

Säädösvalmisteluavustaja – Lainsäädäntötyön ammattilainen

Heikki Hänninen

Opinnäytetyö
Johdon assistenttityön ja kielten
koulutusohjelma
22.4.2013



<p>Tekijä tai tekijät Heikki Hänninen</p>	<p>Ryhmätunnus tai aloitusvuosi 2008</p>
<p>Raportin nimi Säädösvalmisteluavustaja – Lainsäädäntötyön ammattilainen</p>	<p>Sivu- ja liitesivumäärä 76 + 12</p>
<p>Opettajat tai ohjaajat Sampo Mielityinen</p>	
<p>Tämän työn tarkoitus on valottaa valtioneuvoston säädösvalmistelussa avustavan henkilöstön toimenkuvaa, koska aiheesta ei ole aikaisemmin tehty koko valtioneuvostotasoa kattavaa tutkimusta. Työn tavoite on tuottaa tietoa säädösvalmistelussa avustavan henkilöstön toimenkuvasta, jotta työtä olisi mahdollista kehittää tai tutkia tarkemmin tulevaisuudessa.</p> <p>Työ toteutettiin yhteistyössä sisäasiainministeriön poliisiosaston sekä oikeusyksikön kanssa vuosina 2011–2013. Työn perustana on 17 kohdan kyselytutkimus, joka lähetettiin sähköpostilla vastaajille. Kysely toteutettiin siten, että vastaajilla olisi mahdollisimman suuri vapaus vastata kysymyksiin. Osa kyselyn tuottamasta tiedosta on esitetty numeerisesti vertailtavuuden vuoksi. Vastaajista muodostettiin jakelulista myöhempää käyttöä varten. Muuten vastaukset käsiteltiin anonymisti.</p> <p>Tutkimuksessa saatiin selville, että säädösvalmistelussa avustavan henkilöstön toimenkuva ja tehtävät vaihtelevat suuresti eri ministeriöissä. Toimenkuva vaihtelee satunnaisesti avustavia tehtäviä tekevistä täysipäiväiseen säädösvalmisteluavustajaan. Tehtävät vaihtelevat taittotehtävistä aina substanssin tuottamiseen asti. Työn perusteella voidaan todeta, että säädösvalmistelussa avustavan henkilöstön työn kehittämisellä on myönteinen vaikutus jopa säädösvalmistelun laatuun.</p> <p>Työn tuloksena on esitetty joukko kehitysehdotuksia, joiden pohjalta säädösvalmistelussa avustavan henkilöstön toimenkuvan eri ulottuvuuksia on mahdollista kehittää tai tutkia tarkemmin. Näitä ovat esimerkiksi urapolku ja hiljaisen tiedon tallentaminen.</p>	
<p>Asiasanat Säädösvalmistelu, lainsäädäntöprosessi, lainsäädäntö</p>	

Degree programme in Modern Languages and Business Studies for Management Assistants

<p>Authors Heikki Hänninen</p>	<p>Group or year of entry 2008</p>
<p>The title of thesis Legislative drafting assistant – a professional of legislative drafting</p>	<p>Number of pages and appendices 76 + 12</p>
<p>Supervisor(s) Sampo Mielityinen</p>	
<p>The purpose of this work is to shed light on the role of the supporting staff for legislative drafting of the Finnish Government. This kind of study, aimed at the above-mentioned group of assistants or secretaries, has never been conducted to such an extent. Thus, the role of the profession has never been studied extensively throughout the Government. The goal of this study is to produce enough information regarding the profession for further study or development, should it be deemed necessary.</p> <p>This work was carried out in cooperation with the Ministry of the Interior's Police Department and the Legal Affairs Unit from 2011 to 2013. The work is based on a survey comprised of 17 questions, which was sent by email to the respondents. The survey was conducted in such a way that the respondents had as much flexibility as possible to express their views. Some parts of their responses are presented numerically for comparative purposes. A contact sheet was drafted on the basis of the persons who answered the questions. Otherwise, the responses were treated anonymously.</p> <p>The study concludes that the role and responsibilities of an assistant, or secretary, in a legislative drafting job vary greatly when compared with other ministries of the Government. Their job description varies from encompassing only ancillary tasks to being a full-time legislative assistant. The tasks involved ranged from the finalizing of the act's layout to those involving producing its actual content. The study also shows that role development and the job description of the legislative supporting staff's drafting work is seen to have had a positive impact on the quality of legislative drafting.</p> <p>For purposes of clarity and brevity, some results of the survey have been presented in a general manner in the text. A more detailed summary of the responses is provided in the appendix. As a result, a number of development proposals are suggested as a basis for further development of the role and job description of the legislative drafting's supporting staff. The proposals aim to facilitate further studies and the development of various aspects of this profession. These are, for example, career path and transmission of tacit knowledge.</p>	
<p>Key words Legislation, legislative drafting, secretary, assistant</p>	

Sisällys

1	Johdanto	1
1.1	Työn taustaa	1
1.2	Työn tavoitteet.....	1
1.3	Aineisto ja menetelmät	2
1.4	Työn rakenne	3
1.5	Kiitos!.....	3
2	Sisäasiainministeriön organisaatiokuvaus.....	5
2.1	Osastot.....	5
2.2	Erilliset yksiköt	5
2.3	Sisäasiainministeriön poliisiosaston yksiköt.....	5
3	Lakien valmistelu ja säätäminen	7
3.1	Lain valmisteluvaiheet.....	7
3.2	Aloite lainsäädäntötoimeen	8
3.3	Esivalmistelu	8
3.4	Perusvalmistelu	9
3.4.1	Tekninen valmistelu	9
3.4.2	PTJ eli valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä.....	9
3.5	Lausuntomenettely	10
3.6	Jatkomenettely; kääntäminen, tarkastus	11
3.7	Päätöksenteko; valtioneuvosto ja eduskunta	11
3.8	Julkaiseminen, koulutus, tiedottaminen.....	12
3.9	Täytäntöönpano	13
3.10	Seuranta	13
4	Tutkimusmenetelmät ja vastaajat	14
4.1	Tutkimusmenetelmät	14
4.2	Kyselyvastausten määrä ja jakautuminen valtioneuvostossa	16
4.3	Tehtävien jakautuminen	17
4.4	Vastaajien kokemus.....	18
4.5	Aineiston edustavuus	19
5	Säädösvalmisteluprosessin avustavat tehtävät	20

5.1	Avustajan tehtävät säädösvalmisteluprosessissa.....	20
5.2	Avaintehtävät	23
5.3	Valtioneuvoston hankerekisteri	25
5.4	Muut tehtävät.....	26
6	Koulutus	28
6.1	Koulutuksen kehittäminen	29
7	Työyhteisön haasteet ja mahdollisuudet.....	32
7.1	Muutokset avustajan roolissa ja tehtävissä.....	32
7.2	Toimenkuvan kehittäminen	33
7.3	Mielikuva säädösvalmistelussa avustavasta henkilöstä	34
7.4	Työympäristön vaikutus avustajan työhön	36
7.5	Työssä jaksaminen, työtyytyväisyys.....	38
7.6	Avustajan ja esittelijän yhteistyö säädösvalmisteluprosessissa.....	40
7.7	Säädösvalmisteluavustajien keskinäinen yhteistyö	46
7.8	Yhteinen tilaisuus	48
7.9	Säädösvalmisteluavustajien pooli	50
7.10	PTJ työvälineenä.....	52
8	Johtopäätökset ja kehittämisehdotukset.....	54
8.1	Lainvalmistelun määrä ja laatu.....	54
8.2	Sujuvampaa lainvalmistelua.....	56
8.3	Hiljainen tieto	58
8.4	Säädösvalmisteluavustajien järjestäytyminen ja yhteistyö.....	59
8.5	Koulutus ja sen kehittäminen	60
8.6	Urapolku.....	63
8.7	Ajatuksia säädösvalmisteluavustajien poolista.....	65
8.8	Tekniikka avuksi?	67
9	Oman oppimisen arviointi	70
	Lähteet.....	71
	Liitteet.....	75
	Liite 1. Käytetyt lyhenteet	75
	Liite 2. Kysymykset.....	77

Liite 3. Vastaajien ilmoittamia säädösvalmistelun avustavia tehtäviä lainsäädännön eri vaiheiden mukaan ryhmiteltynä.	79
Liite 4. Avustajien muita tehtäviä.....	83

1 Johdanto

1.1 Työn taustaa

Suoritin opintoihini kuuluvan työharjoittelun sisäasiainministeriön poliisiosastolla toukokuun ja lokakuun välisenä aikana 2010. Sain mahdollisuuden myös jatkaa tämän jälkeen määräaikaisena toimistovirkailijana vuoden 2011 kesäkuuhun saakka. Työskentelin paljon säädösvalmisteluavustajien kanssa vaikka säädösvalmistelussa avustaminen ei suoranaisesti tehtäviini kuulunutkaan. Oikeuden pääaineekseni valinneena oli mielenkiintoista päästä seuraamaan lainsäädäntötyötä aitiopaikalta. Virkani oli sijoitettu poliisiosaston lainsäädäntöyksikköön, jonka esittelen tarkemmin kohdassa 2.3.

Huomasin, että säädösvalmisteluavustajat tekivät paljon muutakin, kuin mitä tehtäviin voisi kuvitella virkanimikkeen perusteella kuuluvan. Asia myös nousi usein esille keskustellessani heidän kanssaan. Kävi ilmi, että säädösvalmisteluavustajien tehtävät ovat kokeneet suuria muutoksia ajan myötä eivätkä kaikki tahot välttämättä tienneet, mitä kaikkea säädösvalmistelussa avustavat henkilöt loppujen lopuksi tekevät. Näitä tehtäviä ei poliisiosaston säädösvalmisteluavustajien mukaan koskaan ollut kartoitettu perusteellisesti. Lainsäädäntötyö on ministeriöiden ydintoiminto joten katsoin, että näiden tehtävien kartoittaminen kyselytutkimuksella olisi hyvä perusta opinnäytetyölle.

1.2 Työn tavoitteet

Tutkimuksen lähtökohdaksi asetettiin väittämä, jonka mukaan sisäasiainministeriön säädösvalmisteluavustajien tehtävät eivät ole tarkasti ottaen kuin avustajien itsensä tiedossa, eikä tehtäviä ole koskaan kartoitettu sisäasiainministeriössä riittävän tarkasti. Koska ei ollut yleisesti tiedossa että vastaavaa kartoitusta olisi muuallakaan valtioneuvostossa tehty, laajennettiin väittämä oletukseksi, että tilanne on sama koko valtioneuvostossa. Tämän työn ensisijaisena tavoitteena on ollut paitsi kartoittaa säädösvalmisteluavustajan toimenkuva sisäasiainministeriössä, myös kerätä tietoa muiden vastaavissa tehtävissä työskentelevien henkilöiden toimenkuvasta muualla valtioneuvostossa. Laajentamalla tutkimus kattamaan kaikki ministeriöt toivottiin saatavan riittävästi aineistoa johtopäätösten muodostamista varten. Vastausten perusteella on pyritty luomaan kokonaiskuva säädösvalmisteluprosessissa avustavien henkilöiden työtehtävistä. Tutki-

muksessa pyrittiin myös selvittämään, miten avustavissa tehtävissä työskentelevät henkilöt kokevat koulutuksen riittävyyden, työympäristön vaikutukset, sekä työyhteisön osana toimimisen. Lisäksi haluttiin selvittää, miten vastaaja kehittäisivät edellä mainittuja asioita. Lisäksi tavoitteena oli selvittää avustavissa tehtävissä toimivien henkilöiden halukkuutta yhteistyöhön muiden vastaavissa tehtävissä toimivien henkilöiden kanssa, sekä selvittää olisiko vastaajilla kiinnostusta osallistua koko valtioneuvoston kattaviin yhteisiin tilaisuuksiin. Tätä tarkoitusta silmällä pitäen vastaajien yhteystiedoista muodostettiin jakelulista myöhemmää yhteydenpitoa varten.

Esittelen työssäni kattavasti säädösvalmistelussa avustavien henkilöiden työtä, sekä säädösvalmistelun avustavia tehtäviä ja oman toiminnan ohella suoritettuja tehtäviä. Lisäksi kerron millaisia ongelmia, toiveita ja kehitysehdotuksia kyselyyn vastanneilla on työhönsä liittyen. Kerron myös millaisena avustava henkilöstö itse kokee työnsä, sekä kuinka he kokevat työtänsä arvostettavan. Kyselyssä esiin nousseisiin ongelmakohtiin palaan lopuksi pohdintojen ja kehitysehdotusten myötä. Toivon, että tämä työ osaltaan vähentää mahdollista epätietoisuutta säädösvalmistelussa avustavan henkilöstön toimenkuvasta. Tämän työn tulisi tarjota lukijalleen riittävät perustiedot edellä mainituissa tehtävissä toimivien henkilöiden toimenkuvasta, sekä työn vaatimuksista. Parhaimmillaan työ toimii apuvälineenä kehitettäessä säädösvalmisteluprosessia.

1.3 Aineisto ja menetelmät

Kyselytutkimus suoritettiin toukokuun ja elokuun välisenä aikana 2011. Kysely ja saatekirje lähetettiin kaikkiin ministeriöihin, sekä valtioneuvoston kansliaan. Ennen kyselyä ja koko kirjoitustyön ajan olin yhteydessä myös sisäasiainministeriön oikeusyksikköön, joka pyrkii sisäasiainministeriön työjärjestyksen (15.11.2011/1036) mukaisesti kehittämään avustajan toimenkuvaa aktiivisesti yhteistyössä ministeriön säädösvalmisteluavustajien kanssa. Koska aiheesta on melko vähän yleistä kirjallisuutta, Jyrki Talan Lakien laadinta ja vaikutukset sekä Matti Niemivuon Kansallinen lainvalmistelu näyttelivät suurta roolia työn teoreettista viitekehystä rakennettaessa. Tutustuin myös eri ministeriöiden julkaisuihin, raportteihin ja oppaisiin, jotka käsittelivät aihepiiriä.

Kyselytutkimuksella saatu tieto käsiteltiin laadullisesti. Vastauksista muodostettiin pääteemat joiden puitteissa työ etenee ja tietoa esitettiin vertailtavassa muodossa aina, kun se oli mahdollista. Koska tutkimuksen tarkoitus on kuvata säädösvalmisteluavustajan

työtä ja sen erityispiirteitä, myös pienetkin poikkeamat vastauksissa huomioitiin mahdollisuuksien mukaan. Tavoitteena oli saada jokaisen kyselyyn vastanneen ääni kuuluville. Joitakin tietoja ei voitu esittää sellaisenaan anonymiteetin turvaamiseksi. Virkasuhteeni päättymisen jälkeen keväällä 2011 aloitin uuden työsuhteen, jonka myötä siirsin opinnäytetyön joksikin aikaa odottamaan. Kevättalven ja kevään 2012 aikana jatkoin jälleen opinnäytteeni parissa. Esittelin kyselyn alustavia tuloksia sisäasiainministeriön poliisiosaston edustajille, oikeusyksikölle, sekä ministeriön säädösvalmisteluavustajille suunnatussa tilaisuudessa keväällä 2012.

1.4 Työn rakenne

Työ etenee johdannon kautta toimeksiantajan yleiseen organisaatiokuvaukseen. Organisaatiokuvaus auttaa myös hahmottamaan tyypillistä säädösvalmisteluavustajan työympäristöä. Lakien valmistelu ja säätäminen on esitetty eri vaiheissa ja lukuun on sisällytetty myös kuvaus säädösvalmisteluprosessin teknisestä valmistelusta ja sen toimintaympäristöstä. Säädösvalmisteluavustajien tehtävien tarkempaa kuvausta edeltää tutkimusmenetelmien esittely, sekä perustietoa kyselyn tuloksista. Kappaleet 5–7 käsittelevät yksityiskohtaisesti kyselyyn vastanneiden säädösvalmistelussa avustavien henkilöiden työtehtäviä, koulutusta sekä erilaisia työyhteisön ilmiöitä. Lopuksi olen esittänyt ajatuksiani työstä ja sen kehittämisestä, sekä arvioinut omaa oppimistani työn edetessä.

1.5 Kiitos!

Tämän työn onnistumisesta saan esittää kiitokseni ennen kaikkea kyselyyn vastanneille henkilöille. Ilman heidän panostaan tämä työ olisi ollut mahdotonta toteuttaa. Lisäksi kiitos kuuluu entisen työyhteisöni jäsenille, jotka auttoivat useaan eri otteeseen työssäni. Esimieheni hallitusneuvos Katriina Laitinen, joka on pyrkinyt kehittämään niin työyhteisön hyvinvointia kuin säädösvalmisteluprosessia, tarjosi näkökulmaa työnantajan ja esimiehen ongelmiin ja intresseihin asiassa. Säädösvalmisteluavustaja Paula Honkanen antoi korvaamatonta tietoa säädösvalmisteluavustajan tehtävistä ennen ja nyt. Pitkän kokemuksensa ansiosta Honkanen tuntee koko säädösvalmisteluprosessin, joten häneltä saatoin kysyä mitä tahansa nippelitietoa, jota en muutoin onnistunut löytämään. Lainsäädäntöneuvos Riitta Aulanko on mukana säädösvalmistelun kehittämistyöryhmässä ja laajan kokemuksensa ansiosta tuntee lainsäädäntöprosessin lainsäädännölliset

tekijät. Siten Riitta osasi auttaa teoreettisen viitekehyksen hahmottamisessa. Jo työn suunnitteluvaiheessa keskustelin aiheesta sisäasiainministeriön oikeusyksikön hallitusneuvos Päivi Pekkarisen kanssa. Pekkarisen pitkä kokemus ja asiantuntijuus lainsäädäntötyöstä auttoivat suuresti etenkin työn tarkastamisvaiheessa. Kiitos opinnäytetyöni ohjaajalle Sampo Mielityiselle kärsivällisyydestä ja rauhallisesta ja rauhoittavasta tavasta ohjata työtä.

2 Sisäasiainministeriön organisaatiokuvaus

2.1 Osastot

Sisäasiainministeriössä on neljä eri osastoa, joita ovat maahanmuutto-, pelastus-, poliisi-, ja rajavartio-osasto. Maahanmuutto-osaston vastuulla on maahanmuuttoviraston tulosohtaus. Maahanmuutto-osasto jakautuu edelleen muuttoliikkeyksikköön, kansainvälisen suojelun yksikköön ja johdon tuki -yksikköön. Poliisin toimialan strateginen ohjaus ja valvonta kuuluvat poliisiosaston vastuulle. Tällä hetkellä poliisiosastolla työskentelee 42 henkilöä osaston johto mukaan lukien. Rajavartiolaitoksen esikunta toimii SM Rajavartio-osastona ja vastaa Rajavartiolaitoksen tulosohtauksesta. Esikunta koostuu neljästä eri osastosta, joita ovat henkilöstöosasto, oikeudellinen osasto, raja- ja meriosasto sekä teknillinen osasto. (Sisäasiainministeriö 2012; Sisäasiainministeriön työjärjestys.)

2.2 Erilliset yksiköt

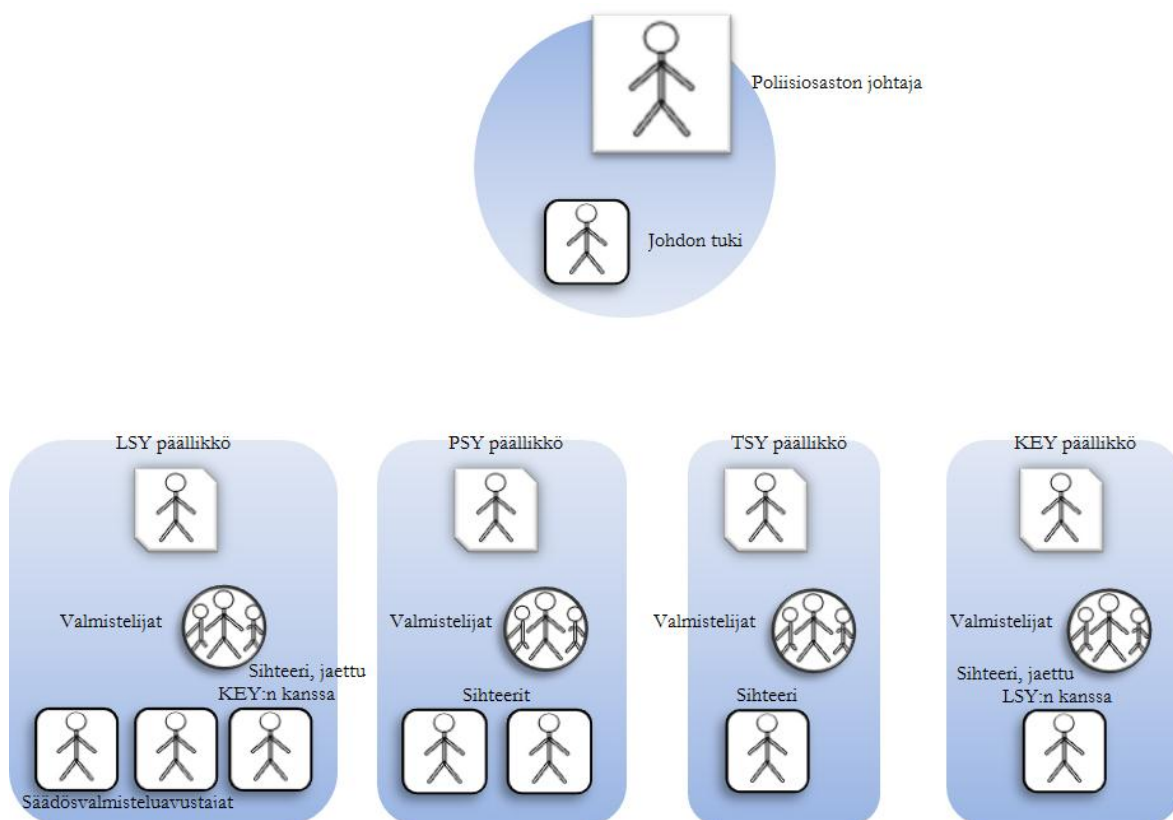
Erilliset yksiköt toimivat kansliapäällikön alaisuudessa ja muodostavat ministeriön esikunnan. Sisäasiainministeriön erilliset yksiköt ovat hallintoyksikkö, kansainvälisten asioiden yksikkö, oikeusyksikkö, sisäisen tarkastuksen yksikkö, sisäisen turvallisuuden sihteeristö, talousyksikkö sekä ministeriön viestintäyksikkö. Sisäasiainministeriön yhteydessä toimii myös vähemmistövaltuutetun toimisto sekä syrjäntälautakunta. (SM 2012; SM työjärjestys.)

2.3 Sisäasiainministeriön poliisiosaston yksiköt

Lainsäädäntöyksikkö on yksi sisäasiainministeriön poliisiosaston viidestä yksiköstä. Poliisiosasto jakautuu lainsäädäntöyksikön lisäksi

- johdon tuki -yksikköön
- kansainvälisten ja EU-asioiden yksikköön
- poliisitoiminnan suunnitteluksikköön
- talouden suunnitteluksikköön.

Poliisiosastolla työskentelee kaksi henkilöä säädösvalmistelun avustavissa tehtävissä ja nämä säädösvalmisteluavustajat on sijoitettu lainsäädäntöyksikköön.



Kuvio 1. Poliisiosaston henkilöstön jakautuminen eri yksiköihin

Lainsäädäntöyksikköä voidaan käyttää hyvänä esimerkkinä säädösvalmisteluavustajan tyypillisestä toimintaympäristöstä. Oheisesta kuviosta käy ilmi kuinka poliisiosaston henkilöstö jakautuu neljään eri yksikköön, joita johtavat yksiköiden päälliköt. Poliisiosaston päälliköllä on tukenaan sihteeri, kansainvälisten ja EU-asioiden yksikön sihteerin virka on jaettu lainsäädäntöyksikön kanssa ja on sijoitettu KEY:hyn. Sihteerit sijaittavat toisiaan lomien ja sairauspoissaolojen aikana sovitusti ja lainsäädäntöyksikön säädösvalmisteluavustajat sopivat keskenään sijaisuuksista. Sihteereillä ei ole velvoitetta hoitaa sijaisuuksia osastorajojen ylitse, säädösvalmisteluavustajien osastojen välisistä sijaisuuksista on määrätty erikseen. (SM 2005.)

3 Lakien valmistelu ja säätäminen

Suomessa lainsäädäntövalta kuuluu perustuslain mukaisesti eduskunnalle. Ministeriöt valmistelevat oman hallinnonalansa lait, jotka eduskunta käsittelee. Ministeriöiden vastuulle kuuluvan lakien valmistelun on katsottu olevan ministeriöiden tärkein tehtävä. Eri hallinnonalojen, puolueiden ja muiden tahojen edustajista kootut komiteat tai toimikunnat valmistelevat periaatteellisesti merkittävimmät hankkeet. Ministeriöt valmistelevat hallituksen esitykset, jotka käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa. Ministeriöiden valmisteluvastuulle kuuluu myös erilaisten asetusten valmistelu ja antaminen. Asetuksia voivat antaa myös tasavallan presidentti tai valtioneuvosto eduskunnan säätämän lain mukaisesti. Osana lainvalmistelua järjestetään lausuntokierroksia ja kuulemistilaisuuksia, jotta eri sidosryhmät saavat tuoda näkemyksensä esille aiheesta.

3.1 Lain valmisteluvaiheet

Lainuraavassa on esitetty lain valmisteluvaiheet sisäasiainministeriön sisäisen ohjeen (SM 2005, 19–39) mukaisesti ryhmiteltynä. Ryhmittely on pääpiirteiltään samanlainen oikeusministeriön ylläpitämän lainvalmistelun prosessioppaan mukainen. Prosessiopas on käytettävissä oikeusministeriön ylläpitämässä Finlex-tietokannassa.

SM ohjeen mukaan lakihankkeen valmistelu jakautuu seuraaviin osatekijöihin:

- I. Aloite
- II. Esivalmistelu
- III. Perusvalmistelu
- IV. Lausuntomenettely
- V. Jatkovalmistelu; Kääntäminen ja tarkistus
- VI. Päätöksenteko; Valtioneuvosto ja eduskunta
- VII. Julkaiseminen, koulutus ja tiedottaminen
- VIII. Seuranta

Edellä luetelluista vaiheista ensimmäinen eli aloite lainsäädäntötoimeen ei varsinaisesti edellytä säädösvalmistelussa avustavalta henkilöstöltä toimenpiteitä. Varsinaisesti pro-

sessi alkaa kohdasta II jolloin käynnistetään selvitystyö, jonka tarkoituksena on muun muassa päättää lainsäädäntöhankkeen tarpeellisuudesta. (SM 2005, 6–7.)

