Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 135/2018 vp laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamista siten, että otetaan huomioon kuluttajaneuvontatehtävien siirtäminen valtakunnan lainsäädännössä maistraateilta Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Esitys liittyy hallituksen esitykseen 130/2018 vp, josta talousvaliokunta on 6.11.2018 antanut mietinnön (TaVM 18/2018 vp). Mietinnössään talousvaliokunta ehdottaa hallituksen esityksen sisältämien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina. Talousvaliokunnan mietinnön (s. 3) mukaan valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on katsottu, että hallituksen esitykseen 135/2018 vp sisältyvä lakiehdotus voidaan hyväksyä sillä edellytyksellä, että hallituksen esitykseen 130/2018 vp sisältyvät ehdotukset on ensin hyväksytty.

Hallituksen esityksen mukaan itsehallintolain muutoksella on yhteys valtionhallintoa koskeviin uudistuksiin, jonka vuoksi esityksessä ehdotetaan, että lakiehdotus käsitellään kiireellisesti perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla (HE 135/2018 vp, s. 4).

Perustuslain 75 §:n mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:n mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta ja kumoamisesta on säädetty ja maakuntapäivillä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Tämä merkitsee sitä, että Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:n perusteella itsehallintolain muuttamista koskeva lakiehdotus on eduskunnassa käsiteltävä perustuslain 73 §:n mukaisessa

perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Perustuslain 73 § sisältää kaksi vaihtoehtoista menettelyä: 1 momentissa säädetyn kaksiosaisen menettelyn, jonka mukaan lakiehdotus hyväksytään ensin lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin, jolloin sen lopullinen hyväksyminen edellyttää kahden kolmasosan enemmistöä annetuista äänistä; tai 2 momentissa säädetyn kiireellisen menettelyn, jossa lakiehdotus julistetaan kiireelliseksi viiden kuudesosan enemmistöllä annetuista äänistä, jonka jälkeen se voidaan hyväksyä kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain suhteelliseen pysyvyyteen ja valtio-oikeudelliseen asemaan liittyvien näkökohtien vuoksi pitänyt tärkeänä, että perustuslain tekstin muutokset käsitellään pääsäännön mukaan perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa, ns. normaalissa perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Valiokunnan mukaan perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaista nopeutettua menettelyä ei tule käyttää, ellei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ole poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta (PeVM 5/2005 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta on perustuslain tekstimuutosten osalta todennut myös pitävänsä varsin tärkeänä, ettei perustuslain kiireellistä muuttamismenettelyä käytetä muutoin kuin pakottavissa tilanteissa ja että perustuslain tavallinen muuttamismenettely vakiintuu pääsäännöksi myös käytännössä (PeVM 10/2006 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta on äskettäin perusteellisesti arvioinut kysymystä perustuslain tekstimuutosten käsittelyjärjestyksestä perustuslain 10 §:n muutosehdotuksen käsittelyn yhteydessä (PeVM 4/2018 vp, s. 9-11). Valiokunta totesi tuolloin perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisen menettelyn mahdollistavan sen, että perustuslain muutoksesta voidaan käydä normaaleihin eduskuntavaaleihin liittyvä julkinen keskustelu ja että äänestäjät saavat näin äänioikeuttaan käyttämällä osallistua perustuslain muuttamismenettelyyn. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin tuossa yhteydessä tilanteen poikkeavan valiokunnan aikaisemmin tarkastelemista perustuslain muutoksista siten, että kiiremenettelyn käytölle oli poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta ja kyseessä oli pakottava tilanne. Valiokunta totesi, että ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä käsitellä kyseinen perustuslain muutos poikkeuksellisesti perustuslain 73 §:n 2 momentissa tarkoitetussa kiireellisessä menettelyssä ei ollut, jos säännöksessä tarkoitettu viiden kuudesosan vaatimus ääntenlaskennassa toteutuu. Valiokunta pidättäytyi kuitenkin tekemästä itse kiireelliseksi julistamista koskevaa ehdotusta ja korosti perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaista normaalimenettelyä vastaisuudessakin perustuslain tekstimuutosten osalta noudatettavana pääsääntönä.

Perustuslakivaliokunta on poikkeuslakina hyväksytyn valmiuslain käsittelyn yhteydessä nimenomaisesti todennut, että periaate, jonka mukaan kiireellistä perustuslainsäätämisjärjestystä ei käytetä muutoin kuin pakottavissa tilanteissa, soveltuu myös pysyväisluonteisten poikkeuslakien säätämiseen (PeVL 9/2009 vp, s. 17).

