

TYÖRYHMÄMIETINTÖ 2007:14

*Valtioneuvoston säädösvalmistelun
kehittämistyöryhmän
(SÄKE II -työryhmä) loppuraportti*

TYÖRYHMÄMIETINTÖ 2007:14

*Valtioneuvoston säädösvalmistelun
kehittämistyöryhmän
(SÄKE II -työryhmä) loppuraportti*

OIKEUSMINISTERIÖ
HELSINKI 2008

ISSN 1458-6452
978-952-466-647-3 (nid.)
978-952-466-648-0 (PDF)
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
24.1.2008

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmä (SÄKE II -työryhmä) Puheenjohtaja: Ylijohtaja Pekka Nurmi Sihteeri: Tutkija Hanna-Leena Iso-Ketola		Julkaisun laji Työryhmämietintö	
		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 27.10.2005	
Julkaisun nimi Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE II -työryhmä) loppuraportti			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä SÄKE II -työryhmän tehtävänä on ollut jatkaa ministeriöiden välistä yhteistyötä säädösvalmistelun kehittämiseksi ja etsiä keinoja ja menetelmiä yhteisen hyvän säädösvalmistelukulttuurin luomiseksi valtioneuvostossa ja ministeriöissä. Tässä työryhmän loppuraportissa on tiivistetysti kerrottu työryhmän työstä ja sen käsittelemistä paremman sääntelyn asiakokonaisuuksista sekä työryhmän seuraamista ja tukemista kehittämishankkeista.			
Avainsanat: (asiasanat) Säädösvalmistelu, lainvalmistelun kehittäminen			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 19/41/2005, OM045:00/2005			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2007:14		ISSN 1458-6452	ISBN 978-952-466-647-3 (nid.) 978-952-466-648-0 (PDF)
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta 15,00 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Prima Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIE MINISTERIET

Utgivningsdatum
24.1.2008

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Statsrådets arbetsgrupp för utvecklande av lagberedningen (SÅKE II arbetsgruppen) Ordförande: Överdirektör Pekka Nurmi Sekreterare: Forskare Hanna-Leena Iso-Ketola	Typ av publikation Arbetsgruppsbetänkande		
	Uppdragsgivare Justitieministeriet		
	Datum då organet tillsattes 27.10.2005		
Publikation (även den finska titeln) Arbetsgruppens för utvecklande av statsrådets lagberedning (SÅKE II arbetsgruppen) slutrapport Valtioneuvoston sädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÅKE II -työryhmä) loppuraportti			
Publikationens delar			
Referat SÅKE II arbetsgruppen har haft som uppgift att fortsätta samarbetet mellan ministerierna med målet att utveckla lagberedningen och finna medel och metoder för att skapa en gemensam god lagberedningskultur inom statsrådet och ministerierna. I denna arbetsgruppens slutrapport har i koncentrerad form berättats om arbetsgruppens arbete och de helheter för en bättre reglering som arbetsgruppen behandlat samt om de utvecklingsprojekt som arbetsgruppen har följt med och stött.			
Nyckelord Författningsberedning, utvecklande av lagberedning			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) JM 19/41/2005, JM045:00/2005			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2007:14		ISSN 1458-6452	ISBN 978-952-466-647-3 (häft.) 978-952-466-648-0 (PDF)
Sidoantal	Språk finska	Pris 15,00 €	Sekretessgrad Offentligt
Distribution Edita Prima Ab		Förlag Justitieministeriet	

O i k e u s m i n i s t e r i ö l l e

Oikeusministeriö asetti ajalle 1.11.2005–31.10.2007 ministeriöiden, eduskunnan ja Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen edustajista koostuvan valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE II -työryhmä) tukemaan ja koordinoimaan ministeriöiden säädösvalmistelun kehittämistä tavoitteena valtioneuvoston hyvän säädösvalmistelukulttuurin edistäminen.

SÄKE II -työryhmän toimeksiannon mukaisena tehtävänä on ollut seurata ja edistää valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämissryhmän (lainvalmistelun kansliapäällikköryhmä) loppumietinnössä esitettyjen ehdotusten täytäntöönpanoa, toimia ministeriökohtaisten selvitysten ja näkemysten välittämisen yhteistyöelimenä Paremmen sääntelyn toimintaohjelma -hankkeessa, seurata ja tukea muita säädösvalmistelun kehittämiseen liittyviä hankkeita ottaen erityisesti huomioon näissä hankkeissa mahdollisesti asetetut raportointivelvoitteet, seurata ja kehittää eduskunnalle kevät- ja syysistuntokausittain annettavan hallituksen esityksiä koskevan luettelon toteutumista, koordinoida ministeriöiden EU- ja muuta kansainvälistä yhteistyötä paremman sääntelyn toteuttamiseksi, toimia aktiivisesti hyvien säädösvalmistelukäytäntöjen kehittämiseksi ministeriöissä sekä raportoida toiminnastaan.

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

Työryhmä luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 24 päivänä tammikuuta 2008

Pekka Nurmi

Marika Paavilainen

Kaija Suvanto

Taina Riihinen

Sten Palmgren

Päivi Pekkarinen

Kimmo Hakonen

Minnamaria Nurminen

Kirsi Seppälä

Virpi Einola-Pekkinen

Matti Hietanen

Riitta Itkonen

Anna-Liisa Tarvainen

Tapio Laamanen

Eija Koivuranta

Pasi Järvinen

Tarja Kröger

Riitta Rönn

Kaijus Ervasti

Sami Manninen

Marja Wallin

Hanna-Leena Iso-Ketola

SISÄLLYSLUETTELO

1	TYÖRYHMÄN ASETTAMINEN JA TOIMINTA.....	2
	1.1 Työryhmän tausta ja tehtävät	2
	1.2 Työn organisointi.....	3
2	TYÖRYHMÄN KÄSITTELEMÄT PAREMMAN SÄÄNTELYN ASIAKOKONAISUUDET.....	5
	2.1 Vaikutusten arviointi.....	5
	2.2 Lainvalmistelun suunnitelmallisuus.....	8
	2.3 Säädosvalmistelukoulutus.....	12
	2.4 Ministeriöiden sisäinen säädosvalmistelun kehittämistyö.....	13
	2.5 Muu kehittämistyö.....	16
	2.6 Yhteenveto työryhmän työstä.....	19
3	JATKOTYÖ.....	20

LIITE

MINISTERIÖKOHTAISET SÄÄDÖSVALMISTELUVERKOSTOT

1 TYÖRYHMÄN ASETTAMINEN JA TOIMINTA

1.1 Työryhmän tausta ja tehtävät

Oikeusministeriö asetti 27.10.2005 valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE II -työryhmän) jatkamaan sitä edeltäneen SÄKE I -työryhmän työtä (Oikeusministeriön työryhmämietinnöt 2005:10). Työryhmän työn jatkamisen taustalla olivat useat vireillä olevat säädösvalmistelun kehittämishankkeet, joista keskeisimpänä valtioneuvoston kanslian 13.4.2005 asettama elinkeino-, työmarkkina- ja kuluttajajärjestöjen sekä hallinnon ja tuomioistuinten edustajista koostuva Paremmän sääntelyn toimintaohjelma -hanke.

SÄKE II -työryhmä (jäljempänä SÄKE) asetettiin 1.11.2005–31.10.2007 väliseksi ajaksi tukemaan ministeriöiden välistä yhteistyötä säädösvalmistelun kehittämiseksi. Työryhmän tehtävänä on ollut tukea ja koordinoita ministeriöiden säädösvalmistelun kehittämistyötä ja toimia hyviä säädösvalmistelukäytäntöjä kehittävänä yhteistyöelimenä. Tässä tehtävässä työryhmän tuli erityisesti:

- seurata ja edistää valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämistyöryhmän (lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän) loppumietinnössä esitettyjen ehdotusten täytäntöönpanoa
- toimia ministeriökohtaisten selvitysten ja näkemysten välittämisen yhteistyöelimenä valtioneuvoston kanslian 13.4.2005 asettaman elinkeino-, työmarkkina- ja kuluttajajärjestöjen sekä hallinnon ja tuomioistuinten edustajista koostuvassa hankkeessa, jonka tehtävänä on 30.4.2006 mennessä laatia paremman sääntelyn toimintaohjelma
- seurata ja tukea muita säädösvalmistelun kehittämiseen liittyviä hankkeita ottaen erityisesti huomioon näissä hankkeissa mahdollisesti asetetut raportointivelvoitteet
- seurata ja kehittää eduskunnalle syys- ja kevätistuntokausittain annettavia hallituksen esityksiä koskevan luettelon toteutumista
- koordinoita ministeriöiden EU- ja muuta kansainvälistä yhteistyötä paremman sääntelyn toteuttamiseksi
- toimia aktiivisesti hyvien säädösvalmistelukäytäntöjen kehittämiseksi ministeriöissä tavoitteena yhtenäisen hyvän valtioneuvoston säädösvalmistelukulttuurin aikaansaaminen sekä
- raportoida toiminnastaan ja tehdä tarvittavia ehdotuksia kansliapäällikkökokoukselle ja valtioneuvostolle.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti seurannut ja tukenut vireillä olevia säädösvalmistelun kehittämishankkeita ja toiminut ministeriökohtaisten selvitysten ja näkemysten välittäjänä sekä edistänyt niiden toimenpide-ehdotusten täytäntöönpanoa.

