Säädösvalmisteluprosessi, täydennetty rakenteisten asiakirjojen osuuksilla

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | Prosessin nimi | Säädösvalmisteluprosessi, 2. versio, jossa istuntoprosessin asiat on poistettu kuvauksesta. | |
| 2 | Kuvauksen laatija ja laadintapäivämäärä | VAHVA-hanke 1.6.2016, Rakenteiset asiakirjat -esiselvitys 7.6.2017 | |
| 3 | Kuvauksen hyväksyjä ja hyväksymispäivämäärä | VAHVA-hankkeen johtoryhmä 9.6.2016, <mahdollinen RakAs-hyväksyntä tähän> | |
| 4 | Versionumero | 1.0/VAHVA, 0.1/RakAs | |
| 5 | Prosessin tarkoitus | Prosessin tarkoituksena on lakien ja asetusten valmistelu.  Ks. myös <http://lainvalmistelu.finlex.fi/> vaiheet 1 – 4.12. | |
| 6 | Prosessin omistaja | Ao. säädöksen valmisteleva ministeriö ja eduskunta | |
| 7 | Prosessin mallintajat ja mallinnuspäivämäärä | VAHVA-hanke 1.6.2016, Rakenteisten asiakirjojen kohdearkkitehtuurityö 24.4.2017. | |
| 8 | Prosessin lähtötilanne | Ministeriön virkamiesjohto käynnistää säädösvalmistelun joko oman tai muualta tullee aloitteen pohjalta. Aloite voi tulla esim. eduskunnalta, toiselta ministeriöltä tai sidosryhmiltä. | |
| 9 | Prosessin lopputilanne | Säädös tulee voimaan ja julkaistaan säädöskokoelmassa. Julkaiseminen perustuu säädökseen, jonka painotalo saa rakenteisena asiakirjana. | |
| 10 | Prosessin asiakkaat | Eduskunta, ministeriöt, muut viranomaiset, yritykset, yhteisöt, kansalaiset | |
| 11 | Prosessin sidosryhmät | Oikeusministeriön laintarkastusosasto (säädösten laintarkastus), lainsäädännön arviointineuvosto (valtioneuvoston kanslia) , valtioneuvoston hallintoyksikön käännös- ja kielitoimiala (säädösten kääntäminen), oikeuskanslerinvirasto (laillisuusvalvonta), Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunta (KUTHANEK), raha-asiainvaliokunta, eduskunta, ministeriöt, muut viranomaiset, yritykset, yhteisöt, kansalaiset em. ryhmät (lausunnot ja kuuleminen), painotalo (säädösten julkaisu). |  |
| 12 | Prosessin asiakkaiden tarpeet ja vaatimukset | Säädösvalmistelun avoimuus ja seurattuvuus. Säädösten toivotunlainen vaikuttavuus.  Rakenteinen asiakirja: asiakirjan sujuva muokkaaminen, kommentoiminen, sisältövertailu, rinnakkaisversioiden tarkastelu, rakenneosien jatkokäyttö eduskunnan käsittelyssä sekä verkkojulkaisemisessa (ml. julkaiseminen säädöskokoelmassa). | |
| 13 | Prosessin menestystekijät | Säädösvalmistelussa voidaan edetä joustavasti ilman prosessin katkoksia. Kaikki henkilöt, jotka osallistuvat valmisteluun ja päätöksentekoon, saavat materiaalin ajantasaisena ja viiveettä käyttönsä. Säädösten valmisteluun voidaan osallistua joustavasti yli organisaatiorajojen. Säädösten valmistelua voi seurata ja säädösvalmisteluun voi osallistua.  Rakenteinen asiakirja:   * Tarjoaa valmiina asiakirjan käyttäjälle asiakirjasisällön kannalta valmiit ja mahdolliset elementit. * Rakenteisen sisällön sujuva ja erottelukelpoinen siirto julkaisemista varten sekä tietojärjestelmien välillä. | |
| 14 | Prosessin mittarit | Säädösvalmistelu on hyvin johdettua. Lakiesityksissä esitetään keskeiset vaikutukset. Säädösvalmistelu on avointa ja osallistavaa.  Rakenteinen asiakirja: Säädösvalmistelun sujuvuus päästä päähän, mukaan lukien julkaiseminen. | |
| 15 | Prosessin keskeiset resurssit ja muut volyymitiedot | Ministeriöiden säädösvalmistelijat ja heidän avustajansa (yht. n. 1800 henkilöä), valtioneuvoston esittelijät (n. 1300 henkilöä). Rakenteisia asiakirjoja käsittelevät periaatteessa kaikki säädösvalmistelijat ja heidän avustajansa.  Raha-asiainvaliokunnassa (RV) käsitellään vuosittain n. 450 asiaa, valtioneuvoston yleisistunnossa (VN) n. 1600 asiaa, Tasavallan Presidentin esittelyssä (TP) n. 400 asiaa. Osa asioista käsitellään useammassa kuin yhdessä em. istunnossa tai esittelyssä.  VN:ssä hallituksen esityksiä 270 kpl ja valtioneuvoston asetuksia vuoden aikana 305 kpl, eduskunnan vastauksia 262 kpl, tasavallan presidentin asetuksia 3 kpl  TP:n esittelyssä vuoden aikana eduskunnan vastauksia ja tp:n asetuksia yht. 265 kpl  RV:ssä 29 kpl ministeriöiden asetuksia, 16 päätöstä (ministeriöt ja valtioneuvosto), 97 kpl he:itä  Valtioneuvoston kirjelmiä (U-kirjelmä, ministerien sidonnaisuudet) annettiin vuoden aikana 84 kpl. | |
| 16 | Prosessin ohjaus ja kehittämismenettely | Oikeusministeriö vastaa koko valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisestä. Jokainen ministeriö vastaa oman toimintansa osalta valmistelun laadusta.  Valtioneuvoston kanslian tiedonhallintayksikkö vastaa asiakirjakäsittelyyn liittyvästä tiedonohjauksesta. | |
| 17 | Rajapinnat muihin prosesseihin | Lausuntoprosessi, yleiset asian- ja asiakirjankäsittelyprosessit (ml. tiedonohjaus (TOS)), istuntoprosessi, viestintäprosessi, julkaisuprosessi, hankehallinta, lain säädännön arviointiprosessi. | |

Prosessissa valtioneuvoston asianhallintajärjestelmän näkökulmasta kuvataan ylätasolla, miten säädöksen valmistelu asianhallintajärjestelmää käytetään ja millaisia tietoja siellä käsitellään. Tarkoitus ei ole yksityiskohtaisesti kuvata, miten säädöksen valmisteluun liittyvät eri tehtävät toteutetaan, oleellisena pidetään tehtävien suhdetta asianhallintajärjestelmään.

|  |  |
| --- | --- |
|  | |
| **Prosessi** | **Selite** |
| **1 Säädösvalmisteluprosessi valtioneuvoston asianhallintajärjestelmän näkökulmasta** |  |
| * 1. **Aloite, esivalmistelu, perusvalmistelu ja lausuntomenettely. Asian vireilletulo asianhallinnassa.** | Säädösvalmisteluhankkeen esivalmistelu, valmistelu ja sidosryhmien osallistaminen ja kuuleminen |
| 1.1.1 Aloite ja esivalmistelu | Säädösvalmistelu käynnistetään ministeriössä säädösvalmistelualoitteesta ja esivalmistelussa arvioidaan säädösvalmisteluhankkeen käynnistämisen tarve. Toimeksianto laaditaan asianhallinnassa. Esivalmistelu tehdään joko virkatyönä tai erillisenä esivalmisteluelimen työnä. Jos säädösvalmisteluhanke käynnistetään, asettamispäätös ja liiteasiakirjat laaditaan asianhallinnassa. Kaikki hankkeen aikana laadittavat asiakirjat tehdään asianhallinnassa tai siihen kytköksissä olevassa työtilassa. Rakenteinen (säädös)asiakirja laaditaan myös näissä ympäristöissä.  Myös esivalmistelussa laadittavat tutkimukset ja selvitykset perustetaan asianhallintaan, jossa ne saavat asianumeron ja niiden valmistelijat asianmukaiset käyttöoikeudet. Säädösasialta on voitava helposti lähteä luomaan hankinta-asiaa, joka linkittyy säädösasiaan, mutta pitää sisällään erityyppisiä työnkulkuja, asiakirjoja ja toiminnallisuuksia. |
| 1.1.2 Perusvalmistelu | Perusvalmistelussa laajennetaan ja tarkennetaan esivalmistelussa koottua tietoa valmisteltavasta asiasta sekä selvitetään. oikeudelliset kysymykset. Tarvittaessa tilataan tutkimuksia ja selvityksiä. Vaiheessa perustetaan rakenteinen asiakirja tyyppiä hallituksen esitys, johon laaditaan luonnos hallituksen esitykseksi, ts. lakiehdotus/lakiehdotukset perusteluineen. Asetusluonnoksia voidaan sisällyttää osaksi hallituksen esitys -asiakirjaa rinnakkaistekstien jälkeen uusina säädösrakenneosina, jotta uusi säädöskokonaisuus olisi helposti hahmotettavissa. Valmistelussa syntyvä aineisto pidetään myöhemmin tarkentuvien toimintatapojen mukaisesti joko asianhallinnassa tai siihen integroidussa työryhmätilassa. Perusvalmisteluun osallistuu valmistelijoita myös valtioneuvoston ulkopuolelta.  Perusvalmistelusta tulee jakaa tietoa jo ennen varsinaista kuulemismenettelyä. Viimeistään tässä vaiheessa hankkeesta julkistaan tietoa myös hanketietopalvelussa ja muissa sovituissa julkaisukanavissa.  Hallituksen ja eduskunnan aikatalujen yhteensovittamiseksi hallitus valmistelee istuntokauden alussa lainsäädäntösuunnitelman hallituksen esityksistä (nk. HE-luettelo).  Istuntokausikohtainen HE-luettelo voi olla osajoukko laajemmasta lainsäädäntösuunnitelmasta.  Valtioneuvoston sisäistä seurantaa voidaan tukea esimerkiksi erilaisilla säädöshankkeisiin kohdistuvilla valmishauilla. HE-luettelo kullakin istuntokaudella annettavista hallituksen esityksistä on keskeinen työkalu valtioneuvoston kansliassa resurssien ja aikataulujen suunnittelussa . Istuntoyksikön lisäksi lainsäädäntöhankkeiden etenemisen seurantaan on tarvetta myös valtioneuvoston käännöstoiminnolla.  Liittyy myös ministeriön johtamiseen. |
| 1.1.3 Lausuntomenettely | Perusvalmistelun jälkeen luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydetään lausuntoja sidosryhmiltä. Ennen lausuntopyynnön lähettämistä liiteasiakirjat (=lausunnon kohde)käännetään**.** Käännettäväksi lähetetään hallituksen esitysluonnos rakenteisena asiakirjana ja otetaan vastaan samanmuotoisena.Lausuntopyyntö lähetetään keskeisille, tiedossa oleville sidosryhmille. Se myös julkaistaan, jotta kaikilla kiinnostuneilla olisi tilaisuus antaa lausunto. Valtioneuvoston sisäinen lausuntokierros toteutetaan asianhallintajärjestelmässäsiirtämällä sisäisinä toimeksiantoina. Jos lausuntoasia on liittyyy hankkeisiin tai on muutoin merkittävä, julkistaan lausunto myös ulkoisessa verkossa, esim. hanketietopalvelussa ja lausunto.fi:ssä. Hallituksen esitysasiakirjan rakenteisuus mahdollistaa sen rakenneosien suoran hyödyntämisen julkaisemisessa.  Myös valtioneuvoston sisäiset lausunnot julkaistaan esim. hanketietopalvelussa. Lausunnoissa saatu palaute kootaan ja julkaistaan. Lausuntopyyntö (suomeksi, mahd. ruotsiksi) laaditaan asianhallinnassa ja saapuneet lausunnot liitetään lausuntopyyntöasialle. Lausuntokooste laaditaan asianhallinnassa.  Muu kuuleminen. |
| 1.1.4 HE:n kääntäminen | HE:n kääntäminen käynnistyy useimmissa tapauksissa jo lausuntovaiheessa. Lopullinen käännös valmistuu kohdassa 1.2.3.  Hallituksen esitys –luonnos (HE-luonnos) toimitetaan asianhallintajärjestelmässä käännettäväksi**.** Kääntäjä tallentaa ruotsinkielisen version alkuperäisen asiakirjan kieliversioksi. Rakenteisen asiakirjan kieliversio tallennetaan rakenteisena asiakirjana. Käännöksen tarkastus ja mahdolliset korjaukset tehdään asianhallinnassa.  Käännöstyön joustavan toteuttamisen edellytys on käännösjärjestelmän huomoiminen prosessissa. Tavoitetilassa käännöstenhallintajärjestelmän ja asianhallintajärjestelmän välillä on integraatio. |
| **1.2 Jatkovalmistelu** | Säädösesityksen valmistelu valtioneuvoston päätöksentekoon ja valtioneuvoston päätöksenteko. |
| 1.2.1 Jatkovalmistelu ja HE:n muokkaaminen | Hallituksen esitystä muokataan saatujen lausuntojen ja kuulemisien perusteella. Asiakirjojen käsittely tehdään asianhallinnassa tai siihen integroidussa työryhmätilassa. |
| 1.2.2 Näkemyksen esittäminen | Sidosryhmiä kuullaan uudelleen, jos esitykseen tehdään merkittäviä muutoksia Rakenteisen asiakirjan rakenneosat ovat tarvittaessa hyödynnettävissä tässäkin käsittelyssä esimerkiksi osana julkaisemista, muussa tapauksessa käytetään yleensä rakenteetonta renditioa (pdf). Saatu palaute tallennetaan asianhallintaan.  Lainsäädännön arviointineuvosto valitsee hallituksen esitykset, jotka tulevat valtioneuvoston kanslian yhteydessä olevan arviointineuvoston käsittelyyn. Hallituksen esitys -luonnos toimitetaan työnkulun kautta valtioneuvoston kansliaan. Arviointineuvosto on riippumaton ja puolueeton elin, joka koostuu valtioneuvoston yleisistunnon päättämistä jäsenistä. Arvioneuvosto ei muuta rakenteista HE-asiakirjaa, mutta kommentoi ja vertailee eri versioiden sisältöä, erityisesti perusteluosia ja säädösosan muutoksia. |
| 1.2.3 HE:n käännöksen viimeistely | HE:n käännös viimeistellään hyväksyttäväksi versioksi. Rakenteisen asiakirjan kieliversio tallennetaan rakenteisena asiakirjana  Suppea HE saatetaan kokonaisuudessaan kääntää tässä vaiheessa. |
| 1.2.4. Laintarkastus (OM) ja sen aiheuttamat muutokset sekä tekninen viimeistely. Muutoksista ilmoittaminen kääntäjille. | Hallituksen esityksen luonnos ja käännös lähetetään rakenteisina asiakirjoina asianhallintajärjestelmässä oikeusministeriön laintarkastusyksikölle tarkastettavaksi. Korjausmerkinnät tehdään muutosmerkintöinä (näkyy muutettu ja poistettu teksti) sekä kommentteina suoraan asiakirjaan. Esittelijä tekee tarvittavat muutokset asiakirjoihin asianhallinnassa.  Käännöstoiminto saa tiedon esittelijän tekemistä muutoksista asianhallinnassa ja päivittää käännöksen ajan tasalle sen perusteella. HE ja sen käännös käsitellään edelleen rakenteisina asiakirjoina. |
| 1.2.5. Esityksen hyväksyminen | Virkamiesjohto hyväksyy HE-luonnoksen viemisen esittelyyn ministeriön työjärjestyksen mukaisesti.  Lopullinen HE-luonnos ja käännös ovat asianhallinnassa.  Tavoitetilassa myös HE-luonnoksen hyväksymismenettely eri ministeriöissä tulisi voida yhdenmukaistaa. |
| 1.2.6. Istuntoprosessi | Ks. erillinen istuntokäsittelyn kuvaus, joka sisältää myös kytkennät eduskuntakäsittelyyn. Istuntoprosessi sisältää Finlexissä (<http://lainvalmistelu.finlex.fi/>) kuvatun lainvalmisteluprosessin vaiheet 5-7. |
| **1.3 Toimeenpano ja seuranta. Säädösvalmisteluasian päättäminen asianhallinnassa.** | Säädösvalmisteluasian päättäminen |
| 1.3.1 Säädösvalmisteluasian päättäminen | Esittelijä päättää asianhallinnassa säädösvalmisteluasian ja päivittää tietoja automaattisesti hankeikkunaan (mm. säädösnumero) integraation kautta. |
| **1.4. Arviointi** | Säädösten vaikutusten seurantaa varten voidaan perustaa esim. työryhmä. Seurantaan liittyvät asiat avataan uutena asiana järjestelmässä. Seurannan ja säädösvalmistelu välillä tulee kuitenkin olla vahva linkitys, jotta kokonaisuuksien seuraaminen on mahdollista. |
|  |  |