

Perus- ja ihmisoikeuksien pluralismi

Prof. Tuomas Ojanen

Kevät 2016

**Perus- ja ihmisoikeusrajoitusten sääntelytarkkuudesta eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä**

OTM-lopputyö

Tapio Puurunen

011432845

[tapio.puurunen@helsinki.fi](mailto:tapio.puurunen@helsinki.fi)



Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty Oikeustieteellinen tiedekunta		Laitos/Institution– Department Julkisoikeuden laitos	
Tekijä/Författare – Author Tapio Puurunen			
Työn nimi / Arbetets titel – Title Perus- ja ihmisoikeusrajoitusten sääntelytarkkuudesta eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä			
Oppiaine /Läroämne – Subject Valtiosääntöoikeus			
Työn laji/Arbetets art – Level OTM-tutkielma		Aika/Datum – Month and year Huhtikuu 2016	
		Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages I-XXI + 85 s.	
Tiivistelmä/Referat – Abstract			
<p>Perus- ja ihmisoikeudet edustavat sääntelyä, joka on kansainvälisissä sopimuksissa ja kansallisissa perustuslaeissa ilmaistu hyvinkin yleisluontoisin ilmaisin. Mainittuja oikeuksia voidaan kuitenkin yleensä rajoittaa vain riittävän täsmällisellä ja tarkkarajaisella sääntelyllä. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, mitä sääntelytarkkuudella tarkoitetaan, ja minkälaista sääntelytarkkuutta edellytetään nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien rajoitussääntelyssä ja miksi. Kysymystä tarkastellaan lainlaatijan näkökulmasta. Tältä osin kirjoittajan on tarkoitus osallistua suomalaisen lainsäädäntötutkimuksen viimeaikaiseen sääntelytarkkuutta koskevaan keskusteluun tutkimuksella, joka vastaa vaatimuksiin lisätä nimenomaan lainvalmistelun tieteellistä tutkimusta. Tutkimuksessa perehdytään myös säädöskieleen.</p> <p>Tutkimuksessa keskitytään kahteen normistoon ja niitä koskevaan tulkintakäytäntöön. Yhtäältä tutkitaan Suomen perustuslakia ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä ja toisaalta Euroopan ihmisoikeussopimusta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä. Tutkimuksen pääpaino on kotimaisessa lainsäädännössä ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä.</p> <p>Perustuslain osalta tutkimus keskittyy perustuslain perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin ja nimenomaan siihen vaatimukseen, että lainsäätäjän on muotoiltava perusoikeuksia rajoittavat säännökset riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Tutkimuskohteesta on rikasta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä, jota ei ole näiltä osin toistaiseksi tutkittu seikkaperäisesti suomalaisessa valtiosääntöoikeustutkimuksessa.</p> <p>Euroopan ihmisoikeussopimusta ja ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä käytetään tutkimuskohteena osoittamaan, miten kysymykset näyttäytyvät Suomen oikeuteen merkittävästi vaikuttavan kansainväliseen ihmisoikeussopimukseen perustuvan kansainvälisen tuomioistuimen käytännössä.</p> <p>Perustuslakivaliokunta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin näyttäisivät peilaavan rajoitussääntelyä siihen intuitiiviseen käsitykseen, että lainsäätäjän tulisi säätää perus- ja ihmisoikeusrajoituksista mahdollisimman tarkalla ja täsmällisellä sääntelyllä. Molemmat kuitenkin ovat käytännössään todenneet jo lähtökohtaisesti, että vaatimus täysin tarkasta sääntelystä on käytännössä mahdoton toteuttaa ja ovat kehittäneet sääntelytarkkuuden suhteellisuutta todentavaa käytäntöä. Sekä perustuslakivaliokunta että ihmisoikeustuomioistuin ovat esittäneet valtaosin samoja perusteita sille, miksi säännös voidaan jättää jossain määrin väljäksi.</p> <p>Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskevien tapausten laatu ja määrä sekä muita sopimuksen osapuolia koskevat ratkaisut eivät ole antaneet aihetta katsoa, että Suomen lainsäädäntö ei yleisesti täyttäisi sopimuksen vähimmäistasoa perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavan sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta.</p> <p>Tutkimus yhtyy suomalaisen lainsäädäntötutkimuksen päätelmiin siitä, että sääntelytarkkuuden ongelmiin ei ole yhtä vakioratkaisua. Lainsäätäjän tehtävä on sen toimintaa ohjaavista normeista huolimatta vaikea - siitä on osoituksena perustuslakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen rikas käytäntö.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords valtiosääntöoikeus, säädösvalmistelu, Euroopan ihmisoikeussopimus, oikeuskieli, lainsäädäntöprosessi			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

# SISÄLTO

## PERUS- JA IHMISOIKEUSRAJOITUSTEN SÄÄNTELYTARKKUUDESTA EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN JA EUROOPAN IHMISOIKEUS- TUOMIOISTUIMEN KÄYTÄNNÖSSÄ

<b>SISÄLTO</b> .....	<b>I</b>
<b>LÄHTEET</b> .....	<b>IV</b>
Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt .....	IV
Hallituksen esitykset .....	XIV
Eduskunnan vastaukset .....	XV
Komiteamietinnöt .....	XVI
Muu kotimainen virallisaineisto .....	XVI
<b>Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut</b> .....	<b>XVI</b>
Täysistunto ja suuri jaosto .....	XVI
Jaosto .....	XVII
<b>Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen julkaisut</b> .....	<b>XVIII</b>
<b>Monografiat, artikkelit ja sähköiset julkaisut</b> .....	<b>XVIII</b>
<b>Uutislähteet</b> .....	<b>XXI</b>
<b>OSA I - JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
1. Tutkimuksen tarkoitus ja kysymyksenasettelu .....	1
2. Tutkimuksen rajaukset .....	3
3. Tutkimuksen rakenne .....	6
<b>OSA II - SÄÄNTELYTARKKUUDEN YLEISIÄ KYSYMYKSIÄ</b> .....	<b>7</b>
1. Johdanto .....	7
2. Säätelytarkkuuden oikeusteoreettiset ja kielelliset rajat .....	8
3. Säädoskielen erityispiirteiden vaikutus säätelytarkkuuteen .....	10
4. Jäykän ja joustavan sääntelyn normimuodot .....	13
5. Jäykän ja joustavan sääntelyn justifikaatiot .....	15
6. Puolijoustavat oikeusnormit .....	18

## **OSA III – SÄÄNTELYN TARKKARAJAISUUS- JA TÄSMÄLLISYYSVAATIMUS PERUSTUSLAISSA JA PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN KÄYTÄNNÖSSÄ..... 20**

<b>1. Perusoikeudet ja niiden rajoittaminen perusoikeusuudistuksessa .....</b>	<b>20</b>
1.1 Johdanto - yleinen rajoituslauseke.....	20
1.2. Perusoikeusuudistuksessa omaksuttu rajoittamistapa.....	22
<b>2. Perusoikeusrajoitusten tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimus perustuslakivaliokunnan käytännössä .....</b>	<b>25</b>
2.1 Valiokunnan käytännön tarkastelun lähtökohtia .....	25
2.2. Tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen pääasiallinen sisältö ja merkitys osana muita rajoitusedellytyksiä.....	27
2.3 Perusoikeuksien keskeiset rajoitusmuodot .....	31
2.3.1 Rajoittaminen suoraan laissa .....	31
2.3.2 Rajoittaminen antamalla tuomioistuimelle tai viranomaiselle perusoikeuksien rajoittamisvaltaa suoraan lain nojalla .....	34
2.3.3 Rajoittaminen luvanvaraistamalla tietty toiminta .....	35
2.3.4 Rajoittaminen antamalla viranomaiselle tai muulle henkilölle valta puuttua perusoikeuksiin fyysisin toimenpitein.....	36
2.3.5 Rajoittaminen sääntelemällä luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden keskinäisiä oikeuksia ja velvollisuuksia .....	38
2.4 Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus sääntelyteknisestä näkökulmasta.....	39
2.4.1 Sanat ja monisanaiset ilmaisut.....	39
2.4.2 Sääntelyn rakenteesta johtuvat ongelmat.....	43
2.4.3 Sääntelyn puuttuminen .....	46
2.5 Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen rajat .....	47
<b>3. Kokoavia havaintoja .....</b>	<b>53</b>

## **OSA III – SÄÄNTELYTARKKUUDEN VAATIMUS EUROOPAN IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIMEN KÄYTÄNNÖSSÄ ..... 56**

<b>1. Johdanto.....</b>	<b>56</b>
<b>2. Ihmisoikeustuomioistuimen tehtävät.....</b>	<b>57</b>
<b>3. Sopimuksessa turvattujen oikeuksien ja vapauksien rajoittaminen.....</b>	<b>58</b>
<b>4. Lain mukaisuuden vaatimus tuomioistuimen käytännössä.....</b>	<b>61</b>
<b>5. Ennustettavuusperiaate .....</b>	<b>66</b>
5.1 Ihmisoikeusrajoitusten sääntelytarkkuuden suhteellisuus .....	66
5.2 Ennustettavuusperiaatteen arviointiperusteet .....	67
5.2.1 Ihmisoikeusrajoituksilta vaadittava sisältö .....	69
5.2.2 Ihmisoikeusrajoitusten teksti sääntelyteknisestä näkökulmasta.....	71
5.2.3 Kansallisten tuomioistuinten käytäntö.....	74
5.2.4 Valittajan asemaa koskevat argumentit .....	76
5.3 Ennustettavuusperiaatteen suhde oikeusvaltioperiaatteen mukaisuuteen .....	77
<b>6. Kokoavia havaintoja sääntelytarkkuuden rajoista tuomioistuimen käytännössä.....</b>	<b>78</b>

## **OSA IV – TUTKIMUKSEN TULOKSET ..... 80**

<b>1. Perustuslakivaliokunnan ja ihmisoikeustuomioistuimen tehtävät ja näkökulmat sääntelytarkkuuden kannalta .....</b>	<b>80</b>
<b>2. Sääntelytarkkuus täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen ja ennustettavuusperiaatteen soveltamistilanteissa .....</b>	<b>82</b>

<b>3. Oikeuskieli .....</b>	<b>84</b>
<b>4. Lopuksi.....</b>	<b>85</b>

# LÄHTEET

## Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt

PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

PeVL 8/1995 vp – HE 57/1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa

PeVL 35/1997 vp – 183/1997 vp. Hallituksen esitys ampuma-aselainsäädännön ja laiksi poliisilain 23 §:n sekä laiksi poliisin henkilörekistereistä annetun lain 19 ja 20 §:n muuttamisesta

PeVM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

PeVL 12/1998 vp – HE 10/1998 vp. Hallituksen esitys laeiksi rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain, tutkintavankeudesta annetun lain, pakkokeinolain ja kansanterveyslain muuttamisesta

PeVL 38/1998 vp – HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamiseksi

PeVL 5/1999 vp – HE 34/1999 vp. Hallituksen esitys laiksi poliisilain muuttamisesta

PeVL 11/1999 vp – HE 84/1999 vp. Hallituksen esitys ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi

PeVL 3/2000 vp – HE 1/2000 vp. Hallituksen esitys laiksi kuntalain muuttamisesta

PeVL 4/2000 vp – HE 134/1999 vp. Hallituksen esitys maakaasumarkkinalaiksi

PeVL 19/2000 vp – HE 39/2000 vp. Hallituksen esitys laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 23/2000 vp – HE 197/1999 vp. Hallituksen esitys arpajaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 24/2000 vp – HE 61/2000 vp. Hallituksen esitys laiksi kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä sekä laiksi rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 3 §:n muuttamisesta

PeVL 28/2000 vp – HE 74/2000 vp. Hallituksen esitys postipalvelulaiksi

PeVL 34/2000 vp – HE 73/2000 vp. Hallituksen esitys laiksi telemarkkinalain muuttamisesta

PeVL 35/2000 vp – U 41/2000 vp. Valtioneuvoston kirjelmä aloitteesta neuvoston direktiivin antamiseksi (kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroinen tunnustaminen)

PeVL 13/2001 vp – HE 18/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

PeVL 21/2001 vp – HE 43/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi turvallisuusselvityksistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 24/2001 vp – HE 71/2001 vp. Hallituksen esitys etsintä- ja pelastuspalvelua merellä koskevan vuoden 1979 kansainvälisen yleissopimuksen muutosten hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä meripelastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 28/2001 vp – HE 69/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 29/2001 vp – HE 77/2001 vp. Hallituksen esitys lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta

PeVL 30/2001 vp – HE 100/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi postipalvelulain muuttamisesta

PeVL 31/2001 vp – HE 84/2001 vp. Hallituksen esitys Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisen kumppanuussopimuksen sekä Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden tämän sopimuksen johdosta tekemän sisäisen rahoitussopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi kumppanuussopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

PeVL 34/2001 vp – HE 113/2001 vp. Hallituksen esitys laeiksi mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta

PeVL 39/2001 vp – HE 114/2001 vp. Hallituksen esitys työterveyshuoltolaiksi sekä laiksi työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 4 ja 11 §:n muuttamisesta

PeVL 45/2001 vp – HE 143/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi metsänviljelyaineiston kaupasta

PeVL 46/2001 vp – HE 140/2001 vp. Hallituksen esitys Maaseutuviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi

PeVL 48/2001 vp – HE 167/2001 vp. Hallituksen esitys laeiksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain, porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain, kolttalain sekä maatalousyrittäjien luopumistuesta annetun lain muuttamisesta

PeVL 53/2001 vp – HE 180/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista, laiksi osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista, säästöpankkilaiksi, laiksi talletuspankin toiminnan väliaikaisesta keskeyttämisestä, laiksi säästöpankin muuttamisesta osakeyhtiömuotoisiksi pankeiksi annetun lain kumoamisesta sekä laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta



PeVL 54/2001 vp – HE 192/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä sekä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

PeVL 60/2001 vp – HE 194/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 8/2002 vp – HE 241/2001 vp. Hallituksen esitys viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta

PeVL 12/2002 vp – HE 261/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 15/2002 vp – HE 8/2002 vp. Hallituksen esitys yksityisten alojen ja valtion sekä kunnallisen eläkejärjestelmän tietojen saamista, antamista ja salassapitoa koskevien sekä eräiden muiden lainsäännösten muuttamisesta

PeVL 19/2002 vp – HE 46/2002 vp. Hallituksen esitys laeiksi lääkelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

PeVL 32/2002 vp – U 28/2002 vp. Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (lyhytaikainen oleskelulupa laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan uhreille)

PeVL 35/2002 vp – HE 91/2002 vp. Hallituksen esitys valitusta hovioikeuteen ja valitusasian käsittelyä hovioikeudessa koskevien oikeudenkäymiskaaren säännösten muuttamiseksi

PeVL 44/2002 vp – U 32/2002 vp. Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta yleissopimukseksi (huumausaineiden laittoman kaupan torjumisesta tullihallintojen toimesta aavalla merellä)

PeVL 54/2002 vp – HE 96/2002 vp. Hallituksen esitys verkkotunnuslaiksi sekä viestintähallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

PeVL 57/2002 vp – HE 200/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi valmiuslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 66/2002 vp – HE 162/2002 vp. Hallituksen esitys rautatielaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 67/2002 vp – HE 175/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi Rahoitustarkastuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 69/2002 vp – HE 157/2002 vp, HE 158/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain muuttamisesta Hallituksen esitys laiksi Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta

PeVL 70/2002 vp – HE 205/2002 vp. Hallituksen esitys laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 11 ja 16 §:n muuttamisesta

PeVL 13/2003 vp – HE 26/2003 vp. Hallituksen esitys konkurssilainsäädännön uudistamiseksi

PeVL 16/2003 vp – HE 110/2003 vp. Hallituksen esitys laeiksi sijoitusrahastolain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

PeVL 8/2004 vp – HE 144/2003 vp. Hallituksen esitys laiksi lähestymiskiellosta annetun lain muuttamisesta ja laiksi rikoslain 21 luvun 17 §:n kumoamisesta

PeVL 10/2004 vp – HE 162/2003 vp. Hallituksen esitys laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

PeVL 21/2004 vp – HE 80/2004 vp. Hallituksen esitys vapaaehtoisten eläkevakuutusten tuloverotusta koskevien säännöksiä uudistamiseksi

PeVL 32/2004 vp – HE 74/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta

PeVL 33/2004 vp – HE 50/2004 vp, HE 164/2004 vp. Hallituksen esitys sairausvakuutuslaiksi Hallituksen esitys sairausvakuutuslaiksi annetun hallituksen esityksen (HE 50/2004 vp) täydentämisestä

PeVL 38/2004 vp – HE 154/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi Metsähallituksesta

PeVL 44/2004 vp – HE 75/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi radiolain muuttamisesta

PeVL 45/2004 vp – HE 120/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

PeVL 4/2005 vp – HE 137/2004 vp. Hallituksen esitys laeiksi arvopaperimarkkinalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

PeVL 9/2005 vp – HE 220/2004 vp. Hallituksen esitys laeiksi vakuutusedustuksesta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

PeVL 10/2005 vp – HE 187/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta

PeVL 11/2005 vp – HE 266/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 12/2005 vp – HE 281/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain muuttamisesta

PeVL 19/2005 vp – HE 6/2005 vp. Hallituksen esitys rajavartiolaitosta ja rajavyöhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

PeVL 20/2005 vp – HE 263/2004 vp. Hallituksen esitys vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

PeVL 23/2005 vp – HE 187/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta

PeVL 28/2005 vp – HE 259/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi oikeudesta korkeakouluissa tehtäviin keksintöihin sekä laiksi oikeudesta työntekijän tekemiin keksintöihin annetun lain muuttamisesta

PeVL 33/2005 vp – HE 108/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi lääkelain muuttamisesta

PeVL 37/2005 vp – HE 53/2005 vp. Hallituksen esitys elintarvikelaiksi sekä laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta

PeVL 39/2005 vp – HE 134/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista

PeVL 46/2005 vp – HE 147/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi Metsähallituksen erävalvonnasta ja laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 14 ja 19 §:n muuttamisesta

PeVL 48/2005 vp – HE 139/2005 vp. Hallituksen esitys ilmailulaiksi

PeVL 5/2006 vp – HE 225/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi lastensuojelulain muuttamisesta

PeVL 8/2006 vp – HE 203/2005 vp. Hallituksen esitys Elintarviketurvallisuusviraston perustamisen edellyttämistä muutoksista eräisiin lakeihin

PeVL 10/2006 vp – HE 265/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 15/2006 vp – HE 26/2006 vp. Hallituksen esitys laeiksi teollis- ja tekijänoikeuksia koskevan lainsäädännön muuttamisesta

PeVL 17/2006 vp – HE 221/2005 vp. Hallituksen esitys kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ihmiskauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskevien lisäpöytäkirjojen hyväksymisestä ja niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi rikoslain 20 luvun ja järjestyslain 7 ja 16 §:n muuttamisesta

PeVL 21/2006 vp – HE 90/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

PeVL 23/2006 vp – HE 31/2006 vp. Hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:n muuttamisesta

PeVL 26/2006 vp – HE 64/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi tartuntatautilain muuttamisesta

PeVL 31/2006 vp – HE 38/2006 vp. Hallituksen esitys taksiliikennelaiksi sekä laiksi luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain muuttamisesta

PeVL 41/2006 vp – HE 192/2006 vp. Hallituksen esitys laeiksi maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista ja maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta

PeVL 42/2006 vp – HE 83/2006 vp. Hallituksen esitys ulosottokaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

PeVL 51/2006 vp – HE 264/2006 vp. Hallituksen esitys puolustusvoimalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 53/2006 vp – HE 13/2004 vp. Hallituksen esitys alkoholirikoksia koskevien säännösten uudistamisesta

PeVL 58/2006 vp – HE 252/2006 vp. Hallituksen esitys lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 9/2007 vp – HE 37/2007 vp. Hallituksen esitys asevelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 10/2007 vp – HE 48/2007 vp. Hallituksen esitys laeiksi viestintämarkkinalain ja sähköisen viestinnän tietosuojalain 2 ja 5 §:n muuttamisesta

PeVL 13/2007 vp – HE 68/2007 vp. Hallituksen esitys laiksi kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 15/2007 vp – HE 153/2007 vp. Hallituksen esitys laiksi potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana

PeVL 18/2007 vp – HE 140/2007 vp. Hallituksen esitys siviilipalveluslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 3/2008 vp – HE 158/2007 vp. Hallituksen esitys laiksi sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttamisesta

PeVL 6/2009 vp – HE 3/2008 vp. Hallituksen esitys valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 7/2009 vp – HE 5/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain ja luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta

PeVL 9/2009 vp – HE 219/2008 vp. Hallituksen esitys rajavartiointia koskevan lainsäädännön sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

PeVL 32/2009 vp – HE 211/2009 vp. Hallituksen esitys ilmailulaiksi sekä laiksi rajavartiolain 75 §:n muuttamisesta

PeVL 36/2009 vp – HE 209/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi lentoliikenteen päästökaupasta

PeVL 6/2010 vp – HE 101/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta

PeVL 32/2010 vp – HE 273/2009 vp. Hallituksen esitys kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 36/2010 vp – HE HE 73/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain muuttamisesta annetun lain voimaansaapantosta annetun lain muuttamisesta

PeVL 52/2010 vp – HE 190/2010 vp. Hallituksen esitys kuvaohjelmalainsäädännön uudistamiseksi

PeVL 58/2010 vp – HE 199/2010 vp. Hallituksen esitys jätelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 59/2010 vp – HE 266/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

PeVL 60/2010 vp – HE 164/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain, ammattikorkeakoululain, yliopistolain sekä rikosrekisterilain 6 §:n muuttamisesta

PeVL 63/2010 vp – HE 294/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi maatalouden rakennetuista annetun lain ja julkisista hankinnoista annetun lain 6 §:n muuttamisesta

PeVL 10/2012 vp – HE 86/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle biopankkilaiksi sekä laeiksi ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamiseksi

PeVL 17/2012 vp – HE 32/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi

PeVL 24/2012 vp – HE 104/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain muuttamisesta

## **Hallituksen esitykset**

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi

HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamiseksi

HE 34/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta

HE 84/1999 vp. Hallituksen esitys ympäristösuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi

HE 134/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle maakaasumarkkinalaiksi

HE 39/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 197/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi autoverolain muuttamisesta

HE 69/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 114/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työterveyshuoltolaiksi sekä laiksi työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 4 ja 11 §:n muuttamisesta

HE 216/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 175/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Rahoitustarkastuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi



HE 120/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

HE 220/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vakuutusedustuksesta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

HE 281/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain muuttamisesta

HE 264/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle puolustusvoimalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 23/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

HE 219/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rajavartiointia koskevan lainsäädännön sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

HE 101/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta

HE 104/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain muuttamisesta

### **Eduskunnan vastaukset**

EV 305/2002 vp – HE 216/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

## **Komiteamietinnöt**

Perusoikeuskomitean mietintö KM 1992:3

## **Muu kotimainen virallisaineisto**

Oikeusministeriö, Lainkirjoittajan opas. Selvityksiä ja ohjeita. Helsinki 2013.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia 2011.

## **Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut**

Täysistunto ja suuri jaosto

Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta (1979)

Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta (1984)

Belilios v. Sveitsi (1988)

Olsson v. Ruotsi (1988)

Vogt v. Saksa (1995)

Grigoriades v. Kreikka (1997)

Marckx v. Belgia (1998)

Rekvényi v. Unkari (1999)

Surek v. Turkki (1999)

Amann v. Sveitsi (2000)

Rotaru v. Romania (2000)

Christine Goodwin v Yhdistynyt kuningaskunta (2002)

Refah Partisi ja muut v. Turkki (2003)

Broniowski v Puola (2004)

Gorzelik ja muut v. Puola (2004)

Maestri v. Italia (2004)

Silvenko v. Latvia (2004)

Bosphorous Airways v. Yhdistynyt kuningaskunta (2005)

Guja v. Moldova (2008)

Meltex Ltd ja Movsesyan v. Ukraina (2008)  
S ja Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta (2008)  
Bayatyan v. Armenia (2011)  
Nada v. Sveitsi (2012)  
Centro Europa 7 S.r.l. ja Di Stefano v. Italia (2012)  
Sindicatul "Pastorul cel bun" v. Romania (2013)  
Fernandez-Martinez v. Espanja (2014)  
Delphi A.S. v. Viro (2015)  
Kudrevicius ja muut v. Liettua (2015)

Jaosto

Silver ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta (1983)  
Barthold v. Saksa (1985)  
Huvig v. Ranska (1990)  
Kruslin v. Ranska (1990)  
Ahmed ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta (1998)  
Kopp v Sveitsi (1998)  
Lambert v. Ranska (1998)  
Steel ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta (1998)  
Valenzuela Contrera v. Espanja (1998)  
P.G. ja J.H. v. Yhdistynyt kuningaskunta (2001)  
Madsen v. Tanska (2002)  
Petri Sallinen v. Suomi (2005)  
Weber ja Saravia v. Saksa (2006)  
Lupsa v. Romania (2006)  
Liu v. Venäjä (2008)  
Association of Citizens Radko & Paunkovski v. Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia  
(2009)  
Sorvisto v. Suomi (2009)  
Gillan ja Quinton v. Yhdistynyt kuningaskunta (2010)  
Kryvitska ja Kryvitskyy v. Ukraina (2010)  
Kurochkin v. Ukraina (2010)

Uzun v. Saksa (2010)  
Khlyustov v. Venäjä (2013)  
Perincek v. Sveitsi (2013)  
Vyerentsov v. Ukraina (2013)  
Church of Scientology of St. Petersburg and others v. Venäjä (2014)  
Islam-Ittihad Association ja muut v. Azerbaijan (2014)  
Penchevi v. Bulgaria (2015)  
Zaichenko v. Ukraina (2015)  
Milojevic v. Serbia (2016)  
Szabo ja Vissy v. Unkari (2016)  
Y.Y v. Venäjä (2016)

### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen julkaisut**

*Euroopan ihmisoikeustuomioistuin: Fact Sheet – Pilot Judgments (7/2015)*. Saatavilla osoitteesta [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Pilot\\_judgments\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_ENG.pdf) (lähde tarkistettu 5.3.2016).

### **Monografiat, artikkelit ja sähköiset julkaisut**

*Ahtonen, Riitta: Oikeustoimilain 36 §:n sääntelytarkkuuden optimaalisuus oikeuskäytännön valossa*. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.) Kirjoituksia sääntelytarkkuudesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 123, s. 1-42. Helsinki 2014.

*Bix, Brian: Law, Language and Legal Determinacy*. Oxford University Press 1993.

*Black, J.M.: "Which Arrow?": rule type and regulatory policy*. Public Law 1995, s. 94-117.

*Braithwaite, J: Rules and Principles: A Theory of Legal Certainty*. Australian Journal of Legal Philosophy 2002, s. 47-82.

*Chalmers, Damian – Gareth Davies – Giorgio Monti: European Union Law. Toinen painos. Cambridge 2011.*

*Greer, Steven: The Exceptions to Articles 8 to 11 of the European Convention on Human Rights, Strasbourg 1997.*

*Hart, H.L.A.: The Concept of Law. Oxford 1961.*

*Heikkinen, Vesa: Miten ymmärtää hallintolain kielipykälää? Teoksessa Foley ja muut (toim.) Kielen ja oikeuden kohtaamisia. Heikki E. S. Mattilan juhlakirja, s. 47–63. Helsinki 2008.*

*Heikkinen, Vesa – Hämäläinen, Hanna: Onko laki sama kaikille? – Lakitekstien viittaukset. Kielikello 4/2011. Saatavilla osoitteesta <http://www.kielikello.fi/index.php?mid=2&pid=11&aid=2426> (osoite tarkistettu 5.3.2016).*

*Heikkinen, Vesa: Yksi juristi kymmenestä uskoo lakikielen olevan ymmärrettävää (2012). Saatavilla osoitteesta: [http://www.kotus.fi/nyt/kotus-blogi/blogiarkisto/leksa\\_saadoskieliblogi/yksi\\_juristi\\_kymmenesta\\_uskoo\\_lakikielen\\_olevan\\_ymmarrettavaa.9697.blog](http://www.kotus.fi/nyt/kotus-blogi/blogiarkisto/leksa_saadoskieliblogi/yksi_juristi_kymmenesta_uskoo_lakikielen_olevan_ymmarrettavaa.9697.blog) (osoite tarkistettu 5.3.2016).*

*Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu: Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Helsinki 2013.*

*Kelsen, Hans: Pure Theory of Law, Max Knight kääntänyt 2. tarkistetusta ja laajennetusta saksankielisestä laitoksesta. New Jersey 2005.*

*Lavapuro, Juha: Uusi perustuslakikontrolli. Helsinki 2010.*

*Merrills, J.G. – Robertson, A.H.: Human Rights in Europe. A study of the European Convention on Human Rights. Neljäs painos. Manchester 2001.*

*Mattila, Heikki: Vertaileva oikeuslingvistiikka. Helsinki 2002.*

*Mattila, Heikki: Oikeuskielen muutokset nykymaailmassa. Lakimies 2008, s. 1149–1165.*

*Melander, Sakari:* Sääntelytarkkuus rikosoikeudessa. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.) Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251, s. 23–49. Helsinki 2010.

*Määttä, Kalle:* Sääntelytarkkuuden monet kasvot. Teoksessa Pakarinen, Auri – Hyvärinen, Anna – Ervasti, Kaijus (toim.): Lainvalmistelu, Tutkimus, Yhteiskunta. Jyrki Talan juhlakirja, s. 101–110. Jyväskylä 2011.

*Määttä, Kalle:* Sääntelytarkkuus – oikeustaloustieteellinen doktriini ja sen kritiikki. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 107. Helsinki 2010.

*Määttä, Tapio:* Näkökulmia sääntelytarkkuuteen. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.) Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251, s. 51–76. Helsinki 2010.

*Niemivuo, Matti:* Kansallinen lainvalmistelu. Toinen painos. Helsinki 2002.

*Ojanen, Tuomas:* Perusoikeuspluralismi kotimaisessa tuomioistuimessa. Defensor Legis 2011, s. 442–455.

*Ovey, Clare – White, Robin:* Jacobs and White, the European Convention on Human Rights. Oxford University Press 2006.

*Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti:* Euroopan ihmisoikeussopimus. Viides uudistettu painos. Helsinki 2012.

*Piehl, Aino:* Lakikielen ymmärrettävyys: rajankäyntiä ammattikielen ja yleiskielen välillä. Kielikello 4/2012. Saatavilla osoitteesta <http://www.kielikello.fi/index.php?mid=2&pid=11&aid=2535> (osoite tarkistettu 15.3.2016).

*Saraviita, Ilkka:* Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki 2005.

*Schauer, Frederick:* Playing by the Rules - A Philosophical Examination of Rule-Based Decision-Making in Law and in Life. Oxford University Press 1991.

*Siltala, Raimo*: Oikeudellinen sääntelytarkkuus – yleisen oikeustieteen näkökulma. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.): Sääntelytarkkuuden ongelmia, s. 77–90. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Helsinki 2010.

*Sunstein, Cass R*: Problems with Rules. *California Law Review* 1995, s. 953-1026.

*Tala, Jyrki* (toim.): Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Helsinki 2010. (2010a)

*Tala, Jyrki*: Sääntelytarkkuus lainlaadinnan ongelmana. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.): Sääntelytarkkuuden ongelmia, s. 91–120. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Helsinki 2010. (2010b)

*Tala, Jyrki* (toim.): Kirjoituksia sääntelytarkkuudesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 123. Helsinki 2014. (2014a)

*Tala, Jyrki*: Sääntelytarkkuus – Oikeusjärjestelmän pysyvä perusongelma. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.): Kirjoituksia sääntelytarkkuudesta, s. 83–112. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 123. Helsinki 2014. (2014b).

*Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki 2001.

*Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Hallberg ym. (toim.): Perusoikeudet, s. 139–170. Helsinki 2011.

## **Uutislähteet**

*YLE uutiset 5.6.2012*, Kehno säädöskieli uhkaa oikeusturvaa. Saatavilla osoitteesta [http://yle.fi/uutiset/kehno\\_saadoskieli\\_uhkaa\\_oikeusturvaa/5668383](http://yle.fi/uutiset/kehno_saadoskieli_uhkaa_oikeusturvaa/5668383) (osoite tarkistettu 5.3.2016).

# OSA I - Johdanto

## 1. Tutkimuksen tarkoitus ja kysymyksenasettelu

Suomalaisessa lainsäädäntötutkimuksessa on viime vuosina julkaistu joukko sääntelytarkkuuden ongelmia käsitteleviä julkaisuja.<sup>1</sup> Sääntelytarkkuudessa on perustaltaan kysymys siitä, miten väljin tai tarkoin normein lainsäätäjän tulisi säännellä yhteiskunnan eri osa-alueilla tapahtuvaa toimintaa. Yhtenä pisteenä kuvitteellisessa normijanassa ovat yleisluontoisesti, väljästi ja joustavasti muotoillut normit, jotka jättävät lainkäyttäjälle niin merkittävää harkintavaltaa, että normin olemassaolon merkitys voidaan jo kyseenalaistaa.<sup>2</sup> Toisena pisteenä ovat yksityiskohtaisesti, täsmällisesti ja tarkkarajaisesti muotoillut säännöt, joissa lainsäätäjä on halunnut eri syistä rajata normin sisällön täsmällisesti ja tarkkarajaisesti kaventamalla niin merkittävästi lainkäyttäjän harkinnanvaltaa, että lainkäyttäjän tehtävä mekanisoituu täysin. Lainsäätäjän ratkaisu sijoittuu miltei, ellei aina näiden kahden pisteen välille.

Sääntelytarkkuuden toteuttamistapoja ja toteuttamiseen liittyviä kysymyksiä tutkivan tulee löytää sellainen oikeusnormisto, joka edellyttää tarkkarajaista ja täsmällistä sääntelyä ja jota koskeva soveltamis- tai tulkintakäytäntö ilmentää tutkimuksen tavoitteiden kannalta riittävästi sääntelytarkkuuden kannalta keskeisiä kysymyksiä ja ratkaisuja niihin. Perus- ja ihmisoikeudet edustavat sääntelyä, joka on kansainvälisissä sopimuksissa ja kansallisissa perustuslaeissa ilmaistu hyvinkin yleisluontoisin ilmaisin. Mainittuja oikeuksia voidaan kuitenkin yleensä rajoittaa vain riittävän täsmällisellä ja tarkkarajaisella sääntelyllä. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, mitä sääntelytarkkuudella tarkoitetaan, ja millaista sääntelytarkkuutta edellytetään nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien rajoitussääntelyssä ja miksi. Kysymystä tarkastellaan lainlaatijan näkökulmasta. Tältä osin kirjoittajan on tarkoitus osallistua suomalaisen lainsäädäntötutkimuksen viimeaikaiseen sääntelytarkkuutta koskevaan keskusteluun tutkimuksella, joka vastaa vaatimukseen lisätä nimenomaan lainvalmistelun tieteellistä

---

<sup>1</sup> Tala 2014, Tala 2010, Määttä 2011 ja Määttä 2010.

<sup>2</sup> Sunstein esimerkiksi kutsuu tätä rajoittamattomaksi harkintavallaksi ("untrammèd discretion").Ks. Sunstein, s. 961.



tutkimusta ja joka on hyödyksi etenkin oikeustieteen harjoittajille ja valtioneuvoston lainvalmistelijoille.<sup>3</sup>

Tutkimuksessa keskitytään kahteen normistoon ja niitä koskevaan tulkintakäytäntöön. Yhtäältä tutkitaan Suomen perustuslakia ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä ja toisaalta Euroopan ihmisoikeussopimusta (SopS 19/1990) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä. Tutkimuksen pääpaino on kotimaisessa lainsäädännössä ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä.

Perustuslain osalta tutkimus keskittyy perustuslain perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin ja nimenomaan siihen vaatimukseen, että lainsäätäjän on muotoiltava perusoikeuksia rajoittavat säännökset riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Tutkimuskohteesta on rikasta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä, jota ei ole näiltä osin toistaiseksi tutkittu seikkaperäisesti suomalaisessa valtiosääntöoikeustutkimuksessa.<sup>4</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimusta ja ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä käytetään tutkimuskohteena osoittamaan, miten kysymykset näyttäytyvät Suomen oikeuteen merkittävästi vaikuttavan kansainväliseen ihmisoikeussopimukseen perustuvan kansainvälisen tuomioistuimen käytännössä. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset vaikuttavat monin tavoin kotimaiseen perusoikeusjärjestelmään: ne asettavat kansalliselle sääntelylle minimitason, täydentävät kotimaista perusoikeusjärjestelmää ja edellyttävät valtiosisäisten oikeussuojakeinojen ensisijaisuutta.<sup>5</sup> Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeusuudistuksessa perustuslakivaliokunta katsoi, että ”perusoikeusrajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeusuudistus lähensi entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämän vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on aiempaakin tärkeämpää”.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Muiden muassa Niemivuo on vuosituhaten alussa kirjoittanut, että lainvalmistelu tarvitsee tuekseen sääntelyn alaa koskevaa tieteellistä tutkimusta mutta myös lainvalmistelua on tutkittava. Niemivuo 2002, s. 199–200.

<sup>4</sup> Tarkastelussa pääpaino on perustuslain voimaantulon jälkeisessä käytännössä vuosilta 2000–2012. Tutkimuksessa viitataan myös aikaisempaan 1990-luvun käytäntöön silloin, kun se on tutkimuksen kannalta oleellista.

<sup>5</sup> Ks. Ojanen 2011, s. 443–444.

<sup>6</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5/II.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8-11 artiklan 2 kohdat sisältävät luettelon niistä edellytyksistä, joiden mukaan sopimuksen osapuolet voivat rajoittaa kunkin artiklan 1 kohdassa turvattuja oikeuksia ja vapauksia. Edellytyksenä on muun ohella, että rajoitus perustuu kansalliseen lakiin. Sääntelytarkkuuden näkökulmasta ja vertailukohtaksi kotimaiselle perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukselle keskeistä on selvittää viimeksi mainittuun edellytykseen kuuluvan niin sanotun ennustettavuusperiaatteen sisältö ja sen suhde perustuslain sääntelyyn. Periaatteen mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8-11 artiklojen oikeuksien ja vapauksien rajoitusten on ilmentävä laista riittävän tarkasti, jotta yksilö voi ennustaa niiden soveltamisen omaan toimintaansa.

Tarkempina kysymyksinä tutkimuksessa selvitetään perustuslain ja perustuslakivaliokunnan käytäntöä sekä Euroopan ihmisoikeussopimusta ja ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä tutkimalla: (1) mikä on sen normin sisältö ja merkitys, jonka johdosta tarkkarajaista ja täsmällistä sääntelyä tulee antaa, (2) mitä tarkkarajaisuudella ja täsmällisyydellä tarkoitetaan kyseisessä säännöksessä ja sen tulkintakäytännössä, (3) mitä yleisiä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia perussäädös ja toimielin ovat asettaneet rajoittavalle sääntelylle – eli mistä asioista lainsäätäjän tulisi ainakin säätää, jotta rajoittava sääntely olisi sisällöllisesti täsmällinen ja tarkkarajainen, (4) mitä edellytyksiä perussäädös ja toimielin ovat mahdollisesti asettaneet rajoitussääntelylle yksittäisen ilmaisun, lauseen tai virkkeen ja säännöksen rakenteelle, (5) mitä toimielimien sääntelyn tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä antama tulkintakäytäntö kertoo tällaisen sääntelyvaatimuksen merkityksestä koko perussäädökseen nähden ja sitä tulkitsevan toimielimien tehtävästä ja roolista ja (6) mitä perussäädösten ja niiden toimielinten keskinäissuhde ja tulkintakäytännön sääntelytarkkuutta koskevat erot kertovat perussäädösten ja toimielinten asemasta ja tehtävästä perus- ja ihmisoikeuksien valvonnassa?

## **2. Tutkimuksen rajaukset**

Perustuslaki ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö tarjoaisivat sääntelytarkkuustutkimusta varten valitun tutkimuskohteen lisäksi ainakin kaksi muuta kohdetta. Ensiksi, perustuslaki sisältää säännökset tiettyjen asioiden sääntelyn pidättämisestä lain tasolla. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin aina säädettävä

yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Merkittävä tällainen asiaryhmä muodostuu perusoikeuksista, joiden rajoittamista ja käytön sääntelyä ei voida siirtää lakia alemmalle säädöstasolle. Valtuusääntelylle on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Tässä yhteydessä voitaisiin tutkia sitä, mitä edellytyksiä perusoikeussääntelylle on asetettu, jotta lailla säätämisen vaatimus ja siihen liittyvä perusoikeussääntelyn yleinen tarkkarajaisuusvaatimus täyttyy taikka sitä, millä edellytyksillä lainsäädäntövallan delegoinnin voidaan katsoa olevan tarkkarajaista ja täsmällistä. Näihin kysymyksiin ei ole mahdollista perehtyä käsillä olevassa tutkimuksessa.

Toiseksi, yksittäisten perusoikeuksien käyttämiseen liittyvien kriminalisointien sallittavuutta arvioidaan samalla tavalla kuin perusoikeuksien rajoituksia yleensä.<sup>7</sup> Perustuslain 8 §:ään sisältyvään rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen on vakiintuneesti katsottu kuuluvan muun ohella epätäsmällisyyskielto: kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.<sup>8</sup> Tutkimuskysymyksen kannalta perusoikeussääntelyn kattavampi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältävä tarkastelu ei ole välttämätöntä, koska sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus korostuu riittävällä tavalla kaikkia perusoikeuksia koskevassa perusoikeuksien yleisissä rajoitusedellytyksissä.<sup>9</sup>

Tutkimuksessa ei tarkastella ylimpien tuomioistuinten, eduskunnan oikeusasiamiehen tai valtioneuvoston oikeuskanslerin perusoikeussääntelyä koskevaa käytäntöä vaan pitäydytään perustuslakivaliokunnan käytännössä. Näin ollen kysymys siitä, onko säätämisvaiheessa täsmälliseksi ja tarkkarajaiseksi tarkoitettu normi tällainen kotimaisten tuomioistuinten ja laillisuusvalvojien mielestä myös yksittäisessä soveltamistilanteessa, jää laajemman selvityksen kohteeksi.

Tutkimukseen voidaan ajatella sisältyvän vääristymä, koska lainsäätämisvaiheen perustuslainmukaisuuden *in abstracto* ja *ex ante* arviointi ei ole vertailtavissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sille toimitettujen valitusten *in concreto* ja *ex post* ratkaisuihin. Tutkimuksessa on tarkoitus tutkia perustuslain perusoikeusrajoituksia koskevalle sääntelylle ja

---

<sup>7</sup> PeVL 17/2006 vp, s. 2/II. Saraviita 2005, s. 214.

<sup>8</sup> PeVL 29/2001 vp, s. 3/II.

<sup>9</sup> Epätäsmällisyyskiellosta ks. Melander 2010, s. 36–40.

siten myös perustuslakivaliokunnan käytännölle asetettuja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuvia rajoituksia. Tutkimuksessa on myös tarkoitus tutkia perustuslakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asemaa, tehtävää ja käytäntöä ja verrata niitä toisiinsa. Tutkimuksessa ei kuitenkaan varsinaisesti ole kyse sellaisesta oikeusvertailun menetelmin tehtävästä tarkastelusta, jossa etsittäisiin kahden eri oikeusjärjestyksen normistosta funktionaalisesti samaa tarkoitusta varten laadittuja normeja ja löydetäisiin niistä yhteisiä vertailtavia ominaisuuksia (*tertium comparationis*). Kirjoitukseen ei muutoinkaan sisälly kahden tai useamman kansallisen oikeusjärjestyksen normistojen välistä oikeusvertailua, mikä ei ole välttämätöntä perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen säännösten ja määräysten ja niiden tulkintakäytännön ymmärtämiseksi.

Tutkimuksessa lainsäädäntöä ja tulkintakäytäntöä tarkastellaan vain suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuviin velvoitteisiin. Euroopan unionin oikeus jää siten tarkastelun ulkopuolelle. Euroopan unionin perusoikeuskirjaa sovelletaan oikeudellisesti sitovana asiakirjana vain unionin oikeuden soveltamisalalla. Perusoikeuskirjan määräykset sitovat unionin toimielimiä, elimiä, laitoksia ja virastoja, jotka toimivat unionin oikeuden soveltamisalalla. Jäsenvaltioiden tasolla perusoikeuskirjan määräykset sitovat ainoastaan silloin, kun jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuksia voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.<sup>10</sup>

Tutkimus sijoittuu valtiosääntöoikeuden yleisiin oppeihin ja – seuraten Viljanen perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä käsittelevässä teoksessa käytettyä ilmaisua – sitä voidaan pitää tutkimusotteeltaan systematisoivana oikeusdogmatiikkana.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Ks. HE 23/2008 vp, s. 46–47. Perusoikeuskirjasta yleensä ks. Chalmers – Davies – Monti, s. 228–266.

<sup>11</sup> Viljanen 2001, s. 22.

### 3. Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen edellä esitettyjä kysymyksiä selvitetään tutkimuksessa seuraavasti. Tutkimuksen II osassa luodaan katsaus tutkimuksen yleisempään kehikkoon eli sääntelytarkkuuden käsitteeseen, tehtäviin ja tavoitteisiin lainsäädännön valmistelussa ja lainsäädäntötutkimuksessa. Osassa selvitetään ensin, onko lainsäätäjän yleisen oikeustieteen näkökulmasta ja kielellisesti mahdollista saavuttaa kuvitteellisen normijanan tarkkarajaiseen päätyyn sijoittuvaa sääntelyä ja onko tällainen vaatimus ylipäätään mielekäs. Osassa tutkitaan sen jälkeen säädöskielen erityispiirteiden vaikutusta sääntelytarkkuuteen. Lopuksi osassa perehdytään jäykän (tai tarkkarajaisen) ja joustavan sääntelyn normimuotoihin ja sääntelyn käytön justifikaatioihin sekä puolijoustaviin normeihin.

Tutkimuksen III osassa käsitellään perustuslakivaliokunnan perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä ja erityisesti täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta koskevaa käytäntöä. Osassa tutkitaan perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta osana perustuslain perusoikeussuojajärjestelmää, sen pääasiallista sisältöä ja suhdetta muihin rajoitusedellytyksiin. Sen jälkeen tutkimuksessa tarkastellaan perusoikeuksien keskeisiä rajoitusmuotoja – minkälaisissa tyyppitilanteissa perusoikeuksia on rajoitettu ja miten. Tavoitteena on selventää, mitä aineksia laissa tulee vähintään kussakin tyyppitilanteessa olla, jotta se täyttää tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen. Sen jälkeen tutkimuksessa perehdytään täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen sääntelyteknisestä näkökulmasta eli siihen, mitä vaatimuksia sääntelyn normimuodolle asetetaan yksittäisen sanan tai ilmaisun, sääntelyn rakenteen ja kattavuuden näkökulmasta. Lopuksi tarkastellaan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen sijaintia kuvitteellisessa normijanassa ja tällaisen paikannuksen justifikaatioita, jonka jälkeen tehdään kokoavia päätelmiä.

Kirjoituksen IV osassa tutkitaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen lain mukaisuuden vaatimusta koskevaa käytäntöä. Osassa tehdään ensin selkoa ihmisoikeuksien rajoittamisedellytyksistä ja niihin kuuluvasta rajoitusten lain mukaisuuden vaatimuksesta. Osassa päähuomio kiinnitetään lain mukaisuuden vaatimukseen sisältyvään ennustettavuusperiaatteeseen ja sen arviointiperusteisiin. Osan lopuksi esitetään kokoavia havaintoja sääntelytarkkuuden rajoista tuomioistuimen käytännössä.

Tutkimuksen lopuksi esitetään tutkimuksen tulokset (osa V).

## OSA II - Sääntelytarkkuuden yleisiä kysymyksiä

### 1. Johdanto

Suomalaisessa lainsäädäntötutkimuksessa kiiruhdetaan valitettavan usein käsittelemään sääntelytarkkuutta erittelemättä sen tarkemmin, mitä käsitteellä tarkoitetaan. Melanderin mukaan sääntelytarkkuudella tarkoitetaan kielellisesti ilmaistun oikeudellisen sääntelyn täsmällisyyttä.<sup>12</sup> Määritelmä ei ole käsitettä kovinkaan avaava, kun sääntelyn voidaan olettaa olevan kielellä ilmaistua ja oikeudellista ja tarkkuuden vielä täsmällistä. Sääntelytarkkuuden käsitteen merkitystä ja tavoitteita on siksi syytä avata.

Sääntelytarkkuuden käsitteen voidaan ajatella sisältävän intuitiivisen käsityksen siitä, että lainsäätäjän tulisi ohjata käyttäytymistä aina niin tarkalla ja täsmällisellä sääntelyllä kuin mahdollista,<sup>13</sup> puhutaanhan lainsäädäntötutkimuksessa sääntelytarkkuudesta eikä sääntelyväljyydestä. Tavoitteesta tulisi siten poiketa vain perustelluista syistä, silloin kun oikeusjärjestyksen lainsäätäjää ohjaavat normit sen sallivat. Lähtökohtaan on tosin oikeuskirjallisuudessa esitetty poikkeaviakin ehdotuksia, joiden mukaan yleisluonteista ja täsmällistä sääntelyä (sääntöjä ja periaatteita) tulisi jo lähtökohtaisesti käyttää rinnakkain.<sup>14</sup>

Sääntelytarkkuutta arvioitaessa tulee täsmentää, onko arvioinnin kohteena lakien normiformulaatiot vai laajemmin oikeusnormit eli tulkitut säännökset.<sup>15</sup> Väljäksi säädöstekstissä muotoiltu säännös voi nimittäin soveltamiskäytännön ja siinä käytettyjen argumentaatio- ja tulkintaoppien valossa olla hyvinkin täsmällinen eikä lainsoveltamisen kannalta joustava.<sup>16</sup> Käsillä olevassa tutkimuksessa ensisijaisena kiinnostuksen kohteena ovat lainsäätäjän näkökulma ja lakien normiformulaatiot. Toki lainsäätäjä näkee säädettäväksi ehdotetut tekstit osana oikeusjärjestystä, sen systematiikkaa, muita säädöksiä ja oikeuskäytäntöä ja muotoilee ne sen mukaisesti. Tulkitut säännökset tulevat tässä tutkimuksessa tarkasteltavaksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen näkökulmasta.

---

<sup>12</sup> Melander 2010, s. 23.

<sup>13</sup> Ks. Tala 2014b, s. 104–105.

<sup>14</sup> Valtavirrasta poikkeavista ehdotuksista ks. Braithwaite 2002, s. 75.

<sup>15</sup> Määttä T 2010, s. 58.

<sup>16</sup> Määttä T 2010, s. 58.

Tarkastelun pääasiallinen tavoite on selvittää ihmisoikeussopimuksen lainsäätäjälle asettamat sääntelyn tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimukset.

Sääntelytarkkuutta tutkitaan tässä kirjoituksessa seuraavalla kysymyksenasettelulla: kuinka tarkasti tietyn norminasettajan (tässä tutkimuksessa lainsäätäjän) tietyssä ajankohtana ja tiettyä tyyppitapausta silmälläpitäen laatima kielellä ilmaistu oikeudellinen normi on rajattu kattamaan tietyn toimijan näkökulmasta (säättämävaiheen perustuslainmukaisuutta valvovan toimielimen *ex ante* -näkökulma ja kansainvälisen tuomioistuimen *ex post* -näkökulma) tarkasteltuna sääntelyn kohteeksi tarkoitetun tilanteen ja sulkemaan pois muut mahdolliset tilanteet?

Tässä osassa selvitetään ensin sääntelytarkkuuden oikeusteoreettisia ja kielellisiä rajoja tarkastelemalla kuvitteellisen normijanan tarkkarajaisista päätyistä, jonka jälkeen tarkastellaan säädöskielen erityispiirteiden vaikutuksia sääntelytarkkuuteen. Sen jälkeen perehdytään tarkkarajaisen ja joustavan sääntelyn normimuotoihin ja justifikaatioihin ja lopuksi tutkitaan niin sanottua puolijoustavaa sääntelyä.

## **2. Sääntelytarkkuuden oikeusteoreettiset ja kielelliset rajat**

Hart on tuotannossaan todennut, että yleiset säännöt, standardit ja periaatteet ovat yhteiskunnallisen kontrollin pääväline. Jos emme pystyisi sääntelemään yhteiskuntaa sellaisilla yleisillä standardeilla, joita ihmiset voisivat ymmärtää ilman lisäselvitystä, laki ei nykymuodossaan voisi olla olemassa. Siksi lainsäädännön normit koskevat Hartin mukaan pääsääntöisesti ihmisten, tekojen, asioiden ja olosuhteiden luokkia.<sup>17</sup> Oikeussääntelyn yleisyyttä on perusteltu myös oikeudellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Yleisyyden ansiosta sääntöä sovelletaan yhtäläisesti kaikkiin sen soveltamisalaan kuuluviin tapauksiin.<sup>18</sup> Yleistysten käyttö ei kuitenkaan ole aivan ongelmatonta. Schauerin mukaan sääntöjä kuvataan usein yli- tai alikattaviksi niiden tarkoitukseen nähden, koska lainsäätäjän on usein vaikea muotoilla säännöstä niin, että se vastaisi tarkoin lainsäätäjän tarkoitusta.<sup>19</sup> Yhden vaihtoehdon mukaan päätöksentekijälle voisi jättää harkintaa soveltaa säännöstä vain siihen sisältyvän tarkoituksen mukaisesti. Toisen vaihtoehdon mukaan säännöstä voitaisiin soveltaa sellaisenaan

---

<sup>17</sup> Hart 1961, s. 121.

<sup>18</sup> Tala 2010, s. 91.

<sup>19</sup> Ks. Schauer 1991, s. 47–52.

myös niihin tilanteisiin, jotka eivät vastaa lainsäätäjän tarkoitusta.<sup>20</sup> Schauer pitää mahdollisena sitä, että esimerkiksi lainsäätaja voi säätää normin, joka on sen säätämishetken todellisuudessa ja tiedon valossa tyhjentävä, universaali ja vastaa tarkoin sen tarkoitusta. Maailma kuitenkin muuttuu säätämishetken todellisuudesta, ja uudet ilmiöt voivat Schauerin mukaan saattaa tällaisenkin säännön epämääräiseksi. Tässä yhteydessä hän viittaa Hartin mainitsemaan käsitteeseen kielen ja lain avoimesta rakenteesta (*open texture*).<sup>21</sup>

Hartin mukaan oikeussäännöillä, olivatpa ne lainsäätäjän säätämiä tai johdettavissa aikaisemman oikeustapauksen *ratio*sta, on luonteenomaisesti merkitykseltään selkeä ydinsisältö. Säännön soveltuminen tiettyyn tilanteeseen riippuu yleiselle ilmaisulle annettavasta merkityksestä. Ydinsisältöön kuuluvat selkeät ja toistuvat tapaukset, jotka on helppo lukea ilmaisun kattamaksi. Silti kielelläkin on rajansa siinä, kuinka paljon ohjausta se pystyy antamaan silloin, kun tapaus sisältää ydinsisältöön kuuluvien aineiden lisäksi siihen kuulumatonta. Tulkintasäännöillä voidaan Hartin mukaan ratkaista joitain tapauksia mutta ei kaikkia. Tällaisilla yleisen ilmaisun reuna-alueilla ei ole selvä, soveltuuko yleinen ilmaisu tilanteeseen vai ei: säännöillä ja kielellä yleensä on avoin rakenne. Epävarmuus reuna-alueilla on yleisten ilmausten käytöstä maksettava hinta. Hartin mukaan meidän ei tulisi vaalia edes ihanteena säätää sellaista sääntöä, joka olisi tyhjentävästi muotoiltu ja soveltamisalaltaan aina selkeä, koska emme voi tietää säännön kaikkia tulevia soveltamisongelmia. Mahdottomuus ennustaa tulevaa aiheuttaa sääntelytavoitteen suhteellisen epävarmuuden. Emme voi täysin tietää sääntelyn tavoitetta, koska uudet tilanteet voivat muuttaa sääntelyn taustalla olevia intressejä.<sup>22</sup>

Kelsen on kirjoittanut lain soveltamistoimen suhteellisesta epämääräisyydestä.<sup>23</sup> Hänen mukaansa ylemmän tason normi (perustuslaki suhteessa tavalliseen lakiin tai laki suhteessa tuomioistuintratkaisuun) määrää miten alemman tason normi tuotetaan ja mahdollisesti myös sen sisällön. Tällainen määräämistoimi ei ole koskaan täydellinen vaan ylemmän tason normi on suhteessa alemman tason normiin aina puitteenomainen. Alemman tason normin luojalle jää aina harkinnanvaraa. Tällainen lain soveltamistoimen epämääräisyys voi olla

---

<sup>20</sup> Schauer 1991, s. 51.

<sup>21</sup> Kuten Bix huomauttaa, Hart sai käsitteen Waismannin tuotannosta, joka puolestaan perusti näkemyksensä todennäköisesti Wittgensteinin 1930-luvun alussa esittelemään kielen konstruktiiviseen käsitteeseen. ks. Bix 1993, s. 10.

<sup>22</sup> Hart 1961, s. 123–125.

<sup>23</sup> Kelsen 2005, s. 348–352.



tarkoituksellista tai tahatonta. Jälkimmäistä se on silloin kun sana tai säännös ei ole yksiselitteinen – kun lainsäätäjän tarkoitus ei vastaa normin ilmaisemiseen käytettyä tekstiä.

Suomalaisessa lainsäädäntötutkimuksessa on esitetty samansuuntaisia ajatuksia. Esimerkiksi Määttä on ottanut tuotannossaan lähtökohdaksi lakien epätäydellisyyden, koska (a) kaikkia maailmatiloja ei voi ennakoita, (b) vaikka sellaisia olisi, niitä ei sisällytetä lainsäädäntöön, koska niiden toteutuminen olisi hyvin epätodennäköistä, ja (c) lakien sanamuoto jää aina vääjäämättä epämääräiseksi.<sup>24</sup>

Sääntelytarkkuutta ajatellen Schauerin näkemykset ja ehkä myös Hartin selittämä lain ja kielen rakenteen avoimuus tarkoittavat sitä, että normijanan yhden pisteen pääty on saavutettavissa ainoastaan tietyn hetken, mikä voi sekin osoittautua harhaksi myöhemmin saadun uuden tiedon valossa. Lainsäädännön säädösvaiheen tulkinnassa piste on siten ainakin teoriassa saavutettavissa sikäli kun sääntö ja se tarkoituserät vastaavat täydellisesti ja tyhjentävästi toisiaan. Kelsen ja Määttä näyttävät poissulkevan tällaisen mahdollisuuden.

Sääntelytarkkuuden kannalta lakien lähtökohtaisesta epätäydellisyydestä tai epämääräisyydestä seuraa, että lain säätämisvaiheessa ei ole teoriassakaan mahdollista laatia täydellisen tarkkaa sääntelyä. Siinäkin teoreettisessa tapauksessa, että täydellinen tarkkuus voitaisiin saavuttaa vain hetken aikaa, on kysyttävä, onko täydellisen tarkan sääntelyn vaatimuksessa mitään mieltä. Kuten Määttä huomauttaa, täydellistä lakia ei saataisi koskaan säädettyä, koska sen valmistelukustannukset nousisivat liian korkeiksi. Kysymys on siten siitä, kuinka epätäydellinen laki on vielä hyväksyttävissä.<sup>25</sup> Samaa voidaan kysyä myös yksittäisistä säännöksistä.

### **3. Säädoskielen erityispiirteiden vaikutus sääntelytarkkuuteen**

Edellä selostettiin lyhyesti normien ja niissä käytetyn kielen tarkkarajaisuuden rajoja oikeusteoreettisesta näkökulmasta. Sääntelytarkkuuden kannalta kielellä on merkittävä asema, laaditaanhan lainsäädäntö Suomessa aina kielellä ilmaistuun kirjoitettuun muotoon. Jos kieli ei ole tarkkaa, niin ei sääntelykään.

---

<sup>24</sup> Määttä K 2010, s. 4.

<sup>25</sup> Määttä K 2011, s. 102.

Oikeudellisissa ja hallinnollisissa yhteyksissä käytettävään kieleen voidaan viitata monin eri ilmauksin. Nykyisin vakiintunut nimitys on oikeuskieli, joka voidaan jakaa osin päällekkäisiin alalajeihin. Niitä ovat säädöskieli, tuomioistuinkieli, asianajokieli, hallintokieli sekä oikeustieteen ja lainopin kieli.<sup>26</sup> Tässä tutkimuksessa keskitytään säädöskieleen. Säädöskielellä on erityisluonne. Se on usein käsitteellistä (abstraktisuus ja hypoteettisuus) ja siinä joudutaan usein turvautumaan semanttisesti avoimiin ilmaisuihin, koska säännöksiä kirjoitettaessa ei voida ottaa huomioon kaikkia käytännössä mahdollisesti esiintyviä tapauksia. Paljon passiiv ilmauksia sisältävä säädöskieli on virallista ja muodollista. Sitä, mikä on oikeusjärjestyksessä itsestään selvää, ei sanota säädöksissä. Siksi säädöksen sanoma ei ilmene pelkästään säädöstekstistä vaan sitä on aina tulkittava osana oikeusjärjestystä.<sup>27</sup> Muita säädöskielen ymmärrettävyyteen vaikuttavia piirteitä ovat säädöskielen vanhahtavuus, teonnimityksiin pohjautuvien substantiivien käyttö (suorittaa maksu) yksinkertaisten verbien sijasta (maksaa) ja tekstien informaatiopitoisuus.<sup>28</sup> Ymmärrettävyyttä vaikeuttavat muun ohella lakien ristiviittaukset, joita ovat avoin intertekstuaalisuus eli toisiin lakiteksteihin viittaaminen ja metatekstuaalisuus eli lain viittaukset itseensä.<sup>29</sup> Myös oikeudelliset käsitteet sekä oikeuskielen systematiikka tuovat maallikolle ja miksei myös oikeusoppineillekin omat haasteensa.

Yhtenä oikeuskielen ja myös säädöskielen perusominaisuutena pidetään sen tarkkuutta ja täsmällisyyttä.<sup>30</sup> Ominaisuus on välttämätön jo oikeusturvan vaatimuksesta ja mielivallan rajoittamiseksi. Perustavoitteena on, että lainsäätäjän viesti välittyy täysin selvästi ja yksiselitteisesti sille, jonka tulee noudattaa sääntelyä. Juridisten termien käytön täytyy olla johdonmukaista. Säädöskielen termit ovat pakosta polysemisiä, tosin konteksti pyritään määrittelemään niin tarkoin, että termien merkityksestä ei synny epäselvyyttä. Siksi säädöskieli sisältää huomattavan määrän määritelmiä.<sup>31</sup> Tarkkuus ja täsmällisyys tuottavat kaavamaisista kieltä, ja säädöksiin luetelmia, joiden tyhjentyvyydestä voi olla epäselvyyttä.

Käsillä olevan tutkimuksen kannalta on erityisen merkillepantavaa, että pyrkimys kielenkäytön täsmällisyyteen on omiaan lisäämään tekstin vaikeaselkoisuutta.<sup>32</sup> Säädöstekstiin pakataan varsin suuri määrä informaatiota, joka säädöskielen edellä mainituin muotokeinoin ja

---

<sup>26</sup> Mattila 2008, s. 1149.

<sup>27</sup> Oikeusministeriö 2013, s. 441.

<sup>28</sup> Mattila 2008, s. 1150.

<sup>29</sup> Ks. *Heikkinen – Hämäläinen* 2011. Ristiviittauksien ongelmista ks. myös Mattila 2002, s. 105–107.

<sup>30</sup> Mattila 2002, s. 81.

<sup>31</sup> Mattila 2002, s. 84.

<sup>32</sup> Ks. Mattila 2008, s. 1150.

tukeutumalla tulkintaoppeihin ja oikeusjärjestyksen systematiikkaan yritetään saada ymmärrettäväksi ja tarkaksi. Tehtävä on melkoisen vaikea.

Hallintolain (434/2003) 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.<sup>33</sup> Vaatimus koskee myös lainvalmistelijoita ja heidän käyttämäänsä säädöskieltä. Säädöskielen pohjana on oikeusministeriön Lainlaatijan oppaan mukaan hyvä yleiskieli, mutta sille on tunnusomaista asiallisuus, täsmällisyys ja yksitulkintaisuus sekä tiettyjen vakioilmaisujen käyttö.<sup>34</sup> Säädöskielen tulee olla edellä mainittujen vaatimusten lisäksi johdonmukaista ja virheetöntä, ja sen tulee olla yleiskielen tavoin kirjakielen normien mukaista kieltä, jossa käytetään vain yleisesti tunnetuksi tiedettyä sanastoa ja joka on virkerakenteeltaan yksinkertaista.<sup>35</sup>

Tavoitteena on, että säädöskieli olisi jokaiselle ymmärrettävää – myös maallikoille –, kun tietämättömyys lain sisällöstä ei vapauta vastuusta. Silti suomalaiset lakimiehet eivät itsekään usko, että maallikot ymmärtävät säädöskieltä.<sup>36</sup> Säädöskielen on väitetty olevan niin vaikeaselkoista, että vaikeaselkoisuus uhkaa jo kansalaisten oikeusturvaa. Tämän vuoksi kotimaisten kielten keskus on vaatinut, että hallintolain kielipykälää tulee noudattaa.<sup>37</sup> Säädöskielen vaikeaselkoisuuteen kiinnitettiin huomiota pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa (2011), jossa luvattiin kehittää säädöskieltä.<sup>38</sup> Säädöskielen ymmärrettävyyden parantamiseen on panostettu viime vuosina. Esimerkiksi valtioneuvostossa säädösvalmistelun kehittämisen (parempi sääntely) tavoitteena on parantaa säädösvalmistelun ja sen tuloksena syntyvien säädösten laatua. Tavoitteena on sääntely, joka on oikein kohdentuvaa, toimivaa, johdonmukaista ja ymmärrettävää. Myös kielenhuoltajien ja lainvalmistelijoiden yhteishankkeilla on voitu analysoida säädöskielen ongelmia ja etsiä ratkaisuja niihin.<sup>39</sup>

---

<sup>33</sup> Pykälästä on kirjoitettu erinomainen oikeuslingvistiikan alan artikkeli. Ks. Heikkinen 2008.

<sup>34</sup> Oikeusministeriö 2013, s. 439.

<sup>35</sup> Oikeusministeriö 2013, s. 439–440.

<sup>36</sup> Vuonna 2012 tehdyn kyselyn mukaan 12 prosenttia juristeista oli sitä mieltä, laki on tavalliselle ihmiselle riittävän ymmärrettävää. Noin joka kymmenes vastaajista siis uskoi, että tavallinen ihminen pystyy ymmärtämään lakeja. Vastaajista 56 prosenttia oli sitä mieltä, että laki ei ole riittävän ymmärrettävä tavalliselle ihmiselle, koska kieli on liian vaikeaselkoista. Vastaajista 42 prosenttia oli sitä mieltä, että laki ei ole riittävän ymmärrettävä, koska säädöksiä on liikaa. Kyselyyn tuli 300 vastausta. Kyselyn järjesti Juristikirje. Heikkinen (2012).

<sup>37</sup> YLE uutiset 5.6.2012.

<sup>38</sup> Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011, s. 25.

<sup>39</sup> Piehl 2012.

Lainvalmistelussa tulee selvittää, kenelle säädös on ensisijaisesti tarkoitettu. Usein valmistelija kirjoittaa asiantuntijalle etenkin silloin kun kyse on esimerkiksi yritysvero-oikeudesta, yksityiskohtaisen kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamista koskevasta sääntelystä tai monimutkaisten tiettyä ammattiryhmää tai elinkeinotoimintaa harjoittavia koskevien direktiivien täytäntöönpanosta. Tällöin sääntely ei ole tarkoitettukaan suurelle yleisölle helposti avautuvaksi. Eri asia on, että tällaisesta sääntelystä voidaan laatia erikseen oppaita.

#### **4. Jäykän ja joustavan sääntelyn normimuodot**

Edellä tutkittiin sääntelytarkkuuden rajoja, ja mahdollisuutta tai mahdottomuutta laatia täydellisen tarkkaa sääntelyä. Saavutettiinpa ehdottoman tarkkuuden vaatimus tai ei, tarkkarajaisuuden pyrkimyksenä on ensinnäkin se, että sääntely ei sisältäisi tulkinnanvaraisia aineksia vaan olisi yksiselitteistä. Sääntelyn yksittäiset ilmaukset, sääntelyn rakenne tai sääntelyn aukot voivat vaikeuttaa lainsäätäjän tarkoituksen välittymistä eheänä lain soveltajalle. Toiseksi, tarkkarajaisuutta ilmentävän sääntelyn tulisi jättää lain soveltajalle mahdollisimman vähän harkintavaltaa sääntelyn sisällön suhteen. Tällöin lainsäätäjän tarkoituksena on, että lain soveltajan työ mekanisoituisi mahdollisimman pitkälle toteuttamaan lainsäätäjän tarkoitusta. Näitä tavoitteita toteuttavaa sääntelyä voidaan kutsua jäykäksi sääntelyksi.

Tarkkarajaisesta tai jäykästä sääntelystä voidaan mainita useita tieliikennelain säännöksiä. Yleisin oikeuskirjallisuudessa mainittu lienee tieliikennelain (267/1981) nopeusrajoitussääntely, tosin siinä tarkempi sääntely on toteutettu asetuksenantovaltuudella. Lain tasoinen esimerkki on tieliikennelain 28 §:n pysäköintikieltosääntely, jonka mukaan pysäköinti on kielletty kolmeakymmentä metriä lähempänä rautatien tasoristeystä. Yleisesti ottaen sääntelyä voidaan tarkkarajaista esimerkiksi sitomalla kielto, käsky tai lupa tiettyyn kellonaikaan, ikärajaan tai rahamäärään tai muulla kvantitatiivisella tai kvalitatiivisella rajauksella.<sup>40</sup>

Kaikkea muuta kuin jäykkää sääntelyä voidaan kutsua joustavaksi sääntelyksi. Lainsäädäntötutkimuksessa käytetään myös nimityksiä "väljä normi", "yleislauseke", "punnintanormi" tai "tavoitenormi" pääasiassa sen mukaan, mitä normin ominaisuutta halutaan

---

<sup>40</sup> Ks. Määttä K 2010, s. 7-8.

painottaa. Tässä tutkimuksessa käytetään näiden nimitysten yläkäsitteeseen viittaavaa nimitystä "joustava sääntely" ilmaisemaan sitä, että normi sisältää jonkin yleisluonteisen käsitteen, kuten hyvä tapa, kohtuuton, perusteltu syy, yleinen etu, tai on kokonaisuudessaan rakennettu yleisluontoiseen muotoon, mikä tuo joustoa lain soveltamiseen konkreettisesti tapauksessa. Joustavan säännöksen tyyppiesimerkkinä voidaan mainita oikeustoimilain (228/1929) 36 §:n 1 momenttiin (956/1982) sisältyvä yleinen sovittelusääntö<sup>41</sup> ja Natura-2000 -arviointivelvollisuutta koskeva luonnonsuojelulain (1096/1996) 65 §.<sup>42</sup>

Yleisen oikeustieteen keskustelussa oikeusnormit on usein jaettu kahteen luokkaan: kieltoa, käskyä tai lupaa ilmaisevat oikeusnormit ovat joko oikeussääntöjä tai oikeusperiaatteita.<sup>43</sup> Oikeussäännöt noudattavat kaksijakoista kategorista sääntely- ja ratkaisulogiikkaa. Ne joko soveltuvat tapaukseen tai eivät, mutta eivät voi soveltua enemmän tai vähemmän. Oikeusperiaatteet sitä vastoin noudattavat moniarvoista sääntely- ja ratkaisulogiikkaa: ne soveltuvat tapaukseen enemmän tai vähemmän, ja niiden painoarvo yksittäisessä tapauksessa voi vaihdella. Oikeusperiaatteiden ja oikeussääntöjen välistä suhdetta voidaan havainnollistaa niin sanotuilla yleislausekkeilla. Ne ovat joustavia oikeusnormeja, jotka voivat noudattaa joko oikeussääntöjen kaksijakoista tai oikeussääntöjen moniarvoista sääntelylogiikkaa.<sup>44</sup>

Siltalan mukaan oikeussäännöt voidaan jakaa jäykkiin ja joustaviin sääntöihin.<sup>45</sup> Oikeusperiaatteet edellyttävät hänen mukaansa niiden yhteiskunnallisten tausta-arvojen arvosidonnaista punnintaa, kun taas joustavat säännöt edellyttävät kokonaisharkintaa.<sup>46</sup> Sunsteinin mukaan oikeusperiaatteet (*legal principles*) eivät ole vaihtoehto säännöille (*legal rules*) tai joustaville oikeusnormeille (*standards*), eikä hän mainitse niitä kuvitteellisessa normijatkumossaan. Hänen mukaansa joustavat oikeusnormit ”kattavat” yksittäiset tapaukset

---

<sup>41</sup> Lain 36 §:n 1 momentti: "Jos oikeustoimen ehto on kohtuuton tai sen soveltaminen johtaisi kohtuuttomuuteen, ehtoa voidaan joko sovitella tai jättää se huomioon ottamatta. Kohtuuttomuutta arvosteltaessa on otettava huomioon oikeustoimen koko sisältö, osapuolten asema, oikeustointa tehtäessä ja sen jälkeen vallinneet olosuhteet sekä muut seikat."

<sup>42</sup> Lain 65 §:n 1 momentti: "Jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon, hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset. Sama koskee sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Edellä tarkoitettu vaikutusten arviointi voidaan tehdä myös osana ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) 2 luvussa tarkoitettua arviointimenettelyä."

<sup>43</sup> Ks. esim. Siltala 2010, s. 83–90.

<sup>44</sup> Siltala 2010, s. 88.

<sup>45</sup> Siltala 2010, s. 85.

<sup>46</sup> Siltala 2010, s. 85.

erittelemättä analyysin sisältöä tietyissä tilanteissa kun taas oikeusperiaate on taustakäsite, joka ei kata yksittäistapausta vaan tulee arvioitavaksi sitä ratkaistaessa.<sup>47</sup>

Tärkeää on huomioida, että kyse on eri tavoista jaotella oikeusnormeja. Suomalaisessa lainsäädäntötutkimuksessa esimerkiksi Ahtonen ja Määttä ovat maininneet edellä mainitun oikeustoimilain 36 §:n 1 momentin esimerkkinä joustavasta sääntelystä.<sup>48</sup> Siltala on puolestaan maininnut saman momentin esimerkkinä oikeusperiaatteesta. Ratkaisevaa on, mitä jaottelua kirjoittaja käyttää ja mitä hän kullakin jaolla tarkoittaa. Esimerkiksi Sunstein tekee eron oikeussääntöjen (alle 18-vuotias ei saa ajaa ajoneuvoa), joustavien oikeusnormien (lentokoneen ohjaajien on oltava päteviä) ja oikeusperiaatteiden (kenenkään ei pidä antaa hyötyä omasta väärinteostaan) välillä.<sup>49</sup> Siltala sitä vastoin mainitsee, että oikeussäännöt voivat olla jäykkiä tai joustavia erotuksena oikeusperiaatteista. Tässä tutkimuksessa puhutaan yhtäältä jäykästä, täsmällisestä, tarkkarajaisesta tai tarkasta sääntelystä ja toisaalta joustavasta sääntelystä mukaan lukien sen edellä mainitut eri painotuksia ilmaisevat nimitykset kiinnittämättä tarkempaa huomiota oikeussääntöjen ja oikeusperiaatteiden väliseen jakoon.

## 5. Jäykän ja joustavan sääntelyn justifikaatiot

Sääntelytarkkuus on suomalaisessa lainsäädäntötutkimuksessa nähty oikeusjärjestyksen eräänlaisena pysyvänä perusongelmana.<sup>50</sup> Lainvalmistelijan on ratkaistava, mikä sääntelymuoto sopii parhaiten käsillä olevaan asiaan: yksityiskohtainen, tarkkarajainen ja täsmällinen säännös, yleisluontoinen ja väljä säännös vai jotain niiden väliltä. Lainsäädäntötutkimuksessa on usein nähty, että viime vuosikymmenten lainsäädäntökehitykseen on kuulunut kaksi kehityspiirrettä. Yhtäältä lainsäätäjät on usein turvautunut eri oikeudenaloilla yleisluontoiseen sääntelyyn, mutta kehityksen valtavirta on suuntautunut kohti yhä täsmällisempää ja tarkempaa sääntelyä.<sup>51</sup> Nämä kaksi suuntausta voidaan nähdä samanaikaisina ja toisiaan täydentävinä oikeuden kehityspiirteinä.<sup>52</sup>

---

<sup>47</sup> Sunstein 1995, s. 966–967.

<sup>48</sup> Ahtonen 2014, s. 1 ja Määttä K 2011, s. 101.

<sup>49</sup> Sunstein 1995, s. 961–967.

<sup>50</sup> Ks. Tala 2014b, s. 83.

<sup>51</sup> Ks. Tala 2010b, s. 93.

<sup>52</sup> Määttä T 2010, s. 55.

Suomen oikeusjärjestyksessä sääntelytarkkuuden vaatimus perustuu useaan perustuslain säännökseen. Yhtäältä voidaan puhua lain yleisestä tarkkuusvaatimuksesta. Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn lainalaisuusperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Julkisen vallan ja kansalaisten väliset oikeussuhteet on määritettävä lainsäädännössä yksiselitteisesti, ennakoitavasti ja riittävän pysyvästi. Toisaalta perustuslaissa on myös erityisiä tarkkuusvaatimuksia. Perustuslain 81 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Tällaiselle sääntelylle on perustuslain esitöissä asetettu yksiselitteisyys- ja tarkkuusvaatimuksia.<sup>53</sup> Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan lainsäädäntövallan delegointia koskevan valtuutussäännösten tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Perusoikeussääntelyn osalta voidaan mainita perusoikeussääntelyn yleinen tarkkuusvaatimus, perustuslain 8 §:n rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin sisältyvä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus. Euroopan unionin direktiivien täytäntöönpanossa jäsenvaltioilla on periaatteessa oikeus valita toimeenpanosääntelyn muoto. Kuten Tala on huomauttanut, direktiivin mukainen oikeustila on kuitenkin aina varmistettava jäsenvaltioissa riittävällä tehokkuudella, mikä saattaa vaikuttaa myös kansallisessa sääntelytoimessa valittavaan sääntelytarkkuuteen.<sup>54</sup>

Lainsäädännön lisääntyneeseen yksityiskohtaisuuteen ovat vaikuttaneet perustuslain normihierarkkiset ratkaisut. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ja asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Monista asioista, joista ennen oli mahdollista säätää yksityiskohtaisesti lakia alemmalla sääntelyllä, on nykyisin säädettävä lain tasolla.

Edellä mainitut perustuslainsäätäjän ratkaisut rajoittavat ja ehkäpä helpottavat tavallisen lain säätäjän sääntelytarkkuutta koskevaa pohdintaa. Sääntelytarkkuutta oletetusti lisäävillä ohjaavilla normeilla pyritään saavuttamaan tiettyjä sääntelytavoitteita. Äärimmilleen vietyinä ohjaavat normit voivat edellyttää - jos tällainen katsotaan teoreettisesti mahdolliseksi ja mielekkääksi - niin tarkasti ja yksiselitteisesti muotoiltuja säännöksiä, että sääntelyyn ei jää lainkaan tulkinnallista epävarmuutta.

---

<sup>53</sup> HE 1/1998 vp, s. 134/II.

<sup>54</sup> Tala 2014b, s. 86.

Yksityiskohtaisen sääntelyn tai oikeussääntö/-standardi –jaottelussa oikeussääntöjen etujen ja haittojen syvälinen tarkastelu edellyttäisi jo erillistä tutkimusta. Siksi tässä tutkimuksessa tyydytään esittämään pääargumentit. Yksityiskohtaisen sääntelyn etuina on usein esitetty, että se oletettavasti maksimoi sääntelyn ohjaustarkkuuden, lain soveltajan työ mekanisoituu, lainsäätäjällä ja lainsoveltajalla on selkeä työnjako ja sääntely vastaa monia lakitekniisiä ihanteita, kuten sääntelyn selkeyttä ja ymmärrettävyyttä.<sup>55</sup> Edellä mainitut edut ovat osin päällekkäisiä ja toisistaan johtuvia kuvauksia. Oikeussääntöjen etuina on myös pidetty sitä, että ne helpottavat yksityistä ja julkista päätöksentekoa, koska ne antavat puitteet päätöksenteolle: ihmisten ei tarvitse joka tilanteessa arvioida ratkaisuaan uudelleen kiinnittämällä huomiota perustavaa laatua oleviin kysymyksiin. Oikeussäännöt ovat väitetysti tehokkain keino säännellä, koska ne säästävät aikaa ja vaivaa ja vähentävät virheiden vaaraa yksittäisissä tapauksissa. Ne ovat myös persoonattomia ja sokeita ja vähentävät päätöksentekoon sisältyvää puolueellisuutta, syrjintää ja mielivaltaa. Oikeussäännöillä sääntelyn ennakoitavuus ja soveltamisen yhtenäisyys kasvavat. Oikeussäännöt valtuuttavat lain soveltajat toimeenpanemaan niitä silloinkin kun poliittiset kustannukset ovat korkeat ja estävät heitä poikkeamasta niistä silloin kun he sitä haluaisivat.<sup>56</sup>

Yksityiskohtaisen sääntelyn tai oikeussääntö/-standardi –jaottelussa oikeussääntöjen haittoina<sup>57</sup> – joita voi myös pitää yleisluontoisen sääntelyn tai standardien etuina – voidaan mainita niitä ominaisuuksia, jotka vaikuttavat sääntöjen lähtökohtaiseen epätarkkuuteen tai epämääräisyyteen. Edellä mainittiin sääntöjen yli- ja alikattavuusongelma suhteessa niiden tarkoitukseen ja sääntöjen avoimesta rakenteesta johtuvat ongelmat. Haittoina voidaan myös esittää sääntöjen huono mukautumiskyky muuttuneisiin olosuhteisiin ja alueellisiin ja paikallisiin eroihin. Säännöt ovat tässä mielessä jäykkiä ja niitä on viime kädessä muutettava vastaamaan muuttuneita olosuhteita. Joustavaa sääntelyä käytetään silloin, kun oikeudenalan dynaamisuuden takia tuomioistuimille ja muille lain soveltajille on tarkoituksenmukaista jättää harkintavaltaa. Myös yksilöllisten erityisolosuhteiden runsautta esimerkiksi ympäristönsuojelulainsäädännössä ja tarvetta torjua kuluttajien ja yritysten opportunistista käyttäytymistä on käytetty argumenttina jäykkää sääntelyä vastaan ja joustavan sääntelyn puolesta.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> Ks. Tala 2014b, s. 108.

<sup>56</sup> Ks. Sunstein, s. 972–977.

<sup>57</sup> Ks. Tala 2014b, s. 108.

<sup>58</sup> Ks. Määttä K 2011, s. 103.



Lainsäätäjän tulee siten räätälöidä uudelle sääntelylle sen reunaehdot huomioon ottaen sopivin muoto. Sääntelyn muodon valintaa on kansainvälisesti tutkittu erityisesti oikeustaloustieteen alalla, jossa on puhuttu sen selvittämisestä, mikä olisi optimaalinen sääntelytarkkuus tietyn normin osalta.<sup>59</sup>

Optimaalisuutta mitataan tehokkuuskriteerillä, jossa punnitaan neljää haittojen ja hyötyjen luokkaa. Näitä ovat säännön noudattamisaste, säännön yli- ja alikattavuus, säännön laatimiskulut ja säännön soveltamiskulut. Tarkkoja sääntöjä on kalliimpaa laatia mutta halvempaa toimeenpanna. Tarkat säännöt esimerkiksi lisäävät ennustettavuutta ja siten noudattamisastetta, koska todennäköisyys, että säännön kohteena oleva henkilö havaitsee säännön rikkomisen olevan rangaistavaa kasvaa.<sup>60</sup> Tällaisten oletusten perusteella lainsäätäjä arvioi oikeustaloustieteen näkökulmasta optimaalisen sääntelytarkkuuden.

## **6. Puolijoustavat oikeusnormit**

Kuvitteellista normijanaa voidaan analysoida tarkemmin kuin pelkästään jakamalla normit joko tarkkarajaisiksi tai joustaviksi. Määttä on osin Sunsteinin ajatuksiin tukeutuen tunnistanut kolmannen normityypin eli puolijoustavan normin.<sup>61</sup> Niitä ovat ensinnäkin niin sanotut poikkeusnormit, jotka sisältävät sekä tarkkarajaisen että joustavan lainkohdan. Esimerkiksi nyt jo kumotun verkkotunnuslain (228/2003) 11 §:n 1 momentti sisälsi yksityiskohtaista sääntelyä verkkotunnuksen sulkemisen edellytyksistä yhden vuoden määräajaksi. Pykälän 2 momentissa säädettiin joustavasti viestintäviraston oikeudesta jatkaa määräaikaan painavasta syystä. Puolijoustavia normeja ovat myös niin sanotut esimerkkienormit, jotka sisältävät ainoastaan esimerkkilistauksen kielletyistä toiminnoista. Tällaisten normien esimerkit voivat olla tarkkarajaisesti tai joustavasti määritettyjä. Esimerkiksi kilpailulain (948/2011) 7 §:ssä säädetään määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä. Se sisältää esimerkkilistan kielletyistä väärinkäyttömuodoista, joka ei säännöksessä käytetyn ilmaisun ”erityisesti” vuoksi ole tyhjentävä.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Ks. Black 1995, s. 98 ja Määttä K 2010, s. 2. Ks. myös Ahtonen 2014, s. 1.

<sup>60</sup> Black 1995, s. 98.

<sup>61</sup> Määttä K 2010, s. 8-9.

<sup>62</sup> Ks. Määttä K 2011, s. 106.

Puolijoustavia normeja käytetään silloin kun tarkkarajaiset tai joustavat normit eivät toteuttaisi sääntelyn tavoitteita. Käyttämällä puolijoustavia normeja lainsäätäjä voi vedota osittain molempien normityyppien justifikaatioihin ja yhdistää molempien edut ja minimoida niiden haitat. Puolijoustavaa normia voidaan käyttää esimerkiksi välttämään tarkkarajaisen sääntelyn ylikattavuusongelmaa sisällyttämällä normiin joustavia normielementtejä. Puolijoustava normi sisältää myös tarkkarajaisia normielementtejä, jotka asettavat siihen sisällytetyille joustolle rajat. Tällöin normia ei voida luokitella joko puhtaasti joustavaksi tai tarkkarajaiseksi. Toisaalta vaarana on, että kumpaakin normielementtiä sisältävästä säännöksestä saattaa puuttua siltä oikeusjärjestyksen hierarkkisesti ylemmän normin edellyttämä tarkkarajaisuus. Lainvalmistelijan tulee siksi esittää puolijoustavia normeja sisältävää sääntelyä huolellisesti harkituin perustein.

# OSA III – Sääntelyn tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimus perustuslaissa ja perustuslakivaliokunnan käytännössä

## 1. Perusoikeudet ja niiden rajoittaminen perusoikeusuudistuksessa

### 1.1 Johdanto - yleinen rajoituslauseke

Perusoikeudella tarkoitetaan perustuslaissa säädettyä yksilölle kuuluvaa oikeutta. Suomen perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudistus toteutettiin 1990-luvulla, jolloin lähinnä kansainvälisten ihmisoikeuksien kehityksen ja Euroopan yhdentymiskehityksen myötä yksilön oikeuksien perustuslaintasoista turvaa pyrittiin laajentamaan ja vahvistamaan. Suomen Hallitusmuotoon sisällytetyt perusoikeussäännökset siirrettiin sittemmin perustuslain 2 lukuun. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä katsottiin, että perusoikeudet eivät ainakaan yleisesti voi olla siten ehdottomia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa.<sup>63</sup> Perusoikeuksien rajoittamisella tarkoitetaan perusoikeuden soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaaman yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein.<sup>64</sup> Useat hallitusmuodon perusoikeudet sisälsivät lakivarauksen eli viittauksen siihen, että perusoikeuksia voidaan rajoittaa lailla tai niiden käyttämisestä voidaan säätää lailla. Taustalla oli tavoite vain pidättää eduskuntalain alaan sellainen kansalaisten oikeuksia koskeva sääntely, joka Venäjän vallan aikana oli toteutettu hallinnollisessa järjestyksessä. Näin ollen lakivaraukset eivät pääsääntöisesti sisältäneet nimenomaisia ehtoja perusoikeuksia rajoittaville tai täsmentäville laeille. Lainsäädäntökäytännössä ja oikeustieteessä oli sen vuoksi jouduttu kehittämään lisäкитеerejä, jotka perusoikeutta rajoittavan lakiehdotuksen tuli täyttää, jotta se voitiin säätää tavallisena lakina. Hallitusmuodon tällainen avoimia rajoitusvaltuuksia sisältävä kirjoittamistapa todettiin perusoikeusuudistuksessa epätyytyttäväksi, koska perusoikeuksien tuli sitoa täysimääräisesti lainsäätäjää.<sup>65</sup>

Perusoikeusuudistuksen tavoitteena oli tehostaa perusoikeuksien suojaa täsmentämällä ja tiukentamalla perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä – rajoitukset oli kyettävä pitämään

<sup>63</sup> HE 309/1993 vp, s. 29/II; KM 1992:3, s. 133.

<sup>64</sup> Viljanen 2001, s. 141, 146–147.

<sup>65</sup> HE 309/1993 vp, s. 29/II.

mahdollisimman vähäisinä. Uudistuksessa tavoiteltiin myös joustavuutta, jotta perusoikeussäännökset säilyttäisivät soveltamiskelpoisuutensa muuttuvissakin oloissa. Kysymys lainsäätäjän oikeudesta rajoittaa perusoikeuksia jäisi merkittävässä määrin eduskunnan itsensä, viime kädessä perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi.<sup>66</sup>

Perusoikeusuudistuksen varhaisessa vaiheessa toimineen perusoikeuskomitean ehdotuksessa pyrittiin eroon vallinneesta tilanteesta, jossa perustuslain tekstistä ei löytynyt selviä kiinnekohtia perusoikeuksien rajoitusten sallittavuuden arvioinnille.<sup>67</sup> Yhtenä vaihtoehtona oli Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 8/1976) omaksuttu ratkaisu, jossa rajoitusperusteet on erikseen määritetty mahdollisimman tarkoin kunkin oikeuden kohdalla. Tällaisella kirjoittamistavalla voitiin komitean mukaan ottaa huomioon kunkin oikeuden erityispiirteet ja voitiin paremmin välttää aiheettoman avoimen rajoitusvaltuuden antamista lainsäätäjälle. Oikeuskohtaisten rajoituslausekkeiden ongelmana oli, että ne voisivat johtaa pitempään kirjoittamistapaan ja siirtää huomiota liiaksi perusoikeuden turvaamisen sijasta sen rajoittamiseen. Rajoitusperusteiden tyhjentävä luettelointi saattoi myös olla ongelmallista, koska perustuslain säätämisvaiheessa oli vaikea ennakoida tyhjentävästi tulevia lainsäädäntötarpeita.

Toisena vaihtoehtona oli sisällyttää perustuslakiin yleinen rajoituslauseke. Silläkin oli ongelmansa: kaikki oikeudet tuli mahduttaa tällaisen lausekkeen piiriin ja säännös voisi jäädä liian avoimeksi.

Komitea päätyi ehdottamaan yleisen rajoituslausekkeen ja oikeuskohtaisen rajoituslausekkeiden yhdistelmää. Yleisen lausekkeen mukaan perusoikeuteen voidaan lailla erikseen säätää vain sellaisia rajoituksia, jotka eivät puutu perusoikeuden olennaiseen sisältöön. Rajoitusten oli oltava sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa ja välttämättömiä yksilön vapauden turvaavassa oikeusvaltiossa. Joihinkin perusoikeuksiin sovellettaisiin yleisen lausekkeen lisäksi perusoikeussäännöksiin sisältyviä erityisiä rajoituslausekkeita.

Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä uuteen perustuslakiin ei ehdotettu yleistä rajoituslauseketta. Yleinen rajoituslauseke kytkeytyi ajatukseen luopua perusoikeuksien

---

<sup>66</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 4/II.

<sup>67</sup> KM 1992:3, s. 137.

osalta poikkeuslakimenettelystä. Perusoikeuksien sallitut rajoitusedellytykset määräytyivät näin ollen osaksi perusoikeuksia koskevien yleisten oppien ja osaksi eräisiin perusoikeussäännöksiin liittyvien, luonteeltaan niin sanottujen kvalifioitujen lakivarausten perusteella.<sup>68</sup>

## 1.2. Perusoikeusuudistuksessa omaksuttu rajoittamistapa

Perustuslain perusoikeudet voidaan ryhmitellä niiden kirjoitustavan mukaan. Perustuslakivaliokunta mainitsi perusoikeusuudistuksesta antamassaan mietinnössä viisi ryhmää: (1) ilman rajoituslauseketta tai lakivarausta kirjoitetut perusoikeudet, (2) kvalifioidut lakivaraukset, (3) sääntelyvaraukset ja muut lakiviittaukset, sekä (4) lainsäätäjän turvallisuusvelvollisuuden ja (5) lainsäätäjän edistämisvelvollisuuden muotoon kirjoitetut perusoikeudet.

(1) Osassa perusoikeussäännöksistä asianomainen perusoikeus turvattiin oikeuden muodossa ilman nimenomaista lakivarausta tai rajoituslauseketta, jonka mukaan kyseisen perusoikeuden käyttöä tai rajoitusta voidaan säännellä vain lain nojalla. Tällaisia perusoikeuksia ei pääsääntöisesti tarkoitettu ehdottomiksi oikeuksiksi, vaan niitä voidaan rajoittaa tavallisella lailla, joka täyttää perusoikeuksia koskevat yleiset rajoitusedellytykset.<sup>69</sup> Mainitunlaisia perustuslaissa turvattuja oikeuksia ovat esimerkiksi oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §:n 1 momentti) liikkumisvapaus (9 §:n 1 momentti), omaisuudensuoja (15 §:n 1 momentti), sekä oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §:n 1 momentti).<sup>70</sup>

(2) Perustuslain kvalifioidut lakivaraukset ovat rajoituslausekkeita, joissa yhtäältä annetaan tavallisen lain säätäjälle valtuus perusoikeuden rajoittamiseen ja toisaalta asetetaan lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia ehtoja. Näitä sisältyy esimerkiksi 15 §:n 2 momenttiin (omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla) sekä 8 §:n 3 momenttiin (lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista tarkastuksista). Kvalifioidut lakivaraukset

---

<sup>68</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 4-5.

<sup>69</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 4/II.

<sup>70</sup> Tosin valiokunta on todennut, että 18 §:n 1 momentissa käytetty ilmaisu ”lain mukaan” viittaa mahdollisuuteen rajoittaa säännöksessä turvattua oikeutta lailla (PeVL 9/2005 vp, s. 2/I ja HE 309/1993 vp, s. 67/II).

asettavat lainsäätäjälle ahtaammat puitteet kuin ilman tällaista varausta kirjoitetut perusoikeussäännökset. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset tulevat kuitenkin merkityksellisiksi myös kvalifioidun lakivarauksen sisältämien perusoikeuksien kohdalla, esimerkiksi kattamalla perusoikeuden sellaisia ulottuvuuksia, joita lakivaraus ei koske (esim. perustuslain 10 §:n 3 momentti ja 12 §:n 1 momentti)<sup>71</sup>.

Perusoikeusuudistuksessa osa perusoikeussäännöksistä laadittiin täsmällisiksi ja ehdottomiksi kielloiksi, kuten syrjäntäkielto (PeL 6 §:n 2 momentti) sekä kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiello (PeL 7 §:n 2 momentti). Kiellot kohdistuivat myös lainsäätäjään, joka ei voi rajoittaa niitä tavallisella lailla.

Perusoikeusuudistuksen lähtökohtien mukaan kirjoitusasultaan (3)-(5) ryhmiin kuuluvat perusoikeussäännökset eivät sisällä sallittuja rajoitusedellytyksiä, mutta perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset voivat tulla myös niiden osalta merkityksellisiksi.

(3) Sääntelyvarauksia on käytetty silloin, kun perusoikeus selvästi edellyttää tuekseen tavallista lainsäädäntöä tai kun perusoikeutta on perustuslaissa mahdotonta kirjoittaa ehdottomaan ja riittävän kattavaan muotoon ("sen mukaan kuin lailla säädetään"/"sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään"). Tällöin perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy vasta perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Sääntelyvarauksilla ei rajoiteta perusoikeutta vaan niissä säännellään perusoikeuksien käyttöä. Perustuslaki ilmaisee pääsäännön, jota ei saa heikentää tavallisella täydentävällä lainsäädännöllä. Tässäkin yleisillä rajoitusedellytyksillä on Viljasen mukaan merkitystä silloin, kun perusoikeuspykälä sisältää sekä kvalifioidun lakivarauksen että sääntelyvarauksen, jolloin

---

<sup>71</sup> Ks. PeVL 60/2001 vp, s. 2 (sananvapauden rajoitusten sallittavuus); PeVL 10/2004 vp, s. 5/I ("Sääntely koskee työnantajan vastaanotettavaksi tarkoitettuja ja työnantajan nimissä lähetettyjä sähköpostiviestejä. Työnantaja on tällaisen luottamuksellisen viestinnän yksi osapuoli. Tällaisessa asetelmassa työnantajaa ei voida pitää sellaisena ulkopuolisena tahona, jota vastaan perustuslain 10 §:n säännöksillä luottamuksellisen viestin salaisuudesta on tarkoitus antaa suojaa. Sääntelyllä pyritään edistämään myös työnantajalle viestin lähettäneen tahdon toteutumista ja näin turvaamaan tämän oikeutta harjoittaa luottamuksellista viestintää (PeVL 30/2001 vp, s. 2/II, PeVL 13/2003 vp, s. 5/I). Sääntelyssä ei siten lähtökohtaisesti ole kysymys sellaisten rajoitusten säätämisestä luottamuksellisen viestinnän salaisuuteen, joiden ainoat sallitut tavat on mainittu perustuslain 10 §:n 3 momentissa, vaan ehdotusta on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta"). Ks. myös PeVL 4/2005 vp, s. 4/I ("Ehdotetut säännökset etujen ja eturistiriitojen julkaisemisvelvollisuudesta samoin kuin väärin ja harhaanjohtavien tietojen julkaisemiskiellosta ovat sinänsä hyväksyttäviä, riittävän tarkkarajaisia ja oikeasuhtaisia sananvapauden rajoituksia"). PeVL 37/2005 vp, s. 4/I ("Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset"). Mutta ks. PeVL 63/2010 vp, s. 4/II ("Perustuslain 10 §:n 2 ja 3 momentin luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan sääntelyn ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen viestin sisältö ulkopuolisilta. Toisaalta myös tunnistamistietojen salaisuuden suojaan puuttuvan sääntelyn on täytettävä perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset").

jälkimmäistä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.<sup>72</sup> Silti pelkän sääntelyvarauksen mukainen tarkempi sääntely on tullut toisinaan valiokunnan myöhemmässä käytännössä arvioitavaksi itsenäisesti perusoikeuksia rajoittavana sääntelynä. Esimerkiksi perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Käsitellessään hallituksen esitystä uudeksi turvallisuusselvityslainsäädännöksi valiokunta arvioi turvallisuusselvityksen tekemistä koskevia säännöksiä henkilötietojen suojan rajoituksena yleisten rajoitusedellytysten mukaan,<sup>73</sup> kun taas muiden yksilön kohdistuvien ilmoitusvelvollisuuksien osalta valiokunta on puhunut ”perusoikeuskytkentäisen sääntelyn” täsmällisyysvaatimuksesta.<sup>74</sup>

Sääntelyvarauksiin voidaan jossain määrin rinnastaa säännökset, joiden mukaan oikeudesta säädetään lailla. Perustuslaki sitoo lainsäätäjän sisällöllistä harkintaa tällaisissa tapauksissa vähemmän kuin sääntelyvarausten osalta, joissa itse pääsääntö voidaan lukea laista.<sup>75</sup> Vaikka tällaiselle sääntelylle ei perustuslaissa ole asetettu nimenomaisia sisällöllisiä vaatimuksia ja kyse ei ole perusoikeuksien rajoittamisesta, lakivarauksesta johtuu vaatimuksia myös sääntelyn täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle.<sup>76</sup>

(4 ja 5) Osa perusoikeussäännöksistä kirjoitettiin julkisen vallan turvaamis- tai edistämiselvöllisyyden muotoon. Tällaisten lähinnä sosiaalisia oikeuksia sisältävien perusoikeussäännösten kohdalla on Viljasen mukaan luontevampaa puhua perusoikeuden rajoituksen sijasta sen heikentämisestä. Näiden kohdalla voidaan Viljasen mukaan enintään soveltuvien osin tukeutua perusoikeuksien rajoittamisen yleisten edellytysten kaltaisiin arviointiperusteisiin.<sup>77</sup> Edistämis- ja turvaamisvelvoitetta toteuttavat lakiehdotukset voivat sisältää perusoikeuksia rajoittavaa sääntelyä, joita valiokunta on arvioinut perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.<sup>78</sup> Vastaavalla tavalla valiokunta on myös arvioinut sellaisia perustuslaissa mainittuja turvaamisvelvollisuuksia, johon myös sisältyy maininta yksilön oikeudesta.<sup>79</sup>

---

<sup>72</sup> Viljanen 2001, s. 34–35.

<sup>73</sup> PeVL 21/2001 vp, s. 2-3.

<sup>74</sup> Ks. esim. PeVL 33/2004 vp, s. 7/I ja PeVL 15/2002 vp, s. 2-3.

<sup>75</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 6/I.

<sup>76</sup> PeVL 35/2000 vp, s. 3/I ja PeVL 32/2002 vp, s. 3/I.

<sup>77</sup> Viljanen 2011, s. 140–141. Toinen asia on, että lainsäätäjään kohdistuva perusoikeuden turvaamisvelvoite sisältää vaatimuksia myös lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (PeVL 35/2002 vp, s. 4/I).

<sup>78</sup> Ks. esim. PeVL 26/2006 vp, s. 2/I (edistämiselvoite).

<sup>79</sup> PeVL 33/2006 vp, s. 2/I (perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainitu oikeus hakea muutosta).

Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina perusoikeuksina valiokunta on johtanut perusoikeusuudistusta koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä joitain yleisiä rajoittamista koskevia vaatimuksia. Tällaisia olivat esimerkiksi:

”— Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kieltö delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädösten tasolle.

— Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.

— Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttävissä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. [...]

— Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.

— Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. [...]

— Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä.

— Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. [...]<sup>80</sup>

Vaikka perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus ei yleensä ulotu sääntelyvarauksiin tai perusoikeuksien käytönsääntelyyn, niitä koskee perusoikeussääntelyn yleinen täsmällisyys ja tarkkarajaisuusvaatimus.<sup>81</sup>

## **2. Perusoikeusrajoitusten tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimus perustuslakivaliokunnan käytännössä**

### 2.1 Valiokunnan käytännön tarkastelun lähtökohtia

Perustuslakivaliokunnan käytännön perinpohjainen tarkastelu edellyttää, että tutkija perehtyy itse lausunnon tai mietinnön lisäksi sitä koskevaan hallituksen esitykseen ja esityksen kannalta merkitykselliseen perusoikeussääntelyä koskevaan valiokunnan aikaisempaan käytäntöön. Arvioitaessa perustuslakivaliokunnan käytäntöä on pääpaino asetettava niille seikoille, joista valiokunta on nimenomaisesti lausunut. Valiokunnan vaikeneminen jonkin hallituksen

---

<sup>80</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5.

<sup>81</sup> PeVL 35/2000 vp, s. 3/I (Lakivaraus sisältää vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta) ja PeVL 8/2002 vp (käytönsääntelyn tarkkarajaisuus)



esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa esitetystä ei nimittäin välttämättä merkitse niiden hyväksymistä sellaisenaan. Hallituksen esitysten säätämisperusteluilla on valiokunnan mukaan oikeuslähdeopillisesti selvästi toissijainen asema valiokunnan omiin kannanottoihin verrattuna.<sup>82</sup> Käsillä olevassa tutkimuksessa ei ole nähty tarpeelliseksi selvittää, olisiko valiokunnan ollut syytä lausua täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytyksen täyttymisestä kunkin sen lausuttavaksi tulleen perusoikeuksien rajoitussäännöksiä sisältävän esityksen osalta. Silloin kun valiokunta on tarkastellut perusoikeuksia rajoittavia säädösehdotuksia, valtiosääntöoikeuden kannalta on riittävää, että valiokunta on lausunut rajoitusedellytysten täyttyneen vaikka se olisi jättänyt erikseen mainitsematta täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen täyttyneen.

Erityisesti 1980-luvulta lähtien perustuslakivaliokunta on siirtynyt lakiehdotusten puhtaan muodollisesta säätämisyjärjestysvalvonnasta aineellisen perusoikeussuojan suuntaan,<sup>83</sup> mikä on vahvistunut uuden perustuslain aikaisessa käytännössä. Tarkasteltaessa kunkin rajoitusedellytyksen ulottuvuutta ja edellytysten keskinäisuuhteita olennaista on selvittää, millä perusteella valiokunta on katsonut ehdotetun sääntelyn puutteelliseksi.

Valiokunta ilmoittaa lausuntonsa ponnassa joko, että (a) ehdotus voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, (b) ehdotus voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos sen lakiehdotuksesta, tietyistä pykälästä tai tietyistä säännöksestä esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon tai (c) ehdotus on hyväksyttävä perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä. Valiokunnan ponsimaininta määrää siten käsittelyjärjestyksen. Ponnien ohella lausunnon perustelut ovat tärkeitä. Valiokunta on nimittäin perusteluissaan katsonut, että tietyt muutokset ehdotukseen ovat valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättömiä tai asianmukaisia, vaikkakaan eivät säätämisyjärjestykseen vaikuttavia.<sup>84</sup> Lisäksi valiokunta on perusteluissa kehittänyt valtiosääntöoikeuden yleisiä oppeja – joista PeVM 25/1994 vp on malliesimerkki – sekä esittänyt säädösteknisiä huomautuksia. Tarkastellessaan valiokunnan käytäntöä perusoikeuksien täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytyksen sisällöstä tulkitsijalla on siten kolmiportainen asteikko. Hänen tulee usein itse pohtia, miksi tietty ehdotukseen sisältyvä seikka on valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämätöntä muuttaa vaikkakaan sen muuttamatta

---

<sup>82</sup> PeVL 31/2001 vp, s. 8.

<sup>83</sup> HE 309/1993 vp, s. 26/II.

<sup>84</sup> Ks. esim. PeVL 34/2000 vp, s. 3/II ("Valiokunta pitää valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättömänä, että näidenkin ehtojen sisältö yksilöidään laissa").

jättäminen ei vaikuta säätämisyjärjestykseen. Vastaus ei nimittäin yleensä helposti avaudu valiokunnan perusteluista.

Myös valiokunnan kielenkäyttöön ja tulkintakäytännön perustelujen esitystapaan on kiinnitettävä huomiota. Valiokunta ei esimerkiksi käytä ilmaisuja ”on syytä täydentää/täsmentää/tarkentaa” ainoastaan silloin, kun sääntely ei täytä tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimusta vaan myös esittäessään toimenpiteitä muiden rajoitusedellytysten täyttämiseksi silloin, kun säännösehdotus sinänsä olisi tarkkarajainen ja täsmällinen. Näissä tilanteissa on syytä varmistua siitä, että valiokunnan huomautus koskee nimenomaan tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimusta. Valiokunta ei myöskään aina viittaa perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin silloin, kun säännösehdotuksella selkeästi puututaan perusoikeuksiin.<sup>85</sup>

Valiokunnan perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä koskeva käytäntö ei rajoitu koskemaan niin sanottua kotoperäistä lainsäädäntöä vaan valiokunta on myös tarkastellut ehdotuksia Euroopan unionin puitteissa tehtäviksi yleissopimuksiksi<sup>86</sup> sekä direktiivien täytäntöönpanolakeja.<sup>87</sup>

## 2.2. Tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen pääasiallinen sisältö ja merkitys osana muita rajoitusedellytyksiä

Kuten edellä on mainittu, perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, ja rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Perusoikeusuudistuksen esitöissä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta ei selvitetty seikkaperäisesti. Vaatimus liittyy siihen esitöissä mainittuun valiokunnan käytäntöön, jonka mukaan perusoikeuksia ei pidä sanonnallisestikaan kaventaa enempää kuin on välttämätöntä ja ettei perusoikeuksiin puuttumisen tulisi olla ankarampaa kuin on välttämättömästi tarpeen. Molemmat näkökohdat liittyvät esitöiden mukaan suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa vakiintuneeseen perusoikeuksien rajoitusten täsmällisyyden ja

---

<sup>85</sup> Esimerkkejä on lukuisia. Ks. esim. PeVL 32/2009 vp, s. 3 (”Sääntelyllä puututaan sinänsä lainmukaista toimintaa harjoittavan liikennöijän elinkeinovapauteen”) ja PeVL 59/2010 vp, s. 3/II, jossa kyse oli vastaanotto- ja järjestelykeskuksen velvollisuudesta ottaa asukkaalta aineita ja esineitä. Valiokunta ei maininnut yleisiä rajoitusedellytyksiä vaan omistusoikeuden rajoittamisen, sen hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden.

<sup>86</sup> PeVL 44/2002 vp.

<sup>87</sup> Ks. esim. PeVL 36/2009 vp (lentoliikenteen päästökauppadirektiivin arviointi elinkeinovapauden ja omaisuuden suojan kannalta).

tarkkarajaisuuden vaatimukseen.<sup>88</sup> Hallituksen esityksen mukaan lailla säädettävältä rajoitukselta vaaditaan täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä suoraan laista, josta tulee käydä selville esimerkiksi rajoituksen laajuus ja sen täsmälliset edellytykset.<sup>89</sup> Rajoitusedellytysten tarkempi sisältö määräytyy näin ollen lainsäädäntökäytännössä.

Perustuslakivaliokunta ei ole käytännössään tehnyt selkoa siitä, mikä ero täsmällisyysvaatimuksella ja tarkkarajaisuusvaatimuksella on. Tällainen käytettyjen ilmaisujen selventäminen olisi näinkin keskeisessä asiassa toki ollut suotavaa. Viljanen on katsonut, että tarkkarajaisuusvaatimus viittaa ehkä selvemmin lakiin perustuvien perusoikeuksien rajoitusvaltuuksien soveltamisalaan ja sille asetettavaan tarkkuusvaatimukseen – perusoikeuksiin puuttuvat toimivaltuuden on määriteltävä laissa siten, ettei synny epätietoisuutta siitä, onko viranomaisella lakiin perustuva valta puuttua yksilön perusoikeuksiin vai ei. ”Täsmällisyydellä” Viljanen viittaa perusoikeuksien rajoittamista koskevien säännösten sisällön mahdollisimman yksiselitteiseen muotoiluun.<sup>90</sup>

Sekä perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä että valiokunnan siitä antamassa mietinnössä todetaan yhtäältä, että lailla säädettävältä perusoikeusrajoitukselta vaaditaan täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta ja toisaalta, että rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä (suoraan) laista.<sup>91</sup> Nämä kaksi ainesosaa ovat osa samaa rajoittamista koskevaa vaatimusta. Yhtäältä on selvää, että rajoitus ei voi olla tarkkarajainen ja täsmällinen, jos sen olennainen sisältö ei ilmene laista. Toisaalta on myös selvää, että rajoituksen olennainen sisältö ei voi ilmetä laista, jos rajoitus ei ole tarkkarajainen ja täsmällinen. Valiokunta ei ole käytännössään erottanut näitä ainesosia sillä tavalla toisistaan, että olisi tutkinut niitä erikseen ja tehnyt lopuksi kokoavia päätelmiä koko tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen täyttymisestä.

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus on nähtävä osana rajoitussäännösten kokonaisuutta. Valiokunta on melko järjestelmällisesti soveltanut mietinnössään esittämäänsä edellytysluetteloa lausudessaan siitä, voidaanko ehdotettu perusoikeusrajoitus toteuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Usein valiokunta on tarkastellut kutakin edellytystä tai

---

<sup>88</sup> HE 309/1993 vp, s. 27/I.

<sup>89</sup> HE 309/1993 vp, s. 29–30.

<sup>90</sup> Viljanen 2001, s. 116–117.

<sup>91</sup> HE 309/1993 vp, s. 29/II ja PeVL 25/1994, s. 5/I.

joitakin niistä hyvinkin yksityiskohtaisesti, mutta ajoittain valiokunta on katsonut rajoituksen merkitystä kokonaisuudessaan tekemättä yksityiskohtaista arviota kustakin edellytyksestä.<sup>92</sup> Kokonaisharkinnan merkitystä korostaa se, että valiokunnan kriteeriluettelo ei ole tyhjentävä ja muilla seikoilla voi olla merkitystä arvioitaessa perusoikeusrajoitusten sallittavuutta.<sup>93</sup> Välillä valiokunta on edellyttänyt tietyn säännöksen täsmentämistä useamman kuin yhden rajoitusedellytyksen vuoksi tekemättä selkoa kunkin edellytysten merkityksestä rajoituksen kannalta.

Tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysedellytyksen mukaan rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Edellytyksellä on näin ollen kiinteä yhteys perusoikeuksien ja niiden rajoitusten lailla säätämisen vaatimukseen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole aina helppoa tehdä eroa näiden kahden välillä, koska myös tarkkarajaisuus- ja täsmällisyystarkastelussa katsotaan, onko rajoituksille edellytetyt seikat ilmaistu *laisa* asianmukaisella tavalla. Valiokunta on katsonut perusoikeutta rajoittavan säännöksen ongelmalliseksi täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusnäkökulmasta esimerkiksi silloin, jos sen edellytyksistä säädetään pykälässä, jossa osa edellytyksistä jätetään lailla säätämisen vaatimuksen vastaisesti julkisen laitoksen sisäisten ohjeiden varaan.<sup>94</sup>

Kuten edellä on todettu, lailla säätämisen vaatimukseen liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että laissa olevaan rajoitussäännökseen ei voisi liittyä myös valtuutussäännöstä. Oleellinen kysymys on, mitä laissa olevalta säännökseltä edellytetään ja mitä voidaan jättää lakia alemman sääntelyn varaan. Rajoitussäännöksen täsmentäminen voi valiokunnan käytännön mukaan olla edellytys sille, että rajoitukseen liittyvä delegointisäännös täyttää perustuslain 80 §:n täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> Ks. esim. PeVL 28/2005 vp (”Ehdotettu sääntely keksintöön kohdistuvista oikeuksista ja niiden siirtymisestä ei kokonaisuutena muodostu valiokunnan mielestä suhteettomaksi puuttumiseksi tutkijan perusoikeuksiin”). PeVL 32/2010 vp (”Malminetsintää koskeva sääntely muodostaa kaiken kaikkiaan sellaisen kokonaisuuden, jonka perusteella ehdotettuja rajoituksia voidaan pitää omistajan omaisuuden suojan turvaamisen kannalta sallittuina”).

<sup>93</sup> Ks. PeVM 25/1994 vp ja Viljanen 2011, s. 146.

<sup>94</sup> PeVL 34/2001 vp, s. 4.

<sup>95</sup> Hallituksen esityksessä HE 104/2012 vp ehdotettiin muutettavaksi kasvinterveyden suojelemisesta annettua lakia. Esityksen mukaan kasvintuhoojien aiheuttamien vahinkojen korvausjärjestelmää muutettaisiin siten, että torjuntapäätöksen mukaisesta kasvintuhoojien hävittämisestä johtuvia kustannuksia voitaisiin hakemuksesta korvata toimijalle valtion varoista osaksi tai kokonaan, jos kasvintuotannolle aiheutuneet vahingot olisivat poikkeuksellisen suuret. Ehdotettu korvausjärjestelmän muutos ei valiokunnan mukaan kaiken kaikkiaan muodostunut perustuslain 15 tai 18 §:n kannalta ongelmalliseksi. Sääntely kuitenkin jäi vahingon poikkeuksellisuutta koskevan käsitteen osalta perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta melko väljäksi. Ehdotuksen 30 §:n 1 momenttia oli valiokunnan mielestä syytä täsmentää

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytys kytkeytyy usein rajoituksen oikeasuhtaisuus- ja suhteellisuusvaatimukseen. Lakiehdotuksessa poliisilain muuttamiseksi poliisimiehelle ehdotettiin oikeutta tarkastaa henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei hänellä ole hallussaan sellaisia esineitä tai aineita, joilla *voidaan haitata järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä* tilaisuudessa. Valiokunnan mukaan säännös oli liian väljä: ”yleiset ja joustavat ilmaisut säännöksissä eivät ole omiaan torjumaan mahdollisuutta käyttää toimivaltuuksia mielivaltaisesti” ja sen säätäminen sellaisenaan edellyttäisi perustuslain säätämisyjärjestystä.<sup>96</sup> Ehdotuksessa metsähallituksesta annettavaksi laiksi valiokunta katsoi, että säännöstä erävalvojille annettavista valtuuksista oli täsmennettävä luettelemalla ja rajaamalla poliisilain 2 luvun säännöksistä ne, joiden mukaisia valtuuksia voidaan pitää välttämättöminä erävalvojen tehtävien hoidon kannalta. Tämä oli edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.<sup>97</sup> Näissä lausunnoissa valiokunta on toki käynyt suhteellisuusedellytyksen mukaista punnintaa perusoikeusrajoitusten yleisten edellytysten kannalta.<sup>98</sup>

Tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimus on myös yhteydessä siihen edellytykseen, että rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Tähän yhteyteen palataan jäljempänä tarkasteltaessa vaatimuksen suhdetta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön.

---

poikkeuksellisuutta arvioitaessa huomioon otettavilla seikoilla. Tällainen täsmäntäminen oli tarpeen myös sen vuoksi, että pykälän 2 momenttiin sisältyi asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettujen kustannusten ja vahinkojen arvioinnista ja laskennasta. Ilman mainitunkaltaista täsmennystä sääntely jättäisi valiokunnan mukaan asetuksenantovaltuuden perustuslain 80 §:n 1 momentin valossa tarpeettoman avoimeksi. (PeVL 24/2012 vp, s. 2).

<sup>96</sup> PeVL 11/2005 vp, s. 8/1. Ks. myös PeVL 46/2005 vp erätarkastajan vastaavista oikeuksista.

<sup>97</sup> PeVL 38/2004 vp, s. 3/II.

<sup>98</sup> Ks. myös PeVL 5/2006 vp, s. 5/I. Valtuussäätelyn täsmällisyys- ja tarkkuusongelmat voivat johtua sääntelyllä suojattavan intressin liiallisesta laajuudesta. Hallituksen esitykseen lastensuojelulain muuttamisesta sisältyvän säännösehdotuksen mukaan laitoksen haltuun voidaan ottaa lisäksi muut kuin edellisessä säännöksessä tarkoitettut aineet ja esineet, jotka todennäköisesti haittaavat lapsen oman tai toisten lasten sijaishuollon järjestämistä. Tällainen sääntelyllä suojattavana intressinä näyttäisi olevan lasten sijaishuollon järjestämiseen yleisesti liittyvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen. Valiokunnan mukaan näin yleinen intressi lisää sääntelyn väljyyttä, etenkin kun rajoituksen toimeenpanemiseksi on ehdotetun sanamuodon mukaan riittävää, että aineiden tai esineiden hallussapidosta aiheutuu todennäköisesti – vaikka vähäistäkin – haittaa sijaishuollon järjestämiselle.

## 2.3 Perusoikeuksien keskeiset rajoitusmuodot

Käsillä olevassa tutkimuksessa päähuomio on kiinnitetty sellaisiin lakiehdotuksiin ja niitä koskevaan valiokunnan käytäntöön, jossa valiokunta on katsonut ehdotuksen perusoikeusrajoitusten tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysedellytyksen kannalta ongelmalliseksi. Ennen käytännön sääntelyteknistä analysointia on syytä kartoittaa ne lainsäädäntökäytännössä ilmenevät keskeiset perusoikeuksien rajoitusmuodot, joihin valiokunta on soveltanut perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä sekä havainnollistaa, minkälaisiin tarkkarajaisuus- ja täsmällisyyskysymyksiin valiokunta on puuttunut. Sääntelyteknisessä analyysissä keskitytään yksittäisiin ilmaisuihin, sääntelyn rakenteeseen ja puuttuvaan sääntelyyn liittyviin ongelmiin. Seuraavassa keskitytään säännösten sisällöllisiin puutteisiin.

Lainsäätävä on sääntelyintressistä ja valtiosääntöoikeudellisista reunaehdoista riippuen käyttänyt eri sääntelykeinoja rajoittaakseen perusoikeuksia. Perusoikeuksia on lainsäädäntökäytännössä kavennettu (a) suoraan laissa, (b) antamalla tuomioistuimelle ja viranomaiselle perusoikeuksien rajoittamisvaltaa suoraan lain nojalla, (c) luvanvaraistamalla tietty toiminta, (d) antamalla viranomaiselle tai muulle henkilölle valta puuttua perusoikeuksiin fyysisin toimenpitein ja (e) sääntelemällä luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden keskinäisiä oikeuksia ja velvollisuuksia.

### 2.3.1 Rajoittaminen suoraan laissa

Välittömin keino rajoittaa perusoikeuksia on kaventamalla niitä suoraan laissa kieltämällä yksilöltä tietty toiminta tai edellyttämällä yksilöltä tiettyä toimintaa.<sup>99</sup> Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt sääntelyn tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä sekä oikeasuhtaisuudesta johtuvien vaatimusten takia huomiota esimerkiksi työ- ja avustamisvelvollisuuden *ajalliseen keston* samoin kuin velvoitettavan *henkilöryhmän laajuuteen ja määräytymisperusteisiin*.<sup>100</sup>

Valiokunnan mukaan jos rajoituksella asetetaan henkilölle toimintavelvoite, laissa on tarkasti säänneltävä siitä, ketä velvoite koskee ja kuinka pitkään velvoite on voimassa. Perustuslain kannalta ei ole esimerkiksi hyväksyttävää, että perustelujen mukaan suojele- tai muun

<sup>99</sup> Hyvän esimerkin tarjoaa PeVL 10/2004 vp (työnantajan oikeus avata työntekijän sähköposteja).

<sup>100</sup> Ks. PeVL 9/2007 vp, s. 8 (sääntämisenjärjestyskysymys) ja PeVL 8/2006 vp, s. 5/II (sääntämisenjärjestyskysymys).

vastaavan puolustuskoulutuksen saaneeseen henkilöön kohdistuva työvelvoite ulottuu säännösehdotuksen tekstin mukaan jokaiseen reservissä olevaan asevelvolliseen.<sup>101</sup> Perustuslain kannalta ongelmallinen ei ollut työvelvoitesäännös, joka koski vain sellaisia terveydenhuollon ammattihenkilöitä, joilla on ammattitaito toimia laissa tarkoitettussa hoitotehtävässä.<sup>102</sup> Sitä vastoin sääntämisyjärjestyksen kannalta ongelmallinen oli työvelvoitesäännös, joka koski kaikkia sellaisia henkilöitä, jotka muuten ovat sopivia terveydenhuollon tehtäviin.<sup>103</sup>

Mitä tulee rajoituksen ajalliseen keston, sääntämisyjärjestykseen vaikuttavan ongelmallista oli, että esimerkiksi eläinlääkäreille, eläinlääketieteen kandidaateille ja eläinlääketieteen ylioppilaille asetetun työvelvollisuuden kestoja ei ollut laissa täsmällisesti rajattu.<sup>104</sup>

Valiokunta on huomauttanut siitä, että rajoituksen *laajuus* on ilmaistava tarkasti. Esimerkiksi rajoitussäännös, jonka mukaan poliisimies ei saa hoitaa tehtävää, johon liittyvät oikeudet tai velvollisuudet saattavat joutua ristiriitaan poliisilain mukaisten tehtävien kanssa ei anna kyllin täsmällistä kuvaa siitä, mitä nämä tehtävät ovat. Valiokunta on tällaisessa tilanteessa katsonut, että säännöksessä tulisi yksilöidä esimerkinomaisesti joitakin kiellon piiriin esityksen perustelujen mukaan kuuluvia tehtäviä ja täydentää säännöstä tällaisiin tehtäviin viittaavalla vastaavuusmaininnalla.<sup>105</sup> Mainitunlainen yksilöinti ei kuitenkaan ollut sääntämisyjärjestyksymys. Rajoituksen laajuus on ollut ongelmallinen myös säädösehdotuksissa, joissa viranomaiselle ehdotettiin annettavaksi perustuslain 10 §:n 1 momentin oikeutta rajoittava tiedonsaantioikeus. Yliopistolain muutosehdotuksessa tiedonsaantiin ja tiedon antamiseen salassapitosäännösten estämättä oikeutettu henkilöpiiri kattoi rajoituksetta koko henkilöstön ja kaikki opiskeluterveydenhuollosta vastaavat henkilöt. Salassa pidettävien tietojen sisältöä rajattiin ainoastaan epämääräiseksi jäävällä viittauksella opiskelun asianmukaisen järjestämisen ja turvallisuuden varmistamisen edellyttämiin välttämättömiin tietoihin. Näin laaja tiedonsaantioikeus oli väljyydessään ja yksilöimättömyydessään selvästi ja sääntämisyjärjestykseen vaikuttavasti perustuslain 10 §:n 1

---

<sup>101</sup> PeVL 9/2007 vp, s. 8. Ks esim. PeVL 24/2001 vp. (meripelastuspalvelutoimen tehtävään voitiin tietyin edellytyksin velvoittaa missä tahansa oleva henkilö).

<sup>102</sup> PeVL 15/2007 vp, s. 4-5.

<sup>103</sup> PeVL 6/2009 vp, s. 12.

<sup>104</sup> PeVL 8/2006 vp, s. 5/II. Ks myös PeVL 9/2007 vp, s. 8/II, PeVL 15/2007 vp, s. 5/II ja PeVL 6/2009 vp, s. 12/II.

<sup>105</sup> PeVL 11/2005 vp. Ks. myös PeVL 19/2005 vp (vastaava säännösehdotus rajavartiomiehen sivutehtävistä)

momentin vastainen vaikka tietojen antaminen ja saaminen olikin asianmukaisesti kytketty välttämättömyysvaatimukseen.<sup>106</sup>

Esimerkkinä voidaan mainita myös kuntalain muutosehdotukseen sisältynyt säännös, jonka mukaan viranhaltija on velvollinen asumaan niin lähellä virantoimituspaikkaansa, ettei virkatehtävien hoito kärsi asunnon etäisyydestä. Säännösehdotus rajoitti perustuslain 9 §:n 1 momentissa säädettyä vapautta valita asuinpaikka. Asuinpaikan etäisyyttä virantoimituspaikasta määritti vain yleinen viittaus siihen, että virkatehtävien hoito ei saa kärsiä asunnon etäisyydestä. Säännösehdotus oli valiokunnan mukaan siksi liian epämääräinen, ja sääntely voitiin toteuttaa vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä.<sup>107</sup> Edelleen kuntalakiin ehdotettiin säännöstä, jonka mukaan viran tai virkatehtävien tarkoituksenmukaisen hoitamisen vaatiessa viranhaltija on velvollinen asumaan kunnan omistamassa tai hallitsemassa huoneistossa ja lisäksi vastaavin edellytyksin vastaanottamaan muitakin luontoissuorituksia. Jälkimmäisellä velvoitteella valiokunta katsoi olevan väljyydessään kytkentä perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen.<sup>108</sup> Ehdotus oli ongelmallinen perusoikeusrajoitusten täsmällisyysvaatimuksen kannalta. Valiokunnan näkemyksen taustalla oli ilmeisesti se, että viran tai virkatehtävien tarkoituksenmukainen hoitaminen ei perusteena rajannut perusoikeuteen tehtävää rajoitusta valtiosääntöoikeuden kannalta riittävästi, ja mahdollisesti se, että ilmaisu ”muita luontoissuorituksia” on väljä. Ehdotus voitiin toteuttaa vai perustuslain säätämisyjärjestyksessä.<sup>109</sup>

Rajoituksen *edellytykset* on käytävä laista selkeästi ilmi. Esimerkiksi jätelakiehdotukseen sisältyi säännös, jonka mukaan muu kuin tuottaja saa järjestää tuotteiden jätehuoltoa tai tarjota tähän liittyviä palveluita kiinteistön haltijalle tai muulle jätteen haltijalle vain, jos tämä ei vaikeuta tuottajan jätehuoltovelvollisuuksien toteuttamista. Tällainen vaikeuttamisedellytys oli valiokunnan mukaan perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta varsin väljä. Sen perusteella säännöksessä mainitun muun kuin tuottajan ei ollut mahdollista ennakoida riittävällä tarkkuudella rajoituksen rajoja.<sup>110</sup>

---

<sup>106</sup> PeVL 60/2010 vp, s. 5. Ks. myös PeVL 62/2010 vp, s. 3-4.

<sup>107</sup> PeVL 3/2000 vp.

<sup>108</sup> PeVL 3/2000 vp, s. 2/I.

<sup>109</sup> PeVL 3/2000 vp, s. 2/I.

<sup>110</sup> PeVL 58/2010 vp, s. 5/I.



Valiokunta on käytännössään arvioinut ehdotuksia, joissa sähkö-, maakaasu- ja teleyritysten omistajille on ehdotettu asetettavaksi omaisuuden käyttöön kohdistuvia rajoituksia kilpailuedellytysten turvaamiseksi. Valiokunta on katsonut näiden rajoitusten olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa, jos ne perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia.<sup>111</sup> Valiokunnalla ei ole yleensä ollut huomautettavaa sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuden osalta, lukuun ottamatta lausumaa, jonka mukaan verkkovierailuvelvoitteen ehtojen sisällöstä oli valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämätöntä yksilöidä laissa.<sup>112</sup> Tämä ei kuitenkaan ollut säätämisyjärjestyskysymys.

### 2.3.2 Rajoittaminen antamalla tuomioistuimelle tai viranomaiselle perusoikeuksien rajoittamisvaltaa suoraan lain nojalla

Lailla voidaan säätää tuomioistuimelle tai viranomaiselle oikeus antaa perusoikeuksia rajoittavia määräyksiä. Tällöin laista on käytävä ilmi, kuka on oikeutettu antamaan määräyksiä ja kenelle, mistä voidaan antaa määräyksiä ja millä edellytyksillä. Esimerkiksi rahoitustarkastukselle ehdotettiin oikeutta määrätä kiello ilmaista tietoa rikoksen tai rikkomuksen tutkimiseksi toimitetusta tarkastuksesta tai pyydetyistä tiedoista ja selvityksistä. Kielto liittyi perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvattuun sananvapauteen.<sup>113</sup> Edelleen viranomaisen oikeus määrätä perheen sisäinen lähestymiskielto liittyy perustuslain 10 §:ssä turvattuihin yksityiselämän ja perhe-elämä suojaan, ja 9 §:ssä suojattuun liikkumisvapauteen sekä 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan.<sup>114</sup> Ehdotus viestintämarkkinalain muutokseksi sisälsi sääntelyä, jonka mukaan viestintävirasto voi velvoittaa teleyrityksen noudattamaan viraston määräämää enimmäishintaa. Ehdotus oli täsmällisyysvaatimuksen kannalta ongelmallinen, koska säännös viranomaisen toimivallasta oli täysin avoin eikä ohjannut millään tavalla viranomaisen harkintavallan käyttöä.<sup>115</sup> Tuomioistuimelle voidaan lailla antaa valta määrätä esimerkiksi kannetta käsitellessään välittäjää keskeyttämään tekijänoikeutta loukkaavaksi väitetyn aineiston saattaminen yleisön saataville, mikä on merkityksellinen perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvattun sananvapauden kannalta.<sup>116</sup>

---

<sup>111</sup> PeVL 34/2000 vp, s. 2-3, PeVL 61/2002 vp, s. 3-4, PeVL 45/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 10/2007 vp, s. 2.

<sup>112</sup> PeVL 34/2000 vp, s. 3.

<sup>113</sup> PeVL 67/2002 vp – HE 175/2002 vp.

<sup>114</sup> PeVL 8/2004 vp, s. 2.

<sup>115</sup> PeVL 32/2004 vp, s. 2/II.

<sup>116</sup> PeVL 15/2006 vp, s. 2/I.

Valmiuslain luonteesta johtuu, että monet valmiuslain säännökset merkitsevät tuntuvaakin puuttumista perusoikeuksiin. Ehdotuksen mukaan *sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuuden ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi* liikenne- ja viestintäministeriö voi poikkeusoloissa valtuuttaa Viestintäviraston muuttamaan radioluvan ehtoja, peruuttamaan radioluvan, keskeyttämään radiolupien myöntämisen ja kieltämään radiolähettimen tai radiojärjestelmän käytön taikka rajoittamaan niiden käyttöä muulla tavalla.<sup>117</sup> Valiokunnan mukaan lupaehtojen muuttamisedellytykset oli ilmaistu liian väljästi ja tarkoituksena oli sidottava esimerkiksi perusteluissa mainittuun puolustusvoimien tai muun vastaavan tahon lisääntyneellä radiotaajuuksien tarpeella, jotta laki voitaisiin hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Samoin tarkoituksena oli muutettava luvan peruuttamisen mahdollistavan säännöksen vuoksi, tosin kyse ei ollut säätämisyjärjestyksykysymyksestä. Lakiehdotus sisälsi muita vastaavia säätämisyjärjestykseen vaikuttavia toimivallan käytön väljiä edellytyksiä.<sup>118</sup>

### 2.3.3 Rajoittaminen luvanvaraistamalla tietty toiminta

Keskeinen elinkeinonvapauden rajoitusmuoto on säätää jokin toiminta luvanvaraiseksi. Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaista elinkeinonvapautta pääsääntönä ja toiminnan luvanvaraistamista mahdollisena poikkeuksellisesti. Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa tulee olla riittävän täsmälliset ja tarkkarajaiset säännökset luvan myöntämisen, epäämisen ja peruuttamisen edellytyksistä.<sup>119</sup> Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti.<sup>120</sup> Valiokunta on

---

<sup>117</sup> HE 3/2008 vp, s. 119.

<sup>118</sup> PeVL 6/2009 vp, s. 9-10. Ks. myös PeVL 7/2009 vp, s. 3-4 (valtioneuvoston asettamien rajoitusten ja kieltojen sisältö jäi täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta ongelmallisen avoimeksi, ei säätämisyjärjestyksykysymys).

<sup>119</sup> Ks. esim. PeVL 17/2012 vp, s. 2/I, PeVL 8/2006 vp, s. 3 ja PeVL 19/2009 vp, s. 2-3.

<sup>120</sup> Ks. esim. PeVL 19/2002 vp, s. 2/I, PeVL 66/2002 vp, s. 2/I, PeVL 67/2002 vp, s. 2/I, PeVL 16/2003 vp, s. 2/I, PeVL 9/2005 vp, s. 2/I, PeVL 33/2005 vp, s. 2, PeVL 8/2006 vp, s. 3/I ja PeVL 10/2012 vp, s. 4/II. Valiokunta on pitänyt esimerkiksi seuraavanaista oikeusharkintaan (sidottuun harkintaan) perustuvaa säännöstä riittävän tarkkarajaisena: ”Lupa myönnetään, jos luvanhakijalla on tekniset, taloudelliset ja organisatoriset edellytykset huolehtia maakaasuverkkotoiminnasta maakaasumarkkinoita koskevan lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Luvan hakijan tulee täyttää seuraavat ehdot: 1) hakijan organisaation tulee vastata sen verkkotoiminnan laajuutta ja luonnetta; 2) hakijalla tulee olla palveluksessaan riittävä henkilöstö; 3) hakijalla tulee olla taloudelliset

useimmissa lausunnoissaan edellyttänyt viranomaistoiminnalta sidottua harkintaa, mikä on myös ollut säätämisyjärjestyskysymys. Valiokunta ei kuitenkaan monesti ole perustellut sitä, miksi se on toisinaan pitänyt tarkoituksenmukaisuusharkintaa perusteltuna.<sup>121</sup> Lisäksi viranomaisen toimivallan liittämistä toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin.<sup>122</sup> Myös luvanvaraiseksi tehdyn toiminnan harjoittamisen muodot on käytävä ilmi laista riittävällä tarkkuudella.<sup>123</sup>

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuudensuojaan kajoavissa lakiehdotuksissa on ollut kyse omistajan kannalta omaisuuden käyttövapauden rajoittamisesta. Jos oikeutta rajoitetaan viranomaispäätöksellä, sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen vuoksi on tarpeen, että laissa säännellään tyhjentävästi ne ehdot, jotka voivat sisältyä päätökseen.<sup>124</sup>

Valiokunta on katsonut toiminnanharjoittajan rekisteröitymisvelvoitetta perustuslain kannalta asiallisesti luvanvaraisuuteen rinnastuvana sääntelynä.<sup>125</sup> Luvanvaraisuuteen voidaan lukea myös toiminnan sitominen ammattipätevyysvaatimuksiin. Esimerkkeinä voidaan mainita rajoitussäännös, jossa kiinteistövälikaupan vastaavalta hoitajalta vaaditaan kokeella osoitettavaa ammattipätevyyttä, jolloin laista pitää ilmetä, millaista ammattipätevyyttä kokeessa mitataan ja mitä vastuulliselta hoitajalta siten edellytetään.<sup>126</sup>

#### 2.3.4 Rajoittaminen antamalla viranomaiselle tai muulle henkilölle valta puuttua perusoikeuksiin fyysisin toimenpitein

Perusoikeuksia voidaan rajoittaa lakiin otettavalla sääntelyllä, jossa oikeutta kavennetaan valtuuttamalla viranomaisen tai muu puuttumaan perusoikeuksiin fyysisin toimenpitein. Valiokunnan käytännön mukaan laista tulee käydä ilmi riittävän selkeästi, *kuka* on oikeutettu

---

edellytykset kannattavaan maakaasuverkko- toimintaan; 4) hakijalla tulee olla palveluksessaan henkilö, joka on nimetty käytön valvojaksi ja jolla on maakaasusäätöasetuksessa (1058/1993) säädetty pätevyys ja mahdollisuus valvoa putken käyttöä. Lupaan voidaan liittää toiminnan kannalta tarpeellisiksi katsottavia ehtoja. Lupaa ei voida siirtää toiselle yhteisölle tai laitokselle.” (PeVL 4/2000 vp, s. 3/II – HE 134/1999 vp, s. 47). Tarkoituksenmukaisuusharkinta ilmaistaan yleensä sanonnalla ”voidaan myöntää” (ks. esim. PeVL 23/2000 vp – HE 197/2000 vp).

<sup>121</sup> Ks. esim. PeVL 23/2000 vp, s. 3/II (”voidaan pitää perusteltuna”).

<sup>122</sup> PeVL 19/2002 vp, s. 2/I, PeVL 67/2002 vp, s. 2/I.

<sup>123</sup> PeVL 4/2000 vp, s. 3/II (Luvanvaraisen toiminnan piiriin kuului myös toiminnan suunnittelu).

<sup>124</sup> PeVL 34/2000 vp, s. 3.

<sup>125</sup> PeVL 24/2000 vp, s. 2/I, PeVL 45/2001 vp, s. 2/I, PeVL 9/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 19/2009 vp, s. 2-3.

<sup>126</sup> PeVL 24/2000 vp, s. 2.

käyttämään rajoitusvaltuuksia, *mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä ja miten silloin on meneteltävä*”.<sup>127</sup> Valiokunta on esimerkiksi katsonut kotirauhan piiriin kuuluvan tarkastussääntelyn perustuslain 10 §:n vastaisena, jos sääntely ei ole sisältänyt perusoikeussuojaan puutuvalta lailta edellytetyjä tarkkuuden ja täsmällisyyden vaatimukset täyttäviä säännöksiä siitä, *millaisissa tilanteissa ja millä edellytyksillä* viranomaisen voi tällaisen tarkastuksen tehdä.<sup>128</sup> Tällöin on käytävä ilmi, minkälaisen säännösten rikkomista koskevan epäilyn vuoksi puuttumisvaltaa voidaan käyttää.<sup>129</sup> Valiokunta on myös edellyttänyt, että säädettävässä laissa on suostumuksen antamista ja peruuttamista koskevat säännökset ja että laista ei jää epäselväksi, voidaanko henkilön suostumusta pitää kaikissa lakiehdotuksen kattamissa tilanteissa aidosti hänen vapaaseen tahtoonsa perustuvana ja voidaanko perusoikeussuoja jättää asianomaisen suostumuksen varaan.<sup>130</sup> Lakiin otettavat valtuudet on kirjoitettava niin selkeästi, että niiden perusteella voidaan riittävällä varmuudella ennakoita, miten toimivaltuuksia tullaan käyttämään.

Rajoitusvaltuuksia käyttävä henkilö on ilmaistava riittävän selkeästi henkilö, virkamies tai virkamiestason tarkkuudella samoin määräyksiä antava viranomaisen.<sup>131</sup> Esimerkiksi säädettäessä lakia poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta lakiehdotuksesta kävi yksityiskohtaisella tarkkuudella ilmi se virkamies tai virkamiestaso, joka voi käyttää perusoikeuksien kannalta merkityksellistä toimivaltaa (esim. säilytystilan esimies tai pidättämiseen oikeutettu virkamies).<sup>132</sup> Riittävää ei ole antaa perusoikeuksia rajoittavaa toimivaltaa esimerkiksi pääesikunnan asianomaisessa toimielimessä ja pääesikunnan alaisissa hallintoyksiköissä toimiville virkamiehille.<sup>133</sup>

Valtuuksien liian epätarkka rajaaminen säännösehdotuksessa on muodostunut säätämisympäristöksi myös silloin, kun avustuksen käyttöä tarkastavalle virkamiehelle ehdotettiin tarkastuksen edellyttämässä laajuudessa oikeutta päästä avustuksella korjattaviin tai korjattuihin tiloihin korjaustöiden suunnittelu- ja toteutusvaiheessa sekä

---

<sup>127</sup> PeVL 8/1995 vp, s. 2/I.

<sup>128</sup> PeVL 37/2005 vp, s. 3/II.

<sup>129</sup> Ks. PeVL 69/2002 vp, Lakiehdotusten kohdat ovat kuitenkin sanonnoiltaan väljiä siinä mielessä, että niiden voidaan ymmärtää kattavan epäilyt myös sellaisten säännösten rikkomisesta, joita ei ole laissa säädetty rangaistaviksi. Täsmennys oli edellytys ehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisympäristössä.

<sup>130</sup> PeVL 19/2000 vp, s. 3-4 (säätämisympäristö), PeVL 37/2005 vp, s. 3/II.

<sup>131</sup> Ks. kuitenkin PeVL 70/2002 vp, s. 5/II. Säännösten sanamuodon perusteella ei ollut aivan selvää, onko oikeus voiman käyttöön rehtorilla ja opettajalla yhdessä vai kummallakin erikseen. Sääntelyä oli tarpeettomien tulkintaongelmien välttämiseksi syytä tältä osin täsmentää.

<sup>132</sup> PeVL 21/2006 vp, s. 3/II. Ks myös PeVL 12/1998 vp, s. 6/II ja PeVL 20/2005 vp, s. 4/I.

<sup>133</sup> PeVL 8/1995 vp, s. 2/I.

korjaustöiden lopputarkastuksen yhteydessä. Säännösehdotuksessa ei käynyt selkeästi ilmi, *missä tarkoituksessa* tarkastus voitiin toimittaa.<sup>134</sup> Valtuussääntelyn osalta on myös huomattava, että jos esimerkiksi ilma-aluksen päällikölle annetaan oikeus käyttää kiinniotta tai tavaran tarkastusta tai muita vastaavia järjestyksen palauttamiseksi tai turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi tarpeellisia keinoja, säännöksessä tulisi luetella niitä keinoja, joita järjestyksen palauttamiseksi tai turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi voidaan käyttää.<sup>135</sup> Tällainen täsmentäminen ei kuitenkaan vaikuttanut lain säätämisyjärjestykseen.

### 2.3.5 Rajoittaminen sääntelemällä luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden keskinäisiä oikeuksia ja velvollisuuksia

Valiokunta on käytännössään tarkastellut lakiehdotuksia, joissa säänneltäisiin luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden keskinäisiä oikeussuhteita. Perustuslain 10 §:n 1 momentin ja 7 §:n kannalta merkityksellisiä ovat olleet ehdotukset, joiden mukaan työnantajalla olisi oikeus ottaa vastaan ja muutoin käsitellä huumausainetestistä koskevaan todistukseen merkittäviä tietoja tehtävään valitun henkilön suostumuksella. Valiokunta on pitänyt sääntelyn tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimusten kannalta sanonnallisesti liian väljänä ehdotusta, jossa työntekijään työsuhteen aikana kohdistuva velvollisuus osallistua terveystarkastukseen oli kytketty siihen, että tarkastus oli tarpeen kyseiseen työhön liittyvien terveydellisten edellytysten selvittämiseksi. Laissa tuli käydä ilmi, että sääntely oli tarkoitettu koskemaan erityisesti tilannetta, jossa "työstä tai työympäristöstä aiheutuu erityinen sairastumisen vaara tai jossa työ- tai toimintakyvyn selvittäminen on tarpeen työn aiheuttamien vaatimusten vuoksi".<sup>136</sup>

Perustuslain 15 §:n mukainen omaisuudensuoja turvaa myös oikeuden luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa. Valiokunta on arvioinut tällaista omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta, joskaan ehdotukset eivät yleensä ole olleet ongelmallisia tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen kannalta.<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> PeVL 39/2005 vp, s. 2/II.

<sup>135</sup> PeVL 48/2005 vp, s. 4/I.

<sup>136</sup> PeVL 10/2004 vp, s. 3. Ks myös PeVL 39/2001 vp, s. 2/I.

<sup>137</sup> PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I, PeVL 33/2002 vp, s. 3/I ja PeVL 36/2010 vp, s. 2/II.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaista oikeutta hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla on myös rajoitettu säätämällä julkisoikeudellisen laitoksen mahdollisuudesta edellyttää yksityishenkilöltä palvelussitoumusta. Tällöin valiokunta on katsonut tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen edellyttävän, että laissa tulee säätää palvelusveloitteen kestosta, perusehdoista, sen lakkaamisesta ja mahdollisten riitaisuuksien ratkaisemisesta, jotta lakiehdotus on voitu hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.<sup>138</sup>

## 2.4 Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus sääntelyteknisestä näkökulmasta

Valiokunnan lausuntokäytännön täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta on hyödyllistä tarkastella edellä käsiteltyjen yleisten edellytysten lisäksi sääntelyteknisestä näkökulmasta. Tarkasteltavaksi tulevat tällöin sanat ja monisanaiset ilmaisut, sääntelyn rakenne sekä sääntelyn puutteellisuus. Valiokunnan käytännöstä ei voida päätellä, että jokin säädöstekninen puute vaikuttaisi aina säätämisyjärjestykseen vaan säännösten aineellinen sisältö ja asiayhteys ovat olleet määräävänä tekijänä.

### 2.4.1 Sanat ja monisanaiset ilmaisut

Ehdotetun lain tekstin on katettava tarkasti perusteluissa kunkin säännöksen piiriin sisällytettäväksi ilmoitetun sääntelyn. Ulkomaalaislakiin ehdotettiin uutta pykälää, jonka mukaan tietyillä viranomaisilla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada pyynnöstään vastaanottokeskukselta ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan syntymäaikaa, perheenjäseniä ja näiden olinpaikkaa sekä *muuta näihin verrattavissa olevia alaikäisen tai hänen perheenjäsentensä henkilökohtaisia olosuhteita koskevia tietoja*, jotka ovat välttämättömiä mainittujen viranomaisten selvittäessä alaikäisen henkilöllisyyttä, matkareittiä taikka maahantulon tai oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä.<sup>139</sup> Sääntely oli yhtäältä alikattavaa, koska säännöksen sanamuoto ”muuta näihin verrattavissa olevia” ei kattanut perusteluissa mainittuja tietoja mahdollisesta kotiväkivallasta, seksuaalisesta hyväksikäytöstä tai pakkotyöstä. Toisaalta sääntely oli ylikattavaa, koska perusteluiden mukaan tiedot

---

<sup>138</sup> PeVL 13/2001 vp, s. 2/II. Kyse on ollut myös perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatuun henkilökohtaiseen vapauden rajoituksesta. Ks. myös PeVL 19/2005 vp, s. 5 (Rajavartiolaitoksen palvelukseen aikovien palvelussitoumus).

<sup>139</sup> HE 31/2006 vp, s. 18.

alaikäisen terveydentilasta eivät kuulu ehdotetun tiedonsaantioikeuden piiriin, mikä ei näkynyt säännöksen tekstistä lainkaan.<sup>140</sup>

Tarkasteltaessa valiokunnan perusoikeusrajoituksia koskevia kannanottoja on huomattava, että ne liittyvät aina käsiteltävänä olevaan esitykseen. Siksi tietty varovaisuus on paikallaan kun valiokunnan käyttämiä ilmaisuja erotetaan asiayhteydestään. Muutamia havaintoja voidaan kuitenkin esittää.

Yksittäisen ilmaisun tarkoituksen tulee käydä selkeästi ilmi laista. Esimerkkejä tällaisista ilmaisuista ovat ”valvottu tapaaminen” ja ”erityisen valvottu tapaaminen”<sup>141</sup> sekä ”tarkkailu ja eristämistarkkailu”<sup>142</sup>. Sanasta ”voimankäyttö”, ei yksinään käy ilmi, kattaako se henkilön fyysisen voiman käytön lisäksi aseiden ja muiden välineiden käyttöä.<sup>143</sup> Samoin ilmaisu ”sotilaalliset voimakeinot” tuli määrittää laissa.<sup>144</sup>

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota ilmaisuihin, jotka edellyttävät henkilöiden mukauttavan toimintaansa tiettyjen arvojen tai etujen perusteella. Lakiehdotus verkkotunnuslaiksi sisälsi säännöksen, jonka mukaan verkkotunnus ei saa sisältää ”hyvän tavan” tai ”yleisen järjestyksen” vastaisia ilmaisuja. Valiokunnan mukaan sanonnat eivät soveltuneet sananvapauden käytön sääntely-yhteyteen.<sup>145</sup> Vaikka sanontoja käytettiin sananvapauden käytön yhteydessä, niiden epämääräisyys olisi samalla tavalla ongelmallista perusoikeuksien rajoitussääntelyssä. Kuntalain muuttamista koskevassa esityksessä ehdotettiin säädettäväksi viranhaltijan velvollisuudesta välttää kaikkea, mikä on ”kunnan edun vastaista”. Valiokunnan mukaan ilmaisu on vaikeasti määriteltävissä, ja jää laissa siksi merkitykseltään ja sisällöltään varsin avoimeksi.<sup>146</sup>

---

<sup>140</sup> PeVL 23/2006 vp, s. 4/I (ei säätämisyjärjestyskysymys). Ks. myös PeVL 58/2006 vp, s. 4/I (ei säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>141</sup> PeVL 54/2001 vp, s. 3/II (ei säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>142</sup> PeVL 20/2005 vp, s. 6/I (ei säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>143</sup> PeVL 54/2001 vp, s. 5/I (ei säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>144</sup> PeVL 10/2005 vp, s. 3/I (säätämisyjärjestyskysymys) ja siihen liittyvä PeVL 23/2005 vp, s. 2-3, jossa valiokunta lausui sisäministeriön kirjelmästä.

<sup>145</sup> PeVL 54/2002 vp (ei säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>146</sup> PeVL 3/2000 vp, s. 2/I (säätämisyjärjestyskysymys). Valiokunta katsoi, että ehdotettu säännös oli perustuslain kannalta sikäli arveluttava, että siihen vedoten saatettaisiin rajoittaa yleisluontoisesti viranhaltijoiden perusoikeuksia, kuten sananvapautta. Tämän jälkeen valiokunta totesi, että säännöksen valtiosääntöoikeudellinen ongelmallisuus ilmenee erityisesti perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämän sääntelyn täsmällisyysvaatimuksen kannalta. Sanotun ei voitane tulkita vähentävän ilmaisun ongelmallisuutta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Ongelmallisia ovat myös olleet epäselvät ilmaisut, joissa perusoikeusrajoitussäntely kytketään tiettyyn normistoon. Esimerkiksi perusoikeuskytkentäisen säntelyn yhteydessä ”väärinkäytös” on asiattoman epämääräinen ilmaisu,<sup>147</sup> ja säntelyä oli tällaisen ilmaisun käytön sijasta syytä täsmentää sitomalla perusoikeuden rajoitusmahdollisuus tiettyjen normien rikkomiseen.<sup>148</sup> Myös ilmaisu ”vastoin lakia” on väljä silloin, kun tarkoitus on säännellä nimenomaan ”arpajaistoiminnan kannalta olennaisesta lain rikkomisesta”.<sup>149</sup> Edelleen ongelmallinen on säännös, jonka mukaan tuomioistuin voi määrätä sakon uhalla tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajan estämään tämän tallentaman tiedon, jos on ilmeistä, että tieto on sisällöltään ”lainvastainen”. Lainvastaisuus on tällä tavoin käytettynä tulkinnanvaraisuudessaan hyvin väljä ja laaja-alainen käsite.<sup>150</sup>

Attribuutit ovat olleet ongelmallisia, jos niitä ei ole täsmennetty. Väljät ilmaisut, kuten *merkityksellinen* haitta tai vahinko, eivät kuitenkaan vaikuta lain säätämisyjärjestykseen, jos käsitteitä tarkennetaan muualla laissa.<sup>151</sup> Sääntösten arviointiin vaikuttaa myös se, onko käsitteitä käytetty muualla perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyissä laeissa.<sup>152</sup> Edelleen säännöksestä, jonka mukaan lääkkeiden markkinointi ei saa olla *epäasiallista* ei käynyt ilmi, millaisten seikkojen kannalta epäasialliseen markkinointiin kieltö kohdistuu.<sup>153</sup> Samoin ilmaisua *poikkeukselliset* tilanteet tuli täydentää yleispiirteisillä maininnoilla siitä, minkä tyyppisiä poikkeustilanteita siinä tarkoitetaan.<sup>154</sup> ja vaatimusta, jonka mukaan elintarvikkeesta on annettava *riittävät* tiedot oli täydennettävä esimerkiksi maininnalla siitä, miltä kannalta riittävästä tiedoista siinä on kysymys.<sup>155</sup> Ilmaisua *ilmeisen kohtuuton* oli aiheellista täsmentää sitomalla se esimerkiksi aiheutuviin kustannuksiin yms. seikkoihin säntelyssä, jossa kansalliskirjastolle annettiin oikeus myöntää luovutettavien painotuotteiden

---

<sup>147</sup> PeVL 21/2006 vp, s. 4/II (ei säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>148</sup> PeVL 20/2005 vp, s. 6/I.

<sup>149</sup> PeVL 23/2000 vp, s. 3/II (ei säätämisyjärjestyskysymys). Ks. myös PeVL 46/2001 vp, s. 3/II (Tarkastus voidaan ehdotuksen mukaan toimittaa asunnossa vain, jos on perusteltu syytä epäillä Euroopan yhteisön yhteisestä maatalouspolitiikasta annettuja säännöksiä tai lakia rikotun tai rikottavan. Valiokunta edellytti säätämisyjärjestyskysymyksenä, että säännöksistä käy ilmi, millaisen lainsäädännön rikkomista koskevan epäilyn perusteella tarkastus voidaan tehdä.) Ks. vastaavasti PeVL 48/2001 vp.

<sup>150</sup> PeVL 60/2001 vp, s. 2-3 (säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>151</sup> PeVL 6/2010 vp, s. 4 (”Säntelyssä käytetty termi ’merkityksellinen vahinko tai haitta’ jää perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen valossa melko väljäksi. ’Merkityksellinen’ on käsitteenä avoimempi ja moniselitteisempi kuin esimerkiksi lainsäädännössä yleisesti käytetyt sinänsä joustavat käsitteet ’huomattava’, ’merkittävä’ tai ’vähäinen’.”).

<sup>152</sup> PeVL 6/2010 vp, s. 4.

<sup>153</sup> PeVL 19/2002 vp, s. 3/I (säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>154</sup> PeVL 20/2005 vp, s. 5/I (ei säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>155</sup> PeVL 37/2005 vp, s. 4/II (ei säätämisyjärjestyskysymys).



ja tallenteiden kappaleiden lukumäärän osalta helpotuksia tai vapautuksen luovutusvelvollisuudesta, jos velvollisuutta on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.<sup>156</sup>

Ajan ja paikan ilmaisuista esimerkiksi sanonta ”välittömässä läheisyydessä” on katsottu ongelmalliseksi ilman täsmentäviä ilmaisuja.<sup>157</sup> Myös ”määrätty alue” voi tarkoittaa mitä tahansa maantieteellisesti rajattavissa olevaa aluetta, mikä on sääntelytapana monessa yhteydessä liian väljä.<sup>158</sup>

Valiokunta on luvan myöntämisedellytyksiä tarkastellessaan katsonut, että ilmeisyyskriteeri (”lupa on myönnettävä, jos on ilmeistä, että...”) voi tulkinnanvaraisuutensa vuoksi nostaa tarpeettomasti luvan myöntämiskynnystä ja on siksi sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja täsmällisyyden vuoksi asianmukaista poistaa ehdotetusta sääntelystä.<sup>159</sup> Valiokunnan mukaan yksittäisen ehdon osalta ilmeisyyskriteeri oli syytä korvata ilmaisulla ”ei ole perusteltua syytä epäillä”. Muutos on sääntelyn oikeasuhtaisuuden – ja ilmeisesti myös täsmällisyyden – kannalta tarpeen.<sup>160</sup> Samoin säännöstä, jonka mukaan viestintävirasto voi muuttaa radioluvan ehtoja ilman luvanhaltijan suostumusta, jos se on ”välttämätöntä viestintämarkkinoiden tehokkuuden varmistamiseksi” oli täsmennettävä, jotta se voitiin hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Säännöstä oli täydennettävä ilmaisulle sisältöä antavilla, esimerkiksi esityksen tarkoitusta vastaavilla maininnoilla alalle pyrkivistä uusista toimijoista ja olosuhteiden vastaavista muutoksista johtuvista tarpeista järjestää radiotaajuuksien käyttöä uudelleen.<sup>161</sup>

Epämääräisyys voi johtua siitä, että osassa säännöksessä käytetään ilmaisuja, jotka saattavat koko säännöksen ongelmallisen avoimeksi. Rinnastukset ovat joskus ongelmallisia. Edellä mainittiin ilmaisu ”muut näihin verrattavat...”.<sup>162</sup> ”Muita vastaavia tarpeellisia keinoja” on tarpeettoman väljä silloin kun kyse on ilma-alueen päällikön järjestyksen ylläpito-oikeuksista.<sup>163</sup> Samoin ilmaisu ”liittyvä(t)” on joissain asiayhteyksissä katsottu ongelmalliseksi, esimerkiksi silloin kun ehdotuksen mukaan tarkastusoikeus koskee ”muita sellaisia olosuhteita, jotka liittyvät EY:n yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanoon”.

<sup>156</sup> PeVL 13/2007 vp, s. 2/II (ei säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>157</sup> PeVL 10/2006 vp, s. 3/II (ei säätämisyjärjestyskysymys). Käsitteestä ks. myös PeVL 49/2004 vp, s. 3/I.

<sup>158</sup> PeVL 5/1999 vp, s. 7/II (säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>159</sup> Tämä ei ollut säätämisyjärjestyskysymys. PeVL 28/2000 vp, s. 2.

<sup>160</sup> PeVL 28/2000 vp, s. 2/II.

<sup>161</sup> PeVL 44/2004 vp, s. 2/II.

<sup>162</sup> Ks. esim. PeVL 23/2006 vp, s. 4/I.

<sup>163</sup> PeVL 48/2005 vp, s. 4/I (ei säätämisyjärjestyskysymys).

Ilmaisu täytyi valiokunnan mukaan täsmentää esimerkiksi siten, että tarkastukset koskevat mainitun politiikan täytäntöönpanon kannalta merkityksellisiä olosuhteita.<sup>164</sup> Edelleen käsittelyjärjestyksen kannalta ongelmallinen on ollut eläkkeensaajan velvollisuus ilmoittaa terveydentilassaan, työansioissaan, perhesuhteissaan ja ”muissa seikoissa” tapahtuvista muutoksista.<sup>165</sup>

Vanhakojen ilmaisujen käyttäminen ei ole vaikuttanut säätämisyjärjestykseen, mutta valiokunta on huomauttanut, että tällaiset ilmaisut saattavat antaa väärän kuvan perusoikeusrajoituksesta. Esimerkiksi vanhahko ja verraten raskaisiin välineisiin viittaava sana ”kahlehtiminen” tuli korvata nykyaikaisemmalla ilmaisulla etenkin, kun otetaan huomioon, että käytännössä vangin sitomiseen käytettiin lakiehdotuksen perustelujen mukaan käsirautoja ja muovisia siteitä.<sup>166</sup>

#### 2.4.2 Sääntelyn rakenteesta johtuvat ongelmat

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota yksittäisten ilmaisujen lisäksi myös kokonaisista säännöksistä, niiden rakenteesta sekä säännösten keskinäisyydestä johtuviin ongelmiin.

Epätasällisuus voi johtua myös siitä, että säännöksessä viitataan ilmaisuun, jota on muualla laissa käytetty kahdessa eri merkityksessä. Ehdotetun maakaasumarkkinalain 6 luvun 3 §:n 2 kohdan mukaan maakaasumarkkinaviranomainen voi peruuttaa maakaasuverkkoluvan, jos luvan haltija ei enää täytä luvan myöntämisen edellytyksiä tai ehtoja. Saman luvun 2 §:n 1 momentti sisälsi luvan ehdot, mutta lisäksi pykälän 2 momentin mukaan lupaan voidaan liittää toiminnan kannalta tarpeellisiksi katsottavia ehtoja. Valiokunnan mukaan sanaa ”ehto” käytettiin kahdessa eri merkityksessä. Siksi säännöstä luvan peruuttamisesta oli välttämätöntä täsmentää – tosin kyse ei ollut säätämisyjärjestykseen vaikuttavasta asiasta.<sup>167</sup> Rakenteellisesti ongelmallinen on myös rakenteellinen ratkaisu, jossa pykälän yhteen momenttiin sisältyvät toimilupamääräysten antamiseen oikeuttavat säännökset näyttävät koskevan vain samassa

---

<sup>164</sup> PeVL 46/2001 vp, s. 4/I (säätämisyjärjestyskysymys). Ks. myös PeVL 48/2001 vp, s. 2/I (säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>165</sup> PeVL 15/2002 vp, s. 2-3.

<sup>166</sup> PeVL 20/2005 vp, s. 6/II ja PeVL 21/2006 vp, s. 5/I.

<sup>167</sup> PeVL 4/2000 vp, s. 4/I (ei säätämisyjärjestyskysymys).

momentissa tarkoitettua toimilupaa vaikka tarkoitus on, että ne kattaa pykälässä säädettyjä toimilupia yleensä.<sup>168</sup>

Luonnonsuojelulain muuttamista koskevassa lakiehdotuksessa ehdotettiin, että saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:n mukaisella saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevissa kansallis- ja luonnonpuistoissa on turvattava saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytykset. Aluetta perustettaessa oli esityksen mukaan kuitenkin otettava asianmukaisella tavalla huomioon sen suojelun erityiset tavoitteet ja kansallispuistossa myös alueella kävijöiden edut. Valiokunnan mukaan sana ”kuitenkin” antaa kuvan siitä, että kysymys olisi poikkeussäännöksestä ensimmäiseen virkkeeseen. Toinen virke näyttäisi siten rajoittavan saamelaisten oikeutta ylläpitää omaa kulttuuriaan, ja siksi sana oli valiokunnan mukaan syytä poistaa säännöksestä. Ehdotus voitiin joka tapauksessa käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Viittaussäännökset, joissa lakiehdotuksen perusoikeusrajoitusten sisältö määräytyy toisen lain perusteella, ovat ajoittain osoittautuneet ongelmallisiksi täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Lakiehdotuksessa poliisilain muuttamiseksi poliisille ehdotettiin sama oikeus rajatarkastukseen kuin rajavartiomiehellä rajavartiolaitoksesta annetun lain mukaan ja sama oikeus tullitoimenpiteisiin kuin tullimiehellä tullilain mukaan. Valiokunnan mukaan edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä tältä osin on sitoa tarkoitettunlaiset poliisin toimivaltuudet viitattujen lakien nimenomaisiin säännöksiin.<sup>169</sup>

Lakiehdotus yksityisistä turvallisuuspalveluista sisälsi säännösehdotuksen (28 §) vartijan oikeuksista. Sen 1 momentin mukaan hätävarjelusta oikeudettoman hyökkäyksen ja luvattoman tunkeutumisen torjumiseksi säädetään rikoslain 3 luvun 6 ja 7 §:ssä. Toimivallan sääntely jätettiin riippumaan rikoslain sääntelystä, joka asiallisesti koskee rangaistavuuden vähentämis- ja poistamisperusteita ja on sisällöltään osoittautunut olevan suuressa määrin riippuvainen oikeuskäytännöstä. Vaikka pykälän 3 momentin viittaussäännös voimakeinojen käytöstä jokamiehen kiinniotto-oikeuden yhteydessä oli jo tarkempi, valiokunta katsoi, että sääntely jäi myös sen osalta viittausten takia täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta

---

<sup>168</sup> PeVL 28/2000 vp, s. 2/II (ei säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>169</sup> PeVL 5/1999 vp, s. 3/I — HE 34/1999 vp, s. 45.

riittämättömäksi. Säännöksiä oli muutettava, jotta lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.<sup>170</sup>

Perusoikeuden rajoituksen sisällön määräytyminen yksilöimättömällä viittauksella Euroopan unionin oikeuteen ei valiokunnan mukaan täytä lailta edellytettävää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Kyse ei silti ollut säätämisyjärjestyskysymyksestä.<sup>171</sup>

Yksinkertainenkin viittaus saman lain toisessa pykälässä säädettävän perusoikeusrajoituksen soveltumista ”soveltuvien osien” toisessa pykälässä tarkoitettuun rajoitukseen on voinut olla ongelmallinen sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kannalta. Esimerkiksi ulosottolakiehdotuksen yhden pykälän mukaan toisen pykälän sisältämät säännökset asuntoon kohdistuvasta etsimisestä koskevat soveltuvien osien myös ulosottoasiassa tarpeellisen selvitysaineiston etsimistä. Ongelmat liittyivät viittaustekniikkaan, ja laissa tuli säätää tarvittavalla tarkkuudella etsinnän edellytyksistä, jotta ehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.<sup>172</sup>

Rajoitussäännöksen täsmällisyyden kannalta säännöksen tulee sisältää maininnat niistä tilanteista, jotka säännöksen on tarkoitus kattaa. Jos poliisimiehelle ehdotetaan kieltoa hoitaa tehtävää, johon liittyvät oikeudet ja velvollisuudet saattavat joutua ristiriitaan poliisilain mukaisten tehtävien kannalta, säännöksessä tulee mainita joitakin kiellon piiriin kuuluvia tehtäviä ja säännöstä tulee täydentää tällaisiin tehtäviin viittaavalla vastaavuusmaininnalla.<sup>173</sup>

Lakiehdotus potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana sisälsi luettelon niistä välttämättömistä hoidoista, joita terveydenhuollon ammattihenkilöiden potilasturvatyö koskee. Luettelon johtolause sisälsi maininnan ”erityisesti”, jonka valiokunta piti välttämättömänä poistaa, jotta lakiehdotus ei olisi ristiriidassa perustuslain kanssa.<sup>174</sup>

Sääntelyteknisesti on asianmukaista, että luettelon yksittäinen maininta ei jää liian yleiseksi silloin, kun perusteluissa luetellaan sellaista maininnan sisältöä, joka ei selkeästi ilmene kyseisen maininnan tekstistä.<sup>175</sup>

---

<sup>170</sup> PeVL 28/2001 vp, s. 3/I.

<sup>171</sup> PeVL 41/2006 vp, s. 3.

<sup>172</sup> PeVL 12/2002 vp, s. 4.

<sup>173</sup> PeVL 11/2005 vp, s. 7/I (ei säätämisyjärjestyskysymys). Ks. myös PeVL 19/2005 vp, s. 5/I (rajavartiolaikiin ehdotettu vastaava säännös) (ei säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>174</sup> PeVL 15/2007 vp, s. 4/I.

<sup>175</sup> Ks. PeVL 18/2007 vp, s. 3/I.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota sääntelyn eräänlaiseen sisäiseen kehämäisyyteen. Hallituksen esityksessä puolustusvoimien virka-apusta poliisille annetun lain muuttamisesta ehdotettiin poliisille oikeutta saada puolustusvoimilta sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua. Ehdotettuun sääntelyyn liittyi jonkinlaista kehämäisyyttä. Sen perusteella sotilaallisia voimakeinoja sisältävän virka-avun antamisen yhtenä edellytyksenä näytti valiokunnan mukaan olevan, että poliisi tarvitsee sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua.<sup>176</sup> Samoin ehdotetussa laissa asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista sisälsi säännöksen avustuskohteen tarkastamisesta. Sen mukaan avustuksen käyttöä tarkastavalla virkamiehellä olisi tarkastuksen edellyttämässä laajuudessa oikeus päästä avustuksella korjattaviin tai korjattuihin tiloihin korjaustöiden suunnittelu- ja toteutusvaiheessa sekä korjaustöiden lopputarkastuksen yhteydessä. Valiokunnan mukaan tarkastustoimivallan ala pyrittiin ehdotuksessa rajaamaan kehämäisellä ja siksi epäonnistuneella viittauksella ”tarkastuksen edellyttämään laajuuteen”.<sup>177</sup>

#### 2.4.3 Sääntelyn puuttuminen

Kun lakiehdotus on puutteellinen, siitä puuttuu jotain sellaista perusoikeusrajoituksen kannalta välttämätöntä sääntelyä, jonka vuoksi ehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä. Puutteellisesta sääntelystä uupuu rajoituksen olennainen sisältö ja siksi se ei voi myöskään olla valtiosääntöoikeuden kannalta riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen. Esimerkki tällaisesta on lakiehdotus valtiontalouden tarkastusvirastosta, jossa ei ollut säännöksiä siitä, minkälaisissa tilanteissa ja millä edellytyksillä viranomaisella on oikeus toimittaa tarkastuksia kotirauhan piirissä henkilön suostumuksella eikä säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta.<sup>178</sup> Toinen esimerkki on lakiehdotus, jonka mukaan eläinten kuljettaminen, kuljetusvälineen vuokraaminen tai muu luovuttaminen tulohankkimistarkoituksessa saatettaisiin luvanvaraiseksi mutta josta uupui luvanvaraistamisen perusteet ja edellytykset kokonaan.<sup>179</sup> Tällaiset vakavat puutteet sääntelyssä ovat aina vaikuttaneet lakiehdotuksen säätämisympäristöön.

---

<sup>176</sup> PeVL 10/2005 vp, s. 3/I – HE 187/2004 vp.

<sup>177</sup> PeVL 39/2005 vp, s. 2-3.

<sup>178</sup> PeVL 19/2000 vp – HE 39/2000 vp.

<sup>179</sup> PeVL 8/2006 vp, s. 3.

## 2.5 Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen rajat

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että jakoa tarkkarajaisten ja joustavien säännösten välillä ei voida tehdä, koska lait ovat aina epätäydellisiä ja sanamuodoltaan epämääräisiä – kaikki säännökset ovat enemmän tai vähemmän joustavia.<sup>180</sup> Tähän oikeusteoreettiseen kysymykseen valiokunta ei luonnollisesti ole ottanut kantaa, mutta valiokunnan näkemyksistä perusoikeuksien rajoitussäännösten tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen lähtökohdista selviää, että (teoreettisesti) ehdotonta tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä ei edellytetä. Rajoitusten sallittavuuden kriteerien mukaan rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja *riittävän* täsmällisesti määriteltyjä, ja rajoitusten *olennaisen* sisällön tulee ilmetä laista. Valiokunta on siten ottanut jo lähtökohdaksi täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytyksen suhteellisuuden ja täsmentänyt käytännössään tapauskohtaisesti sitä, milloin ja miksi joustavat ja yleispiirteiset normit ovat olleet hyväksyttäviä ja mitä mahdollisia muutoksia lakiehdotuksiin tulee tehdä.

Sääntelyn tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen suhteellisuuden taustalla olevia realiteetteja voidaan havainnollistaa seuraavin esimerkein.

Hallituksen esityksessä laeiksi vakuutusedustuksesta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta ehdotettiin sääntelyä, jolla rajoitettaisiin perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaista oikeutta rekisteröityä vakuutusmeklariksi. Kuluttajansuojaan liittyvien tavoitteiden takia säännösehdotuksen mukaan vakuutusmeklariksi ei voida rekisteröidä luonnollista henkilöä, joka on työ- tai asiामीessuhteessa yhteen tai useampaan vakuutuksenantajaan taikka sellaisessa sopimukseen perustuvassa tai muussa riippuvuussuhteessa, joka on omiaan vaikuttamaan asiakkaan etujen vastaisesti vakuutusmeklarin toimintaan.<sup>181</sup> Valiokunta totesi, että ehdotettu säännös oli sanonnaltaan *verrattain yleispiirteinen*. Tämä oli valiokunnan mukaan ymmärrettävää, koska sääntelyllä on tarpeen *kattaa monia erilaisia yksittäistilanteita ja asetelmia*. Sääntelyn tarkkuuden näkökulmasta on valiokunnan mukaan olennaista, että vakuutusmeklariksi rekisteröitymisen estävässä riippuvuudessa on kysymys meklarin suhteesta nimenomaan vakuutuksenantajaan.<sup>182</sup>

---

<sup>180</sup> Määttä 2010, s. 4.

<sup>181</sup> HE 220/2004 vp.

<sup>182</sup> PeVL 9/2005 vp, s. 3/I.

Vastaavasti valiokunta on joissain tapauksissa katsonut, että perusoikeuksien rajoituksia ei ole ollut mahdollista säätää kovin yksityiskohtaisesti. Tällöin säännöksessä ei ole ollut mahdollista luetella kaikkia niitä tilanteita, joihin perusoikeusrajoitus ulottuu. Esimerkiksi hallituksen esityksessä työterveyshuoltolaiksi ehdotettiin säädettäväksi työntekijän velvollisuudesta osallistua terveystarkastukseen. Pykäläehdotuksen mukaan työntekijä ei saa ilman perusteltua syytä kieltäytyä osallistumasta pykälässä tarkoitettuun terveystarkastukseen, joka on tarpeen kyseiseen työhön liittyvien terveydellisten edellytysten selvittämiseksi. Terveystarkastuksesta oli pykälässä yksi maininta, jonka mukaan työterveyshuoltoon kuuluu ”työperäisten terveysvaarojen ja -haittojen, työntekijöiden terveydentilan sekä työ- ja toimintakyvyn selvittäminen, arviointi ja seuranta mukaan lukien työstä ja työympäristöstä aiheutuvan erityinen sairastumisen vaara sekä edellä mainituista seikoista johtuvat terveystarkastukset ottaen huomioon työntekijän yksilölliset ominaisuudet”.<sup>183</sup>

Valiokunnan mukaan lakiehdotuksessa jäi avoimeksi, millaisia toimenpiteitä terveystarkastus voisi sisältää, mutta *toimenpiteistä ei ilmeisesti ollut mahdollista säätää kovin yksityiskohtaisesti*. Toimenpiteitä oli kuitenkin rajoitettava jollain tavalla, ja valiokunta piti tärkeänä, että työterveyshuoltolakiin otettiin yleisluontoinen viittaus potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 6 §:ään, johon sisältyy perussäännös potilaan itsemääräämisoikeudesta.<sup>184</sup>

Valiokunta on katsonut, että arvioitaessa viestintämarkkinalakiin sisällytettäväksi ehdotetun käyttöoikeuden luovutusvelvollisuutta koskevan sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta on merkitystä *teknologian monimutkaisuudella* ja sillä *kansainvälisellä toimintaympäristöllä*, jossa huomattavan markkinavoiman teleyritykset toimivat.<sup>185</sup>

Ottaen huomioon edellä mainittu sääntelyn ehdottoman yksityiskohtaisuuden käytännön – ellei teoreettinenkin – rajallisuus on syytä tarkastella niitä perusteita, joiden nojalla valiokunta on katsonut avoimen sääntelyn olevan perustuslain mukaista.

---

<sup>183</sup> HE 114/2001 vp, s. 41.

<sup>184</sup> PeVL 39/2001 vp, s. 2. Ks myös PeVL 9/2007 vp, s. 3/II (”Säännökset asevelvollisen palvelusvelvollisuudesta ovat laissa yleispiirteisiä. Velvollisuuden sisältö jää siksi varsin laajasti ohjesäännöllä täsmennettäväksi. Tämä ei ole perustuslain kannalta aivan ongelmatonta, vaikka onkin valiokunnan mielestä selvää, ettei palvelusvelvollisuuden sisällöstä ole tarpeen eikä mahdollista säätää lailla hyvin yksityiskohtaisesti”). Ks. myös PeVL 52/2010 vp, s. 2-3 (perustuslain 12 §:n 1 momentin kvalifioidun lakivarauksen osalta valiokunta totesi, että laissa ei ole mahdollista luetella tyhjentävästi kaikkia lapsen kehitykselle haitallisiksi arvioitavia sisältöjä).

<sup>185</sup> PeVL 10/2007 vp, s. 2/II.

*Konteksti.* Valiokunnan tulkinnat on aina sidottava asiayhteyteen: tukinnat koskevat aina tiettyä lakiehdotusta, siinä ehdotettuja säännöksiä sääntelyintresseineen sekä ehdotetun sääntelyn kohteita ja sääntely-ympäristöä. Nämä seikat muodostavat kontekstin, jossa säännösehdotuksia on arvioitava. Sääntelykonteksti vaikuttaa siihen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuden tasoon, jota tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä säädettävältä säännösehdotukselta edellytetään. Valiokunta tekee arvionsa kokonaisharkinnan perusteella.

Monesti valiokunta on antanut mietintövaliokunnalle ohjeita siitä, miten ilmaisuja voitaisiin kehittää täsmällisemmäksi ja tarkkarajaisemmaksi silloin, kun lakiehdotus voidaan sen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valtiosäännön kannalta merkittävin raja ylitetään silloin, kun ilmaisu tai säännös on niin epämääräinen, että sen sisältämää lakiehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta on tällöin puuttunut asiaan ja edellyttänyt, että säännösehdotuksen tekstiin on tehtävä muutoksia.

Toisinaan valiokunnan mukaan ehdotetun säädöstekstin epämääräisyyttä ei ole tarpeen täsmentää tekstiä muuttamalla ja ehdotus voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esimerkiksi ehdotetussa arpajaislaissa arpajaisluvan saamisen edellytyksenä oli, että ne pannaan toimeen varojen hankkimiseksi yleishyödyllisen toiminnan edistämiseen. Ilmaisu ”yleishyödyllinen” on valiokunnan mukaan tulkittava laajentavasti, jotta arpajaisien toimeenpano-oikeutta ei käytännössä tarpeettomasti rajoiteta.<sup>186</sup> Tämä heijastaa valiokunnan lähtökohtaa, jonka mukaan perusoikeuksia ei pidä sanonnallisestikaan kaventaa enempää kuin on välttämätöntä ja ettei perusoikeuksiin puuttumisen tulisi olla ankarampaa kuin on välttämättömästi tarpeen.

Joissakin tapauksissa valiokunta on ilmaissut näkemyksensä siitä, miten säännösehdotusta on tulkittava muuttamatta sen tekstiä, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ulosottolakiehdotuksen 3 luvun 82 §:n mukaan:

”Ulosottomiehellä on oikeus etsiessään ulosmittauskelpoista omaisuutta, muuta täytäntöönpanon kohdetta tai asiassa selvitystä taikka päästäkseen täytäntöönpanon edellyttämiin tiloihin tarvittaessa avata tai avauttaa lukkoja ja ovia sekä täytäntöönpanon toimittamiseksi käyttää muita

---

<sup>186</sup> PeVL 23/2000 vp, s. 2/II. Ks. myös PeVL 12/2002 vp, s. 4/II.



vastaavia voimakeinoja siinä määrin kuin niitä voidaan olosuhteet huomioon ottaen pitää perusteltuina sekä saada poliisilta virka-apua. Asianomaiselle on kuitenkin varattava tilaisuus toimia itse, jollei täytäntöönpano sen johdosta vaarannu.”<sup>187</sup>

Valiokunnan mukaan säännöksen sanontaa muista vastaavista voimakeinoista oli tulkittava supistavasti niin, että oikeus kohdistui esineisiin.<sup>188</sup> Tätä vakavammassa voimankäytössä ulosottomiehen oli turvauduttava poliisin virka-apuun. Näin ymmärrettynä voimankäytösäännös ei vaikuttanut lain säätämisympäristöön. Valiokunta ei edellyttänyt säännöksen sanamuotoa muutettavaksi – vaikka tämä olisi ollut helposti tehtävissä – eikä näin eduskunnan vastauksen mukaan myöskään tehty.<sup>189</sup> Uudistuksen tarkoituksena oli nimenomaan tehdä entistä selkeämpi ero paikkaan kohdistuvien pakko- ja voimakeinojen (82 §) ja henkilöön kohdistuvien voimakeinojen (83 §) välillä, mikä käy varsin selvästi ilmi ehdotuksen tekstistä ja perusteluista. Ilmeisesti perustuslain kannalta olisi ollut riittävää kirjata ehdotuksen perusteluihin ”varmuuden vuoksi” nimenomainen maininta siitä, että 82 §:ssä ei säädetä henkilöön kohdistuvista voimakeinoista.

Kontekstia voidaan avata tarkastelemalla siinä huomioitavia keskeisiä seikkoja ja lähteitä.

*Säännöksen perustelut* Edellä käsitelty valiokunnan lausunto tukee väitettä siitä, että säännöstekstin ohella myös ehdotuksen perustelut ilmentävät kontekstia ja että perusteluilla voidaan poistaa sitä tulkinnallista väljyyttä, jota muutoin perustuslain vastaisella säännösehdotuksella olisi ollut. Kyse on monesti ollut säännösehdotuksista, joihin valiokunnan mukaan on sisältynyt *prima facie* jonkinlainen tarkkarajaisuutta koskeva puute, mutta joka ymmärrettynä pykäläehdotuksen kokonaisuuden valossa ja ehdotuksen perusteluiden kanssa voidaan säätää tavallisen lain säätämisympäristössä. Tällainen puute sisältyi esimerkiksi perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattua henkilökohtaista vapautta rajoittavaan ehdotukseen jokaisen työkykyisen velvollisuudesta osallistua meripelastusjohtajan määräyksestä avustustoimiin. Säännös nimittäin velvoitti muuallakin kuin vaara- tai onnettomuusalueella elämissä tahansa oleskelevaa henkilöä. Valiokunta katsoi kuitenkin, että mahdollisuus on tarkoitettu säännöksen tekstin mukaan poikkeukselliseksi, koska se edellyttää erityistä syytä. Lisäksi mahdollisuus oli perustelujen mukaan tarkoitettu ulotettavaksi sellaisiin henkilöihin,

---

<sup>187</sup> HE 216/2001 vp, s. 251/II.

<sup>188</sup> PeVL 12/2002 vp, s. 4/II.

<sup>189</sup> EV 305/2002 vp.

joilla on erityistä ammattitaitoa. Näin tulkittuna ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti sovellettuna säännös ei muodostunut ongelmalliseksi perustuslain kannalta.<sup>190</sup>

*Säännöksen suhde ehdotuksen tai muun lain muihin säännöksiin.* Hallituksen esityksessä rajavartiointia koskevan lainsäädännön muuttamisesta rajavartiolaitokselle ehdotettiin rajavalvonnan suorittamiseksi oikeutta rajan läheisyydessä sekä rajanylityspaikalla ja sen välittömässä läheisyydessä kohdistaa paikoissa, joihin yleisöllä on pääsy, poliisilaissa tarkoitettua teknistä valvontaa muualle kuin kotirauhan piiriin kuuluvaan alueeseen.<sup>191</sup> Valiokunta totesi lausunnossaan alueellisen toimivallan määrittämisen jäävän jokseenkin väljäksi. Seikkaa oli omiaan lieventämään muun ohella se, että teknisestä valvonnasta oli ehdotuksen toisen pykälän mukaan aina ilmoitettava sopivalla merkillä silloin, kun se tapahtuu rajanylityspaikan ja rajavyöhykkeen ulkopuolella. Ehdotettu laajennus ei siten valiokunnan mukaan kokonaisuutena vaikuttanut lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.<sup>192</sup>

*Vahvat yhteiskunnalliset intressit.* Hallituksen esitykseen laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sisältyi vartioimisliikelupien myöntämisen edellytyksiä koskeva 4 §. Sen mukaan vartioimisliikelupa voitaisiin myöntää luonnolliselle henkilölle, joka muun pykälässä mainitun ohella tunnetaan rehelliseksi ja luotettavaksi ja joka on henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopiva sekä varallisuutensa puolesta kykenee huolehtimaan toiminnasta hyvin. Toiminnan luvanvaraisuutta koskevaan elinkeinonvapauden rajoitukseen sisältyi siten sisäasiainministeriölle väljää harkintavaltaa.<sup>193</sup>

Valiokunta totesi seuraavaa:

”Huomionarvoista kuitenkin on, että 4 §:n perusteella vartioimisliikeluvan myöntäminen jää viime kädessä sisäasiainministeriön harkintaan. Harkintavallan merkitys korostuu, koska laissa säädettävät lupaedellytykset asian luonteen vuoksi sisältävät joustavia

<sup>190</sup> Ks. PeVL 24/2001 vp, s. 3. Ks. myös PeVL 67/2002 vp, s. 2/II. Toimiluvan ehtoja koskeneen säännöksen nojalla voitiin asettaa ”valvonnan kannalta tarpeellisia rajoituksia ja ehtoja”. Valiokunta katsoi ilmaisen sinänsä varsin väljäksi. Se kuitenkin rajautui luottolaitoksiin lakien nojalla kohdistettavan valvonnan ja sen tavoitteiden perusteella. Säännöksen väljyyden vuoksi ehtojen ja rajoitusten sallittavuus oli kuitenkin asianmukaista kytkeä siihen, mikä oli valvonnan kannalta välttämätöntä.

<sup>191</sup> HE 219/2008 vp.

<sup>192</sup> PeVL 9/2009 vp, s. 4.

<sup>193</sup> Hallituksen esitys laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 69/2001 vp). Ks. myös PeVL 35/1997 vp, s. 3 (”Lakiehdotuksen 20 §:n perusteluissa todetaan, että kysymyksessä ovat vapaaharkintaiseen viranomaispäätökseen perustuvat luvanvaraiset elinkeinot. Valiokunnan mielestä elinkeinoluvan myöntämisen tulee pääsääntöisesti perustua laillisuus- eikä tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Tässä tapauksessa voidaan kuitenkin katsoa niin vahvojen yhteiskunnallisten intressien puoltavan asealan valvomista, että lupien myöntämiseen voi jäädä harkintaa.”).

oikeusnormeja. Elinkeinoluvan myöntämisen tulee valiokunnan usein esittämän käsityksen mukaan pääsääntöisesti perustua oikeusharkintaan eikä tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Kun tässä tapauksessa otetaan huomioon vartioimisliiketoiminta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä ja etenkin vartioimisliiketoimintaan esityksen mukaan liittyvä voimankäyttöoikeus, voidaan kuitenkin katsoa niin vahvojen yhteiskunnallisten intressien puoltavan myös vartioimisliiketoiminnan tehostettua ennakkollista valvomista, että lupien myöntämiseen voi jäädä ehdotetunlaista harkintaa.”<sup>194</sup>

Valiokunta on muissakin lausunnoissaan katsonut tehokkaan ennakkollisen valvonnan tarpeen sallivan ”jonkinasteisen” harkinnan jäämisen lupamenettelyyn. Laista tuli kuitenkin ilmetä ne seikat, jotka päätöksentekijän on otettava harkinnassaan huomioon.<sup>195</sup>

*Säänneltävän asian erityisluonne, pitkäaikainen sääntelytraditio, tuomioistuinten rooli ja oikeuskäytännön merkitys.* Arvioidessaan hallituksen esitystä uudeksi rakennuslainsäädännöksi valiokunta totesi, että eri kaavojen ja rakennusjärjestyksen sääntelyala ei säädöstekstin perusteella muodostunut kovin tarkkarajaiseksi, koska sääntely perustui varsin yleisluonteisiin, usein joustavia ilmaisuja sisältäviin säännöksiin.<sup>196</sup> Valiokunnan mukaan ehdotusten arvioinnissa oli kuitenkin ilmeisen välttämätöntä ottaa huomioon säänneltävän asian erityisluonne ja siihen kytkeytyvä pitkäaikainen sääntelytraditio, jossa lakia alemmanasteisella sääntelyllä eli kaavojen ja rakennusjärjestysten määräyksillä on perinteisesti ollut huomattava asema.<sup>197</sup> Huomattavaa oli myös, että rakennusjärjestyksen hyväksymispäätös voitiin saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, ja että sääntelyssä käytettävien joustavien normien sisältö vakiintuu viime kädessä oikeuskäytännössä. Säännökset saivat näin ollen jäädä jonkin verran sitä tasoa yleisluonteisemmiksi, jota perusoikeuksia koskevan sääntelyn tarkkuudelta on vaadittu.<sup>198</sup>

Valiokunta on soveltanut edellä mainittua linjaansa myös ympäristölainsäädäntöön. Ympäristönsuojelulakiehdotuksen 19 § koski kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä.

---

<sup>194</sup> PeVL 28/2001 vp, s. 6-7.

<sup>195</sup> Ks. PeVL 53/2001 vp, s. 4/I (sääntämisenjärjestyskysymys).

<sup>196</sup> PeVL 38/1998 vp. – HE 101/1998 vp.

<sup>197</sup> Sääntelykohteen erityisluonne oli myös peruste sille, että lakiehdotukseen rakennusperinnön suojelemisesta sisältyvät omaisuuden käyttörajoitusta koskevat jossain määrin yleisluontoiset ja joustavat ilmaisut eivät muodostuneet ongelmallisiksi tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimusten kannalta. PeVL 6/2010 vp, s. 3/I.

Lakiehdotuksen 8 §:n mukaan rakennus voidaan suojella, jos se on valtakunnallisesti, maakunnallisesti tai paikallisesti merkittävä. Pykälän 2 momenttiin sisältyi tyhjentävä luettelo rakennuksen merkittävyyden arviointiperusteista, esimerkiksi harvinaisuus tai ainutlaatuisuus ja merkitys historiallisen tapahtuman tai ilmiön todisteena tai siitä kertovana ja tietoa lisäävänä esimerkkinä (HE 101/2009 vp).

<sup>198</sup> PeVL 38/1998 vp, s. 4/I.

Valiokunnan mukaan sääntelyyn liittyvät valtiosääntökysymykset kytkeytyvät vaatimukseen perusoikeusrajoitusten laintasoisuudesta sekä niiden täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Ympäristönsuojelumääräysten sääntelyala ei ehdotetun lakitekstin perusteella muodostunut sinänsä kovin tarkkarajaiseksi, koska pitkälti koko lakiehdotus ja myös sen 19 § perustuivat yleisluonteisiin, usein joustavia ilmaisuja sisältäviin säännöksiin. Valiokunta totesi, että ympäristönsuojelumääräysten hyväksymispäätös oli mahdollista saada tuomioistuinten tutkittavaksi ja joustavien normien sisältö voi näin ollen *vakiintua oikeuskäytännössä*.<sup>199</sup> Valiokunta on samoin perustein lausunut ehdotuksesta laiksi kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain muuttamisesta.<sup>200</sup>

*Vakiintunut merkitys käytännön soveltamisessa.* Lakiin voidaan sisällyttää väljiä ilmaisuja silloin, kun rajoituksella voidaan olettaa olevan käytännön soveltamisessa vakiintunut merkitys. Poliisilakiin ehdotettiin sääntelyä poliisin oikeudesta poistaa henkilö paikalta säännökseen lisättäväksi ehdotetulla uudella edellytyksellä, jonka mukaan hänen uhkauksistaan tai muusta käyttäytymisestään ja aiemmasta käyttäytymisestään vastaavassa tilanteessa voidaan päätellä hänen todennäköisesti aiheuttavan huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Valiokunta katsoi paikalta poistamisen kynnyksen näyttävän muodostuvan ehdotuksessa käytetyn varsin väljän ilmaisun (”voidaan päätellä... todennäköisesti aiheuttavan...”) takia matalaksi. Valiokunta kuitenkin totesi, että ilmaisu oli käytetty poliisilain voimassa olevassa toisessa momentissa ja sillä voitiin siten olettaa olevan käytännön soveltamistilanteessa vakiintunut merkitys.<sup>201</sup>

### 3. Kokoavia havaintoja

Valiokunnan käytäntöä on mahdollista tutkia empiirisesti. Valiokunta ei ole järjestäen viitannut perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin silloin, kun lakiehdotuksessa on tällaisesta ollut kyse.<sup>202</sup> Tämän vuoksi valiokunnan käytäntöä sisältävistä eduskunnan tietokannasta hakusanoin saadut osumat eivät anna täysin tarkkaa kuvaa siitä, milloin valiokunta on käsitellyt perusoikeusrajoitusten tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimusta.

---

<sup>199</sup> PeVL 11/1999 vp, s. 4/II – HE 84/1999 vp. Ks. myös PeVL 45/2004 vp – HE 120/2004 vp.

<sup>200</sup> PeVL 12/2005 vp – HE 281/2004 vp.

<sup>201</sup> PeVL 11/2005 vp, s. 7.

<sup>202</sup> Ks. esim. PeVL 32/2004 vp, jossa valiokunta totesi ehdotuksen merkitsevän viranomaisen mahdollisuutta rajoittaa omistajan oikeutta määrätä omaisuutensa käytöstä perittävän vastikkeen suuruudesta ja että sääntelyä on siksi arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuuden suojan näkökulmasta.

Joitain suuntaa-antavia yleisiä linjoja voidaan kuitenkin havaita. Hakusanat ”PeVL” AND ”tarkkarajai\*” tuottivat seuraavat hakutulokset:

Vuosi (hakuosumat/lausuntojen kokonaismäärä kyseisenä vuonna)

2012 (8/39), 2011 (2/21), 2010 (23/68), 2009 (10/40), 2008 (6/36), 2007 (6/22), 2006 (21/60), 2005 (16/57), 2004 (17/49), 2003 (4/21), 2002 (22/74), 2001 (17/61), 2000 (6/46).

Hakusanat ”PeVL” AND ”tarkkarajai\*” AND ”rajoitusede\*” tuottivat puolestaan seuraavat tulokset:

2012 (6/39), 2011 (0/21), 2010 (14/68), 2009 (4/40), 2008 (4/36), 2007 (6/22), 2006 (14/60), 2005 (12/57), 2004 (10/49), 2003 (2/21), 2002 (6/74), 2001 (14/61), 2000 (2/46).

Luvuista voidaan päätellä, että valiokunta on käytännössään kiinnittänyt sääntelyn tarkkarajaisuuteen runsaasti huomiota. Valiokunta on viitannut sääntelyn tarkkarajaisuuteen osana perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä tätä harvemmin, mutta kuitenkin merkittävässä osassa lausuntojaan: 27 % vuonna 2007, noin 20 % vuonna 2010, 2006, 2005, 2004 ja 2001, 15 % vuonna 2012, noin 10 % vuonna 2009, 2008 ja 2003, 2002, 4 % vuonna 2000 ja 0 % vuonna 2011.

Valiokuntaa on kiitettävä sen käytännön selkeydestä ja kielen erinomaisesta käytöstä. Toki aina valiokunta ei ole antanut lainvalmistelijoille riittävän yksityiskohtaisia ohjeita. Toisinaan valiokunta tyytyy toteamaan pykäläehdotuksen osalta, että ristiriitaa on täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kanssa erittelemättä, miksi ristiriitaa on ja miten se tulisi poistaa.<sup>203</sup>

Tässä jaksossa on selvitetty täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytyksen normipohjaa, keskeistä sisältöä ja merkitystä osana muita rajoitusedellytyksiä. Jaksossa on havainnollistettu edellytyksen soveltamista perusoikeuksien keskeisiin rajoitusmuotoihin ja siten sitä, mitä vaatimus rajoitusten olennaisen sisällön ilmenemisestä laissa merkitsee. Sääntelytekninen

---

<sup>203</sup> Ks. PeVL 57/2002 vp, s. 3/I. Ehdotuksessa valmiuslain muuttamiseksi valvonta- ja säännöstelyvaltaa osoitettiin valtioneuvostolle, jolle annettiin myös uusia sääntelyvaltuuksia. Ehdotettu sääntely ei täyttänyt lailla säätämisen vaatimusta, minkä lisäksi ristiriita oli myös täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kanssa. Lakiehdotus oli näistä sysistä käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

analyysi on puolestaan havainnollistanut säännökseen kuuluvan ilmaisuun, säännöksen rakenteeseen ja sääntelyn puutteellisuuteen sisältyviä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuden kannalta ongelmallisia ratkaisuja.

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, onko perustuslaissa ja perustuslakivaliokunnan käytännössä säännöksiä, jotka edellyttävät johdannossa esitetyn normijatkumon tarkkarajaiseen ääripäähän – tai ainakin hyvin lähelle sitä – sijoittuvaa sääntelyä. Oleellista sääntelytarkkuuden kannalta on ollut selvittää, onko tällainen sääntelyvaatimus ehdoton eli onko perustuslakivaliokunta joutunut sääntelykohteiden moninaisuuden vuoksi tinkimään ehdottomalta näyttävästä vaatimuksesta.

Jaksossa on selvitetty, että perusoikeuksien yleisin rajoitusedellytyksiin kuuluva täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytys on malliesimerkki tällaisesta normista. Valiokunta on ottanut lähtökohdaksi täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytyksen suhteellisuuden, mikä on sääntelyrealiteettien vuoksi ollut välttämätöntä: perusoikeuksien rajoituksiakaan ei ole aina ollut mahdollista tai mielekästä säännellä ehdottoman täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Valiokunta ei ole aina vaatinut lainsäätäjältä normijatkumon tarkkarajaiseen ääripäähän kuuluvaa sääntelyä monista syistä. Säännös on konteksti huomioiden voinut jäädä varsin väljäksi jos esimerkiksi (a) säännöksen perusteluissa on selvitetty sen sisältöä, (b) muut lain säännökset ovat tukeneet yhtä tulkintaa, (c) sääntelyn taustalla on vahva yhteiskunnallinen intressi, (d) säänneltävän asian erityisluonne sitä edellyttää, (e) pitkäaikainen sääntelytraditio selventää sen merkitystä, (f) väljän säännöksen nojalla annettavat määräykset voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, (g) säännöksen sisältö on vakiintunut oikeuskäytännössä, tai jos (h) säännöksen merkitys on vakiintunut käytännön soveltamistilanteessa. Se, täytyvätkö perustuslain vaatimukset sääntelyn tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä ratkeaa kokonaisharkinnan perusteella.

## **OSA III – Säätelytarkkuuden vaatimus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä**

### **1. Johdanto**

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (*Euroopan ihmisoikeussopimus*) tehtiin Roomassa vuonna 1950 ja se tuli voimaan vuonna 1953. Sopimusta on sittemmin muutettu 16 lisäpöytäkirjalla. Suomi ratifioi sopimuksen vuonna 1990 (SopS 19/1990), ja viimeisimpänä 15. ja 16. lisäpöytäkirjan vuonna 2015. Lisäpöytäkirjat eivät ole vielä tulleet kansainvälisesti voimaan.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuolet sitoutuvat 1 artiklan mukaan takaamaan jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalla henkilöllä sopimuksen I osassa määritellyt oikeudet ja vapaudet. Sopimuksen I osan 2-18 artiklat sisältävät määräyksiä yksilön oikeuksista ja vapauksista, ei rangaistusta ilman lakia –periaatteen soveltamisesta, sopimusvelvoitteista poikkeamisesta hätätilan aikana, ulkomaalaisten poliittisen toiminnan rajoittamisesta, oikeuksien väärinkäytön kiellosta ja oikeuksien käyttöä koskevien rajoitusten rajoittamisesta. Sopimuksen II osa sisältää määräyksiä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta. Sen toimivaltaan kuuluvat kaikki sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen tulkintaa ja soveltamista koskevat asiat, jotka on sopimuksen nojalla saatettu sen käsiteltäväksi. Sopimuksen 46 artiklan mukaan sopimuksen osapuolet sitoutuvat noudattamaan tuomioistuimen lopullista tuomiota jutuissa, joiden osapuolena ne ovat. Tuomioistuimen lopullinen tuomio toimitetaan ministerikomitealle, joka valvoo sen täytäntöönpanoa.

Tutkimuksen johdannossa todettiin lyhyesti kansainvälisten ihmisoikeussopimusten suhde perusoikeusjärjestelmään. Perustuslakivaliokunnan perusoikeusrajoitusedellytyksiä koskevan luettelon viimeisenä kohtana on vaatimus, jonka mukaan rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Valiokunnan mukaan perusoikeusuudistus lähentää entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämän vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on aiempaakin tärkeämpää.<sup>204</sup> Perusoikeuden rajoitusta ei voida

---

<sup>204</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5.

näin ollen pitää perustuslainmukaisena, jos rajoitus ulottuu niin pitkälle, että se samalla loukkaisi ihmisoikeussopimuksia.<sup>205</sup>

## 2. Ihmisoikeustuomioistuimen tehtävät

Tuomioistuin antaa ratkaisunsa käsiteltävänä olevan tapauksen osalta siitä, onko valtio syyllistynyt sopimusrikkomukseen – asettaen näin sääntelytarkkuuden rajat – ja määrää tarpeen mukaan valtion maksamaan kohtuullisen hyvityksen valittajalle yleissopimuksen 41 artiklan mukaisesti.

Ihmisoikeustuomioistuin on yleensä katsonut, että sen tehtävänä ei ole vaatia valtiota muuttamaan lainsäädäntöään tai muulla tavalla varmistamaan, ettei vastaavaa loukkausta enää vastaisuudessa samanlaisessa tapauksessa tapahdu.<sup>206</sup> Valtion on noudatettava tuomioistuimen lopullista tuomiota ihmisoikeussopimuksen 46 artiklan mukaisesti, mutta periaatteessa sen itsensä päätettäväksi jää, miten se täyttää velvollisuutensa. Toisinaan tuomioistuin on kuitenkin antanut ymmärtää, että tuomio olisi tyydyttävällä tavalla täytäntöön pantavissa vain lainmuutoksilla tai muilla yleisillä toimenpiteillä.<sup>207</sup> On myös huomattava, että ministerikomitea on valvontakäytännössään edellyttänyt valtioilta selvitystä niistä yleisistä toimenpiteistä, joihin sopimusrikkomuksen johdosta on ryhdytty ja valtiot ovat toimineet sen mukaisesti.<sup>208</sup> Ministerikomitea on myös päätöslauselmassa 3(2004) toivonut, että tuomioistuin määrittäisi tuomiossaan loukkauksen taustalla mahdollisesti olevan, useisiin tapauksiin johtavan systemaattisen ongelman. Tapauksessa *Broniowski v Puola* (2004) tuomioistuimen suuri jaosto ensi kertaa puuttui sopimusrikkomuksen taustalla oleviin kansallisen lainsäädännön ja käytännön systemaattisiin ongelmiin. Tuomioistuin on sittemmin vakiinnuttanut käytännössään niin sanotun pilottituomiomenettelyn (*pilot judgment procedure*), jossa valtiolta edellytetään toimenpiteitä systemaattisen ongelman korjaamiseksi ja muut vireillä olevat samaa asiaa koskevat tapaukset ”jäädytetään” siksi aikaa kun valtio on toiminut tuomioistuimen vaatimusten mukaisesti.<sup>209</sup> Menettely kodifioitiin tuomioistuimen menettelysäännöstöön vuonna 2011. Menettelyllä pyritään helpottamaan tuomioistuimen

---

<sup>205</sup> Viljanen 2011, s. 163.

<sup>206</sup> Ks esim. *Belilos v Sveitsi* (1988) (täysistunto), kohta 78.

<sup>207</sup> Ks. *Marckx v Belgia* (1998) (täysistunto), kohta 58 ja *Christine Goodwin v Yhdistynyt kuningaskunta* (2002) (suuri jaosto), kohta 120.

<sup>208</sup> Ks. Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 253.

<sup>209</sup> Pilottimenettelystä yleensä ja siihen kuuluvista tapauksista ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 2015.



jutturuuhkaa mutta se on samalla osoitus tuomioistuimen kasvavista vaikutusmahdollisuuksista kansalliseen lainsäädäntöön.

Ihmisoikeustuomioistuin on usein katsonut, että sen tehtävänä ei ole arvioida kansallista lainsäädäntöä *in abstracto*<sup>210</sup> tai esimerkiksi kansallisen lainsäädännön perustuslainmukaisuutta. Jos valtio osoittaa oikeusperustan toiminnalleen, niin tuomioistuin on äärimmäisen haluton hyväksymään väitteitä, joiden mukaan kansalliset tuomioistuimet olisivat tulkinneet tai soveltaneet väärin kansallista oikeutta. Tuomioistuin usein argumentoi kansallisen lainsäädännön pätevyyttä koskevat väitteet kansallisten tuomioistuinten ratkaisuihin perustuen.<sup>211</sup>

Kansallisen tuomioistuimen näkemys siitä, että rajoitus perustuu lakiin ja on kansallisen lain mukainen, ei ratkaise rajoituksen sallittavuutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta. Tuomioistuimen tehtävänä on arvioida kansallisen tuomioistuimen oikeudellista ratkaisua ja sen perusteita ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta.<sup>212</sup> Tuomioistuin puuttuu kansallisten tuomioistuinten ratkaisuihin ääritapauksissa, kuten tapauksessa *Weber ja Saravia v. Saksa* (2006) todetaan:

“In a sphere covered by written law, the ‘law’ is therefore the enactment in force as the competent courts have interpreted it in the light, if necessary, of any new practical developments, and the Court cannot question the national courts’ interpretation except in the event of flagrant non-observance of, or arbitrariness in the application of, the domestic legislation in question.”<sup>213</sup>

### 3. Sopimuksessa turvattujen oikeuksien ja vapauksien rajoittaminen

Sopimuksessa ei ole yhtä kattavaa määräystä tai lähestymistapaa siitä, millä edellytyksillä sopimuksen osapuolet voivat kaventaa sopimuksessa turvattuja oikeuksia ja vapauksia.

---

<sup>210</sup> Ks. *Penchevi v. Bulgaria* (2015) (jaosto), kohta 63 (“The Court recalls in that connection that it has to confine itself, as far as possible, to an examination of the concrete case before it, as its task is not to review national law in abstracto, but to determine whether the manner in which it was applied gave rise to a Convention violation”).

<sup>211</sup> Ks. esim. *Sindicatul “Pastorul cel bun” v. Romania* (2013) (suuri jaosto), kohta 156.

<sup>212</sup> *Y.Y v. Venäjä* (2016), kohta 50 (jaosto).

<sup>213</sup> *Weber ja Saravia v. Saksa* (2006) (jaosto), kohta 90.

Sopimuksessa on erotettavissa kolme eri kavennustapaa.<sup>214</sup> Ensinnäkin, sopimuksen 15 artikla sisältää määräyksiä, joiden mukaan osapuolet voivat poiketa velvoitteistaan hätätilan aikana. Tällaisista perusoikeuksiin kohdistuvista tilapäisistä poikkeuksista säädetään perustuslain 23 §:ssä. Tässä tutkimuksessa ei käsitellä sopimuksen 15 artiklan tai perustuslain 23 §:n mukaisia perusoikeuspoikkeuksia, jotka on käsitteellisestikin pidettävä erillään perusoikeuksien tai ihmisoikeuksien rajoituksista. Toiseksi, jotkut sopimuksen määräykset sisältävät siinä turvattuihin oikeuksiin kohdistuvia poissuljentoja. Esimerkiksi 2 artiklan 2 kohdan mukaan elämän riistämistä ei voida katsoa 2 artiklan vastaiseksi teoksi silloin, kun se seuraa voimankäytöstä, joka on ehdottoman välttämätöntä erikseen luetelluista syistä, ja sananvapausartikla ei sen tekstin mukaan estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi.

Kolmas oikeuksien ja vapauksien kaventamistapa vastaa tämän tutkimuksen II osassa käsitellyjä perustuslain mukaisia perusoikeuksien rajoituksia. Sopimuksen 8 (oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta), 9 artikla (ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapaus), 10 artikla (sananvapaus) ja 11 artikla (kokoontumis- ja yhdistymisvapaus) on muotoiltu rakenteellisesti samankaltaisiksi. Kunkin artiklan ensimmäisessä kohdassa mainitaan oikeus ja sen sisältö, ja toisessa kohdassa mainitaan sallitut rajoitukset. Kunkin artiklan 2 kohtien tekstistä voidaan erottaa yhteisiä elementtejä. Rajoitukset ovat sallittuja, (a) jos laki sen sallii (8 artikla) tai niistä on säädetty laissa (9-11 artikla), ja (b) ne ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa (c) jonkin erikseen mainitun tärkeän tarkoituksen vuoksi. Rajoitusvalta on 8 artiklassa osoitettu viranomaisille ja muiden artiklojen teksti on muotoiltu passiiviin. Tarkoituserät ovat seuraavat: kansallinen turvallisuus (8, 10 ja 11 artikla), yleinen turvallisuus (8-11 artikla), yleinen järjestys (9 artikla), alueellinen koskemattomuus (10 artikla), maan taloudellinen hyvinvointi (8 artikla), epäjärjestyksen ja rikollisuuden estäminen (8, 10 ja 11 artikla), terveyden tai moraalin suojaaminen (8-11 artikla), muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaaminen (8, 9 ja 11 artikla), muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaaminen (10 artikla), luottamuksellisten tietojen paljastumisen estäminen (10 artikla) ja tuomioistuinten arvon ja puolueettomuuden varmistaminen (10 artikla). Mainituista artikloista 11 artikla on ainoa, jonka 2 kohdassa on kaksi virkettä. Jälkimmäisen virkkeen mukaan artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista

---

<sup>214</sup> Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että sopimuksen voimassaolon alkuvuosina Euroopan ihmisoikeuskomitea näytti hyväksyneen kannan, jonka mukaan oikeuksiin ja vapauksiin voitaisiin tehdä muitakin kuin sopimuksessa nimenomaisesti mainittuja rajoituksia esimerkiksi silloin kun kyse oli pidätetystä tai vangitusta henkilöstä. Komitea on kuitenkin luopunut tällaisesta kannasta jo kauan aikaa sitten. Ks. Ovey – White 2006, s. 219–220.

asevoimiin, poliisiin tai valtionhallintoon kuuluviin nähden heidän käyttäessään näitä oikeuksia.

Sopimuksessa on muitakin kuin 8-11 artiklaan kohdistuvia rajoitusperusteita, joihin sisältyy lailla säätämisen vaatimus. Näitä sisältyy 5 artiklan 1 kohdassa turvattuun oikeuteen vapauteen ja turvallisuuteen<sup>215</sup>, 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklassa turvattuun omaisuudensuojaan,<sup>216</sup> 4 lisäpöytäkirjan 2 artiklassa turvattuun liikkumisvapauteen<sup>217</sup> sekä 7 lisäpöytäkirjan 1 artiklassa määrättyyn ulkomaalaisten karkottamista koskeviin oikeussuojakeinoihin.<sup>218</sup> Nämä rajoitusperusteet jäävät tämän tutkimuksen ulkopuolelle, koska sopimuksen 8-11 artiklan rajoitusperusteita koskeva käytäntö antaa riittävän kuvan tuomioistuimen sääntelytarkkuutta koskevista linjauksista.

Tutkimuksessa päähuomio on kiinnitettävä suuren jaoston käsittelemiin tapauksiin. Käytännössä suuri jaosto käsittelee yleiseltä merkitykseltään tärkeät tapaukset. Niissä kysymys on esimerkiksi sopimuksen tulkinnasta, sen soveltamisesta uudelleen tilanteeseen tai oikeuskäytännön linjaamisesta.<sup>219</sup> Silti myös jaostojen käsittelemät tapaukset antavat arvokasta tietoa soveltamiskäytännöstä. Sopimuksen ennustettavuusperiaatetta koskevaa käytäntöä voidaan tarkastella lukumäärällisesti tekemällä asiasanahaku tuomioistuimen tietokantaan (<http://hudoc.echr.coe.int/>). Kohdistamalla haku suuren jaoston lisäksi jaoston tapauksiin haku esittää myös ne sopimuksen tulkintaan vaikuttavia merkittäviä kysymyksiä sisältävät tapaukset, joita tuomioistuin käsittelee ennen 11. lisäpöytäkirjan kansainvälistä voimaantuloa (1.11.1998) täysistunnossa (*Plenary Court*).

Sanahauulla ”quality of the law AND article 8” tuomioistuimen tietokanta antoi 18 suuren jaoston ja 130 jaoston tapausta vuosilta 1984–2016.<sup>220</sup> Vastaavasti 9-11 artikloja varten sanahauulla ”quality of the law” AND ”prescribed by law” löytyi 22 suuren jaoston ja 143 jaoston tapausta niin ikään vuosilta 1984–2016.<sup>221</sup> Näistä tuloksista ei voi päätellä paljoakaan

---

<sup>215</sup> ”Jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Keneltäkään ei saa riistää hänen vapauttaan, paitsi seuraavissa tapauksissa ja lain määräämässä järjestyksessä [...]”

<sup>216</sup> ”Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.”

<sup>217</sup> ”Näiden oikeuksien käytölle ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, jotka ovat lain mukaisia...”

<sup>218</sup> ”Jonkin valtion alueella laillisesti oleskelevaa ulkomaalaista ei saa karkottaa sieltä paitsi laillisen päätöksen nojalla...”

<sup>219</sup> Hirvelä – Heikkilä 2013, s. 18–19.

<sup>220</sup> Haku sanoilla ”in accordance with the law AND article 8” tuotti 105 suuren jaoston ja 1356 jaoston tapausta. Suuri osa suuren jaoston tapauksista ei käsitellyt ennustettavuusperiaatetta lainkaan. Siksi hakua kavennettiin.

<sup>221</sup> Haut tehtiin 28.3.2016.

tapausten merkittävydestä tuomioistuimen käytännössä. Jälkimmäisen haun tuloksissa oli hyvin monta 5 artiklaa koskevaa ratkaisua ja molemmassa haussa monia muita 8-11 artiklan ulkopuolisia ratkaisuja.

#### 4. Lain mukaisuuden vaatimus tuomioistuimen käytännössä

Lain mukaisuuden vaatimukseen kuuluu ensinnäkin, että rajoituksen on perustuttava lakiin (”jos laki sen sallii”, ”niistä on säädetty laissa” tai ”laillisten rajoitusten”). Tarkoituksena on että lainsäädäntö tai tuomioistuinikäytäntö rajoittaa toimeenpanovallan mahdollisuuksia kajota ihmisoikeuksiin. Vaatimuksesta käytetään sopimuksen englanninkielisen version 9-11 artiklan 2 kohdissa ilmaisua ”prescribed by law”, 8 artiklan 2 kohdassa ilmaisua ”in accordance with the law” ja 11 artiklan 2 kohdan 2 virkkeessä ”lawful restrictions”. Ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että ilmaisulla ei ole sisällöllistä eroa, koska sopimuksen ranskankielisessä versiossa käytetään kaikissa edellä mainituissa kohdissa ilmaisua “prevue/s par la loi”.<sup>222</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toiminta perustuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin. Sopimuksessa ei Suomen perustuslain tavoin määrätä, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää parlamenttilailla tai että perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua parlamentin säätämään lakiin eikä perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa saa delegoida lakia alemmalle säädöstasolle.<sup>223</sup> Sopimus jättää siten ihmisoikeuksien sääntelyn normihierarkkisen tason kansallisten oikeusjärjestelmien päätettäväksi. Sopimuksen autonominen ”lain” käsite on perusoikeuksien sääntelyyn nähden huomattavasti laajempi. Sopimuksen osapuolten oikeusjärjestysten kirjoa peilaten lain ei täydy olla kirjoitetussa muodossa tai parlamentin säätämää. Tuomioistuin on ymmärtänyt lain käsitteen sen aineellisessa eikä muodollisessa merkityksessä ja katsonut kirjoittamattoman common law:n ja yleensäkin tuomioistuinten ratkaisukäytäntöön perustuvan oikeuden olevan sopimuksessa tarkoitettua ”lakia”.<sup>224</sup> Myös esimerkiksi sisäministerin pysyväismääräykset ja

---

<sup>222</sup> *Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1979) (täysistunto), kohta 48.

<sup>222</sup> Ks. kohta 49.

<sup>223</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5/I.

<sup>224</sup> *Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1979) (täysistunto), kohta 47. Ks. *Steel ja muut v Yhdistynyt kuningaskunta* (1998) (jaosto), kohta 55, jossa tuomioistuin arvioi, onko common law:n käsite rauhan rikkomisesta (”breach of the peace”) kyllin tarkka. Tuomioistuin lainasi ratkaisussaan Englannin High Courtin käytäntöä ja totesi käsitteen olevan Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta kyllin tarkasti ilmaistu. Ks. myös *Huvig v. Ranska* (1990) (jaosto), kohta 28: “Settled case-law of this kind cannot be disregarded. In relation to paragraph 2 of Article 8 (art. 8-2) of the Convention and other similar clauses, the Court has always understood

ohjeet voidaan tietyin edellytyksin ottaa huomioon, vaikkakaan niillä ei olisi kansallisessa oikeudessa lain voimaa.<sup>225</sup> Lain käsitteeseen kuuluu esimerkiksi ammattikunnan järjestön toimielimen säännöt, jos ammattikunnan toimielimelle on parlamentin lailla delegoitu tällaista säädösvaltaa, jos rajoituksen oikeusperustana on myös parlamenttilaki ja jos valtion toimielin valvoo kyseisten säännösten lainmukaisuutta.<sup>226</sup> Käsitteeseen kuuluvat myös työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen väliset sopimukset silloin, kun nämä ovat kansallisena ratkaisuna lainsäätäjän sallimia.<sup>227</sup> Lailla tarkoitetaan myös muutakin kuin valtion kotoperäistä lakia eli myös sitä sitovia kansainvälisiä velvoitteita, kuten kansainvälisiä sopimuksia ja YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmia, ja ylikansallista, esimerkiksi Euroopan unionin oikeutta silloin kun kyseinen sääntö täyttää lailta vaadittavat yleiset edellytykset.<sup>228</sup>

Edellä esitetty luonnehdinta sopimuksessa tarkoitettua ”laista” ei tarkoita sitä, että tuomioistuin ei voisi ratkaisuisaan ottaa huomioon muuta kansallista normistoa, joka selventää ”lain” sisältöä. Esimerkiksi tapauksessa *Silver v Yhdistynyt kuningaskunta* (1983) tuomioistuin otti jäljempänä selostettavaa ennustettavuusperiaatetta soveltaessaan huomioon hallinnolliset ohjeet, jotka tarkensivat vankilasääntöjen soveltamistapaa.

Tuomioistuin näyttäisi käytännössään katsovan, että rajoituksen ei olisi kokonaisuudessaan perustuttava lakiin, koska tuomioistuin käyttää yleisesti sanontaa ”must have some basis in domestic law/ait une base en droit interne”.<sup>229</sup> Oikeuskirjallisuudessa on toisinaan katsottu, että rajoituksen on perustuttava asianmukaisesti (*adequate*) kansalliseen lakiin.<sup>230</sup> Sopimuksen 8-11 artiklan sanamuoto ja lain käsitteen laajuus huomioiden lienee perusteltua lähteä siitä, että rajoituksen oikeutuksen on oltava johdettavissa laista.

---

the term "law" in its "substantive" sense, not its "formal" one; it has included both enactments of lower rank than statutes [...] and unwritten law. [...] Statute law is, of course, also of importance in common-law countries. Conversely, case-law has traditionally played a major role in Continental countries, to such an extent that whole branches of positive law are largely the outcome of decisions by the courts. The Court has indeed taken account of case-law in such countries on more than one occasion.”

<sup>225</sup> Ks. esim. *Kopp v Sveitsi* (1998) (jaosto), kohta 60 ja *Silver ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1983), kohta 88.

<sup>226</sup> Ks. *Barthold v. Saksa* (1985) (jaosto).

<sup>227</sup> Ks. *Madsen v. Tanska* (2002) (jaosto).

<sup>228</sup> Ks. *Bosphorous Airways v. Yhdistynyt kuningaskunta* (2005) (suuri jaosto) (EU:n asetus), *Silvenko v. Latvia* (2004) (suuri jaosto) ja *Fernandez-Martinez v. Espanja* (2014) (suuri jaosto) (kansainvälinen sopimus) ja *Nada v. Sveitsi* (2012) (suuri jaosto) (YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma).

<sup>229</sup> Ks. esim. *Silver ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1983) (jaosto), kohta 86, *Maestri v. Italia* (2004) (suuri jaosto), kohta 30.

<sup>230</sup> Merills – Robertson 2001, s. 218.

Ihmisoikeussopimuksen kannalta ei ole riittävää, että rajoitukselle on löydettävissä perusta kansallisesta laista vaan rajoituksen oikeuttavan lain on täytettävä myös ”lain laatua” koskevat edellytykset. Tuomioistuin lausui ne tapauksessa *Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1979), ja tuomioistuin on viitannut niihin toistuvasti myöhemmässä käytännössään.<sup>231</sup>

Ensinnäkin lain pitää olla riittävän saatavilla (saatavuusperiaate). Kansalaisen on saatava olosuhteisiin nähden riittävä osoitus niistä oikeudellisista säännöistä, jotka soveltuvat kulloinkin kyseessä olevaan tapaukseen. Suomessa perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin ei kuulu tällaista vaatimusta. Perustuslain 79 §:ssä säädetään lakien julkaisemisesta ja voimantulosta, ja laki Suomen säädöskokoelmasta (188/2000) sisältää tarkemmat säännökset lakien julkaisemistavasta. Sen vuoksi perusoikeuksien rajoitusten kannalta oleelliset säännökset ovat Suomessa kaikkien saatavilla.

Toiseksi, normin ei voida katsoa olevan sopimuksen tarkoittamaa ”lakia” jos sitä ei ole muotoiltu tarpeeksi tarkasti, jotta henkilö voi sen perusteella ohjata käyttäytymistään (ennustettavuusperiaate). Henkilön on, tarvittaessa turvautuen oikeudelliseen apuun, kyettävä ennustamaan olosuhteisiin nähden kohtuullisella tavalla kulloinkin kyseessä olevan toiminnan seuraukset.<sup>232</sup>

Kolmanneksi, tuomioistuin on käytännössään toistuvasti katsonut ”lain laatua” kuuluviin edellytyksiin lukeutuvan myös sen, että kansallinen laki on sopuinnassa ihmisoikeussopimuksen johdannossa mainitun oikeusvaltioperiaatteen kanssa. Vaatimuksen mukaisesti tuomioistuin ei vain totea kansallisen asiaa koskevan normiston olemassaolon vaan tarkastelee niitä suhteessa Euroopan neuvoston oikeuskulttuuriin sisältyviin standardeihin.<sup>233</sup> Tapauksessa *Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1984) tuomioistuin katsoi, että yksilöllä on oltava tehokkaat oikeussuojakeinot viranomaisten mielivaltaa vastaan.<sup>234</sup> Kuten jäljempänä ihmisoikeusrajoituksilta vaadittavaa sisältöä koskevassa jaksossa osoitetaan, tuomioistuin ei ole käytännössään erottanut kategorisesti ennustettavuusperiaatetta ja oikeusvaltioperiaatteen

---

<sup>231</sup> *Rekvényi v. Unkari* (1999) (suuri jaosto), kohta 34, *Rotaru v. Romania* (2000) (suuri jaosto), kohta 55, ja *Maestri v. Italia* (2004) (suuri jaosto), kohta 30.

<sup>232</sup> *Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1979) (täysistunto), kohta 49.

<sup>233</sup> Ks. Greer 1997, s 10.

<sup>234</sup> *Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1984) (täysistunto), kohta 68 ja *Lupsa v. Romania* (2006) (jaosto), kohdat 34 ja 42. Ks. esim. *Centro Europa 7 S.r.l. ja Di Stefano v. Italia* (2012) (suuri jaosto), kohdat 155 ja 156, jossa tuomioistuin totesi, että valittajalla ei ollut keinoja pakottaa Italian viranomaisia noudattamaan perustuslakituomioistuimen tuomiota ja kansallista oikeutta. Valittajalta riistettiin näin ollen demokraattisessa yhteiskunnassa noudatetun oikeusvaltioperiaatteen mukainen suoja mielivaltaa vastaan.

mukaisuuden vaatimuksesta vaan on liittännyt ne yhteen: ihmisoikeuksia rajoittavan sääntelyn pitää täyttää tietyt sisällölliset vaatimukset, jotta se täyttää ennustettavuusperiaatteen edellytykset.<sup>235</sup> Siksi kansallisen normiston sisällöllisiä vaatimuksia käsitellään jäljempänä ennustettavuusperiaatteen alla. Tuomioistuimen käytäntö seuraa näiltä osin perustuslakivaliokunnan käytäntöä, jossa valiokunta sisällytti samaan edellytyskohtaan vaatimukset rajoitusten tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä sekä olennaisen sisällön ilmenemisestä laista.

Oikeusvaltioperiaatteen mukaisten oikeussuojakeinojen saatavuus tarkoittaa tässä yhteydessä ihmisoikeuksien osalta muutakin kuin sitä, että Suomessa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä.<sup>236</sup> Tuomioistuin on katsonut, että sääntelytarkkuuden puutteita voidaan korjata sillä, että on olemassa riippumattomia toimielimiä, jotka voivat käsitellä ihmisoikeusrajoitusta koskevia valituksia ja varmistaa, että rajoitusvaltaa ei käytetä mielivaltaisesti.<sup>237</sup>

Joskus tuomioistuin on katsonut, että lain laatua koskeva edellytys sisältäisi vaatimukset lain selkeydestä, saatavuudesta ja ennustettavuudesta, tosin yleensä tuomioistuin on sisällyttänyt vaatimuksen lain selkeydestä ennustettavuuden vaatimukseen mainitsematta sitä erikseen.<sup>238</sup>

Tuomioistuimen tapausten käsittelytapa johtaa ajoittain siihen, että tuomioistuimen ei tarvitse antaa lopullista vastausta kaikkiin lain mukaisuuden vaatimuksen osakysymyksiin tai 8-11 artiklan 2 kohdissa mainittuihin muihin edellytyksiin. Tästä voidaan mainita muutama esimerkki.

Lain mukaisuuden vaatimus on kynnyskysymys arvioitaessa sitä, onko 8-11 artiklan 1 kohdissa tarkoitettuihin oikeuksiin puuttuminen sallittua. Esimerkiksi tapauksessa *Maestri v. Italia* (2004), 11 artiklan 1 kohdassa turvattua yhdistymisvapautta rajoittava normisto ei täyttänyt ennustettavuusperiaatteen vaatimuksia eikä siten perustunut lakiin. Rajoitukset olivat jo tällä perusteella ihmisoikeussopimuksen vastaiset. Tuomioistuin katsoi, että sen ei tarvinnut

---

<sup>235</sup> Ks. jakso 5.2.1 ja siinä lainattu tapaus *Olsson v. Ruotsi* (1988) (täysistunto), kohta 61.

<sup>236</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5/II.

<sup>237</sup> *Milojevic v. Serbia* (2016) (jaosto), kohta 64.

<sup>238</sup> Ks. *Penchevi v. Bulgaria* (2015) (jaosto), kohta 54: ”The phrase “in accordance with the law” does not merely refer back to domestic law but also relates to the quality of the law, requiring it to be clear, accessible and foreseeable.”

tarkastella 11 artiklan 2 kohdassa lueteltuja muita kriteereitä eli olivatko rajoitukset välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa jonkin erikseen mainitun tärkeän tarkoituksen vuoksi.<sup>239</sup>

Toisaalta tapauksessa *S ja Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta* (2008) tuomioistuin katsoi, että rajoitus ei selkeästikään ollut välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa, joten sen ei täytynyt tehdä päätöstä siitä, täytyikö 8 artiklassa tarkoitettua yksityiselämän kunnioitusta rajoittava kansallinen normisto lailla säätämisen vaatimukseen kuuluvia laadullisia vaatimuksia.<sup>240</sup> Samoin tapauksessa *Bayatyan v. Armenia* (2011) tuomioistuin päätti jättää kysymyksen lain mukaisuuden vaatimuksen täyttymisestä ”auki” kunnes oli käsitelty rajoitusten välttämättömyyskriteerejä.<sup>241</sup> Tapaukset osoittavat hyvin, että tuomioistuin ei oikeudellisessa päättelyssään tee päätöstä 8-11 artiklan 2 kohdissa lueteltuja kriteereistä siinä järjestyksessä kuin ne kyseisissä kohdissa on esitetty vaikka tuomiot seuraavatkin varsin yleisesti tämänkaltaista määrämuotoista esitystapaa. Ne osoittavat myös sen, että ennakoidessaan vahvasti, että ihmisoikeusrajoitukset eivät ole välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa, tuomioistuimen ei tarvitse lausua lailla säätämisen vaatimuksen täyttymisestä. Sääntelytarkkuutta koskevan tutkimuksen kannalta tällainen lähestymistapa on valitettava. Esimerkiksi viimeksi mainitussa tapauksessa tuomioistuin avasi ongelman ja totesi sääntelytarkkuuden olevan erityisen tärkeää seuraavasti:

“The Court agrees with the applicants that at least the first of these purposes is worded in rather general terms and may give rise to extensive interpretation. It reiterates that it is as essential, in this context, as in telephone tapping, secret surveillance and covert intelligence-gathering, to have clear, detailed rules governing the scope and application of measures, as well as minimum safeguards concerning, inter alia, duration, storage, usage, access of third parties, procedures for preserving the integrity and confidentiality of data and procedures for its destruction, thus providing sufficient guarantees against the risk of abuse and arbitrariness.”<sup>242</sup>

Tuomioistuimen toimintaa ohjaa sopimuksen ohella tuomioistuimen työjärjestys. Menettelysäännöt vaikuttavat lailla säätämisen vaatimuksen arviointiin. Tuomioistuin voi

---

<sup>239</sup> Ks. kohta 43. Samoin ratkaisussaan asiassa *Rotaru v. Romania* (2000) (suuri jaosto) tuomioistuin totesi, että 8 artiklan rajoitukset eivät täyttäneet lailla säätämisen vaatimusta eikä tuomioistuin siksi voinut tutkia 8 artiklan 2 kohdassa mainittuja tarkoituksia.

<sup>240</sup> *S ja Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta* (2008) (suuri jaosto), kohta 99.

<sup>241</sup> *Bayatyan v. Armenia* (2011) (suuri jaosto), kohta 116. Tuomioistuin voi jättää myös tekemättä päätöksen siitä, perustuuko rajoitus lakiin, jos ennustettavuusperiaate jää toteutumatta. Ks. *Amann v. Sveitsi* (2000) (suuri jaosto), kohta 54.

<sup>242</sup> *S ja Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta* (2008) (suuri jaosto), kohta 99



olettaa, että kansallisessa tuomioistuinkäsittelyssä todettu ihmisoikeusrajoitusten oikeusperusta täyttää lailla säätämisen vaatimuksen jos jutun osapuolet eivät ole toista esittäneet.<sup>243</sup> Jutun valittajan oma käyttäytyminen myös vaikuttaa tuomioistuimen arvioon lailla säätämisen vaatimuksen täyttymisestä: tuomioistuin on käyttänyt lisäperusteena vaatimuksen täyttymiselle sitä, että valittaja ei ole kiistänyt rajoituksen oikeusperustaa.<sup>244</sup>

## 5. Ennustettavuusperiaate

### 5.1 Ihmisoikeusrajoitusten sääntelytarkkuuden suhteellisuus

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin eritteli tapauksessa *Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1979) tarkemmin ennustettavuusperiaatteen sisällön. Ratkaisusta on johdettavissa tuomioistuimen myöhemmässä käytännössä vahvistetut ja eritellysti sovelletut ihmisoikeusrajoitusten sääntelytarkkuutta koskevat lähtökohdat tai ”yleiset periaatteet”, kuten tuomioistuin niitä itse kutsuu.

Tuomioistuimen käytännöstä on vaikeaa löytää vastausta oikeusteoreettiseen kysymykseen ehdottomasti tarkan sääntelyn olemassaolosta. Edellä mainitussa tapauksessa tuomioistuin katsoi, että monet lait ovat vääjäämättä muotoiltu enemmän tai vähemmän epämääräisin termein, joiden tulkinta ja soveltaminen jäävät oikeuskäytännön varaan.<sup>245</sup> Myöhemmässä käytännössä tuomioistuin on lausunut esimerkiksi seuraavaa:

“It must also be borne in mind that, however clearly drafted a legal provision may be, its application involves an inevitable element of judicial interpretation, since there will always be a need for clarification of doubtful points and for adaptation to particular circumstances.”<sup>246</sup>

Tuomioistuin ei ole nimenomaisesti ottanut kantaa kysymykseen, koska tuomioistuimen tehtävänä ei ole esittää näkemyksiä sellaisista yleisen oikeustieteen alaan kuuluvista kysymyksistä, jotka eivät ole sen tehtävien kannalta välttämättömiä vaan antaa ihmisoikeussopimuksen mukainen ratkaisu käsillä olevaan tapaukseen. Tuomioistuin on

<sup>243</sup> Ks. *Guja v. Moldova* (2008) (suuri jaosto), kohta 58.

<sup>244</sup> *Surek v. Turkki* (1999) (suuri jaosto), kohta 48.

<sup>245</sup> *Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1979) (täysistunto), kohta 49.

<sup>246</sup> *Gorzelik ja muut v. Puola* (2004) (suuri jaosto), kohta 65.

keskittynyt soveltamaan ennustettavuusperiaatetta, joka ei edellytä ehdottoman tarkkaa sääntelyä. Tapauksessa *Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta* tuomioistuin katsoi, että lain tulee olla muotoiltu *tarpeeksi tarkasti*, jotta kansalainen voi sen perusteella ohjata käyttäytymistään. Kansalaisen on, tarvittaessa turvautuen oikeudelliseen apuun, kyettävä ennustamaan *olosuhteisiin nähden kohtuullisella tavalla* kulloinkin kyseessä olevan toiminnan seuraukset. Tuomioistuimen mukaan seurauksia ei täydy kyetä ennustamaan ehdottoman varmasti: kokemus osoittaa, että tällaista varmuutta ei ole mahdollista saavuttaa.<sup>247</sup> Tässäkin tuomioistuin viittaa kokemukseen – ei oikeusteoreettiseen mahdottomuuteen.

Tuomioistuin on katsonut, että se, että kansallisen lain säännös voitiin tulkita useammalla kuin yhdellä tavalla, ei tarkoita, että säännös ei täyttäisi lailta vaadittua tarkkuutta.<sup>248</sup> Edelleen tuomioistuimen mukaan lain soveltamiseen liittyvä tietynasteinen epävarmuus rajatapauksissa ei niin ikään saata lain soveltamisalaa ennakoimattomaksi.<sup>249</sup>

Tapauksessa *Silver v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1983) tuomioistuin vahvisti sääntelytarkkuuden vaatimuksen suhteellisuuden: laissa ja sisäministerin määräyksissä ja ohjeissa ei ollut mahdollista antaa ehdottoman tarkkoja normeja siitä, milloin vankien kirjeenvaihtoa tuli estää. Ehdotonta oikeusvarmuutta on mahdotonta saavuttaa ja oikeusvarmuuden tavoittelu voi saattaa lait liian jäykiksi. Vankilahenkilökunnalle oli siten jätettävä harkintavaltaa ottaen huomioon, että vangit lähettivät vuosittain noin 10 miljoonaa lähetystä.<sup>250</sup> Tapauksessa tuomioistuin totesi, että vankilasäännöt antoivat sellaisenaan lukijalle selkeän kuvan yhteydenpitorajoituksista.

## 5.2 Ennustettavuusperiaatteen arviointiperusteet

Tuomioistuin tarkastelee ihmisoikeusrajoitusten sallittavuutta ja sääntelyn tarkkuutta oikeudellisen ennustettavuuden ja oikeusvarmuuden näkökulmasta. Vaikka varmuus on hyvin toivottavaa, se voi tuomioistuimen mukaan tuoda mukanaan liiallista jäykkyyttä, ja lain on kyettävä pysymään muuttuvien olosuhteiden tahdissa.<sup>251</sup> Tuomioistuin näyttäisi esittävän oikeusvarmuuden tavoitteeseen viitaten lähtökohtaisen intuitiivisen käsityksensä siitä, että

---

<sup>247</sup> Ks. kohta 49.

<sup>248</sup> *Vogt v. Saksa* (1995 (suuri jaosto), kohta 48.

<sup>249</sup> *Gorzelik ja muut v. Puola* (2004) (suuri jaosto), kohta 65.

<sup>250</sup> Ks. kohta 88.

<sup>251</sup> *Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1979) (täysistunto), kohta 49.

lainsäätäjän tulisi ohjata käyttäytymistä aina mahdollisimman tarkalla ja täsmällisellä sääntelyllä. Samalla tuomioistuin kuitenkin toteaa jäykkiin normeihin sisältyvät riskit ja justifioi joustavan (tai mahdollisesti puolijoustavan) sääntelyn käytön muuttuvilla olosuhteilla.

On huomioitava, että tuomioistuin arvioi ennustettavuusperiaatteen – kuten perustuslakivaliokunta perusoikeuksien rajoitusedellytysten – täytymistä kokonaisharkinnan perusteella. Sääntelytarkkuus on vain yksi mutta keskeisin osa tätä arviointia. Lisäksi arviossa on otettava huomioon useita seikkoja, jotka vaikuttavat siihen, miten kansalainen kykenee, tarvittaessa turvautuen oikeudelliseen apuun, ennustamaan olosuhteisiin nähden kohtuullisella tavalla kulloinkin kyseessä olevan toiminnan seuraukset. Perusoikeusrajoitusten sallittavuutta koskevan arvion tavoin tuomioistuin arvioi jokaisen tapauksen kontekstisidonnaisesti. Tuomioistuin yleensä esittää ratkaisuisaan käytännössään vakiintuneet oikeusperiaatteet ja soveltaa niitä tapauksen oikeustositseikastoon, joka luonnollisesti vaihtelee tapauksittain. Kontekstisidonnaisuuden ja kokonaisharkinnan merkitys korostuu siten tuomioistuimen käytännössä aivan eri tavalla kuin perustuslakivaliokunnan käytännössä.

Kontekstisidonnaiseen ja kokonaisharkintaan perustuvasta jälkikäteisestä arviointitavasta huolimatta tuomioistuin on asettanut sääntelylle erilaisia etukäteisiä tarkkuusvaatimuksia jo pelkästään lain hierarkkisen aseman ja sen edellyttämän yleisluontoisuuden tai sääntelyn kohteen perusteella. Edellisessä on kyse kansallisen perustuslain säännöksistä, jotka ovat luonteeltaan yleisiä ja siksi niiltä edellytetty tarkkuuden taso voi tuomioistuimen mukaan olla matalampi kuin tavallisen lain.<sup>252</sup> Kansallisen perustuslain säännökset eivät kuitenkaan ole yksinään olleet riittävän yksityiskohtaisia ennustettavuusperiaatteen kannalta tilanteessa, jossa säännöksestä itsessään käy ilmi, että se tarvitsee tuekseen tavallista lainsäädäntöä.<sup>253</sup> Kysymys voisi olla sellaisista perustuslaisista säädetyistä perusoikeuksista, joihin liittyy sääntelyvaraus. Jälkimmäisessä on kyse esimerkiksi yksilön perusoikeuksiin syvästi puuttuvasta viranomaistoiminnasta. Tapauksessa *Petri Sallinen v. Suomi* (2005) tuomioistuin painotti, että kotietsinnällä ja takavarikolla puututaan vakavasti yksityis- ja perhe-elämään, kotiin ja kirjeenvaihtoon, joten niiden on perustuttava erityisen tarkkaan lakiin.<sup>254</sup> Samoin tapauksessa

---

<sup>252</sup> *Rekvenyi v. Unkari* (1999) (suuri jaosto), kohta 34. Tapauksesta, jossa tuomioistuin on katsonut kansalliseen perustuslakiin sisältyvän säännöksen täyttävän ennustettavuusperiaatteen vaatimukset ks. *Association of Citizens Radko & Paunkovski v. Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia* (2009) (jaosto), kohdat 58–59.

<sup>253</sup> Ks. *Vyerentsov v. Ukraina* (2013) (jaosto), kohdat 49–57.

<sup>254</sup> *Petri Sallinen v. Suomi* (2005) (jaosto), kohta 90 (“The Court would emphasise that search and seizure represent a serious interference with private life, home and correspondence and must accordingly be based on a “law” that is particularly precise. It is essential to have clear, detailed rules on the subject.”)

*Kopp v. Sveitsi* (1998) tuomioistuin totesi vastaavan vaatimuksen kohdistuvan myös puhelimen salakuunteluun.<sup>255</sup> Tuomioistuin ei ole perustellut sen tarkemmin mainitsemansa ”korotetun” tarkkuusvaatimuksen sisältöä. Ehkäpä tuomioistuin ei tällaisissa tapauksissa seuraisi yleistä linjaansa, jonka mukaan se, että kansallisen lain säännös voitiin tulkita useammalla kuin yhdellä tavalla, ei tarkoita, että säännös ei täytä lailta vaadittua tarkkuutta.<sup>256</sup>

Jälkikäteisessä arvioinnissa johtava ajatus on, että kansalliselta lainsäädännöltä edellytetty tarkkuus, joka ei missään tapauksessa voi kattaa kaikkia vastaisuuden tapahtumia, on sidoksissa suuressa määrin kulloinkin käsillä olevan lain sisältöön, sen soveltamisalaan ja sen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden määrään ja asemaan.<sup>257</sup>

### 5.2.1 Ihmisoikeusrajoituksilta vaadittava sisältö

Tuomioistuin on lausunut ihmisoikeusrajoituksia sisältävän lain vähimmäisisällöstä lähinnä silloin, kun laissa on ollut säännöksiä viranomaisen valtuuksista rajoittaa ihmisoikeuksia. Perussääntönä tällaisissa tilanteissa tuomioistuin on todennut tapauksessa *Olsson v. Ruotsi* (1988) seuraavaa:

“A law which confers a discretion is not in itself inconsistent with the requirement of foreseeability, provided that the scope of the discretion and the manner of its exercise are indicated with sufficient clarity, having regard to the legitimate aim of the measure in question, to give the individual adequate protection against arbitrary interference.”<sup>258</sup>

Tapauksessa *Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1984) tuomioistuin katsoi, että ennustettavuusperiaatteen vaatimukset ovat sidottuja säänneltyyn asiaan. Ne eivät esimerkiksi voi olla täysin samat poliisin käyttämän salakuuntelun ja lain yksilölle asettamien rajoitusten osalta. Lain täytyy kuitenkin osoittaa riittävän selvästi ne olosuhteet ja edellytykset, joiden mukaan viranomaisen voi turvautua salakuunteluun. Viranomaiselle ihmisoikeuksien rajoittamisvaltuuksia antavan lain tulee myös sisältää valtuuksien rajat – toimivaltuudet eivät saa olla rajoittamattomat. Kuten tuomioistuin on myöhemmässä käytännössään vahvistanut, lain tulee antaa suojaa mielivaltaa vastaan ja siksi osoitettava riittävän selkeästi toimivaltaiselle

<sup>255</sup> *Kopp v. Sveitsi* (1998) (jaosto), kohta 72.

<sup>256</sup> *Vogt v. Saksa* (1995) (suuri jaosto), kohta 48.

<sup>257</sup> *Vogt v. Saksa* (1995) (suuri jaosto), kohta 48.

<sup>258</sup> *Olsson v. Ruotsi* (1988) (täysistunto), kohta 61.

viranomaiselle annetun harkinnanvallan rajat ja sen käytön muodot.<sup>259</sup> Lain tulee osoittaa valtuuksien laajuuden ja toteuttamistavat riittävän selkeästi.<sup>260</sup> Tapauksessa *Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta* tuomioistuin katsoi valtuuttavan lain liian epämääräiseksi. Vuoden 1969 postilain mukaan postitoimistolle voitiin asettaa samoja vaatimuksia kuin johtavalle postimestarille (*Postmaster General*) ennen lain voimaantuloa vallinneessa oikeustilassa. ”Voida”-verbin käyttö ja se, että ennen lain voimaantuloa viranomaisen toimivallalle ei ollut asetettu selkeitä rajoja antoivat viranomaiselle liian avoimen toimivaltuuden.<sup>261</sup>

Tuomioistuin on perustuslakivaliokunnan tavoin kiinnittänyt käytännössään huomiota siihen, että rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä laista – vaikkakaan ei näillä sanoin. Salaisia valvontakeinoja koskevissa tapauksissa tuomioistuin on katsonut, että lain tasoisen säädöksen (*statute law*) on sisällettävä vähintäänkin seuraavat elementit: valvontamääräyksen mahdollisesti oikeuttavien rikosten luonne; määritelmä ihmisluokista, joiden puhelinta voidaan kuunnella; salakuuntelun ajalliset rajoitukset; saadun tiedon tutkintaa, käyttöä ja säilytystä koskevat pakolliset menettelysäännökset; noudatettavat varotoimenpiteet siirrettäessä tietoa muille ihmisille; ja tilanteet, joissa tiedot voidaan tai täytyy poistaa tai nauhat tuhota.<sup>262</sup> Tyhjentävää luetteloa kaikista tilanteista, joissa salaisiin valvontatoimiin voidaan ryhtyä, ei edellytetä.<sup>263</sup>

Tuomioistuin on useasti katsonut, että sopimusvaltion lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö eivät ylipäätään sisällä riittävästi viranomaisen salakuuntelua koskevaa toimivaltaa rajoittavia normeja, jolloin kyse ei ole ollut yksittäisten normien sanamuodon tarkkuudesta.<sup>264</sup> Samoin salassa pidettävän tiedon keräämistä ja säilyttämistä koskeva lainsäädäntö on joissain

---

<sup>259</sup> *Zaichenko v. Ukraina* (2015) (jaosto), kohta 118.

<sup>260</sup> *Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1984) (täysistunto), kohta 68.

<sup>261</sup> Kohdat 75 ja 79.

<sup>262</sup> *Weber ja Saravia v. Saksa* (2006) (jaosto), kohta 95

<sup>263</sup> *Szabo ja Vissy v. Unkari* (2016) (jaosto), kohta 64.

<sup>264</sup> Ks. *Huvig v. Ranska* (1990) (jaosto), kohdat 34–35; *Kruslin v. Ranska* (1990) (jaosto), kohdat 35–36; *Valenzuela Contrera v. Espanja* (1998) (jaosto), kohta 60; Tuomioistuin totesi Ranskan lainsäädäntömuutokset riittäviksi, koska ne sisälsivät säännökset siitä, kenen puhelinlinjoja voi kuunnella, kuinka kauan, raporttien kirjoittamisesta ja tallenteiden tuhoamisesta (*Lambert v. Ranska* (1998) (jaosto), kohta 28). Ks. myös *Amann v. Sveitsi* (2000) (suuri jaosto), jossa lainsäädännössä ei ollut nimenomaisia säännöksiä ”sattumalta” kuunnelluista henkilöistä ja erityisesti heidän kohdalla noudatettavista varotoimenpiteistä (kohta 61). Ks. *P.G. ja J.H. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (2001) (jaosto), jossa tekninen tarkkailu ei täyttänyt lain mukaisuuden vaatimusta, koska asiasta oli vain sitomattomia sisäministeriön ohjeita (kohdat 37–38).

sopimusvaltioissa ollut huomattavan puutteellista, jolloin sääntelytarkkuudesta on tuskin voitu puhua.<sup>265</sup>

Esimerkkejä selkeästi puutteellisesta sääntelystä on monia. Viranomaisten harkintavaltaa koskevat vaatimukset soveltuvat myös luvan myöntämis- ja epäämismenettelyihin. Tuomioistuin katsoi sopimuksen vastaiseksi lainsäädännön, jonka mukaan lupaviranomaisen päätöksiä ei tarvitse perustella lainkaan.<sup>266</sup> Vaatimukset soveltuvat myös viranomaisen puuttumisvaltaan fyysisin toimenpitein. Tällöin esimerkiksi tuomioistuin katsoi sopimuksen 8 artiklan vastaiseksi säännöksen, jonka mukaan poliisin päällystään kuuluvalla poliisimiehellä oli oikeus valtuuttaa poliisimies pysäyttämään ja tarkastamaan jalankulkija millä tahansa toimialueeseensa kuuluvalla alueella, jos se on aiheellista terrorismitekojen estämiseksi.<sup>267</sup>

### 5.2.2 Ihmisoikeusrajoitusten teksti sääntelyteknisestä näkökulmasta

Sääntelyn olennaisen sisällön lisäksi tuomioistuin on käsitellyt lain kirjoittamistavasta johtuvia kysymyksiä ja niiden tulkintaa. Viranomaisen toimivaltaa koskevilta säännöksiltä vaadittua tarkkuutta tuomioistuin arvioi tapauksessa *Olsson v. Ruotsi* (1988), jossa Ruotsin lastensuojelulain (Barnavårdslagen 1960:97) 25 §:n a kohdan mukaan lastensuojeluviranomaisen oli toimittava,

"om någon, som ej fyllt aderton år, misshandlas i hemmet eller eljest där behandlas på sådant sätt, att hans kroppsliga eller själsliga hälsa utsättes för fara, eller om hans utveckling äventyras på grund av föräldrarnas eller annan fostrares olämplighet som fostrare eller bristande förmåga att fostra honom samt."

Tuomioistuin totesi, että kohta oli varsin yleisluontoisesti muotoiltu ja antoi paljon harkintavaltaa. Erityisesti pykälässä ei edellytetty, että rajoittamisvalta olisi sidottu näyttöön

---

<sup>265</sup> Tapauksessa *Rotaru v. Romania* (2000) (suuri jaosto) tuomioistuimen tuli tutkia, asettiko Romanian kansallinen oikeus kyllin tarkasti rajat, joiden puitteissa Romanian salainen palvelu voi säilyttää ja tallentaa henkilön yksityiselämää koskevaa tietoa. Vuoden 1992 tiedustelupalvelua koskevan lain mukaan kansalista turvallisuutta koskevaa tietoa voidaan kerätä, tallentaa ja arkistoida salaisiin arkistoihin. Laissa ei kuitenkaan ollut säännöksiä siitä, mitä tietoa voidaan kerätä, mihin ihmisryhmään tiedonhankintaa voidaan kohdistaa, millä edellytyksillä tiedonhankintaa voidaan harjoittaa ja kuinka kauan tietoa voidaan säilyttää. Lain mukaan Romanian salainen palvelu sai oikeuden ottaa haltuunsa ja käyttää maan entisen salaisen palvelun arkistoja. Laissa ei ollut säännöksiä siitä, kenellä on pääsy näihin tietoihin, mitä nämä tiedot ovat ja mihin tarkoitukseen tietoja voidaan käyttää. Romanian lainsäädännössä ei ollut minkäänlaisia suojakeinoja oikeudetonta tiedonhankintaa vastaan. Romanian salaisen palvelun toiminta oli näin ollen 8 artiklan vastainen.

<sup>266</sup> *Meltex Ltd ja Movsesyan v. Ukraina* (2008) (jaosto), kohdat 80–85.

<sup>267</sup> *Gillan ja Quinton v. Yhdistynyt kuningaskunta* (2010) (jaosto), kohdat 80–87.

tapahtuneesta vahingosta. Puuttumistilanteet vaihtelevat tuomioistuimen mukaan kuitenkin niin paljon, että olisi tuskin mahdollista laatia kattavaa säännöstä.<sup>268</sup> Lisäksi vaatimus mainitusta näytöstä vähentäisi lastensuojelun tehokkuutta. Viranomaisten puuttumisvallan rajoja oli selostettu lain esitöissä, ja toimenpiteistä voi valittaa hallinto-oikeuksiin. Näin ollen tuomioistuin katsoi, että rajoittavat toimenpiteet täyttivät lain mukaisuuden vaatimuksen.<sup>269</sup>

Tuomioistuimen mukaan se, että kansallisen lain säännös voidaan tulkita useammalla kuin yhdellä tavalla, ei tarkoita, että säännös ei täytä lailta vaadittua tarkkuutta.<sup>270</sup> Tulkitessaan laissa käytettyä ilmaisua tuomioistuin on antanut ilmaisulle sen tavanomaisen (*ordinary meaning/signification ordinaire*) merkityksen.<sup>271</sup>

Yksittäisistä ilmaisuista esimerkiksi salaisten valvontakeinojen ulottaminen henkilöihin (“persons concerned identified ... as a range of persons”) rajaamalla lainkaan henkilön suhdetta terrorismirikoksiin oli ennustettavuusperiaatteen kannalta ongelmallinen.<sup>272</sup> Ilmaisut tulee määritellä ennustettavuusperiaatteen kannalta riittävän tarkasti. Jos ilmaisua (esim. ”uskonnollinen toiminta”) ei ole määritelty kansallisessa lainsäädännössä tai kansallisessa tuomioistuinkäytännössä, ihmisoikeustuomioistuin ei anna omaa määritelmäänsä vaan toteaa ilmaisun olevan ennustettavuusperiaatteen kannalta ongelmallisen epämääräinen.<sup>273</sup>

Yksittäisen säännöksen lisäksi yksittäisen ilmaisun suhde eri säädöksiin voi aiheuttaa sääntelytarkkuuden kannalta tulkintaongelmia. Tapauksessa *Petri Sallinen v. Suomi* (2005) tuomioistuin katsoi, että oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:n säännös asiamiehen tai oikeudenkäyntiavustajan kiellosta todistaa siitä, mitä päämies on hänelle ”asian ajamista” varten uskonut - luettuna yhdessä pakkokeinolain (450/1987) ja asianajajista annetun lain (626/1995) kanssa - jätti epäselväksi, koskiko ”asian ajaminen” vain päämiehen ja asiamiehen välistä suhdetta tietyssä jutussa vai yleensä, kun kysymyksenä oli tällaisen tiedon

---

<sup>268</sup> Ks myös *Liu v. Venäjä* (2008) (jaosto), kohta 57 (“However, a law which confers discretion is not in itself inconsistent with the requirement of “foreseeability” (see *Olsson v. Sweden* (no. 1), judgment of 24 March 1988, Series A no. 130, § 61). This requirement does not go so far as to compel States to enact legal provisions listing in detail all conduct that may prompt a decision to deport an individual on national security grounds. By the nature of things, threats to national security may vary in character and may be unanticipated or difficult to define in advance (see *Al-Nashif*, cited above, § 121)”).

<sup>269</sup> *Olsson v. Ruotsi* (1988) (täysistunto), kohta 62.

<sup>270</sup> *Vogt v. Saksa* (1995) (suuri jaosto), kohta 48.

<sup>271</sup> *Grigoriades v. Kreikka* (1997), kohta 38.

<sup>272</sup> *Szabo ja Vissy v. Unkari* (2016) (jaosto), kohta 67.

<sup>273</sup> *Islam-Ittihad Association ja muut v. Azerbaijan* (2014) (jaosto), kohta 51.

takavarikointi. Myös valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri oli kiinnittänyt huomiota oikeustilan epäselvyyteen.<sup>274</sup>

Tuomioistuimen käytäntö osoittaa, että tuomioistuin ei usein analysoi yksityiskohtaisesti yksittäisten ilmaisujen sisältöä sääntelytarkkuuden näkökulmasta vaan korkeintaan toteaa, että tietty ilmaisu tai säännös on varsin epämääräinen. Esimerkiksi tapauksessa *Kudrevicius ja muut v. Liettua* (2015) tuomioistuin katsoi “yleisen järjestyksen rikkomisen” (*breach of public order*) jossain määrin epämääräiseksi. Tuomioistuimen mukaan jokapäiväistä elämää voidaan häiritä mahdollisesti loputtomalla eri tavalla, joten olisi epärealistista odottaa kansallisen lainsäätäjän laativan tyhjentävää luetteloa niistä laittomista tavoista, joilla kielletty tavoite voidaan saavuttaa. Siksi määräys täytti näitä osin sopimuksen laille asettamat laadulliset vaatimukset.<sup>275</sup> Monesti tuomioistuin on kiinnittänyt huomiota vain sääntelyn olennaisessa sisällössä ilmeneviin puutteisiin menemättä yksittäisiin ilmaisuihin. Tässä tuomioistuimen rooli sääntelyn synnyttämien tulkintariitojen jälkikäteisenä ratkaisijana eroaa sääntelytarkkuutta säätämisvaiheessa kehittävän perustuslakivaliokunnan roolista.

Ihmisoikeusrajoituksen ennustettavuusperiaate on edellyttänyt, että tuomioistuin tarkastelee kansallisten säädösten tai muiden normien keskinäissuhdetta. Ratkaisuissaan tuomioistuin on painottanut subsidiariteettiperiaatteen merkitystä. Tuomioistuin ei näin ollen ole itse ratkaissut oikeuden epämääräisyyteen liittyviä ongelmia katsomalla jonkin kansallisen säädöksen perustuslainvastaiseksi tai antamalla jollekin tavalliselle laille etusijan toiseen nähden. Tuomioistuin on sen sijaan argumentoinut asiaa lähinnä kansallisten tuomioistuinten käytännön avulla.<sup>276</sup>

Tuomioistuin on antanut ratkaisunsa ennustettavuusperiaatteen mukaisten velvoitteiden täyttymiseen tapauksissa, joissa useammat kansalliset säädökset yhdessä tarkasteltuna ovat aiheuttaneet sopimuksen vastaisia ennustettavuusongelmia. Tapauksessa *Centro Europa 7 S.r.l. ja Di Stefano v. Italia* (2012) Italian toimivaltaiset viranomaiset myönsivät 28.7.1999 valittajalle lain nro 249/1997 nojalla luvan analogisiin televisiolähetyksiin. Taajuuksien osalta luvassa viitattiin kansalliseen taajuuksien jakoa koskevaan suunnitelmaan ja annettiin valittajalle 24 kuukautta aikaa saattaa verkkonsa vaatimusten mukaiseksi. Valittaja ei

---

<sup>274</sup> Kohta 87. Ks myös *Sorvisto v. Suomi* (2009) (jaosto), kohdat 110–122.

<sup>275</sup> Ks kohta 113.

<sup>276</sup> Ks. *Sindicatul “Păstorul cel Bun” v. Romania* (2013) (suuri jaosto) (säädöksen perustuslainmukaisuus).



kuitenkaan voinut täyttää velvollisuuttaan ennen kuin kansallinen suunnitelma oli pantu täytäntöön.

Lain nro 248/1997 mukaan taajuuksien ”tosiasiallisilla haltijoilla”, joilla oli oikeus harjoittaa toimintaansa aiemman järjestelmän perusteella, oli mahdollisuus jatkaa lähetyksiään uusien lupien myöntämiseen saakka ja joka tapauksessa enintään 30.4.1998 asti, jos ne täyttivät lupaehdot ja jos ne lähettivät lähetyksensä samanaikaisesti satelliitin ja kaapelin välityksellä. Tosiasiallisten haltijoiden lupaa kuitenkin jatkettiin lainsäädännön muutoksilla. Marraskuussa 2002 suunnitelmaa ei ollut vielä pantu täytäntöön, ja Italian perustuslakituomioistuin määräsi, että siirtymä maanpäällisistä lähetyksistä kaapeli- ja satelliittilähetyksiin oli pantava täytäntöön 31.12.2003 mennessä. Määräaika kuitenkin jatkettiin lainsäädännöllä. Tosiasialliset haltijat saivat luvan jatkaa lähetyksiään kunnes Italian viranomaisen saisi valmiiksi erillisen selvityksen ja kansallinen suunnitelma oli toimeenpantu. Suunnitelma pantiin täytäntöön vasta 2008 ja valittajalle myönnettiin lupa vasta joulukuussa 2009.

Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan edellä mainitut lait estivät valittajaa käyttämästä taajuuksia ja epäivät muilta kuin tosiasiallisilta haltijoilta mahdollisuuden osallistua digitaalisen television alkuvaiheisiin. Lait siirsivät monesti siirtymäajan määräaika ja sitoivat sen suunnitelman täytäntöönpanoon ja Italian viranomaisen selvityksen valmistumiseen, joiden määräaika valittajan oli mahdotonta ennustaa. Tuomioistuimen mukaan Italian lainsäädäntö ei täyttänyt ennustettavuusperiaatteen mukaisia vaatimuksia.<sup>277</sup>

### 5.2.3 Kansallisten tuomioistuinten käytäntö

Kansallisten tuomioistuinten käytännöllä on keskeinen merkitys tuomioistuimen käytännössä toisin kuin perustuslakivaliokunnan lain säädäntövaiheen perustuslainmukaisuuden kontrollissa. Tuomioistuimen käytännön mukaan kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on poistaa käytännöllään yleiseen muotoon kirjoitettujen säännösten tulkinnasta jäljelle jäävät epäselvyydet.<sup>278</sup> ”Lain” ennustettavuuteen kuuluu olennaisesti se, miten ennustettavaa säädetyt lain tulkinnan kehittyminen kansallisissa tuomioistuimissa on ollut.<sup>279</sup>

---

<sup>277</sup> Ks. kohta 156.

<sup>278</sup> *Rekvenyi v. Unkari* (1999) (suuri jaosto), kohta 34.

<sup>279</sup> Ks. *Uzun v. Saksa* (2010) (jaosto), kohta 68 (“The Court considers that it was clear from the wording of Article 100c § 1 no. 1 (b), read in the context of Article 100c § 1 no. 1 (a) and no. 2, that the technical means at issue

Ennustettavuuteen vaikuttaa myös se, onko kansallinen tuomioistuin käsitellyt tapauksen noudattaen oikeusvaltiossa riippumattomalle tuomioistuimelle asetettuja menettelysäännöksiä.<sup>280</sup> Jos näin ei ole, ihmisoikeustuomioistuin katsoo jäsenvaltion rikkoneen sopimuksen määräyksiä.<sup>281</sup> Jäsenvaltion on katsottu rikkoneen sopimuksen määräyksiä myös silloin, kun sen tuomioistuimet ovat tulkinneet kansallista lainsäädäntöä ennustettavuusperiaatteen vastaisesti aivan liian laveasti.<sup>282</sup>

Tuomioistuin on tarkastellut kansallisten tuomioistuinten yleistä linjaa samankaltaisissa tapauksissa.<sup>283</sup> Kansallisten tuomioistuinten käytännöllä on erityistä merkitystä silloin, kun kyseisessä valtiossa yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on perinteisesti säännelty esimerkiksi työmarkkinaosapuolten välisillä sopimuksilla ja kansallisella parlamentilla ja valtion viranomaisilla on ollut asiassa rajoitettu rooli. Tällöin tuomioistuin on selvittänyt, onko kansallinen työtuomioistuin käytännössään vahvistanut tiettyjen oikeuksien ja velvollisuuksien olemassaolon.<sup>284</sup> Vahvoja viitteitä säännöksen epämääräisyydestä antaa se, että kansalliset tuomioistuimet ovat käytännössään tulkinneet säännöstä täysin päinvastaisella tavalla.<sup>285</sup> Samoin ennustettavuuden vaikeutta lisää olennaisesti se, että kyseessä olevaa tapausta koskeva kansallisen tuomioistuimen ratkaisu on poikennut täysin kansallisten tuomioistuinten aiemmasta ratkaisukäytännöstä.<sup>286</sup> Jos esimerkiksi liittovaltion hallintotuomioistuimen ja työtuomioistuimen käytäntö oli ristiriitaista, ratkaisevaa oli, minkä tuomioistuimen käytäntöä valituksen kohteena olevassa asiassa toimivaltaisen paikallisen tuomioistuimen oli seurattava.<sup>287</sup>

---

covered methods of surveillance which were neither visual nor acoustical and were used, in particular, “to detect the perpetrator's whereabouts”. As the use of GPS does not constitute either visual or acoustical surveillance and allows the location of objects equipped with a GPS receiver and thus of persons travelling with or in those objects, the Court finds that the domestic courts' finding that such surveillance was covered by Article 100c § 1 no. 1 (b) was a reasonably foreseeable development and clarification of the said provision of the Code of Criminal Procedure by judicial interpretation.”).

<sup>280</sup> Ks. *Kryvitska ja Kryvitskyy v. Ukraina* (2010) (jaosto), kohta 43 (“Where a resulting judicial decision lacks reasoning or an evidentiary basis, ensuing interference with a Convention right may become unforeseeable and consequently fall short of the lawfulness requirement.”).

<sup>281</sup> Ks. *Church of Scientology of St. Petersburg and others v. Venäjä* (2014) (jaosto), kohdat 48 ja 48. (“In sum, the Court has found that none of the grounds invoked by the domestic courts for rejecting the confirmation document was based on an accessible and foreseeable interpretation of domestic law. [...]The foregoing considerations are sufficient to enable the Court to conclude that there has been a violation of Article 9 of the Convention, interpreted in the light of Article 11.”).

<sup>282</sup> *Piroglu ja Karakaya v. Turkki* (2008) (jaosto), kohta 55.

<sup>283</sup> *Blake v. Yhdistynyt kuningaskunta* (2005), kohta 139.

<sup>284</sup> *Wretlund v. Ruotsi* (2004) (jaosto).

<sup>285</sup> *Mateescu v. Romania* (2014) (jaosto), kohta 31.

<sup>286</sup> *Gaweda v. Puola* (2002) (jaosto), kohta 45.

<sup>287</sup> *Vogt v. Saksa* (1995), kohta 48.

Valtioissa, joissa tuomioistuimilla on keskeinen rooli oikeuden kehittäjänä ja lainsäädännön täsmentäjänä, kuten Britanniassa, tuomioistuin ei ole pitänyt ratkaisevana ennustettavuusperiaatteen kannalta sitä, että normien sovellettavuudesta tiettyyn kysymykseen ei ole ennakkotapausta. Yksilöiden on ymmärrettävä, että oikeus kehittyy.<sup>288</sup>

#### 5.2.4 Valittajan asemaa koskevat argumentit

Yksilökeskeinen (valittajakeskeinen) lähestymistapa on tuomioistuimen käytännössä ilmennyt siten, että tuomioistuin arvioi, mitä valittaja ennakoi tai mitä nimenomaan hänen katsotaan täytyneen kohtuudella ennakoida. Kyse on siten valittajan henkilökohtaisista ominaisuuksista (koulutus, asema) eikä objektiivisesta arviosta siitä, mitä oletettu keskiverto järkevä henkilö (*reasonable man*) voisi ennakoida.

Selkein tilanne on silloin, kun valittaja itse kertoo valituksessaan tai kansallisen menettelyn aikana olleensa tietoinen tietyn lain ja säännöksen voimassaolosta ja mahdollisuudesta, että säännöstä sovellettaisiin nimenomaan hänen tapaukseensa.<sup>289</sup>

Nimenomaisen ilmoituksen puuttuessa tuomioistuimen on itse arvioitava valittajan todellista tai oletettua tietoisuutta. Tuomioistuimen käytännöstä ilmenee, että valittajan katsotaan olleen tietoinen sellaisista normeista ja oikeuskäytännöstä, jotka ovat olleet julkisia ja voimassa valituksen kohteena olevien tapahtumien aikana. Jos esimerkiksi valituksen kohteena olevasta laista oli kansallisten tuomioistuinten käytäntöä jo silloin, kun valittajan oikeuksia rajoitettiin, hänen katsotaan täytyneen olleen tietoinen sanotusta käytännöstä.<sup>290</sup> Selvää on, että yksittäisen lain voimaantulon jälkeen tuomioistuin ei ole antanut painoa väitteelle, jonka mukaan valittaja ei voinut ennustaa muuttunutta oikeustilaa kun laki tuli ensi kertaa sovellettavaksi juuri kyseiseen tapaukseen.<sup>291</sup>

Ääriesimerkkinä henkilökohtaisten ominaisuuksien merkityksestä (asema, koulutus, oma toiminta) on tilanne, jossa lainopillisen koulutuksen saaneiden kansanedustajien katsottiin täytyneen olla tietoisia perustuslain mukaisista menettelyiden suhteesta muuhun kansalliseen

---

<sup>288</sup> *Blake v. Yhdistynyt kuningaskunta* (2005) (jaosto), kohta 141.

<sup>289</sup> *Perincek v. Sveitsi* (2013) (jaosto), kohta 71.

<sup>290</sup> *Vogt v. Saksa* (1995) (suuri jaosto), kohta 48.

<sup>291</sup> *Kudrevicius ja muut v. Liettua* (2015) (suuri jaosto), kohta 115.

lainsäädäntöön silloin, kun he itse olivat osallistuneet parlamentissa asiaa koskeviin kokouksiin.<sup>292</sup> Painoarvoa on myös sillä, että henkilö voi ottaa viranomaisilta selvää, onko hänen suunnittelema toimintansa säännöksiensä vastaista<sup>293</sup> tai saattaa asian vireille tuomioistuimissa.<sup>294</sup> Jos henkilö on velallinen ja hänet on ennenkin määrätty matkustuskieltoon, hänen voidaan katsoneen kyenneen ennakoita, että hänet voidaan määrätä vastaavista syistä matkustuskieltoon myös vastaisuudessa.<sup>295</sup> Tavallisempi esimerkki on tapaus *Delphi A.S. v. Viro* (2015), jossa tuomioistuin katsoi, että ammattikustantajana ja yhden Viron suurimman internet- uutissivuston pitäjänä valittajayhtiön olisi pitänyt olla tietoinen voimassa olevasta lainsäädännöstä ja se olisi voinut tiedustella asiaa lainoppineilta. Valittajan oletettua tietoisuutta lisäsi se, että valittaja jatkoi tapauksessa mainittua toimintaansa siitä huolimatta, että oikeusministeri oli julkisesti varoittanut valittajaa siitä, että sen toiminta ei ollut lain mukaista.<sup>296</sup>

### 5.3 Ennustettavuusperiaatteen suhde oikeusvaltioperiaatteen mukaisuuteen

Tuomioistuimen ihmisoikeusrajoitusten sääntelytarkkuusrajat eivät määräydy pelkästään ennustettavuusperiaatteen perusteella. Ratkaisussaan asiassa *Kurochkin v. Ukraina* (2010) tuomioistuin katsoi, että

”In the present case, even though the provisions concerned, namely Article 238 § 1 (1) and (3) of the Family Code, might be regarded as formulated in rather general terms, the decision on annulment of adoption was taken by a court and was subject to further judicial review on appeal and in cassation. Thus, safeguards against arbitrary interference were provided by the fact that the exercise of nearly all the statutory powers was entrusted to the courts and was subject to judicial review at several levels. The Court considers therefore that, taking these safeguards into consideration, the scope of the discretion conferred on the authorities by the laws in question appears to the Court to be reasonable and acceptable for the purposes of Article 8 of the Convention.”<sup>297</sup>

Aiemmin tässä osassa katsottiin sääntelytarkkuutta koskevan tutkimuksen kannalta harmilliseksi, että tuomioistuin voi jättää ennustettavuusperiaatteen ja yleensäkin lain

<sup>292</sup> *Refah Partisi ja muut v. Turkki* (2003) (suuri jaosto), kohdat 62–63. Ks. myös *Perincek v. Sveitsi* (2013) (jaosto), jossa valittaja oli politiikassa uraa tehnyt oikeustieteen tohtori.

<sup>293</sup> *Ahmed ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1998) (jaosto), kohta 46.

<sup>294</sup> *Rekvenyi v. Unkari* (1999) (suuri jaosto), kohta 37.

<sup>295</sup> *Khlyustov v. Venäjä* (2013) (jaosto), kohta 75.

<sup>296</sup> *Delphi A.S. v. Viro* (2015) (suuri jaosto), kohta 129.

<sup>297</sup> *Kurochkin v. Ukraina* (2010) (jaosto), kohta 47.

mukaisuuden periaatteen tutkimatta tarkemmin, jos esimerkiksi rajoitusten välttämättömyyskriteerit eivät selvästikään täyty. Nyt kyse on ennustettavuusperiaatteen suhteesta toiseen lain laatua koskevan vaatimuksen sisälle sijoitettuun vaatimukseen. On varsin mielenkiintoista, että tuomioistuin perustelee yhtä lain laatua koskevaan vaatimukseen kuluvaan edellytyksen täyttymistä toisella.<sup>298</sup> Onhan selvää, että jäsenvaltion ”lain” on joka tapauksessa täytettävä jokainen lain laatua koskeva edellytys (oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen, lain saatavuus ja ennustettavuusperiaate). Perustuslakivaliokunnan käytännössä se, että esimerkiksi rakennusjärjestyksen hyväksymispäätös voitiin saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, oli vain yksi peruste, mutta ei näinkään määräävä.

## **6. Kokoavia havaintoja sääntelytarkkuuden rajoista tuomioistuimen käytännössä**

Tuomioistuimen lähtökohtana on sääntelytarkkuuden suhteellisuus. Lain tulee olla muotoiltu vain tarpeeksi tarkasti, koska käytäntö on osoittanut, että ehdotonta ennustettavuutta ei ole mahdollista saavuttaa. Tuomioistuin on myös tiedostanut liiallisen sääntelyjäykkyyden ongelmat. Se, mitä vaatimuksia sääntelytarkkuudelle asetetaan, on sidoksissa kontekstiin, kokonaisharkintaan, kulloinkin käsillä olevan lain sisältöön, lain soveltamisalaan ja lain soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden määrään ja asemaan.

Kokonaisharkinnassa tuomioistuin kiinnittää huomioita sääntelyn tekstiin. Teksti voi sisältää varsin yleisluontoisesti muotoiltuja yksittäisiä säännöksiä tai ilmaisuja, jopa sellaisia, joita voidaan tulkita useammalla kuin yhdellä tavalla. Sääntelytarkkuuden kannalta merkitystä on myös sääntelyn luonteella – onko kyse esimerkiksi perustuslain tasoisesta sääntelystä, joka on tyypillisesti kirjoitettu yleiseen muotoon. Lain sisältöä tuomioistuin tulkitsee pelkän tekstin sijasta tarkastelemalla lain esitöitä, kansallisten tuomioistuinten ratkaisuja ja muuta kansallista ja kansainvälistä normistoa. Näitä yhdessä tulkittuaan tuomioistuin vasta lausuu tietyn sääntelyn tarkkuudesta. Tässä tuomioistuin ei arvioi vain kansallisen lainsäätäjän laatimien säännösten sisällön tai lainsäätäjän toiminnan taikka viranomaisen toiminnan ennustettavuutta vaan myös tuomioistuinten käytäntöä ja eri tuomioistuinten ratkaisujen suhdetta toisiinsa.

---

<sup>298</sup> Ks. myös *Milojevic ja muut v. Serbia* (2016) (jaosto), kohdat 66–67, jossa tuomioistuin totesi ennustettavuusperiaatteen kannalta ministeriölle annetun harkintavallan käytön täysin avoimeksi. Silti tuomioistuin katsoi, että Serbian lainsäädännön puutteita olisi voitu korjata oikeussuojakeinoilla, joilla ministeriön harkinnanvaltaa olisi voitu valvoa. Tällaisia suojakeinoja oli vain rajatusti, joten Serbian lainsäädäntö ei täyttänyt ennustettavuusperiaatteen vaatimuksia.

Tuomioistuin on käytännössään varjellut subsidiariteettiperiaatetta ja ottanut eriävän kannan kansallisten tuomioistuinten ratkaisuihin vain rärkeimmissä tapauksissa.

Silloin kun kyse on yksilön oikeuksiin syvälle puuttuvasta sääntelystä, kansalliselta sääntelyltä vaaditaan erityistä tarkkuutta ja tällöin tuomioistuin on eritelty lailta vaadittavan vähimmäissisällön – tosin ehdotonta tyhjentävyyttä ei ole vaadittu. Monissa tapauksissa sääntelykohde on sellainen, että sitä ei ole mielekästä tai mahdollista säännellä esimerkiksi tyhjentävällä luettelolla vaan lain soveltajalle tulee jättää harkinnanvara.

Kuten tuomioistuin on katsonut, sääntelytarkkuuden kannalta henkilöiden lukumäärä ja asema on oleellinen. Mitä rajatumpi henkilöiden lukumäärä ja eriytyneempi asema heillä on, sitä abstraktimpaa sääntely voi olla. Jos taas kyse on periaatteessa koko väestöä koskevasta sääntelystä, lainsäätäjän tulee painottaa yksityiskohtaisen ja konkreettisen sääntelyn etuja.<sup>299</sup> Tuomioistuimen käytännössä painotusta on tarkasteltu lähinnä ennustettavuusperiaatteen näkökulmasta osana yksilön henkilökohtaisia ominaisuuksia ja käyttäytymistä koskevaa pohdintaa.

Sääntelytarkkuustutkimuksen kannalta tuomioistuimen käytännössä on painottunut tuomioistuimen tehtävä ja asema kansainvälisenä tuomioistuimena, joka on viimesijainen valitusaste kansallisten oikeussuojakeinojen jälkeen. Tuomioistuin asettaa valtioiden lainsäädännölle vähimmäisrajat mutta samalla kunnioittaa kansallisten ratkaisujen erityispiirteitä. Tuomioistuinprosessissa monet yksityiskohtaisemmat sääntelytarkkuuden kannalta mielenkiintoiset rajanvedot jäävät harmittavan usein vailla vastausta, kun tuomioistuin jättää ne avoimeksi vedoten ihmisoikeusrajoitusten käsittelyyn sisältyviin muihin edellytyksiin.

---

<sup>299</sup> Ks. Tala 2010, s. 117.

## OSA IV – Tutkimuksen tulokset

### 1. Perustuslakivaliokunnan ja ihmisoikeustuomioistuimen tehtävät ja näkökulmat sääntelytarkkuuden kannalta

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan asema ja tehtävät poikkeavat toisistaan merkittävästi. Perustuslakivaliokunta on perustuslain mukaan asetettu kansanedustajista koostuva kansallinen parlamentaarinen elin, joka perustuslain 74 §:n mukaisesti antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tuomioistuin on taas kansainvälisellä sopimuksella perustettu riippumattomasta tuomarikunnasta muodostettu ylikansallinen sopimuksen valvontaelin, joka voi käsitellä valituksen vasta sen jälkeen kun valittaja on turvautunut kaikkiin kansallisiin oikeussuojakeinoihin. Tuomioistuin antaa valtiota sitovan ratkaisunsa käsiteltävänä olevassa yksittäistapaukseen siihen, onko valtio noudattanut sopimusvelvoitteitaan.

Erilaisesta asemastaan ja tehtävistään huolimatta molemmat on nähtävä osana yhtä perus- ja ihmisoikeusrajoituksia valvovaa järjestelmää. Suomen oikeusjärjestys on viime vuosikymmenten aikana pluralisoitunut eli Ojasen sanoin ”valtiosäännön sääntelykohteita määrittävät yhä enemmän kotimaisen normiston ja valtiosääntökäytännön ohella ylikansalliset ja kansainväliset normijärjestelmät sekä niiden toimielin- ja päätöksentekojärjestelmät.”<sup>300</sup> Perustuslakivaliokunta valvoo kansallista lainsäädäntömenettelyä ja lausuu rajoitusehdotusten perustuslainmukaisuudesta sekä niiden suhteesta Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön. Ihmisoikeustuomioistuin taas ilmoittaa ratkaisuisaan sopimuksen osapuolille – ja siten lopulta myös eduskunnalle ja perustuslakivaliokunnalle – rajoitusten vähimmäisvaatimukset ihmisoikeussopimuksen kannalta. Näin lainsäätäjä saa kansainvälistä palautetta lainsäädännön konkreettisessa soveltamisessa ilmenneistä sääntelytarkkuusongelmista.

Perus- ja ihmisoikeusrajoitusten käsittelymenettelyt ja näkökulmat poikkeavat kahdessa toimielimessä. Perustuslakivaliokunta antaa lain säätämisvaiheessa lausuntonsa *in abstracto* ja

---

<sup>300</sup> Ojanen 2011, s. 442. Ks myös Lavapuro 2010, s. 24–26.

*ex ante*. Valiokunnan käsiteltävänä ei tosin usein ole sellainen täysin uutta sääntelyä koskeva tilanne, jossa se joutuisi tekemään sääntelytarkkuusarvion hyvinkin abstraktisti. Vaikka valiokunnan ja kotimaisten tuomioistuinten kesken ei ole toistaiseksi kehittynyt rikasta valtiosääntöoikeudellista vuoropuhelua perus- ja ihmisoikeusasioissa,<sup>301</sup> eduskunnalla ja valiokunnalla on tietoa ja kokemusta eri sääntelyvaihtoehtojen toimivuudesta eri sääntelyympäristöissä. Tosin *ex ante* -tarkastelu merkitsee sitä, että valiokunta ei anna lausuntoaan tuomioistuimissa jo käsitellystä yksittäisestä lain soveltamistapauksesta eikä sillä ole täysin tarkkaa tietoa juuri laadittavana olevan perusoikeusrajoituksen soveltamistavasta tuomioistuimissa.

Ihmisoikeustuomioistuimen yksittäistapauksellisessa *ex post* -tarkastelussa säännöksen soveltamista on käsitelty jo kansallisissa tuomioistuimissa ja sääntelyn mahdolliset tarkkuusongelmat näyttäytyvät konkreettisesti. Tuomioistuimen *in concreto* -tarkastelu velvoittaa tuomioistuinta antamaan painoa valittajaa koskeville yksilöllisille piirteille – lainsäädäntö ei sitä vastoin kuin poikkeustapauksissa koske nimenomaisesti mainittuja yksittäisiä henkilöitä. Tässä mielessä abstrakti (yleinen) sääntely ja konkreettinen (yksilöllinen) tuomioistuinikäytäntö voisivat sääntelytarkkuutta koskevassa ratkaisulogiikassaan lähentyä toisiaan tilanteessa, jossa yhtäältä tietylle henkilöryhmälle ehdotetaan säädettäväksi perus- ja ihmisoikeusrajoituksia ja toisaalta riitautetaan jälkikäteen niiden laillisuus konkreettisesti soveltamistilanteessa.

Valiokunta tarkastelee lakiehdotuksen tekstiä ja perusteluita suhteessa perustuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön ja niiden esitöihin, valiokunnan käytäntöön, Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin ja EU-oikeuteen ja etenkin Euroopan ihmisoikeussopimukseen.<sup>302</sup> Ihmisoikeustuomioistuin ottaa kansallisen lain osana oikeustositseikastoa, toteaa valtiota sitovan Euroopan unionin oikeuden ja kansainvälisoikeudelliset velvoitteet ja muut asiaan liittyvät *soft law* -tyyppiset kansainväliset asiakirjat, tarkastelee kansallisten tuomioistuinten asiaa koskevia ratkaisuja ja osapuolten siitä esittämiä kantoja ja vertaa niitä ihmisoikeussopimuksen määräyksiin ja omaan aiempaan käytäntönsä.

---

<sup>301</sup> Ks. Ojanen 2011, s. 449.

<sup>302</sup> Euroopan ihmisoikeussopimuksen viittaustiheyttä valiokunnan käytännössä osoittaa jo yksinkertainen haku eduskunnan tietokannassa asiasanoilla ”PeVL” AND ”Euroopan ihmisoikeus\*”, mikä tuotti 310 osumaa vuosille 2012–2016. Haku tehtiin 3.4.2016.



Tuomioistuinmenettely on riitojenratkaisumenettely, jossa tuomioistuin seuraa menettelysääntöjään. Näin ollen tuomioistuin ei valitettavasti aina lausu sääntelytarkkuudesta esimerkiksi silloin, kun se muista syistä katsoo valtion loukanneen sopimusvelvoitteitaan. Tuomioistuimen tehtävänä ei ole kehittää kansallista lainsäädäntöä. Perustuslakivaliokunnan käytäntö on tältä osin sääntelytarkkuuden kannalta ihmisoikeustuomioistuinta yksityiskohtaisempaa. Valiokunta ei nimittäin ainoastaan lausu siitä, tuleeko ehdotus käsitellä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä vaan antaa myös näkemyksensä valtiosäännön kannalta välttämättömistä ja tarpeellisista muutoksista sekä usein säädösehdotuksia koskevia säädösteknisiä huomautuksia ja ehdotuksia.

## **2. Sääntelytarkkuus täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen ja ennustettavuusperiaatteen soveltamistilanteissa**

Erilaisesta asemastaan, tehtävästään ja näkökulmastaan huolimatta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja perustuslakivaliokunnan käytännössä on monia yhtäläisyyksiä. Molemmat analysoivat oikeudellisesti perus- ja ihmisoikeusnormeja rajoittavia kansallisia normeja ja antavat ratkaisunsa käsiteltävänä olevaan sääntelytarkkuuden kannalta oleelliseen kysymykseen. Molempien toimielinten tulee antaa ratkaisunsa siihen, mitä muodollisia ja sisällöllisiä tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksia perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavalle sääntelylle tulee asettaa sen normiston mukaan, jolle toimielimen tulee ratkaisunsa perustaa.

Molemmat toimielimet näyttäisivät peilaavan rajoitussääntelyä siihen intuitiiviseen käsitykseen, että lainsäätäjän tulisi säätää perus- ja ihmisoikeusrajoituksista mahdollisimman tarkalla ja täsmällisellä sääntelyllä. Molemmat kuitenkin ovat käytännössään todenneet jo lähtökohtaisesti, että vaatimus täysin tarkasta sääntelystä on käytännössä mahdoton toteuttaa ja ovat kehittäneet sääntelytarkkuuden suhteellisuutta todentavaa käytäntöä. Sekä perustuslakivaliokunta että ihmisoikeustuomioistuin ovat esittäneet valtaosin samoja perusteita sille, miksi säännös voidaan jättää jossain määrin väljäksi. Toimielimet ovat tukeneet käytäntönsä samoihin yleisiin perusteisiin, joita on toistettu lainsäädäntötutkimuksessa: sääntelyn on katettava monia erilaisia yksittäistilanteita ja asetelmia, sen tulee kyetä pystymään muuttuvien olosuhteiden tahdissa ja selkeästikin muotoillun sääntelyn soveltamiseen jää vääjäämättä tuomioistuinarkintaa. Näistä tässä tutkimuksessa tarkasteltujen

lausuntojen, mietintöjen ja ratkaisujen perusteella selvimpinä yhteisinä erityisinä perusteina ovat nousseet säänneltävän asian erityisluonne, sääntelyn taustalla olevat yhteiskunnalliset intressit ja säännöksen suhde muuhun sovellettavaan oikeuteen. Selkeimmät painotuserot näkyvät ihmisoikeustuomioistuimen yksilön ominaisuuksille ja toiminnalle sekä kansallisten tuomioistuimien ratkaisuille antamassa painoarvossa. Molemmat tarkastelevat säännöksiä kontekstisidonnaisesti ja antavat ratkaisunsa kokonaisharkinnan perusteella.

Toimielinten näkökulmien, aseman ja tehtävien erot eivät tarkoita sitä, että yhtäältä tuomioistuin ei olisi käytännössään luonut yksittäistapauksesta riippumatonta käytäntöä ennustettavuusperiaatteen tueksi tai toisaalta että valiokunta ei laittaisi lainkaan painoa sille, miten sääntelytarkkuus ilmenee sääntelyn soveltamistilanteessa.

Ihmisoikeustuomioistuin on käytännössään luonut "yleisiä periaatteita" eri säädöstyypeille (perustuslaki ja tavallinen laki) ja säännösten sisällölle (esim. ero yksilön oikeuksiin syvästi puuttuvan sääntelyn ja muun sääntelyn välillä) asetettavista tarkkuusvaatimuksista. Itse asiassa tuomioistuimen lausumat "yleiset periaatteet" voidaan nähdä vastinparina perustuslakivaliokunnan "arvioinnin lähtökohdille".

Jälkikäteisessä arvioinnissa ihmisoikeustuomioistuin tarkastelee sääntelytarkkuutta suhteessa oikeudelliseen ennustettavuuteen. Perustuslakivaliokunta painottaa ennustettavuutta erityisesti soveltaessaan rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta, jonka mukaan rikossäännökset on muotoiltava niin, että niiden sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.<sup>303</sup> Ennustettavuusperiaatteella on kuitenkin paikkansa myös yleisemmin perusoikeuksien yleisissä rajoitusedellytyksissä. Edellä tässä tutkimuksessa on esimerkiksi havainnollistettu, miten valiokunta on sääntelyn sisällön osalta pitänyt ihmisoikeustuomioistuimen tavoin tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta tai että yksilön on voitava ennakoida riittävällä tarkkuudella rajoituksen rajoja. Edelleen valiokunta on edellyttänyt, että valtuudet on kirjattava niin selkeästi, että niiden perusteella voidaan riittävällä varmuudella ennakoida, miten toimivaltuuksia tullaan käyttämään.

---

<sup>303</sup> Melander, s. 28; PeVL 17/2006 vp, s. 3/I ja PeVL 18/2007 vp, s. 5/II.

Sääntelytekninen tarkastelu on osoittanut, että molemmat toimielimet ovat tarkastelleet yksittäisten ilmaisujen ja säännösten sekä sääntelyn rakenteellisten ongelmien ja sääntelyn puuttumisen vaikutusta sääntelytarkkuuteen. Ihmisoikeustuomioistuin on voinut pureutua jälkikäteisessä arvioinnissaan myös yleisemmin lainsäätäjän käyttäytymisestä johtuviin ennustettavuusongelmiin. Kummatkaan toimielimet eivät ole esimerkiksi edellyttäneet perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavien säännösten muotoilemista tyhjentyväksi sääntelyksi, ja niiden mukaan sääntelyyn on saanut jäädä jonkinlaista väljyyttä. Tuomioistuimen näkökulma on sillä tavalla negatiivinen, että se ei perustuslakivaliokunnan tavoin esitä omaa ratkaisuaan sääntelytekniisiin ongelmiin vaan monesti kiinnittää huomiota sääntelyn olennaisessa sisällössä ilmeneviin puutteisiin menemättä sen tarkemmin yksittäisiin ilmaisiin. Tuomioistuin ei esimerkiksi perustuslakivaliokunnan tavoin vertaile kansallisen lainsäädännön ilmauksia toisiinsa ja arvioi niiden väljyyttä tai jäykkyyttä. Sääntelytekniisissä ongelmissa tuomioistuin etsii ratkaisua kansallisten tuomioistuinten käytännöstä.

### **3. Oikeuskieli**

Tutkimuksen II osassa käsiteltiin säädöskielen erityispiirteiden vaikutusta sääntelytarkkuuteen. Osassa todettiin hallintolain 9 §:n 1 momentin säännös siitä, että viranomaisen kielen täytyy olla asiallista, selkeää ja ymmärrettävää. Tavoitteena tulisi pitää sitä, että maallikot ymmärtäisivät mahdollisimman hyvin säädöskieltä. Tavoite on vielä kaukana, jos asiaa katsoo tutkimuksessa mainittujen kyselyjen valossa. Sääntelyn lisääntyessä ja yksityiskohtaistuessa myös lakimiesten on ajoittain vaikea ymmärtää säädöksiä. Silti etenkin perusoikeuksiin syvälle ulottuvat rajoitukset tulisi säätää mahdollisimman selkeällä kielellä.

Oikeuskieli on väline – sen laatua arvioitaessa ei oteta kantaa sääntelyn sisällöllisiin arvotarkaisuihin. Silti normistoa laativat tai soveltavat toimielimet voivat käytännössään päättää siitä, minkälaisen yleisen linjan ne ottavat sääntelyn ymmärrettävyydelle. Perustuslakivaliokunta on käytännössään puhunut niin sanonnallisesti kuin rakenteellisestikin selkeän sääntelyn puolesta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on puolestaan ennustettavuusperiaatetta koskevassa käytännössään katsonut, että sääntelyn ei täydy olla sellaista, että maallikko ymmärtäisi sitä. Mittapuuna on se, mitä maallikko ymmärtää turvautumalla tarvittaessa oikeudelliseen apuun. Tuomioistuimen käytäntö kuvastaa siten oikeuskielen luonnetta hyvinkin realistisesti.

#### 4. Lopuksi

Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa kansalliselle lainsäädännölle vähimmäisvaatimukset. Sopimuksen valvontaelinten tehtävänä on valvoa, että kansallinen lainsäädäntö täyttää sopimuksen edellyttämän vähimmäistason. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskevien tapausten laatu ja määrä sekä muita sopimuksen osapuolia koskevat ratkaisut eivät ole antaneet aihetta katsoa, että Suomen lainsäädäntö ei yleisesti täyttäisi tätä vähimmäistasoa perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavan sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta. Perustuslakivaliokunnan voidaan näin ollen katsoa suoriutuvan tehtävästään hyvin. Tutkimuksessa on käynyt ilmi, että osalla Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuolista on ollut hyvin vakavia vaikeuksia säätää sellaista lainsäädäntöä, joka sisältäisi lain laatua koskevat perusedellytykset. Tällöin voidaan jo puhua sääntelyn puuttumisesta tai viranomaiselle annetusta oikeudesta puuttua mielivaltaisesti perusoikeuksiin.

Tutkimus yhtyy suomalaisen lainsäädäntötutkimuksen päätelmiin siitä, että sääntelytarkkuuden ongelmiin ei ole yhtä vakioratkaisua. Lainsäätäjän tehtävä on sen toimintaa ohjaavista normeista huolimatta vaikea - siitä on osoituksena perustuslakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen rikas käytäntö.