SISÄMINISTERIÖ

Perustuslakivaliokunta, kuuleminen 13.11.2015 klo 09.30, kansliapäällikkö Päivi Nerg

K 5/2015 vp Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2014

HYVÄN LAINVALMISTELUN PERIAATTEET SISÄMINISTERIÖSSÄ

Taustaksi

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksessa nostetaan esille muun muassa huoli lainvalmistelun laadusta erityisesti valmistelun aikatauluttamisen ja poliittisen ohjauksen oikea-aikaisuuden osalta. Erityisesti valmisteluaikataulujen tiukkuus tai epärealistisuus näyttäisi olevan pidempiaikainen ongelma, ja tilanne vaikuttaisi vain huonontuvan. Kertomuksessa todetaan, että poliittisen ohjauksen ja virkamiesvalmistelun yhteensovittamisessa näyttäisi olevan selkeästi parantamisen varaa ja olisi myös harkittava ministeriön korkeimman virkamiesjohdon aktiivisempaa roolia lainvalmistelijoiden tukemisessa.

Sisäministeriön säädösvalmisteluprosessista

Sisäministeriön säädösvalmisteluprosessia on vuosia kehitetty ns. jatkuvan kehittämisen periaatteella. Säädösvalmistelua arvioidaan säännöllisesti sekä sisällöllisesti että menettelyllisesti kansliapäällikön ohjauksessa. Sisäministeriössä on toiminto, joka avustaa ja tukee ministeriön johtoa ja osastoja säädösvalmistelun laadun parantamisessa.

Tämän hetkistä säädösvalmisteluprosessia erittäin tiiviisti kuvattuna voidaan todeta, että sisäministeriön valmisteluvastuulla olevat säädökset valmistellaan valtioneuvoston yleisten ohjeiden ja sisäministeriön säädösvalmistelua koskevan sisäisen ohjeistuksen mukaisesti. Säädöshankkeista laaditaan kirjallinen asettamispäätös tai toimeksianto ja aikataulusuunnitelma. Hankkeet rekisteröidään ja arkistoidaan sähköisesti asiankäsittelyjärjestelmässä. Ministeriön verkkosivuilla julkaistaan säädöshankkeita koskevia ajantasaisia tietoja.

Lakihankkeet käsitellään lähtökohtaisesti kolmessa vaiheessa (ennen hankkeen asettamista, ennen lausuntokierrosta ja ennen asian esittelyä valtioneuvostossa) osastopäällikkökokouksessa ja ministeriä informoidaan säädöshankkeiden etenemisestä säännöllisesti.

Ministeriössä laaditaan vuosittain osana toiminnan ja talouden suunnittelua lainsäädäntösuunnitelma, joka sisältää tietoja käynnissä olevista ja lähivuosina käynnistyvistä kansallisista ja EU-säädöshankkeista. Lisäksi ministeriössä laaditaan eduskunnan istuntokausien alussa niin sanottu luettelo istuntokauden aikana eduskunnalle annettavista hallituksen esityksistä ja selonteoista. Luettelon tiedot toimitetaan valtioneuvoston kanslialle, joka kokoaa koko valtioneuvostoa koskevan luettelon hallituksen ja eduskunnan käyttöön.

Ministeriössä asetetaan myös vuosittain säädösvalmistelun laadun parantamista koskevat yhteiset tulostavoitteet ja osastokohtaiset tavoitteet.

SISÄMINISTERIÖ

Ministeriön johto seuraa yksittäisten säädöshankkeiden laatua ja etenemistä. Ministeri päättää säädöshankkeen asettamisvaiheessa hankkeen peruslinjauksista ja valmistelun kuluessa mahdollisesti tarvittavista uusista poliittisista linjauksista. Säädösvalmistelua seurataan myös kansliapäällikön johdolla pidettävissä osastojen säädösvalmistelun seurantakokouksissa kaksi kertaa vuodessa. Merkittävimpien hankkeiden onnistumista arvioidaan ministeriössä käytössä olevan arviointijärjestelmän mukaisesti lain tultua hyväksytyksi eduskunnassa.