Työryhmä on seurannut eduskunnalle kunakin syys- tai kevätistuntokautena annettavia hallituksen esityksiä koskevan luettelon toteutumista sekä välittänyt tietoa ministeriöiden hyvistä säädösvalmistelukäytännöistä tavoitteena valtioneuvoston yhtenäisen hyvän säädösvalmistelukulttuurin aikaansaaminen.

1.2 Työn organisointi

Oikeusministeriö pyysi 8.9.2005 päivätyllä kirjeellä ministeriöitä, eduskuntaa ja Oikeuspoliittista tutkimuslaitosta nimeämään työryhmään jäsenen. Ministeriöiden sisäisestä organisaatiosta ja säädösvalmisteluasioiden määrästä ja luonteesta johtuen työryhmässä on kuitenkin voinut olla useampia henkilöitä samasta ministeriöstä. Tavoitteena oli, että työryhmän jäsenenä olisi henkilöitä, jotka ministeriöissä vastaavat säädösvalmistelun kehittämisestä ja koordinoinnista.

Työryhmän puheenjohtaja on toiminut ylijohtaja Pekka Nurmi oikeusministeriöstä. Työryhmän jäseniksi nimettiin hallitussihteeri Marika Paavilainen valtioneuvoston kansliasta, lainsäädäntöneuvos Ronald Wrede ulkoasiainministeriöstä (myöhemmin lainsäädäntöneuvos Kaija Suvanto), toimistopäällikkö Markku Tyynilä oikeusministeriöstä (myöhemmin toimistopäällikkö Taina Riihinen), lainsäädäntöneuvos Päivi Pekkarinen ja poliisijohtaja Kimmo Hakonen sisäasiainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Minnamaria Nurminen puolustusministeriöstä, hallitusneuvos Kirsi Seppälä ja johdon asiantuntija Virpi Einola-Pekkinen valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Marja-Riitta Pönkä opetusministeriöstä (myöhemmin lainsäädäntöneuvos Salla Kalsi ja lainsäädäntöneuvos Matti Hietanen), vanhempi hallitussihteeri Riitta Itkonen maa- ja metsätalousministeriöstä, neuvotteleva virkamies Laura Vilkkonen liikenne- ja viestintäministeriöstä (myöhemmin hallitusneuvos Anna-Liisa Tarvainen), neuvotteleva virkamies Marjaana Aarnikka kauppa- ja teollisuusministeriöstä (myöhemmin neuvotteleva virkamies Tapio Laamanen), hallitusneuvos Eija Koivuranta sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Pasi Järvinen ja lainsäädäntöneuvos Tarja Kröger työministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Riitta Rönn ympäristöministeriöstä, tutkija Kaijus Ervasti Oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta, valiokuntaneuvos Sami Manninen ja eduskuntasihteeri Marja Wallin eduskunnasta.

Työryhmän sihteerinä on toiminut 1.11.2005–31.12.2006 erityisasiantuntija Jannika Enegren-Åberg ja 1.1.2007 lähtien tutkija Hanna-Leena Iso-Ketola, molemmat oikeusministeriöstä.

Työryhmä on kokoontunut 17 kertaa.

2 TYÖRYHMÄN KÄSITTELEMÄT PAREMMAN SÄÄNTELYN ASIAKOKONAISUUDET

2.1 Vaikutusten arviointi

Työryhmä on seurannut vaikutusten arviointia ja arvioinnin laatua hallituksen esityksissä oikeusministeriön tarkastustoimiston laatimien arvioiden perustella. Tarkastustoimisto seurasi vaikutusarviointiohjeiden noudattamista tarkastetuissa hallituksen esityksissä vuosina 2000–2005 ja esitteli seurannan tuloksia työryhmälle. Selvitysten mukaan vaikutusten dokumentointi hallituksen esityksissä on ollut vaihtelevaa. Vuoden 2004 hallituksen esitysten laatimisohjeiden (HELO) uudistus näyttäisi kuitenkin vaikuttaneen positiivisesti vaikutusarviointeihin.

Työryhmä on myös seurannut ja tukenut useita vaikutusten arvioinnin kehittämiseen liittyviä hankkeita, joista on lyhyt kuvaus alla.

Lainsäädännön yritysvaikutusten arviointia koskeva hanke (SÄVY-hanke)

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti lainsäädännön yritysvaikutusten arviointia koskevan hankkeen ajalle 1.12.2004–31.12.2007. Hankkeen tehtävänä on ollut edistää yritysvaikutusten huomioimista lainsäädännön valmistelussa, kehittää yritysvaikutusten arviointimenetelmiä, järjestää ministeriöiden ja elinkeinoelämän välinen säännöllinen yhteydenpito yritysvaikutusten arviointiin liittyvissä kysymyksissä sekä osallistua yritysvaikutusten arviointia koskevaan kansainväliseen työskentelyyn.

Hankkeen projektijohtaja Antti Neimala ja erityisasiantuntija Liisa Lundelin-Nuortio ovat esitelleet SÄKE -työryhmälle hankkeen etenemistä sekä sen puitteissa laadittuja selvityksiä ja raportteja. Hanke muun muassa analysoi vuoden 2005 ja 2006 valtiopäivien hallituksen esitykset yritysvaikutusarvioinnin näkökulmasta. Tavoitteena oli selvittää, kuinka vaikutusarviot on dokumentoitu osana hallituksen esityksiä. Vuoden 2005 analyysin johtopäätöksenä oli, että yritysvaikutusarvioiden dokumentointi on niukkaa, eikä asiakirjoissa juurikaan esitetä euromääräisiä tai muita kvantitatiivisia arvioita. Tarkasteluun valituista esityksistä yli 40 prosentissa yritysvaikutusten arviointi puuttui kokonaan. Tilanteen ei tällä perusteella voitu katsoa olevan HELO-ohjeiden eikä yritysvaikutusten arvioinnista annettujen ohjeiden mukainen.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman (19.4.2007) mukaisesti lainsäädännön yritys- vaikutusten arviointihanketta jatketaan. Vuoden 2008 alusta SÄVY -hankkeen työtä jatketaan osana työ- ja elinkeinoministeriön toimintaa.

Lainsäädännön julkistaloudellisten vaikutusten hallintaa kehittänyt hanke (Laita -hanke)

Valtiovarainministeriö asetti lainsäädännön julkistaloudellisten tuotto- ja kustannusvaikutusten hallinnan parantamista koskevan hankkeen ajalle 17.9.2003–31.5.2005. Finanssiasiantuntija Esko Mustonen ja finanssisihteeri Saija Kaukonen valtiovarainministeriöstä esittelivät hankkeen keskeisiä suosituksia työryhmälle keväällä 2006. Hankkeen loppuraportissa (valtiovarainministeriön työryhmämuistio 2/2006) muun muassa ehdotetaan, että säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista annetut valtioneuvoston ohjeet uudistetaan ja täydennetään sähköisesti julkaistavalla opaskirjalla, ja että päivitettyjä ohjeita ja opasta tuettaisiin internet -sivuilla ja valtioneuvoston Intranetiin koottavalla taloudellisten vaikutusten arviointia koskevalla sivustolla.

Vaikutusten arviointiohjeita yhdistänyt työryhmä (Varvio -työryhmä)

Oikeusministeriö asetti 6.2.2006 työryhmän, jonka tehtävänä oli yhdistää ministeriöiden laatimat erilliset vaikutusarviointiohjeet yhtenäisiksi ohjeiksi, jotka ovat selkeät ja mahdollisimman hyvin käytännön lainvalmistelutyössä sovellettavat. Huhtikuussa 2007 valmistui työryhmän ehdotus uusiksi, yhtenäisiksi säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskeviksi ohjeiksi (oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:5). Ehdotus kattoi taloudellisten vaikutusten, viranomaisvaikutusten, ympäristövaikutusten ja muiden yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin.

Ohjeita valmistellut työryhmä pyysi SÄKE -työryhmän välityksellä ministeriöiden näkemyksiä ohjeiden soveltavuudesta ja kattavuudesta. Ministeriöitä pyydettiin myös testauttamaan ohjeita mahdollisuuksien mukaan säädösvalmistelijoilla sopivia hankkeita hyödyntäen sekä arvioimaan ohjeiden käytännön soveltuvuutta. SÄKE -työryhmän jäsenille varattiin myös tilaisuus kommentoida ohjeluonnosta vielä ennen sen käsittelyä ministerityöryhmässä syksyllä 2007. Työryhmältä saatua palautetta hyödynnettiin ohjeiden viimeistelyssä.

SÄKE -työryhmän näkemyksiä kuultiin myös oikeusministeriön verkkosivuille laaditun Parempaan sääntelyn sivuston ja erityisesti vaikutusten arviointi -osion suunnittelussa ja toteutuksessa syksyllä 2007. Useat työryhmän jäsenet ovat myös toimineet ministeriöidensä yhteyshenkilöinä

vaikutusalakohtaisen tiedon kokoamisessa verkkosivuille (<http://www.om.fi/Etusivu/Parempi-saantely>).

Säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelut -työryhmä

Valtiovarainministeriö ja kaupp- ja teollisuusministeriö asettivat 5.9.2006 työryhmän selvittämään vaikutusarvioinnin asiantuntijatuen tehostetusta järjestämisestä saatavat käytännön hyödyt ja aiheutuvat haitat sekä laatimaan selvitysten edellyttämät ehdotukset. Työryhmän määräajaksi asetettiin 31.5.2007.

Työryhmä muun muassa kartoitti SÄKE -työryhmän välityksellä ministeriöiden säädösvalmistelun vaikutusarviointiin suunnattuja resursseja ja asiantuntijapalveluiden käyttöä. Selvityksen mukaan asiantuntijapalveluiden käyttö ja siihen suunnatut resurssit vaihtelevat sekä ministeriöittäin että ministeriöiden sisällä.

Työryhmän väliraporttia (valtiovarainministeriön työryhmämuistio 1/2007) ja siihen sisältyviä vaihtoehtoisia ratkaisukeinoja asiantuntijapalveluiden organisoinniksi käsiteltiin SÄKE -työryhmässä joulukuussa 2006. Väliraportissa tarkasteltiin muun muassa SÄKE -työryhmän kytkemistä nykyistä tiiviimmin ja pysyvämmiin mukaan vaikutusarvioinnin tukemiseen. Työryhmän loppuraportti ilmestyi kesällä 2007 (valtiovarainministeriön työryhmämuistio 7/2007), ja se esiteltiin SÄKE -työryhmässä syyskuussa 2007. Loppuraportissa työryhmä ehdottaa muun muassa käytännönläheisen asiantuntijatuen järjestämistä vaikutusarvioinnille. Lähtökohtana on, että kunkin ministeriön toimialaan liittyvien vaikutusten arviointiin tarjottavan tuen organisointi ja resursointi on asianomaisen ministeriön vastuulla. Ministeriöiden omien toimenpiteiden lisäksi ja toiminnan yhteensovittamiseksi ehdotettiin luotavaksi vaikutusarvioinnin asiantuntijaverkosto.

Vaikutusten arviointia koskeva koulutus

SÄKE -työryhmä on myös kartoittanut ministeriöiden näkemyksiä vaikutusarviointikoulutuksen nykytilasta ja kehittämistarpeista. Säädosehdotusten vaikutusten arviointia koskevaa koulutusta ovat viime vuosina järjestäneet kaupp- ja teollisuusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö sekä HAUS kehittämiskeskus Oy osana säädösvalmistelun peruskurssia. Kaupp- ja teollisuusministeriön SÄVY -hanke järjesti toimikautensa aikana kolme koulutustilaisuutta, jotka keskit-

tyivät yritysvaikutusten arviointiin. Sosiaali- ja terveysministeriö puolestaan on järjestänyt lainvalmistelun sukupuolivaikutusten arviointiin liittyvää koulutusta. Molempien ministeriöiden tarjoama koulutus on ollut maksutonta ja avointa kaikkien ministeriöiden säädösvalmistelijoille.

SÄKE -työryhmän näkemyksen mukaan vaikutusten arviointia koskevaa koulutusta ei ole ollut tarjolla riittävästi eikä se ole tukenut riittävässä määrin olemassa olevia ohjeita ja käytännön arviointityötä. Työryhmä esittää, että uusien, yhtenäisten vaikutusten arviointiohjeiden tueksi järjestettäisiin ministeriöille ohjeita tukevaa, käytännönläheistä koulutusta, joka kattaisi kaikki ohjeissa kuvatut vaikutusalueet. Työryhmän näkemyksen mukaan koulutus tulisi suunnitella ja toteuttaa ministeriökohtaiset tarpeet huomioiden. Tärkeää olisi huolehtia myös koulutuksen jatkuvuudesta.

Kansallisen vaikutusarviointikoulutuksen lisäksi työryhmässä on välitetty tietoa ja kokemuksia EU-maiden Directors of Better Regulation (DBR) verkoston Exeterin yliopistossa järjestämästä vaikutusarviointikoulutuksesta. Lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhiainen oikeusministeriöstä ja erityisasiantuntija Liisa Lundelin-Nuortio kauppaja teollisuusministeriöstä kertoivat keväällä 2007 työryhmälle kokemuksiaan kurssista.

2.2 Lainvalmistelun suunnitelmallisuus

Paremmän sääntelyn toimintaohjelma -hanke

Valtioneuvoston kanslia asetti 13.4.2005 Paremmän sääntelyn toimintaohjelma -hankkeen, jossa oli edustus keskeisistä elinkeino-, työmarkkina- ja kuluttajajärjestöistä sekä hallinnosta ja tuomioistuimista. Hankkeessa laadittiin kansallinen Paremmän sääntelyn toimintaohjelma (Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 8-10/2006).

Hankkeen sihteri lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne esitteli toimintaohjelman keskeiset ehdotukset SÄKE -työryhmälle syksyllä 2006. Ehdotukset koskivat muun muassa paremman sääntelyn ministerityöryhmän ja paremman sääntelyn neuvottelukunnan asettamista sekä hallituksen lainsäädäntösuunnitelman toteuttamista, vaihtoehtojen ja vaikutusten arvioinnin tehostamista, valmistelun laajapohjaisuuden lisäämistä, säädöshuollon kehittämistä sekä säädösvalmistelun laatujärjestelmän käyttöön ottoa.

SÄKE -työryhmä on toiminut hankkeessa ministeriökohtaisten selvitysten ja näkemysten välittämisen yhteistyöelimenä ja osallistunut ohjelman toimenpide-ehdotusten edistämiseen. Työryhmän jäsenet osallistuivat muun muassa helmikuussa 2007 oikeusministeriön järjestämään Paremmän sääntelyn seminaariin, jossa keskusteltiin toimintaohjelman ehdotusten toteuttamisesta.

Lainsäädäntösuunnitelman toteuttaminen

Valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämisryhmä (lainvalmistelun kansliapäällikköryhmä) ehdotti mietinnössään (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005), että yhteiskunnallisilta vaikutuksistaan merkittävimmistä hankkeista kootaan lainsäädäntösuunnitelma, joka muodostaa yhteisen perustan ministeriöiden lainvalmistelun suunnittelulle ja johtamiselle. Suunnitelman toteuttamista ja suhdetta hallituksen muihin suunnittelu- ja seurantajärjestelmiin on sittemmin selvitetty oikeusministeriön johdolla edellä mainitussa Paremmän sääntelyn toimintaohjelma -hankkeessa ja valtioneuvoston kansliassa osana Ohjelmajohtamisen kehittämishanketta. Ohjelmajohtamisen kehittämishankkeen ehdotuksia (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006) lainsäädäntösuunnitelman valmistelusta osana hallituksen strategia-asia kirjaa esiteltiin SÄKE -työryhmälle helmikuussa 2006.

Myös SÄKE -työryhmä on toimikautensa aikana pohtinut lainsäädäntösuunnitelman toteuttamista ja erityisesti siihen sisällytettävien säädöshankkeiden valintakriteereitä. Lainsäädäntösuunnitelmaan sisällytettävien säädöshankkeiden valintakriteereiden määrittämiseksi oikeusministeriö pyysi ministeriöitä helmikuussa 2006 nimeämään vuosien 2007–2011 toiminta- ja taloussuunnitelmiansa pohjalta 3-4 yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan merkittävää hanketta. Lyhyet kuvaukset yhteensä 28 hankkeesta ja perusteet niiden nimeämisestä käsiteltiin SÄKE -työryhmässä. Työryhmä totesi selvityksen perusteella, että hankkeiden yhteiskunnalliselle vaikutavuudelle tai merkittävyydelle annettava sisältö vaihtelee hankkeen luonteen mukaan. Tämän vuoksi yhtenäisten valintakriteereiden määrittely on vaikeaa. Työryhmän kokoama yhteenveto hankkeista ja niiden valintakriteereistä toimitettiin tiedoksi Paremmän sääntelyn toimintaohjelma -hankkeelle.

Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaisen lainsäädäntösuunnitelman valmistelu aloitettiin keväällä 2007 oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian johdolla yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. SÄKE -työryhmää informoitiin suunnitelman valmistelusta ja työryhmältä pyydettiin näkemyksiä sen toteuttamiseksi. Suunnitelman kokoamiseksi valtioneuvoston

kanslia lähetti kesäkuussa 2007 ministeriöille kirjeen, jossa ministeriöitä pyydettiin nimeämään suunnitelmaan ehdotettavia hankkeita ja säädöspoliittisia tavoitteita. Ennen hankkeiden lopullista valintaa, SÄKE -työryhmä käsitteli oikeusministeriön kokoaman yhteenvedon suunnitelmaan ehdotetuista hankkeista. Samalla ministeriöiden edustajilla oli mahdollisuus täydentää hankkeiden tietoja.

HE-listaus valtioneuvoston ja eduskunnan työvälineenä

Hallitus antaa kunkin istuntokauden alussa tiedoksi eduskunnalle luettelon kyseisen istuntokauden aikana eduskunnalle annettavista hallituksen esityksistä (niin kutsuttu HE-listaus). Valtioneuvoston kanslia kokoaa luettelon yhteistyössä ministeriöiden kanssa, ja hallitus käsittelee sen neuvottelussaan tai iltakoulussa. Eduskunnalle antamisen jälkeen valtioneuvoston kanslia seuraa HE-luettelon toteutumista viikoittain. Ministeriöt ilmoittavat muutokset (viivästyksset tai poistot) pääministerin eduskunta-asioiden avustajalle. Listauksen tarkoituksena on palvella eduskunnan ja hallituksen työn yhteensovittamista.

Seuranta on osoittanut, että listauksen toteutuvuus on ollut suhteellisen huono. Hallitus on pystynyt antamaan eduskunnalle kevät- ja syysistuntokausittain keskimäärin vain noin 50 % lupamistaan esityksistä. Valtioneuvoston kanslia selvittää ministeriöiltä pääasialliset syyt esitysten viivästykselle tai työohjelmasta poistamiselle. Suurin syy muutoksille on ollut tehtävän vaativuuden väärinarvioiminen. Erityisesti lausuntokierros on tuonut jotakin yllättävää, jonka selvittämiseen ei ole osattu varautua, mikä on viivästyttänyt esittelyä. Muita syitä ovat olleet työkiireet sekä resurssipula.

SÄKE -työryhmän tehtävänä on ollut seurata ja pohtia miten esitysten antamisajankohtien toteutumaa saataisiin parannettua. Yksi keino säädösvalmistelun suunnitelmallisuuden toteutuvuuden parantamiseksi olisi se, että ministeriöt seuraisivat valtioneuvoston kanslialle ilmoittamiensa hankkeiden valmistelun etenemistä säännöllisesti, esimerkiksi ministeriön johtoryhmässä. Muutamissa ministeriöissä tämä on jo käytäntö. Toinen keino olisi se, että annettavien esitysten listaus toimitettaisiin säännöllisesti valtioneuvoston yhteisen kansliapäällikkökokouksen käsiteltäväksi ja seurattavaksi.

Laintarkastuksen kattavuuden seuranta

Työryhmä on seurannut myös säädösehdotusten laintarkastuksen kattavuutta oikeusministeriön tarkastustoimiston laatimien ja työryhmälle esittelemien tilastojen pohjalta. Valtioneuvoston ohjesäännön 30 §:n mukaan laki- ja asetusehdotukset on toimitettava oikeusministeriöön tarkastettaviksi, jollei asian kiireellisyydestä välttämättä muuta johdu. Tarkastettavaksi ei kuitenkaan tarvitse toimittaa asetusehdotusta, jos asia on yleiseltä merkitykseltään vähäinen. Tarkempia säännöksiä tarkastamisesta on oikeusministeriön työjärjestyksen 43 §:ssä. Sen mukaan tarkastuksessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että ehdotuksessa on otettu asianmukaisesti huomioon voimassa oleva oikeus ja ehdotusten laatimista koskevat ohjeet.

Lainvalmisteluosaston tarkastustoimistossa tarkastettiin vuonna 2006 yhteensä 810 säädösehdotusta ja 7 506 pykälää. Tarkastettavien ehdotusten määrä oli kyseisenä vuonna selvästi suurempi kuin aikaisempina vuosina. Tarkastettavien säädösten kasvaneesta määrästä huolimatta pystyttiin saavuttamaan tarkastuksen kattavuustavoite, osin jopa ylittämään. Vuoden 2006 säädöskokoelmassa julkaistuista laeista tarkastettiin 86 % sekä laeista ja asetuksista yhteensä 67,7 %. Alla olevassa taulukossa on esitetty tarkastustoimistossa tarkastettavana olleiden osuus vuosina 1997–2006 säädöskokoelmassa julkaistuista laeista, asetuksista ja valtioneuvoston päätöksistä.

Tarkastustoimistossa tarkastettavana olleiden osuus vuosina 1997—2006 säädöskokoelmassa julkaistuista laeista, asetuksista ja valtioneuvoston päätöksistä

vuosi (1.3.2000->)	tarkastettuja %		VNP:t VNA:t	lait, asetukset, VNP:t yht. lait, TPA:t, VNA:t yht.
	lait	asetukset TPA:t		
1997	86,2	56,1	28,1	66,7
1998	85,2	52,1	22,6	67,3
1999	85,2	56,2	29,4	70,7
2000	85,7	50,0	60,9	71,7
2001	79,3	16,7	51,6	65,1
2002	72,9	8,1	50,3	60,0
2003	69,4	10,5	44,7	57,9
2004	63,5	14,3	38,2	51,8
2005	79,7	17,3	44,2	63,5
2006	86,0	24,7	46,3	67,7
1997- 2006	78,7	44,9	45,9	64,2

23 säädöshankkeen seuranta

Edellä mainittu lainvalmistelun kansliapäällikköryhmä seurasi toimikautensa aikana 23 yhteiskunnallisesti merkittävän ja luonteeltaan laaja-alaisen säädösvalmisteluhankkeen etenemistä ja toteutumista hyvien säädösvalmisteluperiaatteiden kannalta. Seurannassa kiinnitettiin erityistä huomiota valmisteluprosessin eri vaiheiden ja arvioidun hallituksen esityksen antamisajankohdan toteutuvuuteen.

Lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän toimikauden päätyttyä hankkeiden seuranta jatkettiin hallituskauden loppuun asti SÄKE -työryhmässä. Hankkeiden vastuuvalmistelijat raportoivat hankkeiden etenemisestä ja tilanteesta keväällä 2006. Tällöin seurattavista 23 hankkeesta 18 hanketta oli saatu päätökseen. Näistä hankkeista yli puolessa oli jouduttu lykkäämään arvioitua esityksen antamisajankohtaa. Seuranta osoitti, että ongelmia hankkeiden valmistelussa aiheuttavat erityisesti valmistelun puutteellinen suunnittelu, epärealistiset aikataulut ja resurssien niukkuus. SÄKE -työryhmän näkemyksen mukaan valmisteluprosessi tulisi suunnitella ja aikatauluttaa valmistelun päävaiheittain. Samassa yhteydessä työryhmä totesi, että hankkeiden valmistelu-aikatauluja tulisi ministeriöissä säännöllisesti seurata ja ottaa uudelleen arvioinnin kohteeksi.

2.3 Säädösvalmistelukoulutus

Säädösvalmistelukoulutuksen kehittäminen on yksi paremman sääntelyn toimintaohjelman toimenpide-ehdotus. Oikeusministeriön tarkastustoimisto selvitti syksyllä 2006, minkälaiseen säädösvalmistelukoulutukseen ministeriöiden henkilöstö on osallistunut, onko ministeriö järjestänyt itse koulutusta, miten eri koulutusmuodot ovat palvelleet koulutustarpeita ja mitä puutteita tarjolla olevassa koulutuksessa on havaittu. Kyselyn vastaukset käsiteltiin SÄKE -työryhmässä keväällä 2007.

Selvityksen mukaan ministeriöiden säädösvalmistelijat ovat pääsääntöisesti osallistuneet HAUS kehittämiskeskuksen Oy:n järjestämälle säädösvalmistelun perus- ja täydennyskurssille. Lisäksi muutamat ministeriöt ovat itse järjestäneet säädösvalmistelijoilleen ja mahdollisuuksien mukaan myös muiden ministeriöiden säädösvalmistelijoille täydennyskoulutusta, muun muassa ulkoasiainministeriö valtiosopimuksista, oikeusministeriö perustuslaista, valtioneuvoston kanslia valtioneuvoston päätöksenteosta ja esittelystä ja oikeusministeriön tarkastustoimisto lakitekniikasta. Tällä tavoin koulutus on voitu paremmin kohdentaa ministeriön säädösvalmistelijoiden

omia tarpeita vastaavaksi. Koulutuksen järjestäminen on myös ollut edullisempaa ja se on tavoittanut enemmän henkilöstöä kuin HAUS kehittämiskeskuksen tarjoama koulutus.

SÄKE -työryhmän jäsenet pitivät HAUS kehittämiskeskuksen järjestämän säädösvalmistelun peruskurssin säilyttämistä tarpeellisenä. Kurssien korkea hinta kuitenkin rajoittaa kurssille osallistuvien määrää. Työryhmän näkemyksen mukaan säädösvalmistelun peruskurssin kustannuksia tulisi voida alentaa, jotta kurssille voisi osallistua nykyistä enemmän valmistelijoita. Lisäksi kurssia tulisi kehittää vastaamaan nykyistä täsmällisemmin lainvalmistelutyön tarpeisiin.

Työryhmän mukaan valtioneuvostossa on tarve myös säädösvalmistelijoiden kertaus- ja jatkokoulutukselle. Yksi säädösvalmistelun täydennyskurssi ei riitä lainvalmistelijoiden tietojen ja taitojen ylläpitämiseksi, vaan valmistelijoille tulisi olla tarjolla kertaavaa koulutusta säännöllisesti. Koulutusta kaivataan myös säädösvalmistelun ajankohtais- ja perustuslakikysymyksistä. Lisäksi työryhmä tiedosti säädösvalmistelun johtamisen puutteellisen koulutustarjonnan.

Työryhmä kutsui koulutuspäällikkö Nina Nivan HAUS kehittämiskeskus Oy:stä keskustelemaan säädösvalmistelukoulutuksen kehittämisestä. HAUS kehittämiskeskus ilmoitti työryhmälle halukkuutensa kehittää säädösvalmistelun syventävää koulutusta. Työryhmä ehdotti, että syventävän ja täydentävän koulutuksen järjestämisestä pohditaan oikeusministeriössä osana paremman sääntelyn kokonaisuutta.

2.4 Ministeriöiden sisäinen säädösvalmistelun kehittäminen

Lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän yksi toimenpidesuositus oli se, että ministeriöiden osastopäälliköiden ja yksiköiden päälliköiden tehtävät lainvalmistelun laadun ylläpitämisessä ja kehittämisessä tulisi määritellä. Suositukseen edistämiseksi SÄKE -työryhmä pyysi ministeriöitä 7.2.2006 päivätyllä kirjeellä toimittamaan tietoja ministeriöiden osastopäälliköiden ja yksiköiden päälliköiden tehtävistä lainvalmistelun laadun ylläpitämisessä ja kehittämisessä. Selvitys osoitti, että useimmissa ministeriöissä osastopäällikön ja yksikön päällikön tehtävät säädösvalmistelun kehittämiseksi on määritelty joko ministeriön työjärjestyksessä tai sisäisissä säädösvalmisteluohjeissa.

Säädösvalmistelun johtaminen ja laadun seuranta ministeriöissä: esimerkkinä sisäasiainministeriö

Työryhmä on kartoittanut hyviä esimerkkejä säädösvalmisteluhankkeiden johtamisesta ja seurannasta ministeriöissä. Sisäasiainministeriö esitteli ministeriössä käytössä olevia kontrollipisteitä säädösvalmistelun laadun seurannalle. Työryhmä piti sisäasiainministeriön esittelemää seuranta- ja yhteistyöjärjestelmää hyödyllisenä ja esimerkillisenä käytäntönä. Työryhmä toivoo niiden hyödyntämistä muissa ministeriöissä soveltuvien osin ministeriön omat erityispiirteet ja tarpeet huomioiden.

Sisäasiainministeriössä säädöshanke käsitellään ministerin johdolla *toimialan johtoryhmässä* vähintään kolmessa valmisteluvaiheessa: ennen hallituksen esityksen tai merkittävän asetuksen valmistelun käynnistymistä (asettamiskirjeluonnoksen ja aikataulusuunnitelman käsittely), ennen säädösehdotuksen lähettämistä lausuntokierrokselle ja valmistelun loppuvaiheessa ennen säädösehdotuksen esittelyä. Johtoryhmä seuraa myös HE -luettelon toteutumista ja päättää mahdollisista esittelyaikataulujen muutoksista.

Kansliapäällikkö ja osastopäällikkö sopivat tulossopimuksessa osaston säädösvalmistelun laatua koskevista tulostavoitteista. Tavoitteiden toteutumista seurataan mm. säädöshankkeiden seurantakokouksissa sekä kansliapäällikön ja osastopäällikön välisissä tuloskeskusteluissa.

Kaksi kertaa vuodessa järjestetään kunkin *osaston säädösvalmistelun seurantakokous*, jossa käsitellään kansliapäällikön johdolla osaston säädösvalmistelun yleisiä kysymyksiä sekä säädöshankkeiden keskeistä sisältöä, aikatauluja, sidosryhmäyhteistyötä ja viestintää. Merkittävimmistä hankkeista järjestetään lisäksi kansliapäällikön johdolla hankekohtaisia seurantakokouksia. Säädöshankkeita käsitellään myös osastopäällikkökokouksissa.

Lisäksi ministeriössä järjestetään *tärkeimmistä säädöshankkeista arviointikokous* sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt lakiesityksen. Kokoukseen osallistuvat ministeri, kansliapäällikkö, valmistelusta vastanneen osaston johto ja hankkeen päävalmistelija sekä ministeriön säädösvalmistelun kehittämisestä vastaavan yksikön edustajat. Eduskunnasta tilaisuuteen osallistuu mietinnön laatineen valiokunnan valiokuntaneuvos. Tilaisuudessa arvioidaan mm. hankkeen valmisteluprosessia, aikatauluja, sidosryhmäyhteistyötä, viestintää, esityksen laatua valiokuntatyön kannalta ja yhteistyötä eduskunnan kanssa. Arviointikokousten johtopäätöksistä tiedotetaan

ministeriön säädösvalmistelijoille ja ne otetaan huomioon säädösvalmistelun koulutusta ja ohjeistusta suunniteltaessa.

Eduskunnan hallintovaliokunnalle järjestetään kaksi kertaa vuodessa tilaisuus, jossa käsitellään ministerin johdolla toimialan ajankohtaisia aiheita ja eduskunnalle lähiaikoina annettavia hallituksen esityksiä. Vastaavia tilaisuuksia järjestetään myös erälle muille valiokunnille. Kansliapäällikön johdolla järjestetään kunkin istuntokauden alussa säädösvalmistelua koskeva info- ja keskustelutilaisuus, johon kutsutaan eduskunnan apulaispääsihteeri, valiokuntaneuvokset sekä ministeriön säädöshankkeiden päävalmistelijat.

Ministeriökohtaiset säädösvalmisteluohjeet

SÄKE I -työryhmässä laadittiin niin sanottu prosessilistaus ministeriökohtaisten säädösvalmisteluohjeiden kehittämisen pohjaksi (SÄKE I -työryhmän loppuraportin liite 1). Työn taustalla olivat sisäasiainministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön työryhmälle esittelemät ministeriöiden sisäiset säädösvalmisteluohjeet. Tarkoituksena oli, että työryhmän laatiman, säädösvalmistelun perusvaiheet sisältävän ohjeet ympäristöön voisi jokainen ministeriö lisätä omia säädösvalmisteluun liittyviä organisatorisia piirteitä ja painotuksiaan.

SÄKE -työryhmä kartoitti, millaisia säädösvalmisteluohjeita ministeriöissä on prosessilistausta hyödyntäen laadittu. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriössä on kesällä 2007 otettu käyttöön lainvalmistelussa noudatettavat yhteiset toimintaperiaatteet ja säädösvalmistelijan tarkistuslista. Yhteisissä toimintaperiaatteissa on käsitelty niitä kysymyksiä, joihin on todettu olevan erityisesti tarpeen kiinnittää ministeriön lainvalmistelussa huomiota. Säädösvalmistelijan tarkistuslista on tarkoitettu käytännön työkaluksi lainvalmistelijoille. Tarkistuslistaan on koottu yksittäisen hallituksen esityksen valmistelun kaikki vaiheet ja kunkin vaiheen kohdalle on merkitty, mitä asioita kulloinkin on selvitettävä ja otettava huomioon. Myös opetusministeriössä on suunnitteilla aloittaa säädösvalmisteluohjeen valmistelu. Ohje sisältäisi muun muassa hyvän säädösvalmisteluprosessin periaatteet ja säädösvalmistelijan tarkistuslistan.

