

# Säädöspolitiikan yhteistyöryhmän loppuraportti



# **Säädöspolitiikan yhteistyöryhmän loppuraportti**

ISSN 1798-7105

ISBN 978-952-259-451-8

Oikeusministeriö 2015

<b>Julkaisun nimi</b>	Säädöspolitiikan yhteistyöryhmän loppuraportti
<b>Tekijät</b>	Säädöspolitiikan yhteistyöryhmä Puheenjohtaja: Neuvotteleva virkamies Maija Salo Hallitusneuvos Sirpa Kekkonen Sihteeri: Erikoissuunnittelija Hanna-Leena Iso-Ketola Suunnittelija Outi Slant
<b>Sarjan nimi ja numero</b>	Oikeusministeriön julkaisu Mietintöjä ja lausuntoja 27/2015
<b>Asianumerot</b>	OM 23/41/2011 ja OM034:00/2011
<b>ISSN verkkojulkaisu</b>	1798-7105
<b>ISBN verkkojulkaisu</b>	978-952-259-451-8
<b>URN-tunnus</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-451-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-451-8</a>
<b>Julkaisun jakelu</b>	<a href="http://www.oikeusministerio.fi">www.oikeusministerio.fi</a>
<b>Asia- ja avainsanat</b>	Parempi sääntely, säädösvalmistelu, lainvalmistelun kehittäminen

#### Tiivistelmä

Oikeusministeriö ja valtioneuvoston kanslia asettivat ajalle 15.11.2011–31.3.2015 ministeriöiden edustajista koostuvan säädöspolitiikan yhteistyöryhmän toimimaan yhteistyöelimenä hallituksen säädöspolitiikan toimeenpanossa ja seurannassa.

Säädöspolitiikan yhteistyöryhmän toimeksiantonsa mukaisena tehtävänä on ollut seurata lainsäädäntösuunnitelman ja säädöspolitiikan toimeenpanoa sekä lainvalmistelun voimavaroja. Lisäksi työryhmän tuli ottaa käyttöön Sujuvampaan lainvalmisteluun hankkeen viitoittamat hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytavat, edistää avointa vuorovaikutusta sekä vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointia säädösvalmistelussa, raportoida yhtenäisesti säädöspolitiikan toimeenpanosta osana hallitusohjelman seurantaa yhteistyössä valtioneuvoston kanslian yhdyshenkilöverkoston kanssa sekä edistää valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämishankkeiden ja toimenpiteiden täytäntöönpanoa.

**Publikationens namn** Slutrapport från samlarbetsgruppen för författningspolitiken

**Författare** Samarbetsgruppen för författningspolitiken  
Ordförande: Konsultativa tjänstemannen Maija Salo  
Regeringsrådet Sirpa Kekkonen  
Sekreterare: Specialplanerare Hanna-Leena Iso-Ketola  
Planerare Outi Slant

**Publikationsseriens namn och löpande nummer** Justitieministeriets publikation  
Betänkanden och utlåtanden 27/2015

**Ärendenummer** OM 23/41/2011 och OM034:00/2011

**ISSN elektronisk publikation** 1798-7105

**ISBN elektronisk publikation** 978-952-259-451-8

**URN** <http://urn.fi/URN:ISBN:78-952-259-451-8>

**Distribution** [www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

**Ämnes- och nyckelord** Bättre lagstiftning, författningsberedning, utveckling av lagberedningen

#### Sammanfattning/referat

Justitieministeriet och statsrådets kansli tillsatte för tiden 15.11.2011–31.3.2015 en samlarbetsgrupp för författningspolitiken bestående av företrädare för ministerierna. Samarbetsgruppen hade i uppgift att fungera som ministeriernas samlarbetsorgan vid verkställandet och uppföljningen av regeringens författningspolitik.

Samlarbetsgruppens uppdrag var att följa upp verkställandet av lagstiftningsplanen och författningspolitiken samt resurserna för lagberedningen. Dessutom skulle arbetsgruppen införa procedurer för en god lagberedningsprocess som stakats ut i projektet Smidigare lagberedning, främja öppen växelverkan samt bedömningen av alternativa regleringssätt och konsekvenserna vid författningsberedning, utarbeta en gemensam rapportering av genomförandet av författningspolitiken som en del av uppföljningen av regeringsprogrammet i samarbete med närverket av kontaktpersoner som tillsatts av statsrådets kansli samt främja genomförandet av statsrådets utvecklingsprojekt och åtgärder som gäller författningsberedning.

## **Oikeusministeriölle ja valtioneuvoston kanslialle**

Oikeusministeriö ja valtioneuvoston kanslia asettivat ajalle 15.11.2011–31.3.2015 ministeriöiden edustajista koostuvan säädöspolitiikan yhteistyöryhmän toimimaan yhteistyöelimenä hallituksen säädöspolitiikan toimeenpanossa ja seurannassa.

Säädöspolitiikan yhteistyöryhmän toimeksiantonsa mukaisena tehtävänä on ollut seurata lainsäädäntösuunnitelman ja säädöspolitiikan toimeenpanoa sekä lainvalmistelun voimavaroja. Lisäksi työryhmän tuli ottaa käyttöön Sujuvampaan lainvalmisteluun hankkeen viitoittamat hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytavat, edistää avointa vuorovaikutusta sekä vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointia säädösvalmistelussa, raportoida yhtenäisesti säädöspolitiikan toimeenpanosta osana hallitusohjelman seurantaa yhteistyössä valtioneuvoston kanslian yhdyshenkilöverkoston kanssa sekä edistää valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämishankkeiden ja toimenpiteiden täytäntöönpanoa.

Työryhmän loppuraportissa on tiivistetysti kerrottu työryhmän työstä ja sen käsittelemistä paremman sääntelyn asiakokonaisuuksista sekä suosituksista jatkotoimenpiteiksi.

