

JUHLAJULKAISU

MATTI YLÖSTALO

1917 · 4/2 · 1987

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

VAMMALA 1987. VAMMALAN KIRJAPAINO OY

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-087-5

ISBN 978-951-855-870-8 (PDF)

Lakitulvasta seisovaan veteen

Lakien ja oikeussääntöjen määrää on arvosteltu. Nimekkäitä arvostelijoita ovat olleet muun muassa Seneca, Thomas More, Luther, Montesquieu ja von Ihering. Viime vuosikymmenen jälkipuoliskolla arvostelu yltyi. Viskottiin moitteita lakitulvasta, lakien inflaatiosta, oikeudellistumisesta, pykäläviidakosta, normihurmoksesta.

Yltyneelle arvostelulle on ollut ominaista osoitteettomuus. Arvostelijat eivät juurikaan ole nimenneet niitä lakeja tai lainkohtia, jotka heidän mielestään ovat liikaa tai suorastaan haitaksi. Arvostelussa on kyllä viitattu lakien ja sääntöjen määrästä kertoviin lukemiin, kuten vuotuisien säädösjulkaisujen sivumäärien kasvuun, julkaistujen säädösten lukumäärien tai pykälämäärien kasvuun sekä voimassa olevan säännösten kokonaiskasvuun.

Vuonna 1984 ilmestyneessä Peter Nollin muistojulkaisussa Claus-dieter Schott tarkastelee 1800-luvun oikeuskehitystä ja toteaa, että despotismin maissa on enemmän tuomareita ja pyöveleitä kuin lakeja. Muistamme Napoleonin tokaisseen, että perustuslain tulee olla lyhyt ja epäselvä. Voimme muistella, minkälaisia laintulkinnan periaatteita seurattiin Saksassa vuosina 1933—45.

Lakitulvan moittijat ovat monasti esiintyneet ristiriitaisella tavalla. Lähes samaan hengenvetoon kuin vaaditaan lakisääntelyn vähentämistä ehdotellaan uutta lainsäädäntöä. Maaliskuussa 1985 julkaistiin yhteis-pohjoismaisesti valmisteltu kauppalakiehdotus, jonka toteuttaminen Suomessa lisää lakipykälien määrän tuolla lohkolla noin 9-kertaiseksi. »Suomi tarvitsee lain», sanoi yksi lehti, »kauan kaivatusta laista» puhui toinen. »Epäselvän normiston korvaaminen täsmällisiä säännöksiä sisältävällä kauppalailla on tärkeää», lausui kolmas. Sveitsiläinen professori Hans Nef tuskin osuu täysin harhaan todetessaan: »Tarpeettomia ovat muita hyödyttävät lait, eivät minua hyödyttävät.»

Esittämällä muutaman vinon huomautuksen olen koettanut ohjata ajatusta kysymään tarkemmin fraasipuheen perään.

Vuosittain lainsäädäntöömme liitettävän uuden sääntelyn määrää voidaan tarkastella säädöskokoelman avulla. Kun valtakunnan säädös-

kokoelman vuosikerta mahtui 1920-luvulla alle tuhatsivuiseen niteeseen, on viimeisten kymmenen vuoden aikana tarvittu yli 2 000 sivua säädösaineiston vuosikerran julkaisemiseen. Vastaavasti on julkaistujen säädösten luku yli kaksinkertainen, lähes kolminkertainen itsenäisyyden ajan alkuun verrattuna. Pykälämäärinä laskettu kehitys on ollut samantapainen.

Kuluvalla vuosikymmenellä on annettu 1 100 säädöstä ja 5 500 pykälää vuodessa. Luvuista puuttuvat vielä sopimussarjassa julkaistujen sopimusten sisältämät oikeusohjeet, jotka on laeilla ja asetuksilla saatettu osaksi Suomen sisäistä lainsäädäntöä. Lukemat kuultuaan moni jo päättelee: mahdotonta puuhaa. Eikä tästä lakikirjan katselukaan anna rauhaa. Säädöksiä 3 500 painosivua, konekirjoitussivuiksi muunnettuna 10 000—12 000 liuskaa. Siinä sitä on kansalaiselle elämänohjetta.

