Markku Suksi *Suomennos*

Lausunto hallituksen esityksestä HE 135/2018 vp eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n muuttamisesta

Minua pyydettiin antamaan lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle edellä mainitusta esityksestä, jota perustuslakivaliokunta käsittelee erikoisvaliokuntana antaakseen siitä mietinnön eduskunnan täysistunnolle. Lausuntopyynnön johdosta lausun seuraavaa:

1. Kuten esityksessä todetaan, kyseessä on itsehallintolain 30 §:n 11 kohdan tekninen muutos siten, että sana ”maistraatti” korvataan sanalla ”Kilpailu- ja kuluttajavirasto”. Siitä huolimatta lainmuutoksesta päätettäessä tulee noudattaa itsehallintolain 69 §:n 1 momenttia, jonka mukaan toimenpide vaatii perustuslain säätämisjärjestystä. Se tarkoittaa sitä, että eduskunnan päätös tehdään perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla, ja maakuntapäivien yhtäpitävä päätös siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

2. Lakiehdotus on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2019. Koska ehdotus on käsiteltävä perustuslain säätämisjärjestyksessä, suunniteltu aikataulu tarkoittaa sitä, että ehdotusta ei voi jättää lepäämään vaalien yli, vaan se tulee käsitellä kiireellisesti. Tämä taas tarkoittaa sitä, että ehdotus käsitellään perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisessa järjestyksessä siten, että ehdotus ensin julistetaan kiireelliseksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä. Menettely korvaa 73 §:n 1 momentissa säädetyn tavallisen menettelyn, jonka mukaan ehdotus on hyväksyttävä lepäämään ensimmäisiin seuraavien eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Kiireelliseksi julistettua ehdotusta ei jätetä lepäämään, vaan se on sen jälkeen hyväksyttävä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Päätökset lakiehdotuksen julistamisesta kiireelliseksi ja perustuslain muutoksen hyväksymisestä on siis nähtävä kahtena erillisenä päätöksenä.

3. Perustuslain suhteellisen pysyvyyden ja valtiosääntöoikeudellisen aseman takia perustuslain kiireellisenä muuttamisen edellytyksiä on tulkittu siten, että perustuslain tekstiin tehtäviä muutoksia käsitellään pääsäännön mukaan, eli perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa normaalissa perustuslain säätämisjärjestyksessä. Kuten valiokunta toteaa mietinnössään PeVM 4/2018 vp nopeutettua menettelyä ”ei 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).” Perustuslakivaliokunta toteaa mietinnössään PeVM 4/2018 vp, että ”[p]erustuslain 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.” Normaalin perustuslain säätämisjärjestyksen käyttöä on perinteisesti perusteltu kansalaiskeskustelun mahdollistamisella. Tämä vaikuttaa koskevan lähinnä muodollista perustuslakia ja sen sanamuodon muuttamista.

4. Ahvenanmaan itsehallintolaki on alun perin säädetty poikkeusmenettelyä käyttäen, ja on selvää, että itsehallintolaki on perustuslain tasoinen, mutta se ei kuitenkaan ole muodollisesti katsoen Suomen perustuslaki. Itse asiassa eduskunta (ja perustuslakivaliokunta mietinnöissään PeVM 1/1920 vp ja PeVM 15/1990 vp) on vastustanut hallituksen esityksiä, joissa on ehdotettu itsehallintolain säätämistä perustuslain tapaan. Näin tehtiin sekä esityksessä HE 73/1919 vp (37 §: ”Tätä lakia, joka on voimassa perustuslakina, älköön muutettako ...”, kuulunut lause korvattiin eduskuntakäsittelyssä nykyisellä menettelyllä) että esityksessä HE 73/1990 vp (69§: ”Tämä laki on voimassa perustuslakina.” -virke poistettiin perustuslakivaliokunnassa), joissa aikeena oli säätää itsehallintolaki perustuslakina. Siksi itsehallintolakia voidaan pitää perustuslainluontoisena sui generis -lakina, joka ei kuitenkaan ole perustuslaki. Itse asiassa perustuslain 75 ja 120 §:en viittauksia itsehallintolakiin voidaan pitää erityisinä lakivarauksina, jotka edellyttävät erillisen itsehallintolain olemassaoloa (toisin kuin tavalliset lakivaraukset, sääntelyvaraukset ja perustuslain kvalifioidut lakivaraukset). Itsehallintolaki ei siten muodollisessa mielessä ole perustuslaki eikä perustuslakia koskevien kiireellisen menettelyn käyttöä koskevien rajoitusten tarvitsisi koskea itsehallintolakiin tehtäviä muutoksia.

5. Normaalissa järjestyksessä tehtäviin perustuslain muutoksiin liittyvän kansalaiskeskustelun mahdollistamisen voidaan itsehallintolain osalta ajatella korvautuvan sillä, että kotiseutuoikeuden omaavia ja sitä kautta maakuntavaaleissa äänioikeutettuja ahvenanmaalaisia edustavan elimen, eli maakuntapäivien, päätös on sitova itsehallintolain 69 §:n 1 momentin mukaan itsehallinnon osalta itsehallintolakiin tehtäviä muutoksia koskien. Jos itsehallintolain muutosta pidettäisiin Ahvenanmaan kannalta kielteisenä tai huonona, maakuntapäivät voisi pysäyttää muutoksen siten, että se ei tekisi eduskunnan kanssa yhtäpitävää päätöstä tai se voisi hylätä muutosehdotuksen.

6. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kuitenkin nykyisen perustuslain voimaantulon jälkeen vuodesta 2000 katsonut, että kiireellistä järjestystä ei aina välttämättä voi käyttää itsehallintolain muutosten yhteydessä. Hallituksen esitystä HE 18/2002 vp, jossa oli Ahvenanmaan osallistumista EU-asioiden kansalliseen valmisteluun ja budjettilakien nopeutettua voimaantuloa koskevia säännösehdotuksia, koskevassa mietinnössään PeVM 7/2002 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaista perustuslain normaalia muutosmenettelyä tuli käyttää, koska lakiehdotus oli periaatteellisesti hyvin merkittävä. Myös mietinnössään PeVM 4/2010 vp perustuslakivaliokunta tuli samaan tulokseen EU-asioiden toissijaisuusvalvontaa koskevien itsehallintolain muutosten osalta. Sen sijaan valiokunta päätyi toiseen johtopäätökseen mietinnöissään PeVM 6/2009 vp koskien sopimusrikkomusasioiden käsittelyä ja Ahvenanmaan vastineita EY-tuomioistuimelle ja PeVM 7/2009 vp koskien kuluttajaneuvonta-asioiden siirtoa kunnilta maistraatille, jossa oli kyse saman kohdan muuttamisesta itsehallintolain toimivaltaa ja menettelyä hallintoasioissa koskevassa 30 §:ssä kuin mitä nytkin ollaan muuttamassa. Valiokunnan mietintö PeVM 5/2014 vp koski itsehallintolain 30 §:n muuttamista tarttuvien tautien osalta. Siinä lakiehdotuksen kiireellisenä käsittelemiselle ei ollut tarvetta eikä mietintöön siis sisältynyt kiireellisyyden arviointia, joten se päätettiin automaattisesti käsitellä normaalissa perustuslain säätämisjärjestyksessä perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisesti.

7. Kiireellisyysarvioinnin osalta näissä aiemmissa tulkinnoissa tehdään ero kahdenlaisten tilanteiden välille: 1) periaatteellisesti merkittävät itsehallintolain muutokset, joissa lähinnä on kyse siitä, että muutos ei rajoitu itsehallintolain ”sisäiseen” seikkaan, vaan vaikuttaa sellaisiin prosesseihin valtakunnan valtiollisissa elimissä, jotka on määritelty perustuslaissa ja joita on siksi pidettävä periaatteellisesti merkittävinä ja 2) muutokset, joilla ei ole vaikutusta valtiollisten elinten toimintaan, vaan

jotka ovat itsehallintojärjestelmän ”sisäisiä” eivätkä siten periaatteellisesti merkittäviä. Nyt käsiteltävänä oleva itsehallintolain 30 §:n toimivaltaa hallintoasioissa koskeva lakiehdotus kuuluu jälkimmäiseen kategoriaan.

8. Näin ollen ehdotettu itsehallintolain muutos voidaan mielestäni käsitellä kiireellisessä menettelyssä, toisaalta siksi, että itsehallintolaki ei ole varsinainen perustuslaki, toisaalta siksi, että maakuntapäivien päätöksenteko voi korvata normaalissa järjestyksessä tehtyjen perustuslain muutosten mahdollistaman (useimmiten olemattoman) kansalaiskeskustelun ja toisaalta siksi, että ehdotuksessa ei ole kyse periaatteellisesti merkittävästä itsehallintolain muutoksesta.

9. Eduskunnan ja maakuntapäivien päätösten tulee itsehallintolain 69 §:n 1 momentin mukaan olla yhtäpitäviä. Tämä tarkoittaa, että maakuntapäivien tulee päättää täysin samanlaisesta itsehallintolakiin tehtävästä muutoksesta, mikä tässä tapauksessa lienee melko yksinkertaista, koska ehdotuksessa on kyse terminologian teknisestä muuttamisesta. Maakuntapäivien päätöksen tulisi kuitenkin olla saatavilla viimeistään silloin, kun eduskunta antaa vastauksensa hallitukselle, jotta eduskunnan vastauksen johtolauseessa voidaan viitata maakuntapäivien päätökseen tällä tavalla: ”... sekä Ahvenanmaan maakuntapäivien päätöksellä, joka on tehty Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 69 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla...”. Tämä seikka tulee ottaa huomioon myös eduskunnan aikatauluttaessa omaa päätöksentekoaan tässä asiassa.

10. Sisällöllisesti tässä on siis kyse teknisestä muutoksesta, mutta se perustuu hallituksen valtion hallintotehtäviä koskeviin periaatteisiin. Esityksen mukaan tässä yhteydessä kahdella periaatteella on merkitystä: 1) kansallinen toimivalta silloinkin, kun tehtävät edellyttävät alueellista tai paikallista läsnäoloa ja 2) valtakunnallisesti yhtenäisen toimintatavan ja ratkaisukäytännön soveltaminen. Tällaisen valtakunnallisen toimivallan ja valtakunnallisten menettelytapojen ja ratkaisujen painottamisen voidaan ajatella johtavan valtionhallinnon entistä vahvempaan keskittämiseen, mutta myös se, että nämä periaatteet eivät saa johtaa siihen, että Ahvenanmaata käsitellään yksikkönä, jota valtakunnallinen näkökulma koskee. Ahvenanmaan maakunnalla on oma itsehallinto, johon tällaiset hallituksen vakiinnuttamat hallintoperiaatteet eivät saa vaikuttaa. Tämä vaikuttaa aivan selvältä nyt käsiteltävänä olevan esityksen perusteella: nämä periaatteet eivät vaikuta tässä tapauksessa Ahvenanmaan maakuntaan, vaan ainoastaan valtakunnan hallintoon Manner-Suomessa. Vastedes on kuitenkin syytä soveltaa tällaisia periaatteita varoen, jotta ne eivät horjuttaisi lainsäädäntö- tai toimivallanjakoa ilman huolellista harkintaa suhteessa itsehallintolain maakunnan ja valtakunnan välisen toimivallan jaon periaatteisiin.

11. Kuten esityksessä mainitaan, sopimusasetusta (720/2014) tulee kuitenkin muuttaa itsehallintolain muutoksen seurauksena, jotta asetuksen terminologia vastaisi itsehallintolain terminologiaa.

12. Ehdotettu itsehallintolain muutos näyttää olevan sisällöllisesti perusteltu ja tarkoituksenmukainen ja myös siitä syystä kunnossa.

Turussa 18.10.2018

Markku Suksi

julkisoikeuden professori