Ahvenanmaan itsehallintolain muutokset rinnastuvat perustuslain tekstimuutoksiin sekä poikkeuslakien säätämisen siinä suhteessa, että ne on eduskunnassa käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Tosin tämä ei johdu suoraan perustuslaista, kuten perustuslain tekstimuutosten ja poikkeuslakien säätämisen osalta, vaan Ahvenanmaan itsehallintolaissa omaksutusta ratkaisusta.

Ahvenanmaan itsehallintolailla on oma erityinen valtiosääntöoikeudellinen status, joka näkyy siinä, että sen muuttaminen edellyttää perustuslainsäätämisjärjestystä. Tosin itsehallintolaki ei sisällöltään ainakaan täysin rinnastu perustuslakiin. Itse asiassa perustuslakivaliokunta poisti Ahvenanmaan nykyistä itsehallintolakia säädettäessä lakiehdotuksesta säännöksen, jonka mukaan itsehallintolaki olisi ollut voimassa perustuslakina. Keskeisenä perusteena oli se, että itsehallintolaissa on ”runsaasti säännöksiä, jotka eivät valtiosääntöteoreettisesti ajatellen kuulu millään muotoa perustuslain tasolle” (PeVM 15/1990 vp, s. 6).

Itse asiassa nyt käsiteltävä itsehallintolain muutosehdotus koskee juuri sellaista itsehallintolain säännöstä, joka ei merkitykseltään ole valtiosääntöinen eli konstitutionaalinen. Kyse on siitä, miten Ahvenanmaan maakunnassa järjestetään hallinto valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvan kuluttajaneuvonnan osalta. Ehdotetun säännöksen mukaan kuluttajaneuvontaa koskevan lainsäädännön mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle kuuluvista tehtävistä maakunnassa huolehtivat maakunnan viranomaiset maakunnan ja valtion välisen sopimuksen mukaan. Jos säännösmuutosta ei tehtäisi, sovellettaisiin kuluttajaneuvontaan Ahvenanmaalla ymmärtääkseni sellaisenaan valtakunnan lainsäädännön kuluttajaneuvontaa koskevaa sääntelyä eli Kilpailu- ja kuluttajavirasto hoitaisi sille lainsäädännössä osoitetut kuluttajaneuvontaa koskevat tehtävät myös Ahvenanmaan maakunnassa.

Perustuslain 73 §:n soveltaminen Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamiseen nostaa esiin valtiosääntöoikeudellisen kysymyksen siitä, millä edellytyksin itsehallintolain muutosten osalta voidaan turvautua perustuslain 73 §:n 2 momentin kiireelliseen menettelyyn.

Jos arviointimittapuuna pidetään perustuslakivaliokunnan perustuslain tekstimuutosten ja pysyvien poikkeuslakien osalta omaksumaa tiukkaa tulkintaa, pidän selvänä, ettei käsiteltävänä

olevan itsehallintolain muutosten osalta ole osoitettavissa perustuslakivaliokunnan edellyttämää poikkeuksellista välttämätöntä tarvetta eikä kyseessä ole kiireellistä menettelyä perusteleva pakottava tilanne. Lakiehdotus on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2019 (HE, s. 4). Vaalikauden ollessa lopuillaan kyse on ainoastaan noin puolen vuoden aikaerosta verrattuna perustuslain 73 §:n 1 momentin normaalimenettelyyn (vrt. PeVM 10/2006 vp, s. 6, jossa valiokunta perustuslain tekstimuutosten osalta katsoi, ettei mahdollinen viive sääntelyn voimaantulolle muodostunut muutamaa kuukautta pidemmäksi, jonka vuoksi muutoksen kiireellinen hyväksyminen ei ollut aivan välttämätöntä). Muutoksen voimaantulon lykkääntyminen tuskin johtaisi myöskään merkittäviin käytännön ongelmiin kuluttajaneuvonnan järjestämisessä Ahvenanmaalla.

