Kansliapäällikkö Anita Lehikoinen

Perustuslakivaliokunnalle

13.11.2015 klo 9.30

Asia K 5/2015 vp Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2014

Valtioneuvoston oikeuskansleri on kertomuksessaan vuodelta 2014 kirjoittanut puheenvuoron ”Poliittinen ohjaus ja hyvän lainvalmistelun periaatteet”. Ministeriön kansliapäällikkönä voin olla pitkälti samaa mieltä lainvalmisteluun liittyvistä ongelmista.

Yleisesti ottaen säädösvalmistelulle annetut aikataulut ovat vuosien saatossa lyhentyneet. Tämä on tarkoittanut lausuntoaikojen lyhenemistä, vaikeuttanut riittävää vaikutusarviointien ja muiden esityksen perustelujen valmistelua, sekä aiheuttanut käännöstyössä ja laintarkastuksessa aikatauluongelmia. Oikeuskanslerin näkemys siitä, että varsinainen lainvalmisteluprosessi ei ole enää lain sisällön kannalta merkittävä valmisteluvaihe, vaan lähinnä teknistä toteuttamista, on ainakin eräissä tapauksissa oikeansuuntainen.

Poliittisen linjauksen ja virkamiesvalmisteluun liittyvien toimien keskinäinen (ajallinen yms.) suhde vaihtelee tapauskohtaisesti. Tähän voi eräissä tapauksissa vaikuttaa myös valmisteluvastuussa olevien virkamiesten taito ja kokemus.

Esimerkkeinä onnistuneesta poliittisten linjausten ja virkamiesvalmistelun suhteesta hallitusohjelman toteuttamisessa voidaan mainita yliopisto- ja ammattikorkeakouluuudistukset. Näissä hankkeissa virkamiesten toimesta valmisteltiin hallitusohjelman kirjausten toteuttamisesta uudistuksen suuntaviivat, jotka käsiteltiin hallituksen iltakoulussa. Valmistelutyön aikana uudistuksen asiakokonaisuuksia käsiteltiin tarvittaessa eri ministerivaliokunnissa ja ministeriryhmissä kun virkamiesvalmistelu asiakokonaisuuksittain eteni.

Mutta tiedossa on myös säädöshankkeita, joissa poliittinen ohjaus esimerkiksi hankkeen merkittävyyden takia on vahvasti ollut mukana muodostamassa valintoja tarkoituksen/hankkeen toteuttamisen vaihtoehdoista jo ennen säädösvalmistelua, jolloin säädösvalmistelun toteuttamisen vaihtoehtoja koskeva selvitystyö, vaikutusarvioinnit ja oikeudelliset reunaehdot ovat pitkälti etukäteen rajattuja.

Säädösvalmistelussa vaikeita ovat ne tilanteet, joissa hallituksen poliittinen yksimielisyys saadaan ratkaistua vasta viime metreillä kun hallituksen esityksen antamisajankohtien määräaika on loppumassa. Tuolloin tehtävät kompromissit ja esityksen sisältömuutokset saattavat olla merkittäviäkin ja tällaisissa tapauksissa ne joudutaan usein toteuttamaan aikataulusyistä ilman säädösvalmisteluun kuuluvaa muutosten riittävää arviointia tai lausuntokierrosta.

Poliittisen ohjauksen oikea-aikaisuus on lainvalmistelussa tärkeää.

Virkamiesvalmistelussa pyritään tuomaan esille säädöshankkeisiin liittyvät oikeudelliset epävarmuustekijät kuten esimerkiksi suhde perustuslakiin, aikataulut, suhde muuhun lainsäädäntöön jne.

Poliittisen ohjauksen suhtautuminen oikeudellisiin epävarmuustekijöihin on näyttänyt vaihtelevan asiakohtaisesti. Yleensä oikeudellisten seikkojen selvittämiseen annetaan lisäaikaa, mutta joissakin tapauksissa aikatauluja ei aina välttämättä suostuta muuttamaan, vaikka vaarana olisivat puutteet säädösvalmistelun laadussa.