

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportti 2019–2023



Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:30

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportti 2019–2023

Oikeusministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-779-5

ISSN pdf: 2490-1172

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportti 2019–2023

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:30		Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Toimittaja/t	Hanna-Leena Iso-Ketola		
Yhteisötekijä	Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä		
Kieli	suomi	Sivumäärä	57

Tiivistelmä

Oikeusministeriö asetti ajalle 15.10.2019–30.9.2023 lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän koordinoimaan ministeriöiden yhteistyötä säädösvalmistelun laadun kehittämiseksi valtioneuvostossa.

Yhteistyöryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti edistänyt pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman ja paremman sääntelyn toimintaohjelman tavoitteiden toteutumista, seurannut lainsäädäntöohjelman ja -suunnitelman toteutumista, edistänyt lainvalmisteluohjeiden ja hyvän lainvalmistelumenettelyn periaatteiden noudattamista ja järjestänyt ministeriöiden valmistelijoille ja asiantuntijoille tilaisuuksia ajankohtaisista säädösvalmisteluun liittyvistä aiheista. Lisäksi työryhmä on toiminut aktiivisesti paremman sääntelyn EU- ja kansainvälisen yhteistyön vahvistamiseksi ja edistänyt kansallisen ja EU:n paremman sääntelyn välistä keskusteluyhteyttä.

Työryhmän mietinnössä on raportoitu paremman sääntelyn toimintaohjelman toimeenpanosta, työryhmälle asetettujen tehtävien toteuttamisesta ja sen käsittelemistä muista paremman sääntelyn asiakokonaisuuksista.

Asiasanat säädösvalmistelu, säädökset, kehittäminen, laatu

ISBN PDF	978-952-400-779-5	ISSN PDF	2490-1172
Asianumero	VN/4853/2019	Hankenumero	OM032:00/2019

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-779-5>

Slutrapport från samarbetsgruppen för utveckling av lagberedningen 2019–2023

Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2023:30	Tema	Betänkanden och utlåtanden	
Utgivare	Justitieministeriet		
Redigerare	Hanna-Leena Iso-Ketola		
Utarbetad av	Samarbetsgrupp för utveckling av lagberedningen		
Språk	finska	Sidantal	57

Referat

Justitieministeriet tillsatte för tiden 15.10.2019–30.9.2023 en samarbetsgrupp för utveckling av lagberedningen för att samordna ministeriernas samarbete i syfte att utveckla kvaliteten på lagberedningen i statsrådet.

Samarbetsgruppen har i enlighet med sitt uppdrag främjat uppnåendet av målen i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering och handlingsprogrammet för bättre lagstiftning, följt genomförandet av lagstiftningsprogrammet och lagstiftningsplanen, främjat iakttagandet av lagberedningsanvisningarna och principerna för ett gott lagberedningsförfarande samt ordnat evenemang för ministeriernas beredare och sakkunniga om aktuella lagberedningsfrågor. Dessutom har arbetsgruppen aktivt arbetat för att stärka EU-samarbetet och det internationella samarbetet i frågor som gäller bättre lagstiftning och intensifierat dialogen mellan den nationella verksamheten för bättre lagstiftning och EU:s agenda för bättre lagstiftning.

I arbetsgruppens slutrapport har det rapporterats om genomförandet av handlingsprogrammet för bättre lagstiftning, utförandet av andra uppgifter som ålagts arbetsgruppen och de helheter om bättre lagstiftning som arbetsgruppen behandlat.

Nyckelord lagberedning, lagstiftning, utveckling, kvaliteten

ISBN PDF	978-952-400-779-5	ISSN PDF	2490-1172
Ärendenummer	VN/4853/2019	Projektnummer	OM032:00/2019

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-779-5>

Final report of the cooperative working group for improving law drafting 2019–2023

Publications of the Ministry of Justice, Memorandums and statements 2023:30	Subject	Memorandums and statements
Publisher	Ministry of Justice, Finland	

Editor(s)	Hanna-Leena Iso-Ketola		
Group author	Cooperative working group for improving law drafting		
Language	Finnish	Pages	57

Abstract

The Ministry of Justice appointed a cooperative working group for improving law drafting for the period from 15 October 2019 to 30 September 2023. The purpose of the working group was to coordinate cooperation between ministries in order to develop the quality of law drafting within the Government.

In accordance with its mandate, the working group has contributed to the achievement of the objectives of the Government Programme of Prime Minister Sanna Marin's Government and the Action Plan for Better Regulation, monitored the implementation of the Government's legislative programme and legislative plans, promoted compliance with law drafting guidelines and principles of the procedure for good law drafting, and organised events for ministries' law drafters and experts on topical issues related to law drafting. Furthermore, the working group has taken an active role in strengthening EU and international cooperation in the area of better regulation and promoted dialogue between the relevant national and EU actors.

This final report of the working group reports on the implementation of the Action Plan for Better Regulation, performance of the other tasks assigned to the working group, and other issues related to better regulation discussed by the group in the course of its work.

Keywords law drafting, legislation, development, quality

ISBN PDF	978-952-400-779-5	ISSN PDF	2490-1172
Reference number	VN/4853/2019	Project number	OM032:00/2019

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-779-5>

Sisältö

Oikeusministeriölle	8
1 Työryhmän asettaminen ja tehtävät	10
1.1 Työryhmän tausta ja tehtävät	10
1.2 Työryhmän organisointi	12
2 Toimintaympäristön kuvaus	14
2.1 Säädosvalmistelun kehittämisen tavoitteet vaalikaudella 2019–2023.....	14
2.2 Kriisien vaikutus säädosvalmisteluun vaalikaudella 2019–2023	15
2.3 Säädosvalmistelu lukuina vaalikaudella 2019–2023	17
3 Paremman sääntelyn toimintaohjelman toteuttaminen	19
3.1 Tausta.....	19
3.2 Lainvalmistelun suunnitelmallisuuden ja osaamisen kehittäminen.....	20
3.2.1 Lainvalmistelutyön suunnitelmallisuuden ja koordinaation kehittäminen	20
3.2.2 Hankehallinnan- ja suunnittelun kehittäminen	21
3.2.3 Lainvalmistelun laadun mittaaminen	23
3.2.4 Lainvalmistelun osaamisen kehittäminen	23
3.2.5 Säädosperustelujen kehittäminen.....	26
3.2.6 Perus- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistaminen.....	27
3.3 Avoimuuden ja sidosryhmäyhteistyön kehittäminen lainvalmistelussa.....	27
3.4 Lainvalmistelun vaikutusten arvioinnin kehittäminen ja jälkiarviointijärjestelmän luominen.....	29
3.4.1 Ministeriöiden yhteinen vaikutusarvioinnin osaamisverkosto.....	29
3.4.2 Vaikutusarviointiohjelmien uudistaminen	30
3.4.3 Jälkiarviointijärjestelmän luominen	30
3.5 Teknologian ja digitalisaation hyödyntäminen lainvalmistelussa	31
4 Työryhmän käsittelemät muut asiakokonaisuudet	32
4.1 Paremman sääntelyn EU- ja kansainvälinen yhteistyö	32
4.2 Lainvalmistelun voimavarat.....	34
4.3 Yhteistyö säädosvalmisteluprosessin keskeisten toimijoiden kanssa.....	35
4.4 Ministeriöiden sisäinen säädosvalmistelun kehittämistyö	37
4.4.1 Säädosvalmistelun kehittämisen organisointi ministeriöissä.....	37
4.4.2 Säädosvalmistelijoiden rekrytointiohjelmat	38
4.4.3 Vaikutusarvioinnin tuki ministeriöissä.....	38
4.4.4 Säädosvalmisteluavustajien verkostoituminen	39
4.5 Säädosvalmistelun työvälineiden ja ohjeistuksen uudistaminen.....	40

5 Työryhmän näkemykset säädösvalmistelun keskeisistä haasteista ja ministeriöiden yhteistyön tarpeesta säädösvalmistelun kehittämisessä	42
Liite 1 Paremman sääntelyn toimintaohjelma ja toteuttamissuunnitelma	44
Liite 2 Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän kokouksissa käsitellyt aiheet 2019–2023	50
Liite 3 Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän järjestämät säädösvalmistelun aamukahvilaisuudet vuosina 2019–2023	56

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö asetti 14.10.2019 lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän (LAKE-työryhmä) ajalle 15.10.2019–30.9.2023. Työryhmän tehtävänä oli edistää hallitusohjelmaan sisältyvien lainvalmistelun laatua koskevien kirjausten toteutumista, seurata lainsäädäntöohjelman ja -suunnitelman toteutumista, edistää lainvalmisteluohjeiden ja hyvän lainvalmistelumenettelyn periaatteiden noudattamista ja hyvien käytäntöjen leviämistä lainvalmistelusta, tehdä aloitteita säädösvalmistelun kehittämisestä, arvioida lainvalmistelun yhteensovittamis- ja priorisointitarpeita valtioneuvostotasolla, tehdä aloitteita lainvalmisteluun liittyviksi tutkimus- ja selvityshankkeiksi, suunnitella ministeriöiden valmistelijoille ja asiantuntijoille tilaisuuksia ajankohtaisista säädösvalmisteluun liittyvistä aiheista, toimia aktiivisesti paremman sääntelyn EU- ja kansainvälisen yhteistyön vahvistamiseksi ja tiivistää kansallisen ja EU:n paremman sääntelyn välistä keskusteluyhteyttä. Lisäksi työryhmän tehtäväksi asetettiin toimia paremman sääntelyn toimintaohjelman ohjausryhmänä ja tehdä linjauksia sekä seurata toimintaohjelman tavoitteiden toteuttamista.

Yhteistyöryhmän puheenjohtajaksi nimettiin lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen oikeusministeriöstä. Varapuheenjohtajaksi nimettiin neuvotteleva virkamies Elina Normo (1.5.2021 lähtien neuvotteleva virkamies Marietta Keravuori-Rusanen ja 15.4.2022 lähtien lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila) valtioneuvoston kansliasta.

Yhteistyöryhmän jäseniksi nimettiin yksikön päällikkö Kirsti Pohjankukka (15.10.2022 lähtien yksikönpäällikkö Maria Guseff) ulkoministeriöstä, hallitusneuvos Päivi Pekkarinen sisäministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Jenni Herrala (1.9.2020 lähtien lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström) puolustusministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Jouko Narikka valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Eerikki Nurmi opetus- ja kulttuuriministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Susanna Paakkola (16.8.2021 lukien lainsäädäntöneuvos Timo-Ville Nieminen) maa- ja metsätalousministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Silja Ruokola (1.2.2022 lähtien lainsäädäntöjohtaja, liikenneneuvos Kimmo Kiiski) liikenne- ja viestintäministeriöstä, hallitusneuvos Anne Kumpula sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Pasi Järvinen (1.10.2021 lähtien lainsäädäntöjohtaja Sami Kivivasara) työ- ja elinkeinoministeriöstä ja lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn (3.5.2021 lähtien lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi) ympäristöministeriöstä.

Työryhmän asiantuntijajäseniksi nimettiin arviointineuvos Kaijus Ervasti (1.7.2020 lähtien arviointineuvos Meri Virolainen) lainsäädännön arviointineuvostosta ja lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila (2.6.2022 lähtien lainsäädäntöneuvos Liisa Reunanen) valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osastosta. Työryhmän sihteeriksi nimettiin erityisasiantuntija Hanna-Leena Iso-Ketola oikeusministeriöstä.

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä on toimikautensa aikana kokoontunut 33 kertaa.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa mietintönsä kunnioittavasti oikeusministeriölle.

Helsingissä 27 päivänä syyskuuta 2023

Susanna Siitonen

Heidi Kaila

Maria Guseff

Päivi Pekkarinen

Hanna Nordström

Jouko Narikka

Eerikki Nurmi

Timo-Ville Nieminen

Kimmo Kiiski

Anne Kumpula

Sami Kivivasara

Johanna Korpi

Meri Virolainen

Liisa Reunanen

Hanna-Leena Iso-Ketola

1 Työryhmän asettaminen ja tehtävät

1.1 Työryhmän tausta ja tehtävät

Kansallinen lainvalmistelu ja EU-lainsäädännön valmistelu ovat yksi ministeriöiden ydintehtävistä. Lainsäädännön hyvä laatu ja lainvalmistelun kehittäminen on ollut pitkään keskeinen tavoite Suomessa. Tavoite on sisällynyt usean hallituksen ohjelmaan parin viimeisen vuosikymmenen aikana. Jokainen ministeriö vastaa lainvalmistelun laadusta omalla toimialallaan. Oikeusministeriön tehtäväksi on säädetty valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen. Valtioneuvoston kanslia vastaa lainsäädäntösuunnittelusta valtioneuvostossa.

Valtioneuvostossa on useina hallituskausina asetettu poikkihallinnollisia työryhmiä (SÄKE-työryhmät vuosina 2003–2011, säädöspolitiikan yhteistyöryhmä vuosina 2011–2015 ja lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä vuosina 2015–2019) ja hankkeita edistämään lainvalmistelun laatua. Työryhmien tehtävänä on ollut koordinoita ministeriöiden välistä säädösvalmistelun kehittämistyötä, tukea ministeriöiden säädösvalmistelijoiden työtä, edistää hyvien säädösvalmistelukäytäntöjen leviämistä ja toimia keskustelu- ja tiedonvaihtoforumina niin kansallisen kuin EU:n ja kansainvälisen paremman sääntelyn yhteistyössä.

Oikeusministeriö asetti 14.10.2019 lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän (LAKE-työryhmä) ajalle 15.10.2019–30.9.2023 jatkamaan poikkihallinnollista lainvalmistelun kehittämistyötä. Työryhmän tehtäväksi asetettiin:

- edistää hallitusohjelmaan sisältyvien lainvalmistelun laatua koskevien kirjausten toteutumista;
- seurata lainsäädäntöohjelman ja -suunnitelman toteutumista;
- edistää lainvalmisteluohjeiden ja hyvän lainvalmistelumenettelyn periaatteiden noudattamista ja hyvien käytäntöjen leviämistä lainvalmistelussa;
- tehdä aloitteita säädösvalmistelun kehittämisestä;
- arvioida lainvalmistelun yhteensovittamis- ja priorisointitarpeita valtioneuvostotasolla;
- tehdä aloitteita lainvalmisteluun liittyviksi tutkimus- ja selvityshankkeiksi;
- suunnitella ministeriöiden valmistelijoille ja asiantuntijoille tilaisuuksia ajankohtaisista säädösvalmisteluun liittyvistä aiheista;

- toimia aktiivisesti paremman sääntelyn EU- ja kansainvälisen yhteistyön vahvistamiseksi;
- tiivistää kansallisen ja EU:n paremman sääntelyn välistä keskusteluyhteyttä sekä
- raportoida kansliapäällikkökokoukselle lainvalmistelun yhteensovittamisessa ja laadussa havaituista haasteista ja tehdä ehdotuksia valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämiseksi.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma¹ sisälsi lukuisia lainvalmistelun laatua koskevia kirjauksia. Hallitusohjelmassa muun muassa asetettiin tavoitteeksi laatia paremman sääntelyn kokonaisvaltainen toimintaohjelma.

Oikeusministeriö valmisteli keväällä 2020 yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa paremman sääntelyn toimintaohjelman toimikaudelle 2020–2023. Toimintaohjelman valmistelua käsiteltiin lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmässä. Toimintaohjelman keskeiset tavoitteet olivat lainvalmistelun suunnitelmallisuuden ja osaamisen kehittäminen, vuorovaikutuksen ja viestinnän kehittäminen lainvalmistelussa, lainvalmistelun vaikutusten arvioinnin kehittäminen ja valtioneuvoston jälkiarviointijärjestelmän luominen sekä teknologian ja digitalisaation hyödyntäminen lainvalmistelussa. Toimintaohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi laadittiin erillinen toteuttamissuunnitelma. Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän tehtäväksi asetettiin toimia toimintaohjelman ohjausryhmänä ja tehdä linjauksia sekä seurata toimintaohjelman tavoitteiden toteuttamista. Paremman sääntelyn toimintaohjelma ja toteuttamissuunnitelma ovat tämän raportin liitteenä (liite 1).

Paremmun sääntelyn toimintaohjelman toimeenpano on ollut lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän keskeinen tehtävä ja suuren osan työryhmän käsittelemistä asiakokonaisuuksista voidaan katsoa kuuluneen toimintaohjelman toimeenpanoon. Paremmun sääntelyn toimintaohjelman toimeenpanosta on raportoitu tarkemmin tämän raportin luvussa kolme. Työryhmän muista tehtävistä ja sen käsittelemistä asiakokonaisuuksista on raportoitu luvussa neljä. Joitakin asiakokonaisuuksia on saatettu käsitellä molemmissa edellä mainituissa luvuissa. Raportin luvussa kaksi on kuvattu lyhyesti vaalikauden 2019–2023 toimintaympäristöä ja säädösvalmistelun kehittämiseksi asetettuja tavoitteita sekä niitä ennakoimattomia kriisejä, jotka vaikuttivat myös säädösvalmisteluun ja sen kehittämiseen valtioneuvostossa.

1 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti edistänyt toimikaudellaan hallitusohjelman ja paremman sääntelyn toimintaohjelman tavoitteiden toteutumista, seurannut lainsäädäntöohjelman ja -suunnitelman toteutumista, edistänyt lainvalmisteluohjeiden ja hyvän lainvalmistelumenettelyn periaatteiden noudattamista ja järjestänyt ministeriöiden valmistelijoille ja asiantuntijoille tilaisuuksia ajankohtaisista säädösvalmisteluun liittyvistä aiheista. Lisäksi työryhmä on toiminut aktiivisesti paremman sääntelyn EU- ja kansainvälisen yhteistyön vahvistamiseksi ja edistänyt kansallisen ja EU:n paremman sääntelyn välistä keskusteluyhteyttä.

1.2 Työryhmän organisointi

Oikeusministeriö pyysi 18.9.2019 ministeriöitä nimeämään jäsenen lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmään. Lisäksi valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osastoa ja lainsäädännön arviointineuvostoa pyydettiin nimeämään asiantuntijajäsen työryhmään.

Yhteistyöryhmän puheenjohtajaksi nimettiin lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen oikeusministeriöstä. Varapuheenjohtajaksi nimettiin neuvotteleva virkamies Elina Normo (1.5.2021 lähtien neuvotteleva virkamies Marietta Keravuori-Rusanen ja 15.4.2022 lähtien lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila) valtioneuvoston kansliasta.

Yhteistyöryhmän jäseniksi nimettiin yksikön päällikkö Kirsti Pohjankukka (15.10.2022 lähtien yksikönpäällikkö Maria Guseff) ulkoministeriöstä, hallitusneuvos Päivi Pekkarinen sisäministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Jenni Herrala (1.9.2020 lähtien lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström) puolustusministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Jouko Narikka valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Eerikki Nurmi opetus- ja kulttuuriministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Susanna Paakkola (16.8.2021 lukien lainsäädäntöneuvos Timo-Ville Nieminen) maa- ja metsätalousministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Silja Ruokola (1.2.2022 lähtien lainsäädäntöjohtaja, liikenneneuvos Kimmo Kiiski) liikenne- ja viestintäministeriöstä, hallitusneuvos Anne Kumpula sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Pasi Järvinen (1.10.2021 lähtien lainsäädäntöjohtaja Sami Kivivasara) työ- ja elinkeinoministeriöstä ja lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn (3.5.2021 lähtien lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi) ympäristöministeriöstä.

Yhteistyöryhmän asiantuntijajäseniksi nimettiin arviointineuvos Kaijus Ervasti (1.7.2020 lähtien arviointineuvos Meri Virolainen) lainsäädännön arviointineuvostosta ja lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila (2.6.2022 lähtien lainsäädäntöneuvos Liisa Reunanen) valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osastosta. Yhteistyöryhmän sihteeriksi nimettiin erityisasiantuntija Hanna-Leena Iso-Ketola oikeusministeriöstä. Lisäksi yhteistyöryhmän

työhön ovat osallistuneet hallitusneuvos Katarina Petrell valtioneuvoston kansliasta, lainsäädäntöneuvos Sina Uotila oikeusministeriöstä ja lainsäädäntöasiantuntija Heli Kokkinen valtiovarainministeriöstä.

Yhteistyöryhmä on toimikautensa aikana kokoontunut 33 kertaa. Yhteistyöryhmän kokouksissaan käsittelemät aiheet on koottu liitteeseen 2. Lisäksi työryhmä on pitänyt säännöllisesti ajankohtaispalavereita. Yhteistyöryhmä on toimikautensa aikana järjestänyt ministeriöiden säädösvalmistelijoille säädösvalmisteluun liittyviä aamukahvittelaisuuksia. Aamukahvittelaisuuksien aiheet on koottu liitteeseen 3.

2 Toimintaympäristön kuvaus

2.1 Säädosvalmistelun kehittämisen tavoitteet vaalikaudella 2019–2023

Vuonna 2019 työnsä aloittaneen pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan sisältyi useita säädosvalmistelun kehittämistä ja säädosvalmistelun laadun parantamista koskevia kirjauksia.

Hallitusohjelmassa todettiin, että laaditaan paremman sääntelyn kokonaisvaltainen toimintaohjelma, ja että lainsäädännön arviointineuvoston roolia vahvistetaan samalla, kun Suomeen laaditaan valtioneuvostotasoinen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä, jonka valmistelu aloitetaan mahdollisimman pian.

Tämän lisäksi hallitusohjelmassa asetettiin tavoitteeksi, että lainvalmistelijoiden osamista perus- ja ihmisoikeuksissa vahvistetaan johdonmukaisesti. Ministeriöiden rajat ylittävää tukea lisätään, jotta lakien vaikutukset myös ihmisten toimeentuloon, ympäristöön, tasa-arvoon, ihmisoikeuksiin ja yritysten toimintaedellytyksiin voidaan arvioida perusteellisesti. Perustuslain asemaa ja sen tulkinnan riippumattomuutta kunnioitetaan ja vahvistetaan samalla, kun lakiesitysten perustuslainmukaisuutta sekä vaikutusten arviointia tehostetaan ja laajennetaan.

Osa näistä hallitusohjelman tavoitteista sisällytettiin vaalikauden alussa valmisteltuun paremman sääntelyn toimintaohjelmaan ja niitä toteutettiin ministeriöiden yhteistyönä oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian johdolla. Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä on seurannut ja tukenut kirjausten toteutumista.

Lisäksi pääministeri Marinin hallituksen ohjelmassa todettiin, että päätöksenteossa otetaan aina huomioon vaikutukset yritysten kasvun, työllistävyyden ja investointien edistämisen näkökulmasta. Hallitusohjelman mukaan sääntelytaakan kasvua hillitsevää Yksi yhdestä -kokeilua laajennetaan. Lisäksi hallitusohjelmaan on kirjattu tavoite helpottaa pitkäjänteisesti yritysten ja kansalaisten hallinnollisia velvoitteita. EU-politiikan osalta on todettu, että sen on oltava tarkoituksenmukaista ja laadukasta. Samalla kun luodaan uutta sääntelyä, tarkastellaan kriittisesti vanhaa sääntelyä ja tarvittaessa yksinkertaistetaan sitä. Tarpeetonta hallinnollista taakkaa vältetään.

Työ- ja elinkeinoministeriön johtama [Sääntelyn sujuvoittamisen työryhmä](#)² on hallituskaudella ohjannut Yksi yhdestä -kokeilun laajentamista valtioneuvostossa, koordinoitunut yrityksiä koskevan sääntelyn sujuvoittamista ja edistänyt sääntelyn innovaatiomyönteisyyttä ja kilpailukykyä markkinoiden toimivuuden ja kilpailun edistämiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa työryhmässä ovat olleet edustettuina kaikki ministeriöt. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö on kehittänyt työkaluja sääntelytaakan arviointiin ja tukenut muita ministeriöitä arvioinnin toteuttamisessa.

Hallitusohjelmassa ja paremman sääntelyn toimintaohjelmassa asetettujen säädösvalmistelun kehittämistä koskevien tavoitteiden lisäksi valtioneuvostossa ja ministeriöissä on vaalikauden aikana kehitetty muun muassa säädösvalmistelijoiden käytössä olevia työkaluja ja järjestelmiä, uudistettu säädösvalmisteluohjeita, kehitetty prosesseja ja ministeriöiden sisäisiä säädösvalmistelun menettelytapoja sekä osallistuttu EU- ja kansainväliseen paremman sääntelyn yhteistyöhön. Tätä työtä on kuvattu tarkemmin raportin luvussa neljä.

Säädösvalmistelun laadun kehittämisessä on lisäksi ollut merkittävä rooli säädösvalmisteluprosessin toimijoilla, kuten valtioneuvoston säädöskääntämisen toiminnolla, oikeusministeriön laintarkastusyksiköllä, oikeuskanslerinvirastolla, lainsäädännön arviointineuvostolla ja eduskunnalla. Yhteistyöryhmä on toimikautensa aikana käynyt aktiivista vuoropuhelua edellä mainittujen tahojen kanssa säädösvalmistelun laadun haasteista ja kehittämiskohteista.

Säädösvalmistelun laatu on ollut kohteena myös erilaisissa tutkimuksissa ja selvityksissä. Esimerkiksi Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra on osana Uudistuva päätöksentekoprojektia³ pureutunut muun muassa lainvalmisteluprosessin avoimuuden ja johtamisen kehittämiseen.

2.2 Kriisien vaikutus säädösvalmisteluun vaalikaudella 2019–2023

Pääministeri Sanna Marinin hallituskautta leimasivat erilaiset ennakoimattomat kriisit. Covid-19-pandemiasta, Venäjän hyökkäyssodasta ja muuttuneesta kansainvälisestä turvallisuustilanteesta sekä energiakriisistä aiheutui ministeriöille merkittävästi ennakoimatonta säädösvalmistelua.

2 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-850-9>

3 <https://www.sitra.fi/aiheet/uudistuva-paatoksenteko/#mista-on-kyse>

Alkuvuonna 2020 Suomessa levisi covid-19-virusepidemia, joka laajeni pandemiaksi. Hallitus toteutti lukuisia toimenpiteitä tilanteen hoitamiseksi. Maassa vallitsivat poikkeusolot 16.3.–15.6.2020 ja 1.3.2021–27.4.2021. Poikkeusoloihin liittyen valtioneuvosto antoi valmiuslain käyttöönotto- ja soveltamisasetuksia sekä niiden kumoamis- ja jatkamisasetuksia kaikkiaan 29 kappaletta.

Vuosina 2020 ja 2021 ministeriöissä valmisteltiin nopeassa aikataulussa lukuisia laki- ja asetusmuutoksia, joilla pyrittiin vaikuttamaan pandemiaan ja sen vaikutuksiin. Covid-19-liitännäisiä hallituksen esityksiä annettiin vaalikaudella 2019–2023 yhteensä 148 kappaletta (luku ei sisällä hallituksen esityksiä talousarvioiksi). Suuri osa pandemiaan liittyvistä lainsäädäntömuutoksista oli väliaikaisia.⁴

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä kävi muiden säädösvalmistelun toimijoiden kanssa keskustelua yhteistyötarpeista ja toimintaperiaatteista covid-19-pandemiaan liittyvän lainsäädännön valmistelussa. Työryhmä laatikin seuraavat periaatteet covid-19-liitännäisen lainsäädännön valmisteluun:

- Lainvalmistelua tehdään normaaleja menettelytapoja ja lainvalmisteluohjeistusta noudattaen, jollei covid-19-pandemiaan liittyvistä sääntelytarpeista muuta johdu.
- Lausuntoajoista on mahdollista poiketa perustellusta syystä, poikkeaminen perustellaan hallituksen esityksessä.
- Lakisääteisistä kuulemisvelvoitteista ei ole mahdollista poiketa, niiden toteutustavoissa voidaan sen sijaan joustaa.
- Säädökset käännetään ja toimitetaan tarkastettaviksi normaaliin tapaan.
- Poikkeukset säädetään määräaikaisiksi, vaikka muutostarve olisi pysyvä.
- Useampaan lakiin tehtävät muutokset on mahdollista tehdä yhdellä väliaikaisella lailla, jos se on tarkoituksenmukaista.

Lisäksi työryhmä korosti, että väliaikaisten lakimuutosten valmistelussa on otettava huomioon seuraavat seikat:

- Ehdotukset on perusteltava covid-19-pandemiasta johtuvilla syillä.
- Erityistä huomiota on kiinnitettävä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.
- Perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusperusteet ja oikeusturvan vaatimukset on otettava huomioon.

⁴ Tarkemmin hallituksen lainvalmistelua ja kriisien vaikutusta säädösvalmisteluun on kuvattu hallituksen vuosikertomuksissa 2020 (luku 1.4), 2021 (luku 1.4) ja 2022 (luku 1.6).

- Tarkkarajaisuuden, täsmällisyyden ja suhteellisuusperiaatteen vaatimuksia on noudatettava.

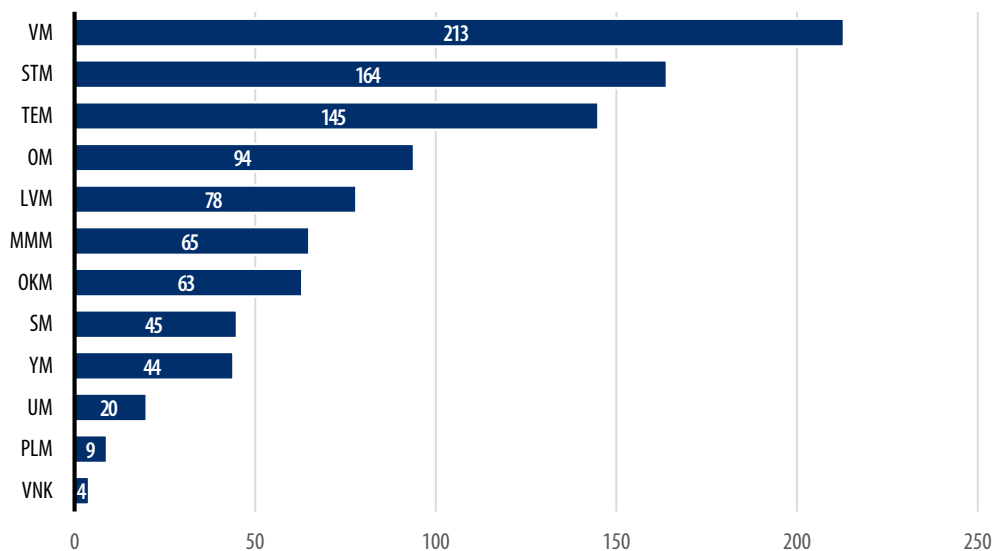
Edellä mainitut periaatteet koskivat vain covid-19-pandemian johdosta valmisteltavaa lainsäädäntöä. Muu lainvalmistelu toteutettiin normaaliin tapaan lainvalmistelusta annettuja ohjeita noudattaen.

2.3 Säädosvalmistelu lukuina vaalikaudella 2019–2023

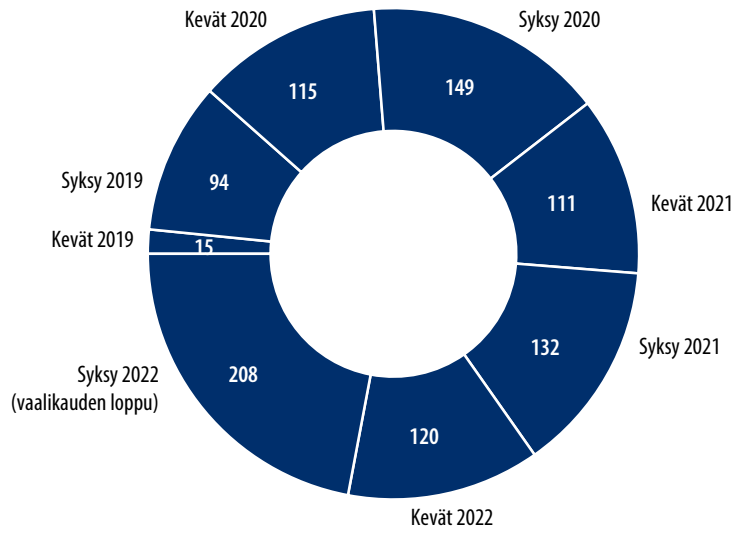
Vaalikaudella 2019–2023 eduskunnalle annettiin kaikkiaan 944 hallituksen esitystä. Käsitely eduskunnassa jäi kesken 19 esityksen osalta ja ne raukesivat. Alla olevissa kuvissa on esitetty vaalikaudella 2019–2023 eduskunnalle annettujen hallituksen esitysten jakautuminen ministeriöiden kesken ja hallituksen esitysten jakautuminen eduskunnan istuntokausittain.

Lisäksi vaalikaudella 2019–2023 annettiin 1089 valtioneuvoston asetusta ja 29 valmiuslain käyttöönotto- tai soveltamisasetusta. Tasavallan presidentin asetuksia annettiin yhteensä 24 kappaletta.

Kuvio 1. Vaalikauden 2019–2023 hallituksen esitysten jakautuminen ministeriöittäin



Kuvio 2. Vaalikauden 2019–2023 hallituksen esitysten jakautuminen istuntokausittain*



*Rauenneita hallituksen esityksiä 19

3 Paremman sääntelyn toimintaohjelman toteuttaminen

3.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa asetettiin tavoitteeksi paremman sääntelyn toimintaohjelman laatiminen. Paremman sääntelyn toimintaohjelma ja sitä täydentävä toteuttamissuunnitelma valmisteltiin ministeriöiden yhteistyönä ja hyväksyttiin elokuussa 2020. Toimintaohjelman tavoitteena on ollut parantaa valtioneuvoston lainvalmistelun laatua, suunnitelmallisuutta ja avoimuutta erilaisin toimenpitein.

Toimintaohjelmassa asetettiin tavoitteeksi kehittää erityisesti:

- lainvalmistelun suunnitelmallisuutta ja osaamista;
- vuorovaikutusta ja viestintää lainvalmistelussa;
- lainvalmistelun vaikutusten arviointia ja luoda valtioneuvostotasoinen jälkiarviointijärjestelmä sekä
- teknologian ja digitalisaation hyödyntämistä lainvalmistelussa.

Paremmen sääntelyn toimintaohjelman toteuttamissuunnitelmassa määriteltiin tarkemmat toimenpiteet, joilla edellä mainittuja tavoitteita pyrittiin kehittämään valtioneuvostossa.

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä on toiminut paremman sääntelyn toimintaohjelman ohjausryhmänä. Yhteistyöryhmän tehtävänä on ollut muun muassa huolehtia ministeriöiden välisestä yhteistyöstä lainvalmistelun kehittämisessä ja edistää hallitusohjelmaan sisältyvien lainvalmistelun laatua koskevien kirjausten toteutumista.

Toimintaohjelmaan sisältyvien tavoitteiden toteuttamiseksi lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä asetti alatyöryhmiä, jotka valmistelivat toimintaohjelmaan kuuluvia asiakokonaisuuksia. Alatyöryhmien kehittämistyötä ja toimintaohjelman tavoitteiden toteutumista on käsitelty säännöllisesti yhteistyöryhmän kokouksissa. Lisäksi toimintaohjelmasta ja sen toteutumisesta on raportoitu kansliapäällikkökokoukselle ja pääministeri Marinin hallituksen oikeusvaltion kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmälle.

Toimintaohjelman toimeenpanossa pääpaino on ollut lainvalmistelijoiden osaamisen kehittämisessä ja lainvalmistelun koulutuskokonaisuuden uudistamisessa, vaikutusten arvioinnin osaamisen vahvistamisessa, vaikutusarviointiohjeistuksen uudistamisessa ja jälkiarviointijärjestelmän luomisessa sekä lainvalmistelun suunnitelmallisuuden kehittämisessä. Kehittämistoimissa on otettu huomioon myös paremman sääntelyn toimet EU:ssa ja kansainvälisesti sekä niiden yhteys kansalliseen paremman sääntelyn työhön. Lainvalmistelun vuorovaikutuksen ja viestinnän kehittämiseen sekä teknologian ja digitalisaation hyödyntämisen parantamiseen ei ole resurssisyistä voitu pääministeri Marinin hallituskaudella panostaa.

3.2 Lainvalmistelun suunnitelmallisuuden ja osaamisen kehittäminen

3.2.1 Lainvalmistelutyön suunnitelmallisuuden ja koordinaation kehittäminen

Hallituksen lainsäädäntösuunnitelmilla tuetaan hallituksen sisäistä työtä ja aikataulujen yhteensovittamista eduskunnan kanssa. Ne helpottavat säädöshankkeiden seuranta ja lisäävät avoimuutta. Valtioneuvoston lainvalmistelutyön pitkäjänteisyyden ja ennakoitavuuden lisäämiseksi lainsäädäntösuunnitelmat ulotettiin kattamaan kaksi eduskunnan istuntokautta. Suunnitelmat sisältävät ajantasaisen tiedon niistä hallituksen esityksistä, jotka hallitus suunnittelee annettaviksi eduskunnalle kyseisillä istuntokausilla sekä lyhyen kuvauksen kustakin hankkeesta ja arvion valtioneuvoston yleisistunnon esittelyviikosta. Jälkimmäistä istuntokautta koskevat tiedot ovat alustavia. Suunnitelmat käsittävät myös tiedot eduskunnalle annettaviksi suunnitelluista valtioneuvoston selonteoista. Suunnitelmat pyritään kääntämään ruotsin kielelle.

Lainsäädäntösuunnitelmien kokoamista, päivittämistä ja seuranta koordinoi valtioneuvoston kanslia. Suunnitelmien koontimenettelyä kehitettiin. Niiden ajantasaisuutta ja ohjaavuutta tuettiin eri tavoin, ja vaalikauden 2019–2023 loppupuolella lainsäädäntökokonaisuuden seuranta tiivistettiin. Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä on käynyt suunnitelmien toteutumisesta säännöllisesti keskustelua ja on myös toiminut tiedonvaihtokanavana. Kansliapäällikkökokouksille on annettu tilannekatsauksia. Myös eduskunnan virkakuntaa on pidetty ajan tasalla.

Suunnitelmien hyödyllisyydestä vallitsee yhteisymmärrys. Ministeriöiden sisäisten prosessien yhteisten piirteiden vahvistaminen tukisi suunnitelmien koostamista. Jatkossa tulee edelleen korostaa sitä, että suunnitelmien tulee olla realistisia ja että aikataulut on suunniteltava huolellisesti. Suunnitelmiin tehdään runsaasti muutoksia sen jälkeen, kun hallitus

on linjannut niistä, mikä vaikeuttaa eduskuntatyön suunnittelua. Suunnittelun haasteita kuvastaa myös se, että hallituksen esitykset ruuhkautuvat eduskunnan istuntokausien ja vaalikausien lopussa. Vaalikauden 2019–2023 tilannetta arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon, että vuonna 2020 alkanut covid-19-pandemia ja helmikuussa 2022 alkanut Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan ja sen seuraukset ovat edellyttäneet säädösvalmistelua, jota lainsäädäntösuunnitelmissa ei ole pystytty ennakoimaan.

Hallituksen lainsäädäntöohjelmaan koottiin vaalikauden 2019–2023 alussa tiedot hallitusohjelmaa toteuttavista ja muista keskeisistä lainvalmisteluhankkeista kyseisellä vaalikaudella. Keskeisten EU-säädösten oikea-aikaisen täytäntöön- tai toimeenpanon tukemiseksi ohjelmaan koottiin lisäksi tiedot sellaisista EU:ssa hyväksytyistä säädöksistä tai vireillä olevista EU:n säädöshankkeista, joihin liittyi laajoja kansallisen lainsäädännön muutostarpeita ja joiden arvioitiin tulevan täytäntöön- tai toimeenpantaviksi hallituskaudella. Ohjelmaa päivitettiin vuodenvaihteessa 2020–2021, jolloin hankkeiden aikatauluja tarkistettiin ja ohjelmaan lisättiin eräitä hankkeita. Ohjelma tarjosi kokonaiskuvan vaalikauden keskeisistä hankkeista, mutta sen rooli koordinaation ja seurannan välineenä jäi varsin ohueksi. Seuraavaa ohjelmaa laadittaessa tulisi erityistä huomiota kiinnittää siihen, että sen koostaminen ja toteutumisen seuranta toteutetaan mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti.

Valtioneuvoston kansliaan on keskitetty EU-direktiivien täytäntöönpanotilanteen seuranta, jossa on keskitytty pääsääntöisesti sellaisten direktiivien täytäntöönpanoon, joiden notifiointin määräaika ei ole vielä umpeutunut. Seurannan tarkoituksena on ennaltaehkäistä EU-direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä. Seuranta koskevat toimeksiannot on pyritty mahdollisuuksien mukaan yhteensovittamaan ajallisesti lainsäädäntösuunnitelmaa koskeneiden toimeksiantojen kanssa suunnitelmallisuuden ja seurannan tehostamiseksi. Yhteistyöryhmä on myös käsitellyt säännöllisesti EU-direktiivien täytäntöönpanotilannetta valtioneuvostossa.

3.2.2 Hankehallinnan- ja suunnittelun kehittäminen

Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämishankkeessa⁵ laadittiin keväällä 2019 ehdotus valtioneuvoston yhteiseksi hankesuunnittelumalliksi. Tavoitteena oli, että suunnitelmaa käytettäisiin säädöshankkeen aikataulun ja sisällön suunnittelussa sekä seurannassa. Suunnitelma myös konkretisoi säädösvalmisteluhankkeen vaatimaa aikaa ja varmistaa osaltaan, että säädösvalmisteluun sisältyvät vaiheet tulisivat otettua huomioon hankkeen aikataulutuksessa.

5 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-762-8>

Lainvalmisteluhankkeiden hallinnan ja suunnitelmallisuuden kehittämiseksi lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä hyväksyi valtioneuvoston yhteisen säädösvalmisteluhankkeen suunnittelumallin kokouksessaan 9.12.2019 ja esitti, että säädösvalmistelun hankesuunnittelumalli otettaisiin käyttöön niissä ministeriöissä, joissa sellaista ei jo ollut käytössä. Suunnitelmaa sai jokainen ministeriö muokata omia tarpeitaan vastaavaksi. Hankesuunnittelumalli löytyy Kampuksesta Säädösvalmistelijan työpöytä -sivulta⁶.

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmässä on keskusteltu ministeriöiden kokemuksesta hankesuunnittelumallin käyttöönotosta suunnittelun ja seurannan välineenä. Liikenne- ja viestintäministeriössä hankesuunnittelumallin kaltainen hankepäättös on ollut käytössä jo pitkään. Valtioneuvoston yhteistä hankesuunnittelumallia on hyödynnetty vaihtelevasti ministeriössä, mutta kokemukset sen käytöstä ovat olleet positiivisia. Ministeriöt ovat muokanneet hankesuunnittelumallia oman ministeriön käyttöön sopivaksi. Pitkän tähtäimen tavoitteena on tehdä suunnitelmasta sähköinen ja luoda siihen seurantamekanismi. Tämä tavoite jäi vielä pääministeri Marinin hallituskaudella toteutumatta, mutta suunnitelman kehittämistä on tarkoitus jatkaa.

Ulkoministeriö laati hankesuunnittelumallin pohjalta yleisen suunnitelmapohjan valtiosopimuksia hoitavien työn suunnittelun ja aikataulutuksen tueksi erityisesti sellaisiin tapauksiin, joissa on kyse eduskunnan toimivaltaan kuuluvasta valtiosopimuksesta, joka saatetaan kansallisesti voimaan sekä lailla että asetuksella. Kyseisessä suunnitelmapohjassa käydään läpi valtiosopimuksen tekovaiheet (sopimusneuvottelut, sopimuksen allekirjoittaminen, sopimukseen sitoutuminen ja sen voimaansaattaminen) ja niihin liittyvät kansalliset toimenpiteet, joita käsitellään tarkemmin UM:n julkaisemassa Valtiosopimusoppaassa⁷. Suunnitelmapohja löytyy Kampuksen EU- ja valtiosopimukset -sivulta⁸.

Valtioneuvoston kansliassa on hallituskauden aikana selvitetty mahdollisuuksia kehittää erilaisia teknisiä ratkaisuja lainvalmistelun johtamisen ja hankehallinnan tueksi huomioiden viime vuosina valtioneuvostossa jo käynnistetyt kehittämistoimet. Lähtökohtana oli nykyisten järjestelmien toiminnallisuuksien kehittäminen siten, että samalla huomioidaan niiden elinkaari ja tulevaisuutta varten tarvittavat järjestelmät. Selvitystä esiteltiin ja sen toteuttamisvaihtoehdoista keskusteltiin lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmässä. Sisäministeriön johdolla käytiin markkinavuoropuhelua eri yritysten kanssa sen selvittämiseksi, miten valmiit tuotteet vastaisivat lainvalmistelun työkalulle määriteltyihin vaatimuksiin.

6 <https://kampus.vnv.fi/yhteiset-toiminnot/Sivut/saadossalvalmistelijan-digitaalinen-tyopoyta.aspx>

7 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-344-2>

8 <https://kampus.vnv.fi/yhteiset-toiminnot/Sivut/Kansainvalliset-sopimukset.aspx>

3.2.3 Lainvalmistelun laadun mittaaminen

Vuonna 2021 käynnistettiin työ lainvalmisteluprosessin laadun indikaattoreiden luomiseksi. Ministeriöiden välisenä yhteistyönä valmisteltiin tietotarvekuvaus valtioneuvoston yhteisen selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) hakua varten. Vuoden 2021 haussa valittiin toteutettavaksi Kohti laadukasta lainvalmistelua -hanke, joka käynnistyi syyskuussa 2021. Hankkeen toteuttivat Frisky & Anjoy Oy, Itä-Suomen yliopisto ja Forefront Oy. Hankkeen havaintoja on esitelty ministeriöiden virkamiehille suunnatussa seminaarissa keväällä 2022. Hankkeen havainnoista ja kehittämissuosituksista on keskusteltu myös lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmässä.

Selvityksen taustalla oli havainto siitä, että Suomessa ei ole käytössä lainvalmisteluprosessille tai sen laadulle yhteisesti vahvistettuja indikaattoreita tai muita sovittuja tarkasteluehikkoja, joiden avulla lainvalmisteluprosessin laatua voitaisiin kuvata ja mitata kattavasti. Siten lainvalmistelun laadusta käytävä keskustelu perustuu useimmiten yksittäisiin havaintoihin, joiden osalta ei ole olemassa seurantatietoa. Vaikka tietoa lainvalmistelun laadusta ja sen puutteista on sinänsä olemassa runsaasti, ei tietoa ole kerätty systemaattisesti. Jotta lainvalmistelun laadun kehitystä voidaan seurata pidemmällä aikavälillä, on laatuindikaattoreiden kehittäminen ja käyttöönotto tarpeellista.

Selvityshankkeessa koottiin aihetta koskevaa kotimaista ja kansainvälistä tutkimustietoa ja ohjeistusta ja selvitettiin hyvän lainvalmisteluprosessin keskeisiä ominaisuuksia ja laadittiin näiden pohjalta ehdotus indikaattoreiksi, joilla voidaan arvioida lainvalmisteluprosessin laatua. Valittujen indikaattoreiden perusteella on kartoitettu suomalaisen lainvalmisteluprosessin nykytilaa vahvuuksineen ja heikkouksineen kahdella barometrikselyllä, joista toinen suunnattiin lainvalmistelijaille ja toinen lainvalmistelun sidosryhmille. Lisäksi hankkeessa tehtiin ehdotuksia lainvalmisteluprosessin kehittämiseksi.

Hankkeen loppuraportti⁹ julkaistiin maaliskuussa 2023. Selvityksen pohjalta on tarkoitus jatkaa keskustelua lainvalmisteluprosessin laadun mittaamisesta ja systemaattisesta seurannasta sekä indikaattoreiden jatkokäytöstä.

3.2.4 Lainvalmistelun osaamisen kehittäminen

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä asetti joulukuussa 2019 alatyöryhmän, jonka tavoitteeksi asetettiin lainvalmistelijoiden osaamisen kehittäminen valtioneuvostossa uudistamalla lainvalmistelun koulutuskokonaisuus siten, että koulutusten sisältö

9 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-467-5>

ja määrät vastaavat kysyntää. Lisäksi alatyöryhmän tuli valmistella ehdotuksia muista lainvalmistelijoiden osaamista tukevista toimista. Alatyöryhmässä oli laaja edustus eri ministeriöistä.

Lainvalmistelun osaamisen kehittämisen alatyöryhmä laati valtioneuvoston yhteiset suositukset ministeriöille lainvalmisteluun perehdyttämiseksi.

Huoneentaulu: suositukset ministeriöille lainvalmisteluun perehdyttämiseksi

- Hyvä perehdytys, parempi lainvalmistelu: lainvalmisteluperehdytys on sekä valtioneuvoston yhteinen että kunkin ministeriön oma asia.
- Ministeriössä nimetään taho tai henkilö, joka huolehtii siitä, että uudet valmistelijat perehdytetään lainvalmisteluun.
- Uusi valmistelija perehdytetään ministeriön omiin lainvalmistelukäytäntöihin ja tutustutetaan toisiin valmistelijoihin.
- Ministeriössä huolehditaan, että valmistelija osallistuu valtioneuvoston yhteiseen lainvalmisteluperehdytykseen.
- Valmistelijalle tarjotaan perehdytystä myös EU- ja substanssiasioihin.
- Uudelle valmistelijalle nimetään tueksi kokeneempi valmistelija.
- Perehdytyksen yhteydessä ryhdytään laatimaan valmistelijalle yksilöllistä oppimispolkua.

Suosituksen tarkoituksena on edistää ministeriöissä uusien lainvalmistelijoiden perehdytystä. Suositukset myös auttavat uuden valmistelijan perehdyttäjää muistamaan, mistä seikoista lainvalmisteluperehdytyksessä tulee huolehtia. Lisäksi suositukset kertovat valmistelijalle, millaista perehdytystä hänellä on oikeus odottaa. Suosituksissa on otettu huomioon myös EU-asiat.

Perehdytysuositusten lisäksi laadittiin lainvalmistelijan oppimispolku, joka on työkalu lainvalmisteluosaamisen kehittämisen suunnitteluun. Oppimispolku on aikajana, joka muodostuu lainvalmistelun osaamisen kehittämisen toimenpiteistä eli elementeistä. Oppimispolkua ryhdytään rakentamaan perehdytyksen yhteydessä ja sitä päivitetään lainvalmistelu-uran edetessä, esimerkiksi kehityskeskusteluiden yhteydessä.

Valtioneuvoston lainvalmistelukoulutuskokonaisuus uudistettiin tavoitteena luoda pysyvä koulutuskokonaisuus säädösvalmistelu-uransa eri vaiheissa oleville asiantuntijoille.

Perehdytys lainvalmisteluun -kurssi on uusi valtioneuvoston yhteinen koulutus, joka on tarkoitettu aloitteleville lainvalmistelijoille, lainvalmistelun parissa työskenteleville asiantuntijoille ja lainvalmistelijoiden esihenkilöille. Kurssin tavoitteena on perehdyttää aloitteleva lainvalmistelija juridiikan ja lainvalmistelun perusteisiin. Kurssilla käydään läpi myös asetuksen valmistelua. Kurssi koostuu neljästä puolen päivän pituisesta koulutuskerrasta. Perehdytys lainvalmisteluun -kurssi järjestettiin vuonna 2021 kolme kertaa ja osallistujia oli yhteensä 362. Vuonna 2022 koulutus järjestettiin kaksi kertaa ja osallistujia oli yhteensä 165. Perehdytyskoulutus on tarkoitus jatkossakin järjestää kaksi kertaa vuodessa.

Lainvalmistelun peruskurssi uudistettiin ja siirrettiin HAUS Kehittämiskeskukselta valtioneuvoston järjestämäksi. Peruskurssi on tarkoitettu lainvalmistelijoille, joilla on jo hieman käytännön kokemusta lainvalmistelusta. Kurssilla käydään läpi oikeudellisen osaamisen perusteita, lainvalmisteluprosessin hallintaa ja lakitekniikan perusteita sekä laaditaan harjoitustyönä hallituksen esitys. Kurssi koostuu 11:stä puolen päivän tai vajaan päivän mittaisesta koulutuspäivästä sekä itsenäisestä ja ryhmätyöskentelystä. Peruskurssi järjestetään kaksi kertaa vuodessa ja yhdelle kurssille otetaan harjoitustyöstä johtuen enintään noin 30 osallistujaa. Vuonna 2021 kurseille osallistui yhteensä 55 osallistujaa ja vuonna 2022 yhteensä 73 osallistujaa.

EU-valmistelun peruskurssi on uusi valtioneuvoston yhteinen koulutus, joka on tarkoitettu uransa alkuvaiheessa oleville EU-asioiden parissa toimiville valmistelijoille. Kurssin tavoitteena on, että EU-valmistelija tuntee EU- ja kansallisen tason toimijat ja menettelyt EU-asian elinkaaren eri vaiheissa, oppii tunnistamaan EU-valmisteluun liittyvät keskeiset oikeudelliset kysymykset ja arvioimaan mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja sekä saa käytännönläheistä opastusta mm. EU-valmisteluun liittyvien kansallisten asiakirjojen laadintaan, tiedonhankintaan ja mahdollisuuden EU-valmistelijoiden väliseen verkostoitumiseen. Kurssi koostuu kuudesta puolen päivän mittaisesta koulutuspäivästä. Kurssi järjestettiin vuonna 2021 kaksi kertaa ja osallistujia oli yhteensä 92. Vuonna 2022 koulutus järjestettiin kerran ja osallistujia oli yhteensä 50. Jatkossa EU-valmistelun peruskurssi on tarkoitus järjestää kerran vuodessa.

Lainvalmistelun koulustarjontaa laajennettiin lainvalmistelun syventävillä teemakoulutuksilla. Näistä koulutuksista hyötyvät etenkin kokeneemmat lainvalmistelijat, mutta ne soveltuvat myös muissa uravaiheissa tai tehtävissä oleville. Kun perehdytys- ja peruskursien sisällöt ovat luonteeltaan pysyviä, pyritään teemakoulutuksilla vastaamaan lainvalmistelun ajankohtaisiin koulustarpeisiin tai syventämään peruskurssilla opittua. Vuosina 2021 ja 2022 valtioneuvoston lainvalmistelijoille on järjestetty syventäviä teemakoulutuksia seuraavista aiheista:

- Tietosuoja, julkisuus ja tiedonhallinta, kevät 2021 (162 osallistujaa)
- EU-ilmoitusvelvollisuudet, syksy 2021 (80 osallistujaa)
- EU-valtiontukisäännöt lainvalmistelussa syksy, 2021 (54 osallistujaa)
- Suomen- ja ruotsinkielinen lakikieli, kevät 2022 (90 osallistujaa)
- Ahvenanmaan itsehallinto ja lainvalmistelu, kevät 2022 (120 osallistujaa)
- Lainvalmistelun vaikutusarvioinnin menetelmät, kevät 2022 (60 osallistujaa)
- Eduskuntayhteistyö EU-asioissa, kevät 2022 (154 osallistujaa)
- Tietosuoja, julkisuus ja tiedonhallinta, syksy 2022 (89 osallistujaa)
- Perus- ja ihmisoikeudet lainvalmistelussa, syksy 2022 (57 osallistujaa)
- EU-valmistelun syventävä koulutus: delegoidut säädökset ja täytäntöönpanotoimet, syksy 2022 (99 osallistujaa)

Lisäksi lainvalmistelun perehdytyskurssin, peruskurssin ja syventävien koulutusten kouluttajille järjestettiin kolme saman sisältöistä kouluttajakoulutusta vuosina 2020 ja 2021. Koulutuksessa käytiin läpi esityksen rakentamista, eri esitystekniikoita ja koulutuksen vuorovaikutteisuutta. Kouluttajakoulutuksien osallistujia oli yhteensä 92.

Lisäksi valtioneuvostossa on tarjolla myös muuta lainvalmisteluun liittyvää koulutusta kuten eräiden ministeriöiden Itä-Suomen yliopiston ja Helsingin yliopiston kanssa järjestämät lainvalmistelijan koulutusohjelmat, ministeriöiden omat koulutukset, valtioneuvoston esittelijän kurssi sekä Onnistu lainvalmistelussa -verkkokurssi.

Ministeriöiden korkeakouluharjoittelijoille, joiden työtehtävät sivuavat tai sisältävät lainvalmistelua, on järjestetty kesäisin lainvalmistelutyö tutuksi -teemaryhmä. Teemaryhmässä korkeakouluharjoittelijoille on kerrottu lainvalmistelusta työnä ja työurana.

Valtioneuvoston mentorointiohjelmassa toimi vuonna 2022 säädösvalmistelun mentorointiryhmä. Säädösvalmistelun mentorointiryhmän tavoitteena oli jakaa hiljaista säädösvalmisteluun liittyvää tietoa ja kokemuksia sekä edesauttaa erilaisten toimintatapojen ja hyvien käytäntöjen leviämistä ministeriöiden välillä. Ryhmään ilmoittautui neljä aktoria ja heidän mentorinsa. Ryhmä kokoontui kaksi kertaa, minkä jälkeen ryhmän toiminta päättyi osallistujien vähentymisen johdosta.

3.2.5 Säädösperustelujen kehittäminen

Lainvalmistelun laadun kehittämisessä on viime vuosina keskitytty pitkälti vaikutusarviointien kehittämiseen. Muut lainvalmistelun laatuun vaikuttavat tekijät ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Osana paremman sääntelyn toimintaohjelmaa oli tarkoitus selvittää säännöskohtaisten perustelujen laatua. Resurssisyistä tämä selvitys jäi tekemättä.

Esimerkiksi tuomarille ja hallintopäätöksiä tekeväälle juristille säännöskohtaisten perustelujen merkitys on selkeästi suurempi kuin vaikutusarviointien. Säännöskohtaiset perustelut ovat myös tärkeä tekijä lainkäytön ennustettavuuden ja yhdenmukaisuuden turvaajana.

3.2.6 Perus- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistaminen

Lainvalmistelijoiden perus- ja ihmisoikeusosaamista vahvistettiin hallitusohjelman ja toimintaohjelman tavoitteen mukaisesti osana valtioneuvoston yhteistä sädösvalmistelukoulutusta. Perus- ja ihmisoikeuksia käsitellään perehdytys lainvalmisteluun -kursilla ja lainvalmistelun peruskursilla. Syksyllä 2022 järjestettiin syventävä teemakoulutus perus- ja ihmisoikeuksista lainvalmistelussa. Lisäksi perus- ja ihmisoikeusteemoja käsiteltiin muun muassa vaikutusarvioinnin menetelmiä ja tietolähteitä koskeneessa syventävässä teemakoulutuksessa keväällä 2022. Keväällä 2023 julkaistiin myös eOppiva-verkkokoulutus perus- ja ihmisoikeuksista lainvalmistelussa.

Uusi lainvalmistelun vaikutusarviointiohje sisältää uutena sisältönä jakson perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioimisesta. Lisäksi oikeusministeriö julkaisi marraskuussa 2022 oppaan perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa. Ohjeistusta voidaan käyttää soveltuvin osin myös muissa hankkeissa, kuten esimerkiksi EU-asioissa eduskuntakirjelmien laatimisen apuna.

Oikeusministeriössä on vahvistettu perus- ja ihmisoikeusosaamista koskevaa asiantuntemusta. Oikeusministeriön lainsäädännön kehittäminen ja laintarkastus -yksikkö koordinoi osana toimintaohjelman toimeenpanoa perustettua epävirallista perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin yhteistyöryhmää, jonka tavoitteena on lisätä valtioneuvoston yhteistyötä ja tiedonvaihtoa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin liittyvissä asioissa sekä tukea lakiesitysten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Yhteistyöryhmän toiminta on avointa kaikille valtioneuvostolaisille.

3.3 Avoimuuden ja sidosryhmäyhteistyön kehittäminen lainvalmistelussa

Lainvalmistelun avoimuutta ja sidosryhmäyhteistyötä on pääministeri Marinin hallituskaudella edistetty erilaisissa hankkeissa, joiden tuloksia on esitelty valtioneuvoston sädösvalmistelijoille aamukahvitilaisuuksissa.

Osana kansallisen lapsistrategian toimeenpanoa on valmisteltu Lasten kuulemisen käsikirja lainvalmistelijoille. Käsikirjassa kuulemista tarkastellaan osana säädösprosessia käytännöllisestä näkökulmasta. Kuulemisella tarkoitetaan lapsen mahdollisuutta kertoa omia näkemyksiään, jotka perustuvat lapsella olevaan tietoon, ymmärrykseen ja kokemuksiin. Lisäksi sillä tarkoitetaan tapoja, joiden avulla lapsi voi näkemyksiään kertoa.

Oikeusministeriön, ympäristöministeriön ja Suomen Akatemian yhteydessä toimivan strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) rahoittaman hankkeen ”Yhteistoiminnallisia ratkaisuja sirpaloituvien yhteiskuntien ongelmiin – käänne yhteishallintaan ympäristöpäätöksenteossa” (CORE) yhteydessä toteutettiin julkaisu Enemmän irti kuulemisprosessista: kohti yhteistoiminnallisia menettelyjä lainvalmistelussa. Julkaisussa arvioidaan, minkälaisia hyötyjä uudenlaiset osallistumisen ja yhteistoiminnan (collaboration) menetelmät ovat tuoneet lainvalmisteluprosesseihin ja mitä näistä kokemuksista voidaan oppia lainvalmistelun kehittämisessä. Julkaisussa esitellään neljässä eri lainvalmisteluhankkeessa toteutetut kuulemisprosessit ja niissä hyödynnettyjä osallistumisen ja yhteistoiminnan menetelmiä. Yhteistoiminnallisilla menetelmillä tarkoitetaan osallistumisen prosesseja, jotka tähtäävät erilaisten näkökulmien yhteensovittamiseen ja yhteiseen ongelmanratkaisuun.

Ympäristöministeriössä toteutettiin vuosina 2020–2021 joukko tutkijayhteistyön pilot-tihankkeita. Yhteistyöhankkeita yhdisti tarve vuorovaikutteiselle ja yhteistoiminnalliselle tiedon tulkinnaalle. Usein yhteistyöhankkeissa ei niinkään ollut kyse uuden tiedon tuottamisesta vaan jo olemassa olevan tiedon tulkitsemisesta monialaisissa tutkijaryhmissä. Hankkeiden tuloksena syntyi Tutkijayhteistyöllä vahvempaa tietopohjaa valmisteluun – Valmistelijan opas vaikuttavaan tutkijayhteistyöhön, jossa esitellään kokemuksia ja tuloksia näistä tutkijayhteistyön pilottihankkeista. Oppaan tavoitteena on kuvata tutkijayhteistyötä niin käytännönläheisesti, että vastaavanlaisten yhteistyömuotojen käynnistäminen olisi sen pohjalta mahdollista eri hankkeissa ja ministeriöissä. Lopuksi opastetaan askel askeleelta tutkijayhteistyön toteuttamiseen käytännössä. Oppaassa käsitellään tutkijayhteistyötä lakihankkeiden vaikutusten arvioinnin tueksi tai kansalaiskuulemisten toteuttamiseen.

Lisäksi ympäristöministeriössä on laadittu vuonna 2022 vahvistetut säädösvalmistelun vuorovaikutuksen kehittämistä tukevat sidosryhmäyhteistyön linjaukset.

3.4 Lainvalmistelun vaikutusten arvioinnin kehittäminen ja jälkiarviointijärjestelmän luominen

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä asetti vuonna 2020 vaikutusarvioinnin kehittämisen alatyöryhmän, joka valmisteli toimintaohjelman vaikutusarvioinnin kehittämistä koskevia hankkeita, kuten valtioneuvoston osaamisverkoston perustamista ja vaikutusarviointiohjeen uudistamista.

Alatyöryhmä järjesti ministeriöiden lainvalmistelijoille vuonna 2020 Webropol-kyselyn vaikutusarviointiohjeen uudistamistarpeista ja toiveista vaikutusarvioinnin kehittämiseksi, joka pohjusti hankkeiden käynnistämistä.

Vaikutusarvioinnin kehittämisen alatyöryhmässä on myös tiivistetty yhteyksiä valtioneuvoston tulevaisuus- ja ennakoitintyöhön. Tulevaisuus- ja ennakoitintyö luo yhteistä ymmärrystä toimintaympäristön muutoksista päätöksenteon tueksi. Sillä on myös yhteys tulevien sukupolvien oikeuksista käytävään keskusteluun. Ennakointitietoa voidaan hyödyntää muun muassa vaikutusarvioinnissa sekä lainsäädännön seurannassa ja jälkiarvioinnissa. Nämä puolestaan voivat tukea valtioneuvoston tulevaisuus- ja ennakoitintyötä.

3.4.1 Ministeriöiden yhteinen vaikutusarvioinnin osaamisverkosto

Vaikutusarvioinnin osaamisen tueksi perustettiin valtioneuvoston vaikutusarvioinnin osaamisverkosto. Oikeusministeriö asetti verkoston toimikaudelle 18.12.2020–31.3.2023¹⁰. Sittemmin se on asetettu uudelleen ajalle 23.5.2023–30.6.2027¹¹. Verkoston tavoitteena on tukea säädösvalmistelijoita vaikutusten tunnistamisessa ja arvioinnissa ja vahvistaa ministeriöiden välistä yhteistyötä vaikutusarviointien laatimisessa.

Osaamisverkoston keskeisenä tehtävänä oli muodostaa yhteyshenkilöverkosto, jossa on jäsen jokaisesta ministeriöstä ja lainsäädännön arviointineuvoston sihteeristöstä. Näiden henkilöiden kautta valmistelijalla on mahdollista saada yli ministeriörajojen tukea ja lisätietoja vaikutusarvioinnin tarpeisiin kunkin ministeriön toimialaan liittyvissä kysymyksissä. Osaamisverkosto on kokoontunut vuosittain neljä kertaa. Kokouksissa on keskusteltu muun muassa hyvistä käytänteistä ja esitelty ohjeita erilaisten vaikutusten arviointiin liittyen sekä jaettu tietoa ministeriöiden ajankohtaisista hankkeista. Verkostossa on ollut esillä myös EU-tason vaikutusarviointeja koskevat aiheet.

10 <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM018:00/2021>

11 <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM026:00/2023>

Osaamisverkosto on laatinut ensimmäisestä toimikaudestaan loppuraportin, joka on esitelty lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmälle 2023 keväällä.

3.4.2 Vaikutusarviointiohjeiden uudistaminen

Oikeusministeriö asetti vuoden 2020 lopussa työryhmän uudistamaan vuodelta 2007 ollutta säädösehdotusten vaikutusarvioinnin ohjetta. Kaikki ministeriöt ja lainsäädännön arviointineuvoston sihteeristö osallistuivat työryhmän työhön. Työryhmä järjesti neljä kuulemistilaisuutta sidosryhmille sekä avoimen lausuntokierroksen ohjeluonnoksesta. Kansliapäällikkökokous hyväksyi uuden lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen kokouksessaan 31.10.2022.

Uudistettuun ohjeeseen on lisätty aiempaa kattavampia ohjeita muun muassa arvioinnin suunnittelusta ja työvaiheista osana lainvalmisteluprosessia, arvioinnin tiedonkeruusta ja menetelmistä, EU-säädösten arviointiin liittyvistä erityiskysymyksistä, Ahvenanmaan itsehallinnon ja muiden erityispiirteiden huomioimisesta sekä erilaisten vaikutuslajien arvioinnista.

Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje¹² on julkaistu suomeksi ja ruotsiksi loppuvuodesta 2022 sekä englanniksi vuonna 2023. Uudistettua ohjetta on esitelty valtioneuvoston lainvalmistelijoille sekä yhteisessä aamukahvilitilaisuudessa että useissa ministeriökohtaisissa tilaisuuksissa.

3.4.3 Jälkiarviointijärjestelmän luominen

Tarve yhtenäistää ja kehittää lainsäädännön jälkiarviointeja valtioneuvostossa on nousut esille useissa yhteyksissä, mm. OECD:n maavertailuissa. Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitys (VN TEAS) -hankkeena toteutettiin vuoden 2020 alussa käynnistynyt tutkimushanke Lainsäädännön jälkiarviointi ja sen merkitys: nykytilan analyysistä kehittämissuosituksiin, jonka toteuttivat Frisky & Anjoy Oy, Helsingin yliopiston Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti ja Suomen ympäristökeskus. Huhtikuussa 2021 valmistunut raportti sisälsi useita kehittämissuosituksia, joista lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä järjesti syksyn 2021 aikana lausuntokierroksen.

12 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-922-9>

Oikeusministeriö asetti huhtikuussa 2022 työryhmän, jonka tehtävänä oli kehittää lakien voimaantulon jälkeisten vaikutusten ja toimivuuden seuranta ja jälkiarviointia ja valmis-
tella ehdotus valtioneuvostotasoisesti jälkiarviointijärjestelmäksi, mukaan lukien valtio-
neuvoston yhteiset periaatteet lainsäädännön seurannasta ja jälkiarvioinnista. Työryhmän
toimikausi päättyi 31.3.2023, ja työryhmän ehdotus valtioneuvoston jälkiarviointijärjestel-
mäksi ja sen käyttöönotoksi¹³ esiteltiin kansliapäällikkökokoukselle 2.5.2023.

3.5 Teknologian ja digitalisaation hyödyntäminen lainvalmistelussa

Valtioneuvoston intranettiin, Kampukseen, perustettiin säädösvalmistelijan työpöytä vuonna 2020. Se on sisältösivu, johon on koottu tietoa, työkaluja ja linkkejä säädösvalmis-
telun tueksi. Vuonna 2021 perustetiin valtioneuvoston intranettiin vastaava EU-valmis-
telijan työpöytä, joka kokoaa EU-valmisteluun liittyvää ohjeistusta, oppaita ja hyödyllisiä
linkkejä valmistelijan työn tueksi. Tavoitteena on, että kansallisessa ja EU-valmistelussa
hyödynnettävä tietoaaineisto olisi valmistelijan kannalta helposti löydettävissä yhdestä
paikasta. Teknologian ja digitalisaation hyödyntämisen kehittäminen lainvalmistelussa jäi
pääministeri Marinin hallituskaudella resurssisyistä vähäiseksi.

13 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-589-4>

4 Työryhmän käsittelemät muut asiakokonaisuudet

4.1 Paremman sääntelyn EU- ja kansainvälinen yhteistyö

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän yhtenä tehtävänä on ollut vahvistaa EU- ja kansainvälistä paremman sääntelyn yhteistyötä. Työryhmä on säännöllisesti käsitellyt kokouksissaan ajankohtaisia EU:n paremman sääntelyn asioita ja saanut tilannekuvaa direktiivien täytäntöönpanotilanteesta valtioneuvostossa. Direktiivien täytäntöönpanon seurannan yhteydessä lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmässä on keskusteltu kansallisista ja EU-tason EU-oikeuden täytäntöönpanoon liittyvistä toimista ja jaettu tietoa hyvistä käytänteistä. Komissio on käynnistänyt myös täytäntöönpanoa koskevat ns. pakettikokoukset jäsenvaltioissa, joista tiedotettiin myös yhteistyöryhmää. EU-oikeuden täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset ovat olleet säännöllisesti esillä ja yhteistyöryhmää on tiedotettu muun muassa komission EU-oikeuden täytäntöönpanoon keskittyvän työryhmän (EU Law Network) ajankohtaisista aiheista. Komissio on muun muassa käynnistänyt työn yhdessä jäsenvaltioiden kanssa EU-oikeuden täytäntöönpanoon keskittyvän opaskirjan valmistelusta. Oppaalla on tarkoitus tukea jäsenvaltioita EU-oikeuden täytäntöönpanokysymyksissä. Lisäksi valmistelussa on vastaavuustaulukkoa koskevaa malli ja vaikutusten arviointia koskeva asiakirja.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteutti vuonna 2017 EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa koskeva tarkastuksen¹⁴. Vuonna 2021 tarkastusvirasto laati jälkiseurannan, jossa selvitettiin mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannottojen johdosta on ryhdytty¹⁵. Jälkiseurannassa havaittiin, että EU-lainsäädännön viivästykset ovat vähentyneet, mutta riski seuraamuksista on edelleen olemassa. Jälkiseurantaraportissa todettiin, että EU-asiat ja EU-sääntely ovat olleet esillä valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämistyössä ja lainvalmisteluohjeistusta on uudistettu. Raportissa myös todettiin, että EU-lainsäädännön täytäntöönpanon seuranta on riittävää sekä valtioneuvostotasolla että ministeriöissä. Raportin tuloksia esiteltiin työryhmälle.

14 <https://www.vtv.fi/julkaisut/eu-lainsaadannon-taytantonpano/>

15 <https://www.vtv.fi/julkaisut/jalkiseurantaraportti-eu-lainsaadannon-taytantonpano/>

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmässä on myös käsitelty katsauksia EU:n lainsäädäntösuunnitteluun komission vuosittaisten työohjelmien osalta. Komission paremman sääntelyn työssä on ollut esillä erityisesti ennakointi, avoimuus, demokratia ja kilpailukyvyyn edistäminen sekä sääntelytaakan keventäminen. Lisäksi yhteistyöryhmässä on keskusteltu covid-19-pandemian vaikutuksista EU:n lainsäädäntötyöhön. Pandemiasta johtuen EU:ssa annettiin paljon kiireellistä poikkeuslainsäädäntöä ja osa aikaisemmin ilmoitetuista lainsäädäntöhankeista lykkääntyi.

Työryhmässä on ollut esillä myös Euroopan komission vuoden 2021 tiedonanto paremmasta sääntelystä, jossa komissio esittelee keskeisiä paremman sääntelyä prioriteettejaan. Komissio muun muassa vahvistaa taakan vähentämistoimiaan ottamalla käyttöön ”yksi yhdestä” -periaatteen ja raportoi periaatteen soveltamisesta vuotuisesta sääntelytaakan keventämisestä koskevassa selvityksessä. Toinen keskeinen komission prioriteetti on EU-oikeuden tehokas soveltaminen, täytäntöönpano ja toimeenpano. Työryhmässä on keskusteltu myös EU-lainsäädännön uusista elementeistä, kuten erilaisten kokeilulausekkeiden ja sääntelyhiekkalaatikoiden käytöstä. Keskusteluissa on ollut myös EU:n lainsäädäntöehdotuksiin sisältyvät seuraamuksia koskevat säännökset ja niiden yhteensopivuus Suomen oikeusjärjestelmään. Työryhmässä on käsitelty myös EU-säädösten osalta säädösmuotoa (asetus/direktiivi) ja säädösmuodon valinnan vaikutuksia kansalliseen liikkumavaraan valtioneuvoston kanslian selvityksen pohjalta.

Yhtenä säännöllisenä teemana lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmässä on käyty läpi EU-vaikutusarviointeja. Työryhmä on saanut muun muassa katsauksia neuvoston vuosittaiseen vaikutusarvioraporttiin, jossa nostetaan keskeisiä kehityskulkuja EU-tason vaikutusarvioinneista. Keskusteluissa on korostunut komission kattavien ja tiedepohjaisten vaikutusarviointien tarpeellisuus ja tilanteet, joissa komissio ei ole laatinut lainsäädäntöehdotuksistaan vaikutusarviointia.

Lisäksi työryhmässä on käyty läpi myös EU:n Fit for Future -foorumin työtä. Foorumi osallistaa eri sidosryhmiä ja valtiotoimijoita EU-lainsäädännön yksinkertaistamiseen ja modernisoimiseen.

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n tehtävänä on avustaa jäsenmaita vahvistamaan ja rakentamaan sääntelypolitiikkaa ja tukea sääntelykäytäntöjen kehittämisessä. Käytännön yhteistyöelimenä toimii OECD:n neuvoston perustama sääntelypolitiikkakomitea (RPC). Komitea laatii säännöllisesti Regulatory Policy Outlook -raportin, jossa on kartoitettu maiden pyrkimyksiä parantaa sääntelyn laatua järjestön antamien suositusten mukaisesti. Kesäkuussa 2022 sääntelypolitiikkakomitea antoi jäsenmaille suosituksen kansainvälisen sääntely-yhteistyön kehittämisestä. Suositusta käsiteltiin työryhmässä.

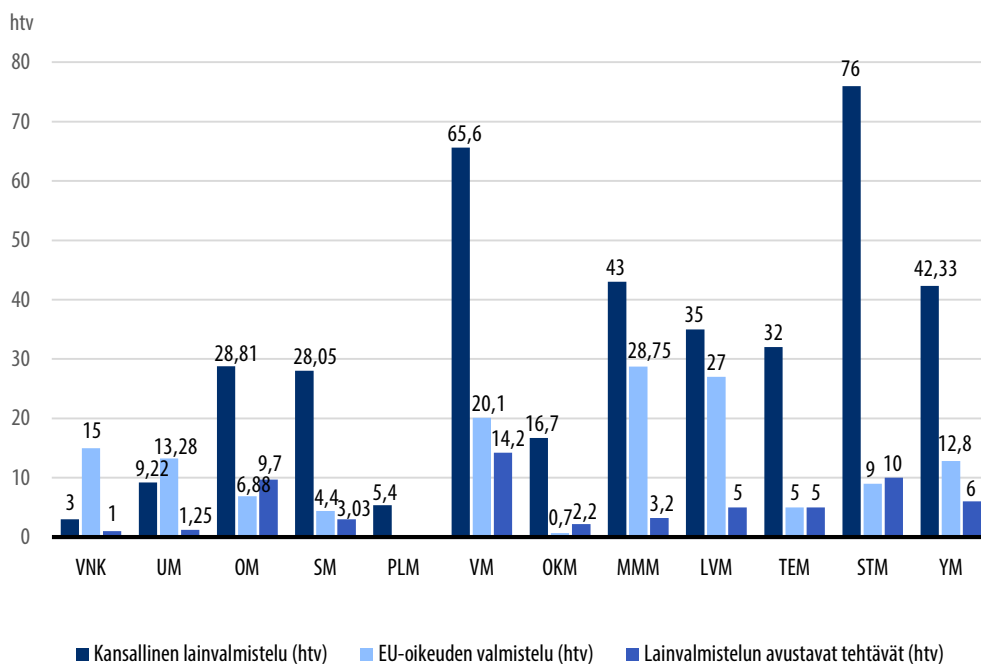
4.2 Lainvalmistelun voimavarat

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä on selvittänyt lainvalmistelun voimavaroja ja niiden riittävyttä valtioneuvostossa ministeriöille osoitetun kyselyn avulla. Kysely on toteutettu kahden vuoden välein vuodesta 2008 lähtien. Covid-19-pandemian vuoksi työryhmä siirsi vuoden 2020 kyselyn toteutuksen vuoteen 2021. Resurssiarviot perustuvat kunkin ministeriön omaan arvioon ja ovat suuntaa-antavia. Joissakin ministeriöissä arvioinnin apuna on käytetty työajanseurantaa niiltä osin kuin sen hyödyntäminen on ollut mahdollista.

Lainvalmistelun kokonaistyöpanos valtioneuvostossa vuonna 2021 oli kyselyvastausten perusteella vajaat 600 henkilötyövuotta eli noin 12 % koko valtioneuvoston työpanoksesta. Kansallisen lainsäädännön valmistelun kokonaistyöpanos oli vajaat 400 henkilötyövuotta, EU-oikeuden valmistelun kokonaistyöpanos hiukan yli 140 henkilötyövuotta ja lainvalmistelun avustavien tehtävien kokonaistyöpanos noin 60 henkilötyövuotta. Päätoimisia kansallisen lainsäädännön valmistelijoita valtioneuvostossa oli yhteensä reilut 380.

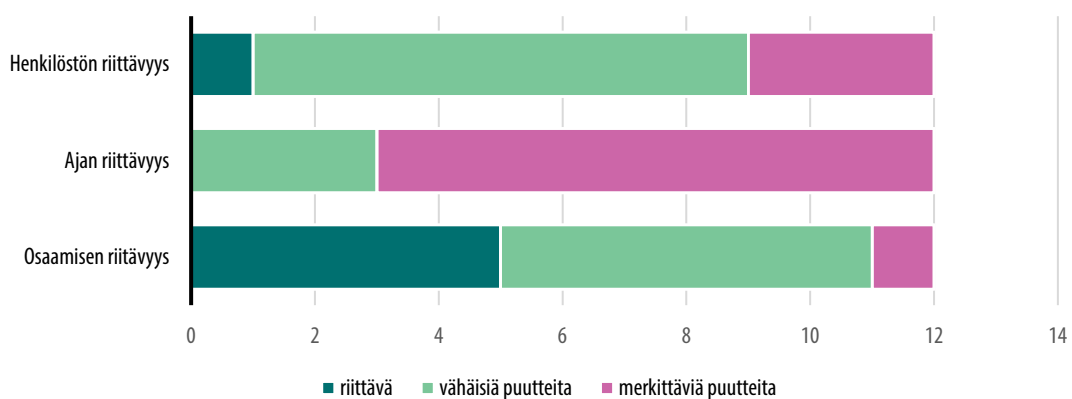
Alla olevassa kuvassa on esitetty kansallisen lainvalmistelun, EU-oikeuden valmistelun ja lainvalmistelun avustavien tehtävien työpanoksen (htv) jakautuminen ministeriöittäin vuonna 2021.

Kuvio 3. Lainvalmistelun henkilötyöpanos ministeriöittäin vuonna 2021



Ministeriöt arvioivat myös kansallisen lainvalmistelun voimavarojen riittävyyttä henkilöstön, ajan ja osaamisen osalta. Lainvalmisteluun käytettävissä olevan ajan riittävydessä oli vuonna 2021 merkittäviä puutteita ja tilanne on heikentynyt edellisistä tarkasteluvuosista. Myös henkilöstön riittävydessä ja osaamisessa oli enemmistön mukaan joko vähäisiä tai merkittäviä puutteita.

Kuvio 4. Ministeriöiden arvio lainvalmistelun resurssien riittävydestä vuonna 2021



Vuonna 2021 ministeriöissä valmisteltiin laajoja ja vaativia hallitusohjelmaan liittyviä lainsäädäntöuudistuksia sekä valmisteltiin ja täytäntöönpantiin lukuisia EU-säädöshankkeita. Näiden lisäksi covid-19-pandemia edellytti kiireellisten säädösmuutosten valmistelua. Säädösvalmistelua leimasivat kiire ja valmisteltavien säädösmuutosten suuri määrä.

Lainvalmistelun resurssihaasteet on tuotu kaikissa ministeriöissä johdon tietoon ja niitä on käsitelty ministeriöiden sisäisillä foorumeilla. Ministeriöissä on panostettu töiden organisointiin ja priorisointiin sekä pyritty jakamaan työtehtäviä tasaisesti ministeriön säädösvalmistelijoiden kesken. Lainvalmistelutyön suunnittelemiseen ja johtamiseen on myös kiinnitetty huomiota. Lisäksi muutamat ministeriöt ovat kohdentaneet uudelleen toimintamäärärahojaan lainvalmistelun resursointiin.

4.3 Yhteistyö säädösvalmisteluprosessin keskeisten toimijoiden kanssa

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä on toimikautensa aikana säännöllisesti keskustellut ajankohtaisista lainvalmisteluun liittyvistä asioista keskeisten yhteistyötahojen, kuten laintarkastuksen, säädöskääntämisen toiminnon, lainsäädännön arviointineuvoston,

oikeuskanslerinviraston ja eduskunnan kanssa. Erityisen tärkeää vuoropuhelu on ollut covid-19-pandemian aikana, kun valmisteltiin kiireellisiä säädösmuutoksia, ja hallituskauten lopulla.

Työryhmän kokouksissa on säännöllisesti keskusteltu säädöskääntämisen ja laintarkastuksen käytännöistä ja ajoittaisesta ruuhkautumisesta. Toimintojen ruuhkautuminen johtuu muun muassa hallituksen esitysten sivumäärien ja muutosversioiden kasvaneesta määrästä sekä hallituksen esitysten kasautumisesta muun muassa vaalikauden loppuun. Esimerkiksi vuonna 2022 ruotsin kielen säädöskääntämisen (hallituksen esitykset ja asetukset) tilauksia oli yhteensä 698 kappaletta ja käännössivujen kokonaismäärä oli 55 940. Valtioneuvoston kansliaan sijoitettu säädöskääntämisen toiminto on vaalikauden aikana kehittänyt muun muassa valmistelijoiden ja kääntäjien yhteistyötä ja uudistanut säädöskääntämisen toimintatapoja.

Työryhmä on säännöllisesti kokouksissaan keskustellut myös Ahvenanmaan huomioon ottamisesta säädösvalmistelussa, EU-asioissa ja kansainvälisissä sopimusasioissa sekä siitä, miten valtakunnan ja maakunnan välistä yhteistyötä voitaisiin kehittää. Työryhmä on kokouksissaan käsitellyt huolta siitä, että Ahvenanmaata ei ole riittävästi kuultu lainvalmistelussa. Haasteet ovat liittyneet muun muassa ruotsinkielisten esitysluonnosten saatavuuteen, kuulemisajan riittävyyteen ja Ahvenanmaalle aiheutuvien vaikutusten arviointiin.

Lainsäädännön arviointineuvoston tehtävä on antaa lausuntoja hallituksen esitysten vaikutusarvioinneista. Neuvosto valitsee itse esitykset, joista se lausuu. Neuvosto antaa vuosittain noin 30–50 lausuntoa. Lisäksi se on arvioinut ja antanut lausuntoja U-kirjelmien vaikutusten arvioinneista. Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä on käynyt vuoropuhelua arviointineuvoston puheenjohtajan ja sihteeristön kanssa neuvoston tehtävistä, sen antamista lausunnoista ja havainnoista koskien lainvalmistelun laatua. Työryhmä on myös vuosittain käsitellyt lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaukset ja keskustellut niissä esitetyistä havainnoista lainvalmistelun ja vaikutusten arvioinnin laadusta.

Työryhmä on myös kuullut oikeuskanslerin viraston näkemyksiä laillisuusvalvontaan ja lainvalmistelun laatuun liittyvistä asioista. Oikeuskansleri on antamissaan ratkaisuisissa ottanut kantaa muun muassa lainvalmistelun menettelytapoihin ja puheenvuoroissaan tuonut esiin lainvalmistelun ja sen johtamisen kehittämistarpeet. Oikeuskansleri Tuomas Pöysti lähestyi ministeriöitä 24.3.2022 kirjeellä valtioneuvoston päätöksenteon ennakkollisen laillisuusvalvonnan menettelytavoista. Oikeuskanslerinviraston laillisuusvalvonnassa säädösluonnoksia voidaan arvioida yleisten lausuntokierrosten yhteydessä, kun oikeuskanslerivirastolta pyydetään lausuntoa, oikeuskanslerinviraston toteuttamassa ennakkotarkastusmenettelyssä ja esittelylistojen tarkastuksen yhteydessä.

Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut lainvalmistelun asianmukaista resursointia sekä riittävän osaavien lainvalmistelijoiden merkitystä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta toteutti omasta aloitteestaan selvityksen eduskunnan tietojensaantioikeuden toteutumisesta (PeVP 30/2020 vp, O 35/2020 vp) ja tarkastusvaliokunta on antanut mietinnön valvonta-aiheestaan säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutumisen nykytilasta ja kehittämistarpeista (TrVM 1/2022 vp, O 48/2019 vp). Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmässä on keskusteltu näistä selvityksistä sekä vastauksista tarkastusvaliokunnan esittämiin ponsiin.

Helmikuussa 2023 yhteistyöryhmä järjesti kaksi keskustelutilaisuutta, joissa kuultiin näkemyksiä ja keskusteltiin valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisen tavoitteista ja painopisteistä tulevalle hallituskaudelle. Tilaisuuksissa kuultiin keskeisten yhteistyötahojen ja lainsäädäntötutkijoiden näkemyksiä muun muassa lainvalmistelutyön suunnittelusta, jottamisesta ja yhteistyön kehittämisestä.

4.4 Ministeriöiden sisäinen säädösvalmistelun kehittämissyö

4.4.1 Säädösvalmistelun kehittämisen organisointi ministeriöissä

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan kansliapäällikön tehtävänä on huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriöissä. Käytännössä lainvalmistelun kehittämissyö on ministeriöissä vastuutettu ja organisoitu eri tavoin. Osassa ministeriöissä lainvalmistelutyön johtaminen ja lainvalmistelun kehittäminen on asetettu lainsäädäntöjohtajan tehtäväksi. Lainsäädäntöjohtaja huolehtii kansliapäällikön apuna muun muassa ministeriön lainvalmistelun laadusta ja kehittämisestä sekä koordinoi ministeriön lainsäädäntösuunnittelua ja osallistumista valtioneuvoston tason suunnitteluun (valtioneuvoston lainsäädäntöohjelma ja -suunnitelmat).

Lähes kaikissa ministeriöissä on perustettu säädösvalmistelijoiden verkostoja, joiden tehtävänä on tukea ministeriön sisäistä säädösvalmistelutyötä ja menettelyjä sekä edistää tiedonkulkua ajankohtaisista säädösvalmisteluun liittyvistä asioista. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriössä on vuonna 2022 perustettu "Lakiryhmä" säädösvalmistelun matalan kynnyksen tueksi. Ryhmässä on mukana kokeneempi säädösvalmistelija jokaiselta ministeriön osastolta, vaikutusarviointiasiantuntija sekä säädösvalmisteluavustajien edustaja. Lakiryhmä muun muassa tukee lainsäädäntöjohtajan säädösjohtamista ja toimii ministeriön johdon oikeudellisena tukena. Ryhmä kokoontuu viikoittain ajankohtaisten asioiden parissa. Liikenne- ja viestintäministeriön säädösvalmisteluprosessista on myös

toteutettu KPGM:n laatima sisäinen tarkastus vuonna 2023. Tarkastuksen johtopäätöksenä on tehty useita suosituksia säädösjohtamisen ja säädösvalmisteluprosessin kehittämiseksi ministeriössä.

4.4.2 Säädösvalmistelijoiden rekrytointiohjelmat

Muutamissa ministeriöissä on vaalikauden aikana toteutettu uusien säädösvalmistelijoiden rekrytointiohjelmia, joissa ministeriöihin on rekrytoitu nuoria lainvalmistelijoita ja heille on järjestetty ministeriön sisäistä perehdytystä ja koulutusta säädösvalmistelutyöhön.

Sosiaali- ja terveysministeriössä toteutettiin ajalla 1.9.2021–31.1.2023 Tulevaisuuden säädösvalmistelijat -ohjelma, jonka tavoitteena oli kouluttaa ja tarjota työkokemusta uransa alkuvaiheessa oleville juristeille, jotka olivat kiinnostuneita säädösvalmistelutehtävistä. Samanlainen ohjelma oli käynnissä myös ympäristöministeriössä.

Sosiaali- ja terveysministeriössä lakimiehiä rekrytoitiin yhteensä kymmenen ja he jakaantuivat harjoitteluun yhdeksään eri yksikköön. Heidän tehtäväkuvaansa kuului säädösehdotusten laatimiseen osallistuminen kokeneen säädösvalmistelijan ohjauksessa. Tehtäviä olivat esim. taustaselvitysten teko, nykytilan kuvausten kirjoittaminen ja kuulemismenettelyn eri vaiheissa avustaminen. Tehtäväkuvaan saattoi kuulua jonkin verran myös muita tyypillisiä juristitehtäviä, kuten vastausluonnosten laatiminen kirjallisiin kysymyksiin, kansalaisyhteydenottoihin vastaaminen ja erilaiset raportointitehtävät.

Ohjelmassa mukana olleet juristit osallistuivat aktiivisesti sekä ministeriön sisäisiin että valtioneuvoston järjestämiin koulutuksiin säädösvalmistelijan oppimispolun mukaisesti. Jokaiselle osallistujalle oli nimetty yksikössä ohjaajaksi kokeneempi juristi. Suunniteltu ja järjestelmällinen koulutus ja perehdytys antoivat selvästi hyviä eväitä säädösvalmistelutyöhön ja kannustivat harjoitteluun valittuja myös valitsemaan säädösvalmistelun uravaihtoehdon. Osallistujista lähes jokainen työllistyi ohjelman päättymisen jälkeen joko vakinaisessa tai määräaikaisessa tehtävässä sosiaali- ja terveysministeriössä tai jossakin toisessa ministeriössä. Kokemukset säädösvalmisteluohjelman toteuttamisesta olivat hyvin myönteisiä sekä ministeriön että harjoitteluun osallistuneiden näkökulmista.

4.4.3 Vaikutusarvioinnin tuki ministeriöissä

Sosiaali- ja terveysministeriössä säädösten vaikutusten arviointia kehittää ja tukee erillinen, osana Strategia- ja talousyksikköä toimiva Arviointiryhmä. Arviointiryhmä tukee säädösvalmistelutyötä laaja-alaisesti erilaisissa vaikutusten arvioinneissa ja etenkin

taloudellisten vaikutusten arvioinneissa. Sosiaali- ja terveysalalla säädösten eri yhteiskunnalliset vaikutukset ovat esimerkiksi väestön hyvinvointiin ja terveyteen liittyviä sosiaalisten ja erilaisten terveysvaikutusten kuvaamista ja vaikutuksia eri väestön ihmisryhmien yhdenvertaisuuteen, kuten lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon. Tavoitteena on tunnistaa keskeiset vaikutukset, kuvata niiden syntymekanismia ja arvioida vaikutusten laajuutta lähtökohtaisesti väestön näkökulmasta. Erilaisten vaikutusten tunnistamiseen ja niiden arvioinnin tietopohjana käytetään laaja-alaisesti tutkimus- ja tilastotietoa, tutkimuslaitosten ja tiedeyhteisön asiantuntemusta ja eri tutkimuslaitosten ajankohtaisia tutkimusraportteja sekä tilanteesta riippuen myös soveltuvaa kirjallisuutta.

Arviointiryhmä tukee ministeriön osastoja laajasti eri arviointinäkökulmista ja on mukana myös eri hallitusohjelmahankkeiden kokonaisarvioinnissa tai hankehakemusten arvioinnissa. Usein tukea tarvitaan eri säädöshankkeiden yhteistarkastelussa tai jonkin säädös- tai hankekokonaisuuden jälkiarvioinnin suunnittelussa. Ryhmän yhtenä osaamisalueena ovat hallinnonalan tieto- ja tilastotuotanto sekä erilaiset analyysityökalut, jotka tukevat hyvin myös säädösten laaja-alaista vaikutusten arviointia. Ryhmässä myös seurataan sosiaali- ja terveyspolitiikkaa sosiaali- ja terveystieteiden hallinnonalan indikaattoreita ja tuetaan hallitusohjelman toimeenpanoa ja hyvinvointialueiden ohjausta erityisesti talouden arvioinnin ja tieto- ja tilastotuotannon näkökulmasta.

Myös liikenne- ja viestintäministeriössä perustettiin vuonna 2022 toteutetun organisaatio-uudistuksen myötä vaikutusarviointi- ja kehittämissyksikkö tukemaan muun ohella ministeriön säädösvalmistelua. Keskitetystä vaikutusarviointitoiminnasta on jo pidempiaikaisia myönteisiä kokemuksia ministeriön säädösvalmistelun kannalta. Hallinnollisen vaikutusarviointien tekemiseen keskittyvän yksikön perustamisen voidaan sanoa vielä parantaneen vaikutusarviointitoimintaa ministeriössä.

4.4.4 Säädösvalmisteluavustajien verkostoituminen

Säädösvalmistelun avustavia tehtäviä hoitavat virkahenkilöt ovat jo aiemmin verkostoituneet ministeriöiden sisällä ja osallistuneet ministeriöiden sisäiseen säädösvalmistelun kehittämistyöhön.

Säädösvalmisteluavustajien verkostoituminen valtioneuvostotasolla käynnistyi vuonna 2021 sisäministeriön säädösvalmisteluavustajien verkoston aloitteesta. Ministeriöille tehdyn kyselyn perusteella kaikissa ministeriöissä verkostoitumiseen suhtauduttiin myönteisesti. Ministeriöiden säädösvalmisteluavustajien verkoston tapaamisia on järjestetty vuodesta 2022 alkaen. Tilaisuuksien järjestelyistä ovat tähän mennessä vastanneet sisäministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön säädösvalmisteluavustajat, jatkossa järjestelyvastuu on kiertävä. Tilaisuuksissa on käsitelty mm. yhteistyötä valtioneuvoston kanslian

käännös- ja kielitoimialan kanssa, säädösvalmisteluavustajien koulutuksen kehittämistä ja Vahva Päätöksentekoon, Hankeikkunaan sekä säädösvalmistelun asiakirjapohjiin liittyviä kysymyksiä. Kampukseen on perustettu VN säädösvalmisteluavustajat -työtila verkoston yhteistyön, tiedonvälityksen ja hyvien käytäntöjen edistämisen tueksi.

Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä on tukenut säädösvalmisteluavustajien verkostoitumista ja käynyt keskustelua muun muassa säädösvalmisteluavustajien tehtävistä eri ministeriöissä.

4.5 Säädösvalmistelun työvälineiden ja ohjeistuksen uudistaminen

Osana lainvalmistelun digitalisaatiokehitystä lainsäädäntö-, oikeustapaus- ja viranomaisaineistoja sisältävää Finlex-verkkopalvelua on uudistettu. Finlex-uudistuksen tavoitteena on parantaa sisältöjen löydettävyyttä ja hakua sekä verkkopalvelun yleistä käytettävyyttä. Uudistuksen myötä kansalaisille ja julkishallinnolle tarjotaan entistä laajempia ja ajantasaisempia avoimet säädösaineistot. Uudistetun Finlexin entistä kattavampien oikeudellisten aineistojen myötä maksullisten oikeudellisten tietopalvelujen käyttötarve vähenee.

Osana uudistusta hankitaan valtiolle mm. ajantasaisen lainsäädännön sekä säädösmuutostietojen aineistojen oikeudet. Toinen merkittävä uudistus on kaikkien aineistojen julkaiseminen avoimena datana ilman käyttörajoituksia. Tämä koskee lainsäädäntöaineistojen lisäksi myös tuomioistuinten ja viranomaisten ratkaisuja, työehtosopimuksia sekä valtiosopimuksia. Näin yritykset ja yhteisöt voivat kehittää omille kohderyhmilleen kohdennettuja oikeudellisia aineistoja entistä paremmin. Työryhmä on toimikautensa aikana saanut ajan-kohtaiskatsauksia Finlexin uudistamisesta.

Työryhmä sai toimikautensa aikana katsauksen Lakieditorin tarjoamista toiminallisuuksista lainvalmisteluun. Lakieditori on työväline, jota kehitettiin Verohallinnon ja ympäristöministeriön yhteisessä projektissa. Työvälineen avulla kokeiltiin hallituksen esityksen perusteluosion tekstien ja pykäläluonnoksien kirjoittamista niin, että käytettävät termit valittiin yhteisesti määritellyistä sanastoista. Työryhmä piti kehitystyötä kannatettavana, mutta tuotantokelpoisen lainkirjoittamisen välineen kehittäminen ja käyttöönotto kuitenkin edellyttäisi sekä rahoitusta että valtioneuvoston yhteistä toteutusta.

Hallituskauden aikana on myös uudistettu ja kehitetty säädösvalmistelun työvälineitä, kuten esimerkiksi RakAs-asiakirjapohjasovellus hallituksen esitysten laatimiseen, Vahva asianhallintajärjestelmä ja valtioneuvoston hanketietojärjestelmä Hankeikkunan toiminnallisuuksia. Hankeikkunan toiminnallisuuksia on kehitetty tukemaan paremmin

hankkeiden suunnittelua ja seurantaan valtioneuvoston sisällä. Huomiota kiinnitettiin myös palvelussa olevien tietojen ajantasaisuuteen ja kattavuuteen, jotta palvelu palvelisi mahdollisimman hyvin valmistelun avoimuutta sekä kansalaisten, sidosryhmien, median ja muiden toimijoiden mahdollisuutta saada tietoa valtioneuvostossa tapahtuvasta lainsäädäntötyöstä.

Hallituskauden aikana on valmisteltu tai uudistettu lukuisia säädösvalmistelussa käytettäviä ohjeita ja oppaita, kuten asetusten antamista koskeva ohje, säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohje ja valtiosopimusopas. Lisäksi keväällä 2023 julkaistiin päivitetty ministerin käsikirja. Valtioneuvoston esittelijän käsikirjan uudistaminen on käynnissä ja uusi käsikirja julkaistaan syksyllä 2023. Keväällä 2023 oikeusministeriössä käynnistyi säädösvalmistelun kuulemisoppaan päivitystyö.

5 Työryhmän näkemykset säädosvalmistelun keskeisistä haasteista ja ministeriöiden yhteistyön tarpeesta säädosvalmistelun kehittämisessä

Pääministeri Marinin hallituskausi oli ennakoimattomien kriisien sävyttämä. Covid-19-pandemiasta, Venäjän hyökkäyssodasta ja muuttuneesta kansainvälisestä turvallisuustilanteesta sekä energiakriisistä aiheutui ministeriöille ennakoimatonta tarvetta laatia sääntelyä kiireellisessä aikataulussa. Lisäksi ministeriöissä valmisteltiin hallitusohjelmassa asetettujen tavoitteiden mukaisia hankkeita ja neuvoteltiin sekä täytäntöön pantiin lukuisia EU-säädöksiä. Kriisien aiheuttama lisätyö ja sen seurauksena muiden säädöshankkeiden viivästyminen ja valmisteluajan lyhentymisen ovat heijastuneet säädosvalmisteluun ja sen lopputuloksena syntyvien säädösten laatuun.

Jo ennen kriisejä ja niiden vaikutuksia on ollut havaittavissa, että säädosvalmisteluun ja säädosvalmistelijoihin kohdistuvat vaatimukset ovat kasvaneet samalla, kun säädosvalmisteluun käytettävissä oleva aika lyhentynyt. Lainvalmistelun hyvistä periaatteista ja säädösehdotusten huolellisesta valmistelusta on liian usein jouduttu tinkimään tiukan valmisteluajankalulun tai liian vähäisten resurssien vuoksi. Aikataulupaineiden seurauksena kokonaisuudistusten sijaan on jouduttu valmistelemaan tilkkutäkkimäisiä lainsäädäntömuutoksia.

Säädosvalmistelu on yksi valtioneuvoston tärkeimmistä tehtävistä ja lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä korostaa, että se tulisi näkyä myös valtioneuvoston säädosvalmistelun resursoinnissa ja johtamisessa. Lainvalmistelijoilla tulee olla käytettävissään riittävästi aikaa ja tukea valmistella säädöksiä huolella. Huolellisesti ja lainvalmistelun hyviä periaatteita noudattaen valmisteltu lainsäädäntö on toimivaa, johdonmukaista ja ymmärrettävää ja siten edistää oikeusvaltion toimivuutta. Myös säädöshuollon kannalta lainvalmistelun resursoinnin tulisi olla mahdollisimman kestävällä ja pysyvällä pohjalla. Niin ikään lainvalmistelussa avustavan henkilöstön riittävyys on tärkeää.

Valtioneuvostossa on 2000-luvun alusta asti toiminut poikkihallinnollinen yhteistyöelin, jonka tehtävänä on ollut koordinoida ministeriöiden yhteistyötä säädösvalmistelun laadun kehittämiseksi. Yhteistyöelimen toiminta ja tehtävät ovat pitkälti vakiintuneet vuosien aikana. Pääministeri Marinin hallituskaudella koetut ennakoimattomat kriisit myös osoittivat toimivan yhteistyöelimen olemassa olon tärkeyden. Työryhmä esittääkin, että poikkihallinnollista yhteistyötä säädösvalmistelun laadun kehittämiseksi jatkettaisiin.

Yhteistyöelimen keskeisenä tehtävänä voisi olla toimia ministeriöiden välisenä tiedonvaihto- ja keskustelufoorumina ajankohtaisissa säädösvalmisteluun ja sen kehittämiseen liittyvissä asioissa. Lisäksi työryhmän tulisi pitää yllä aktiivista vuoropuhelua muihin toimijoihin, joilla on yhtymäkohtia valtioneuvoston lainvalmisteluun ja sen kehittämiseen sekä toimia tukena ja keskustelufoorumina muille säädösvalmistelun kehittämishankkeille ja ministeriöiden sisäiselle säädösvalmistelun kehittämistyölle.

Liite 1 Paremman sääntelyn toimintaohjelma ja toteuttamissuunnitelma

VN 13644/2020

11.8.2020

Paremmen sääntelyn toimintaohjelma

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan sisältyy kirjaus, jonka mukaan laaditaan paremman sääntelyn kokonaisvaltainen toimintaohjelma. Samassa yhteydessä todetaan, että lainsäädännön arviointineuvoston roolia vahvistetaan samalla, kun Suomeen laaditaan valtioneuvostotasoinen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä, jonka valmistelu aloitetaan mahdollisimman pian.

Tämän lisäksi hallitusohjelmassa on useampiakin lainvalmistelun laatuun tai sen kehittämiseen liittyviä kirjauksia. Hallitusohjelmassa todetaan muun muassa, että lainvalmistelijoiden osaamista perus- ja ihmisoikeuksissa vahvistetaan johdonmukaisesti. Ministeriöiden rajat ylittävää tukea lisätään, jotta lakien vaikutukset myös ihmisten toimeentuloon, ympäristöön, tasa-arvoon, ihmisoikeuksiin ja yritysten toimintaedellytyksiin voidaan arvioida perusteellisesti. Perustuslain asemaa ja sen tulkinnan riippumattomuutta kunnioitetaan ja vahvistetaan samalla, kun lakiesitysten perustuslainmukaisuutta sekä vaikutusten arviointia tehostetaan ja laajennetaan.

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelmassa todetaan, että päätöksenteossa otetaan aina huomioon vaikutukset yritysten kasvun, työllistävyyden ja investointien edistämisen näkökulmasta. Hallitusohjelman mukaan sääntelytaakan kasvua hillitsevää Yksi yhdestä -kokeilua laajennetaan. Lisäksi hallitusohjelmaan on kirjattu tavoite helpottaa pitkäjänteisesti yritysten ja kansalaisten hallinnollisia velvoitteita. EU-sääntelystä on todettu, että sen on oltava tarkoituksenmukaista ja laadukasta. Samalla kun luodaan uutta sääntelyä, tarkastellaan kriittisesti vanhaa sääntelyä ja tarvittaessa yksinkertaistetaan sitä. Tarpeetonta hallinnollista taakkaa vältetään.

Paremmalla sääntelyllä tavoitellaan laadukkaan lainvalmistelun lisäksi myös sujuvaa sääntelyä, joka saavuttaa sille asetetut poliittiset tavoitteet tehokkaasti ilman ylimääräisiä rasitteita sääntelyn kohteille, kuten yrityksille tai kansalaisille. Paremman sääntelyn toimintaohjelmalla on siten yhteys Yksi yhdestä -kokeilun laajentamiseen. Kokeilua ohjaa työ- ja elinkeinoministeriö.

Tausta

Lainsäädännön laatu ja lainvalmistelun kehittäminen on ollut pitkään keskeinen tavoite Suomessa. Lainvalmistelun kehittäminen ja lainsäädännön laadun parantaminen ovat sisältyneet usean hallituksen ohjelmaan parin viimeisen vuosikymmenen aikana. Tavoitteena on ollut, että lainsäädäntö olisi laadukasta ja toteuttaisi tehokkaasti hallituksen tavoitteita.

Lainvalmistelun laadusta vastaa jokainen ministeriö omalla toimialallaan. Oikeusministeriön tehtäväksi on säädetty valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen. Valtioneuvoston kanslia vastaa lainsäädäntösuunnittelusta valtioneuvostossa.

Valtioneuvostossa on useina hallituskausina asetettu poikkihallinnollisia kehittämishankkeita ja työryhmiä edistämään lainvalmistelun laatua valtioneuvostossa. Vuosina 2003–2011 on toiminut oikeusministeriön asettamat säädösvalmistelun kehittämistyöryhmät (SÄKE-ryhmät) ja vuosina 2011–2015 oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian asettama säädöspolitiikan yhteistyöryhmä. Työryhmien tehtävänä on ollut koordinoida säädösvalmistelun kehittämistyötä valtioneuvostossa, tukea säädösvalmistelijoiden työtä ja edistää hyvien käytäntöjen leviämistä ministeriöihin, toimia ministeriöiden virkamiesten välisenä keskustelu- ja tiedonvaihtoforumina sekä osallistua kansallisen ja EU:n paremman sääntelyn yhteistyöhön.

Vuosina 2010-2013 oikeusministeriö toteutti yhteistyössä ja Sitran osarahoituksella kolmi-vuotisen hankkeen, jossa parannettiin lainvalmisteluprosessin laatua ja tuottavuutta. Hankkeessa valmisteltiin sähköinen lainvalmistelun prosessiopas sekä uudistettiin ja laajennettiin lainvalmistelukoulutusta.

Poikkihallinnollisen lainvalmistelun kehittämistyön jatkamiseksi oikeusministeriö asetti lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän ajalle 2.11.2016–31.3.2019. Sitten yhteistyöryhmän toimikautta jatkettiin 31.5.2019 asti. Yhteistyöryhmän toiminta painotui yhteistyöhön säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmän kanssa, vaikutusten arvioinnin laadun parantamiseen, sidosryhmäyhteistyön ja kuulemisen kehittämiseen, EU:n paremman sääntelyn asioihin, OECD –yhteistyöhön sääntelykomitean (Regulatory Policy Committee) työssä ja teknologian hyödyntämisen lainvalmistelussa sekä lainvalmisteluun liittyvän osaamisen kehittämiseen.

Työnsä päätteeksi yhteistyöryhmä teki ehdotuksia työn jatkamisesta. Yhteistyöryhmän näkemyksen mukaan yhteistyötä säädösvalmistelun laadun kehittämiseksi tulisi jatkaa ja yhteistyöryhmä voisi jatkossa ottaa vahvemman roolin valtioneuvoston lainvalmistelutyön suunnitelmallisuuden ja koordinoinnin kehittämisessä. Yhteistyöryhmän yksi keskeinen tehtävä myös jatkossa olisi säädösvalmistelijoiden osaamisen kehittäminen. Lisäksi yhteistyöryhmän tulisi edistää teknologian ja digitalisaation hyödyntämisen mahdollisuuksia lainvalmistelussa ja koordinoita siihen liittyvää kehitystyötä valtioneuvostossa. Yhteistyöryhmän tulisi pitää yllä hyviä keskusteluyhteyksiä muihin toimijoihin, joilla on yhtymäkohtia valtioneuvoston lainvalmisteluun ja sen kehittämiseen, toimia tukena ja keskustelufoorumina muille lainvalmistelun kehittämishankkeille sekä toimia aktiivisesti sekä kansallisen että EU- ja kv. paremman sääntelyn asioiden edistäjänä sekä kansallisen ja EU:n paremman sääntelyn keskusteluyhteyden tiivistäjänä.

Valtioneuvoston kanslia asetti toimikaudeksi 19.12.2018–31.5.2019 valmisteluryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotukset toimenpiteiksi, joilla parannetaan valtioneuvoston lainsäädäntövalmistelun yhteensovittamista ja suunnitelmallisuutta sekä valmistelun laatua. Työryhmä laati ehdotuksensa valtioneuvoston lainsäädäntösuunnittelun varmistamiseksi, lainvalmistelun henkilöresurssin vahvistamiseksi, säädösvalmistelun koulutuksen ja osaamisen vahvistamiseksi ja säädösvalmistelua tehostavan digitaalisen työalustan kehittämiseksi. Oikeusministeriön asettama lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä toimi hankkeen ohjausryhmänä.

Toimintaohjelman tavoite ja aikataulu

Toimintaohjelman tavoitteena on parantaa valtioneuvoston lainvalmistelun laatua, suunnitelmallisuutta ja avoimuutta erilaisin toimenpitein. Toimintaohjelman tueksi laaditaan erillinen toteuttamissuunnitelma.

Toimintaohjelma ja siihen liittyvä toteuttamissuunnitelma on laadittu ministeriöiden yhteistyönä. Toimintaohjelman toimikausi on 2020-2023, mutta toimintaohjelmaan voi sisältyä myös hankkeita, jotka käynnistetään toimintaohjelman varsinaisen toimintakauden aikana, mutta joiden arvioitu päättymisaika on myöhemmin.

Toimintaohjelman sisältö

Valtioneuvoston lainvalmistelun laadun parantamiseksi toimintaohjelmassa kehitetään

1. lainvalmistelun suunnitelmallisuutta ja osaamista,
2. vuorovaikutusta ja viestintää lainvalmistelussa,
3. lainvalmistelun vaikutusten arviointia ja luodaan valtioneuvostotasoinen jälkiarviointijärjestelmä ja
4. teknologian ja digitalisaation hyödyntämistä lainvalmistelussa.

Toimintaohjelmaa ja siihen liittyvää toteuttamissuunnitelmaa voidaan täydentää ja päivittää toimikauden aikana.

Organisointi

Oikeusministeriö asetti 14.10.2019 lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän, joka toimii toimintaohjelman ohjausryhmänä. Yhteistyöryhmä tekee linjauksia, seuraa ja arvioi toimintaohjelman tavoitteiden toteuttamista.

Ohjausryhmä voi asettaa alatyöryhmiä valmistelemaan erilaisia asiakokonaisuuksia. Alatyöryhmät raportoivat työstään säännöllisesti lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmälle.

Toimintaohjelmasta raportoidaan oikeusvaltion kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmälle.

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

Kansliapäällikkö Pekka Timonen

Liitteet	Toimintaohjelman toteuttamissuunnitelma
Jakelu	Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä
Tiedoksi	Ministeriöiden kansliapäälliköt

Paremmen sääntelyn kokonaisvaltaisen ohjelman toteuttamissuunnitelma 11.8.2020

Lainvalmistelun suunnitelmallisuuden ja osaamisen kehittäminen valtioneuvostossa

Tavoitteet	Toimenpiteet
Lainvalmistelun suunnitelmallisuus	Kahden istuntokauden lainsäädäntösuunnitelman laatiminen (rullaava päivitys istuntokausittain)
Lainvalmistelun koordinaatio	Hallituskauden lainsäädäntöohjelman laatiminen (rullaava päivitys vuosittain)
Hankehallinta	Hankesuunnitelmamallin käyttöönotto Lainvalmistelun suunnittelun, seurannan ja raportoinnin kehittäminen
Lainvalmistelun laatu	Lainvalmistelun laadun indikaattoreiden laatiminen Vuoropuhelun lisääminen (VN, EK, OKV)
Lainvalmistelukoulutus	Säädösvalmistelijan oppimispolun suunnittelu Perus- ja jatkokoulutuksen sisällön uudistaminen Teema- ja syventävän koulutuksen koordinoiminen
Perehdytys ja työssäoppiminen	Yhteisen perehdytyskoulutuksen luominen ja perehdytysaineiston kokoaminen Lainvalmistelun perehdytysosuusitusten laadinta
Säädösperustelut	Säädösperustelujen laadun kehittäminen (nykytilanteen arvioinnin pohjalta sovitavat toimenpiteet)
Perus- ja ihmisoikeusosaaminen	Perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvän osaamisen koulutuksen ja tuen lisääminen

Avoimuuden ja sidosryhmäyhteistyön kehittäminen lainvalmistelussa

Tavoitteet	Toimenpiteet
Lainvalmistelun avoimuus	Eri osallistumis- ja osallistamismuotojen ja –välineiden käytön tukeminen Hallituksen viestintästrategian toimeenpanon tukeminen
Sidosryhmäyhteistyö	Lausuntoprosessin tehostaminen

Lainvalmistelun vaikutusten arvioinnin kehittäminen ja jälkiarviointijärjestelmä

Tavoitteet	Toimenpiteet
Vaikutusten arvioinnin osaaminen	Vaikutusarvioinnin osaamisverkoston perustaminen
Vaikutusarvioinnin toteuttaminen	Vaikutusarviointiohjeiden uudistaminen ja käyttöönotto
Jälkiarviointi	Jälkiarviointijärjestelmän luominen ja käyttöönotto

Teknologian ja digitalisaation hyödyntäminen lainvalmistelussa

Tavoitteet	Toimenpiteet
Lainvalmistelun tietopohja	Säädösvalmistelua tukevan aineiston käytettävyyden parantaminen
Kehittämishankkeet	Finlexin hyödynnettävyyden parantaminen Johtolauseen ja rinnakkaistekstien automatisoinnin kehittäminen Muut erikseen päätettävät digitalisoinnin kehittämishankkeet

Liite 2 Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän kokouksissa käsitellyt aiheet 2019–2023

Ajankohta	Kokouksessa käsitellyt aiheet
1. kokous 29.10.2019	<ul style="list-style-type: none"> Paremmen sääntelyn toimintaohjelman laatiminen
2. kokous 11.11.2019	<ul style="list-style-type: none"> Paremmen sääntelyn toimintaohjelman laatiminen ja työn organisointi (alatyöryhmät) Raportointi OECD:n sääntelykomitean kokouksesta
3. kokous 9.12.2019	<ul style="list-style-type: none"> Hallituksen esityksen asiakirjapohjien (RakAs) esittely ja käyttöönotto VN:n tietotuen katsaus tietoaineistojen hakuportaaliin Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma ja lainsäädäntöohjelma Alatyöryhmien asettaminen Lainvalmistelun hankesuunnitelman käyttöönotto ministeriöissä
4. kokous 30.1.2020	<ul style="list-style-type: none"> Esiselvitys automatisoidusta päätöksenteosta Katsaus paremmen sääntelyn EU-asioihin Ajankohtaista lainsäädännön arviointineuvostosta Lainsäädäntösuunnitelman ja lainsäädäntöohjelman tilanne RakAs -asiakirjapohjat Alatyöryhmien raportointi työstä
5. kokous 5.3.2020	<ul style="list-style-type: none"> Finlex-palvelun uudistaminen VM:n Nuori juristi -ohjelman esittely Lainvalmistelukoulutuksen uudistaminen Lainvalmistelijan työpöydän esittely

Ajankohta	Kokouksessa käsitellyt aiheet
6. kokous 7.5.2020	<ul style="list-style-type: none"> • Kääntämisen, laintarkastuksen, laillisuusvalvonnan ja lainsäädännön arviointineuvoston kokemukset poikkeusolojen lainvalmistelusta • Alatyöryhmien raportointi työstä • Lainvalmisteluosaamisen kehittäminen • Vaikutusten arvioinnin kehittäminen • Lainvalmistelun digitalisaation kehittäminen • Perus- ja ihmisoikeusosaamistarpeiden kartoitus
7. kokous 11.6.2020	<ul style="list-style-type: none"> • Innovaatiovaikutusten arviointi • Ajankohtaista lainsäädännön arviointineuvostosta • Ajankohtaisia EU-asioita • Lainsäädäntösuunnitelmien päivitys • VAHVA-päätöksenteon uudistamisprojekti • Asetusten valmistelua koskeva ohjeistus
8. kokous 10.9.2020	<ul style="list-style-type: none"> • OECD:n toteuttama sääntelyn tilaa ja kehitystä koskeva kysely • EU-pohjaisten säädösten vaikutusarviointi • Vaikutusarvioinnin osaamisverkoston perustaminen • Lainvalmistelun perehdytyskurssin toteuttaminen ja lainvalmistelun peruskurssin uudistaminen • Ajankohtaista lainsäädäntösuunnitelmasta ja -ohjelmasta
9. kokous 9.10.2020	<ul style="list-style-type: none"> • Lakieditorin esittely ja käyttökokemukset • Vaikutusarviointiohjeen uudistamista valmistelevan työryhmän asettaminen • Lainvalmistelun peruskurssin uudistaminen • Keskustelu ministeriöiden sisäisestä säädösvalmistelun kehittämistyöstä
10. kokous 13.11.2020	<ul style="list-style-type: none"> • Ajankohtaiset paremman sääntelyn EU-asiat • Lainvalmistelijan työpöytä ja muut ajankohtaiset asiat digialatyöryhmästä • Lainsäädäntösuunnitelman tilanne • Jälkiarviointia koskeva VNTEAS -hanke (policy brief)
11. kokous 10.12.2020	<ul style="list-style-type: none"> • Lainvalmistelun perehdytyskurssin ja peruskurssin ohjelmien hyväksyminen • Lainvalmistelun perehdytys ministeriöissä ja VN:n yhteiset perehdytysuositukset • Keskustelu lainvalmistelun periaatteista koronapandemian jatkuessa

Ajankohta	Kokouksessa käsitellyt aiheet
12. kokous 28.1.2021	<ul style="list-style-type: none"> Lainsäädäntösuunnitelmien tilanne Ministeriöiden covid-19-lainsäädäntötoimet Lainvalmistelun periaatteet koronapandemian jatkuessa Lainvalmistelun perehdytys-suositukset Lainvalmistelun perehdytyskurssin, peruskurssin ja syventävien koulutusten valmistelutilanne
13. kokous 8.3.2021	<ul style="list-style-type: none"> EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa koskeva VTV:n jälkiseurantaraportti Ajankohtaista lainsäädännön arviointineuvostosta Vaikutusarvioinnin osaamisverkoston esittely Vaikutusarviointiohjeen uudistamistyön esittely Lainvalmistelukoulutusten tilanne
14. kokous 15.4.2021	<ul style="list-style-type: none"> Eduskunnan tiedonsaantioikeutta koskeva PeVL 30/2020 ja keskustelu kehittämistoimista valtioneuvostossa Lausuntokierrosten toteutus syksyn 2020 hallituksen esitysten valmistelussa Lainvalmistelijan oppimispolku Lainvalmistelukoulutustarjonta Katsaus julkisuuslain uudistamistyöhön
15. kokous 21.5.2021	<ul style="list-style-type: none"> Automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön valmistelu Ajankohtaisia paremman sääntelyn EU-asioita Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus v. 2020 Lainvalmistelun syventävät teemakoulutukset Keskustelu lainvalmistelun hankesuunnitelmien käyttökokemuksista ministeriössä Jälkiarviointia koskevan kehittämistyön käynnistäminen
16. kokous 18.6.2021	<ul style="list-style-type: none"> Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman tilanne Jälkiarviointia koskevan kehittämistyön käynnistäminen ja lausuntopyyntö VNTEAS-selvityksestä
17. kokous 10.9.2021	<ul style="list-style-type: none"> Finlexin uudistaminen Lainvalmistelun syventävät teemakoulutukset ja muita koulutusasioita Lainvalmistelun laatuindikaattoreita koskeva VNTEAS-selvityksen käynnistäminen

Ajankohta	Kokouksessa käsitellyt aiheet
18. kokous 13.10.2021	<ul style="list-style-type: none"> • Kestävän kehityksen tavoitteet lainvalmistelussa • Lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittämistä koskeva lausuntopalaute • Katsaus vaikutusarviointiohjetta uudistavan työryhmän työhön • Ajankohtaisia paremman sääntelyn EU-asioita • EU-direktiivien täytäntöönpanon tilanne • EU-asioita koskevan ohjeistuksen päivitys eduskunnan tiedonsaantioikeuden osalta
19. kokous 11.11.2021	<ul style="list-style-type: none"> • EU-valmistelijan työpöytä Kampuksessa • Katsaus paremman sääntelyn toimintaohjelman tavoitteiden toteuttamiseen • Säädösvalmistelun avustavien tehtävien organisointi ministeriöissä
20. kokous 27.1.2022	<ul style="list-style-type: none"> • Sitran selvitys lainsäädäntöprosessista ja sen johtamisesta • Lainvalmistelun resurssikyselyn toteutus
21. kokous 9.3.2022	<ul style="list-style-type: none"> • Lainvalmistelun laillisuusvalvonta • Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi • Jälkiarvioinnin kehittämishankkeen käynnistäminen • Ajankohtaisia paremman sääntelyn EU-asioita
22. kokous 5.4.2022	<ul style="list-style-type: none"> • Valtioneuvoston esittelijän käsikirjan päivittäminen • Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021 • Vaikutusarvioinnin osaamisverkoston toiminta • Lainvalmistelun osaamisen kehittämisen ajankohtaiset asiat • Ajankohtaisia paremman sääntelyn EU-asioita
23. kokous 8.6.2022	<ul style="list-style-type: none"> • Säädöskääntämisen ajankohtaiset asiat • Lainvalmistelun seurannan ja johtamisen työkalu • Lainvalmistelun resurssikyselyn alustavat tulokset • Ajankohtaisia EU-asioita
24. kokous 7.9.2022	<ul style="list-style-type: none"> • Euroopan unionin neuvoston vaikutusarvioiteja koskeva raportti • Ajankohtaista lainsäädännön arviointineuvostosta • Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma • Laintarkastuksen ja säädöskääntämisen työtilanne • Lainvalmistelun resurssikyselyn lopulliset tulokset

Ajankohta	Kokouksessa käsitellyt aiheet
25. kokous 11.10.2022	<ul style="list-style-type: none"> • Lainvalmistelun laatuindikaattoreita koskeva VNTEAS-hanke • Ajankohtaisia lainvalmistelun koulutusasioita • YM:n Tulevaisuuden säädösvalmistelijat -ohjelma • Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma • Ahvenanmaan kuuleminen
26. kokous 16.11.2022	<ul style="list-style-type: none"> • OECD:n suositus kansainvälisen sääntely-yhteistyön kehittämiseksi • Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman tilanne • VNK:n määräys hallituksen esitysten kääntämisestä
27. kokous 8.12.2022	<ul style="list-style-type: none"> • Lainvalmistelun suunnittelu- ja seurantatyökalun kehittäminen SM:ssä • Keskustelu lainvalmistelun kehittämisen tavoitteista seuraavalla hallituskaudella • Direktiivien täytäntöönpanon tilanne • Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman tilanne • Tarkastusvaliokunnan mietintöön (TrVM 1/2022 vp) sisältyvät lainvalmistelun kehittämistä koskevat lausumat
28. kokous 2.2.2023	<ul style="list-style-type: none"> • Alustavat ehdotukset lainsäädännön seurannan ja jälkiarvioinnin periaatteiksi • Asetuksenantovaltuuksien päivytystarpeet • Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman tilanne • Valmistautuminen hallitusneuvotteluihin ja työpajojen järjestäminen • Tarkastusvaliokunnan mietintöön sisältyvät lausumat
29. kokous 9.3.2023	<ul style="list-style-type: none"> • Lainvalmistelun laadun indikaattoreita koskevan selvityksen tulokset • Lainvalmistelun kehittämisen tavoitteita koskevien työpajojen anti • Paremman sääntelyn toimintaohjelman tavoitteiden toteutuminen • Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman tilanne ja vaalikauden taite • Ajankohtaisia EU-asioita
30. kokous 21.4.2023	<ul style="list-style-type: none"> • Hankeikkunan kehittäminen ja hyödyntäminen raportoinnissa • Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus ja ministeriökyselyn tulokset • Vaikutusarvioinnin osaamisverkoston loppuraportti ja uudelleen asettaminen • Lainvalmistelun osaamisen kehittämisen alatyöryhmän loppuraportti ja ajankohtaisia koulutusasioita • Katsaus vaalikauden valmisteluun

Ajankohta	Kokouksessa käsitellyt aiheet
31. kokous 26.5.2023	<ul style="list-style-type: none"> • Säädösvalmistelun kuulemisohjeen uudistaminen ja sitä valmistelevan työryhmän asettaminen • VN yhteiset periaatteet seurannan ja jälkiarvioinnin toteuttamiseksi • Työryhmän loppuraportin rakenne • Ajankohtaisia paremman sääntelyn EU-asioita
32. kokous 30.8.2023	<ul style="list-style-type: none"> • Katsaus hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan ja -ohjelmaan • Työryhmän loppuraportin käsittely • Keskustelu uuden työryhmän asettamisesta ja tehtävistä
33. kokous 27.9.2023	<ul style="list-style-type: none"> • Ajankohtaiskatsaus direktiivien täytäntöönpanotilanteeseen • Ajankohtaista lainsäädännön arviointineuvostosta • Ajankohtaista hallituksen lainsäädäntösuunnittelusta • Työryhmän loppuraportin hyväksyminen

Liite 3 Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän järjestämät säädösvalmistelun aamukahvitilaisuudet vuosina 2019–2023

Ajankohta	Aamukahvien aiheet ja puhujat
1.11.2019	Kääntäminen, laintarkastus, lainsäädännön arviointineuvoston arviointi ja laillisuusvalvonta lainvalmistelussa / Katarina Petrell (VNK), Tiina Honkanen (OM), Kaijus Ervasti ja Meri Virolainen (VNK) ja Maija Salo (OKV)
12.11.2019	Säädösten sujuvoittamisesta kohti Paremmän sääntelyn toimintaohjelmaa / Susanna Siitonen (OM), Silja Ruokola (LVM), Tiina Toivonen (Suomen Yrittäjät), Harri Hölttä (Suomen luonnonsuojeluliitto), Anssi Keinänen (Itä-Suomen yliopisto)
6.3.2020	Tietosuojasääntely ja tiedonhallinnan sääntely lainvalmistelussa / Tanja Jaatinen ja Virpi Koivu (OM), Tomi Voutilainen (VM), Maija Salo (OKV)
18.8.2020	Perus- ja ihmisoikeuksien sekä EU:n perusoikeuskirjan huomioon ottaminen lainvalmistelussa / Timo Makkonen (OM), Sonya Walkila (OM), Hanna Rönty (OM)
11.1.2021	Lainvalmistelukoulutuksen uudistaminen ja lainvalmistelijan oppimispolku / Eeva Attila (OM)
15.1.2021	Johtolauseiden ja rinnakkaistekstien laatiminen / Eeva Attila (OM)
15.3.2021	Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista / Kaisa Tiusanen (OM), Petri Uusikylä (Frisky & Anjoy) ja Kati Rantala (KRIMO), Heidi Silvennoinen (eduskunta), Tiina Piironen (SYKE)
29.10.2021	Tutkijayhteistyöllä vahvempaa tietopohjaa valmisteluun – Valmistelijan opas tutkijayhteistyöhön / Kirsi-Marja Lonkila & Heta-Elena Heiskanen (YM)
1.12.2021	Lasten kuulemisesta ja lapsivaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa / Laura Saarinen (VNK) ja Esa Iivonen (Mannerheimin Lastensuojeluliitto) ja Kirsi Pollari (Kansallinen lapsistrategia)
11.3.2022	Enemmän irti kuulemisesta, kohti yhteistoiminnallisia menettelyjä lainvalmistelussa / Lasse Peltonen (Itä-Suomen yliopisto) ja Sami Demirbas (OM)
7.4.2022	Käyttätymistieteellisen tiedon tuottaminen ja hyödyntäminen lainvalmistelussa / Maarit Lassander (VNK)
18.11.2022	Uudistettu lainvalmistelun vaikutusarviointiohje / Kaisa Tiusanen ja Tuomas Lühr (OM)

Ajankohta	Aamukahvien aiheet ja puhujat
15.2. ja 27.2.2023	Lainvalmistelun kehittämisen tavoitteet seuraavalla hallituskaudella / Tuomas Pöysti (OKV), Anssi Keinänen (Itä-Suomen yliopisto), Lea Konttinen (Sitra), Tuula Kulovesi (eduskunta), Leila Kostiainen (lainsäädännön arviointineuvosto), Jyrki Tala, Matti Niemivuo ja Kati Rantala (Helsingin yliopisto)
23.3.2023	Lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorit / Petri Uusikylä (Frisky&Anjoy), Anssi Keinänen (Itä-Suomen yliopisto), Johanna Korpi (YM) ja Maija Salo (OKV)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-400-779-5 (PDF)