

Niemivuo, Matti

Lainvalmistelu – oikeudelliset perusteet ja käytäntö.

Kauppakaari. Helsinki 2020. 416 sivua.

Matti Niemivuon teoksessa ”Lainvalmistelu – oikeudelliset perusteet ja käytäntö” tarkastellaan, miten lakeja ja muita säännöksiä valmistellaan ja on valmisteltu aikaisemmin. Lainsäädäntö on yhteiskunnan tärkein keino ohjata toimintaansa. Siitä huolimatta lainvalmisteluun kohdistuvaa tutkimusta ja kirjoja on tehty Suomessa sangen vähän. Matti Niemivuo lienee *Jyrki Talan* lisäksi ainoita lainvalmistelusta laajempia kirjoja 2000-luvulla kirjoittaneita tutkijoita. Jyrki Talalta ilmestyi vuonna 2005 ”Lakien laadinta ja vaikutukset” -kirja sekä pari pääsykoekirjaa Turun yliopiston oikeustieteelliseen tiedekuntaan.¹ Vastaavasti Niemivuolta on ilmestynyt tätä ennen vuonna 2002 kirja ”Kansallinen lainvalmistelu” ja vuonna 2008 kirja ”Lain kirjain – lakitekniikka ja lakikieli”.² Kaiken kaikkiaan Niemivuon viime vuonna ilmestynyttä kirjaa voidaan pitää tärkeänä ja ajankohtaisena yleisesityksenä lainvalmistelusta.

Lainvalmistelu-kirjassa pyritään antamaan kokonaiskuva siitä, miten lakeja ja muita säännöksiä on valmisteltu niin aikaisemmin kuin nykyäänkin. Kirjassa käsitellään monia lainvalmisteluun liittyviä teemoja, kuten lainvalmistelun historiaa Suomessa, lainvalmistelun organisointia, lainvalmistelun etenemistä, lakitekniikkaa ja lainvalmistelun tilaa Suomessa. Kirjan kohderyhmänä on laaja. Kirjaa voi suositella käytettävän oikeustieteen perustutkintokoulutuksessa, lainvalmisteluun liittyvissä tehtävissä toimiville (esim. lainvalmistelijat, etu- ja kansalaisjärjestöjen edustajat) sekä niille, jotka ovat kiinnostuneet oikeuden ja yhteiskunnan välisestä suhteesta.

Kirja jakautuu 10 jaksoon ja jaksot erikseen lukuihin. Johdannon jälkeen kirjan toisessa jaksossa käsitellään lainvalmistelun historiaa Ruotsin vallan ajasta vuonna 1809 alkaneeeseen autonomiaan Venäjän yhteydessä sekä vuonna 1917 toteutuneesta itsenäisyydestä aina vuosisadan loppuun saakka. Jakso antaa hyvän historiakuvauslain valmisteluun kohdistuneista muutoksista pitkällä aikavälillä.

Lainsäädäntövaltaa ja normihierarkiaa käsitellään kirjan kolmannessa jaksossa. Jaksossa esitellään säädösten jaottelut sisällön ja lakitekniikan muodon mukaan. Näitä asioita käsitellään harvemmin oikeustieteellisessä tutkimuksessa,

1. Jyrki Tala, Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita 2005.

2. Matti Niemivuo, Kansallinen lainvalmistelu. Kauppakaari 2002 ja Matti Niemivuo, Lain kirjain – lakitekniikka ja lakikieli. Edita 2008.

mutta niiden tunnistaminen auttaa hahmottamaan hyvin säädösvalmisteluhankkeiden erilaisuuden.

Lainvalmistelun hajautuminen tulee hyvin ilmi myös lainvalmistelun organisoitua kuvaavassa jaksossa. Perustuslaissa säädetään, että kukin ministeriö vastaa toimialallaan asioiden – siis myös säädöshankkeiden – valmistelusta. Ministeriöiden itsenäisyys lainvalmistelusta on johtanut lainvalmistelun organisoinnin erilaisuuteen ministeriöiden välillä – mikä tulee hyvin ilmi Niemivuon kirjassa – sekä ministeriösiiloihin lainvalmistelussa – mikä tulee ilmi lainvalmistelua koskevissa tutkimuksissa. Ministeriöiden itsenäisyys on osaltaan johtanut siihen, että säädösheidotusten tuottamia vaikutuksia muiden ministeriöiden toimialalle ei aina tunnisteta ja oteta huomioon riittävästi.³

Lainvalmistelun eri vaiheita käydään läpi jaksossa viisi. Lainvalmistelussa ja lakien säätämisessä on tiettyjä säännöllisiä vaiheita, joihin esimerkiksi tutkimuksissa on pureuduttu. Jokainen vaihe vaikuttaa osaltaan sääntelyn toteutumiseen ja onnistumiseen. Esimerkiksi se, miten lakihanke tulee vireille, on kiinnostava kysymys, kun tarkastellaan sitä, kenellä on valtaa vaikuttaa lainsäädäntöön. Lakihankkeen esivalmistelu on tärkeä vaihe kerättäessä tietoa yhteiskunnallisesta ilmiöstä ja olemassa olevan sääntelyn ongelmista, mietittäessä eri vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia sekä tehtäessä alustavia päätöksiä asiasta. Kuitenkin tämä vaihe usein jää liian vähälle huomiolle ja ajankäytölle lainsäädäntöprosessissa. Prosessin viimeisenä vaiheena on lainsäädännön toteutumisen ja vaikutusten jälkikäteinen seuranta. Tässä asiassa Suomi on poikkeuksellisen heikko verrattuna muihin maihin.⁴ Pääministeri *Sanna Marinin* hallituksen yhtenä tavoitteena on kehittää jälkiarvointi-järjestelmä.

Lainvalmistelu ei aina etene ja toteudu, kuten prosessiohjeissa ja lainvalmisteluohjeissa neuvotaan. Jaksoon kuusi on koottu esimerkkejä lainvalmisteluhankkeista, joissa Niemivuo on ollut itse mukana, kuten perusoikeusuudistuksen, hallintolain ja yhdenvertaisuuslain valmistelu. Lisäksi jaksossa analysoidaan pääministeri *Juha Sipilän* hallituksen lainvalmistelua viime vaalikaudelta. Esimerkit antavat hyvän kuvan siitä, miten lainsäädäntöhankkeet – etenkin yhteiskunnallisesti merkittävät hankkeet – ovat ”yksilöllisiä”. Valtioneuvosto ei tuota erityisemmin tilastotietoja lainvalmistelusta, ja siksi kuva kotimaisesta lainvalmistelusta on puutteellinen. Niemivuo on tehnyt ansiokasta työtä kuvatessaan lainvalmistelua pääministeri Sipilän hallituskaudella. Harmillista, että tämän kaltaisen tiedon tuottaminen jää yksittäisten tutkijoiden tehtäväksi.

3. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa 30/2020 vp tuodaan hyvin esille ongelmia eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumisessa.

4. Ks. esim. Anssi Keinänen ja Jussi Pajujoja, Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.

Kirjassa ei pelkästään analysoida kotimaista lainvalmistelua, vaan myös kansainvälistä norminantoa. Jaksossa seitsemän tarkastellaan erityisesti pohjoismaista lainvalmistelua ja lakien säätämistä. Niemivuo nostaa esille tärkeän havainnon: Pohjoismaiden lainvalmistelu ja lakien säätäminen toteutuu samojen valmisteluvaiheiden kautta, vaikka erojakin on. Tämä antaisi mahdollisuuden syventää lainvalmisteluyhteistyötä ja säädösvalmistelun tutkimusta Pohjoismaiden välillä. Niemivuon kirja sekä esimerkiksi *Ulrich Karpenin* ja *Helen Xanthakin* toimittama tuore kirja ”Legislation in Europe: a country by country” loisivat hyvän pohjan vertailevalle lainvalmistelututkimukselle tulevaisuudessa.⁵

Niemivuon monipuolinen kokemus lainvalmistelusta näkyy hyvin jaksossa kahdeksan, jossa käydään läpi lakitekniikkaan ja -kieleen liittyviä asioita. Väitän, että Suomessa ei ymmärretä riittävästi hyvän lakitekstin merkitystä esimerkiksi sääntelyn ymmärrettävyyden, toimeenpanon ja sääntelykustannusten näkökulmasta. Se, että lainvalmistelun kehittämisessä suurimman huomion on saanut vaikutusten arviointien kehittäminen, on jättänyt varjoonsa monet muut lainsäädännön laatuun liittyvien asioiden huomioon ottamisen, kuten juuri lakitekniikan ja -kielen.

