

29/2011

Ohjauksella laatua lainsäädäntöön

Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen
II väliraportti

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

29/2011

Ohjauksella laatua lainsäädäntöön

Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen
II väliraportti

24.5.2011

Julkaisun nimi	Ohjauksella laatua lainsäädäntöön Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen II väliraportti		
Tekijä	Tommi Patanen ja Timo Ojala, Talent Partners Maija Salo ja Tea Skog, oikeusministeriö		
Oikeusministeriön julkaisu	29/2011 Selvityksiä ja ohjeita		
OSKARI numero	OM 4/021/2010	HARE numero	OM014:00/2010
ISSN-L	1798-7067		
ISSN (PDF)	1798-7067		
ISBN (PDF)	978-952-259-135-7		
URN	URN:ISBN:978-952-259-135-7		
Pysyvä osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-135-7		
Asia- ja avain-sanat	lainvalmistelun kehittäminen, parempi sääntely, säädösvalmistelu, hallinnon kehittäminen, ministeriöt, valtioneuvosto		
Tiivistelmä	<p>Hankkeen tavoitteena on ollut parantaa lainvalmisteluprosessin laatua ja tuottavuutta luomalla uusia konkreettisia toimintamalleja. Hankkeen II väliraportissa on täsmennetty hankkeen I väliraportissa hahmoteltuja alustavia vaihtoehtoja lainvalmisteluprosessin konserniohjauksen tehtävistä ja organisoinnista. Konserniohjaus on täsmennystyössä korvattu termillä lainsäädäntöpolitiikan ohjaus.</p> <p>Hankkeen tuloksena on kuvaus lainsäädäntöpolitiikan ohjauksesta ja sen tavoitteista, tehtävistä ja välineistä. Lisäksi tuloksena on ehdotus lainsäädäntöpolitiikan ohjauksen toimijoiden rooleista ja vastuista. Tuloksiin on liitetty myös luonnos hallituksen lainsäädäntösuunnitelman rakenteeksi ja luonnos lainsäädäntöhankkeen hankesuunnitelmaksi. Tulokset täydentävät KOKKA-hankkeen eli hallitusohjelman seurannan kehittämishankkeen suosituksia (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011).</p> <p>Oikeusministeriö on asettanut hanketta varten projektiryhmän ja paremman sääntelyn neuvottelukunta on nimennyt jäsenistään jaoston hankkeen ohjausryhmäksi. Hankkeen II väliraportti on valmisteltu ohjausryhmässä. Asiantuntijapalvelujen tuottajana ohjausryhmän työssä on toiminut Talent Partners Public Consulting Oy. Hanke on toteutettu yhteistyössä Suomen itsenäisyyden juhlarahaston Sitran Julkishallinnon johtamisohjelman kanssa ja Sitran osarahoituksella.</p>		

24.5.2011

Publikationens titel	Bättre lagstiftning genom styrning Andra mellanrapporten för projektet Smidigare lagberedning		
Författare	Tommi Patanen och Timo Ojala, Talent Partners Maija Salo och Tea Skog, justitieministeriet		
Justitieministeriets publikation	29/2011 Utredningar och anvisningar		
OSKARI nummer	OM 4/021/2010	HARE nummer	OM014:00/2010
ISSN-L	1798-7067		
ISSN (PDF)	1798-7067		
ISBN (PDF)	978-952-259-135-7		
URN	URN:ISBN: 978-952-259-135-7		
Permanent adress	http://urn.fi/URN:978-952-259-135-7		
Sak- och nyckelord	utveckling av lagberedningen, bättre lagstiftning, lagberedning, utveckling av förvaltningen, ministerierna, statsrådet		
Referat	<p>Avsikten med projektet har varit att förbättra lagberedningsprocessens kvalitet och produktivitet genom att ta fram nya och konkreta handlingsmodeller. I projektets andra mellanrapport har man preciserat de preliminära planerna om vilka uppgifter och hurdan organisation lagberedningsprocessens koncernstyrning kunde ha, som ingick i den första mellanrapporten. I det fortsatta arbetet har termen koncernstyrning ersatts med uttrycket styrning av lagstiftningspolitiken.</p> <p>Som resultat av projektet har det utarbetats en beskrivning av styrningen av lagstiftningspolitiken samt dess mål, uppgifter och metoder. Dessutom har det utarbetats ett förslag om rollerna och ansvarsområdena för aktörerna inom styrningen av lagstiftningspolitiken. I resultaten har också bifogats ett utkast till strukturen för regeringens lagstiftningsplan och projektplanen för ett lagstiftningsprojekt. Resultaten kompletterar rekommendationerna av projektet för att utveckla uppföljningen av regeringsprogrammet dvs. det s.k. KOKKA-projektet (Statsrådets kanslis publikationsserie 7/2011).</p> <p>Justitieministeriet har tillsatt en projektgrupp för projektet och en sektion bestående av medlemmar av delegationen för bättre lagstiftning fungerar som styrningsgrupp. Den andra mellanrapporten har beretts inom styrningsgruppen. Producenten av experttjänster för styrningsgruppens arbete är Talent Partners Public Consulting Oy. Projektet har genomförts som ett led i Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitras program för offentlig ledning och Sitra deltar som medfinansier.</p>		

Oikeusministeriölle

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

Paremmän sääntelyn neuvottelukunta asetti 8.3.2010 jaoston, joka toimi hankkeen ohjausryhmänä 1.4.2010–31.3.2011 välisen ajan. Ohjausryhmän tehtävänä oli seurata hankkeen etenemistä, tukea projektiryhmää hankkeen toteuttamisessa, arvioida hankkeen tuloksia sekä tehdä ehdotus hankkeen organisoinnista toimikautensa päättymisen jälkeen.

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

Hankkeen vaiheet 1–2 toteutettiin 1.4.–30.9.2010 välisenä aikana. Hankkeen I väliraportti, Mallia lainvalmisteluun, Oikeusministeriö - Selvityksiä ja ohjeita 80/2010, julkaistiin 18.11.2010. Väliraportti sisältää kuvauksen lainvalmisteluprosessin ideaalimallista ja alustavia hahmotelmia prosessin konserniohjauksesta. Hankkeen vaiheessa 2B marraskuun 2010 ja huhtikuun 2011 välisenä aikana ohjausryhmän tehtävänä oli määrittää täsmällisesti lainvalmistelun konserniohjauksen malli eli konserniohjauksen tehtävät, tavoitteet, ohjauksen keinot, organisointi sekä konserniohjaukseen liittyvät johtamisen roolit, foorumit ja prosessit. Paremman sääntelyn neuvottelukunta päätti 13.12.2010 täydentää hankkeen ohjausryhmänä toimivan jaoston kokoonpanoa nimeämällä jäseniksi alivaltiosihteerin Heikki Aaltosen valtioneuvoston kansliasta sekä lainsäädäntöneuvos Jyri Inhan valtiovarainministeriöstä.

