

# OIKEUSTIEDE

## JURISPRUDENTIA

L

2017

---

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

*Toimitusneuvosto*

Pasi Pölönen, puheenjohtaja

Tuula Linna

Taina Pihlajarinne

Elina Pirjatanniemi

*Toimittaja*

Antti Kolehmainen

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 17

00130 Helsinki

[www.lakimiesyhdistys.fi](http://www.lakimiesyhdistys.fi)

© kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys 2017

ISSN-L 0355-8215

ISSN 0355-8215

ISBN 978-951-855-373-4

Taitto Taittopalvelu Yliveto Oy

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2017

**Tapio Puurunen**

**PERUS- JA  
IHMISOIKEUSRAJOITUSTEN  
SÄÄNTELYTARKKUUDESTA  
EDUSKUNNAN PERUSTUS-  
LAKIVALIOKUNNAN JA EUROOPAN  
IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIMEN  
KÄYTÄNNÖSSÄ**



---

# Sisällys

1	JOHDANTO .....	341
2	SÄÄNTELYTARKKUUDEN YLEISIÄ KYSYMYKSIÄ .....	344
2.1	Sääntelytarkkuuden arvioinnin lähtökohdat .....	344
2.2	Sääntelytarkkuuden oikeusteoreettiset ja kielelliset rajat .....	345
2.3	Säädöskielen erityispiirteiden vaikutus sääntelytarkkuuteen ....	348
2.4	Jäykän ja joustavan sääntelyn normimuodot .....	350
2.5	Jäykän ja joustavan sääntelyn justifikaatiot .....	352
2.6	Puolijoustavat oikeusnormit .....	355
3	SÄÄNTELYN TARKKARAJAISUUS- JA TÄSMÄLLISYYS- VAATIMUS PERUSTUSLAISSA JA PERUSTUSLAKI- VALIOKUNNAN KÄYTÄNNÖSSÄ .....	356
3.1	Perusoikeudet ja niiden rajoittaminen perusoikeusuudistuksessa .....	356
3.2.	Perusoikeusrajoitusten tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimus perustuslakivaliokunnan käytännössä.....	361
3.2.1	Valiokunnan käytännön tarkastelun lähtökohtia .....	361
3.2.2	Tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen pääasiallinen sisältö ja merkitys osana muita rajoitusedellytyksiä.....	362
3.2.3	Perusoikeuksien keskeiset rajoitusmuodot .....	365
3.2.3.1	Rajoittaminen suoraan laissa.....	365
3.2.3.2	Rajoittaminen antamalla tuomioistuimelle tai viranomaiselle perusoikeuksien rajoittamis- valtaa suoraan lain nojalla.....	367
3.2.3.3	Rajoittaminen luvanvaraistamalla tietty toiminta...369	
3.2.3.4	Rajoittaminen antamalla viranomaiselle tai muulle henkilölle valta puuttua perusoikeuksiin fyysisin toimenpitein.....	370
3.2.3.5	Rajoittaminen sääntelemällä luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden keskinäisiä oikeuksia ja velvollisuuksia .....	371
3.2.4	Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus sääntelyteknisestä näkökulmasta.....	372

3.2.4.1	Sanat ja monisanaiset ilmaisut .....	373
3.2.4.2	Säätelyn rakenteesta johtuvat ongelmat .....	376
3.2.4.3	Säätelyn puuttuminen.....	379
3.2.5	Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen rajat .....	380
3.3	Kokoavia havaintoja .....	385
4	<b>SÄÄNTELYTARKKUUDEN VAATIMUS EUROOPAN IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIMEN KÄYTÄNNÖSSÄ .....</b>	<b>387</b>
4.1	Euroopan ihmisoikeussopimus .....	387
4.2	Ihmisoikeustuomioistuimen tehtävät .....	388
4.3	Sopimuksessa turvattujen oikeuksien ja vapauksien rajoittaminen .....	389
4.4	Lainmukaisuuden vaatimus tuomioistuimen käytännössä .....	391
4.5	Ennustettavuusperiaate .....	396
4.5.1	Ihmisoikeusrajoitusten sääntelytarkkuuden suhteellisuus ..	396
4.5.2	Ennustettavuusperiaatteen arviointiperusteet .....	397
4.5.2.1	Ihmisoikeusrajoituksilta vaadittava sisältö.....	400
4.5.2.2	Ihmisoikeusrajoitusten teksti sääntelyteknisestä näkökulmasta .....	402
4.5.2.3	Kansallisten tuomioistuinten käytäntö .....	403
4.5.2.4	Valittajan asemaa koskevat argumentit .....	405
4.5.3	Ennustettavuusperiaatteen suhde oikeusvaltioperiaatteen mukaisuuteen.....	406
4.6	Kokoavia havaintoja sääntelytarkkuuden rajoista tuomioistuimen käytännössä .....	407
5	<b>TARKASTELUN TULOKSET .....</b>	<b>409</b>
5.1	Perustuslakivaliokunnan ja ihmisoikeustuomioistuimen tehtävät ja näkökulmat sääntelytarkkuuden kannalta .....	409
5.2	Sääntelytarkkuus täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen ja ennustettavuusperiaatteen soveltamistilanteissa .....	411
5.3	Oikeuskieli.....	413
5.4	Lopuksi .....	414
	<b>LÄHTEET.....</b>	<b>415</b>
	<b>OIKEUSTAPAUKSET.....</b>	<b>423</b>
	<b>PRECISION OF NORMS RESTRICTING BASIC AND HUMAN RIGHTS IN THE PRACTICE OF THE CONSTITUTIONAL LAW COMMITTEE OF THE FINNISH PARLIAMENT AND THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS.....</b>	<b>425</b>

---

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

## 1 JOHDANTO

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 lainsäätäjän on halunnut eri syistä rajata normin sisällön täsmällisesti ja tarkkarajaisesti kaventamalla niin merkittävästi lainkäyttäjän harkinnanvaltaa, että lainkäyttäjän tehtävä mekanisoituu täysin. Lainsäätäjän ratkaisu sijoittuu miltei 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 ilmaisuin.

---

\* *Tapio Puurunen*, OTT, johtava asiantuntija, sisäministeriö

<sup>1</sup> *Tala* 2010a, *Tala* 2014a ja *Määttä K* 2010.

<sup>2</sup> Sunstein esimerkiksi kutsuu tätä rajoittamattomaksi harkintavallaksi ("untrammèd discretion"). Ks. *Sunstein* 1995 s. 961.

Mainittuja oikeuksia voidaan kuitenkin yleensä rajoittaa vain riittävän täsmällisellä ja tarkkarajaisella sääntelyllä. Kirjoituksen tarkoituksena on selvittää, mitä tällaisella sääntelytarkkuudella tarkkaan ottaen tarkoitetaan, ja minkälaista sääntelytarkkuutta edellytetään nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien rajoitussääntelyssä ja miksi. Kysymystä tarkastellaan lainlaatiijan näkökulmasta. Tältä osin kirjoittajan on tarkoitus osallistua suomalaisen lainsäädäntötutkimuksen viimeaikaiseen sääntelytarkkuutta koskevaan keskusteluun kirjoituksella, joka vastaa vaatimuksiin lisätä nimenomaan lainvalmistelun tieteellistä tutkimusta.<sup>3</sup>

Kirjoituksessa keskitytään kahteen normistoon ja niitä koskevaan tulkintakäytäntöön. Yhtäältä tutkitaan Suomen perustuslakia (731/1999) ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä ja toisaalta Euroopan ihmisoikeussopimusta (SopS 19/1990) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä.

Perustuslain osalta kirjoitus 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 seikka-peräisesti suomalaisessa valtiosääntöoikeustutkimuksessa. Tarkastelussa pääpaino on perustuslain voimaantulon jälkeisessä käytännössä vuosilta 2000–2012. Tutkimuksessa viitataan myös aikaisempaan 1990-luvun käytäntöön silloin, kun se on tutkimuksen kannalta oleellista.

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>4</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 ihmis-

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

<sup>4</sup> Ks. *Ojanen* 2011 s. 443–444.



oikeussopimuksiin. Tämän vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on aiempaa tärkeämpää”.<sup>5</sup>

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. Säätelytarkkuuden näkökulmasta ja vertailukohdaksi kotimaiselle perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukselle keskeistä on selvittää viimeksi mainittuun edellytykseen kuuluvan niin sanotun ennustettavuusperiaatteen sisältö ja sen suhde perustuslain säätelyyn. 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 kirjoituksessa selvitetään perustuslakia ja perustuslakivaliokunnan käytäntöä sekä Euroopan ihmisoikeussopimusta ja ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä tutkimalla: (1) mikä on niiden normien sisältö ja merkitys, jonka johdosta tarkkarajaista ja täsmällistä säätelyä tulee antaa, (2) mitä tarkkarajaisuudella ja täsmällisyydellä tarkoitetaan kyseisissä normeissa, (3) mitä yleisiä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia normit ovat asettaneet rajoittavalle säätelylle – eli mistä asioista lainsäätäjän tulisi ainakin säätää, jotta rajoittava säätely olisi sisällöllisesti täsmällistä ja tarkkarajaista, (4) mitä edellytyksiä normit ovat asettaneet rajoitussäätelylle yksittäisen ilmaisun, lauseen tai virkkeen ja säännöksen rakenteelle ja (5) mitä kansallisen perustuslain, kansainvälisen sopimuksen ja niitä tulkitsevien toimielinten keskinäissuhde ja tulkintakäytännön säätelytarkkuutta koskevat erot kertovat toimielinten asemasta ja tehtävästä perus- ja ihmisoikeuksien valvonnassa?

Edellä esitetyjä kysymyksiä selvitetään kirjoituksessa seuraavasti. Kirjoituksen 2. jaksossa luodaan katsaus tutkimuksen yleiseen kehikkoon eli säätelytarkkuuden käsitteeseen, tehtäviin ja tavoitteisiin lainvalmistelussa. Jaksossa selvitetään ensin, onko lainsäätäjän yleisen oikeustieteen näkökulmasta ja kielellisesti mahdollista laatia kuvitteellisen normijan tarkkarajaiseen päätyyn sijoitettavaa säätelyä ja onko tällainen vaatimus ylipäätään mielekäs. Jaksossa tutkitaan sen jälkeen säädöskielen erityispiirteiden vaikutusta säätelytarkkuuteen. Lopuksi jaksossa perehdytään jäykän (tai tarkkarajaisen) ja joustavan säätelyn normimuotoihin ja säätelyn käytön justifikaatioihin sekä puolijoustaviin normeihin.

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

Kirjoituksen 3. jaksossa käsitellään perustuslakivaliokunnan perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä ja erityisesti täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta koskevaa käytäntöä. Jaksossa tutkitaan perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta osana perustuslain perusoikeussuojajärjestelmää, sen pääasiallista sisältöä ja suhdetta muihin rajoitusedellytyksiin. Sen jälkeen jaksossa perehdytään perusoikeuksien keskeisiin rajoitusmuotoihin – minkälaisissa tyyppitilanteissa perusoikeuksia on rajoitettu ja miten. Tavoitteena on selvittää, mitä aineksia laissa tulee vähintään kussakin tyyppitilanteessa olla, jotta se täyttää tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen. Sen jälkeen jaksossa 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.

Kirjoituksen 4. jaksossa tutkitaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen lainmukaisuuden vaatimusta koskevaa käytäntöä. Jaksossa tehdään ensin selkoa ihmisoikeuksien rajoitusedellytyksistä ja niihin kuuluvasta rajoitusten lainmukaisuuden vaatimuksesta. Jaksossa päähuomio kiinnitetään lainmukaisuuden vaatimukseen sisältyvään ennustettavuusperiaatteeseen ja sen arviointiperusteisiin. Kirjoituksen viimeisessä 5. jaksossa esitetään tutkimuksen tulokset.

## 2 SÄÄNTELYTARKKUUDEN YLEISIÄ KYSYMYKSIÄ

### 2.1 Sääntelytarkkuuden arvioinnin lähtökohdat

Suomalaisessa lainsäädäntötutkimuksessa kiiruhdetaan valitettavan usein käsittelemään sääntelytarkkuutta erittelemättä sen tarkemmin, mitä käsitteellä tarkoitetaan. *Melanderin* mukaan sääntelytarkkuudella tarkoitetaan kielellisesti ilmaistun oikeudellisen sääntelyn täsmällisyyttä.<sup>6</sup> Määritelmä ei ole käsitettä kovinkaan avaava, koska sääntelyn voidaan olettaa olevan kielellä ilmaistua ja oikeudellista ja tarkkuuden vielä täsmällistä.

Sääntelytarkkuuden käsitteen voidaan ajatella sisältävän intuitiivisen käsityksen siitä, että lainsäätäjän tulisi ohjata käyttäytymistä aina niin tarkalla ja täsmällisellä sääntelyllä kuin mahdollista,<sup>7</sup> puhutaanhan lainsää-

<sup>6</sup> *Melander* 2010 s. 23.

<sup>7</sup> Ks. *Tala* 2014 s. 104–105.

däntötutkimuksessa 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>8</sup>

Sääntelytarkkuutta arvioitaessa tulee täsmentää, ovatko arvioinnin kohteena lakien normiformulaatiot vai laajemmin oikeusnormit eli tulkitut säännökset.<sup>9</sup> Säädöstekstissä väljäksi muotoiltu säännös voi nimittäin soveltamiskäytännön ja siinä käytettyjen argumentaatio- ja tulkintaoppien valossa olla hyvinkin täsmällinen eikä soveltamisen kannalta joustava.<sup>10</sup> Käsillä olevassa kirjoituksessa ensisijaisena kiinnostuksen kohteena ovat lainsäätäjän näkökulma ja lakien normiformulaatiot. Toki lainsäätäjää näkee säädettäväksi ehdotetut tekstit osana oikeusjärjestystä, sen systematiikkaa, muita säädöksiä ja oikeuskäytäntöä ja muotoilee ne sen mukaisesti. Tulkitut säännökset tulevat tässä kirjoituksessa tarkasteltavaksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen näkökulmasta. Tarkastelun pääasiallinen tavoite on selvittää ihmisoikeussopimuksen lainsäätäjälle asettamat sääntelyn tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimukset.

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

## 2.2 Sääntelytarkkuuden oikeusteoreettiset ja kielelliset rajat

*Hart* on tuotannossaan katsonut, 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 nyky muodossaan voisi olla olemassa. Siksi lainsäädännön normit koskevat Hartin mukaan pääsääntöisesti

<sup>8</sup> Valtavirrasta poikkeavista ehdotuksista ks. *Braithwaite* 2002 s. 75.

<sup>9</sup> *Määttä T* 2010 s. 58.

<sup>10</sup> *Määttä T* 2010 s. 58.

ihmisten, tekojen, asioiden ja olosuhteiden luokkia.<sup>11</sup> Oikeussääntelyn yleisyyttä on perusteltu myös oikeudellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Yleisyyden ansiosta sääntöä sovelletaan yhtäläisesti kaikkiin sen soveltamisalaan kuuluviin tapauksiin.<sup>12</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>13</sup> Yhtenä vaihtoehtona olisi jättää päätöksentekijälle harkintaa soveltaa säännöstä vain siihen sisältyvän tarkoituksen mukaisesti. Toisena vaihtoehtona olisi soveltaa säännöstä sellaisenaan myös niihin tilanteisiin, jotka eivät vastaa lainsäätäjän tarkoitusta.<sup>14</sup> Schauerin mielestä lainsäätäjän on mahdollista säätää normi, 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 kehittämään ja *Waismannin* luomaan käsitteeseen kielen ja lain avoimesta rakenteesta (”open texture”).<sup>15</sup>

Hartin mukaan oikeussäännöillä, olivatpa ne lainsäätäjän säätämiä tai johdettavissa aikaisemman oikeustapauksen *ratiosta*, 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 sen suhteen, kuinka paljon ohjausta se pystyy antamaan silloin, kun tapaus sisältää ydinsisältöön kuuluvien ainesten 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

<sup>11</sup> Hart 1961 s. 121.

<sup>12</sup> Tala 2010b s. 91.

<sup>13</sup> Ks. Schauer 1991 s. 47–52.

<sup>14</sup> Schauer 1991 s. 51.

<sup>15</sup> Friedrich Waismannin avoimen rakenteen käsitteestä ks. Bix 1993 s. 10–17.

voi täysin tietää sääntelyn tavoitetta, koska uudet tilanteet voivat muuttaa sääntelyn taustalla olevia intressejä.<sup>16</sup>

*Kelsen* on kirjoittanut lain soveltamistoimen suhteellisesta epämääräisyydestä.<sup>17</sup> Hänen mukaansa ylemmän tason normi (perustuslaki suhteessa tavalliseen lakiin tai laki suhteessa tuomioistuinratkaisuun) 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 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 *Kalle Määttä* on ottanut tuotannossaan lähtökohdakseen lakien epätäydellisyyden, koska (a) kaikkia maailmatiloja ei voi ennakoita, (b) vaikka tietyt maailmatilat eivät olisi ennakoimattomia, niitä ei sisällytetä lainsäädäntöön, koska niiden toteutuminen olisi hyvin epätodennäköistä, ja (c) lakien sanamuoto jää aina väijäämättä epämääräiseksi.<sup>18</sup>

Sääntelytarkkuutta ajatellen Schauerin ja ehkä myös Waismannin ja Hartin selittämä lain ja kielen rakenteen avoimuus tarkoittaa sitä, että normijanan yhden pisteen pääty on saavutettavissa ainoastaan tietyn hetken, mikä voi sekin osoittautua harhaksi myöhemmin saadun uuden tiedon valossa. Lainsäädännön säätämishetkellä piste on siten ainakin teoriassa saavutettavissa, jos sääntö ja sen tarkoitusperät vastaavat täydellisesti ja tyhjentävästi toisiaan.

Siinäkin teoreettisessa tapauksessa, että täydellinen tarkkuus voitaisiin saavuttaa vain hetken, on kysyttävä, onko täydellisen tarkan sääntelyn vaatimuksessa mitään mieltä. Kuten *Kalle 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>19</sup> Samaa voidaan kysyä myös yksittäisistä säännöksistä.

<sup>16</sup> *Hart* 1961 s. 123–125.

<sup>17</sup> *Kelsen* 2005 s. 348–352.

<sup>18</sup> *Määttä K* 2010 s. 4.

<sup>19</sup> *Määttä* 2011 s.102.

## 2.3 Säädoskielen erityispiirteiden vaikutus sääntelytarkkuuteen

Sääntelytarkkuuden kannalta kielellä on merkittävä asema, laaditaanhan lainsäädäntö Suomessa aina kielellä ilmaistuun kirjoitettuun muotoon. Jos kieli ei ole tarkkaa, niin ei sääntelykään.

