

23/2012

Prosessimallilla laatua lainsäädäntöön

Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen
väliraportti III

Lausuntotiivistelmä

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

23/2012

Prosessimallilla laatua lainsäädäntöön

Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen
väliraportti III

Lausuntotiivistelmä

20.4.2012

| | | | |
|-----------------------------------|--|--------------------|---------------|
| Julkaisun nimi | Prosessimallilla laatua lainsäädäntöön Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen väliraportti III Lausuntotiivistelmä | | |
| Tekijä | Maija Salo | | |
| Oikeusministeriön julkaisu | 23/2012 Mietintöjä ja lausuntoja | | |
| OSKARI numero | OM 4/021/2010 | HARE numero | OM014:00/2010 |
| ISSN-L | 1798-7105 | | |
| ISSN (PDF) | 1798-7105 | | |
| ISBN (PPF) | 978-952-259-206-4 | | |
| URN | URN:ISBN:978-952-259-206-4 | | |
| Pysyvä osoite | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-206-4 | | |
| Asia- ja avain- sanat | lainvalmistelun kehittäminen, parempi sääntely, säädösvalmistelu, hallinnon kehittäminen, ministeriöt, valtioneuvosto | | |
| Tiivistelmä | <p>Oikeusministeriö asetti Sujuvampaan lainvalmisteluun -hanketta varten projektiryhmän ajaksi 1.4.2010–31.5.2011. Projektiryhmän työn yhtenä tuloksena oli hankkeen väliraportti III, joka sisälsi ehdotuksen lainvalmisteluprosessin ideaalimalliksi. Malli sisälsi lainvalmistelun työvaiheet työnkulkukaavioina ja sanallisina kuvauksina, yhteydet ministeriöiden muihin prosesseihin sekä lainvalmistelun toimijoiden roolit ja vastuut. Projektiryhmä katsoi väliraportin soveltuvan aineistoksi lainvalmistelun prosessioppaan valmisteluun.</p> <p>Oikeusministeriö pyysi väliraportista lausuntoja valtioneuvoston virastoilta ja paremman sääntelyn neuvottelukunnassa vuosina 2007–2011 edustettuina olleilta tahoilta. Lausuntopyyntö lähetettiin 32 taholle ja julkaistiin oikeusministeriön verkkosivuilla. Lausuntoja saatiin 21 kpl. Lausuntotiivistelmään on koottu prosessimallin viimeistelyn ja prosessioppaan kannalta keskeiset kannanotot ja kehittämisehdotukset.</p> <p>Lausunnonantajat suhtautuivat lainvalmisteluprosessin ideaalimalliin ja sen pohjalta valmistettavaan prosessioppaaseen pääasiassa myönteisesti. Ideaalimallin käyttöönottoa ehdotettiin tuettavaksi oppaan lisäksi koulutuksella. Muutamat ministeriöt katsoivat, että ideaalimallin käyttöönotolla ei olisi vaikutusta niiden toimintaan, ja muutamat taas näkivät sen vaativan merkittäviä lisäresursseja.</p> | | |

20.4.2012

| | | | |
|---|---|--------------------|---------------|
| Publikationens titel | Bättre lagstiftning genom processmodell Tredje mellanrapporten för projektet Smidigare lagberedning Sammandrag av utlåtandena | | |
| Författare | Maija Salo | | |
| Justitieministeriets publikation | 23/2012 Betänkanden och utlåtanden | | |
| OSKARI nummer | OM 4/021/2010 | HARE nummer | OM014:00/2010 |
| ISSN-L | 1798-7105 | | |
| ISSN (PDF) | 1798-7105 | | |
| ISBN (PDF) | 978-952-259-206-4 | | |
| URN | URN:ISBN:978-952-259-206-4 | | |
| Permanent adress | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-206-4 | | |
| Sak- och nyckelord | utveckling av lagberedningen, bättre lagstiftning, lagberedning, utveckling av förvaltningen, ministerierna, statsrådet | | |
| Referat | <p>Justitieministeriet tillsatte en projektgrupp för projektet Smidigare lagberedning för perioden 1.4.2010–31.5.2011. Projektets tredje mellanrapport innehöll ett förslag till en idealmodell för lagberedningsprocessen. Modellen beskriver lagberedningsprocessens arbetsfaser i ord och i ett flödesschema, processens samband med andra processer vid ministerierna samt aktörernas roller och ansvar. Enligt projektgruppen lämpar sig mellanrapporten att användas som material vid beredning av en processhandbok för lagberedningen.</p> <p>Justitieministeriet begärde utlåtande om mellanrapporten av ämbetsverken inom statsrådet och av de instanser som var företrädare i delegationen för bättre lagstiftning under åren 2007–2011. Begäran om utlåtande sändes till 32 instanser och publicerades på justitieministeriets webbplats. Antalet inkomna utlåtanden uppgick till 21. I detta sammandrag av utlåtandena har samlats in de ställningstaganden och utvecklingsförslag som är centrala med tanke på att kunna färdigställa processmodellen och att utarbeta processhandboken.</p> <p>Remissinstanserna förhöll sig i huvudsak positivt till idealmodellen för lagberedningsprocessen och till den processhandbok som ska beredas på basis av modellen. Det föreslogs att införandet av idealmodellen utöver handboken ska stödjas genom utbildning. Några ministerier ansåg att införandet av idealmodellen inte kommer att ha någon inverkan på deras verksamhet, medan några ansåg att införandet kräver betydande tilläggsresurser.</p> | | |

SISÄLLYS

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Johdanto | 8 |
| 2 | Yleiset arviot lainvalmisteluprosessin mallista | 9 |
| 2.1 | Ministeriöt ja valtioneuvoston oikeuskansleri | 9 |
| 2.2 | Muut viranomaiset, tutkimuslaitokset, järjestöt ja asiantuntijat | 14 |
| 3 | Lainvalmisteluprosessin mallin työvaiheet | 16 |
| 3.1 | Esivalmistelu | 16 |
| 3.2 | Perusvalmistelu | 18 |
| 3.3 | Lausuntomenettely | 21 |
| 3.4 | Jatkovalmistelu | 23 |
| 3.5 | Valtioneuvoston päätöksenteko | 23 |
| 3.6 | Eduskuntakäsittely | 23 |
| 3.7 | Lain vahvistaminen | 24 |
| 4 | Lainvalmisteluprosessin mallin muu kehittäminen | 25 |
| 4.1 | Kansainväliset sopimukset ja EU-lainsäädäntö | 25 |
| 4.2 | Lakien täytäntöönpano | 25 |
| 4.3 | Roolit ja vastuut | 26 |
| 4.4 | Viestintä | 30 |
| 4.5 | Asiakirjahallinto | 30 |
| 4.6 | Kielenhuolto | 31 |
| 4.7 | Mallin selkeys ja ymmärrettävyys | 32 |
| 5 | Lainvalmisteluprosessin mallin käyttöönotto | 34 |
| LIITE | Lausunnon antaneet tahot | 36 |

1 Johdanto

Oikeusministeriö on käynnistänyt yhteistyössä Sitran Julkishallinnon johtamisohjelman kanssa Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen, jonka tavoitteena on parantaa lainvalmisteluprosessin laatua ja tuottavuutta valtioneuvoston ja ministeriöiden tasolla. Hankkeen tarkoituksena on muun muassa ottaa käyttöön uudistettu lainvalmisteluprosessin ideaalimalli ja parantaa keskeisten toimijoiden osaamista. Hanke toteutetaan vaiheittain 1.4.2010–31.12.2012.

Hankkeen ohjausryhmänä toimi paremman sääntelyn neuvottelukunnan jaosto neuvottelukunnan toimikauden ajan 31.3.2011 saakka. Oikeusministeriö asetti hanketta varten projektiryhmän ajaksi 1.4.2010–31.5.2011. Hankkeen pilottiministeriöinä vuonna 2010 toimivat sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö. Hankkeen väliraportti I julkaistiin 15.11.2010 ja se sisälsi kuvauksen lainvalmisteluprosessin ideaalimallista ja alustavia hahmotelmia prosessin konserniohjauksesta¹.

Väliraportin I julkaisemisen jälkeen työskentely hankkeessa jaettiin ohjausryhmän ja projektiryhmän kesken. Ohjausryhmän tehtävänä oli täsmentää lainvalmisteluprosessin konserniohjauksen malli eli konserniohjauksen tehtävät, tavoitteet, ohjauksen keinot, organisointi sekä konserniohjaukseen liittyvät johtamisen roolit, foorumit ja prosessit. Ohjausryhmän työn tuloksena julkaistiin 24.5.2011 hankkeen väliraportti II².

Projektiryhmän tehtävänä väliraportin I julkaisemisen jälkeen oli kokeilla lainvalmisteluprosessin ideaalimallin toimivuutta käytännössä ja tältä pohjalta täsmentää ja täydentää ideaalimallia. Pilottiministeriöinä ideaalimallin täsmentämisessä toimivat sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö sekä oikeusministeriö. Ideaalimallia testattiin pilottiministeriöiden todellisiin lainvalmisteluhankkeisiin simulaatiotilaisuuksissa ja tulosten perusteella tarkennettiin ja täydennettiin ideaalimallin työnkulkukaavioita. Uusina osina ideaalimalliin valmisteltiin prosessin työvaiheiden sanallinen kuvaus ja toimijoiden roolien kuvaus. Projektiryhmä katsoi valmistelemansa aineiston soveltuvan pohjaksi lainvalmistelun prosessioppaan valmisteluun sekä sähköiseen opasaineistoon, jossa voidaan yhdistää työnkulkukaaviot ja niitä kuvaavat tekstit. Projektiryhmän työn tulokset julkaistiin 20.8.2011 hankkeen väliraportissa III³.

Oikeusministeriö pyysi väliraportista III lausuntoja ministeriöiltä, valtioneuvoston oikeuskanslerilta ja paremman sääntelyn neuvottelukunnassa vuosina 2007–2011 edustettuilta olleilta tahoilta. Lausunnon antajia pyydettiin esittämään näkemyksiä siitä, miten väliraportissa III esitettyä lainvalmisteluprosessin ideaalimallia voitaisiin vielä kehittää

¹ Mallia lainvalmisteluun. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen I väliraportti. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 80/2010

² Ohjauksella laatua lainsäädäntöön. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen II väliraportti. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 29/2011

³ Prosessimallilla laatua lainsäädäntöön. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen III väliraportti. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 39/2011

esim. selkeyttämällä ja parantamalla käytettävyyttä. Lisäksi pyydettiin ehdotuksia mallia koskevan oppaan sisällöstä. Ministeriöitä pyydettiin lisäksi arvioimaan, miten lainvalmisteluprosessin malli vaikuttaisi toimintatapoihin ja voimavaroihin ministeriöissä ja valtioneuvostossa.

Lausuntopyyntö lähetettiin 32 taholle ja julkaistiin oikeusministeriön verkkosivuilla. Lausuntoja saatiin 21 kpl. Valtioneuvoston virastoista kymmenen ministeriötä ja valtioneuvoston oikeuskansleri antoivat lausunnon. Lista lausunnon antajista on lausuntotiivistelmän liitteenä.

Lausuntotiivistelmän on koottu lausuntojen keskeinen sisältö. Tiivistelmässä on pyritty esittämään lainvalmisteluprosessin mallin viimeistelyn ja prosessia koskevan oppaan kannalta olennaiset kannanotot ja kehittämissuhteet. Tämän vuoksi kaikkia lausunnonantajia ei mainita tiivistelmän jokaisessa osassa.

2 Yleiset arviot lainvalmisteluprosessin mallista

2.1 Ministeriöt ja valtioneuvoston oikeuskansleri

Valtioneuvoston viranomaisten lausunnoissa lainvalmisteluprosessin malliin suhtauduttiin pääasiassa myönteisesti, mutta esitettiin myös kriittisiä arvioita sen tarpeellisuudesta ja toimivuudesta. Mallia voidaan lausuntojen mukaan käyttää apuna virkamiesten perehdyttämisessä sekä lainvalmisteluhankkeiden suunnittelussa ja johtamisessa. Mallin vaikutuksia toimintatapoihin ja voimavaroihin arvioitiin muutamien ministeriöiden lausunnoissa. Osa vaikutuksista arvioineista ministeriöistä näki vaikutukset vähäisinä ja osa taas ennakoiki merkittäviä lisäresurssien tarpeita.

Valtioneuvoston kanslian mukaan prosessimalli on aivan oikein ymmärretty malliksi siitä miten tavoitetilassa tulisi toimia. Käytännössä lainvalmisteluprosessi on tapauskohtainen ja malli voi toimia apuna tätä tapauskohtaista prosessia hahmotettaessa ja suunniteltaessa. Kanslia pitää hyvänä, että malli antaa lainvalmistelutyölle selkeät puitteet ja kokoaa yhteen ohjeet ja hyvät käytännöt. Mallin yhteydessä on hyvä tuoda esille se, että kyseessä on ns. ideaalimalli. Mallissa ei voida kuvata ministeriökohtaista vaihtelua ja erityyppisiä hankkeita.

Ulkoasiainministeriö ei pysty yksityiskohtaisesti arvioimaan, miten prosessimallin toteuttaminen vaikuttaisi säädösvalmisteluun etenkin, kun perinteistä säädösvalmistelua on ministeriössä varsin vähän. Kansainvälisten sopimusten hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa mallilla on relevanssia silloin, kun sopimus edellyttää eduskunnan hyväksyntää. Alustavan arvion mukaan hallituksen esitysten laatimiseen käytettäisiin enem-

män aikaa ja se vaatisi enemmän resursseja, koska malli edellyttää hankkeen tarkastelua ministeriön virkamiesjohdossa ainakin kolmessa vaiheessa (vaikutusten arviointi, linjatukset esityksen sisällöstä ja hallituksen esitysluonnoksen hyväksyminen). Mallin toteuttamisen tarkoituksenmukaisuus kaikkien hallituksen esitysten osalta vaatii ministeriössä vielä tarkempaa tarkastelua.