Työryhmä luovuttaa kunnioittavasti loppuraporttinsa oikeusministeriölle ja valtio-  
neuvoston kanslialle.

Helsingissä 31 päivänä maaliskuuta 2015

  
Sirpa Kekkonen

  
Kari Peltonen

  
Kaija Suvanto


  
Päivi Pekkarinen

  
Timo Turkki

  
Merja Sandell

  
Eerikki Nurmi

  
Susanna Paakkola

  
Kaisa Leena  
Välipirtti

  
Pasi Järvinen

  
Päivi Salo

  
Riitta Rönn

  
Outi Slant



# SISÄLLYS

1	TYÖRYHMÄN ASETTAMINEN JA TEHTÄVÄT .....	10
1.1	Työryhmän tausta ja tehtävät .....	10
1.2	Työn organisointi .....	11
2	TYÖRYHMÄN TEHTÄVIEN TOTEUTUS .....	12
3	TYÖRYHMÄN NÄKEMYS JATKOTOIMENPITEISTÄ.....	14
	LIITTEET .....	17
	Liite 1 Lainvalmistelun osaamisen kehittämissryhmän asettamispäätös .....	17
	Liite 2 Lainvalmistelun osaamisen kehittämissryhmän loppuraportti .....	20

# 1 TYÖRYHMÄN ASETTAMINEN JA TEHTÄVÄT

## 1.1 Työryhmän tausta ja tehtävät

Valtioneuvoston kanslia ja oikeusministeriö asettivat 14.11.2011 säädöspolitiikan yhteistyöryhmän. Työryhmän taustalla on pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, jossa hallituksen säädöspoliittisiksi tavoitteiksi linjattiin Sujuvampaan lainvalmisteluun –hankkeen viitoittamien menettelytapojen käyttöönotto, lainvalmistelun resurssien lisääminen ministeriöissä, säädöskielen kehittäminen ja avoimen vuorovaikutuksen sekä sääntelyvaihtoehtojen ja vaikuttavuuden arvioinnin tehostaminen. Lisäksi hallitusohjelman mukaan on laadittu lainsäädäntösuunnitelma, jotka kuuluvat hallituksen strategisen toimeenpanosuunnitelman kärkihankkeisiin. Lainsäädäntösuunnitelman seuranta siirtyi kansliapäällikkökokouksen päätöksellä säädöspolitiikan yhteistyöryhmän tehtäväksi.

Säädöspolitiikan yhteistyöryhmä asetettiin 15.11.2011–31.3.2015 väliseksi ajaksi tukemaan ja edistämään sekä seuraamaan erityisesti hallituksen säädöspoliittisten tavoitteiden yhtenäistä toteuttamista valtioneuvoston kaikessa lainvalmistelussa. Lisäksi työryhmän oli tarkoitus toimia tiedonkulun kanavana oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian sekä ministeriöiden välillä sekä ministeriöiden kesken hallitusohjelman toimeenpanon säädöspolitiikkaan liittyvissä asioissa. Työryhmän tehtäviksi määriteltiin tehtävänsä suorittamiseksi käsitellä seuraavia asioita ja tarvittaessa valmistella niistä ehdotuksia:

- lainsäädäntösuunnitelman ja muun säädöspolitiikan toimeenpanon seuranta ja linjaukset;
- säädösvalmistelun voimavarojen kehitys sekä säädösvalmistelun organisointi ja kehittäminen ministeriöissä;
- Sujuvampaan lainvalmisteluun –hankkeen viitoittaman hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytapojen käyttöönotto;
- avoin vuorovaikutus sekä vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointi säädösvalmistelussa;
- ministeriöiden yhtenäinen raportointi säädöspolitiikan toimeenpanossa osana hallitusohjelman seurantaa yhteistyössä valtioneuvoston kanslian asettaman yhdyshenkilöverkoston kanssa;
- valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämishankkeet ja -toimenpiteet sekä niiden täytäntöönpanon edistäminen; sekä
- raportoida toiminnastaan.

## 1.2 Työn organisointi

Oikeusministeriö ja valtioneuvoston kanslia pyysivät 27.10.2011 päivätyllä kirjeellä ministeriöitä nimeämään työryhmän jäsenen. Ehdokkaiksi toivottiin henkilöitä, joiden tehtävänä on avustaa kansliapäällikköä säädösvalmistelun koordinoimisessa ja vastata säädösvalmistelun kehittämisen käytännön toimenpiteistä.

Työryhmän puheenjohtajan on toiminut neuvotteleva virkamies Maija Salo oikeusministeriöstä (1.10.2013 alkaen ohjelmaneuvo Sirpa Kekkonen valtioneuvoston kansliasta). Työryhmän varapuheenjohtajaksi nimettiin ohjelmaneuvo Sirpa Kekkonen valtioneuvoston kansliasta ja jäseniksi hallitusneuvos Kari Peltonen valtioneuvoston kansliasta, lainsäädäntöneuvos Kaija Suvanto ulkoasiainministeriöstä, hallitusneuvos Päivi Pekkarinen sisäasiainministeriöstä, hallitusneuvos Timo Turkki puolustusministeriöstä, hallitusneuvos Merja Sandell valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Salla Kalsi opetus- ja kulttuuriministeriöstä (myöhemmin hallitusneuvos Marja-Riitta Pönkä ja hänen jälkeensä hallitusneuvos Eerikki Nurmi), hallitussihteeri Pekka Kemppainen maa- ja metsätalousministeriöstä (myöhemmin lainsäädäntöneuvos Susanna Paakkola), lainsäädäntöneuvos Asta Virtaniemi liikenne- ja viestintäministeriöstä (myöhemmin hallitusneuvos Kaisa Leena Välipirtti), lainsäädäntöjohtaja Pasi Järvinen työ- ja elinkeinoministeriöstä (24.5.2012–4.4.2013 hallitusneuvos Johanna Lähde), hallitusneuvos Päivi Salo sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn ympäristöministeriöstä.

Työryhmän sihteerinä on toiminut 15.11.2011–31.4.2014 tutkija (myöhemmin erikoissuunnittelija) Hanna-Leena Iso-Ketola ja 1.4.2014–31.3.2015 suunnittelija Outi Slant, molemmat oikeusministeriöstä.

Työryhmä on kokoontunut 25 kertaa.

## 2 TYÖRYHMÄN TEHTÄVIEN TOTEUTUS

<p><b>Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman seuranta ja linjaukset</b></p>	<p>Työryhmä on työnsä aikana seurannut hallituksen säädöspoliittisia linjauksia ja lainsäädäntösuunnitelman hankkeita. Kokouksissa käsiteltiin lisäksi lainsäädäntösuunnitelman tarvetta seuraavalla hallituskaudella ja sen suhdetta ministeriöiden sisäisiin lainsäädäntösuunnitelmiin.</p> <p>Valtiontalouden tarkastusviraston lainsäädäntösuunnitelmia koskevan tarkastuksen pohjalta työryhmä järjesti keskustelutilaisuuden, jossa keskusteltiin lainsäädäntösuunnitelman tulevaisuudesta. Keskustelutilaisuudessa oli edustajia valtioneuvoston kansliasta, oikeusministeriöstä, valtiontalouden tarkastusvirastosta, eduskunnasta ja oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta.</p> <p>Lainsäädäntösuunnitelmaan liittyen työryhmässä on ollut esillä myös vaikutusarvioinnin asiantuntijayksikön perustaminen. Työryhmä vieraili vuonna 2013 Ruotsin Regelrådetissa ja tutustui yksikön toimintaan. Samalla matkalla tutustuttiin Socialdepartementiin, jonka virkamiesten kanssa keskusteltiin Ruotsin hallinnon johtamisesta ja säädöspolitiikasta.</p>
<p><b>Säädösvalmistelun voimavarojen kehitys ja säädösvalmistelun organisointi ja kehittämisen ministeriöissä</b></p>	<p>Työryhmä on seurannut säädösvalmistelun resursseja vuosina 2012 ja 2014. Resurssien seuranta tehtiin kyselyillä ministeriöille työryhmän jäsenten kautta. Kyselyssä huomioitiin käytävissä olevat henkilötyövuodet ja henkilöstön määrä kansallisessa ja EU-valmistelussa. Lisäksi arvioitiin ajan, työvoiman ja osaamisen riittävyyttä. Resurssien kehitys vaihtelee ministeriöittäin. Muun muassa koulutuksia kehittämällä on pyritty parantamaan osaamista ministeriöissä.</p> <p>Työryhmä on kartoittanut ministeriöiden sisäiset säädösvalmisteluverkostot ja käynyt läpi ministeriöiden hankesuunnittelumallit. Lisäksi työryhmässä on ollut esillä MMM:n ja YM:n ministeriökohtainen kehittämistyö.</p>
<p><b>Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen viitoittamien hyvän lainvalmistelutapojen käyttöönotto</b></p>	<p>Työryhmä on käsitellyt työnsä aikana useasti Sujuvampaa lainvalmistelua -hankkeen edistymistä ja kommentoinut sen työtä.</p> <p>Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa valmisteltiin lainvalmistelun prosessiopas jonka valmistelua yhteistyöryhmä seurasi. Prosessiopasta hyödynnetään ministeriöissä lainvalmistelun apuvälineenä. Kansliapäällikkökokous on keväällä 2013 sopinut, että kaikki ministeriöt ottavat käyttöön yhteisen lainvalmisteluprosessin ja että ministeriöiden virkamiehiä koulutetaan lainvalmisteluprosessista.</p> <p>Lisäksi ryhmälle perustettiin erillinen alatyöryhmä lainvalmistelun osaamisen kehittämiseksi (LIITE 1 ja 2). Kehittämissyöryhmä uudisti ja kehitti edelleen lainvalmistelukoulutusta. Koulutus pilotoitiin vuonna 2013 ja sitä edelleen kehitettiin perus- ja jatkokurssimuotoiseksi vuonna 2014–2015. Ryhmä oli mukana kehittämässä valtioneuvoston mentorointiohjelmaan säädösvalmistelijoiden oman ryhmän ja osallistui myös korkeakouluharjoittelijoiden säädösvalmistelun teemaryhmän ohjelman tekemiseen.</p>

<p><b>Avoin vuorovaikutus sekä vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointi säädösvalmistelussa</b></p>	<p>Työryhmässä on käsitelty ja edistetty avointa vuorovaikutusta eri hankkeissa (avoin hallinto, otakantaa.fi, lausuntopalvelu.fi). Lisäksi kuulemisohjeen päivytystarpeesta ja uudistamisesta järjestettiin kysely sekä osallistuttiin lakisääteisten kuulemisvelvoitteiden selvittämiseen. Kuulemisohjeen noudattamista on seurattu vuosina 2010 ja 2012. Lausuntopalvelu.fi:tä on käsitelty lisäksi säädöspolitiikan yhteistyöryhmän aamukahvitilaisuudessa.</p> <p>Työryhmä kiinnitti työnsä aikana paljon huomiota vaikutusten arviointiin. Vuosilta 2010, 2011 ja 2012 tehtiin oikeusministeriössä selvitykset säädöstuotannosta, johon työryhmältä kerättiin ministeriökohtaista tietoa. Lisäksi tehtiin selvitykset vaihtoehtojen dokumentoinnista hallituksen esityksissä sekä Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa tehtiin kaksi selvitystä vaikutusten arvioinneissa hallituksen esityksissä vuosina 2009 ja 2012. Tuloksia käsiteltiin työryhmässä ja niistä järjestettiin myös aamukahvitilaisuudet. Lisäksi työryhmässä on käsitelty vaikutusalaakohtaista kehittämistyötä mm. yritysvaikutusten, yhdenvertaisuusvaikutusten, kielellisten vaikutusten ja sukupuolivaikutusten osalta. Kokouksissa on käsitelty myös sääntelyn kehittämistä koskevia valtionalouden tarkastusviraston tarkastuksia.</p>
<p><b>Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämishankkeet ja -toimenpiteet sekä niiden täytäntöönpanon edistäminen</b></p>	<p>Työryhmä on osallistunut lainkirjoittajan oppaan ja lainlaatijan EU-oppaan valmisteluun sekä hallituksen esitysten laatimisoikeuden uudistamistarpeen kartoitukseen. Myös Senaattorin säädösvalmistelua koskevaa uudistusta on käsitelty työryhmässä. Työryhmä osallistui valtioneuvoston hanketiedon esiselvitysvaiheeseen ja ideoi hanketiedon kehittämistarpeita ja uuden palvelun ominaisuuksia. Lisäksi työryhmässä on ideoitu hallituksen esitysten luetteloiden luotettavuuden parantamista erilaisilla toimenpiteillä.</p> <p>Lisäksi työryhmässä on oltu mukana keskushallinnon uudistamishankkeessa (KEHU-hanke) erityisesti lainsäädäntöohjauksen osalta sekä keskusteltu valtioneuvoston ohjausjärjestelmän kehittämishankkeesta (OHRA-hanke). Työryhmä on seurannut myös Raketti-hanketta.</p>
<p><b>Muut toimenpiteet</b></p>	<p>Säädöspolitiikan yhteistyöryhmä on työskentelynsä aikana järjestänyt ministeriöiden virkamiehille aamukahvitilaisuuksia ajankohtaisista aiheista. Tilaisuuksia on järjestetty noin kerran kuukaudessa.</p> <p>Työryhmässä on ollut esillä myös muita säädösvalmistelua koskevia aiheita, kuten laillisuusvalvonta säädösvalmistelussa ja Paremmän sääntelyn kansainvälinen yhteistyö (EU ja OECD). Lisäksi työryhmässä on keskusteltu direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskevasta selvityksestä ja pohdittu keinoja viivästysten ehkäisemiseksi. Myös eduskunnan ja valtioneuvoston virkamiesten yhteistyö ja sen kehittäminen on ollut esillä.</p>

### 3 TYÖRYHMÄN NÄKEMYS JATKOTOIMENPITEISTÄ

Työryhmä järjesti toimikautensa lopussa työpajan, jossa se arvioi omaa onnistumistaan asetettujen tavoitteiden toteuttajana ja lisäksi sitä, mihin asioihin jatkossa tulee kiinnittää huomiota ja mitä pitäisi kehittää.

Työryhmä arvioi onnistuneensa erityisesti yhteistyökanavana, jonka kautta tietoa on pystytty jakamaan. Erilaisia oppaita ja ohjeita on otettu käyttöön ja niistä on saatu tietoa työryhmässä. Hallitusohjelman toteutumisen edistäminen on ollut monella tapaa mukana työryhmän toiminnassa ja erityisesti huomiota on kiinnitetty lainsäädäntösuunnitelman rooliin tulevaisuudessa. Nykyisen lainsäädäntösuunnitelman seuranta työryhmässä on ollut haasteellista, eikä sen avulla ole pystytty saamaan sitä tietoa lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden laadusta, joka seurannalla on ollut tarkoitus saada. Työryhmä on aktiivisesti pyrkinyt toteuttamaan hallitusohjelman sääntelypoliittisia kirjauksia ja onnistunut siinä hyvin mm. uudistamalla koulutusohjelmia lainvalmistelun osaamisen kehittämissuunnitelman kautta. Prosessioppaan avulla lainvalmisteluprosessia on onnistuttu yhtenäistämään.

Lainvalmistelun resurssien kartoittamisessa on myös onnistuttu, mutta haasteeksi koettiin toimenpiteet resurssien riittävyyden edistämiseksi. Yhdeksi keinoksi, jossa on jossain määrin onnistuttu, on henkilöstön osaamisen kehittäminen koulutuksen avulla. Varsinaiseen henkilöstöresurssin määrään ei ole koko valtioneuvoston tasolla pystytty vaikuttamaan yhdessä, mutta jonkin verran tähän on pystytty kiinnittämään huomiota ministeriöiden sisällä. Koulutusta on pidettävä edelleen yhtenä tärkeänä keinona resurssien tehostamisessa nykyisessä tilanteessa. Yleiseksi ongelmaksi havaittiin kiire, joka aiheuttaa lainvalmistelun laadun heikentymisen. Tällöin esimerkiksi vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointi jää heikoksi. Jatkossa on syytä pohtia sitä, että resursseja pystyttäisiin kohdentamaan paremmin merkittäviin hankkeisiin myös ministeriöiden välillä useita ministeriöitä koskeavissa hankkeissa, eikä ainoastaan ministeriöiden sisällä. Seuraavan hallitusohjelman mahdolliset suuremmat politiikka-kokonaisuudet voivat olla yksi keino kohdentaa ministeriöiden resursseja paremmin. Kansliapäälliköillä on merkittävä rooli tässä suhteessa ja kansliapäällikkökokouksen aseman vahvistamista tässä ja muissakin säädöspoliittisissa asioissa pidettiin merkittävänä ja sitä tulisi vahvistaa nykyisestä.

