

Kansliapäällikkö Rissasen puhe Hallintotuomioistuinpäivillä 8.11.2006
Helsingin yliopiston juhlasali

Arvoisa korkeimman hallinto-oikeuden presidentti, arvoisat kuulijat
Ärade President för Högsta förvaltningsdomstolen, bästa åhörare

Olen saanut yhdessä lakivaliokunnan puheenjohtaja, kansanedustaja Tuija Braxin kanssa tehtäväkseni puhua haastavasta ja samalla mieluisasta aiheesta eli siitä, millä tavoin yhteisesti ponnistellen voisimme parantaa sääntely-ympäristöämme. Tavoitteena parempi sääntely yhdistää kaikkia yhteiskunnallisia toimijoita.

Tuomioistuinten rooli ja merkitys on erityisen suuri sääntelyn soveltajina ja toteuttajina. Hallintotuomioistuinten osuutta korostaa, että lainsäädännöstä suurin osa koskee julkisoikeudellisia kysymyksiä ja oikeussuhteita niin kansallisen oikeuden kuin EU-oikeudenkin tasolla. Hallintotuomioistuimilla riittää työsarkaa alati muuttuvassa ja vaativassa tulkintakentässä.

Säädöstuotannon vuosittaista määrää kuvaavat luvut kertovat omaa kieltään tulkitsijan haasteista. Vuonna 2005 Suomen säädöskokoelmassa julkaistiin yhteensä 1 169 säädöstä. Näistä lakeja ja lainmuutoksia oli 504.

Valtaosa vuosittaisesta lainsäädäntötuotoksesta koskee olemassa olevien lakien muuttamista. Uutta sääntelyä arvioidaan olevan vain 5–10 % säädöstuotannosta. Tällaisessa tilanteessa oikeusjärjestyksestä eli sääntely-ympäristöstä muodostuu väistämättä kerroksellinen, eri-ikäisestä säädösmassasta koostuva vaikeasti hallittava kokonaisuus.

EU-lainsäädännön määrästä on samoin esitetty arviointeja, sillä tarkkojen laskelmien tekeminen lienee jokseenkin mahdotonta. Helmikuussa 2003 julkaistussa komission tiedonannossa arvioitiin, että vuoden 2002 lopussa velvoittavan EU-oikeuden säädöksiä, siis asetuksia, direktiivejä ja puitepäätöksiä, olisi ollut yhteensä noin 14 500 kpl:tta.

Parempi sääntely on yhtä aikaa kansallinen ja EU hanke. Maaliskuussa 2005 komissio esitteli osana Lissabonin strategian tarkistamista toimenpidekokonaisuuden, jossa paremman sääntelyn avulla pyritään edistämään kasvua ja työllisyyttä ottamalla samalla huomioon sosiaaliset ja ympäristöpoliittiset tavoitteet. Parempaan sääntelyyn pyritään erityisesti kehittämällä vaikutusarviointeja, yksinkertaistamalla sääntely-ympäristöä ja tehostamalla sääntelystä yrityksille aiheutuvien hallinnollisten kustannusten mittaamista.

Komissio antoi lokakuussa 2005 uuden strategian lainsäädännön yksinkertaistamisesta. Se käsittää menetelmiä ja kolmivuotisen ohjelman. Laajassa,

monimutkaisessa sääntely-ympäristössä yksinkertaistaminenkaan ei ole helppoa. Tätä kuvaa hyvin se, että ohjelmassa luetellaan 220 säädösryhmää mahdollisena yksinkertaistamisen kohteena.

Komissio on tiivistänyt sääntelyn kehittämistä koskevaa yhteistyötä jäsenmaiden kanssa perustamalla keväällä 2006 neuvoa antavan korkean tason työryhmän, joka koostuu kansallisista lainvalmistelun asiantuntijoista.

Suomalainen paremman sääntelyn hanke käynnistyi elinkeinoelämän keskusjärjestöjen yhteisen aloitteen pohjalta keväällä 2005. Hankkeen tehtäväksi määriteltiin laatia paremman sääntelyn toimintaohjelma. Sen tuli sisältää kolme osiota, ensinnäkin oikeusjärjestyksen kehittämisen säädöspoliittiset periaatteet ja linjaukset ottaen huomioon erityisesti yritysten kilpailukyvyn ja kansalaisten toimintamahdollisuuksien sekä hyvinvoinnin turvaaminen. Toiseksi, ohjelmaan tuli sisällyttää lainvalmisteluprosessin periaatteet. Kolmanneksi, ohjelmassa tuli määritellä menetelmät voimassa olevan lainsäädännön laadun ja toimivuuden jatkuvalla arvioinnille. Tätä tehtäväkenttää kutsutaan säädöshuolloksi.

Ohjelma mittavine oheisselvityksineen luovutettiin tämän vuoden elokuussa pääministeri Matti Vanhaselle. Se on saanut osakseen varsin myönteistä huomiota. Oikeusministeriö on varannut ohjelman julkaisemisen jälkeen tilaisuuden kommenttien ja mielipiteen esittämiseen yli 100 yhteiskunnalliselle toimijalle. Kommenttikierros on vielä osittain kesken, mutta jo nyt voidaan todeta, että tukea johtopäätöksille ja toimenpiteille on esitetty laajalti.

Toimintaohjelmassa esitetään sitoutumista yhteensä yhteentoista hyvän sääntelyn periaatteeseen ja tehdään seitsemän toimenpidesuositusta.

Periaatteilla pyritään lisäämään säädösvalmistelun ja lainsäädännön ennustettavuutta ja avoimuutta sekä turvaamaan eri sidosryhmien vaikutusmahdollisuudet. Periaatteiden toinen tavoite on lisätä lainsäädännön hallittavuutta ja ymmärrettävyyttä. Lainsäädännön eri osa-alueiden on liityttävä toisiinsa johdonmukaisella tavalla. Sääntely ei kuitenkaan ole itsetarkoituksellinen keino, vaan myös muita ohjauskeinoja on pyrittävä käyttämään aktiivisesti. Periaatteissa korostetaan lainsäädännön vaikutusta markkinoille pääsyyn, tuottavuuteen, osaamiseen, työolojen edistämiseen ja työhyvinvointiin.

I åtgärdsprogrammet ges vidare sju åtgärdsrekommendationer. En central rekommendation gäller lagstiftningsplanen som skall tas i bruk under nästa valperiod. Lagstiftningsplanens innehåll har utformats så att däri, utöver de högst 30 viktigaste projekten under regeringsperioden, också ingår en strategisk del. I denna strategiska del framläggs regeringens gemensamma politiska ståndpunkt beträffande ändringsbehoven och tyngdpunktsområdena för utvecklingen av rättsordningen. I den kan också ingå åtgärder för förenkling av regleringen och åtgärder för att mäta och minska företagens administrativa börda. Det blir dessutom nödvändigt att koppla lagstiftningsplanen till det rapporteringssystem som EU's Lissabonstrategin kräver.

För att effektivisera styrningen av lagberedningen på statsrådsnivå föreslås att en ministergrupp eller ett ministerutskott för bättre reglering tillsätts. Gruppen eller utskottet skall ledas av statsministern med justitieministern som ställföreträdare. Till

stöd för ministergruppen föreslås ett lagstiftningspolitiskt sekretariat. Ministergruppen och dess sekretariat svarar för utarbetandet av lagstiftningsplanen och andra åtgärder för att förbättra regleringsmiljöns kvalitet. Detta ledningsansvar minskar självfallet inte betydelsen av de olika ministeriernas åtgärder.

Som en tredje åtgärd föreslås att en särskild bred delegation tillsätts med uppgift att stödja och utvärdera åtgärdsprogrammet för en bättre reglering. Delegationen kan lämna initiativ till statsrådet om åtgärder för att utveckla regleringen. Också i detta avseende syftar åtgärdsprogrammet till att fortsätta den solidariska samhällseliska verksamhet för att utveckla lagstiftningen som har börjat så väl.

Muissa toimintasuosituksissa esitetään esivalmistelun ja vaihtoehtojen harkinnan sekä vaikutusten arviointien tehostamista. Valtioneuvostolle ehdotetaan perustettavaksi yhteinen asiantuntijapalvelu, jonka tehtävänä olisi edistää sääntelyn vaihtoehtojen käyttöä ja myös vaikutusten arviointien toteuttamista eri ministeriöiden hankkeissa. Toimintaohjelmassa ehdotetaan lisäksi, että ministeriökohtaisesti otettaisiin käyttöön lainvalmistelun laatujärjestelmä.

On selvää, että esitetyt toimenpiteet ja periaatteet vaativat toteutuakseen jatkotyötä ja yhteisymmärrystä sekä tavoitteista että keinoista. Olen itse erityisen iloinen siitä, että tuomioistuinelaitos, erityisesti hallintotuomioistuimet ovat omalta osaltaan halunneet olla mukana tähänastisessa sääntelyn kehittämistyössä. Haluan esittää lämpimät kiitokseni presidentti Hallbergille ja muille osallistuneille tästä panoksesta.

Lopetan puheeni sitaattiin. Professori Hannu Tulosen juhlakirjassa vuodelta 2005 on julkaistu professori Jyrki Talan artikkeli nimeltään ”Lain tavoitteenasettelu oikeustieteen kannalta”. Sitatissa palautetaan mieliimme poliittisten toimijoiden vastuu lainsäädännön laadusta ja toimivuudesta.

Jyrki Tala toteaa, että vaikka lainvalmistelun ammatillistumiskehitys tunnustetaankin, tuottaa poliittisen päätöksenteon roolin hahmottaminen osana lainlaadinnan kokonaisuutta oikeustutkimukselle ongelmia. Hän kirjoittaa näin ”Pätevän lainsäädäntöteorian puuttuessa poliittisen päätöksenteon vaihe näyttäytyy useimmille tarkastelijoille eräänlaisena ulkopuolisena, häiriöitä, sattumanvaraisuuksia ja vajavaisesti perusteltuja ratkaisuja tuottavana tekijänä. Onnistumme kenties saavuttamaan melko pitkälle yhteisymmärryksen hyvän lainlaadinnan menettelytavoista ja kriteereistä, mutta poliittisen päätöksenteon rooli jää yhä eräänlaiseksi mustaksi laatikoksi, jota ei voi ymmärtää, mutta jonka kanssa on vain jotenkin tultava toimeen.”

Hyvät kuulijat, sitaatissa kiteytyy paremman sääntelyn kehittämishankkeen päätavoite - poliittinen sitoutuminen lainsäädännön ja oikeusjärjestyksen laatuun. Lainvalmistelun laadun parantaminen ei etene, jolleivät poliittiset päätöksentekijät pidä sitä tärkeänä. Nykyisillä ohjaukeinoilla ja sektorikohtaisella valmistelulla jatkamme sääntelykierrettä, heikennämme kansalaisten ja yritysten toimintamahdollisuuksia ja lisäämme tuomioistuinten työtaakkaa. Esitetyille sääntelyn kehittämistoimille on todellista ja kiireellistä tarvetta. Näillä sanoilla on hyvä luovuttaa puheenvuoro lakivaliokunnan puheenjohtajalle Tuija Braxille.