Ministeriökohtaiset säädösvalmisteluverkostot

SÄKE -työryhmä on ylläpitänyt listausta ministeriöiden sisäisistä säädösvalmisteluverkostoista. Verkostojen keskeisenä tehtävänä on muun muassa välittää tietoa ja vaihtaa ajatuksia ajankoh-

taisista säädösvalmisteluun liittyvistä kysymyksistä, seurata valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyötä sekä suunnitella ja järjestää säädösvalmistelun koulutustilaisuuksia. Yhteenveto ministeriöiden verkostoista on liitteenä. Alla on esimerkkinä kuvattu opetusministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön säädösvalmisteluverkostojen tehtäviä ja toimintaa

Opetusministeriössä toimivat *lainsäädännön koordinaatioryhmä ja lainsäädännön yhteistyöryhmä*. 1.2.2007 perustetun *lainsäädännön koordinaatioryhmän* tehtävänä on huolehtia opetusministeriön lainsäädäntötyön koordinaatiosta, tehdä ehdotuksia lainsäädäntötyön laadun varmistamiseksi sekä suunnitella ja kehittää lainsäädännön yhteistyöryhmän toimintaa. Koordinaatioryhmä valmistelee ministeriössä järjestettäviä koulutustilaisuuksia ja -seminaareja sekä lainsäädäntötyötä koskevia ministeriön lausuntoja. Ryhmään kuuluu viisi jäsentä ministeriön eri osastoista ja yksiköistä. *Lainsäädännön yhteistyöryhmän* tehtävänä on toimia opetusministeriön säädösvalmistelijoiden yhteistyöverkostona, jakaa tietoa ajankohtaisista säädösasioista sekä ylläpitää ja kehittää säädösvalmistelijoiden osaamista. Yhteistyöryhmä kokoontuu teemakohtaisiin seminaari- ja keskustelutilaisuuksiin. Ryhmään kuuluvia henkilöitä ei ole muodollisesti nimetty, vaan järjestettäviin tilaisuuksiin voivat osallistua kaikki halukkaat ministeriön virkamiehet.

Myös maa- ja metsätalousministeriössä toimii säädösvalmistelijoiden verkosto. Verkoston avulla jatketaan ministeriön säädösvalmistelun laadun kehittämistyötä sekä lisätään ministeriön sisäistä yhteistyötä ja jaetaan tietoa hyvistä käytännöistä. Loppuvuodesta 2007 maa- ja metsätalousministeriössä on myös käynnistymässä noin vuoden kestävä säädösvalmistelun mentorointipilottihanke. Mentoroinnin avulla pyritään välittämään lainvalmistelun kokemuseräistä, hiljais-ta tietoa. Hankkeen tavoitteena on parantaa ministeriön lainsäädännön tasoa ja mahdollistaa osaamisen siirtyminen yli osastorajojen.

2.5 Muu kehittämistyö

Perustuslain huomioon ottaminen

SÄKE -työryhmässä on keskusteltu valtiosääntöoikeudellisista ongelmista sekä valtiosääntöoikeudellisen osaamisen turvaamisesta muun muassa ohjeistuksella, koulutuksella ja neuvonnalla. Ministeriöissä ongelmaksi koetaan muun muassa säädösvalmistelijoiden vaihteleva perustuslakiasiantuntemus ja perustuslaillisten näkökohtien hallinta oman alansa kysymyksissä. Työryhmän näkemyksen mukaan kolme tavallisinta ongelmaa ovat 1) mistä voidaan tai tulee säätää

asetuksella, 2) perustuslain 21 §:n asettamat vaatimukset ja 3) perustuslain 124 § ja julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle.

Valmistelijoiden valtiosääntöoikeudellisen osaamisen tukemiseksi oikeusministeriön johdolla uudistettiin Lainlaatijan perustuslakiopas (oikeusministeriön julkaisu 2006:11). Opasluonnoksesta pyydettiin näkemyksiä ja kommentteja SÄKE -työryhmältä ennen sen viimeistelyä. Lisäksi oikeusministeriö ilmoitti tarjoavansa ministeriöille uudistettuun oppaaseen liittyvää koulusta.

Säädöskielen nykytilan kehittäminen

SÄKE -työryhmä kutsui keväällä 2006 erikoistutkija Aino Piehlin ja kielenhuolto-osaston johtaja Pirjo Hiidenmaan Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksesta (Kotus) keskustelemaan säädöskielen nykytilasta ja kehittämisestä. Piehl ja Hiidenmaa kertoivat säädösten virkerakenteeseen, sanastoon ja jäsentelyyn liittyvistä käytännön haasteista. Toimistopäällikkö Markku Tyynilä oikeusministeriön tarkastustoimistosta ja eduskuntasihteeri Marja Wallin eduskunnan keskuskansliasta puolestaan kertoivat omia kokemuksiaan säädöstekstien kielestä ja ymmärrettävyydestä.

Työryhmä yhtyi havaintoihin siitä, että säädöstekstien virkkeet ovat usein monimutkaisia ja vaikeatulkintaisia eivätkä aina vastaa hyvän säädöskielen vaatimuksia. Suuri syy kielenhuollollisiin ongelmiin on kiire ja se, että kielenhuolto jää usein säädösvalmisteluprosessissa tekstien viimeistelyvaiheeseen. Eduskunnan kokemuksen mukaan kielellisiä ongelmia syntyy muun muassa silloin kun aikaisemmin asetuksen tasoinen sääntely nostetaan lain tasolle tai kun on kyse EU-lähtöisestä sääntelystä.

Työryhmän näkemyksen mukaan säädöskielen ja säädösten ymmärrettävyyteen tulee kiinnittää valmistelussa huomiota mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää käytettävään terminologiaan ja lauserakenteisiin. Esimerkiksi EU-säädöksissä on erityisen tärkeää keskittyä alkuperäistekstien hyvään rakenteeseen ja oikeakielisyyteen. Tämä helpottaa säädöstekstien kääntämistä muille kielille. Säädöskielen kehittämiseksi Kotus ilmoitti valmiutensa tarjota halukkaille ministeriöille maksuttoman tietoisikun säädöskielestä sekä osallistua pitolluonteisesti muutamaan säädösvalmisteluhankkeeseen.

Laajapohjaisen valmistelun kehittämistä pohtinut työryhmä

Valtiovarainministeriö asetti 12.4.2005 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotukset hyvän valmistelun periaatteiksi sekä toimenpiteiksi laajapohjaisen valmistelutyön käytön edistämiseksi säädös- ja muussa ministeriöiden määräaikaaisessa valmistelussa. Työryhmän työn taustalla oli valtioneuvostossa viime vuosikymmeninä tapahtunut valmistelun muotojen ja työtapojen muutos. Tilapäisten komiteoiden ja toimikuntien käyttö valmistelutyössä on vähentynyt. Työryhmät, selvitysmiehet, monimuotoiset projektit ja verkostot ovat korvanneet komiteatyypistä valmistelutyötä.

Työryhmän ehdotukset (valtiovarainministeriön työryhmämuistio 1/2006) laajapohjaisen valmistelun edistämiseksi käsiteltiin SÄKE -työryhmässä keväällä 2006. Keskeiset ehdotukset koskivat valmistelumuodon valintaa, valmisteluelinten asettamista ja työskentelyä.

Säädösvalmistelun tietohallinto- ja tietotukihanke

Työryhmä on seurannut ja tukenut vireillä olleita säädösvalmistelun tietohallinnon ja tietotuen kehittämistä koskevia hankkeita. Valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön toimesta vireillä ollut säädösvalmistelun tieto- ja tietohallintotuki -hankkeen (SÄTTI -hanke) tehtävänä oli pohtia tietohallinnon ja -tekniikan tukea erityisesti valmisteluprosessin ohjauksessa, johtamisessa ja seurannassa. Lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän toimikauden päätyttyä vuonna 2005 päätettiin, että hanke raportoi työstään SÄKE -työryhmälle.

Valtiovarainministeriön 15.9.2005 asettama säädösvalmistelun tietotukihanke selvitti säädösvalmistelun tietotuen kehittämistä valtioneuvostotasoisena palveluna. Hankkeen määräaika päättyi 30.6.2006. SÄKE -työryhmä kuuli syksyllä 2006 hankkeen tuloksista ja ehdotuksista. Hankkeen loppuraportissa (valtiovarainministeriön työryhmämuistio 13/2006) esitellään säädösvalmistelun tietotuen toimintamalli, jonka tavoitteena on säädösvalmistelun tietotuen kehittäminen koko valtioneuvoston kattavana palveluna, säädösvalmistelun tietotuen osaamisen parantaminen ja yhteistyömallin kehittäminen Eduskunnan kirjaston ja ministeriöiden tietopalveluiden kesken. Toimintamallin keskeinen periaate on, että tietotuki kytketään osaksi säädösvalmisteluprosessia.

2.6 Yhteenveto työryhmän työstä

Työryhmä on edellä kuvatulla tavalla käsitellyt monia säädösvalmisteluun liittyviä asiakokonaisuuksia ja toiminut aktiivisesti hyvien säädösvalmistelukäytäntöjen kehittämiseksi sekä siten vaikuttanut yhteisen hyvän säädösvalmistelukulttuurin luomiseen valtioneuvostossa. Keskeisimmät työryhmän käsittelemät asiakokonaisuudet ja toimenpiteet ovat liittyneet vaikutusten arvioinnin laadun parantamiseen, lainvalmistelun suunnitelmallisuuden kehittämiseen, säädösvalmistelukoulutuksen kehittämiseen ja ministeriöiden sisäisen säädösvalmistelun kehittämistoiminnan tukemiseen. Samalla työryhmä on toiminut tärkeänä tiedonvaihto- ja ideointiforumina.

Työryhmän toimikauden aikana on ollut havaittavissa positiivista kehitystä ministeriöiden sisäisten säädösvalmisteluverkostojen ja ohjeiden sekä hyvien käytäntöjen luomisessa. Kuten liitteenä olevasta taulukosta on havaittavissa, on kaikissa ministeriöissä vireillä toimia säädösvalmistelun kehittämiseksi ja paremman sääntelyn toteuttamiseksi.

3. JATKOTYÖ

Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaan parantamalla säädösympäristöä ja lakien selkeyttä edistetään kansalaisten hyvinvointia ja yritysten kilpailukykyä. Hallitus toteuttaa paremman sääntelyn toimintaohjelman. Tämän mukaisesti hyväksyttiin joulukuussa 2007 osana hallituksen strategia-asiakirjaa hallituskauden merkittävimmät hankkeet sisältävä lainsäädäntösuunnitelma.

Lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanoa ja seurantaan varten on asetettu oikeusministerin johdolla kokoontuva paremman sääntelyn ministerityöryhmä. Lisäksi oikeusministerin johdolla kokoontuu elinkeino-, työmarkkina-, kuluttaja- ja kansalaisjärjestöjen sekä hallinnon ja tuomioistuinten edustajista koostuva paremman sääntelyn neuvottelukunta, jonka tehtävänä on pohtia ja luoda keinoja ja menetelmiä paremman sääntelyn toteuttamiseksi.

SÄKE -työryhmän näkemyksen mukaan paremman sääntelyn toimintaohjelman ja hallituksen lainsäädäntösuunnitelman toteuttaminen sekä muut vireillä olevat kehittämistoimet korostavat tarvetta kaikkien ministeriöiden ja eduskunnan edustajat kattavan valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän työn jatkamiseen. Työryhmän tehtävänä olisi neuvottelukunnan ja muiden vireillä olevien kehittämishankkeiden tukena edistää keinoja ja menetelmiä hyvän säädösvalmistelukulttuurin luomiseksi valtioneuvostossa. Työryhmä olisi edelleen myös tärkeä tiedonvaihto- ja kehittämisfoorumi ministeriöiden sisäiselle säädösvalmistelun kehittämistyölle.

MINISTERIÖKOHTAISET SÄÄDÖSVALMISTELUVERKOSTOT

Ministeriö	Verkoston nimi	Tehtävät ja tavoitteet	Kokoonpano ja sijoittuminen ministeriöön	Kokoontumistapa ja -tiheys	Yhteys-henkilö
VNK Tilanne SÄKE II -työryhmän toiminnan aikana	Verkosto tai ryhmä kootaan asian mukaan.	Välittää tietoja valmistelta- vasta asiasta, kokoaa kom- mentteja, valmistelee lausun- toja, valmistelee VNK:n omaa ohjetta säädösvalmistelusta.	Alivaltiosihteeri Heikki Aalto- nen. VNK:sta annetun VNA:n 13 §:n mukaan alivaltiosihteeri huolehtii lainsäädännön val- mistelun laadusta kansliassa.	Kokoontuminen tarvitta- essa alivaltiosihteerin tai asiaa valmistelevan vir- kamiehen johdolla.	SÄKE II työryhmän aikana yhteyshenki- lönä virkamiestasolla hallitussihteeri Marika Paavilainen, p. (09) 1602 4027, marika.paavilainen@vnk.fi
UM	Ulkoasiainministeriön säädösvalmistelu- verkosto	- UM:n säädösvalmistelun sekä erityisesti valtiosopi- musten kansallisen hyväksy- misen ja voimaan- saattamisen kehittäminen - Säädös- ja valtiosopimus- valmisteluun liittyvien ajan- kohtaisten kysymysten käsit- tely - Säädös- ja valtiosopimus- valmistelua koskevan tiedon välittäminen	Kokoonapano: säädösvalmistelutehtävissä toimivat UM/OIK - asiantuntijat sekä UM:n mui- den yksikköjen edustajia. Yht. n. 20 jäsentä	Kokoontuu tarvittaessa yhteyshenkilön kutsusta; muutoin yhteydenpitoa ja tiedonvälitystä sähkö- postitse.	lainsäädäntöneuvos Kaija Suvanto, p. (09) 1605 5711, kaija.suvanto@formin.fi

OM	Oikeusministeriön lainvalmistelun yhteistyöryhmä	Tehtävänä varmistaa lainvalmistelutyön yhteiset suuntaviivat ja hankkeiden hyvä hallinta ministeriössä sekä muutenkin kehittää lainvalmistelun yhteistyötä ministeriön osastojen ja yksiköiden välillä sekä edistää hyvää lainvalmistelukulttuuria.	<p>Puheenjohtaja: lainvalmisteluosaston ylijohtaja Pekka Nurmi</p> <p>Jäsenet: ministeriön eri osastojen vastuuhenkilöt</p> <p>Yht. 7 jäsentä +sihteeri</p>	Kokoontuu tarvittaessa, muutoin yhteydenpitoa sähköpostitse.	työryhmän sihteeri, tutkija Hanna-Leena Iso-Ketola, p. (09) 1606 7933 hanna-leena.iso-ketola@om.fi
SM	1) Säädösvalmistelun kehittämistyöryhmä (v. 2001-)	<ul style="list-style-type: none"> - toimii keskustelu-, ideointi- ja kehittämisfoorumina säädösten ja valtiosopimusten valmistelussa, - suunnittelee säädösvalmistelijoiden koulutusta, yhteistyötä ja tiedonkulkua, -seuraa valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistoimia, -tekee säädösvalmistelun kehittämistä koskevia selvityksiä ja aloitteita, - jäsenet osastojen säädösvalmistelun yhteyshenkilöinä, työryhmän sihteeri ministeriön edustajana SÄ-KE:ssä. 	<p>Puheenjohtaja ja sihteeri: ministeriön oikeusyksiköstä</p> <p>Jäsenet: kaikki osastot + ministeriön kv. asioiden yksikkö</p> <p>Asiantuntijat: säädösten teknisen valmistelun ja tietopalvelun edustajat.</p> <p>Yht. 7 jäsentä + 2 asiantuntijaa</p>	Kokoontuu noin 1,5 kk:n välein, muutoin yhteydenpitoa ja tiedonvälitystä sähköpostitse.	työryhmän sihteeri, hallitusneuvos Päivi Pekkarinen p. (09) 160 44613 paivi.pekkarinen@intermin.fi

	2) Säädösten teknisen valmistelun yhteys-henkilöverkosto	- tukee ja neuvoo teknisessä valmistelussa (PTJ, listojen laatiminen ym.) säädösvalmistelijoiden avustajia, - suunnittelee avustajien yhteistyötä ja koulutusta	- ministeriön oikeusyksikkö koordinoi verkoston yhteistyötä ja tiedonvälitystä Jäsenet: kaikki osastot edustettuina Yht. 8 jäsentä	Kokoontuu pari kertaa vuodessa, muutoin yhteydenpitoa ja tiedonvälitystä sähköpostitse.	hallitusneuvos Päivi Pekkarinen, p. (09) 160 44613 paivi.pekkarinen@intermin.fi
PLM	Säädösvalmistelu- ja yleishallintoyksikkö - Puolustusministeriön hallinnonalan säädösvalmistelu ministeriön asetuksia lukuun ottamatta tapahtuu keskitetysti hallintopoliittisen osaston säädösvalmistelu- ja yleishallintoyksikössä.		Kokoonpano: yksikön johtaja, viisi säädösvalmistelutehtävissä toimivaa asiantuntijaa sekä kielenkääntäjät. Yht. 10 jäsentä		hallitusneuvos, lainsäädäntöjohtaja Seppo Kipinoinen, p. (09) 88109, seppo.kipinoinen@plm.vn.fi vanhempi hallitussihteeri Minnamaria Nurminen, p. 160 88202, minnamaria.nurminen@plm.vn.fi
VM	Säädösvalmistelun kehittäjäverkosto	Tavoitteena on luoda menettelyt, jotka mielekkäällä tavalla tukevat osastojen ja yksiköiden lainvalmistelua sekä erityisesti prosessin kokonaisuuden johtamista ja seuranta.	Jäsenet: kokeneita lainvalmistelijoita, edustus joka osastolta	Kokoontuu tarvittaessa, välillä valtiosihteerin johdolla, välillä keskenään.	johdon asiantuntija Virpi Einola-Pekkinen, p. (90) 160 33129, virpi.einola-pekkinen@vm.fi

