

Mallia lainvalmisteluun

Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen
I väliraportti

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

Mallia lainvalmisteluun

Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen
I väliraportti

15.11.2010

Julkaisun nimi	Mallia lainvalmisteluun Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen I väliraportti		
Tekijä	Tommi Patanen, Talent Partners Maija Salo ja Tea Skog, oikeusministeriö		
Oikeusministeriön julkaisu	Selvityksiä ja ohjeita	Sarjanumero	80/2010
OSKARI numero	OM 4/021/2010	HARE numero	OM014:00/2010
ISSN-L	1798-7067		
ISSN (PDF)	1798-7067		
ISBN (PDF)	978-952-259-075-6		
Asia- ja avain- sanat	lainvalmistelun kehittäminen, parempi sääntely, säädösvalmistelu, hallinnon kehittäminen, ministeriöt, valtioneuvosto		
Tiivistelmä	<p>Hankkeen tavoitteena on ollut parantaa lainvalmisteluprosessin laatua ja tuottavuutta luomalla uusia konkreettisia toimintamalleja. Tätä varten on arvioitu nykyisen lainvalmisteluprosessin hyvät käytännöt ja kehittämiskohteet sekä tuotettu ehdotuksia prosessin kehittämiseksi.</p> <p>Hankkeen tuloksena on havainnollinen kuvaus lainvalmisteluprosessin ideaalimallista, joka perustuu voimassa oleviin säädöksiin ja lainvalmistelua koskeviin ohjeisiin. Lisäksi on valmisteltu vuoteen 2015 ulottuvat tavoitteet lainvalmisteluprosessin vahvistamisesta osana valtionhallinnon konserniohjausta, jolla pyritään parempaan kokonaisuuksien hallintaan. Lainvalmisteluprosessin konserniohjauksen tehävistä ja organisoinnista on hahmoteltu alustavia vaihtoehtoja.</p> <p>Oikeusministeriö on asettanut hanketta varten projektiryhmän ja paremman sääntelyn neuvottelukunta on nimennyt jäsenistään jaoston hankkeen ohjausryhmäksi. Pilottiministeriöinä ovat toimineet sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö. Asiantuntijapalvelujen tuottajana on toiminut Talent Partners Public Consulting Oy. Hanke on toteutettu yhteistyössä Suomen itsenäisyyden juhlarahaston Sitran Julkishallinnon johtamisohjelman kanssa ja Sitran osarahoituksella.</p>		

15.11.2010

Publikationens titel	Modell för lagberedning Första mellanrapporten för projektet Smidigare lagberedning		
Författare	Tommi Patanen, Talent Partners Maija Salo och Tea Skog, justitieministeriet		
Justitieministeriets publikation	Utredningar och anvisningar	Serienummer	80/2010
OSKARI nummer	OM 4/021/2010	HARE nummer	OM014:00/2010
ISSN-L	1798-7067		
ISSN (PDF)	1798-7067		
ISBN (PDF)	978-952-259-075-6		
Sak- och nyckelord	utveckling av lagberedningen, bättre lagstiftning, lagberedning, utveckling av förvaltningen, ministerierna, statsrådet		
Referat	<p>Avsikten med projektet har varit att förbättra lagberedningsprocessen kvalitet och produktivitet genom att ta fram nya och konkreta handlingsmodeller. I detta syfte har projektgruppen kartlagt styrkorna och svagheter i den nuvarande lagberedningsprocessen och lagt fram förslag för att utveckla processen.</p> <p>Som resultat av detta har det utarbetats en överskådlig idealmodell för lagberedningsprocessen, som baserar sig på gällande bestämmelser om och anvisningar för lagberedning. Projektgruppen har dessutom berett målsättningar som sträcker sig till år 2015 för att stärka lagberedningsprocessen som ett led i koncernstyrningen inom statsförvaltningen. Målsättningarna syftar till att möjliggöra bättre helhetshantering. I rapporten ingår preliminära planer om vilka uppgifter och hurdan organisation koncernstyrningen inom lagberedningsprocessen kunde ha.</p> <p>Justitieministeriet har tillsatt en projektgrupp för projektet och en sektion bestående av medlemmar av delegationen för bättre lagstiftning fungerar som styrningsgrupp. Social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet och miljöministeriet har fungerat som pilotministerier. Producenten av experttjänster är Talent Partners Public Consulting Oy. Projektet har genomförts som ett led i Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitras program för offentlig ledning och Sitra deltar som medfinansier.</p>		

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö on 1.4.2010 käynnistänyt yhteistyössä Sitran Julkishallinnon johtamisohjelman kanssa Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen, jonka tavoitteena on parantaa lainvalmisteluprosessin laatua ja tuottavuutta valtioneuvoston ja ministeriöiden tasolla. Hankkeen tarkoituksena on ottaa käyttöön uudistettu lainvalmisteluprosessin ideaalimalli ja parantaa keskeisten toimijoiden osaamista. Lisäksi hankkeen tarkoituksena on valmistella lainvalmisteluprosessin pitemmän aikavälin kehittämistä palveleva visio, jolla tavoitellaan kokonaisuuksien hallintaa ja poikkihallinnollisuutta. Hanke toteutetaan 1.4.2010–31.12.2012 kolmessa vaiheessa.

Paremmen sääntelyn neuvottelukunta on 8.3.2010 asettanut jaoston, joka toimii hankkeen ohjausryhmänä 1.4.2010–31.3.2011 välisen ajan. Ohjausryhmän tehtävänä on seurata hankkeen etenemistä, tukea projektiryhmää hankkeen toteuttamisessa, arvioida hankkeen tuloksia sekä tehdä ehdotus hankkeen organisoinnista toimikautensa päättymisen jälkeen.

Ohjausryhmän puheenjohtajana toimii ylijohtaja Pekka Nurmi oikeusministeriöstä ja jäsenenä apulaispääsihteeri Jarmo Vuorinen eduskunnan kansliasta, pääjohtaja Tuomas Pöysti valtiontalouden tarkastusvirastosta, hallintopäällikkö Kaijus Ervasti Oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta, lakimies Jaana Meklin Korkeasti koulutettujen työmarkkina-keskusjärjestö Akavasta, varatoimitusjohtaja Pentti Mäkinen Keskuskauppakamarista varajäsenenään lakiasiainjohtaja Hannu Rautiainen Elinkeinoelämän keskusliitosta ja lainsäädäntöasioiden päällikkö Janne Makkula Suomen Yrittäjistä. Pentti Mäkisen sijaan paremman sääntelyn neuvottelukunnan jäseneksi Keskuskauppakamarin edustajaksi on 1.9.2010 alkaen nimetty johtaja Leena Linnainmaa. Ohjausryhmän sihteerinä toimii neuvotteleva virkamies Maija Salo oikeusministeriöstä.

Oikeusministeriö on 31.3.2010 päättänyt asettaa hankkeelle projektiryhmän 1.4.2010–31.12.2010 väliseksi ajaksi. Projektiryhmän tehtävänä on hankkeen vaiheiden 1–2 käytännön toteutus. Asettamispäätöksen mukaisesti projektiryhmän tulee kuvata lainvalmisteluprosessin todellinen kulku sekä ministeriön sisäisenä toimintana että ministeriön ulkopuolelle ulottuvana toimintoketjuna, joka alkaa lainvalmisteluhankkeen vireille tulosta ja päättyy lain voimaantuloon; tuottaa ongelmien kartoitus ja analyysi ministeriön sisäisessä ja valtioneuvoston tason lainvalmisteluprosessissa; tehdä tarpeelliset ehdotukset lainvalmisteluprosessin kehittämiseksi; valmistella valtioneuvoston tason lainvalmisteluprosessin uusi ideaalimalli; valmistella visio lainvalmisteluprosessin vahvistamisesta osana valtioneuvoston konserniohjausta tavoitteena nykyistä parempi kokonaisuuksien hallinta, poikkihallinnollisuus, tuloksellisuuden varmistaminen sekä tuottavuus ja kustannustehokkuus sekä osallistua hankkeen vaiheen 3 valmisteluun ja tehdä tarpeelliset ehdotukset sen toteuttamiseksi.

Projektiryhmän puheenjohtajana toimii neuvotteleva virkamies Maija Salo oikeusministeriöstä ja jäsenenä sekä pilottiministeriöiden edustajina lainsäädäntöjohtaja Pasi Järvinen työ- ja elinkeinoministeriöstä, hallitusneuvos Päivi Salo sosiaali- ja terveysministeriöstä ja hallitusneuvos Riitta Rönn ympäristöministeriöstä. Pilottiministeriöiden edustajien lisäksi projektiryhmän jäsenenä toimivat erityisasiantuntija Taina Kulmala ja hallitussihteeri Marika Paavilainen valtioneuvoston kansliasta sekä budjettineuvos Jouko Narikka ja lainsäädäntöneuvos Ilkka Turunen valtiovarainministeriöstä. Projektiryhmän sihteerinä toimii tutkija Tea Skog oikeusministeriöstä. Lisäksi hankkeen työhön on Sitran Julkishallinnon johtamisohjelman edustajana osallistunut johtava asiantuntija Sari Heinonen-Lindqvist.

Projektiryhmä käyttää työssään oikeusministeriön hankkimia ulkopuolisen konsultin asiantuntijapalveluita. Konsulttiyritykseksi on valittu Talent Partners Public Consulting. Hankkeen vastuullisena konsulttina on toiminut johtava konsultti Tommi Patanen. Lisäksi hankkeessa on toiminut johtaja Timo Ojala sekä projektijohtaja Riikka Orenius.

Hankkeen vaiheet 1–2 toteutettiin kolmen pilottiministeriön avulla. Pilottiministeriöinä toimivat työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.

Hankkeen vaihe 1 toteutettiin 1.4.–30.8.2010 välisenä aikana. Hankkeen vaiheen 1 tuloksena nykyinen lainvalmisteluprosessi arvioitiin, määriteltiin prosessin strategiset lähtökohdat ja kuvattiin lainvalmisteluprosessin ideaalimalli. Strategiset lähtökohdat sisältävät perustehtävän, vision, strategiset päämäärät ja toimenpiteet sekä toimintaperiaatteet. Strategisten lähtökohtien taustaksi kartoitettiin toimintaympäristön muutosvoimat ja sidosryhmien odotukset. Lainvalmisteluprosessin ideaalimallin kuvaus sisältää nykytilan hyvät käytännöt ja parannuskohteet, prosessikaaviot, toimijoiden roolien ja vastuiden määrittelyt, eri vaiheissa syntyvien tuotosten määrittelyt, lainvalmisteluprosessin yhteydet muihin valtioneuvoston keskeisiin prosesseihin sekä keskeiset muutokset nykytilaan verrattuna.

Hankkeen vaihe 2 toteutettiin 1.8.–30.9.2010 välisenä aikana. Vaiheessa 2 valmisteltiin lainvalmisteluprosessin laajimpien ja perustavaa laatua olevien rakenteellisten ongelmien analyysin pohjalta hahmotelmia lainvalmisteluprosessin vahvistamisesta osana valtionhallinnon konserniohjausta. Valmistelussa käytettiin hankkeen vaiheessa 1 saatuja lainvalmisteluprosessin arvioinnin tuloksia. Vaiheessa 1 määritelyihin lainvalmisteluprosessin strategisiin lähtökohtiin sisältyy useita konserniohjauksen malliin perustuvia strategisia toimenpiteitä. Vaiheessa 2 konserniohjauksen mallista valmisteltiin nykytilan kuvaus sekä määriteltiin yleisellä tasolla konserniohjauksen tehtävät, keinot, kohteet ja menettelyt. Konserniohjauksen työnjaosta ja organisoinnista hahmoteltiin kaksi alustavaa vaihtoehtoa. Nämä kaksi vaihtoehtoa sekä mahdolliset muut lainvalmistelun konsernitehtävien organisointivaihtoehdot kartoitetaan ja arvioidaan perusteellisesti hankkeen kolmannessa vaiheessa.

Tarkempi kuvaus hankkeen vaiheiden 1 ja 2 toteuttamisesta on tämän väliraportin liitteenä 1.

Hankkeen vaiheessa 3 marraskuun 2010 ja maaliskuun 2011 välisenä aikana määritetään täsmällisesti lainvalmistelun konserniohjauksen malli eli konserniohjauksen tehtävät, tavoitteet, ohjauksen keinot, organisointi sekä konserniohjaukseen liittyvät johtamisen roolit, foorumit ja prosessit. Lainvalmistelun ideaaliprosessin ja sitä tukevan konserniohjausmallin täsmällinen määrittely ja toteutus tulevan parantamaan merkittävästi mahdollisuuksia uudistaa lainvalmistelua seuraavan hallituskauden aikana.


Valtioneuvoston kanslia on jättänyt lausuman ja eriyvän kannan eräisiin Sujuvampaan lainvalmisteluun –hankkeen vaiheen 2 väliraportin ja luovutuskirjeen kohtiin.

Saatuun I väliraporttinsa valmiiksi, Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen ohjausryhmä ja projektiryhmä luovuttavat sen oikeusministeriölle 15.11.2010.

Helsingissä 15. päivänä marraskuuta 2010


Kaius Ervasti


Jaana Meklin


Jarmo Vuorinen


Pasi Järvinen



Päivi Salo


Jouko Narikka


Ilkka Turunen


Pekka Nurmi


Leena Linnainmaa


Tuomas Pöysti


Maija Salo


Riitta Rönn


Taina Kulmala


Marika Paavilainen


Tea Skog

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	13
2. LAINVALMISTELUN IDEAALIMALLIN STRATEGISTEN LÄHTÖKOHTIEN MÄÄRITTELY	15
2.1 Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen vaiheiden 1 ja 2 systeeminen näkökulma	16
2.2 Lainvalmistelun ideaalimallin strategiset lähtökohdat; työssä käytetty viitekehys	17
2.3 Toimintaympäristön muutosvoimat ja johtopäätökset	18
2.4 Sidosryhmien ja toimijoiden odotukset	19
2.5 Lainvalmistelun ideaalimallin strategiset lähtökohdat	20
3. LAINVALMISTELUPROSESSIN IDEAALIMALLI	21
3.1 Johdanto lainvalmisteluprosessin ideaalimalliin	22
3.2 Yhteenvedo nykytilan hyvistä käytännöistä ja parannuskohteista	23
3.3 Lainvalmisteluprosessin sekä täytäntöönpano- ja seurantaprosessin prosessikartta	24
3.4 Lainvalmisteluprosessin syötteet ja tuotokset	25
3.5 Lainvalmisteluprosessin yhteyskaavio	27
3.6 Prosessikaaviot ja keskeiset muutokset tavoitetilan prosessissa	28
3.6.1 Lainvalmisteluprosessi: Mikä muuttuu? Keskeiset tunnistetut muutokset, yhteenvedo	43
3.7 Toimijoiden roolit ja vastuut ideaalimallissa	44
4. LAINVALMISTELUPROSESSIN KONSERNIOHJAUSMALLI	53
4.1 Lainvalmistelun konserniohjauksen määritelmä, tehtävät ja tavoitteet	54
4.2 Lainvalmistelun konserniohjaus: ohjaus- ja johtamisjärjestelmän nykytilan kuvaus	55
4.3 Lainvalmistelun konserniohjaus: ohjaus- ja johtamisjärjestelmän nykytilan kuvaus, johtopäätökset	56
4.4 Lainvalmistelun konserniohjauksen keinot, kohteet ja johtamismenettelyt/ välineet	57
4.5 Lainvalmistelun konserniohjauksen tasot	58
4.6 Hahmotelma lainvalmistelun konserniohjauksen työnjaosta	59
5. SUJUVAMPAAN LAINVALMISTELUUN -HANKKEEN VAIHE 3	60
5.1 Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen eteneminen	61
5.2 Vaihe 3A, keskeisiä sisältökysymyksiä	62
5.2.1 Vaihe 3A, nopeat parannukset	63
LIITE 1 Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen vaiheiden 1 ja 2 eteneminen	64
LIITE 2 Toimintaympäristön muutosvoimat sekä sidosryhmien ja toimijoiden odotukset	66

LIITE 3 Lainvalmistelun konserniohjauksen nykyiset toimijat	73
LIITE 4 Lainvalmistelun konserniohjauksen organisoinnin vaihtoehtoja virkamiesten työnjaon kehittämiseksi.....	80
LIITE 5 Lausuma ja eriävä kanta.....	83



1. Johdanto



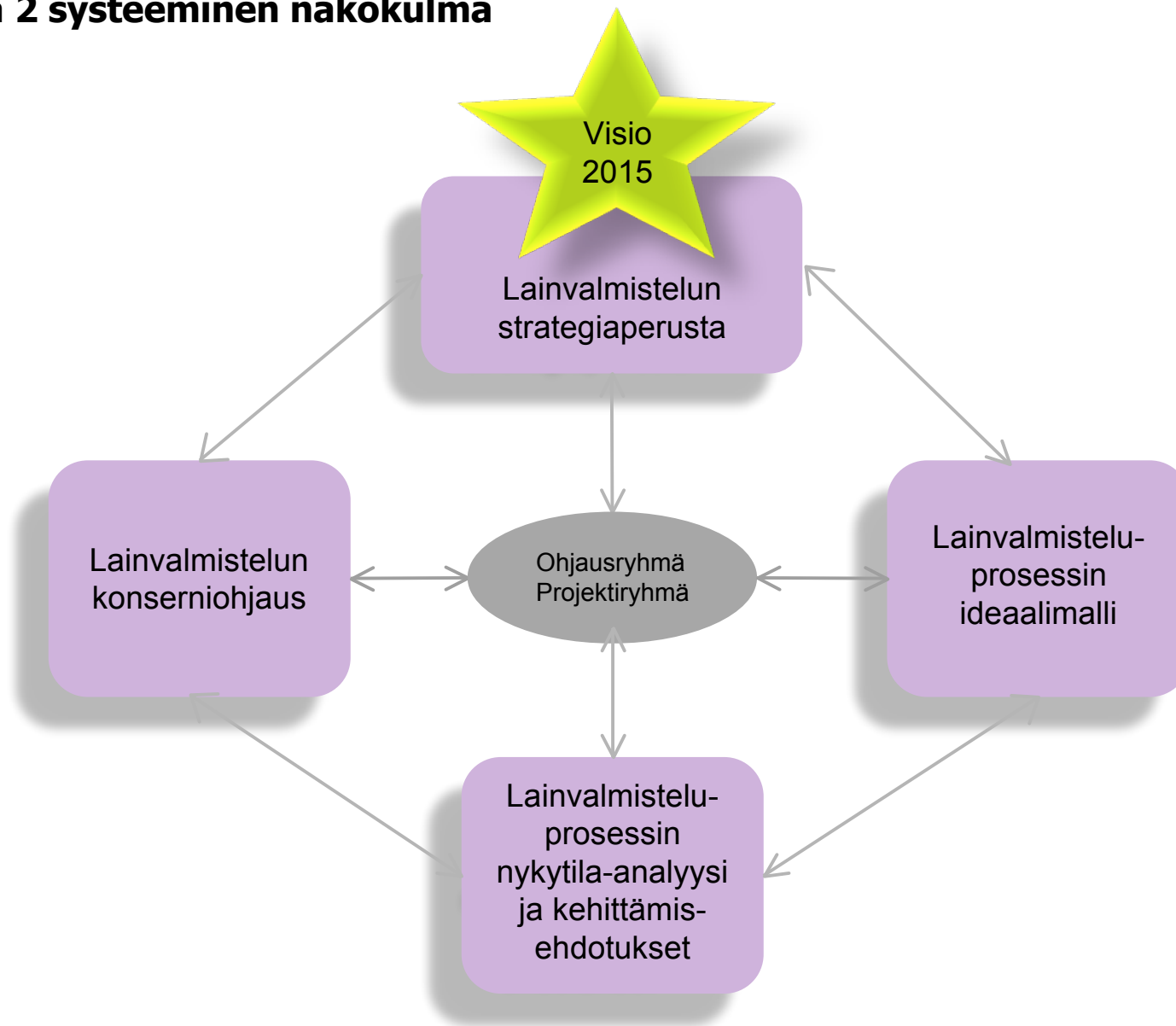
Johdanto

- Oikeusministeriö on käynnistänyt Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen, jonka tavoitteena on parantaa lainvalmisteluprosessin laatua ja tuottavuutta valtioneuvostossa ja ministeriöissä. Hankkeen osarahoittajana toimii Sitra. Hankkeella on ohjausryhmä ja projektiryhmä.
- Sujuvampaan lainvalmisteluun -hanke toteutetaan 1.4.2010–31.12.2012 kolmessa vaiheessa:
 - Vaihe 1: Lainvalmisteluprosessin arviointi ja lainvalmisteluprosessin ideaalimallin valmistelu
 - Vaihe 2: Valmistellaan visio lainvalmisteluprosessin vahvistamisesta valtionhallinnon konserniohjauksessa
 - Vaihe 3: Jalkautetaan lainvalmisteluprosessin uusi ideaalimalli, parannetaan prosessin toimijoiden osaamista ja kehitetään lainvalmisteluprosessia edelleen visiota apuna käyttäen.
- Tämä dokumentti on Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen vaiheiden 1 ja 2 väliraportti. Väliraportissa on kuvattu lainvalmisteluprosessin nykytila, lainvalmisteluprosessin ideaalimalli sekä strategiset lähtökohdat lainvalmisteluprosessin konserniohjauksen mallille. Lisäksi väliraportissa on täsmennetty hankkeen vaiheen 3 keskeinen sisältö.