Ohjausryhmä käsitteli lainvalmisteluprosessin konserniohjauksen tarkoitusta ja kohdetta ja totesi konserniohjauksen olevan hallinnollinen ja taloudellinen, ei juridinen termi. Konserniohjauksen käsite valtionhallinnon toiminnan yhteydessä ei vielä ole vakiintunut. Tämän vuoksi ohjausryhmä päätyi käyttämään konserniohjauksen sijasta työnimenä lainsäädäntöpolitiikan ohjausta ja sopi lainsäädäntöpolitiikan ohjauksella tarkoitettavan niitä *johtamisen menettelyitä sekä ministeriöiden toimintaan vaikuttavia linjauksia, joilla pyritään hallituksen poliittisten linjausten johdonmukaiseen ja yhtenäiseen toteutumiseen lainsäädännön keinoin, sekä sujuvaan ja paremman sääntelyn periaatteita toteuttavaan lainsäädäntöprosessiin.*

Ohjausryhmässä tunnistettiin tarve uusille lainsäädäntöpolitiikan ohjaustehtäville valtioneuvoston tasolla. Ohjausryhmä katsoi, että lainsäädäntöpolitiikan ohjauksen tietyt toiminnot sopisivat parhaiten hoidettavaksi keskitetysti yksikössä, jolla olisi vastuu koko valtioneuvoston tason ohjauksesta. Tällaisia toimintoja ovat muun muassa yhteisesti sovittujen linjausten toteuttaminen, vaikutusten arvioinnista annettujen ohjeiden noudattamisen valvonta ja arvioinnin tuen koordinointi sekä osaamisen kehittäminen valmenuksen keinoin. Näitä toimintoja ei voida tuloksellisesti hoitaa verkostomaisessa organisaatiossa tai vain yhden ministeriön tehtävänä. Näkemystä tukevat selkeästi myös kansainväliset suositukset ja kokemukset.

Nykyisessä taloudellisessa tilanteessa ohjausryhmä ei kuitenkaan katsonut mahdolliseksi ehdottaa uutta organisaatioyksikköä. Sen sijaan ohjausryhmässä pohdittiin, miten asiaa voitaisiin mahdollisimman hyvin edistää nykyisten organisaatioiden puitteissa sen lisäksi, että kaikki lainsäädäntöpolitiikan toimijat sitoutuvat yhteisiin menettelytapoihin. Yhdeksi mahdollisuudeksi nähtiin lainsäädäntöpolitiikkaa käsittelevän mahdollisen ministerikokoonpanon ja kansliapäällikkökokouksen roolin kasvattaminen. Suurempi rooli näille toimielimille merkitsisi käytännössä suurempaa vastuuta ja työmäärää. Toimielinten kokouksiin sekä kokousten valmisteluun olisi siten käytettävä aikaisempaa enemmän sekä jäsenten että valmistelevien virkamiesten työaika.

Lainsäädäntöpolitiikan keskeiseksi ohjausvälineeksi ohjausryhmä määrittä hallituksen lainsäädäntösuunnitelman ja ennen muuta suunnitelman strategiset lainsäädäntöhankkeet. Ohjausryhmän näkemyksen mukaan näiden hankkeiden käsittelytavalla olisi todennäköisesti heijastusvaikutus myös muuhun lainvalmisteluun.

Ohjausryhmä on toiminut yhteistyössä Suomen itsenäisyyden juhlarahaston Sitran Julkishallinnon johtamisohjelman kanssa ja Sitran osarahoituksella. Ohjausryhmä on käyttänyt ulkopuolisia asiantuntijapalveluita, joiden tuottajana on toiminut Talent Partners Public Consulting Oy. Hankkeen vastuullisena konsulttina on työskennellyt johtava konsultti Tommi Patanen. Lisäksi hankkeessa on toiminut asiantuntijana johtaja Timo Ojala.

Ohjausryhmä on myös toiminut yhteistyössä valtioneuvoston kanslian KOKKA-hankkeen kanssa. Hankkeen tehtävänä oli hallitusohjelman tehokkaan toimeenpanon menettelyjen kehittäminen. Hankkeessa on valmisteltu suosituksia menettelyistä, joilla vahvistetaan hallitustyöskentelyn strategisuutta, ketteryyttä ja päätöksenteon tietopohjaa (valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011). Ohjausryhmä toivookin, että sen näkemykset ja ehdotukset valtioneuvoston lainsäädäntöpolitiikan ohjauksesta otetaan huomioon osana hallituspolitiikan johtamisen kehittämistä.

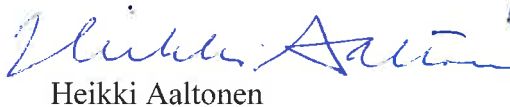
Valtiovarainministeriö on jättänyt eriävän mielipiteen eräisiin väliraportin ja luovutuskirjeen kohtiin (liite 4).

Saatuaan hankkeen II väliraportin, Ohjauksella laatua lainsäädäntöön, valmiiksi Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen ohjausryhmä luovuttaa sen oikeusministeriölle 24.5.2011.

Helsingissä 24 päivänä toukokuuta 2011



Pekka Nurmi




Heikki Aaltonen



Kaijus Ervasti



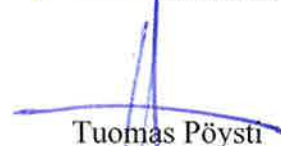
Jyri Inha



Leena Linnainmaa



Jaana Meklin



Tuomas Pöysti



Jarmo Vuorinen



Maija Salo

SISÄLLYS

1. LAINSÄÄDÄNTÖPOLITIIKAN OHJAUKSEN MÄÄRITELMÄ	13
2. LAINSÄÄDÄNTÖPOLITIIKAN OHJAUS JA TOIMEENPANO – VIITEKEHYS	14
2.1 Poliittinen päätöksenteko	15
2.2 Lainsäädäntöpolitiikan ohjaus	15
2.3 Lainsäädäntöprosessi	15
3. LAINSÄÄDÄNTÖPOLITIIKAN OHJAUKSEN TEHTÄVÄT	16
4. LAINSÄÄDÄNTÖPOLITIIKAN OHJAUS- JA JOHTAMISMENETTELYT / -VÄLINEET	17
5. LAINSÄÄDÄNTÖPOLITIIKAN OHJAUKSEN TOIMIJOIDEN ROOLIT JA VASTUUT	18
5.1 Säädospoliittinen linjaaminen	19
5.2 Yhteensovittaminen	20
5.3 Lainsäädäntöprosessin tuki	21
6. LAINSÄÄDÄNTÖSUUNNITELMAN JA HANKESUUNNITELMAN MALLIT	22
LIITTEET	23
LIITE 1: Ohjausryhmän työsuunnitelma	24
LIITE 2: Lainsäädäntösuunnitelman malli	25
LIITE 3: Hankesuunnitelman malli	28
LIITE 4: Valtiovarainministeriön eriävä mielipide	31