OPM	1) Lainsäädännön koordinaatioryhmä	Tehtävänä on huolehtia opetusministeriön lainsäädäntötyön koordinaatiosta, tehdä ehdotuksia lainsäädäntötyön laadun varmistamiseksi sekä suunnitella ja kehittää lainsäädännön yhteistyöryhmän toimintaa.	Jäsenet: osastojen / muiden toimintayksiköiden lainsäädännön yhteyshenkilöt Yht. 5 jäsentä + sihteeri	Kokoontuu n. 1 krt/kk	lainsäädäntöneuvos Salla Kalsi, p. (09) 1607 7008, salla.kalsi@minedu.fi (vv. 28.4.2007-8.3.2008), sijainen vanhempi hallitussihteeri Matti Hietanen, p. 1607 7008, matti.hietanen@minedu.fi
	2) Lainsäädännön yhteistyöryhmä	Tehtävänä on toimia opetusministeriön säädösvalmistelijoiden yhteistyöverkostona, jakaa tietoa ajankohtaisista säädösasioista sekä ylläpitää ja kehittää säädösvalmistelijoiden osaamista.	Jäsenet: ministeriön säädösvalmistelijat Yht. n. 30 jäsentä	Kokoontuu säännöllisesti teemakohtaisiin seminaari- ja keskustelutilaisuuksiin (n. 3-4 kertaa vuodessa)	lainsäädäntöneuvos Salla Kalsi, p. (09) 1607 7008, salla.kalsi@minedu.fi (vv. 28.4.2007-8.3.2008), sijainen vanhempi hallitussihteeri Matti Hietanen, p. 1607 7008, matti.hietanen@minedu.fi

<p>MMM</p> <p>Tilanne SÄKE II - työryhmän toiminnan aikana</p>	<p>Säädösvalmistelu- verkosto</p>	<ul style="list-style-type: none"> - välittää ministeriössä tietoa säädösvalmisteluun ja yleislainsäädäntöön liittyvistä asioista, - seuraa VN:n säädösvalmistelun kehittämistoimia, - tekee ehdotuksia säädösvalmistelua tukevien menettelyjen kehittämiseksi 	<p>- osastojen keskeiset lainvalmistelijat sekä henkilöstö- ja hallintoyksikön edustajat</p>	<p>Kokoontuu tarvittaessa, muutoin yhteydenpitoa ja tiedonvälitystä sähköpostitse.</p>	<p>vanhempi hallitus- sihteeri Riitta Itkonen, p. (09) 160 53331, riitta.itkonen@mmm.fi</p> <p>vanhempi hallitus- sihteeri Marit Ilveskero, p. (09) 160 52389, marit.ilveskero@mmm.fi</p>
---	---------------------------------------	---	--	--	--

LVM	Lainvalmistelijoiden verkosto	<p>-käsitellään PeV:n tuoreinta lausuntokäytäntöä, -vaihdetaan kokemuksia ministeriössä käynnissä olevista lainvalmistelu-projekteista, - seurataan valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistoimia, -järjestetään koulutustilaisuuksia, joissa kuullaan ulkopuolisia ja talon sisäisiä luennoitsijoita, -tarkoituksena on levittää talon sisäistä säädösvalmisteluammattitaitoa sekä tukea yksittäisiä lainvalmistelijoita heidän työssään, -pitää yhteyttä muiden ministeriöiden ja eduskunnan avainhenkilöihin säädösvalmisteluasioissa.</p>	Yht. n. 40 jäsentä	Kokoontuu kahden kuukauden välein.	<p>lainsäädäntöneuvos Laura Vilkkonen, p. (09) 160 28391 laura.vilkkonen@mintc.fi</p> <p>7.5.2007 lähtien sijaisena hallitusneuvos Anna-Liisa Tarvainen, p. 160 28629, anna-liisa.tarvainen@mintc.fi</p>
------------	-------------------------------	---	---------------------------	------------------------------------	--

KTM (tiedot voimassa 31.12.2007 asti)	Säädosvalmistelun kehittämissyhmä	-toimii ministeriön yhteysverkostona ja osastojen asiantuntijoina säädosvalmistelun kehittämistä koskevissa ajankohtaisissa hankkeissa; -välittää osastoille tietoa keskeisistä säädosvalmisteluun liittyvistä kysymyksistä; -vaihtaa kokemuksia käytännön lainvalmisteluun liittyvistä kysymyksistä sekä -järjestää teemakokouksia ja koulutustilaisuuksia koko henkilöstölle.	Puheenjohtaja: säädosvalmistelun kehittämisestä vastaava virkamies esikunnasta Jäsenet: -osastojen nimeämät asiantuntijat, -tietopalvelupäällikkö, -kääntäjä, -talousyksikön edustajat.	Kokoontuu tarvittaessa, muutaman kerran vuodessa	neuvotteleva virkamies Tapio Laamanen, p. (09) 160 64599, tapio.laamanen@ktm.fi
STM	Säädosvalmisteluverkosto	-välittää tietoa säädosvalmistelijoilta ja säädosvalmistelijoille, -suunnitella säädosvalmisteluun sekä esittely- ja muihin menettelytapoihin liittyvää koulutusta ja säädosvalmistelijoiden tapaamisia, -keskustella ja muodostaa mielipide valtioneuvostossa valmisteilla olevista säädosvalmistelun kehittämistoimista ja niiden toteuttamisesta STM:ssä.	Puheenjohtaja ja sihteeri: esikuntayksiköstä Jäsenet: kaikkien osastojen hallitusneuvokset, muutamat esimiehet yksiköistä, joilla ei hallitusneuvoksia, koulutus-päällikkö, tietopalvelupäällikkö, vaihtuvia asiantuntijoita aiheiden mukaan. Yht. n. 20 jäsentä + sihteeri	Kokoontuu n. 5 krt vuodessa, muutoin sähköpostikeskustelua Oma TiimiFoorumi, joka STM:n sisällä julkinen	hallitusneuvos Eija Koivuranta, p. 160 74350, eija.koivuranta@stm.fi

TM (tiedot voimassa 31.12.2007 asti)	Epävirallinen säädös- valmistelun kehittämis- ryhmä	- TM:n lainvalmistelun kehit- täminen ja lainvalmis-teluun liittyvien ajankoh-taisten ky- symysten käsittely, - säädösvalmistelua koskevan tiedon välittäminen, - koulutuksen järjestäminen lainvalmistelijoille.	Puheenjohtaja: kansliapääl- likkö Jäsenet: lainsäädännön val- misteluun osallistuvat virka- miehet. Yht. n. 15 jäsentä	Kokoontuu tarvittaessa yhteyshenkilön kutsusta	lainsäädäntöjohtaja Tarja Kröger, p. 0106 4 8932, tarja.kroger@mol.fi
YM	Säädösvalmistelun kehittämisen työryhmä (5/2003-)	- tehdä kehittämis ehdotuksia ministeriön säädösvalmistel- luun liittyvissä kysymyksissä ja välittää tähän liittyvää tie- toa osasto-jen ja yksiköiden välillä, - suunnitella säädösvalmis- telun valmiuksia parantavaa ministeriön omaa koulutusta, -käsitellä muitakin säädös- valmistelun laatuun liittyviä kysymyksiä (mm. kääntämis- kysymyksiä), -toimia tiedonkulkukanavana osastojen välillä ja suhteessa johtoon.	Puheenjohtaja: säädösval- mistelun kehittämistehtävissä toimiva ja sisäisistä hallinto- palveluista vastaava hallitus- neuvos. Jäsenet: osastojen keskeiset säädösvalmistelijat (myös kv. yksikön edustaja).	Kokoontuu n. 3 kk:n vä- lein	hallitusneuvos Riitta Rönn, p. (09) 020 490 7950 riitta.ronn@ ymparisto.fi