

Assistenttityö säädösvalmisteluprosessissa sosiaali- ja terveysministeriössä

Susanna Lindholm

Opinnäytetyö
Johdon assistenttityön
ja kielten koulutusohjelma
2018



Tekijä(t) Susanna Lindholm	
Koulutusohjelma Johdon assistenttityön ja kielten koulutusohjelma	
Raportin/Opinnäytetyön nimi Assistenttityö säädösvalmisteluprosessissa sosiaali- ja terveysministeriössä	Sivu- ja liitesivumäärä 32 + 1
<p>Tämän opinnäytetyön aihe on saatu toimeksiantona sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työn tavoitteena oli kartoittaa tehtävät, joissa assistentit työskentelevät säädösvalmisteluprosessissa. Lisäksi tarkoituksena oli löytää mahdolliset assistenttityön kehittämiskohteet tässä prosessissa. Tämän tutkimuksellisen opinnäytetyön aineiston keruu on toteutettu haastattelemalla sosiaali- ja terveysministeriössä kyseenomaisissa työtehtävissä työskenteleviä assistenteja ja säädösvalmistelijoita. Haastattelut on toteutettu marraskuun 2017 ja huhtikuun 2018 välisenä aikana.</p> <p>Työssä kerrotaan tarkemmin toimeksiantajasta, säädösvalmistelua ohjaavasta lainsäädännöstä, itse säädösvalmisteluprosessista sekä assistenttien ja säädösvalmistelijoiden haastatteluihin esille nousseista näkökulmista ja kehittämisehdotuksista. Viimeisessä luvussa on yhteenveto haastattelujen tuloksista sekä kehittämisehdotuksia sosiaali- ja terveysministeriölle säädösvalmisteluprosessiin liittyen. Viimeisessä luvussa myös pohditaan hieman assistenttityötä yleisesti.</p> <p>Loppupäätelmänä on, että assistenttityöllä on suuri merkitys säädösvalmisteluprosessissa ja säädösvalmistelijat arvostavat assistenttien tarjoamaa avustavaa työpanosta. Moni kaipasi assistenttien apua myös lisää. Säädösvalmisteluavustajat myös odottavat assistenteilta laajaa osaamista ja luottavat assistenttien taitoihin.</p>	
Asiasanat assistentit, sihteerit, säädösvalmistelu, kehittäminen	

Sisällys

1	Johdanto	1
1.1	Työn tavoitteet	1
1.2	Työn toteutus ja tutkimusmenetelmä	1
1.3	Työn rakenne	3
2	Toimeksiantaja	4
3	Säädösvalmistelua ohjaava lainsäädäntö ja muu ohjeistus	6
3.1	Suomen perustuslaki	6
3.2	Kielilait	7
3.3	Valtioneuvoston ohjesääntö	7
3.4	Muut ohjaavat lait ja asetukset	8
4	Säädösvalmisteluprosessi	9
4.1	Aloite	10
4.2	Esivalmistelu	10
4.3	Perusvalmistelu	11
4.3.1	Virkatyö	11
4.3.2	Valmisteluelin	12
4.4	Lausunnotmenettely	12
4.5	Jatkovalmistelu	13
4.6	Valtioneuvoston päätöksenteko	14
4.7	Eduskuntakäsittely	15
4.8	Lain vahvistaminen	15
4.9	Täytäntöönpano ja seuranta	15
5	Assistentin tehtävät säädösvalmisteluprosessissa	17
6	Säädösvalmistelijoiden näkökulma	20
6.1	Lisäavun tarpeet	20
6.2	Säädösvalmistelijoiden kehittämissuhteet	22
7	Pohdinta	23
7.1	Tulosten arviointi	27
7.2	Opinnäytetyöprosessi	27
7.3	Oman oppimisen arviointi	28
	Lähteet	29
	Liitteet	33
	Liite 1a. Assistenttien haastattelukysymykset	33
	Liite 1b. Säädösvalmistelijoiden haastattelukysymykset	33

1 Johdanto

Tämän opinnäytetyön aihe, assistenttityö säädösvalmisteluprosessissa sosiaali- ja terveysministeriössä, on saatu toimeksiantona sosiaali- ja terveysministeriöstä. Assistentit työskentelevät sosiaali- ja terveysministeriössä monilla eri nimikkeillä työtehtävistä riippuen. Näitä ovat assistentti, projektisihteeri, hallinnollinen avustaja, säädösvalmisteluavustaja, johdon sihteeri sekä ministerin sihteeri. Tässä työssä käytetään selkeyden vuoksi kaikista muista assistentin tehtäviä hoitavista henkilöistä, paitsi säädösvalmisteluavustajista, nimikettä assistentti. Assistentilla tarkoitetaan tässä yhteydessä henkilöä, jonka päätehtävänä on avustaa ministeriön muita virkamiehiä erilaisissa tehtävissä. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi tekninen avustus ohjelmistojen kanssa, erilaisten jakeluiden tekeminen, kokousjärjestelyistä huolehtiminen sekä säädösvalmisteluprosessissa avustaminen. Säädösvalmisteluavustajien työnkuva eroaa muiden assistenttien työnkuvasta melko paljon, ja heidän päätehtävänä on nimenomaan avustaa säädösvalmisteluprosessiin liittyvissä tehtävissä.

Myös juristit työskentelevät ministeriössä usealla eri nimikkeellä: erityisasiantuntija, hallitussihteeri, lakimies ja hallitusneuvos. Heistä käytetään tässä työssä yleisesti nimikettä säädösvalmistelija, jolla siis tarkoitetaan ministeriössä työskentelevää juristia, joka on mukana säädösvalmistelutyössä.

1.1 Työn tavoitteet

Työn tavoitteena oli kartoittaa tehtävät, joiden parissa assistentit työskentelevät säädösvalmisteluprosessissa. Lisäksi tarkoituksena oli löytää mahdolliset kehittämiskohteet tässä prosessissa, eli tekevätkö assistentit jossain kohtaa turhaa työtä tai voisiko jonkin vaiheen hoitaa tehokkaammin. Assistenttien määrää on vähennetty vuosien saatossa ministeriössä, joten on tärkeää, että assistenttien resurssit on kohdistettu oikein.

1.2 Työn toteutus ja tutkimusmenetelmä

Tämän tutkimuksellisen opinnäytetyön aineiston keruu toteutettiin haastattelemalla sosiaali- ja terveysministeriön henkilökuntaa. Työtä varten haastateltiin 12 säädösvalmistelijaa sekä 6 assistenttia, jotka työskentelevät parhaillaan tai ovat aiemmin työskennelleet tiiviimmin säädösvalmisteluprosessin parissa. Tiiviimmin säädösvalmisteluprosessissa työskenteleviä assistentteja on ministeriön assistenteista melko pieni osuus, minkä vuoksi heitä on myös haastatelluista pienempi osuus.

Työn tutkimusmenetelmäksi valittiin haastattelut, koska niiden kautta saatiin suoraan työntekijöiltä tietoa siitä, mitä tehtäviä assistentit oikeasti säädösvalmisteluprosessissa tekevät. Juristit otettiin mukaan haastatteluihin, koska sitä kautta saatiin myös toisen puolen näkemys assistenttityöhön. Juristeilta saatiin myös kattavasti tietoa siitä, millaisissa tehtävissä he kokevat tarvitsevansa apua, ja onko avuntarpeessa esimerkiksi osasto- tai henkilökohtaisia eroja.

Haastateltavat valikoitiin sekä kyselemällä henkilöstöltä kenellä voisi olla eniten kokemusta että lähettämällä haastattelupyynnöjä tietyillä ammattinimikkeillä työskenteleville. Näin pyrittiin saamaan mahdollisimman laajasti eri osastojen väkeä haastateltavaksi. Haastatelluista assistenteista kaikki ovat työskennelleet ministeriössä pidempään, mutta säädösvalmistelijoista haastateltiin myös lyhyemmän kokemuksen omaavia.

Yksi assistenttihaastattelu toteutettiin parihaastatteluna haastateltavien toiveesta. He työskentelevät tiiviinä työparina, ja kokivat parihaastattelun tämän vuoksi mielekkäämmäksi. Muut haastattelut olivat yksilöhaastatteluja. Assistentteille ja säädösvalmistelijoille esitettiin osittain eri kysymykset (liitteet 1 a ja b). Assistenttien kysymyksissä on keskitytty enemmän työtehtävien kartoittamiseen ja siihen, millaisena assistentit kokevat oman roolinsa prosessin kannalta. Säädösvalmistelijoiden kohdalla taas on kartoitettu sitä, millaisissa tehtävissä he hyödyntävät tällä hetkellä assistenttiapua ja kokevatko he tarvitsevansa jossain prosessin vaiheessa lisää apua. Molemmille ryhmille esitettiin kysymykset aika-aulusta ja siitä, minkä he kokevat olevan kriittisin vaihe prosessissa.

Lähteenä on käytetty myös Lainvalmistelun prosessiopasta (Oikeusministeriö 2011a), jossa säädösvalmisteluprosessi on kuvattu selkeästi. Lainvalmistelun prosessiopas on oikeusministeriön tuottama ja täten luotettava lähde työlle. Prosessioppaassa on otettu assistentteja lukuun ottamatta kaikki säädösvalmisteluprosessiin osallistuvat tahot huomioon.

Työn viitekehyksenä on toiminut ajatus siitä, milloin työt on organisoitu hyvin. Yksi tärkeä osa-alue onnistuneessa organisoimisessa on, että osaaminen ei ole vain harvoilla henkilöillä. Olisi tärkeää, että jokaisella olisi sijainen, joka pystyy tarvittaessa auttamaan tai paikkaamaan esimerkiksi sairastumisen ajan. Olisi myös tärkeää, että jokainen tietäisi tarkkaan, mitkä tehtävät kuuluvat kenellekin ja ettei työmäärä kasva kenelläkään kohtuuttoman suureksi. (Järvinen 2008, 31, 40.)

Työtehtävien priorisoinnin hallitseminen sekä suunnitelmallisuus ovat myös tärkeitä ominaisuuksia töiden onnistuneessa organisoimisessa. Suunnitelmallisuus ei kuitenkaan ole

välttämättä mahdollista töissä, joissa tulee jatkuvia yllätyksiä. Tällöin työntekijän on oltava joustava ja ymmärrettävä, että hänen täytyy muuttaa suunnitelmiaan ja reagoida tilanteen mukaan. (Järvinen 2008, 42.) Säädösvalmistelutyö ja assistenttityö ovat nimenomaan töitä, joissa saattaa tulla paljonkin yllätyksiä. Tämän vuoksi onkin tärkeää, että säädösvalmisteluprosessiin osallistuville on selvää, kuka tekee mitäkin ja että osaaminen olisi jakautunut useammalle henkilölle.

1.3 Työn rakenne

Työssä kerrotaan toimeksiantajasta, säädösvalmistelua ohjaavasta lainsäädännöstä, itse säädösvalmisteluprosessista sekä assistenttien ja säädösvalmistelijoiden haastatteluissa esille nousseista näkökulmista ja kehitysehdotuksista.

Luvussa kaksi esitellään sosiaali- ja terveysministeriön toimintaa. Kolmannessa luvussa kerrotaan lainsäädännöstä ja muista ohjeistuksista, jotka ohjaavat säädösvalmistelua. Luvussa neljä eritellään säädösvalmisteluprosessi osiin. Aluksi kerrotaan yleisesti säädösvalmisteluprosessin vaiheista ja sen jälkeen haastatteluissa esiin nousseista seikoista, jotka liittyvät kyseiseen vaiheeseen. Viidennessä luvussa eritellään assistenttien tehtäviä tarkemmin ja tuodaan esiin yleisempiä tehtäviä, joita voi esiintyä myös useammassa prosessin vaiheessa. Viidenteen lukuun on koottu myös assistenttien esille tuomia ongelmakohtia ja kehittämisehdotuksia. Kuudennessa luvussa eritellään tarkemmin säädösvalmistelijoiden näkökulmaa säädösvalmisteluprosessin assistenttityöhön sekä heidän esille tuomiaan ongelmakohtia ja kehitysehdotuksia. Viimeisenä lukuna on pohdinta, jossa esitellään työn johtopäätökset ja kehittämisehdotukset sosiaali- ja terveysministeriölle. Viimeisessä luvussa myös pohditaan hieman assistenttityötä yleisesti.

2 Toimeksiantaja

Sosiaali- ja terveysministeriö on yksi Suomen 12 ministeriöstä. Sen toimiala on määritetty Valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003) ja siihen kuuluvat:

1. terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen sekä sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäisy
2. sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut
3. lääkehuolto
4. terveydensuojelu sekä säteilyhaittojen, kemikaalien ja geeniteknologian valvonta
5. toimeentuloturva
6. vakuutusmarkkinoiden toiminta
7. työsuojelu
8. naisten ja miesten välinen tasa-arvo.

Ministeriön poliittisesta johdosta vastaa kaksi ministeriä: sosiaali- ja terveysministeri sekä perhe- ja peruspalveluministeri. Sosiaali- ja terveysministerin toimialaan kuuluvat esimerkiksi lääkeasioihin, sairaus-, tapaturma- tai potilasvakuutuksiin, työttömyys- tai eläketurvaan sekä vammaisasetuksiin liittyvät asiat. Perhe- ja peruspalveluministerin toimialaa taas ovat esimerkiksi sosiaalihuoltoon, terveystaloudellisiin, mielenterveyteen ja ympäristöterveydenhuoltoon liittyvät asiat. (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2018a.)

Ministerien lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön toimintaa johtaa ylin virkamies, kansliapäällikkö. Kansliapäällikkö vastaa esimerkiksi ministeriön toiminnasta ja lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä. Osastoja johtavat osastopäälliköt ja heidän lisäksi jokaisella tulosryhmällä on oma johtajansa. (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2018b.)

Sosiaali- ja terveysministeriö työllistää noin 390 henkilöä (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2018c). Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimii useita virastoja ja itsenäisiä laitoksia, kuten Säteilyturvakeskus STUK, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea sekä Alko Oy. Ministeriön hallinnonalalla työskentelee yli 3400 henkilöä. (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2018d.)

Sosiaali- ja terveysministeriö on jaettu osastoihin ja erillisyyksiköihin, joita ovat:

- Hyvinvointi- ja palveluosasto (HPO)
- Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausosasto (OHO)

- Sosiaaliturva- ja vakuutusosasto (SVO)
- Työ- ja tasa-arvo-osasto (TTO)
- Hallintoyksikkö (HAL)
- Viestintäyksikkö (VIE)
- Kansainvälisten asioiden yksikkö (KVY)
- Johdon tuki -yksikkö (JOT)

Osastot on jaettu tulosryhmiin. (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2018c.) Hyvinvointi- ja palveluosastolla sekä sosiaaliturva- ja vakuutusosastolla tehdään eniten säädösvalmistelutyötä (Koivumaa 19.2.2018). Työ- ja tasa-arvo-osastolla taas tehdään enimmäkseen EU:n täytäntöönpanosäädöksiä (Pekuri 28.2.2018). Erillisyksiköissä vastataan enemmänkin erilaisten tukitehtävien hoidosta, kuten kansliapäällikön työn tukemisesta, viestinnästä sekä hallinnollisista tehtävistä (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2018c).

Valtioneuvoston sivuilta voi käydä katsomassa millaisia hankkeita ja säädösvalmistelua ministeriöissä on parhaillaan käynnissä. Sosiaali- ja terveysministeriössä on sivuston mukaan eniten käynnissä tai suunnitteilla olevia säädösvalmisteluhankkeita. (Valtioneuvosto 2018.) Säädösvalmistelu on siis erittäin merkittävä osa sosiaali- ja terveysministeriön toimintaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön jokaiselta osastolta on tätä työtä varten haastateltu vähintään yhtä henkilöä kattavan kuvan saamiseksi. Haastatelluista suurin osa työskentelee hyvinvointi- ja palveluosastolla, joka onkin ministeriön suurin osasto. Lisäksi yksi haastatelluista assistenteista työskentelee johdon tuki -yksikössä. Hän ei varsinaisesti työskentele säädösvalmisteluprosessissa mukana, mutta osallistuu prosessin tukitehtäviin. Haastatteluiden tuloksista kerrotaan tarkemmin luvuissa 4, 5 ja 6.

3 Säädosvalmistelua ohjaava lainsäädäntö ja muu ohjeistus

Ennen varsinaiseen säädosvalmisteluprosessiin tutustumista kerrotaan hieman säädosvalmistelua ohjaavasta lainsäädännöstä. Säädosvalmistelua ohjaa useampi laki ja ohjeistus. Seuraavaksi kuvattuna näistä ne kohdat, jotka säädosvalmistelussa on otettava huomioon. Myös EU:n lainsäädäntö on otettava valmistelussa huomioon, sillä esitykset eivät voi olla EU:n lainsäädännön vastaisia. Tässä työssä ei kuitenkaan käsitellä EU:n lainsäädäntöä sen tarkemmin.

3.1 Suomen perustuslaki

Suomen perustuslain (731/1999) 51 §:ssä on säädetty, että eduskuntatyössä käytetään suomen ja ruotsin kieltä. Asian vireille panemiseksi asiakirjat on toimitettava eduskuntaan molemmilla kielillä. Tämän vuoksi hallituksen esitykset käännetään aina myös ruotsiksi ennen eduskuntaan toimittamista.

Perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan joko valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat. Asianomainen ministeriö valmistelee valtioneuvostossa käsiteltävät asiat.

Lain säätäminen tulee perustuslain 70 §:n perusteella eduskunnassa vireille joko hallituksen esityksellä tai kansanedustajan lakialoitteella. Pykälässä 71 on säädetty, että hallituksen esitystä voidaan täydentää antamalla uusi täydentävä esitys, tai esitys voidaan myös peruuttaa. Lakiehdotus otetaan pykälän 72 mukaan eduskunnan täysistunnossa kahteen käsittelyyn sen jälkeen, kun asiaa valmistellut valiokunta on antanut siitä mietintönsä.

Perustuslain 77 §:n mukaan sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt lain, se menee tasavallan presidentille vahvistettavaksi. Jos presidentti ei vahvista lakia, se palautuu takaisin eduskunnan käsiteltäväksi. Jos eduskunta hyväksyy lain uudelleen ilman muutoksia, se tulee voimaan ilman tasavallan presidentin vahvistusta.

Jos tasavallan presidentti ei vahvista lakia kolmen kuukauden määräajan kuluessa, laki otetaan pykälän 78 mukaan viipymättä eduskunnassa uudelleen käsiteltäväksi. Laki on tällöin joko hyväksyttävä muuttumattomana tai hylättävä eduskunnan täysistunnossa. Pykälän 79 mukaan tasavallan presidentti allekirjoittaa ja asianomainen ministeri varmentaa lain, joka tulee voimaan. Tämän jälkeen valtioneuvosto julkaisee lain Suomen säädoskoelmassa.

3.2 Kielilait

Kielilain (423/2003) 31 §:n mukaan ministeriön säädösehdotukset ja niihin liittyvät mietinnöt julkaistaan suomeksi, mutta niihin liitetään ruotsinkielinen tiivistelmä ja säädösehdotuksen ruotsinkielinen teksti. Mikäli mietinnöllä on huomattava merkitys ruotsinkieliselle väestölle, julkaistaan se kokonaisuudessaan ruotsiksi. Lain 32 §:n mukaan tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä sekä suomen että ruotsin kieltä. Yksilön hengen, terveyden ja turvallisuuden sekä omaisuuden ja ympäristön kannalta oleellinen tieto annetaan koko maassa molemmilla kielillä.

Saamen kielilain (1086/2003) 9 §:n mukaan erityisesti saamelaisia koskevat lait ja muut säädökset sekä muut Suomen säädöskokoelmassa julkaistavat asiakirjat julkaistaan valtioneuvoston tai asianomaisen ministeriön niin päättäessä myös saamenkielisinä käännöksinä. Myös ministeriössä valmistellut ja julkistettavat lakiehdotukset ja mietinnöt julkaistaan ministeriön päätöksellä saamen kielellä, mikäli ne koskevat erityisesti saamelaisia.

3.3 Valtioneuvoston ohjesääntö

Valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:ssä säädetään, että valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään ja ratkaistaan eduskunnalle annettava hallituksen esitys, kertomus ja kirjelmä sekä valtioneuvoston tiedonanto, selonteko, kertomus ja kirjelmä.

Ohjesäännön 27 §:ssä säädetään raha-asiainvaliokunnasta. Valtiovarainministeriö määrää asiat, jotka niiden taloudellisen merkityksen vuoksi on ennen päätöksen tekemistä käsiteltävä raha-asiainvaliokunnassa. Raha-asiainvaliokunnan puheenjohtajana toimii pääministeri. Hänen lisäksi jäseninä ovat valtiovarainministeri sekä kaksi muuta ministeriä, joista toinen on se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu. Ohjesäännön 31 §:ssä on säädetty, että valtiovarainministeriön lausunto on hankittava silloin, kun jonkin muun ministeriön valmistelemalla asialla on huomattava kansantaloudellinen tai valtiontaloudellinen merkitys.

Ohjesäännön 32 §:n mukaan toiselta ministeriöltä on pyydettävä esittelemiseen lupa silloin, kun ministeriössä käsiteltävänä oleva asia kuuluu toisen ministeriön toimialaan. Ohjesäännön 33 §:ssä säädetään, että valtioneuvoston jäsen voi saada lykätyksi asian käsittelyn yleisistunnossa seuraavaan istuntoon asiaan perehtymistä varten.

Ohjesäännön pykälässä 41a säädetään, että hallituksen esityksiä sekä valtioneuvoston kirjelmiä, selontekoja ja tiedonantoja koskevan valtioneuvoston yleisistunnon yhteisen päätösasiakirjan allekirjoittaa yleisistunnon puheenjohtajana toiminut ministeri ja varmentaa pöytäkirjanpitäjä.

3.4 Muut ohjaavat lait ja asetukset

Suomen säädöskokoelmasta säädetyn lain (188/2000) 11 § säättää, että säädöskokoelmaa ja sopimussarjaa julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä.

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta säädetyn lain (621/1999) 19 § sääntelee, että viranomaisen on pidettävä saatavilla asiakirjoja, jotka koskevat lainsäädännön uudistamista koskevan työn käynnistämistä, toimeksiantoa ja asetusta määräajasta sekä valmistelusta vastaavaa henkilöä, mikäli salassapitosäännökset eivät muuta ohjaa. Viranomaisen on myös lain 20 §:n mukaan edistettävä toimintansa avoimuutta laatimalla tarvittavia julkaisuja tai tietoaineistoa toiminnastaan tai yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Viranomaisen on myös tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista sekä huolehdittava, että yleisön tiedonsaannin kannalta oleelliset asiakirjat ovat helposti saatavilla.

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen (1030/1999) 8b §:n mukaan valtionhallinnon viranomaisen on laadittava viestintäsuunnitelma, jossa on otettava huomioon, miten turvataan yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuudet saada tietoa vireillä olevista, yleisesti merkittävistä asioista sekä esittää käsityksensä niistä käsittelyn eri vaiheissa.

Valtioneuvostosta säädetyn lain (175/2003) 2 §:ssä on säädetty, että ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu, vastaa yhteistyön järjestämisestä.

Hallintolain (434/2003) 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

4 Säädosvalmisteluprosessi

Kuten luvusta kolme käy ilmi, säädosvalmistelussa on otettava monta asiaa huomioon. Seuraavaksi tarkastellaan itse säädosvalmisteluprosessia tarkemmin.

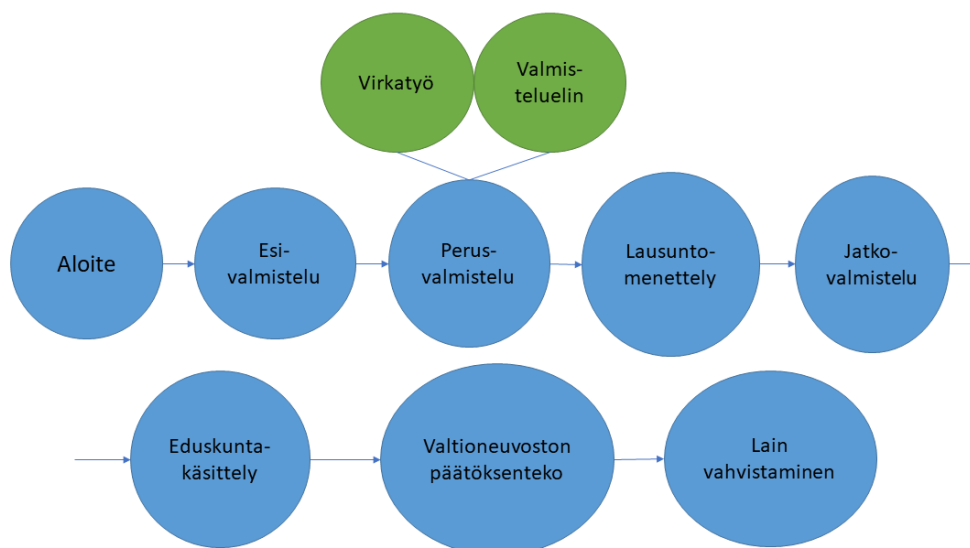
Suomessa säädöksiä ovat esimerkiksi lait, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asetukset sekä viranomaisten määräykset. Näiden lisäksi Suomessa voimassa olevaa lainsäädäntöä ovat myös Euroopan unionin lainsäädäntö sekä kansainväliset sopimukset ja velvoitteet, joihin Suomi on sitoutunut. (Eduskunta, 2018a.)

Lainsäädäntövaltaa Suomessa käyttää eduskunta (Oikeusministeriö 2011a). Valmistelu- ja toimeenpanovalta on kuitenkin hallituksella. Hallituksen johtajana toimii pääministeri. Uuden perustuslain myötä presidentti menetti roolinsa hallituksen muodostamisessa, ja nykyään eduskunta valitsee hallituksen. Presidentti edelleen nimittää ministerit muodollisesti tehtäviinsä. (Wiberg 2009, 17-19.)

Hallituksen muodostamisessa ensimmäisenä valitaan hallitustunnustelija, joka nykyisin on yleensä suurimman eduskuntaryhmän puheenjohtaja. Hallitustunnustelija kutsuu haluamansa puolueet neuvottelupöytään, jossa valikoidaan hallituspuolueet. Tämän jälkeen laaditaan hallitusohjelma, jaetaan ministerisalkut puolueiden kesken ja valitaan ministerit. Hallituspuolueet valitsevat omat ministerinsä. Ennen hallituksen muodostamista puolueiden eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja hallituskoostumuksesta. (Wiberg 2009, 18-19.)

Lait valmistellaan ministeriöissä. Ministeriö, jonka toimialaan kyseinen asia kuuluu, valmisteleekin lain. (Oikeusministeriö 2011a.) Ministeriöt voivat tehdä myös yhteistyötä lainvalmistelussa, mikäli asia koskettaa useampaa ministeriötä.

Seuraavaksi eritellään säädosvalmisteluprosessi osiin, ja kerrotaan haastatteluissa esiin nousseita asioita liittyen kyseiseen prosessin vaiheeseen. Kuviossa 1 on kuvattu säädosvalmisteluprosessi kaaviona.



Kuvio 1. Säädösvalmisteluprosessi (Oikeusministeriö 2011a)

4.1 Aloite

Aloite käynnistää lainvalmisteluprosessin ministeriössä. Aloite voi olla esimerkiksi hallitusohjelman kirjaus, eduskunnan lausuma, kansalaisaloite tai ministerin tai ministeriön oma aloite. (Oikeusministeriö 2011b.)

4.2 Esivalmistelu

Esivalmistelun aikana kootaan tietoa ja näkemyksiä lainvalmistelua koskevassa aloitteessa ilmaistusta tavoitteesta tai ongelmasta. Tässä vaiheessa arvioidaan myös lainvalmisteluhankkeen käynnistämisen tarve sekä tehdään suunnitelma hanketta varten.

Esivalmistelu tehdään virkatyönä tai sitä varten voidaan asettaa valmisteluelin. (Oikeusministeriö 2011c.)

Virkatyö tarkoittaa sitä, että säädösvalmisteluun osallistuu vain virkamiehiä (Oikeusministeriö 2011d). Valmisteluelin taas voi olla esimerkiksi työryhmä, toimikunta tai komitea (Eduskunta, 2018b). Tiedonkeräämistä varten voidaan myös tilata tutkimuksia tai selvityksiä (Oikeusministeriö 2011c).

Ministeri tai virkamiesjohto tekee päätöksen lainsäädäntöhankeeseen käynnistämisestä. Mikäli hanke päätetään käynnistää esivalmistelun jälkeen, tehdään hankkeelle asettamis- päätös. Asettamispäätöksestä käy ilmi muun muassa hankkeen tavoitteet, määräaika ja hankkeeseen osallistuvat henkilöt. (Oikeusministeriö 2011c.)

Mikäli esivalmisteluvaiheessa asetetaan työryhmä, tulee assistentti mukaan työhön jo prosessin tässä vaiheessa. Työryhmälle määrätään tekninen sihteeri, joka vastaa työryhmän teknisestä pyörittämisestä. Tämä tarkoittaa käytännössä kokoustilojen varaamista, kokouskutsujen lähettämistä, tarjoilutilauksien tekemistä, työryhmän tuottamien aineistojen arkistoinnista sekä mahdollisesti myös työryhmän välisen viestinnän hoitamista. Myös työryhmien toimintaan liittyviä matkajärjestelyjä ja matkalaskuja saattaa tulla hoidettavaksi.

Assistentti voi avustaa työryhmän asettamispäätöksen teossa, esimerkiksi muotoilujen ja hyväksymismenettelyjen kanssa. Työryhmää varten yleensä pyydetään muita organisaatioita nimeämään jäsen tai jäseniä ryhmään, ja tätä varten lähetetään virallinen nimeämispyyntökirje. Assistentti voi auttaa nimeämispyyntökirjeen lähettämisessä ja nimettyjen henkilöiden kokoamisessa.

Assistentti usein myös avaa uudet asiat valtioneuvoston Hankeikkunaan ja ministeriön asiakirjanhallintajärjestelmään, sekä vastaa monesti myös näiden päivittämisestä. Hankeikkuna on järjestelmä, jonka kautta tiedot säädösvalmistelusta päivittyvät valtioneuvoston julkisille sivuille. Asioiden avaaminen tarkoittaa sitä, että Hankeikkunaan ja asiakirjanhallintajärjestelmään luodaan uusi asia, jonka myötä saadaan hankkeelle yksilöivät numerosarjat. Näiden numerosarjojen avulla hanke on jatkossa helppo löytää järjestelmistä. Työryhmien materiaalit myös arkistoidaan nykyään sähköisesti asiakirjanhallintajärjestelmään.

4.3 Perusvalmistelu

Perusvalmistelu on yleensä prosessin suurimman työpanoksen vaativa vaihe. Perusvalmistelu voidaan tehdä joko virkatyönä, tai sitä varten voidaan asettaa valmisteluain. (Oikeusministeriö 2011d.)

4.3.1 Virkatyö

Kun perusvalmistelu tehdään virkatyönä, ministeriö antaa toimeksiannon valmistelutiimille. Valmistelutiimillä tarkoitetaan virkamiehiä, jotka virkamiesjohto on määrännyt työskentelemään hankkeessa. Perusvalmisteluvaiheessa hankitaan lisää tietoa valmisteltavasta asiasta ja selvitetään lainsäädäntöön liittyvät sekä oikeudelliset kysymykset. Tässä vaiheessa voidaan myös tarvittaessa tilata tutkimuksia tai selvityksiä. (Oikeusministeriö 2011d.)

Aluksi valmistelutiimi laatii työsuunnitelman, josta käy ilmi hankkeen toteutuksen työvaiheet ja aikataulut. Valmistelutiimi myös suunnittelee, miten hankkeesta tiedotetaan ja miten sidosryhmiä kuullaan. Tässä vaiheessa tehdään myös luonnos hallituksen esitykseksi. (Oikeusministeriö 2011d.) Hallituksen esityksen tarkoitus on lyhyesti esitellä valmistelutyön tulokset ja johtopäätökset (Oikeusministeriö 2004, 7). Kielilain mukaan hallituksen esityksen luonnos käännetään myös ruotsiksi.

Tässä vaiheessa useampi säädösvalmistelija ilmaisi haastatteluissa, että kaipaisi lisää apua esimerkiksi tiedonhaussa ja taustamateriaalin hankkimisessa. Useampi säädösvalmistelija esitti ehdotuksen, että assistentti voisi toimia myös lainvalmisteluavustajana. Tätä varten voisi olla jonkinlainen juridinen lisäkoulutus, jonka ei säädösvalmistelijoiden mukaan tarvitsisi olla edes kovin laaja. Ennen ministeriössä on työskennellyt notaareja, joilla on ollut oikeustieteen kandidaatin, eli varanotaarin, tutkinto. Kauemmin ministeriössä työskennelleet säädösvalmistelijat kaipasivat samankaltaista apua, mitä notaari on tarjonnut, eli esimerkiksi lakilistojen ajan tasalla pitämistä.

4.3.2 Valmisteluelin

Ministeriö antaa toimeksiannon erilliselle valmisteluelimelle, jos valmistelu tehdään laajemmassa kokoonpanossa. Prosessi etenee samaan tapaan kuin virkatyön kohdalla eli laaditaan työsuunnitelma ja suunnitellaan, miten hankkeesta tiedotetaan ja miten sidosryhmiä kuullaan. Saadaan aikaiseksi luonnos hallituksen esitykseksi. (Oikeusministeriö 2011e.)

Mikäli valmisteluelimenä toimii työryhmä, ovat assistentin työtehtävät samoja kuin kappaleessa 4.2 kuvatut. Lisäksi osastosta ja säädösvalmistelijoiden työtavoista riippuen assistentit voivat myös käännättää hallituksen esityksiä. Tässä vaiheessa säädösvalmisteluavustajat myös taittavat hallituksen esityksen ennen lausuntokierrokselle lähtöä. Hallituksen esitykselle on määritelty tarkkaan fontit ja muotoilut, jotta esitykset ovat aina ulkoisesti samanlaisia. Taittamisella tarkoitetaan prosessia, jossa säädösvalmistelutyöt asetellaan Suomen säädöskokoelman sekä PTJ- järjestelmän vaatimaan muotoon. Valtioneuvoston sähköinen päätöksentekojärjestelmä (PTJ) on järjestelmä, jonka kautta hallituksen esitykset jaetaan eduskuntaan. Järjestelmän kautta tulevat myös eduskunnan kommentit tietoon säädösvalmisteluavustajille.

4.4 Lausuntomenettely

Tässä vaiheessa on saatu aikaiseksi luonnos hallituksen esitykseksi. Luonnokseen pyydetään lausuntoja sidosryhmiltä. Lausuntopyyntö lähetetään keskeisille sidosryhmille sekä

julkaistaan, jotta kaikki kiinnostuneet voivat antaa asiasta lausunnon. Kutsut mahdolliseen kuulemistilaisuuteen lähetetään lausuntopyynnön kanssa samaan aikaan. Kuulemistilaisuudessa sidosryhmät saavat lisää tietoa valmisteltavasta laista ja pääsevät keskustelemaan ministeriön edustajien ja toisten sidosryhmien kanssa sekä esittämään mielipiteitään. Lausunnoista laaditaan tiivistelmä sekä lausunnot sellaisenaan sisältävä lausunto-kooste. Kooste, tiivistelmä, tai molemmat julkaistaan. (Oikeusministeriö 2011f.)

Siinä vaiheessa, kun esitys on lähes lopullisessa muodossa, luodaan rinnakkaistekstit. Rinnakkaistekstillä tarkoitetaan hallituksen esityksen osiota, jossa rinnakkain ovat voimassa oleva laki ja ehdotus uudeksi laiksi.

Assistentti auttaa tässä vaiheessa yleensä lausuntopyynnön lähettämässä. Lausuntopyynnön lähettämässä saattaa olla suuri työ nimenomaan sidosryhmien osoitteiden keräämisessä. Osa säädösvalmistelijoista kokoaa saadut lausunnot itse, osa hyödyntää korkeakouluharjoittelijoiden apua ja osa assistenttien apua.

Säädösvalmisteluavustajat muokkaavat jo taitettua tekstiä lausunnoilta tulleiden muutoksien perusteella. Säädösvalmistelija ja säädösvalmisteluavustaja sopivat tarvittavista muutostavoista työkohtaisesti. Työssä ei saa olla esimerkiksi kommenttimerkintöjä.

Säädösvalmistelijat toivoivat tässä kohtaa apua assistenteilta aikatauluista huolehtimiseen. Vastuu aikataulujen noudattamisesta on kuitenkin säädösvalmistelijalla itsellään.

4.5 Jatkovalmistelu

Hallituksen esityksen luonnokseen tehdään tarvittavat muutokset lausuntojen perusteella ja esitys käännetään ruotsiksi. Kumpikin kieliversio tarkastetaan oikeusministeriön laintarkastusyksikössä. Mikäli luonnokseen tulee laintarkastusyksiköstä korjauspyyntöjä, se korjataan niiden perusteella. (Oikeusministeriö 2011g.)

Hankkeen työsuunnitelma päivitetään ja aikataulusta informoidaan valtioneuvoston hallintoyksikön ruotsin kielen yksikköä, oikeusministeriön laintarkastusyksikköä sekä valiokuntia, jotka tulevat käsittelemään hallituksen esityksen. Mikäli luonnos hallituksen esitykseksi on puutteellinen, se palautuu takaisin valmistelijalle. (Oikeusministeriö 2011g.)

Ennen eduskunnan lopullista käsittelyä hallituksen esitykset menevät valiokuntiin, joissa eduskunnan päätökset valmistellaan. Valiokuntia on eduskunnassa 16: 15 erikoisvaliokuntaa sekä suuri valiokunta, joka koordinoi erityisesti EU-asioita. (Eduskunta, 2018c.) Sosi-

aali- ja terveysministeriön esitykset menevät pääsääntöisesti sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsittelyyn. Valiokunnat voivat pyytää lausuntoja myös muilta valiokunnilta (Kainulainen 9.3.2018). Valiokunnat voivat myös ehdottaa, että lakiehdotukset hylätään joko osittain tai kokonaan (Eduskunta, 2018d).

Säädösvalmisteluavustajat muokkaavat taitettua tekstiä tarvittaessa ja käännättävät muokatun tekstin uudelleen. Assistentit hakevat jakoluvan esitykselle ja säädösvalmisteluavustajat jakavat sen PTJ:llä. Hallituksen esitykselle pitää hakea jakolupa, ennen kuin se voidaan jakaa PTJ-järjestelmässä. Jakoluvalla annetaan lupa jakaa esittelylistat nimettyinä päivinä pidettäviin istuntoihin ja sen antaa ministeri (Oikeusministeriö 2011g).

Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä tehdään myös esittelylista eli niin kutsuttu listakansi, jonka tekeminen on todella tarkkaa työtä. Kirjoitus- tai muita virheitä ei saa olla. Myös listakansi tarkastetaan oikeuskanslerin virastossa. Säädösvalmisteluavustajat oikoluovat listakannet sekä mahdolliset liitteet.

4.6 Valtioneuvoston päätöksenteko

Hallitus päättää hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle. Ennen valtioneuvoston istuntoa oikeuskanslerinvirasto, valtioneuvoston istuntoyksikkö, ministerien erityisavustajat ja valtiovarainministeriö käyvät esityslistat läpi. Ministeriön virkamies toimii yleisistunnossa esittelijänä ja vastaa esille nouseviin kysymyksiin. (Oikeusministeriö 2011h.)

Esittelylistan jakamisen jälkeen, ennen valtioneuvoston istuntoa voi ilmetä jotain korjattavaa. Tällöin valmistelutiimi käy läpi esittelylistat ja pyytää säädösvalmisteluavustajaa tekemään tarvittavat muutokset. Myös säädösvalmisteluavustajat tarkistavat esittelylistat ja ilmoittavat korjattavista asioista säädösvalmistelijalle. Säädösvalmisteluavustaja jakaa korjauslistat muutosten teon jälkeen PTJ:llä.

Hallituksen esitys menee tarvittaessa myös raha-asiainvaliokunnan käsittelyyn ennen valtioneuvoston istuntoa. Tämän jälkeen asia menee valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyyn. Mikäli asia hyväksytään yleisistunnossa, lähtee se eduskunnalle. (Oikeusministeriö 2011h.)

Esittelijät kokivat pääsääntöisesti prosessin tämän vaiheen kaikkein kriittisimpänä ja kiireisimpänä. Määräpäivät ovat tiukkoja ja muutoksia saattaa tulla vielä viime hetkillä. Säädösvalmisteluavustajat avustavat muutoksien tekemisessä. Tässä vaiheessa assistenttien avustava työpanos koettiin erityisen tärkeänä.

4.7 Eduskuntakäsittely

Ministeriön virkamiehiä ja muita asiantuntijoita kuullaan eduskunnan käsitellessä esitystä. Esitys menee valiokunnan käsiteltäväksi ja valmistelutiimi toimittaa asian käsittelyä varten tarvittavan aineiston valiokunnalle. Eduskunta päättää hallituksen esityksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. (Oikeusministeriö 2011i.) Tässä vaiheessa prosessia assistenteilla ei ole työtehtäviä.

4.8 Lain vahvistaminen

Sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt lain, tasavallan presidentti päättää vahvistetaanko se vai ei. Laki pitää vahvistaa kolmen kuukauden kuluessa eduskunnan vastauksen toimittamisesta. Mikäli presidentti ei vahvista lakia, se palautuu eduskunnan käsitte-lyyn. (Oikeusministeriö 2011j.)

Asia käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa, jossa päätetään esittää lain vahvistamista tasavallan presidentille. Ennen tasavallan presidentille lähettämistä eduskunnan vastaukseen tehdään esittelylistat, sille hankitaan jakolupa ja listat jaetaan PTJ:llä. Listat tarkastetaan kuten aiemmin, ja tehdään tarvittaessa korjauslistat. Mikäli presidentti hyväksyy lain, se lähetetään Suomen säädöskokoelmassa julkaistavaksi. (Oikeusministeriö 2011j.)

Eduskunnan vastauksen saapumisen jälkeen säädösvalmistelija huolehtii, että tasavallan presidentti vahvistaa lain. Säädösvalmistelija lähettää kopion eduskunnan vastauksesta oikeuskanslerille. Tämän jälkeen säädösvalmisteluavustajien täytyy taittaa laki vielä uudestaan.

Eduskunnan päätös tulee PTJ-järjestelmän kautta myös säädösvalmisteluavustajille. Säädösvalmisteluavustajat lähettävät hallituksen esityksen painoon. Painosta esitys siirtyy Suomen säädöskokoelmaan.

4.9 Täytäntöönpano ja seuranta

Lain valmistelusta vastaava ministeriö on suunnitellut täytäntöönpanon yleensä perusvalmistelun aikana yhdessä täytäntöönpanotehtäviä hoitavien viranomaisten kanssa. Ministeriö voi täytäntöönpanon helpottamiseksi esimerkiksi säätää asetuksia ja määräyksiä tai ohjeita ja suosituksia. Täytäntöönpano voi kuulua esimerkiksi virastoille, kunnille tai tuomioistuimille. (Oikeusministeriö 2011k.)

Lain voimaantulosta alkaen lain täytäntöönpanoa ja vaikutusten toteutumista seurataan. Tarkoituksena on arvioida lain toimivuutta sekä sitä, tarvitaanko mahdollisia muutoksia. Lain valmistellut ministeriö vastaa seurannan toteuttamisesta. Myös seuranta suunnitellaan jo lain valmistelun aikana, ja tuolloin päätetään, mitkä ovat seurannan painopisteet. (Oikeusministeriö 2011k.)

5 Assistentin tehtävät säädösvalmisteluprosessissa

Kuten kappaleesta 4 käy ilmi, assistentit ovat mukana säädösvalmisteluprosessissa lähes koko prosessin ajan. Ainoat kohdat säädösvalmisteluprosessissa, jossa assistenttityötä ei ole lainkaan, ovat aloite ja eduskuntakäsittely. Säädösvalmisteluavustajat ovat tiiviimmin mukana prosessissa ja muut assistentit ovat enemmänkin mukana prosessin tukitehtävissä. Säädösvalmisteluavustajat olivat myös haastattelujen perusteella assistenteista lähes tulkoon ainoita, jotka hahmottivat prosessin kokonaisuutena kunnolla. Muille assistenteille prosessi tuntui olevan enemmän tai vähemmän epäselvä. Taulukkoon 1 on koottu assistenttien päätehtäviä liitettynä prosessin vaiheeseen.

Taulukko 1. Assistentin tehtävät säädösvalmisteluprosessin eri vaiheissa

Prosessin vaihe	Assistentin tehtävät
Aloite	- Ei assistenttityötä
Esivalmistelu	- Työryhmän teknisen sihteerin tehtävät (valmisteluelin) - Hankeikkuna – asioiden avaaminen ja päivittäminen - Asiakirjanhallintajärjestelmä – asioiden avaaminen ja päivittäminen - Asettamispäätösten ja nimeämispyyntökirjeiden teossa avustaminen ja niiden postittaminen
Perusvalmistelu	- Hallituksen esityksen käännettäminen ja taitto - Työryhmän teknisen sihteerin tehtävät (valmisteluelin)
Lausuntomenettely	- Lausuntopyyntöjen lähettäminen - Lausuntojen kokoamisessa avustaminen
Jatkovalmistelu	- Taitetun tekstin muokkaus ja uudelleen käännettäminen - Jakoluvat - Listakansien ja liitteiden oikolukeminen - Esityksen jakaminen (PTJ)
Valtioneuvoston päätöksenteko	- Esittelylistojen tarkastaminen - Muutoksien tekemisessä avustaminen - Listakansien oikolukeminen
Eduskuntakäsittely	- Ei assistenttityötä
Lain vahvistaminen	- Eduskunnan vastauksen taittaminen - Listakansien laatiminen ja oikoluku - Esityksen jakaminen (PTJ) - Hallituksen esityksen lähettäminen painoon

Taulukossa lueteltujen tehtävien lisäksi assistentit myös auttavat säädösvalmisteluprosessiin liittyvien tapahtumien järjestämisessä. Tällaisia ovat esimerkiksi kuulemistilaisuudet tai julkaisutilaisuus. Assistentit myös hankkivat jakolupia ministereiltä. Jakolupien hankkiminen tarkoittaa käytännössä jakolupakansien viemistä toisille assistenteille, jotka hankkivat aina avustamansa johtajan kuittauksen jakolupaun. Jakolupa käy osastopäälliköllä, kansliapäälliköllä sekä erityisavustajilla ennen ministerille menoa. Ministeri lopulta allekirjoittaa jakoluvan. Tämä vaihe, jossa jakolupakansia siirretään henkilöltä toiselle, on kuitenkin poistumassa jossain vaiheessa sähköisen allekirjoituksen käyttöönoton myötä.

Myös työryhmän tuottamien dokumenttien arkistointi sekä mahdollisten kyselyiden tekninen toteuttaminen on assistenttien vastuulla. Assistentit avustavat myös työryhmien asettamispäätösten ja nimeämispyyntökirjeiden tekemisessä. He ovat myös hakeneet esittelylupia toisista ministeriöstä. Lisäksi assistenteilla saattaa olla paljonkin muita yksittäisiä tehtäviä kuten työryhmien raporttien taittoa tai toimittajien puheluiden ohjaamista oikealle säädösvalmistelijalle.

Ministeriöllä on käytössään myös sisäisiä ja ulkoisia sähköisiä ryhmätyötiloja, joissa työryhmät voivat työstää dokumentteja helposti. Sisäiset ryhmätyötilat on tarkoitettu ministeriön henkilökunnan käyttöön, ja ulkoisiin ryhmätyötiloihin pääsevät myös muissa organisaatioissa työskentelevät. Näiden tilojen perustaminen ja niiden hallinnointi on yleensä assistenttien vastuulla.

JOT-yksikössä työskentelevän hallinnollisen avustajan työnkuva eroaa hieman muiden prosessissa mukana olevien assistenttien työnkuvasta. Hän auttaa kokoamaan listaa hallituksen esityksistä, jotka ovat parhaillaan valmistelussa sekä listan aikataulujen seurannassa. Hän on myös mukana seurantavälineiden luonnissa ja muokkauksessa. Hän seuraa PTJ-järjestelmästä, että esitykset menevät ajallaan eteenpäin ja yhteensovittaa poliittisen johdon ja virkamiestyön aikatauluja. Hän myös selvittää, onko valmistelu realistista aikataulujen puitteissa. Hän myös auttaa ja ohjaa säädösvalmistelijoita tilanteissa, jotka saattavat olla heille ainutkertaisia esimerkiksi lupien hakemisessa tai aikataulujen kanssa.

Assistenttien haastatteluissa nousi esille useita kehittämisehdotuksia. Erityisesti aikataulujen kanssa vaikutti olevan ongelmia lähes jokaisella haastatellulla. Assistentit toivoivatkin säädösvalmistelijoilta parempaa ennakkointia, jämptiä sekä realismia aikataulujen suunnitteluun, jotta tehtävät eivät tulisi niin kiireisellä aikataululla assistentille. Assistentit toivoi-

vat myös, että aikataulut olisivat tarkemmin selvillä ennakkoon, jottei tulisi niin yllättäviä tehtäviä.

Taittoprosessissa suurimpana ongelmana oli se, että taittoa ei voi tehdä liian aikaisin, koska koko työ voi tällöin mennä uusiksi. Säädösvalmisteluavustajat olivat sitä mieltä, että korjattavaa tulee liikaa. Korjauslistojen pitäisi heidän mukaansa olla poikkeus eikä sääntö, ja he kaipasivat säädösvalmistelijoilta enemmän huolellisuutta. Myös teknisiä ongelmia tulee taittovaiheessa herkästi, jos taitettua työtä joutuu sähköpostilla siirtämään assistentin ja säädösvalmistelijan välillä. Tällöin esimerkiksi muotoilut voivat helposti muuttua matkan varrella.

Vaikka assistentit kokivat olevansa jo nyt melko kiireisiä, kaipasivat säädösvalmistelijat kuitenkin enemmän assistenttiapua, kuten seuraavasta luvusta käy ilmi.

6 Säädosvalmistelijoiden näkökulma

Lähes kaikki säädosvalmistelijat ilmaisivat haastatteluissa kaipaavansa enemmän assistenttiapua. Erityisesti taittoprosessin taitajien vähyys huolestutti useampaa. Monet myös kertoivat tekevänsä itse sellaisia asioita, jotka assistentti voisi myös hoitaa. Tämä johtuu siitä, että assistentit ovat niin kiireisiä, etteivät säädosvalmistelijat viitsi vaivata heitä pienemmillä asioilla. Osa myös kaipasi keskustelua yleisesti siitä, missä kaikessa assistenttiapua voisi hyödyntää. He nimittäin kokivat, että eivät välttämättä tiedä, missä kaikessa assistentti voisi auttaa.

Säädosvalmistelijoiden mukaan on tärkeää aina punnita, olisiko jokin asia nopeampi tehdä itse kuin siirtää assistentille. Yksinkertaisten asioiden selittämisessä voi nimittäin mennä sama aika, jossa asian tekisi jo itse.

6.1 Lisääavun tarpeet

Joidenkin säädosvalmistelijoiden mukaan olisi ihannetilanne, jos assistentti voisi olla koko ajan rinnalla avustamassa ja huolehtimassa aikatauluista ja toimia ikään kuin työparina säädosvalmistelijalle. Ennen jokaisella säädosvalmistelijalla on ollut nimetty assistentti, jonka kanssa on lähtökohtaisesti työskennelty. Osa toivoikin tätä tapaa takaisin. Osa säädosvalmistelijoista taas oli melko itsenäisiä, eikä kaivannut assistenttiapua oikeastaan muualla kuin taittoprosessissa.

Haastatteluissa nousi esiin esimerkiksi seuraavat lisääavun tarpeet:

- aikatauluista huolehtiminen
- tiedonhaussa avustaminen
- esittelymateriaalien tekemisessä avustaminen
- luovempien työskentelytapojen kehittäminen
- kyselyiden tekeminen
- asiakirjojen hallinta
- rinnakkaistekstien kirjoittaminen
- järjestelmien käytössä avustaminen

Vaikka vastuu aikataulujen noudattamisesta onkin säädosvalmistelijoilla, erityisesti uusien säädosvalmistelijoiden kohdalla toivottiin, että assistentti voisi kuitenkin avustaa aikatauluista huolehtimisen kanssa. Uusi työntekijä ei välttämättä osaa ottaa kaikkea huomioon,

ja kokeneemmilla säädösvalmistelijoilla ei välttämättä ole aikaa auttaa häntä aikataulujen kanssa.

Assistentit avustavat jo jonkun verran tiedonhaussa, mutta lisäapua kaivattiin esimerkiksi juridisen tiedon hankkimisessa. Säädösvalmistelijat ehdottivatkin, että voisiko assistentteja lisäkouluttaa sen verran, että he pystyisivät avustamaan myös tällaisissa jonkinasteista juridista osaamista vaativissa tehtävissä. Tällaisia tehtäviä voisivat olla esimerkiksi ulkomaisten lainsäädännön selvittäminen ja hallituksen esityksen pohjan laatiminen. Juridista osaamista omaavat assistentit pystyisivät myös avustamaan uusia säädösvalmistelijoita yksinkertaisempien juridisten asioiden kanssa.

Säädösvalmistelijat toivoivat, että assistenteilla olisi selkeästi omat osaamisalueensa ja että nämä olisivat myös säädösvalmistelijoiden tiedossa. Toivottiin myös, että olisi tiedossa, mikäli assistentit olisivat halukkaita avustamaan haastavammissa tehtävissä, tai jopa substanssiasioissa.

Toivottiin myös, että assistentti voisi avustaa esimerkiksi esittelymateriaalien, kuten PowerPoint -esitysten tekemisessä. Assistentilla voisi olla parempi taito järjestelmien käyttämisessä ja säädösvalmistelijalla ei ole välttämättä aikaa panostaa esittelymateriaaleihin. Assistentti voisi myös avustaa luovempien työskentelytapojen, esimerkiksi työpajatyöskentelyn menetelmien, kehittämisessä.

Näkemyksen kyselyissä ja ennakkokyselyissä kaivattaisiin myös lisää apua. Osa mainitsi myös, että asiakirjojen hallinta on tällä hetkellä hieman sekavaa. Säädösvalmistelijoilla ei ole selkeästi tiedossa, kuka vastaa asiakirjojen säilyttämisestä ja järjestelmiin viemisestä. Tähän toivottiin selkeämpää organisointia. Myös rinnakkaistekstien kirjoittaminen olisi säädösvalmistelijoiden mukaan sellainen asia, jossa assistentti voisi avustaa ja jonka hän voisi hoitaa melko itsenäisesti.

Järjestelmien käytössä moni koki tarvitsevänsä lisää apua. Järjestelmät muuttuvat usein ja säädösvalmistelijoilla ei ole yleensä aikaa perehtyä järjestelmiin paremmin. Säädösvalmistelijat toivoivatkin, että assistentit kävisivät kursseja järjestelmien muuttuessa, jotta he osaisivat kunnolla avustaa säädösvalmistelijoita niiden kanssa.

PTJ-järjestelmästä säädösvalmistelijat nostivat esille joitakin ongelmia. Koska vain harva osaa käyttää kyseistä järjestelmää, menee lainvalmistelu niin sanotusti pullonkaulaan. Tämä aiheuttaa sen, että kiireisimpinä aikoina pienempiä töitä, kuten asetuksia, on vaikeampi saada tehtyä. Tähän ehdotettiin ratkaisuksi sitä, että useammalla assistentilla voi-

si olla perusosaaminen PTJ-järjestelmästä, jotta he voisivat kiireisinä aikoina auttaa esimerkiksi lyhyiden hallituksen esitysten ja asetusten taittamisen kanssa. Vaikka järjestelmä on monimutkainen ja vaatii osaamista, säädösvalmistelijat kokivat, että tällaisten pienempien töiden kanssa perusosaaminen riittäisi. Näin säädösvalmistelija voisi myös tehdä viime hetken muutokset oman assistenttinsa kanssa.

6.2 Säädösvalmistelijoiden kehittämisehdotukset

Myös säädösvalmistelijoiden haastatteluissa nousi esille useita kehittämisehdotuksia. Eri-tyisesti hyvinvointi- ja palveluosastolla monet säädösvalmistelijat kokivat olevansa liian kiireisiä opetellakseen itse järjestelmien käytön, joten he toivoivat, että assistenttiapua voisi hyödyntää jatkossakin näiden käytössä. Heidän itse tarvitsee käyttää järjestelmiä harvemmin, joten järkevämpää olisi, että niiden käyttö olisi assistenttien vastuulla. Assistentit käyttävät useita järjestelmiä jatkuvasti, joten he suoriutuvat niihin liittyvistä tehtävistä yleensä huomattavasti nopeammin.

Informaation toivottiin kulkevan paremmin molempiin suuntiin. Säädösvalmistelijat mainitsivat, että eivät välttämättä itse tajua aina ajoissa sanoa assistenteille jostain tulevasta työstä. Tässä moni kokikin itsellään olevan kehittymisen varaa. Monesti kuitenkin on sellainen tilanne, että asiat tulevat myös säädösvalmistelijoille itselleenkin kiireisellä aikataululla.

Ehdotuksena tuli, että säädösvalmistelijat voisivat itse hoitaa esimerkiksi pienempiin, sisäisiin kokouksiin tilavarauksia ja opetella myös laitteiden käytön paremmin. Suurten kokonaisuuksien kohdalla kuitenkin koettiin, että assistenttiapua on tarpeen myös kokousvarauksien hallitsemisessa.

7 Pohdinta

Liika kiire tuntui olevan syy suurimpaan osaan haastatteluissa esille tulleista ongelmista. Sekä säädösvalmistelijat että säädösvalmisteluavustajat näkivät viimeisen hetken ennen hallituksen esityksen lähtemistä eduskunnan käsittelyyn prosessin kriittisimpänä vaiheena. Hallituskauden pituus aiheuttaa omalta osaltaan aikataulupainetta, ja nykyisen hallituksen aikana prosessiin on tullut mukaan myös lainsäädännön arviointineuvosto, johon tärkeimmät lait menevät tarkastettavaksi. Arviointineuvostossa arvioidaan, onko lain vaikutusten arviointi tehty hyvin. Tämän uuden vaiheen sovittaminen aikatauluihin koettiin myös ongelmallisena. Näihin asioihin ei tietenkään ministeriössä voida vaikuttaa. Paremmalle ennakkoinnille ja suunnitelmallisuudelle voisi kuitenkin olla tarvetta.

Säädösvalmistelijoiden avuntarve riippui useammasta tekijästä, kuten parhaillaan valmis-teilla olevan esityksen laajuudesta sekä säädösvalmistelijan työtavoista. Osa hyödyntää todella paljon assistenttien apua ja koki tarvitsevansa sitä lisää, ja osa taas oli hyvinkin itsenäisiä, eikä kokenut tarvitsevansa assistenttiapua kuin lähinnä taittoprosessissa. Osa haastatelluista säädösvalmistelijoista toimi myös itse asiantuntijasihteereinä työryhmissä, jonka kautta he tekivät myös itse osittain teknisen sihteerin tehtäviä.

Yhdeksän kahdestatoista haastatellusta säädösvalmisteluavustajasta vastasi myöntävästi kysymykseen ”Onko tehtäviä, joissa tarvittaisiin mielestäsi lisää apua?”. Avuntarvetta koettiin joko sellaisissa tehtävissä, joissa assistentit eivät tällä hetkellä avusta, tai sellaisissa tehtävissä, jotka kuuluisivat assistenteille, mutta joita säädösvalmistelijat tekevät assistenttien kiireiden vuoksi itse. Jos assistentteja olisi enemmän, voisi kiire vähentyä huomattavasti. Mikäli säädösvalmistelijat saisivat enemmän apua valmistelun aikana, pystyisivät he luultavasti tekemään huolellisempaa työtä, jonka myötä loppupäässä ei tarvitsisi tehdä niin paljoa korjauksia. Tämä helpottaisi sekä säädösvalmistelijoiden että varsinkin säädösvalmisteluavustajien kiirettä, ja voisi mahdollisesti parantaa lainvalmistelun laatua.

Haastatelluista säädösvalmistelijoista viisi ilmaisi olevansa huolissaan taittoprosessin taittajien vähyydestä. Vuodenvaihteen koettiin olevan erityisesti haastavaa aikaa, kun useita kiireellisiä esityksiä on menossa samanaikaisesti eteenpäin. On myös tilanteita, jolloin useita suurempia lakipaketteja on yhtä aikaa taitossa, jolloin tämä vie säädösvalmisteluavustajien kaiken ajan, eivätkä he silloin esimerkiksi ehdi taittaa asetuksia tai pienempiä hallituksen esityksiä. Tämä ongelma tuntuu olevan erityisesti hyvinvointi- ja palveluosastolla, jossa tehdäänkin suuri osa sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelusta.

Eniten säädösvalmistelijat kaipaavat assistenttiapua kuitenkin teknisissä tehtävissä, kuten erilaisten järjestelmien käytössä ja kokousten hallinnoimisessa. Erityisesti isoihin kokouksiin voi liittyä paljonkin työtä, ja järjestelyt voivat viedä paljonkin aikaa. Moni säädösvalmistelija ei kokenut työaikansa riittävän useiden järjestelmien opettelemiseen. Säädösvalmistelijat myös tarvitsevat järjestelmiä harvemmin, joten monimutkaisempien järjestelmien kanssa he joutuvat käytännössä opettelemaan käytön joka kerta uudestaan. Tähän kuuluu turhaa työaikaa, jonka he voisivat käyttää siihen työhön, minkä oikeasti hallitsevat.

Työryhmien kokouksissa säädösvalmistelijat monesti mieluummin hyödynsivät asiantuntijasihteerin käyttämistä, koska hän osallistuu kokoukseen joka tapauksessa ja myös ymmärtää kokouksessa käsiteltäviä asioita paremmin kuin assistentti. Osa kuitenkin käyttää assistenttiapua pöytäkirjan viimeistelyyn.

Osa säädösvalmistelijoista oli havainnut, että kaikki assistentit eivät välttämättä hallitse ihan kaikkea sitä, mitä heidän ehkä kuuluisi osata. Osa ei heidän mukaansa myöskään vaikuta kovin innokkaalta opettelemaan uusia järjestelmiä. Tämän yhteydessä mainittiinkin, että voisiko assistenttien palkkaa nostaa, jotta heiltä voisi vaatia myös enemmän osaamista. Assistentin pitäisi kuitenkin olla sellainen henkilö, joka pystyy avustamaan säädösvalmistelijoita myös tekniikan kanssa, mutta jos assistentilla itselläänkään ei ole järjestelmät hallussa, ei tämä toteudu.

Haastatteluissa assistenteille esitettiin kysymys siitä, tekevätkö he mielestään jotain turhia töitä. Hirveästi varsinaisia turhia tehtäviä ei koettu olevan. Lähinnä koettiin, että välillä esiintyy turhaa kiirettä. Esimerkiksi allekirjoitusten saamisessa saattaa kestää välillä melko kauan, joka taas aiheuttaa assistentille kiireen, vaikka hän olisi muuten toiminut hyvin ajoin. Allekirjoitettavien papereiden kuljettaminen koettiin myös hieman turhana, ja osa odottikin jo sähköisen allekirjoituksen käyttöön ottamista. Lisäksi koettiin, että hallituksen esityksiin tulee turhan paljon korjauksia kiireisellä aikataululla.

Muissa ministeriöissä säädösvalmisteluprosessissa käytetään haastateltujen mielikuvan mukaan vähemmän assistenttityötä kuin sosiaali- ja terveysministeriössä. Sosiaali- ja terveysministeriössä ollaan myös menossa koko ajan säädösvalmistelijapainotteisempaan työskentelyyn, mutta haastattelujen perusteella tämä ei tuntunut kovin toimivalta ratkaisulta, ainakaan kaikilla osastoilla. Koska sosiaali- ja terveysministeriössä tehdään huomattavasti enemmän säädösvalmistelutyötä kuin monessa muussa ministeriössä, jää säädösvalmistelijoille luultavasti vähemmän aikaa keskittyä muuhun kuin säädösvalmistelutyöhön. Tämä pitäisi ottaa myös huomioon pohdittaessa assistenttityön resursointia.

Sekä säädösvalmistelijat että osa assistenteista ilmaisi huolensa säädösvalmistelutyön laadusta. Liian kiireiset aikataulut aiheuttavat sitä, että säädösvalmistelun laadusta joudutaan väkisin tinkimään. Lainvahvistamisprosessi koettiin myös hieman vanhanaikaisena, koska sitä ei ole synkronoitu eri virastojen välillä. Lain hyväksymisen jälkeen säädösvalmisteluavustajien täytyy taittaa laki uudelleen, koska se on eduskunnan hyväksymisen jälkeen kiertänyt eri virastojen ja järjestelmien läpi.

Assistenttien ja säädösvalmistelijoiden yhteistyö tuntuu kuitenkin kiireestä huolimatta toimivan yleisesti hyvin. Assistentit kokevat oman roolinsa tärkeänä prosessin kannalla ja säädösvalmistelijat arvostavat assistenttien työpanosta. Prosessia voisi kuitenkin kehittää vielä sujuvammaksi, jotta kaikkien työaika tulisi tehokkaasti hyödynnetyksi. Taulukkoon 2 on koottu vielä yhteenveto haastatteluissa esiin nousseista kehittämissuhteista.

Taulukko 2. Kehittämissuhteet sosiaali- ja terveysministeriölle

Kehittämissuhteet	
Lisää taittoprosessin taitajia	<ul style="list-style-type: none"> - Ainakin yksi, joka osaisi prosessin kokonaisuudessaan. - Perusosaaminen voisi olla useammallakin. Voitaisiin järjestää esimerkiksi henkilöstölle yhteinen koulutus järjestelmästä, johon halukkaat assistentit ja säädösvalmistelijat voisivat osallistua.
Lainvalmisteluavustaja	<ul style="list-style-type: none"> - Osalle assistenteista voisi tarjota lisäkoulutusta, jotta he pystyisivät avustamaan myös juridista osaamista vaativissa tehtävissä.
Ohjelmistojen käyttö	<ul style="list-style-type: none"> - Ohjelmistojen käyttö voisi olla keskitetyksi assistenteilla, näin säädösvalmistelijoiden työaika olisi tehokkaammin käytettävissä itse säädösvalmisteluun. - Säädösvalmistelijat voisivat kuitenkin opetella esimerkiksi varaamaan pieniin, sisäisiin kokouksiin itse tilat.
Lisää keskustelua	<ul style="list-style-type: none"> - Assistentteilla selkeät osaamisalueet, jotka olisivat myös säädösvalmistelijoiden tiedossa.

	<ul style="list-style-type: none"> - Yleistä keskustelua siitä missä kaikissa tehtävissä assistentit pystyvät avustamaan. - Kysely, jossa selvitetäisiin haluaisiko osa assistenteista avustaa myös haastavammissa tehtävissä.
Koulutukset	<ul style="list-style-type: none"> - Assistenteille enemmän koulutuksia uusista järjestelmistä ja laitteista. - Halukkaille assistenteille voisi pitää myös jonkinlaisen koulutuksen säädösvalmisteluprosessista, jotta esimerkiksi uusien säädösvalmistelijoiden avustaminen olisi helpompaa. - Olisi myös hyvä varmistaa, että kaikilla assistenteilla on perustaidot tavallisimpien järjestelmien käytöstä hallussa, ja järjestää lisäkoulutusta, mikäli näin ei ole.

Assistentille tärkeitä ominaisuuksia ovat erityisesti joustavuus, huolellisuus ja paineensietokyky. Näitä ominaisuuksia tarvitaan erityisesti säädösvalmisteluprosessissa työskenteleviltä assistenteilta, koska hallituksen esitykset menevät suoraan assistenteilta eduskuntaan. Taittaminen erityisesti on todella pikkutarkkaa ja huolellisuutta vaativaa työtä, jota säädösvalmisteluavustajien pitää tehdä kovan aikataulupaineen alla. Tämän vuoksi olisikin hyvä, jos heille olisi tarjolla enemmän apua erityisesti kiireisinä aikoina. Prosessi on myös muutaman osaajan myötä melko haavoittuva, koska osaajat saattavat esimerkiksi sairastua samanaikaisesti.

Assistentin työnkuva on muuttunut vuosien saatossa ja muuttuu varmasti digitalisaation ja teknologian kehittymisen myötä vielä lisää. Tästä huolimatta assistenttiapua kaivataan edelleen ihan perinteisissäkin assistentti tehtävissä, kuten kokousjärjestelyissä ja aikatauluista huolehtimisessa. Tehtävien suorittamisessa käytettävät välineet ovat vaan muuttuneet. Tämän vuoksi olisikin tärkeää, että assistentit pääsisivät päivittämään osaamistaan uusien järjestelmien suhteen sekä olisivat itsekin innokkaita oppimaan uutta. Näin he pystyisivät helposti jatkossakin hoitamaan sekä omat työtehtävänsä että neuvomaan tarvittaessa myös säädösvalmistelijoita uusien järjestelmien kanssa. Säädösvalmistelijat odottavat assistenteilta melko laajaa osaamista, ja he tuntuivat myös luottavan assistenttien taitoihin. Sosiaali- ja terveysministeriössä tehdään niin paljon säädösvalmistelutyötä, että todennäköisesti assistenteille on siellä tarvetta myös tulevaisuudessa.

7.1 Tulosten arviointi

Sain mielestäni hyvin kattavan joukon haastateltavia, joiden kokemus säädösvalmisteluprosessissa työskentelystä vaihteli muutaman vuoden kokemuksesta aina muutaman kymmenen vuoden kokemukseen. Lisäksi haastateltavissa oli sekä naisia että miehiä, ja he jakautuivat ministeriön eri osastoille. Tällä perusteella pitäisin johtopäätöksiäni luotettavina ja prosessin kehittämiseen helposti hyödynnettävinä.

Työstäni voisi olla paljonkin hyötyä säädösvalmisteluprosessin kehittämisessä. Haastattelujen avulla lisäävun tarpeen havaitseminen oli helppoa. Säädösvalmisteluprosessissa on mielestäni melko paljon turhaakin kiirettä, jota pystyisi lisäävulla välttämään.

7.2 Opinnäytetyöprosessi

Opinnäytetyöprosessi kesti minulla noin puoli vuotta. Toimeksiannon aiheen sain melko helposti ministeriöstä, mutta itse työn aloittaminen oli haastavaa. Haastateltavien löytäminen muualta kuin tulosryhmästä, jossa itse työskentelen, oli vaikeaa nimenomaan monien erilaisten nimikkeiden vuoksi. Jouduin ensin selvittämään, millä kaikilla nimikkeillä esimerkiksi juristit ministeriössä työskentelevät. Ensimmäiset haastattelut toteutin marraskuussa, jonka jälkeen työni jäi hieman taka-alalle muiden kiireiden vuoksi. Keväällä pääsin kuitenkin paremmin vauhtiin työni kanssa, ja aloin lähettää haastattelupyynnöitä ministeriön henkilökunnalle. Suurin osa assistenteista, joille haastattelupyynnön lähetin, ilmoitti heti, että ei työskentele säädösvalmisteluprosessin parissa. Tämän myötä päätin, että enemmistö haastateltavista tulee olemaan säädösvalmistelijoita.

Pidin suurimman osan haastatteluista ennen kuin aloin kirjoittamaan itse työtä, jotta minulla olisi riittävästi aineistoa valmiina ennen kirjoittamisen aloittamista. Tämän vuoksi kirjoittaminen olikin helppoa aloittaa, ja olin jo valmiiksi pohtinut millaista teorian tietoa haluan työhöni sisällyttää. Tapasin opinnäytetyöohjaajani vain kerran prosessin aikana, mutta olimme useammin yhteydessä sähköpostitse. Tämä tapa sopi minulle hyvin, koska pystyn työskentelemään hyvin itseohjautuvasti. Itse prosessi on ollut melko raskas, mutta päälimmäiseksi on jäänyt onnistumisen tunne. Olen myös tyytyväinen, että sain jatkaa sosiaali- ja terveysministeriössä työskentelyä myös harjoitteluni jälkeen, minkä vuoksi haastattelujen toteuttaminen oli huomattavasti helpompaa. Työskentelyn jatkumisen vuoksi oli myös mukava päästä tutustumaan hieman muillakin osastoilla työskenteleviin henkilöihin haastattelujen kautta.

7.3 Oman oppimisen arviointi

Aloittaessani opinnäytetyöni tekemistä en tiennyt oikeastaan paljon mitään säädösvalmisteluprosessista. Vaikka suoritinkin työharjoitteluni sosiaali- ja terveysministeriössä, en ollut itse työskennellyt säädösvalmisteluprosessin parissa oikeastaan lainkaan. Opin siis tämän prosessin aikana todella paljon itse säädösvalmistelusta sekä sitä ohjaavasta lainsäädännöstä. Koska sekä valtionhallinto että juridiikka kiinnostavat minua, koin saavani tämän projektin myötä todella paljon uutta, mielenkiintoista faktatietoa lisää. Mikäli pääsen tulevaisuudessakin työskentelemään ministeriössä, voin hyödyntää oppimaani myös työelämässä. Onhan esimerkiksi lausuntopyyntöjen lähettäminen paljon mielekkäämpää, kun tietää miksi niitä lähetään.

Lähteet

Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 1030/1999.

Burrell, R. 15.2.2018. Neuvotteleva virkamies. Sosiaali- ja terveysministeriö. Haastattelu. Helsinki.

Eduskunta, 2018a. Lainvalmistelu. Luettavissa:

https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/kotimaiset-oikeuslahteet/Sivut/Lainsaadanto.aspx. Luettu 3.3.2018.

Eduskunta, 2018b. Lainvalmistelu ja eduskunta-asiakirjat. Luettavissa:

https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/kotimaiset-oikeuslahteet/Sivut/Lainvalmistelu-ja-eduskunta-asiakirjat.aspx. Luettu 3.3.2018.

Eduskunta, 2018d. Lainvalmistelun vaiheet. Luettavissa:

https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaataminen/lainvalmistelu_vaiheet/Sivut/default.aspx.

Luettu 22.4.2018.

Eduskunta, 2018c. Valiokunnat. Luettavissa:

<https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaataminen/valiokunnat/Sivut/default.aspx>. Luettu

17.3.2018.

Hallintolaki 434/2003.

Hämeen-Anttila, L. 21.8.2018. Hallitusneuvos. Sosiaali- ja terveysministeriö. Haastattelu. Helsinki.

Järvinen, P. 2008. Menestyvän työyhteisön pelisäännöt. WSOYpro. Juva.

Kainulainen, P. 8.3.2018. Hallitusneuvos. Sosiaali- ja terveysministeriö. Haastattelu. Helsinki.

Kananen, V. 14.2.2018. Hallinnollinen avustaja. Sosiaali- ja terveysministeriö. Haastattelu. Helsinki.

Kielilaki 423/2003.

Koivumaa, P. 19.2.2018. Hallinnollinen avustaja. Sosiaali- ja terveysministeriö. Haastattelu.

Koskela, A. 27.2.2018. Hallitusneuvos. Sosiaali- ja terveysministeriö. Haastattelu. Helsinki.

Kumpula, A. 12.2.2018. Hallitusneuvos. Sosiaali- ja terveysministeriö. Haastattelu. Helsinki.

Laakkonen, A. 8.2.2018. Assistentti. Sosiaali- ja terveysministeriö. Haastattelu. Helsinki.

Laki Suomen säädöskokoelmasta 188/2000.

Laki valtioneuvostosta 175/2003.

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999.

Liede, S. 5.2.2018. Erityisasiantuntija. Sosiaali- ja terveysministeriö. Haastattelu. Helsinki.

Loikkanen, M-L. 15.11.2017. Säädosvalmisteluavustaja. Sosiaali- ja terveysministeriö. Haastattelu. Helsinki.

Marjamäki, T. 27.11.2017. Osastosihteeri. Sosiaali- ja terveysministeriö. Haastattelu. Helsinki.

Mähkä, M. 12.2.2018. Erityisasiantuntija. Sosiaali- ja terveysministeriö. Haastattelu. Helsinki.

Mänttari, M. 15.2.2018. Hallitusneuvos. Sosiaali- ja terveysministeriö. Haastattelu. Helsinki.

Oikeusministeriö 2004. Hallituksen esitysten laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Luettavissa:

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75847/hallituksen_esityksen_laatimisohteet.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Luettu 2.4.2018.

Oikeusministeriö 2011a. Lainvalmistelun prosessiopas. Luettavissa:

<http://lainvalmistelu.finlex.fi/>. Luettu 14.4.2018.

Oikeusministeriö 2011b. Lainvalmistelun prosessiopas. Aloite. Luettavissa:

<http://lainvalmistelu.finlex.fi/alosite/#esittely>. Luettu 14.4.2018.

Oikeusministeriö 2011i. Lainvalmistelun prosessiopas. Eduskuntakäsittely. Luettavissa:

<http://lainvalmistelu.finlex.fi/6-eduskuntakasittely/#esittely>. Luettu 14.4.2018.

Oikeusministeriö 2011c. Lainvalmistelun prosessiopas. Esivalmistelu. Luettavissa:

<http://lainvalmistelu.finlex.fi/1-esivalmistelu/#esittely>. Luettu 14.4.2018.

Oikeusministeriö 2011g. Lainvalmistelun prosessiopas. Jatkovalmistelu. Luettavissa:

<http://lainvalmistelu.finlex.fi/4-jatkovalmistelu/#esittely>. Luettu 14.4.2018.

Oikeusministeriö 2011j. Lainvalmistelun prosessiopas. Lain vahvistaminen. Luettavissa:

<http://lainvalmistelu.finlex.fi/7-lain-vahvistaminen/#esittely>. Luettu 14.4.2018.

Oikeusministeriö 2011f. Lainvalmistelun prosessiopas. Lausunntomenettely. Luettavissa:

<http://lainvalmistelu.finlex.fi/3-lausunntomenettely/#esittely>. Luettu 14.4.2018.

Oikeusministeriö 2011e. Lainvalmistelun prosessiopas. Perusvalmistelu – Valmisteluelin.

Luettavissa: <http://lainvalmistelu.finlex.fi/2b-perusvalmistelu-valmisteluelin/#esittely>. Luettu 14.4.2018.

Oikeusministeriö 2011d. Lainvalmistelun prosessiopas. Perusvalmistelu – Virkatyö. Luet-

tavissa: <http://lainvalmistelu.finlex.fi/2a-perusvalmistelu-virkatyo/#esittely>. Luettu 14.4.2018.

Oikeusministeriö 2011k. Lainvalmistelun prosessiopas. Täytäntöönpano ja seuranta. Luet-

tavissa: <http://lainvalmistelu.finlex.fi/taytantonpano/#esittely>. Luettu 14.4.2018.

Oikeusministeriö 2011h. Lainvalmistelun prosessiopas. Valtioneuvoston päätöksenteko.

Luettavissa: <http://lainvalmistelu.finlex.fi/5-valtioneuvoston-paatoksenteko/#esittely>. Luettu 14.4.2018.

Pekuri, H-M. 28.2.2018. Hallitusneuvos. Sosiaali- ja terveysministeriö. Haastattelu. Helsinki.

Porko, M. 15.2.2018. Hallitussihteeri. Sosiaali- ja terveysministeriö. Haastattelu. Helsinki.

Rahkonen, S. 12.2.2018. Hallitussihteeri. Sosiaali- ja terveysministeriö. Haastattelu. Helsinki.

Saamen kielilaki 1086/2003.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Hallinnonala. 2018d. Luettavissa: <http://stm.fi/hallinnonala>. Luettu 1.4.2018.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Johto ja organisaatio. 2018c. Luettavissa: <http://stm.fi/johto-ja-organisaatio>. Luettu 17.3.2018.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Johto ja organisaatio. Ministerit. 2018a. Luettavissa: <http://stm.fi/ministerit>. Luettu 30.3.2018.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Johto ja organisaatio. Virkamiesjohto. 2018b. Luettavissa: <http://stm.fi/virkamiesjohto>. Luettu 1.4.2018.

Suomen perustuslaki (731/1999)

Tuominen, I. 5.4.2018. Hallitusneuvos. Sosiaali- ja terveysministeriö. Haastattelu. Helsinki.

Valtioneuvosto. Säädösvalmistelu ja kehittämishankkeet valtioneuvostossa. 2018. Luettavissa: <http://valtioneuvosto.fi/hankkeet>. Luettu 14.3.2018.

Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003.

Wiberg, M. 2009. Hallitseeko hallitus? Kunnallissalan kehittämissäätö. Polemia-sarja. Sas-tamala.

Ylinen-Puputti, T. 15.11.2017. Säädösvalmisteluavustaja. Sosiaali- ja terveysministeriö. Haastattelu. Helsinki.

Liitteet

Liite 1a. Assistenttien haastattelukysymykset

1. Millaisia työtehtäviä sinulla on säädösvalmisteluprosessiin liittyen?
2. Mitkä tehtävät ovat mielestäsi tärkeimpiä?
3. Koetko, että jotkin tehtävät ovat turhia?
4. Millaisena koet roolisi prosessin kannalta?
5. Ymmärrätkö prosessin kulun kokonaisuutena?
6. Teetkö paljon yhteistyötä esittelijöiden kanssa?
7. Kriittisimmät työvaiheet?
8. Millainen aikataulu on?

Liite 1b. Säädösvalmistelijoiden haastattelukysymykset

1. Missä tehtävissä säädösvalmisteluprosessissa tarvitaan mielestäsi assistenttiapua?
2. Onko tehtäviä, joissa tarvittaisiin mielestäsi lisää assistenttiapua?
3. Kriittisimmät vaiheet prosessissa?
4. Teetkö paljon yhteistyötä assistenttien kanssa?
5. Millainen aikataulu on?