

Seppo Tiitinen
Eduskunnan pääsihteeri

Hallintotuomioistuinpäivä 15.11.2004

PUHERUNKO

LAINSÄÄDÄNNÖN LAATU JA LAINVALMISTELUN NYKYTILA EDUSKUNNAN NÄKÖKULMASTA

Lainsäädäntövalta uuden perustuslain mukaan

- Valtiollisten tehtävien jaon mukaan eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa (PL 3 §).
- Lainsäädäntöaloite entiseen tapaan hallituksen esityksellä tai kansanedustajan lakialoitteella (PL 70 §). Muiden kehittyneiden oikeusvaltioiden tapaan keskeisimmät lainsäädäntöaloitteet sisältyvät hallituksen esityksiin.
- Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia vain perustuslaissa tai eduskunnan hyväksymässä muussa laissa säädetyn valtuutuksen nojalla (PL 80 §).
- Lain ala määritelty perustuslaissa (PL 80 §): yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan kuten perusoikeuksista, verotuksesta tai kuntien tehtävistä, on kuitenkin aina säädettävä eduskunnan hyväksymällä lailla.

Lainvalmistelussa esiintyneitä kehityssuuntia ja ongelmia

- PeVM 19/1983 vp: jossa valiokunta käsitteli laajahkosti säädösten vaikeaselkoisuutta ja tulkinnanvaraisuutta. Perustuslakivaliokunta totesi tuolloin, että säädöksen tulkinnanvaraisuus saattaa monien muiden haitallisten vaikutusten lisäksi johtaa siihen, että todellinen päätösvalta asiassa siirtyy eduskunnalta tai muulta säädöksen antajalta sitä soveltavalle tuomioistuimelle taikka hallintoviranomaiselle. Valiokunta katsoi, että säädösvalmistelun tehostaminen on ensisijainen keino parantaa lainsäädännön selkeyttä.
- PevM 1 /1994 vp: Lakien tekninen taso vielä 1990-luvun alussa keskimäärin tyydyttävä, mutta vuosikymmenen edetessä selvää kehitystä huonompaan suuntaan. Perustuslakivaliokunta edellytti hallituksen toimenpiteitä lainvalmistelun arvostuksen ja tason nostamiseksi ja ministeriöiden johdon vastuullisuuden varmistamiseksi lainvalmistelun tuloksista.
- Puhemiesneuvoston lainvalmistelun tasoa arvosteleva kirjelmä pääministerille 19.2.1995.
- Valtioneuvoston periaatepäätös 1996 valtioneuvoston lainvalmistelun periaateohjelmaksi.
- Toukokuussa 1998 oikeusministeriö asetti työryhmän valmistelemaan valtioneuvoston säädöspoliittisia linjauksia. Ehdotukset tehokkaan säädöspoliitiikan edellyttämiksi toimiksi tammikuussa 1999.
- Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimus Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö (julkaisu 172/2000): säädösteknisiä puutteita hallituksen esityksissä aiempaa vähemmän, vaikutusarvioissa tosin puutteita edelleen.
- 2000-luvun alkuvuosina jälleen vakavia ongelmia eduskunnalle annetuissa hallituksen esityksissä. Osa ongelmista johtui siitä, etteivät vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain sisältämä lain alan määrittely ja sen perustuslakivaliokunnassa saama tulkintasisältö olleet riittävän täsmällisesti ja ripeästi tulleet lainvalmistelussa

huomioon otetuiksi.

Lainsäädännön laatuongelmien syistä

- Lainvalmistelu ei ollut saanut sille kuuluvaa huomiota, arvostusta eikä riittäviä voimavarojakaan valtioneuvoston ja sen ministeriöiden johtamisessa.
- Säädospoliittisen suunnitelmallisuuden puute on johtanut kiireeseen poliittisessa sisältövalmistelussa, säädösteknisessä valmistelussa ja tarkastuksessa sekä ruotsinkielisen version aikaansaamisessa, mistä taas on ollut seurauksena hallituksen esitysten perustelujen ja myös itse lakiehdotusten tason heikkeneminen.
- Painopisteen siirtyminen selvästi komiteatyypisistä valmistelusta ministeriöiden työryhmiin, selvitysmies- ja muuhun virkamiesvalmisteluun.
- Sisältövaatimukset monipuolistuneet EU-jäsenyyden ja muun kansainvälistymisen myötä.

Toimenpiteet lainvalmistelun kohentamiseksi

- Valtioneuvoston kansliapäällikkökokous nimesi 20.1.2003 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää toimenpiteitä valtioneuvoston säädosvalmistelun kehittämiseksi.
- Muistio Parempaan lainvalmisteluun, suunnitteluun ja johtamiseen valmistui 2.4.2003 lukuisin ehdotuksin, jotka tähtäävät lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen tehostamiseen ja sen laadun parantamiseen, lainsäädännön vaikutusten arvioinnin parantamiseen ja lainvalmistelun osaamisen vahvistamiseen sekä säädösehdotusten tarkastusten toteuttamiseen.
- Kansliapäällikkötyöryhmän ehdotuksen mukaisesti keväällä 2003 muodostettujen hallitusten ohjelman Oikeuspolitiikka ja kansalaisten turvallisuus -osaan sisältyy kirjaus: "Lainsäädäntöprosessin ja lainsäädännön laadun parantamiseksi tehostetaan lainvalmistelun suunnittelua ja johtamista. Ministeriöille turvataan

edellytykset toteuttaa hyvää lainvalmistelua ja kehitetään laintarkastusta."

- Vuoden 2004 valtiopäivien alussa järjestettiin säädöspolitiikkahankkeen yhteydessä ehdotetun mukaisesti valtiopäivien avauskeskustelu pääministerin ilmoituksen muodoin hallituksen politiikasta vuonna 2004 ja keskeisimmistä eduskunnalle annettavista esityksistä. Eduskunnan kannalta tärkeitä, että ministeriöt myös valmistelevat esityksiä ilmoitetun aikataulun mukaisesti.

- Valtioneuvoston säädösvalmistelua tukemaan on perustettu kansliapäällikkötyöryhmä sekä nimetty ministeriöiden säädösvalmistelutyön koordinoitua varten valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmä (SÄKE-työryhmä), jossa on edustajat kaikista ministeriöistä ja eduskunnan kansliasta. Ministeriöihin on nimitetty säädösvalmistelun koordinointi- ja tukihenkilöt.

Lainvalmistelun laadun parantamiseksi on osin jo ryhdytty tai ryhdytään lisäksi seuraaviin toimiin:

- Kiinnitetään huomiota sääntelyn vaihtoehtoihin ja erilaisiin sääntelytapoihin tavoitteena välttää tarpeetonta tai liian yksityiskohtaista sääntelyä. Pyritään varmistamaan, että perustuslain soveltaminen ei johda perustuslain tarkoitusta vastaamattomaan raskaaseen sääntelyyn.

- Oikeusministeriön johdolla ja yhdessä asianomaisten ministeriöiden kanssa yhtenäistetään ja selkeytetään vaikutusarviointia koskevaa ohjeistusta sekä luodaan sille tarvittava tuki.

- Parannetaan valmistelun laajapohjaisuutta ja kuulemiskäytäntöjä lainvalmisteluprosessin aikana.

- Kehitetään menettelytapoja olemassa olevan lainsäädännön selkeyttämiseksi ja systematisoimiseksi (säädöshuolto).

- Tehostetaan säädösvalmistelua koskevaa koulutusta lainvalmistelun osaamisen parantamiseksi ja hyvän lainvalmistelutason kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi

- Hallituksen esitysten kääntäminen ja niiden tarkastus otetaan erityistarkasteluun säädösvalmisteluprosessin suunnittelussa. Resursseja lisätään oikeusministeriön tarkastustoimistossa sekä parannetaan hallituksen esitysten kääntämisen suunnittelua ja vahvistetaan valtioneuvoston kanslian käännöstoimiston roolia.
- Valtioneuvosto antoi 16.6.2004 uudet hallituksen esitysten laatimisohjeet, joita on alettu soveltaa syyskaudella 2004 laadittaviin esityksiin.
- Valtioneuvoston kansliapäällikkökokous hyväksyi 5.5.2004 laadittavaksi vaalikauden loppuosan kattavan lainsäädäntöohjelman. Pääministerin allekirjoittamalla valtioneuvoston kanslian kirjeellä 23.9.2004 kanslia pyysi ministeriöitä toimittamaan luettelon vuosien 2005 ja 2006 valtiopäiville annettavaksi tarkoitetuista hallituksen esityksistään 30.10.2004 mennessä valtioneuvoston istuntoyksikköön. Tämä on toteutuessaan merkittävä askel poliittisen päätöksenteon ja lainvalmistelun keskinäissuhteen tiivistämiseksi ja suunnitelmallisen säädöspolitiikan aikaansaamiseksi.

Lopputoteamus

Valtiontilintarkastajain kertomuksen mukaan vuodelta 2002 lähtökohtana tulisi olla, että hallitus valmistelee lakiehdotukset ja eduskunta käsittelee ne ja voi samalla luottaa hyvään lakitekhniseen valmisteluun. Eduskunnan ei tulisi ottaa lainvalmistelijan roolia valmistelemalla ja kirjoittamalla lakeja kokonaan uudelleen. On helppo yhtyä valtiontilintarkastajain kannanottoon erityisesti siltä osin, että lakien valmistelu eduskunnan päätöksentekoa varten on edelleenkin ministeriöiden keskeinen tehtävä. Viimeaikaiset toimet ja kehitys lainvalmistelun aseman ja tarpeiden huomioon ottamiseksi valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä vahvistavat käsitystä siitä, että nyt aletaan olla vihdoin konkreettisesti oikealla tiellä lainsäädännön laadun suunnitelmalliseksi parantamiseksi.