ylläpitämistä hankeluetteloista, sisäisistä ohjeista ja tarkistuslistoista sekä kirjallisten toimeksiantojen tai säädöshankepäätösten käytöstä. Selvitys vahvisti työryhmän ennakkonäkemyksiä siitä, että käytännöt hankeluetteloitten ja päätösten sekä toimeksiantojen käytöstä, ylläpidosta ja julkaisemisesta vaihtelevat, kuten myös HARE:n käyttö eri ministeriöissä.

Säädöshankkeen asettamiskorttimallista keskusteltiin ja mallia kehitettiin SÄKE-työryhmässä useammassa kokouksessa syksyllä 2004. Tämän jälkeen asia siirtyi lainvalmistelun kansliapäällikköryhmälle jatkotyöstämistä ja päätöstä varten. Ehdotus lainvalmisteluprosessin suunnittelumallista sisältyy kansliapäällikköryhmän loppuraporttiin.

3.8 Lainsäädännön kodifiointi ja yksinkertaistaminen

Työryhmässä keskusteltiin elokuussa 2004 lainsäädännön kodifioinnin ja yksinkertaistamisen tarpeesta ja mahdollisuuksista Suomessa. Keskustelussa todettiin tähän olevan periaatteessa kaksi lähestymistapaa, yleislakien käyttö sekä lainsäädännön kokonaisuudistukset; jälkimmäisistä mainittiin esimerkkinä rikoslain, koululainsäädännön ja asevelvollisuuslainsäädännön kokonaisuudistukset.

Keskustelussa todettiin, että perustuslain johdosta suoritettavat lainsäädännön tarkistukset eri aloilla tuovat mukanaan luontevan mahdollisuuden myös lainsäädännön laajempaan tarkasteluun ja systemaattiseen säädöshuoltoon. Yleensäkin lainsäädännön uudistuksen yhteydessä tulisi systemaattisesti tarkistaa asiaan liittyvän lainsäädännön kokonaisuus.

3.9 Ministeriöiden lainvalmisteluresurssit

Lainvalmistelun kansliapäällikköryhmä selvitti kesällä 2004 lainvalmistelun edellyttämää henkilöstö- ja muita voimavarakysymyksiä. Ministeriöiden konkreettisia toimia lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen tehostamiseksi ja lainvalmistelun resurssien turvaamiseksi edellytetään myös hallitusohjelmassa. Toimenpiteiden valmistelemiseksi ja kehittämisehdotusten tekemiseksi ministeriöille toimitettiin kesäkuussa 2004 SÄKE-työryhmän jäsenten kautta kysely resurssien nykytilasta ja kehitysnäkymistä (Selvitys ministeriöiden lainvalmisteluresursseista. Kysely ministeriöille 28.6.2004). Vastaukset toimitettiin oikeusministeriöön syyskuun puoleenväliin mennessä. Resurssikyselyn tulokset julkaistaan erillisenä valtioneuvoston kanslian raporttina.

3.10 Ministeriökohtaiset lainvalmisteluverkostot

Syksyllä 2004 SÄKE-työryhmässä esitettiin toivomus ministeriöiden sisäisten, lähinnä säädösvalmisteluun liittyvien verkostojen kartoittamisesta ja keskustelusta verkostoista saaduista kokemuksista.

Työryhmän jäsenten toimittamien tietojen perusteella laadittiin ministeriöiden verkostoista yhteenveto (Ministeriökohtaiset sisäiset verkostot/SÄKE 9.6.2005/Oikeusministeriö/Enegren-Åberg), josta ilmenevät verkostojen tehtävät, jäsenet, yhteyshenkilöt ja niiden sijoittuminen ministeriöihin. Voitiin todeta, että melkein kaikissa ministeriöissä on verkostoja ja niissäkin, joista puuttuu verkosto, sellainen on yhtä ministeriötä lukuun ottamatta suunnitteilla. Yhteenveto ministeriöiden verkostoista on tämän raportin liitteenä 2.

3.11 Hallituksen esitysten kääntäminen

Valtioneuvoston käännöstoimisto teki vuodenvaihteessa 2002-2003 lähinnä ministeriöiden esittelijöille suunnatun kyselyn asiakastyytyväisyydestä. Ministeriöiden kansliapäälliköitä informoitiin kyselyn tuloksista kesäkuussa 2003. Tulosten pohjalta ministeriöiden kanssa käytiin yhteistyökeskusteluja saman vuoden syksyn aikana. Asiaa käsiteltiin myös SÄKE-työryhmässä. Keskustelujen pohjalta valtioneuvoston kanslia laati esitysten kääntämistä koskevan yleiskirjeen (Hallitusten esitysten kääntäminen. VNK, Dnro 1928/00/2004, 9.11.2004), joka on julkaistu muun muassa Senaattori-sivuston osiossa: Yleinen>Istuntoasiat. Yleiskirjeessä käsitellään mm. kääntäjän valintaa, käännösten aikatauluja ja käännöstoimistolle annettavaa toimeksiantoa koskevia kysymyksiä.

3.12 HARE ja sen kehittäminen

Edellä mainitun säädöshankkeen asettamiskorttimallin käsittelyn yhteydessä työryhmässä nousi esille kysymys valtion sähköisestä hankerekisteri HARE:sta. Myös lainvalmistelun kansliapäällikköryhmässä on käsitelty tarvetta käynnistää hanke tietohallinnon tuen kehittämiseksi lainvalmisteluprosessissa. Joulukuussa 2004 SÄKE-työryhmässä kuultiin asiassa tietoasiantuntija Maija Jussilaista VM:stä, joka esitteli viireillä olevia suunnitelmia HARE:n kehittämiseksi. Uudistukset koskevat lähinnä HARE:sta tulostettavia raportteja. SÄKE-työryhmän jäseniä kehoitettiin toimittamaan Jussilaiselle kommentteja ja palautetta esitettyjen raporttiehdotusten mielekkyydestä ja sisällöstä.

Työryhmän keskustelussa keskeisimmäksi ongelmaksi tuli esille, että HARE:a ei päivitetä tarpeeksi laajasti ja usein, koska sitä ei aina koeta mielekkääksi apuvälineeksi. Tulevaisuudessa tulee mietittäväksi, miten ministeriöiden tiedostot ja tietojärjestelmät voitaisiin laajemmin saattaa yhteensopiviksi HARE:n kanssa, niin että tietoja ei tarvitsisi erikseen viedä HARE:en.

Valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö asettivat 13.5.2005 hankkeen kehittämään tietohallinnon ja –tekniikan tukea lainvalmisteluprosessissa (Säädösvalmistelun tieto- ja tietohallintotukihanke). Hanke päättyy 31.12.2005.

3.13 Lainvalmisteluoppaiden ja –ohjeiden esittäminen Senaattorissa

SÄKE-työryhmässä nousi vuonna 2003 keskustelun kohteeksi lainvalmisteluun liittyvien keskeisten oppaiden ja –ohjeiden esittäminen ja sijainti valtioneuvoston Senaattoriverkkosivuilla. Työryhmän jäsenet toimittivat erityisesti käytettävissä olevia ohjeita ja niiden löydettävyyttä koskevia huomautuksia otettavaksi huomioon Senaattorin kehittämisessä. Lainvalmisteluohjeet löytyvät Senaattori-sivuston Lainlaatija-osiossa (Lainvalmisteluohjeet ja laatuvaatimukset-alaotsikon alla).

4 SÄKE-työryhmän jatkotyö

Työryhmä on näkemyksensä mukaan toiminut erittäin hyödyllisenä ministeriöiden välisenä verkostona. Se on toiminut tietojenvaihtokanavana sekä lainvalmistelun kansliapäällikköryhmään että jäsenten edustamiin tahoihin päin. Työryhmälle on ollut eduksi, että myös eduskunta ja oikeuspoliittinen tutkimuslaitos ovat olleet edustettuina. SÄKE-työryhmä ei kuitenkaan ole toiminut pelkkänä tietojenvaihtoforumina, vaan se on resurssiansa puitteissa tehnyt hyödyllisiä selvityksiä ja esityksiä säädösvalmisteluprosessin yhtenäiseksi kehittämiseksi.

Valtioneuvoston kanslia asetti 13.4.2005 elinkeino-, työmarkkina- ja kuluttajajärjestöjen sekä hallinnon ja tuomioistuinten edustajista koostuvan hankkeen, jonka tehtävänä on 30.4.2006 mennessä laatia paremman sääntelyn toimintaohjelma. Hanke on organisoitu oikeusministeri Johannes Koskisen johtamaan ohjausryhmään ja oikeusministeriön kansliapäällikkö Kirsti Rissasen johtamaan projektiryhmään. Lisäksi hankkeelle on nimetty asiantuntijat ja sihteerit. SÄKE-työryhmän tehtävänä hankkeessa on toimia ministeriökohtaisten selvitysten ja näkemysten välittämisen yhteistyöelimenä.

SÄKE-ryhmä olisi tarpeen jatkossakin. Se voisi edelleen toimia ministeriöiden välisenä tietojenvaihtokanavana ja parempia käytäntöjä edistävänä ryhmänä. Kuten edellä jo mainittiin, SÄKE-ryhmälle on annettu tehtävä paremman sääntelyn toimintaohjelmassa. Kansliapäällikköryhmän määräajan päätyttyä SÄKE-ryhmän tehtäväksi sopisi lisäksi kansliapäällikköryhmän ja muista hankkeista johtuvien, säädösvalmistelua koskevien ehdotusten täytäntöönpanon varmistaminen ja seuranta. Tähän kuuluisi myös eduskunnalle syys- ja kevätistuntokausittain annettavia hallituksen esityksiä koskevan luettelon toteutumisen seuranta ja poikkeamien analysointi. Niin ikään kohdassa 3.3. mainittu Sävyy-hanke voisi – sen toimeksiannon mukaan johtoryhmänä toimivan kansliapäällikköryhmän toiminnan loputtua – raportoida työn edistymisestä SÄKE-ryhmälle. Kaiken kaikkiaan SÄKE-ryhmä voisi aktiivisesti ja innovatiivisesti toimia hyvän ja yhtenäisen

säädöskulttuurin edistämiseksi ministeriöissä ja pohtia konkreettisia toimia, joilla hyvä lainvalmistelu voidaan turvata resursseiltaan rajallisessa valtionhallinnossa.