Oikeudellisissa ja hallinnollisissa yhteyksissä käytettävään kieleen voidaan viitata monin eri ilmauksin. Nykyisin vakiintunut nimitys on oikeuskieli, joka voidaan jakaa osin päällekkäisiin alalajeihin. Niitä ovat säädoskieli, tuomioistuinkieli, asianajokieli, hallintokieli sekä oikeustieteen ja lainopin kieli.<sup>20</sup> Tässä kirjoituksessa keskitytään säädoskieleen. Säädoskielellä on erityisluonne. Se on usein käsitteellistä (abstraktisuus ja hypoteettisuus), ja siinä joudutaan usein turvautumaan semanttisesti avoimiin ilmaisiin, koska säännöksiä kirjoitettaessa ei voida ottaa huomioon kaikkia käytännössä mahdollisesti esiintyviä tapauksia. Paljon passiivi-ilmauksia sisältävä säädoskieli on virallista ja muodollista. Sitä, mikä on oikeusjärjestyksessä itsestään selvää, ei sanota säädoskissä. Siksi säädosken sanoma ei ilmene pelkästään säädoskististä vaan sitä on aina tulkittava osana oikeusjärjystä.<sup>21</sup> Muita säädoskielen ymmärrettävyyteen vaikuttavia piirteitä ovat säädoskielen vanhahtavuus, teonnimityksiin pohjautuvien substantiivien käyttö (suorittaa maksu) yksinkertaisten verbien sijasta (maksaa) ja tekstin informaatiopitoisuus.<sup>22</sup> Ymmärrettävyyttä vaikeuttavat muun ohella lakien ristiviittaukset, joita ovat avoin intertekstuaalisuus eli toisiin lakiteksteihin viittaaminen ja metatekstuaalisuus eli lain viittaukset itseensä.<sup>23</sup> Myös oikeudelliset käsitteet sekä oikeuskielen systematiikka tuovat maallikolle ja miksei myös oikeusoppineillekin omat haasteet.

Yhtenä oikeuskielen ja myös säädoskielen perusominaisuutena pidetään sen tarkkuutta ja täsmällisyyttä.<sup>24</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 on oltava johdonmukaista. Säädoskielen termit ovat pakosta polysemisiä, tosin konteksti pyritään määrittelemään niin tarkoin, että termien merkityksestä ei synny epä-

<sup>20</sup> Mattila 2008 s. 1149.

<sup>21</sup> Oikeusministeriö 2013 s. 441.

<sup>22</sup> Mattila 2008 s. 1150.

<sup>23</sup> Ks. Heikkinen – Hämäläinen 2011. Ristiviittauksien ongelmista ks. myös Mattila 2002 s. 105–107.

<sup>24</sup> Mattila 2002 s. 81.

selvyyttä. Siksi säädöskieli sisältää huomattavan määrän määritelmiä.<sup>25</sup> Tarkkuus ja täsmällisyys tuottavat kaavamaista kieltä ja säädöksiin luetteluita, joiden tyhjentävyydestä voi olla epäselvyyttä.

Käsillä olevan kirjoituksen kannalta on merkillepantavaa, että pyrkimys kielenkäytön täsmällisyyteen on omiaan lisäämään tekstin vaikeaselkoisuutta.<sup>26</sup> Säädöstekstiin pakataan varsin suuri määrä informaatiota, joka säädöskielen edellä mainituin muotokeinoin ja 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>27</sup> Vaatimus koskee myös lainvalmistelijoita ja heidän käyttämäänsä säädöskieltä. Säädöskielen pohjana on oikeusministeriön Lainkirjoittajan oppaan mukaan hyvä yleiskieli, mutta sille on tunnusomaista asiallisuus, täsmällisyys ja yksitulkintaisuus sekä tiettyjen vakioilmaisujen käyttö. Säädöskielen tulee olla 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>28</sup>

Tavoitteena on, että säädöskieli olisi jokaiselle ymmärrettävää – myös maallikoille – koska tietämättömyys lain sisällöstä ei vapauta vastuusta. Silti suomalaiset lakimiehet eivät itsekään usko, että maallikot ymmärtävät säädöskieltä.<sup>29</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>30</sup> Säädöskielen vaikeaselkoisuuteen kiinnitettiin huomiota pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa (2011), jossa luvattiin kehittää säädöskieltä.<sup>31</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

<sup>25</sup> *Mattila* 2002 s. 84.

<sup>26</sup> Ks. *Mattila* 2008 s. 1150.

<sup>27</sup> Pykälästä on kirjoitettu erinomainen oikeuslingvistiikan alan artikkeli. Ks. *Heikkinen* 2008.

<sup>28</sup> Oikeusministeriö 2013 s. 439–440.

<sup>29</sup> Vuonna 2012 tehdyn kyselyn mukaan 12 prosenttia juristeista oli sitä mieltä, että laki on tavalliselle ihmiselle riittävän ymmärrettävää. 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. Juristikirjeen tekemään kyselyyn tuli 300 vastausta. *Heikkinen* 2012.

<sup>30</sup> YLE uutiset 5.6.2012.

<sup>31</sup> Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma s. 25.

on oikein kohdentuvaa, toimivaa, johdonmukaista ja ymmärrettävää. Myös kielenhuoltajien ja lainvalmistelijoiden yhteishankkeilla on voitu analysoida säädöskielen ongelmia ja etsiä ratkaisuja niihin.<sup>32</sup>

## 2.4. Jäykän ja joustavan sääntelyn normimuodot

Edellä selvitettiin sääntelytarkkuuden rajoja ja mahdollisuutta tai mahdottomuutta laatia täydellisen tarkkaa sääntelyä. Tarkkarajaisuuden pyrkimyksenä on ensinnäkin se, että sääntely ei sisältäisi tulkinnanvaraisia ai-neksia. Sääntelyn yksittäiset ilmaukset, sääntelyn rakenne tai sääntelyn aukot voivat vaikeuttaa lainsäätäjän tarkoituksen välittymistä eheänä lainsoveltajalle. Toiseksi, tarkkarajaisen sääntelyn tulisi jättää lainsoveltajalle mahdollisimman vähän harkintavaltaa sääntelyn sisällön suhteen. Tällöin lainsäätäjän tarkoituksena on, että lainsoveltajan työ mekanisoituisi mahdollisimman pitkälle toteuttamaan lainsäätäjän tarkoitusta. Näitä tavoitteita toteuttavaa sääntelyä voidaan kutsua jäykäksi sääntelyksi.

Esimerkkeinä tarkkarajaisesta tai jäykästä sääntelystä voidaan mainita useita tieliikennelain säännöksiä. Yleisin oikeuskirjallisuudessa mainittu lienee tieliikennelain (267/1981) nopeusrajoitussääntely, jossa tarkempi sääntely tosin on toteutettu asetuksenantovaltuudella. Lain tasoinen esimerkki on tieliikennelain 28 §, jonka mukaan pysäköinti on kielletty kolmeakymmentä metriä lähempänä rautatien tasoristeystä. Yleisesti ottaen sääntelyä voidaan tarkkarajaistaa esimerkiksi sitomalla kielto, käsky tai lupa tiettyyn kellonaikaan, ikärajaan tai rahamäärään tai muulla kvantitatiivisella tai kvalitatiivisella rajauksella.<sup>33</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 painottaa. Tässä kirjoituksessa 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 että normi on kokonaisuudessaan rakennettu yleisluontoiseen muotoon, mikä tuo joustoa lain soveltamiseen konkreettisessa tapauksessa. Joustavan säännöksen tyyppiesimerkkeinä voidaan mainita oikeustoimilain (228/1929)

---

<sup>32</sup> Piehl 2012.

<sup>33</sup> Ks. *Määttä K* 2010 s. 7–8.



36 §:n 1 momenttiin (956/1982) sisältyvä yleinen sovittelusääntö<sup>34</sup> ja Natura 2000 -arviointivelvollisuutta koskeva luonnonsuojelulain (1096/1996) 65 §.<sup>35</sup>

Yleisessä oikeustieteessä kieltoa, käskyä tai lupaa ilmaisevat oikeusnormit on usein jaettu kahteen luokkaan: oikeussääntöihin ja oikeusperiaatteisiin.<sup>36</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. Oikeussääntöjen ja oikeusperiaatteiden välistä suhdetta voidaan havainnollistaa niin sanotuilla yleislausekkeilla. Ne ovat joustavia oikeusnormeja, jotka voivat noudattaa joko oikeussääntöjen kaksijakoista tai oikeussääntöjen moniarvoista sääntelylogiikkaa.<sup>37</sup>

*Siltalan* mukaan oikeussäännöt voidaan jakaa jäykkiin ja joustaviin sääntöihin.<sup>38</sup> Oikeusperiaatteet edellyttävät hänen mukaansa niiden yhteiskunnallisten tausta-arvojen arvosidonnaista punnintaa, kun taas joustavat säännöt edellyttävät kokonaisharkintaa.<sup>39</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 erittelemättä analyysin sisältöä tietyissä tilanteissa, kun taas oikeusperiaate on taustakäsite, joka ei kata yksittäistapausta vaan tulee arvioitavaksi sitä ratkaistaessa.<sup>40</sup>

<sup>34</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>35</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>36</sup> Ks. esim. *Siltala* 2010 s. 83–90.

<sup>37</sup> *Siltala* 2010 s. 88.

<sup>38</sup> *Siltala* 2010 s. 85.

<sup>39</sup> *Siltala* 2010 s. 85.

<sup>40</sup> *Sunstein* 1995 s. 966–967.

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>41</sup> Siltala on puolestaan maininnut saman momentin esimerkkinä oikeusperiaatteesta. Ratkaisevaa on, mitä jaottelua kirjoittaja käyttää ja mitä hän kullakin jaottelulla 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>42</sup> Siltala sitä vastoin mainitsee, että oikeussäännöt voivat olla jäykkiä tai joustavia erotuksena oikeusperiaatteista. Tässä kirjoituksessa 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.

## 2.5 Jäykän ja joustavan sääntelyn justifikaatiot

Sääntelytarkkuus on suomalaisessa lainsäädäntötutkimuksessa nähty oikeusjärjestyksen eräänlaisena pysyvänä perusongelmana.<sup>43</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 lainsäätäjä on usein turvautunut eri oikeudenaloilla yleisluontoiseen sääntelyyn, mutta toisaalta kehityksen valtavirta on suuntautunut kohti yhä täsmällisempää ja tarkempaa sääntelyä.<sup>44</sup> Nämä kaksi suuntausta voidaan nähdä samanaikaisina ja toisiaan täydentävinä oikeuden kehityspiirteinä.<sup>45</sup>

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 käyttö ja kansalaisten väliset oikeussuhteet on määritettävä lain-

<sup>41</sup> *Ahtonen* 2014 s. 1 ja *Määttä* 2011 s. 101.

<sup>42</sup> *Sunstein* 1995 s. 961–967.

<sup>43</sup> Ks. *Tala* 2014b s. 83.

<sup>44</sup> Ks. *Tala* 2010b s. 93.

<sup>45</sup> *Määttä T* 2010 s. 55.

säädännössä 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>46</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.

Laintasaisen sääntelyn 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. Perustuslainsäätäjän ratkaisut rajoittavat ja ehkäpä helpottavat tavallisen lain säätäjän sääntelytarkkuutta koskevaa pohdintaa. Sääntelytarkkuutta oletusti lisäävillä ohjaavilla normeilla pyritään saavuttamaan tiettyjä sääntelytavoitteita. Äärimmillen 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.

Yksityiskohtaisen sääntelyn tai oikeussääntö/joustava oikeusnormi-jaottelussa oikeussääntöjen etujen ja haittojen syvälinen tarkastelu edellyttäisi jo erillistä tutkimusta. Siksi tässä kirjoituksessa tyydytään esittämään pääargumentit. Yksityiskohtaisen sääntelyn etuina on usein esitetty, että se oletettavasti maksimoi sääntelyn ohjaustarkkuuden, lainsoveltajan työ mekanisoiuu, lainsäätäjällä ja lainsoveltajalla on selkeä työnjako ja sääntely vastaa monia lakitekniisiä ihanteita, kuten sääntelyn selkeyttä ja ymmärrettävyyttä.<sup>47</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. Oikeussääntöjen on väitetty olevan tehokkain sääntelykeino, koska ne

<sup>46</sup> HE 1/1998 vp, s. 134/II.

<sup>47</sup> Ks. *Tala* 2014b s. 108.

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 lainsoveltajat toimeenpanemaan niitä silloinkin, kun poliittiset kustannukset ovat korkeat.<sup>48</sup>

Yksityiskohtaisen sääntelyn tai oikeussääntö/joustava oikeusnormi-jaottelussa oikeussääntöjen haittoina<sup>49</sup> – joita voi myös pitää yleisluontoisen sääntelyn tai joustavien oikeusnormien 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 johdettavat ongelmat. Haittoina voidaan myös esittää sääntöjen huonoa mukautumiskykyä 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 lainsoveltajille on tarkoituksenmukaista jättää harkintavaltaa. Myös yksilöllisten erityisolosuhteiden runsautta esimerkiksi ympäristönsuojelulainsäädännössä ja tarvetta torjua kuluttajien ja yritysten opportunistista käytäytymistä on käytetty argumenttina joustavan sääntelyn puolesta.<sup>50</sup>

Lainsäätäjän tulee siten rätätälöidä 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>51</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 normin noudattamisastetta, koska todennäköisyys, että säännön kohteena oleva henkilö havaitsee säännön rikkomisen olevan rangaistavaa, kasvaa.<sup>52</sup> Tällaisten oletusten perusteella lainsäätäjä arvioi oikeustaloustieteen näkökulmasta optimaalisen sääntelytarkkuuden.

<sup>48</sup> Ks. *Sunstein* s. 972–977.

<sup>49</sup> Ks. *Tala* 2014b s. 108.

<sup>50</sup> Ks. *Määttä K* 2011 s. 103.

<sup>51</sup> Ks. *Black* 1995 s. 98 ja *Määttä K* 2010 s. 2. Ks. myös Ahtonen 2014 s. 1.

<sup>52</sup> *Black* 1995 s. 98.

## 2.6 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>53</sup> Niitä ovat ensinnäkin niin sanotut poikkeusnormit, jotka sisältävät sekä tarkkarajaisen että joustavan lainkohdan. Esimerkiksi nyt jo kumotun verkkotunnuslain (228/2003) 11 § sisälsi yksityiskohtaista sääntelyä verkkotunnuksen sulkemisen edellytyksistä yhden vuoden määräajaksi. Pykälässä säädettiin myös joustavasti viestintäviraston oikeudesta jatkaa määräaikaa painavasta syystä. Puolijoustavia normeja ovat myös niin sanotut esimerkinormit, jotka sisältävät ainoastaan esimerkkiluettelon kielletystä toiminnasta. Tällaisten normien esimerkit voivat olla tarkkarajaisesti tai joustavasti määritettyjä. Esimerkiksi kilpailulain (948/2011) 7 §:ssä säädetään määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä. Pykälä sisältää luettelon kielletyistä väärinkäyttömuodoista, joka ei säännöksessä käytetyn ilmaisun ”erityisesti” vuoksi ole tyhjentävä.<sup>54</sup>

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 vähentää niiden haittoja. Puolijoustavaa normia voidaan käyttää esimerkiksi välttämään tarkkarajaisen sääntelyn kattavuusongelmia sisällyttämällä normiin joustavia elementtejä. Puolijoustava normi sisältää myös tarkkarajaisia elementtejä, jotka asettavat normiin sisällytetyille joustolle rajat. Tällöin normia ei voida luokitella joko puhtaasti joustavaksi tai tarkkarajaiseksi. Toisaalta vaarana on, että molempia elementtejä sisältävästä säännöksestä saattaa puuttua siltä oikeusjärjestyksen hierarkkisesti ylemmän normin edellyttämä tarkkarajaisuus. Lainvalmistelijan tulee siksi esittää puolijoustavia normeja sisältävää sääntelyä huolellisesti harkituin perustein.

<sup>53</sup> Määttä K 2010 s. 8–9.

<sup>54</sup> Ks. Määttä 2011 s. 106.

### 3 SÄÄNTELYN TARKKARAJAISUUS- JA TÄSMÄLLISYYSVAATIMUS PERUSTUSLAISSA JA PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN KÄYTÄNNÖSSÄ

#### 3.1 Perusoikeudet ja niiden rajoittaminen perusoikeusuudistuksessa

Perusoikeudella tarkoitetaan perustuslaissa säädettyä yksilölle kuuluvaa oikeutta. Suomen perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudistus toteutettiin 1990-luvulla, jolloin lähinnä kansainvälisten ihmisoikeuksien kehityksen ja Euroopan yhdentymiskehityksen myötä yksilön oikeuksien perustuslaintasosta turvaa pyrittiin laajentamaan ja vahvistamaan. Perusoikeuksien rajoittamisella tarkoitetaan perusoikeuden soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaaman yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein.<sup>55</sup> Perusoikeusuudistuksen yhteydessä katsottiin, että perusoikeudet eivät ainakaan yleisesti voi olla siten ehdottomia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa.<sup>56</sup>

Perusoikeusuudistuksen tavoitteena oli tehostaa perusoikeuksien suojaajaa täsmentämällä ja tiukentamalla perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä – rajoitukset oli kyettävä pitämään 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>57</sup>

Perusoikeusuudistuksen varhaisessa vaiheessa toimineen perusoikeuskomitean ehdotuksessa pyrittiin eroon vallinneesta tilanteesta, jossa perustuslain tekstistä ei löytynyt selviä kiinnekohtia perusoikeuksien rajoitusten sallittavuuden arvioinnille.<sup>58</sup> Yhtenä vaihtoehtona oli Euroopan ihmisoikeusopimuksessa 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 kirjoit-

<sup>55</sup> *Viljanen* 2001 s. 141, 146–147.

<sup>56</sup> HE 309/1993 vp s. 29/II; KM 1992:3 s. 133.

<sup>57</sup> PeVM 25/1994 vp s. 4/II.

<sup>58</sup> KM 1992:3 s. 137.

tamistapaan ja siirtää huomiota liiaksi perusoikeuden turvaamisen sijasta sen rajoittamiseen. Rajoitusperusteiden tyhjentävä luettelointi saattoi myös olla ongelmallista, koska perustuslain säätämisvaiheessa oli vaikea ennakoita tyhjentävästi tulevia lainsäädäntötarpeita. Toisena vaihtoehtona oli sisällyttää perustuslakiin yleinen rajoituslauseke. Silläkin oli ongelmansa: kaikki oikeudet tuli mahdollistaa tällaisen lausekkeen piiriin ja säännös voisi jäädä liian avoimeksi.

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

Perusoikeusuudistuksessa hallitus ja eduskunta eivät olleet yleisen rajoituslausekkeen kannalla. Yleinen rajoituslauseke kytkeytyi ajatukseen luopua perusoikeuksien osalta poikkeuslakimenettelystä. Perusoikeuksien sallitut rajoitusedellytykset määräytyisivät näin ollen osaksi perusoikeuksia koskevien yleisten oppien ja osaksi eräisiin perusoikeussäännöksiin liittyvien, luonteeltaan niin sanottujen kvalifioitujen lakivarausten perusteella.<sup>59</sup>

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) sääntelyvara-  
raukset ja muut lakiviittaukset, sekä (4) lainsäätäjän turvallisuusvelvollisuuden ja (5) lainsäätäjän edistämisvelvollisuuden muotoon kirjoitetut perusoikeudet.

(1) Osassa perusoikeussäännöksistä asianomainen perusoikeus on turvattu oikeuden muodossa ilman nimenomaista lakivarausta tai rajoituslauseketta. Tällaisia perusoikeuksia ei pääsääntöisesti ole tarkoitettu ehdottomiksi oikeuksiksi, vaan niitä voidaan rajoittaa tavallisella lailla, joka täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.<sup>60</sup> Mainitunlaisia perustuslaissa turvattuja oikeuksia ovat esimerkiksi oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §:n 1 momentti), liikku-

<sup>59</sup> PeVM 25/1994 vp s. 4–5.

<sup>60</sup> PeVM 25/1994 vp s. 4/II.

misvapaus (9 §:n 1 momentti), omaisuudensuoja (15 §:n 1 momentti) sekä oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §:n 1 momentti).<sup>61</sup>

Osa perusoikeussäännöksistä on laadittu täsmällisiksi ja ehdottomiksi kielloiksi, kuten syrjäntäkielto (6 §:n 2 momentti) sekä kuolemanrangais- tuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto (7 §:n 2 momentti). Kiellot kohdistuivat myös lainsäätäjään, joka ei voi rajoittaa niitä tavallisella lailla.

(2) Perustuslain kvalifioidut lakivaraukset ovat rajoituslausekkeita, jois- sa yhtäältä annetaan tavallisen lain säätäjälle valtuus rajoittaa perusoikeut- ta 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 rikos- ten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista tarkas- tuksista). Kvalifioidut lakivaraukset asettavat lainsäätäjälle ahtaammat puitteet kuin ilman tällaista varausta kirjoitetut perusoikeussäännökset. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset tulevat kuitenkin merkityksel- lisiksi myös kvalifioidun lakivarauksen sisältämien perusoikeuksien koh- dalla, esimerkiksi kattamalla perusoikeuden sellaisia ulottuvuuksia, joita lakivaraus ei koske (esim. 10 §:n 3 momentti ja 12 §:n 1 momentti)<sup>62</sup>.

---

<sup>61</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).

<sup>62</sup> Ks. PeVL 60/2001 vp s. 2 (sanavapauden rajoitusten sallittavuus) ja PeVL 10/2004 vp s. 5/I: ”Sääntely koskee työnantajan vastaanotettavaksi tarkoitettuja ja työnantajan nimis- sä lähetettyjä sähköpostiviestejä. Työnantaja on tällaisen luottamuksellisen viestinnän yksi osapuoli. Tällaisessa asetelmassa työnantajaa ei voida pitää sellaisena ulkopuolisena taho- na, jota vastaan perustuslain 10 §:n säännöksillä luottamuksellisen viestin salaisuudesta on tarkoitus antaa suojaa. Sääntelyllä pyritään edistämään myös työnantajalle viestin lähettä- neen tahdon toteutumista ja näin turvaamaan tämän oikeutta harjoittaa luottamuksellista viestintää (PeVL 30/2001 vp s. 2/II ja PeVL 13/2003 vp s. 5/I). Sääntelyssä ei siten läh- tökohtaisesti 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 julkaisemisvelvollis- suudesta samoin kuin väärin ja harhaanjohtavien tietojen julkaisemisestilasta ovat sinänsä hyväksyttäviä, riittävän tarkkarajaisia ja oikeasuhtaisia sanavapauden 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 salaisuut- ta koskevan sääntelyn ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettun viestin sisältö ulkopuolisilta. Toisaalta myös tunnistamistietojen salaisuuden suojaan puut- tuvan sääntelyn on täytettävä perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset.”



Kirjoitusasultaan (3)–(5) ryhmiin kuuluvat perusoikeussäännökset eivät sisällä sallittuja rajoitusedellytyksiä, mutta perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset voivat tulla myös niiden osalta merkityksellisiksi.

(3) Säätelyvarauksia 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. Säätelyvarauksilla 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 säätelyvarauksen, jolloin jälkimmäistä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.<sup>63</sup>

Silti pelkän säätelyvarauksen mukainen tarkempi säätely on tullut toisinaan valiokunnan myöhemmässä käytännössä arvioitavaksi itsenäisesti perusoikeuksia rajoittavana säätelynä. Esimerkiksi perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Käsitellessään hallituksen esitystä uudeksi turvallisuusselvityslaksi valiokunta arvioi turvallisuusselvityksen tekemistä koskevia säännöksiä henkilötietojen suojan rajoituksena yleisten rajoitusedellytysten mukaan,<sup>64</sup> kun taas muiden yksilöön kohdistuvien ilmoitusvelvollisuuksien osalta valiokunta on puhunut ”perusoikeuskytkentäisen säätelyn” täsmällisyysvaatimuksesta.<sup>65</sup>

Säätelyvarauksiin voidaan jossain määrin rinnastaa säännökset, joiden mukaan oikeudesta säädetään lailla. Perustuslaki sitoo lainsäätäjän sisällöllistä harkintaa tällaisissa tapauksissa vähemmän kuin säätelyvarausten osalta, joissa itse pääsääntö voidaan lukea laista.<sup>66</sup> Vaikka tällaiselle säätelylle ei perustuslaissa ole asetettu nimenomaisia sisällöllisiä vaatimuksia ja kyse ei ole perusoikeuksien rajoittamisesta, lakivarauksesta johtuu vaatimuksia myös säätelyn täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle.<sup>67</sup>

(4 ja 5) Osa perusoikeussäännöksistä on kirjoitettu julkisen vallan turvaamis- tai edistämismuotoon. Tällaisten lähinnä sosiaalisia oi-

<sup>63</sup> *Viljanen* 2001 s. 34–35.

<sup>64</sup> PeVL 21/2001 vp s. 2–3.

<sup>65</sup> Ks. esim. PeVL 33/2004 vp s. 7/I ja PeVL 15/2002 vp s. 2–3.

<sup>66</sup> PeVM 25/1994 vp s. 6/I.

<sup>67</sup> PeVL 35/2000 vp s. 3/I ja PeVL 32/2002 vp s. 3/I.

keuksia sisältävien perusoikeussäännösten kohdalla on Viljasen mukaan luontevampaa puhua perusoikeuden rajoituksen sijasta sen heikentämisestä. Näiden kohdalla voidaan Viljasen mukaan enintään soveltuvin osin tukeutua perusoikeuksien rajoittamisen yleisten edellytysten kaltaisiin arviointiperusteisiin.<sup>68</sup> Edistämis- ja turvaamisvelvoitetta toteuttavat lakiehdotukset voivat sisältää perusoikeuksia rajoittavaa sääntelyä, joita valiokunta on arvioinut perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.<sup>69</sup> Vastaavalla tavalla valiokunta on myös arvioinut sellaisia perustuslaissa mainittuja turvaamisvelvollisuuksia, joihin sisältyy maininta yksilön oikeudesta.<sup>70</sup>

Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina perusoikeuksina valiokunta on johtanut joitain yleisiä rajoittamista koskevia vaatimuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi:

- ”– Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle.
- Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.
- Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. 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>71</sup>

Vaikka perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus ei yleensä ulotu sääntelyvarauksiin tai perusoikeuksien käytösääntelyyn, niitä koskee perusoikeussääntelyn yleinen täsmällisyys ja tarkkarajaisuusvaatimus.<sup>72</sup>

<sup>68</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>69</sup> Ks. esim. PeVL 26/2006 vp s. 2/I (edistämisvelvoite).

<sup>70</sup> PeVL 33/2006 vp s. 2/I (perustuslain 21 §:n 2 momentin mukainen oikeus hakea muutosta).

<sup>71</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5.

<sup>72</sup> PeVL 35/2000 vp s. 3/I (lakivaraus sisältää vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta) ja PeVL 8/2002 vp (käytösääntelyn tarkkarajaisuus).

## 3.2. Perusoikeusrajoitusten tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimus perustuslakivaliokunnan käytännössä

### 3.2.1 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 esityksen säätämisperusteluissa esitetystä ei välttämättä merkitse niiden hyväksymistä sellaisenaan. Hallituksen esitysten säätämisperusteluilla on valiokunnan mukaan oikeuslähdeopillisesti selvästi toissijainen asema valiokunnan omiin kannanottoihin verrattuna.<sup>73</sup>

Käsillä olevassa kirjoituksessa 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 täytyneen, vaikka se olisi jättänyt erikseen mainitsematta täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen täytyneen.

Eryityisesti 1980-luvulta lähtien perustuslakivaliokunta on siirtynyt lakiehdotusten puhtaasta muodollisesta säätämisperusteluvalvonnasta aineellisen perusoikeussuojan suuntaan,<sup>74</sup> mikä on vahvistunut uuden perustuslain aikaisessa käytännössä. Tarkasteltaessa kunkin rajoitusedellytyksen ulottuvuutta ja edellytysten keskinäissuhteita olennaista on selvittää, millä perusteella valiokunta on katsonut ehdotetun sääntelyn puutteelliseksi.

Valiokunta ilmoittaa lausuntonsa ponnassa, että (a) ehdotus voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisperusteluissa, (b) ehdotus voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisperusteluissa, jos sen lakiehdotuksesta, tietystä pykälästä tai tietyistä säännöksistä esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon tai (c) ehdotus on hyväksyttävä perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä.

<sup>73</sup> PeVL 31/2001 vp s. 8.

<sup>74</sup> HE 309/1993 vp s. 26/II.

Ponnen ohella valiokunnan lausunnon perustelut ovat tärkeitä. Valiokunta on nimittäin perusteluissaan katsonut, että tietyt muutokset ehdotukseen ovat valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättömiä tai asianmukaisia, vaikkakaan eivät sääntämisjärjestykseen vaikuttavia.<sup>75</sup> Jotkut valiokunnan lausunnon ponnessa ja perusteluissa esitettyjen edellytysten rajapinnat saattavat jäädä epäselviksi. Perustuslakivaliokunta ei ole perusoikeuksien täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytyksiä koskevassa käytännössään aina tehnyt selkeästi selkoa siitä, miksi tietty ehdotukseen sisältyvä seikka on valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämätöntä muuttaa, vaikkakaan sen muuttamatta jättäminen ei vaikuta sääntämisjärjestykseen.

Myös valiokunnan kielenkäyttöön ja tulkintakäytännön perustelujen esitystapaan on kiinnitettävä huomiota. Valiokunta ei esimerkiksi käytä ilmaisuja ”on syytä täydentää/täsmäntää/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>76</sup>

### *3.2.2 Tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen pääasiallinen sisältö ja merkitys osana muita rajoitusedellytyksiä*

Perusoikeusuudistuksen esitöissä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta ei selvitetty seikkaperäisesti. Vaatimus liittyy siihen esitöissä mainittuun valiokunnan käytäntöön, jonka mukaan perusoikeuksia ei pidä sannonallisestikaan 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 tarkkarajaisuuden vaatimukseen.<sup>77</sup> Rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä suoraan laista, josta tulee käydä selville esimerkiksi

<sup>75</sup> Ks. esim. PeVL 34/2000 vp s. 3/II: ”Valiokunta pitää valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättömänä, että näidenkin ehtojen sisältö yksilöidään laissa.”

<sup>76</sup> Esimerkkejä on lukuisia. Ks. esim. PeVL 32/2009 vp s. 3: ”[s]ääntelyllä puututaan sinänsä lainmukaista toimintaa harjoittavan liikennöijän elinkeinovapautteen” 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>77</sup> HE 309/1993 vp s. 27/I.

rajoituksen laajuus ja sen täsmälliset edellytykset.<sup>78</sup> Rajoitusedellytysten tarkempi sisältö määräytyy näin ollen lainsäädäntökäytännössä.

Perustuslakivaliokunta ei ole käytännössään tehnyt selkoa täsmällisyysvaatimuksen ja tarkkarajaisuusvaatimuksen erosta. 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 toimivaltuudet 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>79</sup>

Sekä perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä että valiokunnan siitä antamassa mietinnössä todetaan yhtäältä, että lailla säädettyvältä perusoikeusrajoitukselta vaaditaan täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta, ja toisaalta, että rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä (suoraan) laista.<sup>80</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 voidaan kysyä, kuinka pitkälle rajoituksen olennainen sisältö 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 rajoitus-säännösten kokonaisuutta. Valiokunta on melko järjestelmällisesti soveltanut edellytyslueelloaan. Usein valiokunta on tarkastellut kutakin edellytystä tai joitakin niistä hyvinkin yksityiskohtaisesti, mutta ajoittain valiokunta on katsonut rajoituksen merkitystä kokonaisuudessaan tekemättä yksityiskohtaista arviota kustakin edellytyksestä.<sup>81</sup> Kokonaisharkinnan merkitystä korostaa se, että valiokunnan edellytyslueello ei ole tyhjentävä ja että muilla seikoilla voi olla merkitystä arvioitaessa perusoikeusrajoitus-

<sup>78</sup> HE 309/1993 vp s. 29–30.

<sup>79</sup> *Viljanen* 2001 s. 116–117.

<sup>80</sup> HE 309/1993 vp s. 29/II ja PeVL 25/1994 s. 5/I.

<sup>81</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: ”Malmintensintää koskeva sääntely muodostaa kaiken kaikkiaan sellaisen kokonaisuuden, jonka perusteella ehdotettuja rajoituksia voidaan pitää omistajan omaisuuden suojan turvaamisen kannalta sallittuina.”

ten sallittavuutta.<sup>82</sup> Toisinaan valiokunta on edellyttänyt tietyn säännöksen täsmentämistä useamman kuin yhden rajoitusedellytyksen vuoksi tekemättä selkoa kunkin edellytyksen merkityksestä rajoituksen kannalta.

Tarkkarajaisuus- ja täsmällisyusedellytyksellä on kiinteä yhteys perusoikeuksien ja niiden rajoitusten *lailla säätämisen vaatimukseen*. Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole aina helppoa tehdä eroa niiden välillä, koska myös tarkkarajaisuus- ja täsmällisyystarkastelussa katsotaan, onko rajoituksille edellytetyt seikat ilmaistu laissa 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>83</sup>

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 ilmaiset säännöksissä eivät ole omiaan torjumaan mahdollisuutta käyttää toimivaltuuksia mielivaltaisesti” ja sen säätäminen sellaisenaan edellyttäisi perustuslain säätämisyjärjestystä.<sup>84</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>85</sup> Näissä lausunnoissa valiokunta on toki käynyt suhteellisuusedellytyksen mukais- ta punnintaa perusoikeusrajoitusten yleisten edellytysten kannalta.<sup>86</sup>

<sup>82</sup> Ks. PeVM 25/1994 vp ja *Viljanen* 2011 s. 146.

<sup>83</sup> PeVL 34/2001 vp s. 4.

<sup>84</sup> PeVL 11/2005 vp s. 8/1. Ks. myös PeVL 46/2005 vp erätarkastajan vastaavista oikeuksista.

<sup>85</sup> PeVL 38/2004 vp s. 3/II.

<sup>86</sup> Ks. myös PeVL 5/2006 vp s. 5/I. Valtuussääntelyn 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 tarkoitetut 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

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.

### 3.2.3 Perusoikeuksien keskeiset rajoitusmuodot

Lainsäätäjä on sääntelyintressistä ja valtiosääntöoikeudellisista reunaehdoista riippuen käyttänyt eri sääntelykeinoja rajoittaakseen perusoikeuksia. Lainsäädäntökäytännössä käytetyt keskeiset perusoikeuksien rajoitusmuodot havainnollistavat, minkälaisiin tarkkarajaisuus- ja täsmällisyyskysymyksiin perustuslakivaliokunta on käytännössään puuttunut. 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.

#### 3.2.3.1 Rajoittaminen suoraan laissa

Välittömin keino rajoittaa perusoikeuksia on kaventaa niitä suoraan laissa kieltämällä yksilöltä tietty toiminta tai edellyttämällä yksilöltä tiettyä toimintaa.<sup>87</sup> Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt sääntelyn tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä sekä oikeasuhtaisuudesta johtuvien vaatimusten takia huomiota esimerkiksi työ- ja avustamisvelvollisuuden piiriin kuuluvan *henkilöryhmän laajuuteen ja määräytymisperusteisiin*, velvoitteen *ajalliseen keston* sekä *velvoitteen laajuuteen ja edellytyksiin*.

Jos rajoituksella asetetaan henkilölle toimintavelvoite, laissa on valioikunnan mukaan tarkasti säänneltävä siitä, keitä velvoite koskee. Perustuslain kannalta ei ole esimerkiksi hyväksyttävää, että perustelujen mukaan suojelu- tai muun vastaavan puolustuskoulutuksen saaneeseen henkilöön kohdistuva työvelvoite ulottuu säännösehdotuksen tekstin mukaan jokaiseen reservissä olevaan asevelvolliseen.<sup>88</sup> Perustuslain kannalta ongelmal-

---

ehdotetun sanamuodon mukaan riittävää, että aineiden tai esineiden hallussapidosta aiheutuu todennäköisesti – vaikka vähäistäkin – haittaa sijaishuollon järjestämiselle.

<sup>87</sup> Hyvän esimerkin tarjoaa PeVL 10/2004 vp (työnantajan oikeus avata työntekijän sähköposteja).

<sup>88</sup> PeVL 9/2007 vp s. 8. Ks. esim. PeVL 24/2001 vp (meripelastuspalvelutoimen tehtävään voitiin tietyin edellytyksin velvoittaa missä tahansa oleva henkilö).

linen ei ole ollut työvelvoitesäännös, joka koski vain sellaisia terveydenhuollon ammattihenkilöitä, joilla on ammattitaito toimia laissa tarkoitettussa hoitotehtävässä.<sup>89</sup> Sitä vastoin sääätämisyjärjestyksen kannalta ongelmallinen on ollut työvelvoitesäännös, joka koski kaikkia sellaisia henkilöitä, jotka muuten ovat sopivia terveydenhuollon tehtäviin.<sup>90</sup>

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 sääätämisyjärjestykseen vaikuttavasti perustuslain 10 §:n 1 momentin vastainen, vaikka tietojen antaminen ja saaminen olikin asianmukaisesti kytketty välttämättömyysvaatimukseen.<sup>91</sup> Mitä tulee rajoituksen ajalliseen keston, valiokunta on katsonut sääätämisyjärjestykseen vaikuttavaksi seikaksi sen, että laissa ei ollut rajattu täsmällisesti eläinlääkäreille, eläinlääketieteen kandidaateille ja eläinlääketieteen ylioppilaille asetetun työvelvollisuuden kesto.<sup>92</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 kielletyt tehtävät ovat. Valiokunnan mukaan säännöksessä tulisi yksilöidä esimerkinomaisesti joitakin kiellon piiriin kuuluvia tehtäviä ja säännökseen tulisi sisällyttää yksilöityihin tehtäviin viittaava vastaavuusmaininta.<sup>93</sup> Valiokunta ei kuitenkaan pitänyt tätä sääätämisyjärjestykseen vaikuttavana kysymyksenä. Esimerkkinä voidaan myös mainita kuntalain muutosehdotukseen sisältynyt säännös, jonka mukaan viranhaltija on velvollinen asumaan niin lähellä virantoimituspaikkaansa, ettei virkatehtävien hoito kärsi asunnon etäisyydestä. Säännös olisi rajoittanut perustuslain 9 §:n 1 momentissa säädettyä vapautta valita asuinpaikka. Asuinpaikan etäisyyttä virantoimituspaikasta määrittä vain yleinen viittaus

<sup>89</sup> PeVL 15/2007 vp s. 4–5.

<sup>90</sup> PeVL 6/2009 vp s. 12.

<sup>91</sup> PeVL 60/2010 vp s. 5. Ks. myös PeVL 62/2010 vp s. 3–4.

<sup>92</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>93</sup> PeVL 11/2005 vp. Ks. myös PeVL 19/2005 vp (vastaava säännösehdotus rajavartiomiehen sivutehtävistä).



siihen, että virkatehtävien hoito ei saa kärsiä asunnon etäisyydestä. Säännösehdotus oli valiokunnan mukaan liian epämääräinen, ja sääntely voitiin toteuttaa vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä.<sup>94</sup>

Rajoituksen edellytysten 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 ennakoita riittäväällä tarkkuudella rajoituksen rajoja.<sup>95</sup>

Valiokunta on käytännössään arvioinut ehdotuksia, joissa sähkö-, maa- ja teleyritysten omistajille on ehdotettu asetettavaksi omaisuuden käyttöön kohdistuvia rajoituksia kilpailuedellytysten turvaamiseksi. Valiokunta on katsonut rajoitusten olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa, jos ne perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia.<sup>96</sup> Valiokunnalla ei ole yleensä näissä ollut huomautettavaa sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuden osalta, lukuun ottamatta lausumaa, jonka mukaan verkkovierailuvelvoitteen ehtojen sisältöä oli valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämätöntä yksilöidä laissa.<sup>97</sup> Tämä ei kuitenkaan ollut säätämisyjärjestyskysymys.

### *3.2.3.2 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 määräyk-

<sup>94</sup> PeVL 3/2000 vp. 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 luontoisuuksia. Jälkimmäisellä velvoitteella valiokunta katsoi olevan väljyydessään kytkentä perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen. 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 luontoisuuksia” on väljä. Ehdotus voitiin toteuttaa vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

<sup>95</sup> PeVL 58/2010 vp s. 5/I.

<sup>96</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>97</sup> PeVL 34/2000 vp s. 3.

siä ja millä edellytyksillä. Esimerkiksi rahoitustarkastukselle ehdotettiin oikeutta määrätä kielto ilmaista tietoa rikoksen tai rikkomuksen tutkimiseksi toimitetusta tarkastuksesta tai pyydetyistä tiedoista ja selvityksistä. Kielto liittyi perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvattuun sananvapauteen.<sup>98</sup> Edelleen viranomaisen oikeus määrätä perheen sisäinen lähestymiskielto liittyy perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan, 9 §:ssä suojattuun liikkumisvapauteen sekä 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan.<sup>99</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>100</sup>

Valmiuslain luonteesta johtuu, että monet sen säännökset merkitsevät tuntuvaakin puuttumista perusoikeuksiin. Lakiehdotuksen 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>101</sup> Valiokunnan mukaan lupaehtojen muuttamisedellytykset oli ilmaistu liian väljästi ja tarkoituismääre oli sidottava esimerkiksi perusteluissa mainittuun puolustusvoimien tai muun vastaavan tahon lisääntyneeseen radiotaajuuksien tarpeeseen, jotta laki voitaisiin hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Samoin tarkoituismäärettä oli muutettava luvan peruuttamisen mahdollistavan säännöksen vuoksi, mutta tässä kyse ei tosin ollut säätämisyjärjestyksymyksestä. Lakiehdotus sisälsi muita vastaavia säätämisyjärjestykseen vaikuttavia toimivallan käytön väljiä edellytyksiä.<sup>102</sup>

<sup>98</sup> PeVL 67/2002 vp – HE 175/2002 vp.

<sup>99</sup> PeVL 8/2004 vp s. 2. Ks. myös PeVL 32/2004 vp s. 2/II, jossa ehdotus viestintämarkkinain 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>100</sup> PeVL 15/2006 vp s. 2/I.

<sup>101</sup> HE 3/2008 vp.

<sup>102</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 säätämisyjärjestyksymys).

### 3.2.3.3 *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>103</sup> Säätelyn 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>104</sup> Valiokunta on 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>105</sup> Lisäksi viranomaisen toimivallan liittämällä toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin.<sup>106</sup> Myös luvanvaraiseksi tehdyn toiminnan harjoittamisen muodot on käytävä ilmi laista riittäväällä tarkkuudella.<sup>107</sup>

Valiokunta on pitänyt toiminnanharjoittajan rekisteröitymisvelvoitetta perustuslain kannalta asiallisesti luvanvaraisuuteen rinnastuvana säätely-

<sup>103</sup> Ks. esim. PeVL 17/2012 vp, PeVL 8/2006 vp s. 3 ja PeVL 19/2009 vp s. 2–3.

<sup>104</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 seuraavanlaista oikeusharkintaan (sidottuun harkintaan) perustuvaa säännöstä riittävän tarkkarajaisena: ”Lupa myönnetään, jos luvanhakijalla on tekniset, taloudelliset ja organisatoriset edellytykset huolehtia maakaasuverkkoiminnasta 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 edellytykset kannattavaan maakaasuverkkoimintaan; 4) hakijalla tulee olla palveluksessaan henkilö, joka on nimetty käytön valvojaksi ja jolla on maakaasuasetuksessa (1058/1993) säädetty pätevyys ja mahdollisuus valvoa putken käyttöä. Lupa 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>105</sup> Ks. esim. PeVL 23/2000 vp s. 3/II (”voidaan pitää perusteltuna”).

<sup>106</sup> PeVL 19/2002 vp s. 2/I ja PeVL 67/2002 vp s. 2/I.

<sup>107</sup> PeVL 4/2000 vp s. 3/II (luvanvaraisen toiminnan piiriin kuului myös toiminnan suunnittelu).

nä.<sup>108</sup> Luvanvaraisuuteen voidaan lukea myös toiminnan sitominen ammattipätevyysvaatimuksiin. Esimerkkeinä voidaan mainita rajoitussäännös, jossa kiinteistönvälityслиikkeen vastaavalta hoitajalta vaaditaan kokeella osoitettavaa ammattipätevyyttä, jolloin laista pitää ilmetä, millaista ammattipätevyyttä kokeessa mitataan ja mitä vastuulliselta hoitajalta siten edellytetään.<sup>109</sup>

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

Perusoikeuksia voidaan rajoittaa lakiin otettavalla sääntelyllä, jossa oikeutta kavennetaan valtuuttamalla viranomaisen tai muu henkilö puuttumaan perusoikeuksiin fyysisin toimenpitein. Valiokunnan käytännön mukaan laista tulee käydä ilmi riittävän selkeästi, *kuka* on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia, *mitä* valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä ja *miten silloin on meneteltävä*.<sup>110</sup>

Valiokunta on esimerkiksi katsonut kotirauhan piiriin kuuluvan tarkastussääntelyn perustuslain 10 §:n vastaiseksi, 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>111</sup> Tällöin on käytävä ilmi, minkälaisien säännösten rikkomista koskevan epäilyn vuoksi puuttumisvaltaa voidaan käyttää.<sup>112</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>113</sup> Lakiin otettavat valtuudet on kirjoitettava niin selkeästi, että niiden perusteella voidaan riittävällä varmuudella ennakoida, miten toimivaltuuksia tullaan käyttämään.

<sup>108</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>109</sup> PeVL 24/2000 vp s. 2.

<sup>110</sup> PeVL 8/1995 vp.

<sup>111</sup> PeVL 37/2005 vp s. 3/II.

<sup>112</sup> Ks. PeVL 69/2002 vp. Lakiehdotusten kohdat ovat kuitenkin sanannoiltaan 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 säätämisyjärjestyksessä.

<sup>113</sup> PeVL 19/2000 vp s. 3–4 (säätämisyjärjestyskysymys) ja PeVL 37/2005 vp s. 3/II.

Rajoitusvaltuuksia käyttävä henkilö on ilmaistava laissa riittävän selkeästi henkilön, virkamiehen tai virkamiestason tarkkuudella, samoin määräyksiä antava viranomaisena.<sup>114</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>115</sup> Riittävää ei ole antaa perusoikeuksia rajoittavaa toimivaltaa esimerkiksi pääesikunnan asianomaisessa toimielimessä ja pääesikunnan alaisissa hallintoyksiköissä toimiville virkamiehille.<sup>116</sup>

Valtuuksien liian epätarkka rajaaminen säännösehdotuksessa on muodostunut säätämisyjärjestyskysymykseksi myös silloin, kun avustuksen käyttöä tarkastavalle virkamiehelle ehdotettiin tarkastuksen edellyttämässä laajuudessa oikeutta päästä avustuksella korjattaviin tai korjattuihin tiloihin korjaustöiden suunnittelu- ja toteutusvaiheessa sekä korjaustöiden lopputarkastuksen yhteydessä. Säännösehdotuksessa ei käynyt selkeästi ilmi, *missä tarkoituksessa* tarkastus voitiin toimittaa.<sup>117</sup> Valtuussäätelyn osalta on myös huomattava, että jos esimerkiksi ilma-alueksen päällikölle annetaan oikeus käyttää kiinniottoa 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>118</sup> Tällainen täsmentäminen ei kuitenkaan vaikuttanut lain säätämisyjärjestykseen.

### 3.2.3.5 *Rajoittaminen sääntelemällä luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden keskinäisiä oikeuksia ja velvollisuuksia*

Valiokunta on käytännössään tarkastellut lakiehdotuksia, jotka ovat koskeneet 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 huumausainetestiä koskevaan todistukseen merkittäviä tietoja tehtävään valitun henkilön suostumuksella. Valiokunta on

<sup>114</sup> Ks. PeVL 70/2002 vp s. 5/I. Säännösten sanamuodon perusteella ei ollut aivan selvää, onko oikeus voiman käyttöön rehtorilla ja opettajalla yhdessä vai kummallakin erikseen. Säätelyä oli tarpeettomien tulkintaongelmien välttämiseksi syytä tältä osin täsmentää.

<sup>115</sup> PeVL 12/1998 vp, PeVL 29/2005 vp ja PeVL 21/2006 vp.

<sup>116</sup> PeVL 8/1995 vp.

<sup>117</sup> PeVL 39/2005 vp.

<sup>118</sup> PeVL 48/2005 vp.

pitänyt sääntelyn tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimusten kannalta sannonnallisesti 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>119</sup>

Perustuslain 15 §:n mukainen omaisuuden suoja turvaa oikeuden luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeus- asemaa. Valiokunta on arvioinut tällaista omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta, joskaan ehdotukset eivät yleensä ole olleet ongelmallisia tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen kannalta.<sup>120</sup>

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 palvelusvelvoitteen kestosta, perusehdoista, sen lakkaamisesta ja mahdollisten riitaisuuksien ratkaisemisesta, jotta lakiehdotus on voitu hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.<sup>121</sup>

### *3.2.4 Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus sääntelyteknisestä näkökulmasta*

Valiokunnan lausuntokäytännön täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta voidaan 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 – ellei kyse ole sääntelystä, josta uupuu

<sup>119</sup> PeVL 10/2004 vp s. 3. Ks. myös PeVL 39/2001 vp s. 2/I.

<sup>120</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.

<sup>121</sup> PeVL 13/2001 vp s. 2/II. Kyse on ollut myös perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatun henkilökohtaisen vapauden rajoituksesta. Ks. myös PeVL 19/2005 vp s. 5 (Rajavartiolaitoksen palvelukseen aikovien palvelussitoumus).

rajoituksen olennainen sisältö – vaan säännösten aineellinen sisältö ja asia-yhteys ovat olleet määräävänä tekijänä.

### 3.2.4.1 *Sanat ja monisanaiset ilmaisut*

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

Yksittäisen ilmaisun tarkoituksen tulee käydä selkeästi ilmi laista. Esi-merkkejä tällaisista tarkennettavista ilmaisuista ovat ”valvottu tapaaminen” ja ”erityisen valvottu tapaaminen”<sup>122</sup> sekä ”tarkkailu ja eristämistarkkailu”<sup>123</sup>. Sanasta ”voimankäyttö” ei yksinään käy ilmi, kattaako se henkilön fyysisen voiman käytön lisäksi aseiden ja muiden välineiden käyttöä.<sup>124</sup> Samoin ilmaisu ”sotilaalliset voimakeinot” tuli määrittää laissa.<sup>125</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>126</sup> Vaikka sanontoja käytettiin sananvapauden käytön yhteydessä, niiden epämääräisyys olisi 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>127</sup>

Ongelmallisia ovat myös olleet epäselvät ilmaisut, joissa perusoikeusrajoitussääntely kytketään tiettyyn normistoon. Esimerkiksi perusoikeuskyt-

<sup>122</sup> PeVL 54/2001 vp s. 3/II (ei säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>123</sup> PeVL 20/2005 vp s. 6/I (ei säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>124</sup> PeVL 54/2001 vp s. 5/I (ei säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>125</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>126</sup> PeVL 54/2002 vp (ei säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>127</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.

kentäisen sääntelyn yhteydessä ”väärinkäytös” on asiattoman epämääräinen ilmaisu,<sup>128</sup> ja sääntelyä oli tällaisen ilmaisun käytön sijasta syytä täsmentää sitomalla perusoikeuden rajoitusmahdollisuus tiettyjen normien rikkomiseen.<sup>129</sup> Myös ilmaisu ”vastoin lakia” on väljä silloin, kun tarkoitus on säännellä nimenomaan ”arpajaistoiminnan kannalta olennaisesta lain rikkomisesta”.<sup>130</sup> Edelleen ongelmallinen on ollut säännösehdotus, jonka mukaan tuomioistuimien voi määrätä sakon uhalla tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajan estämään tallentamansa tiedon saannin, jos on ilmeistä, että tieto on sisällöltään ”lainvastainen”. Lainvastaisuus on tällä tavoin käytettynä tulkinnanvaraisuudessaan hyvin väljä ja laaja-alainen käsite.<sup>131</sup>

Attribuutit ovat olleet ongelmallisia, jos niitä ei ole täsmennetty. Väljät ilmaiset, kuten ”merkityksellinen haitta tai vahinko”, eivät kuitenkaan vaikuta lain säätämisyjärjestykseen, jos käsitteitä tarkennetaan muualla laissa.<sup>132</sup> Säännösten arviointiin vaikuttaa myös se, onko käsitteitä käytetty muualla perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyissä laeissa.<sup>133</sup> Edelleen säännöksestä, jonka mukaan lääkkeiden markkinointi ei saa olla ”epäasiallista”, ei käynyt ilmi, millaisten seikkojen kannalta epäasialliseen markkinointiin kieltä kohdistuu.<sup>134</sup> Samoin ilmaisua ”poikkeukselliset tilanteet” tuli täydentää yleispiirteisillä maininnoilla siitä, minkä tyyppisiä poikkeustilanteita siinä tarkoitetaan,<sup>135</sup> ja vaatimusta, jonka mukaan elintarvikkeesta on annettava ”riittävät tiedot”, oli täydennettävä esimerkiksi maininnalla siitä, miltä kannalta riittävistä tiedoista siinä on kysymys.<sup>136</sup> Ilmaisua ”ilmeisen kohtuuton” oli aiheellista täsmentää sitomalla se esimerkiksi aiheutuviin kustannuksiin sääntelyssä, jossa kansalliskirjastolle annettiin oikeus myöntää luovutettavien painotuotteiden ja tallenteiden kappaleiden lukumäärän osalta helpotuksia tai vapautuksen luovutusvelvollisuudesta, jos velvollisuutta on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.<sup>137</sup>

<sup>128</sup> PeVL 21/2006 vp s. 4/II (ei säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>129</sup> PeVL 20/2005 vp s. 6/I.

<sup>130</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>131</sup> PeVL 60/2001 vp s. 2–3 (säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>132</sup> Ks. PeVL 6/2010 vp.

<sup>133</sup> PeVL 6/2010 vp.

<sup>134</sup> PeVL 19/2002 vp s. 3/I (säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>135</sup> PeVL 20/2005 vp s. 5/I (ei säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>136</sup> PeVL 37/2005 vp s. 4/II (ei säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>137</sup> PeVL 13/2007 vp s. 2/II (ei säätämisyjärjestyskysymys).



Ajan ja paikan ilmaisuista esimerkiksi sanonta ”välittömässä läheisyydessä” on katsottu ongelmalliseksi ilman täsmäntäviä ilmaisuja.<sup>138</sup> Myös ”määrätty alue” voi tarkoittaa mitä tahansa maantieteellisesti rajattavissa olevaa aluetta, mikä on sääntelytapana monessa yhteydessä liian väljä.<sup>139</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>140</sup> Valiokunnan mukaan yksittäisen ehdon osalta ilmeisyyskriteeri oli syytä korvata ilmaisulla ”ei ole perusteltua syytä epäillä”. Muutos oli sääntelyn oikeasuhtaisuuden – ja ilmeisesti myös täsmällisyyden – kannalta tarpeen.<sup>141</sup>

Samoin säännösehdotusta, 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 radioaajuuksien käyttöä uudelleen.<sup>142</sup>

Epämääräisyys voi johtua siitä, että osassa säännöksestä käytetään ilmaisuja, jotka saattavat koko säännöksen ongelmallisen avoimeksi. Rinnastukset ovat joskus ongelmallisia. ”Muita vastaavia tarpeellisia keinoja” on tarpeettoman väljä silloin, kun kyse on ilma-alueksen päällikön järjestyksen ylläpito-oikeuksista.<sup>143</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”. Ilmaisua oli valiokunnan mukaan täsmennettävä esimerkiksi siten, että tarkastukset koskevat mainitun politiikan täytäntöönpanon kannalta merkityksellisiä olosuhteita.<sup>144</sup> Edelleen käsittelyjärjestyksen kannalta ongelmallinen on ollut

<sup>138</sup> PeVL 10/2006 vp s. 3/II (ei säätämisyjärjestyskysymys). Käsitteestä ks. myös PeVL 49/2004 vp s. 3/I.

<sup>139</sup> PeVL 5/1999 vp s. 7/II (säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>140</sup> Tämä ei ollut säätämisyjärjestyskysymys. PeVL 28/2000 vp s. 2.

<sup>141</sup> PeVL 28/2000 vp s. 2/II.

<sup>142</sup> PeVL 44/2004 vp s. 2/II.

<sup>143</sup> PeVL 48/2005 vp s. 4/I (ei säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>144</sup> PeVL 46/2001 vp s. 4/I (säätämisyjärjestyskysymys). Ks. myös PeVL 48/2001 vp s. 2/I (säätämisyjärjestyskysymys).

eläkkeensaajan velvollisuus ilmoittaa terveydentilassaan, työansioissaan, perhesuhteissaan ja ”muissa seikoissa” tapahtuvista muutoksista.<sup>145</sup>

Rinnastukset voivat osaltaan aiheuttaa sääntelyn ali- tai ylikattavuuden. Esimerkiksi 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 muita 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>146</sup> Sääntely oli yhtäältä alikattavaa, koska säännöksen sanamuoto ”muita näihin verrattavissa olevia” ei kattanut perusteluissa mainittuja tietoja mahdollisesta kotiväkivallasta, seksuaalisesta hyväksikäytöstä tai pakkotyöstä. Toisaalta sääntely oli ylikattavaa, koska perusteluiden mukaan tiedot alaikäisen terveydentilasta eivät kuulu ehdotetun tiedonsaantioikeuden piiriin, mikä ei näkynyt säännöksen tekstistä lainkaan.<sup>147</sup>

Vanhakojen ilmaisujen käyttäminen ei ole vaikuttanut säätämisyjärjestykseen, mutta valiokunta on huomauttanut, että tällaiset ilmaisut saattavat antaa väärän kuvan perusoikeusrajoituksesta. Esimerkiksi vanhako ja veraten 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>148</sup>

### 3.2.4.2 Sääntelyn rakenteesta johtuvat ongelmat

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

Epätasällisyys 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

<sup>145</sup> PeVL 15/2002 vp s. 2–3.

<sup>146</sup> HE 31/2006 vp s. 18.

<sup>147</sup> PeVL 23/2006 vp s. 4/I (ei säätämisyjärjestyskysymys). Ks. myös PeVL 58/2006 vp s. 4/I (ei säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>148</sup> PeVL 20/2005 vp s. 6/II ja PeVL 21/2006 vp s. 5/I.

mukaan lupaan voidaan liittää toiminnan kannalta tarpeellisiksi katsottavia ehtoja. Valiokunnan mukaan sana ”ehto” käytettiin kahdessa eri merkityksessä. Siksi säännöstä luvan peruuttamisesta oli välttämätöntä täsmentää – tosin kyse ei ollut säätämisyjärjestykseen vaikuttavasta asiasta.<sup>149</sup> Rakenteellisesti ongelmallinen on myös sellainen ratkaisu, jossa pykälän yhteen momenttiin sisältyvät toimilupamääräysten antamiseen oikeuttavat säännökset näyttävät koskevan vain samassa momentissa tarkoitettua toimilupaa vaikka tarkoitus on, että ne kattavat pykälässä säädetyt toimitukset yleensä.<sup>150</sup>

Luonnonsuojelulain muuttamista koskevassa lakiehdotuksessa ehdotettiin, että saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:n mukaisella saamelaiden kotiseutualueella sijaitsevilla kansallis- ja luonnonpuistoissa on turvattava saamelaiden 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 saamelaiden 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 ongelmalliseksi täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Lakiehdotuksessa poliisilain muuttamiseksi poliisille ehdotettiin sama oikeus rajatarkastukseen kuin rajavartiolaitoksella rajavartiolaitoksesta annetun lain mukaan ja sama oikeus tullitoimenpiteisiin kuin tullimiehellä tullilain mukaan. Valiokunnan mukaan edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä tältä osin oli sitoa tarkoitettunlaiset poliisin toimivaltuudet viitattujen lakien nimenomaisesti säännöksiin.<sup>151</sup>

Lakiehdotus yksityisistä turvallisuuspalveluista sisälsi säännösehdoituksen (28 §) vartijan oikeuksista. Sen 1 momentin mukaan hätävarjelusta oikeudettoman hyökkäyksen ja luvattoman tunkeutumisen torjumiseksi säädetään rikoslain 3 luvun 6 ja 7 §:ssä. Toimivallan säätely jätettiin riippumaan rikoslain säätelystä, joka asiallisesti koskee rangaistavuuden vähentämisen- ja poistamisperusteita ja on sisällöltään osoittautunut olevan suuressa määrin riippuvainen oikeuskäytännöstä. Vaikka pykälän 3 momentin

<sup>149</sup> PeVL 4/2000 vp s. 4/I (ei säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>150</sup> PeVL 28/2000 vp s. 2/II (ei säätämisyjärjestyskysymys).

<sup>151</sup> PeVL 5/1999 vp s. 3/I — HE 34/1999 vp s. 45.

viittaussäännös voimakeinojen käytöstä jokamiehen kiinniotto-oikeuden yhteydessä oli jo tarkempi, valiokunta katsoi, että sääntely jäi myös sen osalta viittausten takia täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta riittämättömäksi. Säännöksiä oli muutettava, jotta lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.<sup>152</sup>

Perusoikeuden rajoituksen sisällön määräytyminen yksilöimättömällä viittauksella Euroopan unionin oikeuteen ei valiokunnan mukaan täytä lailta edellytettävää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Kyse ei silti ole ollut säätämisyjärjestyskysymyksestä.<sup>153</sup>

Yksinkertainenkin viittaus saman lain toisessa pykälässä säädettävän perusoikeusrajoituksen soveltumisesta ”soveltuvin osin” 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 soveltuvin osin myös ulosottoasiassa tarpeellisen selvitysaineiston etsimistä. Ongelmat liittyivät viittausmekaniikkaan, ja laissa tuli säätää tarvittavalla tarkkuudella etsinnän edellytyksistä, jotta ehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.<sup>154</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>155</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>156</sup> Sääntelyteknisesti on asianmukaista, että luettelon yksittäinen maininta ei jää liian yleiseksi silloin, kun perusteluissa luetellaan

<sup>152</sup> PeVL 28/2001 vp s. 3/I.

<sup>153</sup> PeVL 41/2006 vp s. 3.

<sup>154</sup> PeVL 12/2002 vp s. 4.

<sup>155</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>156</sup> PeVL 15/2007 vp s. 4/I.

sellaista maininnan sisältöä, joka ei selkeästi ilmene kyseisen maininnan tekstistä.<sup>157</sup>

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota sääntelyn eräänlaiseen sisäiseen kehämäisyyteen. Hallituksen esityksessä puolustusvoimien virka-avusta 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>158</sup> Samoin lakiehdotus 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 viitauksella ”tarkastuksen edellyttämään laajuuteen”.<sup>159</sup>

### 3.2.4.3 Sääntelyn puuttuminen

Lakiehdotuksesta voi puuttua jotain sellaista perusoikeusrajoituksen kannalta välttämätöntä sääntelyä, jonka vuoksi ehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tällaisesta sääntelystä uupuu rajoituksen olennainen sisältö, ja siksi se ei voi myöskään olla valtiosääntöoikeuden kannalta riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen. Esimerkki tällaisesta on lakiehdotus valtionalouden 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>160</sup> Toinen esimerkki on lakiehdotus, jonka mukaan eläinten kuljettaminen, kuljetusvälineen vuokraaminen tai muu luovuttaminen tulonhankkimistarkoituksessa saatettaisiin luvanvaraiseksi, mutta josta uupui luvanvaraistamisen perusteet ja edellytykset kokonaan.<sup>161</sup> Tällaiset vakavat puutteet sääntelyssä ovat aina vaikuttaneet lakiehdotuksen säätämisyjärjestykseen.

<sup>157</sup> Ks. PeVL 18/2007 vp s. 3/I.

<sup>158</sup> PeVL 10/2005 vp s. 3/I – HE 187/2004 vp.

<sup>159</sup> PeVL 39/2005 vp s. 2–3.

<sup>160</sup> PeVL 19/2000 vp – HE 39/2000 vp.

<sup>161</sup> PeVL 8/2006 vp s. 3.

### 3.2.5 Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen rajat

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että jakoa tarkkarajaisien ja joustavien säännösten välillä ei voida tehdä, koska lait ovat aina epätäydellisiä ja sanamuodoltaan epämääräisiä – kaikki säännökset ovat enemmän tai vähemmän joustavia.<sup>162</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 vakuutusmeklariksi ei säännösehdotuksen mukaan voida rekisteröidä luonnollista henkilöä, joka on työ- tai asiamiessuhteessa yhteen tai useampaan vakuutuksenantajaan taikka sellaisessa sopimukseen perustuvassa tai muussa riippuvuussuhteessa, joka on omiaan vaikuttamaan asiakkaan etujen vastaisesti vakuutusmeklarin toimintaan.<sup>163</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>164</sup>

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 esi-

<sup>162</sup> *Määttä* 2010 s. 4.

<sup>163</sup> HE 220/2004 vp.

<sup>164</sup> PeVL 9/2005 vp s. 3/I.

tyksessä 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>165</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 työterveyshuoltolaikiin otettiin yleisluontoinen viittaus potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 6 §:ään, johon sisältyy perussäännös potilaan itsemääräämisoikeudesta.<sup>166</sup>

Ottaen huomioon edellä mainittu sääntelyn ehdottoman yksityiskohtaisuuden käytännön – ellei teoreettinenkin – rajallisuus on syytä tarkastella niitä perusteita, joiden nojalla valiokunta on pitänyt ehdottoman tarkkarajaisia ja täsmällisiä säännöksiä joustavampia ja yleispiirteisempiä säännöksiä sisältäviä säädösehdotuksia perustuslain mukaisina.

*Konteksti.* Valiokunnan tulkinnot on aina sidottava asiayhteyteen: tulkinnot koskevat aina tiettyä lakiehdotusta, siinä ehdotettuja säännöksiä sääntelyintresseineen sekä ehdotetun sääntelyn kohteita ja sääntely-ympäristöä.<sup>167</sup> Nämä seikat muodostavat kontekstin, jossa säännösehdotuksia on arvioitava. Sääntelykonteksti vaikuttaa siihen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuden tasoon, jota tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävältä

<sup>165</sup> HE 114/2001 vp s. 41.

<sup>166</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 ongelmantonta, 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 tyhjentyvästi kaikkia lapsen kehitykselle haitallisiksi arvioitavia sisältöjä).

<sup>167</sup> Ks. PeVL 10/2007 vp s. 2/II, jossa valiokunta katsoi, 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*.

säännöshedotukselta edellytetään. Valiokunta tekee arvionsa kokonaisharkinnan perusteella. Kontekstia voidaan avata tarkastelemalla siinä huomioitavia keskeisiä seikkoja ja lähteitä.

*Säännöksen perustelut.* Valiokunnan tulkintakäytäntö tukee väitettä siitä, että säädöstekstin ohella myös ehdotuksen perustelut ilmentävät kontekstia ja että perusteluilla voidaan poistaa sitä tulkinnallista väljyyttä, jota muutoin perustuslain vastaisella säännöshedotuksella olisi ollut.<sup>168</sup> Kyse on monesti ollut säännöshedotuksista, joihin valiokunnan mukaan on sisältynyt *prima facie* jonkinlainen täsmällisyyttä tarkkarajaisuutta koskeva puute, mutta jotka ymmärrettynä pykäläehdotuksen kokonaisuuden valossa ja ehdotuksen perusteluiden kanssa voidaan käsitellä tavallisen lain säätämistäjärjestyksessä.

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 eli missä tahansa oleskelevaa henkilöä. Valiokunta katsoi kuitenkin, että mahdollisuus oli tarkoitettu säännöksen tekstin mukaan poikkeukselliseksi, koska se edellyttää erityistä syytä. Lisäksi mahdollisuus oli perustelujen mukaan tarkoitettu ulotettavaksi sellaisiin henkilöihin, joilla on erityistä ammattitaitoa. Näin tulkittuna ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti sovellettuna säännös ei muodostunut ongelmalliseksi perustuslain kannalta.<sup>169</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, poliisilaisissa tarkoitettua teknistä valvontaa muualle kuin kotirauhan piiriin kuuluvaan alueeseen.<sup>170</sup> Valiokunta totesi 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

<sup>168</sup> Ks. PeVL 12/2002 vp.

<sup>169</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 ilmaisan sinänsä varsin väljäksi. Se kuitenkin rajautui luottolaitoksiin lakien nojalla kohdistettavan valvonnan ja sen tavoitteiden perusteella. Säännöksen väljyyden vuoksi ehtojen ja rajoitusten sallittavuus oli asianmukaista kytkeä siihen, mikä oli valvonnan kannalta välttämätöntä.

<sup>170</sup> HE 219/2008 vp.



ulkopuolella. Ehdotettu laajennus ei siten valiokunnan mukaan kokonaisuutena vaikuttanut lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.<sup>171</sup>

*Vahvat yhteiskunnalliset intressit.* Hallituksen esitykseen laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sisältyi vartioimisliikelupien myöntämisen edellytyksiä koskeva 4 §. Sen mukaan vartioimisliikelupa voidaan 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>172</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 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>173</sup>

Valiokunta on muissakin lausunnoissaan katsonut tehokkaan ennakkollisen valvonnan tarpeen sallivan ”jonkinasteisen” harkinnan jäämisen lupamennettelyyn. Laista tulee kuitenkin ilmetä ne seikat, jotka päätöksentekijän on otettava harkinnassaan huomioon.<sup>174</sup>

<sup>171</sup> PeVL 9/2009 vp s. 4.

<sup>172</sup> Hallituksen esitys laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi 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.

<sup>173</sup> PeVL 28/2001 vp s. 6–7.

<sup>174</sup> Ks. PeVL 53/2001 v, s. 4/I (sääntämisyjärjestyskysymys).

*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>175</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 rakennusjärjestyksen määräyksillä on perinteisesti ollut huomattava asema.<sup>176</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>177</sup>

Valiokunta on soveltanut edellä mainittua linjaansa myös ympäristölainsäädäntöön. Ympäristönsuojelulakiehdotuksen 19 § koski kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä. 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>178</sup> Valiokunta on samoin perustein lausunut ehdotuksesta laiksi kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain muuttamisesta.<sup>179</sup>

<sup>175</sup> PeVL 38/1998 vp – HE 101/1998 vp.

<sup>176</sup> Sääntelykohteen erityisluonne oli myös peruste sille, että lakiehdotukseen rakennusperinnön suojelemisesta sisältyvät omaisuuden käyttörajoitusta koskevat jossain määrin yleisluonteiset ja joustavat ilmaiset eivät muodostuneet ongelmallisiksi tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimusten kannalta. PeVL 6/2010 vp. 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>177</sup> PeVL 38/1998 vp s. 4/I.

<sup>178</sup> PeVL 11/1999 vp s. 4/II – HE 84/1999 vp. Ks. myös PeVL 45/2004 vp – HE 120/2004 vp.

<sup>179</sup> PeVL 12/2005 vp – HE 281/2004 vp.

*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 henkilön uhkauksista tai muusta käyttäytymisestä ja aiemmasta käyttäytymisestä 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 ilmaisua oli käytetty poliisilain voimassa olevassa toisessa momentissa ja sillä voitiin siten olettaa olevan käytännön soveltamistilanteessa vakiintunut merkitys.<sup>180</sup>

### 3.3 Kokoavia havaintoja

Valiokunnan käytäntöä on mahdollista tutkia empiirisesti. Valiokunta ei ole järjestelmällisesti viitannut perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin silloin, kun lakiehdotuksessa on tällaisesta ollut kyse.<sup>181</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. Joitain suuntaa-antavia yleisiä linjoja voidaan kuitenkin havaita. Hakusanat ”PeVL” AND ”tarkkarajai\*” tuottivat vuosille 2000–2012 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:

<sup>180</sup> PeVL 11/2005 vp s. 7.

<sup>181</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 turvaton omaisuuden suojan näkökulmasta.

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 % vuosina 2010, 2006, 2005, 2004 ja 2001, 15 % vuonna 2012, noin 10 % vuosina 2009, 2008, 2003 ja 2002, 4 % vuonna 2000 ja 0 % vuonna 2011.

Valiokuntaa on kiitettävä sen käytännön selkeydestä ja kielen erinomaisesta käytöstä. Toki valiokunta ei ole aina 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>182</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. Sääntelytekniinen analyysi on puolestaan havainnollistanut säännökseen kuuluvaan ilmaisuun, säännöksen rakenteeseen ja sääntelyn puutteellisuuden sisältäviä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuden kannalta ongelmallisia ratkaisuja.

Jaksossa on selvitetty, että perusoikeuksien yleisin rajoitusedellytyksiin kuuluva täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytys on malliesimerkki normista, joka ei edellytä johdannossa esitetyn normijatkumon tarkkarajaisuuden ääripäähän – tai ainakin hyvin lähelle sitä – sijoittuvaa sääntelyä. Valiokunta on ottanut lähtökohdaksi täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytyksen suhteellisuuden, mikä on sääntelyrealiteettien vuoksi ollut välttämätöntä: perusoikeuksien rajoituksia ei ole aina ollut mahdollista tai mielekästä säännellä ehdottoman täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Säännös on konteksti huomioiden saanut 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 yhteiskun-

---

<sup>182</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 syistä käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

nallinen 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 (h) säännöksen merkitys on vakiintunut käytännön soveltamistilanteessa. Se, täyttyvätkö perustuslain vaatimukset sääntelyn tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä ratkeaa kokonaisuarkinnon perusteella.