2. Lainvalmistelun ideaalimallin strategisten lähtökohtien määrittely

2.1 Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen vaiheiden 1 ja 2 systeeminen näkökulma



2.2 Lainvalmistelun ideaalimallin strategiset lähtökohdat; työssä käytetty viitekehys



Toiminta-
ympäristön
muutosvoimat

Visio 2015	Strategiset peruslinjaukset 2015	Strategiset toimenpiteet

Sidosryhmien
ja toimijoiden
odotukset

2.3 Toimintaympäristön muutosvoimat ja johtopäätökset (liite 2)

Lainvalmisteluprosessin toimintaympäristön muutosvoimat

- Luottamus hallintoon ja poliittiseen päätöksentekoon laskee
- Tavoitteet ja ongelmat ovat laajempia, poikkihallinnollisempia ja kansainvälisempiä
- Kokoneiden lainvalmistelijoiden määrä vähenee (virkamieskunnan ikärakenne)
- Yhteiskunnan rakennemuutokset: väestö vanhenee, huoltosuhde heikkenee, väestö keskittyy alueellisesti
- EU-sääntely lisääntyy; uusia sääntelyn kohteita ja sääntely entistä yksityiskohtaisempaa
- Julkinen talous kiristyy, tuottavuusohjelmat
- Valtiokonserni vahvistuu
- Valmistelun ja käsittelyn avoimuus ja julkisuus lisääntyy
- Sähköisten työvälineiden käyttö lisääntyy
- Säädöstulva; lainsäädännön kieli ja ymmärrettävyys heikentyvät
- Nuoret etääntyvät yhteiskunnallisesta päätöksenteosta
- Hallitukset työskentelevät koko vaalikauden

Johtopäätökset

- Ongelmien monimutkaistuminen, poikkihallinnollistuminen ja kansainvälistyminen; prosessia sekä tiedon tuotantoa ja käyttöä kehitettävä ratkaisemaan paremmin näitä ongelmia
- Kiinnostus ja luottamus poliittiseen päätöksentekoon laskevat erityisesti nuorten keskuudessa; valmistelun läpinäkyvyyttä ja osallistumismahdollisuuksia lisäävä sekä uusia menetelmiä käytettävä (esim. internet, kyselyt)
- Valtionhallinnon resurssien niukentuminen ja lainvalmistelijoiden ikääntyminen edellyttävät panostamista osaamiseen ja rekrytointiin, lainvalmistelutehtävien houkuttelevuuteen, uusiin työvälineisiin ja toimintatapoihin (prosessin tuottavuuden parantamiseen)
- Valtiokonserni vahvistuu; konserni tukee yksiköitään, resurssien ja osaamisen käyttö tehostuu

2.4 Sidosryhmien ja toimijoiden odotukset (liite 2)

Keskeisiä sidosryhmiä ja toimijoita

- Eduskunta
- Sääntelyn kohteet: kansalaiset ja yritykset
- Lainvalmistelussa kuultavat asiantuntijat sekä järjestöt
- Lakia valmistelevan ministeriön johto
- Muut kuin valmisteluvastuussa olevat ministeriöt
- Käännöstoimisto ja laintarkastus
- EU:n komissio
- Lainsäädännön toimeenpanoon osallistuvat tahot

Odotuksia

- Asioita ja ongelmia käsitellään suurempina kokonaisuuksina ja yksittäiset hankkeet liitetään osiksi laajempia strategioita
- Lakien vaikutukset arvioidaan etukäteen
- Vaikutusmahdollisuuksia ja vuoropuhelua lisätään, valmistelu on läpinäkyvämpää ja kuuleminen tapahtuu aikaisemmassa vaiheessa
- Lakien noudattamisesta aiheutuu mahdollisimman vähän tarpeettomia kustannuksia yrityksille ja kansalaisille. Lainsäädäntö on käyttäjäystävällistä
- Lainvalmisteluprosessi on selkeä ja johdonmukainen, ja se tuottaa ymmärrettäviä ja huolellisesti harkittuja sekä teknisesti viimeisteltyjä lakiesityksiä

2.5 Lainvalmistelun ideaalimallin strategiset lähtökohdat



Visio 2015	Strategiset peruslinjaukset 2015	Strategiset toimenpiteet 2011–2015
Lainvalmistelu on valtioneuvoston yhteinen läpinäkyvä prosessi, jonka yhteiskunnallinen vaikuttavuus perustuu suunnitelmalliseen vuorovaikutukseen eduskunnan, EU:n sekä asiantuntijoiden, kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kanssa.	1. Lainsäädäntö ja sitä korvaavat ja täydentävät ohjaukset muodostavat toimivan kokonaisuuden, mikä hidastaa sääntelyn määrän kasvua.	1. Hallitus hyväksyy hallituskauden merkittävimmät lainsäädäntöhankkeet sisältävän lainsäädäntösuunnitelman, jonka toteuttamista konserniohjaus johtaa. 2. Hallitus käynnistää ja konserniohjaus toteuttaa toimintaohjelman, jolla systemaattisesti edistetään vaihtoehtoisen sääntelyn käyttöönottoa (itse/yhteissääntely). 3. Hallitus käynnistää ja konserniohjaus toteuttaa toimintaohjelman yritysten ja kansalaisten hallinnollisen taakan järjestelmällistä purkamista varten. 4. Valtioneuvoston säädoskielen lautakunta koordinoi säädoskielen huoltoa. 5. Säädospolitiikan neuvottelukunta arvioi hallituksen poikkihallinnollisten ohjelmien toteuttamista ja yhteiskuntakehityksestä aiheutuvia säädospoliittisia muutostarpeita kansalaisten ja yritysten näkökulmasta.
	2. Lainvalmisteluprosessi on avoin ja sidosryhmien osallistumismahdollisuudet ovat hyvät.	6. Valtiovarainministeriö järjestää lainvalmistelua ja päätöksentekoa tukevat, yhteiset ja yhteen toimivat tietojärjestelmät. 7. Konserniohjaus luo lainvalmisteluprosessiin menettelyt intressien yhteensovittamiseen ja priorisointiin valtioneuvoston sisällä. 8. Konserniohjaus varmistaa, että ministeriöt huolehtivat sidosryhmien ja kansalaisten aktiivisesta osallistumisesta.
	3. Lakien vaikutusten arviointi ja niiden toteutumisen seuranta jälkikäteen on säännönmukaista.	9. Konserniohjaus tukee ja ohjaa vaikutusten arviointia ja tietovarantojen systemaattista käyttöä sekä varmistaa vaikutusarviointien laadun hallituksen lainsäädäntösuunnitelman hankkeissa. 10. Konserniohjaus varmistaa, että lainsäädännön vaikuttavuutta seurataan suunnitelmallisesti.
	4. Ministeriöt noudattavat valtioneuvoston yhteistä lainvalmistelun hankehallinnan ja prosessin mallia.	11. Konserniohjaus tuottaa lainvalmisteluhankkeita tukevia palveluita ja ylläpitää valtioneuvoston yhteisiä toimintaperiaatteita. 12. Hallitus määrittelee ministeriöiden roolit ja tehtävät valtioneuvoston yhteisen osaamisen käytössä. 13. Konserniohjaus / VM järjestää lainvalmistelijan koulutusohjelman ja lainvalmistelun johtamisen koulutuksen.
Perustehtävä Lainvalmistelun tehtävänä on tuottaa selkeää lainsäädäntöä, joka edistää oikeuksien toteutumista yhteiskunnassa, kansalaisten hyvinvointia sekä yhteiskunnan kilpailukykyä ja toimivuutta.		
Toimintaperiaatteet		
1. Valmistelussa käytetään säännönmukaisesti menettelyjä intressien yhteensovittamiseksi ja priorisoimiseksi valtioneuvoston sisällä. 2. Lainvalmistelua johdetaan valtioneuvoston, ministeriön ja yksittäisen hankkeen tasolla. 3. Valmistelua koskevat ohjeet ovat selkeitä ja ajantasaisia ja niitä noudatetaan. 4. Kukin toimija varmistaa omalla toiminnallaan prosessin etenemisen ja toimii yhteistyössä prosessin seuraavien vaiheiden toimijoiden kanssa. 5. Keskeiset lainvalmistelussa syntyvät asiakirjat ovat yhdenmukaisia ja ne julkaistaan samojen käytäntöjen mukaisesti.		



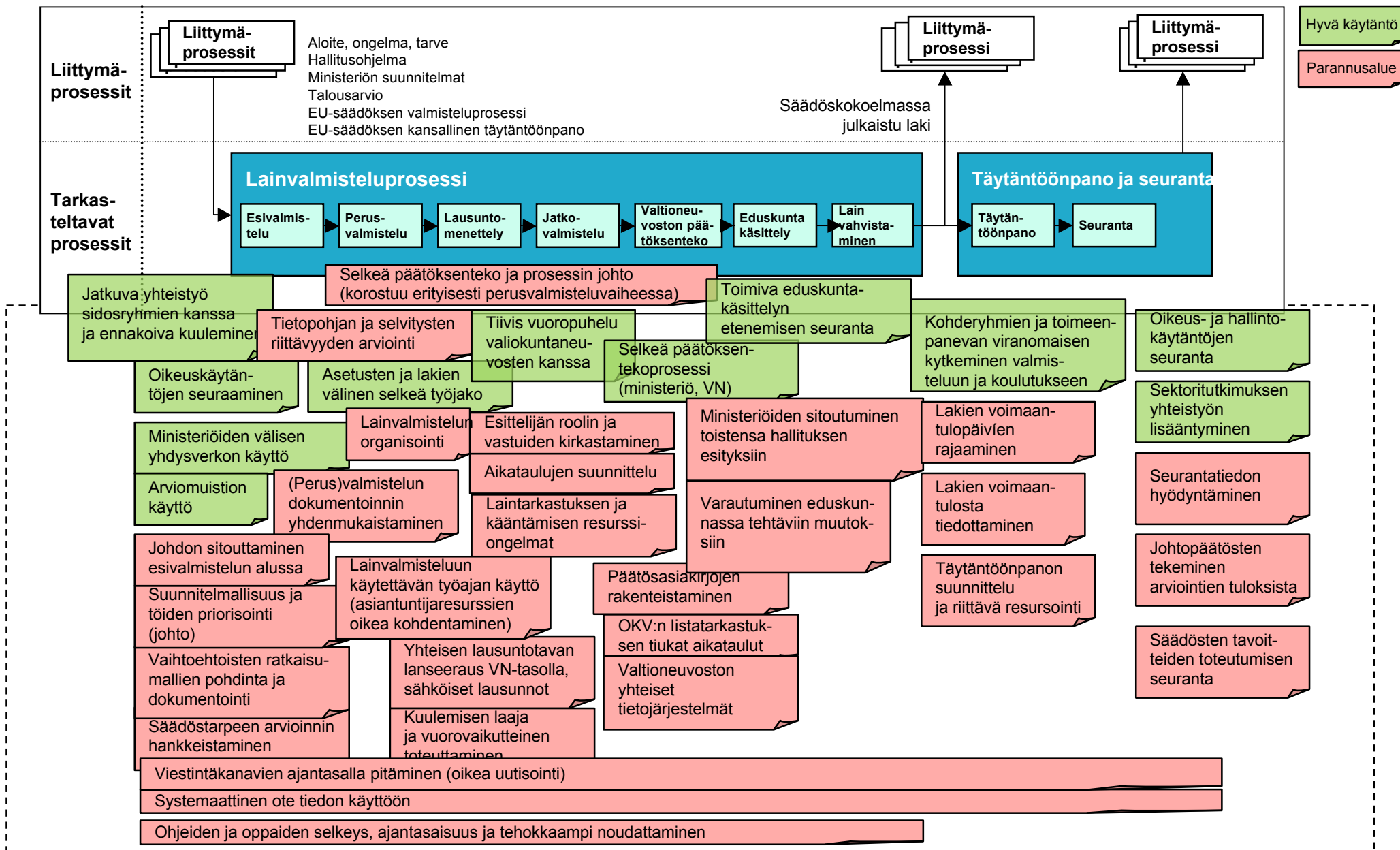
3. Lainvalmisteluprosessin ideaalimalli

3.1 Johdanto lainvalmisteluprosessin ideaalimalliin

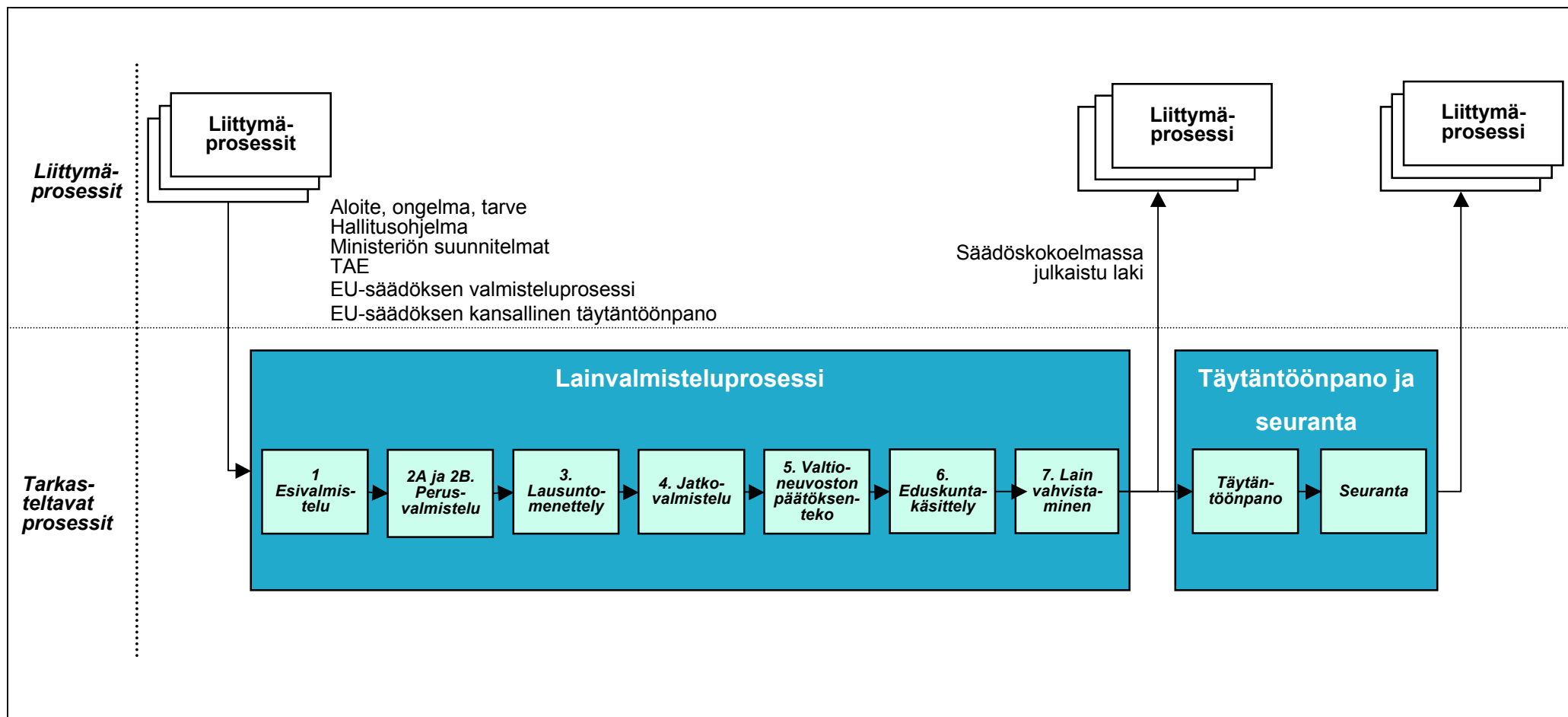


- Lainvalmisteluprosessi jakaantuu seitsemään osaprosessiin, jotka on mallinnettu osaprosesseittain työkulkukaaviona. Päähuomio on kiinnitetty ministeriöiden työhön ja siihen, kuka työn todellisuudessa suorittaa. Työkulkukaavion lisäksi on kuvattu kunkin osaprosessin syötteen ja tuotokset prosessikartassa.
- Työkulkukaavioita täydentää rooli-vastuumatriisit, joissa on kuvattu työkulkukaavioita tarkemmalla tasolla eri tahojen osallistuminen prosessiin. Työn todellisten suorittajien lisäksi on kuvattu muun tyyppinen vaikuttaminen asian kulkuun.
- Mallintamisen lähtökohtana ovat olleet tavoitetilan lainvalmistelun strategiset peruslinjaukset sekä nykytilan analyysin havainnot: hyvät käytännöt ja parannuskohteet (ks. seuraava sivu).
- Tarkan tason prosessimallintamisen kohteena on ollut lainvalmisteluprosessi. Täytäntöönpano- ja seurantaprosessien osalta on huomioitu lainvalmisteluprosessin aikaiset valmistelevat tehtävät.
- Prosessikuvaus on *malli* siitä miten tavoitetilassa toimitaan; todellisuus on prosessimallia monivivahteisempi ja poikkeamia esiintyy erityistapauksissa. Prosessikuvaus antaa tekemiselle selkeät raamit.
- Mallissa ei ole kuvattu yksityiskohtaisesti ministeriökohtaista vaihtelua vastuunjaossa ja erityyppisissä hankkeissa. Suositeltavana on kuitenkin pidetty, että hankkeita ei valmistella vain yhden virkamiehen virkatyönä, vaan päävastuullisen virkamiehen tukena on aina muista virkamiehistä koostuva valmistelutiimi.

3.2 Yhteenveto nykytilan hyvistä käytännöistä ja parannuskohteista



3.3 Lainvalmisteluprosessin sekä täytäntöönpano- ja seurantaprosessin prosessikartta



3.4 Lainvalmisteluprosessin syötteet ja tuotokset (1/2)

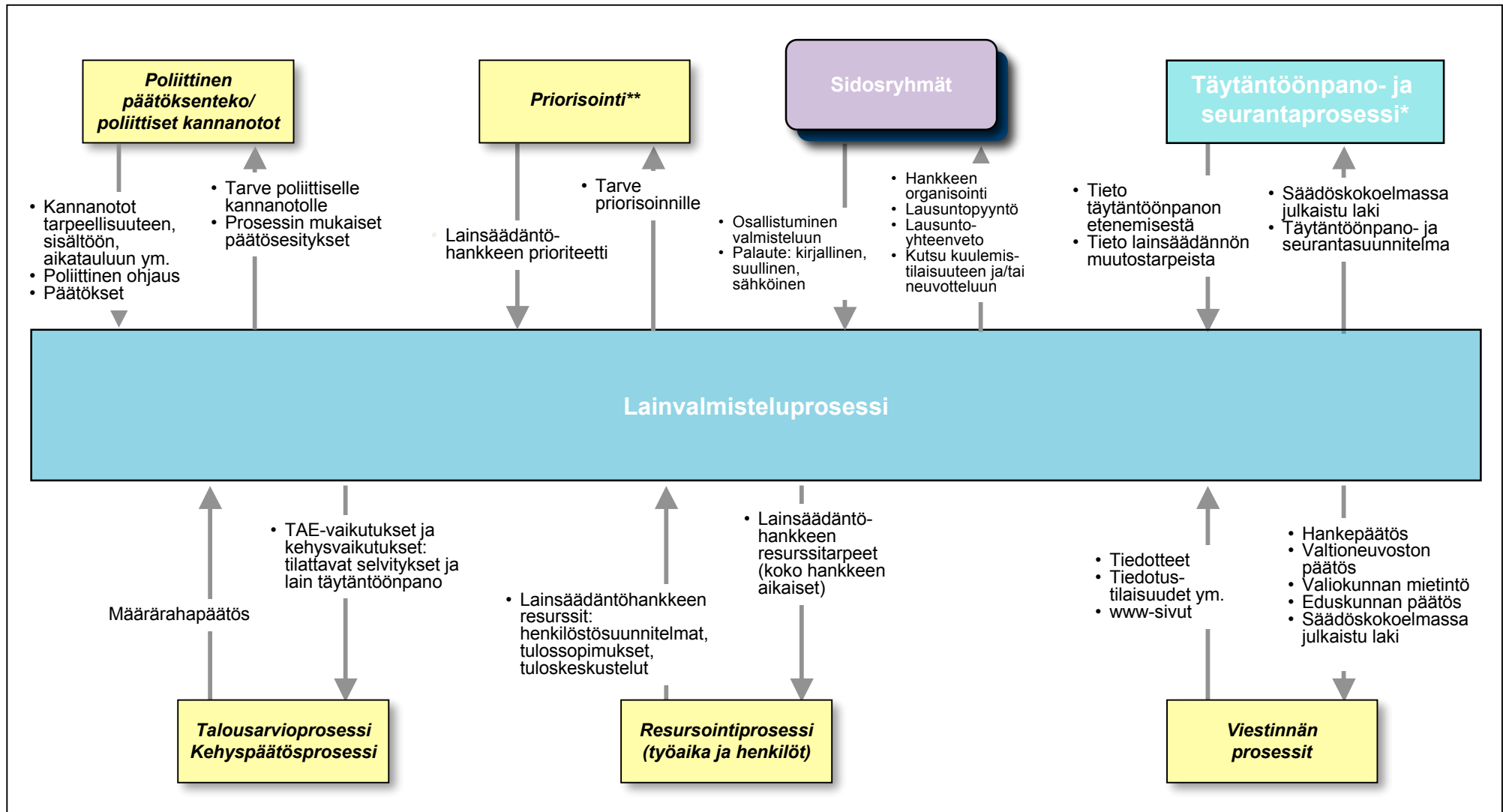
Osaprosessit	Alku	Loppu	Syötteet	Tuotokset
Lainvalmisteluprosessi				
1 Esivalmistelu	Tavoitteen tai ongelman määrittäminen	Hankepäättöksen tekeminen	<ul style="list-style-type: none"> Aloite, ongelma, tarve Hallitusohjelma Ministeriön suunnitelmat TAE EU-säädöksen valmisteluprosessi EU-säädöksen kansallinen täytäntöönpano 	<ul style="list-style-type: none"> Valmisteluvelimen raportti, arviomuistio tai muu selvitys (välituotos, välipäätös) Hyväksytty hankesuunnitelma Hankepääätös Sähköinen hankekortti tietojärjestelmään Suunnitelma ulkopuolisen selvityksen tilaamisesta Alustava arvio taloudellisista vaikutuksista Viestintä- ja kuulemissuunnitelma
2A & 2B Perusvalmistelu	Valmistelun organisointi	HE-luonnoksen hyväksyminen	<ul style="list-style-type: none"> Valmisteluvelimen raportti, arviomuistio tai muu selvitys Hyväksytty hankesuunnitelma Hankepääätös Viestintä- ja kuulemissuunnitelma Lausunnot Eri tahojen näkemykset 	<ul style="list-style-type: none"> Valmisteluvelimen loppuraportti, sisältäen esim. linjauksia vaikutusten arvioinnista Luonnos hallituksen esitykseksi (suomi ja ruotsi) Valmisteluun liittyvät keskeiset muut dokumentit: katsaus kv-tilanteeseen, arvio vaihtoehtoisista ratkaisukeinoista Asetusluonnos Päätöspöytäkirja (esim. ministeriön johtoryhmä, ministeriryhmä, ministeriön osasto ym.) Luonnos täytäntöönpano- ja seurantasuunnitelmaksi
3 Lausunnotmenettely	Päätös lausuntokierroksesta	Päätös valmistelun jatkamisesta	<ul style="list-style-type: none"> Valmisteluvelimen loppuraportti Valmisteluun liittyvät keskeiset muut dokumentit Luonnos hallituksen esitykseksi (suomi ja ruotsi) Asetusluonnos Päätöspöytäkirja Annetut lausunnot (välisyöte) 	<ul style="list-style-type: none"> Lausuntopyyntö (välituotos) Pöytäkirjat ja muistiot lausuntopalautteesta ja sen huomioimisesta Lausuntoyhteenveto
4 Jatkovalmistelu	Jatkovalmistelun suunnitelman laatiminen	Esittelylistojen jakaminen (RV, VN, TP)	<ul style="list-style-type: none"> Lausuntoyhteenveto Pöytäkirjat ja muistiot lausuntopalautteesta ja sen huomioimisesta Yksittäiset lausunnot Käännös (välisyöte) Laintarkastuksen kannanotot (välisyöte) 	<ul style="list-style-type: none"> Lopullinen luonnos hallituksen esitykseksi (suomi ja ruotsi) Jakolupa (ministeriön hyväksyntä ehdotuksen viemisestä valtioneuvostoon) Valtioneuvoston esittelylista Raha-asiaivaliokunnan esittelylista Täytäntöönpano- ja seurantasuunnitelma
5 Valtioneuvoston päätöksenteko	Esittelylistojen tarkastaminen	Valtioneuvoston pöytäkirjan allekirjoitus	<ul style="list-style-type: none"> Raha-asiaivaliokunnan esittelylista Valtioneuvoston esittelylista Tasavallan presidentin esittelylista 	<ul style="list-style-type: none"> Raha-asiaivaliokunnan puolto (välituotos) Valtioneuvoston esitys Tasavallan presidentin päätös Listatiedote
6 Eduskuntakäsittely	Lähetekeskustelun analysointi	Muutosehdotuksen valmistelu (hyväksyminen)	<ul style="list-style-type: none"> Hallituksen esitys 	<ul style="list-style-type: none"> Valiokunnan mietintö Valiokuntien lausunnot Eduskunnan vastaus
7 Lain vahvistaminen	Eduskunnan vastauksen käsittely	Valtioneuvoston pöytäkirjan allekirjoitus	<ul style="list-style-type: none"> Eduskunnan vastaus Valtioneuvoston esittelylista Tasavallan presidentin esittelylista 	<ul style="list-style-type: none"> Säädöskokoelmassa julkaistu laki

3.4 Lainvalmisteluprosessin syötteet ja tuotokset (2/2)



Osaprosessit	Alku	Loppu	Syötteet	Tuotokset
Täytäntöönpano ja seuranta prosessi				
Täytäntöönpano			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Täytäntöönpano- ja seurantasuunnitelma ▪ Säädöskokoelmassa julkaistu laki 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Annettu asetus (välituotos) ▪ Ohjeistukset ▪ Viestintäsuunnitelma ▪ Tulossopimukset ▪ Koulutusmateriaalit ▪ Työryhmien asetuskirjeet ▪ Hallintopäätökset (nimittämiset ym.)
Seuranta			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Täytäntöönpano- ja seurantasuunnitelma ▪ Eduskunnan lausumat ▪ Valiokunnan kannanotot ▪ Tuomioistuinten ratkaisut ▪ Hallintokäytäntö ▪ Komission valvonta ja tarkastukset 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aloite, ongelma, tarve ▪ Selvitykset ja tutkimukset ▪ Vastaukset eduskunnalle

3.5 Lainvalmisteluprosessin yhteyskaavio

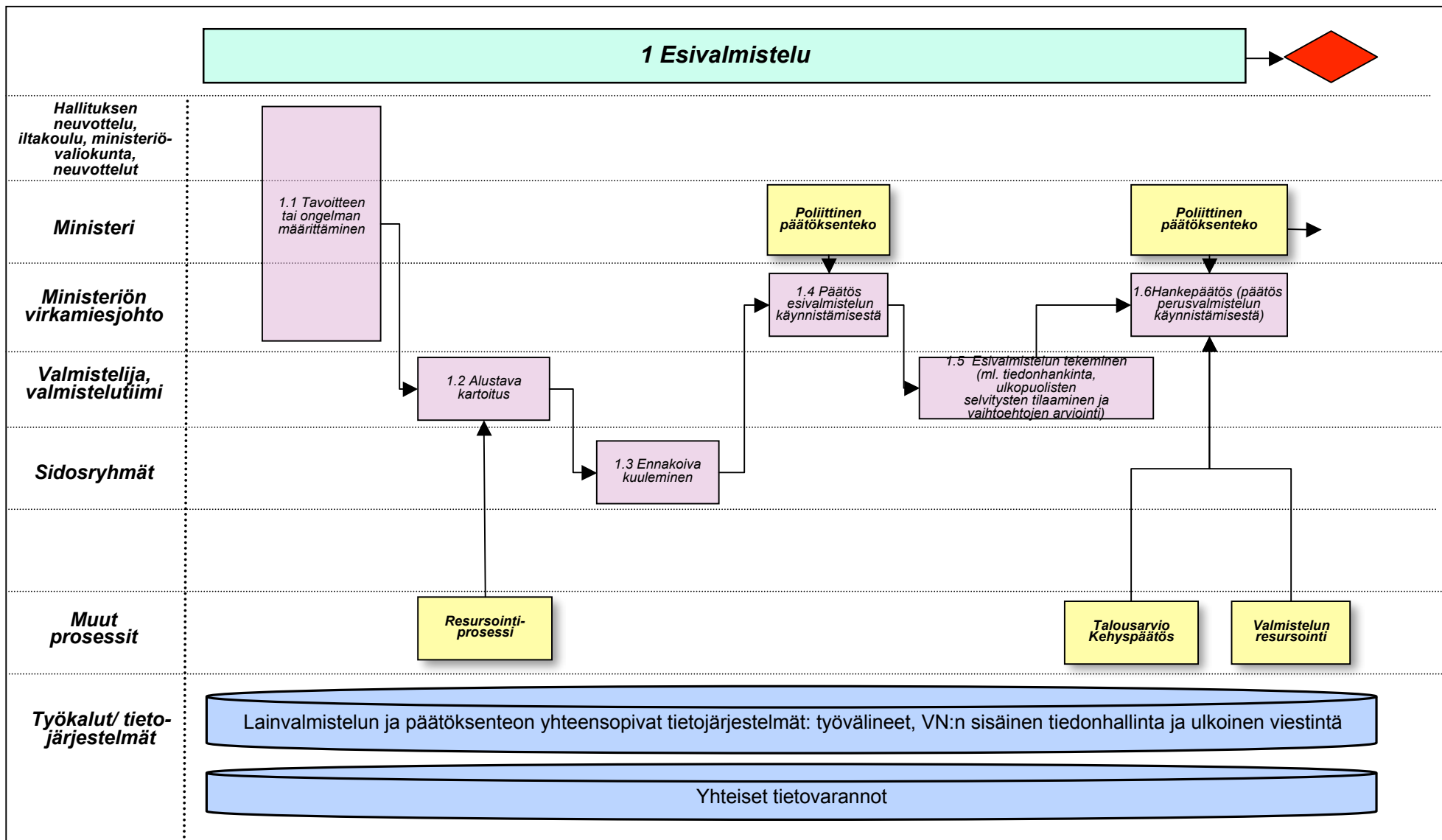


* Täytäntöönpano- ja seuranta-prosessi on käsitelty tässä samoin kuin muut liittymäprosessit

** Priorisointi valtioneuvoston ja ministeriön tasoilla

3.6 Prosessikaaviot ja keskeiset muutokset tavoitetilan prosessissa

1 Esivalmistelu

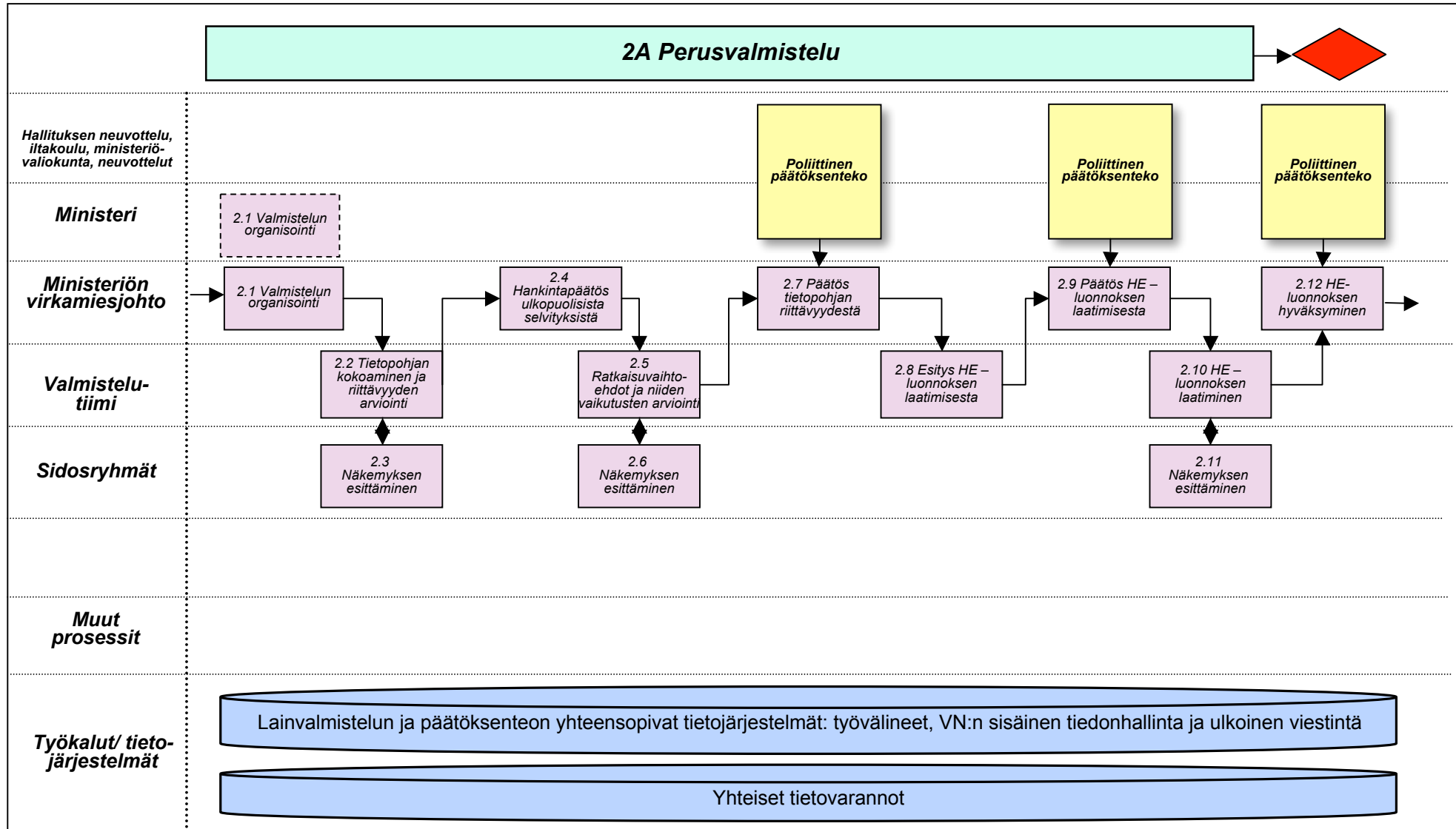




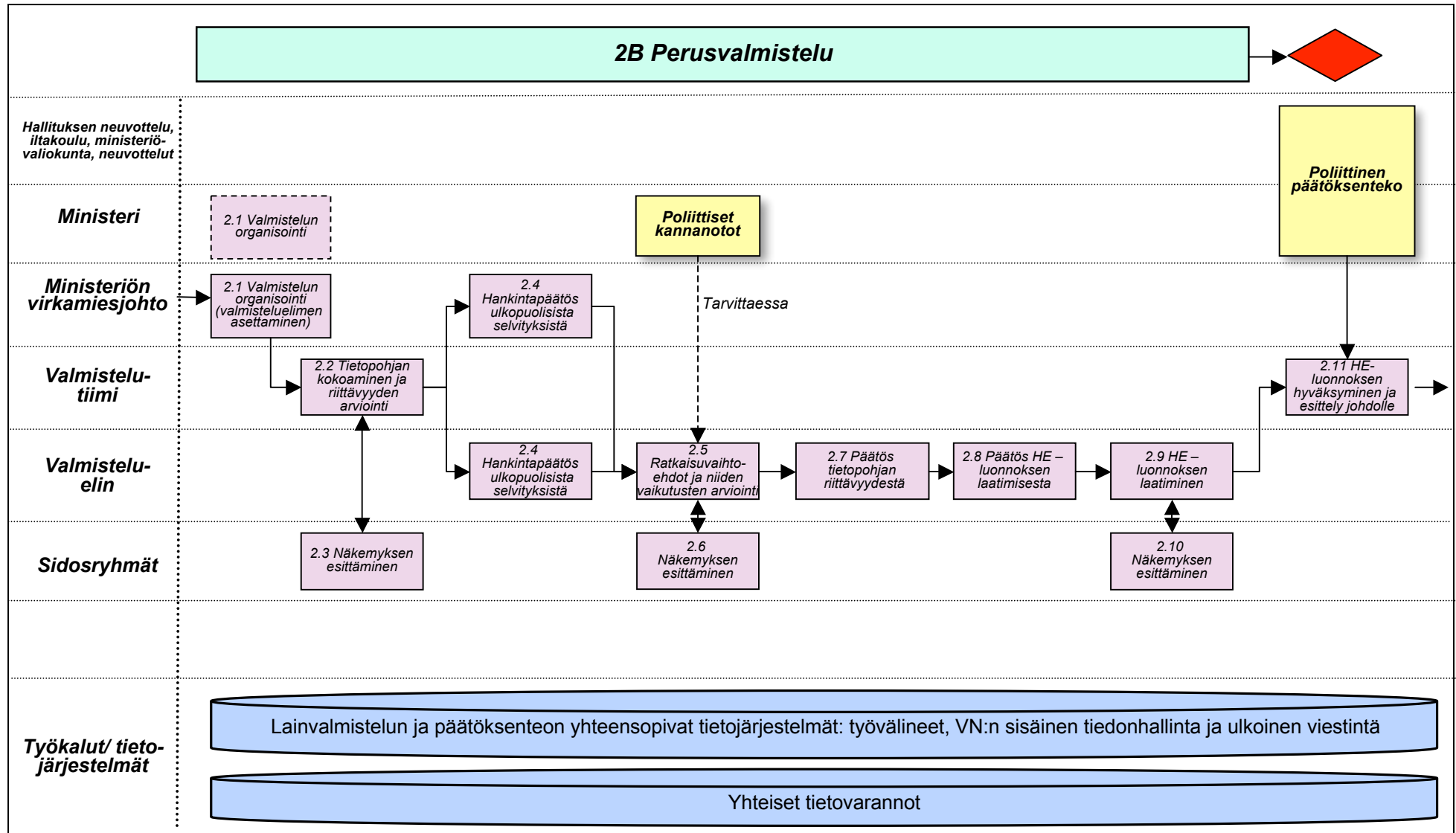
1 Esivalmistelu – Mikä muuttuu?