3.2 Aloite lainsäädäntötoimeen

Perustuslain 70§ mukaan lainsäätämismen prosessi eduskunnassa tulee vireille hallituksen esityksellä tai kansanedustajan tekemällä lakialoitteella eduskunnan ollessa koolla. Aloitteita lainvalmisteluun tulee kuitenkin monilta eri tahoilta. Esimerkiksi hallitusohjelma, hallituksen toimintaohjelmat ja ministeriöiden omat toimintasuunnitelmat sisältävät yleensä aloitteita erilaisten lakien säätämisestä. Alkuvuodesta 2012 laajennettiin mahdollisuus tehdä lakialoite kattamaan myös kansalaisia. Kansalaisaloitelaki (12/2012) mahdollistaa sen että yksittäinen kansalainen voi panna vireille aloitteen lainsäädäntötoimeen ryhtymiseksi. Kun aloitetta kannattaa vähintään 50000 äänioikeutettua Suomen kansalaista, voidaan asiassa tehdä aloite eduskunnalle. Aloite pitää sisällään lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä perusteluineen. (Tala 2005, 96.)

3.3 Esivalmistelu

Esivalmistelussa määritellään muun muassa hankkeen laajuus, siihen liittyviä ongelmia ja suunnitellaan hankkeen toteuttaminen, sekä aikataulu. Esivalmistelun tavoitteena on myös selvittää lakihankkeen tarpeellisuus. Mikäli tarve on todellinen, esivalmistelun tulisi tähdätä mahdollisimman perusteelliseen valmistelutyöhön, sekä selvittää millä tavalla ja missä muodossa valmistelu aloitetaan. Esivalmistelun tuloksena tulisi olla vähintään luonnos hankkeen asettamispäätökseksi (kts. kuvio 17, s. 70). Niemivuon (2002, 79) ja myöhemmin Talan (2005, 96–97) mukaan esivalmistelu näyttelee ratkaisevaa roolia lakihankkeen onnistumista silmälläpitäen. Heidän mukaansa puutteet esivalmistelussa voivat johtaa siihen, että lainvalmistelun resursseja kohdennetaan väärin ja pahimmassa tapauksessa voi johtaa koko hankkeen epäonnistumiseen. Jotta kansalaisilla on julkisuuslain (621/1999) 18§ mukainen mahdollisuus seurata lakihankkeen etenemistä, valmistelija vastaa jo hankkeen esivalmisteluvaiheessa siitä, että hanke merkitään valtioneuvoston hankerekisteriin. (SM 2005, 20.)

3.4 Perusvalmistelu

Perusvalmisteluvaiheen tavoite on tuottaa lainsäädäntöesitys esivalmisteluvaiheessa annetun hankkeen toimeksiantoa vastaavasti. Lainsäädäntöesityksestä käytetään nimitystä hallituksen esitys, lyhyemmin HE. Hallituksen esityksessä esitetään valmistelutyön tulokset ja johtopäätökset. Tuloksena tulisi olla esitys, joka on siinä määrin valmis, että siitä voidaan arvioida kuulemismenettelyssä ja päätöksenteon perustana. (OM 2004, 7; Tala 2005, 97.)

3.4.1 Tekninen valmistelu

Sisäasiainministeriön sisäisen ohjeen (SM 2005, 10) mukaan tekninen valmistelu on merkittävä osa säädösvalmistelua ja siitä vastaa viime kädessä esityksen päävalmistelija ja esittelijä. Tekninen valmistelu käsitteenä kattaa muun muassa säädöstekstien käsittelyn Lainlaatija-työvälineellä, käytännön toimet jotka liittyvät säädöstekstien käännettämisiin ja tarkastuksiin, sekä esittelymenettelyn vaatimusten mukaisten esittelylistojen laatimisen, painomääräysten antamisen ja jakelun PTJ-järjestelmässä.

3.4.2 PTJ eli valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä

PTJ-järjestelmä on otettu käyttöön vuonna 1995 ja se uudistettiin vuonna 2005. Järjestelmä mahdollistaa valtioneuvoston yleisistunnon, raha-asiaivaliokunnan, sekä tasavallan presidentin esittelyssä olevien asioiden sähköisen käsittelyn. Lisäksi sen avulla jaetaan asiakirjoja, laaditaan erilaisia pöytäkirjoja. Säädösvalmisteluprosessissa avustavien henkilöiden tekemä tekninen valmistelu eli erilaisten säädösasiakirjojen taitto kytkeytyy järjestelmään Lainlaatija-työvälineen avulla. Esittelymenettelyn edellyttämät asiat sekä niiden liitteet ovat pääsääntöisesti (tietyn tyyppiset liitteet esim. kartat, ja kuvat pois lukien) sähköisessä muodossa. Järjestelmän kautta toimitetaan HE:t, E-, sekä U-kirjelmät eduskuntaan ja lähetetään säädösten painomääräykset Editaan.

PTJ:n pääasiallinen käyttäjäryhmä valtioneuvoston (www.vnk.fi) mukaan ovat valtioneuvoston esittelijät. Ministeriöissä pääasiallisesti työskenteleviä esittelijöitä on yhteensä noin 1100. Valtioneuvoston esittelijöiden lisäksi PTJ:n mahdollisia käyttäjiä ovat

- eduskunnan virkamiehet
- esittelijöiden avustajat
- esittelyavustajat
- esittelysihteerit
- ministerit ja heidän avustajansa
- muut valtioneuvoston istuntoyksikön virkamiehet
- oikeuskanslerinviraston virkamiehet
- tasavallan presidentin kanslian virkamiehet
- valtioneuvoston viestintäyksikkö.

PTJ:n käyttäjäkuntaan kuuluu myönnettyjen käyttöoikeuksien perusteella yhteensä noin 2000 henkilöä. (Fujitsu 2006; Pyykkö ym. 2000, 93; VNK 2013).

3.5 Lausuntomenettely

Vaikka valmistelevalla taholla on ollut mahdollisuus hankkia taustatietoa ja kuulla asiantuntijoita jo ennen lakihankkeen etenemistä lausuntomenettelyä koskevaan vaiheeseen, on lausuntomenettely lainvalmistelun tärkeä vaihe. Lausuntovaiheessa säädösehdotus saatetaan julkisesti arvioitavaksi pyytämällä eri sidosryhmiltä esimerkiksi lausuntoa asiassa. Pääsääntöisesti lausunnot kerätään kirjallisesti mutta mikäli esimerkiksi aikataulu sitä ei salli, voidaan järjestää suullinen tilaisuus. Suullinen tilaisuus voi kirvoittaa keskustelua mahdollistaen esimerkiksi tarkentavien kysymysten tekemisen. Kuuleminen on siirtynyt myös Internetiin kansalaisten ulottuville. Otakantaa.fi -sivustolla kansalaiset voivat vaikuttaa mielipiteillään vireillä oleviin hankkeisiin. (Niemivuo 2001, 81; otakantaa.fi 2013; Tala, 97.)

3.6 Jatkomenettely; kääntäminen, tarkastus

Lausunntomenettely voi aiheuttaa muutoksia säädösesitykseen tai jopa pysäyttää esityksen valmistelun. Kun muutokset on kirjattu säädösesitykseen, esitys käännetään ruotsiksi. Hallituksen esitykset annetaan suomeksi ja ruotsiksi mutta mikäli lakiehdotus koskee erityisesti Saamelaisia, annetaan hallituksen esitys myös saamen kielellä. Myös ruotsinkielinen esitys taitetaan Lainlaatija-työvälineellä. Hallituksen esityksen kääntämiseen on varattava useita viikkoja. Päävalmistelija ja esittelijä vastaavat käännöksen oikeellisuudesta. Kun käännöstyö on saatu päätökseen, esitysluonnos lähetetään oikeusministeriön laintarkastusyksikköön tarkastettavaksi. Esitysluonnoksen palatessa tarkastuksesta siihen kirjataan laintarkastusyksikön mahdollisesti ehdottamat muutokset. Viimeistelyvaiheessa vertaillaan suomen- ja ruotsinkieliset tekstit keskenään ja oikoluetetaan esitysluonnos ennen päätöksentekovaihetta. Niemivuon (2002, 81) mukaan kääntämisvaihe on erittäin olennainen säädösesityksen kannalta, koska käännösvaiheessa usein erilaiset kielelliset heikkoudet paljastuvat. (SM 2005, 11.)

3.7 Päätöksenteko; valtioneuvosto ja eduskunta

Hallituksen esitykset käsitellään valtioneuvoston yleisistuntokäsittelyssä, jossa asian esittelijänä toimii valtioneuvoston esittelijä. Poliittisesti merkittävässä hankkeissa yleisistuntokäsittelyä voi edeltää esitysten käsittely eri ministerivaliokunnissa, ministerityöryhmissä, sekä hallituksen iltakoulussa. Eduskunnan käsiteltäväksi lähetettävä hallituksen esitys uudeksi laiksi pitää sisällään kuvauksen hallituksen esityksen pääasiallisesta sisällöstä tiiviissä muodossa, sekä lain tavoitteet ja tärkeimmät ehdotukset. Esityksessä tuodaan esille lain yleisemmät perustelut, joissa kuvataan nykytilaa ja sitä millaisia tavoitteita lailla on. Lisäksi yleisperusteluissa mainitaan keskeisimmät ehdotukset, vaikutukset ja valmistelut. Yksityiskohtaisissa perusteluissa lakiehdotus käydään läpi pykälä pykälältä. Eduskunnan käsittelyyn menevä hallituksen esitys sisältää myös esityksen lain voimaantulosta, varsinaisen lakitekstin ja rinnakkaistekstin. Eduskunnassa käsittely alkaa eduskunnan täysistunnossa. Täysistunnossa käytävä lähetekeskustelu antaa valiokunnille perustan esityksen valiokuntakäsittelyille. Kaikki aloitteet ja esitykset käyvät läpi valiokuntakäsittelyn ennen varsinaista päätöksentekoa. Lain hyväksymisestä tai hylkäämisestä päätetään eduskunnan täysistunnon toisessa käsittelyssä. Kun eduskunta on hyväksynyt lain, se on esiteltävä tasavallan presidentin vahvistettavaksi. Presidentin on

tehtävä päätös lain vahvistamisesta kolmen kuukauden kuluessa siitä kun eduskunnan hyväksymä laki on toimitettu vahvistettavaksi. Presidentti voi tehdä laista lausuntopyyntönsä korkeimpaan oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (OM 2004, 9–26; RASKE2; Suomen perustuslaki; Valtioneuvoston ohjesääntö.)

3.8 Julkaiseminen, koulutus, tiedottaminen

Perustuslain 79 § mukaan valtioneuvoston on julkaistava laki viipymättä Suomen säädöskokoelmassa sen jälkeen, kun se on vahvistettu. Suomessa lait säädetään ja julkaistaan maan virallisilla kielillä, suomeksi ja ruotsiksi. Nykyään lait ja asetukset löytyvät helpoimmin oikeusministeriön omistamasta ja ylläpitämästä oikeudelliseen aineiston julkisesta Internetpalvelusta osoitteesta www.finlex.fi. (Lainvalmistelun prosessiopas; Suomen perustuslaki.)

Lakihankkeen mahdollisesti aiheuttama koulutustarve tulee huomioida jo hankkeen alkumetreiltä lähtien. Koulutustarve saattaa kohdistua esimerkiksi lakia soveltavaan viranomaiseen. Tästä voidaan esimerkkinä käyttää poliisi- esitutkinta- ja pakkokeinolain uudistuksen aiheuttamaa koulutustarpeen lisääntymistä maamme poliisivoimille. Kaikki suomen poliisit tullaan kouluttamaan vuoden 2013 aikana, jotta vuonna 2014 voimaan tuleva lakia pystytään soveltamaan lainsäätäjän edellyttämällä tavalla. Julkisuuslain perusteella viranomainen on velvollinen antamaan tietoa toiminnastaan niiltä osin kuin julkisuutta ei ole rajoitettu. Ministeriöt tiedottavat sivuillaan vireillä olevista säädöshankkeista. Esimerkiksi sisäasiainministeriö julkaisee sivuillaan lainsäädäntösuunnitelman, josta käy ilmi kaikki ministeriön valmisteluvastuulla olevat hankkeet. Hankkeista on lisäksi hankkeen tavoitteet, organisointi, aikataulu, sekä viestinnän suunnittelu. Lainsäädäntösuunnitelmasta käy muun muassa ilmi hankkeen suhde hallitusohjelmaan, sekä ketkä tarvittaessa antavat lisätietoja aiheesta. Lakihankkeelle voidaan tarvittaessa laatia viestintäsuunnitelma. Ministeriöiden verkkosivuilla on ajantasaista tietoa säädöshankkeiden etenemisestä. (OM 2007, 28; Poliisihallitus 2013; SM 2012.)

3.9 Täytäntöönpano

Lain täytäntöönpano tarkoittaa käytännössä sitä, että lakia aletaan soveltaa ja toteuttaa julkishallinnon toimenpiteiden seurauksena. Ministeriö, jolla on lain valmisteluvastuu, suunnittelee täytäntöönpanon niiden tahojen kanssa, jotka hoitavat täytäntöönpanotehtäviä. Esimerkkitapauksena lain täytäntöönpanosta voidaan käyttää myös alemmanasteista säädöstä. Sisäasiainministeriön asetus poliisin suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2013 havainnollistaa säädöksen täytäntöönpanoa. Sisäasiainministeriön alainen organisaatio, kuten Poliisihallitus, tekee poliisin kassajärjestelmään muutokset, joihin sisäasiainministeriön antama asetus velvoittaa. Poliisiyksiköiden velvollisuus on uusien maksujen kerääminen asiakkailta poliisin maksulliseksi määrättyjen suoritteiden osalta SM määräyksen mukaisesti. (Lainvalmistelun prosessiopas; SM asetus 850/2012.)

3.10 Seuranta

Seurannan tärkeyttä on korostettu useissa laadun parantamiseen tähtäävissä ohjelmissa. Yleisesti seuranta on osa hyvää lainvalmistelutapaa ja siinä arvioidaan, ovatko säädöksellä kaavailut vaikutukset toteutuneet niin kuin on säädöstä kirjoitettaessa tavoiteltu. Lainsäädännön seurannan toteutuksesta vastaa se ministeriö, jossa kyseinen säädös on valmisteltu. Seurannalla saadaan lisäksi arvokasta tietoa niistä vaikutuksista, joita ei lain valmisteluvaiheessa välttämättä ole otettu huomioon. Mikäli säädöshankkeen vaikutusten arviointiin on liittynyt ongelmia tai lain valmistellut taho kokee epävarmuutta säädöksen vaikutuksista, on täytäntöönpanon jälkeen tapahtuva seuranta erityisen tärkeää. Nykyisellään lain esitöissä apuna käytettävä otakantaa.fi -palvelu voi helpottaa osaltaan seurantaa tulevaisuudessa. Seurantaa voidaan toteuttaa muun muassa erilaisten selvitysten, tilastojen ja tutkimusten kautta sekä tarkastelemalla esimerkiksi tuomioistuimien ratkaisuja. Kansalaisilta voidaan tarvittaessa myös kerätä palautetta erilaisien kyselyjen ja sidosryhmätilaisuuksien avulla. (Eduskunta 2007; Finlex 2013; RASKE 2; OM 2007, 13.)

4 Tutkimusmenetelmät ja vastaajat

4.1 Tutkimusmenetelmät

Tämän työn tarkoitus on ollut selvittää todellisia säädösvalmisteluprosessissa avustavien henkilöiden näkökulmaa omaan työhönsä. Vastanneiden omat kokemukset ovat juuri sitä tietoa, jota tähän tutkimukseen haluttiin. Tutkimuksen suorittaminen haastatelmalla ei ollut mahdollista käytännön syistä. Tutkittavat henkilöt eivät olleet kaikilta osin ennalta tiedossa ja käytettävissä ollut aika ei olisi riittänyt kaikkien henkilöiden haastatteluun. Tutkimusmuodoksi valikoitui kyselytutkimus, jossa huolellisella kysymysten muotoilulla pyrittiin saamaan riittävästi tietoa aiheesta. Sisäasiainministeriön poliisi-osaston sekä oikeusyksikön kanssa yhteistyössä laaditut kysymykset pyrittiin muotoilemaan siten, että ne haastoivat vastaajaa miettimään työtään ja vastaamaan mahdollisimman monipuolisesti. Kysymykset olivat melko pitkiä. Tarkoitus oli viestittää, että asiasta halutaan perusteellista tietoa ja kysymyksien toivottiin tuottavan pohdittuja vastauksia. Kysely lähetettiin Word-tiedostona sähköpostin välityksellä. Loppujen lopuksi vastaajille lähetettiin 17 kysymystä ja vaikka kysymykset olivat melko laajoja ja niiden määrä suuri, vastaajat jaksoivat vastata kiitettävästi niihin.

Kvalitatiivinen lähestymistapa mahdollisti rikkaamman tiedon hankkimisen tutkimuksen perustaksi. Kysely tuotti suuren määrän raakatietoa jonka käsittelyyn kiinnitin erityistä huomiota. Käsittelin materiaalin systemaattisesti. Luin materiaalin useaan otteeseen läpi ja vertailin eri henkilöiden ja eri ministeriöiden vastauksia toisiinsa. Pyrin hahmottamaan esiin nousseet yhteiset teemat ja erilaiset ongelmakohdat joko yksilötasolla tai ministeriötasolla. Kirjasin ylös valtavirrasta poikkeavat vastaukset ja pohdin tekijöitä, jotka ovat mahdollisesti vaikuttaneet siihen, että vastaaja vastasi juuri sillä tavalla. Jossain tapauksissa hahmotin asian itselleni graafisesti; Suuret määrät samankaltaista tietoa oli helppo käsitellä ja ryhmitellä, kun tiedot olivat paperilapuilla pöydällä tai jopa lattialla. Luvut 5–7 edustavat omaa tulkintaani saadusta tiedosta. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 156–157; 196–197.)

Vastaanottajien nimet poimittiin valtioneuvoston puhelinluettelosta. Vastaanottajien listaa täydennettiin lisäksi koko valtioneuvoston kattavasta paperisesta puhelinluettelosta. Vastaanottajat poimittiin pääasiassa virkanimikkeen perusteella. Kysely pyrittiin lähettämään kaikille, jotka ovat jollakin tapaa sihteerin- tai avustavissa tehtävissä. Kyselystä tiedotettiin sisäasiainministeriön intranetissä sekä valtioneuvoston intranetissä, Senaattorissa. Niitä vastaajia, jotka eivät vastanneet määräaikaan mennessä, muistutettiin sähköpostilla ja annettiin uusi määräaika vastauksille. Koska kysely ajoittui ajankohtaan, jolloin osa potentiaalisista vastaajista vietti kesälomaansa, vastaajia muistutettiin kyselyä kaksi kertaa.

4.2 Kyselyvastausten määrä ja jakautuminen valtioneuvostossa

Kyselyä tehtäessä ei ollut saatavilla kattavaa nimelistaa kaikista säädösvalmistelun avustavia tehtäviä tekevistä henkilöistä, joten tarkkaa vastausprosenttia ei voida määrittää muuten kuin sisäasiainministeriön osalta, jossa tehtäviä tekevät henkilöt tiedettiin ennalta. Yhteensä kysymykset lähetettiin 439 vastaanottajalle valtioneuvostossa ja vastauksia tuli määräaikaan mennessä 40. Helmikuussa 2012 Oikeusministeriön 5.12.2013 julkaiseman Osaamisella laatua lainsäädäntöön - Sujuvampaan lainvalmisteluun - hankkeen loppuraportin mukaan valtioneuvostossa työskenteli syksyllä 2012 säädösvalmistelun avustavissa tehtävissä 130 henkilöä. Jos kyselyä suoritettaessa tilanne on ollut vuoden 2012 kaltainen, vastausprosentti olisi sen perusteella noin 31. Kyselyn vastausprosentti sisäasiainministeriössä oli noin 88,9. (Valtioneuvosto 2012; OM 2013, 12).

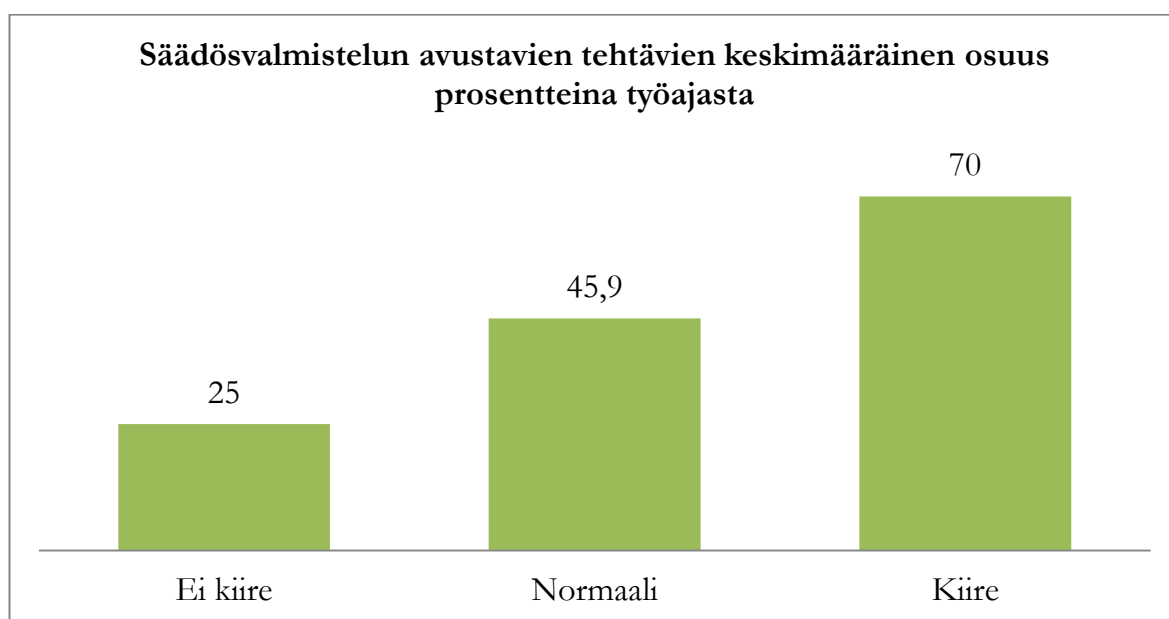
Liikenne- ja viestintäministeriö	3 %
Maa- ja metsätalousministeriö	8 %
Oikeusministeriö	8 %
Opetus- ja kulttuuriministeriö	8 %
Puolustusministeriö	5 %
Sisäasiainministeriö	20 %
Sosiaali- ja terveysministeriö	10 %
Työ- ja elinkeinoministeriö	13 %
Ulkoasiainministeriö	8 %
Valtiovarainministeriö	8 %
Valtioneuvoston kanslia	3 %
Ympäristöministeriö	10 %

Taulukko 1. Ministeriöiden osuus vastausten kokonaismäärästä

Valtioneuvosto koostuu kaiken kaikkiaan 12 eri ministeriöstä ja sen yhteydessä toimii myös oikeuskanslerin virasto. Oheisesta taulukosta käy ilmi vastausten jakautuminen eri ministeriöiden kesken. Säädösvalmistelussa avustavien henkilöiden virkanimikkeestä ei voida aina päätellä, tekeekö henkilö kyseisiä tehtäviä. Kyselyyn vastasi 9 eri virkanimikkeellä työskenteleviä henkilöitä.

4.3 Tehtävien jakautuminen

Kuten aiemmin todettiin, säädösvalmistelussa avustava henkilöstö tekee näitä tehtäviä joko pääsääntöisesti, oman työnsä ohella tai satunnaisesti tilanteen niin vaatiessa. Kyselyssä kysyttiin vastaajilta heidän tehtäviensä jakautumista siten, että tehtävien kokonaismäärä oli 100. Vastaajien tuli vetää raja säädösvalmistelun ja muiden tehtävien väliin siten, että voitiin muodostaa suhdeluku säädösvalmistelun avustavien tehtävien ja muiden työtehtävien välille. Osa vastaajista painotti vastauksissaan että avustavien tehtävien ja muiden tehtävien välinen suhde voi vaihdella työtehtävistä ja esimerkiksi vuodenajasta riippuen paljonkin. Vastauksissaan vastaajat ilmoittivat keskimääräisen työtehtävien välisen suhteen ja osa eritteli lisäksi ruuhkautuneen työtilanteen kiireettömästä työtilanteesta. Kuviossa 3 on esitetty valtioneuvoston säädösvalmistelussa avustavan henkilöstön arvio avustavien tehtävien osuudeksi kokonaistyöajasta.



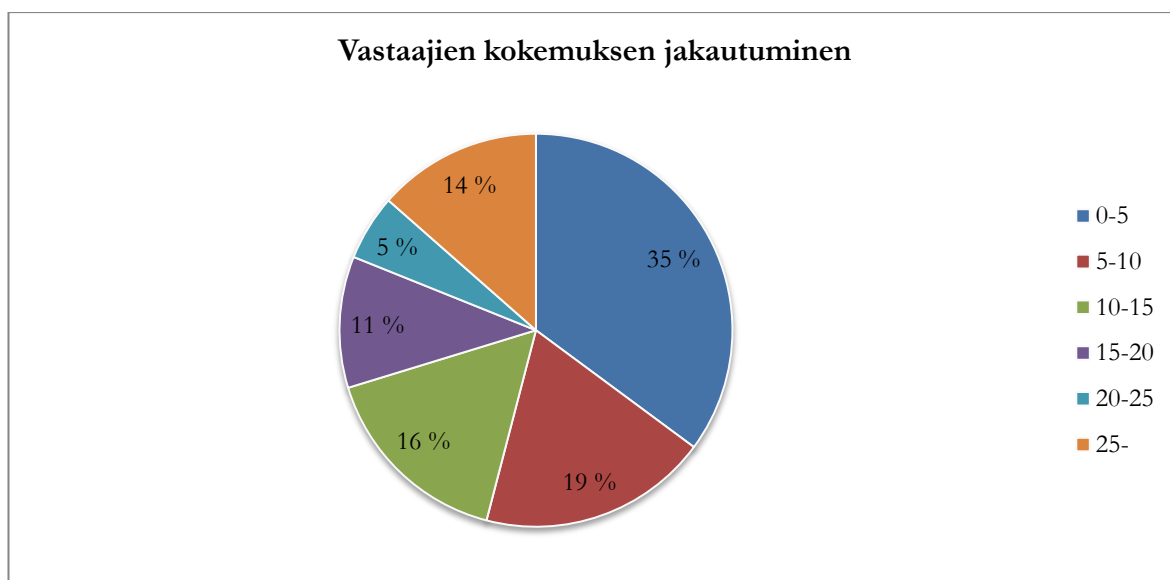
Kuvio 2. Vastaajien työajan jakautuminen

Kuviossa on esitetty vastaajien ilmoittama avustavien tehtävien ja muiden tehtävien välinen suhde. Osa vastaajista ilmoitti kuinka monta prosenttia kokonaistyöajasta kuluu säädösvalmistelun avustaviin tehtäviin kiireellisenä aikana ja kiireettömänä aikana. Kahdeksan kaikkiaan 40 vastaajasta ei osannut määrittää suhdelukua tehtävien välille. Heidän mukaansa tehtävien määrä vaihtelee todella paljon, vähäisestä aina ruuhkautuneeseen työtilanteeseen asti. On tosin huomattava, että työn määrän voidaan olettaa

lisääntyvän vaalikauden loppua kohti, koska käsittelyssä olevien asioiden määrä kasvaa viimeisille valtiopäiville tultaessa (Valtioneuvosto 2013).

4.4 Vastaajien kokemus

Vastaajien työkokemus säädösvalmistelun avustavissa tehtävissä vaihteli puolesta vuodesta aina 30 vuoteen asti. Kyselyn perusteella valtioneuvoston säädösvalmistelussa avustavan henkilön keskimääräinen työkokemus on 11,6 vuotta. Oheisessa kuviossa on esitetty vastaajien kokemus viiden vuoden tarkkuudella. Kuviosta voidaan havaita, että noin kolmannes vastaajista kuuluu ryhmään, jossa työkokemusta on viisi vuotta tai vähemmän. Kaksi kolmasosaa vastaajista ilmoitti työkokemuksensa ylittävän viiden vuoden rajapyykin.



Kuvio 3. Vastaajien työkokemus avustavissa tehtävissä viiden vuoden tarkkuudella

Saadut tulokset vahvistavat yleistä käsitystä siitä, että säädösvalmistelun avustavissa tehtävissä toimivat henkilöt ovat toimineet tehtävien parissa jo pidempään. Vastaajista noin viidennes on toiminut tehtävissä jo 20 vuotta tai enemmän joten voitaneen olettaa, että useampia säädösvalmisteluavustajia on jäämässä lähivuosina eläkkeelle.

4.5 Aineiston edustavuus

Kohdan 4.2 esitetyn perusteella kyselyyn vastanneet edustavat noin kolmasosaa sää-dösvalmistelussa avustavasta henkilöstöstä valtioneuvostossa. Saadut vastaukset edusti-vat useaa eri ikäryhmää, ministeriötä sekä kokemusmäärää. Vastaukset heijastivat kun-kin ministeriön hallinnonalan erityispiirteitä. Saadut vastaukset ovat siten otanta, joka kattaa koko valtioneuvoston. Edellämainitut seikat huomioon ottaen vastaukset edus-tavat hyvin säädösvalmistelussa avustavaa henkilöstöä valtioneuvostossa.

5 Säädosvalmisteluprosessin avustavat tehtävät

Kyselyn tarkoitus oli selvittää millaisia tehtäviä säädosvalmistelussa avustavien henkilöiden toimenkuvaan kuuluu. Tämän lisäksi katsottiin tärkeäksi selvittää mitä tehtäviä avustajat itse pitävät avaintehtävinä. Kaikki vastaajat eivät eritelleet avaintehtäviä tai katsoivat, että heidän tehtäväkenttensä on sellaisenaan avainasemassa. Vastaajien kuvailemista tehtävistä voidaan erottaa yleisemmät lakihankkeisiin liittyvät tehtävät jotka eivät suoranaisesti kuulu säädosvalmisteluprosessiin. Nämä tehtävät on eritelty omana ryhmänään kohdassa 5.4.

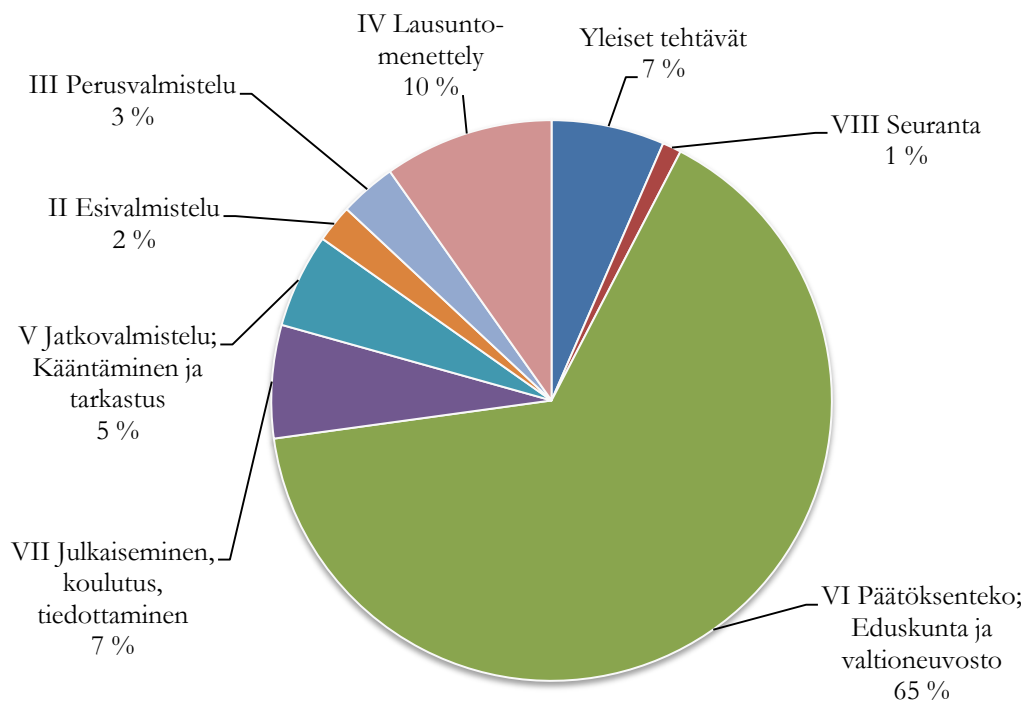
5.1 Avustajan tehtävät säädosvalmisteluprosessissa

Kuten luvussa 3.1 on kerrottu, säädosvalmistelun avustavat tehtävät voidaan jakaa eri osatekijöihin. Niemivuon (Niemivuo M. 2002, 78) ja myöhemmin Talan (2005, 95) mukaan jakaa eri vaiheisiin vaikka varsinaisten rajapintojen erottaminen on vaikeaa. Avustajien tehtävien ryhmittely on kuitenkin järkevintä kuvata sisäasiainministeriön ohjeen (SM 2005) mukaisesti, koska ohjetta sovelletaan sisäasiainministeriön lainsäädäntöhankkeissa ja siten yhteys avustajien tehtäviin on selkeä.

Vastaajia pyydettiin kertomaan mitä säädosvalmistelun avustaviin tehtäviin lukeutuvia tehtäviä heidän toimenkuvaansa kuuluu. Tehtävät on ryhmitelty luvun 3.1 lainvalmistelun vaiheiden II–VIII mukaisesti. Ryhmiteltyjen tehtävien määrä on sen jälkeen verrattuna ilmoitettujen tehtävien kokonaismäärään, jotta on voitu muodostaa suhdeluku näiden välille. Koska osa vastaajista ei ilmaissut tehtäviään siten, että tehtävät olisi voitu erottaa toisistaan ja sijoittaa lainsäädäntötyön eri vaiheisiin, voidaan alla kuvatussa taulukossa annettuja prosenttimääriä pitää lähinnä suuntaa antavina. Yleiset tehtävät, joita on noin kymmenen prosenttia ilmoitettujen tehtävien kokonaismäärästä, ovat tyypillään yleisiä ja seuraavat lainvalmistelutyötä koko prosessin etenemisen ajan.

Vastaajien ilmoittamista tehtävistä on yleiseksi luokiteltu aikatauluihin liittyvät yleisluontoiset tehtävät, esittelijöiden pitäminen ajan tasalla teknisen valmistelun tilanteesta, jakelutehtävät, erilaiset määräaikojen seurannat ja erilaisiin jakeluihin liittyvät tehtävät.

Tehtävien jakautuminen

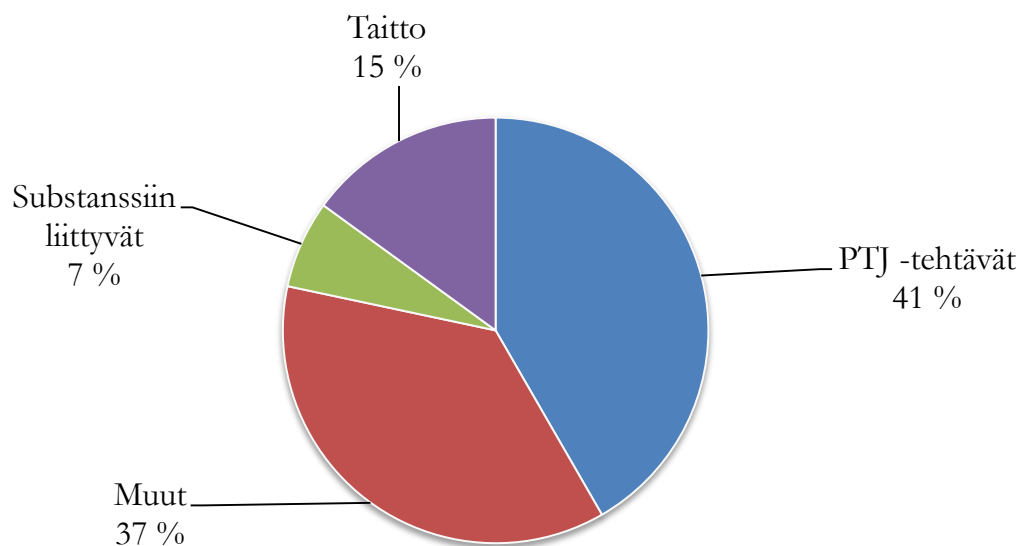


Kuvio 4. Vastaajien ilmoittamat tehtävät lainsäädäntöhankkeen eri vaiheissa (II–VIII)

Kuviosta voidaan havaita, että vastaajat tekevät eniten päätöksentekovaiheen (VI) tehtäviä, johon kuuluvat tehtävät kattavat noin 65 prosenttia säädösvalmistelun avustavista tehtävistä. Päätöksentekovaiheeseen lukeutuvat tehtävät, jotka pääsääntöisesti keskittyvät valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmään (PTJ) ja siihen liittyviin tehtäviin.

Päätöksentekovaiheen (VII) sisältämät tehtävät on alla jaettu edelleen siten, että PTJ-tehtävät, taitto Lainlaatija -työvälineellä, substanssiin liittyvät tehtävät ja muut tehtävät ovat kukin omalla ryhmäänään.

Päätöksentekovaiheen (VI) tehtäviä



Kuvio 5. Päätöksentekovaiheen (VII) tehtävien jakautuminen

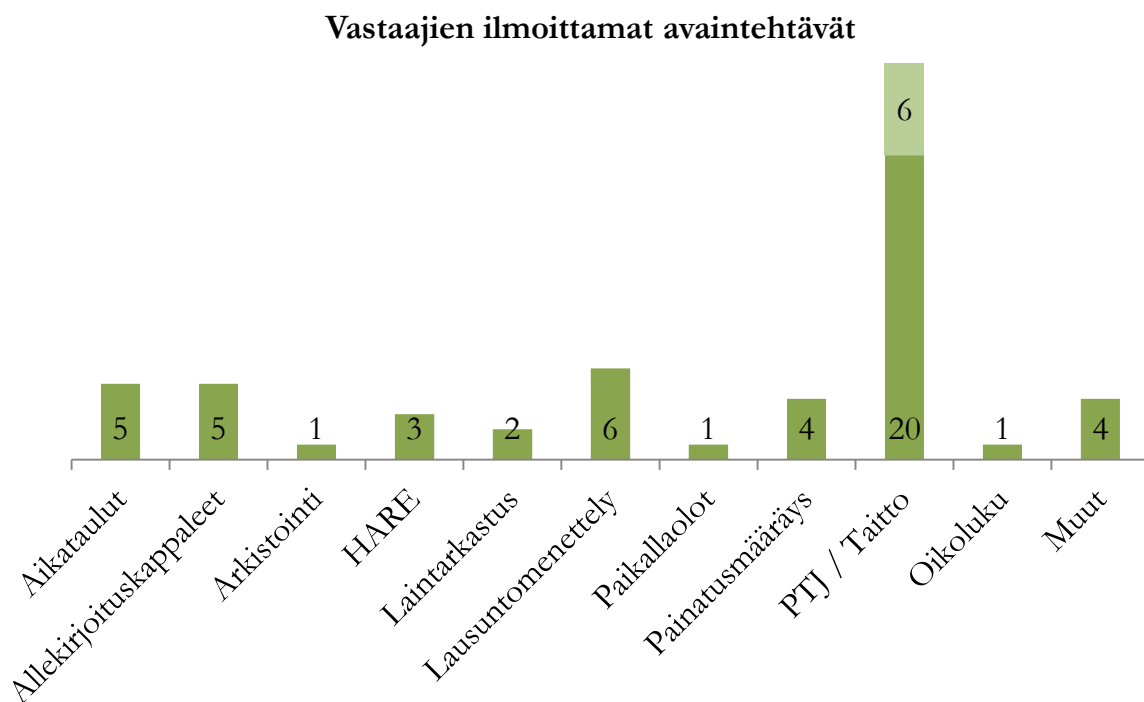
Vastauksista käy ilmi mielenkiintoinen seikka; Säädosvalmistelussa avustavien henkilöiden tehtäviin voi vastausten mukaan kuulua myös substanssiin liittyviä, jopa sen tuottamiseen liittyviä tehtäviä. Näitä tehtäviä vastaajien mukaan ovat

- avustaminen johtolauseiden tarkastamisessa ja niiden laatimisessa,
- säädöstekstin kirjoittaminen (pääasiassa teknisissä lakihankkeissa) ja täydentäminen, kirjoitustyössä avustaminen sekä
- voimassa olevien lakien etsiminen ja rinnakkaistekstien vertailu kursivoinein itsenäisesti.

Tarkempi erittely vastaajien ilmoittamista säädosvalmistelun avustavista tehtävistä on nähtävissä liitteessä 4. Liitteessä on esitetty tiiviissä muodossa eri tehtävät lainsäädäntöhankkeen vaiheiden mukaan ryhmiteltynä (ks. liite 4).

5.2 Avaintehtävät

Useat vastaajat kokivat, että heidän työnsä kokonaisuutena on avainasemassa lainvalmistelutyön sujuvuuden kannalta. Vastaajien luettelemia avaintehtäviä on koottu alla esitettyyn pylväsdiagrammiin. Diagrammissa käy selkeästi ilmi PTJ-järjestelmän merkitys avustajan työlle.



Kuvio 6. Vastaajien ilmoittamia avaintehtäviä

Vastausten perusteella erilaiset PTJ-tehtävät ovat säädösvalmisteluprosessissa avustavan henkilöstön mielestä tärkeimpiä tehtäviä. Lausuntomenettelyssä avustaminen ja erilaisten sidosryhmien kuulemisten toteuttaminen, sekä vastausten tulkitseminen on vastaajien mielestä avaintehtävä ja osa vastaajista korosti sitä, että yhteistyö esittelijän kanssa on olennaista tehtävien kannalta. Seuraavaksi tärkeimpänä tehtävinä vastaajat pitivät erilaisten aikataulujen huolehtimisesta ja esittelijän pitämisestä ajan tasalla säädösvalmisteluprosessin ja teknisen valmistelun tilanteesta.

Esittelymenettelyssä vaadittavien allekirjoituskappaleiden toimittaminen oikeaan aikaan oikeaan paikkaan koettiin myös yhtä tärkeäksi tehtäväksi. Kuviossa 7 taittotehtävät on esitetty osana PTJ-tehtäviä. Taittaminen tapahtuu paikallista dokumenttia muokkaamalla ja dokumentti siirretään muokkauksen jälkeen PTJ-järjestelmään. Koska taittotyö on sidoksissa PTJ-järjestelmään, se on järkevää esittää samassa yhteydessä. Paikallaolosarake liittyy juuri allekirjoituskappaleisiin. On aikataulutuksen kannalta tärkeää tietää, onko esimerkiksi ministerin allekirjoitus saatavilla vaaditussa ajassa. Hankerekisteriin liittyvät tehtävät sekä painatusmääräysten antaminen tulivat listalla hieman ennen arkistointia, johtolauseen kirjoittamisessa avustamista, sekä oikolukua. Oikoluku tarkoittaa tässä yhteydessä oikeakielisyyden, tekstin ymmärrettävyyden, sekä suomen- ja ruotsinkielisten tekstien vertaamista. Muut tehtävät koostuvat muun muassa työryhmäkokouksissa avustamisesta ja yleisistä avustavista tehtävistä. Mielenkiintoisena yksityiskohtana mainittakoon, että itse taittotyötä, jota hoitaa esimerkiksi TEM:ssä ainoastaan avustaja(t), ei katsottu kuitenkaan kyseisen ministeriön vastauksissa varsinaiseksi avaintehtäväksi.

5.3 Valtioneuvoston hankerekisteri

HARE eli valtioneuvoston hankerekisteri esiintyy usein vastauksissa. Hankerekisteri on ministeriöiden ja yhteinen tietokanta, johon on koottu muun muassa eri ministeriöiden lainsäädäntöhankkeita. Hankerekisteristä on olemassa julkinen internetversio (nk. sininen HARE) sekä valtioneuvoston ja eduskunnan käytössä oleva intranet-HARE (nk. punainen HARE). Kaikkiaan 40 vastaajasta 25 % ilmoitti hankerekisteriin liittyvien tehtävien kuuluvan heidän tehtäviinsä. HARE-tehtäviä suorittavat vastaajat jakautuivat eri seuraavasti:

Vastaajia	Tehtävät
4	Hankkeen perustaminen ja päivittäminen, hankerekisterisihteerinä toimiminen, asettamispäätöksessä avustaminen, jakelu sekä hankesivujen perustaminen internetiin
1	Hankkeiden perustaminen hankerekisteriin sekä niiden ylläpito
1	Avustaminen HARE -tehtävissä
2	Hankkeen perustaminen ja päivittäminen

Taulukko 2. HARE -tehtävät

Tehtävät vaihtelivat ministeriöstä riippuen paljon. Yllä esitetystä taulukosta käy ilmi, että vastaajien hankerekisteriin liittyvät tehtävät vaihtelevat laajalti, avustavista tehtävistä aina asettamispäätöksen valmistelussa avustamiseen asti. Vastauksista ei tosin käynyt ilmi kuinka paljon vastaajien työaika hankerekisteriin liittyvät tehtävät vaativat.

5.4 Muut tehtävät

Osana tutkimusta haluttiin myös selvittää, millaisia tehtäviä säädösvalmistelussa avustavat henkilöt tekevät säädösvalmisteluun liittyvien tehtävien lisäksi. Tutkimuksen perusteella säädösvalmistelussa avustava henkilöstö tekee säädösvalmistelun avustavien tehtävien lisäksi seuraavien tehtävänimikkeiden sisältämiä työtehtäviä:

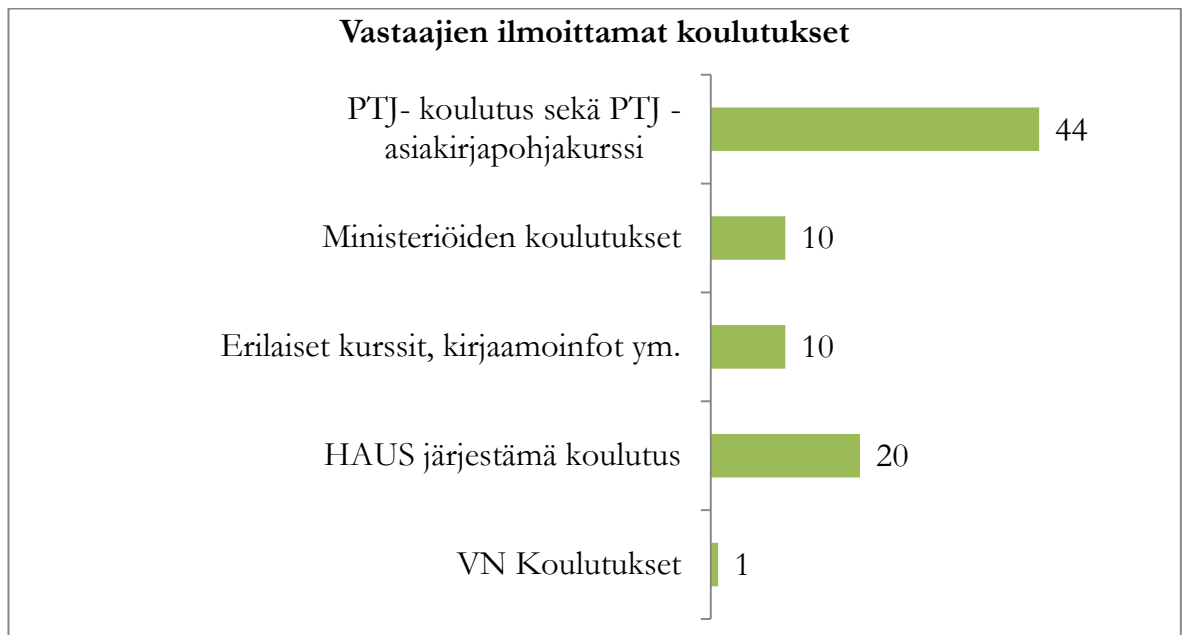
- Apulaisosastopäällikön sihteeri
- yksikön sihteeri
- henkilöstöasiain yhdyshenkilön sijainen
- rekisterin pääkäyttäjä
- johtoryhmän sihteeri
- projektisihteeri
- koulutusvastuuhenkilö
- kv-sihteeri
- käännöskoordinaattorina
- matkasihteeri
- osaston talousyhdyshenkilö
- osaston tiedottaja
- osastopäällikön sihteeri
- osastosihteeri
- poissaoloyhdyshenkilö
- yksikön laskentasihteeri
- yksikön sihteeri.

Avustavissa tehtävissä toimivan kääntäjän toimenkuvaan lukeutuu muun muassa ruotsin- ja englanninkielisten käännösten valmistelu sekä käännöksiä norjasta ja tanskasta suomeksi. Muutama vastaaja ilmoitti avustavansa lisäksi tekstinkäsittelytehtävissä ja julkaisujen taitossa Adobe InDesign, MS Word sekä MS PowerPoint -ohjelmien avulla, sekä avustavansa juristeja esimerkiksi kanteluiden ja kirjeiden käsittelyssä, rekisteriin merkitsemisessä ja päätöksenteossa. Vastaajien tehtäviä ovat muun muassa direktiivien täytäntöönpanojen seuranta ja yhteydenpito EU:n komissioon, kun direktiivejä on tullut määrääjässä valmiiksi ja ne voidaan poistaa listalta Suomen osalta. Osa vastaajista

kertoi seuraavansa erilaisia toimintamäärärahoja sekä päivittävänsä ministeriön www-sivuja, sekä laativansa erilaisia raportteja ja seurantatilastoja. Osa vastaajista katsoi viime vuosien aikana tapahtuneiden virkojen vähenemisen vaikuttaneen siihen, että esittelijöiden tehtäviä on siirtynyt avustajille. Edelleen, pieni osa vastaajista katsoo että sää-dösvalmistelun avustavat tehtävät eivät ole päätehtäviä, vaan enemmänkin kausijuonteisia tehtäviä. Tehtäviä on eritelty tarkemmin liiteosiossa (liite 4.) Osa tehtävistä on jätetty luettelosta pois anonymiteetin turvaamiseksi.

6 Koulutus

Vastaajilta kysyttiin, millä tavalla he ovat kouluttautuneet säädösvalmistelun avustaviin tehtäviin. Kysymys jätettiin tarkoituksella laveaksi, jotta esimerkiksi vähemmän koke-
musta omaavilla vastaajilla olisi halutessaan mahdollisuus kertoa taustakoulutuksestaan. Vastaukset painottuivat kuitenkin työn ohessa saatuun koulutukseen. 8 vastaajaa ei ilmoittanut tarkemmin käymiensä kurssien sisältöä, vaan yleisemmin ”käyneensä kursseja”.



Kuvio 7. Vastaajien koulutus

Noin puolet kaikkiaan 40 vastaajasta ilmoitti käyneensä PTJ-järjestelmään tai PTJ-asiakirjapohjiin liittyvän kurssin. PTJ-asiakirjapohjakurssi tunnetaan myös nimellä Lainlaatija-kurssi. Edellä mainitut kurssit järjestää Hakoniemi Consulting Oy. Seuraavaksi eniten vastaajat kertoivat käyneensä HAUS:in koulutuksia. HAUS eli HAUS kehittämiskeskus Oy tarjoaa koulutusta valtionhallinnon eri tahoille ja on järjestänyt muun muassa vastaajien käymiä valtioneuvoston esittelymenettelykursseja, sekä säädösvalmistelussa avustavan henkilöstön kursseja (HAUS 2013). Muutama vastaaja ilmoitti käyneensä ”Hakoniemen kurssit”. Koska kaikki käyttivät kurssista monikkomuotoista ilmaisua, voitaneen olettaa vastaajien tarkoittaneen sekä PTJ-koulutusta että PTJ-asiakirjapohjakurssia. Ministeriöiden omat kurssit ovat olleet kaikille avoimia kursseja tai ministeriöiden sisäisiä kursseja. Näistä esimerkkeinä mainittiin ulkoasiainministeriön

EUTORI-koulutus. EUTORI on valtioneuvoston EU-asiakirjojen laatimista, käsittelyä ja arkistointia varten perustettu asianhallintajärjestelmä, joka on ministeriöiden yhteiskäytössä (OM 2010, 9.)

6.1 Koulutuksen kehittäminen

Vastaajilta pyydettiin myös kehitysehdotuksia koulutukseen liittyen. Yleisesti ottaen vastaajat pitivät koulutusta hyvänä asiana ja että sitä pitäisi lisätä tai kehittää. Koulutuksen katsottiin lisäävän varmuutta ja motivoivan työhön. Viisi vastaajaa oli sitä mieltä, ettei koulutusta tarvitse lisätä nykyisestään paitsi esimerkiksi silloin, kun esimerkiksi ohjelmistot vaihtuvat. Osa vastaajista oli sitä mieltä, että jos koulutus pohjaa monipuolistetaan, sen tulisi heijastua palkkaukseen. Eräs vastanneista ihmetteli miksi Hakoniemi Consultingilla on niin hallitseva asema koulutuksissa. Vastaaja toivoi lisää paitsi koulustarjontaa, myös niiden tarjoajia. Vastaajat toivoivat lisäksi vuosittaisia tietoisukupäiviä, kertausta PTJ-järjestelmää käyttäville avustajille, ajankohtaiskatsauksia lainsäädäntötyöhön liittyen, erilaisia infotilaisuuksia ja vähintään 1–2 kertaa vuodessa kertauskurseja nykyiseen koulutukseen liittyen. Vastaajien mukaan listajakelurutiini ja taittotyö ovat liian suppea alue työstä. Heidän mielestä tekninen säädöspohja- ja PTJ-kurssi ei anna riittäviä valmiuksia tehtävän hoitamiseen.

Avustajan pitää vastaajien mukaan ymmärtää lainvalmistelua koskeva kokonaisuus. Sitä koulutuksen pitäisi sisältää kaikki ne vaiheet, jotka liittyvät hankkeeseen sen alusta aina voimaantuloon saakka. Koulutuksen pitäisi myös sisältää kaikki ministeriön sisäiset toimenpiteet, sekä VN istuntovaiheeseen ja eduskunnan käsittelyyn liittyvät toimenpiteet. Eräs TEM:n vastaaja toi esiin kokemuksiaan koulutuksen suhteen:

Työ- ja elinkeinoministeriössä vietiin juuri kevättalven 2011 läpi kuuden modulin mittainen (moduli = yksi koulutuspäivä) TEM:n säädösvalmisteluavustajakurssi, joka periaatteessa oli juuri sitä, mitä tarvitaan. Auttoi kokonaiskuvan luomisessa ja kuultiin kollegojen näkemykset asioihin. Sen tyyppistä koulutusta pitäisi mielestäni jatkaa ja kehittää kyseisen kurssin palautuksen perusteella.

Vastaajien mukaan nykyistä koulutusta pitää päivittää tai kehittää yhdessä kokeneiden avustajien kanssa. Koulutustarjontaa ja työmenetelmiä parannetaan muun muassa seuraavien avulla:

- Avustajien helpdesk
- esittelijäkurssin saatavuutta avustajille
- EU- lainsäädäntöön liittyvää koulutusta
- lakitekniikan ja oikeudellisiin asioihin liittyvää koulutusta
- perustuslakikoulutusta
- suomen ja ruotsin kielen oikeakielisyyskoulutusta
- sisällöllistä koulutusta
- valtiosopimusten voimaansaattamiseen liittyvä koulutusta.

Koulutustarjonnan katsottiin lisäävän työn mielekkyyttä etenkin, jos avustajille tarjottaisiin mahdollisuus osallistua VN esittelijäkurssille. Kyselyvastauksissa toivottiin myös lisäävän käytännön tietoja ja taitoja, kuten esimerkiksi eduskunnan ja VN tilojen tuntemusta. Tämä helpottaisi uusien valmistelijoiden opastamista näihin paikkoihin. Myös uusien avustajien perehdytystä toivottiin kehitettävän siten, että avustajia opastetaan käytännössä kuinka esimerkiksi työtehtävien ruuhkautumisesta johtuvia kiiretilanteita voidaan hallita. Jotkin vastaajista toivoivat, että työstä annettaisiin palautetta myös virheen sattuessa, jotta samaa virhettä ei tarvitsisi toistaa. Toivottiin myös listaa poikkeustilanteista ja toimintaohjeita niiden varalle. Poikkeustilanteiksi katsottiin muun muassa eduskunnan poikkeavat vastaukset ja istuntopaikkojen muutokset. Lähestulkoon kaikki vastaajat korostivat työssä oppimisen merkitystä.

Eräänä vaihtoehtona tarjottiin myös tutkinnon järjestäminen säädösvalmistelussa avustaville henkilöille:

Olisiko ideaa, että järjestettäisiin jonkinlainen tutkinto säädösvalmistelussa avustajille. Todistus läpäisemisestä ehkä saisi aikaan statuksen, jonka avulla vaativissa avustustehtävissä olevien palkkaus nähtäisiin sihteeritasosta poikkeavaksi.

Vastaajat korostivat, että työn oppii ennen kaikkea tekemällä ja työn ohessa tapahtuvaa ohjausta tulisi heidän mielestään lisätä. Ohjausta tehostamaan esitettiin esimerkiksi käytännön harjoituksia, joita voitaisiin toteuttaa esimerkiksi avustajien parityöskentelyn kautta.

7 Työyhteisön haasteet ja mahdollisuudet

Säädösvalmistelussa avustava henkilön vuorovaikutustaidot ja kyky työskennellä erilaisien ihmisten kanssa ovat tärkeitä ominaisuuksia. Yhtä tärkeää on ymmärtää oma asemansa ja työn vastuullisuus lainvalmisteluprosessissa. Valmistelevan henkilöstön ja heidän työtapojen tuntemus auttaa huomattavasti avustajan työtä ja lisää työn ennakoitavuutta. Enemmistö vastaajista katsoi, että avustajan ja avustettavien yhteistyön sujuvuus näyttelee merkittävää osaa lainvalmisteluprosessin sujuvuuden kannalta.

7.1 Muutokset avustajan roolissa ja tehtävissä

Suurin osa vastaajista katsoi säädösvalmisteluavustajan roolin ja tehtävien muuttuneen ajan myötä. Pidemmän kokemuksen omaavat vastaajat kertoivat, että muutos on ollut heidän uransa aikana merkittävä. Vastaajien mielestä käännekohtana voidaan pitää PTJ-järjestelmän käyttöönottoa, joka on lisännyt ATK-osaamisen merkitystä työtehtävissä. Säädöksiä muutetaan enemmän, uusia säädöksiä tulee tiheämmin ja kansainväliset asiat lisäävät työn määrää. Järjestelmämuutokset ovat vastaajien mukaan siirtäneet taittotyön ministeriöihin.

Ennen PTJ-järjestelmän käyttöönottoa esittelijät olivat vastaajien mukaan paremmin perillä säädösvalmisteluprosessin eri vaiheista. Tämä johtui heidän mukaansa siitä, että esittelijä huolehti hankkeesta sen alusta loppuun saakka. Esittelijä kävi henkilökohtaisesti esittelemässä asiansa valtioneuvostossa ja ohjaus tapahtui esittelijältä avustajalle. PTJ-järjestelmän käyttöönoton jälkeen tilanne on vastaajien mukaan muuttunut siten, että esittelijät eivät ole mukana kaikissa työvaiheissa ja säädösvalmisteluavustaja huolehtii hankkeen esittelyn sähköisen järjestelmän kautta. Toisaalta valmistelijoiden valmiudet sähköiseen työskentelyyn ovat parantuneet. Uusien esittelijöiden kohdalla tilanne on kääntynyt osin pääläelleen, ohjaus tapahtuu avustajalta esittelijälle. Avustaja joutuu ottamaan enemmän vastuuta jopa tekstisisällöstä ja usein avustaja joutuu korjaamaan esimerkiksi hallituksen esitysten rakenteita.

Vastaajien mielestä säädösvalmistelussa avustava henkilöstö unohdetaan helposti, koska he tekevät työtä itsenäisesti. Vastaaja painotti myös, että tehtävänimikkeellä on suuri

merkitys työn arvostukselle. Toimistosihteerin työtä pidetään lähtökohtaisesti vaatimattomampana kuin osastosihteerin, vaikka se ei välttämättä pidä todellisuudessa paikkaansa. Ylemmät tahot tulisi vastaajan mukaan saada kiinnostumaan säädösvalmistelussa avustavan henkilöstön työstä, jolloin saataisiin aikaan vuoropuhelu toimenkuvien kehittämiseen ja päivittämiseen. Osa vastaajista halusi nostaa esiin seikan, jonka mukaan eläköityvien kollegoiden tilalle ei välttämättä oteta uusia työntekijöitä, vaan tehtävät jaetaan muille.

7.2 Toimenkuvan kehittäminen

Vastaajien mielestä avustajan toimenkuvassa olisi kehitettävää, koska avustajien ja sihteerien toimenkuvia ei ole mietitty tarpeeksi. Erilaisten järjestelmien käyttöönotto lisää heidän mukaansa avustajien työmäärää. Esimerkkinä vastaajat mainitsivat AREA Online matkavarausjärjestelmän ja M2:n käyttöönotto vuoden 2010 lopussa. Vastauksissa painotettiin sitä, että ylemmillä tahoilla ei avustajien ja sihteerien tehtävänkuvauksiin kiinnitetä tarpeeksi huomiota, vaan usein jo vanhentuneillakin toimintamalleilla mennään eteenpäin. Esimiehen asema on merkittävä avustajan työssä ja vastaajat katsoivatkin että tämän tulisi huolehtia siitä, että työtehtävät jakautuvat tasaisesti avustajien kesken ja että avustajan tehtäviin varataan riittävästi aikaa. Vastaajat ehdottivat lääkkeeksi ajanpuutteeseen esimerkiksi aikataulutusten suunnittelun tehostamista.

Toimenkuvan kehittäminen tulisi vastaajien mukaan aloittaa määrittelemällä säädösvalmistelussa avustavan henkilöstön perustehtävät. Tehtävät voisi jakaa mahdollisuuksien mukaan eri ryhmiin vaativuustason mukaisesti. Toimenkuvaa tulisi sen jälkeen kehittää yhdessä valmistelijan kanssa siten, että avustaja osallistuu mahdollisimman paljon säädösvalmisteluprosessiin. Esittelijän ja avustajan yhteistyötä kehitetään työparitoinnin suuntaan, jolloin avustaja avustaa esimerkiksi johtolauseiden kirjoittamisessa, säädösten rakenteiden valmistelussa, sekä lausuntoyhteenvetojen valmistelussa. Tämä jättää esittelijälle enemmän aikaa itse sisältöön. Vastaajat ehdottivat välineeksi systemaattista yleiskoulutusta kaikille lainsäädäntötyössä avustaville, sekä sen tueksi ministeriökohtaisia täsmäkoulutuksia. Tietoja ja taitoja ylläpidettäisiin erilaisilla kertauskursseilla ja esimerkiksi puolen päivän mittaisilla koulutustilaisuuksilla.

Avustajat lisäisivät myös työympäristön tietoisuutta säädösvalmisteluavustajan roolista säädösvalmisteluprosessissa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että muille viestitetään että säädösvalmisteluavustaja ei ole ainoastaan säädösvalmistelun tekninen ammattilainen, vaan hänen pitää tuntea säädösvalmisteluun liittyvä prosessi alusta loppuun. Lisäksi teroitetaan sitä, että työ vaatii keskittymistä ja huolellisuutta, jonka seurauksena muiden tehtävien hoitoon ei jää välttämättä riittävästi aikaa. Säädösvalmistelussa avustavat henkilöt lisäisivät myös keskinäistä yhteistyötä ja siten kollektiivisen tietoisuuden määrää avustavista tehtävistä yleensä. Heidän mukaansa ideaalitalanne olisi se, että olisi olemassa koolle kutsuja, joka hoitaisi käytännön järjestelyt esimerkiksi yhteisten tilaisuuksien järjestämiseksi.

Palkkausta tulisi vastaajien mielestä kehittää niin että se vastaisi työn vaativuutta. Vastaajien mielestä virkanimikkeen pitäisi myös heijastaa työn sisältöä. Johtolauseiden kirjoittaminen ja rinnakkaistekstien vertailun katsottiin olevan niin vaativia tehtäviä, että em. tehtäviä tekevän henkilön virkanimikkeen tulisi olla esimerkiksi notaari tai säädösavustaja. Lisäksi toivottiin että säädösvalmistelun tärkeissä työvaiheissa ei tehtäisi samanaikaisesti muita sihteerin tehtäviä. Toimenkuvaa tulisi edellä mainitun perusteella selkeyttää suhteessa muihin kuin avustaviin tehtäviin. Avustajan tehtävistä eritellään osastosihteerin tehtävät, jolloin saadaan aikaan selkeä työnjako.

7.3 Mielikuva säädösvalmistelussa avustavasta henkilöstä

Vastaajat olivat sitä mieltä, että mielikuva säädösvalmistelussa avustavasta henkilöstä voi olla hieman sekava, koska toimenkuvat vaihtelevat ministeriöittäin ja osastoittain. Vastauksista kävi myös ilmi, että ihmiset eivät tiedä mitä avustajat tekevät jos he eivät itse ole mukana säädösvalmistelutyössä. Vastaajien mielestä avustajan työ on työtä siinä missä muutkin mutta sitä pidetään yleisesti eräänlaisena ”salatieteenä”. Tätä mielikuvaa on omiaan vastaajien mielestä ruokkimaan PTJ-järjestelmä, jota pidetään monimutkaisena ja vaikeana järjestelmänä. Osa vastaajista katsoi, että uusia avustajia on vaikea löytää juuri edellä mainituista syistä.

Osa vastaajista oli sitä mieltä, että työtä ei arvosteta tarpeeksi. Yleinen mielikuva heidän mukaansa on se, että säädösvalmisteluavustaja on sihteerihenkilö, joka muiden töidensä

ohessa hoitaa nopeasti listajakelut. Vastaajien mielestä avustajan rooli on muuttunut haastavammaksi. Työ ei sisällä enää pelkkää teknistä osaamista ja säädösvalmisteluavustajan roolin kehittämistä jarruttaa yleinen mielikuva ”tekstinkäsittelijästä”. Tämä tulee esiin esimerkiksi lakiesitysten aikataulujen laadinnan yhteydessä, koska avustajan tehtäviin ei osata varata riittävästi aikaa. Vastaajien mielestä tämä antaa vaikutelman siitä, että heidän työpanostaan vähätellään. Kiire saa aikaan esimerkiksi sen, että vastuukysymykset voivat hämärtyä. Heidän mielestään vastuu tekstin sisällöstä ja ulkonäöstä kuuluisi yksin valmistelijalle. Virheen sattuessa syyllistetään usein avustajaa. Vastaajien mielestä säädösvalmistelussa avustavan henkilön katsotaan olevan iältään vanhempi, konservatiivinen ja mukavuusaluehakuinen ja että avustajan tehtävää ei arvosteta ministeriön sisällä asianmukaisella tavalla. Avustajan katsotaan ensisijaisesti olevan taittaja, vaikka se on vain pieni osa avustajan laajaa tehtäväkenttää. Eräs vastaaja katsoi tilanteen pitävän sisällään myös mahdollisuuden:

Säädösvalmisteluun ja sen laatuun tunnutaan kiinnitettävän huomiota siellä sun täällä, myös korkeammalla taholla. Esitysten ja lakien tulee olla ymmärrettäviä. Tämä on hyvä sauma nostaa esille säädösvalmistelussa avustavan rooli ja tehtävät.

Ilahduttavaa oli kuitenkin huomata, että noin puolet vastaajista katsoi asiaa positiivisesti. Heidän mukaansa säädösvalmisteluavustajat on pienilukuinen joukko erikoisammattihenkilöitä valtionhallinnossa ja että avustajia ja heidän työtään pidetään tärkeinä. Avustajat mielletään joustaviksi kiiretilanteissa ja heihin luotetaan, mikä näkyy esimerkiksi vastuullisissa työtehtävissä. Osa vastaajista oli kuitenkin sitä mieltä, että yleiseen mielipiteeseen voi vaikuttaa se, että he tekevät esittelijöille kuuluvia tehtäviä. Nuorempien avustajien määrän lisääntyminen säädösvalmistelun avustavissa tehtävissä koettiin eräänä mielikuvaa positiiviseen suuntaan kehittävänä tekijänä. Uusia avustajia tulisi vastaajien mielestä kannustaa alalle muun muassa palkkauksen avulla.

Vastaajat itse kokivat työnsä mielekkääksi, mielenkiintoiseksi ja monitahoiseksi työksi, joka vaatii tarkkuutta ja täsmällisyyttä, sekä tietojen ja taitojen jatkuvaa ylläpitoa. Työ tarjoaa vastapainoksi runsaasti uutta opittavaa. Vastaajat kokivat olevansa tärkeä osa säädösvalmisteluprosessia ja heidän mielestään täysipainoinen avustajan työ ei ole heidän mukaansa sihteerityötä eikä ylitarkastajan työtä, vaan se sijoittuu tälle välille. Avus-

taja on esittelijän tukena hankkeen alusta loppuun saakka, ja on paljon asioita joita avustaja voi tehdä esittelijän puolesta tämän työtaakan vähentämiseksi. Vastaaja kokee tekevänsä tarkkaa ja haastavaa työtä ja katsoo, että työllä on suuri merkitys valmistelijan työtehtävien kannalta muutenkin kuin pelkän teknisen avustamisen osalta. Vastaajan mielestä avustajan oikeanlainen hyödyntäminen motivoi myös valmistelijaa, koska tämä voisi keskittyä paremmin substanssiin. Avustajan roolin merkitys korostuu vastaajien mielestä myös, koska esittelijät eivät yleensä hallitse PTJ:n ja Lainlaatija-työvälineen käyttöä riittävästi. Avustajien tarpeellisuudesta kertoo myös se, että PTJ-käyttäjän läsnäolo on tekijä, joka tulee ottaa aina huomioon työtehtäviä suunnitellessa.

7.4 Työympäristön vaikutus avustajan työhön

Teknisen valmistelun katsottiin vaativan työrauhaa ja työrauhan puute mainittiin suurimpana teknisen valmistelun ongelmakohtana. Työ vaatii suurta keskittymistä ja tarkkuutta, jotta työ etenee jouhevasti ja virheettösti. Suurin osa vastanneista oli sitä mieltä, että eri työtehtävien samanaikainen suorittaminen ei ole työn lopputuloksen kannalta hyvä asia. Tämä vie aikaa esimerkiksi esitysten lukemiselta ja tarkastamiselta, jolloin pienten virheiden jääminen tekstiin on todennäköisempää.

Työrauhaa häiritseviä tekijöitä ovat heidän mukaansa muun muassa

- avokonttori, jossa fyysinen työrauha on mahdotonta säilyttää
- erilaiset tiedon- tai avuntarpeessa olevat henkilöt
- puhelinpäivystys
- esimiehen kiireelliset toimeksiannot
- työhuoneen sijainti esimiehen huoneen vieressä, jolloin huoneen läpi kuljetaan usein
- kirjallisten kysymysten vastauksien vaatimat toimenpiteet
- avun tarvitsijat
- sijaisuuksien hoitaminen samanaikaisesti.

Virheen korjaaminen on usein huomattavasti mutkikkaampi prosessi säädösvalmistelun avustavissa tehtävissä kuin muissa työtehtävissä. Osa vastaajista kertoi että heidän työtään vaikeuttaa myös valmistelijoiden mahdollisten virheiden jatkuva tarkkailu. Usean

eri työtehtävän samanaikainen suorittaminen lisää stressiä ja pahimmassa tapauksissa työmotivaatio kärsii tai menetetään kokonaan.

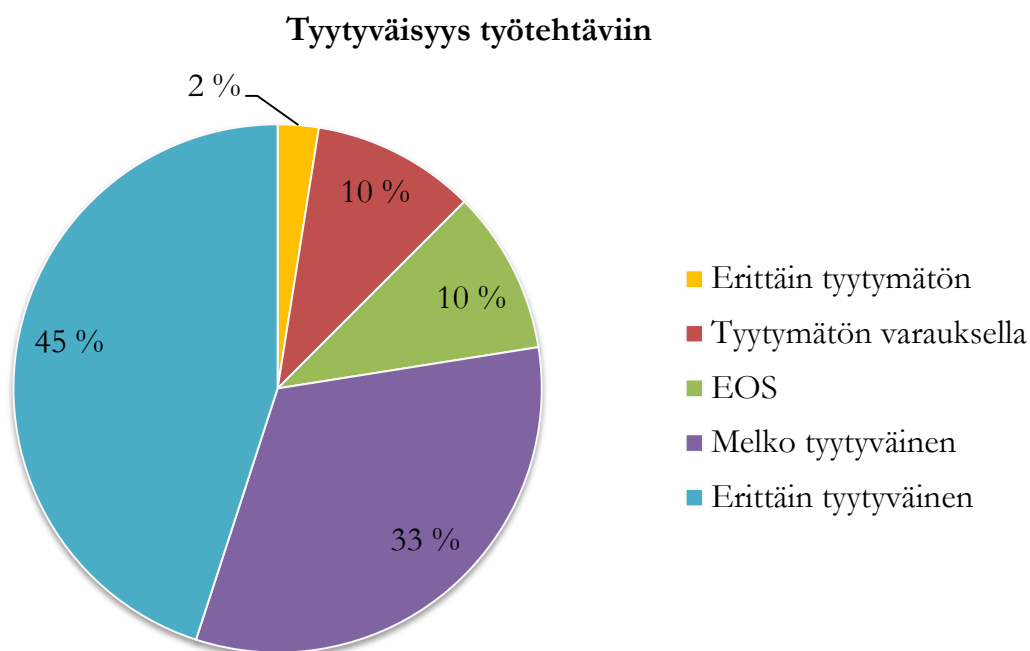
Vastaajien mielestä sihteerityön ja säädösvalmistelun avustavien tehtävien samanaikainen suorittaminen on erittäin vaikeaa, eivätkä kaikki esittelijät tai valmistelijat eivät täysin ymmärrä sitä, että säädösvalmistelun kriittisimmissä vaiheissa muiden tehtävien suorittaminen on todella haastavaa. Eräänä merkittävän tekijänä mainittiin se, että säädösvalmisteluprosessi ei josta aikataulun suhteen samalla tavalla kuin muut tehtävät.

Osastosihteerin työtehtävät tulisi vastaajien mielestä eriyttää täysin säädösvalmisteluavustajan työtehtävistä. Tuolloin vastaajat kertoivat pystyvänsä satunnaisia keskeytyksiä lukuun ottamatta keskittymään kesken olevaan säädökseen hyvin. Osa vastaajista kertoi pyrkivänsä delegoimaan tai siirtämään vähemmän kiireelliset tehtävät tai että tehtäviä siirrettäisiin kiireellisinä aikoina myös muiden sihteerien tehtäväksi, koska nykytilanne ei mahdollista tehtävien delegointia. Kokeneet valmistelijat muistuttivat kuitenkin että kokemuksella on ratkaiseva merkitys työajan hallinnan ja tehtävien tehokkaan priorisoinnin kannalta.

Kyselyssä kävi ilmi, että säädöksen muutokset painottuvat usein prosessin loppupuolelle. Muutostöiden määrä tekee muiden työtehtävien suorittamisesta vaikeaa. Erityisesti säädösten viimeistelyvaihe katsottiin haastavaksi ja viimeistelyvaiheessa töitä kerrottiin tehtävän myös iltaisin ja viikonloppuisin. Joissakin ministeriöissä vastaajat kertoivat että satunnaisuus tiettyjen, esimerkiksi PTJ-tehtävien suhteen vaikeuttaa rutiinin kehittymistä ja siten varmuuden kasvamista kyseisiä tehtäviä tehdessä. On kuitenkin huomattava, että tilanne ei ole kuvatus kaltaisen jatkuvasti vaan muut kuin säädösvalmistelun avustavat tehtävät ovat vastaajien mielestä tervetulleita niin kutsuttuna hiljaisena aikana. Tuolloin varsinaisten säädösvalmisteluun liittyvien tehtävien määrä on vähäisempi. Vastaajat kuitenkin tähdensivät että tehtävien tulisi olla luonteeltaan sellaisia, että tarpeen vaatiessa niiden suorittaminen voitaisiin keskeyttää säädösvalmistelun avustavien tehtävien hoitamisen ajaksi.

7.5 Työssä jaksaminen, työtyytyväisyys

Kyselyn tarkoituksena oli myös selvittää, miten tyytyväisiä tai tyytymättömiä vastaajat olivat työtehtäviinsä, sekä miten he kokivat jaksavansa työssään. Vastaukset voitiin tulkitella siten, että yksi vastaajista koki olevansa yksinkertaisesti tyytymätön tehtäviinsä, kolme vastaajista taas koki olevansa tyytymätön, mutta katsoi että asiaan oli mahdollisuus vaikuttaa.

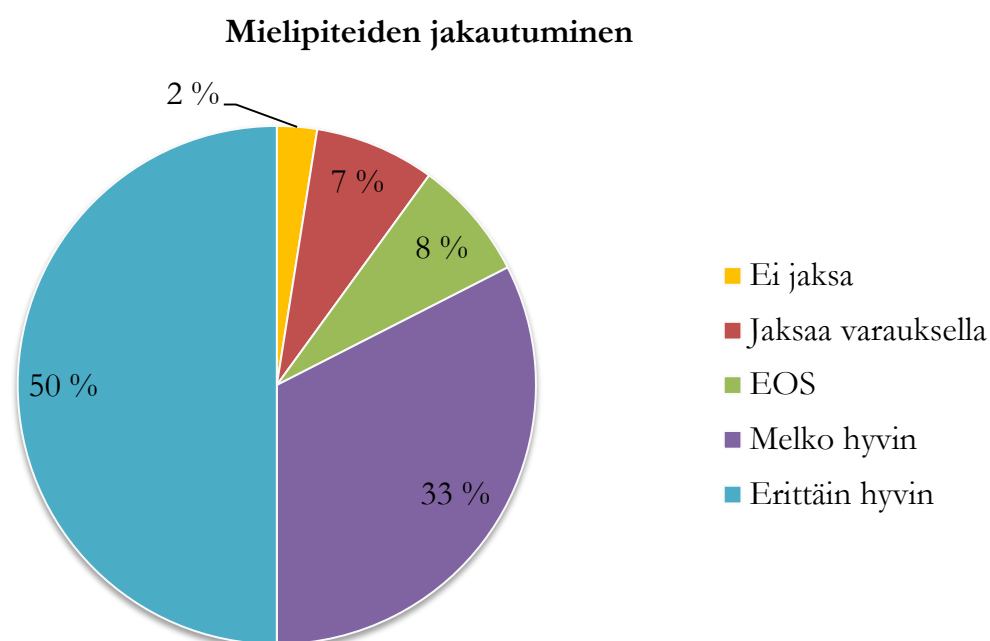


Kuvio 8. Vastaajien tyytyväisyys työhön

Neljä vastaajaa ei osannut ilmaista kantaansa, 13 kertoi olevansa varauksella tyytyväinen tehtäviinsä. 18 vastaajista oli erittäin tyytyväinen tehtäviinsä, eivätkä esittäneet moitteita tehtävistään. Vastaajat toivoivat työhönsä muun muassa lisää vastuuta, haasteita ja monipuolisuutta. Osa vastaajista toivoi, että työtehtävät jakautuisivat siten että muiden kuin avustavien työtehtävien osuus pienenesi säädösvalmistelun ruuhkautuessa. Vastaajien mielestä muut tehtävät haittaavat keskittymistä ja siten lisäävät virheitä. Tyytymättömyyttä aiheuttavia tekijöitä oli muun muassa tehtävien ja palkkauksen suhde. Osa vastaajista kertoi aloittaneensa sihteeritehtävissä ja myöhemmin edenneet säädösvalmistelun avustaviin tehtäviin esimerkiksi kouluttautumalla. Vastaajat kokivat, että palkkauksen tulisi noudattaa kehitystä vastaavasti eikä seurata sihteerin palkkausta. Joidenkin

vastaajien mielestä ongelma alkaa jo tehtävänimikkeestä. Heidän mukaansa nimikkeen tulee ilmaista että kyseinen henkilö toimii säädösvalmistelun avustavissa tehtävissä.

Työtyytyväisyys heijastuu myös työssä jaksamiseen ja päinvastoin. Vastaajien työssä jaksamista esittävä kuvio on lähestulkoon identtinen työtyytyväisyyttä kuvaavan kuvion kanssa. On tosin huolestuttavaa että kyselystä löytyi yksi vastaaja, joka kertomansa mukaan ei jaksakaan työssään niin kuin haluaisi.



Kuvio 9. Vastaajien mielipiteet työssä jaksamisesta

Kolme vastaajista kertoi jaksavansa, mutta esimerkiksi ruuhkahuippujen aikaan he kokevat olevansa suorituskykynsä ääri rajoilla. Kolme vastaajista ei ilmaissut kantaansa asiaan, ja 13 vastaajista kertoi jaksavansa työssään hyvin. Erittäin positiivista on, että 20 vastaajaa, eli puolet vastanneista koki jaksavansa työssään erittäin hyvin. Kokeneemmat vastaajat kertoivat, että ikä voi aiheuttaa jonkin verran haasteita jaksamiselle. Toisaalta pitkä kokemus auttaa hoitamaan tehtäviä tehokkaasti ja itseään säästämään. Kiireinen aika ja kuormituksen lisääntyminen aiheutti osalle vastaajista fyysisiä oireita ja stressi koettiin useamman vastaajan mielestä pikemminkin vallitsevaksi olotilaksi kuin satunnaiseksi tekijäksi. Heidän mielestään työpaineen jakaminen säädösvalmisteluprosessin loppuvaiheissa olisi myös jaksamisen kannalta auttava tekijä. Tätä perusteltiin muun muassa sillä, että vaativien tehtävien kuten laajat säädöshankkeet kuormittavat koko prosessin

ajan enemmän kuin pienemmät hankkeet ja että usein hankkeita saattaa olla yhtä aikaa useampi vireillä. Osa vastaajista koki myös että poliittinen taho ei huomioi kiire- ja kriisitilanteissa asioiden vaatimaa valmistelu-aikaa riittävästi. Opinnäytetyön reflektiivisuudessa 2.11.2012 säädösvalmisteluavustaja Paula Honkanen kertoi, että sisäasiainministeriön lainsäädäntösuunnitelma (31/2011) lisää ennakoitua ja työ jakautuu oikein heti lainsäädäntöhankkeen alkumetreiltä. Suunnitelma lisää tilannetietoisuutta ja esittelijät ja avustajat ovat paremmin tietoisia useista samanaikaisista hankkeista. (Honkanen, P. 2.11.2012.)

7.6 Avustajan ja esittelijän yhteistyö säädösvalmisteluprosessissa

Kuten alussa mainittiin, säädösvalmistelussa avustavan henkilöstön ja valmistelijoiden välisellä yhteistyöllä on suuri merkitys lainsäädäntöprosessille. Kyselyssä pyydettiin vastaajien kertomaan millaista avustajan ja esittelijän yhteistyö todellisuudessa on ja millaisia keinoja sen kehittämiseksi tarvittaisiin. Kyselyssä saadut tiedot ovat esitetty anonyymiteetin turvaamiseksi siten, että ministeriö tai vastaajien henkilöllisyys ei käy ilmi.

Ministeriö 1

Vastaajan mielestä teoreettinen tehtäväjako on melko selkeä: Esittelijä vastaa substanssista ja avustaja teknisestä puolesta. Työnjako on selkeä myös silloin kun avustaja tekee esimerkiksi tietyn tiimin kanssa työtä, koska tiimissä jokainen on sisäistänyt oman roolinsa. Vastaajan mukaan aikataulutuksen suunnittelu valmistelijan kanssa on tehokas tapa sitouttaa meneillään olevaan hankkeeseen. Esimiehellä tulisi olla selkeä käsitys siitä, mitä tehtäviä avustaja kulloinkin hoitaa. Mikäli esimies ei ole tietoinen avustajan työtilanteesta on olemassa vaara, että avustaja ylikuormittuu ja jää tilanteessa ilman esimiehensä tukea. Tällöin työn laatu ja työhyvinvointi kärsii olennaisesti.

Ministeriö 2

Vastaajat kertoivat yhteistyön avustajan ja eri valmistelijoiden välillä vaihtelevan suuresti, mutta sujuvan kuitenkin pääsääntöisesti hyvin. Eräänä toimintatapana esitettiin malli, jossa avustaja tekee avustajalle osoitettuja tehtäviä ja valmistelija tarkastaa ne. Osa vas-

taajista kertoi avustajan työpanoksen korostuvan esittelymenettelyyn liittyvissä asioissa. Avustajien mielestä olisi tekstin käännettävävaiheessa järkevämpää, että valmistelija lähettäisi tekstin käännöstoimistoon mahdollisten lisäkysymysten vuoksi. Vastaajien mielestä tehtäväjako ei nykyisellään ole tarvetta muuttaa. Vastaajat katsoivat tämän olevan myös resurssikysymys. Jos avustajan työtehtäviä olisi muilta osin vähemmän, tämä voisi olla jo aikaisemmassa vaiheessa avustamassa valmistelijaa ja siten avustajan roolia olisi mahdollista syventää.

Ministeriö 3

Suurin osa vastaajista kertoi, että avustajan ja valmistelijan välinen tehtäväjako riippuu hyvin paljon valmistelijasta. Valmistelijoilla on hyvinkin erilaiset valmiudet esimerkiksi ATK-työskentelyyn. Osa valmistelijoista tarvitsee hyvinkin käytännönläheistä opastusta, osa taas ei tarvitse opastusta käytännössä lainkaan. Osa vastaajista kertoi opastavansa uusia valmistelijoita käytännön asioissa ja opettamisen määrän tarve vaihtelee hyvin paljon. Valmistelijoiden tapa hakea voimassaolevat lait rinnakkaistekstiin jo ennalta helpottaa osaltaan avustajan työtä. Myös tarkastustoimiston vaatimien tai ehdottamien korjausten tekeminen tekstiin ennen taittoa helpottaa vastaajien työtä. Mikäli edellä mainitut tehtävät kuitenkin jätetään avustajalle, kuten joidenkin valmistelijoiden kohdalla tapahtuu, avustajan työmäärä moninkertaistuu ja työ vaatii paljon aikaa ja perehtymistä. Eräs vastaajista toivoo esimiesten taholta nuorten valmistelijoiden tehokkaampaa opastamista. Vastaajan mukaan valmistelijat ottivat ennen lista-asiat vakavammin ja esimerkiksi tarkastivat valmiin listan huolellisesti läpi. Osa valmistelijoista jättää vastaajan mukaan tekstin viimeistelyn aivan liian viime myöhään (HE-luonnos), joka lisää avustajan työkuormitusta.

Ministeriö 4

Vastaajien mielestä PTJ-tehtävät ovat merkittävässä asemassa tarkasteltaessa avustajan ja esittelijän yhteistyötä. Esimerkiksi taittotyön kannalta olisi suotavaa, että taittaja saa käyttöönsä virheettömän vasemman reunaan sisennetyt raakatekstin. Siitä avustajan on helppo lähteä tekemään tarvittavia toimenpiteitä. Mikäli useat eri henkilöt tekevät tekstiin korjauksia ja sen seurauksena syntyy useita eri versioita, hankaloituu asian käsittely

huomattavasti. Yhteen kappaleeseen tehtävät muutokset vähentävät merkittävästi väärän tai keskeneräisen tekstin päätymistä esimerkiksi PTJ-järjestelmän kautta jaettavaksi.

Ministeriö 5

Osa vastaajista kertoi että yhteistyössä valmistelijan kanssa työ sujuu parhaiten. Valmistelija tekee varsinaisen työn ja avustaja hoitaa asian esittelykuntoon. Osa vastaajista kertoi, että heillä ei varsinaisia säädösvalmistelijoita ole vaan he tekevät ainoastaan esittelylistoja PTJ-järjestelmässä.

Ministeriö 6

Suurin osa vastaajista oli sitä mieltä että tehtävänjako on selkeä ja yhteistyö sujuu hyvin. Heidän mukaansa esittelijä vastaa esityksen sisällöstä ja tekee aina lopullisen tarkastuksen teksteihin säädösvalmisteluavustajan jälkeen vaikka avustajana tekisin sisällöllisiäkin korjauksia, esimerkiksi lintarkastuksen korjaukset ja kirjoitusvirheet. Vastaajien mukaan on hyvä, että valmistelija ja avustaja ovat samalta osastolta. Tuolloin yhteydenpito on helpompaa ja esittelijä ja avustaja muodostavat luonnollisen työparin. Yhteydenpito esimerkiksi sähköpostin välityksellä tekisi yhteistyöstä huomattavasti vaikeampaa. Mikäli avustettavat valmistelijat ovat sijoitettuna esimerkiksi muihin kerroksiin, on yhteistyö haastavampaa. Osa vastaajista katsoi, että työnjakoa tulisi kehittää. Heidän mukaansa avustajalle kuuluu periaatteessa vain tekninen työ asian valmistelijan ohjeiden mukaan sen jälkeen, kun säädös on toimitettu avustajalle valmiina taitettavaksi. Vastaajien mukaan lähes aina on kuitenkin niin että avustaja neuvoo varsinkin uutta valmistelijaa työn etenemisestä eri vaiheissa ja joutuu tekemään säädösten rakenteisiin ja johtolauseisiin muutoksia, ennen kuin ne pystytään taittamaan. Joskus koko säädöksen rakenne ja johtolause puuttuvat kokonaan. Tämä on selkeästi esittelijän tehtävä, mutta käytännössä avustaja joutuu usein puuttumaan niihin. Vastaajan mielestä tämä on selkeä epäkohta. Tehtäväkuvauksissa kyseiset tehtävät on kirjattu esittelijän tehtäväksi mutta todellisuudessa tehtäviä tekevät myös avustajat. Koska tehtäviä ei ole kirjattu avustajien tehtäväkuvaukseen, sitä ei huomioida säädösvalmisteluavustajan tehtävän vaativuusluokituksessa ja siten palkkauksessa. Vastaajista osa kehittäisi työnjakoa avustajan vahvuuksia hyödyntäen siten, että avustaja tekisi mahdollisuuksien mukaan vaativiakin tehtäviä

ja sisällöntuotantoa mutta esittelijällä säilyisi vastuu sisällön oikeellisuudesta. Esittelijä lukee ja tarkastaa avustajan tuottaman sisällön läpi korjauksia tarvittaessa tehden. Vastaajien mukaan avustajat tekevät jo nyt sisällöntuotantoa, joten olisi järkevää sopia yhteisesti esimiehen ja esittelijän kanssa käytännöistä. Vastaajien mukaan tehtävänjako olisi myös joustava molempiin suuntiin. Uusi, vasta vähän aikaa säädösvalmisteluavustajana toiminut henkilö ei heti pysty työskentelemään tehokkaasti ja tuolloin on selvää että esittelijä huolehtii että säädös on taittokunnossa ja työ etenee prosessin mukaisesti. Valmistelijan ja kääntäjän saumaton yhteistyö on vastaajien mukaan erittäin tärkeää. Yhteistyön sujuvuus riippuu vastaajien mukaan paljon myös valmistelijasta. Mikäli avustaja työskentelee vain yhden valmistelijan kanssa, työtavat kehittyvät nopeasti sujuviksi. Osa esittelijöistä haluaa ehdottomasti tehdä esimerkiksi listakannet itse, kun toiset taas toivovat valmiita pohjia ja esimerkiksi johtolauseiden tarkastamista.

Ministeriö 7

Pääsääntöisesti vastaajat olivat tyytyväisiä avustajan ja esittelijän väliseen työnjakoon. Esittelijä valmistelee sisällön ja kantaa myös sisällöstä vastuun, muokkaaminen ja muut avustavat tehtävät jäävät avustajalle. Esittelijän ja avustajan välinen suhde on merkittävässä asemassa yhteistyön kannalta. Vastaajat kuitenkin kertoivat että esittelijät eivät välttämättä ole tietoisia kaikista valmistelun yksityiskohdista. Näitä ovat vastausten perusteella muun muassa

- jakoaikataulut
- allekirjoituskappaleisiin liittyvät toimenpiteet
- esittelylistojen kansilehtien muutoseikat, esimerkiksi eduskunnan vastauksissa (onko kyseessä lausuma, tai onko eduskunta määrännyt voimaantulon)

Sihteeri joutuu vastauksien mukaan myös huolehtimaan listakansien oikeaoppisista muutoseikoista vaikka kyseiset asiat ovat periaatteessa esittelijän vastuualuetta. Joskus myös rinnakkaistekstien vertailussa ja kursivoinneissa on vastuu jäänyt sihteerille vaikka edellä mainitut kuuluvat vastaajien mielestä selkeästi esittelijän tehtäviin. Osa vastaajista oli tyytyväinen nykyiseen tehtäväjakoon, osa taas toivoisi sitä kehitettävän. Vastaajat

kertoivat tehtävien jakautuvan avustajan ja valmistelijan välillä pitkälti valmistelijan kokemuksesta ja prosessin tuntemuksesta riippuen. Edellä mainituista riippuen, jotkin valmistelijat osaavat hyödyntää avustajan osaamista delegoimalla tälle tehtäviä. Osa avustajista oli sitä mieltä, että muiden tehtävien vähentäminen tai poistaminen mahdollistaisi avustajan osallistumisen täysipainoisemmin prosessiin, jolloin valmistelija saisi keskittyä paremmin substanssiin. Vastauksissa ehdotettiin myös toimintamallia, jossa avustaja on mukana eri työryhmien kokouksissa aluksi kattavammin ja prosessin edetessä tarpeen mukaan. Tämän toimintamallin eduksi katsottiin muun muassa se, että avustaja voisi poimia tehtäväkseen esimerkiksi kokouksissa esiin nousevia selvitystarpeita. Avustaja tietäisi myös asian taustan, eli minkä vuoksi asiaa selvitetään.

Ministeriö 8

Vastajat olivat selkeästi yhtä mieltä siitä, että heidän työyhteisössään vallitsee selkeä tehtäväjako. Toisaalta, säädösvalmistelutehtävien vähäisyys on johtanut siihen, että osa vastaajista katsoo muiden työntekijöiden opastuksella jatkuvasti tapahtuvan työskentelyn jopa haittaavan työskentelyä. Osa vastaajista toi uudelleen esille ”kolmijaon” merkityksen asiantuntijoiden ja juristien, sihteerien, sekä säädösvalmistelussa avustavan henkilöstön välillä. Vastaajan mukaan valmistelijat ja esittelijät tekevät paljon substanssiin liittyvää analyysi- ja kirjoitustyötä, sihteerien vastatessa PTJ-tehtävistä.

Ministeriö 9

Vastaukset poikkesivat toisistaan jonkin verran kysyttäessä avustajan ja valmistelijan välisestä yhteistyöstä. Osa vastaajista kertoi, että osastolla ovat perinteisesti säädösvalmistelussa avustavat henkilöt tehneet sellaisia tehtäviä joita muilla osastoilla tekevät esittelijät. Tällaisia tehtäviä ovat vastaajien mukaan muun muassa

- stilisointi
- pykälien tarkistukset ja korjaukset
- suomen- ja ruotsinkielisten versioiden yhtäpitävyyden tarkistaminen
- suomenkieliseen tekstiin tehtyjen korjausten varmistaminen.

Lisäksi mainittiin, että avustava henkilö hoitaa ruotsinkielisen version sekä laintarkastukseen menevän ja varmistaa, että laintarkastuksen kommentit tulevat huomioon otetuiksi. Esittelijät eivät oikeastaan puutu ollenkaan ruotsinkieliseen tekstiin

Vastaajan mukaan toiminta on usein hektistä ja ”viilauksia” tehdään porukalla viime hetkiin saakka. Juuri tämän vuoksi vastaaja kokee, että ministeriö- tai osastorajojen yli ei voida juurikaan tehdä yhteistyötä. Osa vastaajista kertoi tehtävänjaon olevan selvä valmistelijan vastatessa sisällöstä. Avustamiselle kerrotaan muodostuneen vakiokäytännöt. Vastaajan mukaan valmistelijoiden yksilölliset toiveet ja tavat otetaan avustettaessa huomioon. Yhteistyö on sujunut yleisesti hyvin ja säädösvalmistelussa avustava henkilöstö on saanut kiitosta työpanoksestaan. Vastaajan mielestä on järkevää hyödyntää avustajaa mahdollisimman paljon tämän osaamisen puitteissa tai siinä, mihin tämä voidaan perehdyttää. Yhteistyö sujuu sitä paremmin, mitä enemmän avustava henkilö on sisäistänyt substanssialuetta tai hänelle on kerrottu lähtökohdat ja tavoitteet ja hänet pidetään ajan tasalla muutostarpeista. Vastaajan mukaan tämä edellyttää esittelijän ja avustajan tiivistä yhteistyötä. Käytännössä vastaaja kertoi tämän näkyvän hänen työssään siten, että avustaja tekee esimerkiksi hallituksen esityksen luonnospohjat tai muotoilee esitykseen osioita. Joissakin tapauksissa vaaditaan vastaajan mukaan oimista tarttumista tehtäviin, kun esittelijä on esimerkiksi lomalla tai kiireinen.

Ministeriö 10

Vastausten mukaan tehtävänjako on nykyisellään selvä ja avustajaan luotetaan; Esittelijä valmistelee asian ja avustaja avustaa listan ja liitteiden laatimisessa. Avustaja huolehtii myös siitä, että lista on asianmukaisesti tehty, liitteet ovat siistit ja että aineisto menee ajallaan painatukseen.

Osa vastaajista kertoi, että tehtäväjako vaihtelee tilanteen ja työmäärän mukaan. Mikäli valmistelijalla on kiire, pyrkii vastaaja parhaansa mukaan ottamaan tehtäviä hoitaakseen. Vastaajan mielestä tehtäväjaon tulisi olla joustava. Vastaajat kertoivat, että ympäristöministeriössä myös jotkin esittelijät hallitsevat taittotyötä ja voivat siten olla tarvittaessa apuna taittotyössä. Aikataulutuksen merkityksestä kertoo myös erään vastaajan kommentti:

Olisi mukavaa, jos esittelijän olisi mahdollista ottaa huomioon myös näiden teknisten töiden vaatima aika, niin ettei avustajalla olisi aina kiire siinä prosessin loppupäässä. Tietysti myös esittelijöillä on aina monta asiaa vireillä yhtä aikaa, niin etteivät hekään ehdi keskittyä juuri siihen hankkeeseen, että ehtisivät tehdä kaiken ajoissa.

7.7 Säädosvalmisteluavustajien keskinäinen yhteistyö

Vastauksien perusteella yhteistyötä tehdään useissa eri muodoissa. Yhteistyötä tehdään yksiköiden, osastoiden ja ministeriöiden sisällä mutta mitään yhtenäistä linjaa ei vastuksista voitu johtaa. Yhteistyötä kuvailtiin muun muassa siten, että avustajat tekevät yhteistyötä pääsääntöisesti oman osastonsa sisällä mutta osastorajat ylitetään tarvittaessa. Vastaajien mukaan konsultointia tehdään kumpaankin suuntaan ja yhteistyötä tehdään esimerkiksi pienemmissä käytännön ongelmissa tai jopa kokonaisissa taittotöissä. Osastorajat saatetaan ylittää esimerkiksi sairastapausten vuoksi ja yhteistyötä tehdään niin asiantuntijoiden kuin heidän avustajiensa kanssa. Jotkin vastaajat kertoivat säädosvalmistelijoiden työhuoneiden sijaitsevan lähellä toisiaan, mikä mahdollistaa hyvinkin tiiviin yhteistyön esimerkiksi kiireaikoina.

Useammassa ministeriössä toimii vastaajien mukaan erilaisia säädosvalmisteluavustajien yhteistyöelimiä tai -verkostoja. Tällaiset ryhmät kokoontuvat vastaajien mukaan 3–5 kertaa vuodessa, tai tarpeen niin vaatiessa. Osallistujat ovat joko täysipäiväisiä säädosvalmisteluavustajia tai esimerkiksi PTJ-työhön keskittyviä henkilöitä. Joissakin tapauksissa kokouksiin osallistuu henkilö myös yksiköstä, joka vastaa ministeriön lainvalmistelun laadusta. Tapaamisten kerrotaan auttaneen muun muassa tutustumaan muihin vas-

taavaa työtä tekeviin henkilöihin ja siten edistävän avustajien keskinäisen yhteistyön kehittämistä sekä yhteishenkeä. Tutustumisen jälkeen kynnys kysymiseen on matalampi ja tiedon puutteesta johtuvia turhia viivästymisiä voidaan vähentää. Säädosvalmisteluavustajat ovat luoneet erilaisia verkostoja. Verkoston jäsenet esimerkiksi lähettävät toisille viestejä uusista vinkeistä, ohjeista ja huomioista koskien säädosvalmistelua. Säädosvalmisteluavustajien yhteistyöverkoston avulla hoidetaan heidän mukaansa muun muassa ministeriön sijaisuudet näissä tehtävissä.

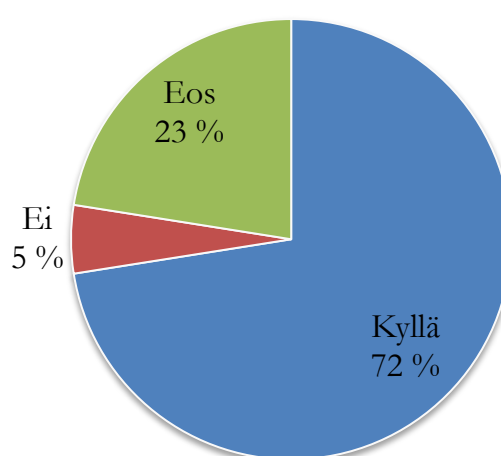
Eri osastoille on myös nimetty PTJ-vastaavia ja he sijaistavat toisiaan tarvittaessa. Osa vastaajista kertoi, että järjestelmä on toimiva ja että valmiudet toisten osastojen PTJ-vastaavien sijaisuuksiin ovat hyvät. Vastaajien mielestä työn ruuhkahuippujen aikana yhteistyötä tulisi lisätä ja tehtäviä tulisi pyrkiä jakamaan yksikkötasolla epätasaisen kuormituksen välttämiseksi osastoilla. Yhteistyön katsotaan lisääntyneen viime vuosina muun muassa erilaisten työskentelytapojen ja välineiden käyttöönoton vuoksi. Vastaajat katsoivat myös, että kokeneimpien avustajien jäädessä eläkkeelle yhteistyön tarve tulee korostumaan entisestään.

Kaikki eivät kuitenkaan antaneet vastauksissaan aivan yhtä positiivista kuvaa yhteistyöstä. Vastauksista kävi ilmi, että vastaajien yhteistyö rajoittui pääsääntöisesti oman osaston sisällä tapahtuvaan yhteistyöhön. Osastorajat ylittävälle yhteistyölle esteenä katsottiin olevan muun muassa ajan ja resurssien puute. Näiden vastaajien mukaan yhteistyö rajoittuu lähinnä kokousten järjestämisiin ja muihin käytännön toimiin. Osastorajojen yli lähinnä tarkistetaan tietojen paikkansapitävyyttä ja erilaisia aikatauluja. Toisaalta, juuri resurssien puute mainittiin yhtenä syynä yhteistyön lisääntymiselle. Joidenkin vastaajien mukaan osastorajojen yli tapahtuvaan yhteistyöhön turvaudutaan, koska säädosvalmisteluprosessin tuntevaa henkilöstöä ei ole tarpeeksi. Joissakin ministeriöissä saattaa työskennellä vain muutamia henkilöitä, jotka avustavat säädosvalmistelussa (osa tekee pelkästään taittoa tai PTJ-tehtäviä) ja avun antaminen ei ole kiireen vuoksi aina edes mahdollista. Kuitenkin osa näistäkin vastaajista oli sitä mieltä, että yhteistyötä tulisi lisätä, jotta he voisivat jakaa kokemuksiansa ja keskustella ongelmatilanteista muiden kollegoiden kanssa.

7.8 Yhteinen tilaisuus

Kyselyn tarkoitus oli selvittää, mitä mieltä vastaajat olisivat tilaisuudesta, joka järjestettäisiin säädösvalmistelussa avustavalle henkilöstölle. Lisäksi vastaajilta tiedusteltiin millainen luonne tilaisuudella tulisi heidän mielestään olla ja mitä tilaisuuden toivottiin sisältävän. Kyselyyn vastanneista muodostettiin jakelulista juuri tällaista tilaisuutta silmällä pitäen. Säädösvalmistelussa avustava henkilöstö oli melko selkeästi yhteisen tilaisuuden kannalla.

Mielipiteiden jakautuminen



Kuvio 10. Vastaajien halukkuus osallistua yhteiseen tilaisuuteen

Kaikkiaan 40 vastaajasta 29 oli sitä mieltä, että yhteinen tilaisuus tulisi järjestää. Yhteistä tilaisuutta vastusti selkeästi kaksi vastaajaa. Vastaajista yhdeksän ei osannut sanoa osallistuisiko tilaisuuteen tai ilmaisi vastauksensa siten, että sitä ei voinut tulkita kummaksi-kaan kannaksi. Vastaajien mielestä olisi kiinnostavaa osallistua tilaisuuteen koska tilaisuudessa olisi mahdollisuus tavata muita samaa työtä tekeviä ja vaihtaa heidän kanssaan kokemuksia ja mielipiteitä. Vastaajia kiinnosti erityisesti tietää kuinka paljon muita avustajia on, kuinka moni heistä tekee sekä säädösvalmistelussa avustavia että sihteeritehtäviä, onko heillä työstään paineita ja miten heidän työnsä on järjestetty. Heitä kiinnosti lisäksi tietää miten paljon ja millaista koulutusta muiden ministeriöiden avustajat ovat saaneet ja kaivattaisiinko koulutusta mahdollisesti lisää. Vastaajat halusivat myös kysyä

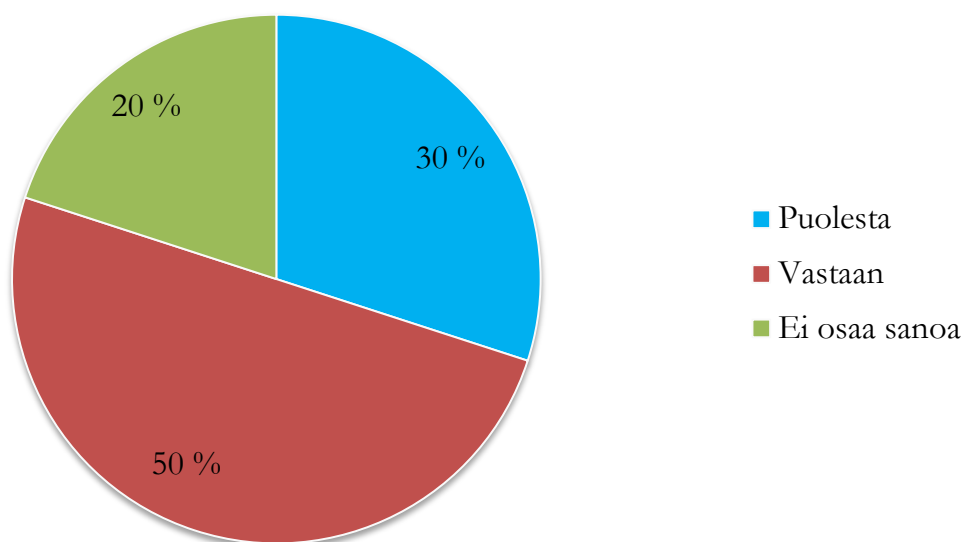
muilta avustajilta ymmärretäänkö heidän työnsä tarkkuusvaatimukset ja vastuullisuus, sekä miten tehtävien vaatimukset heijastuvat muiden avustajien palkkaukseen.

Koko valtioneuvoston yhteinen säädösvalmistelussa avustavan henkilöstön tilaisuus toivottiin järjestettävän useammin kuin kerran vuodessa, koska kaikki eivät todennäköisesti pystyisi osallistumaan siihen samaan aikaan. Tilaisuuden taustalle ideoitiin esimerkiksi verkostoa, joka ottaisi vastuun tilaisuuksien järjestämisestä ja sisällöstä siten, että toiminnan kehittäminen asetettaisiin etusijalle. Tilaisuuksien ei tarvitsisi olla samasta muotista vaan ne voisivat olla luonteeltaan esimerkiksi koulutuspäiviä tai infotilaisuuksia, jossa käsiteltäisiin vireillä olevia asioita, tulevia sovelluksia ja ylipäänsä sellaisia asioita jotka koskettavat kaikkia säädösvalmistelun avustavissa tehtävissä toimivia henkilöitä. Osa vastaajista oli sitä mieltä, että säädösvalmistelussa avustavien henkilöiden pitää lisätä yhteistyötä. Vastaajat peräänkuuluttivat kokemusten vaihtoa, jotta samojen virheiden toistamiselta vältyttäisiin.

7.9 Säädosvalmisteluavustajien pooli

Säädosvalmisteluavustajien pooli jakaa mielipiteitä. Poolilla tarkoitetaan tässä tapauksessa avustajien muodostamaa yhteenliittymää, johon koottaisiin säädosvalmistelussa tarvittavia resursseja valtioneuvoston yhteiseen käyttöön. Kyselyvastauksissa esitettiin mielipiteitä puolesta sekä vastaan, ja esitettiin erilaisia kysymyksiä aiheeseen liittyen. Ulkoasiainministeriön vastaajat kannattivat poolia, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, valtioneuvoston kanslia sekä opetus- ja kulttuuriministeriö olivat vastustavalla kannalla. Muiden ministeriöiden vastaukset jakautuivat. Kaiken kaikkiaan voidaan hahmottaa seuraavanlainen suuntaa antava linja avustajien vastauksista:

Vastaajien mielipiteet säädosvalmistelussa avustavien henkilöiden poolista



Kuvio 11. Vastaajien mielipiteiden jakautuminen

Poolia puolustavien vastaajien mielestä viestintä nousisi avainasemaan järjestelmän toimivuuden kannalta. Heidän mielestään tulevaisuudessa juuri viestinnän kehittyminen esimerkiksi täysin paperittomaan muotoon avaa uusia mahdollisuuksia tämän kaltaisten järjestelmien käyttöönottoon. Vastaajat perustelivat poolin etuja muun muassa siten, että koska esimerkiksi ulkoasiainministeriön PTJ-osajien vaihtuvuus on suuri, kyseisellä järjestelmällä voitaisiin taata ammattitaitoisen avustajan läsnäolo. Lisäksi erilaiset työ-

tavat katsottiin eduksi, koska niiden avulla saataisiin uutta näkökulmaa työhön. Sijaisuuksiin liittyvät ongelmat tulivat esille vastauksista. Vastaajien mielestä järjestelmällä voitaisiin helpottaa sijaisuuksiin liittyviä ongelmia esimerkiksi sijaislistan avulla josta avustajat voisivat valita itselleen sijaisen tarvittaessa. Myös tietoa olisi helpompi saada ja se tehostaisi tehtävien itseopiskelua. Poolin arveltiin myös jakavan työn kuormitusta tasaamalla ruuhkahuippuja kiireisimpinä aikoina. Osa vastaajista tosin korosti, että tällä hetkellä resurssit eivät riitä kuin käsillä olevien tehtävien hoitamiseen. Poolin katsottiin mahdollistavan myös palkkausjärjestelmän kehittämisen yhtenäisempään suuntaan, koska tehtävien harmonisoinnin myötä palkkauksen voisi olettaa kehittyvän vastaavalla tavalla.

Kuten yllä esitetystä kuvioista voidaan havaita, poolia vastustavia mielipiteitä ja niiden esittäjiä oli selkeästi enemmän. Poolia vastustavien mielestä avustajan ja esittelijän välisen yhteistyön tulee olla saumatonta ja työ vaatii henkilökohtaista kanssakäymistä. Mikäli poolin tarkoitus on keskittää osaaminen fyysisesti yhteen paikkaan, tämä välimatka aiheuttaisi parityöskentelylle suuria haasteita. Pelkona on että tämä saisi aikaan nk. ”juurettomia” avustajia, joilla ei ole omaa vakituista työyhteisöä ja -ympäristöä. Tiiviissä yhteistyössä avustajat oppivat tuntemaan esittelijöiden toimintatavat ja yhdessä avustajien substanssintuntemuksen kanssa se helpottaa työn ennakoimista ja suunnittelua. Juuri työn suunnitelmallisuuden katsottiin vähentävän stressiä; Säädosvalmisteluprosessin viimeistelyvaihe on vastaajien mukaan usein erittäin hektinen, jolloin lyhyessä ajassa suoritetaan suuri määrä pieniä teknisiä korjauksia säädöstekstiin. Avustajan on lisäksi etenkin esittelymenettelyn aikana tiedettävä missä asiaa valmisteleva henkilö on. Kyseeseen vastanneet avustajat katsoivat myös, että pooli voisi kaventaa heidän työnkuvaansa eräänlaiseksi tekniseksi liukuhihnatyöksi, jolloin työn vaihtelua tuovien elementtien kaatoamisen myötä työn mielekkyys kärsisi. Vastaajat pohtivat myös, mikä taho koordinoisi avustajien poolia.

Poolin katsottiin mahdollistavan työn jakautumisen tasaisesti mutta samalla kysyttiin kuinka töiden jakaminen käytännössä tapahtuisi, jotta tällaiseen tilanteeseen päästäisiin. Vastaajat kyseenalaistivat resurssien käytön tehokkuutta poolissa, koska heidän mielestään pooli ei muuta sitä tosiasiaa, että pääsääntöisesti työt ruuhkautuvat eri ministeriöissä samanaikaisesti. Vastaajat katsoivat, että nykyisten resurssien määrää tulisi lisätä ja

olemassa olevien resurssien käyttöä tehostaa, koska ministeriöiden käytännöt, toimintamallit ja etenkin työnkuvaukset poikkeavat toisistaan. Vastaajat esittivät myös kysymyksiä siitä, kuinka muut kuin säädösvalmistelun avustavat tehtävät suoritettaisiin ja että kuinka sijaisuuksien määrä saataisiin jakautumaan tasaisesti. Heidän mielestään ministeriöiden sisäiset sijaisuuskysymykset on helpompi ratkaista nykyisellään. Säädösvalmistelussa avustava henkilöstön substanssin tuntemuksen merkitystä säädösvalmistelu prosessille korostettiin ja poolin pelättiin aiheuttavan tämän hiljaisen tiedon katoamista pidemmällä tähtäimellä. Vastaajat katsoivat, että säädösvalmistelussa avustavien henkilöiden tulee olla oman hallinnonalansa asiantuntijoita tehtävien menestyksekkään hoitamisen edellyttämiseksi. Osa poolia vastustavistakin vastaajista kuitenkin katsoi, että puhdas taittotyö olisi mahdollista toteuttaa keskitetysti, mikäli laitteet ja ohjelmistot olisivat yhteensopivia ja ajan tasaisia. Heidän mukaansa toiminnan edellytyksenä olisivat myös erilaiset neuvontapalvelut ja -puhelimet sekä intranetiin kootut erilaiset neuvot ja vinkit työtä tekevien henkilöiden avuksi. Tämä edellyttäisi tosin sitä, että säädösteksti olisi muilta osin täysin valmista, jolloin esimerkiksi korjauksia ei enää tarvitsisi tehdä.

7.10 PTJ työvälineenä

PTJ:n rooli on vastaajien mielestä keskeinen, koska kaikki VN päätöksenteon piiriin kuuluvat asiat käsitellään siinä (kohta 3.3.2). Enemmän ohjelmaa käyttäneet pitävät järjestelmää helppotajuisena ja selkeänä, ja esittelylistojen tekeminen on heidän mukaansa helpompaa kuin ennen PTJ:n käyttöönottoa. Vastaajien mielestä nykyinen kehityssuunta on oikea ja että eduskunnan ja ministeriöiden järjestelmät tulisi yhtenäistää. PTJ on useimpien avustajien mielestä muutoin toimiva järjestelmä, mutta järjestelmässä olevien pienien puutteiden kerrannaisvaikutukset kuormittavat heitä paljon. Ne henkilöt, jotka eivät käytä tai jotka ovat vasta aloittaneet, kokevat PTJ:n jäykkänä ja jopa pelottavana järjestelmänä.

Päätöksentekojärjestelmän heikkouksia ovat muun muassa kutsutoiminnot, joita vastaajat pitivät sekavina sekä pitkien esittelylistojen yhteydessä esiintyvä palstojen jakautuminen. Eduskunnan vastauksen uudelleenmuokkaus, sekä erilaisten asiakirjojen yhteensopivuus koettiin ongelmaksi. Liitteiden korjaaminen ja muokkaaminen saattaa vastaajien mukaan aiheuttaa ongelmia, koska on mahdollista että liitteiden eri versioista valitaan väärä listan liitteeksi. Merkittävänä ongelmana PTJ:n kanssa työskennellessä pidettiin etenkin säännöllisiä toimintahäiriöitä, joiden rooli korostuu erityisesti töiden ruuhkautuessa ja silloin kun esittelylistoille on annettu tarkat jakeluaajat. Vastaajien mielestä järjestelmää voitaisiin kehittää muun muassa lisäämällä automatisoidut liitetoiminnot, jotka estävät väärän liitteen pääsyn esittelylistan liitteeksi, rakenteistetut asiakirjat sekä hakutoimintojen kehittäminen. Järjestelmää kritisoitiin myös päätöksien esityksen hitaudesta. Esittelijöiden tulisi saada päätökset järjestelmästä nopeammin, koska avustajien kertoman mukaan päätöksiin pääsee nopeammin käsiksi valtioneuvoston kanslian sivujen kautta.

8 Johtopäätökset ja kehittämisehdotukset

Tässä luvussa esitän omia ajatuksiani ja kehittämisehdotuksiani aiheesta. Ministeriössä työskennellessäni kirjasin ajatuksiani muistiin aina, kun aihetta keskusteluissa muiden työyhteisön jäsenien kanssa sivuttiin. Lisäksi tutkimuksen eri vaiheissa heräsi erilaisia ajatuksia ja kehittämistapoja, joita työn edetessä testasin nähdäkseni ovatko ne realistisia ja edes jossain määrin toteuttamiskelpoisia. Ne ajatukset, jotka läpäisivät tämän seulonnan, on esitetty kohdissa 8.1–8.8. Osa ajatuksista nojaa selkeisiin faktoihin, osa taas on enemmän tutkimuksesta ammentavaa pohdiskelevaa tekstiä. Koulun lähiopetustunnit auttoivat myös osaltaan. Tunneilla käsitellyistä aiheista sain paljon ajatuksia tähän tutkimukseen.

Vaikka tehty kysely antoi runsaasti materiaalia johtopäätöksiin ja kehittämisehdotuksiin, on silti haastavaa arvioida asiaa ulkopuolisin silmin. Toiminnan kehittämisen tulisi aloittaa varmistamalla, että työyhteisön ja -tehtävien peruselementit ovat kunnossa. Esimerkiksi viestinnän toimivuuden parantamiseksi tehdyt toimenpiteet tulisi kartoittaa ja selvittää niiden riittävyys kussakin toimintaympäristössä. Kuten kohdassa 8.8 todetaan, työvälineiden toimivuus tulee varmistaa huolellisesti, jotta työvälineestä ei tule ylimääräistä työtä aiheuttava ja siten arvokkaita resursseja tarpeettomasti tuhlaava elementti. Yksinkertainen ja toimiva väline, jolla voidaan lisätä yleistä tietoisuutta työyhteisön tilanteesta, on esimerkiksi SM PO lainsäädäntöyksikössä tavaksi muodostunut yksikköpalaveri. Viikkopalaverissa käydään läpi vireillä olevat hankkeet, niiden tilanne, ja viikon tapahtumat lyhyesti. Palaveri tarjoaa hyvän foorumin keskusteluille ja ehdotuksille, koska kaikilla on vuorollaan mahdollisuus kertoa vallitsevasta työtilanteesta.

8.1 Lainvalmistelun määrä ja laatu

Oikeudellisen sääntelyn määrä on kasvanut viime vuosikymmenien aikana ja tutkimusten mukaan sääntelyn kokonaismäärä on pysyvässä kasvussa. Kansallista lainvalmistelua on ainakin vuosituhannen vaihteessa Niemivuon (2002, 192) mukaan rasittaneet muun muassa vireillä olevien lakihankkeiden suuri määrä, niiden aikataulutukset sekä lainvalmisteluun osoitettujen resurssien riittämättömyys (Tala 2005, 217.)

Sääntelyn määrää voidaan tarkastella uusien lakien, asetusten tai niihin rinnastettavan säädännön kautta. Selvimmin kuitenkin määrällinen kasvu on havaittavissa sivumäärän kehityksestä.

	1980	1994	1998	2009
Lakiesityksiä	214	350	269	282
Lakiehdotuksia lakiesitystä kohden	1,4	2,1	2,9	4,6
Pykälää lakiesitystä kohden	6	17	16	28
Perustelusivuja lakiesitystä kohden	4	13	14	22

Kuvio 12. Hallituksen esitysten laajeneminen vuosina 1980–2009 (OPTULA 2010, 10.)

Oheisesta Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen laatimasta taulukosta voidaan nähdä, että vaikka hallituksen esitysten määrän suhteen ei ole viime Euroopan Unioniin liittymisen jälkeen tapahtunut merkittävää muutosta, säädösvalmisteluun kohdistuva paine on silti kasvanut tasaisesti. Sivumäärän kasvu voimassa olevan lainsäädännön ja lakiesitysten perustelusivujen osalta kasvattaa myös teknisen valmistelun määrää, ja siten säädösvalmistelussa avustavan henkilöstön osaamisen merkitys säädösvalmistelussa korostuu. (OPTULA 2010, 10.)

Kirjassaan ”Kansallinen lainvalmistelu” Niemivuo (2002, 192–193) tuo eräänä ongelmakohtana esiin lainvalmisteluun kohdistettujen voimavarojen puutteet. Ministeriöillä ei ole ollut kohdentaa riittävästi lainvalmisteluun erikoistunutta henkilöstöä lainvalmisteluun. Lähinnä tällä tarkoitetaan lakihankkeiden valmistelijoita, jotka tuottavat lainsäädäntötyössä varsinaisen substanssin, mutta mielestäni tämä voidaan ulottaa myös säädösvalmistelussa avustavaan henkilöstöön. Useat vastaajat painottivat valmistelijan eli valtioneuvoston esittelijän ja avustajan välisen yhteistyön merkitystä kokonaisuuden kannalta olennaisena, ei avustajaa mielestäni voida sulkea resurssikeskustelun ulkopuolelle. Esittelijöiden määrää tarkasteltaessa resursseina tulisi huomioida myös esittelijöiden tueksi osoitettujen avustajien määrä sekä se, miten avustajien työnkuvaus määritellään. (Niemivuo, 2002 s. 192–193.)

Säädösvalmistelun laatua pyritään kehittämään määrätietoisesti muun muassa oikeusministeriön Parempi sääntely–hankkeen avulla. Avustajan tehtäväkenttää tarkastellessa säädösvalmistelun laadun kannalta, huomio kiinnittyy esittelijän ja avustajan väliseen

yhteistyöhön. Kun lainsäädäntöhankkeelle on nimetty valmistelija, on avustajan rooli merkittävä. Avustajan työpanos vaikuttaa merkittävästi siihen, paljonko valmistelija käyttää aikaansa varsinaiseen substanssiin. Myös Niemivuo (2002, 197) korostaa valmistelijan roolin merkitystä säädösvalmistelun laadun kannalta, heillä tulisi hänen mukaansa olla riittävästi aikaa perehtyä varsinaisen säädöksen ulkopuolisiin tekijöihin (OM 2013.)

8.2 Sujuvampaa lainvalmistelua

Oikeusministeriön lainvalmistelun prosessioppaassa kuvataan lainsäädäntöprosessin eri vaiheita. Tässä oppaassa on esitetty tyypillinen lainsäädäntöhanke vaiheittain ja eri toimijoiden osallisuutta prosessin eri vaiheissa on esitelty tarkoin. Säädösvalmisteluavustajan osuus on sisällytetty valmistelutiimiksi nimettyyn toimijaan, mutta tehtäviä ei tässä oppaassa ole kuvattu muuten kuin avustavana henkilöstönä. Prosessioppaan taustalla on oikeusministeriön 5.12.2013 julkaiseman Osaamisella laatua lainsäädäntöön - Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen loppuraportti. Siinä avustajan tehtävät on kuvattu siten että

Avustaa valmistelutiimin jäsenenä lainvalmistelun teknisluonteisissa tehtävissä sekä hankehallinnassa (OM 7/2013, 33.)

Säädösvalmisteluavustajan tehtäviä ei liene tarpeen erotella prosessioppaassa, mutta kyseinen opas jättää tulkinnanvaraa tarkasteltaessa säädösvalmistelussa avustavan henkilön vastualueesta. Prosessiopas tarjoaa kuitenkin omalta osaltaan hyvän lähtökohdan säädösvalmisteluavustajan tehtävien kehittämiseksi. Mielestäni suurin ongelma tällä hetkellä on se, että avustajien työnkuvaukset ja tehtävät vaihtelevat liian paljon, jotta voitaisiin puhua yleisemmin säädösvalmisteluavustajista. Se ei silti tarkoita, ettei tilannetta voisi ja kannattaisi kehittää. (Finlex 2013.)

Mielestäni avustajia ei voi jättää kehityskeskustelun ulkopuolelle, vaan tehtävää tulisi kehittää vuoropuhelussa kaikkien prosessin osatekijöiden kanssa. Tutustuessani lakien valmistelua koskevaan yleisempään kirjallisuuteen huomasin että lainvalmistelusta tai lakien laadinnasta puhuttaessa säädösvalmistelussa avustavaa henkilöstöä ei juurikaan tuoda esille lainvalmisteluprosessin osatekijänä. Pitkälti tämä johtuu siitä että yleisem-

pää kirjallisuutta aiheesta on saatavilla suhteellisen vähän. Sinänsä sillä ei ole merkitystä avustajan työn kannalta, mutta se kertoo mielestäni siitä että ammattikuntaa ja sen tekemää työtä ei tunneta tarpeeksi. Tästä herää luonnollisesti kysymys, voiko prosessia kehittää tuntematta täysin kaikkia prosessin osatekijöitä.

Eräs vastaajien ehdottama keino on selkeyttää avustajan toimenkuvaa, tehtävänimikettä ja palkkausta. Toimenkuvan kehittäminen aloitetaan nykytilanteen kartoituksella, jossa määritellään millaisia tehtäviä säädösvalmisteluavustajan tehtäviin kuuluu. Tehtävät tai tehtävien muodostamat tehtäväkokonaisuudet voidaan lisäksi ryhmitellä eri luokkiin niiden vaativuuden mukaan. Saatuja tuloksia verrataan eri ministeriöiden kesken, jotta voidaan kehittää edelleen valtioneuvoston yhteinen tehtävänkuvaukseen. Tämä tehtävänkuvaukseen sisältää vähimmäisvaatimukset uudelle vaativuusluokalle. Vaativuusluokka sijoittuu nykyiseen luokitusjärjestelmään nykyisten sihteerintehtävien luokituksen yläpuolelle. Sisäasiainministeriön ollessa esimerkkinä kyseessä olisi tuolloin esimerkiksi vaativuusluokka 6. Tämän vaativuusluokan tehtäviä tekevät henkilöt tunnettaisiin yleisesti esimerkiksi säädösvalmisteluavustajana ja he tekisivät pääsääntöisesti edellä mainitun tehtäväluokituksen mukaisia tehtäviä. Siten prosessimallissa voidaan huomioida paremmin ne henkilöt joiden tehtävät nykymallissa ovat sijoitettu valmistelutiimiin. (OM 2011).

Avustajien tehtävänkuvauksen harmonisoinnin myötä on mahdollista räätälöidä avustajille esimerkiksi kannustinjärjestelmä, joka kannustaisi oman toiminnan ja tietojen kehittämiseen. Säädösvalmisteluavustajille suunnattu kannustinjärjestelmä voi olla samantyyppinen kuin valmistelijoille suunniteltiin paremman sääntelyn toimintaohjelmassa vuonna 2006. Paremman sääntelyn toimintaohjelmaan kirjattiin tuolloin että

Lainvalmistelijoiden henkilökohtaiseen osaamiseen, taitoon ja kokemukseen perustuvaa erityisammattitaitoa tuetaan kannustinjärjestelmällä, joka ottaa huomioon alan toimijoille asetettavat erityisvaatimukset. (VNK 2006, 171.)

Mielestäni määritelmä sopii sellaisenaan säädösvalmisteluavustajiin käytettäväksi. Valmistelijoiden työn kehittämisestä käytävässä keskustelussa olisi mielestäni huomioitava myös avustajan osuus. Avustajissa piilee runsaasti potentiaalia, joka oikealla tavalla valmisteltuna antaa valmistelijoille paremmat mahdollisuudet keskittyä tuottamaan laadukasta lainsäädäntöä. (VNK 2006, 170–171.)

Esimiehen vastuu avustajan tehtävistä keskustellessa on olennainen. Esimies on velvollinen pitämään itsensä ajan tasalla alaistensa tilanteesta. Hänen kuuluu myös tietää, mitä alaisuudessaan olevan sihteerin, assistentin tai säädösvalmisteluavustajan tehtäviin kuuluu. Esimies ei mielestäni voi väistää vastuuta jättäytymällä esimerkiksi tehtävien jakoon liittyvän keskustelun ulkopuolelle antamalla alaisten sopia esimerkiksi siitä miten työtehtävät jaetaan. Aktiivinen ja avoin vuoropuhelu on tärkeä osa työtehtävien ja työyhteisön kehittämistä.

8.3 Hiljainen tieto

Kyselyyn vastanneista 40 henkilöstä kahdeksalla on hyvin pitkä työkokemus avustavista tehtävistä, 20 vuotta tai enemmän. Nämä henkilöt siirtyvät todennäköisimmin myös ensimmäisten joukossa ansaituille eläkepäiville. Tätä työkokemusta, yhteensä yli 160 vuotta, tarkasteltaessa tulee väistämättä mieleen ajatus siitä, miten tämän kokemuksen myötä kerätty hiljainen tieto pystytään säilyttämään? Uudet työntekijät perehdytetään työhönsä mutta he ovat pitkään muiden vastaavia tehtäviä suorittaneiden henkilöiden opastuksen varassa. Joidenkin kyselyyn vastanneiden mielestä täysipainoinen tehtävien hallinta vaatii jopa kahdenkin vuoden kokemuksen tehtävistä.

Eräs vaihtoehto voisi olla eräänlaisen tietopankin perustaminen. Yksinkertaisimmillaan tämä olisi esimerkiksi valtioneuvoston intranetissä oleva ”Säädösvalmisteluavustaja vastaa” -palsta, johon kerättäisiin avustajien kysymyksiä sekä vastauksia edellä mainittuihin. Tätä palstaa voidaan ajan myötä jalostaa siten, että päällekkäisiä kysymyksiä karsitaan tai yhdistetään muihin, ja hakutoiminnolla kysymysten kanssa painiva uusi työntekijä löytää helposti vastaukset perustavaa laatua oleviin kysymyksiin. Tällä tavoin säästetään hieman kokeneempienkin avustajien aikaa. Henkilökohtainen tuki on korvaamatonta, kuten kyselyyn vastanneetkin kertovat, mutta uskon että tällainen järjestelmä toimisi hyvänä lisänä olemassa oleville käytännöille. Voidaan toki ajatella, että lähitulevaisuudessa eläkkeelle tai muihin tehtäviin siirtyvät avustajat haastateltaisiin ja saatu tieto voitaisiin siten hyödyntää tulevaisuudessa. Mielestäni seuraavassa kohdassa käsitelty säädösvalmisteluavustajien järjestäytyminen olisi yksi ratkaisumalli aiheeseen.

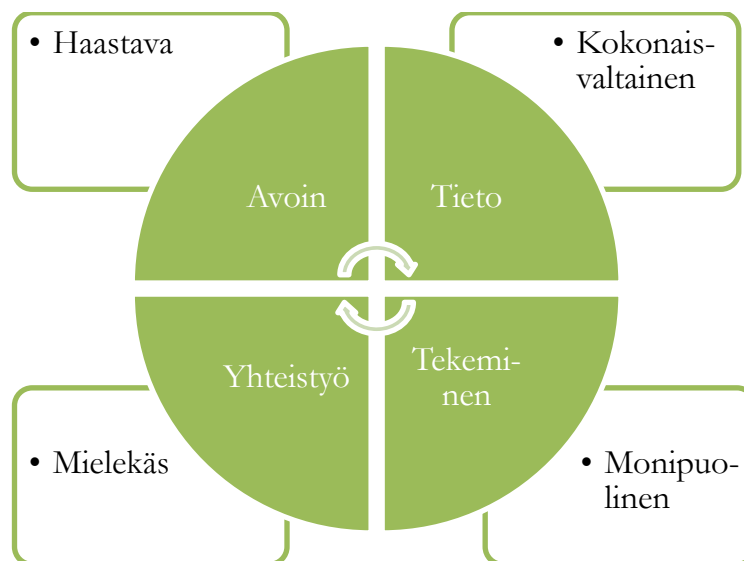
8.4 Säädosvalmisteluavustajien järjestäytyminen ja yhteistyö

Tulisiko säädosvalmistelussa avustavan henkilöstön järjestäytyä? Miksei - onhan vastaavan kaltaisia järjestöjä jo olemassakin. Mielestäni Aito HSO ry:n HSO-Tradenomit sopivat tässä esimerkiksi, vaikkakin järjestön noin 2700 jäsentä muodostavat huomattavasti suuremman kokonaisuuden kuin säädosvalmistelussa avustava henkilöstö. Yhdistyksen toimintaa voi käyttää esimerkkinä siitä, kuinka määrätietoisella työllä saadaan alkujaan pienilukuinen joukko kasvamaan ja saavuttamaan tunnettu ja arvostettu asema työmarkkinoilla. Mielestäni säädosvalmistelussa avustavan henkilöstön järjestäytymisellä saavutettaisiin huomattavaa etua, vaikka järjestäytymisellä ei välttämättä tarkoitettaisikaan rekisteröidyn yhdistyksen perustamista. (HSO 2013).

Kyselyn perusteella säädosvalmistelussa avustava henkilöstö katsoo, että heidän työtään ei tunneta riittävästi. Osa vastaajista on sitä mieltä, että tämä on johtanut siihen, ettei työtä arvosteta riittävästi. Kyselyn perusteella väittäisin, että kaikki säädosvalmistelun avustavissa tehtävissä toimivat henkilöt eivät pysty hahmottamaan avustajien tehtäväkenttää kokonaisuutena, koska eri ministeriöiden työtavat ja töiden jyvittäminen eri toimijoiden kesken voivat poiketa paljonkin toisistaan. Mielestäni avustajien tulisi olla selvillä myös siitä millaisia erilaisia tehtäviä ja työtapoja heidän kollegoillaan on, jotta avustajien tehtäväkenttää voidaan tehokkaasti saattaa muun henkilöstön tietoisuuteen. Järjestäytymisen puolesta puhuu myös se, että avustajat ovat oman alansa moniosajia, jolloin esimerkiksi viestinnän ongelmat ratkeaisivat pitkälti yhteisön omin voimin.

Säädosvalmistelussa avustavien henkilöiden yhteinen tilaisuus nostettiin useamman vastaajan toimesta yhteistyön muodoksi. Tällainen tilaisuus olisi mielestäni hyvä keino pohjustaa yhteistyötä. Tilaisuudessa opittaisiin ennen muuta tuntemaan muita vastaavissa tehtävissä toimivia henkilöitä. Mielestäni ensimmäisen tilaisuuden tavoitteeksi riittäisi se, että avustajilla olisi jonkinlainen käsitys siitä, ketkä missäkin ministeriössä vastaavaa työtä tekevät ja millaista työ on. Tämän jälkeen olisi mahdollista kehittää tilaisuuden sisältöä.

Kyselyn vastausten perusteella tilaisuuden luonnetta voi kuvailla monin eri tavoin. Kuviossa 15 on koottu yhteen tilaisuuden mielestäni olennaisimpia tekijöitä.



Kuvio 13. Säädosvalmisteluavustajien tilaisuuden elementtejä

Tilaisuus rakentuu esimerkiksi käytettävissä olevan tiedon, yhteistyön, yhdessä tekemisen ja avoimuuden ympärille. Yhteisen tilaisuuden tulisi olla kaikille mielekäs, haastaa ajattelemaan ja tekemään, kattaa koko ammattikunnan tekemisen kirjo ja tarjota monipuolisesti tietoja ja taitoja, jotta jokainen osallistuja hyötyisi tilaisuudesta. Avoimuus kannustaa kysymään ja madaltaa kynnyksiä keskustella asioista. Kuulostaa yksinkertaiselta ja miksei se sitä voisi ollakin. Suurimmat haasteet kohdataan uskoakseni siinä, miten saadaan koko henkilöstö samaan aikaan samaan paikkaan.

8.5 Koulutus ja sen kehittäminen

Lainsäädäntötyön osaamisen kehittäminen on tällä hetkellä ajankohtainen aihe. Ministeriöissä on ollut viime vuosina havaittavissa henkilöstörakenteen muutos. Henkilöstön vaihtuminen ja eläköityminen asettaa haasteita henkilöstön ja osaamisen ylläpidolle. Oikeusministeriön 5.12.2013 julkaiseman Osaamisella laatua lainsäädäntöön - Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen loppuraportti sisältää työryhmän ehdotukset lainvalmisteluprosessin osaamisen kartoittamiseksi sekä sellaisista toimenpiteistä, jotka ovat tarpeen lainvalmisteluprosessin eri toimijoiden osaamisen kehittämisessä. Käytännössä

tämä tarkoittaa sitä että lainvalmistelussa vaadittavaa osaamista kehitetään eri menetelmien avulla. Näitä ovat esimerkiksi koulutus, mentorointi ja perehdytys. Lisäksi otetaan käyttöön erityinen lainvalmistelun osaamiskartta, jota käytetään virkamiesten oman osaamisen arviointiin ja kehittämissuunnitelmia laadittaessa esimerkiksi kehityskeskustelujen osana. Ministeriöissä osaamiskartalla voidaan määritellä, mitä tekijöitä osaamisessa tulisi kehittää ja millaisen koulutuksen avulla kehitys voidaan mahdollistaa.

Säädösvalmisteluavustajien kannalta tämä on erittäin ajankohtainen raportti. Sen mukaan säädösvalmisteluavustajille tarjotaan oma koulutusohjelma, joka järjestettäisiin ensi kerran vuosina 2013–2014. Koulutuksesta vastaa HAUS. Säädösvalmisteluavustajien kannalta olennaista on myös lainvalmistelun osaamisen kehittämistyöryhmä, jonka nimensä mukaisesti tukee, koordinoi ja kehittää lainvalmistelutyössä tarvittavaa koulutusta. Mielestäni on hienoa, että säädösvalmistelussa avustavalla henkilöstöllä on selkeä taho, jonne voi osoittaa toiveensa ja mahdolliset kehitysehdotukset koulutuksen suhteen.

Aiemmin säädösvalmistelussa avustavan henkilöstön koulutuksesta on vastannut HAUS järjestämällä kolmipäiväisen kurssin, jossa on käsitelty muun muassa lakitekniikkaa, säädöskieltä, tiedon hallintaa sekä tiedon hankintaa. Lisäksi syksyllä 2012 valtioneuvoston kanslian ja HAUS:n järjestämässä kahden koulutuspäivän mittaisessa koulutuksessa on käsitelty muun muassa valtioneuvoston esittelijöiden avustamiseen liittyvää asiaa. Lisäksi on järjestetty vastaajienkin mainitsemia eri ministeriövetoisia koulutuksia. Tästä lähtökohdasta toimintaa on tarkoitus raportin mukaan lähteä kehittämään. Projektiryhmän mukaan toiminnan ja koulutuksen kehittämisellä ei tähdätä kaiken tietävän ja osaavan virkamiehen luomiseen. Pikemminkin tarkoitus on osaamisen kartoittamisen kautta selvittää nykytilaa ja koulutusta lisäämällä ja kehittämällä luoda toimiva kokonaisuus, joka on osiensa ja osaamisalueidensa summa. Raportissa on esitetty useita eri tapoja kehittää säädösvalmisteluavustajien koulutusta ja mielestäni on tärkeää, että kokeneemmille avustajille on ehdotettu erillistä koulutusta. (OM 2013, 7–12.)

Säädösvalmisteluavustajan koulutuksen kehittäminen kehittää säädösvalmistelun laatua ja resurssien kohdentamista. Koulutuksen myötä lisääntynyt avustajan ammattitaito vähentää esittelijän teknisen työn määrää, jolloin esittelijän työ kohdistuu enemmän itse substanssiin. Säädösvalmistelussa avustavan henkilöstön ammattitaito lepää pitkälti kahden merkittävän tekijän harteilla; koulutuksen ja itse työn. Mielestäni tämän ammattikunnan osaamista ja koulutustarpeita tulisi katsoa kokonaisuutena siten, että työn tekijät ovat itsessään osa koulutusta. Kun uusi työntekijä aloittaa säädösvalmistelun avustavissa tehtävissä, hän tarvitsee peruskoulutusta, ohjausta ja opastusta päästäkseen alkuun työssään. Peruskoulutus tarjoaa perusteet tehtävien menestyksekkäälle hoitamiselle teoriassa, varsinainen oppiminen tapahtuu kuitenkin itse työtä tekemällä. Lähes kaikki kyselyyn vastanneet korostivat tätä seikkaa. Vastauksista käy kuitenkin ilmi joidenkin avustajien tyytymättömyys koulutustarjontaan. Heidän mukaansa uusille työntekijöille on koulutusta riittävästi tarjolla mutta jo pidempään työtä tehneet kokevat koulutuksen enemmän kertausluonteiseksi. Koulutusta tulisi siis kehittää, mutta mihin suuntaan?

Mielestäni eräs vaihtoehto olisi kehittää koulutusta sisällölliseen suuntaan. Vapaaehtoisuuteen perustuvassa koulutuksessa olisi mahdollista tarjota syventävää koulutusta niille avustajille, jotka (kuten kyselyssä kävi ilmi) jossakin määrin ovat tehtävissään siirtyneet asian valmistelijan vastuualueelle. Koulutuksen tarkoitus ei olisi kouluttaa avustajia tuottamaan substanssia, koska valmistelija vastaa aina siitä, vaan tuottamaan eräänlaista perusmateriaalia esittelijän tarpeisiin. Sisällöllisen koulutuksen myötä pystyttäisiin kehittämään myös esimerkiksi säädösvalmistelussa avustavan henkilöstön vaativuusluokitusta ja siten palkkausta. Substanssikoulutus olisi yksi edellytys siirryttäessä vaativuusluokassa ylöspäin. Kyselyn perusteella joissakin tapauksissa näin menetellään jo nyt, joten jonkinlaista tietoa asiaan liittyen on jo nyt saatavilla asian tarkempaa selvitystyötä varten.

Mielenkiintoinen näkökulma asiaan on myös vastauksissa usein mainittu työparitoiminta. Osa vastaajista korosti esittelijän ja avustajan välisen työparitoiminnan merkitystä lainsäädäntötyölle. Myös tämä tarjoaa mahdollisuuden koulutuksen ja siten toiminnan kehittämiseksi. Mikäli esittelijä ja avustaja toimivat tiiviissä yhteistyössä keskenään, he osallistuisivat myös yhteiseen koulutukseen. Yhteisen koulutuksen myötä mahdollisiin

ongelmakohtiin voitaisiin pureutua jo yhteistyön alkumetreillä. Jo pidempään yhteistyötä tehneet voisivat päivittää tietojaan ja siten jalkauttaa saatua tietoa edelleen työyhteisössään. Työparitoiminnan vahvuudet ovat toisaalta myös sen heikkous; Riittävän teknisen valmistelun tuen saaminen esimerkiksi sairaustapauksissa edellyttää toimivaa järjestelmää sijaisuuksien suhteen. Voisiko työparitoiminnan ja säädösvalmisteluavustajien poolin yhdistämällä saavuttaa tehokkaan ja toimivan lopputuloksen? Avustajien poolia ei tulisi sivuuttaa sellaisenaan. Mielestäni olisi järkevää tutkia, voisiko pooli toimia ensi alkuun esimerkiksi sijaisuuskysymyksissä.

8.6 Urapolku

Eräs vaihtoehto ammattitaitoisten avustajien olemassaolon turvaamiseksi voisi olla eräänlainen urapolku, jolla esimerkiksi ammattikorkeakoulujen kanssa tapahtuvan yhteistyön avulla tarjottaisiin opiskelijoille mahdollisuus suuntautua lainvalmistelutyön ammattilaiseksi. Tämä urapolku voitaisiin laajentaa jopa valtioneuvoston esittelijään ulottuvaksi, jolloin ammattikorkeakoulusta valmistunut henkilö voisi jatkaa lainvalmistelu-uraansa substanssiin painottuvaksi. Valtioneuvoston ohjesäännön (2003/262) 35§ puitteissa tämä olisi periaatteessa mahdollista, koska esittelijänä voi toimia henkilö jonka ministeriö kyseiseen tehtävään on määrännyt. Myös erilaisten maisteriohjelmien kautta avustajalla olisi mahdollisuus edetä urallaan aina valmistelijaksi asti. Uskaltaisin väittää, että valtioneuvoston esittelijä, jolla on ensi käden kokemus lainvalmistelun teknisestä valmistelusta, hallitsee säädösvalmisteluprosessin kokonaisvaltaisemmin ja osaa omalta osaltaan opastaa tarvittaessa avustajaa ja muita esittelijöitä. Lisäksi on huomattava että valtioneuvoston henkilöstörotaation myötä uusia esittelijöitä aloittaa työnsä useammin ja keskimääräinen kokemus lainsäädäntötyöstä on vähäisempi kuin esimerkiksi 90 -luvulla. Tämä aiheuttaa väistämättä painetta säädösvalmistelussa avustavaan henkilöstöön. (Honkanen, P. 4.12.2012.)

Urapolku on mielenkiintoinen ajatus, mutta siinä törmätään väistämättä perustavanlaatuisen ongelmaan: Kuinka tehdä tällainen työympäristö tutuksi ja houkuttelevaksi vaihtoehdoksi niille opiskelijoille jotka pääsääntöisesti suuntautuvat esimerkiksi viestinnän ja markkinoinnin aloille? Lainsäädäntötyö kilpailisi mielenkiinnosta yksityisen sektorin kanssa, jossa perinteisesti esimerkiksi palkkauksen mielletään olevan parempi kuin

virkakoneistossa työskentelevällä. Mielikuva virkakoneistosta voi olla usein tekijä, joka saa esimerkiksi työharjoittelupaikkaa valitsevan henkilön karttamaan tätä alaa. Tosin on huomattava, että tällä hetkellä esimerkiksi HAAGA-HELIA ammattikorkeakoulussa valitaan pääaine ennen työharjoittelujaksoa, jolloin pääainevalinta ohjaa opiskelijan päätöksentekoa edelleen työharjoittelupaikan valinnassa (HAAGA-HELIA 2012).

Omat kokemukseni työharjoittelusta ja sitä seuranneista määräaikaisista virkasuhteista ovat pelkästään positiivisia ja pyrin tuomaan tämän myös oppilaitoksessani esille muun muassa työharjoittelupalautteessani. Tällaiset hyvät kokemukset ovat avainasemassa kehitettäessä työn imagoa kilpailemaan yksityisen sektorin kanssa. Valtioneuvosto pystyy tarjoamaan lukuisia opinnäytetyön aiheita eri alojen opiskelijoille ja uskon, että näiden töiden kautta alaa olisi mahdollista viedä paremmin opiskelijoiden ja tulevien lainsäädäntötyön ammattilaisten tietoon. Mielestäni ministeriöiden tulisi kehittää yhteistyötä esimerkiksi ammattikorkeakoulujen kanssa, jotta yleinen tietoisuus valtionhallinnosta työnantajana lisääntyisi. Säädösvalmisteluavustajan tehtävien kannalta asiaa kannattaisi viedä eteenpäin esimerkiksi oppilaitosvierailuiden muodossa, jolloin ammattikunnan edustaja voisi kertoa suoraan opiskelijoille, millaista työtä esimerkiksi säädösvalmisteluavustajat tekevät.

8.7 Ajatuksia säädösvalmisteluavustajien poolista

Säädösvalmisteluavustajien pooli herättää paljon ajatuksia säädösvalmistelussa avustavaa työtä tekevien parissa. Ajatus siitä, että olisi olemassa elin joka tarjoaisi lainvalmistelussa vaadittavaa tietoa ja taitoa teknisestä työstä, mahdollisesti jopa substanssista, kuulostaa järkevältä. Tällainen poolimalli liittyy vireillä olevaan valtioneuvoston KEHU-hankkeeseen, jossa mietitään yleisemmin ministeriöiden yhteistyön kehittämistä ja jopa yhdistämistä (tai ainakin tiettyjen tehtävien siirtämistä keskitetysti hoidettavaksi ministeriökohtaisen nykysysteemin sijasta). Tällainen pooli voisi ratkaista useita ongelmia, jotka liittyvät lainvalmistelussa tarpeellisen teknisen osaamisen saatavuuteen. Voidaan ajatella, että pooli toimisi resurssikeskittymänä, jolloin ministeriöiden tärkeimpään, lainvalmistelutyöhön, olisi saatavilla resursseja silloin kun niitä kipeimmin tarvittaisiin. Kun tarve vähenisi, pooli palauttaisi resursseja niihin tehtäviin jotka tulisivat tärkeysjärjestyksessä heti säädösvalmistelun jälkeen. Pooli siis eräällä tavalla ”hengittäisi” nykyisen virkakoneiston rinnalla (VM 2013.)

Kuten aiemmin on esitetty, asia vaatii usean eri tekijän yhteensovittamista toimiakseen. Se herättää paljon kysymyksiä. Kysymyksiä esimerkiksi siitä miten olemassa olevia resursseja voidaan jakaa uudelleen jos ne ovat jo tällä hetkellä täysin käytössä? Pitäisikö nykyisiä tehtäviä ja siten työnkuvauksia pilkkoa siten, että esimerkiksi PTJ-tehtävät siirrettäisiin ministeriöiden ulkopuolelle perustettavaan pooliin? Periaatteessa tämä olisi mahdollista, koska taittaminen tapahtuu PTJ:n ulkopuolella Word-ohjelmaan liittyvällä Lainlaatija -työvälineellä. Kuinka olemassa olevat resurssit saadaan tehokkaasti käyttöön, jos poolissa toimiminen edellyttää avustajan siirtymistä kasvokkain tapahtuvan viestinnän ulottumattomiin? Kuinka poolissa toimivat avustajat huomioitaisiin esimerkiksi palkkauksen suhteen, kun tällä hetkellä avustajina toimivien henkilöiden tehtävien vaativuusluokituksissa ja siten palkkauksessa on suuria eroja? Jos poolin perustaminen edellyttäisi lisäresurssien hankkimista, mitä veronmaksajat saisivat vastikkeeksi valtion menojen lisääntyessä? Tällä hetkellä tilanne on kyselyn perusteella se, että esimerkiksi säädösvalmistelussa avustajan henkilöstön tehtävät, palkkaus, työn määrä sekä kokemus vaihtelevat. Mielestäni edellä mainittuja osatekijät tulisi harmonisoida ja pooli jossakin muodossaan on eräs vaihtoehto sen toteuttamiselle.

Entäpä jos perustettaisiin eräänlainen ”Valtioneuvoston teknisen valmistelun keskus”. Tällainen elin olisi erikoistunut esimerkiksi puhtaaseen taittotyöhön ja saisi taitettavan materiaalin valmiina raakatekstinä, jolloin korjauksia ei tarvitsisi enää tehdä. Teknisen valmistelun keskus prosessoisi ainoastaan raakamateriaalin siihen muotoon, kuin nykyjärjestelmä sen vaatii. Tällaiseen järjestelmään ei välttämättä sijoitettaisi olemassa olevia resursseja, eli nykyistä säädösvalmistelussa avustavaa henkilöstöä, vaan tätä henkilöstöä voitaisiin kehittää jopa substanssin ehdoilla. Keskukseen hankittaisiin riittävä määrä henkilöstöä avustamaan nykyjärjestelmää, ei korvaamaan sitä. Taittokeskus palvelisi tarpeen mukaan eri ministeriöitä ja vapauttaisi mahdollisesti resursseja muuhun työhön silloin, kun lainvalmistelun vaatimukset pienenisivät. Järjestelmä sallisi työparitoiminnan esittelijän ja avustajan välillä ja siten parantaisi lainvalmistelun laatua pidemmällä aikavälillä. Koska avustajapoolia tuskin pystytään perustamaan lyhyen ajan kuluessa täysin toimivaksi ratkaisuksi, tätä keskusta voitaisiin siten pitää eräänlaisena siirtymävaiheena varsinaiseen avustajapooliin. Vastausten perusteella katsoisin kuitenkin järkevimmäksi ja kustannuksien suhteen tehokkaimmaksi tieksi kehittää nykyjärjestelmää aidossa vuoropuhelussa säädösvalmistelussa avustavan henkilöstön kanssa siten, että tavoitteena on kehittää lainvalmistelun laatua myös säädösvalmisteluavustajien työn kautta. Pooli tuntuu liian massiiviselta muutokselta sellaisenaan, mutta työtehtävien tai työtehtävien muodostamien pienempien kokonaisuuksien siirtäminen poolin kautta suoritettavaksi voisi madaltaa kynnystä kyseiseen järjestelyyn.

8.8 Tekniikka avuksi?

Osana lainvalmistelun resurssien käytön tehostamista sisäasiainministeriön poliisiosaston lainsäädäntöyksikössä tutkittiin mahdollisuutta Microsoft Project-ohjelmiston käyttöön lainvalmistelun aikataulutuksen työkaluna. Ohjelman toivottiin tuottavan tietoa jo hankkeen esivalmisteluvaiheessa esimerkiksi siitä, kuinka kauan lakihankkeen valmisteluun on varattava aikaa, kun hankkeen aikatauluun vaikuttavat tekijät ovat tiedossa. Ohjelmalla muodostettiin lakihankkeen tehtävistä aikataulurunko jota voitaisiin päivittää hankkeen edetessä. Aikataulurunko toimisi siten niin säädösvalmisteluavustajan, esittelijän, kuin osaston johdon työvälineenä arvioitaessa eri hankkeiden vaikutuksia osaston käytettävissä oleviin resursseihin. Ohjelman toissijaisena tavoitteena oli tuottaa dokumentaatiota lakihankkeiden toteutuneista aikatauluista tulevaisuudessa tapahtuvaa lainsäädäntötyötä tukemaan.

Microsoft Project kaikkine ominaisuuksineen on todella tehokas projektinhallinnan työkalu, mutta juuri ominaisuudet ovat sen rasite lainsäädäntötyössä. Ohjelman käyttäminen vaatii keskimääräistä enemmän perehtymistä ja koulutusta verrattuna muihin ns. "normaaleihin" valtionhallinnon työvälineisiin. Siten ohjelmalla saadut hyödyt jäivät vähäiseksi vaadittuun panostukseen nähden. Lainsäädäntöyksikön johtajan hallitusneuvos Katriina Laitisen peruslähdekohtana ohjelman soveltamisessa lainsäädäntötyöhön oli välttää tilannetta, jossa ohjelma kyseenalaistaa tarpeellisuutensa tällä tavalla. Ohjelman tulisi olla käyttöliittymältään intuitiivinen ja yksinkertainen, jotta se voitaisiin ottaa osaksi lainvalmistelutyötä. Tarkoitukseen voisi paremmin soveltua esimerkiksi avoimeen lähdekoodiin perustuvat ohjelmat tai erilaiset Excel-mallit, jotka ovat ominaisuuksiltaan riisutumpia.

Ms Project-ohjelmiston toiminnan kannalta olennaista oli määrittää lainsäädäntöhankkeen osatekijät. Prosessin eri osatekijät on esitetty oheisessa kuviossa (kuvio 16).

Esivalmistelu	Yhteydenpito ministeriön viestintäyksikön kanssa	Valmisteleva seminaari eri sidosryhmien kanssa, ongelman määrittely, pääasialliset vaihtoehdot ja alustava vaikutusten arviointi, luonnos toimeksiannoksi
Perusvalmistelu		Poliisiosaston linjausten tarkentaminen Turvallisuusasiain johtoryhmän käsittely Asettamispäätös
Lausunnotmenettely		Vaikutusten arviointi Poliisiosaston linjausten tarkentaminen Turvallisuusasiain johtoryhmän käsittely
Jatkovalmistelu		Lausuntokierros, muu kuuleminen
Päätöksenteko		Hallituksen esityksen luonnos ministeriön oikeusyksikölle Suomenkielisen esityksen taitto Kääntäminen Valmistelija tarkastaa käännöksen Ruotsinkielisen esityksen taitto Laintarkastus
		Valmistelijan korjaukset Poliisiosaston linjausten tarkentaminen Turvallisuusasiain johtoryhmän käsittely Esittelyluvat Valtioneuvoston käsittely Eduskuntakäsittely Eduskunnan vastauksen käsittely Esittelyluvat Valtioneuvostokäsittely, lain vahvistaminen
		Julkaisu
Täytäntöönpano		Lain täytäntöönpano
Seuranta		Seuranta

Kuvio 14. Prosessikuvaus lakihankkeen etenemisestä SM poliisiosastolla

Mallissa on kuvattu lakihankkeen etenemisen kannalta olennaisimmat toimenpiteet, sekä niiden suhde lainvalmistelun eri vaiheisiin. Lisäksi kuviossa on esitetty tärkeimpien toimijoiden osuus prosessissa.

Eräs mahdollisuus kehittää työtä yleensä on valjastaa käytettävissä olevat tekniset mahdollisuudet paremmin hyötykäyttöön. Esimerkiksi älypuhelinien kehittyminen tarjoaa lukuisia mahdollisuuksia kehittää kenen tahansa työtä kustannustehokkaasti. Esimerkiksi kaksiulotteinen Quick Response- eli QR-koodi (suomeksi myös kuviokoodi) on näppärä tapa luoda esimerkiksi polku käyttäjän ja www-sivuston välille. Koodilla esitetään esimerkiksi www-sivujen URL-osoite kaksiulotteisena kuviona, joka voidaan lukea esimerkiksi älypuhelimella jossa on toimintoa tukeva sovellus.



Kuvio 15. Kuviokoodi

Kuviokoodiin on mahdollista sisällyttää myös tietoa esimerkiksi tekstimuodossa. Kuviossa 17 esitetty kuviokoodi on luotu käyttämällä ilmaista QR Code Generator -ohjelmaa. Kuviokoodi on vain yksi esimerkki lukuisista tekniikan kehittymisen mukaan tuomista mahdollisuuksista. (Sanastokeskus TSK).

9 Oman oppimisen arviointi

Tämä työ opetti paljon enemmän kuin osasin odottaa. On toki hienoa oppia kuinka tämänkaltainen työ toteutetaan, tai pikemminkin kuinka seuraavan työn toteuttaisin, ilman niitä lukuisia virheitä ja virhearviointeja joihin tässä työssä sorruin. Tehokkain tapa oppia ei valitettavasti ole se, joka tuntuu itselle mielekkäimmältä. En esimerkiksi osannut aavistaakaan, millaisen massan raakatietoa 17 kysymystä tuottavat, varsinkin kun kyse ei ollut määrällisestä tutkimuksesta. En silti kadu sitä, että kysely toteutettiin tällä tavoin, päinvastoin. Mielestäni vastaajista ja heidän edustamastaan ammattikunnasta kertoo paljon juuri se perusteellisuus, jolla suurin osa heistä kyselyyn vastasi. Mielestäni olisi ollut epäoikeudenmukaista paitsi vastaajia, myös itseäni kohtaan jos työssä olisi menty siitä missä aita on matalin. Haasteita aiheutti myös se että kirjoitin entisen työyhteisöni jäsenistä ja ihmisistä, joiden ammattitaitoa suuresti arvostan. Tavoitteenani oli kirjoittaa työ, jossa on esitetty tiedot neutraalilla ja objektiivisellä tavalla, ilman että henkilökohtaiset mielipiteet heijastuvat tekstistä. Mielestäni siinä onnistuinkin.

Oppimiskokemukseni eivät siis rajoittuneet kirjoittamisen tekniikkaan ja lähdeviittausten oikeaoppiseen käyttöön, vaan itse tutkimusmateriaali opetti paljon. Vastauksia lukiessa ja eri asemassa olevien ihmisten kanssa keskustellessa konkretisoitui se, että työyhteisö on usean eri tekijän summa, eikä yhtä tekijää voi muuttaa ilman että se vaikuttaa muihin jollakin tapaa. Perustellut mielipiteet ja niitä tukevat faktat ovat avain muutokseen, ei se että asioista puhutaan ainoastaan käytävillä tai esimiesten ja työkavereiden ollessa kuuloetäisyyden ulkopuolella.

Päätän työni lainaukseen vuodelta 2009. Silloinen oikeusministeri Tuija Brax puheessaan Parempi sääntely – hallituksen linjaukset käyttöön -seminaarissa 25.5.2009 totesi osuvasti seminaarin tausta-ajatuksesta:

”Työn parantamisesta tietävät eniten ne, jotka sitä työtä tekevät.”

Lähteet

Aito HSO. Luettavissa: https://www.aitohso.fi/aito_hso/organisaatio. Luettu: 24.1.2013.

Eduskunta. Eduskunnan esittely. Täysistunto. Luettavissa: <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/eduskunta/tervetuloa/taysistunto.htx>. Luettu 2.11.2012.

Eduskunta. Tilastot ja raportit. Vaalikaudella 2007–2010 esille tulleet asiat valtiopäivittäin. Luettavissa: http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/tixhaku.sh?lyh=vex_r1_11. Luettu: 12.2.2013.

Fujitsu. Poikkeuksen poikkeukset työllistävät. Luettavissa: <http://www.netlehti.com/netlehtiarkisto/net406/ptj2.htm>. Luettu: 1.10.2012.

HAAGA-HELIA ammattikorkeakoulu. Tutkintokoulutus: AMK-tutkinto. Luettavissa: <http://www.haaga-helia.fi/fi/koulutus-ja-hakeminen/tutkintokoulutus/johdon-assistenttityo/johdon-assistenttityoen-ja-kielten-koulutusohjelma-pasila-nuoret>. Luettu: 24.1.2013.

HAUS. HAUS kehittämiskeskus Oy. Luettavissa: <http://www.haus.fi/haus-info/>. Luettu: 17.2.2013.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. 13. osin uudistettu painos. Tammi. Helsinki.

Honkanen, P. Opinnäytetyön reflektiotalaisuus. 2.11.2012.

Honkanen, P. Opinnäytetyön reflektiotalaisuus. 4.12.2012.

Julkisuuslaki 21.5.1999/621

Kansalaisaloite. Luettavissa: <http://www.kansanvalta.fi/Etusivu/Kansalaisaloite>. Luet-
tu: 2.11.2012.

Kansalaisaloitelaki 13.1.2012/12.

Lainvalmistelun prosessiopas. Luettavissa: <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>. Luettu
1.3.2013.

Laki valtioneuvostosta 28.2.2003/175.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.

Niemivuo, Matti. 2002. Kansallinen lainvalmistelu. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.

Oikeusministeriö 2007. Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet. Edita Prima.
Helsinki.

Oikeusministeriö. 5.11.2010. EU-lainsäädännön opas 79/2010. Helsinki.

Oikeusministeriö. Ajankohtaista. Oikeusministerin puheet. Puhearkisto. Puheet 2009.
Tuija Brax Parempi sääntely -seminaarissa 25.5. Luettavissa:
[http://www.om.fi/Etusivu/Ajankohtaista/Ministerinpuheita/Puhearkisto/Puheet200
9Brax/1243789762518](http://www.om.fi/Etusivu/Ajankohtaista/Ministerinpuheita/Puhearkisto/Puheet2009Brax/1243789762518). Luettu: 21.2.2013.

Oikeusministeriö. Hallituksen esityksen laatimisohteet. 2004. Edita Prima Oy. Helsinki.

Oikeusministeriö. Parempi sääntely. Luettavissa:
<http://www.om.fi/Etusivu/Parempisaantely>. Luettu 23.1.2013.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustie-
donantoja 104.

Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. 2010. Hakapaino Oy. Hel-
sinki.

Otakantaa.fi. Luettavissa: <https://www.otakantaa.fi/fi-FI>. Luettu 4.4. 2013.

Paremmän sääntelyn toimintaohjelma, osa 1. 2006. Valtioneuvoston julkaisusarja 8/2006. Helsinki.

Poliisihallitus. Uutiset. Koko poliisikunta koulutetaan lakiuudistuksen takia. Luettavissa: <http://www.poliisi.fi/poliisi/hallitus/home.nsf/pfbd/321D1C4C0E6DF3BCC2257B20002A59A5?opendocument>. Luettu: 2.3.2013.

Pyykkö, R., valtioneuvoston tietopalvelujen (VALTIPAn) yhteistyöryhmän asiakirjahallinnon verkostoryhmä. 2000. Valtioneuvoston yhteisten asianhallintaprosessien kuvaukset ja suositukset. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 7/2000. Valtiovarainministeriö. Helsinki.

RASKE 2. Suomalainen lainsäädäntöprosessi. Luettavissa: <http://www.it.jyu.fi/raske/lainsaadantoprosessi.html>. Luettu: 5.12.2012.

Sanastokeskus TSK. Tietotekniikan termitalkoot. Hakutulos termillä ”kuviokoodi”. Luettavissa: http://www.tsk.fi/tsk/termitalkoot/haku-266.html?page=get_id&id=ID39&vocabulary_code=TSKTT. Luettu 6.3.2013.

Sisäasiainministeriö. Organisaatio. Luettavissa: <http://www.intermin.fi/fi/ministerio/organisaatio>. Luettu: 1.10.2012.

Sisäasiainministeriö. Sisäinen ohje. SM-2005-01080/Va_33. 30.5.2005.

Sisäasiainministeriön asetus poliisin suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2013. 20.12.2012/850.

Sisäasiainministeriön lainsäädäntösuunnitelma 2013–2017. Sisäasiainministeriön julkaisu 45/2012. Helsinki.

Sisäasiainministeriön työjärjestys. 15.11.2011/1036.

Suomen perustuslaki. 11.6.1999/731.

Tala, Jyrki. 2005. Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston päätöksenteko. Luettavissa:

<http://www.vnk.fi/toiminta/paatokset/ptj/fi.jsp>. Luettu: 20.11.2012.

Valtioneuvoston ohjesääntö. 3.4.2003/262.

Valtioneuvoston puhelinluettelo. Luettavissa:

<http://valtioneuvosto.fi/puhelinluettelo/phonebook.jsp?firstname=&lastname=&department=&offset=10>. Luettu: 20.5.2011.

Valtioneuvoston selonteko julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen täytäntöönpanosta. VNS 5/2003 vp. Luettavissa:

<http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/vkx3000.sh?TUNNISTE=VNS+5/2003>.

Luettu 1.3.2013.

Valtiovarainministeriö. Keskushallinnon uudistushanke. Luettavissa:

http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0109_keskushallinnon_uudistus/index.jsp.

Luettu 31.3.2013.

Yleinen suomalainen asiasanasto. Luettavissa:

<http://vesa.lib.helsinki.fi/ysa/index.html>. Luettu: 11.11.2012.

Liitteet

Liite 1. Käytetyt lyhenteet

ASDO	Sisäasiainministeriön asiankäsittelyn ja dokumenttihakinnan ohjelmisto
EUTORI	Valtioneuvoston asianhallintajärjestelmä
HARE	Valtioneuvoston hankerekisteri
HAUS	Hallinnon kehittämiskeskus
KEHU	Keskushallinnon uudistushanke
KEY	Kansainvälisten ja EU-asioiden yksikkö (poliisiosasto)
LSY	Lainsäädäntöyksikkö
LVM	Liikenne- ja viestintäministeriö
MMM	Maa- ja metsätalousministeriö
NSA	National Security Authority, hlöllä oikeus käsitellä turvallisuusluokiteltuja asioita)
OM	Oikeusministeriö
OKM	Opetus- ja kulttuuriministeriö
PL	Perustuslaki
PM	Puolustusministeriö
PO	Poliisiosasto
PSY	Poliisitoiminnan suunnitteluyksikkö (poliisiosasto)
PTJ	Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä
SM	Sisäasiainministeriö
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
SÄVA	Säädösvalmisteluavustaja
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
TSY	Talouden suunnitteluyksikkö (poliisiosasto)
TURJO	Turvallisuusasiain johtoryhmä (poliisiosasto)
UM	Ulkoasiainministeriö
VM	Valtiovarainministeriö
VN	Valtioneuvosto
VNK	Valtioneuvoston kanslia
VNOS	Valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003/262

Liite 2. Kysymykset

1. Millaisia säädösvalmistelun avustavia tehtäviä toimenkuvaasi kuuluu? Mitkä tehtävät ovat mielestäsi säädösvalmistelussa avustavan henkilön avain-tehtäviä?
2. Miten olet kouluttanut itseäsi säädösvalmistelun avustaviin tehtäviin?
3. Millaisia tehtäviä työhösi kuuluu säädösvalmistelun avustavien tehtävien lisäksi?
4. Osaatko kertoa, kuinka työaikasi jakautuu säädösvalmistelun avustavien tehtävien ja muiden tehtävien välillä? (Esimerkiksi avustavat tehtävät - muut tehtävät 40–60, 20–80 jne. kokonaistyömäärä = 100)
5. Kun teet avustajan tehtäviä, saatko mielestäsi työrauhan? Voitko keskittyä esimerkiksi lakiesityksen taittoon ja esittelylistojen valmisteluun vai teetkö samanaikaisesti muita tehtäviä? Mitä hyvää tai huonoa näet avustajana ja muissa tehtävissä samanaikaisesti toimimisessa?
6. Onko säädösvalmistelijan ja avustajan välinen tehtäväjako selkeä ja miten yhteistyö säädösvalmistelijoiden ja avustajien kanssa mielestäsi sujuu? Miten työtehtäväsi tosiasiallisesti jakautuvat sinun ja valmistelijan kesken? Millainen tehtäväjako mielestäsi olisi järkevin?
7. Millaista osastorajat ylittävää yhteistyötä ministeriösi avustajat tekevät? Onko yhteistyössä tapahtunut muutoksia esimerkiksi yhteistyön lisääntymisen tai vähenemisen muodossa? Miten sinun mielestäsi yhteistyötä voisi kehittää?
8. Millaisena koet ajatuksen ministeriöiden yhteisestä säädösvalmisteluavustajapoolista, jossa kaikki avustajat voisivat sijaistaa toisiaan tarvittaessa? Mitä etua tai haittaa näet tällaisessa toimintamallissa?

9. Tulisiko mielestäsi avustavien henkilöiden koulutustarjontaa lisätä tai monipuolistaa ja millaista sen siinä tapauksessa toivoisit olevan?
10. Millainen rooli PTJ:llä on työssäsi ja miten kehittäisit sitä?
11. Millaisena koet yleisen mielikuvan säädösvalmistelussa avustavasta henkilöstä ja millaisena sinä itse sen koet?
12. Onko avustajan rooli ja tehtävät säädösvalmistelutyössä mielestäsi muuttuneet ajan myötä?
13. Miten säädösvalmistelun avustajan toimenkuvaa tulisi mielestäsi kehittää?
14. Oletko tyytyväinen nykyisiin tehtäviisi?
15. Miten mielestäsi jaksat ja suoriudut nykyisistä tehtävistäsi?
16. Olisiko sinulla kiinnostusta osallistua tilaisuuteen, mikäli kaikki säädösvalmistelun avustavat henkilöt kutsuttaisiin koolle? Olisiko sinulla ehdotuksia tai ideoita tällaisen tilaisuuden suhteen?
17. Onko jotakin, jonka haluaisit edellä kysytyjen asioiden lisäksi tuoda esille?

Kiitos että ehdit vastata tähän kyselyyn!

Liite 3. Vastaajien ilmoittamia säädösvalmistelun avustavia tehtäviä lainsäädännön eri vaiheiden mukaan ryhmiteltynä.

Yleisiä tehtäviä

- aikatauluista huolehtiminen lainsäädäntöprosessissa; Oikea toimenpide oikeaan aikaan
- erilaisten asiakirjojen sisäinen jakelu
- esittelijän pitäminen ajan tasalla teknisen valmistelun tilanteesta
- muut tehtävät, jotka esittelijä avustajalle delegoi.

Esivalmistelu (II)

- ohjeistuksen seuraaminen ja muutoksista tiedottaminen osastolla
- prosessiin liittyvien määräaikojen seuranta
- taustamateriaalin hankintaa.

Perusvalmistelu (III)

- hallituksen esityksen ja U-kirjeiden, allekirjoitusvaltuuksien jne. valmistelua.
- hallituksen esityksen luonnoksen jakelu johdolle ja sidosryhmille
- hallitusten esitysten rinnakkaistekstien laatiminen.

Lausuntomenettely (IV)

- lausuntomenettelyssä avustaminen; Lausuntopyyntöjen lähettäminen, lausuntojen kokoaminen, - alustavia lausuntoyhteenvetoja sekä käännytyksiä
- mahdollisten julkaisujen ja tiedotustilaisuuksien järjestämisessä avustaminen
- tilaisuuksien järjestäminen; Lainvalmisteluun liittyvät kokous- ja kuulemistilaisuudet eri sidosryhmien välillä.

Jatkovalmistelu; Kääntäminen ja tarkastus (V)

- oikeusministeriön korjausten vieni taitettuun tekstiin
- ruotsinkielisen tekstin tarkastus ja tekstiin tehtyjen muutosten ja lisäysten kääntäminen
- säädösesitysten toimittaminen käännettäväksi ja oikeusministeriön laintarkastukseen, yhteydenpito oikeusministeriön lainvalmisteluosaston laintarkastusyksiköön ja valtioneuvoston kanslian käännöstoimistoon
- yhteydenpito kääntäjiin ja laintarkastukseen.

Päätöksenteko; Eduskunta ja valtioneuvosto (VI)

- aineiston toimittaminen eduskunnan valiokunnille ja tarpeen vaatiessa muille tahoille
- allekirjoituskappaleiden ja pöytäkirjojen huolehtiminen esittelijälle ja ministerin sihteerin kautta valtioneuvostoon annettujen määräaikojen puitteissa ja toimittaminen oikeisiin paikkoihin ministerille ja edelleen Valtioneuvostoon
- allekirjoitusvaltuuksien myöntäminen-listatyypissä myös valtakirjoista huolehtiminen yhdessä valmistelijan ja UM:n kanssa (aikataulutus, eteenpäin lähettäminen)
- eduskunnan vastauksen muotoilu laiksi
- esittelylupapyyntöjen laatiminen ja esittelylupapyyntöprosessin seuranta
- istuntojen seuraaminen ja ministerin ja kansliapäällikön paikallaolon varmistaminen
- istuntojen seuraaminen; Kun asia on hyväksytty valtioneuvoston yleisistunnossa, (VN) avustaja - lähettää painomääräyksen, jotta asetukset ja lait saadaan säädös-kokoelmaan
- ministerin ja kansliapäällikön läsnäolon tarkistus, esittelylupapyyntöt
- PTJ; Avustaminen liitteiden muokkauksessa
- PTJ; Eduskuntakäsittelyn jälkeen tapahtuvat työvaiheet; Eduskunnan vastauksen käsittely PTJ-järjestelmässä

- PTJ; Esittelylistan kansilehden laadinta yhdessä esittelijän kanssa PTJ:ssä
- PTJ; Esittelylistan laadinta; Esittelijän avustaminen esittelylistojen laadinnassa
- kaikki tehtävät PTJ:llä; Asioiden luominen, esittelylistan kansilehden laatiminen, liitteiden käsittely ja liittäminen esityslistoihin; RV, VN, ja TP, listojen jakelu, korjausten tekeminen PTJ:llä, korjauslistojen laatiminen oikeusministeriön lain-tarkastuksen jälkeen, korjauslistajakelut, istuntojen seuraaminen, kutsujen seu-raaminen (kutsu VN:n istuntoon), kutsuilmoitukset, niiden kuittaaminen, ilmoi-tus esittelijälle säädösten julkaisumääräysten antaminen
- muiden esittelyasioiden käsittely ja niiden seuranta PTJ-järjestelmässä (valtio-neuvoston RV, VN ja TP- istuntojen seuraaminen)
- toimitusasiakirjojen (allekirjoituskappaleiden) tulostaminen ja toimittaminen ministerille allekirjoitusta varten sekä oikeuskanslerin informointi lakeja vahvis-tettaessa (EK:n vastaus + VN-kansilehti).
- virallisten kappaleiden tulostaminen ja allekirjoitettavaksi toimittaminen
- avustaminen johtolauseiden tarkastamisessa ja niiden laatimisessa
- voimassa olevien lakien etsiminen ja rinnakkaistekstien vertailu kursivoinnein itsenäisesti
- kirjoitustyössä avustaminen
- säädöstekstin kirjoittaminen (pääasiassa teknisissä lakihankkeissa) ja täydentämi-nen
- suomen- ja ruotsinkielisten säädösten, hallituksen esitysten, asetusten, kansain-välisen sopimusten ja muiden normien ja virallisiasiakirjojen taitto lainlaatija-ohjelmalla sekä kaikki vaadittavat muutokset taiton jälkeen, ennen esittelylistan jakamista
- oikoluku
- tekstin muokkausta
- oikeuskanslerinkappaleiden lähettäminen tarvittaessa oikeuskanslerin virastoon.

Julkaiseminen, koulutus, tiedottaminen (VII)

- painomääräys; Painattamismääräysten antaminen Editaan, kun säädösehdotus on hyväksytty valtioneuvostossa
- lain voimaantulon jälkeen tarvittaessa kansalaisten tai muiden tahojen neuvonta puhelimitse.

Seuranta (VIII)

- tiedotusvälineiden seuranta lain voimaantulon jälkeen.

Liite 4. Avustajien muita tehtäviä

- Arkistonhoitajan ja erilaiset arkistoinnin tehtävät
- ASDO- osastokirjaajana toimiminen
- Asiakirjahallintoa; ASDO-asiankäsittelyjärjestelmän tuntemus ja muiden yksikön virkamiesten avustaminen
- asiakirjojen arkistointi ja diariointi
- avustaminen rintamatunnusten etsinnässä/todistusten kirjoittaminen
- avustaminen tekstinkäsittelytehtävissä ja julkaisujen taitossa Adobe In-Design, MS Word sekä MS PowerPoint -ohjelmien avulla
- avustavat tehtävät erilaisten päätösten teossa
- eduskunnan asiantuntijapyyntöjen käsittely
- eduskunnan kirjallisten kysymysten seuraaminen (toimeksianto, määräajan tarkkailu, taitto)
- eduskunnan kirjallisten kysymysten taitto (kyseinen taittopohja)
- eri oikeusasteiden päätösten seuranta
- erilaisten luetteloiden ylläpito
- EU-asioiden seuranta Eutorissa
- hankerekisterisihteerinä useissa hankkeissa
- hankkeiden vienti ja päivitys www-sivuille
- hankkeiden ylläpito asiakirjajärjestelmässä
- HelpNet -päivitykset
- helppojen asiakirjojen oma-aloitteinen luominen
- johdon sihteerin sijaisuus
- johtajan henkilösihteerin tehtävät (puhelin, kalenteri, kokousmateriaalin tulostaminen yms.) sekä kaikki muu esimiehen pyytämä apu, esim. yksikkökokousjärjestelyt, tiedottaminen koko yksikköä koskevissa asioissa
- julkaisujen tekeminen
- julkaisuyhdys henkilön tehtävät
- tilastointiin liittyvät tehtävät
- kansainvälisten korkean tason vierailujen järjestäminen
- kirjallisten kysymysten teknisestä valmistelusta huolehtiminen
- kirjeenvaihto

- kokousjärjestelyt: tilavaraukset, tarjoilutilaukset ja näiden laskujen asiatar-
kastus sekä tiliöinti
- koulutusasioissa avustaminen: Koulutushakemusten kierto osastolla, kou-
lutusmäärärahojen seuranta ja raportointi
- kunniamerkkiasioita
- laillisuusvalvonta ja yhdenvertaisuusasiat
- lainsäädäntöhankeluettelon kokoaminen/päivittäminen 2 kertaa vuodessa
oman yksikön osalta sekä www -sivuston saattaminen ajan tasalle (lain-
valmisteluosaston julkaisuhankkeista)
- lainsäädäntöneuvosten avustaminen
- laskujen tarkastamista ja tiliointia Rondossa ja M2:ssa, palkkioiden maksa-
tusta työryhmille
- luonnonsuojelualueiden maanhankinta-asioiden ja niihin liittyvien päätös-
ten rekistereiden ylläpito, seuranta ja arkistointi
- matkajärjestelyt; lento- ja hotellivaraukset, matkasuunnitelmat ja matkalas-
kut sekä matkoihin liittyvien laskujen asiatarkastus ja tiliöinti
- ministerien ja kansliapäällikön kalenteripäivitykset
- muut tehtävät, kuten avustaminen esim. PowerPoint -esityksissä sekä Ex-
cel taulukoiden valmistelu
- osallistuminen Euroopan muuttoliikeverkoston sanastotyöhön
- osaston kv-sihteeritehtävät
- osaston turvallisuus selvitykset Suojelupoliisille ja NSA-todistuspyyntöjen
- osastopäällikön sihteerin sijaisuus
- Osastosihteerin tehtäviä, joita ovat muun muassa: Kokousjärjestelyt, mat-
kalaskut, osaston diaarista huolehtiminen, osaston posti, taloushallinto se-
kä työaikajärjestelmän käyttö
- osastosihteerin, yksikön sihteerin, kv-sihteerin ja osastopäällikön sihteerin
tehtäviä
- postin käsittely, kalenterien ylläpito, avustaminen yksikön vastuulla olevis-
ta kunniamerkki-/ylennysesityksistä, puheluihin vastaamista, juoksevia sih-
teerin tehtäviä (kopiointi, kirjeenvaihto, onnittelukortit, joulukortit, lahja-
esineet, vuosilomakirjanpitoa ym.)

- puhelinpalvelut
- rekrytointiohjelman liittyvät tehtävät
- ryhmän sihteerin tehtävät
- säädöskäännösten ja niitä koskevien tietojen tallentaminen ja ylläpito Finlex-tietokannassa
- säädösvalmisteluavustajien ryhmän vetäjä
- säädösvalmistelun tekniseen valmisteluun liittyvää neuvontaa ja opastusta ministeriön eri osastoille
- taloussuunnittelun avustamista osastolla
- tekstinkäsittely (lausuntotiivistelmät, työryhmämietinnöt ym.) sekä luonnostekstien muokkaus ja asettelu
- toimeksiannot, lausunnot, työryhmien asettamiset, kirjeet, lausuntopyynnöt, asiakirjajärjestelmän ylläpito sekä edellä mainittujen lähtevien asiakirjojen jakeluiden osoitteiston hakeminen, osoitetarrojen luominen ja postitus
- toimeksiantojen valmistelu valmistelijoille (tehdään esimiehen pyynnöstä diaariin, asetetaan määräpäivä)
- tutkimusmäärärahan käytön hallinta ja seuranta sekä konsultti- ja rahoitus-sopimusten valmistelu
- valtioneuvostosta saapuvien pöytäkirjojen toimittaminen eteenpäin
- viestintätehtäviä, esimerkiksi sisäasiainministeriön intranetin ja internet-sivujen päivitys
- virkapukujen tilaukset
- yhteisiä osaston toimistotöitä
- yksikköön kohdistuvien muiden laskujen (esimerkiksi käännöslaskut, kokouspalkkiot, luottokorttiosot) asiatarkastus ja tiliöinti
- yksikön Eutori-, ASDO-, Rondo- ja M2-järjestelmien käyttö sekä
- yksikön muut erikseen annettavat sihteeritehtävät
- yksikön sihteerin työt, joita ovat muun muassa matka- ja kokousjärjestelyt, matkamääräyksien valmistelu sekä matkalaskujen valmistelu
- yksikön valmistelijoiden sihteeripalvelut usealle valmistelijalle

- yksiköstä lähtevä asiakirjaliikenne (diaari, postitus)
- toisen sihteerin sijaisuus kaikkien lomien ja poissaolotilanteiden aikana.