## 4 SÄÄNTELYTARKKUUDEEN VAATIMUS EUROOPAN IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIMEN KÄYTÄNNÖSSÄ

### 4.1 Euroopan ihmisoikeussopimus

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 henkilölle 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.

Kirjoituksen johdannossa todettiin lyhyesti kansainvälisten ihmisoikeussopimusten suhde perusoikeusjärjestelmään. Perustuslakivaliokunnan perusoikeusrajoitusedellytyksiä koskevan luettelon 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>183</sup> Perusoikeuden rajoitusta ei voida näin ollen pitää perustuslainmukaisena, jos rajoitus ulottuu niin pitkälle, että se samalla loukkaisi ihmisoikeussopimuksia.<sup>184</sup>

## 4.2 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>185</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 täytäntöönpantavissa vain lainmuutoksilla tai muilla yleisillä toimenpiteillä.<sup>186</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>187</sup> Ministerikomitea on 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 puuttui ensi kertaa 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

<sup>183</sup> PeVM 25/1994 vp s. 5.

<sup>184</sup> *Viljanen* 2011 s. 163.

<sup>185</sup> Ks. esim. *Belilos v. Sveitsi* (1988) (täysistunto), kohta 78.

<sup>186</sup> Ks. *Marckx v. Belgia* (1998) (täysistunto), kohta 58 ja *Christine Goodwin v. Yhdistynyt kuningaskunta* (2002) (suuri jaosto), kohta 120.

<sup>187</sup> Ks. *Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila* 2012 s. 253.

koskevat tapaukset ”jäädytetään” siksi aikaa, kunnes valtio on toiminut tuomioistuimen vaatimusten mukaisesti.<sup>188</sup> Menettely kodifioitiin tuomioistuimen menettelysäännöstöön vuonna 2011. Menettelyllä pyritään helpottamaan tuomioistuimen 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>189</sup> tai esimerkiksi kansallisen lainsäädännön perustuslainmukaisuutta. Jos valtio osoittaa oikeusperustan toiminnalleen, 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>190</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>191</sup> Tuomioistuin puuttuu kansallisten tuomioistuinten ratkaisuihin vain ääritapauksissa.<sup>192</sup>

### 4.3 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. Sopimuksessa on erotettavissa kolme eri

<sup>188</sup> Pilottimenettelystä yleensä ja siihen kuuluvista tapauksista ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 2015.

<sup>189</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>190</sup> Ks. esim. *Sindicatul ”Pastorul cel bun” v. Romania* (2013) (suuri jaosto), kohta 156.

<sup>191</sup> *Y.Y v. Venäjä* (2016), kohta 50 (jaosto).

<sup>192</sup> Ks. *Weber ja Saravia v. Saksa* (2006) (jaosto), kohta 90: ”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”.

kavennustapaa.<sup>193</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 kirjoituksessa 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 välttämättömyyden erikseen luetelluista syistä. Sopimuksen 10 artiklan sananvapausmääräys puolestaan ei tekstinsä mukaan estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi.

Kolmas oikeuksien ja vapauksien kaventamistapa vastaa aiemmin tässä kirjoituksessa käsiteltyjä perustuslain mukaisia perusoikeuksien rajoituksia. Sopimuksen 8 artikla (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 arvovallan ja puolueettomuuden varmistaminen (10 artikla).

---

<sup>193</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.



Mainituista artikloista 11 artikla on ainoa, jonka 2 kohdassa on kaksi virkettä. Jälkimmäisen virkkeen mukaan artikla ei estä laillisten rajoitusten asettamista asevoimiin, poliisiin tai valtionhallintoon kuuluviin nähden heidän käyttäessään näitä oikeuksia.

Sopimuksessa on muitakin kuin 8–11 artiklaan kohdistuvia rajoitusperusteita, joihin sisältyy jäljempänä tässä kirjoituksessa tutkittava lainmukaisuuden vaatimus. Näitä sisältyy 5 artiklan 1 kohdassa turvattuun oikeuteen vapauteen ja turvallisuuteen<sup>194</sup>, 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklassa turvattuun omaisuudensuojaan,<sup>195</sup> 4 lisäpöytäkirjan 2 artiklassa turvattuun liikkumisvapauteen<sup>196</sup> sekä 7 lisäpöytäkirjan 1 artiklassa määrättyyn ulkomaalaisten karkottamista koskeviin oikeussuojakeinoihin.<sup>197</sup> Nämä rajoitusperusteet jäävät tämän kirjoituksen ulkopuolelle, koska sopimuksen 8–11 artiklan rajoitusperusteita koskeva käytäntö antaa riittävän kuvan tuomioistuimen sääntelytarkkuutta koskevista linjauksista.

Kirjoituksessa päähuomio on kiinnitettävä suuren jaoston käsittelemiin tapauksiin. Käytännössä suuri jaosto käsittelee yleiseltä merkitykseltään tärkeät tapaukset. Niissä kysymys on esimerkiksi sopimuksen tulkinnasta, sen soveltamisesta uudenlaiseen tilanteeseen tai oikeuskäytännön linjaamisesta.<sup>198</sup> Silti myös jaostojen käsittelemät tapaukset antavat arvokasta tietoa soveltamiskäytännöstä.

#### 4.4 Lainmukaisuuden vaatimus tuomioistuimen käytännössä

Lainmukaisuuden vaatimukseen kuuluu ensinnäkin, että rajoituksen on perustuttava lakiin (”jos laki sen sallii”, ”niistä on säädetty laissa” tai ”laillisten rajoitusten”). Tarkoituksena on, että lainsäädäntö tai tuomioistuinkäytäntö rajoittaa toimeenpanovallan mahdollisuuksia kajota ihmis-oikeuksiin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toiminta perustuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin. Sopimuksessa ei Suomen perustuslain

<sup>194</sup> ”Jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Keneltäkään ei saa riistää hänen vapauttaan, paitsi seuraavissa tapauksissa ja lain määräämässä järjestyksessä [– –].”

<sup>195</sup> ”Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.”

<sup>196</sup> ”Näiden oikeuksien käytölle ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, jotka ovat lain mukaisia – –.”

<sup>197</sup> ”Jonkin valtion alueella laillisesti oleskelevaa ulkomaalaista ei saa karkottaa sieltä paitsi laillisen päätöksen nojalla – –.”

<sup>198</sup> *Hirvelä – Heikkilä* 2013 s. 18–19.

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. Sopimus jättää siten ihmisoikeuksien sääntelyn normihierarkkisen tason kansallisten oikeusjärjestelmien päätettäväksi.

Sopimuksen autonominen ”lain” käsite on perusoikeuksien sääntelyyn nähden huomattavasti laajempi. Sopimuksen osapuolten oikeusjärjestysten kirjoja peilaten lain ei täydy olla kirjoitetussa muodossa tai parlamentin säätämää. Tuomioistuimien 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>199</sup> Myös esimerkiksi sisäministerin pysyväismääräykset ja ohjeet voidaan tietyin edellytyksin ottaa huomioon, vaikkakaan niillä ei olisi kansallisessa oikeudessa lain voimaa.<sup>200</sup> Lain käsitteeseen lukeutuvat esimerkiksi ammattikunnan järjestön toimielimen säännöt, jos ammattikunnan toimielimelle on parlamentin lailla delegoitu tällaista säädösvaltaa, jos rajoituksen oikeusperustana on myös parlamenttilaki ja jos valtion toimitusvalvoo kyseisten säännösten lainmukaisuutta.<sup>201</sup> Käsitteeseen kuuluvat myös työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen väliset sopimukset silloin, kun nämä ovat kansallisena ratkaisuna lainsäätäjän sallimia.<sup>202</sup> Lailla tarkoitetaan myös muutakin kuin valtion kotoperäistä lakia eli myös valtiota sitovia kansainvälisiä velvoitteita, kuten kansainvälisiä sopimuksia ja YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmia, ja ylikansallista, esimerkiksi Euroopan unionin oikeutta silloin, kun kyseinen sääntö täyttää lailla vaadittavat yleiset edellytykset.<sup>203</sup>

<sup>199</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 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>200</sup> Ks. esim. *Silver ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1983), kohta 88.

<sup>201</sup> Ks. *Barthold v. Saksa* (1985) (jaosto).

<sup>202</sup> Ks. *Madsen v. Tanska* (2002) (jaosto).

<sup>203</sup> Ks. *Bosphorous Airways v. Yhdistynyt kuningaskunta* (2005) (suuri jaosto) (EU:n ase-

Edellä esitetty luonnehdinta sopimuksessa tarkoitettusta ”laista” ei tarkoita sitä, että tuomioistuin ei voisi ratkaisuihissaan ottaa huomioon muuta ”lain” sisältöä selventävää kansallista normistoa. Esimerkiksi tapauksessa *Silver v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1983) tuomioistuin otti jäljempänä se-lostettavaa 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>204</sup> Oikeuskirjallisuudessa on toisinaan katsottu, että rajoituksen on perustuttava asianmukaisesti (*adequate*) kansalliseen lakiin.<sup>205</sup> Sopimuksen 8–11 artiklan sanamuoto ja lain käsitteen laajuus huomioiden lienee perusteltua lähteä siitä, että rajoituksen oikeutuksen on oltava johdettavissa laista.

Kuten tuomioistuin katsoi tapauksessa *Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1979), ihmisoikeussopimuksen kannalta ei ole riittävää, että rajoitukselle on löydettävissä perusta kansallisesta laista, vaan rajoituksen oikeuttavan lain on täytettävä myös ”lain laatua” koskevat edellytykset.<sup>206</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 yleiset rajoitusedellytykset eivät sisällä 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 turvautumalla oikeudelliseen apuun, kyettävä ennustamaan olo-

---

tus), *Silvenko v. Latvia* (2004) (suuri jaosto), *Fernandez-Martinez v. Espanja* (2014) (suuri jaosto) (kansainvälinen sopimus) ja *Nada v. Sveitsi* (2012) (suuri jaosto) (YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma).

<sup>204</sup> Ks. esim. *Silver ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1983) (jaosto), kohta 86 ja *Maestri v. Italia* (2004) (suuri jaosto), kohta 30.

<sup>205</sup> *Merills – Robertson* 2001 s. 218.

<sup>206</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.

suhteisiin nähden kohtuullisella tavalla kulloinkin kyseessä olevan toiminnan seuraukset.<sup>207</sup>

Kolmanneksi, tuomioistuin on käytännössään katsonut ”lain laatua” kuuluviin edellytyksiin lukeutuvan myös sen, että kansallinen laki on sopusoinnussa ihmisoikeussopimuksen johdannossa mainitun oikeusvaltioperiaatteen kanssa. Vaatimuksen mukaisesti tuomioistuin ei vain totea asiaa koskevan kansallisen normiston olemassaolon vaan tarkastelee sitä suhteessa Euroopan neuvoston oikeuskulttuuriin sisältyviin standardeihin.<sup>208</sup> Tapauksessa *Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1984) tuomioistuin katsoi, että yksilöllä on oltava tehokkaat oikeussuojakeinot viranomaisten mielivaltaa vastaan.<sup>209</sup>

Kuten jäljempänä ihmisoikeusrajoituksilta vaadittavaa sisältöä koskevassa jaksossa osoitetaan, tuomioistuin ei ole käytännössään kategorisesti erottanut ennustettavuusperiaatetta oikeusvaltioperiaatteen mukaisuuden vaatimuksesta vaan on liittänyt ne yhteen: ihmisoikeuksia rajoittavan sääntelyn pitää täyttää tietyt sisällölliset vaatimukset, jotta se täyttää ennustettavuusperiaatteen edellytykset.<sup>210</sup> Siksi kansallisen normiston sisällöllisiä vaatimuksia käsitellään jäljempänä ennustettavuusperiaatteen alla. Tuomioistuimen käytäntö seuraa näiltä osin perustuslakivaliokunnan käytäntöä, jossa valiokunta on sisällyttänyt 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. Tuomioistuin on katsonut, että sääntelytarkkuuden puutteita voidaan korjata sillä, että on olemassa riippumattomia toimielimiä, jotka voivat käsitellä ihmisoikeusrajoitusta koskevia valituksia ja varmistaa, ettei rajoitusvaltaa käytetä mielivaltaisesti.<sup>211</sup>

<sup>207</sup> *Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1979) (täysistunto), kohta 49.

<sup>208</sup> Ks. *Greer* 1997 s 10.

<sup>209</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.

<sup>210</sup> *Olsson v. Ruotsi* (1988) (täysistunto), kohta 61.

<sup>211</sup> *Milojevic v. Serbia* (2016) (jaosto), kohta 64.

Joskus tuomioistuin on katsonut, että lain laatua koskeva edellytys sisältää vaatimukset lain selkeydestä, saatavuudesta ja ennustettavuudesta, tosin yleensä tuomioistuin on sisällyttänyt lain selkeysvaatimuksen ennustettavuuden vaatimukseen mainitsematta sitä erikseen.<sup>212</sup>

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

Lainmukaisuuden 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 tarkastella 11 artiklan 2 kohdassa lueteltuja muita kriteereitä eli olivatko rajoitukset välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa jonkin erikseen mainitun tärkeän tarkoituksen vuoksi.<sup>213</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, täyttikö 8 artiklassa tarkoitettua yksityiselämän kunnioitusta rajoittava kansallinen normisto lainmukaisuuden vaatimukseen kuuluvat laadulliset vaatimukset, siitä huolimatta, että normisto sisälsi yleisesti muotoiltuja tulkinanvaraisia säännöksiä.<sup>214</sup> Samoin tapauksessa *Bayatyan v. Armenia* (2011) tuomioistuin päätti jättää kysymyksen lainmukaisuuden vaatimuksen täyttymisestä ”auki”, kunnes oli käsitelty rajoitusten välttämättömyyskriteerejä.<sup>215</sup>

Tapaukset osoittavat hyvin, että tuomioistuin ei oikeudellisessa päätelyssään tee päätöstä 8–11 artiklan 2 kohdissa luetelluista kriteereistä siinä järjestyksessä kuin ne kyseisissä kohdissa on esitetty, vaikka tuomiot varsin yleisesti seuraavatkin tämänkaltaista määrämuotoista esitystapaa. Ta-

<sup>212</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.”

<sup>213</sup> Ks. kohta 43. Samoin ratkaisussaan asiassa *Rotaru v. Romania* (2000) (suuri jaosto) tuomioistuin totesi, että 8 artiklan rajoitukset eivät täyttäneet lainmukaisuuden vaatimusta eikä tuomioistuin siksi voinut tutkia 8 artiklan 2 kohdassa mainittuja tarkoituksia.

<sup>214</sup> *S ja Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta* (2008) (suuri jaosto), kohta 99.

<sup>215</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.

paukset osoittavat myös sen, että tuomioistuimen ei tarvitse lausua lainmukaisuuden vaatimuksen täyttymisestä silloin, kun se ennakoi vahvasti, että ihmisoikeusrajoitukset eivät ole välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa. Sääntelytarkkuutta koskevan tutkimuksen kannalta tällainen lähestymistapa on valitettava.

Tuomioistuimen toimintaa ohjaa sopimuksen ohella tuomioistuimen työjärjestys. Menettelysäännöt vaikuttavat lainmukaisuuden vaatimuksen arviointiin. Tuomioistuin voi olettaa, että kansallisessa tuomioistuinkäsittelyssä todettu ihmisoikeusrajoitusten oikeusperusta täyttää lainmukaisuuden vaatimuksen, jos jutun osapuolet eivät ole toista esittäneet.<sup>216</sup> Jutun valittajan oma käyttäytyminen myös vaikuttaa tuomioistuimen arvioon lainmukaisuuden vaatimuksen täyttymisestä: tuomioistuin on käyttänyt liisäperusteena vaatimuksen täyttymiselle sitä, että valittaja ei ole kiistänyt rajoituksen oikeusperustaa.<sup>217</sup>

## 4.5 Ennustettavuusperiaate

### 4.5.1 Ihmisoikeusrajoitusten sääntelytarkkuuden suhteellisuus

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin eritteli ennustettavuusperiaatteen sisältöä tarkemmin tapauksessa *Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1979). 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 on vääjäämättä muotoiltu enemmän tai vähemmän epämääräisin termein, joiden tulkinta ja soveltaminen jäävät oikeuskäytännön varaan.<sup>218</sup> Tuomioistuin ei ole nimenomaisesti ottanut kantaa kysymykseen, koska tuomioistuimen tehtävänä ei ole esittää näkemyksiä sellaisista yleisen oikeustieteen alaan kuuluvista

<sup>216</sup> Ks. *Guja v. Moldova* (2008) (suuri jaosto), kohta 58.

<sup>217</sup> *Surek v. Turkki* (1999) (suuri jaosto), kohta 48.

<sup>218</sup> *Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1979) (täysistunto), kohta 49. Ks. myös ”*Gorzelik ja muut v. Puola* (2004) (suuri jaosto), kohta 65: ”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.”

kysymyksistä, jotka eivät ole sen tehtävien kannalta välttämättömiä, vaan antaa ihmisoikeussopimuksen mukainen ratkaisu käsillä olevaan tapaukseen. Tuomioistuin on keskittynyt soveltamaan ennustettavuusperiaatetta, joka ei edellytä ehdottoman tarkkaa sääntelyä. *Sunday Times* -tapauksessa tuomioistuin katsoi, että lain tulee olla muotoiltu *tarpeeksi tarkasti*, jotta kansalainen voi sen perusteella ohjata käyttäytymistään. Kansalaisen on, tarvittaessa turvautumalla 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>219</sup> Tässäkin tuomioistuin viittaa kokeemukseen – ei oikeusteoreettiseen mahdottomuuteen.

Tuomioistuimen mukaan se, että kansallisen lain säännös voitiin tulkita useammalla kuin yhdellä tavalla, ei tarkoita sitä, että säännös ei täyttäisi lailta vaadittua tarkkuutta.<sup>220</sup> Edelleen tuomioistuimen mukaan lain soveltamiseen liittyvä tietynasteinen epävarmuus rajatapauksissa ei saata lain soveltamisalaa ennakoimattomaksi.<sup>221</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 jäykkiksi. Vankilahenkilökunnalle oli siten jätettävä harkintavaltaa ottaen huomioon, että vangit lähettivät vuosittain noin 10 miljoonaa lähetystä.<sup>222</sup>

#### 4.5.2 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>223</sup> Tuomioistuin näyttäisi esittävän oikeusvarmuuden tavoitteeseen viitaten lähtökohtaisen intuitiivisen käsityksensä siitä, että lainsäätäjän tulisi ohjata käyttäytymistä aina mahdolli-

<sup>219</sup> Ks. kohta 49.

<sup>220</sup> *Vogt v. Saksa* (1995 (suuri jaosto), kohta 48.

<sup>221</sup> *Gorzelik ja muut v. Puola* (2004) (suuri jaosto), kohta 65.

<sup>222</sup> Ks. kohta 88.

<sup>223</sup> *Sunday Times v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (1979) (täysistunto), kohta 49.

simman 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 keskeinen osa tätä arviointia. Lisäksi arviossa on otettava huomioon useita seikkoja, jotka vaikuttavat siihen, miten kansalainen kykenee, tarvittaessa turvautumalla 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 oikeustosisekastoon.

Esimerkiksi tapauksessa *Olsson v. Ruotsi* (1988) kyse oli Ruotsin lastensuojelulain (Barnavårdslagen 1960:97) 25 §:n a kohdasta, jonka 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 tapahtuneesta vahingosta. Puuttumistilanteet vaihtelevat tuomioistuimen mukaan kuitenkin niin paljon, että olisi tuskin mahdollista laatia kattavaa säännöstä.<sup>224</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 lainmukaisuuden vaatimuksen.<sup>225</sup>

<sup>224</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>225</sup> *Olsson v. Ruotsi* (1988) (täysistunto), kohta 62.



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 olla matlampi kuin tavallisen lain.<sup>226</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>227</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>228</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>229</sup>

Jälkikäteisessä arvioinnissa tuomioistuimen johtava ajatus on, että kansalliselta lainsäädännöltä edellytetty tarkkuus, joka ei missään tapauksessa voi kattaa kaikkia vastaisuuden tapahtumia, on pitkälti sidoksissa kulloinkin käsillä olevan lain sisältöön, sen soveltamisalaan ja sen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden määrään ja asemaan.<sup>230</sup>

<sup>226</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>227</sup> Ks. *Vyerentsov v. Ukraina* (2013) (jaosto), kohdat 49–57.

<sup>228</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.” Ks. myös *Kopp v. Sveitsi* (1998) (jaosto), kohta 72, jossa tuomioistuin totesi vastaavan vaatimuksen kohdistuvan myös puhelimen salakuunteeluun.

<sup>229</sup> *Vogt v. Saksa* (1995) (suuri jaosto), kohta 48.

<sup>230</sup> *Vogt v. Saksa* (1995) (suuri jaosto), kohta 48.

#### 4.5.2.1 Ihmisoikeusrajoituksilta vaadittava sisältö

Tuomioistuin on lausunut ihmisoikeusrajoituksia sisältävän lain vähimmäissisällöstä 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>231</sup>

Tapauksessa *Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1984) tuomioistuin katsoi, että ennustettavuusperiaatteen vaatimukset ovat sidottuja säänneltyyn asiaan. Ne eivät esimerkiksi voi olla täysin samat poliisin salakuuntelun ja lain yksilölle asettamien rajoitusten osalta. Lain täytyy kuitenkin osoittaa riittävän selvästi ne olosuhteet ja edellytykset, joiden mukaan viranomainen voi turvautua salakuunteluun. Lain tulee myös sisältää valtuuksien rajat. Kuten tuomioistuin on myöhemmässä käytännössään vahvistanut, lain tulee antaa suojaa mielivaltaa vastaan ja siksi sen on osoitettava riittävän selkeästi toimivaltaiselle viranomaiselle annetun harkinnanvallan rajat ja sen käytön muodot.<sup>232</sup>

Tuomioistuin on perustuslakivaliokunnan tavoin kiinnittänyt käytännösään 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 ainekset: 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>233</sup>

<sup>231</sup> *Olsson v. Ruotsi* (1988) (täysistunto), kohta 61.

<sup>232</sup> *Zaichenko v. Ukraina* (2015) (jaosto), kohta 118. Ks. myös *Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1984) (täysistunto), kohdat 68, 75 ja 79. 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>233</sup> *Weber ja Saravia v. Saksa* (2006) (jaosto), kohta 95

Tyhjentävää luetteloja kaikista tilanteista, joissa salaisiin valvontatoimiin voidaan ryhtyä, ei edellytetä.<sup>234</sup>

Tuomioistuimien on useasti katsonut, että sopimusvaltion lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö eivät ylipäättään sisällä riittävästi viranomaisen salakuunte-  
lua koskevaa toimivaltaa rajoittavia normeja, jolloin kyse ei ole ollut yksit-  
täisten normien sanamuodon tarkkuudesta.<sup>235</sup> Samoin salassa pidettävän  
tiedon keräämistä ja säilyttämistä koskeva lainsäädäntö on joissain sopi-  
musvaltioissa ollut huomattavan puutteellista, jolloin sääntelytarkkuudesta  
on tuskin voitu puhua.<sup>236</sup>

Esimerkkejä selkeästi puutteellisesta sääntelystä on monia. Viranomais-  
ten harkintavaltaa koskevat vaatimukset soveltuvat myös luvan myöntä-  
mis- ja epäämismenettelyihin. Tuomioistuimien on katsonut sopimuksen vas-  
taiseksi lainsäädännön, jonka mukaan lupaviranomaisen päätöksiä ei tar-  
vitse perustella lainkaan.<sup>237</sup> Vaatimukset soveltuvat myös viranomaisen  
puuttumisvaltaan fyysisin toimenpitein. Tuomioistuimien on esimerkiksi kat-  
sonut sopimuksen 8 artiklan vastaiseksi säännöksen, jonka mukaan poliis-  
in päällystöön kuuluvalla poliisimiehellä oli oikeus valtuuttaa poliisimies  
pysäyttämään ja tarkastamaan jalankulkija millä tahansa toimialueeseensa  
kuuluvalla alueella, jos se on aiheellista terrorismitekujen estämiseksi.<sup>238</sup>

<sup>234</sup> *Szabo ja Vissy v. Unkari* (2016) (jaosto), kohta 64.

<sup>235</sup> Ks. *Huvig v. Ranska* (1990) (jaosto), kohdat 34–35, *Kruslin v. Ranska* (1990) (jaosto),  
kohdat 35–36 ja *Valenzuela Contrera v. Espanja* (1998) (jaosto), kohta 60. Tuomioistuimien  
totesi Ranskan lainsäädäntömuutokset riittäviksi, koska ne sisälsivät säännökset siitä, kenen  
puhelinlinjoja voi kuunnella, kuinka kauan, raporttien kirjoittamisesta ja tallenteiden tuhoa-  
misesta (*Lambert v. Ranska* (1998) (jaosto), kohta 28). Ks. myös *Amann v. Sveitsi* (2000)  
(suuri jaosto), jossa lainsäädännössä ei ollut nimenomaisia säännöksiä ”sattumalta” kuun-  
neltuista 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 lainmukaisuuden vaatimusta, koska asiasta oli vain sitomattomia sisäministeriön  
ohjeita (kohdat 37–38).

<sup>236</sup> Tapauksessa *Rotaru v. Romania* (2000) (suuri jaosto) tuomioistuimen tuli tutkia, asetti-  
ko Romanian kansallinen oikeus kyllin tarkasti rajat, joiden puitteissa Romanian salainen  
palvelu voi säilyttää ja tallentaa henkilön yksityiselämää koskevaa tietoa. Vuoden 1992 tie-  
dustelupalvelua koskevan lain mukaan kansallista turvallisuutta koskevaa tietoa voidaan ke-  
rätä, 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 en-  
tisen 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>237</sup> *Meltex Ltd ja Movsesyan v. Ukraina* (2008) (jaosto), kohdat 80–85.

<sup>238</sup> *Gillan ja Quinton v. Yhdistynyt kuningaskunta* (2010) (jaosto), kohdat 80–87.

#### 4.5.2.2 Ihmisoikeusrajoitusten teksti sääntelyteknisestä näkökulmasta

Sääntelyn olennaisen sisällön lisäksi tuomioistuin on käsitellyt lain kirjoittamistavasta johtuvia kysymyksiä ja niiden tulkintaa. Tuomioistuimen mukaan se, että kansallisen lain säännös voidaan tulkita useammalla kuin yhdellä tavalla, ei tarkoita, että säännös ei täytä lailta vaadittua tarkkuutta.<sup>239</sup> Tulkitsaansa laissa käytettyä ilmaisua tuomioistuin on antanut ilmaisulle sen tavanomaisen merkityksen (*ordinary meaning/signification ordinaire*).<sup>240</sup>

Yksittäisistä ilmaisuista esimerkiksi salaisten valvontakeinojen ulottaminen henkilöihin (”persons concerned identified ... as a range of persons”) rajaamatta lainkaan henkilön suhdetta terrorismirikoksiin oli ennustettavuusperiaatteen kannalta ongelmallinen.<sup>241</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>242</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 takavarikointi. Myös valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri oli kiinnittänyt huomiota oikeustilan epäselvyyteen.<sup>243</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 tyhjentä-

<sup>239</sup> *Vogt v. Saksa* (1995) (suuri jaosto), kohta 48.

<sup>240</sup> *Grigoriades v. Kreikka* (1997), kohta 38.

<sup>241</sup> *Szabo ja Vissy v. Unkari* (2016) (jaosto), kohta 67.

<sup>242</sup> *Islam-Itihad Association ja muut v. Azerbaijan* (2014) (jaosto), kohta 51.

<sup>243</sup> Kohta 87. Ks. myös *Sorvisto v. Suomi* (2009) (jaosto), kohdat 110–122.

vää luetteloa niistä laittomista tavoista, joilla kielletty tavoite voidaan saavuttaa. Siksi määräys täytti näitä osin sopimuksen laille asettamat laadulliset vaatimukset.<sup>244</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 sääätmissvaiheessa kehittävän perustuslakivaliokunnan roolista.

Ihmisoikeusrajoituksen ennustettavuusperiaate on edellyttänyt, että tuomioistuin tarkastelee kansallisten säädösten tai muiden normien keskinäis-suhdetta. Ratkaisuisaan 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>245</sup>

Tuomioistuin on antanut ratkaisunsa ennustettavuusperiaatteen mukaisen velvoitteiden täyttymiseen tapauksissa, joissa useammat kansalliset säädökset yhdessä tarkasteltuna ovat aiheuttaneet sopimuksen vastaisia ennustettavuusongelmia. Tällainen oli tapaus *Centro Europa 7 S.r.l. ja Di Stefano v. Italia* (2012), jossa kyse oli televisiolähetysluvista siirryttäessä maanpäällisistä lähetyksistä kaapeli- ja satelliittilähetyksiin. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan Italian lait estivät valittajaa käyttämästä taajuuksia ja epäsivät muilta kuin tosiasiallisilta haltijoilta mahdollisuuden osallistua digitaalisen television alkuvaiheisiin. Lait siirsivät monesti siirtymäajan määräaika ja sitoivat sen kansallisen taajuuksien jakoa koskevan suunnitelman täytäntöönpanoon ja Italian viranomaisen erillisen selvityksen valmistumiseen, joiden määräaika valittajan oli mahdotonta ennustaa. Tuomioistuimen mukaan Italian lainsäädäntö ei täyttänyt ennustettavuusperiaatteen mukaisia vaatimuksia.<sup>246</sup>

#### 4.5.2.3 Kansallisten tuomioistuinten käytäntö

Kansallisten tuomioistuinten käytännöllä on keskeinen merkitys tuomioistuimen käytännössä toisin kuin perustuslakivaliokunnan lain säädäntävaiheen perustuslainmukaisuuden kontrollissa. Tuomioistuimen mukaan kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on poistaa käytännöllään yleiseen muo-

<sup>244</sup> Ks. kohta 113.

<sup>245</sup> Ks. *Sindicatul "Păstorul cel Bun" v. Romania* (2013) (suuri jaosto) (säädöksen perustuslainmukaisuus).

<sup>246</sup> Ks. kohta 156.

toon kirjoitettujen säännösten tulkinnasta jäljelle jäävät epäselvyydet.<sup>247</sup> ”Lain” ennustettavuuteen kuuluu olennaisesti se, miten ennustettavaa säädetyn lain tulkinnan kehittyminen kansallisissa tuomioistuimissa on ollut.<sup>248</sup> Ennustettavuuteen vaikuttaa myös se, onko kansallinen tuomioistuin käsitellyt tapauksen noudattaen oikeusvaltiossa riippumattomalle tuomioistuimelle asetettuja menettelysäännöksiä.<sup>249</sup> Jos näin ei ole, ihmisoikeustuomioistuin katsoo jäsenvaltion rikkoneen sopimuksen määräyksiä.<sup>250</sup> Jäsenvaltion on katsottu rikkoneen sopimuksen määräyksiä myös silloin, kun sen tuomioistuimet ovat tulkinneet kansallista lainsäädäntöä ennustettavuusperiaatteen vastaisesti aivan liian laveasti.<sup>251</sup>

Tuomioistuin on tarkastellut kansallisten tuomioistuinten yleistä linjaa samankaltaisissa tapauksissa.<sup>252</sup> Kansallisten tuomioistuinten käytännöllä on erityistä merkitystä silloin, kun kyseisessä valtiossa yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista 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>253</sup> Vahvoja viitteitä säännöksen epämääräisyydestä antaa se, että kansalliset tuomioistuimet ovat käytännössään tulkinneet säännöstä täysin päinvastaisella tavalla.<sup>254</sup> Sa-

---

<sup>247</sup> *Rekvenyi v. Unkari (1999) (suuri jaosto), kohta 34.*

<sup>248</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 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>249</sup> Ks. *Kryviiska ja Kryviitskyy 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>250</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>251</sup> *Piroglu ja Karakaya v. Turkki (2008) (jaosto), kohta 55.*

<sup>252</sup> *Blake v. Yhdistynyt kuningaskunta (2005), kohta 139.*

<sup>253</sup> *Wretlund v. Ruotsi (2004) (jaosto).*

<sup>254</sup> *Mateescu v. Romania (2014) (jaosto), kohta 31.*

moin ennustettavuuden vaikeutta lisää olennaisesti se, että kyseessä olevaa tapausta koskeva kansallisen tuomioistuimen ratkaisu on poikennut täysin kansallisten tuomioistuinten aiemmasta ratkaisukäytännöstä.<sup>255</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>256</sup>

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>257</sup>

#### 4.5.2.4 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 keskiverta 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>258</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 siitä.<sup>259</sup> Selvää on, että yksittäisen lain voimaantulon jälkeen tuomioistuin ei ole antanut painoa väitteelle, jonka mukaan valittaja ei voinut ennustaa muuttunutta oikeustilaa, koska laki tuli ensi kertaa sovellettavaksi juuri kyseiseen tapaukseen.<sup>260</sup> Painoarvoa on myös

<sup>255</sup> *Gaweda v. Puola* (2002) (jaosto), kohta 45.

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

<sup>257</sup> *Blake v. Yhdistynyt kuningaskunta* (2005) (jaosto), kohta 141.

<sup>258</sup> *Perincek v. Sveitsi* (2013) (jaosto), kohta 71.

<sup>259</sup> *Vogt v. Saksa* (1995) (suuri jaosto), kohta 48.

<sup>260</sup> *Kudrevicius ja muut v. Liettua* (2015) (suuri jaosto), kohta 115.

sillä, että henkilö voi ottaa viranomaisilta selvää, onko hänen suunnittelemansa toiminta säännöksien vastaista<sup>261</sup> tai saattaa asian vireille tuomioistuimissa.<sup>262</sup> Jos henkilö on velallinen ja hänet on ennenkin määrätty matkustuskieltoon, hänen voidaan katsoa kyetneen ennakoita, että hänet voidaan määrätä vastaavista syistä matkustuskieltoon myös vastaisuudessa.<sup>263</sup>

Ääriesimerkkinä henkilökohtaisten ominaisuuksien merkityksestä (asema, koulutus, oma toiminta) on tilanne, jossa lainopillisen koulutuksen saaneiden kansanedustajien katsottiin täytyneen olla tietoisia perustuslain mukaisten menettelyiden suhteesta muuhun kansalliseen lainsäädäntöön silloin, kun he itse olivat osallistuneet parlamentissa asiaa koskeviin kokouksiin.<sup>264</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 sen toiminnan lainvastaisuudesta.<sup>265</sup>

#### 4.5.3 Ennustettavuusperiaatteen suhde oikeusvaltioperiaatteen mukaisuuteen

Tuomioistuimen ihmisoikeusrajoitusten sääntelytarkkuusrajat eivät määrydy 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

<sup>261</sup> *Ahmed ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1998) (jaosto), kohta 46.

<sup>262</sup> *Rekvenyi v. Unkari* (1999) (suuri jaosto), kohta 37.

<sup>263</sup> *Khlyustov v. Venäjä* (2013) (jaosto), kohta 75.

<sup>264</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>265</sup> *Delphi A.S. v. Viro* (2015) (suuri jaosto), kohta 129.



the laws in question appears to the Court to be reasonable and acceptable for the purposes of Article 8 of the Convention.”<sup>266</sup>

Aiemmin tässä osassa katsottiin sääntelytarkkuutta koskevan tutkimuksen kannalta harmilliseksi, että tuomioistuin voi jättää ennustettavuusperiaatteen ja yleensäkin lainmukaisuuden 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 kuuluvan edellytyksen täyttymistä toisella.<sup>267</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.

#### 4.6 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,

<sup>266</sup> *Kurochkin v. Ukraina* (2010) (jaosto), kohta 47.

<sup>267</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 harkintavaltaa olisi voitu valvoa. Tällaisia suojakeinoja oli vain rajatusti, joten Serbian lainsäädäntö ei täyttänyt ennustettavuusperiaatteen vaatimuksia.

joka on tyypillisesti kirjoitettu yleiseen muotoon. Lain sisältöä tuomioistuimien 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. Tuomioistuin on käytännössään varjellut subsidiariteettiperiaatetta ja ottanut eriävän kannan kansallisten tuomioistuinten ratkaisuihin vain räikeimmissä tapauksissa.

Silloin kun kyse on yksilön oikeuksiin syvälle puuttuvasta sääntelystä, kansalliselta sääntelyltä vaaditaan erityistä tarkkuutta, ja tällöin tuomioistuin on eritellyt 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 lainsoveltajalle tulee jättää harkinnanvara.

Kuten tuomioistuin on katsonut, sääntelytarkkuuden kannalta henkilöiden lukumäärä ja asema on oleellinen. Lainsäädäntötutkimuksen mukaan oikeustieteellisen koulutuksen saaneiden ammattilaisten otaksutaan hallitsevan hyvin abstraktistikin muotoiltuja säännöksiä. Jos taas kyse on periaatteessa koko väestöä koskevasta sääntelystä, lainsäätäjän tulee painottaa yksityiskohtaisen ja konkreettisen sääntelyn etuja.<sup>268</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 tuomioistuinena, 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 vastusta, kun tuomioistuin jättää ne avoimeksi vedoten ihmisoikeusrajoitusten käsittelyyn sisältyviin muihin edellytyksiin.

---

<sup>268</sup> Ks. *Tala* 2010b s. 117.

## 5 TARKASTELUN TULOKSET

### 5.1 Perustuslakivaliokunnan ja ihmisoikeustuomioistuimen tehtävät ja näkökulmat sääntelytarkkuuden kannalta

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 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 yksittäistapauksessa 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 *Ojanen* sanoin ”valtiosäännön sääntelykohteita määrittävät yhä enemmän kotimaisen normiston ja valtiosääntökäytännön ohella ylikansalliset ja kansainväliset normijärjestelmät sekä niiden toimielin- ja päätöksentekojärjestelmät”.<sup>269</sup> Perustuslakivaliokunta valvoo kansallista lainsäädäntömenettelyä ja lausuu rajoitusehdotusten perustuslainmukaisuudesta sekä niiden suhteesta Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja ottaa käytännössään huomioon ihmisoikeustuomioistuimen käytännön. 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 *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 toistai-

<sup>269</sup> *Ojanen*, DL 2011, s. 442. Ks. myös *Lavapuro* 2010 s. 24–26.

seksi kehittynyt rikasta valtiosääntöoikeudellista vuoropuhelua perus- ja ihmisoikeusasioissa,<sup>270</sup> eduskunnalla ja valiokunnalla on tietoa ja kokemusta eri sääntelyvaihtoehtojen toimivuudesta eri sääntely-ympäristöissä. Tosin *ex ante* -tarkastelu merkitsee sitä, että valiokunta ei anna lausuntoaan tuomioistuimissa jo käsitellystä yksittäisestä lain soveltamistapauksesta eikä sillä ole näin ollen 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) tuomioistuintäytäntö voisivat sääntelytarkkuutta koskevassa ratkaisulogiikassaan lähentyä toisiaan tilanteessa, jossa yhtäältä tietyille henkilöryhmälle ehdotetaan säädettäväksi perus- ja ihmisoikeusrajoituksia ja toisaalta riitautetaan jälkikäteen niiden laillisuus konkreettisesti soveltamistilanteessa.

Valiokunta tarkastelee lakiehdotuksen tekstiä ja perusteluja suhteessa perustuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön ja niiden esitöihin, valiokunnan käytäntöön, Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin, EU-oikeuteen ja etenkin Euroopan ihmisoikeussopimukseen.<sup>271</sup> Ihmisoikeustuomioistuin ottaa kansallisen lain osana oikeustosisekastoa, 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.

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 lakiehdotuksen

<sup>270</sup> Ks. Ojanen, DL 2011 s. 449.

<sup>271</sup> Euroopan ihmisoikeussopimuksen viittaustiheyttä valiokunnan käytännössä osoittaa jo yksinkertainen haku eduskunnan tietokannassa asiasanoilla ”PeVL” AND ”Euroopan ihmisoikeus\*”, mikä tuotti 310 osuaa vuosille 2012–2016. Haku tehtiin 3.4.2016.

säätämisyjärjestyksestä, vaan antaa myös näkemyksensä valtiosäännön kannalta välttämättömistä ja tarpeellisista muutoksista sekä usein säädösehdotuksia koskevia säädösteknisiä huomautuksia ja ehdotuksia.

Edellä tässä kirjoituksessa tarkasteltiin perustuslakivaliokunnan käytäntöä kvantitatiivisesti. Sopimuksen ennustettavuusperiaatetta koskevaa käytäntöä voidaan samoin tarkastella 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>272</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>273</sup> Jälkimmäisen haun tuloksissa oli hyvin monta 5 artiklaa koskevaa ratkaisua ja molemmassa haussa monia muita 8–11 artiklan ulkopuolisia ratkaisuja. Tuomioistuin on antanut pelkästään vuosina 2000–2016 yli 18 500 tuomiota.<sup>274</sup> Kvantitatiivinen tarkastelu osoittaa, että ennustettavuusperiaatteen merkitys tuomioistuimen käytännössä on vähäisempi kuin perusoikeusrajoitusten tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen merkitys on perustuslakivaliokunnan käytännössä.

## 5.2 Säätelytarkkuus täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen ja ennustettavuusperiaatteen soveltamistilanteissa

Perustuslakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on monia yhtäläisyyksiä. Molemmat analysoivat oikeudellisesti perus- ja ihmisoikeusnormeja rajoittavia kansallisia normeja ja antavat ratkaisunsa käsiteltävänä olevaan säätelytarkkuuden kannalta oleelliseen kysymykseen. Molempien toimielinten tulee antaa ratkaisunsa siihen, mitä muodollisia ja sisällöllisiä tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksia pe-

<sup>272</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 käsitelty ennustettavuusperiaatetta lainkaan. Siksi hakua kavennettiin.

<sup>273</sup> Haut tehtiin 28.3.2016.

<sup>274</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 2016.

rus- 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 katsuttava monia erilaisia yksittäistilanteita ja asetelmia, sen tulee kyetä pysymään muuttuvien olosuhteiden tahdissa ja selkeästikin muotoillun sääntelyn soveltamiseen jää vääjäämättä tuomioistuin harkintaa.

Näistä tässä kirjoituksessa 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 tuomioistuinten 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 yksittäistapauksista 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 (yksilön oikeuksiin syvästi puuttuva sääntely ja muu sääntely) asetettavista tarkkuusvaatimuksista. Itse asiassa tuomioistuimen lausumat ”yleiset periaatteet” ovat vastinpari perustuslakivaliokunnan ”arviointin 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>275</sup> Ennustettavuusperiaatteella on kuitenkin paikkansa myös yleisemmin perusoikeuksien yleisissä rajoitus-edellytyksissä. 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.

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. Kumpikaan toimielin ei ole esimerkiksi edellyttänyt perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavien säännösten muotoilemista tyhjentäväksi sääntelyksi, ja jonkinlaista sääntelyllistä väljyyttä saa jäädä. 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 ilmaisuihin. Sääntelytekniisissä ongelmissa tuomioistuin etsii ratkaisua kansallisten tuomioistuinten käytännöstä.

Kirjoitus 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.

### 5.3 Oikeuskieli

Kirjoituksen 2. jaksossa käsiteltiin säädöskielen erityispiirteiden vaikutusta sääntelytarkkuuteen. Jaksossa 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. Tässä kirjoituksessa mainittujen kyselyjen valossa tavoitteeseen näyttäisi olevan vielä matkaa. Sääntelyn li-

<sup>275</sup> *Melander* 2010 s. 28; PeVL 17/2006 vp, s. 3/I ja PeVL 18/2007 vp, s. 5/II.

sääntyessä ja yksityiskohtaistuesssa 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 arvoratkaisuihin. 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 ennustettavuusperiaatetta koskevassa käytännössään katsonut, että mittapuuna on se, mitä maallikko ymmärtää turvautumalla tarvittaessa oikeudelliseen apuun. Tuomioistuimen käytäntö kertoo paljon niin oikeuskielen luonteesta kuin perus- ja ihmisoikeuksien ja säädösvalmistelun tilasta sopimusvaltioissa. Yleiseurooppalaisen minimistandardin asettavan ihmisoikeussopimuksen tulkitsijana tuomioistuimen oikeuskielille asettamat vaatimukset näyttävät siksi varsin realistisilta.

## **5.4 Lopuksi**

Käsillä olevassa kirjoituksessa ei ole ollut mahdollista tutkia monia sääntelytarkkuuden tutkimuksen kannalta kiinnostavia kysymyksiä. Yhtäältä perustuslakivaliokunta on tuottanut tulkintakäytäntöä perustuslain 8 §:n rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen kuuluvasta epätäsmällisyyskiellosta sekä perustuslain 80 §:n 1 momentin valtuussääntelylle asetetusta täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksesta. Tutkimalla näitä säännöksiä ja niitä koskevaa käytäntöä voidaan saada vastauksia moniin tässäkin kirjoituksessa esitettyihin kysymyksiin sääntelytarkkuuden tehtävästä ja merkityksestä. Toisaalta oikeusvertailun menetelmin voitaisiin tuottaa uutta tietoa perusoikeuksien rajoitusedellytysten sääntelytarkkuudesta etsimällä vieraan valtion oikeusjärjestyksestä funktionaalisesti samaa tarkoitusta varten laadittuja normeja ja niistä yhteisiä vertailtavia ominaisuuksia. Kansalliset ja kansainväliset normistot tarjoavat sääntelytarkkuuden tutkijalle runsaan tutkimuskentän.



## LÄHTEET

**Oikeuskirjallisuus**

- Ahtonen, Riitta*: Oikeustoimilain 36 §:n sääntelytarkkuuden optimaalisuus oikeuskäytännön valossa. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.): Kirjoituksia sääntelytarkkuudesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 123, Helsinki 2014 s. 1–42.
- Bix, Brian*: Law, Language and Legal Determinacy. Oxford University Press, Oxford 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. Second Edition. Cambridge University Press, Cambridge 2011.
- Greer, Steven*: The Exceptions to Articles 8 to 11 of the European Convention on Human Rights. Council of Europe, Strasbourg 1997.
- Hart, H. L. A.*: The Concept of Law. Oxford University Press, Oxford 1961.
- Heikkinen, Vesa*: Miten ymmärtää hallintolain kielipykälää? Teoksessa Foley, Richard ym. (toim.): Kielen ja oikeuden kohtaamisia. Heikki E. S. Mattilan juhlaKirja. Talentum, Helsinki 2008 s. 47–63.
- Heikkinen, Vesa – Hämäläinen, Hanna*: Onko laki sama kaikille? – Lakitekstien viittaukset. Kielikello 4/2011. <http://www.kielikello.fi> 5.3.2016.
- Heikkinen, Vesa*: Yksi juristi kymmenestä uskoo lakikielen olevan ymmärrettävää (2012). <http://www.kotus.fi> 5.3.2016.
- Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu*: Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Edita, Helsinki 2013.
- Kelsen, Hans*: Pure Theory of Law. Translation from the Second (Revised and Enlarged) German Edition by Max Knight. Lawbook Exchange, New Jersey 2005.
- Lavapuro, Juha*: Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2010.
- Mattila, Heikki*: Vertaileva oikeuslingvistiikka. Talentum, 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, Helsinki 2010 s. 23–49.
- Merrills, J. G. – Robertson, A. H.*: *Human Rights in Europe*. A study of the European Convention on Human Rights. Fourth Edition. Manchester University Press, Manchester 2001.
- Määttä, Kalle*: Sääntelytarkkuus – oikeustaloustieteellinen doktriini ja sen kritiikki. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 107, Helsinki 2010.
- Määttä, Kalle*: Sääntelytarkkuuden monet kasvot. Teoksessa Pakarinen, Auri – Hyvärinen, Anna – Ervasti, Kaijus (toim.): Lainvalmistelu, Tutkimus, Yhteiskunta. Jyrki Talan juhlaKirja. Turun yliopisto, Turku 2011 s. 101–110.
- Määttä, Tapio*: Näkökulmia sääntelytarkkuuteen. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.): Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251, Helsinki 2010 s. 51–76.

- Niemivuo, Matti*: Kansallinen lainvalmistelu. Toinen painos. Talentum, 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, Oxford 2006.
- Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. Viides uudistettu painos. Talentum, Helsinki 2012.
- Piehl, Aino*: Lakikielen ymmärrettävyys: rajankäyntiä ammattikielen ja yleiskielen välillä. *Kielikello* 4/2012. <http://www.kielikello.fi> 15.3.2016.
- Saraviita, Ilkka*: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Talentum, Helsinki 2005.
- Schauer, Frederick*: *Playing by the Rules – A Philosophical Examination of Rule-Based Decision-Making in Law and in Life*. Oxford University Press, Oxford 1991.
- Siltala, Raimo*: Oikeudellinen sääntelytarkkuus – yleisen oikeustieteen näkökulma. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.): Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251, Helsinki 2010 s. 77–90.
- 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. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251, Helsinki 2010 s. 91–120. (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. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 123, Helsinki 2014 s. 83–112. (2014b).
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Sanoma Pro, Helsinki 2001.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Hallberg ym. (toim.): Perusoikeudet. Sanoma Pro, Helsinki 2011 s. 139–170.

## **Virallislähteet**

### **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 henkilökäytöstä 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 kiinteistönvälityksliikkeistä ja vuokrahuoneiston välityksliikkeistä 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 turvallisuuspalveluista 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 osuus kuntamuotoisista 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 lainsäädännösten 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 eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- PeVL 67/2002 vp – HE 175/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi Rahoitustarkastuksesta ja eräksi 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 virkaavusta 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 rajavöyhykettä 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 virkaavusta 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 29/2005 vp – HE 67/2005 vp. Hallituksen esitys postipalvelulain 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 terveys-  
densuojelulain 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 erävalvon-  
nasta 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 muuttami-  
sesta
- PeVL 8/2006 vp – HE 203/2005 vp. Hallituksen esitys Elintarviketurvallisuusviraston pe-  
rustamisen edellyttämistä muutoksista eräisiin lakeihin
- PeVL 10/2006 vp – HE 265/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi järjestyksenvalvojista anne-  
tun 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 ri-  
kollisuuden 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 henkilöi-  
den kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
- PeVL 23/2006 vp – HE 31/2006 vp. Hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaal-  
aisrekisteristä annetun lain 8 §:n muuttamisesta
- PeVL 26/2006 vp – HE 64/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi tartuntatautilain muuttami-  
sesta
- PeVL 31/2006 vp – HE 38/2006 vp. Hallituksen esitys taksiliikennelaiksi sekä laiksi luvan-  
varaisesta 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 ulosottoaareksi ja laiksi verojen ja  
maksujen täytäntöönpanosta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi
- PeVL 51/2006 vp – HE 264/2006 vp. Hallituksen esitys puolustusvoimalaiksi ja eräksi  
sihin liittyviksi laeiksi
- PeVL 53/2006 vp – HE 13/2004 vp. Hallituksen esitys alkoholirikoksia koskevien säännös-  
ten uudistamisesta
- PeVL 58/2006 vp – HE 252/2006 vp. Hallituksen esitys lastensuojelulaiksi ja eräksi siihen  
liittyviksi laeiksi
- PeVL 9/2007 vp – HE 37/2007 vp. Hallituksen esitys asevelvollisuuslaiksi ja eräksi 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 rajavartiolaain 75 §:n muuttamisesta
- PeVL 36/2009 vp – HE 209/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi lentoliikenteen päästökäypasta
- 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 voimaannpanosta 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 haakevan 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 maakaasumarkkina-laiksi
- HE 39/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 197/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi autoverolain muuttamisesta
- HE 69/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi 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 eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 175/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Rahoitustarkastuksesta ja eräksi 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 vesivarjoja 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 eräksi 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 eräksi 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 julkaisut**

*Euroopan ihmisoikeustuomioistuin: Fact Sheet – Pilot Judgments (7/2015).*  
<http://www.echr.coe.int> 5.3.2016.  
*Euroopan ihmisoikeustuomioistuin: Overview 1959–2016 (3/2016).*  
<http://www.echr.coe.int> 2.7.2017.

### **Uutislähteet**

*YLE uutiset 5.6.2012*, Kehno säädöskieli uhkaa oikeusturvaa. <http://yle.fi> 5.3.2016.

## **OIKEUSTAPAUKSET**

### **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 Kryvitsky 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)

## PRECISION OF NORMS RESTRICTING BASIC AND HUMAN RIGHTS IN THE PRACTICE OF THE CONSTITUTIONAL LAW COMMITTEE OF THE FINNISH PARLIAMENT AND THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Basic and human rights are expressed in international treaties and national constitutions in general terms. Such rights can, nevertheless, only be restricted by sufficiently precise norms. The author seeks to find out what is meant by such precision, what degree of precision is required in such cases and why. In this endeavor the author contributes to the recent lively Finnish scholarly discussion on the precision of legislative norms.

The author examines the jurisprudential and linguistic limits to the precision of legislative norms. Are norms necessarily imprecise by nature? How do the specific characteristics of legal language affect the precision of norms? The author then examines the difference between flexible and inflexible norms. Norms can be seen to form a continuum with absolutely flexible norms at one end and absolutely inflexible norms at the other end. The legislator chooses practically always norms located somewhere between these two ends. This choice has to be justified and occasionally the legislator employs so-called semi-flexible norms.

The author then focuses on two sets of norms and on the practice of the organs authorized to interpret them.

On the one hand, the author examines how the Finnish Constitution and the Constitutional Law Committee of the Finnish Parliament have addressed the issue of the precision of norms restricting basic rights. The permissible ways to restrict basic rights are examined in substance to illustrate how the requirement of precision manifests itself in the practice of the Constitutional Law Committee. After this, the norms and practice are reviewed from a technical regulatory point of view by focusing on single and multi-word expressions and the structure and insufficiency of regulation. Finally, the limits to the requirement to enact precise norms are examined, followed by a review of the justifications the Committee has advanced for not insisting on purely inflexible norms.

On the other hand, the author reviews the European Convention on Human Rights and the case law of the European Court of Human Rights. The Court gives a ruling on whether the State Party has complied with the requirements of the Convention in enacting the law in question and in doing so, determines what standard of precision is required.

The author examines the practice of the Court by reviewing the functioning of the so-called requirement of foreseeability. In doing so, the author focuses on the contents of human rights restrictions, the text of such restrictions from a technical regulatory perspective, the significance of the case law of States Parties to the Convention and arguments relating to the position of the applicant.

The author concludes by noting his findings and making a number of arguments. The legal status and the tasks of the Committee and the Court differ considerably. The Committee gives its opinions *ex ante* when a proposal for new national law is considered in Parliament and before any case law is developed on the new legislation. The Court gives its ruling *ex post* on whether there has been a violation of the Convention in a specific case by having recourse to relevant national case law. The roles of the two organs limit the way their practice can enrich the study of the precision of norms.

In spite of these differences, both organs have to reach a decision on the level of precision required. Both appear to base their practice on the intuitive conception that the legislator should restrict basic and human rights by enacting norms that are as precise as possible. However, both organs have also taken, as a starting point, that maximum precision is not possible to attain in practice and have developed case law justifying flexible norms. Many of these justifications are common to both organs, but there are also important differences.

With respect to legal language, the Committee and Finnish law in general require the legislator to enact norms that are clear in their content and structure. Still, polls show that only 12 per cent of Finnish lawyers consider that laws are sufficiently understandable for laymen. According to the Court, precision is measured by what a layman can be considered to understand by having first obtained legal advice. The approach of the Court seems to be somewhat poor in ambition but reflects the nature of legal language and is still a rather realistic one in light of the legal systems of the States Parties to the Convention as a whole.