

Juhlajulkaisu
Mikael Hidén
1939 – 7/12 – 2009

Toimituskunta

Pia Letto-Vanamo

Olli Mäenpää

Tuomas Ojanen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Mikael Hidénin valokuva s. VII

ISSN-L 0356-7222

ISSN 0356-7222

IBSN 978-951-855-293-5

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009

Veli-Pekka Hautamäki

Normihierarkian joustavuudesta

Johdanto

Oikeusjärjestys rakentuu oikeusnormien varaan, jotka ovat keskinäisessä vuorovaikutussuhteessa ja joiden tavoitteena on muodostaa ristiriidaton kokonaisuus. Oikeusnormien välisen vuorovaikutuksen kannalta keskeinen tekijä on niiden asettuminen tietynlaiseen hierarkkiseen järjestelmään. *Mikael Hidén* toteaa normien tai säädösten hierarkialla tarkoitettavan säädösten ja niihin liittyvien oikeussääntöjen sijoittumista eri tasoille toisiinsa nähden siten, että alemmantasoiset säädökset eivät ole ristiriidassa ylemmätasoisien kanssa ja että ylemmän-tasoinen säädös ainakin periaatteessa aina syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan alemman-tasoisien säädöksen.¹

Teoreettisessa mielessä hierarkiaoppi merkitsee norminasettajille tiukkoja vaatimuksia. Käytännössä oikeusnormien välisten hierarkkisten suhteiden aukotonta toteutumista voidaan *Jyrängin* sanoin luonnehtia *ideaalimalliksi*, joka tuskin missään oikeusjärjestelmässä on toteutunut teoreettisessa muodossaan.² Silti voitaneen olettaa, että Suomessa hierarkiaopin pääperiaatteita noudatetaan oikeusnormien asettamisessa tunnollisesti. Oikeusjärjestyksen sisäisten suurien muutosten ja poliittisten päämäärien toteuttamisen vuoksi normihierarkiassa voidaan kuitenkin havaita joustokohtia.

Viimeksi mainituista ensimmäisellä tekijällä voidaan viitata vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain vaikutuksiin normihierarkkisissa suhteissa. Normihierarkian ylimmän normiston muuttuessa on oikeusjärjestyksen kokonaisuuden kannalta aiheellista olettaa, että aikaan sitovaksi tarkoitettut ja oikeassa järjestyksessä annetut oikeussäännöt ovat voimassa katsomatta säädöstoimivallan myöhempiin muutoksiin siihen saakka, kunnes ao. oikeussääntö muutetaan tai kumotaan myöhemmällä laillisessa järjestyksessä annettavalla säännöllä.³

Normien ristiriidattomuuden toteaminen suhteessa ylemmänasteisiin normeihin edellyttää käytännössä perustuslakia alemmanasteisten säädösten *perustuslainmukaisuuden* arviointia. Ristiriidattomuuden vaatimus aiheuttaa painetta muuttaa ennen nykyisen perustuslain voi-

¹ Mikael Hidén: Normihierarkia, teoksessa *Encyclopædia Iuridica Fennica V*, Suomalainen Lakimiesyhdistys 1997 p. 670–676.

² Antero Jyränki: *Valta ja vapaus*, Talentum 2003 s. 310. Normihierarkian osalta ollaan tekemisissä myös sen kysymyksen kanssa, mihin oikeusjärjestys perustuu. Ks. esim. Mikael Hidén: *Säädösvalvonta Suomessa I*, Suomalainen Lakimiesyhdistys 1974 s. 36 ss.; Jaakko Husa: *Non liquet?*, Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004 s. 15 ss.

³ Jyränki 2003 s. 312.

maantuloa säädettyjä säädöksiä *vastaamaan sisällöllisesti perustuslain vaatimuksia*. Pitemmän päälle esimerkiksi lainsäädäntövallan delegointia koskevien säännösten mahdolliset puutteet täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten osalta eivät ole perusteltavissa pelkästään asettamisajankohdassa vallinneilla olosuhteilla.

Poliittisten intressien aikaansaamalla joustolla voidaan puolestaan viitata esimerkiksi sellaisiin perustuslakivaliokunnassa muotoutuneisiin tulkintoihin, jotka *prima facie* ovat ristiriidassa suppeasti tulkitun hierarkiaopin kanssa. Kuten jäljempänä tulee esiin, on kuitenkin suhteellista, miten tiukasti hierarkiaoppia ylipäättään tulisi soveltaa.

Teoreettista normihierarkkista rakennelmaa on kyseenalaistettu puhumalla *normihierarkian murentumisesta* ja *polysentrisestä oikeuslähteopista*, jonka mukaan yhtenäinen ja kaikenkattava oikeuslähteoppi on nykyään mahdoton, koska eri oikeuslähteille saatetaan eri yhteyksissä antaa toisistaan paljon poikkeavia painoarvoja.⁴ Oikeuden polysentrisyyden mahdollisuuden on aiheellista kiinnittää huomiota, mutta tässä kirjoituksessa mainitun ulottuvuuden painottaminen ei ole ensisijaista.

Artikkelissa selvitetään normihierarkian joustoja ja niiden merkitystä oikeusjärjestyksessä. Huomio kiinnittyy edellä mainittuihin kahteen erilaiseen normihierarkian jouston synty-tapaan. Tarkastelu rajataan koskemaan *lainsäädäntövallan delegointikysymyksiä*, jotka normihierarkian kannalta ovat erityisen keskeisiä. Esimerkit perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä eivät muodosta tyhjentävää luetteloa. Tavoitteena on määrittää myös sitä, millä edellytyksillä voitaisiin puhua *normihierarkian joustavuusperiaatteesta*.

Artikkelissa ei tarkastella perustuslain 106 ja 107 §:iin liittyviä normihierarkian joustavuuskysymyksiä. Perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslain 107 §:n mukaan asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännöstä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Normihierarkian joustavuus saattaa perustuslain 106 ja 107 §:n soveltamista harkittaessa nousta esiin ja sen kytkökset *perustuslainmukaiseen laintulkintaan* vaikuttavat ilmeisiltä. Perustuslainmukaisuuden *jälkikäteisen valvonnan* osalta normihierarkian joustavuuskysymysten huomiointi on joka tapauksessa aiheellista, vaikka se tässä kirjoituksessa rajataankin tarkastelun ulkopuolelle.⁵

Oman verratan laajan alueensa muodostaa lakia alemmanasteisten säädösten valmistelu ja antaminen. Säädösvalmistelussa normihierarkiasta joustaminen saattaa olla tahatonta, jollei säädöksen valmistelija ole perillä säädöshierarkian sisällöstä ja merkityksestä. Kun otetaan vielä huomioon, etteivät esimerkiksi ministeriöiden antamat asetukset useinkaan joudu tarkemman normikontrollin kohteeksi, saattaa normihierarkia joustaa asetuksissa useinkin.⁶ Normihierarkian joustoa voidaan siis lähestyä toisaalta lainsäätäjän näkökulmasta, jol-

⁴ Ks. esim. Veli-Pekka Hautamäki: Hyvän hallinnon toteuttaminen, Edita 2004 s. 54–55 ja siinä viitatu lähteet.

⁵ Ks. Veli-Pekka Hautamäki: Asetusehdotusten ja asetusten perustuslainmukaisuus, Lakimies 2007 s. 499–520.

⁶ Ministeriöiden asetuksia annetaan vuosittain useita satoja, esimerkiksi vuonna 2006 noin nelisensataa. Toisaalta niiden pysyvyys suhteessa lakeihin on huomattavasti matalampi eli niitä kumotaan usein ja mahdollisesti korvataan

lolin valvotaan lainsäädäntövallan delegoimista, ja toisaalta lakia alemmanasteisten säädösten antajan näkökulmasta, jolloin pyritään pysymään delegoidun säädösvallan puitteissa.

Perustuslakiuudistus ja normihierarkian joustavuus

Suomen perustuslaki tuli voimaan 1.3.2000 korvaten aiemmin voimassa olleet neljä perustuslakia.⁷ Perustuslakiesityksen päätavoitteeksi kirjattiin perustuslakien yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen. Valtiosäännön perusteita ei ollut tarkoitus muuttaa, vaan pikemminkin korjata ja huoltaa valtiosääntöä sen perusteista lähtien.⁸ Perustuslakiesityksessä huomioidaan muun lainsäädännön muuttamistarve perustuslain muuttumisen myötä. Esityksessä nostetaan esiin joitakin käytännön muuttamistarpeita. Lainsäädäntövallan delegoinnin osalta siinä viitataan oikeusministeriön selvitykseen, jonka mukaan voimassa oli noin sata sellaista asetusta, jotka eivät täyttäneet uuden perustuslain 80 §:n vaatimuksia.⁹ Oikeusministeriön selvityksessä luetteloidaan esimerkiksi 68 sellaista omaperäistä¹⁰ asetusta, joiden katsottiin uuden perustuslain takia edellyttävän lainsäädäntötoimenpiteitä eli käytännössä kyseisten asetusten kumoamista.¹¹

Oma lukunsa ovat *poikkeuslait*, jotka muodostavat ainakin muodollisen poikkeuksen myös uudesta perustuslaista. Tosin on huomattava, että monet vanhoista poikkeuslaeista ovat menettäneet *aineellisen poikkeuslakuonteensa* ja jotkin poikkeuslait ovat käytännössä kuollutta kirjainta muodollisesta voimassaolostaan huolimatta.¹² Perustuslakiuudistuksen yhteydessä kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, että poikkeuslakien käyttö olisi vastaisuudessa entistä rajoitetumpaa. *Poikkeuslakien välttämisen periaatteen* mukaisesti perustuslain kanssa ristiriitaiset lakiehdotusten kohdat olisi pääsääntöisesti pyrittävä poistamaan ja poikkeuslain säätämisen tulisi tapahtua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Perustuslain kannalta keskeisiin ratkaisuihin ei voi poikkeuslailla puuttua. Perustuslakivaliokunta on sittemmin toistuvasti viitannut poikkeuslakien välttämisen periaatteeseen.¹³

uudella asetuksella. Ministeriöiden asetuksia myös muutetaan suhteellisen usein. Ministeriöiden asetuksille tyypillinen piirre on niiden sisällön teknisuus eli ts. tällaisissa asetuksissa säännellään usein joistain yksityiskohtaisista määrittelyistä ja menettelytavoista.

⁷ Suomen Hallitusmuoto 94/1919, valtiopäiväjärjestys 7/1928, laki valtakunnanoikeudesta 273/1922 ja laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatoimen lainmukaisuutta 274/1922.

⁸ Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp), s. 1.

⁹ HE 1/1998 vp, s. 67–70.

¹⁰ Hallitusmuodon 28 §:n nojalla annettuja asetuksia, joiden antamisvaltuus ei ilmene asetuksen johtolauseesta. Ks. Mikael Hidén: Havaintoja hallinnollisten säädösten antovallan puitteista s. 155–160, teoksessa *Nykyajan muuttuva oikeus*, Suomalainen Lakimiesyhdistys 2001 s. 153–175.

¹¹ Uusi perustuslaki ja lainsäädännön muutostarpeet — työryhmän muistio, oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1999, s. 31–34. Oikeustietokanta Edilex in säädösmuutosrekisterin perusteella (seurattu tammikuun loppuun 2009) mainituista on kumottu 41 eli kolme viidesosaa. Tässä yhteydessä ei ole ollut tarkoitus tarkemmin selvittää sitä, miksi mainituista omaperäisistä asetuksista varsin moni on yhä kumoamatta. Huomiota kannattaa kuitenkin kiinnittää asetusten sisältöön ja siihen onko asetukset käytännössä jo kumoutunut ilman muodollista kumoamista.

¹² Ks. Veli-Pekka Hautamäki: Poikkeuslakijärjestelmä Suomen valtiosäännössä — pitäisikö poikkeuslakien säätämismahdollisuus säilyttää vai poistaa? s. 398, *Lakimies* 2008 s. 392–409.

¹³ Ks. PeVM 10/1998 vp s. 22–23; PeVL 59/2001 vp; PeVL 26/2004 vp; PeVL 34/2004 vp; PeVL 3/2005 vp; PeVM 5/2005 vp; PeVL 46/2005 vp; PeVL 6/2006 vp; PeVL 3/2007 vp.

Lainsäädäntövallan delegoinnista perustuslakivaliokunnan käytännössä

Yleistä

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Pykälän 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Perustuslain 80 § lienee perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä eniten viitattu säännös vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain osalta. Vuoden 1999 valtiopäivistä vuoden 2007 valtiopäivien loppuun perustuslakivaliokunta on viitannut perustuslain 80 §:ään kaikkiaan 155 lausunnossa ja mietinnössä.¹⁴ Vaikka ”tapausmassa” vaikuttaa suurelta, tulee ottaa huomioon, ettei perustuslakivaliokunta ole aina ottanut *sisällöllisesti* kantaa perustuslain 80 §:n tulkintaan. Voidaan siis osoittaa sellaisia lausuntoja ja mietintöjä, jotka eivät perustuslain 80 §:n tulkinnan kannalta ole merkityksellisiä, vaikka viittaus asianomaiseen pykälään löytyykin. Tyypillisesti tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että lausunnon alussa olevassa hallituksen esityksen selostuksessa on todettu lakiehdotuksen valmistelussa huomioidun perustuslain 80 §. Karsimalla tällaiset sisällöttömät viittaukset vähenee perustuslakivaliokunnan lausuntojen ja mietintöjen lukumäärä 155:stä 113:een.¹⁵

Kun alustava rajaaminen on tehty, ei kuitenkaan ole selvää, onko jäljelle jäänyt tulkintakäytäntö yhteismitallisesti relevanttia. Vaikka jokaisessa jäljellä olevassa tapauksessa olisikin otettu konkreettisesti kantaa hallituksen esityksen sisältöön perustuslain 80 §:n kannalta, voidaan perustuslakivaliokunnan kannanotoissa huomata eri syvyysasteita. Lievimpinä voidaan pitää kannanottoja, joissa valiokunta toteaa ilman konkreettista muutosehdotusta tarpeen esimerkiksi rajata asetuksenantovaltuus tarkemmin. Jyrkimpänä muotona on lain säätämisjärjestystä koskeva ponsi, joka kohdistuu valtuutukseen. Tarkasteltavana olevista 113 tapauksesta perus-

¹⁴ Perustuslain 80 §:ää koskevia perustuslakivaliokunnan tulkintatapauksia haettiin eduskunnan asiakirjatietokannasta syöttämällä hakuehdoksi *perustuslain 80*. Valiokunnan lausuntojen ja mietintöjen teksti on johdonmukaisesti muotoiltua, joten hakutulosta voi pitää kattavana.

¹⁵ Nämä sisällöttömät viittaukset (42) sisältyvät seuraaviin mietintöihin ja lausuntoihin. Mietinnöt: 12/1999 vp; 1/2000 vp; 2/2002 vp; 7/2002 vp; 13/2002 vp; 9/2005 vp. Lausunnot: 11/1999 vp; 1/2000 vp; 11/2000 vp; 2/2001 vp; 9/2001 vp; 13/2001 vp; 19/2001 vp; 43/2001 vp; 52/2001 vp; 15/2002 vp; 18/2002 vp; 31/2002 vp; 53/2002 vp; 64/2002 vp; 67/2002 vp; 70/2002 vp; 4/2003 vp; 8/2003 vp; 12/2003 vp; 16/2003 vp; 20/2003 vp; 4/2004 vp; 41/2004 vp; 44/2004 vp; 14/2005 vp; 18/2005 vp; 42/2005 vp; 43/2005 vp; 49/2005 vp; 53/2005 vp; 10/2006 vp; 12/2006 vp; 28/2006 vp; 31/2006 vp; 52/2006 vp; 21/2007 vp.

tuslakivaliokunta on muotoillut perustuslain 80 §:ään liittyvän ponnen kaikkiaan 44 lausunnossa.¹⁶

Tärkeä kysymys liittyy siihen, miten käytännössä vedetään raja ehdottoman säätämisyjärjestyksen edellytyksenä olevan lakiehdotuksen muutostarpeen ja ilman pontta muotoillun valiokunnan kannanoton välille. Valtuussäännöksen tarkkarajaisuusvaatimuksen puutteellisuus ei siis aina ole muodostanut säätämisyjärjestyskysymystä. Tällöin ei kai voitane myöskään puhua varsinaisesti ristiriidasta ehdotetun lain säännöksen ja perustuslain 80 §:n välillä.

Perustuslain 80 §:n sääntelemän lainsäädäntövallan delegoinnin osalta erittäin merkityksellisenä tulee pitää jakoa *asetuksenantovaltaan* ja *muun viranomaisen norminantovaltaan*. Jako tarkoittaa käytännössä vastaamista erityyppisiin kysymyksiin. Tiettyt yleiset kysymykset, kuten lailla säätämisen vaatimus, liittyvät kuitenkin sekä asetuksenantovaltaan että muun viranomaisen norminantovaltaan. Seuraavassa on hahmotettu sekä yleisiä että 80 §:n 1 ja 2 momentteihin erikseen liittyviä kysymyksiä.¹⁷

Yleiset kysymykset

Tuleeko asiasta säätää lailla?

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista voidaan siis tietyssä määrin säännellä asetuksissa, mutta edellytyksenä on, että perussäännökset sisältyvät lakiin. Perustuslaissa on useita kymmeniä lakivaroja, jotka rajoittavat lainsäädäntövallan delegointia pidättämällä asian lain alaan.¹⁸

Käytännön rajanvetotilanteet saattavat olla hankalia, minkä vuoksi hallituksen esityksiä saatetaan joutua muuttamaan eduskuntakäsittelyn aikana esimerkiksi siten, että asetuksenantovaltuuksia poistetaan. Perustuslakivaliokunta on linjannut useissa lausunnoissaan sitä, mihin raja lailla ja asetuksella säätämisen välillä tulee vetää. Valiokunta on todennut muun muassa, että elinkeinonrajoitusten täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vuoksi eläinten enimmäismääristä on asianmukaista säätää lailla (PeVL 18/2006 vp, s. 4/I), valtioneuvoston asetuksella voidaan säännellä mahdollisuudesta vaihtaa ylioppilastutkinnon kokeen vaativuustasoa (PeVL 18/2005 vp, s. 2/I), kuluttajiin sovellettavista maakaasun myyntiä ja verkkopalveluja koskevista yleisistä sopimusehdoista on säädettävä lailla (PeVL 37/2004 vp, s. 2–3), ja että omaisuuden

¹⁶ Nämä ponnet sisältyvät seuraaviin lausuntoihin: 3/2000 vp; 12/2000 vp; 23/2000 vp; 43/2000 vp; 15/2001 vp; 17/2001 vp; 46/2001 vp; 50/2001 vp; 58/2001 vp; 17/2002 vp; 19/2002 vp; 40/2002 vp; 47/2002 vp; 55/2002 vp; 56/2002 vp; 61/2002 vp; 5/2003 vp; 6/2003 vp; 14/2003 vp; 1/2004 vp; 12/2004 vp; 18/2004 vp; 20/2004 vp; 27/2004 vp; 29/2004 vp; 31/2004 vp; 33/2004 vp; 36/2004 vp; 37/2004 vp; 46/2004 vp; 48/2004 vp; 7/2005 vp; 25/2005 vp; 35/2005 vp; 36/2005 vp; 37/2005 vp; 40/2005 vp; 41/2005 vp; 48/2005 vp; 54/2005 vp; 42/2006 vp; 57/2006 vp; 9/2007 vp; 18/2007 vp.

¹⁷ Vrt. Lainlaatijan perustuslakioiras, oikeusministeriön julkaisu 2006:11 s. 33.

¹⁸ Lakivaroilla voi olla itsenäistä oikeudellista merkitystä asian pidättämisen lain alaan ohella ainakin siinä, että lainsäätäjälle osoitetaan valtuutus, lainsäätäjän toimivaltaa rajoitetaan ja lainsäätäjälle osoitetaan toimeksianto. Lainlaatijan perustuslakioiras s. 17.

käyttörajoituksista ja elinkeinovapauden rajoittamisesta tulee säätää lailla (PeVL 56/2002 vp, s. 3–4).

Hidén toteaa kysymykseen lain alan ja asetuksen alan rajankäynnistä liittyvän välttämättä kysymyksen *tarkoituksenmukaisuudesta ja joustavuudesta*. Ei ole tarkoituksenmukaista pyrkiä kirjaamaan lakiin yksityiskohtaisia, muuttumisalttiita tai teknisiä normeja.¹⁹

Onko laissa perussäännöstä lainsäädäntövallan delegoinnista?

Asetuksenantovallan ja muun viranomaisen norminantovallan arvioinnissa on usein noussut esiin ongelma laissa olevan *perussäännöksen* puuttumisesta tai puutteellisuudesta. Perussäännöksellä tarkoitetaan sitä aineellista lain säännöstä, jonka sisältöä *tarkennetaan* asetuksella. Lakiehdotus saattaa olla sillä tavalla puutteellinen, että siinä ehdotetaan pelkkää asetuksenantovaltuutta, joka tosiasiassa ei tarkenna lain jotain säännöstä. Perustuslakivaliokunta totesi esimerkiksi korosta ja lyhennyksestä sekä vuosimaksusta säättämistä koskevasta asetuksenantovaltuudesta seuraavaa (PeVL 5/2003 vp, s. 2)²⁰:

Valtuuden avoin sanamuoto ulottuu näiden rahasuoritusten suuruudesta säätämiseen kaikin osin. Niiden määräytymisen yleiset perusteet koskevat valiokunnan käsityksen mukaan sillä tavoin oleellisesti vuokra-aravalainan saaneen oikeushenkilön velvollisuutta, että niistä on perustuslain 80 §:n 1 momentin takia mahdollista säätää vain lailla. Lakiehdotukseen on tästä syystä otettava *riittävän täsmälliset perussäännökset* kyseisten rahasuoritusten suuruuden määräytymisestä, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Asia on toteutettavissa esimerkiksi seuraavasti: ”Vuokra-aravalainan koron on oltava kohtuullinen verrattuna vastaavaan käyttötarkoitukseen myönnettävistä lainoista yleisesti perittäviin korkoihin, eivätkä lainan korko ja lyhennys tai vuosimaksu saa johtaa asukkaiden kannalta kohtuuttomiin asumiskustannuksiin.”

Perussäännöksen puutteellisuuteen valiokunta kiinnitti huomiota myös hallituksen esitystä laeiksi sukusolujen ja alkioiden käytöstä hedelmöityshoidossa ja isyyslain muuttamisesta (HE 76/2002 vp) käsitellessään (PeVL 59/2002 vp, s. 5/I)²¹:

Terveystarkastusta koskeva – – asetuksenantovaltuus kuitenkin perustelujen mukaan kohdistuisi muun muassa siitä varmistumiseen tarkastuksen avulla, ettei henkilö ole tarttuvan eikä perinnöllisen taudin kantaja. Kysymyksessä ovat selvästikin seikat, joista *perussäännökset* on viime kädessä perustuslain 80 §:n johdosta annettava lailla. Vain tällä edellytyksellä niistä on mahdollista antaa tarkempia säännöksiä asetuksella.

Lievimmillään kyse on perussäännösten tarkentamisesta, kun taas selkeästi vakavampana puutteena pidetään perussäännöksen puuttumista kokonaan. Vaikka tässä kohdin onkin kyse ennen kaikkea perustuslakivaliokunnan vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain aikaisesta

¹⁹ Hidén 2001 s. 167.

²⁰ Liittyy HE 23/2003 vp.

²¹ Ks. lisäksi esim. PeVL 56/2002 vp ja PeVL 19/2002 vp.

tulkintakäytännöstä, voidaan myös panna merkille, että ennen uutta perustuslakia säädetyissä asetuksenantovaltuuksissa perussäännösten vajavaisuudet ja puuttumiset korostuvat aivan eritavalla sovitettaessa ne uuden perustuslain yhteyteen. Hyvin yleinen muotoilu on, että ”tarkemmat määräykset lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta annetaan asetuksella”. Lainlaatijan perustuslakioppaasta löytyvä nykyinen suositus on, että asetuksenantovaltuus on yleensä hyvä sijoittaa lain asianomaisen pykälän momentiksi.²² Tällainen on esimerkiksi rehulain (86/2008) 9 §:

Erityisravinnoksi tarkoitettujen rehujen tulee olla laadultaan, koostumukseltaan ja muilta ominaisuuksiltaan eläinten erityisiin ravitsemuksellisiin tarpeisiin soveltuvia.

Valmistaa, saattaa markkinoille, käyttää rehuseosten valmistukseen tai eläinten ruokintaan sekä tuoda saa vain erityisravinnoksi tarkoitettuja rehuja, jotka Euroopan yhteisö on hyväksynyt.

Tarkempia säännöksiä erityisravinnoksi tarkoitettujen rehujen hyväksymisen edellytyksistä annetaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella sen mukaan kuin niistä säädetään Euroopan yhteisön rehulainsäädännössä.

Onko valtuus tarkkarajainen ja täsmällinen?

Lakiin muotoiltu valtuutussäännös on saatettu perustuslakivaliokunnassa havaita rajauksiltaan epätarkaksi ja epätäsmälliseksi. Tämä johtuu useimmiten valtuussäännöksen liian yleiseksi tai väljäksi jääneestä kirjoitusasusta. Lainvalmistelun puutteena on saattanut myös olla sen seikan esiin tuominen, että asetuksella tulee antaa lakia tarkempia säännöksiä.²³

Asetuksenantovaltuutta koskevat kysymykset

Käytännössä merkittävimmän kysymyksen asetusten välisissä suhteissa muodostaa se, tuleeko asiasta antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston vai ministeriön asetuksella. Lähtökohtana on ollut, että valtioneuvoston asetuksella tulee säätää merkitykseltään laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä sellaisista muista asioista, joiden periaatteellinen merkitys sitä vaatii. Ministeriön asetuksella voidaan säätää lähinnä teknisluonteisista ja vähemmän merkitystä omaavista yksityiskohdista.²⁴ Tämä tietysti tarkoittaa sitä, että lakiin laadittavissa valtuutussäännöksissä joudutaan miettimään jakoa valtioneuvoston ja ministeriön asetuksen välillä.²⁵ Esimerkiksi tupakoinnin vähentämisestä annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 226/2005 vp) perustuslakivaliokunta lausui seuraavaa:

Sen sijaan ministeriö ei voi – toisin kuin esityksen perusteluissa on todettu – ehdotetun valtuuden nojalla antaa säännöksiä tupakointitilan enimmäis- tai vähimmäismitoista

²² Lainlaatijan perustuslakiopas s. 34.

²³ Ks. esim. perustuslakivaliokunnan lausunnot 47/2006 vp, 8/2006 vp, 48/2005 vp ja 7/2005 vp.

²⁴ Lainlaatijan perustuslakiopas s. 30–31.

²⁵ Ks. esim. PeVL 47/2006 vp, s. 3/I; PeVL 19/2006 vp, s. 3.

taikka tilan pinta-alan tai tilavuuden suhteesta ravitsemisliikkeen tai sen anniskelualueen kokoon tai asiakaspaikkojen määrään. Jos tupakointitilan mitoituksesta on tarkoitus antaa muitakin kuin rakennusteknisiä säännöksiä, tulee mitoituksen tällaisista perusteista lisätä säännös lakiin, jolloin ehdotetun valtuutuksen nojalla on mahdollista antaa näistäkin asioista tarkempia säännöksiä asetuksella [Lakiehdotuksen 13 d §:n 1 momentti on mahdollista muotoilla esimerkiksi seuraavasti: ”Tupakointitila on mitoitettava kohtuullisen kokoiseksi suhteessa ravitsemisliikkeen tai sen anniskelualueen kokoon taikka asiakaspaikkojen määrään. Tupakointitilan rakentamisesta, kunnossapidosta ja korjaus- ja muutostyöstä on muutoin voimassa, mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) ja sen nojalla säädetään.”] Valiokunnan mielestä valtuus asetuksen antamiseen on näiltä osin syytä osoittaa valtioneuvostolle.²⁶

Toisena asetuksenantovaltuutta koskevana kysymyksenä voidaan pitää sitä, poiketaanko asetuksella lain säännöksistä. Normihierarkian kannalta ei tällaista tilannetta pitäisi syntyä. Käytännössä on kuitenkin osoitettavissa tapauksia, joissa perustuslakivaliokunta on katsonut erityisistä syistä perustelluksi poikkeamisen laista asetuksella. Esimerkkejä tällaisista tapauksista on jäljempänä tässä artikkelissa.

Muun viranomaisen norminantovaltaa koskevat kysymykset

Tarkasteltavana olevista 113 perustuslakivaliokunnan lausunnosta ja mietinnöstä suurimmas-
sa osassa on kyse asetuksenantovaltuuksista. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukainen muun viranomaisen norminantovalta on käsiteltävänä noin runsaassa neljänneksessä kokonaismäärästä. Noin kuudesosassa 113:sta on kyseessä tapaus, jossa on käsitelty sekä asetuksenantovaltuuksia että muun viranomaisen norminantovaltuuksia. Muutamissa tapauksissa ei ole kysymys sen paremmin valtuudesta, vaan siitä, että asiasta tulisi säätää lailla.²⁷

Peruskysymyksenä voidaan pitää sitä, onko olemassa viranomaisen norminantovaltaa perustelevia erityisiä syitä. Viranomaisen norminantovaltuuksia koskevia tulkintakannanottoja on sinänsä ehkä yllättävänkin monta, kun otetaan huomioon, että muulle viranomaiselle norminantovaltaa tulisi sallia vain poikkeuksellisissa tapauksissa. Tietenkin voi olla, että perustuslakivaliokuntaan valikoituvat hallituksen esityksistä herkimmin juuri perustuslain 80 §:n 2 momenttia koskevat kysymykset. Ylipäätään luvuissa tulee huomioda se, etteivät kaikki perustuslain 80 §:n kannalta relevantit hallituksen esitykset välttämättä ole menneet perustuslakivaliokunnan kautta.²⁸

Toisena tärkeänä viranomaisten norminantovaltaan liittyvänä kysymyksenä voidaan pitää sitä, onko kyseessä muu kuin teknisluonteinen sääntely. Teknisluonteisella sääntelyllä voidaan ymmärtää sääntelyä, jossa ei aseteta velvoitteita tai jossa ei ole kysymys kenenkään oikeuksien perusteista. Tyypillistä teknisluonteista sääntelyä ovat esimerkiksi kemikaalien luettelointi, rakentamiseen liittyvät tekniset määräykset ja rautatiejärjestelmän opasteet.

²⁶ PeVL 19/2006 vp, s. 3/II.

²⁷ Ks. esim. perustuslakivaliokunnan lausunnot 13/2007 vp; 6/2006 vp; 30/2005 vp; 7/2001 vp; 17/2000 vp.

²⁸ Ks. esim. PeVL 35/2005 vp, s. 4/I; PeVL 4/2005 vp, s. 4/II.

Viranomaisten norminantovaltaan liittyvänä kolmantena kysymyksenä voidaan ottaa esille, liittyykö sääntelyyn harkintavallan käyttöä. Viranomaisten norminantovallan lähtökohtana on, ettei siihen liity ainakaan *merkittävää* harkintavallan käyttöä. Sääntely saattaa sinänsä vaatia jonkinasteisen viranomaisen harkintamarginaalin. Perustuslakivaliokunta lausui esimerkiksi kunnallista eläkelakia ja sen voimaannpanolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 94/2002 vp) valtuutussäännöksestä (PeVL 55/2002 vp, s. 4/II):

Valtuutus ei ensiksikään ole tarkkarajainen vaan aivan yleisluonteinen. Kysymyksessä ei näytä myöskään olevan sellainen tekniseen ja vähäisiä yksityiskohtia koskevaan sääntelyyn valtuuttava kohta, joka ei mahdollista merkittävää *harkintavallan käyttöä*. Perustuslain kannalta voidaan kuitenkin pitää hyväksyttävänä, että lisäeläkesäännössä esimerkiksi osoitetaan erilaisia vaihtoehtoja siitä, millaisen lisäeläketurvan ja millaisin ehdoin jäsenyhteisöt voivat järjestää. Näin ymmärrettynä valtuus ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Lain sääntelyä lisäeläketurvasta on kuitenkin täydennettävä ja itse valtuutus on kirjoitettava suhteessa lakiin sisällöltään tarkkarajaiseksi. Tämä on tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytys.

Vuoden 2008 valtiopäivät

Vuoden 2008 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta antoi 5 mietintöä ja 36 lausuntoa. Perustuslain 80 §:ään viitataan kahdeksassa lausunnossa.²⁹ Sisällöttömiä viittauksia, kuten myöskään ponsilausumia perustuslain 80 §:ään liittyen ei ole. Voidaan siis havaita perustuslain 80 §:ään kohdistuvien viittausten lukumäärän ja ponsilausumien määrän laskeneen vuosien 1999–2007 tarkastelujaksoon nähden. Oikeastaan vuoden 2008 valtiopäiviä voi pitää mielenkiintoisena ja ehkä jopa poikkeuksellisen juuri siksi, ettei yhtään lainsäädäntövallan delegointiin liittyvää ponsilausumaa esiinny. Vuoden 2000 valtiopäivistä lähtien ponsia on ollut joka vuosi, joskin suuntaus on ollut lukumääräisesti laskeva. Esimerkiksi valtiopäivävuosina 2006 ja 2007 valiokunta muotoili perustuslain 80 §:ään liittyvän ponnen kahdesti kumpanakin vuonna.

Vuoden 2008 valtiopäivillä asetuksenantovaltuuksista oli kyse kolmessa lausunnossa ja viranomaisen norminantovaltuudesta viidessä lausunnossa. Aiempaan tarkastelujaksoon verrattuna viranomaisten norminantovaltuuksia koskevat kysymykset ovat vuoden 2008 valtiopäivillä korostuneet huomattavasti suhteessa asetuksenantovaltuuksiin. Yleistysten tekeminen on kuitenkin toinen asia, koska tarkastelussa pitäisi silloin ottaa huomioon lausuttavana olleiden hallituksen esitysten sisältö yleisesti.

Lailla säätämisen vaatimus ei esiinny yhdessäkään kahdeksasta lausunnosta. Toisaalta myöskään tarkasteltaessa vuosien 1999–2007 valtiopäiväjaksoa, ei lailla säätämisen vaatimuksen esiin nousemista voi muutoinkaan pitää kovin yleisenä. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ei vuoden 2008 valtiopäivien osalta löydy myöskään mainintaa laissa olevan perussäännöksen puuttumisesta tai puutteellisuudesta muuten kuin lausunnossa 35/2008 vp. Sen sijaan valtuutussäännösten täsmällisyyteen valiokunta kiinnittää huomiota useimmissa lausunnoissa.

²⁹ Lausunnot 1, 3, 5, 8, 15, 20, 28 ja 35 vuoden 2008 valtiopäivillä.

Olivatko vuoden 2008 valtiopäivät jotenkin poikkeukselliset perustuslain 80 §:ään liittyvän perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön osalta? Monet tekijät viittaavat siihen, etteivät lainsäädäntövallan delegointikysymykset enää muodosta läheskään niin suurta osuutta perustuslakivaliokunnassa pohdittavista valtiosääntökysymyksistä kuin aiemmin.

Normihierarkian joustavuudesta perustuslakivaliokunnassa

Seuraavat esimerkit perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä liittyvät normihierarkian joustavuuden pohtimiseen valiokunnassa. Esimerkit auttavat valottamaan valiokunnan suhtautumista kysymykseen ja tuovat esiin myös niitä *edellytyksiä*, joilla normihierarkiasta joustaminen saattaa olla mahdollista.

Perustuslakivaliokunta lausui asevelvollisuuslakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja koskevan hallituksen esityksen (HE 37/2007 vp) osalta:

Valtioneuvoston asetuksella voidaan ylimääräisen palveluksen ja liikekannallepanon aikana säätää poikkeuksia lakiehdotuksen 90 §:n 2 momentissa luetelluista lain säännöksistä.

Ehdotuksen taustalla on sinänsä ymmärrettäviä seikkoja. Tämän kaltaiset avoimet valtuudet *poiketa lain säännöksistä* ovat kuitenkin lähtökohtaisesti ongelmallisia lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 9/II). Valtuuksia ei ole ehdotuksessa rajattu koskemaan pelkästään vähäisinä pidettäviä poikkeuksia, eikä valtuuksissa muutoinkaan ole sellaisia asetuksenantovallan käyttöä rajaavia tai ohjaavia mainintoja, joita perustuslakivaliokunnan käytännössä on tällaisen sääntelyn yhteydessä pidetty välttämättöminä (ks. esim. PeVL 40/2002 vp, s. 5/II, PeVL 1/2004 vp, s. 4/I, PeVL 35/2005 vp, s. 4/II, PeVL 14/2006 vp, s. 2/II).³⁰

Valiokunta ei katsonut mahdolliseksi joustaa normihierarkiasta, koska kaavailtua asetuksenantovaltuutusta ei ollut muotoiltu sillä tavoin, että se olisi rajautunut *vähäisinä pidettäviin* poikkeuksiin, eikä säännösehdoituksesta myöskään löytynyt tarpeeksi täsmällisiä *rajauksia* tai *ohjaavia mainintoja* asetuksenantovallan käytölle.

Perustuslakivaliokunta katsoi normihierarkian joustamisen mahdolliseksi lausunnossaan, joka liittyi hallituksen esitykseen valtion tuella rahoitettujen vuokra- ja osaomistusasuntojen asukasvalinnan sekä omistusasuntolainojen tuen myöntämisen perusteita koskeaksi lainsäädännöksi (HE 47/2006 vp). Tarkemmin sanottuna kyse oli 2. lakiehdotuksen 4 b §:n 4 momentista ja 3. lakiehdotuksen 11 b §:n 4 momentista. Molempien sanamuoto oli seuraava: ”Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin asukkaiden valintaperusteista sekä niistä poikkeamisesta terveydellisistä tai sosiaalisista syistä taikka vuokra-asuntojen tarkoituksenmukaisen käytön edistämiseksi. Asukkaiden valintaperusteista poikkeaminen ei saa olennaisesti haitata 2 momentin mukaisesti etusijalle asetettavien hakijoiden asunnonsaantia.” Perustuslakivaliokunta totesi seuraavaa:

³⁰ PeVL 9/2007 vp, s. 11.

Valtioneuvoston asetuksella on valtuuksien nojalla mahdollista *poiketa lain säännöksistä*, mikä on lähtökohtaisesti ongelmallista lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta. Valtuussäännöksissä kuitenkin on sellaisia asetuksenantovallan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta, joita perustuslakivaliokunnan käytännössä on tällaisen valtuussääntelyn yhteydessä pidetty välttämättöminä (PeVL 20/2004 vp, s. 4/II, PeVL 35/2005 vp, s. 4/II). Lisäksi valtuuksiin sisältyy asetuksella annettavan sääntelyn soveltamista rajaava säännös, jonka mukaan valintaperusteista poikkeaminen ei saa olennaisesti haitata lain mukaisesti etusijalle asetettavien hakijoiden asunnonsaantia. Valtuudet eivät vaikuta lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen. Asukasvalinnassa noudatettavien pää- ja poikkeussääntöjen perusteet on valiokunnan mielestä kuitenkin asianmukaisempaa sisällyttää ehdotettua selvemmin itse lakiin siten, että asetuksenantovaltuudet on mahdollista muotoilla tavanomaiseen tapaan tarkoittamaan lakia tarkempien eikä niistä poikkeavien säännösten antamista. Lakiehdotusten tällaista selventämistä puoltaa sekin, että sääntely kohdistuu myös perustuslain 121 §:n itsehallintosäännösten suojaamiin kuntiin.³¹

Valiokunta siis katsoi, että asetuksenantovaltuutta oli *rajattu* ja *ohjattu* siten, että lähtökohtainen ongelma lain ja asetuksen välisessä hierarkiassa oli voitettavissa. Käsitellessään hallituksen esitystä jätelain muuttamisesta sekä laiksi ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetun lain 4 §:n muuttamisesta (HE 152/2003 vp) perustuslakivaliokunta katsoi tarpeelliseksi joitakin täsmennyksiä, jotka rajaisivat muuten avoimeksi ja erittelemättömäksi kaavailtua valtuutta:

Tuottajavastuun valvonnan kannalta tarpeellisten tietojen antamisesta voidaan momentin 3 kohdan nojalla säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Velvollisuus antaa tietoja käy säännöksestä ilmi vain välillisesti. Valiokunta pitää tärkeänä säännöksen muotoilemista niin, että tietojenantamisvelvollisuus ilmenee ehdotettua selkeämmin suoraan laista (PeVL 56/2002 vp, s. 3/II). Tällöin valtioneuvosto on mahdollista valtuuttaa antamaan lakia tarkempia säännöksiä velvollisuudesta. Sama huomautus koskee pykälän 3 momentin 1 kohtaa tuotteiden merkitsemisestä ja tietojen antamisesta. Valtioneuvoston asetuksella voidaan pykälän 2 momentin nojalla säätää pieniä taloudellisia toimijoita koskevista tarvittavista poikkeuksista. Ehdotuksessa on kysymys avoimesta ja erittelemättömästä valtuudesta *poiketa lain säännöksistä*, eikä se siksi ole sopusoinnussa perustuslain vaatimusten kanssa (PeVL 40/2002 vp, s. 5/II, PeVL 46/2002 vp, s. 8). Jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, on valtuutta täsmennettävä asetuksenantovallan käyttämistä rajaavin maininnoin esimerkiksi siitä, missä tarkoituksessa taikka mistä seikoista tai millä edellytyksillä asetuksella voidaan antaa — vähäisinä pidettäviä — poikkeuksia. Lisäksi on syytä pyrkiä täsmentämään pienen taloudellisen toimijan käsitettä.³²

Tartuntatautilain muuttamista koskeneen hallituksen esityksen (HE 30/2003 vp) osalta perustuslakivaliokunta ei katsonut mahdolliseksi tinkiä normihierarkiasta:

³¹ PeVL 14/2006 vp, s. 2–3.

³² PeVL 1/2004 vp, s. 3–4.

Kunnan ja valtion tehtäväjaon tarkentamiseksi voidaan 9 §:n 2 momentin nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella säätää, miltä osin tartuntatautien ehkäisyssä puolustusvoimissa ja säännöksessä mainituissa laitoksissa saadaan *poiketa lain säännöksistä*. Valtuus on ehdotetussa muodossaan varsin väljä (PeVL 47/2001 vp, s. 3, PeVL 47/2002 vp, s. 4–5). Säännös on kyllä rajattu koskemaan vain tiettyjä laitoksia, mutta siinä ei ole mainittu poikkeamismahdollisuuden piiriin kuuluvia lain säännöksiä. Valtuussäännöksen sanamuodon mukaan poikkeamisvaltuus kattaa siten periaatteessa lain kaikki säännökset. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Siksi on ongelmallista, että asetus poikkeamismahdollisuudesta voidaan ehdotuksen perusteella antaa kunnan ja valtion tehtäväjaon tarkentamiseksi. *Ehdotus on väljyydessään vastoin perustuslakia*. Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä tältä osin on, että 9 §:n 2 momentin valtuussäännös poistetaan lakiehdotuksesta tai sitä täsmennetään olennaisesti.³³

Hallituksen esityksestä laiksi Rahoitustarkastuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 175/2002 vp) perustuslakivaliokunta huomioi lain säännöksistä poikkeamisen perusteluksi *teknisluonteisuuden*:

Rahoitustarkastus voi myös 21 §:n nojalla antaa valvonnan kannalta tarpeellisia määräyksiä liiketapahtumien kirjaamisesta juoksevaan kirjanpitoon ja taseen ulkopuolisten vastuiden kirjaamisesta. Määräyksillä voidaan poiketa siitä, mitä kirjanpitolain 2 luvun 4–10 §:ssä ja niiden nojalla annetuissa säännöksissä säädetään.

Ehdotus vaikuttaa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliselta, koska nämä yleiset, normiluonteiset määräykset voivat nimenomaisen maininnan mukaisesti *poiketa lain säännöksistä*. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että näiden määräysten kohteet muodostavat kuitenkin varsin rajatun, periaatteessa yksilöitävissä olevan joukon. Kysymys ei siten ole aidosta norminantotilanteesta, vaan pikemminkin yleisluonteisesta, useita kohteita samalla kertaa koskevasta yksittäisestä määräyksestä. Kyseiset määräykset liksäksi liittyvät valiokunnan saaman selvityksen mukaan luonteeltaan puhtaasti kirjanpito-tekniikkaan ja muihin teknisiin menettelytapoihin. Valiokunta ei näistä syistä pidä ehdotusta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. On kuitenkin valiokunnan mielestä asianmukaista luonnehtia kyseisiä määräyksiä itse säännöksessään *teknisluonteisiksi*.³⁴

Hallituksen esitystä ajoneuvolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 141/2002 vp) koskevasta perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee laista poikkeamisen *vähäisyys* -kriteeri:

Valtioneuvoston asetuksella voidaan ajoneuvolakiehdotuksen 41 §:n 3 momentin nojalla säätää, ettei tavaramerkkiä tai tyyppimerkintää taikka muuta hyväksymismerkintää tarvitse merkitä. Asetuksella voitaisiin näin ollen rajoituksetta poiketa saman pykälän 2 momenttiin sisältyvistä nimenomaisista merkitsemisvelvollisuuksista. Jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, on valtuutta täsmennettävä asetusenantovallan käyttämistä rajaavin ja ohjaavin maininnoin esimerkiksi siitä, missä tarkoituksessa (vrt. ajoneuvolakiehdotuksen 27 §:n 1 mom.) tai millaisia tilanteita silmällä pitäen asetuksella voidaan antaa lähinnä *vähäisinä pidettäviä* (vrt. ajoneuvolakiehdotuksen

³³ PeVL 6/2003 vp, s. 3–4.

³⁴ PeVL 67/2002 vp, s. 6.

61 §:n 2 mom. ja 64 §:n 2 mom.) laista poikkeavia säännöksiä. Ajoneuvon määräaikaikatsastuksesta annettava todistus on lakiehdotuksen 58 §:n 1 momentin mukaan pidettävä ajoneuvossa mukana ajon aikana, jollei valtioneuvoston asetuksella toisin säädetä. Tässäkin on kysymys asetuksenantajan rajoituksettomasta mahdollisuudesta poiketa lain säännöksistä. Valtuuden täsmentäminen on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.³⁵

Kuinka tiukkana perustuslakivaliokunnan suhtautumista normihierarkian noudattamiseen voidaan pitää? On selvää, että valiokunta joutuu valvomaan perustuslainmukaisuutta tarkalla seulalla, jotta tulkintakäytäntö olisi ennustettava ja johdonmukainen. Koska valiokunta pitää varsin tiukasti kiinni normihierarkian periaatteista, olisiko niistä poikkeaminen luettava lip-sahduksiksi poliittisen tarkoituksenmukaisuuden hyväksi? Jos ne olisivat mainittuja, merkitsisi se perustuslakivaliokunnan oikeudellisen harkintakyvyn hetkittäistä pettämistä. Toisaalta normihierarkian soveltamista ei tarvitse ymmärtää siten, että se ei sallisi poikkeuksia. Normihierarkian korostamista ja joustamattomuutta tulee kuitenkin aina arvioida suhteessa oikeusjärjestyksen toimintaan.

Johtopäätökset

Perustuslakiuudistus

Säädösten saattaminen uuden perustuslain vaatimuksia vastaaviksi saattaa olla aikaa vievä operaatio. Tällaiset korjaustarpeet tahtovat jäädä muiden kiireellisempien lainsäädäntöhankkeiden jalkoihin tai sitten ne suunnitellaan toteutettavaksi lainsäädännön kokonaisuudistusten yhteydessä. Kulloisellakin hallituksella on erilaisia intressejä lainsäädännön suhteen. Normihierarkkisten suhteiden huoltaminen tai perustuslain ”hygieniaprojekti” joudutaan kuitenkin toteuttamaan rajallisten lainvalmisteluresurssien puitteissa.³⁶

Lainsäädäntöä on huomattavassa määrin muutettu vastaamaan uuden perustuslain vaatimuksia. Silti uuden lainsäädännön laadinnassa vaikuttaa vieläkin usein olevan epätietoisuutta asetuksenantovaltuuksien kirjoittamistavasta. Tämä käy perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön ohella ilmi oikeusministeriön useista lausunnoista, joita se on asetuksenantovaltuuksia sisältävistä lakiluonnoksista laatinut.³⁷ Muun muassa juuri oikeusministeriön lain valmisteluvaiheeseen liittyvällä ohjauksella – mikäli se otetaan asianmukaisesti huomioon – on mahdol-

³⁵ PeVL 40/2002 vp, s. 5–6.

³⁶ Esimerkiksi 1.9.2007 päivätyssä oikeusministeriön säädöshankeluettelossa todetaan perustuslakiuudistuksen toimeenpanon seurantaan ja perustuslain tarkistamiseen liittyen seuraavaa: ”– hankkeessa arvioidaan, edellyttääkö ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädettyjen poikkeuslakien saattaminen yhdenmukaiseksi perustuslain kanssa lainsäädäntötoimia, sekä avustetaan tarvittaessa muita ministeriöitä niiden toimialaan kuuluvia poikkeuslakeja ja muita lakeja koskevissa vastaavissa lainsäädäntötoimissa.” Seuraavassa, 1.2.2008 päivätyssä oikeusministeriön säädöshankeluettelossa ei enää vastaavaa hankemainintaa ole eli poikkeuslakeja arvioivan osuuden toteuttaminen keskeytettiin.

³⁷ Ks. esim. OM 81/43/2008, OM 42/43/2008 ja OM 204/43/2007.

lista poistaa merkittävässä määrin perustuslain kannalta ongelmallisten muotoilujen päätymistä hallituksen esityksissä eduskuntaan.

Joustavuuden edellytykset perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella normihierarkian joustavuuden edellytyksiksi lainsäädäntövallan delegoinnin osalta voidaan määrittää *laista poikkeamisen vähäisyys teknisluonteisissa kysymyksissä, joita on rajattu tai ohjattu siten, ettei valtuus poiketa lain säännöksistä ole täysin avoin tai liian väljästi muotoiltu*. Toisaalta joustavuuden rajat käyvät tietyissä suhteissa varsin selviksi. Joustaminen siitä periaatteesta, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla, ei ole mahdollista. Myös perustuslain muiden periaatteiden kunnioittaminen – kuten edellä esiin tullut perustuslain 121 §:ssä säädetty kunnallinen itsehallinto – rajoittavat joustojen mahdollisuutta. Kaiken kaikkiaan perustuslakivaliokunnalla lieenee melko rajattu mahdollisuus joustaa normihierarkiasta, koska jokainen jousto saattaa vaikuttaa myöhemmin tehtäviin tulkintoihin.

Perustuslain 80 §:ää koskevien tulkintojen määrä suhteessa normihierarkiassa joustoon tukee käsitystä siitä, ettei perustuslakivaliokunta kovinkaan herkästi ole valmis joustamaan normihierarkian vaatimuksista. Lainvalmistelun osalta olisi siis melko epävarmaa tukeutua sellaiseen hallituksen esitykseen, jossa normihierarkiaa pyritään tietoisesti rikkomaan. Tuskin tämä tulee monenkaan lainvalmistelijan mieleen, mutta käytännön poliittiset paineet saattavat ajaa myös tällaisten vaihtoehtojen pariin; kun halutaan esimerkiksi säätää asiasta ministeriön asetuksella tiukasta aikataulusta johtuen.

Normihierarkian joustavuus oikeusperiaatteena?

Normihierarkian joustavuuden ymmärtäminen oikeusperiaatteena kaiketi lisää sen hyväksyttävyyttä. Periaatteen taustalta tulisi löytyä *institutionaalista tukea*.³⁸ Periaate edellyttää tiettyjen tunnusmerkistöjen toteutumista normihierarkian jouston osalta. Mikäli normihierarkian joustavuutta ei pyritä millään tapaa institutionalisoimaan, seurauksena on enemmänkin vaihtelua yksittäistapauksissa tapahtuvista normihierarkian loukkauksista, poliittisen tunkeutumisesta oikeudellisen alueelle. Joustavuusperiaatteen institutionaalinen perusta on löydettyvissä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä, joka vaikuttaa tältä osin muodostuneen johdonmukaisesti.

³⁸ Ks. esim. Raimo Siltala: Oikeudellinen tulkintateoria, Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004 s. 394–398, passim.