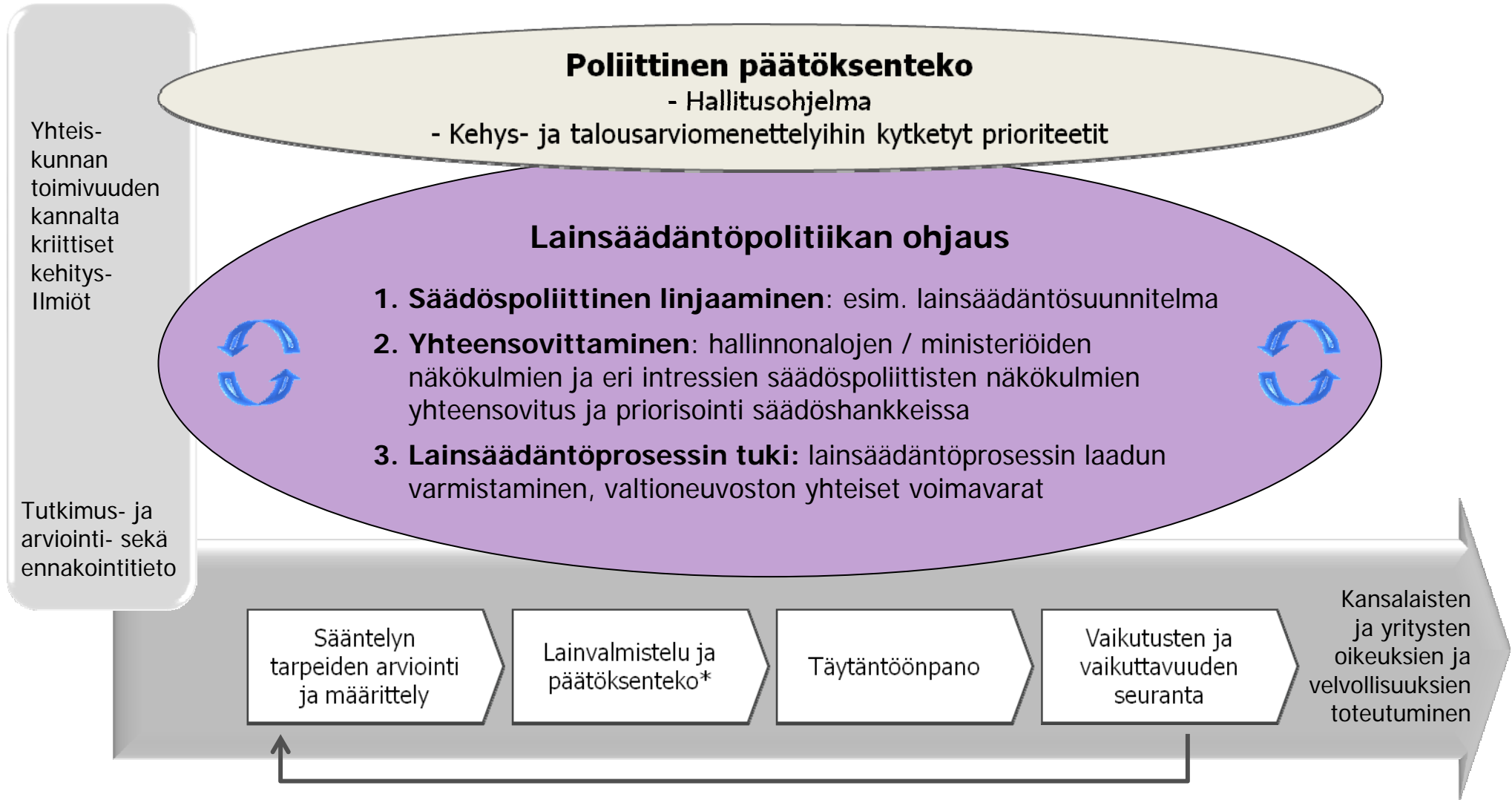
1. Lainsäädäntöpolitiikan ohjauksen määritelmä

Lainsäädäntöpolitiikan ohjauksella tarkoitetaan johtamisen menettelyitä sekä ministeriöiden toimintaan vaikuttavia linjauksia, joilla pyritään hallituksen poliittisten linjausten johdonmukaiseen ja yhtenäiseen toteutumiseen lainsäädännön keinoin, sekä sujuvaan ja paremman sääntelyn periaatteita toteuttavaan lainsäädäntöprosessiin.

Lainsäädäntöpolitiikan ohjauksella edistetään

- lainsäädännön ja muiden ohjauskeinojen tarkoituksenmukaista käyttöä,
- sääntelyn ja sen yhteiskunnallisten vaikutusten hallintaa kokonaisuuksina,
- säädösvalmistelun oikea-aikaista kytkemistä julkista taloutta koskeviin linjauksiin,
- priorisointia ja resurssien kohdentamista säädösvalmistelussa,
- keskeisten vaikutusten arviointia,
- säädösvalmistelun laatua,
- toimeenpanon tuloksellisuutta,
- tiedon ja osaamisen tehokasta ja yhteistä hyödyntämistä lainvalmistelussa, sekä
- oikeusjärjestyksen yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta.

2. Lainsäädäntöpolitiikan ohjaus ja toimeenpano – viitekehys



* Sisältää eduskuntakäsittelyn ministeriöiden työn osalta



2. Lainsäädäntöpolitiikan ohjaus ja toimeenpano

2.1 Poliittinen päätöksenteko

Lainsäädäntö on yksi keino toteuttaa hallituksen poliittisia tavoitteita ja linjauksia, jotka on kirjattu erityisesti hallitusohjelmaan mutta myös muihin strategia-asiakirjoihin. Tavoitteita ja niiden toteutusta määrittävät taloudelliset voimavarat ja siten myös hallituksen kehys- ja talousarviomenettely

Koska lainsäädäntö on vain yksi keino muiden joukossa, hallitusohjelmassa ja muissa strategia-asiakirjoissa olisi aina harkittava, millä eri keinoin mikin tavoite on parhaiten ja tehokkaimmin saavutettavissa. Voi myös olla tarkoituksenmukaista vaihdella lainsäätäjän otetta. Lainsäädäntöä ei tulisi laatia lyhyellä tähtäyksellä ja sen vaikutuksia ja vaikuttavuutta on tarkoin arvioitava.

2.2 Lainsäädäntöpolitiikan ohjaus

Lainsäädäntöpolitiikan ohjauksella tarkoitetaan linjauksia, menettelyjä ja järjestelyjä, joilla varmistetaan, että poliittinen tahto välittyy asianmukaisesti varsinaiseen lainsäädäntöprosessiin ja tuloksena on asetetut poliittiset tavoitteet toteuttava lainsäädäntö.

Säädöspolitiikan linjaukset voidaan tehdä erityisessä lainsäädäntösuunnitelmassa. Se voi sisältää yleisiä kirjauksia kaikessa lainvalmistelussa tavoiteltavista päämääristä (esim. PK-yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen, harmaan talouden estäminen) mutta myös luettelon poliittisia tavoitteita toteuttavista, yhteistä sitoutumista edellyttävistä tärkeimmistä hankkeista. Tarvitaan myös ministeriöiden lainvalmistelun yhteensovittamista. Ohjauksella voidaan varmistaa erityisesti poikkihallinnollisten hankkeiden toteuttaminen (mm. resurssit, aikataulut, lainsäädäntökokonaisuuden selkeys, johdonmukaisuus ja hallittavuus) ja huolehtia niin valtioneuvoston sisäisistä kuin ulkoisista kuulemis- ja konsultointimenettelyistä.

Lisäksi tarvitaan valtioneuvoston yhteisiä lainsäädäntöprosessin tukirakenteita ja -järjestelyjä. Näillä voidaan yhtäältä tukea hyvää lainvalmistelua ja toisaalta seurata yhteisten pelisääntöjen noudattamista.

2.3 Lainsäädäntöprosessi

Valtioneuvostossa yhtenäisesti noudatetun prosessin eri vaiheet varmistavat hyvän lainsäädäntölopputuloksen.

Poliittinen päätöksenteon ohjaa prosessia tietoon perustuvasta ennakoarvioinnista ja -valmistelusta aina täytäntöönpanoon ja toteutuneiden vaikutusten selvittämiseen asti. Kyse on varsinaisen lainvalmistelun perusmallista (ideaalimallista), jota noudatetaan kaikessa säädösvalmistelussa, mutta jota on syytä soveltaa käytännössä kunkin yksittäisen hankkeen luonteen edellyttämällä tavalla.

3. Lainsäädäntöpolitiikan ohjauksen tehtävät

Lainsäädäntöpolitiikan ohjauksen määritelmä

Lainsäädäntöpolitiikan ohjauksella tarkoitetaan johtamisen menettelyitä sekä ministeriöiden toimintaan vaikuttavia linjauksia, joilla pyritään hallituksen poliittisten linjausten johdonmukaiseen ja yhtenäiseen toteutumiseen lainsäädännön keinoin, sekä sujuvaan ja paremman sääntelyn periaatteita toteuttavaan lainsäädäntöprosessiin.