Työryhmä tunnisti erilaisia toimijoita, linjauksia ja käytännön toimenpiteitä säädöspolitiikan kentällä. Toimijat pystyttiin jaottelemaan linjaaviin, toimeenpaneviin ja arviointiin toimijoihin. Alla olevassa kuviossa on eritelty eri toimijoita, joita säädöspolitiikan kentällä havaittiin. Lisäksi siitä käy ilmi, millaisia linjauksia ja toimeenpanotoimenpiteitä havaittiin.



Kuvio 1 Säädöspolitiikan toimijat ja linjaukset

#### Työryhmän suositukset kehittämiskohteiksi:

- Kansliapäällikkökokouksen roolia tulisi vahvistaa säädöspolitiikan alalla erityisesti resurssien kohdentamisessa ministeriöiden välisissä keskeisissä hankkeissa sekä myös muussa sääntelyn kehittämisessä.
- Virkamiesvalmistelun ja poliittisen ohjauksen roolit on pidettävä erillään ja selkeinä. Huomiota on kiinnitettävä poliittisen päätöksenteon ja ohjauksen oikea-aikaisuuteen.
- Johdon kouluttaminen lainvalmistelun johtamiseen ja resurssien parempi kohdentaminen on tärkeää lainvalmistelun sujuvuuden ja riittävän laadun kannalta.
- Lainsäädäntösuunnitelman tekemistä nykyisessä muodossaan ei pidetä tarkoituksenmukaisena.
- Sääntelylle vaihtoehtoisia keinoja tulee arvioida aktiivisemmin.
- Kansalaisten ja sidosryhmien kuulemista tulee edistää edelleen ottamalla käyttöön sähköisiä palveluita ja laajentamalla kuultavien joukkoa.

- Vaikutusten arviointia tulee parantaa. Vaikutusarvioinnin asiantuntijayksikön perustaminen on tarpeellista, mutta valvonnan lisäksi on erittäin tärkeää, että valmistelijat saavat arvioinnin tueksi konkreettista tukea myös valmisteluprosessin alkuvaiheessa.
- Lainvalmistelun osaamisen kehittäminen on jatkossakin tärkeää. Työryhmä kannattaa lainvalmistelun osaamisen kehittämisryhmän suosituksia lainvalmistelun osaamisen kehittämisestä (liite 2).
- Myös jatkossa on tarpeen pitää yllä keskusteluyhteyttä yhteistyöryhmän tai verkoston muodossa ministeriöiden välillä säädöspolitiikasta ja säädösvalmistelun kehittämiseksi. Ryhmää on pidetty hyödyllisenä erityisesti verkostoitumisen, tiedon jakamisen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämisen kannalta





Oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian päätös 14.11.2011 Dnro 23/41/2011

## LAINVALMISTELUN OSAAMISEN KEHITTÄMISRYHMÄ

### Asettaminen

Oikeusministeriö asettaa lainvalmistelun osaamisen kehittämisryhmän, joka toimii säädöspolitiikan yhteistyöryhmän alatyöryhmänä.

### Toimikausi

1.2.2013-30.9.2014

### Tausta

Valtioneuvoston kanslia ja oikeusministeriö ovat 14.11.2011 asettaneet säädöspolitiikan yhteistyöryhmän, joka toimii ministeriöiden yhteistyöelimenä hallituksen säädöspolitiikan toimeenpanossa ja seurannassa. Yhteistyöryhmän tulee tehtävänsä suorittamiseksi käsitellä mm. seuraavia asioita ja tarvittaessa valmistella niistä ehdotuksia:

- Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen viitoittaman hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytapojen käyttöönotto; sekä
- valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämishankkeet ja -toimenpiteet sekä niiden täytäntöönpanon edistäminen.

Oikeusministeriö asetti Sujuvampaan lainvalmisteluun -hanketta varten toimikaudeksi 1.2.-31.12.2012 projektiryhmän, jonka tehtävänä oli suunnitella lainvalmisteluprosessin toimijoiden osaamisen parantamiseksi tarvittavat käytännön toimenpiteet valtioneuvostossa. Projektiryhmä ehdottaa, että uusia, asiantuntijoille ja säädösvalmisteluavustajille tarkoitettuja koulutusohjelmia kokeillaan vuosina 2013-2014. Lisäksi ehdotetaan mento-roinnin ja virkamiesjohdon perehdyttämisen aloittamista. Osaamisen kehittämistoimien tueksi ehdotetaan asetettavaksi lainvalmistelun osaamisen kehittämisryhmä, jonka työtä ohjaavana ja linjaavana tahona toimisi säädöspolitiikan yhteistyöryhmä.

## Tehtävät

Lainvalmistelun osaamisen kehittämissuunnan tehtävänä on tukea lainvalmistelukoulutuksen ja muiden lainvalmistelun osaamisen kehittämisen menetelmien suunnittelua ja koordinoita niiden toteuttamista valtioneuvostossa.

Tehtävänsä suorittamiseksi kehittämissuunnan tulee työnsä ensi vaiheessa:

- osallistua HAUS kehittämiskeskus Oy:n (HAUS) vuosina 2013-2014 pilottihankkeina järjestämien lainvalmistelun asiantuntijoiden ja säädösvalmisteluavustajien koulutusohjelmien suunnitteluun;
- järjestää säädösvalmisteluavustajille täydentäviä koulutustilaisuuksia;
- osallistua lainvalmistelun johtamista koskevan sisällön tuottamiseen virkamiesjohdon koulutusohjelmia varten; sekä
- osallistua valtioneuvoston yhteisen mentorointiohjelman suunnitteluun ja toteuttamiseen lainvalmistelun osaamisen näkökulmasta.

Lisäksi kehittämissuunnan tulee työnsä jatkovaiheessa:

- seurata koulutusohjelmien ja muiden osaamisen kehittämisen menetelmien toteuttamista valtioneuvostossa ja ministeriöissä;
- käsitellä lainvalmistelun osaamisen kehittämistoimista saatua palautetta ja kehittämissuunnitelmia; sekä
- tehdä ehdotuksia pilotoitavien koulutusohjelmien ja muiden lainvalmistelun osaamisen kehittämistoimien jatkamisesta ja kehittämisestä.

Kehittämissuunnan tulee esitellä käsittelemänsä asiat säännöllisesti säädöspolitiikan yhteistyöryhmälle ja tarvittaessa myös ministeriöiden koulutuksesta ja kehittämisestä vastaavien verkostolle Kehikolle.

## Organisointi

Puheenjohtaja

Neuvotteleva virkamies Maija Salo, oikeusministeriö

Jäsenet

Hallitussihteeri Arno Liukko, valtioneuvoston kanslia  
 Lainsäädäntöneuvos, yksikön johtaja Taina Riihinen, oikeusministeriö  
 Hallitusneuvos Päivi Pekkarinen, sisäasiainministeriö  
 Säädösvalmisteluavustaja Paula Honkanen, sisäasiainministeriö  
 Kehittämissuunnittelija Marika Tammeaid, valtiovarainministeriö  
 Hallitusneuvos Merja Leinonen, opetus- ja kulttuuriministeriö  
 Lainsäädäntöneuvos Susanna Paakkola, maa- ja metsätalousministeriö  
 Hallitusneuvos Kaisa Leena Välipirtti, liikenne- ja viestintäministeriö  
 Vanhempi hallitussihteeri Mikko Holm, työ- ja elinkeinoministeriö  
 Kehittämissuunnittelija Seppo Liuttu, sosiaali- ja terveysministeriö

Pysyvät asiantuntijat

Koulutussuunnittelija Anja Mäkinen, HAUS kehittämiskeskus Oy  
 Johtava konsultti Nina Niva, HAUS kehittämiskeskus Oy

Sihteeri

Suunnittelija Hanna-Leena Iso-Ketola, oikeusministeriö

Työryhmän jäsenyys perustuu jäsenten virka-asemaan, minkä vuoksi ei ole voitu noudattaa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) säännöksiä toimielimen kokoonpanosta.

### Kustannukset ja rahoitus

Kehittämisyhmä tekee työnsä virkatyönä. Oikeusministeriö vastaa työryhmän työskentelyn muista kustannuksista, elleivät muut ministeriöt erikseen pääätä vastata tietyistä kustannuksista.

Kansliapäällikkö



Tiina Astola

Ylijohtaja



Pekka Nurmi

JAKELU

Kehittämisyhmän puheenjohtaja, jäsenet, asiantuntijat ja sihteeri

TIEDOKSI

Valtioneuvoston kanslia  
Oikeusministeriö, lainvalmisteluosasto  
Oikeusministeriö, viestintäyksikkö  
HAUS kehittämiskeskus Oy

### **Säädöspolitiikan yhteistyöryhmälle**

Oikeusministeriö asetti lainvalmistelun osaamisen kehittämisryhmän ajalle 1.2.2013–31.3.2015 säädöspolitiikan yhteistyöryhmän alatyöryhmäksi toteuttamaan yhteistyöryhmän tehtävää sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen viitoittamien hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytapojen käyttöönottoa ja valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämishankkeiden ja -toimenpiteiden täytäntöönpanon edistämistä.

Lainvalmistelun osaamisen kehittämisryhmän tehtävänä on ollut osallistua lainvalmistelun koulutusten suunnitteluun ja kehittämiseen säädösvalmistelijoille, säädösvalmistelussa avustaville ja lainvalmistelua johtaville. Lisäksi työryhmän tuli osallistua valtioneuvoston yhteisen mentorointiohjelman suunnitteluun ja toteuttamiseen lainvalmistelun osaamisen näkökulmasta. Työryhmän tuli työnsä jatkovaiheessa seurata koulutuksen ja muun osaamisen kehittämisen toteuttamista valtioneuvostossa ja ministeriöissä sekä käsitellä koulutuksista saatu palaute ja tehdä niistä kehittämis ehdotuksia. Kehittämisryhmän tuli esitellä käsittelemänsä asiat säännöllisesti säädöspolitiikan yhteistyöryhmälle ja tarvittaessa myös ministeriöiden koulutuksesta ja kehittämisestä vastaavalle Kehikolle.

Työryhmä luovuttaa kunnioittavasti loppuraporttinsa säädöspolitiikan yhteistyöryhmälle.

Helsingissä 30 päivänä maaliskuuta 2015



Marika Tammeaid



Arno Liukko



Taina Riihinen



Päivi Pekkarinen



Paula Honkanen



Merja Lemonen



Susanna Paakkola



Kaisa Leena Välipirtti



Päivi Kantanen



Seppo Liuttu



Anja Mäkinen



Outi Slant

## Lainvalmistelun osaamisen kehittämisryhmän raportti

### Tausta:

Oikeusministeriö asetti 14.11.2011 lainvalmistelun osaamisen kehittämisryhmän, joka toimii säädöspolitiikan yhteistyöryhmän alatyöryhmänä. Ryhmän toimikausi oli 1.2.2013–30.9.2014. Työryhmän toimikautta jatkettiin 31.3.2015 saakka. Kehittämisryhmän tehtäviksi määriteltiin lainvalmistelukoulutuksen ja muiden lainvalmistelun osaamisen kehittämisen menetelmien suunnittelun, koordinoinnin ja toteutuksen tukeminen valtioneuvostossa. Työn ensivaiheessa kehittämisryhmän tuli osallistua HAUS kehittämiskeskus Oy:n vuosina 2013–2014 lainvalmistelun pilottihankkeina järjestämien asiantuntijoiden ja säädösvalmisteluavustajien koulutusohjelman suunnitteluun, järjestää säädösvalmisteluavustajille täydentäviä koulutustilaisuuksia, osallistua lainvalmistelun johtamista koskevan sisällön tuottamiseen virkamiesjohdon koulutusohjelmia varten sekä osallistua valtioneuvoston yhteisen mentorointiohjelman suunnitteluun ja toteuttamiseen lainvalmistelun osaamisen näkökulmasta. Työn toisessa vaiheessa kehittämisryhmän tuli seurata koulutusohjelmien ja muiden osaamisen kehittämisen menetelmien toteuttamista valtioneuvostossa ja ministeriöissä, käsitellä lainvalmistelun osaamisen kehittämistoimista saatua palautetta ja kehittämis ehdotuksia sekä tehdä ehdotuksia pilotoitavien koulutusohjelmien ja muiden osaamisen kehittämistoimien jatkamisesta ja kehittämisestä.

### Jäsenet:

Kehittämisryhmän puheenjohtajana toimi 30.9.2013 saakka neuvotteleva virkamies Maija Salo oikeusministeriöstä. 1.10.2014 lähtien kehittämisryhmän puheenjohtajana toimi kehittämisspäällikkö Marika Tammeaid valtiovarainministeriöstä. Kehittämisryhmän jäseninä toimivat hallitussihteeri Arno Liukko valtioneuvoston kansliasta, lainsäädäntöneuvos, yksikön johtaja Taina Riihinen oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Päivi Pekkarinen sisäministeriöstä, säädösvalmisteluavustaja Paula Honkanen sisäministeriöstä, hallitusneuvos Merja Leinonen opetus- ja kulttuuriministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Susanna Paakkola maa- ja metsätalousministeriöstä, hallitusneuvos Kaisa Leena Välipirtti liikenne- ja viestintäministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Mikko Holm työ- ja elinkeinoministeriöstä ja kehittämisspäällikkö Seppo Liuttu sosiaali- ja terveysministeriöstä. Kehittämisryhmän pysyvinä asiantuntijoina toimivat koulutuspäällikkö Anja Mäkinen ja johtava konsultti Nina Niva, molemmat HAUS kehittämiskeskus Oy:stä. Työryhmän sihteerinä toimi suunnittelija Hanna-Leena Iso-Ketola 30.4.2014 saakka ja 1.5.2014 lähtien suunnittelija Outi Slant, molemmat oikeusministeriöstä.

<b>Tehtävä</b>	<b>Toteuttaminen</b>
<p>Lainvalmistelun asiantuntijoiden ja säädösvalmisteluavustajien koulutusohjelmien suunnittelu, seuranta ja kehitys</p>	<p><b>Lainvalmistelun asiantuntijoiden koulutusohjelma</b></p> <p>Lainvalmistelun osaamisen kehittämissyhmä osallistui aktiivisesti lainvalmistelun asiantuntijoiden koulutusohjelman pilotointiin ja ohjelman kehittämiseen yhteistyössä HAUS kehittämissyhmän kanssa. Ohjelmaa käsiteltiin useissa kehittämissyhmän kokouksissa. Koulutusohjelma pilotti käynnistyi syyskuussa 2013 ja päättyi maaliskuussa 2014. Koulutuksen toinen kierros järjestettiin keväällä 2014. Pilotti jaettiin neljään eri koulutusmoduuliin, jotka olivat lainvalmisteluprosessin hallinta, oikeudellinen osaaminen, vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointi sekä lainvalmistelun viestintä- ja yhteistyötaidot.</p> <p>Pilottikierroksen palautetta käsiteltiin kehittämissyhmässä ja koulutusohjelmaa muokattiin saadun palautteen perusteella. Keskeinen palaute koski kurssin kestoa, jota palautteen perusteella lyhennettiin. Keskeiseksi ongelmaksi havaittiin myös se, että kurssille osallistuvat henkilöt olivat kokemukseltaan varsin heterogeenisiä. Tämän vuoksi koulutusohjelma päätettiin jakaa kahtia lainvalmistelun peruskurssiin aloitteleville lainvalmistelijoille ja jatkokurssiin kokeneemmille valmistelijoille. Uusi koulutusohjelma käynnistettiin peruskurssilla syyskuussa 2014 ja se päättyi tammikuussa 2015. Lainvalmistelun jatkokurssi käynnistetään helmikuussa 2015. Työryhmän toimikaudesta johtuen kaikkia kurssipalautteita ei pystytty käsittelemään työryhmässä.</p> <p><b>Säädösvalmisteluavustajien koulutusohjelma</b></p> <p>Säädösvalmisteluavustajien koulutus käynnistettiin avustajien aamukahvitilaisuudella toukokuussa 2013, jossa keskusteltiin säädösvalmistelussa avustavien tehtävistä ja avustavan henkilöstön osaamistarpeista ja koulutustarpeista. Keskustelutilaisuuden perusteella muodostettiin säädösvalmisteluavustajien koulutusohjelma, joka koostui kolmesta moduulista, jotka olivat 1) säädösvalmistelu, 2) eduskuntayhteistyö sekä EU- ja kansainväliset asiat ja 3) valtioneuvoston päätöksenteko, esittelyasiakirjat ja käytännöt. Kurssin pilotointi toteutettiin toukokuussa. Kurssilta saatu palaute oli positiivista ja kurssia pidettiin tarpeellisena jatkaa myös tulevaisuudessa.</p>