Sisäasiainministeriö katsoo, että prosessimalli antaa säädösvalmistelun suunnittelulle, toteutukselle ja johtamiselle hyvät puitteet. Yhtenäiset menettelytavat parantavat osaltaan lainvalmistelun laatua. Laadukas prosessi vaatii ennen kaikkea, että hankkeille varataan riittävät valmisteluresurssit ja riittävästi aikaa. Ministeriöiden poliittisen johdon ja virkamiesjohdon tulee sitoutua hyvään lainvalmisteluprosessiin. Raportissa kuvattu ideaaliprosessi eri vaiheineen ja lukuisine prosessin aikana tehtävine asiakirjoineen vaikuttaa hallinnollisesti raskaalta ja paljon resursseja vaativalta menettelyltä, joka näin toteutettuna vie aikaa varsinaiselta pääasialta eli säädösvalmistelutyöltä. Ministeriö korostaa, että raportissa esitetty malli tulee nähdä suuntaa-antavana kuvauksena säädösvalmisteluprosessiin sisältyvistä hyvistä toimintatavoista. Malli ei voi olla sitova, vaan käytännön valmistelutyössä tulee olla liikkumavaraa hankkeen laajuus ja luonne huomioon ottaen. Tämä tulisi selkeästi tuoda ilmi jatkovalmistelussa sekä mallin täytäntöönpanon ohjeistuksessa ja seurannassa.

Sisäasiainministeriössä lainvalmistelu etenee jo nykyisinkin raportissa kuvattujen seitsemän päävaiheen mukaisesti. Uutuutena yksityiskohtaisessa prosessikuvauksessa on kunkin vaiheen hyvien käytäntöjen ja lainvalmistelun laadun kannalta keskeisten elementtien kokoaminen yhteen. Tällainen ideaalimalli on tarpeen, vaikka se ei kaikilta osin kuvastakaan lainvalmistelua määritteleviä rakenteellisia tekijöitä ja yhteiskunnallista todellisuutta, jossa lainvalmistelu tapahtuu. Lainvalmistelun laadun parantamisessa keskeisiä valtioneuvostotason kehittämistavoitteita ovat erityisesti avoimen vuorovaikutuksen sekä sääntelyvaihtoehtojen ja vaikuttavuuden arvioinnin tehostaminen. Prosessimalli tukee osaltaan myös näitä tavoitteita, vaikka mallissa ei sinänsä käsitellä näihin aiheisiin liittyviä sisällöllisiä ja yksityiskohtaisia menettelyllisiä kysymyksiä.

Sisäasiainministeriön säädösvalmisteluohjeistusta on tarkoitus täydentää lähiaikoina ottaen huomioon prosessimalli ja ministeriön säädösvalmistelun omat kehittämistarpeet. Tässä yhteydessä huomiota kiinnitetään mm. säädösvalmistelun suunnitelmallisuuteen, esivalmisteluun, sidosryhmien osallisuuden ja kuulemisen tehostamiseen sekä vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointiin. Säädöshankkeen johtamista ja seurantaan varten ministeriössä on vakiintuneet menettelytavat, esim. hankkeiden säännöllinen käsittely ministeriön johtoryhmässä. Menettelytapoja voidaan tarvittaessa täydentää prosessimalli huomioon ottaen.

Puolustusministeriön mukaan lainvalmistelu on aina ollut pitkälti säänneltyä toimintaa, eikä prosessimalli sinänsä tuo varsinaisesti uutta säädösvalmisteluun. Ministeriössä valmistelu on pääosin keskitetty lainvalmistelu- ja oikeusyksikköön, jonka toiminnassa prosessimallissa kuvattuja sujuvan ja hyvän lainvalmistelun periaatteita on vakiintuneesti noudatettu. Mallin pääkohdat ovat jo nyt puolustusministeriön säädösvalmistelun toimintaohjeessa. Malli ei siten sanottavasti tulisi vaikuttamaan ministeriön toimintaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan lainvalmisteluprosessin malli on kattava, ja havainnollinen ja tavoitteiltaan kunnianhimoinen. Mallissa ei kuitenkaan kuvata, mitä uutta se tuo lainvalmisteluun. Realistisen käyttöönoton vuoksi olisi tärkeää todeta, mihin konkreettisten toimintatapojen kehittämiseen on tarpeen erityisesti panostaa. Ministeriö pitää tärkeänä, että malli on joustava ja sitä voidaan soveltaa hankkeen luonteen mukaisesti. Lainvalmistelua tulee johtaa substanssin - ei rakenteiden - näkökulmasta. Prosessimalli ei saa jäykistää lainvalmistelua, vaan panos tulee lainsäädäntötyössä olla sisällössä. Ministeriö korostaakin säädöshankkeiden erilaisuutta. Malli soveltuu parhaiten laajoihin, yhteiskunnallisesti tärkeisiin lainvalmisteluhankkeisiin, jotka on valtioneuvosto- tai ministeriötasolla priorisoitu ja joihin on varattu riittävät henkilö- ja aikaresurssit.

Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan prosessimallin kirjaimellinen noudattaminen vaatisi merkittävää säädösvalmisteluresurssien lisäystä ministeriöissä. Mallin toteuttaminen vaatisi arviolta kaksin-kolminkertaiset aikaresurssit taikka vastaavat henkilöresurssit, jotta kaikki hallituskauden säädöshankkeet voitaisiin toteuttaa mallin toimintatavoilla.

Maa- ja metsätalousministeriön mielestä lainvalmisteluprosessin malli on tärkeä ja pääosin onnistunut työväline säädösvalmistelun laadun ja tuottavuuden parantamiseksi. Tärkeää on myös, että mallin pohjalta valmistellaan hankkeen seuraavassa vaiheessa koulutusohjelma kaikille lainvalmisteluprosessin toimijoille. Mallin sisältämät lainvalmisteluprosessin työvaiheet, ohjeet ja suositukset ovat perusteltuja tehokkaan ja hyvän hallinnon periaatteita noudattavan säädösvalmistelun toteuttamiseksi. Jotta malli ei kuitenkaan jäisi vain ihanteeksi, säädösvalmisteluun on varattava riittävästi sekä voimavaroja että aikaa.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää yleisesti hyvänä sitä, että lainvalmistelun menettelytavoista laaditaan kuvaus ja ohjeistus. Lainvalmistelun laatuun voidaan vaikuttaa yhtenäistämällä menettelytapoja koko valtioneuvostossa. Prosessimallin tulisi kuitenkin olla selkeä ja ymmärrettävä, jotta se voidaan käytännössä ottaa käyttöön. Malli kuvaa varsin kattavasti niitä käytäntöjä, joita lainvalmistelussa jo sovelletaan. Ministeriössä on vuonna 2007 laadittu ohje, jossa kuvataan säädösvalmistelun vaiheet. Koska ministeriön käytännöt vastaavat jo nyt mallin päälinjoja, uuden mallin käyttöönotto ei todennäköisesti muuttaisi ministeriön toimintatapoja merkittävästi. Vaikutusten kannalta keskeistä on toisaalta se, miten joustavasti mallia sovelletaan.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että prosessimallista poikkeaminen ei vaadi erityistä pausta, vaan tavanomaisissakin hankkeissa on tarkoituksenmukaista yhdistää ja tiivistää valmisteluvaiheita. Mallissa on kuvattu erityisesti esi- ja perusvalmistelu hyvin monivaiheisesti. Erityisesti suppeissa hankkeissa ei ole tarkoituksenmukaista pitäytyä kaavamaisesti mallin vaiheistuksessa. Jotta malli olisi toimiva myös käytännössä, sitä on voitava soveltaa joustavasti. Jos malli otettaisiin käyttöön joustamattomana, se saattaisi vaikuttaa sekä toimintatapoihin että resurssitarpeisiin. Esim. näkemysten hankkiminen hyvin monessa esivaiheessa voi pidentää etenkin pienten hankkeiden aikatauluja. Mallin käyttöönotolla ei tule lisätä hallinnollista taakkaa hallinnon sisällä. Valmistelun pidentyminen lisäisi puolestaan resurssitarpeita. Jatkovalmistelussa tulisi selvittää myös mallin käyttöönoton taloudellisia vaikutuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan lainvalmisteluprosessin malli on perustettu lähinnä yksityiskohtia lisäämällä peruskaavioon, jolla säädösvalmistelijoita on jo pitkään perehdytetty lainvalmistelun perusteisiin. Peruskaavio on syntynyt aikana, jolloin lainvalmistelu oli leimallisesti kansallista. EU-säännösten ja kansainvälisten sopimusten saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on vain osa niihin liittyvästä valmisteluprosessin kokonaisuudesta. Mallista kansainvälinen ulottuvuus puuttuu kokonaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että prosessimallin yhteydessä väliraportissa ei ole yksilöity lainvalmistelun laadun puutteita. Havainnot sekä säädösvalmistelun tilasta yleisesti että hanketason kehittämistarpeista ovat olleet viimeaikaisissa arvioinneissa varsin yhdenmukaiset⁴. Mallissa on varsin yksityiskohtaisesti kuvattu prosessin perinteisiä ja luonteeltaan juridisia vaiheita (esim. valtioneuvoston päätöksenteko). Sen sijaan eräät laadukkaan valmistelun ja säädöspolitiikan kannalta tärkeät vaiheet (vaikutusarviointi, viestintä, tiedonhankinta ja siihen liittyvät tukipalvelut) on jätetty vähemmälle tarkastelulle. Säädösvalmistelun eräänä perusongelmana on pidetty vaikutusarvioinnin puutteita ja jälkikäteisen seurannan systemaattisuuden puutteita. Vaikutusten jälkikäteinen seuranta ja systemaattinen säädöshuolto on rajattu kokonaan säädösvalmisteluprosessin ulkopuolelle.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan prosessimallin keskeisin anti on huolellisen ja suunnitelmallisen esivalmistelun ja riittävän varhaisen kuulemisen painottaminen. Näitä on tosin korostettu useassa aiemmassakin säädösvalmistelun kehittämishankkeessa. Myönteistä on myös pyrkimys huolehtia riittävästä vuorovaikutuksesta valmistelijan tai valmistelusta vastaavan toimielimen sekä ministeriön poliittisen johdon välillä. Roolien ja vastuiden määrittämisessä on omaksuttu mekaaninen ja osin epärealistinen käsitys säädöshankkeen etenemisestä ja päätösvallan tosiasiallisesta käytöstä.

Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, että säädösvalmisteluhankkeen mallintaminen saattaa välillisesti parantaa hankkeen suunnittelua ja toteuttamistakin, erityisesti jos valmistelija on kokematon. Kokonaisuutena on vaikea nähdä, miten ideaalimalli parantaisi useimmiten varsin kokeneiden valmistelijoiden vastuulla olevien hankkeiden laatua tai miten mallilla voitaisiin vaikuttaa suomalaisen lainvalmistelun keskeisimpiin kehittämiskohteisiin. Mallin vaikutus ministeriön toimintatapoihin olisi vähäinen. Mallilla ei ole vaikutusta voimavaroihin. Mallin menettelytapojen käyttöönotto edellyttää vielä jatkovalmistelua ja menettelytapojen perusteiden arviointia uudelleen.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön näkemyksen mukaan lainvalmistelua tukevat prosessikaaviot tulevat olemaan tarpeellisia kaikille lainvalmisteluun osallistuville tahoille, ja erityisesti toimeksiannosta vastuussa oleville esittelijöille. Prosessin kuvaus selkeyttää sekä lainvalmisteluprosessia että siihen osallistuvien vastuuta. Ministeriö pitää mallia erittäin tärkeänä työvälineenä jatkossa. Ministeriö kuitenkin korostaa, että malli on reaali maailmaan suhteutettuna erittäin haastava sekä lainvalmisteluun käytettävissä olevien

⁴ Lausunnossa viittaukset: OECD:n maatutkimus (Better Regulation in Finland; OECD 2010), Oikeuspolitiikan tutkimuslaitoksen hanke ”Paremmän sääntelyn kriittinen arviointi” ja Paremmän sääntelyn neuvottelukunnan loppuraportti ”Näkökulmia parempaan sääntelyyn” (Mietintöjä ja lausuntoja; Oikeusministeriö 33/2011)

resurssien että aikataulutusten osalta. Tarvitaankin konkreettisia toimia valmistelevan henkilömäärän että käytettävien muiden resurssien lisäämiseksi tai vaihtoehtoisesti työmäärän vähentämiseksi, jotta malliin päästäisiin myös käytännössä.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa prosessimallin olevan ideaalinen ja tulkitsee tämän tarkoittavan sellaista tilannetta, jossa lainvalmistelu ympäristö on ”normaali”. Tällöin on aikaa ja resursseja tehdä valmistelutyö mallin kaavioiden mukaisesti. Käyttökelpoinen saattaisi olla myös sellainen malli, joka olisi siten pelkistetty, että sitä voitaisiin käyttää minimikaaviona esimerkiksi niin sanottuihin nopeisiin toimeksiantoihin. Tällaisia voivat olla taloudellisiin suhdannemuutoksiin tarvittavat toimeksiannot, joille ei voida antaa pitkiä valmisteluajoja, vaan esitys tulee antaa ”välittömästi”. Vastaavasti merkitykseltään vähäisen lainsäädäntömuutoksen valmistelu ei vaatine monivaiheista valmisteluprosessia.

Sosiaali- ja terveysministeriön ehdottaa, että lainvalmistelun laatuongelmien ratkaisemiseksi voitaisiin jatkossa kuvata myös liittymäprosesseja. Monet lainvalmistelun ongelmat liittyvät siihen, että toimeksiannot eivät ole selkeitä, eikä niitä saada ajoissa. Kehittämällä myös liittymäprosesseja lainvalmisteluprosessia voitaisiin merkittävästi sujuvoittaa. Esimerkiksi selkeät ja perustellut hallitusohjelmien kirjaukset ja ajoissa saadut toimeksiannot sujuvoittaisivat lainvalmisteluprosessia ja parantaisivat sen laatua ja tuotavuutta. Ajoissa saadut toimeksiannot mahdollistavat vaikutusten perusteellisen selvittämisen ja sen, että kuulemiseen voidaan panostaa ja varata aikaa. Lainsäädäntöprosessiin ja lainsäädännön laatuun vaikuttavat käytännössä myös erilaiset budjetit ja eduskuntatyöhön liittyvät aikataulusvaatimukset.

Ympäristöministeriö pitää lainvalmisteluprosessin mallia ja sen pohjalta laadittavaa opasta hyödyllisenä työvälineenä sekä lainvalmisteluprosessin yleisessä kehittämisessä, uusien lainvalmistelijoiden perehdyttämisessä että kokoneidenkin lainvalmistelijoiden työn apuna. Prosessia kuvaavat työnkulkukaaviot ja eri työvaiheiden sanalliset kuvaukset täydentävät ja selkeyttävät toisiaan. Ministeriö myös kannattaa yhteisten prosessien kehittämistä koskevia ehdotuksia ja pitää tärkeänä, että ehdotettuja menettelyjä ja toimintatapoja toteutetaan hallitusohjelman tavoitteita toimeenpanevissa eri ministeriöiden lainsäädäntöhankkeissa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa useissa yhteyksissä kiinnittäneensä huomiota siihen, että muun muassa lainvalmisteluun käytettävissä olevan ajan tai asiantuntevan ja ministeriöiden riittävän kokoneen valmisteluhenkilöstön niukkuuden vuoksi hallituksen esitykset eivät säännösehdoituksiltaan tai perusteluiltaan aina täytä korkeatasoiselle ja pätevälle lainvalmistelulle asetettavia teknisiä tai sisällöllisiä vaatimuksia. Lainvalmistelutehtäviä on ilmeisesti enenevässä määrin jouduttu uskomaan virkauraansa aloittaville lakimiehille tai riittävää oikeudellista tietämystä vailla oleville muille virkamiehille. Tätä taustaa vasten pyrkimykset parantaa lainvalmistelijoiden lainvalmisteluprosessia koskevaa osaamista ovat kannatettavia. Lainvalmisteluprosessin mallin käyttöönotto ja myöhemmin valmisteltava opas ovat tervetulleita lainvalmistelijan työtä tukevia apuvälineitä.

2.2 Muut viranomaiset, tutkimuslaitokset, järjestöt ja asiantuntijat

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää lainvalmisteluprosessin täsmentämistä pääosin onnistuneena. Monet mallista ilmenevät, lainvalmisteluprosessin yksityiskohtia koskevat näkökannat ovat kohdalleen osuneita. Esimerkiksi mallissa ratkaisuvaihtoehtojen kartoitus ja niiden vaikutusarviointi tapahtuu jo esi- ja perusvalmistelun yhteydessä, eikä vaikutusarviointia tehdä päälle liimatulla tavalla vasta hallituksen esityksen laatimisen loppuvaiheessa. Tarkastusvirasto korostaa, että lainvalmisteluhankkeet vaihtelevat olennaisesti laadultaan ja laajuudeltaan. Prosessimallia kuvattaessa väliraportissa tyydytään toteamaan vain, että "todellisuus on prosessimallia monivaihteisempi ja poikkeamia esiintyy erityistapauksissa." Mallin jatkokehitystyössä olisi syvällisemmin arvioitava lainvalmistelua siitä näkökulmasta, että lainvalmisteluhankkeet muodostavat hyvin heterogeenisen kokonaisuuden.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että lainvalmistelun aikataulutusta ja aikataulussa pysyminen jää prosessimallissa vähälle huomiolle. Tähän on jatkotyössä kiinnitettävä erityistä huomiota, koska kysymyksessä on erittäin olennainen osa laadukasta lainsäädäntötyötä. Kyse ei ole ainoastaan siitä, että lakiehdotukset kokonaisuutena valmistuvat ajallaan, vaan myös siitä, että lainvalmisteluprosessin eri vaiheisiin, kuten lausuntokierrokseen ja laintarkastukseen, jää riittävästi aikaa. Tätä korostavat havainnot siitä, että ajanpuute on ollut yksi keskeinen koetinkivi ja ongelma lainvalmistelussa. Lisäksi on otettava huomioon, ettei prosessimalli itsessään saisi johtaa tarpeettomasti lainvalmisteluprosessien pitkittymiseen.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen arvion mukaan prosessimallin vaikutus ja merkitys lainvalmistelun nykyisten puutteiden korjaamisessa on parhaimmillaankin melko välillinen. Malli toki selventää ja havainnollistaa lainvalmistelutyön monivaiheisuutta, mikä saattaa osaltaan edesauttaa hankkeiden suunnittelua ja kurinalaista toteuttamistakin. Samoin prosessimalli saattaa olla avuksi, kun perehdytetään henkilöstöä lainvalmistelutyön perusteisiin. On kuitenkin huomattava, että ainakin valtioneuvoston kokoneet ammattivalmistelijat lienevät muutoinkin kohtalaisen hyvin selvillä lainvalmisteluprosessin perusvaiheista. Prosessimallin perushahmoa on pidetty Suomessa esillä jo ainakin vuodesta 1987 alkaen silloisen säädösvalmistelun kehittämishankkeen myötä ja sen jälkeen melko vakiintuneesti ainakin alan kotimaisissa oppikirjoissa ja opetuksessa.

Jos prosessimalli otetaan vakavaksi lainvalmistelutyön tekemisen ja organisoinnin ohjeistoksi, se voisi Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen mukaan osaltaan tuoda korjausta lähinnä seuraavanlaisiin nykytilan ongelmiin. Mallissa painotetaan aivan oikein, kuten lukuisissa aiemmissa kehittämishankkeissakin, monipuolisen ja avoimista lähtökohdista tehdyn esivalmistelun tärkeyttä. Tässä suhteessa vallitsevissa lainvalmistelukäytännöissä on monissa ministeriöissä paljon parantamisen varaa. Toinen mallin ansio on korostaa sidosryhmien ja muiden tahojen kuulemista jo esivalmisteluvaiheessa samoin kuin varsinaisen valmistelutyön kestäessä useissa sen eri vaiheissa, kun työssä on vielä avoinna aitoja valintatilanteita ja kysymyksiä, joihin kuulemisella on todellinen mahdollisuus vaikuttaa. Kolmantena prosessimallin myönteisenä kohtana voi pitää pyrkimystä

huolehtia tiiviistä vuorovaikutuksesta lainvalmistelusta vastaavan toimielimen ja ministeriön poliittisen johdon kesken.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitos katsoo, että prosessimalli ei näytä tarjoavan juurikaan korjausta useisiin muihin lainvalmistelun ongelmiin, kuten vaihtoehtojen laadinnan ja hyödyntämisen puutteisiin (sekä sääntelyn strategioiden että sääntelykeinojen tasolla), vaikutusarvioinnin edelleenkin vaatimattomaan tilaan, uudistusten implementoinnin huolelliseen ennakkosuunnitteluun ja tukitoimintaan sekä lakiuudistusten tuloksellisuuden jälkikäteiseen seurantaan edes jonkinlaisella järjestelmällisyydellä. Näin siitä huolimatta, että nämä teema-alueet toki mainitaan prosessimallissa ja tekstissä jopa luvataan kattaa lakihankkeiden implementaatio ja seuranta siltä osin kuin ne liittyvät lainvalmisteluvaiheen tehtäviin.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK näkee lainvalmisteluprosessien yhtenäistäminen ja tehostamisen hyvänä esimerkkinä paremman sääntelyn tavoitteiden puitteissa toteutettavasta kansallisesta konkreettisesta kehityshankkeesta. On ensiarvoisen tärkeää, että lainvalmistelun parantamiseen on kiinnitetty Suomessa näin paljon huomiota. Lainvalmisteluprosessien kehittäminen ja yhtenäistäminen mahdollistaa aiempaa paremmin kokonaisvaltaisemman lakihankkeiden valmistelun, kun prosessimalli tehostaa eri ministeriöiden välistä yhteistyötä. Malli tuo lainvalmisteluun kaivattua yhtenäisyyttä ja se on saatettava yleisesti osaksi valtionhallinnon toimintaa. Mallin avulla on mahdollista poistaa lainvalmistelun kirjavat käytännöt eri ministeriöiden välillä ja lainvalmistelun laatutasoa on mahdollista kasvattaa. Yhteneväiset toimintatavat lisäävät luotettavuutta, tehokkuutta ja vaikutusmahdollisuuksien tasapuolista jakautumista riippumatta siitä, mikä ministeriö kulloinkin toimii vastuuministeriönä lainsäädäntöhankkeessa.

Keskuskauppakamari pitää prosessimallin laatimista tärkeänä askeleena kohti parempaa lainsäädäntöä, koska prosessien kuvaaminen antaa lainvalmistelutyölle selkeät puitteet. Malli tulisi myös saattaa toimimaan konkreettisena apuna lainvalmistelussa – sen ei tule jäädä pelkästään ideaalitasolle.

Korkeasti koulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö Akava suhtautuu myönteisesti lainvalmisteluprosessin malliin. Mallin toteuttamisessa haasteena on erityisesti lainvalmisteluresurssien riittävyys ja lainvalmistelijoiden osaamisesta huolehtiminen. Prosessin toimijoiden rooleja ja vastuita jaettaessa on huolehdittava myös siitä, että asioiden hoitamiseen on riittävät resurssit. Tämä on ollut haasteena erityisesti isoissa lainsäädäntöhankkeissa.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK katsoo, että väliraportissa olevat asiat tulee saattaa käytännössä osaksi lainvalmistelua. Samalla tulee kuitenkin huomioida, että ilman riittäviä henkilö- ja muita resursseja ei uudistuksia voida käytännössä toteuttaa. Ministeriöiden virkamieskuntaa tuleekin sen vuoksi vahvistaa nimenomaan lainsäädännön valmistelussa. Toteutettavien uudistusten vaikuttavuutta ja riittävyttä on syytä seurata ja analysoida mahdollisimman laajalla asiantuntemuksella.

Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä kaikkia parempaan lainvalmisteluun ja lainsäädäntöön tähtääviä pyrkimyksiä. Lainvalmistelun prosessimalli edesauttaa edellä mainittuja tavoitteita. Mallia ei kuitenkaan pidä tulkita niin, että sen nähtäisiin rajoittavan jo olemas-

sa olevia ja myöhemmin kehittyviä, malliprosessin minimitason ylittäviä hyviä käytäntöjä ja käytännön lainsäädäntöprosessin joustavuutta. Olennaista kuitenkin on, että lainvalmistelussa noudatettaisiin kaikissa ministeriöissä samankaltaista menettelytapaa, johon tärkeinä osina kuuluvat suunnitellun lainsäädännön vaikutusten arviointi ja sidosryhmien osallistuminen ja kuuleminen. Lainvalmistelussa tulisi aina edetä vaihtoehtojen arvioinnin ja vaikutusten analyysin kautta lopulliseen ehdotukseen, joka saattaa jossain tilanteissa merkitä myös sitä, ettei alun perin suunnitellulle sääntelylle ole tarvetta.

Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:n mukaan lainvalmisteluprosessin malli tukee lainvalmistelun laadun ja tuottavuuden parantamista. Lainvalmistelun laatuun vaikuttaa keskeisesti, että ministeriöillä on riittävät henkilöresurssit lainvalmisteluun ja lakien toimeenpanoon. Lisäksi resurssien tehokkaaseen käyttöön ja lainvalmistelun laatuun vaikuttaa hankkeiden valmistelun ajallinen jaksotus riittävän pitkälle ajalle vaalikauden aikana. Näin voidaan välttää hankkeiden ruuhkautuminen yleensä vaalikauden alkuun.

3 Lainvalmisteluprosessin mallin työvaiheet

Lausunnoissa esitettiin runsaasti ehdotuksia lainvalmisteluprosessin mallin työnkulukaavioiden ja työnkulun sanallisen kuvauksen korjaamisesta ja täydentämisestä. Ehdotukset on seuraavassa koottu prosessin työvaiheiden mukaan jaoteltuina.

3.1 Esivalmistelu

Sisäasianministeriön mielestä jo esivalmistelun alussa ja alustavan kartoituksen vaiheessa voisi korostaa enemmän erillisen esi- tai taustaselvityksen laatimista ennen varsinaisen lainsäädäntöhankkeen perustamista. Esiselvitys voitaisiin tehdä muunkin kuin valmistelijan/valmistelutiimin toimesta esim. hyödyntäen alan oppilaitoksia, tutkimuslaitoksia ja muita vastaavia tahoja laajemman näkökulman saamiseksi asiaan.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että esivalmistelua kuvaavan kaavion mukaan lainvalmisteluhankkeen tavoitteen ja ongelman määrittäisivät ministeri ja ministeriön virkamiesjohto, ja että valmistelijat eivät osallistuisi tähän osaan prosessia. Vaikka malli ministeriön mukaan pätee useisiin tilanteisiin, erityisesti ongelman määrittelyssä valmistelijoilla ja valmistelutiimillä on keskeinen rooli, joten tehtävää tulisi laajentaa koskemaan myös valmistelijoita. Tavoite ja ongelma voivat tulla myös suoraan EU:sta, kun kysymys on EU-säädösten kansallisesta täytäntöönpanosta. EU:ta ei ole työnkulkukaaviossa erikseen mainittu.

Maa- ja metsätalousministeriö ehdottaa myös lainvalmisteluprosessin alkamiskohdassa lueteltujen aloitteiden täydentämistä "Kansallista täytäntöönpanoa edellyttävän EU-säädöksen valmistelu" tulisi muotoilla yleisemmin, koska kyse voi olla muustakin kuin direktiiviin tai asetukseen liittyvästä täytäntöönpanosta. Esimerkiksi EU:n kilpailulainsäädännöstä ja siihen sisältyvistä valtioneuvoston päätöksistä sekä oikeuskäytännöstä johtuen jäsenmaat voivat joutua tarkastelemaan uudestaan aiemmin noudatettuja soveltamiskäytäntöjä. Muotoiluna voisi olla esimerkiksi "EU-säädösaloite tai -oikeustapaus taikka komission tulkinta". Lisäksi aloitteissa voitaisiin mainita myös ministeriltä tulevat aloitteet.

Esivalmistelua ja perusvalmistelua koskeissa kaavioissa kuvataan poliittista päätöksentekoa säädösvalmisteluhankkeen eri vaiheissa sekä valmistelijoiden osallistumista hankkeen alkukartoitukseen ja tietopohjan kokoamiseen. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan on kuitenkin tavanomaista, että tavoiteltava ratkaisuvaihtoehto päätetään jo hanketta asetettaessa, minkä jälkeen säädösvalmisteluohjeiden mukaista ratkaisuvaihtoehtojen kartoitusta ei ole enää tarkoituksenmukaista tehdä. Asiasta on tällöin usein jo tiedotettukin asianomaisille sidosryhmille, joille on näin syntynyt oletus uuden lain tietynlaisesta sisällöstä.

Maa- ja metsätalousministeriö nostaa vielä esiin valmistelija/valmistelijatiimin tehtävän selvittää, mitä asiasta keskustellaan julkisuudessa ja mediassa, mukaan lukien sosiaalinen media, ja huomauttaa, että sosiaalisen median keskustelujen seuraaminen edellyttäisi kuitenkin erityisiä resursseja.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö toteaa, että työnkulkukaavioissa vaikutusten arvioinnit tapahtuvat vasta perusvalmistelun aikana tiettyjen, jo valittujen ratkaisuvaihtoehtojen yhteydessä. Alustavaa vaikutusarviointia tulisi kuitenkin tehdä jo esivalmisteluvaiheessa. Tämä on mainittu sanallisessa kuvauksessa, mutta tämän tulisi näkyä myös kaaviokuvissa. Näin on tehty esimerkiksi vaikutusten arvioinnista annettujen ohjeiden (oikeusministeriön julkaisu 2007:6) prosessikuvauksessa.

Kotimaisten kielten tutkimuskeskus suosittelee, että kieltä koskevat toimet käydään alustavasti läpi jo esivalmistelun alustavan kartoituksen aikana. Tällöin voidaan pyytää myös sidosryhmien ja asiantuntijoiden näkemystä siitä, ovatko kielelliset uudistukset tarpeen ja millaisia ne olisivat. Sen jälkeen varsinaisessa esivalmistelussa selvitetään, onko hankkeessa esimerkiksi sellaista tarvetta kielen selkeyttämiseen, hallintoalueiden tai -yksiköiden nimien suunnitteluun tai sanastotyöhön, jossa tarvitaan asiantuntijatyötä. Selvityksessä voidaan käyttää aineistona mm. voimassa olevaa lakia, muita asiaan liittyviä lakeja, arviomuistioita, täytäntöön pantavia tai aiheeseen liittyviä EU-säädöksiä, kansainvälisiä sopimuksia ja muita säädöshankkeeseen liittyviä tekstejä. Sidosryhmiä voidaan tässä vaiheessa kuulla siitä, onko säädöksen kielessä jotain erityisesti huomioon otettavaa, esimerkiksi terminologisia ongelmia.

Kotimaisten kielten tutkimuskeskus pitää tarpeellisena, että hankkeen asettamispäätöksessä asetetaan erikseen tavoitteet myös säädöksen kielelle, jos hankkeessa on tarpeen erityisesti panostaa kieleen. Siten kielelliset tavoitteet tulevat tietoisiksi osaksi valmistelutyötä.

3.2 Perusvalmistelu

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että perusvalmistelua koskevissa kaavioissa sidosryhmiä kuullaan kolmessa eri vaiheissa. Hankkeen laadun ja laajuuden mukaan monivaiheinen kuuleminen voi ministeriön mukaan olla perusteltua, ja se voidaan kaaviossa ymmärtää myös lainvalmistelun tavoitetilana. Silloin, kun varsinaista säädösluonnosta edeltävä kuuleminen on välttämätöntä, sen käytännön toteuttamiseksi tulisi kehittää sekä kuultavien että hankkeen valmistelijoiden kannalta mahdollisimman kevyitä ja nopeita menettelyjä.

Perusvalmistelun yhtenä vaiheena on mainittu ministeriön virkamiesjohdon päätös ulkopuolisten selvitysten hankkimisesta. Maa- ja metsätalousministeriön mielestä ministeriöiden rahatilanne ja säädöshankkeille asetetut aikataulut huomioon ottaen mahdollisuudet hankkia ulkopuolisia maksullisia selvityksiä ovat rajalliset. Keskeisiä tahoja hanketta varten tarpeellisen tietopohjan kokoamisessa ovat sen sijaan yleensä muiden ministeriöiden tai virastojen asiantuntijat, joilta pyydetään asiasta lausunto tai joiden kanssa järjestetään neuvottelu tai kuuleminen. "Muut ministeriöt" ja "OKV, VNK ja VM" mainitaan kuitenkin prosessikaavioissa ensimmäisen kerran vasta jatkovalmistelua koskevassa kaaviossa. Nämä tahot tulisi sisällyttää myös perusvalmistelun kuvaukseen. Lisäksi jaottelua "Muut ministeriöt" ja "OKV, VNK ja VM" tulisi vielä harkita tai sen käyttöä tulisi perustella tarkemmin.

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan työnkulkukaaviossa valmistelutiimin rooli on jätetty vähäiseksi perusvalmistelussa silloin, kun hanketta johtaa valmisteluelin. Ministeriöiden osastoilla tehdään kuitenkin paljon sisäistä valmistelua, ennen kuin ehdotukset voidaan viedä esimerkiksi työryhmien (valmisteluelin) käsittelyyn. Tämän vuoksi valmistelutiimin roolia tulisi korostaa myös tässä kaaviossa. Lisäksi kaaviossa tulisi selventää, koskeeko sidosryhmien kuuleminen tässä yhteydessä kaikkia sidosryhmiä vai ainoastaan niitä, jotka eivät ole olleet edustettuina valmisteluelimessä.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa valmisteluelimessä tapahtuvan perusvalmistelun kuvauksesta ilmenevän, että poliittisia kannanottoja voidaan antaa kesken valmistelun. Ministeriön mielestä olisi selvennettävä sitä, miten tällainen kannanotto tulee osaksi prosessia, jos kyseessä on esimerkiksi esitysluonnosta valmisteleva, tätä varten asetettu työryhmä.

Valtioneuvoston oikeuskansleri esittää, että perusvalmistelun sanallisessa kuvauksessa perustuslakiin viittaavissa kohdissa olisi kiinnitettävä huomiota erityisesti perusoikeuksia koskevien kysymysten selvittämiseen.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos pitää prosessimallin erottelua valmistelutiimi-valmisteluelin vain työläästi avautuvana. Tämä erottelu on kuitenkin hyvin keskeinen, koska mallissa on suunniteltu valmistelutiimiä ja vastaavasti valmisteluelin varten toisistaan monessa kohdassa tuntuvasti poikkeava toimintaprosessi. On välttämätöntä määritellä ja täsmentää mainittuja peruskäsitteitä, jos prosessimallia halutaan jalkauttaa arkikäytäntöön. Kysymys ei kuitenkaan ole pelkästään sanoista ja käsitteistä. Nykyisin käytetään lainvalmisteluun huomattavan moninaisin perustein koottuja ja moni-ilmeisiä toimielimiä, joissa on mukana mitä vaihtelevimmilla tavoilla esim. eri ministeriöiden,

muiden viranomaisten, sidosryhmien, tutkimusmaailman jne. edustajia. Ei olisi varmaankaan helppoa ratkoa useista nykyisin toiminnassa olevista erilaisista lainvalmisteluelimistä, kumpaan peruskategoriaan (valmistelutiimi–valmisteluelin) kukin pitäisi lukea. Jos erityyppisille valmisteluelimille tarkoitetaan luoda toisistaan selvästi poikkeavat toimintatapa- ja menettelyohjeet, täytynee pohjana olla selkeästi hahmotettu käsitys siitä, millaiselle konkreettiselle toimielimelle mikäkin prosessimalli on tarkoitettu ja millä perusteilla näin on. Todennäköisesti käytännön lainvalmistelutyötä organisoitaessa tarvitaan muitakin kuin raportin esittelemät kaksi vaihtoehtoa. Näistä valmistelutiimimallia leimaa kärjistäen ilmaistuna ajatus kaikkien ratkaisujen alistamisesta tai hyväksyttämisestä ministerillä ja valmisteluelin-mallia puolestaan toimielimen varsin laaja-alainen itsenäisyys tehtävänsä suorittamisessa kuten perinteisillä komiteoilla.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n mukaan prosessimallissa on huomioitu erittäin kattavasti myös sidosryhmien osallistuminen lainvalmistelutyöhön sen eri vaiheissa. Sidoryhmien kuulemisen ohella erityisesti laajemmissa hankkeissa tulee varmistua lainsäädäntöhankkeen tulevasta mahdollisista vaikutuksista. Tämän vuoksi yritysvaikutusten arviointi tulee pitää keskeisenä osana lainvalmisteluprosessia. Yritysvaikutusten arvioinnin suorittamisen vaihtoehtoihin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Aina ei ole järkevintä tilata tutkimusta ulkopuoliselta palveluntarjoajalta, vaan vaikutusarvioinnin suorittaminen esimerkiksi ministeriön itsensä tekemänä voi usein olla tehokkain vaihtoehto asianmukaisen tutkimustiedon saamiseksi.

Keskuskaupakamari arvioi, että jatkossakin on haasteena lainsäädäntöhankkeiden todellisten vaikutusten arviointi. Vaikutukset tulisi selvittää ennen kuin hankkeen läpiviemisestä tehdään poliittista päätöstä. Lisäksi vaikutusten arvioinnin suorittamiseen – joko virkamiestyönä tai ulkoistettuna – tulisi varata riittävät resurssit.

Korkeasti koulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö Akava korostaa kuulemisen suunnittelun olevan osa säädösten valmistelutyötä. Säädösvalmistelu on suunniteltava ja aikataulutettava siten, että voidaan varmistaa oikea-aikainen kuuleminen, jolloin tulokset voidaan ottaa huomioon valmistelussa. Tämä edistää myös ehdotettavan lainsäädännön vaikutusten arviointia. Hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut vahvasti työelämäasioissa kolmikantaiseen valmisteluun. Kolmikantaisessa valmistelussa ja kuulemisessa on huomioitava, että kaikki palkansaajakeskusjärjestöt tulevat kuulluiksi, koska ne edustavat eri työaloja ja työalojen sisälläkin eri henkilöstöryhmiä. Kompleksisessa yhteiskunnassa työelämäasioiden lisäksi lähes kaikki muukin yhteiskunnallinen päätöksenteko vaikuttaa palkansaajien asemaan, esim. elinkeinopolitiikka sekä ilmasto-, energia- ja ympäristökysymykset.

Kotimaisten kielten tutkimuskeskus katsoo, että valmistelun organisoinnin yhteydessä hankkeen työsuunnitelmaan pitäisi sisällyttää myös ne erityiset toimenpiteet, joita säädöksen hyvä kieli vaatii (säädöksen kieliasun uudistus ymmärrettävämmäksi, termien uudistus, uusien termien suunnittelu, uusien nimien suunnittelu, sanastotyö ja näihin toimiin mahdollisesti tarvittavan asiantuntija-avun määrä ja muoto). Lisäksi tässä yhteydessä tulisi arvioida tarpeet ulkopuolisten selvitysten tekemiseen ja kielelliseen asiantuntija-apuun sekä valmistella tarvittaessa esitykset niiden tilaamisesta.

Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen mielestä tietopohjan kokoamisen ja riittävyyden arviointiin kuuluu tarvittaessa esitys kielellisestä asiantuntija-avusta. Se voi sanasto- ja nimitystyön sekä tekstin kielenhuollon lisäksi olla selvitysten tekoa ja luonnoksen kieliasun arviointia tai ymmärrettävyyden testausta. Kielivaikutusten arviointiin olisi hyvä sisällyttää myös arvio siitä, miten säädös vaikuttaa viranomaisten työhön ja kansalaisille suunnattuun viestintään. Selvitysten avulla voidaan päättää, tarvitaanko esimerkiksi kieliasun uudistusta tästä syystä. Tämän jälkeen ratkaisuvaihtoehtoja ja niiden vaikutusten arviointia käsiteltäessä arvioidaan myös kieltä koskevat ratkaisut (esim. tehdäänkö kieliasun uudistus, miten se tehdään, tehdäänkö sanastotyötä, laaditaanko uusia termejä, nimiä tai virkanimikkeitä jne.). Kielellisten ratkaisujen esittäminen muiden yhteydessä pitää ne valmistelijoiden mielessä muiden valmisteluun liittyvien asioiden ohella.

Hallituksen esityksen luonnosta laadittaessa tulisi Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen kannan mukaan varata aikaa sanasto- ja nimityölle kirjoittamisvaiheessa ja sen jälkeen, vaikka niiden tarve olisi alustavasti kartoitettu jo suunnitteluvaiheessa. Myös asiantuntija-apu sanonnan ja rakenteen ymmärrettävyydessä voi ajoittua kirjoittamisvaiheeseen, tai sitä voidaan käyttää tekstiluonnoksen valmistuttua. Monet ymmärrettävyyseikat sekä termi- ja nimikysymykset tulevat esiin vasta hallituksen esitystä kirjoitettaessa. Termi- ja nimiasioissa voidaan olla yhteydessä myös kääntäjiin jo kirjoittamisen aikana. Kun termien ja nimien käyttö on pääosin selvinnyt valmistelussa, lähetetään niistä luettelo selityksineen ruotsin kielen kääntäjille ja tarvittaessa Saamelaiskäräjien saamen kielen toimistolle. Hallituksen esitystä kirjoitettaessa sidosryhmiltä voidaan kysyä, miten luonnos on onnistunut ymmärrettävyydestään. Myös kielen asiantuntijoilta voi pyytää näkemystä. Tärkeiden säädösten ymmärrettävyyttä voi myös testata tai arvioida sopivilla ryhmillä.

Kotimaisten kielten tutkimuskeskus ehdottaa, että käännöksen tarkastaminen siirretään pääasiassa perusvalmistelussa tapahtuvaksi. Prosessimallin mukaan kääntäjät antavat tekstistä palautetta vasta jatkovalmistelun aikana. Kuitenkin kääntäjiltä kannattaa nimenomaan pyytää jo perusvalmisteluvaiheessa palautetta tekstin ymmärrettävyydestä sekä termien, nimien ja nimikkeiden käännettävyydestä, koska tällainen kieliasiantuntijoiden resurssi on lainvalmistelussa käytettävissä ja kääntäjät joka tapauksessa huomavat hankalat kohdat tekstiä kääntäessään. Jos jokin kohta on kääntäjälle epäselvä, se voi olla epäselvä muillekin. Hallituksen esityksen luonnoksen tekstiä olisi vielä tässä vaiheessa hyvin mahdollista muuttaa palautteen perusteella, myös sen nimiä ja termejä ehdisi paremmin harkita uudelleen. Perusvalmistelun aikana tehdyistä muutoksista olisi myös enemmän aikaa neuvotella valmistelu- ja sidosryhmien sekä asiantuntijoiden kanssa. Lisäksi pääosa luonnoksen tekstistä säilyy perusvalmistelun jälkeen yleensä ennallaan.

Toimihenkilökeskusjärjestö STTK muistuttaa, että hallitus on ohjelmassaan sitoutunut kolmikantaiseen valmisteluperinteeseen. Tämän periaatteen tulisi myös näkyä prosessimallissa. Kolmikantaisessa valmistelussa edustaja työryhmään tulee pyytää kaikista palkansaajakeskusjärjestöistä. Jos työryhmässä on osallistumismahdollisuus vain yhdelle taholle, hyväksi käytännöksi on muodostunut, että järjestöt voivat sopia keskenään yhteisestä edustajasta. Sama koskee kuulemistilaisuuksia.

Suomen Yrittäjät painottaa, että erityisesti yrityksiin ja yritysten toimintaympäristöön vaikuttavien säädösten valmistelussa keskeistä on yritysvaikutusten arviointi mikro- ja pienyritysten näkökulmasta. Tätä edellyttää myös komission Small Business Act -hankkeen Think Small First -periaate.

3.3 Lausuntomenettely

Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota siihen, että työnkulkukaavion mukaan lausuntopyyntö lähetetään "sidosryhmille, ml. kansalaiset". Työnkulun sanallisessa kuvauksessa puhutaan lausuntopyynnön lähettämisestä keskeisille sidosryhmille. Kaaviossa ja kuvauksessa tulisi selventää, tarkoitetaanko sidosryhmillä myös muita ministeriöitä, alaista hallintoa ja tutkimuslaitoksia. Muussa tapauksessa nämä käytännössä tärkeät asiantuntija- ja lausunnonantajatahot tulisi erikseen sisällyttää kaavioon ja sen kuvaukseen. Työnkulkukaavioissa tulisi tässä mielessä kautta linjan tarkistaa ja yhtenäistää termiä "sidosryhmät". Lisäksi ministeriö tuo esiin, että prosessimallin mukaan lausuntopyynnot julkaistaan valtioneuvoston hankerekisteri HARE:ssa. Mallissa tulisi myös mainita, että myös saadut lausunnot julkaistaan HARE:ssa.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että toisin kuin työnkulkukaavioon on merkitty, päätöstä lausuntomenettelystä ei käytännössä tehdä ministeriön johdon tasolla, vaan se on osa valmistelun rutiineja, josta valmistelutiimi huolehtii. Poliittisesti merkittävissä hankkeissa päätös johdon tasolla on kuitenkin toivottava ja tarpeen. Toisaalta lausuntopyynnön lähettäminen on merkitty valmistelutiimin tehtäväksi. Käytännössä valmistelutiimi tai valmistelija eivät kuitenkaan voi lähettää lausuntoa itse, vaan päätöksen lausuntopyynnön lähettämisestä tekee valmistelijan esittelystä yleensä osastopäällikkö tai kansliapäällikkö

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan työnkulkukaavioista ei käy ilmi, missä vaiheessa virkamiestyönä valmisteltu ehdotus käännetään ruotsiksi ennen sen lähettämistä lausunnoille. Lisäksi prosessimallissa tulisi mahdollistaa se, että lausuntopyyntöä varten ruotsiksi käännettäisiin ehdotuksen keskeinen sisältö sekä siihen sisältyvät säädösluonnokset. Käytännössä lausuntovaiheessa ei ole usein aikataulusyistä mahdollista saada koko hallituksen esitysluonnosta valmisteltua molemmilla kielillä. Ehdotuksen kääntämistä kokonaisuudessaan jo lausuntovaiheessa voitaisiin pitää välttämättömänä silloin, kun kyse on erityisesti ruotsinkielistä aluetta tai väestöä taikka Ahvenanmaata koskevasta asiasta. Lisäksi ministeriö tuo esiin, että prosessimallin mukaan hallituksen esityksen luonnoksen kääntää valtioneuvoston kanslian käännöstoimisto tai ministeriön kääntäjä. Mainintaa sivulauseineen tulisi selventää. Pääsääntönä tulisi olla, että hallituksen esitykset kääntää erityisesti juridisen terminologian vuoksi käännöstoimisto.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että saamelaisia tai poronhoitoa koskevissa hallituksen esityksissä saamenkielen kääntämistyö tulisi tehdä siinä vaiheessa, kun erityislaikiin perustuva kuuleminen on tarkoituksenmukaista toteuttaa.

Valtionalouden tarkastusvirasto katsoo, että nykyistä hajautettua lausuntomenettelyä tulisi kehittää keskitetyksi, toisin sanoen asiantuntijoiden ja sidosryhmien lausunnot tu-

lisi tallettaa samaan järjestelmään. Samalla tulisi huolehtia siitä, että nämä dokumentit ovat mahdollisimman helposti lain soveltajien saatavilla.

Keskuskauppakamari pitää myönteisenä sitä, että lainvalmisteluprosessin mallissa on sidosryhmille varattu tilaisuus osallistua useassa vaiheessa hankkeeseen. Sidoryhmät tulee osallistaa hankkeeseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, mahdollisesti jo ennen hankkeen priorisointia ja hankkeen vaikutuksia koskevien selvitysten suunnittelua. Lainvalmisteluprosessia koskevan oppaan tulisi sisältää selkeää tietoa siitä, että sidoryhmien osallistumiselle tulisi varata riittävä aika. Esimerkiksi kuulemisissa, kuten lausuntopyynnöissä, tulisi varata aina vähintään kuukausi aikaa valmistautua kuultavana olemiseen tai lausumiseen. Vastaavasti oppaan tulisi sisältää selkeä ohjeistus siitä, miten sidoryhmiä informoidaan hankkeista. Informaation tulisi saavuttaa sidoryhmät ajoissa ja sisällöltään selkeänä. Sidoryhmien kannalta tieto hankkeen olemassaolosta on myöhässä etenkin silloin, kun ensimmäinen tieto hankkeesta tulee lausuntopyynnön muodossa. Tältä osin opas voisi sisältää myös tarkempaa ja ministeriöiden käytäntöjä yhdenmukaistavaa ohjeistusta siitä, miten esim. ministeriöiden verkkosivut palvelisivat mahdollisimman hyvin niiltä tietoa etsiviä.

Keskuskauppakamari ehdottaa myös, että opas sisältäisi ohjeistusta kuulemistilaisuuskutsujen ja lausuntopyynnön laatimiseen. Sidoryhmien kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että kutsu tai pyyntö sisältää riittävästi oleellista tietoa aiheesta – ja selkeässä muodossa. Tämän johdosta esimerkiksi lausuntopyynnön ”saatekirjeen” muotoilu on kuultavien kannalta merkityksellinen. Lisäksi oppaan tulisi ohjata valmistelijaa antamaan riittävän perusteellista ja selkeää palautetta siitä, mikä merkitys kuulemistilaisuuksilla tai lausunnoilla on asiassa ollut. Erityisesti perusteltu palaute on omiaan antamaan luotettavan kuvan valmistelutyöstä.

Korkeasti koulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö Akava toteaa, että lainvalmisteluprosessin mallin mukaan lausuntopyynnot lähetetään pääsääntöisesti sähköpostilla. Ohjeessa olisi Akavan mielestä hyvä mainita, että lausuntopyynnot lähetetään organisaatioiden virallisiin osoitteisiin, ei kenenkään henkilökohtaiseen postiin.

Kotimaisten kielten tutkimuskeskus esittää otettavaksi huomioon lausuntopyynnön valmistelussa, että lausuntopyynnössä voidaan kysyä sidoryhmiltä ja kansalaisilta erikseen luonnoksen kielestä: miten onnistuneita ovat ymmärrettävyys, termit, nimet, nimikkeet. Myös kielen asiantuntijoilta voi pyytää tässä vaiheessa niistä lausuntoa. Lausuntopalautteesta tehtävässä, säädösluonnoksen muuttamisen tarvetta koskevassa muistiossa on syytä tuoda esiin myös kielellisten muutosten tarve.

Toimihenkilökeskusjärjestö STTK korostaa, että lausuntopyyntö tulee lähettää kaikille kolmelle palkansaajakeskusjärjestölle, koska järjestöt edustavat eri ryhmiä. Kuulemiset tulee järjestää riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta kuulemisella on tosiasiallisesti vaikutusta valmisteluun.

3.4 Jatkovalmistelu

Maa- ja metsätalousministeriön mielestä jatkovalmistelun työnkulkukaaviosta tulisi käydä ilmi, että saaduista lausunnoista käydään neuvotteluja sidosryhmien ohella myös muiden ministeriöiden kanssa. Prosessimallissa tulisi lisäksi selventää, missä valmistelun vaiheessa ministeriöiden tulisi viime kädessä sovittaa ehdotusta koskevat näkemyksensä yhteen, ja kuvata vaihtoehtoiset menettelyt tämän toteuttamiseksi. Ministeriön kannan mukaan menettelyt kuntien palveluja koskevien hallituksen esitysten käsittelyssä eivät kuulu yleiseen lainvalmisteluprosessin malliin.

Kotimaisten kielten tutkimuskeskus katsoo, että jatkovalmistelussa myös kielipalautteet, jos niitä on esitetty, tulee ottaa huomioon. Lisäksi jatkovalmistelussa voi tulla esiin tarve saada resursseja niiden kielellisten muutosten toteuttamiseen, jotka lausuntopalautteen perusteella päätetään tehdä. Jos palaute on huonoa tai kielellisiä ongelmia on muuten huomattu, voidaan kielellisen asiantuntija-avun hankkiminen ottaa jatkovalmistelun työsuunnitelmaan. Hallituksen esityksen muokkaamiseen tulee sisällyttää kieliasun viimeistely. Tässäkin voidaan käyttää asiantuntija-apua. Jatkovalmisteluun sisältyvä kääntäminen ruotsiksi tulisi rajoittaa vain muutettavaan kohtiin, ja kääntämisen painopiste asettaa jo perusvalmisteluvaiheeseen. Kääntäjien näkemys tekstin ymmärrettävyydestä ja termeistä sekä nimistä kannattaa hyödyntää jo aikaisemmassa vaiheessa (ks. kohta 3.2.). Jos jatkovalmistelussa tehdään muutoksia sanasto- ja nimistötyön tuloksiin laintarkastuksessa ehdotettujen korjausten perusteella, niistä tulisi vielä neuvotella asiantuntijoiden ja laintarkastajien kanssa. Merkittävistä muutoksista on syytä keskustella laintarkastuksen kanssa jo kirjoittamisvaiheessa perusvalmistelun aikana.

3.5 Valtioneuvoston päätöksenteko

Maa- ja metsätalousministeriö ehdottaa, että valtioneuvoston päätöksentekoa koskevaan työnkulkukaavioon tulisi lisätä vaihtoehtona esityslistan poistaminen. Esityslistan poisto on mainittu vain kaavion sanallisessa kuvauksessa. Lisäksi ministeriö huomauttaa perustuslain muutosten aiheuttaneen 1.3.2012 alkaen muutoksia päätöksentekoprosessiin.

Valtioneuvoston oikeuskansleri pyytää tarkennettavaksi, että oikeuskanslerilla on esitysluetteloiden tarkastuksen lisäksi valvonnallinen rooli myös valtioneuvoston yleisistunnossa tapahtuvassa päätöksenteossa.

3.6 Eduskuntakäsittely

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että prosessimallissa tulisi käsitellä sitä, kuinka laajoja tai periaatteellisesti merkittäviä muutoksia eri ministeriöiden olisi asianmukaista esittää valiokuntakäsittelyn aikana etenkin silloin, kun valtioneuvosto on antanut esityksen eduskunnalle yksimielisesti. Työnkulkukaaviossa mainitaan lakiehdotukseen valio-

kuntakäsittelyssä tehtävä muutosehdotus. Tässä ministerin ja ministeriön virkamiesjohdon tehtävä ei useinkaan voi olla pelkästään muutosehdotuksen kommentointi. Viime kädessä ministerin tulisi merkittävässä hankkeissa päättää siitä, mikä on ministeriön kanta valiokunnan esittämiin muutosehdotuksiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön mielestä ministerin tulisi olla päättäjän, ei ainoastaan kommentoija roolissa, jos eduskunnan valiokunnassa esitetään muutoksia hallituksen esitykseen.