Lainvalmistelun taso nousee aika ajoin julkiseen keskusteluun. Niemivuon kirjan yhdeksännessä luvussa käydään lyhyesti läpi lainvalmistelun tilaa Suomessa. Niemivuo nostaa esille mm. vaalikausittaisen lainvalmistelutyön ja lainvalmistelun kehittämisen ongelmallisuuden. Vaikka hallituskaudet ovatkin kestäneet viime vuosikymmeninä neljä vuotta, se on kuitenkin lyhyt aika pitkäjänteiseen kehittämiseen. Lisäksi Niemivuo peräänkuuluttaa laajempaa julkista keskustelua hallituksen lainsäädäntösuunnitelmien osalta.

Kirjan suomenkielisen osuuden päättää pohdinta lainvalmistelun kehittämisestä. Lainvalmistelun kehittämiseksi Niemivuo tunnistaa mm. seuraavien toimenpiteiden tarpeellisuuden: uudistetaan yhteiskuntapoliittisesti merkittävien lakihankkeiden valmistelua, parannetaan lakiehdotusten vaikutusten arviointia sekä lisätään lainvalmistelukoulutusta ja -tutkimusta.⁶ Kaikkiin näihin ajatuksiin on helppo yhtyä. Ei voi olla niin, että lainvalmistelun vaikeudet kumuloituvat säännöllisesti merkittävien lainvalmisteluhankkeiden kohdalla. Säädösjohtamista – niin poliittisella kuin virkamiesjohdon tasolla – on pystyttävä parantamaan merkittävien lainsäädäntöhankkeiden osalta. Samalla olisi pystyttävä parantamaan lainvalmistelijoiden osaamista ja lainvalmistelun tapoja yksilökeskeisestä valmistelusta kohti tiimimäisempää valmistelua unohtamatta parlamentaaristen komiteoiden hyödyntämistä.

5. Ulrich Karpen – Helen Xanthaki (eds), *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*. Hart Publishing 2020.

6. Näitä teemoja on tunnistettu lainvalmistelun kehittämisen keinoksi pääministeri Sanna Marinin hallituksen asettamassa paremman sääntelyn toimintaohjelmassa.

Kirjaan sisältyy myös laaja englanninkielinen tiivistelmä kirjan luvuista. Toivottavasti myös ulkomaalaiset tutkijat ja muut asiasta kiinnostuneet löytäisivät tiivistelmän, koska sen perusteella saa hyvän kuvan suomalaisesta lainvalmistelusta. Englanninkielinen tiivistelmä tarjoaa suomalaisille tutkijoille hyvän lähtökohdan kirjoittaa kotimaisesta lainvalmistelusta kansainvälisiin journaaleihin.

Kaiken kaikkiaan lainvalmistelu on laaja teema, mikä näkyy yhtäältä siinä, että kirjassa on käsitelty paljon erilaisia aiheita, ja toisaalta siinä, että keskeisiä lainvalmisteluun liittyviä teemoja on jäänyt käsittelemättä. Teeman laajuus näkyy myös siinä, että osin kirjassa on tehty syvällistä analyysiä jostakin teemasta, ja toisaalta siinä, että kaikilta osin kirjassa ei ole päästy teemassa kovinkaan syvälle.

Lainvalmistelun kehittämisessä vaikutusten arviointien kehittäminen, vaihtoehtoisten sääntelystrategioiden ja -keinojen hyödyntäminen sekä sidosryhmien osallistaminen ovat olleet keskiössä viime vuosikymmeninä. Näitä teemoja Niemivuon kirjassa käsitellään niukasti, ja niiden huomioon ottaminen olisi parantanut lainvalmistelun kokonaisvaltaista käsittelemistä. Toisaalta edellä mainitut teemat ovat laajoja ja oman tutkimuksensa ansaitsevia, joten tuleville lainvalmistelua käsitteleville kirjoille jää vielä tilaa ja tarvetta.

Suosittelen Niemivuon teosta lämpimästi kaikille oikeustieteestä sekä oikeuden ja yhteiskunnan suhteesta kiinnostuneille sekä lainvalmisteluun (laajassa mielessä) liittyvissä tehtävissä työskenteleville. Kirja toimii hyvänä oppikirjana ja tutkimuksellisenä puheenvuorona lainvalmistelusta.

Anssi Keinänen