

Pekka Nurmi: Asiantunteva lainvalmistelu hallituksen tavoitteiden toteuttajana

Julkaistu 31.10.2013 oikeusministeriön aikaisemmillä verkkosivuilla

Lainsäädäntö on hallituksen politiikan toteuttamisen tärkeä keino. Ollakseen tehokas tätä keinoa on käytettävä tietoisesti ja harkiten.

Lainsäädännön määrää moititaan aika ajoin liialliseksi. Toisaalta erilaiset tahot ovat jatkuvasti vaatimassa uutta tai yksityiskohtaisempaa sääntelyä jonkin ongelman hoitamiseksi. Käytäntö on osoittanut, että olemassa olevan sääntelyn purkaminen on hyvin vaikeaa.

On siis parempi keskittyä siihen, että ei luoda uutta tarpeetonta sääntelyä, toisin sanoen sellaista, jonka sijasta jokin muu ohjauskeino olisi kevyempi ja tehokkaampi. Esimerkiksi käyttäytymissuosituksia tai poliittisia toimintaohjelmia ei tule pukea lainsäädännön muotoon.

Lainsäädäntötoimeen ryhtymisen tulee perustua selkeään tilanearviointiin, toimenpidevaihtoehtojen tarkasteluun ja eri keinojen vaikutusten arviointiin, mukaan lukien sääntelyn täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset. Moninaistuvassa ja muuttuvassa yhteiskunnassa on tarkoin harkittava, mille kaikille elämänalueille haluamme sääntelyn ulottuvan ja minkälaisena.

On pidettävä huoli, että emme esimerkiksi perustuslakiin vedoten rakenna säännösverkostoa, josta on sittemmin vaikea pyristellä ulos.

Tilanearvioinnin ja toimenpiteistä päättämisen tulee perustua riittävään tietoon ja selvityksiin. Hallituksen toimintapolitiikassa on hallitusohjelman merkitys viime aikoina korostunut. On sanottu, että nykyisenlainen hallitusohjelma on liian yksityiskohtainen eikä anna tarpeeksi tilaa selvityksille ja vaihtoehtojen arvioinnille. Niin ikään on arvioitu, että päätöksenteon taustaksi ei tehdä asiantuntijaselvityksiä tai niille ei anneta päätöksenteossa riittävää merkitystä.

Omaakohtaisena kokemuksena tällaisesta kehityksestä voin mainita valtion keskushallinnon uudistamishankkeen. Hyvän alun ja innostuksen jälkeen hanke on jämähtänyt paikoilleen. On muun muassa jääty odottelemaan poliittisia linjauksia, joiden pohjaksi ei kuitenkaan ole tehty selvityksiä vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista.

Yleisellä tasolla on tunnustettu hyvälaatuisen lainsäädännön merkitys elinkeinoelämän edellytysten ja yhteiskunnan muun toiminnan kannalta. Panostusta tähän suuntaan ei kuitenkaan juurikaan tehdä, puhumattakaan siitä, että noudatettaisiin selkeästi valittua ja yhtenäistä säädöspolitiikkaa. Ajatellaan asian hoituvan ikään kuin itsestään. Vähäisetkin yritykset konkreettiseksi kansainvälisten esimerkkien ja suositusten mukaisiksi toimiksi näyttävät kaatuvan lyhytjänteiseen näpertelyyn ja reviirien vartiointiin.

Jäämme tässäkin jälkeen yhteiskunnallisilta oloiltaan meihin verrattavista maista, mutta myös monista Euroopan ulkopuolisista kehittyvistä talouksista.

Lainsäädäntöä ja sen valmistelua voidaan toki aina kehittää teknisesti. Tähän on nyt uusia ja entistä parempia mahdollisuuksia oikeusministeriössä laaditun sähköisen lainvalmistelun prosessioppaan ja vastikään julkaistun Lainkirjoittajan oppaan muodossa. Näitä apuvälineitä tulisi laajasti hyödyntää.

Nuorille valmistelijoille tulisi myös luoda oppimisen mahdollisuuksia. Aikoinaan hyviä harjoittelu- ja testauspaikkoja olivat komiteoiden, toimikuntien ja laajapohjaisten työryhmien sihteerin tehtävät. Kuten tiedetään, näiden käyttö on vuosien mittaan merkittävästi vähentynyt, yksi merkki perusvalmistelun heikentymisestä sekkin.

Hyväkään tekninen osaaminen ei kuitenkaan ole kestävää eikä hyödyksi, jos se ei kiinnity hallituksen ohjausmenettelyihin ja politiikkaan. Hyvä lainsäädäntö ei ole vain oikeusministeriön, vaan koko valtioneuvoston asia.

Suomessa on perinteisesti vahva hyvän hallinnon kulttuuri. Se kelpaa monilla osa-alueillaan vientituotteeksikin, joskaan tällaisen kulttuurisidonnaisen asian juurruttaminen toiseen ympäristöön ei ole yksinkertaista ja voi kestää kauan. On tärkeää, että tämä kulttuuri ei meilläkään pääse rapautumaan, vaan pikemminkin kehittyy.

Hyvään hallintoon kuuluu muun muassa päätöksenteon edellyttämä avoin ja perusteellinen valmistelu, mukaan lukien keskustelu eri etenemisvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista, samoin kuin toiminnan ja päätösten jälkikäteinen arviointi. Kansainvälinen vertailu ja vuorovaikutus voi olla tässäkin terveellistä.

Esimerkkinä eri tahoilla esiin nousseesta hyvän hallinnon kehittämistarpeesta voidaan mainita hallinnon väärinkäytöksistä ilmoittavien henkilöiden (ns. whistleblowers) suoja. Euroopan neuvostossa on valmistumassa tätä koskeva suositus. Sen täytäntöönpano aiheuttanee sääntelyn täsmentämistä myös Suomessa.