Jatkuvan seurannan ja eri arviointien perusteella säädösvalmistelun kehittämistä jatketaan edellä mainitun jatkuvan kehittämisen periaatteen mukaisesti.

Säädösvalmistelun arviointi vaalikausittain

Sisäministeriössä arvioitiin vuonna 2011 ensimmäisen kerran mahdollisimman kokonaisvaltaisesti koko vaalikauden (2007-2010) säädösvalmistelua. Samassa yhteydessä toteutettiin itsearviointi ns. CAF-arviointimallin mukaisesti (Sisäasiainministeriön julkaisu 25/2011).

Tällöin todettiin muun muassa se, että johdon toiminta säädösvalmistelun ohjauksessa ja seurannassa on ratkaisevassa asemassa. Kaikilla tasoilla on sitouduttava valtioneuvoston yleisten ohjeiden ja sisäasiainministeriön säädösvalmistelua koskevan sisäisen ohjeistuksen ja suositusten noudattamiseen. Hyvän säädösvalmistelun periaatteiden mukaisen prosessin läpivieminen edellyttää riittäviä henkilö- ja aikaresursseja ja lainsäädännön suunnitelmalliseen ja pitkäjänteiseen kehittämiseen sekä säädöshankkeiden tasaiseen ajoittumiseen koko vaalikauden ajalle.

Säädösvalmistelun laadun kehittämisen kannalta keskeisinä ministeriön vahvuuksina pidettiin osaavaa ja ammattitaitoista henkilöstöä sekä olemassa olevia prosesseja. Riskeinä laadun kehittämisessä nähtiin talouden niukkuus ja hankkeiden priorisoinnin vaikeus. Arvioinnin mukaan säädösvalmistelun vaativuutta ja kuormittavuutta ei otettu huomioon suunnittelussa ja päätöksenteossa. Säädösvalmistelulle asetettuja laatutavoitteita ei otettu huomioon valmisteluaikatauluja asetettaessa. Johtopäätöksenä päätettiin kehittämistoimenpiteistä ja yksityiskohtaisesta toimenpidesuunnitelmasta, jotka koskivat säädösvalmisteluvoimavarojen ja säädösvalmisteluprosessin kehittämistä, vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointia ja säädösvalmistelun johtamista.

Vaalikauden säädösvalmistelun kokonaisarviointi on tehty toistamiseen vuoden 2015 aikana (vaalikausi 2011 - 2014). Arviointi on aiempaa kattavampi. Arvioinnissa on otettu huomioon muun muassa Valtiontalouden tarkastusviraston säädösvalmistelua koskeva tarkastuskertomus (Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä - Tuloksellisuustarkastuskertomus 19/2012), Valtion talouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan 2014 valtiopäiville (K 18/2014 vp), Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö (TrVM 9/2014 vp), OECD:n suositus sääntelypolitiikasta ja sen johtamisesta (2012), hallitusohjelman säädöspoliittiset linjaukset, Euroopan unionin paremman sääntelyn agenda ja ns. OHRA-hankkeen (VM142:00/2013) säädösten ja muiden politiikkaohjelmien vaikutusten arvioinnista. Arvioinnissa tehtiin myös useita erilaisia asiakirjaselvityksiä (muun muassa perustuslakivaliokunnan ja muiden valiokuntien mietinnöistä ja lausunnoista) ja haastatteluita sekä järjestettiin säädösvalmistelua koskeva työpaja, ideariihi ja johdon säädösvalmisteluseminaari.

SISÄMINISTERIÖ

Vaalikauden 2011 - 2014 säädösvalmistelun arvioinnissa on tunnistettu useita vahvuuksia ja kehittämistarpeita seuraavilta osa-alueilta: 1) lainsäädännön kehittäminen ja strateginen johtaminen, 2) säädösvalmistelun voimavarat ja osaaminen, 3) säädöshankkeiden suunnittelu ja toteutus, 4) säädösvalmistelun avoimuus, osallisuus ja kuuleminen sekä sidosryhmäyhteistyö ja 5) EU-säädösvalmistelu. Arvioinnin perusteella muodostettiin myös ehdotukset säädösvalmistelun laatua koskeviksi tavoitteiksi, joista on edelleen muodostettu ehdotukset koko ministeriötä koskeviksi yhteisiksi tavoitteiksi. Tämän lisäksi tullaan asettamaan osastokohtaiset säädösvalmistelua koskevat tavoitteet, kuten aikaisempinakin vuosina.

Osa tavoitteista koskee keskeisesti Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomuksessa esiin nostettuja seikkoja. Tavoitteiden mukaan ministeriön säädösvalmistelu perustuu hallitusohjelmaan ja ministeriön lainsäädäntösuunnitelmaan, jossa hankkeet on hallitusohjelman ja johdon edellyttämällä tavalla asetettu tärkeysjärjestykseen. Tavoitteisiin on sisällytetty myös se, että ministeriön johto seuraa ja ohjaa järjestelmällisesti säädöshankkeiden valmistelua. Tavoitteeksi tulee myös se, että säädöshankkeet toteutetaan hyvän lainvalmisteluprosessin periaatteita ja hallituksen säädöspoliittisia linjauksia noudattaen sekä se, että hankkeilla on realistiset aikataulut ja hankkeet jaetaan tasaisesti koko vaalikauden ajalle.

Kehittämistoimista

Sisäministeriössä on viime vuosina kehitetty säädösvalmistelun laatua ottaen huomioon edellä mainitut selvitykset. Yhtenä painopisteenä on ollut osaamisen kehittäminen. Osaamistarpeita on kartoitettu, henkilöstön osallistumista sisäiseen ja ulkoiseen säädösvalmistelukoulutukseen on edistetty. Ministeriössä on järjestetty säädösvalmistelijoille ja säädösvalmisteluavustajille useita sisäisiä koulutustilaisuuksia, aiheina mm. perus- ja ihmisoikeudet, vaikutusten arviointi, prosessi ja lakitekniikka. Lisäksi ministeriön johdolle on järjestetty säädösvalmistelukoulutusta.

Säädöshankkeiden seurantaa ministeriön johtamisrakenteissa on pyritty uudistamaan. Säädösvalmistelun resursseja on kartoitettu kattavasti valtioneuvoston säädösvalmisteluresursseja koskevien selvitysten yhteydessä. Sisäistä säädösvalmisteluohjeistusta on uudistettu ottaen huomioon valtioneuvoston uusi lainvalmistelun prosessiopas. Säädösvalmistelu on otettu huomioon myös kehitettäessä ministeriön riskienarviointijärjestelmää.

Lopuksi

Sisäministeriössä on tunnistettu Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksessa mainittuja huolia ja niihin on reagoitu. Kansliapäälliköllä on jo nykyisten järjestelyjen puitteissa vahva rooli säädösvalmistelun laadun kehittämisessä ja säädösvalmistelun tukena. Säädösvalmisteluprosessia on juuri kehitetty johtamisjärjestelyjen osalta siten, että kansliapäällikön johtaman osastopäällikkökokouksen rooli säädösvalmistelussa on aikaisempaa suurempi.

Sisäministeriössä on perehdytetty ministeri ja erityisavustajat säädösvalmistelun periaatteisiin ja säädösvalmistelutapaan. Hankkeiden tärkeysjärjestyksestä keskustellaan vaalikauden alussa ja myös kesken kauden. Erityinen huomio on aikatauluissa ja voimavaroissa. Hankkeet asetetaan tärkeysjärjestykseen. Keskusteluihin osallistuvat sisäministeri, kansliapäällikkö ja osastojen johtajat.