Perustuslakivaliokunta on Ahvenanmaan itsehallintolain muutosten osaltakin edellyttänyt ”erityisiä perusteita”, jotta kiireellinen menettely tulisi kyseeseen. Perustuslakivaliokunta on nimittäin kahden viimeisen itsehallintolain muutoksen yhteydessä nimenomaan todennut, että lakiehdotuksen kiireellisenä käsittelemiselle ei ole perusteita, joten se on asianmukaista käsitellä perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisesti (PeVM 4/2010 vp, s. 2, PeVM 5/2014 vp, s. 1-2).

Itsehallintolain nyt muutettavaksi ehdotettua säännöstä edellisellä kerralla muutettaessa perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin lakiehdotuksen olevan luonteeltaan sellainen, että se voidaan käsitellä perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla kiireellisenä (PeVM 7/2009 vp, s. 2). Muutoksen taustalla oli tuolloin kuluttajaneuvontaa koskevien tehtävien siirtäminen kunnilta valtion rahoittamaksi ja järjestämäksi toiminnaksi, jolloin kuluttajaneuvonta tuli maistraattien tehtäväksi. Hallituksen esityksessä itsehallintolain muutosten käsittelemistä kiireellisenä perusteltiin nimenomaisesti sillä, että ehdotetuilla itsehallintolain muutoksilla oli yhteys valtionhallintoa koskeviin uudistuksiin (HE 69/2009 vp, s. 2-3). Perustelu, jonka perustuslakivaliokunta tuolloin hyväksyi, oli täysin sama kuin nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä (HE 135/2018 vp, s. 4).

Perustuslain tekstimuutosten osalta perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisen normaalimenettelyn omaksumista vahvaksi pääsäännöksi voidaan perustella erityisesti perustuslain suhteellisella pysyvyyteen ja valtiosääntöoikeudelliseen asemaan liittyvillä näkökohdilla (PeVM 4/2018 vp, s. 11). Normaalimenettely mahdollistaa perusteellisen harkinnan muutoksen tarpeellisuudesta ja tarpeen pysyvyydestä. Samaten se mahdollistaa periaatteessa perustuslain muutosta koskevan keskustelun eduskuntavaalien yhteydessä, joka vahvistaa perustuslain

muutoksen legitiimisyyttä. Vastaavilla näkökohdilla voidaan perustella normaalimenettelyn ensisijaisuutta myös perustuslaista tehtävien pysyvien poikkeusten kohdalla (ks. PeVL 6/2009 vp, s. 17).

Ahvenanmaan itsehallintolain osalta nämä perustelut eivät ainakaan kaikissa tapauksissa ole yhtä painavia. Erityisesti tämä koskee niitä itsehallintolain säännöksiä, jotka eivät luonteeltaan ole samalla tavalla konstitutionaalisia kuin perustuslain säännökset. Toisaalta on muistettava, että Ahvenanmaan itsehallintolain perustehtävä on konstitutionaalinen: perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Itsehallintolaki on Ahvenanmaan itsehallinnon keskeisin oikeudellinen tae, jonka vuoksi myös itsehallintolain muuttamiseen tulisi suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Katson siten yleisesti, että myös itsehallintolain muutoksissa pääsääntönä tulisi olla eduskunnan osalta normaalin perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttäminen eikä turvautuminen kiireelliseen menettelyyn. Edellä esitetyn perusteella päädyn siihen, että käsiteltävänä olevan itsehallintolain muutoksen käsittelemiselle kiireellisessä menettelyssä ei ole esitetty riittäviä perusteita.

Tosin tämä kanta poikkeaa perustuslakivaliokunnan vuoden 2009 valtiopäivillä saman säännöksen muuttamisen osalta omaksumasta kannasta (PeVM 7/2009 vp, s. 2). Valiokunta on tuon jälkeen kuitenkin kahdesti torjunut itsehallintolain säännösten käsittelemisen kiireellisessä menettelyssä, koska menettelylle ei ollut perusteita (PeVM 4/2010 vp, PeVM 5/2014 vp). Lisäksi on huomattava, että valiokunta on äskettäin asettanut varsin korkean kynnyksen perustuslain 73 §:n 2 momentin käytölle perustuslain tekstimuutoksen yhteydessä (PeVM 4/2018 vp). Kun kyse on saman perustuslain pykälän tulkinnasta, on perusteltua lähteä siitä, että kiireellisen menettelyn käytölle asetettava vaatimustaso ei itsehallintolakia muutettaessa muodostu olennaisesti poikkeavaksi siitä, mitä se on perustuslain tekstimuutosten yhteydessä.

Turussa 8.11.2018

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori