
Kimmo Nuotio – Casper Herler
– Johan Boucht (toim./red.)

Nykyajan muuttuva oikeus – Nutida rätt i förändring

r.f. Justus ry. 10 vuotta/år

Julkaisuvaliokunta

Raimo Lahti, puheenjohtaja

Markku Helin

Mika Hemmo

Risto Nuolimaa

Lea Purhonen, sihteeri

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 603 567, f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

Kannen kuva: Oikeuden tunnuksia esittävä korkokuva vuodelta 1786.

Vaasan hovioikeus. Valokuva: Unto Heinonen.

(Julkaistu Vaasan hovioikeuden luvalla.)

Kannen suunnittelu: Heikki Kalliomaa

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

ISSN 1458-0446

ISBN 951-855-192-8

Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi 2001

Sisälllys – Innehåll

Esipuhe – Företal	7
<i>Kimmo Nuotio – Casper Herler</i>	
1 Muuttuuko oikeus todella? Oikeuskehityksen syvyys muutoksen vuosikymmenellä	11
<i>Kimmo Nuotio</i>	
2 Kiinnostaako enää pohjoinen?	53
<i>Pia Letto-Vanamo</i>	
3 Maailman oikeusperheiden luokittelu 2000-luvulla	67
<i>Jaakko Husa</i>	
4 Nautintaoikeus Sananvapaus ja sensuuri psykoanalyttisen lainopin tarkastelussa	83
<i>Ari Hirvonen</i>	
5 Seksuaalirikosten muutokset ja sukupuolittunut subjekti	113
<i>Johanna Niemi-Kiesiläinen</i>	
6 En legalstrategi för 2000-talet	141
<i>Lars D. Eriksson</i>	
7 Havaintoja hallinnollisten säädösten antovallan puitteista uuden perustuslain järjestelmässä.	153
<i>Mikael Hidén</i>	
8 Hyvä hallinto – aito perusoikeus?	177
<i>Olli Mäenpää</i>	
9 Kohti uuden talouden juridiikkaa	191
<i>Juha Pöyhönen</i>	
10 Osakkeenomistajan oikeudesta osallistua yhtiökokoukseen	207
<i>Heikki Toiviainen</i>	
11 Anspråk och säkringsåtgärd	223
<i>Marcus Norrgård</i>	

DEN JURIDISKA UTBILDNINGEN

12 Pedagogiska utmaningar för juristutbildningen	237
<i>Johan Bärlund</i>	
13 Behövs det en ny examensreform – juridik i småbitar eller som helheter?	249
<i>Thomas Wilhelmsson</i>	
14 Om sätten att utbilda jurister	257
<i>Dan Frände</i>	
15 Den juridiska utbildningen – ett genmäle	263
<i>Johan Boucht</i>	
16 Justus r.f. 10 år – Justus ry. 10 vuotta	281
<i>Katriina Kuusniemi – Sanna-Maria Jokinen</i>	
Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan Vaasan koulutusyksikössä aloittaneet opiskelijat vuosina 1991–2001	295
Justus r.f.:s styrelser åren 1991–2001	298
Kirjoittajaluettelo – Förteckning över författare	299

7 Havaintoja hallinnollisten säädösten antovallan puitteista uuden perustuslain järjestelmässä

Voipi sanoa, että eroitus sen lainsäädännön, joka sittemmin on kutsuttu kuninkaan taloudelliseksi lain säädännöksi, ja sen lainlaatimuksen välillä, johon tarvittiin kansan suostumusta, kulkee punaisena lankana lainsäädäntömme historian läpi siitä asti kuin nykyinen yhteiskunnallinen järjestys meillä alkoi kotiintua meidän päiviin asti.

Jaakko Forsman: Suomen lainsäädännön historia, 1896.

Lainsäädäntövallan siirtämistä ja asetuksen antamista koskevan sääntelyn perusteet muuttuvat kokonaisuudessaan uuden perustuslain tullessa voimaan.

Lainlaatijan perustuslakiopas. Oikeusministeriön suosituksia. Helmikuu 2000.

Eräs valtiosäännön pysyviä keskeisiä asioita on kysymys oikeussääntöjen antamista koskevasta toimivallanjaosta ja erityisesti kysymys siitä, mitä oikeussääntöjä voi antaa vain varsinainen lainsäätävä/kansanedustuslaitos ja millä edellytyksillä oikeussääntöjä voivat antaa myös hallitusvallan elimet. Tähän kysymykseen liittyvät painotukset ovat aikojen kuluessa ymmärrettävästi vaihdelleet. Tässä voidaan tyytyä viittaamaan vain erääseen kehitykseen. *Forsmanin* kirjoittaessa lainsäädännön historiaansa oli kysymyksen painopiste siinä, mitä tai mistä hallitsija saattoi säätää säätyjä kuulematta. Valtionpäämiehen itsenäisellä suoraan perustuslakiin nojaavalla säädösten antovallalla oli vielä selvästi merkitystä vuoden 1919 Hallitusmuodon järjestelmässä. Tämän itsenäisen vallan merkitys väheni kuitenkin ajan myötä ja viime vuosikymmenien käytännössä oli jo oleellisesti enemmän relevanssia kysymyksellä siitä, missä rajoissa eduskunta saattoi tavallisella lailla siirtää oikeussääntöjen antamisvaltaa hallitukselle. Uuden perustuslain järjestelmässä tämä kysymys on ko. toimivallanjaossa jo täysin keskeinen.

Tarkastelen seuraavassa niitä normistoja, jotka uudessa perustuslaissa koskevat hallinnollisten säädösten antamistoimivaltaa. Uutta perustuslakia on nyt sovellettu – tai tulossa olleen perustuslain säännöksiin sovittauduttu – perustuslakivaliokunnassa noin kahden vuoden ajan. Pysin ottamaan huomioon tämän käytännön, jolla ymmärrettävästi on oleellinen merkitys ko. normien tosiasiaassa saaman sisällön määräytymisessä. – Otsakkeessa ja hajanaisesti muuallakin kirjoituksessa käytetty ilmaus hallinnolliset säädökset ei ole oikein onnistunut. Se ei määrittele ko. säädösten alaa ja toisaalta se voi antaa turhaa tukea ajatukselle, että kyseessä olevien säädösten normit olisivat jotenkin vain hallinnollisia ja siis vähemmän oikeudellisia kuin laissa osoitetut normit. Perustellumpaa voisi olla puhua lakia alemmantasoisten säädösten antamisesta. Olen kuitenkin tyytynyt tässä käyttämään nimikettä hallinnolliset säädökset osaksi jo sen vuoksi että tällaisen nimikkeen käyttö on ollut varsin tavanomaista. Osasyynä on myös se, että lain tason alapuolella on myös säädöksiä, jotka on jätetty tämän tarkastelun ulkopuolelle ja joita ei toisaalta ole syytäkään kutsua hallinnollisiksi säädöksiksi. Tällainen säädös on erityisesti eduskunnan työjärjestys ja sellaisina voidaan pitää myös Ahvenanmaan maakuntalakeja. Aiheen rajaamisen kannalta on tässä riittävää todeta, että tarkastelen lähinnä kysymyksiä, jotka liittyvät PL 80 §:n 1 ja 2 momentin soveltamiseen, siis noissa säännöksissä tarkoitettujen asetus-nimisten säädösten ja muiden viranomaisten antamien säädösten antamisvaltaan.

Hallinnollisen säädösvalan kokonaisuutta ajatellen on eräs tarkastelun rajaamiseen liittyvä kommentti vielä paikallaan. Perustuslakivaliokunta on joissain kannanotoissaan viitannut siihen, että valtioneuvostolla saattaa sille hallitus- ja hallintoasioissa kuuluvan yleistoimivallan nojalla myös olla valta antaa yleisiä määräyksiä ja että valtion tulo- ja menoarvion soveltamiskäytäntöön on kuulunut, että valtioneuvosto on antanut budjetin määrärahoja täydentäviä määräyksiä. Tällaisiin mahdollisuuksiin viitataan, tosin kannanottoja vältellen, lausunnossa pevl 3/89 vp. Käsitellessään vuoden 1994 valtiopäivillä ylimpien valtioelinten valtaoikeuksien muuttamista koskevaa ehdotusta valiokunta otti varsin selvän myönteisen kannan tällaisten valtuuksien olemassaoloon (pevm 16/94 vp):

”Nykyisin valtioneuvostolla on myös sellaista norminantovaltaa, jonka käyttämisen ei tavanomaisoikeudellisesti ole katsottu vaativan nimenomaisesti annettua valtuutusta. Tällaisen norminantovallan viimekätisenä valtiosääntöisenä perustana on valtioneuvostolle hallitusmuodon 2 §:n 3 momentin ja 40 §:n 1 momentin nojalla kuuluva yleistoimivalta hallitus-

ja hallintoasioissa (PeVL 3/89 vp). Tällä norminantovalalla on ollut merkitystä erityisesti valtion talousarvion soveltamisenmenettelyssä, kun valtioneuvosto – yleisistunto tai ministeriö – on antanut budjetin määrärahanormeja täydentäviä normipäätöksiä. Valiokunnan käsityksen mukaan asetuksenantovaltaa koskeva sääntelyn uusiminen esityksessä ehdotetulla tavalla ei vaikuta tässä tarkoitettuna kaltaiseen valtioneuvoston normiantovaltaan, jota siten edelleenkin on mahdollista käyttää valtioneuvoston (ministeriön) päätöksiin.”

Mahdollisuuteen käyttää hallinnollista toimeenpanovaltaa myös määräysten muodossa viitataan lyhyesti myös lausunnossa pevl 12/96 vp. Esityksessä uudeksi perustuslaiksi hallitus näyttää seuraavan valiokunnan vuoden 1994 kannanoton ajatuskulkuja (viitattu mietinnön numero tosin on virheellinen), mutta vain talousarvion soveltamisenmenettelyyn liittyvän norminantovalan osalta (HE 1/98 vp, s. 132). Hallitus myös toteaa, että ehdotetulla asetuksenantovaltaa koskevan sääntelyn uudistamisella ei ole tarkoitus vaikuttaa valtioneuvoston tällaiseen norminantovaltaan. Perustuslakivaliokunta ei mietinnössään (pevm 10/98 vp) kajoanut tähän kysymykseen.

Tässä tarkoitettua norminantovaltaa voidaan mm. rajanvetokysymysten kannalta pitää varsin ongelmallisena kategoriana tilanteessa, jossa on annettu uusi perustuslaki ja siinä uudensisältöinen säännös hallinnollisten säädösten antamisesta. Tällaiseen norminantovaltaan liittyviä kysymyksiä ei seuraavassa kuitenkaan käsitellä.

1 Huomioita vuoden 1919 Hallitusmuodon järjestelmästä

Kuten alussa viitatuissa oikeusministeriön suosituksissa todetaan, ovat asetusten antamista koskevan sääntelyn perusteet kokonaisuudessaan muuttuneet uuden perustuslain myötä. Yhtä lailla pitää kuitenkin paikkansa myös se, että asetuksenantovalan rajojen suhteen käytännössä erityisesti 1990-luvulla muotoutuneet lähtökohdat ”säilyvät samanlaisina uuden perustuslain 80 §:ssä” (pevl 11/99 vp). Uusista piirteistä huolimatta on uuden perustuslain säännöksessä tässä merkittävästi kysymys myös jatkuvuudesta ja vastaavasti on säännöstaustan tuntemisesta apua uuden säännöksen sijoittamisessa yhteyksiinsä.

Vuoden 1919 Hallitusmuodon tässä kohden keskeinen säännös oli 28 §:n 1 momentti, joka säilyi alkuperäisessä asussaan aina perustuslakiuudistukseen saakka. Säännös kuului:

”Presidentillä on oikeus, mikäli ei tässä hallitusmuodossa toisin säädetä taikka sitä oikeutta ole valtioneuvostolle uskottu, antaa asetuksia asioista, jotka ennestään ovat hallinnollisilla säännöksillä järjestetyt, niin myös asetuksella tarkempia määräyksiä lakien täytäntöönpanosta, valtion omaisuuden hoidosta sekä hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta. Asetukseen alkoon otettako säännöstä, joka sisältäisi lain muutoksen.”

Säännöksen taustasta ja siitä, miten säännöstä Hallitusmuodon soveltamisen alkuaikoina lähestyttiin, saa kohtuullisen hyvän kuvan *Hakkilan* perustuslakikomentaarista (ss. 113-123). Presidentin asetuksenantovalta jakautui säännöksen mukaan neljään ryhmään. Niistä ensimmäinen – asiat, jotka ennestään ovat hallinnollisilla säännöksillä järjestetyt – liittyi suoraan vanhaan, hallitsijan taloudellista lainsäädäntövaltaa koskevaan perinteeseen ja oli uudessa tasavaltaisessa valtiosäännössä selitettävissä ehkä lähinnä vain historiallisin ja siirtymävaihetta koskevin perustein. Muut kolme koskivat säännöksen mukaan ”tarkempia” määräyksiä ja edellyttivät siten periaatteessa, että ko. asioista oli jotain jo määrättyä muualla, siis lähinnä laissa. Tämän edellytyksen rajoittava merkitys ei kuitenkaan valtion omaisuuden hoidon ja hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodon ja toiminnan kohdalla ollut välttämättä kovin suuri – *Hakkila* (s.122) esim. viittaa siihen, että ”sellaisista laajoista ja kansantaloudellisesti merkityksellisistä toimialoista kuin metsähallinnosta ja valtionrautateistä on voitu antaa asetuksia”.

Em. ryhmistä tai kategorioista ensimmäistä voidaan kuvata presidentin itsenäiseksi asetuksenantovalaksi sikäli, että presidentti oli suoraan perustuslain nojalla oikeutettu antamaan ko. asioista asetuksia tarvitsematta mitään lainsäätäjän edeltävää toimenpidettä. ”Tarkempia”-sanasta huolimatta saattoivat kaksi viimeistä ryhmää tulla tämän itsenäisyyden kannalta tosiasias-
sa lähelle ensimmäistä ryhmää. Kaikille näille ryhmille oli toisaalta yhteistä se, että ne eivät lähtökohtaisesti edellyttäneet, että laissa olisi erikseen maininta presidentin vallasta antaa asetus. Lainsäätäjän valtuuttava lausuma ei ts. ollut tarpeen, vaan valtuusperuste oli jo perustuslain säännöksessä.

Perustuslain säännöstekstin mukainen valta modifioitui kuitenkin käytännössä monellakin tapaa. Merkittävä tekijä oli lain tasolla tapahtuvan säätelyn volyymin kasvu ja yksityiskohtaistuminen ja sitä kautta tapahtuva asetuksenantajan liikkumatilan supistuminen. Merkittävää oli myös sen tavan vakiintuminen, että lakitekstiin otettiin säännöksiä täytäntöönpanossa tarvittavien säännösten antamisesta. Ehkä merkittävin – ja myös äsken

mainittujen muutosten taustalla vaikuttanut – tekijä oli kuitenkin asennoitumisten ja katsomusten muuttuminen. Jo *Hakkila* viittaa 1939 ilmestyneessä kommentaarissaan (s. 121) siihen, että taloudellisen lainsäädännön piiri tulee ”nykyaikaista oikeuskäsitystä vastaavan kehityksen seurauksena” epäilemättä aikaa myöten supistumaan. Käsitykset siitä, mistä kaikesta on säädettävä jo laissa ja mitä voidaan jättää asetuksen tasolle, ovat muuttuneet laissa säätämisen merkitystä korostavaan suuntaan. Tämä on tullut erityisesti näkyviin perusoikeuksia koskevan säätelyn yhteydessä tai sellaisissa erityiskysymyksissä kuin verosta säätämisessä, mutta se on vaikuttanut yleisestikin. Säännösisältöihin liittyvien seikkojen – esim. perusoikeuksien turvaamisen – lisäksi tähän kehitykseen on ehkä taustalla vaikuttanut myös valtioelinten rooleja yleensä koskevissa käsityksissä tapahtunut, eduskunnan asemaa ja parlamentarismia korostanut kehitys. Kärjistäen voisi sanoa, että Hallitusmuodon voimassaolon loppuvuosina noudatettiin suhtautumisessa asetuksen tasolle siirtämisen sisällöllisiin edellytyksiin käytännössä jo suunnilleen samoja periaatteita kuin nyt PL 80 §:n soveltamisessa.

Yleisvaltuus asetusten antamiseen oli HM 28 §:n mukaan vain tasavallan presidentillä. Valtioneuvostolla voi myös olla valta antaa hallinnollisia säädöksiä, mutta tämä edellytti aina ”uskomista”, ts. erillistä valtuutusta. Tätä kysymystä järjestettiin vuonna 1922 perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyssä ns. Valtioneuvoston ratkaisulaissa, jonka mukaan tällainen valtuutus voitiin antaa Hallitusmuodossa, laissa taikka asetuksessa ja näitä valtioneuvoston annettavia ”asetuksia” oli kutsuttava valtioneuvoston päätöksiksi. Vuoden 1922 laki kumottiin valtioneuvoston ratkaisutoimintaa koskevassa vuonna 1993 säädetyssä uudistuksessa, jossa vastaava säännös valtioneuvoston norminantovallasta sisällytettiin lakiin valtioneuvostosta.

Hallitusmuotoon ei sisällynyt säännöstä ministeriölle kuuluvasta tai annettavasta säädösten antamisvallasta. Käytännössä kuitenkin laeissa melko usein uskottiin täytäntöönpanoa koskevien tarkempien säännösten antamisvaltaa ministeriölle. Käytäntö oli hyvin vakaa eikä sellaisenaan vastoin mitään perustuslain nimenomaista säännöstä. Tällaista norminanto-oikeuden ministeriölle uskomismahdollisuutta voitiin siten pitää tavanomaiseen oikeuteen perustuvana osa valtiosääntöä. Ministeriön oikeuden antaa normipäätöksiä lain täytäntöönpanosta oli aina perustuttava laissa olevaan nimenomaiseen valtuutukseen. Käytännössä toisaalta katsottiin, että asetuksella voitiin antaa ministeriölle valtuus antaa määräyksiä asetuksen soveltamisesta (ks. esim. pevl 3/89 vp).

Edellämainittujen säädösten katsottiin joitakin erityiskysymyksiä ehkä lukuunottamatta olevan toisiinsa normihierarkkisessa suhteessa niin, että asetus oli valtioneuvoston päätöstä ylempi ja tämä taas ministeriön päätöstä ylempi normi.

Hallitusmuoto ei sisältänyt (nimenomaisia) säännöksiä muille kuin edellämainituille elimille kuuluvasta tai uskottavissa olevasta säädösten antovallasta. Tällaista norminantovaltaa ymmärrettävästi kuitenkin esiintyi, yleensä niin, että siihen oli annettu valtuutus laissa. Olen Säädösvalvonta Suomessa -teoksessani vuodelta 1974 lyhyesti kuvannut erilaisia säädöksiä (ss. 11-20) ja siinä maininnut esimerkkeinä mm. norminantokompetensseja, joita oli lääninhallituksella, verohallituksella, elinkeinohallituksella, Suomen Pankilla, Korkeimmalla oikeudella sekä itsehallinnon merkeissä kunnanvaltuustolla, kirkkohallituksella ja Helsingin yliopiston konsistorilla. Tällaisiin säätämiskompetensseihin enempiä menemättä voidaan todeta, että yleensä kyseessä olivat rajoitettua kysymysryhmää tai hallinnon osaa koskevat yksityiskohtaiset sääntelyt taikka itsehallintoon nojaavat kompetenssijärjestelyt. Tällaisten säädöskompetenssien järjestämiseen ei liittynyt mitään yhtenäistä doktriinia, vaan niissä näyttää etupäässä olleen kysymys käytännöllisistä tai historiallisesti selittyvistä yksittäisistä ratkaisuista.

Täysin kasuistiseksi tällaiset kompetenssijärjestelyt eivät kuitenkaan jääneet Hallitusmuodonkaan soveltamisaikana, vaan jonkinlaista "oppia" tai ainakin näkemystä alkoi vähitellen kehittyä käytännön tietä. Jo vuoden 1957 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta tarkasteli rahalaitosten kassavarannon väliaikaista määräämistä koskevan esityksen yhteydessä lyhyesti mahdollisuutta uskoa oikeudellisten normien antovaltaa viranomaisille (pevl 4/57 vp). Valiokunta katsoi olevan epäselvää, miten pitkälle tässä suhteessa voidaan Hallitusmuodon mukaan mennä, mutta totesi sitten ilman mitään enempiä perusteluja, että "Suomen Pankki joka tapauksessa jää niiden hallintoviranomaisten piirin ulkopuolelle, joille hallitusmuodon periaatteiden mukaan aineellista lainsäädäntövaltaa voidaan luovuttaa." Tähän kantaansa valiokunta viittasi Kirkkolain muutoksen käsittelyn yhteydessä vuoden 1984 valtiopäivillä (pevl 1/84 vp) ja totesi vanhan kannanottonsa sisällöksi sen, että "soveltamismääräysten uskomisessa muille kuin tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriölle tulisi olla hyvin varovainen". Esittämillään perusteilla valiokunta hyväksyi piispainkokoukselle ehdotetun vallan antaa tarkempia määräyksiä lain erään säännöksen soveltamisesta.

Delegointimahdollisuuden kannalta lähinnä vain näihin aikaisempiin kantoihinsa viitaten valiokunta torjui jälleen vuoden 1993 valtiopäivillä Suomen Pankille annettavan norminantovallan tilanteessa, jossa oli kysymys Suomen Pankin oikeudesta määrätä tietyille rahalaitoksille velvollisuus pitää Suomen Pankissa korotonta vähimmäisvarantoa (pevl 11/93 vp). Kun Kirkkolaki 1990-luvun alussa uudistettiin ja kirkolliskokous sai siinä laajan vallan säätää kirkon hallinnosta tarkemmin kirkkojärjestyksessä, tyytyi valiokunta lyhyesti toteamaan, että ”kirkon valtiosäännön mukainen erityisasema on tässä tapauksessa peruste sille, että kirkolliskokous saa ehdotetunlaisen laaja-alaisen norminantovallan tämän itsehallintoyhteisön hallintoa ja toimintaa koskevissa asioissa” (pevl 20/93 vp). Itsehallintosuudelle annettu merkitys näkyi myös kannanotossa, joka koski varsin suppeassa uudessa yliopistolaissa yliopistoille annettavaa valtaa antaa johtosäännöllä määräyksiä omasta hallinnostaan (pevl 3/97 vp). Vuoden 1993 lausuntoonsa viitaten valiokunta totesi lyhyesti, että ”perustuslaista sinänsä ei johdu estettä sille, että itsehallinnollisiksi yhteisöiksi järjestetyille yliopistoille uskotaan norminantovaltaa niiden hallintoa ja toimintaa koskevissa asioissa”.

Sama pidättyväinen linja Suomen Pankin norminantovallan suhteen jatkui myös vuoden 1996 valtiopäivillä. Lausunnossa pevl 12/96 vp valiokunta nähtävästi ensimmäistä kertaa tarkasteli myös tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ministeriöiden piirin ulkopuolelle tapahtuvan norminantovallan siirron periaatteellista taustaa. Valiokunta totesi:

”Kysymyksenasettelun taustalla on näkemys, jonka mukaan näiden mainittujen, eräänlaisten varsinaisten säädösvallan käyttäjien piirissä säädösvalta on tavalla tai toisella parlamentaarisen vastuukatteen alaista, kun taas muiden eli ministeriöiden alaisten ja kokonaan ministeriöhallinnon ulkopuolisten toimielinten norminanto on sen ulottumattomissa.”

Tähän lausuntoon viitattiin ja sen linjaa seurattiin myös lausunnoissa pevl 13/96 vp ja pevl 19/96 vp, joissa oli kyse rahoitustarkastuksen norminantovallasta. Näihin kolmeen lausuntoon viitaten valiokunta hyväksyi lausunnossa pevl 40/96 vp Suomen Arvopaperikeskus Oy:lle tiettyä tietoteknisiä seikkoja ja toiminnan kehittämistä koskevaa norminantovaltaa, johon liittyi myös se ”varmistus”, että ko. määräyksille oli saatava valtioneuvoston vahvistus. Viranomaisen norminantovalta tuli ennen perustuslakiuudistusta esille vielä lausunnossa pevl 7/98 vp. Siinä valiokunta katsoi, että Suomen Pankin valtuudessa antaa rahalaitoksille ja vastaaville yhteisöille

rahan käsittelyä koskevia määräyksiä ja ohjeita oli kyseessä ”rajattuun kohdejoukkoon suuntautuva, tavoitteiltaan hyvin käytännöllinen ja luonteeltaan tekninen norminantovalta, eikä sillä ole sellaista aineellista ulottuvuutta, joka antaisi aiheen valtiosääntöoikeudelliseen huomautukseen”.

2 Uuden perustuslain säännöksistä

Aiheen kannalta keskeiset säännökset uudessa perustuslaissa ovat sen 80 §:n 1 ja 2 momentissa, jotka kuuluvat seuraavasti:

”Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätystä 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.”

Em. säännöksiä ja niissä järjestettyjä kysymyksiä tarkastellaan varsin laajasti ko. esityksen perusteluissa (HE 1/98 vp, ss. 130-133). Uuden säännöksen taustassa huomionarvoinen on muutamaa vuotta aikaisemmin eduskunnalle tehty esitys ylimpien valtiuelinten eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi ja siitä annettu perustuslakivaliokunnan mietintö (pvm 16/HE 285/94 vp). Tuohon ehdotukseen, joka sittemmin hylättiin vaalien jälkeisillä valtiopäivillä (pvm 6/95 vp), sisältyi myös joissain kohdin ko. 80 §:n säännöstä vastaava ehdotus (21 §) asetuksenantovallasta. Perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä (pvm 10/98 vp, s. 23) perustuslakivaliokunta toi esille lähinnä vain pidättävän suhtautumisensa norminantovallan osoittamiseen ministeriötason alapuolelle sekä täysin torjuvan suhtautumisensa asetuksenantajan mahdollisuuteen siirtää säädösvaltaansa edelleen (subdelegaatio), ”ellei tällaisesta valtuudesta ole asianomaisella lailla nimenomaisesti säädetty.”

Palaan säännösten yksityiskohtiin ja niihin liittyvään käytäntöön myöhempanä. Sitä ennen on kuitenkin aiheellista esittää joitakin yleisempiä, perustuslakiin liittyviä kommentteja. Perustuslain 80 § ei ole lähellekään ainut perustuslain säännös, joka vaikuttaa asetusten tai muiden hallinnollisten sää-

dösten käyttämismahdollisuuteen. Perustuslakiin sisältyy joitakin konkreettisia säännöksiä jonkin asian hoitamisesta asetuksella. Tällaisia säännöksiä ovat PL 95,1 §, jonka mukaan kansainväliset velvoitteet saatetaan muilta kuin lainsäädännön alaan kuuluvilta osin voimaan tasavallan presidentin asetuksella, PL 68,3 §, jonka mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella sekä PL 119,2 §, jonka mukaan valtionhallinnon organisaation erikseen mainituista asioista on säädettävä lailla, mutta valtionhallinnon yksiköistä voidaan ”muutoin” säätää asetuksella.

Äskenmainittua tärkeämpää on, että Perustuslaissa on lukuisasti säännöksiä, jotka edellyttävät tietystä asiasta säädettäväksi lailla. Tällaisissa tilanteissa ei (tavallisessa) laissa voida antaa PL 80 §:ssä tarkoitetulla tavalla valtuutusta asetuksen – tai viranomaisen antamien oikeussääntöjen – antamiseen. Lailla säätämisen vaatimus on tyypillistä, oleellista ja vakiintunutta perusoikeussäännösten yhteydessä. Perusoikeusluvun säännösten lisäksi Perustuslakiin sisältyy 70 tällaista nimenomaista lakivarausta yhteensä 40 eri pykälässä (Varaukset on listattu esim. alussa mainitun Lainlaatijan perustuslakioppaan liitteessä). Lakivarausten näin huomattavaa määrää voidaan pitää osoituksena halusta varmistaa, että tärkeinä pidetyissä asioissa kautta linjan kaikki merkittävä säätely pysyy aina lainsäätäjän/kansanedustuslaitoksen käsissä eikä voi liukua hallitusvallan päätettäväksi.

Lailla säätämisen vaatimukseen liittyy eräs perusoikeussäännösten ja PL 80 §:n suhdetta koskeva näkökohta, joka on syytä erikseen mainita. Perustuslain 80 §:n säännöksessä edellytetään lailla säädettäväksi yhtäältä mm. yksilön oikeuksien ”perusteista” ja toisaalta asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat ”lain alaan”. Maininnalla lain alasta viitataan perustuslain säätämiseen johtaneen esityksen perustelujen mukaan ”muun muassa perusoikeuksia ja verotusta koskeviin perustuslain säännöksiin...” (HE 1/98 vp, s. 132). Säännöksen näistä kohdista muodostuvaa asetelmaa ei minusta voida tulkita niin, että viittausta velvollisuuteen säätää yksilön oikeuksien (pelkistä) ”perusteista” lailla käytettäisiin jotenkin lieventämään sitä lailla säätämisaatimusta, joka perusoikeussäännöksissä on ilmaistu rajoittamatta vaatimusta vain oikeuden perusteisiin. Perusoikeutta koskevat säännökset lailla säätämisaatimuksineen ovat tässä tarkastelussa ts. erityissäännöksiä verrattuna PL 80 §:n ”perusteista” säätämistä koskevaan yleissäännökseen. Oikeuksien perusteista säätämistä koskevan kohdan voidaankin ajatella saavan merkitystä lähinnä tilanteissa, joissa on kysymys sellaisista oikeuksista, joita ei voida pitää perusoikeuksina.

3 Pari sanaa soveltamiskäytännöstä

Uuden perustuslain säännöksiä on perustuslakivaliokunnassa sovellettu tai niiden mukaan on orientoitunut jo vuoden 1999 valtiopäivistä alkaen. (Uuden perustuslain teksti hyväksyttiin eduskunnassa ennen vuoden 1999 vaaleja 12.2.1999 ja vaalien jälkeen lopullisesti 4.6.1999 ja laki vahvistettiin 11.6.1999.) Perustuslakivaliokunta on vaalien jälkeisillä valtiopäivillä (1999, 2000 ja 2001) antanut lausuntoon pevl 29/01 vp (19.6.2001) mennessä yhteensä 91 lausuntoa. Näistä lausunnoista on havaitakseni yhteensä 32:ssä käsitelty hallinnollisten säännösten tasolle tapahtuvan norminantovallan delegoinnin rajoja.

Näiden lausuntojen määrää ja osuutta kaikista lausunnoista (32/91) voidaan pitää korkeana. Sen voidaan ajatella heijastelevan ko. kysymysten periaatteellista, eduskunnan vaikutusvallan säilyttämiseen liittyvää merkitystä valtiollisessa järjestelmässä. Ko. lukumääriin on luonnollisesti vaikuttanut se, että PL 80 §:ssä on asiasta sellainen uusi säännös, jolla on tuotu perustuslain tasoon merkittävällä tavalla uusia normeja. Lukuun vaikuttaa oletettavasti kuitenkin myös se, että vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen on usein ja vakiintuvien linjauksin kiinnitetty huomiota siihen, että perusoikeuksia koskevassa säätelyssä on merkittävät kysymykset riittävän tarkoin säädettävä jo laissa. Perustuslain 80 §:n säännöksen säätäminen ei siten ole välttämättä merkinnyt mitään aikaisemmasta oleellisesti poikkeavaa tai täysin uutta tulkintatehtävää valiokunnalle, vaan ehkä enemmänkin jo tuttujen tulkintalähtökohtien vahvistumista ja konkreettisia uudistuksia hienosäädöissä.

4 Kenelle asetuksenantovalta?

Perustuslain 80 §:n alussa esitetään asetuksenantovallan saajatahoina täysin rinnasteisesti tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö. Jos sivuutetaan ne perustuslain yksittäiset säännökset, joissa asetuksenantajaelin on erikseen määrätty (PL 95,1 §, 68,3 § ja 119,2 §), on perustuslain sanamuodon mukaan siten lainsäätäjän vapaassa harkinnassa se, mille elimelle asetuksenantovaltuus uskotaan. Vaikka valtuuden kohdentaminen onkin näin harkittavissa, on jo säännöstä säädettäessä ymmärrettävästi pidetty silmällä tiettyjä lähtökohtia, jotka sitten ovat saaneet vahvistusta myös käytännössä.

Jonkinlainen viite voidaan nähdä jo siinä, että PL 80,1 §:n lopun mukaan asetuksen antaa valtioneuvosto, jos sen antajasta ei ole erikseen säädetty. Valtioneuvostolle tässä ajateltu keskeinen asema näkyy myös pe-

rustuslakiuudistukseen johtaneen esityksen perusteluissa. Niiden mukaan (HE 1/98 vp, s. 132) ”(a)asetuksenantovallan säätäminen presidentille on perusteltua lähinnä sellaisissa tapauksissa, joissa asetuksenantovalta liittyy presidentin erityisiin toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtion päämiehenä.” Valtioneuvoston ja ministeriön välisen ”valinnan ” osalta pidettiin lähtökohtana sitä, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetuksen ”laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii”, kun taas ministeriölle voitaisiin osoittaa asetuksenantovaltaa ”teknioluonteisemmissa ja yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa.” Siteerattujen kohtien ajattelua voisi ehkä kuvata myös niin, että asetuksenantajan valinnassa ei presidentin ja valtioneuvoston välillä ratkaisevaa ole asian merkitys, vaan asiatyyppi (liittyvyys presidentin asemaan), kun taas valinnassa valtioneuvoston ja ministeriön välillä oleellinen kriteeri on asian merkitys eikä niinkään asiatyyppi. Em. valintatilanteissa on ehkä myös se ero, että merkitykseltään vähäisten asioiden osoittamista ministeriön sijasta valtioneuvoston säädeltäviksi jarruttavat vain tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat, kun sen sijaan myös periaatteellisia näkökohtia voi olla sitä vastaan, että tasavallan presidentin asemaan läheisesti liittyviä asioita osoitettaisiin valtioneuvoston säädeltäviksi.

Perustuslakiuudistuksen johtaneen esityksen perusteluissa (HE 1/98 vp, s. 132) todettiin erikseen, että valtioneuvoston asetusten antaminen kuuluu valtioneuvoston yleisistunnolle (eikä siis ole siirrettävissä ministeriön päätettäväksi) ja että vastaavasti ministeriön asetusten antaminen kuuluu ministerille eikä ole osoitettavissa ministeriön virkamiehelle.

Tämä on asiallisesti välttämätöntä järjestelmän selkeyden ja parlamentaarisen vastuun kannalta. Kysymyksen juridisten aspektien kannalta on merkittävää myös se, että päätösvalan käyttöä – ja sen delegointimahdollisuuksia – valtioneuvostossa säätelevä PL 67 § koskee sitä, miten ”asiat ratkaistaan”, ts. yksittäisten asioiden ratkaisemista, ei sen sijaan säädösvalan käyttöä.

Asetuksenantovallan kohdentamisesta ei ole paljon perustuslakivaliokunnan kannanottoja. Useissa kannanotoissa on kyllä käsitelty sitä, mitä voidaan jättää asetuksella säädettäväksi, mutta yleensä eri asetuksia erittelemättä. Siten ei aina ole täysin selvää, missä määrin esitetyn kritiikin kärki on kohdistunut asetuksen tasolla säätämiseen yleensä, missä määrin juuri ministeriön asetuksen tasolla säätämiseen (esim. pevl 13/00 vp: ”Ministeriölle ei voida antaa yleistä sääntelyvaltuutta...”) eikä vastaavasti ole selvää, tarkoittavatko ehdotetun valtioneuvoston asetuksen tasolla säätelyn

hyväksymistä koskevat lausumat (nimenomaisesti) vain valtioneuvoston asetuksen tasoa vai ehkä asetuksia yleensä (ja siis myös ministeriön asetusta). Myöskään silloin kun valiokunta nimenomaan viittaa siihen, että ministeriön asetuksia voidaan lähinnä antaa vain teknisluontoisissa, vähämerkityksisissä asioissa, ei kannanotossa välttämättä tule esille mitään konkreettista valtioneuvoston asetuksen ja ministeriön asetuksen eroista tässä suhteessa (pevl 34/00 vp).

Pari kannanottoa voidaan tässä kuitenkin erikseen mainita. Ydinaseiden leviämisen estämistä koskevan sopimuksen ja ydinernergialain muutoksen yhteydessä valiokunta totesi, että valtiosopimuksen voimaansaattamislain voimaantuloa koskevan asetuksen antaminen oli ”asianmukaista” osoittaa tasavallan presidentin tehtäväksi (pevl 11/00 vp). Samassa yhteydessä valiokunta katsoi, että ydinernergialain muutoksen liittymistä kansainvälisiin velvoitteisiin voitiin pitää erityisenä syynä lain voimaantuloajan määrittämiseen asetuksella ja ”samasta syystä” oli perusteltua, että asetuksen antoi tasavallan presidentti. Lausunnossa pevl 12/00 vp valiokunta piti samoin pyrkimystä Pohjoismaiden yhtenäiseen voimaantulojärjestelyyn erityisenä syynä merilain muutoksen voimaantuloajan määrittämiselle asetuksessa, mutta kun kyseessä oli kansallisen lain voimaantulon ajankohta oli perusteltua, että asetuksen antoi valtioneuvosto. Lausunnossa pevl 43/00 vp valiokunta piti ongelmallisena järjestelyä, jossa valtioneuvoston ja ministeriön asetuksenantovalta oli rinnastettu niin, ettei ollut osoitettu, miten toimivalta jakautuu näiden kahden välillä. Ehdotukseen sisältyi myös säännöksiä, joiden mukaan valtioneuvosto voi antaa tarkempia säännöksiä ja näitä voitiin edelleen tarkentaa ministeriön asetuksella. Valiokunnan mukaan ”näiden säännösten ongelmana on, että niiden mukaan ministeriön asetuksenantovalan edellytykseksi muodostuu valtioneuvoston asetuksen olemassaolo”. Mitä tällä ”ongelmalla” oikein tarkoitettiin (tuskin tällaisen porrastetun järjestelyn kieltämistä), jää epäselväksi. Valiokunta piti joka tapauksessa aiheellisenä sääntelyn selventämistä. Vaikka PL 80 §:n sanamuoto tavallaan ”hoitaakin” asian, on valiokunta useissa lausunnoissa (pevl 15/99 vp ja esim. pevl 23/00 vp) pitänyt ”perusteltuna sellaisen käytännön omaksumista, että valtioneuvosto mainitaan lakien valtuussäännöksissä asetuksen antajana, silloin kun tätä tarkoitetaan.”

Valtuuden kohdentamista – nähtävästi myös sen muita edellytyksiä – koskevana kannanottona voidaan vielä viitata lausunnossa pevl 26/01 vp olevaan lausumaan. Sen mukaan muotoilu, jonka mukaan radiolaitteiden oli täytettävä säännöksessä tarkoitetut olennaiset vaatimukset ”sitä kuin

niistä erikseen säädetään” ei ollut sellainen PL 80 §:ssä tarkoitettu valtuutus, jonka nojalla olisi mahdollista antaa säännöksiä asetuksella tai viranomaisen määräyksellä.

5 Asetusten hierarkia

Käsitellessään vuoden 1994 valtiopäivillä ylimpien valtioelinten eräitä valtaoikeuksia koskenutta hallituksen esitystä, johon sisältyi myös PL 80 §:n säännöksen kaltainen ehdotus, perustuslakivaliokunta totesi mm. (pevm 16/94 vp, s.2):

”Esityksessä jää avoimeksi, mikä mahdollisessa ristiriitaisen sääntelyn tilanteessa on eri asetusten keskinäinen suhde. Valiokunnan käsityksen mukaan etusijajärjestys ei voi perustua siihen, mikä asetus on annettu myöhemmin. Asetusten välillä tulee vallita hierarkia, joka perustuslain yleisten kompetenssijärjestelyjen mukaan on: tasavallan presidentin asetus, valtioneuvoston asetus ja ministeriön asetus.”

Tähän kannanottoon viitaten todettiin perustuslakiuudistukseen johtaneessa esityksessä (HE 1/98 vp s.133), että ristiriitaisen sääntelyn tilanteessa vallitsee tämä ”perustuslain säännöksen sanamuodon osoittama hierarkia”. Samalla kuitenkin todettiin, että ristiriitatilanteessa on ”kuitenkin ensi vaiheessa arvioitava se, ovatko asetuksen antajat pysyneet laissa säädettyjen asetuksenantovaltuuksien puitteissa” ja ratkaisu olisi perustettava hierarkiaan, jollei ristiriitaa voida ratkaista ”valtuussäännösten arvioinnin perusteella”.

Mainittua hierarkiakäsitystä voidaan pitää lähtökohdaltaan varsin riidattomana: sitä puoltaa perustuslaissa ilmenevän kompetenssijärjestelyn ja säätämisvaiheen edellä viitattujen kannanottojen lisäksi ministeriön asetuksen osalta selvästi se, mitä säätämisvaiheessa ja osaksi myös myöhemmissä tulkinnoissa on lausuttu ministeriön asetusten alasta suhteessa muihin asetuksiin. Tätä lähtökohtaoletusta voidaan pitää hyvin vahvana. Joissain erityistilanteissa voidaan kuitenkin, kuten esityksen em. kohdassa viitataan, poikkeuksellisesti joutua lainsäätäjän konkreettisten tahdonilmausten vuoksi arvioimaan asetelma toisin. Kuviteltu tällainen asetelma voisi syntyä esim. tilanteessa, jossa laissa annetaan valtioneuvostolle yleisvaltuus antaa tarkempia säännöksiä ja samalla annetaan esim. oikeus- tai ympäristöministeriölle valta antaa tarkempia määräyksiä tietyissä rajatuissa, mutta yksilön oikeusaseman kannalta merkitsevissä kysymyksissä.

6 Mitä voidaan jättää asetukselle?

Kuten alussa on viitattu, vaatimus (rajoitusten) lailla säätämisestä on hyvin oleellinen perusoikeuksia koskevassa sääntelyssä ja perustuslaissa on lisäksi huomattava joukko säännöksiä, joissa edellytetään jostakin kysymyksestä säädettäväksi laissa. Perusoikeussäännösten piirin ulkopuolellaakin tapahtuva yksilön asemaa koskeva säätely on otettu huomioon PL 80,1 §:ssä sikäli, että siinä edellytetään yleisesti yksilön oikeuksien perusteista ja myös yksilön velvollisuuksien perusteista säädettäväksi lailla. Tällä ”perusteista” säätämistä koskevalla kohdalla näyttää myös käytännössä olleen itsenäistä (perusoikeussäännöksistä riippumatonta) merkitystä, vaikka aina ei olekaan selvää, mitä perustuslakivaliokunta on pitänyt perusoikeussäännöksiin sisältyvänä tai niihin palautuvana. Valiokunta on siten mm. todennut, että ”oikeus kuljettaa matkatavaroita on perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta yksilön oikeus” (pevl 43/00 vp), edellyttänyt sotilasvirkaan nimitetyn uudelleen kouluttautumisen tukemista merkitsevien etuuksien perusteista säädettäväksi lailla (pevl 13/01 vp), katsonut, että asetuksella säädettäväksi ei voida jättää sitä, missä tapauksissa vieraan maan kansalaisuus rinnastetaan virallistetuista parisuhteista annetun lain mielessä Suomen kansalaisuuteen (pevl 15/01 vp) ja todennut yksityisten turvallisuuspalvelujen yhteydessä, ettei asetuksella voida kohdistaa hakijaan selvittämismahdollisuutta, jonka sisältönä voisi olla (mm.) selvitys omasta päihteiden käytöstä (pevl 28/01 vp).

Mikä kuuluu ”perusteista” säätämiseen, mikä taas on sellaista muuta (tarkempaa, vähämerkityksistä) säätämistä, joka voidaan jättää asetukseen, jää väistämättä riippumaan harkinnasta. Samansukuista harkintaa tarvitaan myös muissa tilanteissa. Kun perustuslain mukaan jostakin asiasta on säädettävä lailla, ei välttämättä ole kyse siitä, että asiasta ei voida mitään säätää lain tason alapuolella, vaan ehkä vain siitä, että kaikki merkittävät seikat pitää määrätä laissa. Myös perusoikeuksien kohdalla voi asetuksella tapahtuva tarkempi säätely olla mahdollista, kunhan kaikki oleelliset asiat sidotaan jo laissa. Asetuksiin jätettävissä olevia kysymyksiä koskevassa harkinnassa joudutaan arvioimaan säätelyn yksityiskohtien periaatteellista ja tosiasiallista merkitystä ja sitä, minkälainen tämä merkitys on juuri ko. lain tai säätelyn kokonaisuudessa. Riippuvuus tapauskokonaisuudesta merkitsee myös käytännön jonkinmääräistä tapauskohtaisuutta – ei niin, että kysymys olisi epäjohdonmukaisuuden ja kertakäyttöargumentoinnin sallimisesta, vaan lähinnä niin, että ei ole olemassa/osoitettavissa yksityiskohtaista linjaa.

Tähän harkinnanvaraisuuteen liittyy vielä eräs merkittävä tekijä. Kysymykseen lain alan ja asetuksen alan rajankäynnistä liittyy välttämättä kysymys tarkoituksenmukaisuudesta ja joustavuudesta. ”Mahdollisimman paljon lain tasolle” ei välttämättä sovi tavoitteeksi – hyvin yksityiskohtaiset, muuttumisalttiit, tekniset tai asiantuntemukseen kytkeytyvät normit saattaa jo eduskuntatyönkin intressien kannalta olla perusteltua jättää asetukseen.

Näiden erityyppisten legitiimien intressien huomioon ottamiseksi perustuslakivaliokunta näyttää verraten usein turvautuvan menettelyyn, joka on perusteltu, mutta ei välttämättä ongelmaton. Lyhyesti kuvattuna kysymys on siitä, että valiokunta toteaa tietyn asetuksenantovaltuuden (muotoilun) PL 80 §:n kannalta väljäksi tai arveluttavaksi, mutta toteaa samalla, että se voidaan ymmärtää myös tietyllä, PL 80 §:ään soveltuvalla tavalla ja hyväksyy säännöksen sitten näin ymmärrettynä.

Lausunnossa pevl 5/99 vp valiokunta tarkasteli sisäasiainministeriölle uskottavaa valtaa antaa tarkempia määräyksiä, jotka koskivat mm. poliisin epäsovinnaisia toimivaltuuksia ja totesi: ”Lainsäädäntövallan delegointia koskevien vakiintuneiden käsitysten valossa on selvää, ettei ministeriölle saada siirtää näiden toimivaltuuksien perusteiden määrittelyä. Ehdotuksessa tarkoitetun ministeriön säännöstämisvallan onkin ymmärrettävä koskevan vain sääntelyn sellaisia teknisiä yksityiskohtia, joilla on vaikutusta poliisihallinnossa eikä suhteissa yksityisiin. Kun perusteluissa viitataan määräysten mahdolliseen salassapitotarpeeseen, on huomattava, että salassapidon pitää myös näissä tapauksissa perustua suoraan lakiin.”

Lausunnossa pevl 25/00 vp valiokunta piti vakuutusvalvontavirastolle ehdotettua valtuutta antaa tarkempia määräyksiä vakuutusyhtiön sisäisestä valvonnasta ja riskienhallintajärjestelmistä väljinä. Valiokunta kuitenkin katsoi, että ehdotetun ”valtuuden nojalla on tarkoitus antaa vakuutusyhtiöille määräyksiä lähinnä niiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen liittyvistä menettelyllisistä ja teknisluonteisista yksityiskohdista. Näin sovellettuna valtuutus ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen.”

Lausunnossa pevl 36/00 vp valiokunta tarkasteli mm. liikaa maksetun opintotuen takaisinmaksuun liittyvää korotusjärjestelyä ja totesi PL 80 §:n säännökseen viitattuaan mm.: ”On toisaalta selvää, ettei korotusta voida asetuksella mitoittaa tässä suhteessa yksilöimättömän valtuuden nojalla kuinka suureksi tahansa. Tämänkaltaiseen valtuutukseen sisältyy valiokunnan käsityksen mukaan itsestään selvästi rajoitus siitä, että korotus on kohtuullisuuden näkökulmasta oikeasuhtainen takaisin perittävään summaan nähden. Näin ymmärrettynä ja tulkittuna lain nykyinen valtuutus-

säännös ja sen nojalla suunniteltu uusi korotuksen taso eivät ole valtiösääntöoikeudellisesti ongelmallisia. Asianmukaisempaa kuitenkin on osoittaa valtuutuksessa asetuksella säädettävä korotuksen enimmäistaso tai korotuksen asemesta järjestää asia vuotuisen korkoon perustuvaksi.”

Lausunnossa pevl 37/00 vp valiokunta käsitteli mm. ehdotettua valtuutusta, jonka mukaan ministeriön asetuksella annettiin tarvittaessa säännöksiä tahdosta riippumattoman hoidon järjestämisestä. Valiokunta totesi mm.: ”Yleensäkin asetusten sallittua sisältöä ja vastaavasti myös valtuutussäännösten tulkintaa rajoittaa suoraan perustuslain 80 §:n 1 momentin se säännös, jonka mukaan lailla on säädettävä.... Jokaisen oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen on turvattu perustuslain 7 §:ssä..... Näistä syistä on kiistatonta, että ministeriön asetuksella voidaan antaa tahdosta riippumattoman hoidon järjestämisestä vain sellaisia lähinnä teknisluonteisia säännöksiä, jotka eivät merkitse lakiin nähden uutta perustetta näiden perusoikeuksien rajoittamiseen tai lakitasoisen sääntelyn sellaista täydentämistä, mikä perusoikeuden kysymyksessä ollen on mahdollista vain lailla.”

Valiokunnan toteamus, jonka mukaan PL 80,1 §:n säännös ”suoraan rajoittaa annettavien asetusten sallittua sisältöä ja vastaavasti myös valtuutussäännösten tulkintaa” (näin myös pevl 2/01 vp), pitää tietysti sellaisenaan paikkansa. Tämä ei kuitenkaan vielä sano paljoakaan siitä, kuinka tiukan tai löysän tai mahdollisesti puuttuvan ohjauksen varaan valiokunnan on syytä jättää se, että esim. PL 80 §:n säännöstä viranomaiskäytännössä tulkitaan valiokunnan oikeaksi katsomalla tavalla. Vaikka pehmeiden ohjauskeinojen – esim. tulkintaa koskevien toteamusten – käyttäminen voi usein olla paikallaan, valiokunta ei esim. perusoikeuskäytännössään yleensä tyydy luottamaan siihen, että ehdotettuja väljii säännöksiä käytännössä sovelletaan perusoikeussuojan edellyttämällä tavalla suppeasti, vaan valiokunta edellyttää säännöksiin täsmennyksiä. En tiedä, mikä muu syy kuin ehkä pyrkimys joustavuuteen puoltaisi suurempaa luottavaisuutta PL 80 §:n säännöksen kohdalla. Kuten em. lausunnosta pevl 36/00 vp ilmenee, lain kirjoittaminen täsmällisemmäksi voi olla aivan käypä ja käytännössäkin toimiva vaihtoehto väljän valtuutuksen hyväksymiselle. Väljien valtuutusten hyväksyminen merkitsee myös sitä, että perustuslain säännöksen noudattamisessa siirretään painopistettä jonkin verran lain soveltamisvaiheen suuntaan – käytännössä ei ilmeisesti ole yhdentekevää, valvovatko valmis-televa ministeriö ja oikeuskanslerinvirasto (myös) konkreettiseksi kirjoitetun valtuutussäännöksen noudattamista vai (pelkästään) sitä, että PL 80 §:n periaatteita noudatetaan sovellettaessa väljii valtuutussäännöksiä.

Kuten edellä on viitattu, ei valiokunnan käytännöstä tässä oikein voida vakuuttavasti tiivistää mitään yksityiskohtaista tulkintalinjaa. Esitän kuitenkin edellä jo siteerattujen kannanottojen lisäksi joitakin valiokunnan lausumia, jotka nähdäkseni auttavat hahmottamaan valiokunnan näkemyksiä sekä periaatteiden että niiden soveltamistiukkuuden osalta.

Lausunnossa pevl 5/99 vp valiokunta piti selvänä, ettei ministeriön asetuksille saada siirtää poliisin epäsovinnainten toimivaltuuksien perusteiden määrittelyä.

Lausunnossa pevl 8/99 vp valiokunta katsoi, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen maksukattoa voitu jättää säädettäväksi asetuksella. Perusteluna valiokunta viittasi lähinnä kuntien maksutulojen merkitykseen kuntien itsehallinnon kannalta ja lisäksi myös perusoikeuskysymyksiin.

Lausunto pevl 11/99 vp koski ympäristö- ja vesilainsäädännön uudistamista. Valiokunta käsitteli laajahkosti asetuksenantovaltuuksia ja mm. sitä, tulevatko väljiksi muotoillut valtuudet riittävän rajatuiksi yleisten tarkoitussäännösten tai Euroopan yhteisön säädöksiin liittymisen kautta. Valiokunta piti terveys- ja ympäristöhaittoihin liittyviä kieltämisvaltuuksia liian väljiksi muotoiltuina ja hyväksyi toisaalta perustellen asetuksenantajalle tulevan valtuuden määrittellä ympäristön pilaantumisen vaaran vuoksi lupaa vaativat toiminnot.

Lausunnossa pevl 4/00 vp valiokunta ei pitänyt asianmukaisena säännöstä, jonka mukaan maakaasumarkkinalain säännöksistä voitiin puolistuhallinnon maakaasuverkkojen osalta poiketa siten kuin asetuksella säädetään. Valiokunnan mielestä kysymys oli lain soveltamisalasta, josta oli asianmukaista säätää itse laissa eikä asetuksella.

Lausunnossa pevl 11/00 vp valiokunta puuttui samankaltaiseen soveltamisalan määrittelyyn eikä pitänyt asianmukaisena sitä, että Säteilyturvakeskuksen valvontaoikeuden säädettiin ulottuvan myös lainkohdassa tarkoitettuun tutkimustoimintaan "asetuksella säädettävissä tapauksissa".

Lausunnossa pevl 12/00 vp valiokunta otti kantaa ehdotukseen, jonka mukaan asetuksella voitiin muuttaa merilaissa säädettyjä vastuurajoja siltä osin kuin muutokset perustuivat kansainvälisen yleissopimuksen muutospöytäkirjan tarkoittamassa menettelyssä tehtyihin vastuurajojen muutoksiin. Valiokunnan mielestä ehdotus oli ristiriidassa PL 80 §:n kanssa, koska se merkitsi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin keskeisesti vaikuttavien säännösten antamista asetuksella.

Lausunnossa pevl 13/00 vp valiokunta tarkasteli mm. säännöstä, jonka mukaan potilasasiakirjat oli laadittava ja säilytettävä siten kuin ministeriön asetuksella tarkemmin säädettiin. Valiokunnan mukaan säännöstä

oli välttämättä täsmennettävä niin, että lakiin tuli perussäännökset potilasasiakirjojen laatimisesta ja säilyttämisestä, jolloin täsmentävien säännösten antaminen voitiin uskoa ministeriölle.

Lausunnossa pevl 23/00 vp valiokunta totesi arpajaislaista mm.: ”Koska elinkeinovapauteen liittyvän oikeuden perusteista tulee perustuslain 18 §:n 1 momentin ja 80 §:n 1 momentin mukaan säätää lailla, ei ilman lupaa järjestettävien pienarpajaisten ylintä sallittua kokonaismyyntihintaa voida jättää ehdotetulla tavalla asetuksella säänneltäväksi.” Valiokunta myös totesi lausunnossa, että ”asetuksella ei tule voida säätää esimerkiksi siitä, mistä asioista arvauskilpailuja voidaan järjestää.”

Lausunnossa pevl 24/00 vp oli kysymys kiinteistönvälityksestä ja mm. säännöksestä, jonka mukaan välityслиikkeen oli pidettävä toimeksiannoista päiväkirjaa ja päiväkirjasta ja siihen liittyvien asiakirjojen säilyttämisestä säädettiin valtioneuvoston asetuksella. Koska päiväkirjassa ja siihen liittyvissä asiakirjoissa saattoi olla kysymys asiakkaan henkilöön liittyvistä tiedoista, oli lakia täydennettävä ainakin niin, että siitä ilmeni, mitä tietoja päiväkirjaan otetaan tai liitetään ja kuinka kauan niitä säilytetään.

Lausunnossa pevl 28/00 vp valiokunta piti tarpeettoman avoimena säännöstä, jonka mukaan valtioneuvosto antoi tarkempia säännöksiä postipalveluiden saatavuudesta. Valtuutta oli aiheellista täsmentää esim. niin, että siinä yksilöitiin ko. palveluiden saatavuuteen liittyvät asiat ”pykäläötsikoiden tarkkuudella tai muuten riittävän täsmällisesti”.

Lausunnossa pevl 43/00 vp valiokunta katsoi aikaisempiin lausuntoihinsa viitaten, ettei ollut asianmukaista (vaikka olikin PL 68,3 §:n mukaan mahdollista), että asetuksella poikettaisiin ministeriöiden toimialajaosta lailla annetuista nimenomaisista säännöksistä.

Lausunto pevl 11/01 vp koski poliisilain muuttamista. Valiokunta totesi, että luonteeltaan hallinnollisina määräyksinä pidettäviä liikkumis- ja oleskelurajoituksia maantieteellisesti rajatuilla alueilla voitiin asettaa viranomaisen päätöksellä ja ettei toisaalta ollut estettä säätää valtuudesta, jonka nojalla ministeriö voi antaa tavanomaisia poliisimääräyksiä ministeriön asetuksella.

Lausunnossa pevl 17/01 vp valiokunta käsitteli mm. ulkomaalaislakiin ehdotettua säännöstä, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitiin antaa tarkempia määräyksiä turvapaikkahakemuksen käsittelyn keskeyttämisestä. Valiokunta katsoi, että PL 80 §:n vuoksi asetuksella ei voida antaa ”lain alaan kuuluvia säännöksiä esimerkiksi hakemuksen käsittelyn keskeyttämisen perusteista eikä keskeyttämisessä noudatettavasta menettelystä” ja säätelyä laissa oli sen vuoksi täsmennettävä.

Lausunto pevl 19/01 vp koski lakiehdotusta korkeimpien oikeuksien tuomarien palkkauksesta. Valiokunta totesi mm., ettei ehdotettu säänte-

ly, jonka mukaan ministeriöllä oli valta päättää kyseisten tuomareiden palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista, selvästikään vastaan PL 103,3 §:n säännöksestä johtuvaa lailla säätämisen vaatimusta.

7 Muiden viranomaisten antamat säädökset

Viranomaiselle annettava säätelyvaltuus leimattiin perustuslakiin johtaneessa esityksessä poikkeukselliseksi (HE 1/98 vp, s.133). Valtuus haluttiin antaa, koska ”(k)äytännössä on kuitenkin esiintynyt tilanteita, jolloin on ollut tarpeen valtuuttaa ministeriötä alempi viranomainen antamaan oikeussäännöiksi luonnehdittavia yleisiä määräyksiä joistakin sääntelyn kokonaisuuden kannalta vähäisistä yksityiskohdista.” Valtuuden laajuutta pyrittiin kuitenkin eri tavoin rajoittamaan. Valtuuden tulee säännöksen mukaan koskea vain määrättyjä asioita, siihen pitää olla sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sen asiallinen merkitys saa edellyttää lailla tai asetuksella säätämistä. Viimeksimainittu edellytys on sellaisenaan oikeastaan tyhjä – ei saa säätää viranomaisen päätöksellä, jos sisältö edellyttää vähintään asetusta. Perustuslain tulkintakäytännöt huomioon ottaen kohta ei kuitenkaan ole mitenkään merkityksetön. Esityksen perustelujen mukaan olisi kriteeriksi asetettu erityinen syy käsillä lähinnä silloin ”kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä.”

Perustuslainkohtaan sisältyvien kriteerien joustavuus korostaa käytännön merkitystä säännöksen sisällön määräytymisessä. Pääpiirteisen kuvan saamiseksi siitä, miten perustuslakivaliokunta on säännöstä soveltanut, esitän lyhyesti valiokunnan lähetyksistä osoittavia keskeisiä lausumia valiokunnan säännöstä koskevista kannanotoista. Itsehallinnollisiin järjestykseen liittyvien erityispiirteiden vuoksi tarkastelen niitä koskevia näkökohtia lopuksi erikseen.

Lausunnossa pevl 9/00 vp oli kysymys opetustointa koskevien lakien muuttamisesta ja mm. säännöksestä, jonka mukaan rehtorin ja opettajien kelpoisuusvaatimuksista oli voimassa, mitä niistä asetuksella säädetään ja opetushallitus määrää. Valiokunta ei pitänyt tällaista asetuksenantovallan ja viranomaisten määräystenantovallan erittelemätöntä rinnastamista asianmukaisena ja katsoi, että ”(v)altuussäännökset on syytä eriyttää ja muotoilla siten, että opetushallitukselle osoitetaan toimivalta antaa asiasta vain asetuksella annettavien säännösten täydentämiseksi mahdollisesti tarvittavia tarkempia määräyksiä”.

Lausunto pevl 19/00 vp koski valtionalouden tarkastusvirastosta säädettyä lakia. Valiokunta katsoi virastolle ehdotetun työjärjestyksen antamisvallan valtiosäännön kannalta ongelmattomaksi kun se koski vain ”viraston työjärjestykselle ominaisia lain rajoissa pitäytyviä hallinnon sisäisiä määräyksiä”. Valiokunnan mielestä kuitenkin menettelystä työjärjestystä annettaessa oli syytä säätää lailla. Sen sijaan virastolle ehdotettua valtuutta antaa määräyksiä tarkastuksissa noudatettavasta menettelystä valiokunta piti tarpeettoman avoimena. ”Valtuus on syytä rajata koskemaan esimerkiksi tarkastuksissa noudatettavaa hyvää tarkastustapaa sen selventämiseksi, ettei virastolla ole oikeutta antaa tarkastuksissa noudatettavista menettelytavoista yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevia eikä muita lain alaan kuuluvia määräyksiä.”

Lausunnossa pevl 25/00 vp valiokunta otti kantaa mm. vakuutusvalvontavirastolle ehdotettuihin määräystenantovaltuuksiin. Valiokunnan mukaan ”sääntelyn kohteena olevaan vakuutustoimintaan voidaan yleisesti katsoa liittyvän sellaisia ammatillisiksi luonnehdittavia erityispiirteitä, joiden vuoksen säännöstämisvaltaa voidaan antaa myös alan valvonnasta vastaavalle asiantuntijaviranomaiselle”. Kun virastolle ehdotettiin valtaa antaa määräyksiä periaatteista, joita sen oli noudatettava päättäessään laissa osoitetuin edellytyksin tietystä lain soveltamispiiriin yksityiskohdasta, valiokunta katsoi olevan ”asianmukaisempaa, että vakuutusvalvontaviraston yksittäistapauksellista päätöksentekoa ohjaavat yleiset periaatteet lain tällaisesta soveltamisesta antaa ministeriö.”

Lausunnossa pevl 34/00 vp valiokunta esitti yleisiä näkökohtia viranomaiselle annettavista norminantovaltuuksista ja totesi mm.: ”Perustustaista johtuu tällaisiin norminantovaltuuksiin valtuutuksen yleistä tarkkarajaisuutta koskeva, asetuksenantovaltuuksiin verrattuna pidemmälle menevä vaatimus, jonka mukaan valtuuden kattamat asia on määriteltävä tarkasti laissa.”

Lausunnossa pevl 43/00 vp valiokunta katsoi, että merenkululaitokselle ja ilmailulaitokselle ehdotetussa norminantovallassa ”harkintavalta määräysten sisällöstä olisi vähäistä, ja ne olisivat suureksi osaksi teknisluonteisia. Näiden laitosten norminanto kohdistuisi lisäksi suppeisiin erityisryhmiin”. Yleiset edellytykset viranomaisen norminantovaltaan olivat siten käsillä ja erikseen oli tutkittava, täyttyikö korostettu täsmällisyysvaatimus. Ilmailulaitoksen valta määrätä, milloin vaarallisten aineiden ilmakuljetukseen vaadittiin lupa, koski kuitenkin yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia PL 80 §:ssä tarkoitettussa mielessä, ja oli siten ristiriidassa perustuslain kanssa.

Lausunnossa pevl 5/01 vp valiokunta totesi mm. muutosehdotuksen johtavan siihen, ”että asetuksella ei anneta lakia täsmäntäviä säännöksiä siitä, mitä Telehallintokeskuksen on otettava huomioon sen määrätessä pakollisen

verkkovierailun ehtoja. Mahdollisten täsmentävien määräysten antaminen jää näin ollen tälle pakollisesta verkkovierailusta yksittäisiä ratkaisuja tekeväälle viranomaiselle. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisia toimivaltajärjestelyjä on mahdollisuuksien mukaan yleensä syytä välttää.”

Lausunnossa pevl 26/01 vo valiokunta totesi viestintäviraston määräyksen antovaltuuksien koskevan pääasiassa ”sääntelyn kohteen kannalta tyypillisiä radioteknisiä ja -hallinnollisia seikkoja” eikä niiden antamiseen liittynyt ”sanottavasti tarkoituksenmukaisuusharkintaa”. Valiokunta kiinnitti kuitenkin eräissä yksityiskohdissa huomiota sanontojen väljyyteen ja siihen, että perusteluissa ilmaistut rajaukset eivät aina näkyneet lain tekstissä.

Lausumista hahmottuvia piirteitä voidaan lyhyesti ehkä kuvata niin, että teknisiä, asiantuntemukseen liittyviä tai vain viranomaisen sisäisesti vaikuttavia yksityiskohtasäännöksiä, joiden antamiseen ei liity huomattavaa harkintavaltaa, voidaan antaa viranomaisen päätöksin. Tällaisen valtuuden antamista vastaan taas puhuu voimakkaasti se, että ko. oikeussäännöillä tulisi olemaan vaikutusta (ulkopuolisten) yksilöiden oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Lausunnossa pevl 34/00 vp (myös pevl 43/00 vp) esitettyä vaatimusta, jonka mukaan laissa annettavan valtuutuksen tarkkarajaisuutta koskeva vaatimus menee viranomaisten norminantovallan kohdalla pitemmälle kuin asetuksen antovallan kohdalla, voidaan pitää perusteltuna. Toisaalta on ehkä ymmärrettävää, että tulkintakäytännössä ei ole juuri konkretisoitu tämän tarkemmuusvaatimuksen sisältöä tai ylipäänsä (ministeriön) asetuksille uskottavien asioiden ja viranomaisen säädöksille uskottavien asioiden välistä rajanvetoa.

Itsehallintoyhdyskunnille uskottava säädösvalta otettiin perustuslain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa esille vain kuntien osalta (HE 1/98 vp, s. 133). Siinäkin hallitus vain viittasi kunnille vanhastaan osoitettuun säädösvaltaan lähinnä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kaavoituksen alalla ja totesi, että ”nykyistä oikeustilaa ei ole tarkoitus tältä osin olennaisesti muuttaa.” Ehkä lähinnä varmistukseksi todettiin samassa yhteydessä, että uuden perustuslainkohdan periaatteita olisi kuitenkin noudatettava myös osoitettaessa säädösvaltaa kunnille. Mikään esityksen perusteluissa ei näytä viittaavan siihen, että ehdotetulla PL 80 §:n säännöksellä olisi tavoiteltu joitain muutoksia siihen itsehallintoon perustuvaan sisäiseen säädösvaltaan, joka edellä viitatussa Hallitusmuodon aikaisessa perustuslakivaliokunnan käytännössä oli hyväksytty Evankelis-luterilaisen kirkon ja yliopistojen kohdalla. Kuntien, evankelis-luterilaisen

kirkon ja yliopistojen itsehallintoon liittyvien, käytännössä ainakin jotenkin vakiintuneiden säätelyvaltuuksien hyväksyminen PL 80 §:n järjestelmässä merkitsee toisaalta sitä, että näiden säädösten kohdalla suhtaudutaan hyvin joustavasti PL 80,2 §:ssä olevaan rajaukseen ”määrätyistä asioista”.

Perustuslakivaliokunta ei havaitakseni ole PL 80 §:n soveltamistilanteissa ottanut kantaa muihin kuin kuntia koskeviin itsehallinnollisiin järjestelyihin.

Lausunnossa pevl 11/99 vp oli kyse ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamisesta. Liittyen ajatuksiin, joita valiokunta oli vuotta aikaisemmin rakennuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä esittänyt lähinnä perusoikeussuojan kannalta (pevl 38/98 vp), valiokunta esitti mm. seuraavaa. Kunnallisten ympäristönsuojelumääräysten antaminen on rajoitettu paikallisiin tarpeisiin kunnassa ja ne voivat koskea muuta kuin luvanvaraista toimintaa. PL 80 §:ssä tarkoitetut erityiset syyt ovat siten käsillä eikä sääntelyn asiallinen merkitys vaadi lain tai asetuksen käyttämistä. Ympäristönsuojelumääräysten säätelyala ei lain nojalla muodostu sinänsä kovin tarkkarajaiseksi, mutta määräysten antopäätös on saatettavissa tuomioistuimen tutkittavaksi ja näiden joustavien normien sisältö voi siten vakiintua oikeuskäytännössä, viime kädessä KHO:n tulkintakäytännössä. Näiden näkökohtien voitiin valiokunnan mielestä katsoa oikeuttavan sen, että ympäristönsuojelua koskevat säännökset laissa jäävät ”jonkin verran sitä tasoa yleisluonteisemmiksi, jota perusoikeuksia koskevan sääntelyn tarkkuudelta on vaadittu etenkin perusoikeus uudistuksen jälkeen.”

Lausunto pevl 3/00 vp koski kuntien virkasääntöjä koskevien kuntalain säännösten muuttamista vastaamaan uutta perustuslakia. Viitattuaan virkasääntöjen antamisen yhteyteen kunnalliseen itsehallintoon valiokunta katsoi, ”että lailla voidaan osoittaa kunnille virkasääntöjen antamisvaltaa jossain määrin laajemmalti kuin perustuslain 80 §:n 2 momentin perusteella on mahdollista uskoa valtion viranomaisille norminasettamisvaltaa.” Se, että valiokunta ei tässä tarkoittanut itsehallinnon merkitsevän mitään avointa valtakirjaa, ilmenee siitä, että valiokunta katsoi ehdotetun säännöstämisvaltuuden uskominen virkasäännön tasoon olevan ristiriidassa PL 80 §:n rajoitusten kanssa.

Lausunnossa pevl 23/01 vp oli esillä mm. kuntalain muutos, jonka mukaan valtuuston työjärjestyksessä voitiin antaa määräyksiä puheoikeuden käyttämisestä ja puheenvuorojen pituuden rajoittamisesta. Valiokunta katsoi, että puheoikeutta voitiin kyllä demokratiaperiaatteen nojalla rajoittaa, mutta sääntelyn piti tapahtua lailla.

Lausunnoista ehkä vain pevl 11/99 vp ansaitsee tässä jonkin kommentin. Painavat tarkoituksenmukaisuussyyt, itsehallintoon liittyvät näkökohdat ja pitkät perinteet kyllä puoltavat sitä, että kaavat ja rakennusjärjestykset (pevl 38/98 vp) ja paikalliset ympäristönsuojelumääräykset kuuluvat kunnan kompetenssiin. Perustuslain 80 §:n kokonaisuudessa merkitsevät asetukset kuitenkin pääsääntöä ja 2 momentin mukaiset oikeussäännöt poikkeuksellista ja alaltaan asetuksia suppeampaa ja vähämerkityksisempää sääntelyä. Valiokunta on itsekkin – tosin vähän myöhemmin (pevl 34/00vp) – todennut viranomaisille annettavista norminantovaltuuksista, että niitä koskevaan valtuutukseen kohdistuu ”asetuksenantovaltuuksiin verrattuna pidemmälle menevä” tarkkarajaisuusvaatimus. Perustuslainkohdan periaatteita on sovellettava myös kunnallisen norminantovallan järjestelyihin. Tähän asetelmaan ei kunnolla sovi, että jopa perusoikeuksia koskevan sääntelyn tarkkuusvaatimuksista jonkin verran tingitään juuri 2 momentissa tarkoitettujen oikeussääntöjen kohdalla. Nojautuminen siihen, että joustavien normien sisältö vakiintuu tuomioistuinkäytännössä, merkitsee kaikesta paikkansapitävyydestään huolimatta tässä uuden elementin tuomista PL 80 §:n tulkintaan. Kun PL 80,2 §:ssä edellytetään lailla tapahtuvaa valtuuttamista ja sitä, että valtuutus on soveltamisalaltaan ”täsmällisesti rajattu”, on ainakin lähtökohtana se, että vaadittu tarkkuus on lainsäätäjän ratkaisussa eikä siinä, mitä oikeuskäytäntö sitten ehkä kehittää. Nojautuminen perusteluna tuomioistuinkäytäntöön avaa myös kysymystä siitä, missä muussa PL 80 §:n tulkitsemistilanteessa ehkä voitaisiin nojata – ja kuinka pitkälle – siihen, miten oikeuskäytäntö myöhemmin rajoittaa tai vakiinnuttaa ko. normien sisältöä.