Oikeusministeriö
Kansliapäällikkö Tiina Astola
13.11.2015

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI KERTOMUS VUODELTA 2014
(K 5/2015 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Poliittisesta ohjauksesta ja säädösvalmistelusta

Oikeusministeriöön tulevat lausunnolle lähes kaikki valtioneuvostossa valmistellut esitykset. Laatutaso vaihtelee ja on ollut paljon esimerkkejä hankkeista, joissa hyvän lainvalmistelun periaatteet on sivuutettu poliittisen ohjauksen saneleman aikataulun tai muutoin poliittisten intressien vuoksi.

Tutkimuksessa, jossa selvitettiin vaikutusarvioinnin vaikuttavuutta, kävi ilmi, että ajoittain sekä valmistelijoiden että sidosryhmien mielestä aikataulut ovat kohtuuttomat. Aikataulujen tiukkuus voi johtua joko EU:sta tai poliittisesta paineesta. Tilanne on yleinen hallituskauden loppupuolella.

On välttämätöntä, että ministeriöiden niin poliittinen kuin virkamiesjohtokin sitoutuu siihen, että hankkeille annetaan järkevät määräajat. On ymmärrettävää että poliitikoilla, jotka eivät aiemmin ole olleet läheisesti tekemisissä lainvalmistelun kanssa, ei ole tietoa siitä, mitä hyvä lainvalmistelu vaatii. Niinpä heillä voi olla täysin epärealistinen käsitys siitä kuinka kauan jonkin poliittisen idean saattaminen lainsäädännöksi voi viedä. Useinhan vasta huolellisessa lainvalmistelussa tulevat esiin erilaisten ideoiden heikkoudet ja vahvuudet.

Aikataulu- ja muita ongelmia voi syntyä siitä, että ellei ymmärretä valmisteluhankkeen vaativuutta, valmistelu voidaan uskoa liian kokemattomalle valmistelijalle tai vain yhdelle valmistelijalle silloin, kun tarvittaisiin laajempaa valmisteluryhmää. Oikeusministeriön omissa hankkeissa poliittisellakin puolella on otettu huomioon perusvalmistelun vaatima aika.

Poliittisen ohjauksen ajankohta ja sisältö vaihtelevat.

Vaikeimpia ovat ne hankkeet, joissa hyvin varhaisessa vaiheessa tehdään voimakas poliittinen linjaus. Oikeusministeriönkin hallinnonalalla on tästä esimerkkejä. Hallitusohjelman kirjauksen mukaan perustuslakia tuli viime vaalikaudella muuttaa siten, että vaalipiirejä on 6-12. Parlamentaarinen työryhmä ja sittemmin hallitus päätyi ehdottamaan haarukkaa 9-12. Ilman perusvalmistelua tai asiantuntijoiden kuulemista ns. puoluesihteeritoimikunta teki radikaaleja ehdotuksia mm. kaikkien vaalien ajankohdan siirtämiseksi. Lopulta OM:n asettama parlamentaarinen työryhmä torjui miltei kaikki puoluesihteereiden ehdotukset (OM 31/2014).

Muilta hallinnonaloilta voi viime vaalikaudelta mainita ainakin puolustusministeriön tiedonhankintalakityöryhmän (ns. verkkovakoilu). Asiassa, josta ei ollut käyty mitään keskustelua, ei tehty lainkaan perusvalmistelua, lähes kaikki hallinnonalat olivat mukana ja aikataulu oli täysin epärealistinen varsinkin, kun ryhmältä edellytettiin ensisijaisesti hallituksen esityksen muotoista ehdotusta. Onneksi toimeksiantoon sisältyi toissijainen mahdollisuus ehdottaa lainsäädäntötyön käynnistämistä.

Hyvässä lainvalmistelussa poliittinen linjaus työryhmävalmistelussa tapahtuu, kun päätetään työryhmän toimeksiannosta ja linjattaessa jatkovalmistelua työryhmätyön päätyttyä. Oikeusministeriössä tämä on toteutunut hyvin, kun työryhmän työn aikana poliittiseen ohjaukseen ei ole edes pyritty.

Tärkeä havainto on se, että toimeksianto ”selvittää” jotakin tulisi poliittisessa ohjauksessa ottaa vakavammin. Usein on syytä selvittää vaihtoehtoisia toimintatapoja (viranomaisyhteistyö, koulutus, valistus, taloudellinen ohjaus jne). Samaa ajattelua pitää noudattaa ministeriön sisäisessäkin valmistelussa. Pitää turvata hyvä etukäteisvalmistelu, minkä jälkeen poliittisesti päätetään suunta.

On myös tärkeää, että oikeudelliset ongelmat tuodaan virkamiesten taholta selkeästi ministerin tietoon ja ne myös otetaan huomioon. Hallituksen esitysten tulee olla oikeudellisesti kestävällä pohjalla.

Yleisesti olisi tärkeää antaa uuden hallituksen jäsenille ja heidän poliittisille avustajilleen tietoa lainvalmisteluprosessista. Tästä on jo olemassa erinomaista materiaalia esim. lainvalmisteluprosessin ideaalimalli. Se on myös siitä hyvä väline, että se tuo näkyviin asianmukaiset poliittisen päätöksenteon ajankohdat.