Kotimaisten kielten tutkimuskeskus korostaa, että säädökselle asetetut kielelliset tavoitteet sekä sanasto- ja nimistötyö tulisi mainita esittelijän muistiossa, jossa eduskunnalle selvitetään hallituksen esityksen taustaa ja pääkysymyksiä. Kun ministeriön virkamiehet avustavat eduskunnan valiokuntaa lakitekstin muutosten valmistelussa, kielelle asetetut tavoitteet on syytä muistaa tässäkin vaiheessa. Eduskunnassa käännetään muutokset, ja termi- ja nimimuutoksista on siksi syytä neuvotella kääntäjien kanssa. Lisäksi tutkimuskeskus huomauttaa, että prosessimallissa ei mainita eduskunnan käännöstyötä.

3.7 Lain vahvistaminen

Maa- ja metsätalousministeriön mielestä lain voimaantulopäivän osalta työnkulkukavaioon ja sen tekstimuotoiseen kuvaukseen tulisi lisätä menettely, jossa laki tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana. Tällaisia tilanteita liittyy usein esimerkiksi sellaisiin maatalouden tukijärjestelmiin, joiden voimaan saattaminen edellyttää komission hyväksyntää.

Liikenne- ja viestintäministeriö tuo esiin, että prosessikuvauksesta puuttuu listatiedote ja tiedottaminen lain voimaantulosta.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että hallituksen esityksen painattamisen sijasta voitaisiin puhua julkaisemisesta, koska esitykset julkaistaan sähköisesti. Väliraportin tietojärjestelmiä koskevassa visiossa käytetään ilmaisua ”Finlex-säädösjulkaisu”.

Valtioneuvoston oikeuskansleri huomauttaa, että prosessista puuttuu tasavallan presidentin esittelyn listatarkastus. Oikeuskanslerilla on esittelylistojen tarkastuksen lisäksi valvonnallinen rooli myös tasavallan presidentin esittelyssä tapahtuvassa päätöksenteossa.

4 Lainvalmisteluprosessin mallin muu kehittäminen

Lausuntopalautteessa esitettiin lukuisia ehdotuksia, jotka koskivat lainvalmisteluprosessin mallia kokonaisuudessaan tai useita sen työvaiheita. Ehdotukset on koottu aihepiireittäin seuraavassa.

4.1 Kansainväliset sopimukset ja EU-lainsäädäntö

Ulkoasiainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lainvalmisteluprosessin alkukohdana mainitaan mm. kansainvälinen sopimus, mutta sopimuksen voimaansaattamiseen liittyvää säädösvalmistelua ei ole johdonmukaisesti viety prosessikuvauksiin. Kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisprosessilla on yhteisiä vaiheita ja piirteitä lainsäädäntöprosessin kanssa, kun sopimuksen voimaantulo edellyttää eduskunnan hyväksyntää. Nämä sopimukset saatetaan voimaan lailla ja asetuksella ja muut sopimukset asetuksella. Kansainvälisten sopimusten hyväksymis- ja voimaansaattamismenettelyllä on kuitenkin myös tavanomaisesta lainvalmistelusta poikkeavia piirteitä, esimerkiksi Ahvenanmaan maakunnan suostumuksen pyytäminen. Tämän vuoksi ministeriö esittää harkittavaksi joko prosessimallin täydentämistä taikka erillisen kansainvälisten sopimusten voimaansaattamista koskevan mallin laatimista.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää puutteena sitä, että mallissa ei ole otettu huomioon EU-asioita. Mallista olisi hyvä käydä ilmi, mihin toimiin olisi syytä ryhtyä jo EU-direktiiviä valmisteltaessa. Myös esim. notifiontivaihe olisi syytä lisätä malliin. Mallista olisi niin ikään hyvä ilmetä yhteys mahdolliseen valtioneuvoston kirjelmään eduskunnalle (U-kirje), joka on jo sellaisenaan poliittista käsittelyä. Prosessimalliin perustuvassa oppaassa voitaisiin käsitellä lisäksi EU-lainsäädännön implementoinnin erityispiirteitä ja mahdollisesti myös suositeltavia menettelytapoja.

Toimihenkilökeskusjärjestö STTK painottaa huomion kiinnittämistä myös EU:ssa käsitelyssä olevien asioiden kansalliseen valmisteluun, jotta työmarkkinajärjestöillä on mahdollisuus vaikuttaa asioihin riittävän varhaisessa vaiheessa.

4.2 Lakien täytäntöönpano

Sisäasianministeriön mukaan lainsäädäntöuudistuksen toimeenpano ja uudistuksen vaikutusten jälkiseuranta ovat osa lainvalmisteluhankkeen kokonaisuutta. Näihin vaiheisiin prosessimallissa ei ole kiinnitetty kovinkaan paljon huomiota. Hyvien käytäntöjen esittely ja ohjeistus olisi tarpeen myös tältä osin.

Liikenne- ja viestintäministeriön mielestä prosessimallia voitaisiin täydentää lain vahvistamisen jälkeisillä vaiheilla, kuten lain voimaantulosta ja sisällöstä tiedottaminen, mahdollinen kouluttaminen sekä lain soveltamisen seuranta. Ellei näitä vaiheita ole tarkoituksenmukaista sisällyttää prosessimalliin, niitä voitaisiin käsitellä valmisteltavassa oppaassa muulla tavoin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää toivottavana, että prosessimalli ulotettaisiin laajemmin koskemaan myös lainsäädännön täytäntöönpanoa ja lainsäädännön vaikutusten seuranta. Nyt täytäntöönpanosta ja seurannasta on otettu huomioon ainoastaan lainvalmistelun aikaiset valmistelevat tehtävät. Kuinka paljon hyötyä laadukkaasta lainvalmisteluprosessista loppujen lopuksi on, jos lain täytäntöönpanossa epäonnistutaan tai siinä muutoin on olennaisia puutteita? Tähän liittyen mallissa tulisi ottaa huomioon erilaisten ohjeiden ja suositusten merkitys lainsäädännön täydentäjänä. Lisäksi varsinkin merkittävimpien lainsäädäntöhankkeiden kohdalla on tarpeen järjestää vaikutusten jälkiseuranta. Seurannan tulokset voivat puolestaan toimia impulsseina lainsäädännön korjauksille ja muulle kehittämiselle sekä täytäntöönpanossa havaittujen epäkohtien korjaamiselle. Lainvalmistelu on siis jatkuva ja iteratiivinen prosessi, joka ei pääty siihen, että laki julkaistaan säädöskokoelmassa.

Keskuskauppakamari toteaa, että lain julkaisuun päätyvä prosessimalli ei sisällä vastausta siihen, miten menetellään pian lakiuudistuksen jälkeen havaittavien korjaus- ja tarkistustarpeiden suhteen. Jatkossa tulisi olla nykyistä paremmat valmiudet tehdä pikaisesti tarkistuksia lakiin ns. takuukorjauksina. Tarkistustarpeiden seuranta tulisi vastuuttaa tietyille taholle. Keskuskauppakamari esittääkin, että lakien tarkistusmenettelyä käsiteltäisiin lainvalmisteluprosessin mallissa tai aihe muuten nostettaisiin selkeästi esille Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa.

4.3 Roolit ja vastuut

Opetus- ja kulttuuriministeriö kannattaa väliraportin johdannossa esitettyä suositusta siitä, että hankkeita ei valmistella vain yhden virkamiehen virkatyönä, vaan päävastuullisen virkamiehen tukena on aina useista virkamiehistä koostuva valmistelutiimi. Valmistelutiimi-mallia olisi hyödyllistä avata ja kehittää edelleen ottaen huomioon, että säädösvalmistelijoiden lisäksi lainvalmisteluprosessiin osallistuu myös johtoa ja esimiehiä, substanssiasiantuntijoita, viestinnän sekä tieto- ja taloushallinnon asiantuntijoita, säädöskääntäjiä sekä PTJ- ja muuta avustavaa henkilöstöä. Ministeriön mielestä ideaalimallia voisi edelleen selkeyttää kuvaamalla virkamiesjohdon (kansliapäällikkö, osastopäällikkö, lähiesimies) ja valmistelutiimin vastuunjako ja yhteistyötä sekä lähiesimiehen tehtäviä säädösvalmistelun työnkulussa ja valmistelutiimin ohjauksessa.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan lainvalmisteluprosessin mallissa on hyvällä tavalla tuotu esiin poliittisen ohjauksen tarve lakihankkeen eri vaiheissa. Mallia voitaisiin täydentää ottamalla huomioon lakihankkeiden käsittely esim. ministeriryhmässä yhtenä poliittisen käsittelyn muotona, vaikka niiden käyttö ei olekaan esittelijän harkinnassa.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää hyvin tarpeellisena lainvalmisteluprosessin roolien ja vastuiden kuvaamista, mutta niitä tulisi käsitellä seikkaperäisemmin ja käytännönläheisesti. Esim. ministeriöiden sisäisen organisaation keskinäisiä vastuuta voitaisiin myös tarkastella. Rooleja ja vastuuta tulisi käsitellä taulukkomuotoa täydentävillä teksteillä, joissa vastuut määriteltäisiin yksiselitteisesti. Lisäksi tulisi käsitellä ministeriöiden välistä yhteistyötä, koska lakihankkeet koskettavat usein myös muita kuin vastuuministeriöitä.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan Lainvalmisteluprosessin mallissa ei ole mainittu kaikkia ministeriön sisäisiä toimijoita, joilla kuitenkin on prosessissa oma roolinsa. Yksi näistä on ministeriön viestintä, jonka rooli pitäisi tuoda selkeämmin esiin. Toinen on tietopalvelu, joka mainitaan ainoastaan tiedonhankkijan tehtävissä. Tietopalvelun rooli on keskeinen myös asiakirjahallinnon ja arkistoinnin näkökulmasta. Lisäksi talousjohtajan rooliin voitaisiin lisätä lainvalmistelun tukeminen valtiontaloudellisten vaikutusten arvioinnissa ja mahdollisesti myös muiden taloudellisen vaikutusten arvioinnissa.

Sosiaali- ja terveysministeriön mielestä rooli-vastuumatriiseja tulisi vielä tarkastella ja vastuuta täsmentää erityisesti hankkeiden käynnistysvaiheessa. Hallituskauden aikaisen työn määrittelee keskeisimmiltä osiltaan hallitusohjelma. Jos hallitusohjelman kirjaus ei ole selkeä, tarvitaan siitä ministerin näkemystä esivalmistelussa jo esitettyä varhemmin. Ministeriö toteaa, että monissa ministeriöissä virkamiesjohto on useampiportainen. Ministeriön mukaan voisi olla hyvä kuvata myös lähiesimiehen, osastopäällikköjen sekä kansliapäällikön välistä vastuunjakoja. Myös ministerin ja hallituksen välistä vastuusuhdetta ja siihen liittyvää prosessia valmistelun kuluessa olisi jatkossa syytä kuvata. Vastuiden kuvauksessa voisi viittauksin mainita ne säännökset, joihin vastuut perustuvat.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että valmistelutiimejä koskevaa asiakokonaisuutta on harkittava kokonaisuutena uudelleen. Väliraportissa suositellaan, että lakihankkeessa päävastuullisen virkamiehen tukena olisi aina useista virkamiehistä koostuva valmistelutiimi. Tarkastusvirasto pitää kyseenalaisena lainvalmisteluprosessin tuottavuuden paranemista, jos tiimityöskentelystä muodostuu pääsääntö. Lisäksi tiimityöskentelyyn sisältyy olennaisia koordinoitongelmia, joita olisi aiheellista vakavasti pohdita. Prosessimalli antaa kuvan siitä, että valmistelutiimi olisi hankkeessa mukana ja käytettävissä koko ajan. Realistisempaa olisi olettaa, että ministeriön sisäiset ja ulkoiset asiantuntijat tuottavat informaatiota säädöshankkeelle tarvittaessa. Tarkastusvirasto katsoo myös, että valmisteluelinten asettamista olisi ollut aiheellista analysoida laajemmin kuin väliraportissa on tehty.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos myös arvioi suositusta välttää lainvalmisteluhankkeen toteuttamista vain yhden henkilön virkatyönä. Tutkimuslaitos pitää väliraportin kannanottoa nykytilanteessa tarpeellisena ja tärkeänä, koska tutkimusten valossa on yhä käyvä lainvalmistelumenettelyä antaa laajakin hanke käytännössä miltei kokonaan yhden henkilön valmisteluvastuulle.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen mukaan lainsäädännön valossa lainvalmistelun poliittinen ohjaus vaikuttaa selväpiirteiseltä ja ongelmattomalta. Yksittäisellä ministerillä on lähtökohtaisesti päätös- ja ohjausvalta (sekä poliittinen vastuu) jokaisesta lainvalmisteluhankkeen pienstä yksityiskohtaakin koskevasta ratkaisusta. Juridisesta perusasetel-

masta huolimatta on kiistatonta, että merkittävä osa lainvalmistelussa tehdyistä sisältö-ratkaisuista on peräisin lainvalmistelijoiden ratkaisuista, ja on todellisuuden huomatta-
vaa yksinkertaistamista, jopa vääristämistä ajatella, että ministeri (tai hallitus) tekee
kaikki lainvalmistelun sisältöä koskevat keskeiset sisällölliset (”poliittiset”) ratkaisut,
jotka lainvalmisteluvirkahenkilöt sitten ”kääntävät” soveliaiksi lakiteknisiksi ratkaisuiksi.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos katsoo, että lainvalmistelun poliittinen ohjaus on lain-
valmisteluprosessin mallissa kuvattu hyvin erilaiseksi siitä riippuen, tehdäänkö työ val-
mistelutiimissä vai valmisteluelimessä. Työn alku esivalmistelussa on yhdenmukainen,
mutta tämän jälkeen perusvalmistelussa prosessimallit eroavat olennaisesti. Valmistelu-
tiimi-mallissa ministeri päättää, millaisten linjausten pohjalta tiimi valmistelee sää-
dösehdotuksen perusteluineen. Valmisteluelin-mallissa toimielin itse päättää etenemi-
sestä sisältöratkaisuihin, minkä jälkeen laaditaan ehdotus perusteluineen. Päältä katsoen
ja voimassa oleva lainsäädäntö sekä poliittinen käytäntökin huomioon ottaen malleja
voisi pitää ongelmattomina. Käytännössä erilaiset valmistelun työmuodot ovat paljon
moni-ilmeisempiä kuin mainittu kahtiajako. Tämän vuoksi on harkittava huomattavasti
monipuolisemmin, millaista poliittisen ohjauksen käytäntöä voidaan pitää kussakin
hankkeessa suotavana. Toiseksi kummankin mallin taustana näyttää olevan epärealisti-
nen käsitys siitä, kuinka relevanttia ja aitoa sisällöllistä ohjausta ministeri tosiasia-
kykenee tarjoamaan lainvalmisteluhankkeiden keskeisiin kysymyksiin. Lainvalmistelussa
tehdään lukuisia tietoa, osaamista ja kokemusta edellyttäviä sisältöratkaisuja. Mi-
nisterin mahdollisuudet ottaa kantaa tämän tyyppisiin kysymyksiin määräytyvät pitkälle
siitä, miten ammattilainvalmistelijat esittelevät ja perustelevat kannanotot.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen mukaan prosessimallit ja niiden taustaoletukset olisi
hyvä rakentaa mahdollisimman realistiselle käsitykselle siitä, miten säädösvalmistelu ja
siinä tehtävät valinnat tosiasiaassa muotoutuvat. Erilaiset Paremmman sääntelyn ohjelmien
toimenpiteet, jotka on kohdistettu nimenomaan lainvalmisteluasiantuntijoihin, ovat
omiaan vahvistamaan näiden asemaa, asiantuntemusta ja vaikutusvaltaa lainlaadinnassa,
esim. kuulemismenettelyt, vaihtoehtojen erittely, vaikutusarvioinnit, tutkimustiedon
hyödyntäminen ja aiempien uudistusten jälkiseurannan tuottama tieto. Luonnollisesti
tämänkin jälkeen jää lainvalmistelussa tilaa, jossa poliittisten prioriteetit, intressinäkö-
kohdat ja neuvottelut voivat vaikuttaa säädösehdotuksiin juuri poliittisten päättäjien
kautta. Tosin samantyyppisiä näkökohtia kietoutuu väistämättä lainvalmistelutyön toi-
mijoiden harkintoihin myös siitä riippumatta, millaisen ”mallin” mukaan työtä tehdään.
Poliittisen ohjauksen roolia arvioitaessa on vielä otettava lukuun se tutkimushavainto
edelliseltä hallituskaudelta, että poliittisesti vahvasti ohjatuissa hankkeissa vaikutusten
arviointi on jäänyt tavallistakin heikommaksi.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos painottaa, että lainvalmistelun luonteenomaisia piirteitä
ovat a) eri toimijoiden aito tiedollinen *epävarmuus*, esimerkiksi siitä, millainen sisällöl-
linen ratkaisu parhaiten korjaisi esillä olevia ongelmia tai mitä vaikutuksia säädösehd-
otuksella olisi; b) eri toimijoiden väliset *eriävät käsitykset* sääntelyn sisältöä, toimivuutta
yms. koskevista kysymyksistä, c) tarve saavuttaa ainakin tietynasteinen *yhteisymmärrys*
laadittavasta ehdotuksesta ja d) rajallinen aika eli annettu *määräaika* tehtävän suoritta-
miselle. Osa lainvalmisteluprosessin aikana tehtävistä ratkaisuista on sillä tavoin alusta-
via, että ne voidaan saman prosessin kuluessa tehdä uudelleen ja toisensisältöisinä.

Olennaista on kuitenkin, että kaikessa lainvalmistelussa tehdään prosessin sisällä – ja riippumatta siitä edetäänkö valmistelutiimi- tai valmisteluelin-mallin mukaan – siihen osallistuvien toimijoiden kesken *useita ratkaisuja eli päätöksiä*. Ei suinkaan voida ajatella niin, että ratkaisut ikään kuin vain nousisivat niistä selvityksistä ja aineistoista, joita valmistelutyön mittaan on tehty tai tuotu esiin keskusteluissa. Lainvalmistelutyön arjessa on usein jopa niin, että itse asiassa on tehtävä ainakin kaksi perättäistä päätöstä. Ensin pitää tehdä päätös siitä, että tehdään selvitysten, keskustelujen jne. pohjalta nimenomaisia päätöksiä (eikä vain jatketa keskusteluja, selvityksiä). Toiseksi ja tämän jälkeen tehdään sitten ratkaisuja säännösehdotuksen sisällöstä. Lainvalmisteluun sisältyy siis useanlaisia muutakin päätöksentekoa kuin vain ministerin tai virkamiesjohdon ratkaisuja (tai valmisteluelin-mallissa kyseisen toimielimen ”lopulliset ratkaisut” säännösehdotuksesta).

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen mielestä päätöksenteon luonteen ymmärtämistä ja sen esittämistä oikein puoltaa myös se, ettei lainvalmistelu ole vain etukäteen valmiiden kantojen esiintuomista ja yhteensovittamista. Toimijat voivat *muuntaa ja kehitellä* kantojaan säänneltäviin kysymyksiin valmistelussa koottavan tietopohjan ja käytävien keskustelujen varassa. Juuri lainvalmisteluprosessin sisällä tapahtuva päätöksenteko on tapa määrittää eri toimijoiden kannat ja tahdonmuodostus. Toimijat eivät suinkaan aina tuo loppuun asti esiin vain ”alkuperäisiä kantojaan” asiaan (mikäli sellaisia ylipäänsä on). Tiedon ja keskustelujen myötä kukin joutuu viime kädessä päättämään, mitä asianomainen toimija tahtoo tässä lainvalmisteluhankkeessa eli mitä hän on valmis hyväksymään ehdotuksen sisällöksi (jollei asianomainen toimija sitten laadi eriävää käsitystä). Tämä toimijan työn kuluessa omaksuma käsitys onkin usein erilainen kuin asianomaisella toimijalla oli prosessin alkaessa.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos toteaa, että prosessimallissa sidosryhmillä on huomionarvoinen rooli. Sen sijaan mallista puuttuvat sääntelyn kohdetahot, jotka eivät aina ole organisoituneet sidos- tai muuksi helposti tunnistettavaksi ryhmäksi (esimerkiksi useat vammaisryhmät, lasten huoltoriitojen osapuolet, koulutuksesta ja työelämästä ulkopuolelle jääneet nuoret, edunvalvonnan kohteet jne.). Olisi kuitenkin tärkeää, että lainvalmistelussa otettaisiin myös tällaisten organisoitumisasteeltaan ”heikkojen” kohderyhmien näkökohdat riittävästi huomioon.

Keskuskauppakamari kannattaa väliraportissa esitettyä näkemystä siitä, että lainvalmisteluhankkeita ei valmisteltaisi vain yhden virkamiehen virkatyönä, vaan päävastuullisen virkamiehen tukena olisi aina useista virkamiehistä koostuva valmistelutiimi. Monet lainsäädäntöhankkeet liittyvät useiden ministeriöiden toimialaan sekä ministeriöiden sisällä eri osastoihin, esimerkiksi arvopaperimarkkinoiden sääntely, yhtiölainsäädäntö ja verotus. Suurimpana yksittäisenä haasteena lainvalmistelutyössä Keskuskauppakamari näkee lainvalmisteluhankkeiden koordinoinnin. Hankkeille, jotka koskevat useampia ministeriöitä tai ministeriön osastoja, tulisi määritellä taho, joka vastaa eri ministeriöiden ja osastojen välisen yhteistyön toimimisesta. Mikäli asiaa ei selkeästi käsitellä lainvalmisteluprosessin mallissa, tulee asia muuten priorisoida Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa.

Kotimaisten kielten tutkimuskeskus huomauttaa, että prosessimallissa ei ole roolia asiantuntijoille, jotka eivät ole valmisteluryhmän jäseniä eivätkä sidosryhmiä, vaan lähinnä tilattujen selvitysten ja arvioiden ym. tekijöitä. Asiantuntijat ovat kaiketi sidosryhmien lailla prosessin toimijoita. Olisi valmistelijoille havainnollisempaa, jos näidenkin asiantuntijoiden toiminta näkyisi muiden roolien rinnalla.

4.4 Viestintä

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan lainvalmistelun prosessimallissa on otettu huomioon hankkeesta tiedottaminen, mutta mallia kehitettäessä ministeriöiden viestintäammattilaisilla tulisi olla selkeä rooli tiedotustarpeen arvioinnissa ja tiedotustavan valinnassa. Useassa kohdassa mainittu tiedote ei kaikissa hankkeissa ole tarkoituksenmukainen tapa viestiä. Mallissa mainitaan useissa kohdissa myös hankkeen verkkosivut. Yleensä yksittäisille hankkeille ei kuitenkaan ole tarpeen tehdä erillisiä verkkosivuja. Valtioneuvoston hankerekisteri HARE toimii ensisijaisena tietojen julkaisupaikkana, ja hankkeen etenemiseen liittyvät tiedot ja asiakirjat ovat saatavilla siellä. HARE:n merkitys asiakirjajulkaisuuden toteutumiselle on tärkeä ja asia tulisi selkeästi ilmaista prosessimallissa. Ministeriöiden verkkosivut ovat aineistojen toissijainen julkaisupaikka.

Työ- ja elinkeinoministeriön mielestä erilaiset vuorovaikutteiset keinot osallisuuden lisäämiseksi, kuten sosiaalisen median kanavat, olisi jossain määrin syytä ottaa mukaan lainvalmisteluprosessin malliin.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön näkemyksen mukaan viestintä on esitetty irrallisena itse valmisteluprosessista siten, että sen sanallisessa kuvauksessa viestintä nostetaan keskeiseksi osaksi prosessia, mutta työnkulkukaavioissa viestintä ei vastaavalla tavalla näy. Viestintä voitaisiin esittää jatkumona valmistelutyön sisällä myös työnkulkukaaviossa. Myös valmistelutiimissä tulisi olla viestinnän edustaja. Viestinnässä ei myöskään ole eroteltu ulkoista, sisäistä ja sidosryhmäviestintää.

4.5 Asiakirjahallinto

Liikenne- ja viestintäministeriön mielestä organisaatioiden asian- ja asiakirjojenhallintajärjestelmät tulisi nostaa näkyvämmiin esiin sen sijaan, että parin ensimmäisen maininnan jälkeen viitataan vain Kuuleminen säädösvalmistelussa -ohjeeseen. Ohjeessa keskitytään asianhallinnan kannalta lähinnä vain valtioneuvoston hankerekisteri HARE:en, ja julkaisun osalta organisaation verkkosivuihin. HARE-rekisterissä ei kuitenkaan laadita asiakirjoja eikä se sisällä kaikkea valmisteluaineistoa.

Liikenne- ja viestintäministeriö myös huomauttaa, että arkistointia ei ole prosessikuvausten missään vaiheessa huomioitu mitenkään. Asiakirjojen arkistointi, onpa se sitten sähköistä tai paperiarkistointia, on keskeinen osa prosessin jokaista vaihetta, jotta koko valmistelun ja sen lopputuleman dokumentoinnin säilyvyys taataan. Arkistoinnista vas-

taa hankkeen valmistelijatiimi ja arkistoinnin ohjaus ja neuvonta kuuluu tietopalvelun tehtäviin. Kahden tai useamman tahon asettamissa hankkeissa tulisi ohjeistaa selvästi, kenen vastuulle arkistointi kuuluu.

4.6 Kielenhuolto

Säädösten kielen laatua ja kielenhuoltoa koskevat yksityiskohtaiset ehdotukset lainvalmisteluprosessiin malliin sisältyvät kohtaan 3. Lisäksi lausunnoissa kiinnitettiin yleisemmällä tasolla huomiota kielen laatuun ja perusteltiin kielenhuollon sisällyttämistä prosessimalliin.

Valtioneuvoston kanslian mielestä lainvalmisteluprosessissa tulisi selkeästi tuoda esille pyrkimys selkeään virkakieleen. Nyt prosessimallissa on mukana ainoastaan kääntäminen ruotsiksi. Sekä kääntämisestä että hallituksen esityksen laatimista auttaisi, jos edeltävissä vaiheissa tehtäisiin sanastotyötä ja varmistettaisiin muutenkin kielellinen selkeys. Kielellisesti selkeä ja termistöltään johdonmukainen laki helpottaisi osaltaan lain toimeenpanoa ja vähentäisi väärinkäsityksiä. Myös *opetus- ja kulttuuriministeriön* mukaan kielenhuollon näkökulmaan prosessimallissa voisi kiinnittää huomiota.

Kotimaisten kielten tutkimuskeskus pitää tärkeänä, että prosessikuvauksessa esitetään, milloin valmistelijoiden on pohdittava säädöshankkeessa säädöksen kielellisen laadun varmistamista ja mitkä toimet missäkin vaiheessa ovat tarpeen, jotta tekeillä oleva säädös olisi kieleltään mahdollisimman asiallinen, selkeä ja ymmärrettävä. Vaikka Suomessa on kielilaki ja hallintolaki, ei virkakieltä ja virallista nimistöä ole säädely erillisellä lailla. Niinpä näitä koskevat asiat jäävät helposti kirjaamatta osaksi päätöksentekoprosessia. Siksi on erityisen tärkeää, että nämä asiat kirjataan erikseen prosessikuvauksen asianomaisiin kohtiin. Valmistelijat tarvitsevat myös näistä asioista koulutusta ja ohjeita sekä tietoa siitä, että he voivat hankkia kielikysymyksissä asiantuntija-apua.