	<p><b>Täydentävät koulutukset</b></p> <p>HAUS kehittämiskeskus on suunnitellut toteutettavaksi täydentäviä koulutuksia säädösvalmistelun oikeusvaltioperiaatteesta ja kansainvälisestä yhteistyöstä, jossa käytäisiin läpi Eurooppalaisia valtiosääntönormeja tuottavat tahot. Lisäksi hallinnolliseen taakkaan liittyvää koulutusta on alustavasti hahmoteltu.</p>
<p>Säädösvalmisteluavustajien täydentävät koulutustilaisuudet</p>	<p><b>Täydentäviä koulutuksia</b></p> <p>Lausuntopalvelu.fi:stä järjestettiin säädöspolitiikan yhteistyöryhmän yleinen aamukahvitilaisuus. Ministeriöiden virkamiehillä oli mahdollisuus osallistua tilaisuuteen. Maaliskuussa 2015 pidettiin samasta aiheesta käytännöllisempi koulutustilaisuus.</p> <p><b>Lainvalmistelutyö tutuksi -teemaryhmä korkeakouluharjoittelijoille</b></p> <p>Korkeakouluharjoittelijoille suunnattuja Lainvalmistelutyö tutuksi -teemaryhmiä järjestettiin kehittämissyömän toimikauden aikana vuosina 2013 ja 2014. Teemaryhmän ohjelmia ja palautteita käsiteltiin työryhmän kokouksissa. Tilaisuudet saivat hyvän palautteen ja niitä pidettiin hyödyllisinä harjoittelijoiden tietämyksen lisäämisessä.</p>
<p>Lainvalmistelun johtamista koskeva johdon kouluttaminen</p>	<p>HAUS kehittämiskeskus Oy:n kanssa käytiin neuvotteluja säädösvalmistelun johtamisen asioiden sisällyttämiseksi johdon koulutusohjelmiin. HAUSin mukaan kokonaisuus sopii pääosin julkisen johtamisen strategiaohjelmaan (JUST), jossa on ollut mukana myös lainvalmisteluun liittyvä puheenvuoro. Lainvalmistelu on ministeriöiden ydintoimintaa, joten sen huomioiminen johtamiskoulutuksen sisällöissä on tärkeää. Lisäksi todettiin tarve sisällyttää hyvän lainvalmisteluprosessin kuvaus Ministerin käsikirjaan, jota valtioneuvoston kanslia ylläpitää.</p> <p>HAUSin JOVA -ohjelmaan (johtavana asiantuntijana ministeriössä) on kehitetty osio Poliittikatoimien vaikuttavuuden arvioinnista, jossa käsitellään mm. lainsäädännön ohjausvaikutuksia, ja jossa on ollut esimerkkejä mm. lainsäädännön jälkikäteisvaikutusten arvioinnista.</p>



<p>Valtioneuvoston mentorointiohjelman suunnitteluun osallistuminen ja toteutus lainvalmistelun osaamisen näkökulmasta</p>	<p><b>Valtioneuvoston mentorointiohjelman säädösvalmistelijoiden ryhmä</b></p> <p>Kehittämisryhmän on ollut mukana perustamassa erillistä säädösvalmistelijoiden mentorointiryhmää valtioneuvoston yleisen mentorointiryhmän yhteyteen. Lisäksi ryhmä osallistui säädösvalmistelun mentorointiryhmän yhteisten tapaamisten suunnitteluun. Ryhmä käynnistettiin ensimmäisen kerran syksyllä 2013. Ryhmään osallistui ensimmäisellä kierroksella kuusi aktoria. Mentorointiryhmässä käsiteltiin lainvalmisteluun liittyviä teemoja, joita aktorit saattoivat hyödyntää mentoreidensa kanssa tavatessaan.</p> <p>Säädösvalmistelijoiden mentorointiryhmä sai osallistujilta hyvää palautetta, minkä vuoksi se käynnistettiin uudelleen syksyllä 2014 valtioneuvoston mentorointiohjelman yhteydessä.</p>
--	---

### **Työryhmän näkemys lainvalmistelun osaamisen kehittämisestä jatkossa**

- Työryhmä pitää tärkeänä, että lainvalmistelun perus- ja jatkokoulutusta järjestetään säännöllisesti, koska tieto säädösvalmistelussa muuttuu ja ihmiset vaihtuvat. Osaamisen kehittäminen on tärkeää myös virkauran tukena sen eri vaiheissa. Koulutuksella on lisäksi positiivista merkitystä valmistelijoiden verkostoitumisen kannalta.
- Työryhmä pitää tärkeänä, että lainvalmistelun osaamisen kehittämistä suunnitellaan ja arvioidaan yhdessä eri ministeriöiden kesken, vaikka koulutuksen järjestäminen jatkossa siirtyykin valtioneuvoston hallintoyksikköön. Yhdessä suunnitteleminen ja kehittäminen on tärkeää, ettei näköala kavennu ja kehittämiseen saadaan mukaan erilaisia substanssiasiantuntijoita, jotka löytyvät eri ministeriöistä. Työryhmän näkemyksen mukaan olisi suositeltavaa, että valtioneuvoston hallintoyksikkö kokoaisi lainvalmistelun osaamisen kehittämisryhmän kaltaisen tukiryhmän lainvalmistelukoulutusta varten.
- Jatkossa tärkeänä pidetään myös poliittisen johdon kouluttamista säädösvalmisteluprosessin parempaan tuntemiseen.
- Tulevaisuudessa koulutuksia suunnitellessa voisi yrittää pyrkiä tietotekniikan ja etäyhteyksien laajempaan hyödyntämiseen, mikä voisi kasvattaa osallistujamäärää ja toisaalta pienentää kustannuksia. Tätä voisi hyödyntää myös pienempiin ajankohtaisista aiheista järjestettäviin täsmäkoulutuksiin.







OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105  
ISBN 978-952-259-451-8 (PDF)

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)