LIITE 1**OIKEUSMINISTERIÖ**Jannika Enegren-Åberg
9.6.2005

Ohjeen alkuun olisi liitettävä luettelo kaikista niistä säädösvalmisteluoppaista ja -ohjeista, jotka tulee ottaa huomioon. Tekstiin on upotettu joitakin viitteitä tiettyihin oppaisiin.

PROSESSILISTAUS**Asioista, joiden käsittelyä ministeriökohtaisissa ohjeissa suositellaan****1. VASTUU VALMISTELUSTA JA SEN KEHITTÄMISESTÄ**

- Ministeriö vastaa oman hallinnonalansa lainsäädännöstä ja johtaa sen valmistelua
- Kansliapäällikkö, osastopäälliköt, yksiköiden päälliköt ja valmistelijat vastaavat kukin omalta osaltaan säädösvalmistelusta ja sen tasosta.
- Kunkin valmistelijan tulee seurata kehitystä omalla vastuualueellaan. Tämä kattaa niin kansallisen ja kansainvälisen oikeuskehityksen kuin tieteellisen tutkimuksen ja oikeusalalla käytävää julkista keskustelua.

2. VALMISTELUN YLEINEN JOHTAMINEN JA SEURANTA

- Säädösvalmisteluhankkeet tulee kytkeä ministeriön **toiminnan ja talouden suunniteluun**.
- **Säädöshankkeiden linjauksista päättää** ministeri yhdessä ministeriön muun johdon kanssa.
- Valmistelijan ja johdon tulee yhdessä laatia hankkeelle **realistinen aikataulu** tavoittelun esityksen antamisajankohdan pohjalta.
- Yksittäisille hankkeille on suunnattava **riittävästi resursseja**, missä yhteydessä otetaan huomioon myös vireillä olevien hankkeiden kokonaistilanne.
- Valmistelijat tulee **vapauttaa riittävästi muista tehtävistä**, jotta yksittäiselle hankkeelle jää tarvittava aika.
- **Hankkeen eteneminen ja aikataulun toteutuminen** edellyttää vuorovaikutusta johdon ja yksittäisen valmistelijan välillä. Johdolla on viime kädessä vastuu hankkeen etenemisestä aikataulussa. Tämän vuoksi **johdon tulee säännöllisesti seurata** vireillä olevia säädöshankkeita, niiden tilannetta ja aikataulujen toteutumista (säännölliset seurantakoukset, osastokokoukset ym.).
- Jokaisen hallituksen esitykseen tähtäävän hankkeen asettamisen yhteydessä on annettava **kirjallinen toimeksianto**. Toimeksiantoon tulee liittää hankkeen **perusvaiheiden realistinen aikataulutus** (ns. hankkeen asettamiskortti).

3. YKSITTÄISEN HANKKEEN ESIVALMISTELU

- **Esillä olevan ongelman kartoitus ja analyysi** tulee tehdä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.
- Jokaisen hankkeen kohdalla on pohdittava **sääntelyn vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia**.
- Valittu ratkaisukeino on **perusteltava**.
- Hankkeen **valmisteluorganisaatiosta** (virkamiesvalmistelu, työryhmä, ym.) päätettävänä on otettava huomioon hankkeen valmistelun vaatima laajapohjaisuus.
- Merkittävät säädöshankkeet tulee esitellä **ministeriön johtoryhmässä**.
- **Yhteistyö sidosryhmien ja muiden ministeriöiden kanssa** on oleellista, jotta kaikki näkökulmat tulevat esille jo prosessin alkuvaiheessa.
- **Yhteys muuhun lainsäädäntöön** tulee selvittää ja vertailla valmisteltavaa lainsäädäntöä vastaavaan kansainväliseen lainsäädäntöön.
- Hankkeen **yhteys hallitusohjelmaan tai hallituksen strategia-asiakirjaan** on otettava huomioon.

4. PERUSVALMISTELU

- Valmistellaan ehdotus hallituksen esitykseksi hankkeen toimeksiannon mukaisesti.
- Hankkeen osalta on selvitettävä **yhteys perustuslakiin** ja sen asettamiin vaatimuksiin sekä arvio **säättämisjärjestyksestä**. Perustuslain tulkintakysymyksissä voi tarvittaessa keskustella oikeusministeriön kanssa.
- Selvitettävä hankkeen suhde **Ahvenanmaan itsehallintoon**.¹ Vaikuttaa myös maakunnan kuulemiseen.
- Selvitettävä hankkeen **riippuvuus muista hallituksen esityksistä**.
- Selvitettävä hyvissä ajoin hankkeen **taloudelliset vaikutukset** ja se, onko kyseessä **valtion talousarvioon liittyvä esitys** sekä onko kyseessä **valtioneuvoston rahansiainvaliokunnassa** käsiteltävästä asiasta.²
- Jokaisessa hankkeessa on oltava riittävät **selvitykset säädösehdotusten vaikutuksista**. Vaikutusten arvioinnin on oltava riittävän systemaattista ja noudatettava yleisiä ohjeita³.
- **Vastuu vaikutusten arvioinnista** ja sen tekemisestä on sekä valmistelijalla että johdolla. Niiden tekemistä on tuettava.
- Vaikutusten arviointi tulee aloittaa **riittävän varhaisessa vaiheessa**; esivalmistelussa eri sääntelyn vaihtoehtojen vaikutukset ja perusvalmisteluvaiheessa valitun vaihtoehdon täsmennetty vaikutusten arviointi.
- Asiaan liittyvät **eduskunnan lausumat** on selvitettävä.⁴

¹ Ks. Lainlaatijan EU-opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet (Oikeusministeriö 2004:6); Ohjeita lausunnon valmistelijalle (Oikeusministeriö. Toiminta ja hallinto 2002:6), s. 17; Ahvenanmaan asema lainvalmistelussa ja EU-asioissa (Oikeusministeriö 2001) ja Lainlaatijan opas (Edita. Oikeusministeriö 1996)

² Ks. Valtioneuvoston esittelijän opas (VNK:n kanslia. Valtioneuvoston istuntoyksikkö. Helmikuu 2004), s. 10-11.

³ Hallituksen esitysten laatimisohteet (HELO) 2004; ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista (1998), ympäristövaikutusten arvioinnista (1998), yritysvaikutusten arvioinnista (1999), aluekehitysvaikutusten arvioinnista (2004) sekä opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi (Suvaopas, 2003).

⁴ Eduskunta Faktan on koottu lausumarekisteri kaikista eduskunnan hyväksymistä lausumista vuodesta 1995 alkaen (Eduskunnan Faktan pääsivu > asiat ja asiakirjat > Lausumat)

- On huolehdittava **ministeriöiden sisäisestä yhteistyöstä ja informaatiosta** eri osastojen ja muiden yksiköiden välillä.
- Jos hanke on ministeriöiden rajat ylittävä tai osa laajempaa hankekokonaisuutta, niin on huolehdittava **ministeriöiden välisestä yhteistyöstä ja informaatiosta**.
- Hankkeessa tulee varmistaa riittävän varhainen ja tehokas **sidosryhmien ja intressitahojen vaikutusmahdollisuus** hankkeen valmisteluun.
- Valmistelussa on huomioitava myös lakia **alemmanasteisten säädösten** antaminen.

5. LAUSUNTO- JA KUULEMISMENETTELY

- **Kuulemisen laajuus ja toteuttamistapa** (lausuntokierros, kuuleminen, kommentointimahdollisuudet ym.) on suunniteltava riittävän **ajoissa** ja sille on varattava prosessissa riittävästi aikaa.
- Ehdotuksista kuullaan eri tahoja **riittävän laajasti**.
- Lausunnoista laaditaan **yhteenveto**.
- Lausuntopyyntöjen tulee olla sellaisiksi **selkeästi otsikoitu**, ne on **osoitettava ministeriölle** (ei yksittäiselle virkamiehelle) ja ne on **toimitettava** virallista tietä eli ministeriön **kirjaamoon**. Tämä koskee lausuntopyyntöjä riippumatta siitä, toimitetaanko ne sähköisesti vai kirjeitse.
- Lausunnonlehdetyissä versioissa tulee ainakin pykäläehdotusten ja tiivistelmän olla **käännettyjä ruotsiksi ennen lausuntokierrosta** tai kuulemistilaisuutta niin kuin **kielilaisissa** säädetään.⁵
- **Kääntämisestä saamenkielelle** ks. esittelijän opas kohta 10.6. lakiviitteinen.⁶

6. LOPPUVALMISTELU

- **Päätetään ja perustellaan, mitkä** lausunnoissa esitetyt ehdotukset **otetaan huomioon** tai miksi joitakin ehdotuksia ei ole voitu ottaa huomioon. (ks. HELO kappale 5.2.)
- **Kuntia koskeva lainsäädäntö** tulee toimittaa **Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan** käsiteltäväksi ennen esittelyä, kun esityksen lopullinen sisältö on selvillä.⁷
- Viimeistellään esitys sellaiseen muotoon, että se on sisällöltään **tiivis, johdonmukainen ja kielellisesti laadukas** (ks. HELO osa III).
- Tehdään suunnitelmat **tiedottamisesta**, täytäntöönpanon **seurannasta** ja uudistuksen **jatkoseurannasta**.

7. KÄÄNTÄMINEN

⁵ Ks. kielilain 31 § (423/2003).

⁶ Valtioneuvoston esittelijän opas

⁷ Ks. Kuntalain 8 § (365/1995) ja asetus kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta (1314/1993)

- Valmistelijan tulee ottaa hyvissä ajoin **yhteyttä valtioneuvoston käännöstoimistoon tai oman ministeriön kääntäjään**, jotta esityksen kääntämiseen pystytään varautumaan.
- Ehdotuksen kääntämiseen ruotsiksi on **varattava riittävästi aikaa**. Suppeille esityksille aikaa tulee varata useita viikkoja, laajoille esityksille huomattavasti enemmän.
- Ehdotukset lähetetään käännettäväksi **valtioneuvoston käännöstoimistoon**, jollei ministeriön omat käännösresurssit ole riittäviä. Jollei käännöstoimisto kykene kääntämään itse ehdotusta, toimittaa se sen ulkopuoliselle kääntäjälle.⁸ Valmistelija ei kuitenkaan itse toimita esitystä ulkopuoliselle kääntäjälle.
- Ehdotus tulee toimittaa kääntäjälle **kokonaisuutena** ja mahdollisista muutoksista on ilmoitettava välittömästi.
- Ehdotuksen osioita ei tule kääntää eri kääntäjillä, koska ehdotuksen yhdenmukaisuutta on silloin vaikea turvata.

8. TARKASTAMINEN

- Laintarkastukseen on **varattava aikaa** kääntämisen tavoin useita viikkoja, laajojen esitysten osalta jopa enemmän.
- Eduskunnalle toimitettavissa **hallituksen esitysten luetteloissa esitettyjä määräaikoja** tulee noudattaa ja ottaa ne huomioon myös toimitettaessa esitystä tarkastettavaksi.
- Tarkastajan tekemien kommenttien läpikäymiseen ja sen vaatimiin **korjauksiin** tulee varata riittävästi aikaa.

9. SISÄLLÖLLINEN JA TEKNINEN VIIMEISTELY

- Ehdotuksen **sisällöllinen viimeistely** tarkoittaa kääntäjän ja tarkastajan tekemien kommenttien huomioon ottamista ehdotuksen viimeistelyssä ja ehdotuksen saattamista muutoinkin esittelykuntoon.
- Ehdotuksen viimeistelylle tulee varata prosessissa riittävästi aikaa.
- Ehdotuksen **tekninen viimeistely** merkitsee muun muassa taittoa, esittelylistojen laatimista ja esityksen saattamista muutoin ulkoisesti esittelykuntoon.

10. ESITTELY

- Esittelijän on perehdyttävä oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa esittelijänä sekä esittelymenettelyyn valtioneuvoston istunnossa tutustumalla **valtioneuvoston esittelijän oppaaseen ja PTJ-oppaaseen**⁹.
- Esittelijän tulee varautua siihen, että listajakelun jälkeen häneen mahdollisesti **otetaan yhteyttä lisäselvityksiä tai korjauksia varten**. Tällöin asiaa valmistelleen

⁸ Ks. VNK:n ohje ”Kääntämisen pelisäännöt”, 9.11.2004 (Dnro 1928/00/2004). Löytyy Senaattorista (Yleinen > Istuntoasiat)

⁹ Valtioneuvoston esittelijän opas (VNK:n kanslia. Valtioneuvoston istuntoyksikkö. Helmikuu 2004).

Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmän (PTJ) opas (Valtioneuvoston kanslia 2001) tai

<http://senaattori.vn.fi/lainlaatija/ptjohje.pdf>

virkamiehen on oltava **tavoitettavissa**. Tämä koskee myös tapauksia, joissa listan esittelee joku muu kuin hankkeen valmistelija.

11. EDUSKUNTATARPEET

- Lain voimaantulon suunnitteleminen edellyttää **eduskunnan käsittelyaikataulujen huomioon ottamista**.
- Eduskunnan kannalta on erittäin tärkeää, että esityksen pääasiallisesta sisällöstä tulee selvästi esille
 - 1) onko kysymys **budjettilakiesityksestä**,
 - 2) onko esityksessä **EU-kytkentöjä** ja
 - 3) mahdollisimman tarkasti, **milloin** uudistus on tarkoitettu tulemaan **voimaan**.
- Syysistuntokausi on tarkoitettu erityisesti valtion talousarvioesityksen ja budjettilakiesitysten käsittelyä varten, keväistuntokausi muun lainsäädännön käsittelyyn.
- Jos asia edellyttää **perustuslakivaliokunnan** lausuntoa, on syytä varautua pidempään käsittelyaikaan. Mahdollinen käsitys perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimisen suotavuudesta on selvitettävä hallituksen esityksessä. Lausunnon hankkimista ei pidä ehdottaa pelkästään varmuuden vuoksi.
- Eduskunnalle toimitettavissa **hallituksen esitysten luetteloissa esitettyjä määräaikoja on noudatettava** erityisesti laajoissa tai muuten merkittävissä lainsäädäntöhankkeissa. Määräaikoja asetettaessa tulee pyrkiä esitysten mahdollisimman ”tasaiseen antamistahtiin”, jotta ruuhkautumiselta eduskunnassa vältyttäisiin.
- **HE-hankkeen valmistelija** on lähtökohtaisesti **ministeriön vastuhenkilö** myös esityksen **eduskuntakäsittelyä ajatellen**, esittelee kutsuttuna asian valiokunnassa ja on muutenkin valiokunnan ja eduskunnan käytettävissä.
- Jos valmisteilla on **hyvin laaja tai** muusta syystä **merkittävä lainsäädäntöuudistus**, on hyvä jo **ennen esityksen antamista ottaa yhteyttä** asianomaiseen erikoisvaliokuntaan.

12. VIESTINTÄ

- Tiedottamisessa otettava huomioon valtioneuvoston kanslian **suositukset valtionhallinnon viestinnän periaatteista ja toimintatavoista**.¹⁰
- Viestintä edellyttää **suunnitelmallisuutta**. Laajoista hankkeista tulee laatia viestintäsuunnitelma, jossa on määritelty tärkeimmät kohderyhmät, viestintäkeinot, kustannukset ja seuranta.
- Valmistelijoiden on annettava **tietoa tiedotusvälineille ja kansalaisille** lainsäädännön valmisteluvaiheista, esillä olevista vaihtoehdoista ja niiden vaikutusten arvioinneista sekä asiaan liittyvistä yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksista.
- Valmisteluun liittyvät **mietinnöt** ja lausuntokierrokselle lähteneet **ehdotukset** tulee **julkaista ministeriön Internet-sivuilla**.
- Tarvetta säädöksen **kääntämiselle** esim. englanniksi tulee harkita, ja jos kääntämiseen ryhdytään, siitä huolehtii asianomainen ministeriö.

¹⁰ Valtionhallinnon viestintäsuositus 2002, www.vnk.fi

13. LAIN VAHVISTAMINEN JA JULKAISEMINEN

- ks. Esittelijän opas, kohdat 9.4., 10.2. ja 10.5.

14. TÄYTÄNTÖÖNPANO

- Täytäntöönpanotoimiin (mm. uudistukseen liittyvien alemmanasteisten säädösten valmistelu) on varattava riittävät voimavarat.
- Valmistelussa on otettava kantaa siihen, miten **mahdolliset tulkintaristiriidat** ratkaistaan ja miten ehdotus sopii olemassa olevaan oikeusriitojen ratkaisujärjestelmään.

15. SEURANTA

- Säädösten voimaantulon jälkeen on **seurattava lainsäädännön toimivuutta** ja vaikutuksia.
- Jatkoseuranta järjestettävä systemaattisesti ja tarvittaessa on hyödynnettävä **ulkopuolista tukea**.
- Yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden osalta on kerättävä tietoa valmistelun kehittämistarpeista erilaisin arviointijärjestelmin.

16. SÄÄDÖSHANKKEIDEN LAADUN JA PROSESSIN ARVIONTI

- On mietittävä ministeriön toimenkuvaan **sopivia arviointimenetelmiä**.
- Hankkeita tulisi arvioida ministeriön johdon, valmistelusta vastanneen osaston johdon, hankkeen päävalmistelijan sekä eduskuntakäsittelyn kannalta.
- Arvioinnilla **tuetaan ministeriön lainvalmistelun kehittämistä** sekä yksittäisen säädösvalmistelijan työn kehittämistä.

17. SÄÄDÖSVALMISTELUN JA MENETTELYTAPOJEN KEHITTÄMINEN

- **Säädösvalmisteluhenkilöstön jatkuvasta koulutuksesta** on huolehdittava ja tarvetta kartoitettava. Johdon tulee suunnitelmallisesti tukea säädösvalmistelukoulutusta. on otettava huomioon **uusien valmistelijoiden** perehdyttäminen ja kouluttaminen.
- Ministeriön sisällä tulee luoda säädösvalmistelijoiden keskuudessa **verkostoja** ja parantaa valmistelijoiden välistä yhteistyötä. Myös erilaisia työparijärjestelyjä tulisi miettiä.
- **Ministeriön sisällä** tulee **tiedottaa tehokkaasti** erilaisista säädös- ja ohjemuutoksista.
- **Eduskunnan** lausuntoihin sisältyvät ja ministeriön säädösvalmistelun kannalta olennaiset **kannanotot** on **saatettava ministeriön säädösvalmistelijoiden tietoon**.

LIITE 2

SÄKE 9.6.2005/OIKEUSMINISTERIÖ/ENEGREN-ÅBERG

MINISTERIÖKOHTAISET SISÄISET SÄÄDÖSVALMISTELUVERKOSTOT

Ministeriö	Verkoston nimi	Yhteys-henkilö	Kokoonpano ja sijoittuminen mi-nisteriöön	Kokoontumis-tapa ja -tiheys	Tehtävät
KTM	Säädösvalmistelun kehittämisryhmä	Marjaana Aarnikka, p. (09) 160 62122 marjaana.aarnikka@ktm.fi	<p>pj. säädösvalmistelun kehittämisestä vastaava virkamies esikunnasta</p> <p><u>jäsenet:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -osastojen ni-meämät asiantunt i-jat -tietopalvelupääl-likkö -kääntäjä -talousyksikön edustajat 	Kokoontuu tarvittaessa, muutaman kerran vuodes-sa	<ul style="list-style-type: none"> -toimii ministeriön yhteysverkostona ja osastojen asiantunt i-joina säädösvalmistelun kehittämistä kos-kevissa ajankohtaisis-sa hankkeissa; -välittää osastoille tietoa keskeisistä sää-dösvalmisteluun liit-tyvistä kysymyksistä; -vaihtaa kokemuksia käytännön lainvalmis-teluun liittyvistä ky-symyksistä sekä -järjestää teemakoko-uksia ja koulutustilai-suuksia koko henki-löstölle.

Ministeriö	Verkoston nimi	Yhteys-henkilö	Kokoonpano ja sijoittuminen mi-nisteriöön	Kokoontumis-tapa ja -tiheys	Tehtävät
MMM	1) Epävirallinen säädösvalmistelun kehittämisverkosto (2002-2004)		<u>jäsenet:</u> - kaksi hallitussihteeriä kansliapäällikön alaisesta henkilö- ja hallintoyksiköstä - osastojen hallintoyksiköiden päälliköt		- verkoston avulla osastoille on välitetty tietoa säädösvalmisteluun ja yleislainsäädäntöön liittyvistä asioista
	2) Säädösvalmistelun kehittämistyöryhmä (11/2004-) (MMM065:00/2004)	vanhempi hallitussihteeri Riitta Itkonen, p. (09) 160 53331, riitta.itkonen@mmm.fi , (vanhempi hallitussihteeri Marit Ilveskero, p. (09) 160 52389, marit.ilveskero@mmm.fi)	<u>pi.</u> : kansliapäällikkö <u>jäsenet:</u> - osastojen hallintoyksiköiden päälliköt ja säädösvalmistelutehtävissä toimiva vanh. hallitussihteeri - kaksi hallitussihteeriä kp:n alaisesta henkilöstö- ja hallintoyksiköstä - suoraan kp:n alaisuudessa toimiva hallitusneuvos Yht. 9 jäsentä	Kokoontuu n. 1,5 kk:n välein	- seurata ministeriön lainvalmistelua ja tehdä johtoryhmälle lainvalmistelun kehittämistä koskevia ehdotuksia. - toimia ministeriön hyvää lainvalmistelukäytäntöä edistävänä tiedonvaihto- ja kehittämisverkostona; - seurata valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyötä.
YM	Säädösvalmistelun kehittämisen työryhmä (5/2003-)	lainsäädäntöneuvos Riitta Rönn, p. (09) 160 39462 riitta.ronn@ymparisto.fi	<u>pi.</u> säädösvalmistelun kehittämistehtävissä toimiva ja sisäisistä hallintopalveluista vastaava	Kokoontuu n. 3 kk:n välein	- tehdä kehittämis-ehdotuksia ministeriön säädösvalmisteluun liittyvissä kysymyksissä ja välittää tähän

Ministeriö	Verkoston nimi	Yhteys- henkilö	Kokoonpano ja sijoittuminen mi- nisteriöön	Kokoontumis- tapa ja -tiheys	Tehtävät
			lainsäädäntöneuvos <u>jäsenet</u> : osastojen keskeiset säädös- valmistelijat (myös kv. yksikön edusta- ja)		liittyvää tietoa osasto- jen ja yksiköiden vä- lillä, -suunnitella säädös- valmistelun valmiuk- sia parantavaa minis- teriön omaa koulutus- ta, -käsitellä muitakin säädösvalmistelun laatuun liittyviä ky- symyksiä (mm. kään- tämiskysymyksiä), -toimii tiedonkulku- kanavana osastojen välillä ja suhteessa johtoon.
SM	Osastoilla erityyppisiä sisäisiä säädösvalmistelun tuki- ja verkostojärjestelyjä (esim. osaston säädös- valmistelun koordinaatioryhmä, säädösvalmistelu- tiimi).				

Ministeriö	Verkoston nimi	Yhteys- henkilö	Kokoonpano ja sijoittuminen mi- nisteriöön	Kokoontumis- tapa ja -tiheys	Tehtävät
	Säädösvalmistelun kehittämistyöryh- mä (2001-)	työryhmän sihteeri, lainsää- däntöneuvos Päivi Pekkarin- nen p. (09) 160 44613 paivi.pekkarinen@intermin.fi	<u>pi + sihteeri</u> oikeus- asioiden ryhmästä (LsJ ja LsN) <u>jäsenet</u> : -kaikki osastot + kv. turvallisuus- asioiden ryhmä edustettuina, <u>asiantuntijat</u> : sää- dösten teknisen valmistelun ja tie- topalvelun edusta- jat. Yht. 9 jäsentä + 2 asiantuntijaa	kokoontuu noin 1,5 kk:n välein, muu- toin yhteyden- pitoa ja tie- donvälitystä sähköpostitse	- toimii keskustelu-, ideointi- ja kehittämis- foorumina säädösten ja valtiosopimusten valmistelussa, - suunnittelee säädös- valmistelijoiden kou- lutusta, yhteistyötä ja tiedonkulkua, -seuraa valtioneuvos- ton säädösvalmistelun kehittämistoimia, -tekee säädösvalmistelun kehittämistä kos- kevia selvityksiä ja aloitteita - jäsenet osastojen säädösvalmistelun yhteyshenkilöinä, työ- ryhmän sihteeri minis- teriön edustajana SÄKE:ssä
	Säädösten teknisen valmistelun yh- teyshenkilöverkos- to	lainsäädäntöneuvos Päivi Pekkarinen, p. (09) 160 44613 paivi.pekkarinen@intermin.fi	- oikeusasioiden ryhmä koordinoi verkoston yhteis- työtä ja tiedonväli- tystä <u>jäsenet</u> : -kaikki osastot edustettuina Yht. 8 jäsentä	kokoontuu pari kertaa vuodes- sa, muutoin yhteydenpitoa ja tiedonväli- tystä sähkö- postitse	- välittää teknistä val- mistelua (PTJ, listojen laatiminen ym.) kos- kevaa tietoa ja osaa- mista, - suunnittelee avusta- jien yhteistyötä ja koulutusta

Ministeriö	Verkoston nimi	Yhteys- henkilö	Kokoonpano ja sijoittuminen mi- nisteriöön	Kokoontumis- tapa ja -tiheys	Tehtävät
LVM	Lainvalmistelijoi- den verkosto	lainsäädäntöneuvos Laura Vilkkonen, p. (09) 160 28391 laura.vilkkonen@mintc.fi	<u>jäsenet: n. 30 val- mistelijaa</u>	Kokoontuu n. 1 krt/kk	<ul style="list-style-type: none"> -käsitellään PeV:n tuoreinta lausuntokäytäntöä, -vaihdetaan kokemuksia ministeriössä käynnissä olevista lainvalmisteluprojekteista, - seurataan valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistoimia, -järjestetään koulutustilaisuuksia, joissa kuullaan ulkopuolisia ja talon sisäisiä luennoitsijoita, -tarkoituksena on leviittää talon sisäistä säädösvalmistelua m-mattitaitoa sekä tukea yksittäisiä lainvalmistelijoita heidän työssään, -pitää yhteyttä muiden ministeriöiden ja eduskunnan avainhenkilöihin säädösvalmisteluasioissa.

Ministeriö	Verkoston nimi	Yhteys-henkilö	Kokoonpano ja sijoittuminen mi-nisteriöön	Kokoontumis-tapa ja -tiheys	Tehtävät
STM	Säädösvalmistelun kehittämisprojektin projektiryhmä (-5/2005), tämän jälkeen vakinaiste-taan.	1.5.2005 alkaen hallitusne-u- vos Eija Koivuranta, p. 160 74350, eija.koivuranta@stm.fi	<u>pj.+ siht.</u> esikun- tayksiköstä <u>jäsenet</u> : kaikkien osastojen hallitus- neuvokset (12 kpl), muutammat esimiehet yksiköistä, joilla ei hallitusneuvoksia, koulutuspäällikkö, vaihtuvia asian- tuntijoita aihe iden mukaan Yht. 15 jäsentä + tekninen sihteeri	Kokoontuu n. 1,5 kk:n vä- lein, muutoin sähköpostikes- kustelua Oma Tiimi- Foorumi, joka STM:n sisällä julkinen	-välittää tietoa säädös- valmistelijoilta ja sää- dösvalmistelioille, -suunnitella säädös- valmisteluun sekä esittely- ja muihin menettelytapoihin liittyvää koulutusta ja säädösvalmistelijoiden tapaamisia, -keskustella ja muo- dostaa mielipide val- tioneuvostossa valmis- teilla olevista säädös- valmistelun kehittä- mistoimista
VM	Säädösvalmistelun kehittäjäverkosto	johdon asiantuntija Virpi Einola-Pekkinen, p. (90) 160 33129, <a href="mailto:virpi.einola-
pekkinen@vm.fi">virpi.einola- pekkinen@vm.fi	<u>jäsenet</u> : kokene ita lainvalmistelijoita, edustus joka osas- tolta	Kokoontuu tarvittaessa, välillä valtio- sihteerin joh- dolla, välillä keskenään	-Tavoitteena on luoda menettelyt, jotka mie- lekkäällä tavalla tuke- vat osastojen ja yksi- köiden lainvalmistelua sekä erityisesti proses- sin kokonaisuuden johtamista ja seurana- taa.
OPM	Epävirallinen sää- dösvalmistelun kehittämisryhmä	lainsäädäntöneuvos Marja- Riitta Pönkä, p. (09) 1607 7271, <a href="mailto:marja-
riitta.ponka@minedu.fi">marja- riitta.ponka@minedu.fi	<u>jäsenet</u> : ministeriön lainvalmisteluteh- tämissä toimivat virkamiehet (n. 20- 30 hlöä)	Kokoontuu tarvittaessa lainsäädäntö- neuvoksen kutsusta (muu- tamia kertoja vuodessa)	-OPM:n lainvalmiste- lun kehittäminen ja lainvalmisteluun liit- tyvien ajankohtaisten asioiden käsittely

Ministeriö	Verkoston nimi	Yhteys-henkilö	Kokoonpano ja sijoittuminen mi-nisteriöön	Kokoontumis-tapa ja -tiheys	Tehtävät
OM (suunnitteilla v. 2005 aikana)	Säädöspolitiikan strategiatiimi		<u>pi.</u> lainvalmistelu- osaston ylijohtaja (Nurmi) <u>jäsenet:</u> muiden osastojen vastuu- henkilöt		
TM	Epävirallinen sää- dösvalmistelun kehittämisryhmä	lainsäädäntöneuvos Tarja Kröger, p. 0106 4 8932, tarja.kroger@mol.fi	<u>pi.</u> kansliapäällikkö <u>jäsenet:</u> lainsäädän- nön valmisteluun osallistuvat virka- miehet Yht. n. 15 jäsentä	Kokoontuu tarvittaessa yhteyshenkilön kutsusta	- TM:n lainvalmiste- lun kehittäminen ja lainvalmisteluun liit- tyvien ajankohtaisten kysymysten käsittely -säädösvalmistelua koskevan tiedon välit- täminen
PLM Puolustusministeriön hallinnonalan sää- dösvalmistelu minis- teriön asetuksia lu- kuun ottamatta ta- pahtuu keskitetysti hallintopoliittisen osaston säädösval- mistelu- ja yleishal- lintoyksikössä.	säädösvalmistelu- ja yleishallintoyk- sikkö	hallitusneuvos, lainsäädäntö- johtajana Seppo Kipinoinen), p. 160 88109, seppo.kipinoinen@plm.vn.fi vanhempi hallitussihteeri Minnamaria Nurminen, p. 160 88202, <a href="mailto:minnama-
ria.nurminen@plm.vn.fi">minnama- ria.nurminen@plm.vn.fi	yksikön johtaja, viisi säädösvalmis- telutehtävissä toi- mivaa asiantuntijaa sekä kielenkääntäjät Yht. 10 jäsentä		
UM (ei tällä hetkellä suunnitteilla verkos- toa)		lainsäädäntöneuvos Ronald Wrede, p. (09) 1605 5711, ronald.wrede@formin.fi			