



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen

Valmisteluryhmän ehdotukset

Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:17

Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen

Valmisteluryhmän ehdotukset

Valtioneuvoston kanslia

ISBN: 978-952-287-762-8

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia	14.6.2019	
Tekijät	Valtioneuvoston lainsäädäntötyön kehittämisen valmisteluryhmä		
Julkaisun nimi	Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen Valmisteluryhmän ehdotukset		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston kanslian julkaisu 2019:17		
Diaari/hankenumero	VNK021:00/2018	Teema	
ISBN PDF	978-952-287-762-8	ISSN PDF	2490-1164
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-762-8		
Sivumäärä	57	Kieli	suomi
Asiasanat	lait, lainvalmistelu, säädöshankkeet, lainsäädäntösuunnitelma		
Tiivistelmä <p>Valtioneuvoston kanslia asetti toimikaudeksi 19.12.2018–31.5.2019 valmisteluryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotukset toimenpiteiksi, joilla parannetaan valtioneuvoston lainsäädäntövalmistelun yhteensovittamista ja suunnitelmallisuutta sekä valmistelun laatua. Työryhmä on laatinut ehdotuksensa toimeksiannon mukaisille osa-alueilla seuraavasti:</p> <p>Valtioneuvoston yhteinen lainvalmisteluresussi: Perustetaan valtioneuvoston kansliaan yhteinen lainvalmisteluresurssi käytettäväksi hallitusohjelman keskeisissä lainsäädäntöhankkeissa tai vaihtoehtoisesti valtion talousarviossa osoitetaan valtioneuvoston kanslian pääluokkaan erillinen hankemääräraha, jolla vahvistetaan hallitusohjelman keskeisten lainsäädäntöhankkeiden resursointia ministeriöissä. Parannetaan virkamiestasolla tapahtuvaa lainvalmisteluhankkeiden koordinaatiota valtioneuvostossa.</p> <p>Lainsäädäntösuunnittelu valtioneuvostossa: Laaditaan ja vahvistetaan koko hallituskauden kattava hallituksen lainsäädäntöohjelma ja kaksi eduskunnan istuntokautta kattava, rullaava 12 kuukauden lainsäädäntöaikataulu. Laaditaan jokaisesta lainvalmisteluhankkeesta erillinen hankesuunnitelma tukemaan lainvalmisteluprosessin läpivientä.</p> <p>Säädösvalmistelun koulutuksen ja osaamisen vahvistaminen: Laajennetaan lainvalmistelun perus- ja jatkokurssin kouluttajaverkostoa ja vastuuta koulutuksen järjestämisestä. Alennetaan lainvalmistelukoulutuksen kustannuksia. Peruskoulutukseen lisätään hankesuunnitteluun ja -johtamiseen liittyviä osioita. Nykyaikaistetaan opetusmenetelmiä ja hyödynnetään verkko-opiskelun mahdollisuuksia. Lähiesimiesten lainvalmisteluprosessin tuntemusta vahvistetaan. Edistetään työssä oppimista valmistelijoiden keskinäisellä yhteistyöllä, klinikka-toiminnalla ja mentoroinnilla.</p> <p>Säädösvalmistelijan digitaalinen työpöytä: Kootaan nykyisin käytössä oleva lainvalmistelun tietoaaineisto (tietoallas) helposti hyödynnettäväksi yhteen paikkaan. Arvioidaan tietoaltaan kehittämistarpeet, toteuttamistavat ja kustannukset, minkä jälkeen päätetään kehittämistyön etenemisestä.</p>			
Kustantaja	Valtioneuvoston kanslia		
Julkaisun jakaja/ myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Statsrådets kansli	14.6.2019	
Författare	Beredningsgruppen för utveckling av statsrådets lagstiftningsarbete		
Publikationens titel	Utveckling av lagberedningen inom statsrådet Beredningsgruppens förslag		
Publikationsseriens namn och nummer	Statsrådets kanslis publikationer 2019:17		
Diarie-/ projektnummer	VNK021:00/2018	Tema	
ISBN PDF	978-952-287-762-8	ISSN PDF	2490-1164
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-762-8		
Sidantal	57	Språk	finska
Nyckelord	lagar, lagberedning, författningsprojekt, lagstiftningsplan		
Referat	<p>Statsrådets kansli tillsatte för mandatperioden 19.12.2018–31.5.2019 en arbetsgrupp med uppgift att bereda förslag till åtgärder för att förbättra samordningen av och planligheten i beredningen av lagstiftning inom statsrådet samt kvaliteten på beredningsarbetet. Beredningsgruppen har lagt fram följande förslag för de delområden som fastställdes i uppdraget:</p> <p>Statsrådets gemensamma lagberedningsresurs: Vid statsrådets kansli ska inrättas en gemensam lagberedningsresurs till stöd för regeringsprogrammets viktigaste lagstiftningsprojekt. Alternativt ska det under huvudtiteln för statsrådets kansli statsbudgeten fastställas ett särskilt projektanslag som ska användas till att öka ministeriernas resurser för dessa lagstiftningsprojekt. Samordningen av lagberedningsprojekt på tjänstemannanivå ska förbättras.</p> <p>Lagstiftningsplanering i statsrådet: Det ska upprättas och fastställas ett lagstiftningsprogram för hela regeringsperioden. Därtill ska det utarbetas och fastställas en löpande lagstiftningsplan för två sessionsperioder (tolv månader). För varje lagberedningsprojekt ska utarbetas en särskild projektplan för att stödja genomförandet av lagberedningsprocessen.</p> <p>Stärkande av utbildningen och kompetensen i lagberedning: Utbildarnätverket för den grundläggande utbildningen och fortbildningen i lagberedning ska utvidgas, likaså ansvaret för att ordna utbildning. Kostnaderna för utbildning i lagberedning ska sänkas. Den grundläggande utbildningen ska innehålla fler inslag av projektplanering och projektledning. Undervisningsmetoderna ska moderniseras och de möjligheter som webbstudier erbjuder ska utnyttjas. De närmaste chefernas insikter i lagberedningsprocessen ska ökas. Lärande i arbetet ska främjas genom samarbete mellan lagberedarna samt klinik- och mentorverksamhet.</p> <p>Ett digitalt skrivbord för lagberedare: Det datamaterial som för närvarande används i lagberedningen ska göras lättare tillgängligt och sammanföras till ett enda ställe. Behoven att utveckla denna datasjö och sätten att genomföra utvecklingsarbetet ska bedömas och kostnaderna för utvecklingsarbetet uppskattas innan det fattas beslut om hur arbetet ska framskrida.</p>		
Förläggare	Statsrådets kansli		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

LUKIJALLE	7
1 Yhteenveto ehdotuksista	9
1.1 Valtioneuvoston yhteinen lainvalmisteluresurssi.....	9
1.2 Lainsäädäntösuunnittelu valtioneuvostossa.....	9
1.3 Säädosvalmistelun koulutuksen ja osaamisen vahvistaminen.....	10
1.4 Säädosvalmistelijan digitaalinen työpöytä.....	11
2 Valtioneuvoston yhteinen lainvalmisteluresurssi	12
2.1 Nykytila.....	12
2.2 Arvio nykytilasta.....	15
2.3 Kehittämisehdotukset.....	17
2.3.1 Valtioneuvoston yhteinen lainvalmisteluresurssi.....	17
2.3.2 Erityinen hankemääräraha valtioneuvoston kanslian päaluokkaan.....	20
2.3.3 Lainsäädäntöhankkeiden koordinaatio.....	21
3 Lainsäädäntösuunnittelu valtioneuvostossa	22
3.1 Nykytila.....	22
3.2 Arvio nykytilasta.....	24
3.3. Kehittämisehdotukset.....	27
3.3.1 Hallituksen lainsäädäntöohjelma.....	27
3.3.2 Hallituksen lainsäädäntöaikataulu.....	28
3.3.3 Lainvalmistelun hankkeistaminen.....	29
4 Säädosvalmistelun koulutuksen ja osaamisen vahvistaminen	30
4.1 Nykytila.....	30
4.1.1 Valtioneuvoston yhteinen lainvalmistelukoulutus ja ohjeistus.....	30
4.1.2 Lainvalmistelun peruskurssi.....	31
4.1.3 Lainvalmistelun jatkokurssi.....	33
4.1.4 Lainvalmistelun täydennyskoulutus.....	33
4.1.5 Säädosvalmistelijoiden mentorointiohjelma.....	34
4.1.6 Ministeriöiden oma koulutus.....	34
4.2 Arvio nykytilasta.....	35
4.3 Kehittämisehdotukset.....	36
4.3.1 Järjestäminen.....	36
4.3.2 Kustannukset.....	37
4.3.3 Sisältö.....	37
4.3.4 Työssäoppiminen.....	38

5	Säädösvalmistelijan digitaalinen työpöytä	39
5.1	Nykytila	39
5.1.1	Ohjeet ja oppaat	39
5.1.2	Tietopalvelut ja -kannat	39
5.1.3	Työkalut ja järjestelmät	41
5.1.4	Kokeilut	45
5.2	Arvio nykytilasta	48
5.2.1	Järjestelmien ja työkalujen määrä, yhteentoimivuus ja vanhanaikaisuus	48
5.2.2	Tiedon hajanaisuus, puutteellisuus ja rajattu käyttömahdollisuus	50
5.2.3	Säädösvalmistelun digitalisoinnin koordinaation kehittäminen	51
5.3.	Ehdotukset jatkovalmistelusta	52
	Liitteet	53

LUKIJALLE

Valtioneuvoston kanslia asetti 19.12.2019 valmisteluryhmän, jonka tarkoituksena oli valmistella ehdotukset toimenpiteistä valtioneuvoston lainsäädäntötyön yhteensovittamisen ja suunnitelmallisuuden kehittämiseksi sekä valmistelun laadun parantamiseksi. Valmisteluryhmän toimikausi oli 19.12.2018–31.5.2019.

Valmisteluryhmän tehtävänä oli valmistella ehdotukset toimenpiteiksi, joilla parannetaan valtioneuvoston lainsäädäntövalmistelun yhteensovittamista ja suunnitelmallisuutta sekä valmistelun laatua. Asettamispäätöksen mukaan ehdotusten tulee kohdistua seuraaviin osa-alueisiin:

- valtioneuvoston strategista johtamista parantavan pitkäjänteisen lainsäädäntösuunnitelun varmistaminen (hallituskauden ja istuntokausittaiset lainsäädäntösuunnitelmat)
- hallitusohjelman avainuudistuksia tukevan valtioneuvoston lainvalmistelun henkilöresurssin vahvistaminen (valtioneuvoston yhteinen lainvalmisteluresurssi)
- säädösvalmistelun osaamista kehittävän perus-, jatko- ja erikoistumiskoulutuksen vahvistaminen (säädösvalmistelun koulutuksen järjestämismalli)
- säädösvalmistelua tehostavan digitaalisen työalustan kehittäminen ja valmistelun tietovarantojen saatavuuden automatisointi (säädösvalmistelijan digitaalinen työpöytä).

Asettamispäätöksen mukaan ehdotuksiin tulee sisältyä toimenpiteen sisällön ja vaikutusten kuvaamisen lisäksi arvio toimenpiteen toteuttamisen aikataulusta ja sen edellyttämistä resursseista. Tavoitteena oli, että lainvalmistelun uudistamiseksi tehtäviä toimenpiteitä olisi mahdollista toteuttaa seuraavan hallituskauden alkaessa.

Valmisteluryhmän puheenjohtaja toimi kansliapäällikkö Pekka Timonen oikeusministeriöstä ja varapuheenjohtajana alivaltiosihteeri Timo Lankinen valtioneuvoston kansliasta. Valmisteluryhmän jäseniksi nimettiin esittelijäneuvos, osastopäällikkö Maija Salo oikeuskanslerinvirastosta, ylijohdaja, osastopäällikkö Antti T. Leinonen oikeusministeriöstä ja hallitusneuvos, yksikön päällikkö Arno Liukko valtioneuvoston kansliasta. Valmisteluryhmän sihteeristönä on toiminut lainsäädäntöneuvos, hankepäällikkö Susanna

Siitonen oikeusministeriöstä ja neuvotteleva virkamies Elina Normo valtioneuvoston kansliasta. Valmisteluryhmä kokoontui seitsemän kertaa.

Valmistelun seurantaryhmänä toimii valtioneuvoston yhteinen lainsäädännön kehittämisen yhteistyöryhmä. Ehdotuksia on käsitelty yhteistyöryhmän kokouksissa 24.1.2019, 4.3.2019, 4.4.2019, 25.4.2019 ja 21.5.2019. Hankkeen ehdotukset on käsitelty kansliapäällikkökokouksessa 20.5.2019.

Helsingissä 31. toukokuuta 2019

Pekka Timonen

Timo Lankinen

Maija Salo

Antti T. Leinonen

Arno Liukko

Susanna Siitonen

Elina Normo

1 Yhteenveto ehdotuksista

1.1 Valtioneuvoston yhteinen lainvalmisteluresurssi

Miksi?

Lainvalmistelu on yksi ministeriöiden ydinprosesseista. Lainsäädännön avulla ratkaistaan monimutkaisia yhteiskunnallisia kysymyksiä. Laadukkaan ja vaikuttavan sääntelyn valmistelu edellyttää, että käytettävissä on riittävät resurssit ja hankkeita koordinoidaan valtioneuvostotasolla.

Mitä?

- Lisätään valtioneuvoston lainvalmistelun resursointia, ja vahvistetaan pääministerin edellytyksiä johtaa valtioneuvoston lainvalmistelua
 - joko perustamalla valtioneuvoston kansliaan yhteinen lainvalmisteluresurssi hallitusohjelman keskeisissä lainsäädäntöhankkeissa käytettäväksi
 - tai osoittamalla valtion talousarvioon valtioneuvoston kanslian pääluokkaan erillinen hankemääräraha, jolla vahvistetaan hallitusohjelman keskeisten lainsäädäntöhankkeiden resursointia ministeriöissä.
- Parannetaan virkamiestasolla tapahtuvaa lainvalmisteluhankkeiden koordinaatiota valtioneuvostossa.

1.2 Lainsäädäntösuunnittelu valtioneuvostossa

Miksi?

Merkittävien yhteiskunnallisten uudistusten ja hallitusohjelman toimeenpano edellyttävät suunnitelmallisuutta lainvalmistelussa. Hyvällä ja pitkäjänteisellä suunnittelulla, ministeriöiden yhteistyöllä sekä valtioneuvostotasoisella koordinaatiolla varmistetaan tehokas

ja oikea-aikainen lainvalmistelu. Hyvä suunnittelu on edellytys resurssien tehokkaalle kohdentamiselle.

Mitä?

- Laaditaan ja vahvistetaan koko hallituskauden kattava hallituksen lainsäädäntöohjelma. Ohjelma sisältää kaikkien tärkeimpien hallituskauden lainvalmisteluhankkeiden tiedot.
- Laaditaan ja vahvistetaan kaksi eduskunnan istuntokautta kattava, rullaava 12 kuukauden lainsäädäntöaikataulu, joka sisältää tiedot kahdella seuraavalla eduskunnan istuntokaudella annettavista hallituksen esityksistä.
- Laaditaan jokaisesta lainvalmisteluhankkeesta erillinen hankesuunnitelma tukemaan lainvalmisteluprosessin läpivientä.

1.3 Säädosvalmistelun koulutuksen ja osaamisen vahvistaminen

Miksi?

Osaavat ja ammattitaitoiset lainvalmistelijat ovat laadukkaan lainvalmistelun edellytys. Opiskelijoille ei ole yliopistoissa tarjolla koulutusta, joka antaisi valmiudet toimia säädosvalmistelijana heti valmistumisen jälkeen. Tarvittava osaaminen on hankittava valtioneuvoston piirissä järjestettävällä koulutuksella ja käytännön säädosvalmistelussa. Osaamisen ylläpitäminen ja valmistelijana kehittyminen edellyttävät jatkuvaa osaamisen täydentämistä.

Mitä?

- Laajennetaan lainvalmistelun perus- ja jatkokurssin kouluttajaverkostoa ja vastuuta koulutuksen järjestämisestä. Ministeriöiden vastuuta omaan toimialaansa liittyvien kysymysten kouluttamisessa lisätään. Systematisoidaan koulutustarpeiden kartoittamista ja osaamista lisäävien tilaisuuksien järjestämistä.
- Ryhdytään toimiin lainvalmistelukoulutuksen kustannusten alentamiseksi.
- Sisällytetään lainvalmistelun peruskoulutukseen hankesuunnitteluun ja -johtamiseen liittyviä asioita. Nykyaikaistetaan opetusmenetelmiä ja hyödynnetään verkko-opiskelun mahdollisuuksia. Lähiesimiesten lainvalmisteluprosessin tuntemusta vahvistetaan.
- Lainvalmistelijoiden keskinäistä yhteistyötä yli ministeriörajojen lisään työssäoppimisen mahdollistamiseksi. Kehitetään klinikkatyypistä toimintaa lainvalmistelussa. Otetaan käyttöön toimintatapa, jossa jokaiselle uudelle lainvalmistelijalle nimetään kokenut lainvalmistelija mentoriksi.

1.4 Säädosvalmistelijan digitaalinen työpöytä

Miksi?

Valtioneuvostossa on kehitetty toimintatapoja digitalisaation mahdollisuuksia hyödyntäen. Teknologian mahdollistamia uusia toimintatapoja ei kuitenkaan ole täysimääräisesti hyödynnetty säädosvalmistelussa. Automaation ja tekoälyn käyttö on vähäistä. Teknologiaa hyödyntämällä on mahdollista tehostaa lainvalmistelua ja parantaa sen laatua.

Mitä?

- Tavoitteena on, että säädosvalmistelijoiden käytössä on laadukasta lainvalmistelua tukevat, automaatiota ja tekoälyä hyödyntävät ajanmukaiset digitaaliset tietoaaineistot ja työvälineet.
- Kootaan nykyisin jo käytössä oleva lainvalmisteluun liittyvä tietoaaineisto yhteen paikkaan (tietoallas), josta se on kaikkien sitä tarvitsevien helposti löydettävissä ja hyödynnettävissä (vaihe 1).
- Arvioidaan tietoaltaan kehittämistarpeet, toteuttamistavat ja kustannukset, minkä jälkeen päätetään kehittämistyön etenemisestä (vaihe 2).
- Tehostetaan ministeriöiden yhteistyötä säädosvalmistelun digitalisaatiokysymyksissä.

2 Valtioneuvoston yhteinen lainvalmisteluresurssi

2.1 Nykytila

Lainvalmistelu on yksi ministeriöiden ydinprosesseista. Kukin ministeriö vastaa oman toimialansa lainvalmistelusta. Ministeriöt ovatkin lainvalmistelutoiminnassaan varsin itenäisiä. Prosessin hallinta ja resursointi on ministeriöissä järjestetty monin eri tavoin. Lainvalmistelun organisoinnissa on eroja jopa saman ministeriön eri osastojen kesken.

Ministeriöissä tehdään paljon lainvalmistelua muiden tehtävien ohella. Monelle lainvalmistelijalle lainvalmistelu ei välttämättä ole hänen pääasiallinen tehtävänsä. Ei ole myöskään tavatonta, että lainvalmisteluvastuussa oleva virkamies tekee lainvalmistelua vain hyvin satunnaisesti ja harvoin.

Lainvalmisteluhanke on mahdollista organisoida monella tavalla. Yleinen tapa on valmistella lainsäädäntöä työryhmissä, johon myös sidosryhmät osallistuvat. Työryhmätyöskentelyn organisoinnissa on kuitenkin suurta vaihtelevuutta. Laajoissa hankkeissa valmisteluryhmiä voi olla useitakin. Tällöin hankkeelle asetaan usein myös ohjaus- tai johtoryhmä, joka vastaa eri valmisteluryhmien työn yhteensovittamisesta.

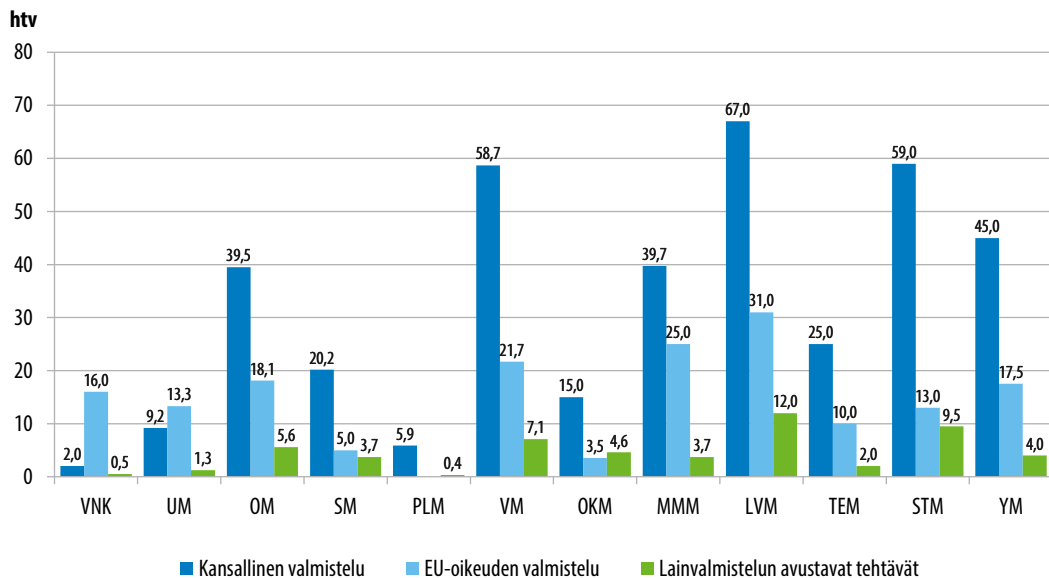
Asian laadulla ja laajuudella on merkitystä myös työryhmän kokoonpanossa. Hallinnon ulkopuolisia sidosryhmiä sisältävää laajapohjaista työryhmää ei useinkaan aseteta tilanteessa, jossa valmistelun lopputulos on jo toimeksiantovaiheessa tarkasti ja täsmällisesti määritelty, vaan tällöin valmistelu tehdään viranomaisten edustajista koostuvassa työryhmässä. Toisaalta voi olla, ettei lainvalmisteluhanke selkeästi kuulu millekään hallinnonalalle. Tällaisissa tilanteissa valtioneuvosto voi käynnistää hankkeen ja asettaa toimielimen sitä valmistelemaan. Pienehköjä teknisiä muutoksia sisältäviä lakiesityksiä valmistellaan usein virkatyönä ilman työryhmää. Tällöin keskustelua sidosryhmien kanssa käydään valmistelun yhteydessä muulla tavoin kuin työryhmässä.

Lainsäädäntöhankkeiden valmistelun kesto ja annettujen hallituksen esitysten määrät vaihtelevat istuntokausittain. Taulukossa 1 on esitetty annettujen hallitusten esitysten määrät valtiopäivillä 2015–2018.

Taulukko 1. Annetut hallituksen esitykset valtiopäivillä 2015–2018 istuntokausittain

Eduskunnan istuntokausi	2015 kevät	syys	2016 kevät	syys	2017 kevät	syys	2018 kevät	syys
Annetut hallituksen esitykset	14	139	129	145	96	108	109	215

Oikeusministeriön asettaman lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän vuonna 2018 toteuttaman kyselyn mukaan lainvalmistelun kokonaistyöpanos valtioneuvostossa vuonna 2018 oli 614 henkilötyövuotta, josta 386 henkilötyövuotta (63 prosenttia) kohdistui kansallisen lainsäädännön valmisteluun, 174 henkilötyövuotta (28 prosenttia) EU-oikeuden valmisteluun ja 54 henkilötyövuotta (9 prosenttia) lainvalmistelun avustaviin tehtäviin. Päätoimisia kansallisen lainsäädännön valmistelijoita valtioneuvostossa oli kyselyn mukaan yhteensä 358. Työpanoksen jakautuminen ministeriöittäin on esitetty kuviossa 1.



Kuvio 1. Lainvalmistelijoiden työpanos ministeriöittäin vuonna 2018, henkilötyövuotta

Kyselyssä enemmistö ministeriöistä arvioi, että lainvalmisteluun käytettävissä olevan ajan riittävydessä on merkittäviä puutteita. Henkilöstön riittävydessä on enemmistön

mukaan vähäisiä puutteita. Lainvalmisteluosaamisen osalta noin puolet ministeriöistä arvioi osaamisen olevan riittävää ja puolet havaitsi vähäisiä puutteita. Vuonna 2018 ministeriöissä valmisteltiin laajoja uudistuksia ja annettiin määrällisesti poikkeuksellisen paljon laajoja hallituksen esityksiä ja muita säädöksiä. Vaalikauden viimeisen vuoden säädösvalmistelua leimasivat kiire ja asiasisällöltään haastavat valmisteluhankkeet.

Lainvalmistelun kokonaistyöpanoksen vertailu vuosina 2016 ja 2018 toteutettujen kyselyiden perusteella on esitetty taulukossa 2.

Taulukko 2. Lainvalmistelun kokonaistyöpanos valtioneuvostossa, henkilötyövuosia

Lainvalmistelun kokonaistyöpanos valtioneuvostossa	2016	2018
Päätoimisia kansallisen lainsäädännön valmistelijoita	352	356
Lainvalmistelu (kansallinen valmistelu ja EU-oikeuden valmistelu)*	553	560
Kansallisen lainsäädännön valmistelu	390	386
EU-oikeuden valmistelu	163	174
Lainvalmistelun avustavat tehtävät	56**	54

* Vuonna 2016 resurssikyselyssä ei selvitetty lainvalmistelun avustaviin tehtäviin käytettyä henkilötyöpanosta, joten laskettu lainvalmistelun kokonaistyöpanos valtioneuvostossa vuonna 2016 on tämän vuoksi pienempi.

** Luku vuoden 2014 resurssikyselystä.

Vuonna 2018 päätoimisia kansallisen lainsäädännön valmistelijoiden kokonaismäärä valtioneuvostossa oli yhteensä 358 ja vuonna 2016 vastaava luku oli 352, joten kokonaismäärä valtioneuvostossa on kasvanut kuudella. On tosin huomioitava, että lainvalmisteluun osallistuu paljon myös sellaisia virkamiehiä, joiden päätoimisena tehtävänä ei ole lainvalmistelu.

Luvut perustuvat kyselyyn, jossa ministeriöt antoivat arvionsa lainvalmisteluun käytettävästä työpanoksesta. Tulokset lainvalmistelun voimavaroista eivät ole keskenään täysin vertailukelpoisia, sillä työpanosten laskentaan on vaikuttanut ministeriöiden erilaiset tulokinnat laskutavasta. Tuloksia voitaneen kuitenkin pitää suuntaa antavina tarkasteltaessa voimavarojen kehitystä valtioneuvostossa. Suhteutettaessa lainvalmistelun vuoden 2018 henkilötyövuosimäärää koko valtioneuvoston henkilötyövuosiin (4 217 henkilötyövuotta, jolloin lainvalmistelun osuus noin 15 prosenttia), voidaan kuitenkin sanoa, että kokonaistyöpanos antaa suuruusluokaltaan oikean kuvan resurssitilanteesta.

Lainvalmistelun kehittämiseksi tehtävää poikkihallinnollista yhteistyötä varten on asetettu ministeriöiden välinen yhteistyöryhmä, jonka toimikausi päättyy 31.5.2019 ja jonka loppuraportti julkaistaan kesäkuussa 2019. Yhteistyöryhmä koostuu ministeriöiden lainsäädäntöjohtajista tai vastaavia tehtäviä hoitavista henkilöistä. Työryhmän puheenjohtajana on toiminut oikeusministeriön lainvalmisteluosaston osastopäällikkö. Työryhmän tehtävänä on muun muassa osallistua tarvittaessa lainvalmistelun koulutusohjelmien

kehittämiseen ja järjestää lainvalmistelijoille tilaisuuksia ajankohtaisista säädösvalmisteluun liittyvistä aiheista.

2.2 Arvio nykytilasta

Lainsäädäntöhankkeet eroavat toisistaan niin niiden luonteen, laajuuden ja vaaditun osaamisen suhteen. Karkeasti ottaen lainsäädäntöhankkeet voidaan jakaa kolmeen pääryhmään:

1. Poikkihallinnolliset hankkeet, joissa vastuu hajautuu useammalle ministeriölle
2. Hankkeet, joissa on poikkihallinnollisia elementtejä, mutta jotka pääosin kuuluvat yksittäisen ministeriön tehtäväkenttään
3. Yksittäisen ministeriön hankkeet, joilla on vähäisiä liittymäkohtia muiden ministeriöiden toimialaan.

Edellä mainitut erot heijastuvat myös hankkeiden organisointiin ja resursointiin. Kokemus on osoittanut, etteivät hajautetut lainvalmisteluresurssit tue hallituksen strategisten lainsäädäntöhankkeiden toteuttamista tehokkaasti. Resursseja ei ole saatu tehokkaasti kohdennettua kaikkien tärkeimpien lainsäädäntöhankkeiden toteuttamiseen. Ministeriöiden erilaiset lainvalmistelukulttuurit ja toimivaltakysymykset saattavat aiheuttaa kitkaa valmistelun yhteensovittamisessa.

Keskeisimmät lainsäädäntöhankkeet pohjautuvat hallitusohjelmaan tai hallituksen hallituskauden aikaisiin päätöksiin. Hallitusohjelmajaiset hankkeet ovat useimmiten laajoja uudistuksia, joiden yhteiskunnalliset vaikutukset ovat suuria. Kyse on hankkeista, joiden valmistelua tehdään samanaikaisesti useassa eri valmisteluryhmässä, jolloin sidoryhmäyhteistyön merkitys korostuu.

Lainsäädännön avulla pyritään monesti ratkaisemaan vaikeita ja monimutkaisia yhteiskunnallisia kysymyksiä. Hallitusohjelmaan tai hallituksen tekemiin erillispäätöksiin perustuvat lainsäädäntöhankkeet priorisoidaan lainvalmisteluresursseja kohdennettaessa korkealle eri ministeriöissä. Saattaa kuitenkin syntyä tilanteita, joissa hankkeen merkitys yksittäisen ministeriön toimialan kannalta on niin vähäinen, ettei ministeriö ole halukas luovuttamaan niukkoja resurssejaan hankkeen käyttöön, vaan haluaa säilyttää ne omassa käytössään tärkeämpänä pitämässään hankkeessa. Toisaalta voi käydä myös niin, että hankkeesta päävastuussa oleva ministeriö ei ole kiinnostunut hankkeen etenemisen kannalta kriittisistä näkemyksistä, vaikka niitä yritettäisiin tuoda valmisteluun mukaan.

Poliittisen ohjauksen ja virkamiesvalmistelun välinen suhde luo omat haasteensa lainvalmisteluun. Varsinkin laajoissa hankkeissa liian tiukat aikataulut tai poliittisen ohjauksen ajoittuminen hyvän lainvalmistelun periaatteiden kannalta väärään aikaan ovat omiaan luomaan jännitteitä lainvalmisteluun ja vaarantamaan hyvän virkamiesvalmistelun.

Lainvalmistelussa on usein kyse useamman kuin yhden hallinnonalan lainsäädännöstä, minkä seurauksena tarve eri hallinnonalojen yhteistyölle lainvalmistelussa on ilmeinen. Tällaisissa tilanteissa lainvalmistelua varten yleensä perustetaan työryhmä, johon kukin ministeriö nimeää jäsenen tai asiantuntijan resurssiensa mahdollistamissa rajoissa. Resurssien rajallisuuden vuoksi ministeriöt joutuvat kuitenkin priorisoimaan eri hankkeita. Tilanne muodostuu haasteelliseksi, jos työryhmään ei saada sen tarvitsemaa asiantuntemusta joko siitä syystä, ettei asianomainen ministeriö pysty nimeämään jäsentä tai asiantuntijaa työryhmään omien resurssiensa vähäisyyden takia tai että työryhmään nimeytyllä ministeriön edustajalla tai asiantuntijalla ei muiden töidensä takia ole mahdollisuuksia osallistua aktiivisesti työryhmän työhön.

Lainvalmisteluun kohdistuvat paineet eivät kohdennu tasaisesti. Poliittisesta ja taloudellisesta tilanteesta riippuen painotukset vaihtelevat. Lainvalmistelua rasittaa usein tiukka aikataulutus ja rajalliset henkilöresurssit. Myös pitkäkestoisten hankkeiden aikana tapahtuvat toimintaympäristön muutokset asettavat haasteita lainvalmistelulle. Useinkaan hankkeen käynnistämisen vaiheessa ei vielä tiedetä kaikkia esiin nousevia kysymyksiä tai valmistelussa tarvittavaa osaamista. Nämä kaikki vaikuttavat siihen, miten lainvalmistelu organisoidaan ja miten lainvalmistelun resursseja kohdennetaan sekä hanketta käynnistettäessä että sen aikana. Henkilöresurssien ollessa rajalliset ministeriön ei ole varaa pitää resursseja odottamassa mahdollisesti tulevia lainsäädäntöhankkeita. Toisaalta on ilmennyt haluttomuutta luovuttaa omia lainvalmisteluresursseja toisten käyttöön edes tilapäisesti, koska ei luoteta siihen, että ne saa tarvittaessa takaisin ja toisaalta ei myöskään olla valmiita ottamaan vastaan tarjottua henkilöresurssia, koska ei uskota sen edistävän hankkeen etenemistä puuttuvan substanssiosaamisen takia.

Lainvalmisteluresurssien siirtely ministeriön sisällä voi olla haastavaa ja ministeriöstä toiseen käytännössä mahdotonta. Selkeä tarve resurssien joustavammalle kohdentamiselle on kuitenkin olemassa, kun otetaan huomioon rajalliset lainvalmisteluresurssit ja tiukat valmisteluaikataulut. Resursoinnissa ja hankkeiden organisoinnissa tulee kuitenkin huomioida, että lainsäädäntöhankkeissa tarvitaan myös merkittävässä määrin sisältöasiantuntemusta. Riittävä hankkeen sisällöllisten kysymysten tuntemus on mahdollista varmistaa esimerkiksi huolehtimalla hankkeeseen osallistuvien asiantuntijoiden yhteistyöstä.

Useissa yhteyksissä on tullut esille tarve parempaan lainvalmistelun koordinaatioon valtioneuvostotasolla. Ministeriöt suunnittelevat ja vievät eteenpäin toimialansa

lainvalmisteluhankkeita itsenäisesti. Ministeriöiden hankkeiden muodostamasta kokonaisuudesta ei juurikaan käydä keskustelua suunnitelmia hyväksyttäessä. Istuntokausikohtaiset lainsäädäntösuunnitelmat hyväksytään hallituksen neuvotteluissa, ja kansliapäällikkökokous seuraa niiden toteutumista. Säädosvalmistelun yhteensovittamistarkastelu onkin tunnustettu yhdeksi kansliapäällikkökokouksen kehittämiskohteeksi ja sitä tulisi aktiivisesti edistää.

2.3 Kehittämisehdotukset

Valmisteluryhmän tuli toimeksiantonsa mukaisesti valmistella ehdotukset hallitusohjelman avainuudistuksia tukevan valtioneuvoston lainvalmisteluresurssien vahvistamiseksi. Käytyjen keskustelujen johdosta valmisteluryhmä päätyi esittämään kahta vaihtoehtoista toteutustapaa, joista kumpaankin liittyy omat mahdollisuutensa ja haasteensa. Valmisteluryhmä pitää näistä kahdesta vaihtoehdosta ensisijaisena jaksossa 2.3.1 esitettyä mallia, joka tukee erityisesti strategiseksi laaditun hallitusohjelman toteutusta.

Molemmissa malleissa korostuu tarve valtioneuvostotasaisen yhteistyön ja koordinaation parantamiseen. Tästä syystä esitetään muun muassa, että lainsäädäntöjohtajien ja vastaavia tehtäviä hoitavien virkamiesten yhteistyötä tiivistettäisiin ja heille annettaisiin tehtäväksi valmistella yhteisen lainvalmisteluresurssin käyttöön ja kohdentamiseen liittyviä asioita. Tätä koskeva kehittämissuositus on kohdassa 2.3.3. Siinä esitetty yhteistyö on tarkoitettu täydentämään seuraavaksi esitettäviä vaihtoehtoisia malleja.

2.3.1 Valtioneuvoston yhteinen lainvalmisteluresurssi

Perustetaan valtioneuvoston yhteinen lainvalmisteluresurssi, joka olisi käytettävissä hallitusten esitysten valmisteluun. Määräaikaisen resurssin käyttö perustuisi hallitusohjelmaan, hallituksen lainsäädäntöohjelmaan ja hankesuunnitelmiin. Ehdotus yhteisen resurssin käytöstä valmisteltaisiin valtioneuvoston kanslian johdolla ja käsiteltäisiin kansliapäällikkökokouksessa. Resurssin käytöstä päättäisi hallitus omien priorisointiensa pohjalta.

Kustannukset

Yhteisen resurssin perustaminen edellyttäisi erityisen määrärahan sisällyttämistä valtion talousarviossa valtioneuvoston kanslian pääluokkaan. Tarvittavan lisämäärärahan arvioidaan olevan 2,0–2,5 miljoonaa euroa vuodessa laadittavista hallituksen esityksistä riippuen. Tämän suuruisella määrärahalta olisi mahdollista hankkia 20–30 henkilötyövuoden lisäpanostus hallituksen esitysten valmisteluun. Tarkempia arvioita voidaan kuitenkin

tehdä vasta sen jälkeen, kun vaalikauden 2019–2023 hallitusohjelman mukaiset lainsäädäntöhankkeet on tunnistettu. Lisäpanostukset tulisi huomioida uuden hallituksen hyväksymässä julkisen talouden suunnitelmassa. Tarvittaessa resursointia tarkistettaisiin vaalikauden kuluessa.

Sijoituspaikka

Yhteinen lainvalmisteluresurssi ehdotetaan sijoitettavaksi valtioneuvoston kansliaan. Pääministerin avustaminen valtioneuvoston yleisessä johtamisessa sekä hallituksen ja eduskunnan työn yhteensovittamisessa kuuluu valtioneuvoston kanslian tehtäviin, joten olisi luontevaa sijoittaa resurssi kansliaan. Resurssin sijoittamispaikkana kanslia olisi myös sikäli neutraali, että kanslialla ei juurikaan ole omaa lainvalmistelua. Yhteisen resurssin kohdentamista keskeisesti määrittävä tekijä on hallituskausikohtainen lainsäädäntöohjelma, joka on myös pääministerin valtioneuvoston johtamisen väline. Yhteisen resurssin yhteys hallituksen lainsäädäntöohjelmaan ja muihin hallituksen päätöksentekoprosesseihin puoltaa osaltaan resurssin sijoittamista valtioneuvoston kansliaan.

Rekrytointi ja osaaminen

Rekrytointiprosessi olisi avoin ja kaikilla tehtävistä kiinnostuneilla olisi mahdollisuus ilmoittautua. Rekrytoinnista vastaisi valtioneuvoston kanslia tarvittaessa yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Tavoitteena on rekrytoida kokeneita lainvalmistelijoita, joilla koulutuksensa ja kokemuksensa puolesta on edellytyksiä osallistua hallituksen esitysten laatimiseen myös oman substanssialueensa ulkopuolella. Toistuvasti esiin nousevia oikeudellisia kysymyksiä, kuten perustuslakikysymyksiä, varten olisi perusteltua palkata asiantuntemusta, joka myös olisi kaikkien ministeriöiden käytettävissä.

Kohdentaminen

Resurssia kohdennettaisiin määrääjäksi hallitusohjelman keskeisten hallituksen esitysten valmisteluun, jotka on sisällytetty hallituskauden lainsäädäntöohjelmaan. Resurssien kohdentaminen olisi kiinteä osa hallitusohjelman toteuttamisen suunnittelua ja pohjautuisi hyväksytyihin hankesuunnitelmiin.

Henkilöstöresurssien kohdentamiseen on käytettävissä eri keinoja, joista on valittava kulloiseenkin tilanteeseen sopivin ja tarkoituksenmukaisin. Myös henkilöresurssien jakaminen olisi mahdollista.

Valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden välinen työnjako

Ministeriö voisi saada oikeudellisiin kysymyksiin asiantuntija-apua yhteiseen lainvalmisteluresurssiin sijoitetuilta asiantuntijoilta. Lisäksi valtioneuvoston kanslia voisi osoittaa ministeriöille henkilölisäresursseja hallitusten esitysten laadintaan. Tällöin henkilön työpanos olisi tarkoitettu käytettäväksi ensisijaisesti hankkeeseen, toissijaisesti muihin hallituksen keskeisiin hankkeisiin ja vasta tämän jälkeen työpanosta voisi käyttää sijoitusministeriön muihin lainvalmisteluhankkeisiin. Yhteiseen lainvalmisteluresurssiin sijoitetun henkilön työtehtäviin sisältyisi myös kouluttamista ja neuvontaa, esimerkiksi osallistumista kohdassa 4.3 kuvattuun klinikkatoimintaan.

Valtioneuvoston kanslian ja ministeriön, jonka toimialaan hanke kuuluu, työnjako olisi pääpiirteissään seuraava:

Valtioneuvoston kanslia

- hoitaa rekryointiprosessin tarvittaessa yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa
- osoittaa määräaikaisen lisäresurssin ministeriölle hallituksen päätöksen mukaisesti
- vastaa yhteisestä lainvalmisteluresurssista syntyvistä kustannuksista

Ministeriö

- hankkeistaa ja organisoii valmistelun ja tarvittaessa osallistaa muita ministeriöitä
- osoittaa hankkeelle muut tarvittavat valmisteluresurssit toimialallaan ja vastaa niistä syntyvistä kustannuksista
- tekee hankkeen sisällölliset linjaukset
- vastaa lainvalmistelun laadusta, hankkeen toteuttamisesta ja hallituksen esityksen tuomisesta valtioneuvoston yleisistuntoon

Ehdotukseen liittyvät mahdollisuudet ja haasteet

Yhteinen valtioneuvoston kansliaan sijoitettu lainvalmisteluresurssi toimisi pääministerin johtamisen välineenä. Jos resurssin osoittamiselle hallituksen keskeiseen lainsäädäntöhankkeeseen asetettaisiin edellytykseksi lainsäädäntöhankkeen hankkeistaminen, mallitukisi myös lainsäädäntöhankkeiden suunnitelmallisuuden lisäämistä.

Yhteinen lainvalmisteluresurssi voisi vähentää myös lainvalmisteluun kohdistuvia aikataulupaineita, kun lainvalmistelijan ei enää tarvitsisi samassa mittakaavassa perehtyä itsekseen kaikkiin valmistelussa esiin nouseviin yksityiskohtiin, vaan hän voisi turvautua yhteisen lainvalmisteluresurssin asiantuntemukseen. Vastaavasti se voisi myös vähentää erityisesti oikeusministeriöön kohdistuvia neuvontapaineita, kun neuvontavelvollisuus olisi ainakin joiltain osin ensisijaisesti yhteiseen lainvalmisteluresurssiin palkatuilla asiantuntijoilla.

Yhteinen lainvalmisteluresurssi mahdollistaisi nykyistä joustavamman resurssien osoittamisen poikkihallinnollisesti hallitusohjelman keskeisiin priorisoiuihin hankkeisiin. Henkilöstön näkökulmasta se tarjoaisi sinne hakeutuville lainvalmistelijoille mahdollisuuden uudenlaisen toimintakulttuurin ja yhteistyömallin luomiseen sekä tilaisuuden laajentaa omaa osaamistaan toisiltaan oppimalla, mikä puolestaan tukisi lainvalmistelijoiden osaamisen kehittämistä.

Toisaalta malli saattaisi johtaa lainvalmisteluosaamisen kapenemiseen tai vähenemiseen ministeriöissä, kun kokeneiden lainvalmistelijoiden työpanosta muissa kuin hallitusohjelman mukaisissa keskeisissä lainsäädäntöhankkeissa jouduttaisiin korvaamaan lyhyemmän kokemuksen omaavilla henkilöillä.

Myös erilaiset hallinnolliset toimivaltakysymykset saattavat näyttäytyä haasteellisina erityisesti silloin, kun henkilö osoitetaan työskentelemään lainvalmisteluhankkeessa tietyn hankkeesta vastuussa olevan ministeriön alaisuudessa, mutta hallinnollinen esimies on toisaalla. Selvää on, että hankkeeseen liittyvät sisällölliset linjaukset tekee toimivaltainen ministeriö ja että hanketta koskeva työnjohto-oikeus on mainitussa ministeriössä. Tällaisessa tilanteessa esimerkiksi poissaoloista, mahdollisista ylityistä ja muista työntekoa koskevista asioista päättäminen edellyttäisi hankkeesta vastuussa olevan tahon ja hallinnollisen esimiehen yhteistyötä.

2.3.2 Erityinen hankemääräraha valtioneuvoston kanslian pääluokkaan Hankemääräraha

Hallitusohjelman keskeisten lainsäädäntöhankkeiden toteuttamiseen varattaisiin valtion talousarvioon valtioneuvoston kanslian pääluokkaan erityinen määräraha. Määrärahan suuruus määräytyisi samoin perustein kuin edellä kuvatussa vaihtoehdossa 2.3.1. Ehdotus määrärahan osoittamisesta eri hankkeisiin valmisteltaisiin valtioneuvoston kanslian johdolla ja käsiteltäisiin kansliapäällikkökokouksessa. Hallitus päättäisi määrärahan osoittamisesta eri hankkeisiin ja sen tarkemmasta käytöstä. Osoittaminen perustuisi hallitusohjelmaan, lainsäädäntöohjelmaan ja hyväksytyihin hankesuunnitelmiin.

Määrärahaa voisi käyttää lainvalmisteluresurssin vahvistamisesta ministeriöissä, lainvalmisteluhankkeessa käytettävän projektihenkilön palkkaamisesta ja valtioneuvoston kansliaan sijoitettavasta eri hankkeille yhteiseksi asiantuntijaresurssiksi tarkoitettujen henkilöiden palkkaamisesta syntyviin henkilöstökuluihin. Yhteisen asiantuntijaresurssin osalta noudatettaisiin edellä jaksossa 2.3.1 kuvattuja periaatteita.

Työtä hankkeessa voitaisiin tehdä virkatyönä, osana omia virkatehtäviä. Tällöin henkilö olisi palvelussuhteessa taustaministeriöön, mutta työaika osoitettaisiin hankkeeseen. Jos tehtävä merkittävästi poikkeaisi vaativuudeltaan ja/tai työmäärältään henkilön

tavanomaisista virkatehtävistä, olisi mahdollista päättää määräaikaisesta lisäpalkkiosta/ henkilökohtaisesta palkanlisästä. Määrärahan turvin ministeriö voisi palkata korvaavan resurssin hankkeeseen osallistuvan tilalle.

Myös määräaikaisten palvelussuhteiden käyttö olisi mahdollista. Hankkeen perustamisvaiheessa päätettäisiin, mihin ministeriöön määräaikaiset virkasuhteet sijoittuisivat (valtioneuvoston kanslia tai muu vastuuministeriö). Hallinnollinen esimies määräytyisi sijoitusministeriön ja työnjohdollinen esimies hankkeesta vastaavan ministeriön mukaan.

Ehdotukseen liittyvät mahdollisuudet ja haasteet

Määrärahaan perustuva malli mahdollistaisi erilaiset toimintatavat yhteisen lainvalmisteluresurssin järjestämiseen tilanteen mukaan erityistä hallinnollista taakkaa aiheuttamatta. Ministeriön olisi mahdollista päättää tiettyyn keskeiseen lainsäädäntöhankkeeseen osoitetun määrärahan käytöstä.

Haasteena olisi lisäresurssin saavan ministeriön sitoutuminen määrärahan käyttöön. Voisi olla mahdollista, että määrärahaa käytettäisiin muuhun tarkoitukseen kuin keskeisten lainsäädäntöhankkeiden lainvalmisteluresurssin vahvistamiseen. Tällöin lisäresurssi olisi käytännössä määräaikainen lisärahoitus vastaanottavalle ministeriölle.

2.3.3 Lainsäädäntöhankkeiden koordinaatio

Vahvistetaan kansliapäällikkökokouksen ja lainsäädäntöjohtajien tehtäviä lainsäädäntöhankkeiden koordinoinnissa ja toimintojen yhteensovittamisessa valtioneuvostotasolla. Näin pystyttäisiin aikaisempaa paremmin muodostamaan kokonaiskuva hankkeiden valmistelutilanteesta ja niiden toteuttamisen yhteydessä esiin nousevista resurssitarpeista.

Lainsäädäntöjohtajien tehtävien kehittämisessä yksi vaihtoehto olisi kehittää oikeusministeriön lainvalmistelun kehittämissyhteistyöryhmän työtä siten, että sille annettaisiin tehtäväksi muun muassa yhteisen lainvalmisteluresurssin käyttöön ja kohdentamiseen liittyvien asioiden valmistelu. Lisäksi ministeriöissä tulisi huolehtia siitä, että säädöshankkeiden koordinaatiotehtävä on virkamiestasolla osoitettu selkeästi jonkin virkamiehen tehtäväksi.

Kansliapäälliköt vastaavat lainvalmistelun laadusta ja resursoinnista toimialallaan sekä yhteensovittavat ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa muiden ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen toiminnan kanssa. Lainvalmistelun laadusta ja resursoinnista vastaavina virkamiehinä kansliapäälliköiden merkitys lainsäädäntöhankkeiden koordinaatiossa ja hankkeiden priorisoinnissa korostuu. Tästä syystä myös kansliapäällikkökokouksen tehtäviä tulisi näiltä osin vahvistaa. Lopulliset priorisointia koskevat päätökset tekisi kuitenkin aina toimivaltainen ministeri.

3 Lainsäädäntösuunnittelu valtioneuvostossa

3.1 Nykytila

Nykyisin hallitus valmistee aina eduskunnan kevät- ja syysistuntoisuuden alussa suunnitelman (istuntoisuuden lainsäädäntösuunnitelma, niin sanottu HE-luettelo) eduskunnalle istuntoisuuden annettavista lakiesityksistä. Suunnitelma käsitellään hallituksen neuvottelussa, ja se lähetetään tiedoksi eduskunnalle ja toimeenpantavaksi ministeriöille. Lisäksi suunnitelmaan sisältyvät tiedot julkaistaan valtioneuvoston verkkosivuilla. Myös ministeriöt julkaisevat omilla verkkosivuillaan linkin oman hallinnonalansa suunnitelmassa oleviin lakihankkeisiin.

Suunnitelmaan tehdään istuntoisuuden aikana päivityksiä, joista tyypillisin on muutos jonkin ilmoitetun hallituksen esityksen suunniteltuun antoajankohtaan. Suunnitelmaan voidaan myös lisätä uusia hallituksen esityksiä ja suunnitelmassa olevia esityksiä saateetaan joutua poistamaan suunnitelmasta. Taulukossa 3 on esitetty vaalikauden 2015–2019 (valtiopäivät 2015–2018) lainsäädäntösuunnitelmien määrällinen toteutuminen.

Taulukko 3. Lainsäädäntösuunnitelmien toteutuminen valtiopäivillä 2015–2018

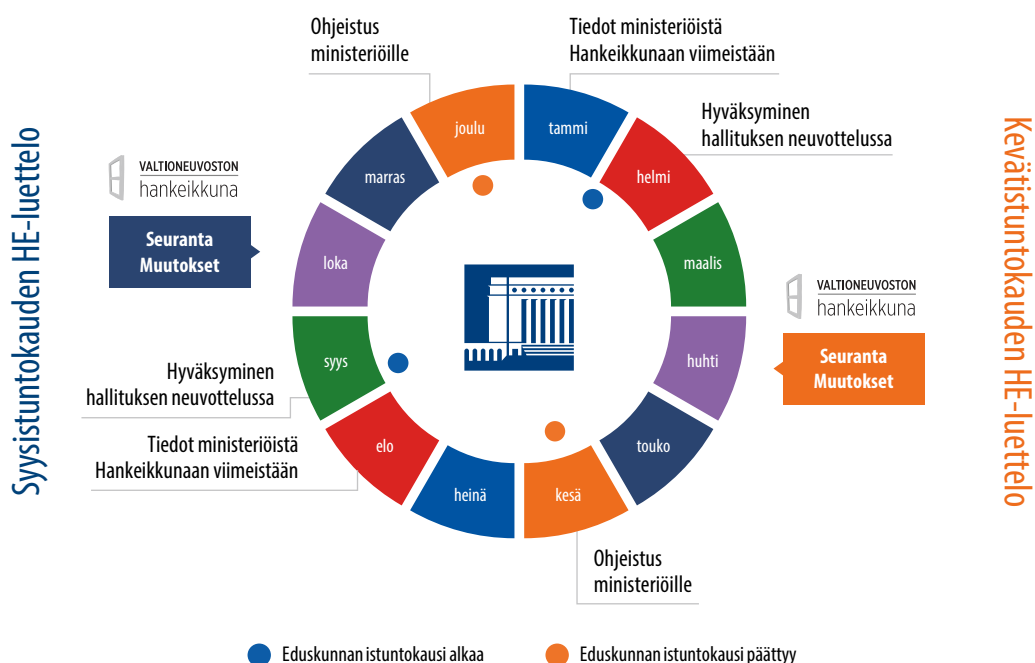
* huhtikuu–elokuu **syyskuu–maaliskuu	Suunnitelma	Lisätty suunnitelmaan istuntoisuuden	Annettu eduskunnalle	Ei annettu eduskunnalle
Kevät 2015*	17	3	14	6
Syys 2015	162	30	139	53
Kevät 2015	162	25	129	58
Syys 2016	172	18	145	45
Kevät 2017	121	13	96	38
Syys 2017	141	13	108	46
Kevät 2018	129	26	109	46
Syys 2018**	217	28	215	32
Yhteensä	1 121	156	955	324

Suunnitelma koostetaan ja sen tietoja ylläpidetään valtioneuvoston hanketietopalvelu Hankeikkunassa. Ajantasaiset tiedot myös julkaistaan valtioneuvoston verkkosivuilla ja ministeriöiden hankesivuilla Hankeikkunan kautta. Kustakin lakihankkeesta on hankkeen perustietojen ohella saatavilla tarkemmat tiedot hallituksen esityksistä. Perustietoja ovat muun muassa hankekuvaus, aikataulu ja valmisteluvaihe sekä valmisteluun osallistuvat henkilöt. Hallituksen esityksestä esitetään muun muassa esityksen keskeinen sisältö, vastuuministeri ja esittelijä, arvioitu esityksen antoviikko, kytkös hallitusohjelmaan, liittyminen valtion talousarvioon ja mahdollinen tarve perustuslakivaliokunnan käsittelylle.

Suunnitelman kokoamisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla vastaa valtioneuvoston kanslia ministeriöiden toimittamien tietojen perusteella. Tietojen toimittamisesta säädetään valtioneuvoston ohjesäännön 29 a §:ssä, joka tuli voimaan vuoden 2016 alussa. Sen mukaan tiedot valmisteilla olevista hallituksen esityksistä on toimitettava hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaa varten valtioneuvoston kansliaan.

Ministeriöt vastaavat toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta. Suunnitelman toteutumista käsitellään yleisellä tasolla kansliapäällikkökokouksessa.

Kuviossa 2 on esitetty nykyinen suunnitelmien laatimisen vuosikello. Vaalikausien vaihteissa suunnitelmien laadinnan aikataulu sovitetaan hallituksen vaihdoksen ja eduskunnan työn aloittamisen aikatauluihin.



Kuvio 2. Lainsäädäntösuunnitelman vuosikello

Suunnitelma kokoaa yhteen keskeiset tiedot istuntokaudella annettavista lakihankkeista ja nykyisin istuntokausittainen suunnitelma laaditaan ensisijassa hallituksen ja eduskunnan työn yhteensovittamiseksi. Suunnitelmaa hyödynnetään eduskunnassa ja oikeuskanlerinvirastossa ja sen kautta myös ministeriöiden on mahdollista saada tietoa toisten ministeriöiden vireillä olevista hankkeista. Suunnitelman sisältämää tietoa voidaan hyödyntää luonnollisesti kaikissa ministeriöissä. Tietoja voidaan hyödyntää myös valtioneuvoston lainvalmistelua tukevan toiminnan suunnittelussa (lainsäädännön arviointineuvosto, lain tarkastus, kääntäminen). Suunnitelman lakihankkeiden julkaistu tieto on myös kansalaisten, eri sidosryhmien ja median käytettävissä.

EU:n lainsäädäntöhankkeet vaikuttavat merkittävässä määrin kansallisiin säädöksiin, niiden valmistelu kestää yleensä useita vuosia ja ne tulee panna kansallisesti täytäntöön määrääjassa. EU-säädösten täytäntöönpanon onnistumisen kannalta keskeisessä asemassa on täytäntöönpanon suunnitelmallisuus. Viivästystapauksissa Euroopan komissio käynnistää jäsenvaltiota vastaan rikkomusmenettelyn ja voi pyytää EU:n tuomioistuinta määräämään jäsevaltiolle taloudellisen seuraamuksen, joka voi olla määrätään huomattava. Ministeriöiden sisäiset käytännöt täytäntöönpanon tueksi poikkeavat hieman toisistaan, mutta [Valtiontalouden tarkastusviraston arvion](#) mukaan täytäntöönpanoa kokonaisuudessaan seurataan ja käsitellään riittävästi niissä ministeriöissä, joilla on lukumääräisesti eniten EU-lainsäädäntöä koskevia täytäntöönpanotehtäviä. Valtioneuvostotasolla on puolestaan viime vuosina toteutettu täytäntöönpanon tukemiseen ja seurantaan tarkoitettuja toimia, esimerkiksi keskitettyä seurantaa on kehitetty, EU-asioiden käsittelyn tietojärjestelmää (EUTORI) on kehitetty ja ohjeistusta lisätty.

Suomen tekemät valtiosopimukset tai muut kansainväliset veloitteet sitovat Suomea valtiona, ja ne saatetaan kansallisesti osaksi valtion sisäistä oikeutta pääsääntöisesti lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Kansainvälisten sopimusasioiden hoito on hajautettu eri ministeriöille sen mukaan, minkä ministeriön toimialaan sopimus tai velvoite sisällöltään kuuluu. Ulkoministeriön julkaisemassa [valtiosopimusoppaassa](#) selostetaan valtiosopimuksen tekemistä ja voimaansaattamista koskevat eri vaiheet ja menettelytavat. Oppaan tarkoituksena on huolehtia koko valtionhallinnon yhdenmukaisista menettelytavoista ja käytännöistä kansainvälisten veloitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevien asioiden valmistelussa.

3.2 Arvio nykytilasta

Valtioneuvostotasolla yhteinen lainsäädäntösuunnitelma laaditaan eduskunnan istuntokausittain. Tämä on varsin lyhyt aikajänne toiminnan pitkäjänteisen suunnittelun ja esimerkiksi hallitusohjelman toteuttamisen kokonaisuuden näkökulmasta. Suunnitelman

laatimisvaiheessa lakihankkeen, käytännössä hallituksen esityksen, valmistelu on useimmiten jo varsin pitkällä ja varsinainen hankkeen suunnittelu, resursointi ja aikataulutus yleensä tehty jo (huomattavasti) aiemmin. Suunnitelma on käytännössä kooste ministeriöiden toimittamista tiedoista. Tällöin suunnitelman merkitys esimerkiksi valtioneuvoston lainvalmistelun johtamisessa, resurssien suuntaamisessa ja ministeriöiden säädöshankkeiden valmistelun yhteensovittamisessa jää vähäiseksi.

Valtioneuvostotasolla ei tällä hetkellä tehdä pidemmän aikajänteen, esimerkiksi vaalikauden, kattavaa lainsäädäntösuunnitelmaa. Osa lainsäädäntöhankkeista on mainittu hallituksen toimintasuunnitelman kärkihankkeiden toimenpiteissä, mutta kattava tarkastelu puuttuu. Kokonaistarkastelun puuttuessa valtioneuvoston toiminta kokonaisuutena ei ole riittävän ennakoitavaa ja asioiden käsittelylle muodostuu ruuhkahuippuja niin valtioneuvostossa kuin eduskunnassakin. Asiantuntijaresurssien käyttö ei ole optimaalista, kun samoja kysymyksiä ratkotaan samanaikaisesti erikseen useassa eri ministeriössä. Myöskään säädösvalmisteluavustajien työpanosta ei pystytä optimoimaan. Käännöstoimintaa puolestaan kuormittavat kääntämiselle varatun ajan riittämättömyys ja keskeneräisinä käännettäviksi lähetetyt esitykset, joihin tulee runsaasti muutoksia. Ruuhkahuipuista johtuen kaikki hallituksen esityksiä ei pystyä myöskään tarkastamaan oikeusministeriön laintarkastuksessa.

EU-säädösten täytäntöönpanon, kuten muunkin lainvalmistelun, toteuttaminen tulee suunnitella ja aikatauluttaa huolellisesti ja riittävän ajoissa. Nykyinen istuntokausittainen suunnittelu ei omalta osaltaan tue EU:n sääntelyn oikea-aikaisen voimaansaattamisen varmistamista. EU-sääntelyn täytäntöönpanoviivästyksiä ehkäistään muilla keinoilla. Istuntokausittainen suunnittelu ei myöskään tue valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisen suunnittelua.

Ministeriöissä tehtävää pidemmän aikavälin suunnittelua on kartoitettu viimeksi vuoden 2016 alussa. Kaikilla ministeriöillä tällaista suunnitelmaa ei ole ja olemassa olevat suunnitelmat ovat sisällöllisesti erilaisia. Ministeriöiden lainvalmistelun suunnittelun ja hankkeistamisen käytännöt ovat ministeriökohtaisia. Esimerkiksi kaikista hankkeista ei tehdä varsinaista päätöstä (hankepäätös), jossa määritellään tavoitteet, aikataulut, tarvittavat resurssit ja muut vastaavat seikat. Hankkeiden koordinointi muiden ministeriöiden kanssa on tapauskohtaista, eikä yhtenäistä toimintatapaa ole luotu. Käytäntöjä valtioneuvoston yhteisten hankkeiden priorisoinnille ei myöskään ole olemassa.

Nykymuotoinen istuntokausittainen suunnitelma ei ole ministeriöitä tai valtioneuvostoa sitova. Suunnitelmaan tehdään suhteellisen paljon muutoksia istuntokauden aikana huolimatta siitä, että suunnitelman valmistelussa korostetaan suunnittelun realistisuutta. Yleisin muutos on hallituksen esityksen suunnitellun antoaikataulun täsmentyminen, tyypillisesti myöhentyminen. Tämän lisäksi suunnitelmaa täydennetään istuntokauden kuluessa

ja suunniteltuja hallituksen esityksiä ei joko anneta lainkaan tai ne siirtyvät annettaviksi seuraavalle istuntokaudelle. Lainsäädäntötyön luonteesta johtuen muutokset sinänsä ovat perusteltavissa. Muutosten määrää tarkasteltaessa voidaan kuitenkin sanoa, että suunnittelun "osumatarkkuutta" tulisi olennaisesti parantaa. Lisäksi olisi pystyttävä huolehtimaan siitä, että pysytään eduskunnan antamissa määräajoissa (valtion talousarvioon liittyvät ja kiireelliset hallituksen esitykset ja vaalikauden viimeisten valtiopäivien lopun määräajat). Suunnittelussa tulee aina huomioida, että eduskunnalle jää riittävästi aikaa esityksen käsittelyyn.

Lainsäädäntösuunnitelman merkitys valtioneuvoston lainvalmistelutyön suunnittelussa ja johtamisessa on tunnistettu useissa aiemmissa hankkeissa jo pitkään. Esimerkiksi pääministeri Matti Vanhasen 2007 aloittanut II hallitus laati hallitusohjelmansa mukaisesti lainsäädäntösuunnitelman. Suunnitelma sisälsi periaatteita ja toimenpiteitä (tavoitteita) sääntelyn kehittämiseksi sekä hallituksen keskeiset lainsäädäntöhankkeet vaalikaudella. Suunnitelma ei kuitenkaan käytännössä toiminut tavoitellulla tavalla. Muutoinkin erilaiset kehittämishankkeet eivät ole johtaneet toivottuihin tuloksiin.

Tarve nykyistä tarkemman ja aikaisemmassa vaiheessa tapahtuvan hallituksen esitysten suunnittelulle on viime aikoina tuotu esille muun muassa valtioneuvoston ohjesäännön vuoden 2016 muutoksen yhteydessä. Huomioita lainsäädäntösuunnitelman ja -suunnittelun kehittämisestä on esitetty myös Valtiontalouden tarkastusviraston [tarkastuskertomuksessa](#) (2012) hallituksen lainsäädäntösuunnitelmasta. Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishankkeen [suosituksissa](#) ehdotetaan myös, että laaditaan hallituskauden yleistasoinen lainsäädäntösuunnitelma.

Lähtökohdat ja tavoitteet valmisteluryhmän kehittämissuosituksissa ovat pitkälti samoja kuin aiemmissakin hankkeissa. Sittemmin säädösvalmistelun ohjeistusta on parannettu, valmistelun tietojärjestelmiä ja ylläpitovastuita on uudistettu sekä tietojärjestelmien hyödynnettävyyttä on parannettu tiedon avoimuuden suuntaan. Tarve monitahoisten säädöskokonaisuuksien valmistelun hallintaan ja rajallisten resurssien kohdentamisen vaikuttavasti on lisääntynyt. Aiempiin kokemuksiin viitaten erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että ehdotetut toimenpiteet muodostavat toisiaan tukevan kokonaisuuden, niiden toimeenpanoa tuetaan konkreettisilla välineillä ja ministeriöiden yhteistyöstä, vuoropuhelusta ja sitoutumisesta huolehditaan.

3.3. Kehittämissuositukset

3.3.1 Hallituksen lainsäädäntöohjelma

Laaditaan koko hallituskauden kattava hallituksen lainsäädäntöohjelma. Ohjelmaan sisällytettäisiin hallitusohjelman keskeiset lainvalmisteluhankkeet, joista tunnistettaisiin erikseen parlamentaarista (vaalikautista tai yli vaalikauden ulottuvaa) valmistelua edellyttävät hankkeet. Osana ohjelmaa tunnistettaisiin myös EU-oikeuden täytäntöönpanohankkeet. Lainsäädäntöohjelman liitteeksi vietäisiin EU:ssa jo päätetyt tai vireillä olevat EU:n säädöshankkeet, joihin liittyy laajoja kansallisen lainsäädännön muutostarpeita, ja jotka tulevat tai niiden arvioidaan tulevan täytäntöönpantaviksi hallituskaudella.

Ohjelman tavoitteena on luoda kokonaiskuva hallitusohjelman toteuttamisen kannalta kaikkien keskeisimmistä säädöshankkeista. Ohjelmasta tulisi käydä ilmi esimerkiksi kunkin hankkeen vastuuministeri ja -ministeriö, konkreettiset tavoitteet ja alustava aikataulu, tuotokset (yksi tai useampi hallituksen esitys), organisoituminen ja arvio tarvittavista resursseista hankkeen valmisteluun osallistuvissa ministeriöissä. Lainsäädäntöohjelmassa tunnistetaan hankkeet, joihin käytetään yhteistä lainvalmisteluresurssia. Suunnittelussa tulisi huolehtia myös siitä, että kunkin ohjelman hankkeen valmistelu hankkeistetaan yhdenmukaisesti. EU-säädösten ja valtiosopimusten osalta on olennaista arvioida realistisesti, millä tavoin sääntely saadaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Hallituskauden lainsäädäntöohjelma olisi yleistasoinen suunnitelma, joka tarkentuisi vuosikohtaisessa suunnittelussa.

Hallituksen lainsäädäntöohjelma kytkeytyisi hallitusohjelmaan ja sen toimeenpanosuunnitelmaan, ja se on pääministerin valtioneuvoston johtamisen väline. Lainsäädäntöohjelmaa hyödynnetään edellä kohdassa 2 kuvatun yhteisen lainvalmisteluresurssin kohdentamisessa. Ohjelma hyväksyttäisiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä valtioneuvoston yleisistunnossa. Hallitus seuraisi sen toteutumista systemaattisesti. Yleisen tason ohjelmaa tarkistettaisiin tarvittaessa hallituksen muihin relevantteihin päätöksentekoprosesseihin kytkeytyneenä. Poikkeamiin olisi mahdollista puuttua ja tarvittaessa suunnata resursseja uudestaan.

Hallituskaudelle laadittu lainsäädäntöohjelma varmistaisi omalta osaltaan hallitusohjelman toteuttamista ja loisi edellytykset hallitusohjelman keskeisten lainsäädäntöhankkeiden valmistelun yhteensovittamiselle. Pidemmän aikavälin suunnittelu tehostaisi lainvalmistelun suunnitelmallisuutta, eri hankkeiden välistä koordinaatiota ja johtamista. EU-säädöshankkeissa ja valtiosopimushankkeissa pidemmän ajanjakson suunnittelu tukisi oikea-aikaisuutta sekä valmisteluvaiheen vaikuttamisessa että hyväksytyjen säädösten toimeenpanossa.

3.3.2 Hallituksen lainsäädäntöaikataulu

Laaditaan lähtökohtaisesti kaksi eduskunnan istuntokautta kattava 12 kuukauden suunnitelma eli hallituksen lainsäädäntöaikataulu. Suunnitelmaan sisältyisivät kaikki tuona aikana annettaviksi suunnitellut hallituksen esitykset (edellä mainittuun hallituksen lainsäädäntöohjelmaan sisältyvät ja hallitusohjelmaa toteuttavat muut esitykset sekä ministeriöiden hallinnonalan omat välttämättömät esitykset). Lainsäädäntöaikataulu korvaisi nykyisen eduskunnan istuntokausittain koottavan lainsäädäntösuunnitelman. Tietosisällöltään suunnitelma vastaisi lähtökohtaisesti nykyistä istuntokausittaista suunnitelmaa. Lainsäädäntöaikataulun kokoamisesta vastaisi nykyiseen tapaan valtioneuvoston kanslia ministeriöiden toimittamien tietojen perusteella.

Kahden istuntokauden kattavan aikataulun laatiminen on perusteltua, koska jo nykyisellään osa hallituksen esityksistä siirtyy annettaviksi seuraavalle istuntokaudelle. Toisaalta voi arvioida, että 12 kuukaudenkin suunnitelmasta osa siirtyisi seuraavalle istuntokaudelle. Suunnitelma laadittaisiin edelleenkin kahdesti vuodessa, mutta suunnittelu tapahtuisi ”rullaavasti” eli jokaisella kerralla (lukuun ottamatta vaalikauden ensimmäistä istuntokautta) tarkistettaisiin alkavan istuntokauden aikataulu ja lisättäisiin suunnitelmaan seuraavan istuntokauden esitykset. Pidemmän aikavälin suunnitelma mahdollistaisi myös paremman ennakkoinnin eduskunnan ja valtioneuvoston työn yhteensovittamisessa ja sen varmistamisen, että eduskunnalla on riittävästi aikaa esitysten käsittelyyn.

Hallituksen lainsäädäntöaikataulu vietäisiin valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi valtioneuvoston periaatepäätöksenä valtioneuvoston kanslian esittelystä. Kukin ministeriö vastaa oman toimialan lainsäädäntötehtävistä, mutta esitykset lainsäädännön muuttamisesta annetaan aina kollegiaalisesti valtioneuvoston yleisistunnosta. Voidaan myös arvioida, että poikkihallinnollisten ministeriörajat ylittävien esitysten määrä kasvaa. On perusteltua, että hallitus käy keskustelua annettavien esitysten kokonaisuudesta ensin suunnitelman valmisteluvaiheessa ja sitoutuu tämän kokonaisuuden valmisteluun valtioneuvoston päätöksellä. Päätetty lainsäädäntöaikataulu on luonteeltaan suunnitelma, jonka toteutumista seurataan osana hallitusohjelman toteutumisen seuranta. Suunnitelmaan voidaan perustellusta syystä tehdä muutoksia. Suunnitelman laadinta ja seuranta olisi mahdollista toteuttaa valtioneuvoston hanketietojärjestelmä Hankeikkunassa, kuten nykyisinkin.

Liitteenä 1 on esitetty hallituksen lainsäädäntöohjelman ja lainsäädäntöaikataulun suuntaantava vuosikello.

3.3.3 Lainvalmistelun hankkeistaminen

Yksittäiset lainvalmisteluprojektit tulisi hankkeistaa lainvalmistelun laadun ja resurssien riittävyyden varmistamiseksi. Lainsäädäntöhankkeet valmistellaan lainsäädäntöprosessin mukaisesti, joka on kuvattu lainvalmistelun [prosessioppaassa](#). Hankkeistamisella tarkoitetaan tässä yhteydessä suunnittelua ja seurantaa (hankehallintaa), jolla varmistetaan lainsäädäntöprosessin onnistunut läpivienti. Hankkeistamisessa tule huomida hankkeen koko elinkaari esivalmistelusta säädöksen vaikutusten mahdolliseen jälkiarviointiin.

Hallitusohjelman keskeiset lainsäädäntöhankkeet ja muut suoraan hallitusohjelmasta johdettavat lainvalmisteluhankkeet sekä muut merkittävät lainvalmisteluhankkeet tulisi poikkeuksetta hankkeistaa. Teknisluonteiset ja vaikutuksiltaan vähäiset hankkeet voidaan suunnitella muutoin tarkoituksenmukaisella tavalla. Hankesuunnitelmassa muun muassa kuvataan säädöshankkeen tausta, perustelut ja tavoite sekä tunnistetut riskit. Lisäksi siitä tulisi käydä ilmi hankkeen valmisteluajataulu ja toteuttamistapa (organisointumisen). Suunnitelmassa tunnistetaan myös valmisteluun osallistuvat ministeriöt ja muut mahdolliset tahot sekä määritellään valmisteluun tarvittavat resurssit. Myös valmisteluun liittyvä raportointi, viestintä ja hankkeeseen liittyvä vaikutusten arviointi ja mahdolliset jälkiarvioinnin tarpeet tulisi hahmottaa.

Ministeriötasolla hankkeistaminen järkevöittää ja helpottaa valmistelun etenemistä, mahdollistaa resurssien käytön paremman suunnittelun sekä muutoinkin tukee valmistelun johtamista. Hyvä suunnittelu luo edellytyksiä myös säädösten vaikutusten jälkiarvioinnille ja edistää tilivelvollisuuden toteutumista eduskunnan suuntaan. Valtioneuvostotasolla hankkeistaminen tukee eri ministeriöiden lainvalmistelun koordinoitua ja mahdollista säädöshankkeiden priorisointia. Paremmalla suunnittelulla edistetään myös esimerkiksi kääntämisen resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä. Suunnittelu edistää myös valtioneuvoston ja eduskunnan työn yhteensovittamista. Yhtenäiset hankesuunnitelmat ovat edellytys, että voidaan laatia hallituskauden kattava lainsäädäntöohjelma ja että valtioneuvoston lainvalmisteluresursseja voidaan osoittaa keskeisille lainsäädäntöhankkeille.

Hankkeistamisen tueksi laaditaan koko valtioneuvoston käyttöön malli hankesuunnitelman tekemiseksi. Luonnos malliksi on esitetty liitteenä 2. Mallissa on esitetty ne asiat, jotka hanketta suunnitellessa tulisi käydä läpi. Mallisuunnitelmaa voi muokata kunkin ministeriön toimintatapoihin sopivaksi ja sen tarkkuus voi vaihdella säädöshankkeen luonteesta johtuen. Lisäksi jatkotyössä tulisi arvioida erityisesti lainsäädäntöhankkeiden hankkeistamiseen ja hankehallintaan tarkoitettua digitaalisen työkalun tarve (ks. jäljempänä kohta 5.3).

4 Säädosvalmistelun koulutuksen ja osaamisen vahvistaminen

4.1 Nykytila

4.1.1 Valtioneuvoston yhteinen lainvalmistelukoulutus ja ohjeistus

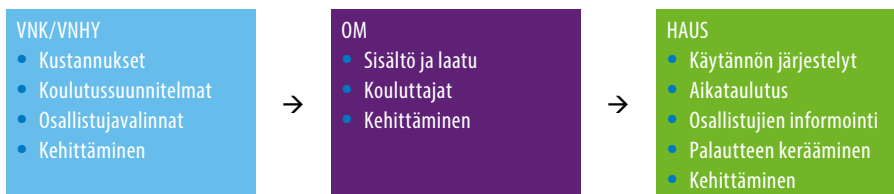
Laadukkaan lainvalmistelun yksi keskeinen edellytys on osaavat ja ammattitaitoiset lainvalmistelijat. Lainvalmisteluun liittyvää opetusta järjestetään vaihtelevassa määrin osana oikeustieteellistä opetusta eri yliopistoissa. Sellaista koulutusta, joka antaisi oikeustieteen opiskelijalle valmiudet toimia säädosvalmistelijana heti valmistumisen jälkeen, ei kuitenkaan ole yliopistoissa tarjolla. Säädosvalmistelussa tarvittava osaaminen hankitaan toisaalta käytännön säädosvalmistelussa työssäoppimalla ja toisaalta valtioneuvoston tai yksittäisten ministeriöiden järjestämässä koulutuksessa.

Valtioneuvosto järjestää kaikkien ministeriöiden säädosvalmistelijoille suunnattua koulutusta. Koulutus on kaksitasoinen: lainvalmistelun peruskurssi ja lainvalmistelun jatkokurssi. Lainvalmistelijoille järjestettävän peruskurssin ja jatkokurssin lisäksi tarjolla on valtioneuvoston esittelijöille suunnattu kurssi, jossa keskitytään valtioneuvoston päätöksentekoon, esittelijän tehtäviin ja vastuisiin sekä esittelymenettelyyn. Myös säädosvalmisteluavustajille on tarjolla valtioneuvoston yhteistä koulutusta. Valtioneuvostossa työskenteleville korkeakouluharjoittelijoille on järjestetty teematilaisuuksia, joissa on esitelty lainvalmistelua työnä ja uravaihtoehtona.

Koulutuksen lisäksi lainvalmistelun tueksi on laadittu useita oppaita ja ohjeita muun muassa: [Lainvalmistelun prosessiopas](#), [Lainkirjoittajan opas](#), [Lainlaatijan EU-opas](#), [Säädosvalmistelun kuulemisopas](#), [Yhdenvertaisuuden arvioinnin työkalu](#), [Opas kokeilulakien valmistelun tueksi](#), [Säädösehdotusten vaikutusten arviointi](#), [Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet](#), [Ohjeet Ahvenanmaan asemasta säädosvalmistelussa ja EU-asioissa](#), [Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa](#), [Säädösten kääntäminen vieraille kielille](#), [Svenskt lagspråk i Finland](#), [Valtionhallinnon viestinnän ohjeita](#)

ja säännöksiä, Valtioneuvoston esittelijän käsikirja ja Hallituksen esityksen laatimishjeet. Lisäksi valtioneuvoston yhteisessä käytössä olevaan lähiverkkoon on koottu lainvalmisteluohjeita täydentävää tietoa ja ohjeistusta lainvalmistelussa hyödynnettäväksi.

Lainvalmistelun koulutusohjelmien (perus- ja jatkokurssi) kehittämistä ja seurantaan tehdään HAUS kehittämiskeskus Oy:n (jäljempänä HAUS), valtioneuvoston kanslian ja oikeusministeriön yhteistyönä.



Kuvio 3. Koulutuksen järjestämisen työnjako

Oikeusministeriö vastaa lainvalmistelun perus- ja jatkokurssien sekä säädösvalmisteluavustajien koulutuksen lainvalmistelua koskevan osion rakenteesta ja sisällöstä. Kurssien opetustehtävissä toimivat pääasiassa oikeusministeriön asiantuntijat. Luennoitsijoita on myös muista ministeriöistä, eduskunnasta ja yliopistoista.

Ministeriöt toimittavat priorisoidut osallistujaehdotuksensa HAUSiin. Valtioneuvoston kanslian tehtävänä on vastata osallistujien valinnasta ja heidän osallistumiskustannuksistaan. Valtioneuvoston kanslia maksaa valtioneuvoston koulutuskalenteriin vuosittain sisällytettävien lainvalmistelukoulutusten kustannukset (esimerkiksi lainvalmistelun perus- ja jatkokurssi sekä avustavan henkilöstön lainvalmistelukoulutus).

HAUS vastaa kurssien toteutuksesta ja niihin liittyvistä käytännön järjestelyistä, kuten markkinoinnista, yhteydenpidosta kouluttajien ja osallistujien kanssa, koulutuspäivien läpiviemisestä ja koulutuspalautteen keräämisestä. HAUS maksaa luennoitsijoille palkkion, joka on 150 euroa tunnilta (vuonna 2018).

Oikeusministeriön, valtioneuvoston kanslian ja HAUSin edustajat arvioivat yhdessä lainvalmistelukoulutusten onnistumista ja kehittämistarpeita muutaman kerran vuodessa. Pohjana on osallistujilta kerätty palaute.

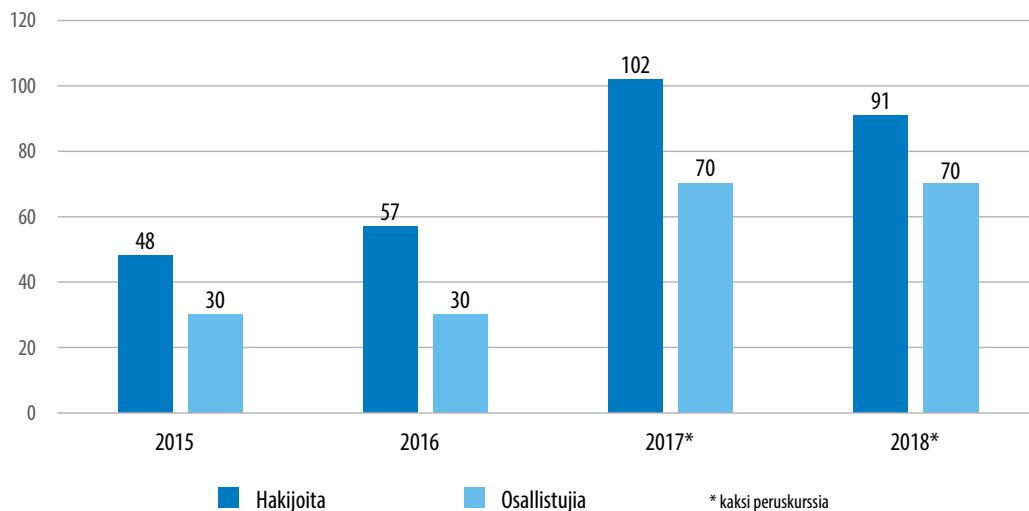
4.1.2 Lainvalmistelun peruskurssi

Lainvalmistelun peruskurssi on tarkoitettu valtioneuvoston lainvalmistelijoille ja asiantuntijoille, joilla on jo jonkin verran kokemusta lainvalmistelusta. Peruskurssi sisältää seuraavat neljä moduulia:

1. johdatus lainvalmisteluun
2. lainkirjoittajan oikeusoppia
3. vaikutusten arviointi ja kuuleminen
4. lakitekniikka.

Lisäksi kurssiin sisältyy kaksi harjoitustyötä: hallituksen esityksen ja vaikutusten arvioinnin laatiminen annetusta aiheesta. Lähiopetuspäiviä on yhteensä kuusi.

Peruskurssin järjestämiskerrat on sovittu vuosittain oikeusministeriön kanssa. Peruskurssi on järjestetty pääsääntöisesti kaksi kertaa vuodessa, keväällä ja syksyllä. Sen käytännön järjestelyistä on vastannut HAUS.



Kuvio 4. Lainvalmistelun peruskurssin hakija- ja osallistujamäärät.

Kurssille on yleensä otettu 30 osallistujaa. Syksyllä 2017 kurssille otettiin suuren hakijamäärän vuoksi 40 osallistujaa. Kurssille on useamman vuoden ajan ollut enemmän hakijoita kuin koulutukseen on ollut mahdollista ottaa. Vuonna 2018 järjestetyn kahden lainvalmistelun peruskurssin kokonaiskustannukset valtioneuvostolle olivat noin 161 000 euroa.

Kevään 2017 kurssille oli hakijoita 51 ja syksyn 2017 kurssille 79. Kevään 2018 peruskurssille hakijoita oli 55 ja syksyn 2018 kurssille 52. Lainvalmistelun peruskurssin hinta on 2 300 euroa (ilman arvonnäisäveroa) osallistujaa kohti.

4.1.3 Lainvalmistelun jatkokurssi

Lainvalmistelun jatkokurssi on tarkoitettu lainvalmistelijoille, joilla on jo useamman vuoden kokemus lainvalmistelusta, ja joilla on halu päivittää tietojaan ja osaamistaan. Osallistujia on noin 30 kurssia kohden. Jatkokurssi sisältää neljä moduulia:

1. lainvalmisteluprosessin hallinta
2. vaikutusten arviointi
3. lainkirjoittajan oikeusoppia
4. viestintä- ja vuorovaikutustaidot lainvalmistelussa.

Lähiopetuspäiviä on yhteensä neljä. Osallistuja voi suorittaa haluamansa moduulit. Kurssin käytännön järjestelyistä on vastannut HAUS. Lainvalmistelun jatkokurssin päiväkohtainen hinta on 480 euroa (ilman arvonlisäveroa). Neljän päivän kokonaisuuden hinta on 1 650 euroa (ilman arvonlisäveroa) osallistujaa kohti.

Tavoitteena on ollut järjestää jatkokurssi kerran vuodessa. Jatkokurssi on järjestetty vuosina 2015 ja 2016. Keväällä 2019 kurssi järjestettiin poikkeuksellisesti kaksipäiväisenä. Tämän kokonaisuuden hinta on 1 100 euroa (ilman arvonlisäveroa) osallistujaa kohden.

4.1.4 Lainvalmistelun täydennyskoulutus

HAUS järjestää päivän tai kaksi kestäviä koulutustilaisuuksia ajankohtaisista teemoista, kuten EU-päätöksenteosta, Ahvenanmaan oikeudellisesta asemasta ja tietosuojalainsäädännöstä. Valtioneuvoston päätöksentekoon kouluttava esittelijän kurssi koskee kansallista päätöksentekoa. Koulutustilaisuudet ovat maksullisia.

Lisäksi oikeusministeriö on yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa järjestänyt valtioneuvoston lainvalmistelijoille ja asiantuntijoille säädösvalmistelun aamukahvi- ja koulutustilaisuuksia ajankohtaisista säädösvalmisteluun liittyvistä teemoista. Tilaisuuksien aiheina on ollut muun muassa hyvä säädöskieli, säädösten sujuvoittaminen käytännössä, kuuleminen, uudistettu valtiosopimusopas, uusi kokeilulakiopas, yksi yhdestä periaatteen soveltaminen käytännössä ja lainsäädännön arviointineuvoston toiminta. Osa tilaisuuksista on ollut koulutuksia, osa enemmän informaatiotilaisuuksia. Tilaisuuksien kesto on ollut 1,5–2 tuntia ja tilaisuuksia on pyritty järjestämään vähintään joka toinen kuukausi. Aiheesta riippuen tilaisuuksissa on ollut 20–150 osallistujaa. Tilaisuudet on järjestetty virkatyönä ja ne ovat osallistujille maksuttomia.

4.1.5 Säädosvalmistelijoiden mentorointiohjelma

Säädosvalmistelijoiden mentorointiryhmä on valtioneuvoston yhteisen mentorointiohjelman yhteydessä järjestettävä oma ryhmä säädosvalmistelijoille. Ryhmän muodostaminen on edellyttänyt, että mentorointiohjelmaan osallistuu riittävä määrä säädosvalmistelijoita, vähintään viisi henkilöä. Aivan kaikkina vuosina säädosvalmistelijoiden omaa ryhmää ei ole saatu muodostettua. Viimeksi ryhmä muodostettiin vuonna 2016.

Säädosvalmistelijoiden yhteisissä tapaamisissa on keskusteltu eri alueiden asiantuntijoiden kanssa säädosvalmistelun osaamisen kehittämiseen liittyvistä teemoista. Keskustelun teemoina ovat olleet muun muassa lainvalmistelun ideaalit, työkalut ja haasteet sekä lainvalmistelijan urapolut ja osaamisen kehittäminen. Tavoitteena on ollut hiljaisen tiedon ja kokemuksen jakaminen sekä ammatillisen osaamisen kehittäminen. Ryhmässä on voitu keskustella erilaisista toimintatavoista ja oppia sekä kehittää toimintaa muilta saatujen kokemusten kautta.

4.1.6 Ministeriöiden oma koulutus

Valtioneuvoston yhteisen säädosvalmistelukoulutuksen lisäksi ministeriöt järjestävät säädosvalmisteluun liittyvää koulutusta sekä erilaisia info- ja keskustelutilaisuuksia. Näissä ministeriöiden järjestämissä tilaisuuksissa on käsitelty muun muassa tietosuoja-asetuksen huomioon ottamista lainvalmistelussa, perustuslakikysymyksiä ja vaikutusten arviointia. Pääsääntöisesti yksittäisen ministeriön järjestämät tilaisuudet on suunnattu järjestävän ministeriön säädosvalmistelijoille, mutta jonkin verran tehdään yhteistyötä myös ministeriöiden kesken.

Liikenne- ja viestintäministeriö, valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö käynnistivät helmikuussa 2018 Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen kanssa vuoden kestävänsä lainvalmistelun koulutusohjelman, johon osallistui 30 henkilöä edellä mainituista kolmesta ministeriöstä. Ensimmäinen koulutusohjelma päättyi keväällä 2019. Koulutusohjelmayhteistö jatkuu kuitenkin tämän jälkeen siten, että siihen osallistuvat kolmen alku- peräisen ministeriön lisäksi myös ympäristöministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Toisen koulutusohjelman alkoikin helmikuun 2019 lopussa.

Koulutus on suunnattu ministeriöissä lainvalmistelutehtävissä vähän aikaa toimineille lainvalmistelijoille koulutustaustasta ja ministeriötyökokemuksesta riippumatta. Koulutuksen laajuus on 15 opintopistettä. Koulutus koostuu etäopiskelusta, seitsemästä koulutuspäivästä ja kahden päivän loppuseminaarista. Koulutusohjelman sisältö on seuraava:

1. rationaalinen lainvalmistelu -prosessi
2. perustuslaki ja perusoikeudet lainvalmistelussa
3. vaikutusten arviointi lainvalmistelussa

4. EU:n lainsäädäntöprosessiin osallistuminen ja EU-säädösten implementointi
5. julkisuuslain ja yleisen tietosuojalainsäädännön huomioiminen lainvalmistelussa
6. lakikielen kertauspäivä
7. lakitekniikan erityiskysymyksiä
8. esseitä lainvalmistelusta
9. lopputyö.

Kouluttajina toimii Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen professoreita ja käytännön asiantuntijoita ministeriöiden lainvalmistelijoita. Koulutuksen kokonaishinta on 1 833 euroa (ilman arvonlisäveroa) henkilöä kohden.

4.2 Arvio nykytilasta

Lainvalmisteluun liittyvän koulutuksen kehittäminen ja lainvalmistelijoiden osaamisesta huolehtiminen kuuluu toisaalta oikeusministeriölle ja toisaalta lainvalmistelijan työnantajana olevalle ministeriölle. Koulutustarpeita ja osaamiseen liittyviä haasteita ei valtioneuvostotasolla eikä ilmeisesti kovin monessa ministeriössäkään selvitetä systemaattisesti. Tiedon puute johtaa siihen, ettei edellytyksiä koulutuksen ja osaamisen kehittämisen suunnittelulle välttämättä ole.

Osallistujilta ja ministeriöiltä saatu palaute lainvalmistelun perus- ja jatkokurssista on ollut myönteistä. Koulutus on nähty sisällöllisesti hyvänä ja tarpeellisena. Oman haasteensa koulutuksen sisällölle asettaa kuitenkin osallistujien erilainen lainvalmistelukokemus. Koulutuksen sisällön räätälöinti osallistujien kokemuksen ja osaamisen perusteella tehostaisi koulutuksen vaikuttavuutta.

Lainvalmistelijoille suunnattu perus- ja jatkokoulutus on sisällöllisesti ollut pitkälti lainvalmistelun tekniseen osaamiseen liittyvää. Lainvalmisteluhankkeissa toistuvasti esiin nousevat oikeudelliset kysymykset (esimerkiksi perustuslaki, julkisen tehtävän siirtäminen yksityisen hoidettavaksi, valtiontuet, kilpailuneutraliteetti) ovat jääneet liian vähälle huomiolle.

Ehkä merkittävin haaste nykyisessä lainvalmistelijoiden koulutuksessa liittyy kouluttajaresurssien saatavuuteen, joka on lähtökohtaisesti ollut oikeusministeriön virkamiesten varassa. Koulutuksia ei kouluttajien vähyyden takia pystytäkään järjestämään kysyntää vastaavasti. Esimerkiksi lainvalmistelun jatkokurssia ei järjestetty tästä syystä vuosina 2017 ja 2018. Myös peruskurssille olisi jatkuvasti enemmän tulijoita kuin mitä on opiskelijapaikkoja.

Lainvalmistelun peruskurssi (kuusi päivää) ja jatkokurssi (neljä päivää) järjestetään lähiope-
tuksena. Lähiopetuspäivien suuri määrä on haaste koulutukseen osallistumiselle. Toisaalta
opetusmuoto mahdollistaa verkostoitumisen ja oman organisaation ulkopuolelta tulevien
kollegoiden tapaamisen.

Lainvalmistelijoiden koulutus on myös pohjautunut perinteiseen luento-opetukseen.
Lisäksi on järjestetty infotilaisuuksia eri aiheista. NykYTEKNOLOGIAN mukanaan tuomia
mahdollisuuksia ei juurikaan ole hyödynnetty. Tältä osin tilanne tulee paranemaan, kun
eOppivassa toteutetaan verkkovalmennuksena lainvalmistelun perusteet vuoden 2019
aikana. Myöskään erilaisia yhdessä oppimisen tapoja ei ole käytetty hyväksi, eikä työssä-
oppimista ole hyödynnetty systemaattisesti. Palautteiden mukaan verkko-osioita ei ole
toivottu lisää ja pääsääntöisesti monimuotoisuuden ollaan oltu tyytyväisiä.

Lainvalmistelun perus- ja jatkokursseja voidaan pitää kalliina verrattuna esimerkiksi valtio-
neuvoston esittelijän kurssiin, jossa koulutuksen järjestämisvastuut jakaantuvat HAUSin
ja valtioneuvoston kanslian kesken pitkälti samalla tavalla kuin lainvalmistelun perus- ja
jatkokursseissa. Esittelymenettelykurssin kouluttajat tulevat valtioneuvoston kansliasta
ja HAUS vastaa koulutuksen käytännön järjestelyistä. Valtioneuvoston esittelijän kurssin
hintaa on 150 euroa (ilman arvonlisäveroa) päivältä. Kolmen päivän kokonaisuuden hinta
on 450 euroa (ilman arvonlisäveroa) osallistujaa kohti.

Oikeusministeriön järjestämät aamukahvilitaisuudet ovat olleet viime aikoina todella suo-
sittuja ja useat tilaisuudet täyttyvät nopeasti. Tähän vaikuttaa varmasti tarjolla olevan kou-
lutuksen vähyys. Osa tilaisuuksista on ollut luonteeltaan enemmän koulutusta kuin info- ja
keskustelutilaisuuksia ajankohtaisista asioista, mikä on ollut alkuperäinen aamukahvilitai-
suuksien tarkoitus. Eri ministeriöt ovat olleet kiinnostuneita kertomaan omista substanssi-
asioistaan aamukahvilitaisuuksissa, kun oikeusministeriö on vastannut aamukahvi-
tilaisuuksien järjestämisestä.

4.3 Kehittämisehdotukset

4.3.1 Järjestäminen

**Lainvalmistelun perus- ja jatkokurssin kouluttajaverkostoa tulisi laajentaa ja
koulutusvastuuta jakaa laajemmalle.** Oikeusministeriön asiantuntijoiden lisäksi koulut-
tajiksi tulisi saada eri ministeriöistä erityiskysymysten osaajia, ja mahdollisuuksien mukaan
hyödynnettäisiin myös eduskunnan tai yliopistojen asiantuntijoita. Näin pystyttäisiin pa-
remmin vastaamaan koulutuskysyntään. Koulutukseen liittyvien tehtävien vaatima työ-
määrä tulee huomioida henkilön työtehtävien mitoituksessa ja tehtävänkuvassa.

Ministeriöiden vastuuta omaan toimialaansa liittyvien kysymysten kouluttamisessa pitäisi lisätä. Tällaisia tunnistettuja koulutustarpeita liittyy muun muassa kilpailuneutraliteetti- ja valtioneukisääntelyyn, erilaisiin vaikutusarviointeihin sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin. Olennaista on jakaa nykyistä tehokkaammin kunkin ministeriön toimialan erityisosaamista.

Koulutustarpeiden kartoittamista ja osaamista lisäävien tilaisuuksien järjestämistä tulisi systematisoida. Tulisi selvittää systemaattisesti, mitä muita koulutukseen ja osaamisen kehittämiseen liittyviä tarpeita ja toiveita lainvalmistelijoilla on. Myös ministeriöiden yhteistyötä ja osallistumista valtioneuvoston lainvalmistelijoille suunnatun koulutuksen ja erilaisten tilaisuuksien järjestämisessä tulisi lisätä ja systematisoida. Olennaista on vastata yhdessä esille noudeviin koulutustarpeisiin. Tämä olisi mahdollista tehdä esimerkiksi vahvistamalla lainvalmistelun kehittämissyhteistyöryhmän tehtäviä tältä osin.

4.3.2 Kustannukset

Lainvalmistelun perus- ja jatkokurssin päiväkohtaiset kustannukset opiskelijaa kohden ovat selkeästi korkeammat kuin esimerkiksi samalla konseptilla toteutettavan valtioneuvoston esittelijän kurssi. **Kustannuserojen syyt pitää selvittää ja ryhtyä tarvittaviin toimiin lainvalmistelukoulutuksen kustannusten alentamiseksi.**

Ministeriöiden järjestämät tilaisuudet olisivat jatkossakin maksuttomia.

4.3.3 Sisältö

Lainvalmistelun peruskoulutukseen sisällytetään hankesuunnitteluun ja -johtamiseen liittyviä osioita. Lainvalmistelun peruskoulutusta tarjottaisiin jatkossakin kaksitasoisena. Samalla huolehditaan siitä, että perus- ja jatkokoulutus muodostavat sisällöltään johdonmukaisen kokonaisuuden ja ne on mahdollista suorittaa kohtuullisen ajan kuluessa toisistaan. Päävastuu sisällön suunnittelusta säilyisi oikeusministeriöllä.

Peruskurssilla keskityttäisiin lainvalmistelun perusasioihin. Kurssin käyminen antaisi valmiudet itsenäiseen lainvalmisteluun tavanomaisessa lainvalmisteluhankkeessa. Lainvalmistelun perusasioiden osaamisen lisäksi itsenäinen lainvalmistelu edellyttää kykyä johtaa omaa työtään ja suunnitella sekä aikatauluttaa lainvalmisteluhanke. Tähän liittyvää koulutusta tulisi sisällyttää sekä perus- että jatkokurssille. Tavoitteena olisi, että peruskurssin käynyt ymmärtäisi lainvalmistelun eri vaiheiden vaatiman ajan aina lain vahvistamiseen ja voimaantumoon asti ja siten osaisi suunnitella realistisen aikataulun omalle lainvalmisteluhankkeelleen. Osana oman työn johtamista käsiteltäisiin oman ajankäytön suunnittelua ja hallintaa. Jatkokurssilla perehdyttäisiin vaativan lainvalmisteluhankkeen suunnitteluun, aikatauluttamiseen ja lainvalmisteluhankkeeseen osallistuvien rooleihin ja vastuisiin.

Lakitekniikan rinnalle pitäisi tuoda enemmän eri oikeudenaloihin liittyvää opetusta. Opetusmenetelmiä tulisi nykyaikaistaa ja koulutuksessa tulisi hyödyntää myös verkko-opiskelun mahdollisuuksia. Tarjolla tulisi olla säännöllisesti koulutusta kysymyksistä, jotka usein nousevat esiin eri ministeriöiden lainvalmisteluhankkeissa: perusoikeudet, kilpailuoikeus, valtioneuvoston kysymykset, virkamiesoikeudelliset kysymykset, informaatio-oikeus ja tietosuojat sekä EU-oikeuden yleiset kysymykset. Kouluttamisvastuun tulisi olla asian substanssista vastaavalla ministeriöllä. Lisäksi pitäisi pystyä nykyistä enemmän hyödyntämään myös ministeriöiden ulkopuolista asiantuntemusta, esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimivaa Ihmisoikeuskeskusta.

Lähiesimiesten lainvalmisteluprosessin tuntemusta tulisi vahvistaa. Huolehditaan siitä, että lähiesimiehet ovat perehtyneet lainvalmisteluun siinä määrin, että he ymmärtävät hyvän lainvalmistelun asettamat vaatimukset lainvalmistelijoiden osaamiselle ja lainvalmisteluhankkeen suunnittelulle, aikataulutukselle ja johtamiselle.

4.3.4 Työssäoppiminen

Lainvalmistelijoiden keskinäistä yhteistyötä yli ministeriörajojen pitäisi lisätä työssäoppimisen mahdollistamiseksi. Esimerkiksi laajoissa monia hallinnonaloja koskevassa ja samanaikaisesti eri ministeriöissä tapahtuvassa lainvalmistelussa olisi hyödyllistä käydä keskeisten valmistelijoiden välillä keskustelua hankkeeseen liittyvistä kysymyksistä ja erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista. Tämän tyyppisessä yhteistyössä voitaisiin hyödyntää erilaisia toiminnallisia ryhmätyömenetelmiä ja valtioneuvoston kanslian tarjoamia tukipalveluja.

Kehitetään klinikkatyyppistä toimintaa lainvalmistelussa. Tällaisen toiminnan keskeisenä tavoitteena olisi tarjota lainvalmisteluhankkeille konkreettista tukipalvelua lainvalmistelun erityiskysymyksissä. Klinikatoimintaan osallistuminen olisi osa valtioneuvoston yhteisen lainvalmisteluresurssin toimintaa. Klinikatoiminnan suunnittelu ja koordinaatio kuuluisi luontevasti lainvalmistelun kehittämissyhteistyöryhmän tehtäviin.

Kaikissa ministeriössä tulisi ottaa käyttöön toimintatapa, jossa jokaiselle uudelle lainvalmistelijalle nimettäisiin kokenut lainvalmistelija mentoriksi. Monet lainvalmisteluun liittyvät asiat oppii vain tekemällä, mistä syystä uusien lainvalmistelijoiden perehdyttämiseen ja tukemiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Kokeneiden lainvalmistelijoiden tuki uusille lainvalmistelijoille on keskeistä ja korvaamatonta. Samalla tulisi ottaa huomioon, että laadukas mentorointi edellyttää riittävästi aikaa ja se tulisi ottaa huomioon tehtävänkuvauksessa.

5 Säädosvalmistelijan digitaalinen työpöytä

5.1 Nykytila

5.1.1 Ohjeet ja oppaat

Säädosvalmistelijoilla on käytössään runsaasti erilaisia ohjeita ja oppaita valmistelun tueksi. Ohjeista ja oppaista ks. aiemmin kohta 4.1.1.

Valtioneuvoston piirissä voimassa olevien ohjeiden ja suositusten tavoitteena on yhteinäistää eri ministeriöiden säädosvalmistelukäytäntöjä ja varmistaa säädosvalmistelun laatuvaatimusten toteutuminen. Lisäksi monet ministeriöt ovat valmistelleet ohjeita omalta vastuualueeltaan. Tällaisia ovat muun muassa [ohje säädosvaikutusten arviointiin ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta](#), [ohje yhdenvertaisuuden arvioinnista](#), [säädoskehdotusten ympäristövaikutusten arvioinnin opas](#), [ohje kuntia koskevan lainsäädännön valmisteluun](#) ja [taloudellisten vaikutusten arviointiin](#), [ohje kielivaikutusten arviointiin](#) ja ohjeistukset [yritysvaikutusten](#) sekä [työelämä- ja työllisyysvaikutusten arvioinnista](#).

Osa oppaista on julkaistu Finlexissä. Lisäksi säädosvalmisteluun liittyviä ohjeita ja oppaita sekä muuta tukimateriaalia on julkaistu kootusti oikeusministeriön verkkosivuilla ja valtioneuvoston yhteisessä lähiverkossa.

5.1.2 Tietopalvelut ja -kannat

Ministeriöiden lainvalmistelijat hyödyntävät useita eri tietopalveluita ja -kantoja, joita tuottavat sekä julkishallinto että yksityiset toimijat. Valtioneuvoston kanslian tietotukipalvelu hankkii lainvalmistelussa käytettävät maksulliset palvelut, jotka ovat saatavilla valtioneuvoston lähiverkossa. Lisäksi virkamiehet voivat tehdä aloitteita hankittavista tietokannoista ja pyytää artikkeleita, kirjoja tai vastaavia valtioneuvoston kirjaston kautta. Omaehtoisen tiedonhankinnan tuen lisäksi säädosvalmistelijoiden käytettävissä on yhteisiä asiantuntijapalveluita. Valtioneuvoston kanslian tietotuen asiantuntijat tekevät

pyynnöstä taustatiedonhakuja, joissa selvitetään eri lähteiden avulla esimerkiksi aihepiiriin liittyviä tutkimuksia tai selvityksiä. Asiantuntijapalvelun tuottamisessa on mukana myös eduskunnan kirjasto, jossa tehdään ulkomaisia oikeusvertailuja. Myös Tilastokeskuksen tietopalvelut ovat käytettävissä.

Alla on kuvattu yleisimpiä käytössä olevia oikeudellista tietoa sisältäviä tietopalveluita ja -kantoja. Tämän lisäksi valmistelijat käyttävät eri substanssitetokantoja ja -palveluita, jotka perustuvat lukuisiin eri julkishallinnon tietovarantoihin.

Finlex-oikeudellisen aineiston julkisesta internet-palvelusta löytyvät muun muassa Suomen säädöskokoelma sähköisenä sekä ajantasaisten säädösten ja alkuperäisten säädösten kokoelmat, oikeuskäytäntöä, viranomaispäätöksiä ja -määräyksiä sekä yleis-sitovat työehtosopimukset, valtiosopimukset, hallituksen esitykset vuodesta 1992 lähtien sekä luettelo vireillä olevista, eduskunnalle annetuista lakiesityksistä ja säädösvalmistelun verkko-opaat.

Editan lakitietopalvelu on Editan julkaisema monipuolinen lakitietopalvelu, joka sisältää muun muassa oikeuskäytäntöä, juridista kirjallisuutta ja ajantasaisen lainsäädännön.

Ilkka Saraviita -tietokantaan, joka on osa Editan lakitietopalvelua, on kerätty lähes 3000 pykäläkohtaista linkitystä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoihin ja mietintöihin. Viittauksia on koottu perustuslain voimaantulosta vuodesta 2000 eteenpäin. Perusoikeuksia koskevien pykälien yhteydessä on linkityksiä myös aiemmin voimassa olleen hallitusmuodon pykäliin. Edilex-toimitus päivittää tietokantaa kaksi kertaa vuodessa.

Suomen laki -hakupalvelu on Alma Talentin julkaisema oikeudellinen tietokanta, joka sisältää muun muassa lainsäädäntöä, oikeuskäytäntöä ja -kirjallisuutta.

EUR-Lex-tietokannasta löytyvät Euroopan unionin virallinen lehti, ja tietokanta sisältää esimerkiksi perussopimukset, lainsäädännön, oikeuskäytännön sekä lainsäädännön valmisteluasiakirjat.

CURIA-palvelussa julkaistaan Euroopan unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisuja työjärjestysten mukaisesti Euroopan unionin virallisilla kielillä. Oikeustapauskokoelma on Euroopan unionin tuomioistuimeen kuuluvien tuomioistuinten oikeuskäytännön virallinen julkaisuväline.

Kotuksen säädöskielen ohjesivuilla on ohjeita asiallisen, selkeän ja ymmärrettävän säädöskielen kirjoittamisesta. Lisäksi sivuilla on suomen kielen lautakunnan suosituksia ja virkakieli ohjeita sekä tietoa Kielitoimiston kieli- ja nimiohjeista.

5.1.3 Työkalut ja järjestelmät

PTJ ja VaRa

Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä (PTJ) on tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksentekoa ja esittelyä palveleva tietojärjestelmä. Päätöksentekojärjestelmässä esittelylista liitteineen tehdään sähköisessä muodossa ja jaetaan valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan istuntoon, valtioneuvoston yleisistuntoon ja esittelyyn tasavallan presidentille.

PTJ:ssä laaditaan esittelylistan kansilehti, jonka liitteeksi liitetään tarvittavat ministeriössä valmistellut asiakirjat. Liiteasiakirjat valmistellaan joko PTJ-asiakirjapohjalla tai ministeriön omalla asiakirjapohjalla asiatyypistä riippuen.

PTJ sisältää monia asioiden valmisteluun liittyviä palveluja, päätöskirjaus- ja pöytäkirjaus-toiminnot, asiakirjojen siirrot eduskuntaan ja eduskunnasta ministeriöihin, yhteydet säädöskokoelmassa julkaisemiseen sekä esittelylistojen hakutoiminnot.

VaRa on PTJ-asiakirjapohjan konversio- ja tarkistustyökalu, jolla muunnetaan eduskunnalle toimitettavat hallituksen esitykset ja valtioneuvoston kirjelmät eduskunnan tarvitsemaan rakenteiseen xml-muotoon. VaRa on integroituna PTJ:ssä.

Nykyisin käytössä oleva PTJ-asiakirjapohja ei sisällä hallituksen esityksen laadinnassa tarvittavia asiakirjatyylejä lukuun ottamatta hallituksen esityksen valmistelua tai kirjoittamista tukevia erityisiä elementtejä (kirjoittamista ohjaavaa ohjeistusta, linkkejä tietokantoihin, automatiikkaa tai muuta vastaavaa).

Valtioneuvoston yhteinen asianhallintajärjestelmä

Valtioneuvostossa ollaan vaiheittain vuoteen 2020 mennessä ottamassa käyttöön yhteinen asianhallintaratkaisu VAHVA, joka yhdistää asianhallintajärjestelmien tietosisällöt ja korvaa valtioneuvoston (mukaan lukien tasavallan presidentin kanslia ja oikeuskanslerinvirasto) asianhallinnan nykyisen järjestelmäkirjon. Tarkoitus myös on, että VAHVA korvaa myöhemmässä vaiheessa sekä PTJ:n että Eutorin. VAHVAn käyttöönotto merkitsee toimintakulttuurin ja työskentelytapojen muutosta kaikkien käyttöönottavien organisaatioiden henkilökunnalle.

Yhteinen asianhallintaratkaisu vahvistaa toimintatapojen yhtenäistämistä valtioneuvostossa ja tukee EU-asioiden valmistelua, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksentekoa sekä niihin liittyvää esittelymenettelyä. VAHVA edistää myös tiedon saatavuutta ja avoimuutta valtioneuvostossa, joka osaltaan edistää laadukkaampaa päätöksentekoa.

Tällä hetkellä VAHVAA käytetään muun muassa säädösehdotusten lähettämiseen oikeusministeriön laintarkastusyksikköön tarkastettaviksi niistä ministeriöistä, joissa se on jo käytössä (oikeus-, puolustus- ja ympäristöministeriöt sekä valtioneuvoston kanslia). Kun VAHVAn käyttö laajenee muihinkin ministeriöihin ja se otetaan säädösvalmisteluhankkeissa käyttöön jo hankkeen perustamisesta lähtien, sen käyttö laajenee koskemaan säädösvalmisteluhankkeiden kaikkia valmisteluvaiheita ministeriöissä.

Lausuntopalvelu.fi

Oikeusministeriö on kehittänyt [lausuntopalvelun](#) sähköisen lausuntokierroksen toteuttamiseen. Tällä on pyritty parantamaan lausuntokierrosten avoimuutta ja tehostamaan lausuntojen käsittelyä. Lausuntopalvelussa voidaan julkaista lausuntopyynnöt, antaa lausuntoja ja käsitellä annettuja lausuntoja. Palvelussa julkaistavat lausuntopyynnöt ja annetut lausunnot ovat julkisia. Lausunnon antaminen ja lausuntopyynnön tekeminen edellyttävät tunnistaumista. Lausuntopyyntöjen ja annettujen lausuntojen lukeminen on mahdollista anonyymisti. Palveluun sisältyy raportointityökaluja, joita voi hyödyntää lausuntotiivistelmän ja -yhteenvedon tekemisessä.

Suurin osa palvelun lausuntokierroksista liittyy säädösvalmisteluun. Palvelun käyttöaste nousee koko ajan ja sen käyttö eri ministeriöissä on yleistymässä. Sähköisen lausuntomenettelyn kehittäminen jatkuu myös edelleen ja seuraavassa vaiheessa ministeriöiden yhteiseen asianhallintaratkaisu VAHVAA ollaan luomassa lausuntopalvelua vastaava lausuntoprosessi, jolloin kaikki ministeriöt siirtyvät automaattisesti sähköiseen lausuntomenettelyyn.

Valtioneuvoston hankeikkuna

Valtioneuvoston hankeikkuna on ministeriöiden julkinen verkkopalvelu, joka lisää hallinnon avoimuutta ja viranomaisen toiminnan julkisuutta. Ministeriöt hyödyntävät Hankeikkunaa myös hankeseurannassaan, ja valtioneuvoston sisällä sitä käytetään hankkeiden poikkihallinnolliseen seurantaan. Hankeikkunaan viedään tiedot muun muassa säädösvalmisteluhankkeista. Hallituksen nykyinen istuntokauden lainsäädäntösuunnitelma laaditaan Hankeikkunaan tallennetuista tiedoista ja julkaistaan Hankeikkunan kautta. Hankeikkunaan voidaan viedä myös ministeriön sisäisiä hankkeita. Mikäli hanketta ei erikseen julkaista, se näkyy ainoastaan valtioneuvoston sisällä.

Hankeikkunan ylläpito on hajautettu ja kukin ministeriö vastaa hankkeidensa tiedoista. Ministeriössä hankevastaava tai valmistelusta vastaava virkamies julkaisee hankkeen tiedot ja ylläpitää niitä Hankeikkunassa sekä vastaa hanketietojen oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta. Hankeikkunassa julkaistut tiedot löytyvät kaikille avoimelta sivulta [valtioneuvosto.fi/hankeet](#).

Asiakirjojen rakenteistaminen valtioneuvostossa

Valtioneuvoston kanslia on 10.1.2018 asettanut valtioneuvoston yhteisen asianhallinnan kehittämisen -hankkeen (VAHVA) asiakirjojen rakenteistaminen valtioneuvostossa -projektin. Projektin määräaika päättyy 30.6.2019.

Projektin tavoitteena on toimeksiannon mukaan uudistaa valtioneuvoston päätösasiakirjapohjat ja toteuttaa asiakirjapohjilla laadituille asiakirjoille konversioratkaisu alkupe- räisestä muodosta rakenteiseen (xml) muotoon. Projektissa toteutetaan myös rakenteinen asiakirjapohja ja rakennemäärittely asettamispäätökselle sekä vastaukselle kansanedustajan kirjalliseen kysymykseen. Asiakirjapohjat tehdään Word-tekstinkäsittelyohjelmaan.

Valtioneuvoston päätösasiakirjoja ovat valtiopäiväasiakirjoissa tai säädöskokoelmassa julkaistavat asiakirjat kuten hallituksen esitykset, lait, valtioneuvoston asetukset, tasavallan presidentin asetukset, ministeriöiden asetukset, valtioneuvoston kirjelmät (U-kirjelmä ja ministereiden sidonnaisuudet), säädösilmoitukset ja tasavallan presidentin avoimet kirjeet. Osa edellä mainituista asiakirjoista laaditaan nykyisin PTJ:n asiakirjapohjille.

Projektissa toteutettiin syksyllä 2018 hallituksen esityksen rakenteinen asiakirjapohjan POC (proof of concept) -toteutus. POC:ssa toimittaja suunnitteli ja toteutti RakAs-nimisen Wordin lisäosan sekä asiakirjapohjan noudattaen uuden hallituksen esitysten laadintaohjeen (HELO) mukaista hallituksen esityksen rakennetta. Uusi hallituksen esitysten laadintaohje otetaan ministeriöissä käyttöön vuonna 2019. Ohjeella korvataan aiempi, vuonna 2004 julkaistu opas ja sitä käytetään valmisteltaessa hallituksen esityksiä ministeriöissä. Uudessa ohjeistuksessa on muun muassa perustelujen esittämistapaa uudistettu sekä muutettu asioiden esittämisen järjestystä ja malliotsikoiteja.

Projektissa on valmistelu uudet hallituksen esityksen asiakirjapohjat siten, että ne otettaisiin käyttöön lokakuun 2019 alkuun mennessä. Asiakirjan konversio ja validointi eduskunnan tarvitsemaan rakenteiseen muotoon (xml) tehdään kuitenkin edelleen VaRa-sovelluksessa, koska PTJ:n korvaaminen VAHVAssa on siirtynyt aiemmin suunniteltua myöhäisemään vaiheeseen. Rakenteiset asiakirjapohjat tulevat VAHVAAan, kunnes PTJ:n korvaavat toiminnot ovat VAHVAssa.

EUTORI

EUTORI on valtionhallinnon EU-valmistelua tukeva tietojärjestelmä. Keskeisiä asiakokonaisuuksia EUTORI:ssa ovat EU-ministerivaliokunnan ja valmistelujaostojen aineistot sekä EU-säädöshankkeet, tiedonannot, EU-rikkomusmenettelyt ja tuomioistuintapaukset.

Järjestelmässä laaditaan, jaetaan, rekisteröidään ja arkistoidaan EU-asiakirjoja (sekä EU-toimielinten laatimat asiakirjat että kansalliset asiakirjat kuten kokousraportit, ohjeet,

muistiot, pöytäkirjat, eduskunnalle annetut selvitykset). EU-asiakirjojen laadinta tehdään EUTORI:ssa. U-kirjelmien käsittely tapahtuu kuitenkin PTJ:ssä, koska ne esitellään valtioneuvoston yleisistunnon kautta eduskunnalle.

Virkku

Käännös- ja julkaisupalvelujen tilaamista varten valtioneuvostossa on käytössä tilaus- ja palvelunhallintajärjestelmä Virkku. Tarkoitus on, että tulevaisuudessa Virkun käyttöä laajennetaan ja että jatkossa suurin osa valtioneuvoston yhteisistä palveluista tilataan ja niitä hallitaan kyseisellä palvelunhallintajärjestelmällä.

Virkku tuo palvelun tilaajalle mahdollisuuden seurata, missä vaiheessa oma tilaus on. Käyttäjä näkee omasta näkymästään esimerkiksi, kun julkaisu on otettu työn alle tai kun se on lähetetty painoon. Myös tilaukseen liittyvä viestintä tapahtuu Virkussa.

Semanttinen (linkitetyn avoimen datan) Finlex

Semanttinen Finlex (data.finlex.fi) on oikeusministeriön ja Aalto-yliopiston toteuttama palvelu, jossa on julkaistu säädös- ja oikeustapausaineistoja linkitettynä avoimena datana. Palveluun on viety Finlexin suomen- ja ruotsinkieliset säädöstietokannat sekä Korkeimman oikeuden ja Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisutietokannat (noin 100 000 säädöstekstiä ja runsaat 30 000 oikeustapausta). Finlexistä siirretyn aineiston metatiedot on muunnettu huomattavasti laajemmiksi kuin Finlex-palvelussa ja koko aineisto on julkaistu tietokoneiden ja teknisten sovellusten ymmärtämässä koneluettavassa muodossa. Säädös- ja oikeustapausaineistot ovat käytettävissä myös tavanomaisessa muodossa. Semanttisessa Finlexissä säädösteksteihin on lisätty eurooppalaisen ELI-standardin (European Legislation Identifier) mukaiset lisätiedot ja oikeustapauksiin vastaavasti eurooppalaisen ECLI-standardin (European Case Law Identifier) tunnisteet, jotka mahdollistavat aineistojen linkittämisen globaaliin semanttiseen verkkoon.

Semanttista Finlexiä päivitetään säännöllisesti ja uusina aineistoina siihen on tarkoitus lisätä muun muassa hovioikeuksien ratkaisuaineistot ja hallituksen esitykset. Lähivuosien tavoitteena on laajentaa semanttinen Finlex perinteisen Finlex-palvelun keskeisiin aineistoihin. Säädös- ja oikeustapausaineistojen julkaiseminen avoimena datana mahdollistaa aiempaa monipuolisemmat tiedonhauet, joissa on mahdollista käyttää joko palvelun SPARQL-kyselykieltä, erillistä REST-rajapintaa tai erikseen valmisteltuja hakulomakkeita. Semanttinen Finlex tarjoaa välineet säädösaineistojen monipuoliseen käsittelyyn, säädösten keskinäisten viittausten visualisointiin sekä säädösten ja oikeustapausten monipuoliseen linkitykseen. Avoimen datan Finlex mahdollistaa myös kansallisen lainsäädännön ja EU-lainsäädännön yhteyksien havainnollistamisen hyödyntäen EU:n EUR-Lex-palvelun

avoimen datan tietovarantoa. Parhailaan semanttista Finlexiä uudistetaan osana oikeusministeriön [Anoppi](#)-hanketta.

Eduskunnan avoin data

Eduskunta julkaisi 31.5.2018 uuden [palvelun](#), jonka kautta voi hakea, katsella ja ladata eduskunnan asiakirja-aineistoja vuodesta 2015 alkaen koneluettavassa muodossa. Valtiopäiväasiakirjat kattavat muun muassa hallituksen esitykset, täysistuntojen pöytäkirjat, valiokuntien mietinnöt ja lausunnot sekä asiantuntijalausunnot. Lisäksi palvelussa ovat myös äänestystiedot ja kansanedustajien poissaolotiedot. Tiedot päivitetään avoimen datan palveluun kerran päivässä.

Avoimen datan palvelun data on ainoastaan koneluettavassa muodossa. Loppukäyttäjille se edellyttää datan ohjelmallista purkamista ja liittämistä sovelluksiin, joissa sitä halutaan käyttää. Eduskuntadata voi toimia näin raaka-aineena uudentilaisille palveluille ja sovelluksille. Lisäksi aineisto avaa tutkijoille uudentilaisia mahdollisuuksia analysoida esimerkiksi päätöksenteon vaiheita, asiakirjoja ja poliittisia toimijoita.

5.1.4 Kokeilut

Tekoälyn hyödyntäminen lainvalmistelussa -johtolauseet

Liikenne- ja viestintäministeriössä valmisteltiin hallituskaudella 2015–2019 laajoja säädös-hankkeita, joiden lakiehdotusten johtolauseiden tarkastamiseen, rinnakkaistekstien tuottamiseen ja tekstin sisältöjen vertailuun kaivattiin erityisesti digitaalisia apuvälineitä. Tekoälyn hyödyntämisen kokeilemiseksi lainvalmistelussa ministeriö ja Itä-Suomen yliopisto käynnistivät marraskuussa 2018 yhteishankkeen. Hanke jaettiin kolmeen osaan: aineiston keruu ja tekoälyn datan vaatimusten ymmärtäminen, konkreettinen kokeiluvaihe ja mallintaminen (demo) sekä tulosten arviointi ja ehdotukset jatkokehittämiseen. Teknologiakumppanina hankkeessa toimi Accenture Oy.

Hankkeessa selvitettiin mahdollisuuksia hyödyntää tekoälyä ja koneoppimista lainvalmistelussa. Hankkeessa käytettiin ministeriön hallinnonalan esimerkkilakeja (kuten laki liikenteen palveluista, laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä, tieliikennelaki ja ratalaki) sekä semanttinen Finlex-tietokantaa. Hankkeen käytännön kokeiluvaiheen (demo) tavoite oli tutkia, miten muutoslain johtolauseen kirjoittamista voitaisiin automatisoida sekä miten muutoin tekoäly voisi helpottaa lainvalmistelua.

Hankkeessa osoitettiin, että tekoälyä voidaan hyödyntää lainvalmistelussa seuraavilla tavoilla: automaattinen johtolauseen tuottaminen (pykälä- ja momenttitasoinen), lakitekstin viittausten automaattinen tunnistaminen semanttisesta lakidatasta sekä määritelmien ja relevanttien lainkohtien etsiminen semanttisen päättelyn avulla. Momenttikohontaista

johtolauseita havainnollistettiin myös taulukkomuotoisena (ihmislukijalle taulukkomuotoinen johtolause olisi selkeämpi). Todettiin myös, että joissakin tapauksissa Semanttisen Finlexin tiedot eivät vastaa sitä, mitä johtolauseita varten tarvitaan. Kuitenkin yleisellä tasolla vastaavuus oli hyvä.

Tietojen visualisointi graafimuodossa mahdollistaisi uudenlaiset raportit ja käyttöliittymät, jotka antaisivat paremman kokonaiskuvan säädöshankkeesta (esimerkiksi kuvaus säädösten riippuvuuksista ja vaikutuksista).

Tärkein havainto oli se, että lainvalmistelun digitalisointi pitäisi olla riittävän pitkällä ennen kuin tekoälyä voidaan hyödyntää täysimittaisesti (esimerkiksi prosessien digitalisointi ja säädösten koneluettavuus). Tekoälyn hyödyntäminen edellyttää, että datalähteitä ja työkaluja kehitetään ja yhdenmukaistetaan.

Demokokeilun suositus olikin, että jatkossa tulisi soveltaa ketterää lähestymistapaa, jossa vähitellen tuotetaan työtä helpottavia ominaisuuksia osaksi työkalua. Yksi tärkeimmistä edellytyksistä olisi lisätä koneluettavien säädösten määrää.

Hanke jatkuu vuonna 2019 siten, että tuloksia arvioidaan sekä tuotetaan lisäkokeiluja eduskuntaan toimitetun materiaalin analysoimisessa tekoälyn avulla. Tässä jatkotyössä hyödynnetään eduskunnan avointa dataa. Hankkeen loppuraportti, tulosten arviointi ja jatkokehittämis ehdotukset valmistuvat viimeistään syyskuussa 2019. Tavoitteena olisi pystyä laajentamaan hankkeen tulokset koko valtioneuvoston käytettäväksi ja jatkokehittää tekoälyn hyödyntämistä lainvalmistelussa.

Lausuntopalautteen käsittely tekoälyavusteisesti

Oikeusministeriö toteuttaa kevään 2019 aikana kokeiluhankkeen, jossa selvitetään tekoälyn tarjoamia mahdollisuuksia lausuntopalautteen käsittelyssä. Hanke on osa valtiovainministeriön robotiikan ja tekoälyn erityisrahoitusohjelmaa (Robohaku), jolla kannustetaan virastoja yksinkertaistamaan ja automatisoimaan prosessejaan.

Lausuntomenettely on hyvän hallintotavan mukaisesti toteutettuna kuormittava prosessi, jonka toteutuminen laadukkaasti on sekä hallinnon että kansalaisyhteiskunnan etujen mukaista. Oikeusministeriö on kehittänyt lausuntomenettelyä rakentamalla verkkopalvelun lausuntokierrosten toteuttamiseen (ks. aiemmin kohta 5.1.3.3). Tällä on pyritty avaamaan ja tehostamaan lausuntoprosessia. Lausuntopalvelussa oleva rakenteinen lausuntopyyntöpohja mahdollistaa tehokkaamman tavan kerätä lausuntoja, mutta niiden analysointi vaatii edelleen suuren määrän manuaalista työtä, joka kuormittaa valmisteluhankkeita. Lausuntojen sähköinen muoto mahdollistaa kuitenkin entistä tehokkaampien analysointityökalujen hyödyntämisen lähitulevaisuudessa.

Kokeilussa selvitetään millaisia mahdollisuuksia tekoälyratkaisut tarjoavat lausuntopalautteen käsittelyyn muun muassa luonnollisen kielen analysointimenetelmillä. Lopputuloksena on POC (proof of concept) tekstinanalysointi- ja prosessointityökaluista, joilla lausuntokierrosten aiheuttamaa kuormitusta valmisteluhankkeissa voitaisiin keventää. Lisäksi tavoitteena on luoda ehdotuksia yhtenäisemmästä lausuntopalautteen raportointitavasta, joka noudattaa annettuja ohjeistuksia.

Hankkeessa tullaan kartoittaneeksi laajasti erilaisten kieliteknologioiden soveltuvuutta asiantuntijatekstien prosessointiin. Näin hankkeessa syntyvää tietoa voidaan käyttää pohjana mietittäessä tekoälyn luomia mahdollisuuksia säädösvalmisteluprosessiin liittyvien erilaisten tekstimassojen analysoinnissa, käsittelyssä ja tarkastamisessa.

Lakieditori

Syksyn 2018 aikana valtiovarainministeriön Yhteinen tiedon hallinta (YTI) -hanke toteutti Lakieditori-projektin, jossa konkretisoitiin semanttisen yhteentoimivuuden ja yhteisten semanttisten resurssien roolia säädösvalmistelutyössä ja säädösten sujuvoittamisessa.

Tietojärjestelmien ja tietojen yhteen toimivuuden varmistamiseksi on tärkeää, että jo säädösvalmistelussa käytettävä käsitteistö luotaisiin mahdollisimman yhdenmukaiseksi. Monissa yhteyksissä on tunnistettu, että tiedon hallintaan ja käsittelyyn keskeisesti sisältyvä tiedon merkityksen määrittely ja toisaalta yhteentoimimattomuuteen johtava samojen käsitteiden käyttö eri merkityksissä alkaa jo lainsäädännöstä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa vuoden 2015 vuosikertomuksessaan eduskunnalle, että hallinnonalarajojen yli tapahtuvan käsitteiden sisällön ja tulkinnan yhdenmukaistamisen tulee alkaa lainsäädäntötasolta. Lakieditori-projekti tuotti prototyypin työvälineestä, jonka avulla voidaan kirjoittaa lakitekstiä, jossa käytettävät termit on valittu yhteisesti määritellyistä sanastoista ja tietomalleista. Tämänkaltainen sanasto- ja tietomallityö luo myös pohjaa tekoälyn tehokkaammalle käytölle säädösvalmistelussa.

Laintarkastus

Laintarkastus tehdään nykyisin oikeusministeriön lainvalmisteluosaston laintarkastusyksikössä siten, että yksikölle tarkastettaviksi toimitetut Word-tekstinkäsittelyohjelmalla toteutetut tiedostot korjataan ja kommentoidaan ohjelman Jäljitä muutokset -toiminnoilla. Termien tarkistus ja erilaisiin vakiintuneisiin säännösmuotoiluihin vertaaminen perustuu laintarkastajien ammattitaitoon ja kokemukseen, Lainkirjoittajan oppaaseen sekä hakuihin lähinnä Finlex- ja Edilex-tietokannoista. Lähteet ovat monesta syystä epävarmoja ja epäluotettavia. Eri ministeriöissä ja ministeriöiden sisällä on myös muotoutunut omia, toisistaan poikkeavia tapoja kirjoittaa säädöksiä.

Tämän vuoksi oikeusministeriössä on vuonna 2019 ryhdytty selvittämään mahdollisuuksia hyödyntää sekä lainvalmistelun apuna että laintarkastuksessa tekoälyjärjestelmiä. Työ on alkuvaiheessa. Erilaisiin mahdollisuuksiin on tutustuttu ja keskusteluja on jo käyty tekoälyn tuomien mahdollisuuksien kokeilemisesta lainvalmistelussa ja erityisesti laintarkastuksessa erään niitä jo käyttäneen asianajotoimiston sekä niihin perustuvia tuotteita kehittävän ja toimittavan yrityksen kanssa.

5.2 Arvio nykytilasta

Digitalisaation mukanaan tuomia automatisointimahdollisuuksia tai tekoälyä hyödynnetään lainvalmistelussa vähän. Valtion hallinnossa on tähän asti panostettu hallinnonalan toimintatapojen kehittämiseen ja tehostamiseen digitalisaation ja tekoälyn avulla. Tekoälyä voidaan käyttää käyttäen myös päätöksenteon apuna.

Nykytilan keskeisimmät haasteet liittyvät erilaisten järjestelmien määrään ja yhteentoimivuuteen, tiedon hajanaisuuteen ja puutteellisuuteen, työtätukevien työkalujen vanhanaikaisuuteen ja toimivuuteen sekä kehittämistyön koordinaation puutteeseen.

Hankeryhmän 29.3.2019 valtioneuvoston lainvalmistelijoille ja muille kiinnostuneille järjestämässä avoimessa työpajassa tavoitteena oli tunnistaa lainvalmistelijan työpöydän sisältötarpeita, toiminnallisia ominaisuuksia sekä automaation ja tekoälyn hyödyntämismahdollisuuksia lainvalmistelussa. Työpajassa tunnistettiin ja arvioitiin lainvalmisteluprosessiin osallistuvien eri tahojen näkökulmasta prosessin eri vaiheisiin liittyen muun muassa kriittisiä sisältötarpeita, tietoaineistoja ja -tukea. Lisäksi ideoitiin lainvalmistelua parantavia toiminnallisuuksia ja ratkaisumahdollisuuksia. Tunnistetut tarpeet ja niiden ratkaisuideat jakautuivat karkeasti ottaen neljään kokonaisuuteen: aikataulujen suunnitteluun ja seurantaan liittyvät toiminnallisuudet, voimassa olevan lainsäädännön parempi käytettävyys, asiantuntija-avun ja -palveluiden saavutettavuus sekä erilaisten tietoaineistojen ja -järjestelmien integraatio ja käytettävyys. Työpajassa käydyn keskustelun pohjalta voidaan sanoa, että nykyisin käytössä olevat järjestelmät ja toiminnallisuudet eivät toivotulla tavalla tue lainvalmisteluprosessin sujuvaa ja suunnitelmallista etenemistä.

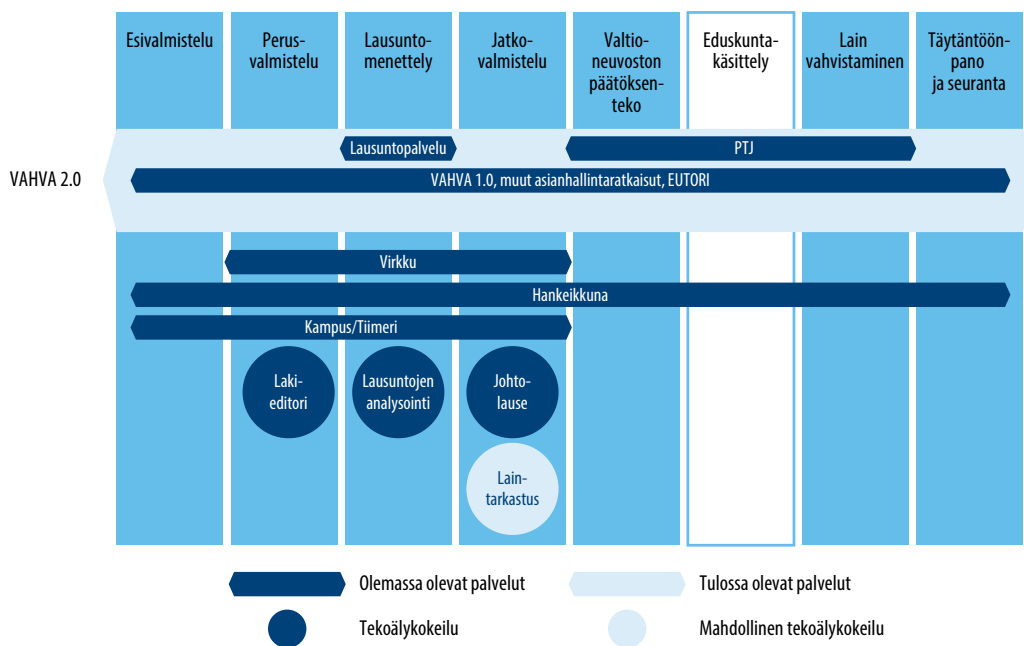
5.2.1 Järjestelmien ja työkalujen määrä, yhteentoimivuus ja vanhanaikaisuus

Lainvalmistelun eri vaiheissa on käytössä useita, itsenäisiä sovelluksia ja verkkopalveluita. Lisäksi eri ministeriöissä on käynnissä tai suunnitteilla hankkeita, jotka pyrkivät hyödyntämään tekoälyä ja automatisaatiota lainvalmistelussa. Riskinä nyt onkin päällekkäisen työn tekeminen sekä se, että samanaikaisen monessa paikassa tapahtuvan kehitystyön

tuloksena syntyy useita erilaisia työvälineitä ja järjestelmiä. Säädösvalmistelijalle hyvät työkalut voivat näyttäytyä sekalaisena kokoelmana eri tavalla toimivia järjestelmiä, joiden keskinäinen yhteentoimivuus jättää toivomisen varaa. Pahimmillaan tällaisten yhteensopimattomien työkalujen käyttö voi johtaa työmäärän lisääntymiseen, kun tietoja joudutaan siirtämään manuaalisesti niiden välillä.

Lainvalmisteluhankkeiden seuranta ja johtaminen on perustunut pitkälti lainvalmistelijoilta kerättäviin tietoihin. Tiedot on tarvittaessa kerätty aina kutakin käyttötarkoitusta varten erikseen. Kattavaa ja reaaliaikaista kokonaiskäsitystä lainvalmisteluhankkeista valtioneuvostotasolla ei ole ollut saatavilla. Myös ministeriöissä hankkeiden seuranta ja johtaminen on samasta syystä ollut haasteellista.

Kuviossa 5 on kuvattu tällä hetkellä lainvalmisteluun liittyvien järjestelmien ja kokeilujen määrää ja asettumista lainvalmisteluprosessissa. Tällä hetkellä erilaisten projektien määrä on suuri, mutta valtioneuvoston digitalisointihankkeilla pyritään vähentämään asteittain järjestelmien määrää ja parantamaan niiden yhteentoimivuutta.



Kuvio 5. Lainvalmisteluun liittyvät järjestelmät ja kokeilut

Valtioneuvoston yhteiseen asianhallintaratkaisu VAHVAAan tullaan keskittämään useampien eri, myös säädösvalmisteluun liittyvien, prosessien sähköiset järjestelmät, minkä lisäksi prosesseille luodaan nykyistä yhtenäisemmät toimintamallit. Toimintamallien

pohjalta VAHVAAan tullaan luomaan prosessinohjaus, joka tukee esimerkiksi lainvalmistelijaa säädösvalmisteluprosessien läpiviennissä.

VAHVAn onnistunut käyttöönotto ja jatkokehitys ovat avainasemassa lainvalmisteluprosessin digitalisoinnissa. Ilman käyttäjäystävällistä ja prosessia ohjaavaa asianhallintajärjestelmää VAHVAAsta saatavat hyödyt valmistelijoille voivat jäädä vähäisiksi. Ratkaisevassa asemassa on se, saadaanko asianhallintaratkaisuun luotua valtioneuvoston yhteisten toiminnallisten prosessien tavoitetilan mukaiset säädösvalmistelu-, lausunto- ja päätöksentekoprosessit sekä niihin liittyvät rakenteiset asiakirjat. Keskeistä on myös integraatio muihin järjestelmiin, kuten Hankeikkunaan, jotta tiedonkulkua saadaan automatisoitua ja manuaalista tiedonsiirtoa vähennettyä. Digitaalinen lainvalmisteluprosessi parantaisi merkittävästi mahdollisuuksia valmistelun suunnittelulle, etenemisen seurannalle ja raportoinnille. Toinen merkittävä askel säädösvalmistelun digitalisoinnissa liittyy säädöstekstien tuottamista tukevien työkalujen kehittämiseen. Nykyiset sähköiset työkalut muodostuvat lähinnä tavanomaisista ohjelmistotyökaluista, joissa ei ole erityisiä säädösvalmistelua tukevia ominaisuuksia. Nykypäivän teknologia mahdollistaisi erilaisten säädösvalmisteluun sopivien työkalujen käyttöönoton joko osana nykyään käytössä olevia ohjelmistotyökaluja (esimerkiksi lausekepankit) tai erillisinä sovelluksina (esimerkiksi lakieditori).

Säädösvalmistelun digitalisoinnista ja valmistelijoiden työkaluista käytävään keskusteluun liittyy olennaisesti tekoälyn luomat mahdollisuudet ja niistä saatavien hyötyjen tunnistaminen. Tämän vuoksi on tärkeää jatkaa edellä esitettyjen kokeilujen tuottaman tiedon jatkojalostamista ja konkretisoimista joko uusilla kokeiluilla tai jatkamalla edellä esitettyjä kokeiluja. Vain kokeilemalla erilaisia kevyempiä ratkaisuja, voidaan kartuttaa kokemusta erilaisista mahdollisuuksista ja löytää sellaisia työvälineitä, jotka valmistelijat kokevat aidosti työtä tukeviksi työkaluiksi.

5.2.2 Tiedon hajanaisuus, puutteellisuus ja rajattu käyttömahdollisuus

Säädösvalmisteluun liittyvän tiedon hajanaisuus ja osin puutteellisuus aiheuttavat ongelmia oikeudellisen tiedon hyödyntämisessä. Hajallaan oleva säädösvalmistelun ohjeistus, lakitietopalvelut ja -tietokannat vaikeuttavat valmistelijan tekemää tiedonhakua. Myös tietolähteiden erilaiset formaatit asettavat haasteita tiedon optimaaliselle hyödyntämiselle. Esimerkiksi säädösvalmisteluohjeiden asiakirjamaisuus vaikeuttaa niiden jatkojalostamista erilaisiksi toiminnallisiksi ohjeiksi, jotka tukisivat ohjeiden pitämisen tietosisällön löydettävyyttä ja hyödynnettävyyttä. Valtioneuvostossa tarjolla olevat tietotukipalvelut puolestaan jäävät monelta valmistelijalta hyödyntämättä, koska niitä ei välttämättä tunneta tai niitä ei osata hyödyntää.

Tiedon hyödyntämistä ja hakemista on mahdollista parantaa usealla eri tasolla. Helpoimmat toimenpiteet liittyvät tiedon kokoamiseen ja digitalisointiin. Haastavampia

ovat erilaiset toiminnalliset työkalut, jotka tuovat kuhunkin hetkeen tarvittavat tiedot ja ohjeet suoraan valmistelijalle ilman että hänen täytyy tehdä erityistä tiedonhakua. Myöskin tietotuen asiantuntijapalvelut pitäisi olla helposti saavutettavissa ja kytkeytyä valmisteluprosessiin tarkoituksenmukaisella tavalla. Lisäksi tiedon puutteellisuus ja käyttömahdollisuudet vaikeuttavat kehittyneempien, muun muassa tekoälyä hyödyntävien, työkalujen hyödyntämistä.

Esimerkiksi semanttisen Finlexin keskeisenä haasteena on tapa, jolla lainsäädäntöä Suomessa julkaistaan ja toimitetaan. Lainsäädännöstä on Finlexissä olemassa kolme keskeistä aineistoa: säädökset alkuperäisinä, ajantasainen lainsäädäntö ja säädösmuutosten hakemisto. Haasteena on, että ajantasaista lainsäädäntökokoelmaa ei nykyisellään voida täysin automaattisesti tuottaa aiemmista ajantasaisista laeista ja niiden jälkeisistä säädöksistä, vaan tässä joudutaan tekemään tekstin tulkintaa ja editoimaan muuttuneita lakeja käsityönä. Finlexin kannalta käsityön tarve katkaisee julkaisuprosessin ja johtaa myös siihen, että ajantasaiseen lakiin syntyy toimitustyön kautta tekijänoikeuksia, jolloin datan avaaminen hankaloituu. Edellä mainituista seikoista johtuen semanttisen Finlexin ajantasainen lainsäädäntö on julkaistu kaupallista käyttöä rajoittavalla lisenssillä muun datan ollessa avointa.

5.2.3 Säädosvalmistelun digitalisoinnin koordinaation kehittäminen

Säädosvalmistelun digitalisoinnin onnistuminen vaatii yhteistyötä ja koordinaatiota ministeriöiden kesken. Tällä hetkellä säädosvalmistelun digitalisointiin liittyviä kysymyksiä käsitellään erillisissä hankkeissa, joiden tuloksia ei välttämättä saada jalkautettua muiden käyttöön.

Koordinaation puute vaikeuttaa sekä kehittämistyötä että sen tuloksiin sitoutumista. Jotta kehittämistyö mukailisi parhaiten säädosvalmistelijoiden tarpeita, tulisi säädosvalmistelijoita osallistaa prosessiin ja heidän näkemyksiään ajaa yhteisen koordinaatioryhmän kautta. Prosessiin osallistuminen sitouttaa valmistelijat tehtyihin ratkaisuihin, mikä edesauttaa digitaalisten palveluiden jalkauttamista ja käyttöönottoa valmistelijoiden keskuudessa. Samalla tehdyt ratkaisut noudattaisivat laajemmin säädosvalmistelun digitalisoinnille asetettuja tavoitteita.

Säädosvalmistelun osalta keskeisin koordinaatioelin on lainvalmistelun yhteistyöryhmä. Tämän ryhmän yhteyteen olisi mahdollista liittää esimerkiksi alatyöryhmä, joka keskittyisi muun muassa säädosvalmisteluun liittyvien digitalisaatiokysymysten käsittelyyn ja digitalisointihankkeiden koordinointiin.

5.3. Ehdotukset jatkovalmistelusta

Tavoitteena on, että säädösvalmistelijoiden käytössä on laadukasta lainvalmistelua tukevat, automaatiota ja tekoälyä hyödyntävät ajanmukaiset digitaaliset tietoaaineistot ja työvälineet.

Tavoitetilan saavuttamiseksi tulisi jatkovalmistelussa selvittää seuraavia asiakokonaisuuksia:

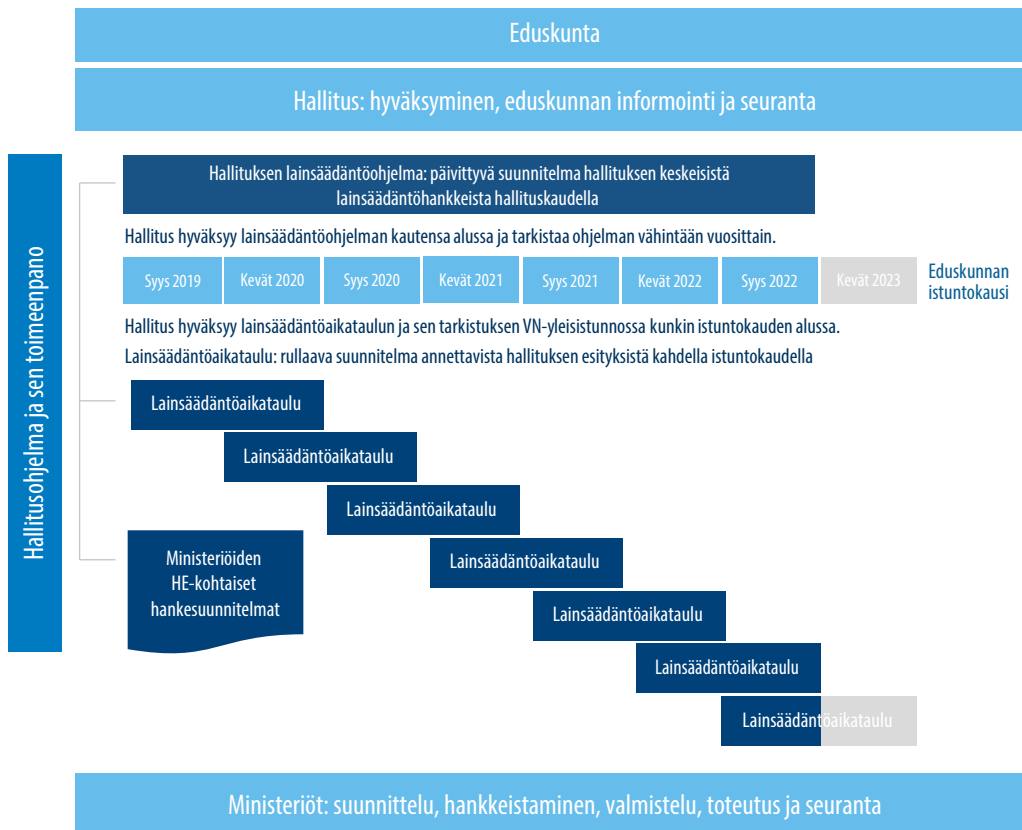
- säädösvalmistelijoiden tietoallas (säädösvalmistelussa käytettyjen oppaat ja sähköisessä muodossa oleva oikeudellisen aineiston kokoaminen)
- lainvalmistelua tukevat toiminnalliset ominaisuudet (muun muassa relevantin ohjeistuksen tarjoaminen oikeassa kohdassa lainvalmistelua, lainvalmistelun ohjaaminen kysymysten kautta, erilaisten mallilauseiden ja sääntelyehdotusten käyttö ja esimerkiksi johtolauseiden automatisointi)
- nykyisten järjestelmien tarjoama tuki lainvalmistelun etenemisen seurannalle
- säädösvalmistelun hankesuunnittelua, -seurantaa ja -raportointia tukeva työkalu
- säädösten ja muun oikeudellisen tiedon avoimen datan tarjonnan ja käytön edistäminen
- säädösvalmistelun digitalisoinnin koordinaation kehittäminen.

Jatkovalmistelu toteutettaisiin seuraavasti:

- Kootaan nykyisin jo käytössä oleva lainvalmisteluun liittyvä tietoaaineisto yhteen paikkaan (tietoallas), josta se on kaikkien sitä tarvitsevien helposti löydettävissä ja hyödynnettävissä. Tietoaltaan suunnittelussa ja toteutuksessa hyödynnetään palvelumuotoilua.
- Arvioidaan tietoaltaan kehittämistarpeet, toteuttamistavat ja kustannukset. Tämän jälkeen päätetään, miten kehittämistyössä edetään.
- Säädösvalmistelussa tehtävän digitalisaation tukemiseksi tehostetaan ministeriöiden yhteistyötä.

Liitteet

Liite 1 Hallituksen lainsäädäntöohjelman ja lainsäädäntöaikataulun alustava vuosikello



Liite 2 Luonnos malliksi säädösvalmisteluhankkeen suunnitelmasta 31.5.2019

SÄÄDÖSVALMISTELUHANKKEEN SUUNNITELMA xxxMINISTERIÖ

Suunnitelma

Hyväksytty	Muutos					
x.x.20xx						

Suunnitelman hyväksymisajankohta ja mahdolliset muutosajankohdat.

Hankkeen nimi

Hankkeelle annetaan mahdollisimman kuvaava nimi. Valmisteltavan hallituksen esityksen otsikko tarkennetaan jäljempänä kohdassa Aikataulusuunnitelma.

VAHVA-asianumero

Vahva-asianhallintaratkaisun tai muun käytössä olevan asianhallintajärjestelmän numero.

Hankeikkunatunniste

Hankeikkunan tunnistenumero.

Asiasanat

Hankeikkunassa käytettävät asiasanat, jotka helpottavat järjestelmässä toteutettavia hakuja.

Hankkeen keskeinen sisältö

Tiivis kuvaus hankkeen/hallituksen esityksen keskeisestä sisällöstä.

Hankkeen tavoite ja vaikutukset (tarvittaessa myös hankkeen tausta)

Tiivis kuvaus hankkeen tavoitteista ja tavoitelluista vaikutuksista. Tarvittaessa myös kuvaus hankkeen taustasta ja tieto siitä, jos asiaa koskeva hallituksen esitys on aiemmin rauennut eduskunnassa.

Suhde hallitusohjelmaan (Ei tai Kyllä/Hallitusohjelman kohta)

Tieto siitä, liittyykö hanke hallitusohjelmaan (Ei tai Kyllä) ja jos liittyy, yksilöidään hallitusohjelman tarkempi kohta.

EU-direktiivin täytäntöönpano, muun EU-veloitteen (ml. asetukset) toimeenpano, valtiosopimuksen voimaansaattaminen tai muu kansainvälinen velvoite

Säädöksen, sopimuksen tai veloitteen nimi ja täytäntöön-, toimeenpanon tai voimaansaattamisen määräaika.

Yhteydet muihin käynnissä oleviin/käynnistyviin hankkeisiin

Listaus muista hankkeista, joihin tällä hankkeella on vaikutus tai joilla on vaikutuksia tähän hankkeeseen.

Hankkeen keskeiset sidosryhmät / lakisääteiset kuulemiset

Kuvaus keskeisimmistä sidosryhmistä ja yhteistyötahoista sekä tiedot hankkeen yhteydessä toteutettavista lakisääteisistä kuulemisista Ahvenanmaan maakunnan kuuleminen mukaan lukien.

Vastuut ja resurssit

Vastuuministeri	
Valmistelusta vastaavan yksikön päällikkö	
Vastuuvalmistelija	
Muut valmistelijat	
Valmisteluavustaja	
Muu, mikä	
Resurssitarve ministeriön hallinnonalalla (htv)	

Listaus hankkeesta vastaavista ja hankkeen valmisteluun osallistuvista henkilöistä. Hankkeeseen liittyvä työryhmä tms. mainitaan kohdassa Muu. Lisäksi esitetään arvio (htv) ja kuvaus hankkeen valmistelun resurssitarpeista hallinnonalalla.

Ministeriön sisäinen hyväksymismenettely

Pvm	Käsittely

Kuvaus ministeriön sisäisestä hyväksymismenettelystä (johtoryhmät ja ministeri) tarkoituksenmukaisella tavalla. Muutoksen hyväksymisestä kirjataan tarvittaessa vastaavat tiedot.

Aikataulusuunnitelma

HE:n nimi		
Hankkeen asettamispäivä		
Hankkeen toimikausi		
	Toimenpide	Arvio aikataulusta
	Hanke alkaa	
	Arviomuistio mahdollisista säädösvalmistelutarpeista	
	OKV:n kannanotto laillisuusksymyksiin (hanke) ¹	
	Johtopäätökset esivalmistelusta ²	
	Viestintäsuunnitelma ³	
	Kuulemistilaisuus/tilaisuudet ³	
	Vaikutusarviointien toteuttaminen ³	
	Dispositio HE:stä	
¹ Tarvittaessa kannanotto ministeriön pyynnöstä hankkeen toteuttamisedellytyksiin liittyvät laillisuusksymykset	Pykälä- ja perusteluluonnokset ⁴	
	HE-lausuntoversio (käännettäväksi/käännös valmis)	
	Taittotyö (taitettavaksi/perustaitto valmis)	
² Suunnitelmaan lisätään myös alustavat ajankohdat hankkeen poliittiselle käsittelylle ministerivaliokunnassa tms.	HE-luonnos lausuntokierroksella	
	Lausuntotiivistelmä	
	OKV:n kannanotto laillisuusksymyksiin (HE) ⁵	
³ Tarvittaessa tarkemmin kohdassa Lisätietoja/ huomautuksia tai erillinen suunnitelma	Lausuntopalautteen aiheuttamat muutokset tehty	
	Kuntalouden ja -hallinnon neuvottelukunta	
⁴ Tarvittaessa yksilöidään tarkemmin	Lainsäädännön arviointineuvoston käsittely	
	Muutoskäännökset (käännettäväksi/käännös valmis)	
⁵ Tarvittaessa kannanotto ministeriön pyynnöstä hallituksen esitysluonnokseen liittyen	Laintarkastus	
	Laintarkastuksen aiheuttamat muutokset tehty	
	OKV:n ennakkotarkastus OKV:n pyynnöstä	
	HE:n tekninen viimeistely ja RV/VN-listat	
	RV- ja VN-käsittely	
	HE:n eduskuntakäsittely	
	TP vahvistaa lain	
	Lain täytäntöönpanotoimet ³	
	Lain voimaantulo	
	Jälkiarviointi (vuosi)	

Arvio aikataulusta ilmoitetaan tarkoituksenmukaisella tavalla (pvm, viikko, kuukausi, aikaväli).

Tarkemman suunnitelman tekemiseksi taulukkoon voi lisätä rivejä. Muutoksia tai suunnitelman toteutumisen seuranta varten taulukkoon voi lisätä sarakkeita.

Hankkeen vaikutukset

	Vaikutus kyllä/ei/ei tiedossa	Muutokset € tai vähäisiä/ mittavia
Kehysvaikutukset (kehyskausi 202x–202x)		
Talousarviovaikutukset (vuosi 202x)		
Muutokset alaisen hallinnon tietojärjestelmiin		
Uusia toimeenpanotehtäviä alaiselle hallinnolle		
Tehtäviä siirretään tai uusia toimeenpanotehtäviä toisen hallinnonalan viranomaiselle		
Muutokset toisen hallinnonalan tietojärjestelmiin		

Arviot vaikutuksista valtiontalouden kehyksiin (kehyskausi yksilöitävä) ja vaikutukset yksilöidyn vuoden tai vuosien valtion talousarvioon arvioituna euromääräisenä tai vähintään asteikolla vähäisiä/mittavia.

Arviot hankkeen vaikutuksista oman tai toisen hallinnonalan tehtäviin sekä hankkeesta aiheutuvat muutostarpeet joko oman tai toisen hallinnonalan tietojärjestelmiin arvioituna euromääräisenä tai vähintään asteikolla vähäisiä/mittavia.

Hankkeen tietotarpeet

Tutkimuksen, selvityksen, kokeilun tms. nimi	Toteutusajankohta	€

Listataan keskeisimmät hankkeen valmistelussa tarvittavat tutkimukset, selvitykset, kokeilut ym., niiden arvioitu toteutusajankohta ja arvioidut kustannukset.

Lisätietoja/huomautuksia

Muut hankkeen toteuttamisen kannalta olennaiset tiedot, esimerkiksi Aikataulusuunnitelmataulukon tarkennukset tai listaus suunnitelmaan liittyvistä muista asiakirjoista (asettamispäätös, riskianalyysi, viestintäsuunnitelma, jne.).