Janne Salminen 9.10.2018
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 10.10.2018

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n muuttamisesta (HE 135/2018 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) muuttamista siten, että otetaan huomioon kuluttajaneuvontaa koskevien tehtävien siirtyminen maistraateilta Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Hallituksen mukaan ehdotettu muutos on luonteeltaan lakitekninen. Hallituksen mukaan tämä lakitekninen muutos tulisi käsitellä kiireellisesti.

2. Esityksessä ehdotetaan muutosta Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:ään, joka on osa valtakunnan toimivaltaa koskevaa itsehallintolain 5 lukua. Itsehallintolain 30 § puolestaan koskee toimivaltaa ja menettelyä hallintoasioissa. Muutoksessa on kysymys siitä, että nykyään 30 §:n 11 kohdan mukaan ” kuluttajaneuvontaa koskevan lainsäädännön mukaan maistraatille kuuluvista tehtävistä maakunnassa huolehtivat maakunnan viranomaiset maakunnan ja valtion välisen sopimuksen mukaisesti”, ja maistraatit on tarkoitus tässä suhteessa korvata Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ja niiden tehtävillä.

3. Itsehallintolakiin voidaan varmasti tässä suhteessa tehdä tässä tarkoitetut muutokset. Muutos on sinänsä tarkoituksenmukainen, jos kerran valtion viranomaisten kesken järjestetään uudelleen, ja kuluttajaneuvontaa koskevat tehtävät siirtyvät maistraateilta Kilpailu- ja kuluttajaviranomaiselle. Muutoksella on yhteys valtionhallintoa koskeviin uudistuksiin. Tässä mielessä muutos on tekninen juuri sillä tavalla kuin hallituksen esityksessä on katsottu. Muutoksen merkitys on sangen vähäinen.

4. Ahvenanmaan itsehallintolain 69.1 §:n itsehallintolakia voidaan muuttaa vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnassa päätös on tehtävä perustuslain muuttamista koskevassa järjestyksessä, eli perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla. Maakuntapäivillä päätös on tehtävä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Nyt on kysymys siitä, miten päätös valtakunnassa tehdään.

5. Materiaaliselta kannalta esitykseen ei sisälly perustuslain näkökulmasta ongelmallisia ehdotuksia.

6. Huomio kiinnittyy kuitenkin siihen, että hallitus on ehdottanut, että itsehallintolain muutos käsiteltäisiin kiireellisenä perustuslain 73.2 §:n tarkoittamalla tavalla.

> 73 § Perustuslain säätämisjärjestys
>
> Ehdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta taikka perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta on toisessa käsittelyssä äänten enemmistöllä hyväksyttävä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Ehdotus on tuolloin valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana täysistunnossa yhden käsittelyn asiana päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.
>
> Ehdotus voidaan kuitenkin julistaa kiireelliseksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä. Ehdotusta ei tällöin jätetä lepäämään, ja se voidaan hyväksyä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

7. Itsehallintolakia on sen voimassaoloaikana muutettu muutamia kertoja. Tässä yhteydessä voidaan muistuttaa mieliin muutama sellainen tilanne, joiden yhteydessä on pohdittu nimenomaan perustuslain 73.2 §:n soveltamista muutokseen. Kaikki nykyisen perustuslain voimassaoloaikana tehdyt muutokset sisältävät tämän seikan arviointia seuraavasti:

Vuonna 2014 ehdotuksessa HE 217/2014 vp laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n muuttamisesta. Muutos koski sitä, että tehtävistä, jotka ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tautien torjuntaa koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat kunnille, huolehtii Ahvenanmaalla maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen. Laki oli tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on lopullisesti hyväksytty vuonna 2015 järjestettävien eduskuntavaalien jälkeen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotuksen kiireellisenä käsittelemiselle ei ole perusteita, joten se on asianmukaista käsitellä perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisesti (PeVM 5/2014 vp).

Vuonna 2009 ehdotuksessa HE 69/2009 vp laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain 30 ja 39 §:n muuttamisesta oli kysymys itsehallintolain muuttamista siten, että siinä otetaan huomioon kuluttajaneuvontaa koskevien tehtävien siirtyminen kunnilta valtiolle sekä valtion aluehallintouudistuksen yhteydessä ehdotettu muutos, jolla Ahvenanmaan maakunnassa toimivan lääninhallituksen tilalle perustetaan Ahvenanmaan valtionvirasto -niminen viranomainen. Muutokset ovat luonteeltaan lakiteknisiä. Ehdotus liittyi osittain valtion aluehallintovirastoja koskevaan hallituksen esitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Siinä yhteydessä valiokunta katsoi, että käsiteltävänä oleva lakiehdotus on luonteeltaan sellainen, että se voidaan käsitellä perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla kiireellisenä (PeVM 7/2009 vp).

Samoin vuonna 2009 ehdotuksessa HE 57/2009 vp Ahvenanmaan itsehallintolain 59 c §:n muuttamisesta oli kysymys sopimusrikkomusasioista ja nykyisessä Euroopan unionin tuomioistuimessa käsiteltävistä asioista. Hallitus oli katsonut, että ehdotus voidaan luonteensa vuoksi hyväksyä kiireellisenä perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla. Myös siinä yhteydessä valiokunta katsoi, että käsiteltävänä oleva lakiehdotus on luonteeltaan sellainen, että se voidaan käsitellä perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla kiireellisenä (PeVM 6/2009 vp).

Lisäksi käsiteltäessä ehdotusta HE 77/2010 vp laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain 59 a §:n muuttamisesta, jossa on kysymys maakunnan osallistumisesta unionin toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaan, perustuslakivaliokunta ilman, että hallitus oli sitä edes ehdottanut, lausui, että ”[l]akiehdotuksen kiireellisenä käsittelemiselle ei ole perusteita, joten se on asianmukaista käsitellä perustuslain 73.1 §:n mukaisesti.” (PeVM 4/2010 vp.)

Samoin käsiteltäessä ehdotusta HE 18/2002 vp laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta, joka koski huomattavaa muutosta itsehallintolakiin Euroopan unionin asioiden käsittelystä Ahvenanmaahan liittyen, perustuslakivaliokunta katsoi nimenomaisesti, että ”lakiehdotuksen periaatteellisesti huomattavan merkityksenkin vuoksi se on asianmukaista käsitellä perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisesti” (PeVM 7/2002 vp).

8. Itsehallintolain muuttamisen käsittelyjärjestykseen sovellettava perustuslain 73 §:n säännös, joka koskee perustuslainsäätämisjärjestystä, on lähiaikana ollut perustuslakivaliokunnan tulkinnan kohteena. Perustuslakivaliokunta on näet tuoreessa mietinnössään PeVM 4/2018 vp ottanut kantaa perustuslain 73 §:n eri soveltamistilanteisiin perustuslain muuttamisen kannalta. Se on toistanut siinä yhteydessä aikaisemmat tulkinnat perustuslain muutosedellytyksistä ja eri järjestysten käyttämisestä.

> ”Perustuslakivaliokunta on perustuslain suhteelliseen pysyvyyteen ja valtiooikeudelliseen asemaan liittyvien näkökohtien vuoksi pitänyt tärkeänä, että perustuslain tekstin muutokset käsitellään pääsäännön mukaan perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa, ns. normaalissa perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaista nopeutettua menettelyä ei valiokunnan mukaan tule käyttää, ellei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ole poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta (PeVM 5/2005 vp, s. 6). Valiokunta on pitänyt myös varsin tärkeänä, ettei perustuslain kiireellistä muuttamismenettelyä käytetä muutoin kuin pakottavissa tilanteissa ja että perustuslain tavallinen muuttamismenettely vakiintuu pääsäännöksi myös käytännössä (ks. PeVM 10/2006 vp, s. 6). Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukainen menettely mahdollistaa sen, että perustuslain muutoksesta voidaan käydä normaaleihin eduskuntavaaleihin liittyvä julkinen keskustelu ja että äänestäjät saavat näin äänioikeuttaan käyttämällä osallistua perustuslain muuttamismenettelyyn.” (PeVM 4/2018 vp.)

Perustuslakivaliokunta on arvioinut kiiremenettelyn käyttöä nimenomaan siltä kannalta, onko sille välttämätön tarve ja onko kyseessä pakottava tilanne.

> ”Kiireellisen menettelyn poikkeuksellisuutta korostaa sinänsä jo sen käytölle asetettu korkea määräenemmistövaatimus. Kiireellinen menettely ei ole käytettävissä, ellei eduskunnassa ole hyvin laaja yhteisymmärrys perustuslain muutoksen tarpeesta ja sisällöstä. Ottaen huomioon hallituksen esityksessä esitetty selvitys, perustuslakivaliokunnan muilta valiokunnilta saamat lausunnot ja perustuslakivaliokunnan saama muu asiantuntijaselvitys perustuslakivaliokunnan mielestä voidaan ajatella, että tilanne poikkeaa perustuslakivaliokunnan aikaisemmin tarkastelemista perustuslain muutoksista siten, että kiiremenettelyn käytölle on poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta (PeVM 5/2005 vp, s. 6) ja kyseessä on pakottava tilanne (PeVM 10/2006 vp, s. 6).

> Johtopäätöksenään perustuslakivaliokunta toteaa, että ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä käsitellä perustuslain muutos poikkeuksellisesti perustuslain 73 §:n 2 momentin tarkoittamassa kiireellisessä menettelyssä ei ole, jos säännöksessä tarkoitettu viiden kuudesosan vaatimus ääntenlaskennassa toteutuu. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan tee eduskunnan työjärjestyksen 53 §:n 5 momentissa tarkoitettua ehdotusta lakiehdotuksen julistamisesta kiireelliseksi. Tämä yhdessä valiokunnan aikaisemman käytännön kanssa korostaa sen merkitystä, että perustuslain muuttamisessa noudatetaan vastaisuudessakin valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti pääsääntönä perustuslain 73 §:n 1 momentin normaalimenettelyä. Jos nyt arvioitava ehdotus on eduskunnassa tarkoitus julistaa kiireelliseksi, sitä koskeva ehdotus on eduskunnan työjärjestyksen 53 §:n 5 momentin mukaan tehtävä asian toisessa käsittelyssä ennen kuin keskustelu on päättynyt.” (PeVM 4/2018 vp.)

Perustuslain muutoksen käsittelyjärjestykseen sovellettaessa perustuslakivaliokunta on siten pitänyt perustuslain 73.2 §:n käyttöä selkeästi vain hyvin poikkeuksellisiin tilanteisiin asianmukaisesti kuuluvana menettelytapana. PeVM 4/2018 vp on asetettu kiireellisyysmenettelyn käytön kynnys poikkeuksellisen korkealle.

9. Tämän asian osalta on kysymys siitä, missä määrin perustuslain 73 §:ää koskevat tulkinnat ovat samansisältöisiä silloin, kun säännöstä sovelletaan yhtäältä perustuslakia muutettaessa ja toisaalta Ahvenanmaan itsehallintolakia muutettaessa. Sinänsä on selvää, että Ahvenanmaan itsehallintolaki ei ole perustuslaki, mutta sitä muutetaan perustuslainsäätämisjärjestyksessä, johon liittyy vaatimus maakunnan oman edustuselimen suostumuksesta. Itsehallintolain merkitys on Ahvenanmaalle senkaltainen, että se on merkittävässä asemassa Ahvenanmaan perussäädöksenä. Sen asiallinen merkitys ja sisältö on itsehallinnon kannalta osin perustuslakiin rinnastuva. Itsehallintolaki lähtee siitä, että sen vahva pysyvyys on turvattu.

Tältä kannalta periaatteellisesti samat periaatteet kuin perustuslakia muutettaessa olisi tässä otettava lähtökohdaksi ottaen huomioon myös se, että on kysymys myös saman säännöksen soveltamisesta. Lähtökohtaisesti katson siis, että perustuslain 73 §:n tulkintaa ja soveltamista tulisi ohjata samat periaatteet sen kaikissa soveltamisyhteyksissä.

Samalla voitaneen kuitenkin katsoa, että yhtä tiukkaa soveltamista ei ole tarpeen omaksua itsehallintolain osalta. Toisaalta sanottuun nähden ainakin Ahvenanmaan itsehallintolain tehtävät merkittävät muutokset ovat sillä tavoin konstitutionaalisia, että ne voisivat olla hyvinkin sisällöltään ja merkitykseltään rinnastettavissa perustuslain muutoksiin. Tällainen erottelu merkittäviin ja vähäpätöisiin muutoksiin on toisaalta konstituutioiden kohdalla ongelmallinen, koska lähtökohtana on pidettävä, että ne sisältävät vain konstituutionaalisia, keskeisiä fundamentaalisia säännöksiä.

10. Sinänsä käsillä oleva muutos vaikuttaa sangen vaatimattomalta. Kysymys on viranomaisen muuttamisesta valtiolle kuuluvan toimivallan sisällä. Kuitenkin siihen nähden, millaiset vaatimukset perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVM 4/2018 vp asettanut kiiremenettelylle, ne perustelut, joita hallituksen esityksessä on esitetty (”Ehdotetulla itsehallintolain muutoksella on yhteys valtionhallintoa koskeviin uudistuksiin. Tämän vuoksi ehdotetaan, että lakiehdotus käsitellään kiireellisesti perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla."), ovat kiiremenettelyn käytölle riittämättömät, jos seurataan samoja kriteerejä, kuin perustuslakivaliokunta on asettanut kiiremenettelylle perustuslain muutta-

misen osalta. Saman säännöksen soveltamisesta on kuitenkin kysymys, joten sellainen tulkinta olisi perusteltu, olkoonkin, että kysymys on (vain) itsehallintolain muutoksesta. Perusteluja on joka tapauksessa nyt vaalikauden lopussa ja ottaen huomioon uudistuksen teknisluonteisuus vaikea pitää kiireellisyyttä riittävästi perustelevina.

On kuitenkin huomattava, että itsehallintolain muuttamista koskevassa käytännössä on aikaisemmin suhtauduttu vaihtelevasti kiiremenettelyn käyttöön vastaavan kaltaisissa tilanteissa - myös tämän nimenomaisen, nytkin muutoksen kohteena olevan säännöksen sisällön lakiteknisen muuttamisen osalta. Siinä käytännössä teknisluonteisia muutoksia on pidetty laadultaan sellaisina, että kiiremenettely on ollut mahdollinen mutta periaatteellisesti merkittävissä hankkeissa sen soveltamiseen ei ole nähty vastaavaa mahdollisuutta. Tällainen käytäntö ei kuitenkaan vastaa sitä, miten perustuslakivaliokunta on perustuslain muuttamisen ja siten perustuslain 73.2 §:n soveltamisen osalta viimeaikana katsonut.