Lainsäädäntöpolitiikan ohjauksella edistetään

- lainsäädännön ja muiden ohjauskeinojen tarkoituksenmukaista käyttöä,
- sääntelyn ja sen yhteiskunnallisten vaikutusten hallintaa kokonaisuuksina,
- säädösvalmistelun oikea-aikaista kytkemistä julkista taloutta koskeviin linjauksiin,
- priorisointia ja resurssien kohdentamista säädösvalmistelussa,
- keskeisten vaikutusten arviointia,
- säädösvalmistelun laatua,
- toimeenpanon tuloksellisuutta,
- tiedon ja osaamisen tehokasta ja yhteistä hyödyntämistä lainvalmistelussa, sekä
- oikeusjärjestyksen yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta.

1. Säädospoliittinen linjaaminen

1. Johtaa strategisesti lainsäädäntöpolitiikkaa ja sen toteutusta:
 - Linjaa lainsäädäntöpolitiikan sisällön sekä lainsäädännön kehittämisen ja vaihtoehtoisten säätelykeinojen käytön periaatteet ja painopisteet
 - Linjaa lainsäädäntöpoliittiset strategiset hankkeet sekä lainsäädäntöpolitiikan toteuttamisen resursoinnin kehyspäätyksen, talousarvion ja muiden valtiontalouden linjausten pohjalta
2. Seuraa lainsäädäntösuunnitelman toteutumista ja linjaa lainsäädäntöpolitiikkaa sekä ottaa tarvittaessa kantaa lainsäädäntösuunnitelman sisältöön ja toteuttamiseen. Tekee johtopäätökset vaikutusten arviointien ja seurannan olennaisista tuloksista ja kohdentaa palautteet ministeriöille jatkotoimenpiteitä varten.

2. Yhteensovittaminen

1. Johtaa lainsäädäntöpolitiikan käytännön suunnittelua ja toteutusta.
2. Sovittaa yhteen horisontaalisten lakihankkeiden tavoitteet, sisällön, organisoinnin ja resurssit.
3. Aikatauluttaa lainsäädäntöhankkeet ottaen huomioon eduskunnan käsittelyn.
4. Toteuttaa valtioneuvoston yhteiset vaikutusarvioinnin ja kuulemisen menettelyt.
5. Huolehtii lainsäädännön kokonaisuuden selkeydestä, johdonmukaisuudesta ja hallittavuudesta.

3. Lainsäädäntöprosessin tuki

1. Huolehtii lainsäädäntöpolitiikan ja säädösvalmistelun tukirakenteista ja -palveluista.
2. Hankkii tarvittavaa tutkimus- ja muuta taustatietoa lainsäädäntöpolitiikan tueksi.
3. Varmistaa lainsäädäntöprosessin laadun.

4. Lainsäädäntöpolitiikan ohjaus- ja johtamismenettelyt/-välineet

	Ohjauksen tehtävät	Ohjauksen menettelyt/-välineet
Säädös- poliittinen linjaaminen	<ol style="list-style-type: none"> Johtaa strategisesti lainsäädäntöpolitiikkaa ja sen toteutusta: <ul style="list-style-type: none"> Linjaa lainsäädäntöpolitiikan sisällön sekä lainsäädännön kehittämisen ja vaihtoehtoisten sääntelykeinojen käytön periaatteet ja painopisteet Linjaa lainsäädäntöpoliittiset strategiset hankkeet sekä lainsäädäntöpolitiikan toteuttamisen resursoinnin kehyspäättöksen, talousarvion ja muiden valtiontalouden linjausten pohjalta Seuraa lainsäädäntösuunnitelman toteutumista ja linjaa lainsäädäntöpolitiikkaa sekä ottaa tarvittaessa kantaa lainsäädäntösuunnitelman sisältöön ja toteuttamiseen. Tekee johtopäätökset vaikutusten arviointien ja seurannan olennaisista tuloksista ja kohdentaa palautteet ministeriöille jatkotoimenpiteitä varten. 	<ul style="list-style-type: none"> Lainsäädäntösuunnitelma osana hallituksen strategiaa <ul style="list-style-type: none"> säädöspoliittinen osio strategiset hankkeet -osio Poikkihallinnolliset ohjelmat Kehyspäättös, talousarvio ja muut valtiontalouden linjaukset Lainsäädäntösuunnitelman toteutumisen arviointi osana hallituksen strategiaprosessia Lainsäädäntöhankkeiden etenemisen seuranta Ulkoisten arviointien tulokset Tutkimukset ja selvitykset Sidosryhmien palautemenettelyt
Yhteen- sovittaminen	<ol style="list-style-type: none"> Johtaa lainsäädäntöpolitiikan käytännön suunnittelua ja toteutusta. Sovittaa yhteen horisontaalisten lakihankkeiden tavoitteet, sisällön, organisoinnin ja resurssit. Aikatauluttaa lainsäädäntöhankkeet ottaen huomioon eduskunnan käsittelyn. Toteuttaa valtioneuvoston yhteiset vaikutusarviointin ja kuulemisen menettelyt. Huolehtii lainsäädännön kokonaisuuden selkeydestä, johdonmukaisuudesta ja hallittavuudesta. 	<ul style="list-style-type: none"> Hankesuunnitelman malli ("tiekartta") Ministerikokoonpanon kannanotot hanke-ehdotuksiin ja lakihankkeiden valmisteluun Valtioneuvoston esittelylistan malli Lainsäädäntöhankkeiden hallinnonalat ylittävän valmistelun ohjeistus ja työkalut Kansliapäällikkökokous Hallituksen sitoumus istuntokausittain eduskunnalle annettavista hallituksen esityksistä ja niiden antamisaikatauluista Kuulemisohjeet, vaikutusarviointiohjeet ja Menetelmä-asiantuntija-avun saatavuus Ohjeiden noudattamisen valvonta Oikeusministeriön lausunnot ja laintarkastus
Lain- säädäntö- prosessin tuki	<ol style="list-style-type: none"> Huolehtii lainsäädäntöpolitiikan ja säädösvalmistelun tukirakenteista ja -palveluista. Hankkii tarvittavaa tutkimus- ja muuta taustatietoa lainsäädäntöpolitiikan tueksi. Varmistaa lainsäädäntöprosessin laadun. 	<ul style="list-style-type: none"> VN:n yhteiset ja yhteen toimivat, lainsäädäntöprosessia tukevat tietojärjestelmät Lainvalmistelun ohjeistus Säädösvalmisteluosaamisen kehittäminen Käännöspalvelut Asiantuntijatuki (esim. yleiset oikeudelliset kysymykset, talousarvioasiat) Systemaattinen oikeus- ja yhteiskuntapoliittisen tutkimuksen ja muun tiedon käytön menettelyt Hankesuunnitelman malli ("tiekartta") Laintarkastus (säädöstekninen viimeistely) Säädöskielen laadun varmistaminen



5. Lainsäätöpolitiikan ohjauksen toimijoiden roolit ja vastuut – koodit

P	Päätäjä	Toimija , jolla on muodollinen tai linjaava päätöksentekovalta
VK	Koordinointi- vastuullinen	Toimija, joka on vastuussa päätöksen/ ohjaustehtävän / -palvelun toteutuksesta
VE	Esittely- vastuullinen	Toimija, joka on vastuussa hankkeen / päätöksen valmisteluprosessin johtamisesta ja esittelystä
A	Asiantuntija	Toimija, joka toimii valmistelijana tai asiantuntijana ennen ohjaustehtävää
K	Kuultava	Toimija, jota tulee kuulla hankkeessa / pätöksenteossa



5.1 Lainsäätöpolitiikan ohjauksen vastuut – Säädöspoliittinen linjaaminen

		Lainsäädäntöpolitiikan ohjauksen toimijat							Toimijoiden tehtävät ohjauksen menettelyiden ja välineiden käytössä
		Hallitus	Ministerikokoonpano ("kvaiteetti" / TALPOL)	KP-kokous	VNK	OM	VM	Toimivaltainen ministeriö	
	Ohjauksen tehtävät	Tilanne Ohjauksen menettelyt/ -välineet							
		Vihreä = pääosin käytössä, keltainen = joiltain osin käytössä, punainen = ei vielä käytössä							
Säädöspoliittinen linjaaminen									
1	Johtaa strategisesti lainsäädäntöpolitiikkaa ja sen toteutusta: -Linjaa lainsäädäntöpolitiikan sisällön sekä lainsäädännön kehittämisen ja vaihtoehtoisten sääntelykeinojen käytön periaatteet ja painopisteet - Linjaa lainsäädäntöpoliittiset strategiset hankkeet sekä lainsäädäntöpolitiikan toteuttamisen resursoinnin kehyspäätöksen, talousarvion ja muiden valtiontalouden linjausten pohjalta								Hallitus hyväksyy lainsäädäntösuunnitelman ja sen muutokset osana hallituksen strategiaa. Hallitus hyväksyy myös mahdolliset lainsäädäntöpolitiikkaa toteuttavat poikkihallinnolliset ohjelmat. VNK vastaa päätöksentekomenettelystä. OM valmistelelee lainsäädäntösuunnitelman yhteistyössä VNK:n ja VM:n kanssa. Toimivaltainen ministeriö vastaa toimialansa hankkeista. Hallitus päättää lainsäädäntösuunnitelman strategisten hankkeiden ja poikkihallinnollisten ohjelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon varautumisesta kehyspäätöksen, talousarvion ja muiden valtiontalouden linjausten yhteydessä. VM toimii valtiontalouden asiantuntijana.
2	Seuraa lainsäädäntösuunnitelman toteutumista ja linjaa lainsäädäntöpolitiikkaa sekä ottaa tarvittaessa kantaa lainsäädäntösuunnitelman sisältöön ja toteuttamiseen. Tekee johtopäätökset vaikutusten arviointien ja seurannan olennaisista tuloksista ja kohdentaa palautteet ministeriölle jatkotoimenpiteitä varten.								Hallitus seuraa lainsäädäntösuunnitelman toteutumista osana hallituksen strategian seurantaan. Strategian määräaikaisten tarkastelujen välillä ministerikokoonpano seuraa lainsäädäntösuunnitelman toteutumista ja päättää seurannan pohjalta tehtävistä johtopäätöksistä. KP-kokous koordinoi lainsäädäntösuunnitelman toteuttamista. VNK vastaa seurantaprosessin johtamisesta ja päätösten esittelystä. OM ja VM toimivat sisällön asiantuntijoina ja valmistelevat päätökset ja seurannan yhteistyössä VNK:n kanssa. Toimivaltainen ministeriö raportoi lainsäädäntösuunnitelman toteutumisesta. Yksittäiset toimivaltaiset ministerit toimivat asiantuntijoina toimialallaan, esim. TEM ja YM toimialansa vaikutusten arvioinnissa.

5.2 Lainsäätöpolitiikan ohjauksen vastuut – Yhteensovittaminen

			Lainsäädäntöpolitiikan ohjauksen toimijat						Toimijoiden tehtävät ohjauksen menettelyiden ja välineiden käytössä	
			Hallitus	Ministerikokoonpano ("kvartetti" / TALPOL)	KP-kokous	VNK	OM	VM		Toimivaltainen ministeriö
Ohjauksen tehtävät	Tilanne	Ohjauksen menettely/ -välineet								
			Vihreä = pääosin käytössä, keltainen = joiltain osin käytössä, punainen = ei vielä käytössä							
Yhteensovittaminen										
3	Johtaa lainsäädäntöpolitiikan käytännön suunnittelua ja toteutusta.	<p>- Hankesuunnitelman malli ("tiekartta")</p> <p>- Ministerikokoonpanon kannanotot hanke-ehdotuksiin ja lakihankkeiden valmisteluun</p> <p>- Valtioneuvoston esittelylistan malli</p>		P	P	A	VK, VE	A		Kansliapäällikkökokous päättää hankesuunnitelman mallista ja seuraa sen käyttöä. OM vastaa mallin valmistelusta. VNK ja VM toimivat asiantuntijoina. Mallin käyttöönotto aloitetaan lainsäädäntösuunnitelman strategisista hankkeista.
4	Sovittaa yhteen horisontaalisten lainsäädäntöhankkeiden tavoitteet, sisällön, organisoinnin ja resurssit.	<p>- Lainsäädäntöhankkeiden hallinnonalat ylittävän valmistelun ohjeistus ja työkalut</p> <p>- Kansliapäällikkökokous</p>		P	VK	VK	A	A	VE	Ministerikokoonpano päättää hallinnonalojen rajat ylittävien merkittävien lainsäädäntöhankkeiden käynnistämistä, linjauksista, organisoinnista ja voimavaroista. KP-kokous valmistelee ministerikokoonpanon käsittelyä ja pyrkii sopimaan yhteisistä menettelyistä hankkeiden valmistelussa. [VNK vastaa päätöksentekomenettelystä.] OM ja VM toimivat sisällön asiantuntijoina.
5	Aikatauluttaa lainsäädäntöhankkeet ottaen huomioon eduskunnan käsittelyn.	<p>- Hallituksen sitoumus istuntokausittain eduskunnalle annettavista hallituksen esityksistä ja niiden antamisaikatauluista</p>	P		VK	VE			VE	Hallitus päättää eduskunnalle annettavien hallituksen esitysten listasta. KP-kokous käsittelee listan ennen hallituksen päätöstä. VNK kokoaa listan ja esittelee sen KP-kokoukselle ja hallitukselle. Toimivaltainen ministeriö vastaa aikataulujen toteutumisesta.
6	Toteuttaa valtioneuvoston yhteiset vaikutusarvioinnin ja kuulemisen menettelyt.	<p>- Kuulemisohjeet, vaikutusarviointiohjeet</p> <p>- menetelmäasiantuntija- avun saatavuus</p> <p>- Ohjeiden noudattamisen valvonta</p>	P	P	VK	VE	A	A	A	Lainsäädäntösuunnitelman lainsäädäntöhankkeiden valmistelun seurannan yhteydessä kiinnitetään huomiota vaikutusarvioinnista ja kuulemisesta annettujen ohjeiden noudattamiseen. Arvioidaan hankekohtainen tarve seurata lainsäädännön vaikutuksia lain voimaantulon jälkeen. VNK vastaa lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden seurannasta osana hallituksen strategiaa. OM päivittää ohjeita tarpeen mukaan.
7	Huolehtii lainsäädännön kokonaisuuden selkeydestä, johdonmukaisuudesta ja hallittavuudesta.	<p>- Oikeusministeriön lausunnot</p> <p>- Laintarkastus</p>	P	P	VK		A		VE	Toimivaltainen ministeriö huolehtii oikeusministeriön kuulemisesta ja esitysluonnoksen toimittamisesta laintarkastukseen sekä OM:n lausunnon ja laintarkastuksessa tehtyjen korjausten huomioon ottamisesta. Menettelyn toteutumiseen kiinnitetään huomiota lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden toteutumisen seurannassa.

5.3 Lainsäätöpolitiikan ohjauksen vastuut – Lainsäädäntöprosessin tuki

		Lainsäädäntöpolitiikan ohjauksen toimijat							Toimijoiden tehtävät ohjauksen menettelyiden ja välineiden käytössä
		Hallitus	Ministerikokoonpano ("kvarretti" / TALPOL)	KP-kokous	VNK	OM	VM	Toimivaltainen ministeriö	
Ohjauksen tehtävät		Tilanne Ohjauksen menettelyt/ -välineet							
		Vihreä = pääosin käytössä, keltainen = joiltain osin käytössä, punainen = ei vielä käytössä							
Lainsäädäntöprosessin tuki									
8	Huolehtii lainsäädäntöpolitiikan ja säädösvalmistelun tukirakenteista ja -palveluista.	VN:n yhteiset ja yhteentoimivat, lainsäädäntöprosessia tukevat tietojärjestelmät		P	K	A	A	VK, VE	Ministerikokoonpano päättää tietojärjestelmien rahoituksesta. VM vastaa tietojärjestelmien käytännön toteutuksesta. KP-kokousta kuullaan asiassa, VNK ja OM toimivat asiantuntijoina.
		Lainvalmistelun ohjeistus	P		K	A	VK, VE	A	OM kehittää ja päivittää ohjeita.
		Säädösvalmisteluosaamisen kehittäminen		P	K	A	VK, VE	A	Ministerikokoonpano päättää valmennuksen rahoituksesta. KP-kokousta kuullaan. OM vastaa valmennuksen suunnittelusta ja järjestämisestä. VNK ja VM toimivat sisällön asiantuntijoina.
		Käännöspalvelut		P	K	VK, VE			Ministerikokoonpano päättää voimavaroista. KP-kokousta kuullaan. VNK vastaa käännöspalvelujen käytännön toteutuksesta.
		Asiantuntijatuki (esim. yleiset oikeudelliset kysymykset, talousarvioasiat)		P		A	VK	A	Ministerikokoonpano päättää asiantuntijatuen voimavaroista. OM vastaa tuen järjestämisestä.
9	Hankkii tarvittavaa tutkimus- ja muuta taustatietoa lainsäädäntöpolitiikan tueksi.	- Systemaattinen oikeus- ja yhteiskuntapolitiittisen tutkimuksen ja muun tiedon käytön menettelyt		P	VK, VE			A	Ministerikokoonpano päättää valtioneuvoston yhteisistä voimavaroista (esim. tietokannat) ja menettelytavoista. VNK vastaa yhteistyössä mahdollisen sektoritutkimuksesta vastaavan toimielimen kanssa tiedon käytön menettelytapojen luomisesta ja käyttöönotosta hallituksen strategiatyössä. Ministeriöt toimivat asiantuntijoina yhteisen tietopohjan luomisessa.
10	Varmistaa lainsäädäntöprosessin laadun.	- Hanesuunnitelman malli ("tiekartta")			P	A	VK, VE	A	Kansliapäällikkökokous päättää hanesuunnitelman mallista ja seuraa sen käyttöä. OM vastaa mallin valmistelusta. VNK ja VM toimivat asiantuntijoina. Mallin käyttöönotto aloitetaan lainsäädäntösuunnitelman strategisista hankkeista.
		- Laintarkastus (säädöstekninen viimeistely)					VK	VE	OM vastaa laintarkastuksen asianmukaisesta suorittamisesta. Toimivaltainen ministeriö huolehtii säädöshetotusten laintarkastukseen toimittamisesta sekä siinä tehtyjen korjausten huomioon ottamisesta.
		- Säädöskielen laadun varmistaminen		P		VK	A		VNK selvittää yhteistoiminnassa ao. ministeriöiden kanssa mahdollisuuksia ja vaihtoehtoja säädöskielen ymmärrettävyyden edistämiseen. OM toimii säädöskirjoittamisen ja oikeudellisen laadun asiantuntijana (mm. ohjeistus ja laintarkastus).



6. Lainsäätösuunnitelman ja hankesuunnitelman mallit

KOKKA-hankkeen suositusten mukaan hallitusohjelman toimeenpanoa varten laaditaan hallituksen strategia, joka sisältää mm. hallituksen lainsäädäntösuunnitelman (Hallitusohjelman seurannan kehittämishanke KOKKA).

Sujuvampaan lainvalmisteluun –hankkeessa ehdotettu lainsäädäntösuunnitelman keskeinen sisältö:

- Strategiset lainsäädäntöpoliittiset linjaukset
- Lainsäädäntöpoliittiset tavoitteet ja toimenpiteet (konkreettiset)
- Strategiset hankkeet
- Seurantamenettelyt
- Kytkenät valtiontalouden kehyspäätökseen ja talousarvioon sekä peruspalveluohjelmaan ja –budjettiin

Liitteenä on lainsäädäntösuunnitelman esimerkinomainen luonnos, joka havainnollistaa sen rakennetta ja sisältöä (liite 2).

Lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden toteutumisen seuranta ja raportointia varten liitteenä on asiakirjamalli, "tiekartta", joka ei sisälly lainsäädäntösuunnitelmaan (liite 3).



LIITTEET



LIITE 1

Ohjausryhmän työsuunnitelma



Hankesuunnitelma, työn lähtökohdat



Lainsäädäntöpolitiikan ohjaus: määritelmä, strategiaperusta, lainsäädäntöpolitiikan ohjelman hallituksen keskeisenä ohjausinstrumenttina



Lainsäädäntöpolitiikan ohjauksen ja toimeenpano –viitekehyksen viimeistely, ohjauksen tehtävät, lainsäädäntösuunnitelma ja muut ohjaus- ja johtamismenettelyt/-välineet



Lainsäädäntöpolitiikan ohjauksen muut menettelyt ja –välineet, ohjauksen toimijat



Ohjauksen toimijoiden roolien ja vastuiden täsmentäminen (johtamisjärjestelmä), ml. ohjausfoorumit



Konserniohjauksen roolien ja vastuiden viimeistely

M A L L I¹

HALLITUKSEN LAINSÄÄDÄNTÖSUUNNITELMA 2011–2015

1. Strategiset lainsäädäntöpoliittiset linjaukset

Tavoitteena on edistää kansalaisten hyvinvointia ja yritysten kilpailukykyä parantamalla säädösympäristöä ja lakien selkeyttä. Lainsäädäntö sekä sitä korvaavat ja täydentävät ohjaukset muodostavat toimivan kokonaisuuden yhteiskunnan perusrakenteena.

Yrittäjyyttä ja yritysten kasvua tuetaan vähentämällä yrittäjyyteen liittyvää byrokratiaa ja lainsäädännöstä aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia. Yritysten tasapuolisen kilpailun edellytyksiä, työntekijöiden oikeuksien toteutumista ja oikeusjärjestelmän toimivuutta edistetään torjumalla tehokkaasti harmaata taloutta ja talousrikollisuutta.

Euroopan unionin päätöksentekoon ja kehitykseen vaikutetaan Suomen etujen mukaisesti. Unionin lainsäädännön valmisteluun vaikutetaan aktiivisesti ja etupainotteisesti.

(Muuta...)

2. Lainsäädäntöpoliittiset tavoitteet ja toimenpiteet

2.1. Lainsäädännön sisällön kehittäminen

- Jatketaan yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi hyväksytyin ohjelman toteuttamista. Muista lähtökohdista toteutettavissa uudistushankkeissa varmistetaan, että ohjelman tavoitteiden toteutuminen ei vaarannu.
Indikaattorit:
 - Ohjelman tavoitteiden toteutuminen
 - Hallinnollisen taakan osuus BKT:sta
- Käynnistetään toimenpideohjelma harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi. Osana ohjelmaa selvitetään ja toteutetaan tarvittavat muutokset lainsäädäntöön. Muutoksia toteutettaessa asianmukaisesti toimiville yrityksille aiheutuva hallinnollinen taakka minimoidaan.
Indikaattorit:
 - Ohjelman laatiminen ja toteuttaminen
 - Ohjelman toteuttamisen vaikutukset yritysten hallinnolliseen taakkaan

¹ Sisältö esimerkinomainen ja tarkoitettu havainnollistamaan asiakirjan rakennetta

- Tärkeiden EU-säädöshankkeiden tunnistamisessa ja priorisoimisessa jatketaan strategisen johtamisen kehittämistä. Linjauksia Suomen EU-politiikan avaintavoitteista käytetään EU-vaikuttamisen vahvistamisen välineinä. Erityistä huomiota kiinnitetään EU-lainsäädännön valmisteluvaiheen ja sitä seuraavan kansallisen täytäntöönpanon yhteyksiin.
Indikaattorit:
 - EU-politiikan avaintavoitteita koskevien linjausten toteutuminen
 - Täytäntöönpanon vaikutusten arviointi EU-perusmuistioissa
- (Muuta...)

2.2. Lainvalmistelun laadun varmistaminen

Kansallisen lainsäädännön valmistelussa noudatetaan valmistelua koskevia säännöksiä, ohjeita ja oppaita.

Valmistelun laadun parantamiseksi ministeriöt ryhtyvät seuraaviin toimenpiteisiin:

- Lisätään avoimuutta ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia lainvalmistelussa.
Indikaattorit:
 - Laajapohjainen valmistelu laajoissa hankkeissa
 - Kuulemisesta annettujen ohjeiden noudattaminen
- Lainsäädännön keskeiset vaikutukset arvioidaan säännönmukaisesti ja kattavasti. Vaikutuksia seurataan suunnitelmallisesti. Vaikutusten arvioinnissa ja seurannassa kiinnitetään erityistä huomiota yritysten hallinnollisiin kustannuksiin ja taakkaan sekä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan.
Indikaattorit:
 - Vaikutusten arvioinnista annettujen ohjeiden noudattaminen
 - Selvitykset vaikutusten toteutumisesta
- Sääntelyn määrän kasvua rajoitetaan. Kiinnitetään erityistä huomiota yritysten hallinnollisten kustannusten vähentämiseen. Lainvalmisteluhankkeissa selvitetään mahdollisuudet käyttää lainsäädäntöä korvaavia ja täydentäviä ohjauskeinoja. Selvitysten tulokset kirjataan hallituksen esityksiin. Hallituksen esityksissä myös kerrotaan, miten lakiehdotuksilla parannetaan säädösympäristöä esim. sääntelyä vähentämällä tai selkeyttämällä.
Indikaattorit:
 - Säädöskokoelman säädösten ja sivujen määrä
 - Ohjauskeinojen analyysit hallituksen lakiesityksissä
 - Sädösympäristöä parantavat toimenpiteet hallituksen lakiesityksissä
- (Muuta...)

3. Strategiset hankkeet

Hallitusohjelman toteuttamiseksi sekä EU-lainsäädännön ja muiden kansainvälisten velvoitteiden täytäntöön panemiseksi hallitus käynnistää strategisia hankkeita, joissa selvitetään lainsäädännön ja muiden ohjauskeinojen kehittämistarpeet keskeisissä uudistuskohteissa. Hallituksen lainsäädäntöpoliittinen ohjaus ja lainvalmistelun laadun varmistaminen kohdistetaan erityisesti strategisiin hankkeisiin. Hallitus päättää erikseen hankkeiden organisoinnista ja valmisteluun osoitettavista voimavaroista ministeriöiden valmistelemien hankesuunnitelmien pohjalta.

Strategisia hankkeita ovat:

4. Seurantamenettelyt

Hallitus seuraa lainsäädäntöpoliittisten tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumista hallituksen strategian seurannan yhteydessä. Kansliapäällikkökokous käsittelee tavoitteiden ja toimenpiteiden edistymistä säännöllisesti.

Ministeriöt raportoivat strategisten hankkeiden suunnittelusta ja etenemisestä yhtenäisellä tavalla. Kansliapäällikkökokous käsittelee hankkeiden tilannetta säännöllisesti. Hankkeiden tuloksena olevat mahdolliset hallituksen esitykset voidaan antaa eduskunnalle vain, jos niiden valmistelussa on asianmukaisesti noudatettu kohdassa 2.2. viitattuja säännöksiä, ohjeita ja oppaita.

Hallitus päättää strategisten hankkeiden listan muutoksista hallituksen strategian seurannan yhteydessä.

5. Rahoitus

Hallitus toteuttaa strategiset hankkeet edellyttäen, että niiden valmisteluun ja täytäntöönpanoon on varauduttu valtiontalouden kehyspäätöksissä ja talousarvioissa. Kuntien palveluja koskevat hankkeet toteutetaan edellyttäen, että ne sisältyvät peruspalveluluohjelmaan ja peruspalvelubudjettiin.

Tarvittaessa hallitus päättää tai kansliapäällikkökokous sopii lainsäädäntöpoliittisten toimenpiteiden toteutuksen ja seurannan rahoituksesta.

M A L L I

LAINSÄÄDÄNTÖSUUNNITELMAHANKKEEN HANKESUUNNITELMA, ”TIEKARTTA”¹

I Tausta²

1. Aloite

- Tausta ja kytkennät: hallitusohjelma, politiikkaohjelmat, suhde politiikkoihin, strategiat, periaatepäätökset ja linjaukset

2. Ongelma

- Keskeisin kysymyksenasettelu hankkeen taustalla; mikä ongelma hankkeessa on tarkoitus ratkaista, miksi hanketta tarvitaan?
- Mikä on hankkeen yhteiskunnallinen tavoite?

3. Suhde oikeusjärjestelmään

- Mitä lainsäädäntöä asiasta on voimassa?
- Hankkeen sijoittuminen oikeusjärjestelmän kokonaisuuteen; suhde perustuslakiin, kansainvälisiin sopimuksiin ja EU-lainsäädäntöön
- Mille hallinnonalalle / -aloille hanke sijoittuu?

¹ Hankesuunnitelma on perusmuistio, joka sisältää kuvauksen hankkeesta, ongelman määrittelyn ja alustavat vaikutusarvioinnit. Hankesuunnitelman tehtävänä on kuvata hankkeen alustava aikataulu samoin kuin antaa tarkempaa tietoa siitä, kuinka hankkeen vaikutukset tullaan arvioimaan. Suunnitelmaa päivitetään hankkeen edistyessä ja sitä käytetään myös hankkeen seurantaraporttina. Tarkoituksena on ylläpitää hankesuunnitelmia valtioneuvoston sisäisessä verkossa Senaattorissa ja tiedottaa niiden perusteella verkkosivuilla. Lopullinen asiakirja liitetään valtioneuvoston esittelylistaan muistioksi.

Komission tiekartan määritelmä: “A roadmap is a short document that gives a first description of a planned Commission initiative, including an indication of the main areas to be assessed and the planning of subsequent impact analyses. These roadmaps have two functions: they provide an estimate of the expected timetable for a proposal and give more detailed information about how the impact assessment will be taken forward. Roadmaps are published at the time the Commission Legislative and Work Programme (CLWP) is adopted.”