Sääntelyn kertymä ja kokonaismäärä eivät ole merkityksellömiä asioita. Niiden arvioimiseksi on kuitenkin etsittävä tarkempaa tietoa, etenkin siitä, minkälaista tuo massiiviselta näyttävä uustuotanto oikein on.

Kansalaisen olennaisimmat oikeudet ja velvollisuudet säännellään lakitasolla. Samoin tärkeimmät niistä asioista, jotka saatetaan yhteiskunnan sääntelyn piiriin. Viime vuosina uusista säädöksistä noin neljännes on ollut lakeja. Varovaisesti sopii siis sanoa, että todetusta säännöstuotannosta kolme neljännestä näyttelee sivuosia.

Julkaistujen lakien pykälistä vain osa lisää voimassa olevan pykälistön lukua. Osa pitää pykälämäärän ennallaan — lainmuutokset — osa suorastaan vähentää pykälien määrää: niinpä peruskoululain 108 §:n säännöksellä kumottiin 12 lakia, joissa oli yhteensä 271 pykälää. Tehdyissä selvityksissä on havaittu, että varsin suuri osa laeista on muutoslakeja, joilla tarkistetaan sääntelyn sisältöä muttei lisätä pykälämääriä.

Vuonna 1980 julkaistuista laeista kolmannes kuului valtiovarainministeriön hallinnonalalle ja neljännes sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle muiden ministeriöiden jäädessä alle 10 %:n osuuksille. Hyvinvointivaltion taloudenhoito vaatii siis lakeja, samoin hyvinvoinnin jakelu sosiaaliturvana ja terveydenhoitona. Vuonna 1980 julkaistujen lakien tarkastelu osoittaa myös, että lähes puolet laeista on järjestellyt julkisen vallan organisaatioita. Tavallisen kansalaisen kannalta tämä havainto on merkitsevä: hän ei yleensä joudu kovin syvästi orientoitumaan julkisyhteisöjen toimielinten toimintasääntöihin.

Kansalainen on lainsäädännön subjekti ja objekti, lakien säätäjä ja laeilla säännelty. Jälkimmäisessä asemassaan kansalainen rasittuu tuntuvammin, mikäli lakeja tulvii liikaa. Tämän vuoksi on merkitsevää kat-

soa, miten moni laki vuotuisesta tuotannosta yleensä on sellainen, että kansalaisen olisi hyvä elämänmenonsa hallitsemiseksi tietää ja osata lain keskeiset säännöt. Hyvin harva: vuonna 1980 julkaistuista 274 laista ja vuonna 1984 julkaistuista 292 laista vain muutama kuuluu niihin, joista kansalaisen olisi hyvä tietää pääkohdat.

Vuoden 1982 alusta tuli voimaan tieliikennelaki, jossa oli 109 pykälää. Uuden lain tieltä kumottiin laki, jossa oli vain 14 pykälää. Kahdeksankertaistuiko liikennepykälistö?

Tieliikennelain pykälämäärän kasvu johtui siitä, että liikennepoliittisesti merkittäviä sääntöjä haluttiin nostaa asetustasolta lakitasolle. Niinpä liikennesäännöt siirrettiin lähes kauttaaltaan lakiin. Tieliikennelain paisuminen oli siis pääosalta tulos päätösten nostamisesta. Uusia oikeusohjeita laki toi vain muutamia.

Kuva yhteisömme lainsäädäntökehityksestä on nyt hiukan täyteläisempi, näemme kuvassa hiukan hillitympiä värejä. Silti on aihetta miettiä, mikä on johtanut kerrotunlaiseen lainsäädäntöharrastukseen.

Zürichin yliopiston rehtorinakin toiminut Hans Nef on selittänyt sääntelyviikkauden johtuneen valtion kehittymisestä sosiaalivaltioksi, tekniikan kehityksestä ja talouselämän tarpeista sekä oikeusvaltioajattelusta: kun sosiaalivaltio on luonut hallintoa, on hallinto pitänyt alistaa lakien ohjaksiin. Nef katsoo ydinasian koskevan *valtion tehtävien rajaamista*. Päätös valtion tehtävistä on luonteeltaan *poliittinen*: Nef toteaa sveitsiläisten päättäneen 1 200 000 äänellä 100 000 vastaan lisätä perustuslakiin pykälän, joka antoi valtiolle ympäristön suojelemiseksi uusia tehtäviä.

Vastaavasti on *oikeudellistumisilmiötä* tulkittaessa tuotu esiin seuraavanlaiset valtion kehitysvaiheet:

- porvarillinen oikeusvaltio: vapausoikeuksien suoja ja hallinnon lainalaisuus (civil rights)
- demokraattinen oikeusvaltio: tasavertaisemmat osallistumisoikeudet (political rights)
- sosiaalinen oikeusvaltio: hyvinvointivaltio sosiaalisine perusoikeuksineen (social rights)

Oikeudellistumisilmiön tunnusomaisiksi piirteiksi on luonnehdittu parlamentarisoitumista, byrokratisoitumista ja tuomarisoitumista. Mikä oikeudellistuu, se parlamentarisoituu, byrokratisoituu ja tuomarisoituu. Tämän mukaisesti voidaan lakitulvakeskustelun ydin kiteyttää seuraavallakin tavalla: kun lain säätämistä vastustetaan vetoamalla lakitulvaan tai sitä ilmentävään seikkaan, katsovat vastustajat jollakin perusteella, että hallinnon virkakunta ja tuomioistuimet eivät ole sopivia jonhonkin tehtävään.

Lakitulvakeskustelu ei kuitenkaan tyhjenny valtion tehtävien rajaamisen ongelmaan. Jos katsotaan, että jokin tehtävä luontuu valtion hoidettavaksi, sen tehtävän hoito voidaan järjestää pienemmällä tai suuremmalla säännösmäärällä. Pohdinta kohdistuu tällöin myös *lainvalmisteluun*.

Lainvalmistelu voidaan jakaa neljään osaurakkaan: kuvaus/selitys/ennuste/ohjaus. Olosuhteet valmistelun kohteena olevalla alueella on *kuvattava*, niiden syntyminen *selitettävä* ja selityksen pohjalta *ennustettava*, miten olosuhteet tulevat kehittymään. Kaikki se, minkä lainvalmistelija näissä urakoissaan jättää tekemättä tai tekee vajaasti, aiheuttaa lainsäädännön *muutostarvetta* ja juuri muutoksiahan uudet lakipykälät nykyisin pääasiassa ovat.

Jos lainvalmistelussa selvitettyt olosuhteet eivät tunnu tyydyttäviltä merkitsevän arvojärjestelmän kannalta eikä epätydyttävään tilanteeseen ole odotettavissa myönteistä muutosta ilman yhteiskunnan toimenpiteitä, joutuu lainvalmistelija neljännen osaurakan eteen: kehityksen kulkua on käytävä *ohjaamaan*. Juuri ohjaamisen taidossa on selvästi parantamisen varaa. On hankittava enemmän ja pätevämpää tietoa vaikutussuhteista. On osattava miettiä kaikki mahdolliset elämänkuviot, joita uuden sääntelyn ratkottavaksi saattaa tulla.

Ulkomaaisessa lainvalmistelun teoriassa on kehitelty lakiluonnosten kokeilun, *testaamisen* malleja. Testaamisen ajatuksen löytää *määräaikaisista* laeistakin (sunset legislation), samoin lakien *vaikutusten seurannan* tähdentämisestä.

Unohtamatta sitä, että lakisääntelyn määrän rajaa perimmältään yhteiskuntafilosofia, valtasuhteet ja poliittinen päätöksenteko, on järkevää pohtia lainvalmistelun osuutta. Yhteiskunnallisessa todellisuudessa lainvalmisteluun kohdistuu aina ristivetoa: muutos on jollekulle haitakikin, hän ei ole järin kiinnostunut pätevän tiedonpohjan, tehokkaan keskustelun ja kansanvaltaisen tahdonmuodostuksen ihanteista.

Lainvalmistelun osuutta pohdittaessa kannattaa kiinnittää erityistä huomiota ongelmallisiksi osoittautuneisiin lainvalmistelun kuvioihin.

Laajojen *työmarkkinaneuvottelujen* tuloksena syntyvät sopimukset edellyttävät useasti lainsäädäntötoimia. Lainvalmistelun paikka neuvottelupöydässä ei ole keskeinen, toisinaan lainvalmistelulle ei ole jäänyt paikkaa lainkaan. Syntyvästä lakiratkaisusta on silloin hankala saada valiokappaletta.

Kansanvaltaisessa yhteisössä joudutaan mitä moninaisimmissa yhteyksissä neuvottelemaan ja hakemaan sovitteluratkaisua. Ristiriitojen olemassaoloa ei parane päivitellä. Viisaampaa on yrittää vaalia lainvalmistelun näkökohtia hankalissakin tilanteissa ja vaivalloistenkin olo-

jen varalta. Erilaisia keinoja pitää harkita. Joitakin mainitsen seuraavassa:

- Hallituksen lakiesitysten valmistelu kuuluu hallitusmuodon 18 §:n mukaan valtioneuvostolle. Valtioneuvoston alaisen *lainvalmistelun* tulisi olla *herkempää* ajan virtauksille. Olisi osattava nähdä ennakolta tai ainakin aavistaa, mitä on tulossa erilaisten neuvottelukoalititioiden pöydille: tuotettava ennakoiduista aiheista tietoa, viritettävä keskustelua, palveltava kannanmuodostusta.
- Kehitettävä erilaisten neuvottelutahojen — ennen muuta järjestöjen — osaamista. Taloudellisten tutkimuslaitosten (kuten Työväen taloudellinen tutkimuslaitos, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Pellervon tutkimuslaitos) rinnalle solisi järjestöjen muodostavan *oikeudellis-yhteiskunnallisia tutkimusyksiköitä*. Niiden tiedonhaku ja dialektinen keskinäissuhde olisi hyödyksi, kunhan dialektiaa ei sitten — taas — hukata vastavuoroiseen arvonantopalveluun ja konsensuksen tappavaan pidättyväisyyteen.
- Työmarkkinaneuvotteluissa olisi *sovittava ratkaisuisista yleisemmällä tasolla* eikä yksityiskohtia (kabinettipykälinä); tähän antaa neuvottelujärjestelmän toistuvuuspiirre sijaa: väljemmin muotoillun ratkaisun toteutukseen tyytymätön voi saada hyvitystä seuraavalla kieroksella.

Kansainvälisen yhteistyön alueella on toimintavara tietysti ahtaampi. Silti voidaan ennakoida enemmän, toimia ajoissa. Kun kansainvälisiä sopimusasiakirjoja valmistellaan, pystyy vähäisemmänkin valtion taitava ja työteliäs edustaja vaikuttamaan laadukkaamman tuloksen hyväksi. Tyydymme liian usein siihen, että seuraamme sopimuksen syntyä laimeasti mutta mietimme hurjan tarkasti, millainen voimaansaattamissäädos tarvitaan.

Etenkin sellaisissa yhteiskunnallisissa tilanteissa, joissa uudistuksille ei ole aineellisia tai henkisiä edellytyksiä, harrastetaan näennäistä ja ollaan tekevinään. Myös näennäisiä lakeja saatetaan esittää. Vaikka historia ei kaikkea näennäistä tuomitsekaan — näennäistoimihan saatata estää haitallisen toimen — ei epärehellistä lakien säädäntää käy siunaaminen. Lakitulvailmiön kannalta *näennäisen sääntelyn torjuminen* on torjuntavoitto. Organisaatio- ja menettelysäännöillä on mahdollista vaikeuttaa epärehellisen lainsäädännön rehevöitymistä.

Monissa maissa on tehty laajoja selvityksiä voimassa olevan *säädösaineksen karsimiseksi* vanhentuneena tai kuolleena. Suomessakin voisi tuollaisen operaation — työlää ja vaativan — suorittaa. Tuloksena tuskin tulee olemaan kokonaissääntelyn merkittävä karsiminen, pikemminkin löytyy vanhentuneen ja aukollisen sääntelyn korjaamis-

Antti Kivivuori

ja täydentämistarpeita. Sen sijaan lopputulos saattaa kohentaa lainsäädäntöämme kokonaistilaa.

Vielä varottelen: jos me lakitulvan estämiseksi rakennamme tiukan pohjapadon, kertyy padon taakse seisovaa vettä.