Kotimaisten kielten tutkimuskeskus esittää, että kieltä koskeviin toimiin kiinnitetään huomiota jo säädöksen esi- ja perusvalmistelussa. Erilaiset säädöshankkeet vaativat erilaisia kieltä koskevia toimia, ja nämä toimet valmistelijoiden olisi osattava kartoittaa. Esimerkiksi vanhojen lakien uudistamisessa voidaan tarvita sanonnan nykyaikaistamista. On myös syytä harkita, onko säädöksessä parempi ilmaista jokin asia ilman juridista termiä. EU-säädösten täytäntöönpanossa voi olla tarpeen arvioida niiden termien käytökelpoisuutta sekä ilmaisun ja virkerakenteen selkeyttämisen tarvetta. Uusia aihealueita käsittelevissä säädöksissä on aiheellista tehdä sanastotyötä ja kartoittaa käytössä olevaa sanastoa sekä sen sanojen suhdetta toisiinsa. Kun tarpeet on kartoitettu, voidaan päättää, mitkä toimet ovat suunnittelun kohteena olevassa säädöshankkeessa tarpeen. Valmisteltavan säädöksen kielelle pystytään tällöin asettamaan tavoitteet (esimerkiksi ymmärrettävyyden tai nimistön suhteen) ja ottamaan huomioon tavoitteiden vaatimat toimet hankkeen aikataulua ja resursseja suunniteltaessa. Näin voidaan myös paremmin varautua asiantuntija-avun käyttöön. Termien, nimien ja virkanimikkeiden suunnittelussa pystytään hankkeen varhaisvaiheessa järjestämään yhteistyö sekä kieli- ja asiantuntijoiden että ruotsin kielen kääntäjien ja tietyissä tapauksissa myös saamen kielen kääntäjien eli Saamelaiskäräjien kanssa. Viranomaisyksikköjen ja hallinnollisten alueiden nimet olisi

otettava asiantuntijakäsittelyyn jo ennen kääntämistä, sillä kääntäjille ei pidä säilyttää sanasto- ja nimistöasiantuntijoiden tehtäviä. Kielikysymyksistä voidaan myös pyytää asiantuntijalausuntoa esimerkiksi Kotimaisten kielten tutkimuskeskukselta, Sanastokeskus TSK:lta ja valtioneuvoston kanslian kielipalvelulta. Kaikista näistä toimista valmistelijat tarvitsevat hyvät ohjeet.

Kotimaisten kielten tutkimuskeskus katsoo, että monet säädösten kieliongelmat ratkeaisivat, jos säädöksiä voitaisiin valmistella samanaikaisesti suomeksi ja ruotsiksi. Kokeemukset tällaisesta menettelystä kielilain valmistelussa olivat hyvät, ja menettelyä kannattaisi harkita sellaisten säädöshankkeiden suunnittelussa, joissa selkeys ja ymmärrettävyys ovat erityisen tärkeitä. Joka tapauksessa uudet viranomaisnimet tulisi suunnitella samanaikaisesti sekä suomeksi että ruotsiksi (tarvittaessa myös saameksi), sillä nimiparien olisi vastattava toisiaan. Toiseen kieleen aiottua nimeä ei aina voi suoraan kääntää toiseen kieleen, jolloin ratkaisua on mietittävä uudelta pohjalta. Kääntäminen ruotsiksi on liian myöhäinen vaihe korjata tilannetta. Lisäksi ns. työnimillä on taipumus jäädä pysyviksi.

Sanastokeskus TSK:n mukaan säädöksissä käytettävät termit ja määritelmät vaikuttavat kansalaisiin ja elinkeinoelämään suoraan sekä esimerkiksi niin, että termit siirtyvät säädöksistä virkateksteihin ja päätöksiin. Termeihin ja käsitteiden määrittelyyn liittyviin ongelmiin voitaisiin puuttua hyödyntämällä käsiteanalyysin asiantuntemusta keskeisten käsitteiden kartoittamisessa, termien valinnassa ja käsitteiden määrittelyssä. Valitsemalla termit huolellisesti ja määrittelemällä käsitteet systemaattisesti kansainvälisen standardoinnin luomin perustein säädösvalmistelun varhaisessa vaiheessa voitaisiin parantaa säädöstekstin johdonmukaisuutta ja ymmärrettävyyttä sekä samalla helpottaa säädöstekstin laadinnan etenemistä. Lisäksi panostus sanastotyöhön säädöstekstiä laadittaessa säästäisi kuluja myös myöhemmissä vaiheissa. Selkeä termien käyttö säädöksessä helpottaa esimerkiksi aiheeseen liittyvää viestintää ja säädöstekstin kääntämistä. Hyväksytyä lakia sovellettaessa parantunut ymmärrettävyys vähentää väärinkäsityksiä ja sitä kautta esimerkiksi julkisen hallinnon asiakaspalvelun kuluja.

4.7 Mallin selkeys ja ymmärrettävyys

Useissa lausunnoissa esitettiin arvioita ja parannusehdotuksia lainvalmisteluprosessin mallin selkeydestä ja ymmärrettävyydestä. Arviot ja ehdotukset koskivat sekä tekstiä että kaavioita. Erityisen vaikeaselkoisena pidettiin tietojärjestelmien kehittämistä kuvaavaa visiota.

Lausunnoissa toivottiin mm. seuraavien termien ja käsitteiden ja selventämistä ja määrittelyä:

- Hankesuunnitelma;
- Prosessitermit kuten liittymäprosessi, syöte ja tuotos;
- Päätös, erityisesti jos sanaa käytetään eri yhteyksissä eri tyyppisten päätösten kuvaamiseen
- Sähköinen hankekortti;

- Tehtäväroolit, kuten ministeriön tutkimusjohtaja ja vuorovaikutussuunnittelija;
- Valmisteluelin ja valmistelutiimi: Miten ne eroavat toisistaan ja milloin niitä suositellaan käytettäväksi; sekä
- Erilaiset asiakirjat, kuten viestintä- ja kuulemissuunnitelma.

Sisäasiainministeriö katsoo, että prosessin esitystapa on sellaisenaan liian raskas käytännön lainvalmistelutyötä ohjaavaksi työkaluksi. Säädosvalmistelijoiden työskentelyä tukisi ja hyvien käytäntöjen omaksumista helpottaisi esim. tarkistuslistatyypinen ajan tasalla pidettävä sähköinen työkalu, johon olisi koottu prosessin keskeiset elementit ja perusasiat, tarvittavat asiakirjamallit ja linkkejä, joista saisi eri vaiheiden sisällöstä ja menettelytavoista tarkempaa tietoa. Ohjeistukseen olisi tarpeen sisällyttää myös aikataulujen suunnittelua helpottavia hyviä nyrkkisääntöjä prosessin eri vaiheiden vaatimasta ajasta.

Puolustusministeriö katsoo, että prosessin kuvaus ei sellaisenaan ole kovin käyttäjäystävällinen, vaikka se on tarkka ja seikkaperäinen ”uimaratoineen” ja erillisine tekstikuvauksineen. Sen vuoksi erillisen oppaan laatimista voidaan puoltaa. Mahdollisesti suppeahko tarkistuslistatyypinen opas olisi riittävä. Toisaalta säädosvalmistelua ohjaamaan on jo laadittu lukuisia erillisiä oppaita ja käyttäjän kannalta olisikin tarkoituksenmukaista, että asioita voitaisiin yhdistää suuremmiksi kokonaisuuksiksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää työnkulkukaavioita havainnollisina, mutta katsoo, että kaavioiden vaikeaselkoisuus ja monitulkintaisuus voi johtaa valmisteluprosessin turhaan ”teknistämiseen”. Työnkulkukaaviossa valmistelun resursoinnin, viestinnän sekä talousarvion ja kehyspäättökseen irrottaminen muuksi prosessiksi herättää kysymyksen siitä, kenen vastuulla nämä prosessit ovat. Lisäksi täytäntöönpanon ja seurannan puuttuminen prosessimallista tyypistää prosessia loppupäästä.

Liikenne- ja viestintäministeriön mielestä prosessimalli on hyvin yksityiskohtainen, mikä tekee siitä vaikeasti hahmotettavan. Ministeriö ehdottaa, että laadittaisiin pelkistetty malli, joka sisältäisi eri vaiheiden pääkohdat. Raporttiin sisältyvää ideaalimallia voitaisiin käyttää sitä täydentävänä taustana. Laadittavaan oppaaseen on hyvä sisällyttää mahdollisimman konkreettisia työkaluja lainvalmistelijoille, kuten suositeltavia malleja esim. hankepäättökseen malli.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen mukaan lukijan on jokseenkin vaikeaa hahmottaa, ainakaan ilman tekstitukea, prosessimallin kuvioita, joihin usein sisältyy monia kymmeniä laatikoita, nuolia ja eri toimintatasoja tarkoittavia viivoituksia. Vanha ajatus siitä, että yksi kuva selventää enemmän kuin tuhat sanaa, on kääntynyt pääläelleen.

5 Lainvalmisteluprosessin mallin käyttöönotto


Lausunnoissa kannatettiin laajasti oppaan laatimista lainvalmisteluprosessin mallin pohjalta ja esitettiin sekä ministeriökohtaisen että valtioneuvoston yhteisen koulutuksen järjestämistä mallin toimintatapojen käyttöönottamiseksi. Seuraavassa on koottuna tarkempia opasta ja mallin käyttöönottoa koskevia ehdotuksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan työnkulun sanallinen kuvaus linkeineen on hyvä lähtökohta oppaalle. Sähköisen oppaan laatiminen ja päivittäminen tulisi toteuttaa mahdollisimman yksinkertaisesti. Näin hankkeessa voitaisiin panostaa myös osaamisen kehittämiseen ja koulutuksen järjestämiseen. Mallin menettelytapojen jalkauttaminen ja hyödyntäminen ministeriöissä edellyttää jatkuvaa koulutusta ja muita erityistoimia kaikille säädösvalmisteluprosessiin osallistuville. Myös johto- ja esimiestaso on keskeinen kohderyhmä. Konkreettisten toimintatapojen kehittämisessä on tärkeää panostaa myös yhteisten sähköisten työskentelyalustojen ja tietojärjestelmien käyttöönottoon.

Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa, että ministeriöille 2008 ja 2010 tehtyjen kyselyiden perusteella merkittävimmät puutteet säädösvalmistelussa olivat käytettävissä olevan ajan ja henkilöstön määrän riittävydessä. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa tulisi pyrkiä löytämään konkreettisia toimintamalleja myös näiden resurssihaasteiden voittamiseksi.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan perimmäinen ongelma erilaisissa säädösvalmistelun kehittämishankkeissa on ollut se, että niiden tulokset ovat jääneet vähäisiksi. Tämän vuoksi on erittäin tärkeää, että puheena oleva hanke toimeenpannaan asianmukaisesti. Toimeenpanoon kuuluu myös säädösvalmistelua ja sen hallintaa tukevan asianhallintajärjestelmän luominen. Väliraportissa esitetään tästä kuitenkin vain ohut visio. Lisäksi hankkeelle on järjestettävä jälkiseuranta, jonka avulla kartoitetaan prosessimalliin sisältyviä ongelmakohtia. Näiden havaintojen perusteella mallia on puolestaan tarvittaessa tarkistettava. Prosessimallin toimivuutta on jälkiseurannassa arvioitava erityisesti siitä käsin, onko näin pystytty parantamaan lainvalmisteluprosessin laadukkuutta ja tuottavuutta. Tämä sisältää samalla arvion siitä, onko malli edesauttanut lainsäädännön laadukkuuden parantamista, kuten sitä, että lakiehdotukset täyttävät perustuslain vaatimukset; ehdotukset ovat lakiteknisesti moitteettomia, ratkaisuvaihtoehdot on kartoitettu kattavasti ja vaikutukset on arvioitu asianmukaisesti.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK katsoo, että lainvalmisteluprosessin malli asianmukaisesti ja konkreettisesti toteutettuna auttaa ministeriöitä parantamaan lainvalmisteluprosessejaan. Konkreettiseen toteutukseen tulee panostaa, jotta parannusehdotukset eivät jäisi ainoastaan toteamuksiksi. EK ehdottaa, että valtioneuvoston kansliassa olisi tätä varten erillinen ohjausyksikkö.



Keskuskauppakamari esittää, että Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen tulokset viedään mahdollisimman pian käytäntöön ja tulosten käyttöönottoa seurataan. Seuranta-vastuu olisi asetettava nimetylle taholle. Lisäksi tulisi kiinnittää huomiota siihen, voidaanko tulosten toteutumista seurata pelkin teknisin apuvälinein vai edellyttääkö seuranta muunkinlaisia keinoja.

LIITE Lausunnon antaneet tahot

1. Valtioneuvoston kanslia
2. Ulkoasianministeriö
3. Sisäasiainministeriö
4. Puolustusministeriö
5. Opetus- ja kulttuuriministeriö
6. Maa- ja metsätalousministeriö
7. Liikenne- ja viestintäministeriö
8. Työ- ja elinkeinoministeriö
9. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
10. Ympäristöministeriö
11. Valtioneuvoston oikeuskansleri
12. Kotimaisten kielten tutkimuskeskus
13. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
14. Valtiotalouden tarkastusvirasto
15. Elinkeinoelämän keskusliitto EK
16. Keskuskauppakamari
17. Korkeasti koulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö Akava
18. Sanastokeskus TSK
19. Suomen Yrittäjät
20. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK
21. Toimihenkilökeskusjärjestö STTK



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105
ISBN 978-952-259-206-4 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi