

Risto Tuominen

HTM, Nuorempi tutkija, Itä-Suomen yliopisto, Oikeustieteiden laitos

LAINSÄÄDÄNTÖVALLAN DELEGOIMISTA KOSKEVA
SÄÄDÖSVALMISTELU – TUTKIMUS ASETUS- JA
MÄÄRÄYSTENANTOVALTUUKSIEN ESIINTYVYYDESTÄ
HALLITUKSEN ESITYKSISSÄ, VALTUUKSIEN KOHTEISTA SEKÄ
VALTUUKSIIN KOHDISTUVISTA KORJAUKSISTA
EDUSKUNTAKÄYTÄNNÖSSÄ



Edilex 2020/32

Referee-artikkeli

Julkaistu 8.9.2020

www.edilex.fi/artikkelit/21362

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	1
2	PERUSTUSLAIN 80 §:N SISÄLTÖ JA VALIOKUNTAMIETINTÖJEN MERKITYS SÄÄDÖSVALMISTELUSSA	3
2.1	PERUSTUSLAIN 80 §:N TULKINTA.....	3
2.2	EDUSKUNNAN VALIOKUNNAT JA NIIDEN MIETINTÖJEN MERKITYS LAINVALMISTELUSSA	5
3	TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN AINEISTO JA SEN KUVAILU.....	7
3.1	TUTKIMUSAINIESTON ESITTELY.....	7
3.2	TÄMÄN ARTIKKELIN EMPIIRISEN TUTKIMUKSEN TOTEUTUS JA TUTKIMUSAINIESTON HYÖDYNTÄMINEN	8
4	ASETUS- JA MÄÄRÄYSTENANTOVALTUUTUSTEN MÄÄRIEN AJALLINEN KEHITYS JA ASIAT, JOISTA EHDOTETAAN SÄÄNNELTÄVÄN JOKO ASETUKSILLA TAI MÄÄRÄYKSILLÄ.....	11
5	MITÄ MUUTOKSIA VALIOKUNNAT OVAT TEHNEET ASETUS- JA MÄÄRÄYSTENANTOVALTUUKSIIN?	14
5.1	EHDOTETUT KORJAUKSET ASETUKSIIN LIITTYVIIN PERUS- JA VALTUUSSÄÄNNÖKSIIN MIETINNÖISSÄ.....	15
5.2	ERITYISESTI MÄÄRÄYSTENANTOVALTUUKSIIN KOHDISTUVAT KORJAUKSET MIETINNÖISSÄ.....	18
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	19

1 JOHDANTO

Tässä artikkelissa tutkitaan asetus- ja määräystenantovaltuuksien laatimiseen liittyviä asioita säädösvalmistelussa.¹ Tutkimuskysymyksiä on kaksi. Ensimmäisenä artikkelissa selvitetään, *millaisista asioista lainvalmistelussa ehdotetaan säänneltävän asetuksilla tai määräyksillä*. Tutkimuskysymykseen vastaamisella pyritään kartoittamaan asetus- ja määräystasolla säänneltävien asioiden alaa ja muodostamaan kokonaiskuva asetus- ja määräystason sääntelystä. Toisena tutkimuskysymyksenä on se, *millaisia valtuussäännökset ovat hallituksen esityksissä ja millaisia korjauksia niihin yleensä tehdään*. Tutkimuskysymykseen vastaamiseksi hallituksen esityksessä esitettyjä säännösehdotuksia on vertailtu eduskunnan mietintövaliokuntien kyseisiin säännöksiin mietinnöissään tekemiin korjauksiin. Eduskunta on perustuslain (PL, 731/1999) 3.1 §:n mukaisesti ylin lainsäädäntövallan käyttäjä, ja erityisesti eduskunnan valiokuntien mietinnöt ovat keskeistä lähdemateriaalia selvitettäessä eduskunnan omaa

¹ Artikkelissa käytetään käsitteitä säädösvalmistelu ja lainvalmistelu toistensa synonyymeinä.

käytäntöä ja vallitsevaa kantaa erilaisiin ehdotettuihin sääntelyratkaisuihin. Lainvalmistelun laatua koskevista kysymyksistä on tullut kestoaihe oikeustieteellisessä tutkimuksessa ja lainvalmistelua koskevalle tutkimukselle on katsottu olevan tarvetta.² Tässä tutkimuksessa käsitellään yhtä lainvalmistelun kannalta olennaista osa-aluetta eli lainsäädäntövallan delemoimista.

Asetukset ja viranomaismääräykset ovat hierarkkisesti lakia alemman asteisia säädöksiä, joiden avulla lainsäädännön toimeenpanoa ja soveltamista voidaan ohjata.³ Suomessa asetuksia voivat antaa perustuslain 80.1 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt. Nykyisen perustuslain järjestelmässä valtioneuvosto on ensisijainen asetuksenantaja. Perustuslain 80.2 §:n mukaan viranomaisena voidaan oikeuttaa antamaan tarkentavia määräyksiä, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella.

Huolimatta näiden kahden säädöstyypin eroista, tässä tutkimuksessa asetus- ja määräystenantovaltuuksia tutkitaan yhdessä ja vertaillaan keskenään. Vaikka säädösvalmistelussa kyettäisiin määrittämään jokin säänneltävä asia sellaiseksi, että siitä on mahdollista säätää viranomaismääräyksillä, se ei silti sulje pois mahdollisuutta säätää samasta asiasta vaihtoehtoisesti joko asetuksella tai lailla. Sen sijaan vastakkaiseen suuntaan arvioitaessa tietyt lailla säänneltävät asiat, kuten yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet, sulkevat asetus- ja määräystenkäyttömahdollisuuden pois.⁴ Jotkin asetustason sääntelyn mahdollistavat asiat taas saattavat olla sellaisia, ettei määräysten käyttö joko ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista. Perustuslain 80 §:n säännökset mahdollistavatkin näin tietyissä tilanteissa vaihtoehtojen vertailun eri säädöstasojen välillä, minkä vuoksi asetuksia ja määräyksiä ei aina ole perusteltua käsitellä toisensa poissulkevinä sääntelyratkaisuinä.

Tutkimuksessa hyödynnetään valtiosääntöoikeudellisen lähde- ja kirjallisuusmateriaalin lisäksi pääasiassa määrällisen empiirisen tutkimuksen metodeja. Tutkimusaineisto koostuu nykyisen perustuslain aikana toimineiden hallitusten jokaisen hallituskauden toisen vuoden esityksistä. Kyseessä on Itä-Suomen yliopiston lainsäädäntötutkimuksen oppiaineessa koottu *Lainvalmistelun laatu 2000-luvulla* -tutkimusaineisto.⁵ Tutkimuksen rakenne on seuraava: luvussa 2 esitellään ensin PL 80 §:n sisältö ja perustuslakivaliokunnan vallitseva tulkintakäytäntö sekä valiokuntamietintöjen merkitys lainvalmistelussa. Luvussa 3 esitellään tutkimusaineisto ja empiiriset metodit. Luvussa 4 arvioidaan, miten asetus- ja määräystenantovaltuutusten esiintyminen on määrällisesti kehittynyt hallituksen esityksissä nykyisen perustuslain aikana sekä analysoidaan, millaisista asioista hallituksen esityksissä

² Ks. esim. Anssi Keinänen – Hanna-Riitta Härkönen, Miten valmistellaan hyvä hallituksen esitys? – Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen huomioita säädösehdotusten esitysluonnoksista. Edilex 29/2020 [www.edilex.fi/artikkelit/21262], s. 1; Anssi Keinänen – Miikka Vuorela, Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä? Lakimies 2/2015, s. 170–195, 170–171 ja Matti Niemivuo, Kansallinen lainvalmistelu. Helsinki 2002, s. 198–200.

³ Risto Tuominen, Täsmällisesti ja tarkkarajaisesti – Perustuslain 80.1 §:n asettamat edellytykset säädöstason valintaan lainvalmistelussa. Oikeus 2/2019, s. 102–126, 102.

⁴ Tosin tietyissä poikkeuksellisissa tilanteissa perustuslakivaliokunta on katsonut mahdolliseksi poiketa asetuksella lain säännöksistä. Tällainen valtuus voidaan säätää, jos se rajataan koskemaan vähäisiä poikkeuksia ja siinä on asetuksenantovaltan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja. Tällä tavalla normihierarkia joustaa myös lakitasolta asetustasolle. Ks. PeVL 17/2010 vp, s. 2–3; PeVL 14/2016 vp ja Lainkirjoittajan opas 37/2013, Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita. Sähköisesti päivittyvä versio. [www.finlex.fi > Julkaisut], kohta 13.2.2; Tuominen, Oikeus 2019, s. 105–106 ja Veli-Pekka Hautamäki, Asetuksenantovaltuus ja asetuksenanto. Lakimies 2/2010, s. 210–220, 215–216.

⁵ Haluankin kiittää kollegoitani Itä-Suomen yliopiston lainsäädäntötutkimuksen oppiaineessa mahdollisuudesta hyödyntää tätä tutkimusaineistoa ja erityisesti HTM Kati Heikkistä, joka on tehnyt suurimman työn kyseisen tutkimusaineiston keräämisessä ja järjestämisessä.

on ehdotettu säänneltävän tarkemmin joko asetuksilla tai määräyksillä. Luvussa 5 tutkimuksen kohteena olevien hallitusten esitysten ehdotettuja valtuussäännöksiä verrataan valiokuntamietintöjen vastaaviin korjattuihin säännöksiin ja arvioidaan näin valtuussäännösten muotoilemista. Luvussa 6 esitetään tutkimuksen johtopäätökset.

Tässä tutkimuksessa tehdään myös käsitteellinen erottelu termien *valtuus* ja *valtuutus* välille. Termillä *valtuus* kuvataan koko valtuussäännöstä. Kun tässä tekstissä puhutaan esimerkiksi *asetuksenantovaltuudesta*, tarkoitetaan sillä kyseistä valtuussäännöstä kokonaisuudessaan.⁶ Termillä *valtuutus* kuvataan puolestaan jotakin valtuussäännöksen osaa. Jos siis tekstissä puhutaan *asetuksenantovaltuutuksesta*, tarkoitetaan tällä silloin yksittäistä yhden lauseen muodostamaa ilmaisua valtuussäännöksen sisällä.

2 PERUSTUSLAIN 80 §:N SISÄLTÖ JA VALIOKUNTAMIENTÖJEN MERKITYS SÄÄDÖSVÄLMISTELUSSA

2.1 PERUSTUSLAIN 80 §:N TULKINTA

Perustuslain 80.1 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyin valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Nykyisen perustuslain aikana lähtökohtana on ollut, että laajakantoisissa ja periaatteellisesti tärkeissä asioissa sekä asioissa, joiden merkitys sitä vaatii, asetuksen antajana pidetään valtioneuvostoa.⁷ Tätä on myös perustuslakivaliokunta johdonmukaisesti lausuntokäytännössään edellyttänyt.⁸ Tasavallan presidentille asetuksenantovaltuus on katsottu tarpeelliseksi silloin, kun kysymys on presidentin toimivaltaan kuuluvasta asiasta tai hänen asemastaan valtionpäämiehenä.⁹ Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden sääntelemisessä lakitasolla ajatuksena on, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi aina antaa lailla.¹⁰ Perustuslakivaliokunta on katsonut lausuntokäytännössään termin *yksilö* viittavan sekä luonnollisiin että oikeushenkilöihin.¹¹ Perustuslain 80.1 §:n keskeisemmän lauseen loppuosa on julistuksenomainen viittaus kaikkiin niihin perustuslain säännöksiin, joissa säänneltävistä asioista on säädettävä lailla, eikä sillä siten ole itseästä oikeudellista merkitystä.¹²

⁶ Perussäännöksellä tarkoitetaan sitä aineellista lain säännöstä, jota alemman asteisella norminannolla tarkennetaan. Valtuussäännös onkin tähän norminannon mahdollistavaan delegointiin käytettävä viittausinstrumentti. Ks. Hautamäki LM 2010, s. 213.

⁷ HE 1/1998 vp, s. 132.

⁸ Ks. esim. PeVL 67/2016 vp, s. 3; PeVL 28/2014 vp, s. 3–4; PeVL 47/2006 vp ja PeVL 42/2006 vp. Ks. myös Ilkka Saraviita, Perustuslaki. Toinen uudistettu painos. Hämeenlinna 2011, s. 684 sekä Tuominen, Oikeus 2019, s. 117–118.

⁹ HE 1/1998 vp, s. 132; Antero Jyränki – Jaakko Husa, Valtiosääntöoikeus. 2. painos. Vantaa 2015, s. 251.

¹⁰ HE 1/1998 vp, s. 131; Tuominen, Oikeus 2019, s. 105; Hautamäki LM 2010, s. 211–212 ja Saraviita 2011, s. 678–679.

¹¹ Jyrki Manninen, Lainsäädäntövallan delegoinnista muille viranomaisille kuin tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille. Edilex-julkaisu 2.10.2006 [www.edilex.fi/artikkelit/3698], s. 21.

¹² Manninen, Edilex 2006, s. 20.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä lähtökohtana on ollut sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusperiaate.¹³ Asetuksenantovaltuus on laadittava säädösehdotukseen siten, että valtuuden sisältö ilmenee laista. Lisäksi valtuus on rajattava tarkasti. Säänneltävästä asiasta on oltava riittävät perussäännökset, ja valtuus on suositeltua sijoittaa asianomaisen perussäännöksen yhteyteen.¹⁴ Perustuslakivaliokunta korostaa lausuntokäytännössään myös sitä, että perustuslain säännökset, ja erityisesti PL 80.1 §, rajoittavat sekä valtuussäännösten tulkintaa että valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä.¹⁵

Perustuslain 80.2 §:n mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätystä asiasta, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä, eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuuden tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Viranomaismääräyksen määritelmästä säädetään ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista annetun lain (määräyskokoelmalaki, 189/2000) 3 §:ssä.¹⁶ Määräyskokoelmalain 3 §:n mukaan määräyksillä tarkoitetaan viranomaisen antamia oikeussääntöjä ja muita velvoittavia yleisiä sääntöjä lukuun ottamatta pelkästään viranomaisen sisäiseksi annettuja hallinnollisia määräyksiä.¹⁷ Perustuslain 80.2 §:ssä säädetyllä viranomaisella tarkoitetaan puolestaan ensisijaisesti valtion viranomaisia.¹⁸

Perustuslain 80.2 §:n tarkoittamilla määrättyillä asioilla viitataan siihen, että ko. valtuuden kattamat asiat olisi määriteltävä laissa tarkemmin kuin PL 80.1 §:n mukaisen asetuksenantovaltuuden kattamat asiat. Tästä huolimatta perustuslakivaliokunta on arvioinut mahdolliseksi tulkita PL 80.2 §:n tarkkarajaisuusvaatimusta myös vähemmän tiukasti.¹⁹ Sääntelyn kohteeseen liittyvillä erityisillä syillä tarkoitetaan teknisiä ja vähäisiä yksityiskohtia koskevaa sääntelyä, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä sekä sellaista säänneltävää toimintaa, johon liittyy runsaasti ammatillisia erityispiirteitä.²⁰

Perustuslain 80.1 §:n vaikutuksesta niin yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet kuin perustuslain mukaan muut lailla säädettävät asiat sulkevat myös PL 80.2 §:n soveltamismahdollisuuden näissä asioissa pois. Sen sijaan sellaiset asiat, joiden asiallinen merkitys edellyttäisi asetuksella sääntelyä, riippuu *Mannisen* mukaan siitä, katsotaanko oikeussääntöjen antamisen edellyttävän parlamentaarisen vastuukatteen piiriin kuuluvaa harkintaa ja päätöksentekoa. Perustuslain 80.2 §:n mukaiseen määräystenantovaltuuden täsmällisen rajauksen vaatimukseen ei ole valtiosääntökäytännössä liitetty juurikaan itsenäistä oikeudellista merkitystä. Täsmällisen rajauksen vaatimus voi kuitenkin vaikuttaa siten, että mitä suppeammaksi määräystenantovaltuus laaditaan henkilölliseltä soveltamisalaltaan, sitä hyväksyttävämpänä valtiosääntöoikeudellisesti valtuutta voidaan pitää.²¹

¹³ Ks. PeVL 45/2016 vp, s. 4; PeVL 17/2010 vp, s. 2 ja PeVL 23/2000 vp, s. 6–7. Ks. myös Lainkirjoittajan opas 37/2013, kohta 13.2.2; Tuominen, Oikeus 2019, s. 105 sekä Saraviita, 2011, s. 680.

¹⁴ Ks. PeVL 10/2016 vp, s. 5; PeVL 49/2014 vp, s. 6 sekä Tuominen, Oikeus 2019, s. 105.

¹⁵ PeVL 10/2016 vp, s. 5; PeVL 58/2010 vp, s. 3 ja PeVL 44/2010 vp, s. 4. Ks. myös Lainkirjoittajan opas 37/2013, kohta 13.2.2 ja Tuominen, Oikeus 2019, s. 106.

¹⁶ Laki perustuu perustuslain 80.3 §:n veloitteeseen, jonka mukaan yleiset säännökset asetusten ja muiden oikeussääntöjen julkaisemisesta ja voimaantulosta annetaan lailla.

¹⁷ Ks. laajemmin Manninen, Edilex 2006, s. 10–12.

¹⁸ HE 1/1998 vp, s. 133. Valtion keskeisten viranomaisten – erilaisten virastojen, laitosten ja keskuksien lisäksi – perustuslakivaliokunta on katsonut PL 80.2 §:n viranomaiskäsitteen piiriin kuuluvan myös välilliseen julkishallintoon kuuluvat itsenäiset oikeushenkilöt, kuten Suomen pankin. Tästä laajemmin ks. Manninen, Edilex 2006, s. 12–13.

¹⁹ Manninen mainitsemista lausunnoista ks. esim. PeVL 9/2004 vp, s. 8; PeVL 4/2005 vp, s. 4 ja PeVL 35/2005 vp, s. 4.

²⁰ Manninen, Edilex 2006, s. 24–28, 32.

²¹ Manninen, Edilex 2006, s. 28–32.

2.2 EDUSKUNNAN VALIOKUNNAT JA NIIDEN MIETINTÖJEN MERKITYS LAINVALMISTELUSSA

Perustuslain 35.1 §:n mukaan eduskunta asettaa vaalikaudekseen suuren valiokunnan sekä perustuslakivaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan, valtiovarainvaliokunnan ja eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000) säädetyt muut pysyvät valiokunnat.²² Tämän lisäksi PL 35.1 §:n mukaisesti eduskunta voi asettaa tilapäisen valiokunnan valmistelemaan tai tutkimaan erityistä asiaa.

Valiokuntien tehtävänä on valmistella eduskunnan täysistuntokäsittelyä varten esimerkiksi hallituksen esitykset, lakialoitteet, valtioneuvoston kertomukset ja selonteot.²³ Näitä tehtäviä hoitaessaan valiokuntien tulee antaa niiltä pyydytetyt lausunnot ja mietinnöt. Mietinnöllä tarkoitetaan valiokunnan eduskunnan täysistunnolle laatimaa ehdotusta, jonka pohjalta eduskunnassa asiaa käsitellään. Valiokunnan antama lausunto taas osoitetaan yleensä mietintöä valmistelevälle valiokunnalle, ja siinä lausunnon antanut valiokunta ilmaisee omat kannanottonsa ja ehdotuksensa, joita mietinnön laativa valiokunta voi hyödyntää.²⁴ Valiokuntakäsittelyllä on lainvalmistelun kannalta paljon merkitystä, koska eduskunta ei voi täysistunnossa muokata säädösehdotuksia muutoin, kuin mitä valiokunta on mietinnössään ehdottanut. Valiokuntien mietintöjen painoarvoa korostaa lisäksi se, että työjärjestyksen 64 §:n mukaan valiokunnan mietinnön perustelut katsotaan hyväksytyiksi, jollei eduskunta toisin päättä. Valiokuntamietintö on oikeuslähteenä etusija-asemassa silloin, kun eduskunta on hyväksynyt valiokunnan korjausehdotukset hallituksen esitykseen.²⁵

Perustuslain 3.1 §:n mukaisesti eduskunta on siis ylin lainsäädäntövallan käyttäjä. Perustuslain kokonaisuudistuksen yksi keskeinen tavoite olikin juuri korostaa eduskunnan asemaa ylimpänä lainsäätäjänä ja edistää siten parlamentarismia.²⁶ Lainsäädäntövallan delegoiminen on kuitenkin osoittautunut välttämättömäksi, koska oikeudellista sääntelyä joudutaan antamaan enemmän kuin mihin eduskunnan toimintakyky riittäisi.²⁷ Tämän lisäksi suurin osa sääntelystä on merkitykseltään sellaista, ettei siitä ole tarkoituksenmukaista päättää eduskunnassa.²⁸ Perustuslain 80 §:n asettamilla velvoitteilla on kuitenkin pyritty siihen, että asetuksen- ja määräystenantovaltuuksien myöntäminen tapahtuu eduskunnan hyväksynnällä, mikä tarkoittaa asetuksen- ja määräystenantovaltuuksien sisällyttämistä aina lakiin. Tähän liittyy olennaisesti perustuslain 2.3 §:n oikeusvaltioperiaate, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.²⁹ Perustuslain 2.3 § yhdessä PL 80 §:n vaatimusten kanssa muodostavat kokonaisuuden, joka sitoo asetusvallan käyttämisen hierarkkisesti ylemmissä säädöksissä oleviin valtuussäännöksiin.³⁰ Lisäksi PL 80.1 §:n vaatimuksella yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden sekä mui-

²² Työjärjestyksen 7 §:n mukaan muina pysyvinä valiokuntina eduskunnassa toimivat tarkastusvaliokunta, hallintovaliokunta, lakivaliokunta, liikenne- ja viestintävaliokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta, puolustusvaliokunta, sivistysvaliokunta, sosiaali- ja terveysvaliokunta, talousvaliokunta, tiedusteluvaliokunta, tulevaisuusvaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ja ympäristövaliokunta.

²³ Anssi Keinänen – Mia Kilpeläinen, Lainvalmistelun laatu eduskunnan valiokuntien arvioitavana. Lakimies 1/2013, s. 3–20, 4.

²⁴ Mietinnöistä ja lausunnoista tarkemmin ks. Jyränki – Husa 2015, s. 159.

²⁵ Keinänen – Kilpeläinen LM 2013, s. 4 ja Miikka Vuorela – Anssi Keinänen, Oikeuslähteiden rajamailla – eduskunnan valiokunnat laintulkitsijoina. Lakimies 6/2014, s. 775–798, 776–777.

²⁶ HE 1/1998 vp, s. 40. Ks. myös Manninen, Edilex 2006, s. 3–4.

²⁷ Hautamäki LM 2010, s. 210.

²⁸ Hautamäki LM 2010, s. 210.

²⁹ Oikeusvaltioperiaatteesta ja PL 2.3 §:n tulkinnasta laajemmin ks. Juha Raitio, Huomioita oikeusvaltion käsitteen kehityksestä ja sisällöstä Suomessa. Lakimies 5/2017, s. 559–579; Jyränki – Husa 2015, s. 131–133.

³⁰ Tuominen, Oikeus 2019, s. 104.

den perustuslain erikseen asettamien asioiden säätämisestä lailla on pyritty myös rajoittamaan eduskuntaa itseään siirtämästä liikaa lainsäädäntövaltaa PL 80 §:ssä mainituille orgaaneille.³¹

Eduskunnan tehtävä lainsäädäntövallan käyttäjänä, lukuun ottamatta mahdollisia lainvalmisteluun liittyviä poliittisia neuvotteluja, on rajautunut pitkälti hallituksen esityksen hyväksymiseen, hylkäämiseen tai suppeissa puitteissa tapahtuvaan muuttamiseen. Tästä syystä eduskunnan rooli sekä lainsäädäntövallan käyttäjänä että lainvalmistelun laadun valvojana on jäänyt varsin heikoksi. Erityisesti enemmistöhallituksen aikana hallitusta tukevien eduskuntaryhmien on hallitusohjelman ja ryhmäkurikulttuurin takia käytännössä mahdotonta muuttaa hallituksen esittämää lakiesitystä kovinkaan merkittävästi. Myös lainvalmistelussa kuultavat intressitahot ovat tuoneet esille sen, että eduskunnan valiokuntakäsittely ei ole enää kovin merkittävä vaihe lakien sisältöön vaikuttamisen kannalta. Eduskunnan tehtävänä onkin vain päättää, hyväksyykö se hallituksen esityksessä ehdotetut sääntelyratkaisut vai ei.³²

Valiokunnat esittävät todennäköisemmin muutoksia säädösehdotuksiin silloin, kun kyseessä on kooltaan isoja hallituksen esityksiä, jotka sisältävät laajoja perusteluja ja kohdistuvat useampaan lakiin. Tämä selittyy sillä, että laajat hallituksen esitykset yleensä sisältävät enemmän yksityiskohtia ja ne voivat olla poliittiselta painoarvoltaan merkittävämpiä kuin suppeat esitykset.³³ Kooltaan suuremman säädöshankkeet voivat myös sisältää useammin muutettavia asioita. Valiokunnat kuulevat isojen säädöshankkeiden yhteydessä enemmän asiantuntijoita ja muita intressiryhmiä. Asiantuntijakuulemisten määrän on katsottu myös vaikuttavan valiokuntien päätöksiin korjata hallituksen esityksiä. Mitä enemmän asiantuntijoita ja muita intressitahoja kuullaan, sitä todennäköisemmin valiokunnat korjaavat esityksiä. Sama koskee muilta valiokunnilta pyydettyjen lausuntojen määrää. Valiokunnat myös usein vetoavat muutosehdotustensa perusteluissa kuulemiinsa asiantuntijoihin.³⁴

Säädösehdotusten perustuslainmukaisuuden arvioinnissa mietintövaliokuntien katsotaan reagoivan varsin hyvin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Perustuslakivaliokunnan ponsissaan edellyttämiin valtiosääntöoikeudellisiin korjausvaatimuksiin mietintövaliokuntien on reagoitava jo muutoinkin de facto, mutta mietintövaliokunnat ovat yleensä myös seuranneet perustuslakivaliokunnan muita lausunnoissaan esittämiä valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia ja korjausehdotuksia. Mietintövaliokunnat eivät kuitenkaan aina hyväksy perustuslakivaliokunnan esittämiä näkökantoja tai ehdotuksia, eivätkä ne aina korjaa esityksiä juuri perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla, vaan ne voivat sivuuttaa perustuslakivaliokunnan kannanotot omilla kannanotoillaan.³⁵

³¹ HE 1/1998 vp, s. 131.

³² Vuorela – Keinänen LM 2014, s. 778; Keinänen – Kilpeläinen LM 2013, s. 5–6 ja Auri Pakarinen, Lainvalmistelu vuorovaikutuksena – Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Helsinki 2011, s. 60–62.

³³ Riitta Ahtonen – Anssi Keinänen – Mia Kilpeläinen, Eduskunnan valiokuntien näkemys lainvalmistelutyön laadusta. Helsinki 2011, s. 28 ja 157–158.

³⁴ Ahtonen – Keinänen – Kilpeläinen 2011, s. 33–35; 45 ja 157–158.

³⁵ Anssi Keinänen – Maija Pitkänen – Outi Saarinen, Kokonaisvaltaista perustuslainmukaisuuden valvontaa. Oikeus 1/2013, s. 28–48, 34; 38–45. Ks. myös Veli-Pekka Hautamäki, Perustuslain auktoritatiivinen tulkinta – Oikeusvertaileva tutkimus perustuslain tulkinnan auktoritatiivisista instituutioista ja niiden käyttämästä argumentaatiosta Suomessa ja Norjassa. Jyväskylä 2002, s. 140–143.

3 TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN AINEISTO JA SEN KUVAILU

3.1 TUTKIMUSAINIESTON ESITTELY

Tämän tutkimuksen empiirinen osio on toteutettu analysoimalla nykyisen perustuslain aikana toimineiden hallitusten toisen vuoden lakiesityksiä. Tutkimusaineistona on Itä-Suomen yliopiston lainsäädäntötutkimuksen oppiaineen "Lainvalmistelun laatu 2000-luvulla" -tutkimushanketta varten koottu aineisto. Tutkittavilta ministeriöiltä oli tarkoitus kerätä yhdeksän hallituksen esitystä per tarkasteluvuosi. Hallituksen esitykset on kerätty siten, että kolme esitystä koskee aina yksittäisiä säännösmuutoksia, kolme yhtä kokonaista säädöstä koskevia muutoksia ja kolme kahta tai useampaa säädöstä koskevia muutoksia.³⁶

Tutkimusaineiston koonnissa tarkoituksena on ollut varmistaa tarkastelun kohteena olevien säädösehdoitusten samankaltaisuus tutkimuksen vertailukelpoisuuden varmistamiseksi. Tästä syystä kansainvälisiä sopimuksia koskevia hallituksen esityksiä ei ole sisällytetty tutkimusaineistoon niiden poikkeavan luonteen vuoksi. Tämä myös rajasi ulkoministeriön tutkimuksen ulkopuolelle, sillä valtaosa ulkoministeriön esityksistä koskee kansainvälisiä sopimuksia, eikä aineistoon sopivia säädösehdotuksia siten saatu tutkimukseen tarvittavaa määrää. Myös valtioneuvoston kanslia rajattiin tutkimusaineiston ulkopuolelle, koska lainvalmistelu valtioneuvostossa on vähäistä, eikä tarvittavia esityksiä näin ollut riittävästi.

Hankkeessa kerättiin jokaisen 2000-luvun hallituskauden *toisen vuoden esityksiä*. Tutkittavat hallituksen esitykset ovat vuosilta 2000, 2004, 2008, 2012 ja 2016. Valittujen tarkasteluvuosien katsotaan olevan ajallisessa tarkastelussa vertailukelpoisia, koska lainvalmistelua eivät rasita esimerkiksi eduskuntavaalien läheisyys tai hallitusneuvottelut. Aineistoa on täydennetty hallituskausien kolmansien vuosien eli vuosien 2001, 2005, 2009, 2013 ja 2017 hallituksen esityksillä, jos hallituskausien toiselta vuodelta ei ole saatu jonkun ministeriön kohdalla tarvittavaa määrää esityksiä. Hallituskausien kolmannen vuoden esityksiä on aineistossa yhteensä 32. Niitä ei käsitellä vuositarkastelussa erikseen, vaan osana varsinaisten tarkasteluvuosien aineistoa. Taulukossa 1 on esiteltynä tutkimusaineiston kokonaismäärä.

Taulukko 1. Tutkimusaineistoon sisältyvien hallituksen esitysten kappalemäärät luokittain

Luokittelu	2000	2004	2008	2012	2016	Yhteensä
Yksittäistä säännöstä koskevat esitykset	25	27	27	23	25	127
Yhtä lakia koskevat esitykset	28	28	30	25	28	139
Useaa lakia koskevat esitykset	29	28	29	29	30	145
Yhteensä	82	83	86	77	83	411

Alkuperäisenä tavoitteena on ollut 495 hallituksen esitystä kattava tutkimusaineisto. Tarkoituksena oli valita jokaisen ministeriön valmistelemista esityksistä kolme kappaletta edellä mainituista luokista jokaiselta tarkasteluvuodelta. Näin jokaiselta ministeriöltä olisi saatu yhteensä 45 esitystä. Kuten jo aiemmin todettiin, ulkoministeriö ja valtioneuvoston kanslia jouduttiin kuitenkin jättämään aineiston ulkopuolelle. Tämän lisäksi tiettyjen ministeriöiden osalta ei saatu tarvittavaa määrää hallituksen

³⁶ Kati Heikkisen ja Anssi Keinäsen valmisteilla olevassa tutkimuksessa *Taloudellisten vaikutusten arvioinnin laatu hallituksen esityksissä 2000-luvulla* tutkimusaineistoa on kuvattu tarkemmin.

esityksiä edes ulottamalla keräämistä kyseisten ministeriöiden kolmansien vuosien esityksiin. Erityisesti puolustusministeriön valmisteleminen esitysten määrä jäi pieneksi. Tästä syystä aineiston kokonaismäärä on yhteensä 411 esitystä. Tämä vastaa kappalemääräisesti 34 % kaikista tarkasteluvuosina annetuista hallituksen esityksistä. Vähiten esityksiä annettiin vuosina 2000 (215 kappaletta) ja 2012 (205 kappaletta), jolloin näiden vuosien osalta aineistoon sisältyvä määrä vastaa 38 % kyseisinä vuosina annetuista esityksistä. Vuonna 2016 puolestaan annettiin eniten esityksiä (273 kappaletta), ja aineistoon sisältynyt määrä vastaa 30 % niistä. Taulukossa 2 on esiteltyä esitysten määrien jakautuminen ministeriöittäin tarkasteluvuosina.

Taulukko 2. Tutkimusaineistoon sisältyvien hallituksen esitysten kappalemäärät ministeriöittäin

Ministeriö	2000	2004	2008	2012	2016	Yhteensä
LVM	9	9	9	9	9	45
MMM	9	9	9	9	8	44
OKM	9	9	8	9	9	44
OM	9	9	9	9	8	44
PLM	3	2	8	3	5	21
SM	9	9	9	4	9	40
STM	9	9	9	9	9	45
TEM	9	9	9	9	9	45
VM	9	9	9	9	9	45
YM	7	9	7	7	8	38
Yhteensä	82	83	86	77	83	411

3.2 TÄMÄN ARTIKKELIN EMPIIRISEN TUTKIMUKSEN TOTEUTUS JA TUTKIMUSAINEISTON HYÖDYNTÄMINEN

Tässä tutkimuksessa edellä esiteltyä tutkimusaineistoa on hyödynnetty käymällä läpi siihen sisältyvät hallituksen esitykset kaikkien niissä esiintyvien asetusten ja määräysten antamiseen valtuuttavien säännösten tunnistamiseksi ja keräämiseksi. Empiirisenä menetelmänä on hyödynnetty kvantitatiivisen tutkimuksen menetelmistä kuvailevaa tilastoanalyysiä. Kuvailevalla tilastoanalyysillä voidaan kuvailla ja havainnollistaa tutkittavaa aineistoa kuvioiden, taulukoiden ja tunnuslukujen avulla.³⁷ Kuvailevaa tilastoanalyysiä on täydennetty analysoimalla sisällöllisesti tarkemmin tutkimusaineistosta poimittuja valtuussäännöksiä ja vertaamalla niitä eduskunnan valiokuntien mietinnöissään käsittelemiin vastaaviin säännöksiin. Seuraavassa on esimerkkejä valtioneuvoston asetuksen, ministeriön asetuksen ja viranomaisen määräyksen antamiseen oikeuttavista valtuutuksista.

Esimerkki 1: Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset lisämaan enimmäisetäisyydestä.³⁸

Esimerkki 2: Rakennustuotteen tyyppihyväksynnästä ja laadunvalvonnan varmentamisesta voidaan antaa tarkempia säännöksiä ympäristöministeriön asetuksella.³⁹

Esimerkki 3: Verohallinto antaa tarkemmat määräykset 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen verokausien muutosajankohdista.⁴⁰

³⁷ Kuvailevasta tilastoanalyysistä tarkemmin ks. esim. Gerald J. Bayens – Cliff Roberson, *Criminal Justice Research Methods*. Second Edition. CRC Press 2011, s. 28–29 ja 44.

³⁸ HE 103/2012 vp, s. 32.

³⁹ HE 82/2012 vp, s. 27.

Säännökset on kerätty hallituksen esitysten loppuun sijoitetuista säädösehdotuksista. Valmiuslakia koskeva hallituksen esitys (HE 3/2008 vp) rajattiin kuitenkin tarkastelun ulkopuolelle siitä syystä, että kyseinen säädös tulee sovellettavaksi vain poikkeusolosuhteissa.⁴¹ Tässä tutkimuksessa tarkastelu kohdistuu vain normaalioloissa tapahtuvaan asetus- ja määräystenantoavallan käyttöön. Näin läpikäytävien esitysten määrä oli yhteensä 410 hallituksen esitystä. Hallituksen esityksistä 201 sisälsi valtuussäännöksiä. Aineistosta tunnistettiin yhteensä 1327 valtuutusta. Taulukossa 3 on esiteltynä valtuussäännöksiä sisältäneiden esitysten suhteelliset osuudet, ja montako valtuutusta hallituksen esitykset sisälsivät keskimäärin tarkasteluvuosina.

Taulukko 3. Valtuussäännöksiä sisältäneiden esitysten ja valtuutusten kokonaismäärät tarkasteluvuosittain

Vuosi	Alkuperäisen aineiston hallituksen esitysten määrä (N)	Valtuussäännöksiä sisältäneiden hallituksen esitysten määrä (N)	Valtuussäännöksiä sisältäneiden esitysten osuus saman vuoden tutkittavista esityksistä (%)	Asetus- ja määräystenantovaltuutusten määrä (N)	Asetus- ja määräystenantovaltuutuksia annettu hallituksen esitystä kohden
2000	82	44	54	232	5
2004	83	37	45	229	6
2008	85	40	47	238	6
2012	77	35	45	348	10
2016	83	45	54	280	6
Yhteensä (N)	410	201		1327	

Valtuussäännösten keräämisessä hallituksen esityksistä lähtökohtana on ollut säännösten sanamuoto. Sanamuodon mukaista keräämistapaa on noudatettu sillä oletuksella, että jokaisen säännöksen momenttiin sisältyvän valtuutuksen perusteella voidaan aina antaa oma erillinen säädös. Todellisuudessa monen valtuussäännöksen pohjalta voitaisiin laatia yksi asetus, jossa säädettäisiin useampaan valtuussäännökseen liittyvistä asioista. Joidenkin asetusten taustalla voi myös olla useammista laeista tulevat valtuutukset.⁴² Tutkimusaineiston paremman kontrolloinnin mahdollistamiseksi on ollut tärkeää yksinkertaistaa säännösten keräämistapaa siten, että jokainen valtuutus on aina tulkittu konkreettiseksi ilmaisuksi säännöksessä. Jos yksittäisen valtuussäännöksen momentissa on esimerkiksi kolme lausetta, jotka kaikki alkavat aina uudella valtuutuksella, tällöin momentissa on yhteensä kolme erillistä valtuutusta, joista jokaisesta voitaisiin teoriassa antaa kolme erillistä säädöstä. Seuraavaksi esitellään kaksi esimerkkiä tällaisista säännöksistä.

Esimerkki 4: Päivystyksen järjestämisen erikoisalakohtaisista edellytyksistä *säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella*. (1) *Valtioneuvoston asetuksella säädetään* (2) synnytystoiminnan määrää koskevista edellytyksistä...Kiireellisen hoidon perusteista ja kiireellisen vastaanot-

⁴⁰ HE 29/2016 vp, s. 281.

⁴¹ Niin sanotuista kassakaappilaeista tarkemmin ks. Jaakko Husa – Teuvo Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. 3. painos. Hämeenlinna 2009, s. 205–206.

⁴² Tällaisia asetuksia ovat mm. sosiaali- ja terveysministeriön asetus lääkkeen määräämisestä (1088/2010), valtioneuvoston asetus eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa (843/2017) sekä valtioneuvoston asetus sähkö- ja hissiturvallisuuden neuvottelukunnasta (1438/2016).

totoiminnan, laajan ympärivuorokautisen päivystysyksikön, ympärivuorokautisesti päivystävän yhteispäivystysyksikön sekä ympärivuorokautisen perusterveydenhuollon ja akuuttilääketieteen päivystysyksikön tehtävistä ja laatuvaatimuksista, poikkeuslupien myöntämisen tarkemmista edellytyksistä sekä päivystysyksiköiden alueellisesta yhteistyöstä *voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.* (3)⁴³

Esimerkki 5: *Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin* (1) räjähteiden yksilöllisen tunnistamisen ja jäljitettävyyden käytännön toteutuksesta sekä tässä yhteydessä kerättävistä tiedoista. *Valtioneuvoston asetuksella säädetään myös* (2) niistä räjähteistä, joihin ei ole tarpeen soveltaa räjähteen tunnistamista ja jäljitettävyyttä koskevia säännöksiä sen vuoksi, että räjähteeseen liittyvä vaara on vähäinen.⁴⁴

Tutkimusaineistoon kuuluvien hallituksen esitysten lisäksi analysoitiin niitä koskevat eduskunnan valiokuntien mietinnöt. Mietinnöt ryhmiteltiin sen mukaan, onko valiokunta hyväksynyt hallituksen esityksen muuttumattomana vai muutettuna vai onko esitys peruutettu tai rauennut eduskuntakäsittelyn aikana. Aineistosta selvitettiin myös, kuinka monesta tutkittavasta hallituksen esityksestä oli annettu perustuslakivaliokunnan lausunto. Taulukossa 4 on esitettyä suhteelliset osuudet tutkittavista esityksistä annettujen valiokuntamietintöjen jakaantumisesta.

Taulukko 4. Tutkittavista hallituksen esityksistä annettujen valiokuntien mietintöjen jakaantuminen sen mukaan, onko esitys hyväksytty sellaisenaan vai onko sitä muutettu taikka onko se peruutettu tai rauennut

Mietinnön sisältö	Määrä (N)	Määrä (%)
Esitys hyväksytty muuttumattomana	72	36
Esitystä muutettu eduskuntakäsittelyssä	124	62
Esitys on peruutettu tai rauennut	5	2
Yhteensä	201	100

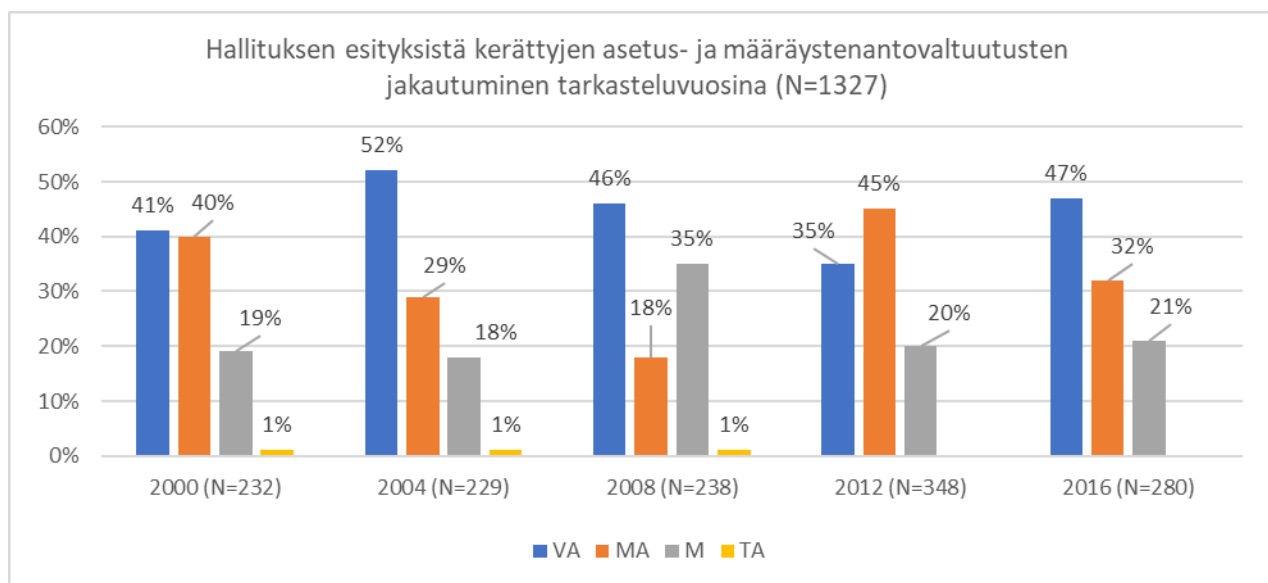
Taulukon 4 perusteella tutkimusaineistoon kuuluvista 201 hallituksen esityksestä 124 kappaletta (62 %) on eduskuntakäsittelyssä muutettu joiltain osin. Mietintöjä, joissa muutokset ovat kohdistuneet asetus- ja määräystenantovaltuuksiin, on tutkimusaineistossa 58 kappaletta (29 %). Perustuslakivaliokunta on antanut 201 esityksestä 58 lausuntoa (29 %). Näistä lausunnoista 31 (15 %) on annettu koskien niitä esityksiä, joissa mietintövaliokunta on muuttanut yhtä tai useampaa valtuussäännöstä. Havainnosta voidaan päätellä, että usein mietintövaliokunnat ehdottavat muutoksia hallituksen esityksiin itsenäisesti ilman perustuslakivaliokunnan vaikutusta, mutta asetus- ja määräystenantovaltuuksien korjaaminen voi olla mietintövaliokunnassa todennäköisempää, jos säädösehdotuksesta on annettu myös perustuslakivaliokunnan lausunto. Tämän vahvistaminen kuitenkin edellyttää näiden 31 perustuslakivaliokunnan lausunnon ja niihin liittyvien 31 mietinnön tarkempaa analysointia, johon ei tässä tutkimuksessa voida tämän tarkemmin keskittyä.

⁴³ HE 224/2016 vp, s. 84.

⁴⁴ HE 20/2016 vp, s. 31.

4 ASETUS- JA MÄÄRÄYSTENANTOVALTUUTUSTEN MÄÄRIEN AJALLINEN KEHITYS JA ASIAT, JOISTA EHDOTETAAN SÄÄNNELTÄVÄN JOKO ASETUKSILLA TAI MÄÄRÄYKSILLÄ

Tässä tutkimuksessa asetus- ja määräystenantovaltuutukset on luokiteltu kahdella tavalla. Ensimmäinen luokittelu on ollut säädöksen antajaan perustuva, eli onko kyseessä valtioneuvoston, ministeriön tai tasavallan presidentin asetuksenantoa vai viranomaisen määräyksenantoa koskeva valtuutus. Jos valtuutuksessa on mainittu vain, että kyseessä on asetus, mutta asetuksen antajaa ei tarkemmin yksilöidä, valtuutuksen on katsottu kuuluvan valtioneuvostolle PL 80.1 §:n mukaisesti. Viranomaisia ei yksilöidä, vaan kaikkia määräystenantovaltuutuksia kutsutaan yleisesti viranomaismääräyksiksi. Kuviossa 1 on esitetty, miten valtioneuvoston asetuksia (VA), ministeriöiden asetuksia (MA), tasavallan presidentin asetuksia (TA) ja viranomaisten määräyksiä (M) koskevat valtuutukset jakautuvat tarkasteluvuosina.



Kuvio 1. Asetus- ja määräystenantovaltuutusten tarkempi jakautuminen tarkasteluvuosina

Kuvion 1 merkittävin havainto liittyy ministeriöiden asetuksenantovaltuutusten suhteellisten osuuksien muutoksiin. Ministeriökohtaisten valtuutusten määrä hallituksen esityksissä on vähentynyt kolmen ensimmäisen tarkasteluvuoden aikana tasaisesti. Syynä on todennäköisesti ollut perustuslain 80 §:n valmistelun yhteydessä kehitetty ja perustuslakivaliokunnan ylläpitämä tulkintalinja, jonka mukaan yhteiskunnallisesti merkittävissä kysymyksissä asetuksen antajaksi olisi suositeltavaa määrätä valtioneuvosto.⁴⁵ Ministeriöt voisivat antaa asetuksia ainoastaan teknisissä ja merkitykseltään vähäpätöisissä kysymyksissä. Tätä valtiosääntöoikeudellista periaatetta PL 80.1 § ei suoraan sisällä, mutta perustuslakivaliokunta on siihen vedonnut johdonmukaisesti koko PL 80 §:ää koskevan lausuntokäytäntönsä ajan.⁴⁶

Havaintojen perusteella näyttää siltä, että periaatetta on noudatettu lainvalmistelussa uuden perustuslain ensimmäisinä vuosina. Vuonna 2012 ministeriöiden asetustenantovaltuutusten osuus on kuitenkin noussut selvästi, kun taas valtioneuvostolle osoitettujen valtuutusten osuus on hiukan pienentynyt. Valtuutusten kokonaismäärä on muutoinkin vuoden 2012 esityksissä kasvanut verrat-

⁴⁵ HE 1/1998 vp, s. 132. Ks. myös Tuominen, Oikeus 2019, s. 104 ja Matti Niemivuo, Lain kirjain – lakitekniikka ja lakikieli. Helsinki 2008, s. 64.

⁴⁶ Ks. esim. PeVL 67/2016 vp, s. 3; PeVL 28/2014 vp, s. 3–4 ja PeVL 20/2010 vp, s. 3–4. Laajemmin aiheesta ks. Tuominen, Oikeus 2019, s. 116–118.

tuna kolmen aikaisemman tarkasteluvuoden esityksiin. Vuoden 2016 esityksissä ministeriöiden asetustenantovaltuutusten suhteellinen osuus on jälleen pienempi verrattuna vuoden 2012 tulokseen. Myös valtuutusten kokonaismäärissä on tapahtunut laskua. Määrä on silti suurempi verrattuna esimerkiksi vuoden 2008 kokonaismäärään, mikä viittaa siihen, että vaalikauden 2007–2010 jälkeen asetus- ja määräystenantovaltuutukset säädösehdotuksissa ovat lisääntyneet.⁴⁷

Kuvion 1 perusteella noin puolet hallituksen esityksiin sisällytettävistä valtuutuksista on yleensä valtioneuvostolle osoitettuja lukuun ottamatta vuoden 2012 osuutta (35 %). Ministeriöiden valtuutusten suhteellinen määrä on puolestaan keskimäärin noin 30 %, mutta vuosien 2008 ja 2012 esityksissä tapahtuneen vaihtelun vuoksi tämän varmistaminen edellyttäisi myös tulevien hallituskausien toisen vuoden esitysten tutkimista. Viranomaisten määräystenantovaltuutusten suhteellinen osuus näyttää pysyvän vakiintuneesti noin 20 %:ssa lukuun ottamatta vuoden 2008 osuutta (35 %). Tasavallan presidentin asetusten osuus on noin prosentin luokkaa.

Toisena luokitteluperusteena aineistosta tunnistettiin, mistä sääntelykeinoista tarkempia säännöksiä on valtuutettu antamaan.⁴⁸ Tämän jälkeen valtuutukset luokiteltiin niiden sisältämien sääntelykeinojen perusteella. Löydettyjä sääntelykeinoja olivat esimerkiksi ilmoitusten tekemisen, toiminnan sijoittamisen ja terveysvaatimusten säätäminen tarkemmin asetuksilla tai määräyksillä. Valtaosa valtuutuksista oli sellaisia, että ne voitiin luokitella useampaan luokkaan. Tästä syystä valtuutusten luokittelu on toteutettu siten, että valtuutus on sijoitettu kaikkiin niihin luokkiin, joihin sen voidaan katsoa kuuluvan. Jos esimerkiksi valtuutuksessa on maininta ilmoitusvelvoitteesta, hakemusmenettelystä sekä valvonnasta, se on sijoitettu kaikkiin näihin luokkiin.

Sääntelykeinoista muodostettiin yhteensä 28 luokkaa. Jokainen asetus- ja määräystenantovaltuutus sijoitettiin niihin luokkiin, joihin sen arvioitiin liittyvän. Kaikista 1327 valtuutuksesta saatiin näin yhteensä 1930 havaintoa, joiden perusteella luokittelu toteutettiin. Lopuksi näistä 28 luokasta muodostettiin kuusi pääluokkaa. Taulukossa 5 on esiteltyä kyseinen luokittelu, havaintojen jakaantuminen ja suhteellinen osuus asetus- ja määräystenantovaltuutuksista sekä esimerkkejä luokkaan sijoitetuista valtuutuksista. Pääluokkien yhteyteen on listattu ne alkuperäiset luokat, joista pääluokka on muodostettu.

Taulukko 5. Valtuussäännösten luokittelu niiden sisällön perusteella

⁴⁷ Ks. myös Niemivuo 2008, s. 62 ja siinä esitetty taulukko vuosittain annettujen säädösten määristä vuosina 2000–2006. Niemivuo on jakanut taulukossa esitetyt säädökset kolmeen luokkaan: lakeihin, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asetuksiin sekä muihin säädöksiin. Luokka ”muut” on oletettavasti sisältänyt ministeriöiden asetukset. Vuonna 2005 annetuista säädöksistä (1287 kappaletta) lakeja oli 521 (40 %), tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asetuksia 356 (28 %) ja muita 410 (32 %). Vuoden 2006 säädöksistä (1460 kappaletta) lakien määrä pysyi lähes samana, eli tuona vuonna oli annettu 528 lakia (36 %). Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asetuksia oli annettu 357 (25 %). Muihin kuuluvia säädöksiä oli annettu 575 (39 %). Vuoden 2006 suurempi säädösmäärä verrattuna vuoden 2005 lukemiin selittyy siis pitkälti luokkaan ”muut” kuuluvien säädösten suuremmalla määrällä. Todennäköisesti tärkeimpinä säädöksinä luokan ”muut” säädöksistä ovat lisääntyneet juuri ministeriöiden asetukset. Niemivuon taulukon tulokset voivat osittain selittää myös ministeriöille kohdistettujen valtuussäännösten suuremmat osuudet vuosien 2012 ja 2016 hallituksen esityksissä. Kehitys on siis oletettavasti alkanut jo tätä aiemmin.

⁴⁸ Sääntelykeinolla tarkoitetaan niitä valintoja, joilla valittu sääntelystrategia aiotaan toteuttaa, kuten ketkä ovat sääntelyn kohteena, mitkä tahot valvovat sääntelyn noudattamista tai millaisilla keinoilla sääntelyn noudattamista tehostetaan. Sääntelystrategialla puolestaan tarkoitetaan ohjauskeinoja, jolla sääntely aiotaan toteuttaa, kuten velvoitesääntelyä, kannustimia tai informaatio-ohjausta. Ks. tarkemmin Anssi Keinänen – Niko Vartiainen, Vaihtoehtojen punninta lakitasoisen sääntelyn sisällä: Empiirinen analyysi vuoden 2014 Hallituksen esityksistä. Edilex 48/2017 [www.edilex.fi/artikkelit/18362], s. 2 ja Robert Baldwin – Martin Cave – Martin Lodge, Understanding Regulation – Theory, Strategy, and Practice. Second Edition. Oxford University Press 2012, s. 105–136.

Luokka	Havainnot (N)	Osuus (%)	Esimerkkejä
1. Luvat, hakemukset ja informointivelvoitteet Alaluokat - Ilmoitukset, tiedottaminen, tietojen säilyttäminen ja vastaavat informointivelvoitteet - Lupamenettelyt, hakemukset ja lomakkeet - Hyväksyminen ja rekisteröiminen	420	32	a) Tarkemmat säännökset ilmoituksesta ja siihen liitettävistä selvityksistä annetaan valtioneuvoston asetuksella. b) Liikenteen turvallisuusvirasto voi antaa tarkempia määräyksiä hakemukseen liitettävistä tiedoista. c) Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan säätää tarkemmin kalastusluvuissa tarkoitetuista kalakannoista ja pyydöksistä, myönnettävien lupien lukumäärästä, 2 momentissa tarkoitetuista saalisilmoituksista, lupien voimassaoloalueesta ja ajasta sekä lupien hakumenettelystä. d) Tarkemmat säännökset maanteiden rekisteröinnistä...annetaan valtioneuvoston asetuksella.
2. Vaatimukset Alaluokat - Tekniset vaatimukset - Yritystoiminnan sääntely, kirjanpito ja varallisuuden käytön sääntely - Tutkinto- ja kelpoisuusvaatimukset - Ajankohdat ja määräajat - Terveys- ja laatuvaatimukset - Tuotanto ja markkinointi	380	29	a) Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä: 3) 108a §:n 1 momentissa tarkoitettuja aineita sisältävien laitteiden ja järjestelmien asennus-, kunnossapito- ja huoltotoiminnassa sekä näiden aineiden jätehuollossa tarvittavista laitteista ja välineistä... b) Säästöpankin tilinpäätös ja toimintakertomus laaditaan kirjanpitolaian ja luottolaitostoiminnasta annetun lain ja niiden nojalla annettujen säännösten sekä Rahoitustarkastuksen määräysten mukaisesti. c) Henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella. d) Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä... 3) yleisen uimarannan uimaveden terveydellisistä ja muista laatuvaatimuksista, laadun valvonnasta ja hallinnasta sekä uimaveden laadusta tiedottamisesta.
3. Valvonta ja ohjaaminen Alaluokat - Oikeudelliset menettelymääräykset ja viranomaistoimenpiteet - Tutkimukset, haitan ja vaarallisuuden arviointi sekä varautuminen - Suunnitelmat, ohjelmat ja sopimukset - Valvonta - Kiellot, kiintiöt, rajoitukset ja sallimiset - Tarkastukset - Sääntelyn kohdetahojen velvollisuuksien täytäminen sekä henkilöstövelvoitteet	371	28	a) Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettujen aineiden ja valmisteiden hävittämisestä. b) Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun riskinarviointiin ja riskinhallintaan... c) Tarkempia säännöksiä suunnitelmasta annetaan valtioneuvoston asetuksella. d) Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella annetaan tarkemmat säännökset... talousveden säännöllisestä valvonnasta... e) Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vaarallisten aineiden matkatavarana kuljettamisen rajoittamisesta tai kieltämisestä.
4. Määritelmät, palkkiot, rahoitus ja mittayksiköt Alaluokat - Rahoitus, tuet, laskentaperusteet ja mittayksiköt - Palkkiot, korvaukset ja muut maksut - Määritelmät - Sijainnin/paikan määrittäminen	360	27	a) Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä polttoaineiden ja sähkön elinkaarenaikaisten kasvihuonekaasupäästöjen laskennasta. b) Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin palkkioiden ja korvausten perusteista ja määristä. c) Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä: 1) siitä, mitä on pidettävä 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettuna kohtuullisena varautumisena... d) Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tupakointitilan vähimmäis- ja enimmäispinta-alasta sekä tilan pinta-alan suhteesta liikehuoneiston anniskelualueen kokoon tai asiakaspaikkojen määrään.
5. Turvallisuus ja käsittelyvelvoitteet Alaluokat - Pakkaukset, merkinnät sekä kuljetukset	118	9	a) Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitetuista huumausaineiden kuljettamisesta ja siihen liittyvästä käsittelystä.

<ul style="list-style-type: none"> - Käyttö-, toimenpide ja turvallisuusvaatimukset - Käsittely ja varastointi 			<ul style="list-style-type: none"> b) Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin olennaisista turvallisuusvaatimuksista. c) Lisäksi puolustusministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavissa kohteissa sekä sotilaallisissa harjoituksissa, harjoitusalueilla ja rauhanturvaoperaatioissa tapahtuvasta vaarallisten kemikaalien varastoinnista ja teollisesta käsittelystä. d) Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä niistä 1 momentissa mainittuihin lääkeryhmiin sisältyvistä lääkeaineista, jotka kuuluvat varastointivelvoitteen piiriin.
<p>6. Muut Alaluokat</p> <ul style="list-style-type: none"> - Julkisen organisaation asettaminen, toimikausi, kokoonpano ja tehtävät - Tarkemmat määräykset lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta - Poikkeukset - Terveiden- ja sairaanhoidon järjestäminen sekä sosiaalihuolto - Voimaantulon säätäminen asetuksilla 	281	21	<ul style="list-style-type: none"> a) Valtioneuvoston asetuksella säädetään johtokunnan kokoonpanosta, asettamisesta ja päätöksenteosta. b) Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan valtioneuvoston asetuksella. c) Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin 14 §:ssä tarkoitetuista vapaaehtoisista terveystarkastuksista. d) Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää poikkeuksia ajoluvan vaatimisesta poliisi- ja pelastustehtävissä sekä muissa kuljetuksen ja tilapäisen säilytyksen valvontaan liittyvissä tehtävissä. e) Tämän lain voimaantulosta säädetään tasavallan presidentin asetuksella.
Valtuutuksia yhteensä 1327			

Eniten asetuksilla ja määräyksillä säännellään monia lupa- ja informointivelvoitteita, kuten ilmoitusten tekemistä ja tietojen lähettämistä asiasta vastaaville viranomaisille, lupahakemuksiin liitettäviä tietoja sekä rekisteröintiä koskevia velvoitteita (32 %). Toiseksi eniten valtuussäännöksiä ehdotetaan erilaisia vaatimuksia (29 %) koskevista sääntelykeinoista, kuten terveys- ja laatuksiteereistä tai tutkintovaatimuksista. Kolmanneksi eniten asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksia on esityksissä ehdotettu valvontaa ja ohjaamista koskevista sääntelykeinoista (28 %), kuten määräaikaistarkastusten tekemisestä, omavalvonnan järjestämisestä tai pelastussuunnitelmien laatimisesta. Myös määrittelymiä, palkkioita, rahoitusta ja mittayksiköjä sisältävien sääntelykeinojen esiintyvyyttä oli runsasta (27 %). Näiden pääluokkien suhteelliset erot ovat kuitenkin vain 3–5 prosenttiyksikköä, joten taulukon 5 avulla voidaan päätellä, että asetukset ja määräykset sisältävät varsin tasaisesti erilaisia sääntelykeinoja ja niiden yhdistelmiä.

Turvallisuus- ja käsittelyvelvoitteisiin kuuluvien sääntelykeinojen pienempää esiintyvyyttä (9 %) voi selittää se, että tähän pääluokkaan kuuluva sääntely on luonteeltaan konkreettisemmin sääntelyn kohteiden toimintaan puuttuvaa verrattuna muihin pääluokkiin, joiden sisältämillä sääntelykeinoilla sääntelyn kohdetahoja pyritään enemmänkin ohjaamaan täyttämään velvoitteensa itse. Lisäksi osa Turvallisuus- ja käsittelyvelvoitteet -pääluokan sääntelykeinoista on hyvin rajattuun ja tarkasti määriteltävään toimintaan kohdistuvaa sääntelyä, kuten vaarallisten kemikaalien varastointia tai eläinten kuljettamista.

5 MITÄ MUUTOKSIA VALIOKUNNAT OVAT TEHNEET ASETUS- JA MÄÄRÄYSTENANTOVALTUUKSIIN?

Asetus- ja määräystenantovaltuuksia korjanneet mietinnöt analysoitiin siten, että niistä selvitettiin, minkälaisia mietintövaliokuntien korjausehdotukset ovat olleet. Tällä tavalla korjaukset voitiin ryhmitellä neljään ryhmään. Mietintöjä ryhmiteltiin sen mukaan, onko niissä korjattu asetuksen- tai mää-

räyksenantovaltuutuksia; onko korjattu perussäännöksiä, joista valtuuksia on ehdotettu annettavan; onko valtuuksia lisätty tai laajennettu; sekä onko valtuuksia poistettu. Taulukossa 6 on esiteltynä korjausten ryhmittely ja niiden määrät tutkittavissa valiokuntamietinnöissä.

Taulukko 6. Korjausten ryhmittely ja niiden määrät tutkittavissa valiokuntamietinnöissä

Ryhmät	Määrä (N)
Valtuutuksia korjattu	98
Perussäännöksiä korjattu	24
Valtuuksia lisätty tai laajennettu	20
Valtuuksia poistettu	7
Mietintöjen määrä	58

Taulukon 6 mukaan valiokuntien korjaukset ovat kohdistuneet eniten valtuussäännöksissä oleviin valtuutuksiin. Kun havaintoa verrataan koko tutkimusaineistossa esiintyvien valtuutusten kokonaismäärään (1327 valtuutusta), vain 7 % kaikista tutkittavien hallituksen esitysten sisältämistä valtuutuksista on edellyttänyt mietintövaliokuntien mukaan korjauksia. Tästä voidaan päätellä, että vaikka valiokuntien korjaukset kohdistuvatkin selvästi useammin valtuussäännöksiin kuin perussäännöksiin, valtuussäännöksiä korjataan eduskunnassa laajassa mittakaavassa hyvin harvoin. Valiokunnat eivät välttämättä kuitenkaan korjaa hallituksen esityksiä kovinkaan systemaattisesti, vaan korjaukset voivat vaihdella sen mukaan, miten valiokunta itse arvioi korjauksen tarpeen tai millainen säädöshanke on kyseessä.

5.1 EHDOTETUT KORJAUKSET ASETUKSIIN LIITTYVIIN PERUS- JA VALTUUSSÄÄNNÖKSIIN MIETINNÖISSÄ

Tutkimusaineiston perusteella kokonaisarviona voidaan esittää, että eduskunnassa perus- ja valtuussäännösten korjaamiset ovat olleet lähinnä kielellisiä ja teknisiä tarkennuksia. Tutkituissa mietinnöissä valtuuksia oli poistettu vain seitsemän kappaletta ja niistäkin neljä oli poistettu talousvaliokunnan mietinnössä TaVM 22/2000 vp.⁴⁹ Yleensä mietintövaliokunnat ovat tehneet teknisiä tarkennuksia, kuten poistaneet tai lisänneet jonkin sanan tai virkkeen taikka täsmentäneet jotain ilmaisua.⁵⁰ Seuraavassa on kolme esimerkkiä perus- ja valtuussäännöksiin tehdyistä korjauksista. Esimerkit on sijoitettu siten, että ensin esitellään hallituksen esityksessä ehdotettu muotoilu ja tämän jälkeen valiokunnan mietinnössä esitetty uusi muotoilu.

Esimerkki 6.

HE 76/2016 vp: Lainanmyöntäjän korkotukilainasta perimä korko saa olla enintään sen koron suuruinen, jota yleisesti kulloinkin sovelletaan riskiltään ja ehdoiltaan vastaaviin lainoihin. Lainanmyöntäjän perimät muut lainaan liittyvät kustannukset saavat olla sen laatuista ja enintään sen suuruisia, joita yleisesti kulloinkin peritään vastaavista lainoista.

⁴⁹ Mietinnössä talousvaliokunta poisti perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyn mukaisesti kaikki sellaiset asetuksenantovaltuudet, joiden mukaan asetuksella olisi voitu poiketa laissa säädetystä ministeriöiden toimialajaosta. Ks. TaVM 22/2000 vp, s. 2–3. Muista valtuuksien poistoista ks. StVM 13/2004 vp, s. 9; StVM 16/2000 vp, s. 2 ja LaVM 14/2004 vp, s. 5.

⁵⁰ Ks. esim. StVM 13/2016 vp, s. 5–6 ja 10–11; StVM 43/2016 vp, s. 9 ja 12; MmVM 6/2005 vp, s. 3–5 ja MmVM 6/2008 vp, s. 3–4 sekä YmVM 5/2001 vp, s. 2–3.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä korkotukilainan yleisistä ehdoista.⁵¹

YmVM 9/2016 vp: Lainanmyöntäjän korkotukilainasta perimä korko saa olla enintään sen koron suuruinen, jota yleisesti kulloinkin sovelletaan riskiltään ja ehdoiltaan vastaaviin lainoihin. Lainanmyöntäjän perimät muut lainaan liittyvät kustannukset saavat olla sen laatuksia ja enintään sen suuruuksia, joita yleisesti kulloinkin peritään vastaavista lainoista.

Korkotukilainan kohde on pidettävä riittävästi vakuutettuna lainan korkotukilainan-ajan.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä korkotukilainan yleisistä ehdoista.⁵²

Ympäristövaliokunnan mietinnössä YmVM 9/2016 vp hallituksen esitykseen laiksi vuokratalojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta ympäristövaliokunta katsoi, että oli perusteltua nostaa asetusluonnoksessa ollut säännös korkotukilainoitettujen kohteiden vakuutettuna pitämisestä lakitasolle. Ympäristövaliokunta näki säädöstason noston tarpeelliseksi, koska säädösehdotus ei sisältänyt säännöksiä kyseisestä veloitteesta eikä siitä, että tästä annettaisiin tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.⁵³

Ratkaisu on PL 80.1 §:n kannalta perusteltu, koska yksilön velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Alkuperäistä ajatusta siitä, että vakuutusjärjestelyistä ja niiden riittävyden määrittelemisestä annettaisiin tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella, ympäristövaliokunta ei kuitenkaan hylännyt. Kyseessä on ollut siis vain perussäännöksen täsmentäminen sääntelyratkaisun alkuperäisen idean pysyessä muuttumattomana.

Tarkastelemalla esimerkin 6 perussäännökseen sisällytettyä uutta toista momenttia ja siinä olevaa valtuussäännöstä, voidaan samalla arvioida perussäännöksen ja valtuussäännöksen välistä vuorovaikutusta. Perussäännös ilmaisee yhdellä virkkeellä selvästi veloitteen perustan, eli ”kohde on pidettävä riittävästi vakuutettuna”. Valtuussäännöksessä annetaan valtioneuvostolle mahdollisuus tarkentaa asetuksella veloitetta antamalla säännöksiä ”korkotukilainan yleisistä ehdoista”, eli esimerkiksi asettamalla vaatimuksia, jotka täyttämällä sääntelyn kohdetaho voi varmistaa sen, että hänen hallussaan oleva kohde on riittävästi vakuutettu. Toisin sanoen PL 80.1 § velvoittaa selvästi mainitsemaan sen, millainen oikeus tai velvollisuus yksilöllä on tai miten lailla säädettävä asia järjestetään, mutta muutoin se antaa asetuksenantajalle vapaat kädet päättää, millä tavalla asetustasoinen sääntely lopulta toteutetaan. Esimerkissä 7 oli myös kysymys sekä perus- että valtuussäännöksen täsmentämisestä.

Esimerkki 7.

HE 42/2008 vp: Hyväksyttäviin kustannuksiin sekä tuen käyttöön, määrään, hakemiseen ja myöntämiseen sovelletaan soveltuvin osin mitä alueiden kehittämislain 23–29 §:ssä säädetään rakennusrahastovaroista maksettavasta tuesta ja sitä vastaavasta valtion rahoitusosuudesta sekä mitä Euroopan yhteisön lainsäädännössä niistä säädetään.

Yhteisistä toimintaohjelmista rahoitettavien menojen tukikelpoisuutta koskevia tarkempia säännöksiä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.⁵⁴

⁵¹ HE 76/2016 vp, s. 34–35.

⁵² YmVM 9/2016 vp, s. 10.

⁵³ YmVM 9/2016 vp, s. 7.

⁵⁴ HE 42/2008 vp, s. 42.

HaVM 7/2008 vp: Hyväksyttäviin kustannuksiin sekä tuen käyttöön, määrään, hakemiseen ja myöntämisen sovelletaan soveltuvin osin mitä lain alueiden kehittämisestä 23 §:n 1—3 momentissa, 24 §:ssä, 25 §:n 1 ja 2 momentissa, 26 §:n 1 ja 2 momentissa, 27 §:n 1,2 ja 3 momentissa ja 28 §:ssä säädetään.

Tarkempia säännöksiä yhteisistä toimintaohjelmista rahoitettavien menojen tukikelpoisuudesta, tuen käyttökohteista, tuen määrästä ja tuen hakemisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.⁵⁵

Hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 7/2008 vp hallituksen esityksestä laiksi ulkorajayhteistyön hallinnosta valiokunta on täsmentänyt säädösehdotuksen 12 §:ää momenttien tarkkuudella. Lisäksi hallintovaliokunta on poistanut säännöksestä maininnan 29 §:ään tarpeettomana, koska vastaavainen viittaus sisältyi jo säädösehdotuksen 11 §:ään.⁵⁶ Esimerkissä 7 nähdään PL 80.1 §:n täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusperiaatteen vaikutus. Jos perussäännöksessä mainitaan jonkin lain säännöksiä, nämä on ilmoitettava momenttien tarkkuudella.

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusperiaate vaikuttaa myös valtuussäännöksiin siten, että valtuuden on oltava selkeästi määritelty. Se millä tavalla valtuus esitetään säännöksessä, vaihtelee eduskunnan käytännössä. Hallintovaliokunta täsmensi esimerkiksi 7 ehdotetun 12.2 §:n valtuussäännöstä tarkentamalla ”tukikelpoisuutta koskevia tarkempia säännöksiä” luettelemalla valtuuden koskevan tukikelpoisuutta, tuen käyttökohteita, tuen määrää ja tuen hakemista. Sen sijaan esimerkissä 6 ympäristövaliokunta hyväksyi muuttumattomana ehdotetun valtuussäännöksen, jossa valtuutetaan antamaan asetustason säännöksiä korkotukilainan ”yleisistä ehdoista”. Esimerkissä 8 on esiteltynä valtuussäännös, jossa eduskunnan näkemyksen mukaan valtuuden määrittäminen yhdellä ilmaisulla ei ollut onnistunut.

Esimerkki 8.

HE 187/2016 vp: Puolustusministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavista kohteista sekä niihin sovellettavista menettelyistä.⁵⁷

PuVM 1/2017 vp: Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavien kohteiden määritelmästä, niihin pääsyn rajoittamisesta sekä niiden salassapidosta.⁵⁸

Puolustusvaliokunnan mietinnössä PuVM 1/2017 vp hallituksen esityksestä laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamiseksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi puolustusvaliokunta korjasi perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 67/2016 vp esittämien huomioiden pohjalta ehdotettua 15 §:ää. Asetuksenantaja vaihdettiin puolustusministeriöstä valtioneuvostoon ja erityissuojattavien kohteiden tarkempi määrittäminen päätettiin säätää asetuksella tarkemmin säänneltäväksi. Lisäksi epämääräinen termi sovellettavista menettelyistä tarkennettiin koskemaan erityissuojattaviin kohteisiin pääsyn rajoittamista ja niitä koskevaa salassapitoa.⁵⁹ Puolustusvaliokunta on päätenyt mietinnössään esimerkin 7 mukaiseen tarkennukseen, eli luettelemaan erityissuojattavien kohteiden suojaamiseksi tarvittavat asetuksessa tarkemmin säänneltävät sääntelykeinot. Hallituksen esityksessä HE 187/2016 vp ehdotetun alkuperäisen muotoilun ongelmana on mahdollisesti ollut se, että ilmaisusta ei näy selvästi toiminta, josta tarkempia säännöksiä asetuksilla aiotaan antaa.

⁵⁵ HaVM 7/2008 vp, s. 4.

⁵⁶ HaVM 7/2008 vp, s. 2–3.

⁵⁷ HE 187/2016 vp, s. 39.

⁵⁸ PuVM 1/2017 vp, s. 10.

⁵⁹ PuVM 1/2017 vp, s. 7–8. Ks. myös PeVL 67/2016 vp, s. 3.

5.2 ERITYISESTI MÄÄRÄYSTENANTOVALTUUKSIIN KOHDISTUVAT KORJAUKSET MIETINNÖISSÄ

Asetuksenantovaltuuksien tavoin myös määräystenantovaltuuksien korjaukset valiokuntamietinnöissä ovat olleet pääosin valtuussäännösten täsmentämistä. Joissain tilanteissa mietintövaliokunta on voinut myös lisätä määräystenantovaltaa viranomaisille. Joidenkin säädöshankkeiden kohdalla valiokuntakäsittelyn aikana on havahduttu siihen, ettei ehdotus sääntelyn toteuttamiseksi määräyksillä olekaan vaikuttanut toimivalta ratkaisulta. Tällöin mietintövaliokunta on nostanut säädöstason määräystasolta asetustasolle. Erityisen paljon tällaisia säädöstason nostoja mietintövaliokunta joutui tekemään esimerkiksi 10 esiteltävän hallituksen esityksen HE 90/2008 vp käsittelyn aikana.⁶⁰ Esimerkissä 9 mietintövaliokunta päätti korjata ehdotettua valtuussäännöstä.

Esimerkki 9.

HE 126/2004 vp: Rahoitustarkastus voi antaa tarkempia määräyksiä luottolaitoksen tilinpäätöksen laatimisesta. Määräyksissä voidaan rajoittaa sellaisten korko- ja vuokratulojen kirjaamista tilikauden tuotoksi, jotka perustuvat sellaisiin saamisiin tai rahoitusleasingsopimuksiin, joiden erääntyneet korot, lyhennykset taikka vuokrat ovat olleet tilinpäätöshetkellä maksamatta vähintään 90 päivää taikka velallisen todetun maksukyvyttömyyden johdosta todennäköisesti jäävät maksamatta. Ennen määräyksen antamista Rahoitustarkastuksen on pyydettävä siitä valtiovarainministeriön ja kirjanpitolautakunnan lausunto.⁶¹

TaVM 29/2004 vp: Rahoitustarkastus voi antaa tarkempia määräyksiä luottolaitoksen tilinpäätöksen laatimisesta. Määräyksissä voidaan rajoittaa sellaisten korko- ja vuokratulojen kirjaamista tilikauden tuotoksi, jotka perustuvat sellaisiin saamisiin tai rahoitusleasingsopimuksiin, joiden erääntyneet korot, lyhennykset taikka vuokrat ovat olleet tilinpäätöshetkellä maksamatta Rahoitustarkastuksen määräyksessä tarkoitettua määräaika kauemmin taikka velallisen todetun maksukyvyttömyyden johdosta todennäköisesti jäävät maksamatta. Ennen määräyksen antamista Rahoitustarkastuksen on pyydettävä siitä valtiovarainministeriön ja kirjanpitolautakunnan lausunto.⁶²

Talousvaliokunnan mietinnössä TaVM 29/2004 vp hallituksen esityksestä laiksi kirjanpitolain muuttamiseksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi valiokunta poisti 90 päivän määräajan ehdotetusta valtuussäännöksestä. Tarkoituksena oli lisätä Rahoitustarkastuksen (nykyinen Finanssivalvonta) omaa harkintavaltaa antaa määräaika vallitsevan tilanteen mukaan määräyksellä.⁶³

Talousvaliokunnan tekemä ratkaisu on kiinnostava siinä mielessä, että valiokunta katsoi olevan tarkoituksenmukaisempaa antaa viranomaiselle harkintavaltaa määräajasta päättämässä. Talousvaliokunta on siis painottanut Rahoitustarkastuksen omaa asiantuntemusta määräajan asettamisessa. Korjausratkaisun perusteella ainakin talousvaliokunnassa on hyväksytty jonkinasteisen viranomaisten harkintavalta myös PL 80.2 §:n soveltamisessa. Kuten jo luvussa 2.1 todettiin PL 80.2 §:n tulkinnasta, viranomaisen harkintavallan laajuuteen määräysten antamisessa näyttäisi vaikuttavan se, kuinka paljon tällaisen harkinnan katsotaan olevan riippuvaista viranomaisen omasta asiantuntemuksesta ja sääntelykenttensä vallitsevien olosuhteiden tuntemisesta. Esimerkissä 10 ongelmana on ollut rajanvedon tekeminen siitä, mistä asioista on syytä säätää asetuksilla ja mistä määräyksillä.

Esimerkki 10.

⁶⁰ Ks. esim. HE 90/2008 vp, s. 8.

⁶¹ HE 126/2004 vp, s. 55.

⁶² TaVM 29/2004 vp, s. 9.

⁶³ TavM 29/2004 vp, s. 6.

HE 90/2008 vp: Maaseutuvirasto voi antaa tarkempia määräyksiä maastotarkastuksen tarpeellisuudesta ja teknisestä järjestämisestä.⁶⁴

MmVM 13/2008 vp: Porovahinkojen maastotarkastusten tarpeellisuudesta ja järjestämisestä sekä kustannusten korvaamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Viljelys-, eläin-, irtaimisto- ja metsävahinkojen tarkastusten teknisestä järjestämisestä voi Maaseutuvirasto antaa tarkempia määräyksiä.⁶⁵

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnössä 13/2008 vp hallituksen esityksestä riistavahinkolaiksi ja laiksi metsästyslain 87 §:n muuttamisesta valiokunta korjasi ehdotettua 24 §:ää saamansa selvityksen perusteella. Valiokuntakäsittelyssä oli käynyt ilmi, että säännökset maastotarkastusten tarpeellisuudesta ja teknisestä järjestämisestä olivat liian avoimia. Tästä syystä valiokunta ehdotti säännöstä täydennettäväksi täsmennyksillä ja valtioneuvostolle annettavalla asetuksenantovaltuudella.⁶⁶

Esimerkissä 10 maa- ja metsätalousvaliokunta ei hylännyt ehdotettua sääntelyratkaisua, vaan korjasi valtuussäännöksen siten, että yleisluonteisimmista ja pysyvämmistä seikoista valtuutetaan valtioneuvosto antamaan säännökset. Maaseutuvirastolle (nykyinen Ruokavirasto) jäi näin tiettyjen tarkastusten teknistä järjestämistä koskeva sääntely. Ratkaisua voidaan perustella sillä PL 80 §:ään liittyvällä tulkinnalla, että valtioneuvostolle osoitettu valtuus on katsottu yhteiskunnan kannalta merkittäväksi, ja Maaseutuviraston määräystenantovaltuuden kohdalla kysymys on ollut vähäpätöisemmistä teknisistä ratkaisuista. Ehdotettuun valtuussäännökseen tehtyä korjausta voidaan puoltaa myös sillä, että esimerkin 10 mukaisten tarkastusten järjestämistä voidaan pitää selkeämmin sellaisena toimintana, minkä järjestäminen edellyttää asiasta vastaavan viranomaisen asiantuntemusta. Joissain tilanteissa sääntelyn toimivuuden kannalta voi tulla pohdittavaksi myös, pystyykö viranomainen laatimaan pelkän valtuuden pohjalta määräyksiä. Esimerkissä 10 ongelmaksi nousi se, että alemman asteisten säädösten valmistelussa asetustaso olikin katsottu tarkoituksenmukaisemmaksi ja määräystenantovaltuus oli osoittautunut liian avoimeksi, mikä olisi vaikeuttanut määräysten laatimista. Pelkkä valtuussäännöksen täsmentäminen ei siis välttämättä riitä määräysten laadinnassa, vaan toimivien viranomaismääräysten antaminen voi edellyttää lakitason valtuussäännösten lisäksi asetustason sääntelyä, jotta viranomaisen määräystenantovallan rajat tulevat paremmin määritettyä.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä artikkelissa on tutkittu asetuksia ja määräyksiä koskevia valtuussäännöksiä hallituksen esityksissä sekä niiden laatimista koskevia vaatimuksia lainvalmistelussa. Tutkimuksessa selvitettiin ensin, millaisista asioista lainvalmistelussa ehdotetaan säänneltävän asetuksilla tai määräyksillä. Toisena tutkimuskysymyksenä artikkelissa oli, millaisia valtuussäännökset ovat hallituksen esityksissä ja millaisia korjauksia niihin yleensä tehdään.

Tutkimuksessa on hyödynnetty pääosin kvantitatiivisen tutkimuksen analyysimetodeihin kuuluvaa kuvailevaa tilastoanalyysiä. Tutkimusaineistona hyödynnettiin nykyisen perustuslain voimassaolon aikana toimineiden hallitusten toisen vuoden hallituksen esityksiä ja näitä esityksiä käsitelleiden eduskunnan valiokuntien mietintöjä.

Tutkimusaineiston perusteella asetukset ja määräykset sisältävät tasaisesti erilaisia sääntelykeinoja ja niiden yhdistelmiä. Asetuksilla ja määräyksillä säännellään monia lupa- ja informointivelvoitteisiin,

⁶⁴ HE 90/2008 vp, s. 42.

⁶⁵ MmVM 13/2008 vp, s. 16.

⁶⁶ MmVM 13/2008 vp, s. 10.

erilaisiin vaatimuksiin sekä valvontaan ja ohjaamiseen liittyviä sääntelykeinoja. Tämänkaltaista sääntelyä voidaan pitää luonteeltaan sellaisena, jolla sääntelyn kohdetahoja veloitetaan täyttämään veloitteensa itse ilman, että julkinen valta määritteli säännellyn toiminnan yksityiskohtaisesti.

Arviolta puolet tarkasteluvuosien hallituksen esityksiin sisällytettävistä valtuutuksista on valtioneuvoston asetuksenantovaltuutuksia. Ministeriöiden asetuksenantovaltuutusten osuus tarkasteluvuosien hallituksen esityksissä oli noin 30 % ja viranomaisten määräystenantovaltuutusten osuus noin 20 %. Tasavallan presidentin asetuksenantovaltuutusten osuus tarkasteluvuosien hallituksen esityksissä oli noin prosentti. Eniten valtuutusten määrä hallituksen esityksissä vaihteli ministeriöiden asetuksenantovaltuutusten osalta. Kolmen ensimmäisen tarkasteluvuoden hallituksen esityksissä ministeriöiden asetuksenantovaltuutusten osuus väheni tasaisesti, mutta vuoden 2012 hallituksen esityksissä osuus oli jopa valtioneuvoston asetuksenantovaltuutuksia suurempi. Ministeriöiden asetuksenantovaltuutusten osuus on pysynyt korkealla myös vuoden 2016 hallituksen esityksissä. Se, onko ministeriöiden asetuksenantovaltuutusten määrä lisääntynyt pysyvästi edellyttää jatkossa tutkimusaineiston täydentämistä uusien tarkasteluvuosien hallituksen esityksillä ja monipuolisempia tilastollisia tutkimusmenetelmiä.

Tutkimusaineiston perusteella eduskunnan valiokunnat puuttuvat vähäisessä määrin hallituksen esityksissä asetuksen- ja määräystenantovaltuuksiin. Valtuuksia sisältäneistä 201 hallituksen esityksestä valiokunnat olivat korjanneet valtuuksia vain 58 esityksen osalta (29 %). Eniten valiokuntien tekemät korjaukset ovat kohdistuneet asetuksen- ja määräystenantovaltuutusten korjaamiseen. Valiokunnat ovat korjanneet 98 valtuutusta 1327 valtuutuksesta (7 %). Tutkimusaineiston perusteella asetuksen- ja määräystenantovaltuutusten korjauksia tehdään eduskunnan valiokunnissa erittäin vähän. Valiokuntien korjaukset ovat olleet lähinnä perus- ja valtuussäännösten kielellisiä ja teknisiä tarkennuksia. Tutkimusaineistoon sisältyneistä valtuuksista valiokunnat olivat poistaneet vain seitsemän ja niistäkin suurin osa (4 kappaletta) oli tehty yhdessä mietinnössä. Korjaamisten lisäksi asetuksen- ja määräystenantovaltuuksia poistetaan erittäin harvoin eduskunnassa. Tutkimusaineistoon kuuluneista 201 hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunta on antanut 58 lausuntoa (29 %). Näistä lausunnoista 31 (15 %) on annettu niistä esityksistä, joita mietintövaliokunnat ovat korjanneet asetuksen- ja määräystenantovaltuuksien osalta. Osuus on merkittävä ja voi kieliä siitä, että perustuslakivaliokunnan lausunnoilla on vaikutusta siihen, korjataan hallituksen esityksiä valtuuksien osalta vai ei. Tämä kuitenkin edellyttää asian tarkempaa tutkimista, mikä ei tässä tutkimuksessa ollut mahdollista.

Tässä tutkimuksessa tavoitteena on ollut antaa selkeä yleiskuva asetuksen- ja määräystenantovaltuuksien esiintyvyydestä hallituksen esityksissä, niihin tehtävistä korjauksista sekä mistä asioista valtuuksia yleensä ehdotetaan annettavan. Tutkimuksen näkökulma on ollut lainvalmistelussa, mutta tässä tutkimuksessa käytetyillä menetelmillä ei voida antaa kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, kuinka laadukasta lainsäädäntövallan delegointia koskeva säädösvalmistelu on. Tutkimusaineistosta tehtyjen havaintojen pohjalta voidaan kuitenkin yleisenä johtopäätöksenä esittää, että mietintövaliokunnat korjaavat erittäin harvoin hallituksen esitysten asetuksen- ja määräystenantovaltuuksia. Tämä ei tarkoita sitä, että lainsäädäntövallan delegointia koskeva säädösvalmistelu olisi laadultaan hyvää. Se kuitenkin kertoo siitä, että lainsäädännön delegointia koskevan säädösvalmistelun laatu ei eduskunnan mietintövaliokuntien toiminnan perusteella vaikuta olevan erityisen puutteellista tai siihen ei eduskunnan puolelta kohdistu kovin suurta mielenkiintoa. Lainsäädäntövallan delegoimista koskevan säädösvalmistelun laatua onkin syytä tutkia tarkemmin esimerkiksi tarkastelemalla laadullisesti yksittäisten ministeriöiden hallituksen esityksiä sekä yksittäisten valiokuntien mietintökäytäntöä.