

Juhlajulkaisu
Pekka Hallberg
1944 – 12/6 – 2004

Toimittajat

Risto Nuolimaa

Pekka Vihervuori

Hannele Klemettinen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Pekka Hallbergin valokuva s. VII Heini Lehväslaiho

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-229-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

Veli-Pekka Viljanen

Lainsäädäntövallan delegoimisen rajoista

Oikeusvaltion itsepuolustus?

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti *Pekka Hallberg* on viime vuosina käyttänyt useita puheenvuoroja, joissa hän on tärkeällä tavalla kantanut huolta suomalaisen oikeusvaltion tilasta ja tulevaisuudesta.¹ Hallbergin mukaan tulevaisuuden oikeusvaltion keskeisiä elementtejä ovat lakisidonnaisuus, valtiollisten instituutioiden tasapaino ja vallanjaon toimivuus, perusoikeudet, joista avautuu kansalaiskeskeinen näkökulma vallankäyttöön, sekä järjestelmän toimivuus eli asioiden joutuisa ja oikeudenmukainen ratkaiseminen tuomioistuimissa ja viranomaisissa.² Hallbergin oikeusvaltion merkitystä korostavia kannanottoja tukee mielellään.

Käsillä olevan kirjoituksen teema liittyy keskusteluun oikeusvaltiokehityksen uhkatekijöistä ja demokraattisen oikeusvaltion puolustamisesta. Tarkastelun kohteena on erityisesti kysymys siitä, miten voidaan varmistaa, että keskeiset yhteiskunnalliset yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavat ratkaisut vastaisuudessaakin toteutetaan oikeusvaltiollisissa menettelyissä, demokraattisesti valitun kansaneduskunnan asettamin yleisin oikeussäännöin. Kysymyksen taustalla on se, että juuri lainsäädäntövallan liukuminen enenevässä määrin eduskunnalta hallitusvallan elimille ja toimeenpanevalle hallinnolle sekä julkisen vallan käytön yksityistämisen nähdään usein merkittävimpinä näköpiirissä olevina uhkatekijöinä oikeusvaltiokehitykselle.³

Yhdeksi perustuslain tärkeäksi tehtäväksi voidaan nähdä eräänlainen oikeusvaltion itsepuolustustehtävä.⁴ Asettaessaan rajoja lainsäädäntövallan delegoimiselle (PL 80 §) ja julkisten hallintotehtävien yksityistämiseksi (PL 124 §) vuonna 2000 voimaan tullut Suomen perustuslaki (731/1999) pyrki toteuttamaan tätä tehtävää.

Tämän kirjoituksen tarkoituksena on selvittää, millaisia rajoja Suomen perustuslaki asettaa lainsäädäntövallan delegoimiselle ja miten eduskunnan perustuslakivaliokunnan vähitellen täsmentyvää tulkintalinjaa on tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava.

¹ Ks. kokoavasti *Pekka Hallberg*, *Oikeus puntarissa*, Porvoo 1997.

² *Pekka Hallberg*, Kansallisen oikeuskulttuurin uhat, *Lakimies* 2003, s. 72.

³ Viimeaikaisesta keskustelusta ks. esim. *Kaarlo Tuori*, Foucault'n oikeus, *Vantaa* 2002, s. 49–65.

⁴ Ks. *Tuori* (av. 3), s. 62.

Lainsäädäntövallan delegoimisen rajat ennen uutta perustuslakia

Valtiosääntöoikeuden klassisiin ongelmiin on jo kauan ennen uuden perustuslain säätämistä kuulunut kysymys, missä kulkevat perustuslain salliman lainsäädäntövallan delegoimisen rajat. Aikaisemmin näitä rajoja etsittiin meillä ennen muuta vuoden 1919 hallitusmuodon vallanjakopykälästä (HM 2 §) ja perusoikeussäännöksistä. Laajassa lainsäädäntövallan delegoimista koskeneessa tutkimuksessaan vuodelta 1965 *Kauko Sipponen* päätyi vastaamaan kysymykseen toteamalla teorian ja käytännön näyttävän yhtäläisesti johtavan siihen, että ainakin seuraavissa kysymyksissä lainsäädäntövallan delegoiminen on mahdollista ainoastaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska delegointi on vastoin hallitusmuodon 2 §:ää:

- (1) Kyseessä on kokonaisen oikeusalan sääntelyn siirtäminen lain piiristä alemmanasteisen säädöksen varaan; sekä
- (2) delegointi merkitsee puuttumista perustuslailla turvattuihin kansalaisten perusoikeuksiin ja muutoinkin perustuslaissa erityisesti järjestettyihin oikeussuhteisiin.⁵

Perusoikeussäännösten osalta delegointikiellon voitiin tosin katsoa johtuvan jo näistä säännöksistä itsessään, ei niinkään puuttumisesta perustuslaissa säädettyyn vallanjakoon.⁶ Perusoikeuksien keskeinen tehtävä on nimittäin ollut toimia muun ohella säätämistasonormeina: perusoikeuksia voidaan rajoittaa ja niiden käyttämistä säännellä ainoastaan eduskuntalain tasoisin säännöksin.⁷ Muilta osin taas Sipposen yleistys ei antanut kovin täsmällisiä kiinnakkohia sallitun ja kielletyn lainsäädäntövallan delegoinnin rajanvedolle. Kokonaisen oikeusalan siirtämisen kiello koski tietyn oikeudellista sääntelyä vaativan asiaryhmän siirtämistä asiallisesti kokonaisuudessaan avolailla.⁸ Modernissa lainsäädäntövaltiossa tällaista tilannetta tuskin enää tulee eteen.

Vähitellen eduskunnan perustuslakivaliokunnan linja lainsäädäntövallan delegoimiseen alkoi kuitenkin tarkentua ja täsmentyä. Vuonna 1996 valiokunta luonnehti kokoavasti linjaansa toteamalla, että vakiintuneeksi muodostuneessa lainsäädäntökäytännössä on pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla, että jokin lain piiriin sinänsä kuuluva asia järjestetään osittain asetuksella tai tätäkin alemmanasteisella säädöksellä. Toisaalta valiokunta mainitsi Sipposen kantaa vastaavasti katsotun, että kokonaisen oikeusalan siirtäminen lain tasosta alemmanasteisen sääntelyn varaan voi tapahtua vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja että vaikeutettua säätämisyjärjestystä on pidetty välttämättömänä, jos lailla valtuutettaisiin antamaan alemmanasteisilla säädöksillä esimerkiksi sellaisia säännöksiä, jotka kajoavat perusoikeuksiin.

⁵ *Kauko Sipponen*, Lainsäädäntövallan delegoiminen, Vammala 1965, s. 488–490.

⁶ Ks. esim. *Kaarlo Tuori*, Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 2, Vammala 1983, s. 656.

⁷ Ks. esim. *Paavo Kastari*, Milloin hallitusmuodon tarkoituksena on valtuuttaa ja milloin vain pidättää perusoikeuksiin liittyvästä seikasta ”säädettyväksi lailla?”, *Lakimies* 1964, s. 225–244, *Veli-Pekka Viljanen*, Perusoikeussäännöksiin sisältyvistä lakivarauksista, Julkaisussa Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 30 vuotta, Turku 1991, s. 527–546.

⁸ Ks. *Sipponen* (av. 5), s. 488–489.

Valiokunta totesi tämän ohella kiinnittäneensä huomiota delegoinnin sallittavuutta arvioidessaan ”yleisluonteisempaan täsmällisyys–avoimuus–perusteeseen”. Toisaalla samassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta esitti seuraavan yleisen luonnehdinnan lainsäädäntövallan delegoimisen sallittavuuden arviointia silmällä pitäen (PeVL 12/1996 vp):

”Aineellisella norminantovallalla tarkoitetaan toimivaltaa antaa yleisesti sitovia sääntöjä eli aineellisia normeja, jotka vaikuttavat yksityisen oikeusasemaan tai muutoin koskevat lainsäädännön alaan kuuluvia seikkoja. Tällainen lainsäädäntövallan delegointi merkitsee sitä, että valtuuden saava toimielin voi enemmän tai vähemmän itsenäisesti asettaa yleisiä aineellisia oikeusnormeja. Tämä ei puolestaan hallitusmuodon 2 §:n vallanjakosäännökset huomioon ottaen suoranaisesti kuulu toimeenpanovallan käytön piiriin, minkä vuoksi lainsäädäntövallan delegoinnille on asetettu melko ahtaat edellytykset. Yleistykseen pyrkien voidaan sanoa, että mitä täsmällisempi ja rajatumpi lain valtuutussäännös on ja mitä vähäisempi on delegoitavan sääntelyn asiallinen merkitys, sitä alemmalle tasolle säädösvaltaa saadaan siirtää.”

Delegoinnin sallittavuutta määrittivät siis ennen muuta lakiin sisältyvän valtuutussäännöksen täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä delegoitavan sääntelyn asiallinen merkitys. Tämä valtuutuksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen nouseminen ratkaisevaan asemaan ennakoi jo tulevaa.

Perustuslain 80 § lain alan määrittäjänä

Uutta vaihetta lainsäädäntövallan delegoimisen rajojen määrittelyssä merkitsi vuoden 2000 perustuslain asetuksenantovaltaa ja lainsäädäntövallan delegoimista sääntelevä 80 §.⁹ Normaalisti delegoitua lainsäädäntövaltaa käytetään asetuksenantovallan muodossa. Asetuksen antaminen edellyttää perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan aina perustuslaissa tai laissa olevaa nimenomaista valtuutusta. Asetuksenantovaltaa voidaan tällaisen valtuutuksen perusteella osoittaa tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriölle. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Perustuslain esityöt ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö ilmentävät vahvasti ajatusta, jonka mukaan pääsääntönä on asetuksenantovallan kuuluminen valtioneuvostolle. Asetuksenantovaltuuden myöntämiseen tasavallan presidentille on suhtauduttu varsin pidättyvästi, jollei kysymyksessä ole selvästi presidentin erityisiin valtiosääntöisiin tehtäviin – kuten hänen muodolliseen asemaansa valtion päänä tai puolustusvoimien ylipäällikkyyteen (PL 127 §) – kiinteästi liittyvä norminanto.¹⁰ Ministeriölle lainsäädäntövaltaa katsotaan voitavan dele-

⁹ Perustuslain 80 §:stä yleisesti ks. myös *Antero Jyränki*, Uusi perustuslakimme, Turku 2000, s. 175–178, *Ilkka Saraviita*, Perustuslaki 2000, Helsinki 2000, s. 380–386.

¹⁰ Ks. HE 1/1998 vp, s. 132 ja perustuslakivaliokunnan käytännöstä esim. PeVM 4/2000 vp, PeVL 24/2001 vp ja PeVL 51/2001 vp.

goida lähinnä ”teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisehköissä asioissa”.¹¹

Edellä mainittujen tahojen ohella poikkeuksellisesti¹² myös muu viranomainen voidaan perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytystä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaista valtuutusta koskee korostettu vaatimus soveltamisalan täsmällisestä rajaamisesta. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä esimerkkinä viranomaisen norminantovallostaa mainittiin tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 133). Arvioidessaan esimerkiksi vakuutusvalvontavirastolle ehdotettujen määräystenantovaltuutuksien sallittavuutta perustuslakivaliokunta on antanut merkitystä sille, että vakuutustoimintaan voidaan yleisesti katsoa liittyvän sellaisia ammatillisia erityispiirteitä, joiden vuoksi säännöstmisvaltaa voitiin antaa myös alan valvonnasta vastaavalle asiantuntijavirastolle. Lisäksi valtuutuksien sallittavuuden kannalta oli merkityksellistä, että valtuutuksien nojalla annetut määräykset kohdistuivat vakuutusyhtiöihin ja yhdistyksiin (PeVL 25/2000 vp, s. 3). Muiden viranomaisten joukossa ovat perustuslain 80 §:n 2 momentin säännösten kannalta erityisasemassa kunnat, joille on katsottu kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan (PL 121 §) takia voitavan antaa norminantovaltaa jossain määrin laajemmalti kuin valtion viranomaisille (ks. PeVL 3/2000 vp, PeVL 64/2002 vp).

Uutena elementtinä perustuslain 80 §:n 1 momenttiin sisällytettiin lain alan yleinen määrittely. Tämän periaatteellisesti hyvin merkittävän säännösuutuuden mukaan lailla on kuitenkin säädettävä ”yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan”. Perustuslain esitöiden mukaan säännös pidättää siinä tarkoitetut asiat lain alaan ja rajoittaa siten yhtäältä eduskunnan toimivaltaa siirtää sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa asetuksen antajalle sekä toisaalta asetuksen antajan valtaa antaa säännöksiä rajoituslausekkeessa tarkoitetuista asioista (HE 1/1998 vp, s. 131).

Siltä osin kuin lain alan määrittelyssä viitataan asioihin, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan, säännös on itse asiassa vailla itsenäistä merkitystä ja luonteeltaan deklaratorinen. Se ei tuo mitään sellaista eduskunnan yksinomaiseen säädöstämiskompetenssiin, joka ei sinne jo muiden perustuslain säännösten mukaan kuulu. Tältä osin säännös viittaa muun muassa perusoikeuksia ja verotusta koskeviin säännöksiin, mutta kattaa kaikki muutkin asiat, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla, esimerkiksi kuntien tehtävistä säättämisen (HE 1/1998 vp, s. 132).

Käytännössä suurin näistä asiaryhmistä muodostuu perusoikeussäännöksistä, joiden rajoittamisesta ja käytösaantelystä on säädettävä jo perusoikeuksien yleisten oppien mukaan eduskuntalailla, jonka lisäksi tulee täyttää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.¹³

¹¹ Ks. HE 1/1998 vp, s. 132, PeVL 34/2000 vp.

¹² Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, että ”muiden viranomaisten norminantovalta on perustuslain näkökulmasta poikkeuksellista”. Ks. esim. PeVL 52/2001 vp, s. 4.

¹³ Ks. Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, Vantaa 2001, s. 65–123.

Perustuslaki sisältää nimenomaisia lakivarauksia kuitenkin runsaasti myös perusoikeusluvun ulkopuolella.¹⁴ Tässä ei ole sinänsä mitään erikoista: perustuslain keskeisenä tehtävänä on nimittäin juuri määrittää, millä säädöstasolla mistäkin asiasta voidaan säätää. Lainsäädäntövallan delegointi koskee jo käsitteellisesti sellaisen säädösvallan siirtämistä, joka lähtökohtaisesti kuuluu lainsäätäjälle eli eduskunnalle (PL 3 § 1 mom.), mutta jota tietyin ehdoin voidaan siirtää alemmalle normitasolle. Eduskunnan toimivalta on siten Suomen valtiosäännön mukaan selvä lähtökohta; lainsäädäntövallan delegointi poikkeus pääsäännöstä.

Itsenäistä merkitystä on sen sijaan perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimuksella, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Tosin tältäkin osin säännös oikeastaan vain täydentää sitä, mikä perusoikeussäännösten perusteella on muutoinkin voimassa. Perusoikeusjärjestelmän aineellisen kattavuuden laajentuminen vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa merkitsi sitä, että huomattavin osin yksilön oikeuksien perusteet kiinnittyvät perusoikeusjärjestelmään. Itsenäistä merkitystä säännöksellä on niin ollen vain silloin, kun ollaan tekemisissä sellaisten yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kanssa, joilla ei ole välitöntä perusoikeuskytkentää. Ainoa esimerkki tällaisista yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, joka perustuslain esitöissä annettiin, ovat virkamiesten oikeusaseman perusteet (HE 1/1998 vp, s. 131). Perustuslakivaliokunta on sittemmin johdonmukaisesti katsonut selkeänä lähtökohtana olevan, että esimerkiksi kunnallisten viranhaltijoiden oikeusaseman perusteista pitää säätää kattavasti laissa ja virkasäännöllä voi tässä suhteessa olla vain lakia täydentävä rooli (PeVL 3/2000 vp, s. 3).

Joka tapauksessa näin jälkiviisaasti voi kyllä todeta, että luovaa mielikuvitusta esimerkkien löytämiseksi siitä, mitä kaikkea kuuluu ”yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin”, olisi perustuslain säätämisvaiheessa voinut käyttää hivenen enemmän.

Vuoden 2002 lopulla työnsä päätökseen saanut perustuslain seurantatyöryhmä koskettelee mietinnössään lainsäädäntövallan ja alemmanasteisen norminantovallan rajoja yleisellä tasolla seuraavaan tapaan. Työryhmän mukaan perustuslakiuudistus ja osittain jo perusoikeusuudistus ovat johtaneet laintasoisen sääntelyn korostumiseen. Käytännössä tämä on merkinnyt eduskunnan lainsäädäntötyön lisääntymistä sekä aikaisempaa tiukempia rajoja asetukse-
nantovallan käytölle. Kehityssuunta heijastaa valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistumista korostaessaan eduskunnan asemaa lainsäädäntövallan käyttäjänä. Toisaalta suuntaus on herättänyt työryhmän mukaan myös keskustelua, jossa on arvioitu sääntelyn painopisteen jo liiaksikin siirtyneen lain tasolle ja jossa tällaisen siirtymän tarkoituksenmukaisuus on kyseenalaistettu. Samalla on huomautettu, että asiakokonaisuuksien kannalta ei vähäisten yksityiskohtien sääntely kansainvälisesti vertaillen kuulu yleensä kansanedustuslaitosten tehtäväpiiriin. Perustuslain kannalta on kuitenkin työryhmän mielestä selvää, että työnjaon lainsäädäntövallan käytössä määrittää kannanotoillaan viime kädessä eduskunta ja siellä erityisesti sen perustuslakivaliokunta.¹⁵

¹⁴ Ks. Lainlaatijan perustuslakiopas 2000, Oikeusministeriön suosituksia, helmikuu 2000, s. 33–37.

¹⁵ Ks. Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta, Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö, Oikeusministeriö, työryhmämietintö 2002:7, s. 70 ja 100.

Etsittäessä vastausta perustuslain seurantatyöryhmän esiin nostamaan kysymykseen, onko työnjako eduskunnan lainsäätäjänä ja alemmanasteisten normien asettajien välillä valtiosääntöisestä näkökulmasta kohdallaan, on hyvä palata ensin perusteisiin: miksi perustuslain 80 § ja perustuslain sisältämät nimenomaiset lakivaraukset pidättävät jotkin asiat lainsäätäjän yksinomaiseen kompetenssiin ja estävät niiden siirtämisen asetuksenantajalle?

Lain alan määrittämisen ratiosta

Perustuslain 80 §:n lain alan määritelmä palautuu perustuslain taustalla oleviin keskeisiin valtiosääntöperiaatteisiin, jotka liittyvät tiiviisti toisiinsa: *vallanjako-, oikeusvaltio- ja demokraatiaperiaatteisiin*.

Suomen perustuslaissa on omaksuttu valtiollisten elinten toimivallan sääntelyn lähtökohdaksi ajatus vallanjaosta ymmärrettyinä valtiollisten perustehtävien erottelun vaatimuksena.¹⁶ Perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa Suomessa käyttää eduskunta. Perustuslaki asettaa näin vahvaksi pääsäännöksi vaatimuksen, jonka mukaan yhteiskunnan ohjaaminen yleisin oikeussäännöin on nimenomaan eduskunnan tehtävä.¹⁷ Tähän nähden lainsäädäntövallan delegoimisen mahdollisuutta on jo lähtökohtaisesti tulkittava suppeasti. Uudemmassa oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi *Teuvo Pohjolainen* on voimakkaasti korostanut perustuslain edellyttävän pidättyvää suhtautumista säädösvallan delegoimiseen, koska perustuslain kansanvaltaisuusperiaate asettaa lainsäädäntövallan nimenomaan eduskunnan tehtäväksi.¹⁸

Vaatimus, jonka mukaan juuri yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädetävä lailla, ja erityisesti perusoikeuksiin kiinnittyvä lailla säättämisen vaatimus ilmentää – tosin modernisoituna – pitkälti vastaavaa ajatusta kuin klassiseen oikeusvaltioajatteluun olennaisena osana kuulunut yleinen oikeusvaltiollinen lakivaraus, jonka perusajatuksena on vaatimus yksilön yksityisautonomian alueelle puuttuvien normien antamisesta lailla. Tässä ajattelussa erityisesti toimivalta puuttua yksilön vapauteen ja omaisuuteen pidätettiin yleisen lain alaan pois hallinnollisen sääntelyn piiristä. Tällainen yleinen lakivaraus palautuu pitkälti hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen. Yleinen laki nähdään yksilön oikeuksien turvaksi hallinnollisessa järjestyksessä eli alemmanasteisiin hallinnollisiin normeihin tukeutuen tai kokonaan ilman normiperustaa toteutettavia oikeuksien loukkauksia vastaan.¹⁹

Vaatimus yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden sekä perusoikeusrajoitusten kirjaamisesta lakiin on tärkeä myös tällaisen sääntelyn kontrolloimisen näkökulmasta.

¹⁶ Ks. tarkemmin esim. *Antero Jyränki*, *Valta ja vapaus*, Helsinki 2003, s. 146–154.

¹⁷ Ks. esim. PeVL 34/2000 vp, s. 4: ”Koska lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, sekä yksityisiä henkilöitä ja yhteisöjä että viranomaisia sitovien yleisten oikeussääntöjen antaminen kuuluu lähtökohtaisesti eduskunnalle.”

¹⁸ Ks. *Teuvo Pohjolainen*, *Kansanvalta ja säädösvallankäyttö*, Julkaisussa Tarmo Miettinen (toim.), *Kansanvalta*, Joensuu 2002, s. 10–28.

¹⁹ Ks. *Viljanen* (av. 13), s. 68–71.

Esimerkiksi perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyys tulee säätämisvaiheessa avoimesti arvioitavaksi. Lailla säätämisen vaatimukseen liittykin selkeä demokratia-ulottuvuus. Juuri demokraattiseen legitimaatioon toimintansa nojaava vaaleilla valittu, julkisesti ja tarkkojen menettelysääntöjen mukaan toimiva kansanedustuslaitos on sopivin valtioelin päättämään perusoikeuksien rajoista ja täsmentämisestä. Asetuksenantovallan käyttöön ei liity samanlaista julkisuutta ja diskursiivista menettelyä, joka on ominaista lainsäätämisprosessille. Oikeusvaltiollisen lakivarauksen viimekätinen perustelu voidaan nykyisin nähdä kansanvallan vaatimuksessa eli siinä, että niiden, joita normit koskevat, on vähintäänkin valitsemiensa edustajien välityksellä voitava osallistua normien sisältöä koskevaan päätöksentekoon.²⁰

Perusoikeusjärjestelmän laajentuminen on merkinnyt lailla säätämisen vaatimuksen ulottamista yksilön vapauteen ja omaisuuteen puuttuvasta sääntelystä kaikkeen yksilön perusoikeuksia koskevaan sääntelyyn. Hyvinvointivaltiollistumiskehitys on tehnyt tarpeelliseksi ulottaa oikeusvaltiollisen lakivarauksen piiriin myös uudenlaiset, yksilön julkiseen valtaan kohdistuvat suoriteoikeudet (saks. *Leistungsrechte*), joiden sisältönä ei ole valtion velvollisuus olla puuttumatta yksilön vapauteen, vaan yksilön oikeus vaatia valtiolta positiivisia suoritteita. Kaikkien yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevan sääntelyn liittäminen lakivarauksen piiriin on johdonmukaista jatkoa tälle kehitykselle.

Nämä oikeusvaltio-, vallanjako- ja demokratiaperiaatteisiin liittyvät perusteet perustuslain 80 §:n sisältämälle lain alan määrittelylle ovat nähdäkseni vastaansanomattomat. Demokraattisessa oikeusvaltiossa yksilön oikeuksiin puuttuva ja niitä perustava sekä velvollisuuksia asetava päätöksenteko on lähtökohtaisesti demokraattisesti valitun kansanedustuslaitoksen asia. Jos jossain on ongelmaa, ei se ole perustuslain 80 §:n sisällössä itsessään.

Tosin se, mikä kuuluu esimerkiksi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säätämiseen, saattaa tapauksittain olla tulkinnanvaraista. *Mikael Hidénin* mukaan se, mikä kuuluu perusteista säätämiseen, mikä taas on sellaista muuta tarkempaa, vähämerkityksistä säätämistä, joka voidaan jättää asetukseen, jää väistämättä riippumaan harkinnasta. Hidénin mielestä kysymykseen lain alan ja asetuksen rajankäynnistä liittyy myös kysymys tarkoituksenmukaisuudesta ja joustavuudesta. Hän toteaa, että ”mahdollisimman paljon lain tasolle” ei välttämättä sovi tavoitteeksi – hyvin yksityiskohtaiset, muuttumislaitit, tekniset tai asiantuntemukseen kytkeytyvät normit saattaa jo eduskuntatyönkin intressien kannalta olla perusteltua jättää asetukseen.²¹ Hidénin esittämiin ajatuksiin voi sinänsä paljossa yhtyä, mutta itse näen kuitenkin aiheellisena korostaa, että harkinta ei ole luonteeltaan mitään poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaan valtiosääntöoikeudellisesti määräytynyttä ”harkintaa”. Se, mitä kuuluu yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin, on valtiosääntöoikeudellinen tulkintakysymys. Samantapaista tulkintaa joudutaan luonnollisesti tekemään myös silloin, kun arvioidaan,

²⁰ *Viljanen* (av. 13), s. 69–70.

²¹ Ks. *Mikael Hidén*, Havaintoja hallinnollisten säädösten antovallan puitteista uuden perustuslain järjestelmässä, Teoksessa Kimmo Nuotio – Casper Herler – Johan Boucht (toim.), *Nykyajan muuttuva oikeus*, Helsinki 2001, s. 166–167.

kuinka täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä jonkin perusoikeuden rajoittaminen lain tasolla edellyttää.²²

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännön arviointia

Suomen perustuslaki ja sen myötä perustuslain 80 § ovat olleet voimassa runsaat neljä vuotta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä kyseinen pykälä on noussut perusoikeussäännösten rinnalla toiseksi perustuslakivaliokunnan harjoittaman lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonnan painopistealueeksi.²³ Tosin osittain perustuslain 80 §:ään on viitattu juuri perusoikeusliityntäisissä kysymyksissä, joissa sillä ei – kuten aikaisemmin totesin – ole itsenäistä oikeudellista merkitystä. Tältä osin kyse on ollut siitä, että perusoikeussäännökset itsessään edellyttävät esimerkiksi omaisuuden suojan (PL 15 §) ja elinkeinonharjoittamisen vapauden (PL 18 § 1 mom.) rajoituksista tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista (PL 21 §) säädettäväksi lailla, ja valiokunta on asianomaisten perusoikeussäännösten lisäksi kytkenyt vaatimuksen myös perustuslain 80 §:ään.

Ongelmallisinta näyttää lainsäädäntökäytännössä olleen seurata perustuslakivaliokunnan lailla säätämisen vaatimukseen liittämää täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta. Lakiin otettaviksi ehdotetut asetuksenantovaltuudet eivät ole olleet riittävän täsmällisiä, vaan myös ”perusteista” säätäminen on ehdotettu siirrettäväksi asetuksenantajalle.

Kyse ei ole ainakaan kaikissa tapauksissa siitä, että asiasta ei olisi mahdollista lainvalmistelijan tarkoittamalla tavalla säätää myös asetuksella tarkentavasti, vaan siitä, että asetuksenantajalle ei osoiteta lakiehdotuksessa riittäviä suuntaviivoja sen suhteen, mitä tällainen tarkentava sääntely voi sisältää. Lainvalmistelun laadun näkökulmasta on kyse siitä, että lainvalmistelijat eivät ole osanneet kirjoittaa riittävän täsmällisiä asetuksenantovaltuuksia. Se, millaista tarkentavaa sääntelyä on ajateltu annettavaksi, saattaa kyllä ilmetä hallituksen esityksen perusteluista, mutta sitä ei ole osattu pukea lakitasolla säädösmuotoon. Tosin päivittäisiä esimerkkejäkin on olemassa eli perustelujen mukaan asetuksentasoisen sääntelyn varaan on todella tarkoitus jättää asioita, jotka kuuluvat lain alaan.

Joka tapauksessa tällaisissa asetelmissä on kyse paljolti siirtymävaiheen kitkasta.²⁴ Riittävän täsmällisten valtuutussäännösten kirjoittaminen on ratkaistavissa ainakin pääosin säädösvalmistelijoiden riittävällä perustuslakikoulutuksella ja laintarkastuksen sisällöllisellä tehostamisella. Näin voitaisiin välttyä myös perustuslakivaliokunnan toiminnan teknistymiseltä. Nyt perustuslain 80 §:n määrittämän lain alan vartiointi on liiaksi siirtynyt perustuslakivaliokunnan harteille, vaikka kyse on paljolti lainkirjoittamistekniikasta, josta huolehtiminen kuuluu

²² Ks. tarkemmin *Viljanen* (av. 13), s. 65–123.

²³ Perustuslakivaliokunnan käytännöstä ks. myös *Hidén* (av. 21), s. 162–175, *Pohjolainen* (av. 18), s. 16–26.

²⁴ Vuoden 2000 perustuslain voimaantuloon liittyneestä kitkasta lainvalmistelun osalta ks. tarkemmin *Veli-Pekka Viljanen*, Uuden perustuslain testiaika, Julkaisussa Eva Tammi-Salminen ym., ”Ennen promootiota”, Turku 2003, s. 31–32.

luontevasti lainvalmistelusta vastaaville ministeriöille ja valtioneuvostossa koordinoivasti lainvalmistelun tasosta vastaavalle oikeusministeriölle.

Perustuslain seurantatyöryhmä on mietinnössään todennut, että vain harvoin asetuksenantovaltuuksia koskevia kysymyksiä on pidetty sellaisina, että ne olisivat vaikuttaneet säättämisyjärjestysarvioon.²⁵ Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön tarkempi analyysi ei kuitenkaan täysin tue työryhmän arviota. Esimerkiksi vuoden 2001 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta katsoi yhteensä seitsemässä hallituksen esityksessä olevan säättämisyjärjestykseen vaikuttavia ongelmia, jotka valiokunta liitti perustuslain 80 §:n asettamien vaatimusten puutteelliseen noudattamiseen.²⁶ Vuoden 2002 valtiopäivillä samanlaisia säättämisyjärjestykseen vaikuttavia puutteita oli laskelmieni mukaan kuudessa hallituksen esityksessä.²⁷ Tosin on myönnettävä, että useimmiten valiokunta on vain pitänyt valtuutuksen täsmentämistä valtiosääntöoikeudellisesti välttämättöminä ilman, että vaatimusta olisi sidottu säättämisyjärjestysponteen. Rajalinja on kuitenkin liukuva, ja valtiosääntöoikeuden eksperttienkin on vaikea ennakoida, milloin valiokunta vie kritiikkinsä pöytäkirjaan asti, milloin se pitää riittävänä täsmennysvaatimusten esittämistä lausuntonsa perusteluosassa. Joka tapauksessa eduskunnassa perustuslakivaliokunnan kaikkiin valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuihin kannanottoihin tulee nähdäkseni suhtautua vakavasti eli niitä tulee seurata, riippumatta siitä, onko valiokunnan perustuslakihuomautukset otettu myös säättämisyjärjestyspöytäkirjaan.

Vuoden 2002 valtiopäivillä varsin perustavanlaatuisia ongelmia sisältyi esimerkiksi ajoneuvolakia (HE 141/2002 vp), lääkelakia (HE 46/2002 vp) ja kasvinterveyden suojelemista koskevaa lakia (HE 99/2002 vp) tarkoittaviin hallituksen esityksiin (ks. PeVL 19/2002 vp, 40/2002 vp ja 56/2002 vp). Esimerkiksi lääkelain osalta valiokunnan kritiikki kohdistui perustavanlaatuisella tavalla koko valittuun sääntelytapaan, joka lain tasolla jätti asiat hyvin avoimin valtuutuksien asetuksen ja Lääkelaitoksen määräysten varaan (PeVL 19/2002 vp). Näissä tapauksissa tilannetta selittää ainakin osaksi se, että sääntelytraditio kyseisillä aloilla näyttää olennaisella tavalla poikkeavan oikeusvaltiollisesta ideaalista ja eduskunnalle on jäänyt vain väljän puitelainsäädännön asettajan rooli. Usein tällaisen tradition taustalla on sääntelyn teknisluonteisuus, jolla on luonnollisesti merkitystä määrittäessä lain ja asetuksen tai muun alemmanasteisen normiston välistä rajalinjaa, mutta joka ei kuitenkaan perustele lainsäätäjän näin laajaa syrjäyttämistä keskeisten sääntelyratkaisujen tekemisestä.

Asiallisesti ongelmallisimmat perustuslakivaliokunnan löytämät valtuutussäännökset ovat liittyneet nimenomaan perusoikeusasetelmiin. Otan esimerkin kasvinterveyden suojelemista koskevasta lakiehdotuksesta (HE 99/2002 vp). Siinä olevan valtuutussäännöksen (12 § 1 mom.) mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella olisi voitu varsin avoimen valtuutussäännöksen perusteella rajoittaa omaisuuden suojan (PL 15 §) piiriin kuuluvaa omistajan käyttö-

²⁵ Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö (av. 15), s. 68.

²⁶ Ks. PeVL 13/2001 vp, PeVL 15/2001 vp, PeVL 17/2001 vp, PeVL 46/2001 vp, PeVL 50/2001 vp, PeVL 52/2001 vp ja PeVL 58/2001 vp.

²⁷ PeVL 19/2002 vp, PeVL 40/2002 vp, PeVL 55/2002 vp, PeVL 56/2002 vp, PeVL 60/2002 vp ja PeVL 61/2002 vp.

vapautta ja elinkeinonharjoittamisen vapautta (PL 18 § 1 mom.). Ministeriön asetuksella olisi mm. voitu määrätä maanomistaja ”suorittamaan toimenpiteitä” kiinteistöllä esiintyvän kasvintuhoojan hävittämiseksi, antaa ”kasvien viljelemistä, kuljetusta tai kauppaa koskevia kieltoja, ehtoja ja rajoituksia”, asettaa ”asettaa kieltoja ja ehtoja” tavaroiden markkinoinnille, maahantuonnille ja maastaviennille sekä ”vaatia toimijaa noudattamaan muita kasvintuhoojien torjumiseksi välttämättömiä rajoituksia, kieltoja ja toimenpiteitä”. Perustuslakivaliokunta katsoi tällaisen ministeriön antamaan asetukseen perustuvan sääntelytavan olevan lähtökohdiltaan ristiriidassa perustuslain vaatimusten kanssa lailla säätämisestä ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä oli, että lakiin otetaan riittävän täsmälliset säännökset asetuksella annettavan sääntelyn kohteena olevien velvollisuuksien perusteista. Lisäksi omaisuuden käyttörajoitusten ja elinkeinovapauden rajoitusten tuli käydä ilmi lain säännöksistä tavalla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavaan lakiin kohdistuvat yleiset vaatimukset muun muassa sääntelyn täsmällisyydestä ja suhteellisuudesta (PeVL 56/2002 vp).

Juuri tällaisissa perusoikeusliittyntäisissä kysymyksissä on mielestäni välttämätöntä pitää johdonmukaisesti kiinni perusoikeusrajoitusten lailla säätämisen vaatimuksesta. On selvää, että esimerkkinä olevaan lakiehdotukseen otetun asetuksenantovaltuuden taustalla oli sinänsä aivan järkevä ja hyväksyttävä idea kasvinterveyden suojelusta, mutta tällainen pitkälle menevä puuttuminen perusoikeuksiin on osattava pukea sanoiksi jo lain tasolla, eikä vasta ministeriön asetuksessa. Tämä vaatimus ei tarkoita sitä, että ministeriön asetuksessa nykyisin olevat säännökset on sellaisenaan siirrettävä lakiin, vaan lain tasolla asia on osattava sanoa yleisemmässä muodossa. Vaatimus siitä, että ”perusteet” ovat laissa, ei merkitse vaatimusta, jonka mukaan laeista tulisi tehdä teknisluonteisia, vaan alemmanasteisen sääntelyn ydinajatus on pystyttävä abstrahoimaan riittävän täsmälliseen muotoon laissa.

Toisen erityisen ongelmallisen delegointivaltuutusten ryhmän muodostavat valtuutukset, joissa annetaan asetuksenantajalle valtuus poiketa lain säännöksistä ja jotka tällaisenaan tavallaan murtavat oikeusjärjestyksen sisäistä normihierarkiaa. Tältä osin esimerkki voidaan noudata vuoden 2004 valtiopäivillä perustuslakivaliokunnassa lausunnolla olleesta jätelain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 152/2003 vp). Esityksellä ehdotettiin jätelakiin lisättäväksi tuottajavastuuta koskevat säännökset eräiden tuotteiden uudelleenkäytöstä ja käytöstä poistettavien tuotteiden ja niiden osien uudelleenkäytöstä, hyödyntämisestä ja muusta jätehuollosta. Lakiehdotukseen sisältyi asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvosto voi tuottajavastuun osalta ”asetuksella säätää pieniä taloudellisia toimijoita koskevista tarvittavista poikkeuksista” (18 h § 2 mom.). Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan kysymys oli avoimesta ja erittelemättömästä valtuudesta poiketa lain säännöksistä eikä se sen vuoksi ollut sopusoinnussa perustuslain kanssa. Valiokunnan mielestä tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä oli valtuuden täsmentäminen ”asetuksenantovallan käyttämistä rajaavin maininnoin esimerkiksi siitä, missä tarkoituksessa taikka mistä seikoista tai millä edellytyksillä asetuksella voidaan antaa – vähäisenä pidettäviä – poikkeuksia” (PeVL 1/2004 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on erityisesti tuoreimmassa käytännössään toistuvasti todennut, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat *suoraan* valtuussäännösten tulkin-taa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien asetusten ja muiden lakia alemmanasteisten säädösten sisältöä. Asetuksella tai viranomaisen määräyksellä ei siten valiokunnan mukaan voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (ks. esim. PeVL 40/2002 vp, PeVL 56/2002 vp ja PeVL 2/2004 vp). Perustuslakivaliokunnan linja on tältä osin periaatteessa järkevä.²⁸ Aina ei ole eduskuntakäsittelyn aikana enää mahdollisuutta valtuutussäännösten hienosäätöön, joten on lähdeittävä siitä, että valtuutuksia tulkitaan perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisesti eli yleisesti ottaen supistavasti. Liian väljän valtuutuksen lipsahtaminen lakiin ei anna asetuksenantajalle valtakirjaa säätää asioista, jotka kuuluvat perustuslain mu-kaan lailla säädettäviin.

Tähän liittyy kuitenkin myös nykyisen perustuslakivalvontajärjestelmämme keskeinen heikkous. Meillä ei ole systemaattista ennakkollista asetusten perustuslainmukaisuuden valvon-tajärjestelmää. Oikeuskanslerinvirastolla on tosin teoreettinen mahdollisuus valvoa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asetuksia ns. listatarkastuksessa²⁹, mutta tällainen valvonta ei voi saada samanlaista systemaattisuutta kuin perustuslakivaliokunnan harjoittama lakiehdotusten perustuslakivalvonta. Lisäksi on huomattava, että ministeriöiden asetukset ja muiden viranomaisten antamat oikeussäännöt jäävät täydellisesti valvonnan katvealueelle. Tilanteen ollessa tämänkaltainen voi perustuslakivaliokunnan usein toistama kannanotto, joka jättää rajanvedon lailla säänneltäviin asioihin alemmanasteista normia annettaessa ratkaistavaksi, jäädä hurskaaksi toivomukseksi. Oma epäilykseni on, että lakiehdotusten delegointisäännök-siin liittyneet perustuslakiongelmien ovat ehkä sittenkin vain jäävuoren huippu verrattuna niihin ongelmiin, joita asetusten ja muiden alemmanasteisten säädösten sisällön systemaatti-nen tarkastaminen toisi esiin. Huomionarvoista on, että perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön mukaan oikeuskanslerinviraston tarkastuksessa havaittiin, että asetuksiin sisältyi puutteita muun muassa asianmukaisen valtuutuksen ja sen puitteissa pysymisen osalta. Tä-män lisäksi asetuksiin sisältyi seikkoja, joista ilmeisestikin olisi tullut säätää lailla.³⁰

Havainto on mielestäni hälyttävä, mutta odotettu. Pidänkin perustuslain noudattamisen valvonnan kannalta välttämättömänä, että meillä pyritään kehittämään systemaattinen järjes-telmä, jossa arvioidaan lakeja alemmanasteisten säädösten suhdetta perustuslakiin ja lakiin jo ennen säädösten antamista. Valvonnan tulisi koskea erityisesti sitä, että asioista, joista tulisi säätää lailla, ei säädetä alemmalla tasolla.

Jos tällaista järjestelmää ei kehitetä, siirtyy kontrollitehtävä tuomioistuimille, joiden tulee perustuslain 107 §:n nojalla jättää soveltamatta sellainen asetuksen tai muun lakia alemmanas-teisen säädöksen säännös, joka on ristiriidassa perustuslain tai lain kanssa. Jos asetukseen

²⁸ Ks. kuitenkin *Hidén* (av. 21), s. 168, joka esittää perusteltuja kriittisiä näkökohtia perustelutavan johdosta.

²⁹ Oikeuskanslerin suorittamasta listatarkastuksesta ja siihen liittyvistä ongelmista ks. esim. *Risto Leskinen*, Oikeus-kanslerin asema ja tehtävät, Oikeus 1976, s. 154, *Jukka Pasanen*, Apulaisoikeuskanslerin tehtävistä laillisuusvalvojana, Lakimies 2001, s. 1216.

³⁰ Ks. Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö (av. 15), s. 71.

sisältyy säännös, josta olisi tullut säätää lailla, on kyseessä perustuslain 107 §:ssä tarkoitettu ristiriita.

Lopuksi

Kokoan edellä esitetyn perusteella keskeiset väitteeni seuraavasti:

- (1) Oikeusvaltio-, vallanjako- ja demokratiaperiaatteet perustelevat vahvasti nykyistä perustuslain sääntelyä, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka muuten perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan, on säädettävä eduskuntalailla, eikä niitä voida delegoida asetuksenantajalle tai muulle viranomaiselle.
- (2) Erityisesti perusoikeusliityntäisissä kysymyksissä lain alaa on tulkittava suhteellisen tiukasti. Perusoikeuksien yleisten oppien mukaan perusoikeuksien rajoittamisen ja käytösääntelyn on perustuttava eduskuntalain tasoiseen säännökseen.
- (3) Lainvalmisteluvaiheessa on nykyistä systemaattisemmin pyrittävä tarkastamaan lakiehdotuksiin sisältyvien norminantovaltuuksien suhdetta perustuslain 80 §:n vaatimukseen lain alasta.
- (4) Asetuksia ja muita lakia alemmanasteisia säädöksiä varten on luotava systemaattinen ja tehokas perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmä.
- (5) Pääosin lakiehdotuksiin liittyvät perustuslain 80 §:ään liittyvät ongelmat ovat kirjoittamistapaongelmia. Perustuslain 80 § ei edellytä lakien teknistymistä eli yksityiskohtaisen detajisääntelyn nostamista lakiin, vaan olennaista on suurten linjojen eli ”perusteiden” riittävän täsmällinen kirjoittaminen suoraan lakiin.
- (6) Arvioni mukaan perustuslain 80 §:ään kiinnittyvien perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisten huomautusten ottaminen varteen lakia säädettäessä on lähes kaikissa tapauksissa parantanut säädettävän lain lakiteknistä tasoa. Tämä seikka viittaa siihen, että mahdollisten ongelmien ratkaisu tulee löytää parantamalla lainvalmistelun tasoa pikemminkin kuin lieventämällä perustuslakivaliokunnan asettamia lain alaa koskevia kriteerejä.³¹

³¹ Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistä selvittänyt kansliapäällikkötyöryhmä on vuonna 2003 valmistuneessa mietinnössään katsonut, että perustuslakivaliokunnan käytännössä uuden perustuslain asettamat vaatimukset asioiden sääntelystä lain tasolla ovat osittain laajentuneet aikaisemmasta. Työryhmän mukaan tämä on merkinnyt eduskunnan ja valtioneuvoston lainsäädäntötyön kasvua, lainsäädännön yksityiskohtaistumista sekä aikaisempaa tiukempia rajoja asetuksenantovallan käytölle. Työryhmä ehdottaakin selvitettäväksi, ovatko perustuslaista johtuvat vaatimukset johtaneet epätarkoituksenmukaiseen säädöstasoon ja yksityiskohtaisuuteen. Ks. Parempaan lainvalmistelun suunnitteluun ja johtamiseen, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2003, s. 9. Oman käsitykseni mukaan säädösvalmistelun keskeiset ongelmat ovat kuitenkin muualla kuin perustuslain sisällössä tai tulkinnassa. Pikemminkin perustuslakivaliokunnan perustuslain 80 §:n tulkintakäytäntö on merkinnyt lainsäädännön sisällön selkeytymistä. Perustuslakivaliokunnan kritiikin kohteina olevat epämääräiset ja avoimet asetuksenanto- ja muut norminantovaltuudet eivät edusta hyvää lainvalmistelua. Kuten edellä olen esittänyt, perustuslain 80 § ei myöskään edellytä, että nykyinen lakia alemmantasoinen sääntely siirretään sellaisenaan eduskuntalakiin, vaan olennaista on ilmaista laissa sääntelyn keskeiset perusteet. Tämän vaatimuksen asianmukainen täyttäminen ei merkitse lainsäädännön epäsuotavaa teknistymistä.