- Johdon sitoutuminen
- Säännönmukainen ennakoiva kuuleminen ja vuorovaikutus sidosryhmien kanssa jo varhaisessa vaiheessa prosessia
- Vaikutusten alustava arviointi jo prosessin alkuvaiheessa
- Prosessi yhdenmukaistuu
- Vaiheen dokumentaatio yhdenmukaistuu
- Prosessin vaiheistus on selkeä, mikä helpottaa työn suunnittelua ja työajan ennakoitua
- Päätöksenteon vastuut ja vaiheet selkiytyvät, priorisointi helpottuu
- Sähköisen hankekortin käyttö systematisoituu

2A Perusvalmistelu (virkatyö)



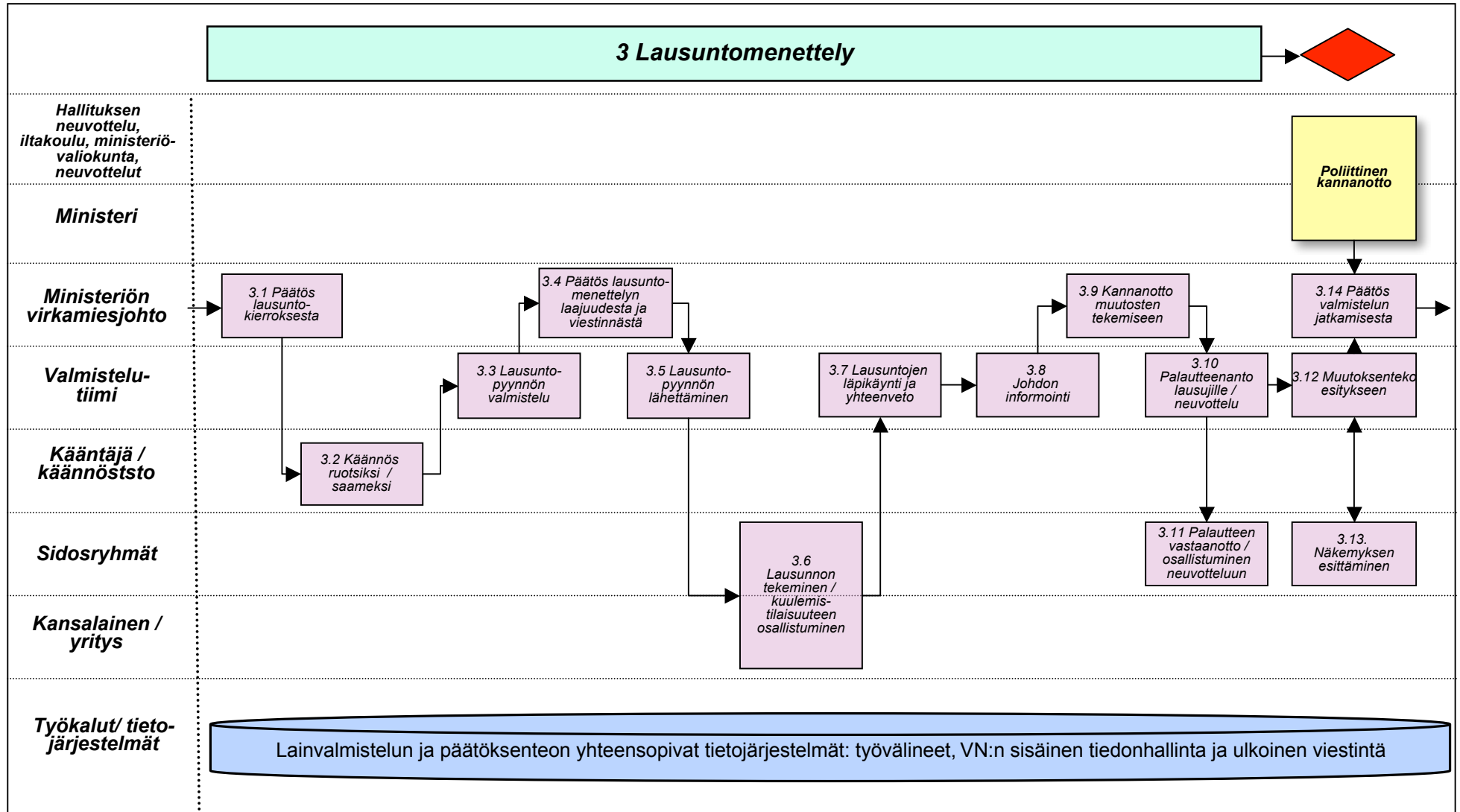
2B Perusvalmistelu (valmisteluelin)



2A ja 2B Perusvalmistelu – Mikä muuttuu?

- Poliittisen päätöksenteon ajoitus ja ohjausvaikutus tulevat näkyväksi
- Hankkeita ei jätetä yhden virkamiehen valmisteltavaksi vaan päävastuullisen valmistelijan tai valmisteluelimen tukena on valmistelutiimi ja myös ministeriön virkamiesjohto osallistuu valmisteluun
- Ratkaisuvaihtoehtojen tunnistaminen ja niiden vaikutusten arviointi sekä hyvä dokumentointi tulevat olennaiseksi osaksi prosessia
- Vaikutusten arviointi tehdään ennen ratkaisuja
- Dokumenttien käsittelyyn uusi yhteinen työkalu (koko prosessia tukevat, yhteiset ja yhteen toimivat tietojärjestelmät)
 - Tiedonkulku tekijöiden kesken paranee
 - Valmistelun läpinäkyvyys paranee

3 Lausuntomenettely

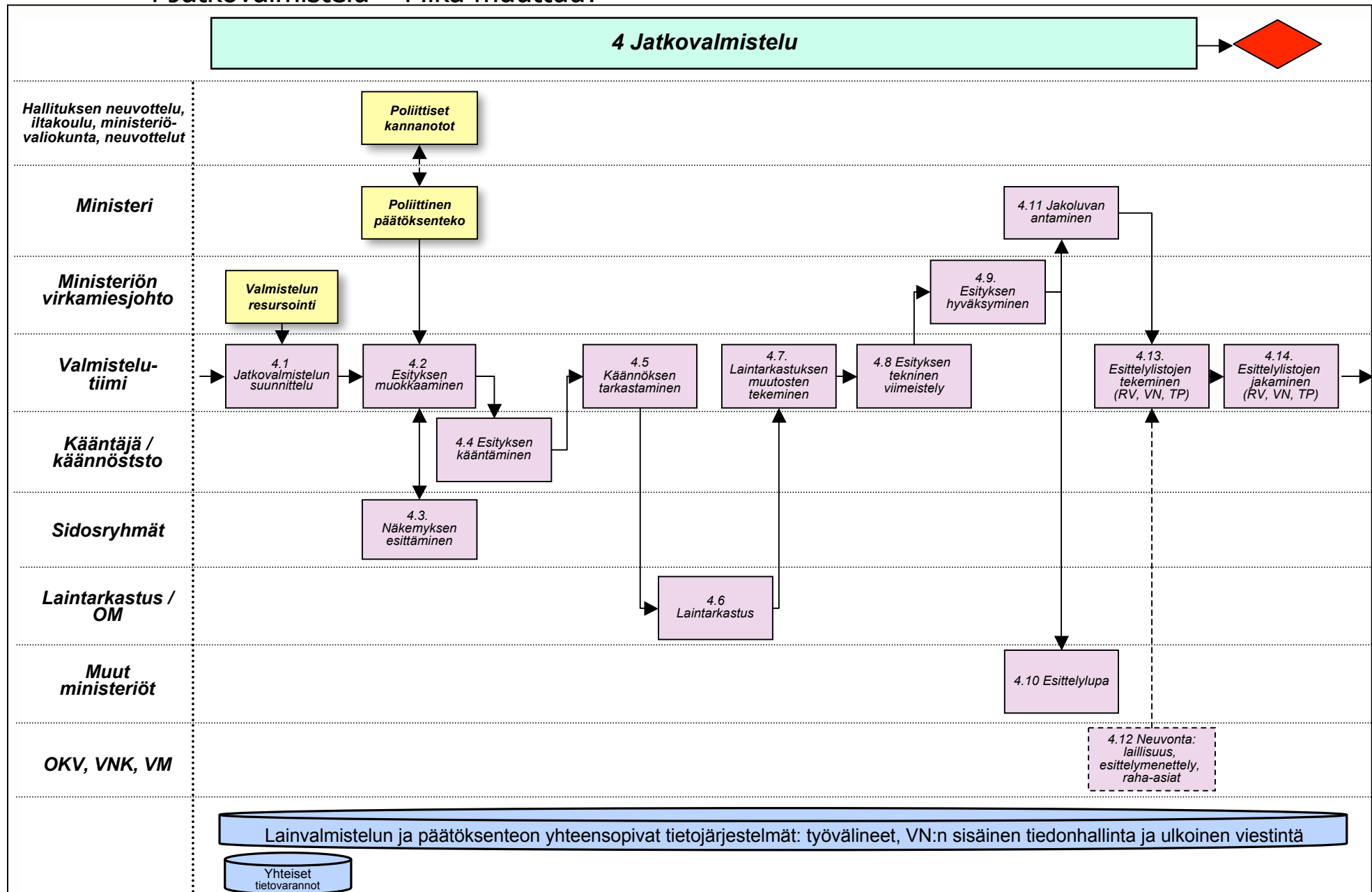




3 Lausuntomenettely – Mikä muuttuu?

- Lausuntoyhteenvedon laatiminen säännönmukaistuu
- Palautteen anto lausunnonantajille säännönmukaistuu: menettelyt ja työkalut
- Poliittinen kannanotto lausuntojen saamisen ja yhteenvedon jälkeen tulee näkyväksi osaksi prosessia
- Koko prosessia tukevat, yhteiset ja yhteen toimivat tietojärjestelmät

4 Jatkovalmistelu – Mikä muuttuu?

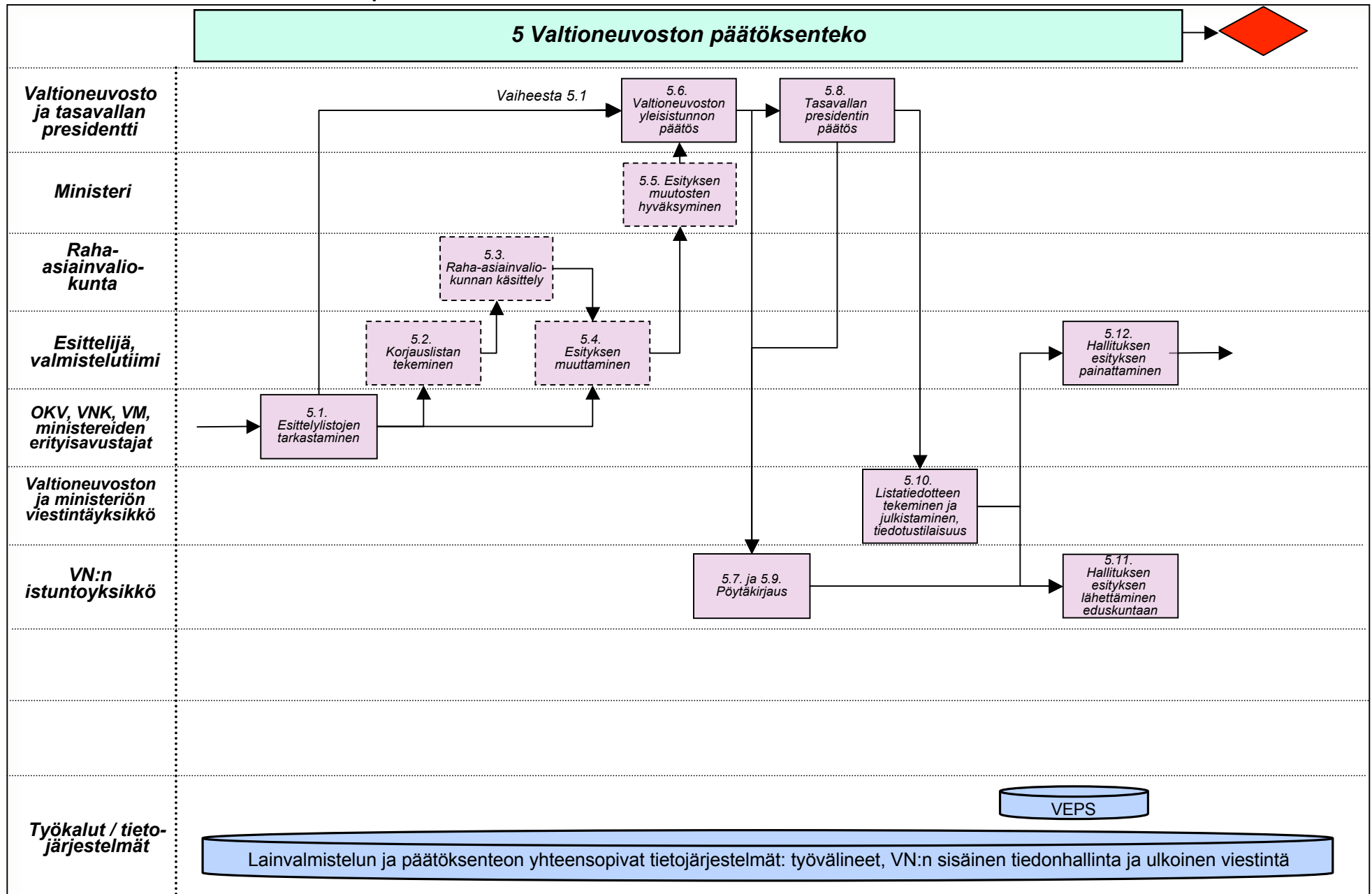




4 Jatkovalmistelu – Mikä muuttuu?

- Hankepäättöksen yhteydessä tehtyä suunnitelmaa tarkennetaan jatkovalmistelun läpiviemisen osalta, ml. resurssit sekä millä istuntokaudella esitys aiotaan viedä eduskuntaan
- Poliittisen käsittelyn aikaistuminen
- Poliittisten ja asiakysymysten käsittely jatkovalmistelussa vähentää korjauslistojen tarvetta sekä saman asian käsittelykertoja päätöksentekovaiheessa
- Koko prosessia tukevat, yhteiset ja yhteen toimivat tietojärjestelmät

5 Valtioneuvoston päätöksenteko

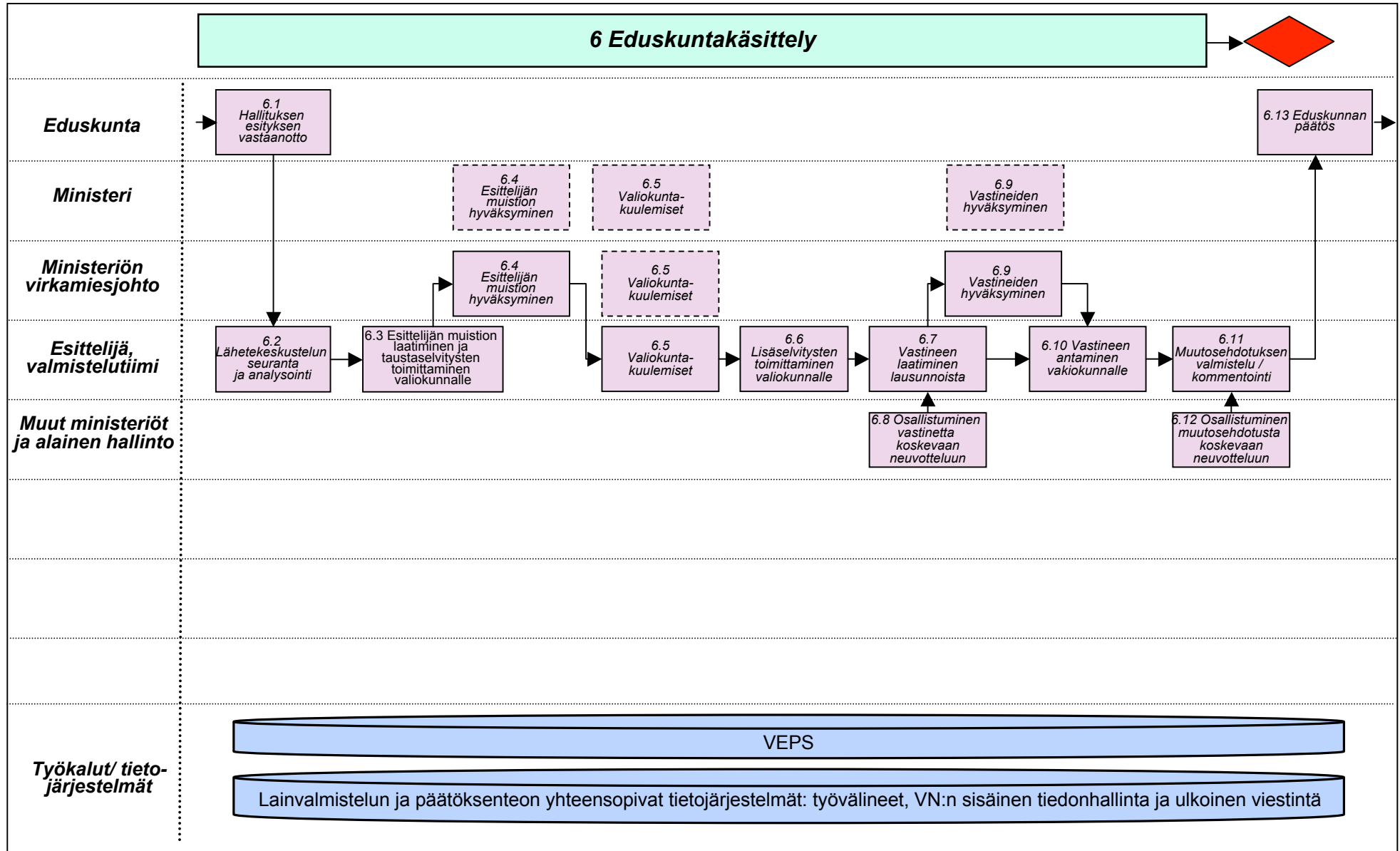




5 Valtioneuvoston päätöksenteko – Mikä muuttuu?

- Koko prosessia tukevat, yhteiset ja yhteen toimivat tietojärjestelmät
- Todennäköisesti 1.3.2012 kohdat 5.7 ja 5.8 jäävät prosessista pois perustuslain muutoksen voimaantulon johdosta

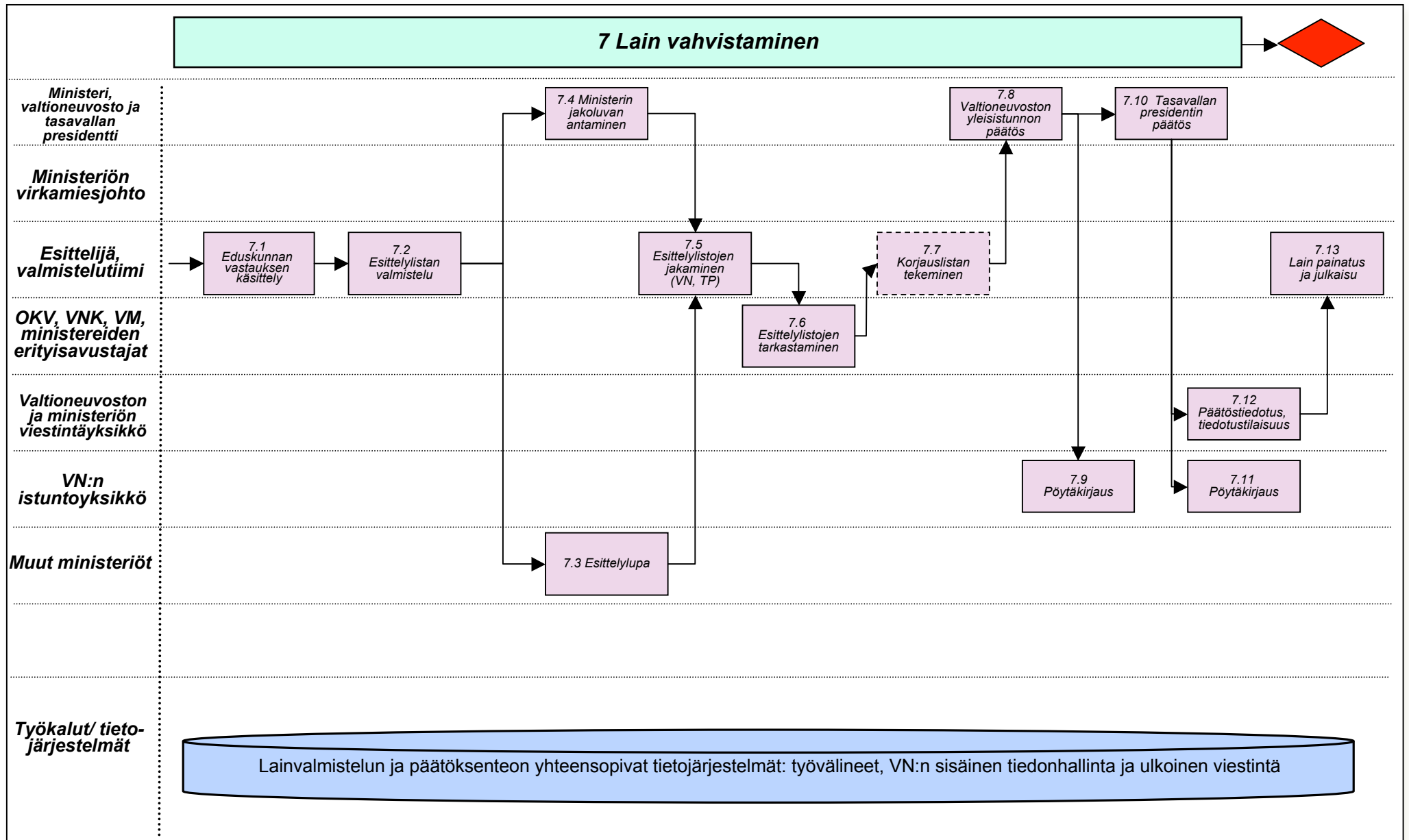
6 Eduskuntakäsittely



6 Eduskuntakäsittely – Mikä muuttuu?

- Ministeriön esittelijän, virkamiesjohdon ja ministerin välinen työnjako selkiintyy
- Koko prosessia tukevat, yhteiset ja yhteen toimivat tietojärjestelmät

7 Lain vahvistaminen





7 Lain vahvistaminen – Mikä muuttuu?

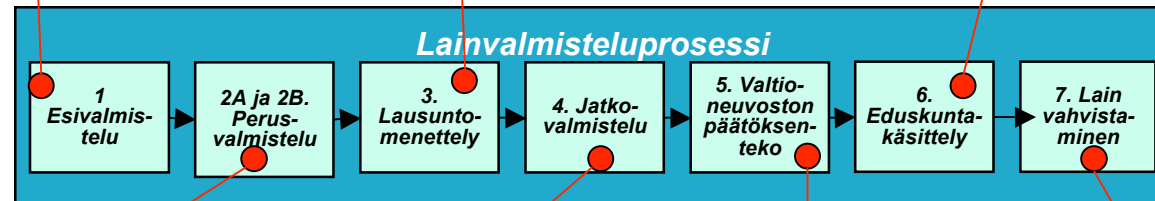
- Lainvalmistelun ja päätöksenteon yhteiset ja yhteen toimivat tietojärjestelmät

3.6.1 Lainvalmisteluprosessi: Mikä muuttuu? Keskeiset tunnistetut muutokset, yhteenveto

- Johdon sitoutuminen
- Säännönmukainen ennakkoiva kuuleminen ja vuorovaikutus sidosryhmien kanssa jo varhaisessa vaiheessa prosessia
- Vaikutusten alustava arviointi jo prosessin alkuvaiheessa
- Prosessi yhdenmukaistuu
- Vaiheen dokumentaatio yhdenmukaistuu
- Prosessin vaiheistus on selkeä, mikä helpottaa työn suunnittelua ja työajan ennakoimista
- Päätöksenteon vastuut ja vaiheet selkiytyvät,
- priorisointi helpottuu
- Sähköisen hankekortin käyttö
- systematisoituu

- Lausuntoyhteenvedon laatiminen säännönmukaistuu
- Palautteen anto lausunnonantajille säännönmukaistuu: menettelyt ja työkalut
- Poliittinen kannanotto lausuntojen saamisen ja yhteenvedon jälkeen tulee näkyväksi osaksi prosessia
- Koko prosessia tukevat, yhteiset ja yhteen toimivat tietojärjestelmät

- Ministeriön esittelijän, virkamiesjohdon ja ministerin välinen työnjako selkiintyy
- Koko prosessia tukevat, yhteiset ja yhteen toimivat tietojärjestelmät



- Poliittisen päätöksenteon ajoitus ja ohjausvaikutus tulevat näkyväksi
- Hankkeita ei jätetä yhden virkamiehen valmisteltavaksi vaan päävastuullisen valmistelijan tai valmisteluorganisaation tukena on valmistelutiimi ja myös ministeriön virkamiesjohto osallistuu valmisteluun
- Ratkaisuvaihtoehtojen tunnistaminen ja niiden vaikutusten arviointi sekä hyvä dokumentointi tulevat olennaiseksi osaksi prosessia
- Vaikutusten arviointi tehdään ennen ratkaisuja
- Dokumenttien käsittelyyn uusi yhteinen työkalu (koko prosessia tukevat, yhteiset ja yhteen toimivat tietojärjestelmät)
 - Tiedonkulku tekijöiden kesken paranee
 - Valmistelun läpinäkyvyys paranee


- Hankepäättöksen yhteydessä tehtyä suunnitelmaa tarkennetaan jatkovalmistelun läpiviemisen osalta, ml. resurssit sekä millä istuntokaudella esitys aiotaan viedä eduskuntaan
- Poliittisen käsittelyn aikaistuminen
- Poliittisten ja asiakysymysten käsittely jatkovalmistelussa vähentää korjauslistojen tarvetta sekä saman asian käsittelykertoja päätöksentekovaiheessa
- Koko prosessia tukevat, yhteen toimivat tietojärjestelmät

- Koko prosessia tukevat, yhteiset ja yhteen toimivat tietojärjestelmät
- Todennäköisesti 1.3.2012 kohdat 5.7 ja 5.8 jäävät prosessista pois perustuslain muutoksen voimaantulon johdosta

- Lainvalmistelun ja päätöksenteon yhteiset ja yhteen toimivat tietojärjestelmät

3.7 Toimijoiden roolit ja vastuut ideaalimallissa

– Koodit



P	Päätätjä	Toimija (rooli), jolla on kyllä/ei päätöksente- tekovalta
V	Vastuullinen	Toimija, joka on vastuussa päätöksen/ toimenpiteen toteutuksesta
N	Neuvoja	Toimija, joka toimii neuvonantajana tai vaikuttajana ennen päätöstä/toimenpidettä
T	Tietoinen	Toimija, jonka pitää olla tietoinen tehdystä pätöksestä tai toimenpiteestä

1 Esivalmistelu – Roolit ja vastuu

Toimijat/roolit	Hallituksen neuvottelu, iltakoulu, ministeriövaliokunta, neuvottelut	Ministeri	Ministeriön virkamiesjohto	Valmistelija, valmistelutiimi	Sidosryhmät
Päätökset/ tehtävät					
1 Esivalmistelu					
1.1 Tavoitteen tai ongelman määrittäminen	V	V	V		N
1.2 Alustava kartoitus				V	
1.3 Ennakoiva kuuleminen				V	N
1.4 Päätös esivalmistelun käynnistämisestä	T	P/T	P	V	T
1.5 Esivalmistelun tekeminen (ml. tiedonhankinta, ulkopuolisten selvitysten tilaaminen ja vaihtoehtojen arviointi)				V	N
1.6 Hankepäättös (päätös perusvalmistelun käynnistämisestä)	T	P/T	P	V	T

P – Päätäjä (Toimija (rooli), jolla on kyllä/ei päätöksentekovalta), V – Vastuullinen (Toimija, joka on vastuussa päätöksen/ toimenpiteen toteutuksesta), N – Neuvoja (Toimija, joka toimii neuvonantajana tai vaikuttajana ennen päätöstä/toimenpidettä), T – Tietoinen (Toimija, jonka pitää olla tietoinen tehdystä päätöksestä tai toimenpiteestä).

2A Perusvalmistelu (virkatyö)

– Roolit ja vastuut

Toimijat/roolit Päätökset/ tehtävät	Hallituksen neuvottelu, iltakoulu, ministeriö- valiokunta, neuvottelut	Ministeri	Ministeriön virkamiesjohto	Valmistelutiimi	Sidosryhmät
2A Perusvalmistelu (virkatyö)					
2.1 Valmistelun organisointi		P/T	P	V	
2.2 Tietopohjan kokoaminen ja riittävyyden arviointi		T	T	V	N
2.3 Näkemyksen esittäminen				V	N
2.4 Hankintapäätös ulkopuolisista selvityksistä			P	V	
2.5 Ratkaisuvaihtoehdot ja niiden vaikutusten arviointi			T	V	N
2.6 Näkemyksen esittäminen				V	N
2.7 Päätös tietopohjan riittävyydestä	P/T	P/T	P	V	
2.8 Esitys HE-luonnoksen laatimisesta				V	
2.9 Päätös HE-luonnoksen laatimisesta	V/T	V/T	P	V	T
2.10 HE-luonnoksen laatiminen			T	V	
2.11 Näkemyksen esittäminen		T	T	V	N
2.12 HE-luonnoksen hyväksyminen	P/T	P/T	P	V	T

P – Päättäjä (Toimija (rooli), jolla on kyllä/ei päätöksentekovalta), V – Vastuullinen (Toimija, joka on vastuussa päätöksen/ toimenpiteen toteutuksesta), N – Neuvoja (Toimija, joka toimii neuvonantajana tai vaikuttajana ennen päätöstä/toimenpidettä), T – Tietoinen (Toimija, jonka pitää olla tietoinen tehdystä päätöksestä tai toimenpiteestä).

2B Perusvalmistelu (valmisteluelin) – Roolit ja vastuut

Toimijat/roolit Päätökset/ tehtävät	Hallituksen neuvottelu, iltakoulu, ministeriö- valiokunta, neuvottelut	Ministeri	Ministeriön virkamiesjohto	Valmisteluelin	Valmistelutiimi	Sidosryhmät
2B Perusvalmistelu (valmisteluelin)						
2.1 Valmistelun organisointi (valmisteluelimen asettaminen)	P/T	P/T	P/V		V	
2.2 Tietopohjan kokoaminen ja riittävyyden arviointi			T	V	V	
2.3 Näkemyksen esittäminen			T	V	V	N
2.4 Hankintapäätös ulkopuolisista selvityksistä			P	P/V	V	
2.5 Ratkaisuvaihtoehdot ja niiden vaikutusten arviointi	N/T	N/T	N/T	V	V	T
2.6 Näkemyksen esittäminen			T	V	V	N
2.7 Päätös tietopohjan riittävydestä				P/V	V	
2.8 Päätös HE-luonnoksen laatimisesta				P/V	V	
2.9 HE-luonnoksen laatiminen				V	V	
2.10 Näkemyksen esittäminen			T	V	V	N
2.11 HE-luonnoksen hyväksyminen ja esittely johdolle	T	T	T	P/V	V	

P – Päätäjä (Toimija (rooli), jolla on kyllä/ei päätöksentekovalta), V – Vastuullinen (Toimija, joka on vastuussa päätöksen/ toimenpiteen toteutuksesta), N – Neuvoja (Toimija, joka toimii neuvonantajana tai vaikuttajana ennen päätöstä/toimenpidettä), T – Tietoinen (Toimija, jonka pitää olla tietoinen tehdystä päätöksestä tai toimenpiteestä).

3 Lausuntomenettely – Roolit ja vastuut

Toimijat/roolit Päätökset/ tehtävät	Hallituksen neuvottelu, iltakoulu, ministeriö-valiokunta, neuvottelut	Ministeri	Ministeriön virkamiesjohto	Valmistelutiimi	Kääntäjä / käännöststo	Sidosryhmät	Kansalainen / yritys
3 Lausuntomenettely							
3.1 Päätös lausuntokierroksesta	T	P/T	P	V			
3.2 Käännös ruotsiksi / saameksi				V	V		
3.3 Lausuntopyynnön valmistelu				V			
3.4 Päätös lausuntomenettelyn laajuudesta ja viestinnästä			P	V			
3.5 Lausuntopyynnön lähettäminen				V			
3.6 Lausunnon tekeminen / kuulemistilaisuuteen osallistuminen			T	V		N	N
3.7 Lausuntojen läpikäynti ja yhteenveto				V			
3.8 Johdon informointi		T	T	V			
3.9 Kannanotto muutosten tekemiseen		P/T	P	V			
3.10 Palautteen anto lausujille / neuvottelu			V	V		T	
3.11 Palautteen vastaanotto / osallistuminen neuvotteluun				V		N/T	
3.12 Muutoksenteke esitykseen				V			
3.13 Näkemyksen esittäminen			T	V		N	
3.14 Päätös valmistelun jatkamisesta	P/T	P/T	P	V		T	

P – Päätäjä (Toimija (rooli), jolla on kyllä/ei päätöksentekovalta), V – Vastuullinen (Toimija, joka on vastuussa päätöksen/ toimenpiteen toteutuksesta), N – Neuvoja (Toimija, joka toimii neuvonantajana tai vaikuttajana ennen päätöstä/toimenpidettä), T – Tietoinen (Toimija, jonka pitää olla tietoinen tehdystä päätöksestä tai toimenpiteestä).

4 Jatkovalmistelu – Roolit ja vastuut

Toimijat/roolit Päätökset/ tehtävät	Hallituksen neuvottelu, iltakoulu, ministeriö- valiokunta, neuvottelut	Ministeri	Ministeriön virkamies- johto	Valmistelutiimi	Kääntäjä / käännöststo	Sidosryhmät	Lain- tarkastus / OM	Muut ministeriöt	OKV, VNK, VM
4 Jatkovalmistelu									
4.1 Jatkovalmistelun suunnittelu		T	T	V	T		T		
4.2 Esityksen muokkaaminen	P/T	P/T	T	V					
4.3 Näkemyksen esittäminen			V/T	V		N			
4.4 Esityksen kääntäminen				V	V				
4.5 Käännöksen tarkastaminen				V					
4.6 Laintarkastus				V			V		
4.7 Laintarkastuksen muutosten tekeminen				V					
4.8 Esityksen tekninen viimeistely				V					
4.9 Esityksen hyväksyminen		P/T	P	V		T			
4.10 Esittelylupa				V				P	
4.11 Jakoluvan antaminen		P	T	V					
4.12 Neuvonta: laillisuus, esittelymenettely, raha-asiat				V					N
4.13 Esittelylistojen tekeminen (RV, VN, TP)				V					
4.14 Esittelylistojen jakaminen (RV, VN, TP)				V					

P – Päättäjä (Toimija (rooli), jolla on kyllä/ei päätöksentekovalta), V – Vastuullinen (Toimija, joka on vastuussa päätöksen/ toimenpiteen toteutuksesta), N – Neuvoja (Toimija, joka toimii neuvonantajana tai vaikuttajana ennen päätöstä/toimenpidettä), T – Tietoinen (Toimija, jonka pitää olla tietoinen tehdystä päätöksestä tai toimenpiteestä).

5 Valtioneuvoston päätöksenteko – Roolit ja vastuut

Toimijat/ roolit Päätökset/ tehtävät	Valtioneuvosto ja tasavallan presidentti	Ministeri	Raha- asiainvaliokunta	Esittelijä, valmistelutiimi	OKV, VNK, VM, ministereiden erityis- avustajat	Valtioneuvoston ja ministeriön viestintäyksikkö	VN:n istunto- yksikkö
5 Valtioneuvoston päätöksenteko							
5.1 Esittelylistojen tarkastaminen		T		T	V		
5.2 Korjauslistan tekeminen		T		V			
5.3 Raha-asiainvaliokunnan käsittely		T	V	T			
5.4 Esityksen muuttaminen	P	T		V			
5.5 Esityksen muutosten hyväksyminen		P	T	V			
5.6 Valtioneuvoston yleisistunnon päätös	P	T		T			
5.7 ja 5.9 Pöytäkirjaus							V
5.8 Tasavallan presidentin päätös	P	T		T			
5.10 Listatiedotteen tekeminen ja julkistaminen, tiedotustilaisuus						V	
5.11 Hallituksen esityksen lähettäminen eduskuntaan							V
5.12 Hallituksen esityksen painattaminen				V			T

P – Päätäjä (Toimija (rooli), jolla on kyllä/ei päätöksentekovalta), V – Vastuullinen (Toimija, joka on vastuussa päätöksen/ toimenpiteen toteutuksesta), N – Neuvoja (Toimija, joka toimii neuvonantajana tai vaikuttajana ennen päätöstä/toimenpidettä), T – Tietoinen (Toimija, jonka pitää olla tietoinen tehdystä päätöksestä tai toimenpiteestä).

6 Eduskuntakäsittely – Roolit ja vastuut

Toimijat/roolit Päätökset/ tehtävät	Eduskunta	Ministeri	Ministeriön virkamiesjohto	Esittelijä, valmistelutiimi	Muut ministeriöt ja alainen hallinto
6 Eduskuntakäsittely					
6.1 Hallituksen esityksen vastaanotto	V				
6.2 Lähetekeskustelun seuranta ja analysointi		T	T	V	
6.3 Esittelijän muistion laatiminen ja taustaselvitysten toimittaminen valiokunnalle				V	
6.4 Esittelijän muistion hyväksyminen		P/T	P	V	
6.5 Valiokuntakuulemiset		T/V	T/V	V	
6.6 Lisäselvitysten toimittaminen valiokunnalle		T	T	V	
6.7 Vastineen laatiminen lausunnoista		T	T	V	
6.8 Osallistuminen vastinetta koskevaan neuvotteluun		T	T/V	V	N
6.9 Vastineiden hyväksyminen		P/T	P		
6.10 Vastineen antaminen valiokunnalle				V	
6.11 Muutosehdotuksen valmistelu/kommentointi		T	T	V	
6.12 Osallistuminen muutosehdotusta koskevaan neuvotteluun		T	T/V	V	N
6.13 Eduskunnan päätös	P	T	T	T	T

P – Päätäjä (Toimija (rooli), jolla on kyllä/ei päätöksentekovalta), V – Vastuullinen (Toimija, joka on vastuussa päätöksen/ toimenpiteen toteutuksesta), N – Neuvoja (Toimija, joka toimii neuvonantajana tai vaikuttajana ennen päätöstä/toimenpidettä), T – Tietoinen (Toimija, jonka pitää olla tietoinen tehdystä päätöksestä tai toimenpiteestä).

7 Lain vahvistaminen – Roolit ja vastuut

Toimijat/ roolit Päätökset/ tehtävät	Ministeri, valtionneuvosto ja tasavallan presidentti	Ministeriön virkamies- johto	Esittelijä, valmistelutiimi	OKV, VNK, VM, ministereiden erityisavustajat	Valtioneuvoston ja ministeriön viestintäyksikkö	VN:n istunto- yksikkö	Muut ministeriöt
7 Lain vahvistaminen							
7.1 Eduskunnan vastauksen käsittely		T	V				
7.2 Esittelylistan valmistelu			V				
7.3 Esittelylupa			V				P
7.4 Ministerin jakoluvan antaminen	P	T	V				
7.5 Esittelylistojen jakaminen (VN, TP)			V				
7.6 Esittelylistojen tarkastaminen			T	V			
7.7 Korjauslistan tekeminen		T	V				
7.8 Valtioneuvoston yleisistunnon päätös	P	T	T			T	
7.9 ja 7.11 Pöytäkirjaus						V	
7.10 Tasavallan presidentin päätös	P	T	T				
7.12 Päätöstiedotus, tiedotustilaisuus			N		V		
7.13 Lain painatus ja julkaisu			V			T	

P – Päätäjä (Toimija (rooli), jolla on kyllä/ei päätöksentekovalta), V – Vastuullinen (Toimija, joka on vastuussa päätöksen/ toimenpiteen toteutuksesta), N – Neuvoja (Toimija, joka toimii neuvonantajana tai vaikuttajana ennen päätöstä/toimenpidettä), T – Tietoinen (Toimija, jonka pitää olla tietoinen tehdystä päätöksestä tai toimenpiteestä).



4. Lainvalmisteluprosessin konserniohjausmalli

4.1 Lainvalmistelun konserniohjauksen määritelmä, tehtävät ja tavoitteet

Määritelmä

Lainvalmistelun konserniohjauksella tarkoitetaan sellaisia valtioneuvostotasoisia tai kaikki ministeriöt, virastot ja laitokset kattavia ohjaus- ja johtamismenettelyjä ja yhtenäisiä periaatteita, joilla haetaan parempaa kokonaisuusien hallintaa, poikkihallinnollisuutta, tuloksellisuuden varmistamista sekä tuottavuutta ja kustannustehokkuutta.

(Perustuu valtiovarainministeriön konserniohjauksen määritelmään, v. 2009)

Tässä väliraportissa termi ”kokonaisuusien hallinta” sisältää myös tiedon ja tietämyksen hallinnan. Tuloksellisuus pitää sisällään myös vaikuttavuuden.

Tehtävät ja tavoitteet

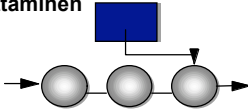
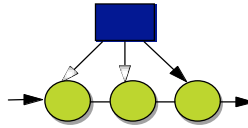
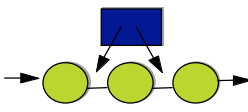
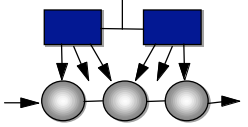
1. Johtaa hallituksen politiikan ja EU-yhteistyön edellyttämiä, lainsäädännöllä toteutettavia poikkihallinnollisia ohjelmia ja merkittäviä hankkeita. Resursoi merkittävät yhteiset hankkeet.
2. Tunnistaa ja sovittaa yhteen lainvalmistelun tavoitteet. Varmistaa tavoitteiden toteutumisen eri hallinnonaloilla.
3. Ylläpitää ja kehittää menettelyjä intressien yhteensovittamiseen ja priorisointiin valtioneuvoston sisällä.
4. Kehittää valtioneuvoston yhteistä hankehallintaa ja lainvalmisteluprosessia sekä sovittaa sen yhteen kehys- ja talousarvioprosessin kanssa.
 - Huolehtii valtioneuvostotasolla lainvalmistelijakunnan osaamisesta. Järjestää mm. lainvalmistelijan koulutusohjelman ja yhteiset menettelyt osaamisen kehittämiseen.
 - Asettaa raamit ministeriökohtaiselle esitysten suunnittelulle ja aikataululle. Valmistelee hallituksen lainsäädäntösuunnitelman, johtaa sen toimeenpanoa ja ohjaa sen hankkeiden resursointia. Tukee kunkin ministeriön omaa roolia valtioneuvoston yhteisissä, ministeriörajat ylittävissä tehtävissä.
5. Huolehtii, että lainsäädännön vaikuttavuutta seurataan.
6. Organisoii lainvalmistelun yhteiset tukipalvelut.
7. Kehittää yhteisiä toimintaperiaatteita ja menettelytapoja silloin kun niiden kautta voidaan saavuttaa taloudellista ja toiminnallista hyötyä ja parempaa laatua sekä vaikuttavuutta. Varmistaa näiden noudattamisen.

4.3 Lainvalmistelun konserniohjaus: ohjaus- ja johtamisjärjestelmän nykytilan kuvaus, johtopäätökset



- Poikkihallinnollinen ohjaus on takapainotteista ja sekavaa
 - Kaikkiin lakihankkeisiin kohdistuva sitova ohjaus tapahtuu vasta esittelylistojen tarkastusvaiheessa
 - Ei käytetä säännönmukaista menettelyä intressien yhteensovittamiseksi ja priorisoimiseksi ennen valtioneuvoston esittelyä
 - Paljon toimijoita, osittain kapeita ja päällekkäisiä toimialoja
 - Ministeriöiden syvällistä asiantuntemusta toimialallaan ei systemaattisesti käytetä hyväksi koko valtioneuvostossa
- Kansliapäällikkö vastaa lainvalmistelun laadusta ministeriössä (VNOS), valtioneuvoston tasolla vain kehittämisvastuu määritelty selkeästi
- Tukipalveluissa panostettu eniten kääntämiseen ja oikeudellisiin kysymyksiin

4.4 Lainvalmistelun konserniohjauksen keinot, kohteet ja johtamismenettelyt/ välineet

Ohjauseinot	Kohteet	Ohjaus- ja johtamismenettelyt/-välineet
<p>1. Kokonaisprosessin vaiheiden/ osaprosessien kehittäminen</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Konserni luo arvoa vaikuttamalla lainvalmisteluprosessin rakenteeseen <p>Rakenne/toiminnot</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Yhteinen säädösvalmistelun hanketyömalli (asettamispäätös, säädösvalmisteluprosessi, keskeiset vastuut, vaikutusten arvioinnin menettelyt) ☛ Yhteiset menettelyt lainvalmistelun osaamisen kehittämiseen (ohjeistus, perehdyttäminen, tiimi- ja parityöskentely) ☛ Yhteiset menettelyt hallituksen esitysten suunnittelulle ja aikataulutukselle
<p>2. Suora vaikuttaminen prosessin toimijoihin</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Konserni vaikuttaa suoraan toimijoiden toimintaedellytyksiin ja toiminnan suuntaan <p>Tavoitteet / raha</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Valmistele ja johtaa hallituksen lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanoa ja ohjaa sen hankkeiden resursointia ☛ Linjaa lainsäädäntösuunnitelmassa mainittujen hankkeiden asettamispäätöksissä huomioitavia seikkoja (erityisesti tavoitteet, organisointi ja resurssit) ☛ Ohjaa vaikuttavuuden seuranta merkittävässä hankkeissa ☛ Asettaa sisällölliset reunaehdot ministeriökohtaiselle esitysten suunnittelulle hallituksen poikkihallinnollisten ohjelmien toteuttamiseksi ☛ Ohjaa lainvalmistelun tukipalveluiden systemaattista käyttöä
<p>3. Vaikuttaminen prosessin toimijoiden välisiin kytkentöihin</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Konserni luo arvoa kehittämällä toimijoiden välisiä kytkentöjä – synergioita <p>Synergiat/ yhteistyö</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Edistää yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä ja huolehtii menettelyistä valtioneuvoston sisäisessä yhteistyössä ☛ Määrittelee ja tukee kunkin ministeriön omaa roolia, tehtäviä ja resursseja valtioneuvoston yhteisissä tehtävissä
<p>4. Yhteiset resurssit ja palvelut</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Konserni tarjoaa yhteisiä resursseja ja palveluita <p>Yhteiset palvelut</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Järjestää lainvalmistelijan koulutusohjelman ☛ Tuottaa lainvalmistelun johtamiskoulutusta osana valtioneuvoston yhteistä johtamiskoulutusta ☛ Järjestää lainvalmistelun yhteiset ja yhteen toimivat tietojärjestelmät ☛ Ylläpitää valtioneuvoston yhteistä lainvalmistelun osaamispankkia (resurssipooli) ☛ Huolehtii tutkimuspalvelujen systemaattisesta käytöstä (mm. vaikutusten arviointi ja vaikuttavuuden seuranta) ☛ Tuottaa lainvalmistelun tukipalveluja kuten laintarkastus, käännöspalvelut ja neuvonta esim. perustuslaki, EU-oikeus, Ahvenanmaan erityiskysymykset

4.5 Lainvalmistelun konserniohjauksen tasot



- Vaiheessa 2 tunnistettiin seuraavat lainvalmistelun konserniohjauksen tasot:
 - 1. Poliittinen päätöksentekotaso;** esimerkiksi asian käsittely ministerivaliokunnassa
 - 2. Yhteen sovittava taso;** eri ministeriöiden konsultointi ja näkökulmien yhteensovitus säädöshankkeissa (sekä lainsäädäntösuunnitelmahankkeet että muut hankkeet)
 - 3. Toimeenpaneva taso;** esimerkiksi lainvalmisteluprosessin laadun varmistaminen, konsernipalveluiden tuottaminen
- Sujuvampaan lainvalmisteluun –hankkeen kolmannessa vaiheessa täsmennetään lainvalmistelun konserniohjauksen tehtäviä yllä olevaa luokittelua hyväksi käyttäen

4.6 Hahmotelma lainvalmistelun konserniohjauksen työnjaosta



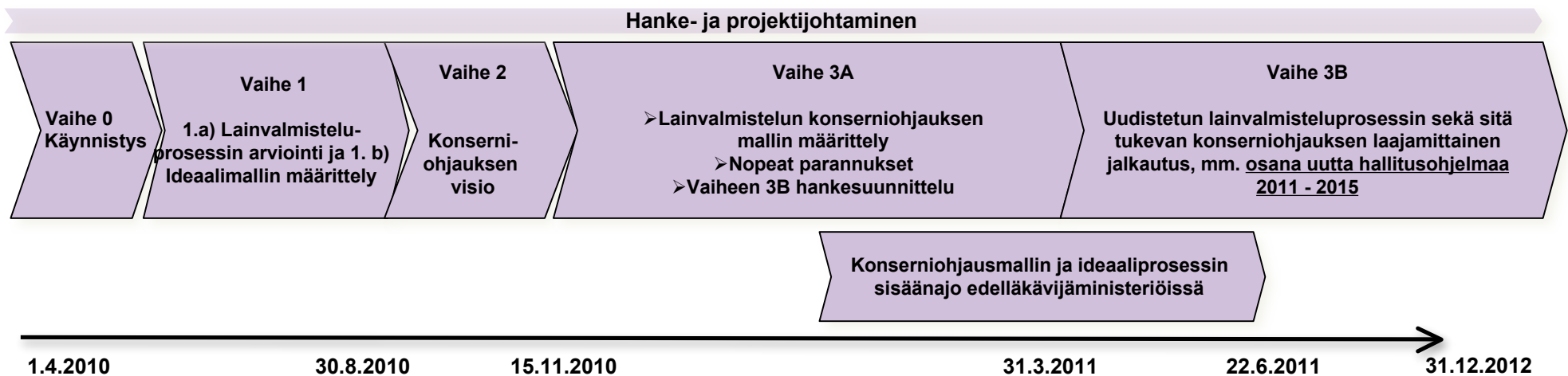
- Hankkeessa tunnistettiin kaksi vaihtoehtoista tapaa lainvalmistelun konserniohjaukseen kuuluvien virkamiestehtävien vastuunjakoon valtioneuvostossa. (Tarkempi kuvaus liitteessä 3.)
 - **Vaihtoehto 1:** Konserniohjauksen uudet tehtävät jaetaan ja nykyisiä tehtäviä tarkennetaan valtioneuvoston kanslialle, oikeusministeriölle ja valtiovarainministeriölle. Lisäksi perustetaan vaikutusten ennakoarvioinnin ja vaikuttavuuden jälkikäteisen seurannan tukemiseen ja laadun varmistamiseen erikoistunut, valtioneuvoston sisäinen tuki- ja ohjausyksikkö.
 - **Vaihtoehto 2:** Perustetaan valtioneuvoston lainvalmisteluun tuki- ja ohjausyksikkö, johon kootaan osa lainvalmistelun hankehallintaan ja prosessiin, osaamisen kehittämiseen ja jakamiseen sekä lainvalmistelun hallinnollisten palveluiden tuottamiseen ja/tai järjestämiseen liittyvistä yhteisistä tehtävistä ja palveluista. Kokonaisuutena konserniohjauksen tehtävät ja vastuut samat kuin vaihtoehdossa 1, ml. vaikutusten ennakoarvioinnin ja vaikuttavuuden jälkikäteisen seurannan tukemiseen ja laadun varmistamiseen erikoistunut, valtioneuvoston sisäinen tuki- ja ohjausyksikkö.
- Lisäksi tuotiin esille ajatus ministerivaliokuntamenettelyn (esimerkiksi talouspoliittinen ministerivaliokunta) hyödyntämisestä keskeisten säädöshankkeiden käsittelyssä ja tarpeesta luoda tätä valmisteleva sihteeristö.

- **Yllä olevat kaksi vaihtoehtoa sekä mahdolliset muut lainvalmistelun konserniohjauksen tehtävien organisointivaihtoehdot kartoitetaan ja arvioidaan perusteellisesti hankkeen kolmannessa vaiheessa.**



5. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen Vaihe 3

5.1 Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen eteneminen



- Hankkeen seuraavassa vaiheessa marraskuun 2010 – kesäkuun 2011 aikana
 - **Määritetään täsmällisesti lainvalmistelun konserniohjauksen malli**, eli konserniohjauksen tehtävät, tavoitteet, ohjauksen keinot, organisointi, sekä konserniohjaukseen liittyvät johtamisen roolit, foorumit ja prosessit. Tämän työn ajankohta on marraskuu 2010 – maaliskuu 2011.
 - **Tehdään lainvalmistelun konserniohjausmallin sekä ideaaliprosessin sisänaajo edelläkävijäministeriöissä**, määritettyjä konserniohjauksen menetelmiä ja työkaluja hyödyntäen. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen projektiryhmä toimii työssä ”konserniohjaajana”. Työn ajankohta on tammikuu 2011 – kesäkuu 2011.

5.2 Vaihe 3A, keskeisiä sisältökysymyksiä



Lainvalmistelun konserniohjauksen mallin määrittämisessä sekä hankesuunnittelussa ratkaistavat keskeiset sisältökysymykset on lueteltu alla.

Konserniohjauksen mallin täsmentämisen yhteydessä täsmennetään konserniohjauksen vastuut erityisesti seuraavissa:

- lainsäädäntösuunnitelman toimeenpano
- lainsäädännölle vaihtoehtoisen sääntelyn toimintaohjelman rakentaminen ja toteuttaminen
- toimintaohjelman rakentaminen ja toteuttaminen yritysten ja kansalaisten hallinnollisen taakan järjestelmällistä purkamista varten
- menettelyjen rakentaminen lainvalmisteluprosessiin intressien yhteensovittamiseen ja priorisointiin valtioneuvoston sisällä
- vaikutusten arvioinnin ja tietovarantojen systemaattisen käytön tukeminen ja ohjaaminen, sekä vaikutusarviointien laadun varmistaminen hallituksen lainsäädäntösuunnitelman hankkeissa.
- lainsäädännön vaikuttavuuden suunnitelmallinen seuranta
- lainvalmisteluhankkeita tukevien palveluiden tuottaminen ja valtioneuvoston yhteisten toimintaperiaatteiden ylläpitäminen, esim. laintarkastuksen roolin kehittäminen

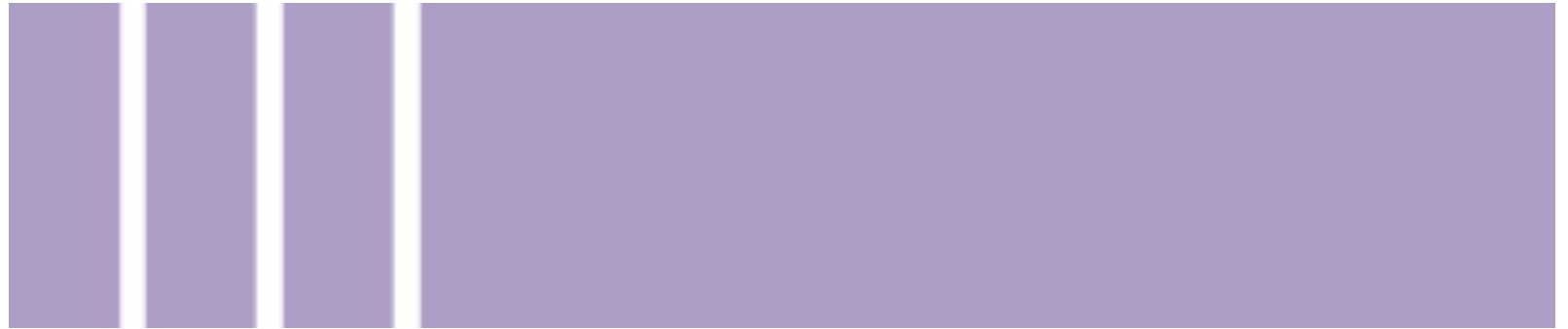
Hankesuunnittelun yhteydessä täsmennetään alla lueteltujen strategisten toimenpiteiden eteneminen:

- määrittellään lainsäädäntösuunnitelman kehittämistarpeet ja uusi malli alkavalla hallituskaudella
- määrittellään tarkoitus ja tehtävät valtioneuvoston säädöskielen lautakunnalle säädöskielen huollon koordinointiin
- määrittellään tarkoitus ja tehtävät säädöspolitiikan neuvottelukunnalle. Lähtökohtana, että neuvottelukunta arvioi hallituksen poikkihallinnollisten ohjelmien toteuttamista ja yhteiskuntakehityksestä aiheutuvia säädöspoliittisia muutostarpeita kansalaisten ja yritysten näkökulmasta. Säädöspolitiikan neuvottelukunta korvaa paremman sääntelyn neuvottelukunnan. Hankesuunnitelmassa huomioidaan myös ehdotuksen valmistelu neuvottelukuntaa koskeväksi säädökseksi
- täsmennetään eteneminen lainvalmistelun tietojärjestelmien uudistamisessa. Valtiovarainministeriö jatkaa lainvalmistelua ja päätöksentekoa tukevien, yhteisten ja yhteen toimivien tietojärjestelmien uudistamista, työn alla on tällä hetkellä valtioneuvoston tietoarkkitehtuuri
- ministeriöiden roolien ja tehtävien täsmentäminen valtioneuvoston yhteisen osaamisen käytössä (resurssipooli)

5.2.1 Vaihe 3A, nopeat parannukset



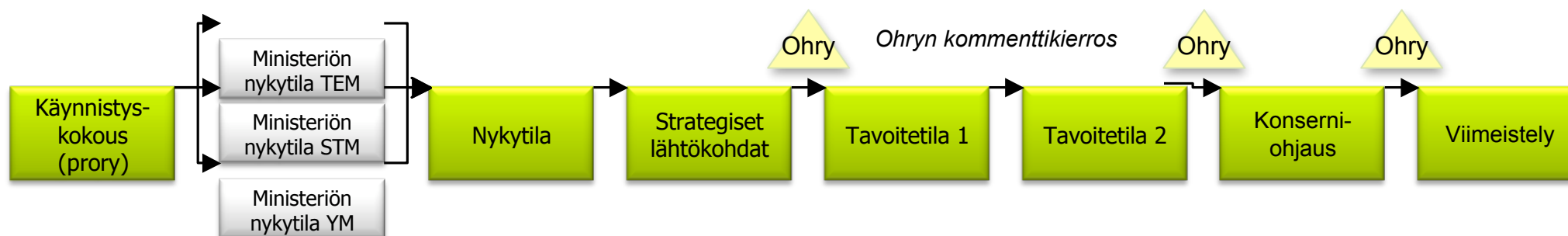
1. Ministeriöt huolehtivat sidosryhmien ja kansalaisten aktiivisesta osallistumisesta: **säädösvalmistelun kuulemisohjeiden täytäntöönpano.**
2. Prosessikuvauksen välitön jalkautus: **ohje/verkkoaineiston uudistaminen** uutta kuvausta vastaavaksi.
3. Lainvalmisteluprosessin **dokumentaation yhdenmukaistaminen** uuden lainsäädäntösuunnitelman hankkeissa (esim. hankekortti ja esittelymuistio).
4. Aloitetaan **lainvalmistelijan valmennusohjelman** ja **lainvalmistelun johtamisvalmennuksen** suunnittelu.



Liite 1

Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen vaiheiden 1 ja 2 eteneminen

Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen vaiheiden 1 ja 2 eteneminen



Kokonaisuus	Toteutustapa	Ajoitus	Osallistujat
Järjestäytyminen	Käynnistyskokous	keskiviikko 21.4. klo 10-12	Projektiryhmä
	Työsuunnitelman viimeistelypalaveri	perjantai 23.4. klo 9-10.30	OM, TPC
Nykytilan analyysi	Suunnittelupalaveri ministeriöpäivistä	torstai 6.5. klo 11.30-13.30	OM, TPC, ministeriön edustajat
	Ministeriöpäivä: STM	maanantai 10.5. klo 8-12	Ministeriön asiantuntijat, OM, TPC
	Ministeriöpäivä: YM	keskiviikko 19.5. klo 12-16	Ministeriön asiantuntijat, OM, TPC
	Ministeriöpäivä: TEM	perjantai 21.5. klo 12-16	Ministeriön asiantuntijat, OM, TPC
	Projektiryhmän nykytilan työseminaari	tiistai 25.5. klo 9-16	Projektiryhmä
Tavoitetilan määrittäminen	Projektiryhmän kokous: strategiset lähtökohdat	maanantai 7.6. klo 13-16	Projektiryhmä
	Ohjausryhmän kokous : nykytila + strategiset lähtökohdat	maanantai 14.6. klo 13-15	Ohjausryhmä
	Projektiryhmän tavoitetilan työseminaari 1	torstai 12.8. klo 9-16	Projektiryhmä
	Projektiryhmän tavoitetilan työseminaari 2	perjantai 20.8. klo 9-16	Projektiryhmä
	Ohjausryhmän kokous: tavoitetila	perjantai 27.8 klo 10-12	Ohjausryhmä
	Projektiryhmän tavoitetilan työseminaari 3	keskiviikko 1.9. klo 12-16	Projektiryhmä
Konserniohjaus	Projektiryhmän työseminaari, ohjaus	torstai 9.9. klo 9-16 / Sitra	Projektiryhmä
	Ohjausryhmän työseminaari : konserniohjaus	tiistai 14.9. klo 8-12	Ohjausryhmä
Viimeistely	Viimeistelyseminaari	tiistai 28.9. klo 8-12	Projektiryhmä + ohjausryhmä



Liite 2

Toimintaympäristön muutosvoimat sekä sidosryhmien ja toimijoiden odotukset

Lainvalmisteluprosessiin vaikuttavat toimintaympäristön muutosvoimat (1/3)



Muutosvoimat	Syntyvät mahdollisuudet	Syntyvät haasteet / uhat
Luottamus hallintoon ja poliittiseen päätöksentekoon laskee	<ul style="list-style-type: none"> Kansalaisten halukkuus osallistua ja vaikuttaa lakien valmisteluun kasvaa Keskustelu lakien sisällöstä siirtyy prosessissa aikaisempaan vaiheeseen Kuulemiseen ja vaikutusten arviointiin panostetaan enemmän Lakien sisältö perustellaan paremmin 	<ul style="list-style-type: none"> Lakeja ei noudateta Lakien täytäntöönpanon kustannukset kasvavat Yhteiskunnan ohjaaminen muuttuu vaikeammaksi
Tavoitteet ja ongelmat ovat laajempia, poikkihallinnollisempia ja kansainvälisempiä	<ul style="list-style-type: none"> Vaihtoehtoisia ohjauskeinoja pohditaan aidosti ja käytetään lainsäädännön ohella tai sijasta Hallinnonalojen ja ministeriöiden välinen yhteistyö lisääntyy, kun yhteisiä hankkeita on enemmän Tiedon ja osaamisen käyttö tehostuu Lainsäädäntöä valmistellaan suurempina kokonaisuuksina Kansainvälisistä vertailukohdista saadaan tukea Suhtautuminen uudistus- ja kehitysmuotoista Tiedon tuotannon ja käytön parantuminen 	<ul style="list-style-type: none"> Oikeudellistuminen: ongelmat nähdään yhä useammin juridisina ja ratkaisua haetaan lainsäädännöstä, koska nämä keinot hallitaan parhaiten Lainsäädännön määrä lisääntyy ja säädökset ovat yhä monimutkaisempia Vastuutahoja on vaikea löytää Vastakkaiset intressit lamauttavat päätöksenteon Ratkaisut vaativat kv-tason sopimista, jotta kansallisista toimista voidaan sopia "Lintukoto" katoaa Kestävien uudistus- ja kehittämistarpeiden tunnistaminen vaikeaa - trendit vaihtuvat Lyhytjänteisyys lisääntyy
Kokeneiden lainvalmistelijoiden määrä vähenee (virkamieskunnan ikärakenne)	<ul style="list-style-type: none"> Mahdollisuus muuttaa toimintakulttuuria Uusia työtapoja ja -välineitä otetaan käyttöön nopeammin Lainvalmistelukoulutukseen ja sen uudistamiseen suhtaudutaan myönteisemmin 	<ul style="list-style-type: none"> Osaamisen siirto ja työssä oppiminen vaikeutuvat Kokemustiedon siirtyminen vähenee Uusien lainvalmistelijoiden rekrytointi ja perehdytys vaikeutuvat Työn laatu huononee
Yhteiskunnan rakennemuutokset: väestö vanhenee, huoltosuhde heikkenee, väestö keskittyy alueellisesti	<ul style="list-style-type: none"> Kehitystä mahdollista ohjata lainsäädännöllä 	<ul style="list-style-type: none"> Valtion ohjausjärjestelmä ei vaikuta Päätöksiä ei uskalleta tehdä

Lainvalmisteluprosessiin vaikuttavat toimintaympäristön muutosvoimat (2/3)



Muutosvoimat	Syntyvät mahdollisuudet	Syntyvät haasteet / uhat
EU-sääntely lisääntyy; uusia sääntelyn kohteita ja sääntely entistä yksityiskohtaisempaa	<ul style="list-style-type: none"> Sisämarkkinat toimivat paremmin Ihmisten liikkuvuus helpottuu Hyödynnetään EU-toimielinten valmistelua kotimaisessa säädösvalmistelussa Käytetään hyväksi kotimaista esivalmistelua vaikutettaessa EU-päätöksentekoon 	<ul style="list-style-type: none"> Ei kyetä panemaan säännöksiä täytäntöön määräajassa Täytäntöönpano pintapuolista Vaikuttaminen EU-tasolla vaatii suurempaa panostusta EU-toimielinten valmistelun ja kotimaisen säädösvalmistelun kytkentä jää tapauskohtaiseksi ja sattumanvaraiseksi eikä saa poliittista tukea
Julkinen talous kiristyy, tuottavuusohjelmat	<ul style="list-style-type: none"> Prosessin tehokkuuteen kiinnitetään huomiota Korkealaatuinen lainsäädäntö nähdään kilpailukytekijänä Annettavat hallituksen esitykset vähenevät ja keskitytään kokonaisuudistuksiin 	<ul style="list-style-type: none"> Lainvalmistelun resurssit edelleen vähenevät Prosessin kehittämiseen ja työvälineisiin ei panosteta Säädösvalmistelun laatu heikkenee: vaikutuksia ei kartoiteta kunnolla ja tarkoitetut vaikutukset eivät toteudu Säädösvalmistelijat uupuvat
Valtiokonserni vahvistuu	<ul style="list-style-type: none"> Resurssien ja asiantuntijoiden osaamisen käyttö tehostuu Hallinnon toiminnan tuki vahvistuu Yhteinen tahtotila voimistuu Kustannustehokkuus kasvaa Asiakasnäkökulma vahvistuu Palvelujen laatu yhtenäistyy Asioiden käsittely nopeutuu Asioiden ylisektoraalinen tarkastelu 	<ul style="list-style-type: none"> Harkintavalta hallinnossa kaventuu Asiakkaiden yksilöllinen kohtelu vaarantuu Hallinnonalojen perustellut erityispiirteet katoavat Suunnitelmatalous Viisautta keskittyy yhteen paikkaan Päätöksenteon laatuongelmat Toimivallan ja tehtävien hämärtyminen Kansalaisten hyvinvoinnista huolehtivien sektoreiden vaikutus vähenee
Valmistelun ja käsittelyn avoimuus ja julkisuus lisääntyy	<ul style="list-style-type: none"> Eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten kirjaaminen tarkemmin ja selkeämmin asiakirja-aineistoon Tausta-aineiston julkaisu erikseen, jolloin kaikkea aineistoa ei kirjoiteta osaksi itse hallituksen esitystä, joka voisi keskittyä tehtävän esityksen perusteluihin; hallituksen esitykset supistuvat laajuudeltaan Erilaiset näkemykset nousevat esiin 	<ul style="list-style-type: none"> Hallituksen esityksiä perustellaan vähemmän ja avoimemman käsittelyn mahdollisesti tuomien lisätietojen kirjaaminen vähentyy Säädösvalmistelijoiden aika ei riitä kaikkeen yhteydenpitoon

Lainvalmisteluprosessiin vaikuttavat toimintaympäristön muutosvoimat (3/3)



Muutosvoimat	Syntyvät mahdollisuudet	Syntyvät haasteet / uhat
Sähköisten työvälineiden käyttö lisääntyy	<ul style="list-style-type: none"> Automaattiset työvaiheet lisääntyvät Tekniset virheet vähenevät Työn tuottavuus ja mielekkyys paranevat Avoimuus ja tiedonkulku paranevat 	<ul style="list-style-type: none"> Työvälineet kehitetään muita prosesseja varten, eivätkä ne tue lainvalmisteluprosessin erikoispiirteitä Uusien välineiden käyttö ei ole kattavaa (koko prosessi, kaikki toimijat) Uusia työvälineitä ei opetella käyttämään tai ei käytetä kunnolla
Säädöstulva; lainsäädännön kieli ja ymmärrettävyys heikkenevät	<ul style="list-style-type: none"> Lainsäädännön laatu paranee Informatiivisuus lisääntyy 	<ul style="list-style-type: none"> Oikeusjärjestyksen kokonaisuus hämärtyy Lainsäädäntö epäyhtenäistyy Osaamisen ylläpito ja varmistaminen Jatkuvuuden varmistaminen
Nuoret etääntyvät yhteiskunnallisesta päätöksenteosta	<ul style="list-style-type: none"> Innovatiivisuus lisääntyy Sitoutumisen aste kasvaa Innostus yhteisten asioiden hoitoon lisääntyy, käytetään ei-perinteisiä poliittisen vaikuttamisen kanavia 	<ul style="list-style-type: none"> Lyhytjänteisyys lisääntyy Tavoittamiskeinot moninaistuvat
Hallitukset työskentelevät koko vaalikauden	<ul style="list-style-type: none"> Hallitusohjelma asettaa selkeät ja ennakoitavat raamit Ohjausvaikutus on hyvä Päätöksenteko nopeutuu 	<ul style="list-style-type: none"> Pitkäikäinen hallitus luo painetta virkamiesportaaseen; hallituksella yhtenäisempi tahtotila Hallitusohjelman laajuus ja sen toteuttamisen vaatimus tuo aikataulu- ja resurssipaineita Politiikan merkitys korostuu suhteessa laillisuuskykyyn

Lainvalmisteluprosessin keskeisten sidosryhmien ja toimijoiden odotukset (1/3)



Eduskunta	<ul style="list-style-type: none">• Käytetään lainsäädäntöä tarkoituksenmukaisesti ongelman ratkaisuun• Päätöksentekovaiheeseen tuodaan hyvin valmisteltuja kokonaisuuksia → dokumentointi, laaja kuuleminen, kytkennät muuhun lainsäädäntöön• Ministeriöt sitoutuvat toistensa hallituksen esityksiin• Ministeriöt informoivat eduskuntaa etukäteen merkittävien hallituksen esitysten keskeisistä kysymyksistä ja aikatauluista; vuoropuhelu valiokuntien ja valiokuntaneuvosten kanssa• Hallituksen esityksissä tuodaan selkeästi esille asian ongelmat, ei pelkästään puoltavia seikkoja• Hallituksen esitykset annetaan eduskunnalle etukäteen ilmoitettuna ajankohtina (eduskunnalle puolivuositain annettavaa listaa hallituksen esityksistä noudatetaan, budjettilait annetaan oikeassa aikataulussa)• Hallitus antaa lakiesitykset hyvissä ajoin ennen lakien toivottua voimaantuloaikaa• Hallituksen esitysten käsittely eduskunnassa jakautuu tasaisesti vuoden kahdelle istuntokaudelle ja hallituskauden eri vuosille; vältetään ruuhkat• Lakiesitykset ovat teknisesti virheettömiä (lakitekniikka, käänös, tietojärjestelmien yhteensopivuus)• Hallituksen esityksissä kerrotaan, miten ne liittyvät laajempiin politiikka- ja lainsäädäntökokonaisuuksiin
Säätelyn kohteet: kansalaiset ja yritykset	<ul style="list-style-type: none">• Esitykset kunnioittavat kansalaisten ja yritysten oikeuksia• Lakien vaikutukset arvioidaan• Tärkeimmistä lakihankkeista tiedotetaan niin aikaisin, että niihin on mahdollista vaikuttaa. Samalla kerrotaan, milloin ja miten valmisteluun voi vaikuttaa• Valmistelun etenemisestä ja ministeriön saamasta palautteesta on helposti saatavilla tietoa• Ministeriö toteuttaa kansalaisten ja yritysten esitykset. Ellei niin tehdä, kerrotaan perustelut• Yritysten toimintaedellytykset turvataan ja niitä parannetaan; erilaisten yritysten intressit huomioidaan• Lakien noudattamisesta aiheutuu mahdollisimman vähän kustannuksia ja työtä; hallinnollinen taakka vähenee• Valmistelun etenemisestä ja ministeriön saamasta palautteesta on helposti saatavilla tietoa• Lainmuutosten voimaantulosta tiedotetaan hyvissä ajoin etukäteen• Lakien sisällöstä ja valvonnasta on helposti saatavilla tietoja ja neuvontaa• Säätely on ennustettavaa ja selkeää

Lainvalmisteluprosessin keskeisten sidosryhmien ja toimijoiden odotukset (2/3)



Lainvalmistelussa kuultavat asiantuntijat sekä järjestöt	<ul style="list-style-type: none">• Ministeriö kuulee asiantuntijoita ja järjestöjä ennen kuin se tekee päätöksiä linjauksista• Mahdollisuus osallistua valmisteluun tarvittaessa (työryhmä tms.)• Kommentoitava aineisto saadaan riittävän ajoissa ja kuulemisesta sovitaan hyvissä ajoin• Ministeriö toteuttaa asiantuntijoiden ja järjestöjen esitykset. Ellei niin tehdä, kerrotaan perustelut• Kuulemisen dokumentointi → kuultavalle mahdollisuus seurata, miten oma panos on vaikuttanut
Lakia valmistelevan ministeriön johto	<ul style="list-style-type: none">• Hallitusohjelman ja ministeriön tavoitteet toteutetaan• Lakien valmistelu on joutuisaa ja tapahtuu ministeriön sopimassa aikataulussa• Lakien valmistelu on joustavaa; tarvittaessa vaihtoehtoisia esityksiä hankalien säädösasioiden ratkaisemiseksi• Lainmuutoksen vaikutukset arvioidaan systemaattisesti• Kääntäminen ja laintarkastus on nopeaa• Hallituksen esitykset annetaan eduskunnalle etukäteen ilmoitettuina ajankohtina (eduskunnalle puolivuositain annettavaa listaa hallituksen esityksistä noudatetaan)
Muut kuin valmisteluvastuussa olevat ministeriöt	<ul style="list-style-type: none">• Valmisteltavista laeista informoidaan niin aikaisin, että niihin on mahdollista vaikuttaa. Samalla ilmoitetaan myös selkeästi, mitä apua muilta ministeriöiltä toivotaan; ministeriöiden välisen yhdysverkon käyttö• Mahdollisuus osallistua valmisteluun tarvittaessa (työryhmä tms.)• Lausuntoajat ovat riittävän pitkiä• Lausuntopyyntöissä ilmoitetaan, mistä asiasta erityisesti toivotaan lausuntoa → kohdennetut lausuntopyyntöt• Hankkeen valmisteluajataulu sovitetaan tarvittaessa, jotta vältetään ruuhkilta yhteisissä pisteissä• Kuulemisesta annetaan palautetta; miksi esimerkiksi muutosehdotuksia ei ole huomioitu• Mahdollisuus osallistua täytäntöönpanon suunnitteluun ja tarvittaessa myös toteuttamiseen

Lainvalmisteluprosessin keskeisten sidosryhmien ja toimijoiden odotukset (3/3)



Käännöstoimisto ja laintarkastus	<ul style="list-style-type: none">• Lakitekstin termit käydään läpi kääntäjän kanssa jo perusvalmistelun aikana• Käännettävän / tarkastettavan tekstin toimittamisesta ja laajuudesta sovitaan käännöstoimiston / tarkastusyksikön kanssa hyvissä ajoin etukäteen ja teksti toimitetaan sovittuna ajankohtana• Käännettävä teksti on ymmärrettävä ja mahdollisimman lyhyt• Käännettävään ja tarkastettavaan tekstiin ei enää tehdä muutoksia (teksti valmis)• Yhteyshenkilöä informoidaan prosessin aikana; aikataulumuutoksista yms. tiedotetaan
EU:n komissio	<ul style="list-style-type: none">• EU-säädökset pannaan täytäntöön määräajassa, kaikilta osin ja säädöksissä tarkoitetulla tavalla• Kansallisella tasolla valmistaudutaan sujuvaan täytäntöönpanoon
Lainsäädännön toimeenpanoon osallistuvat tahot	<ul style="list-style-type: none">• Lainsäädännön toimeenpano otetaan huomioon jo valmistelun aikana• Lainsäädäntö on selkeää ja ymmärrettävää• Lainsäädännöstä aiheutuu mahdollisimman vähän hallinnollista taakkaa viranomaisille sekä mahdollisimman vähän valituksia ja riita-asioita• Mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa täytäntöönpanon suunnitteluun sekä erityisesti vaikutusten arviointiin



Liite 3

Lainvalmistelun konserniohjauksen nykyiset toimijat



Oikeusministeriö

- **Toimivalta/tehtävät (VNOS)**
 - Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen ja EU-oikeudellinen neuvonta
 - Laintarkastus
- **Käytännön toiminta**
 - Lausunnot ja neuvonta: oikeudelliset kysymykset, yleislait
 - Lainvalmisteluoppaat, verkkoaineistot, koulutus
 - Hallituksen kehittämistavoitteiden edistäminen
 - Säädöspoliittiset toimenpiteiden koordinointi
 - Lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden seuranta
- **Rakenteet**
 - Paremman sääntelyn ministerityöryhmä
 - Paremman sääntelyn neuvottelukunta
 - Sujuvampaa lainvalmisteluun -hankkeen ohjausryhmä
 - Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmä
 - Vaikutusarvioinnin asiantuntijaverkosto



Valtioneuvoston kanslia

- **Toimivalta/tehtävät (VNOS)**
 - Pääministerin avustaminen valtioneuvoston yleisessä johtamisessa sekä hallituksen ja eduskunnan työn yhteensovittamisessa
 - Valtioneuvoston yleisten toimintaedellytysten ja palvelujen järjestäminen
- **Käytännön toiminta**
 - Hallitusohjelman toteutumisen seuranta
 - Valtioneuvoston päätöksentekomenettely
 - Esittelyjen järjestäminen, aikataulut ja pöytäkirjat
 - Esittelylistojen tarkastus, neuvonta
 - Tietojärjestelmä
 - Eduskunnalle annettavien hallituksen esitysten listat
 - Hallituksen esitysten kääntäminen (valtioneuvoston käännöstoimisto)
- **Rakenteet**
 - Valtioneuvoston yleisistunto ja tasavallan presidentin esittely
 - Kansliapäällikkökokous
 - EU-asioiden ministerivaliokunta ja -komitea
 - Valtioneuvoston ruotsin kielen lautakunta



Työ- ja elinkeinoministeriö

- **Toimivalta/tehtävät (VNOS)**
 - Elinkeinopolitiikka, työelämä, työllisyys
- **Käytännön toiminta**
 - Yritysten hallinnollisen taakan vähentämishjelma
 - Lainsäädännön yritysvaikutusten arvioinnin tuki ja seuranta
- **Rakenteet**
 - Em. ohjelmaa ja seurantaa varten asetetut työryhmät
 - Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelma



Valtiovarainministeriö

- **Toimivalta/tehtävät (VNOS)**
 - Valtion talous ja talousarvio
 - Valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittäminen
 - Valtioneuvoston yhteinen tietohallinto
 - Valtion ja kuntien suhde
- **Käytännön toiminta**
 - Lausunnot ja kannanotot
 - Talousarvion valmistelu ja siihen liittyvän lainvalmistelun seuranta
 - Normitalkoot -hanke
- **Rakenteet**
 - Valtioneuvoston raha-asianvaliokunta
 - Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä
 - Peruspalveluohjelman ministerityöryhmä
 - Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta
 - Julkishallinnon tietohallinnon neuvottelukunta



Oikeuskanslerinvirasto

- **Toimivalta/tehtävät (L valtioneuvoston oikeuskanslerista)**
 - Valtioneuvoston päätöksenteon laillisuuden valvonta
- **Käytännön toiminta**
 - Esittelylistojen ja pöytäkirjojen tarkastus
 - Kirjalliset kannanotot ja neuvonta



Valtiontalouden tarkastusvirasto

- **Toimivalta/tehtävät (L VTV:sta)**
 - Tarkastaa valtiontalouden laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta
- **Käytännön toiminta**
 - Kannanotot
 - Tuloksellisuustarkastukset: Lainsäädännön vaikutusten arviointi ja toimivuus
- **Rakenteet**
 - VTV:n neuvottelukunta



Liite 4

Lainvalmistelun konserniohjauksen organisoinnin vaihtoehtoja virkamiesten työnjaon kehittämiseksi

Lainvalmisteluprosessin konserniohjauksen työnjako, vaihtoehto 1



Oikeusministeriö	Valtioneuvoston kanslia	Valtiovarainministeriö
	<ul style="list-style-type: none"> Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman valmistelu ja toimeenpanon johtaminen Lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden asettamispäätöksissä huomioon otettavien seikkojen (erit. tavoitteet, organisointi ja resurssit) linjaaminen yhteistyössä VM:n kanssa 	<ul style="list-style-type: none"> Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden resursoinnin ohjaus Lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden asettamispäätöksissä huomioon otettavien seikkojen (erit. tavoitteet, organisointi ja resurssit) linjaaminen yhteistyössä VNK:n kanssa
<ul style="list-style-type: none"> Säädösvalmistelun yhteisen hanketyö- ja prosessimallin valmistelu 	<ul style="list-style-type: none"> Säädösvalmistelun yhteisen hanketyö- ja prosessimallin käyttöönotto ja käytön varmistaminen Yhteiset menettelyt hallituksen esitysten suunnittelulle ja aikataulutukselle Sisällölliset reunaehdot ministeriökohtaiselle esitysten suunnittelulle hallituksen poikkihallinnollisten ohjelmien toteuttamiseksi Hallinnonalojen välinen yhteistyö ja valtioneuvoston sisäinen yhteistyö Ministeriöiden omien roolien, tehtävien ja resurssien määrittely ja tukeminen valtioneuvoston yhteisissä tehtävissä 	
<ul style="list-style-type: none"> Laintarkastus ja lainvalmistelun oikeudellinen neuvonta (esim. perustuslaki, EU-oikeus, Ahvenanmaan erityiskysymykset) 	<ul style="list-style-type: none"> Lainvalmistelun tukipalveluiden systemaattisen käytön ohjaaminen yhteistyössä VM:n kanssa Valtioneuvoston yhteiset lainvalmistelun käännöspalvelut 	<ul style="list-style-type: none"> Lainvalmistelun tukipalveluiden systemaattisen käytön ohjaaminen yhteistyössä VNK:n kanssa
<ul style="list-style-type: none"> Lainvalmistelun osaamisen kehittämisen yhteisten menettelyjen sisältö Lainvalmistelijan koulutusohjelman ja lainvalmistelun johtamisosion (osa valtioneuvoston yhteistä johtamiskoulutusta) sisältö 		<ul style="list-style-type: none"> Lainvalmistelun osaamisen kehittämisen yhteisten menettelyjen käyttö Lainvalmistelijan koulutusohjelman ja lainvalmistelun johtamiskoulutuksen (osa valtioneuvoston yhteistä johtamiskoulutusta) järjestäminen
		<ul style="list-style-type: none"> Lainvalmistelun yhteiset ja yhteen toimivat tietojärjestelmät
	<ul style="list-style-type: none"> Tutkimuspalvelujen systemaattinen käyttö mm. vaikutusten arviointi ja vaikuttavuuden seuranta 	<ul style="list-style-type: none"> Valtioneuvoston yhteinen lainvalmistelun osaamispankki (resurssipooli)

Vaikutusarvioinnin tuki- seurantayksikkö: vaikutusten ennakkoarvioinnin ja vaikuttavuuden jälkikäteisen seurannan tukeminen ja laadun varmistaminen

Lainvalmisteluprosessin konserniohjauksen työnjako, vaihtoehto 2



Oikeusministeriö	Valtioneuvoston kanslia	Valtiovarainministeriö	Valtioneuvoston lainvalmistelun tuki- ja ohjausyksikkö
			<ul style="list-style-type: none"> Vaikutusten ennakoarvioinnin ja vaikuttavuuden jälkikäteisen seurannan tukeminen ja laadun varmistaminen
	<ul style="list-style-type: none"> Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman valmistelu ja toimeenpanon johtaminen 	<ul style="list-style-type: none"> Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden resursoinnin ohjaus 	
	<ul style="list-style-type: none"> Lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden asettamispäätöksissä huomioon otettavien seikkojen (erit. tavoitteet, organisointi ja resurssit) linjaaminen yhteistyössä VM:n kanssa 	<ul style="list-style-type: none"> Lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden asettamispäätöksissä huomioon otettavien seikkojen (erit. tavoitteet, organisointi ja resurssit) linjaaminen yhteistyössä VNK:n kanssa 	<ul style="list-style-type: none"> Yhteiset menettelyt hallituksen esitysten suunnittelulle ja aikataulutukselle
	<ul style="list-style-type: none"> Sisällölliset reunaehdot ministeriökohtaiselle esitysten suunnittelulle hallituksen poikkihallinnollisten ohjelmien toteuttamiseksi 		<ul style="list-style-type: none"> Säädösvalmistelun yhteinen hanketyö- ja prosessimalli
	<ul style="list-style-type: none"> Hallinnonalojen välinen yhteistyö ja valtioneuvoston sisäisen yhteistyö 	<ul style="list-style-type: none"> Lainvalmistelun yhteiset ja yhteen toimivat tietojärjestelmät 	
	<ul style="list-style-type: none"> Ministeriöiden omien roolien, tehtävien ja resurssien määrittely ja tukeminen valtioneuvoston yhteisissä tehtävissä 		
<ul style="list-style-type: none"> Lainvalmistelun oikeudellinen neuvonta (esim. perustuslaki, EU-oikeus, Ahvenanmaan erityiskysymykset) 	<ul style="list-style-type: none"> Lainvalmistelun tukipalveluiden systemaattisen käytön ohjaaminen yhteistyössä VM:n kanssa 	<ul style="list-style-type: none"> Lainvalmistelun tukipalveluiden systemaattisen käytön ohjaaminen yhteistyössä VNK:n kanssa 	<ul style="list-style-type: none"> Laintarkastus ja valtioneuvoston yhteiset lainvalmistelun käännoispalvelut
<ul style="list-style-type: none"> Lainvalmistelun osaamisen kehittämisen yhteisten menettelyjen sisältö 			<ul style="list-style-type: none"> Lainvalmistelun osaamisen kehittämisen yhteisten menettelyjen käyttö
<ul style="list-style-type: none"> Lainvalmistelijan koulutusohjelman ja lainvalmistelun johtamisosion (osa valtioneuvoston yhteistä johtamiskoulutusta) sisältö 			<ul style="list-style-type: none"> Lainvalmistelijan koulutusohjelman ja lainvalmistelun johtamiskoulutuksen (osa valtioneuvoston yhteistä johtamiskoulutusta) järjestäminen
	<ul style="list-style-type: none"> Tutkimuspalvelujen systemaattinen käyttö mm. vaikutusten arviointi ja vaikuttavuuden seuranta 		<ul style="list-style-type: none"> Valtioneuvoston yhteisen lainvalmistelun osaamispankin hallinnointi (resurssipooli)

VALTIONEUVOSTON KANSLIA
 Hallitusneuvos Marika Paavilainen
 Erityisasiantuntija Taina Kulmala

10.11.2010

Lausuma ja eriävä kanta eräisiin Sujuvampaan lainvalmisteluun hankkeen vaiheen 2 väliraportin ja luovutuskirjeen kohtiin

Lausuma

Oikeusministeriö asetti 31.3.2010 Sujuvampaan lainvalmisteluun – hankkeelle projektiryhmän. Olemme olleet valtioneuvoston kanslian edustajat tässä projektiryhmässä.

Sujuvampaan lainvalmisteluun – hanke etenee toimeksiannon mukaan seuraavasti:

VAIHE 1

- lainvalmisteluprosessin arviointi
- lainvalmisteluprosessin uusi ideaalimalli

VAIHE 2

- Visio lainvalmisteluprosessin vahvistamisesta konserniohjauksessa

VAIHE 3

- Ideaalimallin jalkauttaminen
- Osaamisen parantaminen

Projektiryhmän tehtävänä on tähän mennessä ollut hankkeen vaiheiden 1-2 käytännön toteutus. Projektiryhmän tuli asettamispäätöksen mukaan:

- kuvata lainvalmisteluprosessin todellinen kulku sekä ministeriön sisäisenä toimintana että ministeriön ulkopuolelle ulottuvana toimintoketjuna, joka alkaa lainvalmisteluhankkeen vireille tulosta ja päättyy lain voimaantuloon;
- tuottaa ongelmien kartoitus ja analyysi ministeriön sisäisessä ja valtioneuvostotason lainvalmisteluprosessissa;
- tehdä tarpeelliset ehdotukset lainvalmisteluprosessin kehittämiseksi
- valmistella valtioneuvoston tason lainvalmisteluprosessin uusi ideaalimalli
- valmistella visio lainvalmisteluprosessin vahvistamisesta osana valtioneuvoston konserniohjausta tavoitteena nykyistä parempi kokonaisuuksien hallinta, poikkihallinnollisuus, tuloksellisuuden varmistaminen sekä tuottavuus ja kustannustehokkuus, sekä tehdä tarpeelliset ehdotukset hankkeen vaiheen 3 toteuttamisesta
- osallistua hankkeen vaiheen 3 valmisteluun ja tehdä tarpeelliset ehdotukset sen toteuttamiseksi

Projektiryhmän työseminaareissa on tehty hyvää ja rakentavaa työtä lainvalmistelun ideaalimallin kuvaamiseksi. Malli näyttäytyy hyvin paljon nykyisen perusmallin kaltaisena ja se mahdollistaa työprosessien ja työtapojen kehittämisen hyvien käytäntöjen mukaiseksi.. Mallin tekeminen jo sinänsä lisäsi tietoa eri toimijoiden rooleista ja tehtävistä lainvalmistelussa.

Projektiryhmän seminaareissa keskusteltiin myös päätöksenteon poliittisen valmistelun ajoittumisesta lainvalmisteluprosessiin. On tärkeää, että valmistelijoilla on luonteva yhteys

valmistelun kaikissa vaiheissa oman ministeriönsä poliittiseen johtoon. Lainvalmisteluprosessin eri vaiheissa, lähtien liikkeelle säädöstarpeen ja muiden vaihtoehtojen kartoittamisesta, ministeriön virkamiesjohdon lisäksi ohjausvastuu on ministerillä ja hänen poliittisilla avustajillaan. Käsityksemme mukaan lainvalmisteluprosessin keskeinen kehittämistehtävä liittyy edelleen lainvalmistelun prosessien johtamiseen ministeriötasolla.

Pidämme ongelmallisena väliraporttiin kirjattuja konserniohjauksen työnjakoehdotuksia (diat 75 ja 76), eikä valtioneuvoston kanslia ole sitoutunut niihin millään tavoin. Projektiryhmän viimeinen yhteinen päivän kestänyt työseminaari 9.9.2010 käsitteli lähes kokonaan lainvalmistelun prosessiin liittyviä kysymyksiä. Tämän vuoksi projektiryhmän työn vaiheen 2 tehtävät jäivät kevyemmälle valmistelulle.

Vaiheen 2 päätteeksi ohjausryhmä ja projektiryhmä pitivät 28.9.2010 yhteisen työseminaarin, jota varten hankkeen sihteeristö oli valmistellut konserniohjauksen mallia pidemmälle muun muassa niin, että lainvalmistelun konserniohjauksen tehtävät oli määritelty ja oli tehty ehdotuksia tehtävien organisoimisesta ministeriöille/virkamiehille.

Valtioneuvoston kanslia osallistuu lainvalmistelun kehittämiseen ministeriöiden nykyisten toimiala- ja tehtäväjaon perusteella kannattaen järkevää poikkihallinnollista yhteistyötä. Nykyisessä työnjaossa oikeusministeriön toimialaan kuuluu valtioneuvoston ohjesäännön 14 §:n 2 kohdan mukaan *valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen*. Asetuksen perustelumuistiossa todetaan, että ”*Toimialaan kuuluu valtioneuvoston lainvalmistelun yleinen kehittäminen, kuten lainvalmistelun ohjeistus ja ministeriöiden säädösehdotusten tarkastus;....*”.

Hankkeen vaiheessa 2 on toimeksiannon mukaan kuvattu ideaalimallia ja konserniohjaustehtävää vision tasolla. Sujuvampaan lainvalmisteluun – hankkeen väliraportissa, dioissa 75 ja 76 tehdään lainvalmistelun konserniohjauksen työnjaon ehdotuksia. Katsomme, etteivät raportissa olevat ehdotukset perustu projektiryhmän työhön ideaalimallin kuvaamisessa eikä lainvalmistelun ohjaus- ja johtamisjärjestelmän nykytilan kuvaukseen (dia 48). Katsomme, ettei ehdotuksia sellaisenaan voida käyttää vaiheen 3 työn perustana. Jatkovalmistelun tulisi keskittyä valtioneuvostotason lainvalmistelun ideaaliprosessien käytäntöön viemiseen ministeriöissä.

Jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää enemmän huomiota olemassa olevien toimijoiden ja ryhmien (esim. SÄKE-verkosto) tehtävien ja roolien kehittämiseen, lainvalmistelun hyvien käytäntöjen jalkauttamiseen sekä lainvalmisteluhankkeiden ja poliittisen johdon vastavuoroisten toimintatapojen rakentamiseen. Myös erilaisen yhteistyön ja toimintakulttuurin kehittämisellä, ilman organisaatioiden ja toimijoiden roolien muutoksia, voidaan saada myönteisiä muutoksia aikaan. Lisäksi haluaisimme korostaa, että lainvalmistelun laadun kehittämisen keskeinen edellytys on riittävien resurssien varaaminen valmistelutyöhön.

Eriävä kanta eräisiin Sujuvampaan lainvalmisteluun hankkeen vaiheen 2 väliraportin ja luovutuskirjeen kohtiin

Sujuvampaan lainvalmisteluun – hankkeen väliraportissa, dioissa 75 ja 76 tehdään lainvalmistelun konserniohjauksen työnjaon ehdotuksia. Katsomme, etteivät raportissa olevat ehdotukset perustu projektiryhmän työhön ideaalimallin kuvaamisessa eikä lainvalmistelun ohjaus- ja johtamisjärjestelmän nykytilan kuvaukseen (dia 48) eikä näitä ehdotuksia sellaisenaan voida käyttää vaiheen 3 työn perustana. Jatkovalmistelun tulisi keskittyä valtioneuvostotason lainvalmistelun ideaaliprosessien käytäntöön viemiseen ministeriöissä.

Ilmoitamme Sujuvampaan lainvalmisteluun hankkeen vaiheen 2 väliraportissa kuvattuihin konserniohjaustehtävien vaihtoehtoihin liittyvän ja niiden käsittelyyn vaiheessa 2 perustuvan eriävän kantamme:

1. Vaiheen 2 väliraportin luku 4 ”Lainvalmisteluprosessin konserniohjausmalli” olisi otsikoitava hankkeen vaiheen 2 tehtävän sekä projektiryhmälle annetun tehtävän mukaisesti alustavaksi visioksi (ei hahmotelma).

2. Vaiheen 2 väliraportin Liite 4 olisi otsikoitava vastaamaan vaiheen 2 tavoitteita ja projektiryhmän tehtävää siten, että se kuuluisi

Liite 4: Alustava visio lainvalmistelun konserniohjauksen organisoinnin vaihtoehtoista

Hankkeen väliraportin liitteen 4 otsikko ei saisi antaa väärää kuvaa hankkeen vaiheesta. Hankkeessa ei ole valmisteltu organisoinnin vaihtoehtoja virkamiesten työnjaon kehittämiseksi. Hankkeen vaiheen 2 loppuvaiheessa on käsitelty yhdessä visioita lainvalmistelun konserniohjaustehtävistä tietyiltä osin. Esimerkiksi valtioneuvoston jäsenten osuus tässä tehtävässä on täysin käsittelemättä.

Lainvalmistelun konserniohjaus ei ole vielä tunnettu käsite. Valtioneuvoston konserniohjauksenkin pelisäännöt ovat auki. Liitteessä 4 kuvattaviin lainvalmistelun konserniohjaustehtäviin tämä vaikuttaa nimenomaan siten, että uusien tehtävien antaminen ja tehtävien resursointi näyttäisi edelleen tapahtuvan perinteisten keinojen kautta eli valtioneuvoston ohjesäännön sekä ministeriöiden hallintoasetusten sekä budjetin ja toimintamenojen allokoinnin kautta. Kun liikutaan vision tasolla, tälle tarkkuudelle ei ole vielä ollut tarpeen mennä.

Kun puhutaan organisoinnista ja virkamiesten työnjaon vaihtoehtoista, liikutaan jo tehtäviä määrittävien säädöskirjausten tasolla. Tällaisessa tarkastelussa olisi otettava huomioon myös suhde valmistelevan ministerin tehtävään ohjata valmistelua sekä kantaa ministerinvastuu. Hankkeen 2 vaiheessa ei oltu vielä näin pitkällä.

3. Luovutuskirjeen hankkeen vaihetta 2 kuvaava kappale on edellä esitetyn perusteella virheellinen, kun siinä todetaan, että ”Konserniohjauksen työnjaosta ja organisoinnista hahmoteltiin kaksi alustavaa vaihtoehtoa. Nämä kaksi vaihtoehtoa sekä mahdolliset muut lainvalmistelun konsernitehtävien organisoitinvaihtoehdot kartoitetaan ja arvioidaan perusteellisesti hankkeen kolmannessa vaiheessa.”

Jotta kuvaus vastaa tehtyä työtä, kohdan pitäisi kuulua seuraavasti:

”Konserniohjauksen työnjaosta ja organisoinnista hahmoteltiin kaksi alustavaa visiota. Nämä visiot sekä mahdolliset muut lainvalmistelun konsernitehtävien organisointivaihtoehdot kartoitetaan ja arvioidaan perusteellisesti hankeen kolmannessa vaiheessa.”

Helsingissä 10 päivänä marraskuuta 2010



Marika Paavilainen
hallitusneuvos
valtioneuvoston kanslia



Taina Kulmala
erityisasiantuntija
valtioneuvoston kanslia



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7067
ISBN 978-952-259-075-6 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUSVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi