

Lainsäädäntövallan delegointi – tutkimus delegoinnista menetelmänä sekä sen oikeudellisista, instrumentalistisista ja lakiteknisistä laatuvaatimuksista

1. Johdanto

Kirjoitettu lainsäädäntö on nykypäivän yhteiskunnan tärkein ohjaamisen väline. Lähes kaikki yhteiskunnallisen elämän osa-alueet ovat jollain tavalla oikeudellisesti säänneltyjä. Samalla kuitenkin tulemme yhä tietoisemmiksi lainsäädännön yhteiskunnalle aiheuttamista ongelmista. Lainsäädännön määrän on todettu edelleen kasvavan huolimatta monista pyrkimyksistä hillitä tätä kasvua.¹ Säädöksiä joudutaan korjaamaan ja päivittämään yhä useammin. Lainsäädännön kielelliseen ymmärrettävyyteen liittyvät haasteet vaikeuttavat sen noudattamista ja soveltamista.² Lainsäädännöstä aiheutuvat ylimääräiset kustannukset kasautuvat yhteiskunnan toimintakykyä tarpeettomasti heikentäväksi sääntelytaakaksi.³

Lainvalmisteluun kohdistuvassa tutkimuskirjallisuudessa onkin korostettu lainsäädännön laadun parantamisen merkitystä. Erilaisia säädösrhyimiä tutkimalla voidaan muodostaa tarvittava kokonaiskuva sääntelyn erilaisista toteuttamistavoista. Näin voimme parantaa lainvalmistelun parissa työskentelevien osaamista eri olosuhteisiin sopivan sääntelyn suunnittelussa.⁴

* Risto Tuominen, OTT. Lectio praecursoria Itä-Suomen yliopiston yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunnassa 9.5.2025 pidetyssä väitöstilaisuudessa, jossa kirjoittaja puolusti väitöskirjaansa Lainsäädäntövallan delegointi – tutkimus delegoinnista menetelmänä sekä sen oikeudellisista, instrumentalistisista ja lakiteknisistä laatuvaatimuksista. Lektio esitetään tässä vähäisin muutoksin ja täydennyksin.

1. Näin esim. Jyrki Tala, Lainsäädännön maailma muuttuu – sääntelyn kasvu jatkuu. Lakimies 1/2012, s. 133–139.
2. Ks. esim. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:16: Säädöskielen ymmärtäminen, s. 21–22.
3. Sääntelytaakasta laajemmin ks. esim. Kalle Määttä – Jyrki Tala, Mitä sääntely maksaa – sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua. Edilex 10.3.2015.
4. Säädösrhyimellä tarkoitan samankaltaisesta ja samalla tavalla säädetyistä lainsäädännöstä muodostuvaa yhtenäistä ryhmää. Omia erillisiä säädösrhyimiään ovat esimerkiksi 1) Euroopan unionin asetukset; 2) eduskunnan säätämistä lait sekä 3) valtioneuvoston asetukset. Termiä on käyttänyt aiemmin muun muassa Antti Kivivuori. Ks. Antti Kivivuori, Suomen vahingonkorvauslainsäädännön kehitys I. Rikoslainsäädäntö 1809–1875. Helsingin yliopisto 1969, s. 31.

2. Lainsäädäntövallan delegoinnista yleisesti

Väitöskirjatutkimukseni aiheena on lainsäädäntövallan delegointi. Lainsäädäntövallan delegoinnilla tarkoitetaan toimenpidettä, jossa lainsäätäjä siirtää osan lainsäädäntövallastaan toimeenpanovaltaa käyttäville toimielimille. Nämä toimielimet tuottavat saamansa valtuuden nojalla hierarkkisesti lakia alemmanasteista lainsäädäntöä, joka tunnetaan asetuksina ja viranomaismääräyksinä.

Suomen perustuslain (731/1999) 80 §:n ensimmäisen momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Perustuslain 80 §:n toisen momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella.

Asetusten ja määräysten prosessiltaan kevyempi päivittäminen mahdollistaa nopean reagoinnin olosuhdemuutoksiin ja valtuuttavan lain sääntelytarkkuuden sopivan mitoittamisen. Näin voidaan välttää ylimääräiset ja yhteiskunnalliselta merkitykseltään epätarkoituksenmukaiset lainsäädännön korjaushankkeet.

Lainsäädäntövallan delegoinnin hyödyntämismahdollisuuksia tutkittaessa on kuitenkin huomioitava menettelyn valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyys. Demokraattisen oikeusvaltion keskeisenä valtiosääntöisenä perusratkaisuna on vallan kolmijako-oppi. Lainsäädäntövalta, toimeenpanovalta ja tuomiovalta ovat pidettävä toisistaan erillään. Suomen perustuslain 3 §:n ensimmäisen momentin mukaan ylimpänä lainsäädäntövallan käyttäjänä toimii eduskunta. Lainsäädäntövallan delegoinnilla poiketaan tästä perustuslaillisesta pääsäännöstä. Tästä syystä delegointiin tulee suhtautua lähtökohtaisesti pidättyväisesti ja sen toteutuksessa on otettava huomioon perustuslain 80 §:n tulkintaa koskevat valtiosääntöoikeudelliset rajoitukset.

Ensimmäisenä tällaisena rajoituksena on vaatimus säätää lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Toisena rajoituksena on vaatimus osoittaa asetuksenantovaltuus yhteiskunnalliselta merkitykseltään laajakantoisissa ja periaatteellisesti tärkeissä asioissa ensisijaisesti valtioneuvostolle. Lopuksi lakeihin sisällytettävät asetuksen- ja määräyksenantoa koskevat perus- ja valtuussäännökset on laadittava kielellisesti täsmällisiksi ja tarkkarajaisiksi.

Lainsäädäntövallan delegoinnilla on siis kaksi puolta. Yhtäältä se on lainvalmistelussa hyödynnettävä kustannustehokkuutta lisäävä menetelmä. Toisaalta se on lainsäätäjän ja toimeenpanovallan käyttäjien välistä institutionaalista suhdetta koskeva vallanjakokysymys. Tutkimukseni keskeisenä tavoitteena onkin ollut löytää tasapaino näiden kahden osittain vastakkaisen näkökulman välille.

3. Asetettu tutkimusongelma ja menetelmät

Asettamani tutkimusongelma kuuluu seuraavasti. Mitä lainsäädännön laadun kannalta olennaisia valtiosääntöoikeudellisia ja instrumentalistisia tekijöitä on syytä huomioida, kun lainvalmistelussa harkitaan lainsäädäntövallan delegoimista?

Olen eritellyt asettamastani tutkimusongelmasta kaksi tarkentavaa tutkimuskysymystä. Ensimmäisenä kysymyksenä on, miten lainsäädäntövallan delegointia suunnitellaan ja arvioidaan lainvalmistelussa ja lainsäätämisessä. Toisena tutkimuskysymyksenä esitän, millä tavalla lakia alemmanasteisten säädösten sisällön suunnittelussa on hyödynnetty sääntelytarkkuutta. Sääntelytarkkuudella tarkoitan päätöksentekoa siitä, kuinka tarkkarajaiseksi tai joustavaksi sääntely on syytä laatia eri tilanteissa.⁵

Tutkimukseni on artikkeliväitöskirja, joka koostuu neljästä vertaisarvioidusta tutkimusartikkelista ja seitsemän päälukua kattavasta yhteenvedosta. Menetelmältään artikkelit ovat menetelmätriangulaatiotutkimuksia, joissa analysoin laadullisten menetelmien avulla kooltaan isoja asiakirja-aineistoja.⁶ Lainopin lisäksi laadullisina analyysimenetelminä hyödynnän sisällön erittelyä, tekstianalyysia ja aineiston kvantifiointia.

Väitöskirjani ensimmäisessä artikkelissa tavoitteenani oli selvittää perustuslain 80 §:n ensimmäiseen momenttiin sisältyvä vallitseva tulkintalinja eli valtiosääntödoktriini sekä tunnistaa kaikki sellaiset valtiosääntöoikeudelliset kriteerit ja suositukset, jotka tulee huomioida valtuuttavien lakien perus- ja valtuussäännösten muotoilemisessa. Tutkimusaineisto koostui perustuslakivaliokunnan vuosien 2000 ja 2018 välisenä aikana antamista lausunnoista, joissa valiokunta oli arvioinut lakiehdotusten sisältämien asetuksenantovaltuuksien perustuslainmukaisuutta. Keskeisenä tuloksena voidaan todeta, että valtuuttavien lakien perussäännösten täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden takaamiseksi vähimmäiskriteerinä voidaan pitää sitä, että perussäännöksessä ilmaistaan säänneltävä asia, määritellään mitä se tarkoittaa tai määritetään kriteerit tämän asian tunnistamiseksi. Lisäksi perussäännökseen tulisi sisällyttää sääntelyn kohteet, joihin asetetut velvoitteet kohdistuvat.

Väitöskirjani toisessa artikkelissa tutkin hallituksen esityksiin sisältyneiden asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksien esiintyvyyttä, valtuuksien sisältämiä sääntelykeinoja sekä eduskunnan suorittamia korjauksia näihin esityksiin. Tut-

5. Ks. myös Tapio Puurunen, Perus- ja ihmisoikeusrajoitusten sääntelytarkkuudesta eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä. *Oikeustiede – Jurisprudentia* L:2017, s. 337–426, 341.

6. Menetelmätriangulaatiosta ks. esim. Anssi Keinänen – Ulla Väättänen, *Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin?* Edilex 7/2015, s. 14.

kimusaineistot koostuivat hallituskausien toisen vuoden hallituksen esityksistä vuosilta 2000, 2004, 2008, 2012 ja 2016 sekä näitä esityksiä koskevista eduskunnan valiokuntien mietinnöistä. Toisen artikkelin tutkimustulosten perusteella asetukset ja määräykset sisältävät tasaisesti erilaisia sääntelykeinoja ja niiden yhdistelmiä. Tällaisia sääntelykeinoja ovat esimerkiksi lupa- ja informointivelvoitteet, erilaiset vaatimukset sekä toiminnan valvontaa ja ohjaamista koskevat velvoitteet. Kokonaisuudessaan eduskunnan mietintövaliokunnat kuitenkin korjaavat hyvin harvoin hallituksen esitysten sisältämiä perus- ja valtuussäännöksiä.

Väitöskirjani kolmannessa artikkelissa analysoin tarkemmin sadan ympäristöoikeuden alalla annetun valtioneuvoston ja ministeriön asetuksen sääntelytarkkuutta. Tutkimusaineiston analyysissa hyödynsin kansainvälisessä sääntelytarkkuuden tutkimuksessa käytettyä *rules versus standards* -käsitteistöä, jossa sääntely eritellään tarkkuudeltaan erivahvuisiin tarkkarajaisiin sääntöihin ja joustaviin standardeihin.⁷

Jatkoin väitöskirjani neljännessä artikkelissa sääntelytarkkuusteemaa tutkimalla 93 toimeenpanoviranomaisen antaman määräyksen sääntelytarkkuutta. Tämän lisäksi arvioin määräysten ja niitä koskevien valtuuttavien lakien perus- ja valtuussäännösten sääntelytarkkuuden mahdollista vaikutusta tyhjän delegoinnin ilmenemiseen suomalaisessa lainvalmistelussa. Käsitteellä tyhjä delegointi tarkoitetaan tilannetta, jossa lainsäätävä delegoi lainsäädäntövaltaansa mutta muotoilee delegointivaltuudet niin tarkkarajaisiksi, että delegoinnin saajalle ei käytännössä jää minkäänlaista liikkumatilaa valtuuden käytössä. Tällöin on vaarana, että delegointi ei todellisuudessa tuota mitään käytännön lisäarvoa valtuuttavan lain toimeenpanoon. Perustuslain 80 §:n toinen momentti on sanamuodoltaan ja tulkintalinjaltaan rajatumpi säännös verrattuna perustuslain 80 §:n ensimmäiseen momenttiin. Tästä syystä artikkelissa neljä oli arvioitava nykyisen tulkintalinjan mahdollisia tyhjää delegointia tuottavia vaikutuksia viranomaismääräysten käytössä.⁸

4. Tutkimuksen keskeiset tulokset

Lakiteknisesti asetukset ja viranomaismääräykset ovat säädöksinä sääntelytarkkuudeltaan täsmällisiä ja tarkkarajaisia, mutta niihin sisältyy myös merkittävässä

7. Ks. Louis Kaplow, *Rules versus Standards: An Economic Analysis*. *Duke Law Journal* 42(3) 1992, s. 557–629 ja Russel B. Korobkin, *Behavioural Analysis and Legal Form: Rules versus Standards Revisited*. *Oregon Law Review* 79(1) 2000, s. 23–60.

8. Tyhjistä delegoinnista ks. Asaf Wiener – Elad Man, *Considering a Duty to Delegate in Designing Regulatory Legislation. Theory and Practice of Legislation* 7(3) 2019, s. 179–203.

määrin sääntelytarkkuudeltaan harkintaa mahdollistavaa sääntelyä. Tällöin säädökset täsmentävät ja tarkentavat valtuuttavaa lakia mutta eivät poista tulkinnanvaraisuutta tai säädösten soveltamiseen liittyvän harkinnan tarvetta. Asetukset ja viranomaismääräykset osoittautuivat olevan muutoinkin sääntelytarkkuudeltaan samankaltaisia, ja niitä koskevien valtuuttavien lakien perus- ja valtuussäännöksissä oli myös havaittavissa yhtenevyyksiä. Tutkimustulokset eivät kuitenkaan osoittaneet perustuslain 80 §:n tulkintaan sisältyvän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden periaatteen johtavan tyhjään delegointiin. Periaate vaikuttaisikin ennemmin edistävän delegoinnin käytännön onnistumista kuin haittaavan sitä.

Väitöskirjani tutkimustulos voidaan kiteyttää seuraavasti. Painopiste lainsäädäntövallan delegoinnin laadunvarmistuksessa on vahvasti valtiosääntöoikeudellisten vaatimusten täyttämisessä. Sitä vastoin lainsäädäntövallan delegoinnin instrumentalistiset laatukriteerit eivät ole yhtä merkittävässä roolissa. Tutkimustulosten perusteella voidaan kuitenkin todeta, että lakia alemmanasteisen lainsäädännön sääntelytarkkuuden oikeanlaisten mitoitusten ja mahdollisten päivitystarpeiden seurannalla voidaan ylläpitää valtuuttava laki sekä asetukset ja viranomaismääräykset kesto- ja sopeutumiskykyisinä säänneltävän alan olosuhdemuutoksille. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että laissa mahdollistetaan riittävä liikkumavara säädösten päivittämistarpeita varten ja lakia alemmanasteisen sääntelyn yhteys valtuuttavan lain perussäännöksen sisältämiin velvoitteisiin säilyy riittävän tiiviinä.

5. Lainsäädäntövallan delegoinnin säädöspolitiikan kehittäminen ja de lege ferenda -suositukset

Väitöskirjani lopussa arvioin saatujen tutkimustulosten pohjalta lainsäädäntövalan delegoinnin tulevaisuutta ja sen säädöspoliittisia kehittämiskohteita. Arvioinnin tarpeeseen on vaikuttanut tutkimustuloksista muodostunut kokonaiskuva, jonka perusteella delegoinnin käytäntö ei vaikuttaisi noudattavan perustuslain 80 §:n vakiintunutta valtiosääntödoktriinia. Tulokset siis vahvistavat jo aiempia tutkimuskirjallisuudessa tehtyjä havaintoja sekä kriittisiä kommentteja käytännön ja doktriinin välisistä eroista.⁹ Tämä tulos on pakottanut minut pohtimaan, onko syytä kehittää ratkaisuja delegoinnin käytännön saamiseksi lähemmäksi nykyistä doktriinia vai onko doktriini itsessään tullut vanhentuneeksi, jolloin sitä on syytä päivittää. Päädyn väitöskirjassani jälkimmäiseen ratkaisuun.

9. Ks. esim. Erkki Kontkanen – Anssi Keinänen, Eurooppalaisten finanssivalvontaviranomaisten norminanto – hyvän lainvalmistelun kriteerien ja parlamentarismin toteutuminen. Edilex 41/2015, s. 45–46.

Esitänkin lainsäädäntövallan delegoinnin säädöspolitiikan kehittämistä seuraavasti. Ensimmäiseksi delegoinnin saajan määrittäminen asian yhteiskunnallisen merkityksen perusteella on oikeusperiaatteena ongelmallinen. Siitä luopuminen tai sen päivittäminen voisi parantaa lainsäädännön laatua. Ensimmäiseen kehitysehdotukseeni on vaikuttanut havainto siitä, että yhteiskunnallisen merkittävyyden periaate on johtanut muodollisesti jäykkään delegointilinjaan mutta periaatetta ei todellisuudessa ole kyetty noudattamaan tämän linjan mukaisesti.

Toiseksi viranomaismääräykset vaikuttavat säädöstyypinä olevan joissain tilanteissa käytännöllisesti tarkoituksenmukaisempia verrattuna asetuksiin. Tätä näkemystä vahvistavat myös kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa tehdyt havainnot.¹⁰ Perustuslain 80 §:n toisen momentin sisältö ja tulkintalinja ovat kuitenkin esteenä määräysten monipuolisemmalle hyödyntämiselle. Tulevaisuudessa voi siis olla perusteltua harkita perustuslain 80 §:n toisen momentin muuttamista.

Näiden kehitysehdotusten toteuttaminen tällaisenaan ei kuitenkaan vielä riitä. Yksi merkittävä valtiosääntödoktriinin jäykkyyttä aiheuttava tekijä on lakia alemmanasteisten säädöstyypin liiallinen määrä. Erityisesti ministeriöiden asetukset ovat ongelma, koska niille ei ole doktriinin sisällä mahdollista hahmottaa samalla tavalla paikkaa kuin valtioneuvoston asetuksille ja viranomaismääräyksille. Ministeriöille suunnattava delegointi jäykistää doktriinia ja hämärtää yhteiskunnallisesti laaja-alaisempien asioiden erottamisen merkitykseltään vähäisemmistä teknisistä asioista. Lakia alemmanasteisten säädöstyypin vähentäminen on mielestäni edellytys ehdottamalleni delegoinnin säädöspolitiikan muutokselle. Näin ollen ministeriöille ja tasavallan presidentille suunnattavasta delegoinnista olisikin syytä luopua.

Toteutuessaan esittämäni muutosehdotukset johtaisivat merkittäviin muutoksiin suomalaisessa valtiosääntökulttuurissa. Esittämäni kehitysehdotusten tehtävänä onkin toimia keskustelun avauksina, joiden pohjalta voimme jatkaa tieteellistä keskustelua delegoinnin tulevaisuudesta ja suunnitella aiheesta jatkotutkimuksia. Olennaisina tulevaisuuden tutkimusaiheina ovat esimerkiksi Euroopan unionin oikeuden tarkempi vaikutus kansalliseen lainsäädäntövallan delegointiin, muiden valtioiden lainsäädäntövallan delegointia koskevien valtiosääntökokemusten vertailu sekä asetusten ja määräysten hyödyntäminen lakien toimeenpanon suunnittelussa.

10. Ks. esim. Mark Thatcher, *Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation*. *West European Politics* 25(1) 2002, s. 125–147, 141–142.