² Täytetään, kun hanketta ehdotetaan lainsäädäntösuunnitelmaan.

4. Ratkaisuvaihtoehdot

- Ongelman ratkaisemisen vaihtoehtoiset keinot
- Lainsäädäntöä korvaavat ja täydentävät keinot
- Miten ohjauskeinoja selvitetään?
- Tilattavat selvitykset ja tutkimukset

5. Vaikutukset

- Miten vaikutuksia on suunnitteluvaiheessa tunnistettu ja arvioitu?
- Keitä ja mitä toimintaa hanke koskee?
- Mihin ja keihin kohdistuvia vaikutuksia oletetaan syntyvän?

6. Tietopohja

- Mitä tietoja ja selvityksiä on käytettävissä?
- Mitä lisätietoa tarvitaan?
- Mitä ulkopuolisia selvityksiä aiotaan tilata?

7. Rahoitus

- Millä tavoin arvioitu hankkeen vaikutuksia valtion talouteen?
- Millä tavoin hankkeeseen varauduttu valtion kehys- ja talousarviomenettelyssä?
- Peruspalveluohjelma ja -budjetti

- - -

II Valmistelu³

1. Hankkeen organisointitapa

- Miten hankkeen mahdollinen sijoittuminen useammalle hallinnonalalle on huomioitu organisoinnissa?
- Perustelut organisointitavalle
- Valmistelutapa
 - o jos työryhmä, sen suunniteltu kokoonpano (sidosryhmien osallistuminen)
 - o jos virkamiesvalmistelu; vastuulliset virkamiehet ja asiantuntijat

³ Tätä osaa päivitetään hankkeen edetessä.

2. Tietopohja

- Tietopohjan hankkiminen ja riittävyyden arviointi
- Kansainvälinen vertailu

3. Vaikutusten arviointi

- Suunnitelmat vaikutusten arvioimiseksi
- Arvioinnin toteuttaminen

4. Kuuleminen ja sidosryhmien osallistuminen

- Kuulemismenettelyt ja ajankohdat
- Kuulemispalautteen käsitteleminen

5. Ministeriön ja valtioneuvoston sisäinen käsittely

- Ministeriöiden välinen yhteistyö, vastuuministeriön johto, ministerivaliokunnat ja -työryhmät
- Vaiheet ja aikataulut

6. Kääntäminen (mikäli hanke johtaa hallituksen esitykseen)

- Yhteydenotot ja aikataulut

7. Laintarkastus (mikäli hanke johtaa hallituksen esitykseen)

- Yhteydenotot ja aikataulut

8. Valtioneuvoston yleisistunnon käsittely (mikäli hanke johtaa hallituksen esitykseen)

- Istuntokausi, jolloin hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle
- Valtioneuvoston käsittelyn tarkempi ajankohta

9. Voimaansaattaminen ja täytäntöönpano (mikäli hanke johtaa hallituksen esitykseen)

- Miten täytäntöönpano suunnitellaan valmistelun aikana?

10. Täytäntöönpanon seuranta (mikäli hanke johtaa hallituksen esitykseen)

- Miten täytäntöönpanoa ja vaikutuksia aiotaan seurata voimaantulon jälkeen?

Eriävä mielipide

Sujuvampaan lainvalmisteluun –hankkeen ohjausryhmän II väliraportin (Ohjauksella laatua lainsäädäntöön) luovutuskirjeen (s. 2) mukaan ohjausryhmässä

”tunnistettiin tarve uusille lainsäädäntöpolitiikan ohjaustehtäville valtioneuvoston tasolla. Ohjausryhmä katsoi, että lainsäädäntöpolitiikan ohjauksen tietyt toiminnot sopisivat parhaiten hoidettavaksi keskitetyksi yksikössä, jolla olisi vastuu koko valtioneuvoston tason ohjauksesta. Tällaisia toimintoja ovat muun muassa yhteisesti sovittujen linjausten toteuttaminen, vaikutusten arvioinnista annettujen ohjeiden noudattamisen valvonta ja arvioinnin tuen koordinointi sekä osaamisen kehittäminen valmennuksen keinoin. Näitä toimintoja ei voida tuloksellisesti hoitaa verkostomaisessa organisaatiossa tai vain yhden ministeriön tehtävänä. Näkemystä tukevat selkeästi myös kansainväliset suositukset ja kokemukset.”

En ole ohjausryhmän työn aikana yhtynyt näihin linjauksiin. Ne johtaisivat uuden, valtioneuvostotasaisen säädösvalmistelun arvioinnin, valvonnan ja koulutuksen tehtäviin suuntautuneen esikuntaorganisaation perustamiseen ja sen huomattaviin resursointitarpeisiin. Ei ole kuitenkaan nähtävissä, että esikuntaan suunnitellut, ministeriöistä eriytetyt arviointi-, valvonta- ja koulutustoiminnot olisivat ratkaisu säädösvalmistelun valtioneuvostotasaisen kehittämisen keskeisiin kysymyksiin eli tarpeisiin johtaa ja tehdä strategista lainsäädäntöpolitiikkaa ja säädösvalmistelua mahdollisimman johdonmukaisesti, tarkoituksenmukaisesti ja ennakoivasti – sekä keskittyä olennaiseen. Nykyisessä ja tulevassa julkisen talouden resurssitilanteessa voimavarat esikunnan perustamiseen olisi kohdennettava lähinnä valtioneuvoston nykyisistä viroista, ts. käytännössä lähinnä ministeriöiden säädösvalmisteluasiantuntijoiden piiristä. En ole vakuuttunut siitä, että esikunnan toiminnasta saatavat hyödyt kattaisivat edes ne resurssimenetykset, joita sen perustaminen tarkoittaisi sektoriministeriöiden säädösvalmistelutehtäville.

Esitin ohjausryhmän työn edetessä, että ryhmässä olisi tarkasteltu käytännön mahdollisuuksia ja toimintatapoja nykyisten lainsäädäntöorganisaatioiden ja niiden asiantuntijoiden yhteistyön sekä lainsäädäntöpolitiikan ohjauksen tehostamiseen, jolloin olisi pyritty nykyisen säädösvalmistelun asiantuntemuksen ja johtamisen synergisten toimintatapojen kehittämiseen ja olennaiseen keskittymiseen. Olisi siis yksilöity käytännössä ajatuksia, joita ohjausryhmä on esittänyt mm. lainsäädäntöpolitiikan toimijoiden yhteisten menettelytapojen osalta. Samalla olisi ollut mahdollista selvittää mm. mahdollisuuksia hallinnon epäolennaisten tehtävien, raportointivastuiden tms. karsimiseen, joka voisi vapauttaa voimavaroja ja aikaa keskeisiin lainsäädäntöpoliittisiin linjauksiin ja säädösvalmistelutehtäviin keskittymiseen.

Olen todennut ohjausryhmälle sen väliraportin osion 5 (Lainsäädäntöpolitiikan ohjauksen toimijoiden roolit ja vastuut) valmistelun alkaessa, että sen osalta esitetty työskentelymenetelmä johtaa automaattisesti ehdotuksiin esikunnan toteuttamisesta, minkä johdosta olen esittänyt avoimempaa lähestymistapaa lainsäädäntöpolitiikan toimijoiden roolien, vastuiden ja uusien toimintamuotojen tarkasteluun. Tämän jäätyä toteutumatta en ole osallistunut kyseisen osion valmisteluun ja hyväksymiseen.

20.5.2011


Jyri Inha



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7067
ISBN 978-952-259-135-7 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUSVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi