

**ENNEN 1.3.2000 SÄÄDETTYJEN POIKKEUSLAKIEN SUHDE UUTEEN
PERUSTUSLAKIIN**

Niina Kasurinen

SISÄLLYSLUETTELO

Lähteet.....

I JOHDANTO.....

1. Selvityksen taustaa/työryhmän toimeksianto
2. Uusi perustuslaki.....
3. Poikkeuslakimenettely
4. Poikkeuslakijärjestelmään liittyvä ns. aukkoteoria
5. Poikkeuslakimenettely uudessa perustuslaissa.....
6. Poikkeuslakien lukumäärä.....
7. Poikkeuslakien voimassaolo
8. Poikkeuslakien kohdentuminen.....

II VUOSINA 1919-2000 SÄÄDETTYJEN JA EDELLEEN VOIMASSA-OLEVIEN POIKKEUSLAKIEN SUHDE UUTEEN PERUSTUSLAKIIN

1. Laki sotalaitokselle rauhanaikana annettavista luontaisuuksista
2. Uskonnonvapauslaki
3. Laki kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta sähkölaitosta varten
2. Laki Suomen ja Ruotsin välillä yhteisestä valvonnasta alkoholitarvarain luvatto-
man maahantuonnin ehkäisemiseksi tehdyn sopimuksen hyväksymisestä.....
5. Laki kiellosta käyttää maatalouskiinteistöä velan maksuun eräissä tapauksissa
6. Laki henkivakuutuksesta sodan aikana
7. Laki metsänhakkuusopimusten voimassaoloajan rajoittamisesta eräissä tapauksissa
8. Laki hallituksen oikeuttamisesta ottamaan valtion haltuun Suomessa olevaa ulko-
maalaista omaisuutta
9. Laki turvesuon pakkolunastuksesta.....
10. Rajavyöhykelaki.....
11. Laki Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton, Yhdistyneen Kuningas-
kunnan, Australian, Etelä-Afrikan Unionin, Intian, Kanadan, Tšekkoslovakian,
Ukrainan Sosialistisen Neuvostotasavallan, Uuden Seelannin sekä Valko-Venäjän
Sosialistisen Neuvostotasavallan välisen rauhansopimuksen hyväksymisestä
12. Sotilasvammalaki
13. Laki oikeudesta entiseen tiealueeseen.....
14. Laki alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten.....
15. Laki Yhdistyneiden Kansakuntien erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopi-
muksen samoin kuin Yhdistyneiden Kansakuntien erityisjärjestöjen erioikeuksia ja
vapauksia koskevan yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä sekä eräille
muillekin kansainvälisille elimille myönnettävistä erioikeuksista ja vapauksista
16. Laki joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan
yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä.....
17. Laki Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnasta
18. Laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Pohjois-
maiden välillä
19. Rajakuntien tilusjärjestelylaki.....
20. Laki helposti leviävien eläintautien vastustamisesta.....
21. Laki eräistä vesien käyttämisestä varten myönnettävistä oikeuksista

22. Laki vuokra-alueiden järjestelystä kaupungeissa ja kauppaloissa
23. Laki kaupunkien lahjoitusmaiden luovuttamista koskevien rajoitusten poistamisesta
24. Muinaismuistolaki.....
25. Laki eräiden Kemijoen vesistön säännöstelyn johdosta maansa luovuttaneiden asuttamisesta.....
26. Laki sotilastorppien järjestelystä
27. Laki salaojituslainojen panttioikeudesta
28. Laki eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannuksiin.....
29. Laki eräiden saamisten perimisestä kerta kaikkiaan.....
30. Laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä
31. Kansalaisuuslaki.....
32. Laki Suomen Tasavallan hallituksen sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistyneen Kuningaskunnan hallituksen välisen atomienergian rauhanomaista käyttöä koskevan yhteistyösopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä
33. Laki Norjan kanssa tehdyn rajatulliyhteistyösopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.....
34. Laki Suomen tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen liiton välisen atomienergian rauhanomaista käyttöä koskevan yhteistyösopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä
35. Laki pysäköintivirhemaksusta.....
36. Laki Suomen ja Ruotsin välisen atomienergian rauhanomaista käyttöä koskevan yhteistyösopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.....
37. Kunnallinen virkaehtosopimuslaki.....
38. Laki kunnallisista työehtosopimuksista
39. Laki huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanoa varten tapahtuvasta luovuttamisesta Islantiin, Norjaan, Ruotsiin tai Tanskaan.....
40. Laki vastikemaan luovuttamisesta yleistä tietä varten toimitettavan tilusjärjestelyn yhteydessä annetun lain muuttamisesta.....
41. Laki valtion lakkautetun oppikoulun henkilökunnan aseman järjestämisestä eräissä tapauksissa
42. Laki kansanterveyslain voimaansaattamista
43. Laki velvollisuudesta saapua toisen pohjoismaan tuomioistuimeen eräissä tapauksissa.....
44. Laki eräiden alueiden siirtämisestä ja liittämisestä kiinteistöön yksityisistä teistä annetussa laissa säädetyssä tietoimituksessa
45. Laki Suomen ja Kanadan välillä siirrettyjen ydinmateriaalien, laitteiden, laitoksien ja tietoa-aineiston käyttöä koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.....
46. Laki villieläimistön ja –kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.....
47. Laki Antellin kokoelmien ja rahavarain hallinnon ja hoidon uudelleenjärjestämisestä
48. Laki tilojen yhteisten teiden ja valtaojien sekä niihin verrattavien alueiden lakkaamisesta yhteisinä alueina
49. Laki liiketoiminnan perusteella suoritettavista suhdannetalletuksista
50. Laki eräistä talonrakennustöistä suoritettavasta investointiverosta
51. Laki eräistä vesitilusjärjestelyistä.....
52. Laki ydinmateriaalin siirtoa Suomen ja Australian välillä koskevan sopimuksen

eräiden määräysten hyväksymisestä.....	
53. Laki kansainvälisen maitotuotesopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta.....	
54. Laki yleisestä kalastusoikeudesta	
55. Rikesakkolaki.....	
56. Laki Ounasjoen erityissuojelusta	
57. Laki Pohjoismaiden välillä peruskoulun luokanopettajien yhteispohjoismaisista työmarkkinoista tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä sopimuksen soveltamisesta	
58. Laki Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa	
59. Laki valtion virkojen täyttämisestä eräissä tapauksissa ja eräiden asetusten toimeenpäättämisestä eduskunnalle	
60. Laki valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta	
61. Laki Ruotsin kanssa tehdyn suvereniteettisääntöä koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä	
62. Laki Suomen kansalaisen oikeudesta olla maan palveluksessa uskontunnustukseensa katsomatta annetun lain muuttamisesta	
63. Laki toimenpiteistä Suomen merenkulun turvaamiseksi	
64. Laki valtion liikelaitoksista	
65. Ydinenergilaki.....	
66. Laki Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnasta.....	
67. Laki säädöksissä viitattavien standardien kielestä	
68. Laki asunto-olojen kehittämisrahastosta	
69. Laki Norjan kanssa Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä tehdyn sopimuksen ja siihen liittyvän kalastussäännön eräiden määräysten hyväksymisestä	
70. Laki ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä.....	
71. Valmiuslaki.....	
72. Laki metsänparannuslainojen takaisinperinnän nopeuttamisesta ja koron nostamisesta	
73. Laki kansainvälisestä energiaohjelmasta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta	
74. Laki valtion vakuusrahastosta	
75. Laki riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta.....	
76. Laki rangaistusmääräysmenettelystä	
77. Laki Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta.....	
78. Laki valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta tehdyn EFTA-valtioiden sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta.....	
79. Laki entisen Jugoslavian alueella tehtyjä rikoksia käsittelevän sotarikostuomioistuimen toimivallasta ja tuomioistuimelle annettavasta oikeusavusta	
80. Laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä	
81. Laki maatalouden interventiorahastosta	
82. Laki käräjäoikeuslain muuttamisesta	
83. Laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä	
84. Laki kiinteistötoimituksessa tapahtuvasta lunastamisesta.....	

85. Eläkesäätiölaki	
86. Laki nuorisorangaistuksen kokeilemisesta.....	
87. Laki kiinteistönmuodostamislain muuttamisesta	
88. Laki kemiallisten aseiden kehittämisen, tuotannon, varastoinnin ja käytön kieltämistä sekä niiden hävittämistä koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sen soveltamisesta.....	
89. Laki Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppa- nuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopi- muksen ja sen lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä	
90. Laki metsänhoitoyhdistyksistä	
91. Laki Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden täytäntöönpanoa yksityisoikeuden alalla koskevaan yleissopimukseen sekä yleissopimuksen tulkintaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa koskevaan pöytäkirjaan tehdyn yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä	
92. Laki Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamis- sopimuksen ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.....	
93. Pelastustoimilaki	
94. Laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Euroopan unionin jäsenval- tioiden välillä tehdyn yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä	
Liite 1	

LÄHTEET

Hidén, Mikael: Huomioita poikkeuslakikäytännöstä. Lakimies 1/1975, s. 78-98.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Turku 2000.

Kultalahti, Jukka & Pohjolainen, Teuvo: Perusoikeuspoikkeukset. Tutkimus HM II luvun perusoikeuksia koskevasta poikkeuslainsäädännöstä. Tampereen yliopisto. Oikeustieteen laitos. A Tutkimuksia 2/1975.

Laakso, Seppo: Perustuslainsäädäntöjärjestys ja sen käyttäminen vuosina 1919-1970. Tampereen yliopisto. Oikeustieteen laitos. A Tutkimuksia 1/1973. Tampere 1973.

Majuri, Tuula: Poikkeuslakikäytäntö vuosina 1973-1995. Perustuslaki 2000 –työryhmä. Muistio 30.11.1995;

Perustuslaki 2000 –komiteanmietintö 1997:13

Perustuslaki 2000 -työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 8/1995

Pohjolainen, Teuvo: Kansalaisten perusoikeudet ja poikkeuslainsäädäntö. 1980.

Saraviita, Ilkka: Poikkeuslakijärjestelmä uudessa Suomen Hallitusmuodossa. Lakimies 6-7/1998, s. 1111-1122.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Helsinki 2000.

Uuden perustuslain seurantaraportti I. Katsaus perustuslakiuudistuksen toimeenpanoon ajalta 1.3.2000 – 28.2.2001. Oikeusministeriö.

I JOHDANTO

1. Selvityksen taustaa/työryhmän toimeksianto

Käsillä oleva selvitys on tehty perustuslakiuudistuksen seurantatyöryhmää varten oikeusministeriön toimeksiannosta. Selvityksessä tutkitaan ennen uuden perustuslain voimaantuloa eli vuosina 1919 – 2000 säädettyjen poikkeuslakien suhdetta perustuslakiin. Selvityksen taustalla on perustuslakivaliokunnan perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä toteama edellytys, jonka mukaan hallituksen tulee arvioida ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädettyjen poikkeuslakien tarpeellisuutta ja suhdetta uuden perustuslain säännöksiin ja ryhtyä tarvittaessa toimiin sääntelyn saattamiseksi näiltäkin osin uuden perustuslain vaatimuksia vastaavaksi.¹

Poikkeuslaeista on pyritty lukumäärän lisäksi selvittämään se, kuinka suuri osa poikkeuslaeista on edelleen voimassa ja sovellettavina, minkä perustuslakien säännöksiin kanssa ja millä tavoin poikkeuslakien on niitä säädettyä katsottu olleen ristiriidassa sekä mikä on voimassa ja sovellettavina olevien poikkeuslakien suhde uuteen perustuslakiin. Selvityksen ulkopuolelle on ajankäytöllisistä ja työn laajuudesta johtuvista syistä jouduttu rajaamaan ns. tavallisen lakina aukkoteorian perusteella säädettyt lait.²

2. Uusi perustuslaki

Uusi perustuslaki (731/1999) tuli voimaan 1.3.2000. Sillä kumottiin aikaisemmat neljä perustuslakia eli vuoden 1919 hallitusmuoto, vuoden 1928 valtiopäiväjärjestys sekä vuodelta 1922 olevat laki valtakunnanoikeudesta ja ns. ministerivastuulaki. Uudistuksen päätavoitteena oli Suomen perustuslakien yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen. Uudella perustuslailla ei muutettu Suomen valtiosäännön perusteita, vaan pikemminkin korjattiin ja huollettiin valtiosääntöä sen voimassa olleista perusteista lähtien. Esimerkiksi perusoikeussäännökset siirrettiin uuteen perustuslakiin sisällöltään samoina, joiksi ne oli vahvistettu vuonna 1995 toteutetussa perusoikeusuudistuksessa.³

Uudessa perustuslaissa vahvistetaan edelleen mm. tasavaltainen valtiomuoto, valtion täysivaltaisuus, ihmisarvon loukkaamattomuus, valtiovallan kuuluminen kansalle, edustuksellisen kansanvallan periaate ja eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä, valtiollisten tehtävien jako lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan, tuomioistuinten riippumattomuus, parlamentarismien periaate sekä oikeusvaltioperiaate.

1 HE 1/1998 vp, PeVM 10/1998 vp, s. 23. Säädettyjä poikkeuslakeja selvitettyä on nojaututtu aiempaan poikkeuslakeja koskevaan tutkimukseen, lähinnä seuraaviin selvityksiin: Hidén, Mikael, Huomioita poikkeuslakikäytännöstä. LM 1975, s. 78-98; Laakso, Seppo, Perustuslainsäädäntöjärjestys ja sen käyttäminen vuosina 1919-1970. Tampereen yliopisto. Oikeustieteen laitos. A Tutkimuksia 1/1973. Tampere 1973; Kultalahti, Jukka & Pohjolainen, Teuvo, Perusoikeuspoikkeukset. Tutkimus HM II luvun perusoikeuksia koskevasta poikkeuslainsäädännöstä. Tampereen yliopisto. Oikeustieteen laitos. A Tutkimuksia 2/1975; Pohjolainen, Teuvo, Kansalaisten perusoikeudet ja poikkeuslainsäädäntö. 1980; Tuula Majuri, Poikkeuslakikäytäntö vuosina 1973-1975. Perustuslaki 2000 –työryhmä. Muistio 30.11.1995; Uuden perustuslain seurantatiedonanto I. Katsaus perustuslakiuudistuksen toimeenpanoon ajalta 1.3.2000 – 28.2.2001. Oikeusministeriö.

2 Aukkoteoriasta ks. tässä selvityksessä jäljempänä jakso I/4.

3 HE 1/1998 vp, s. 1.

Uudistuksen keskeisenä sisällöllisenä tavoitteena oli kuitenkin Suomen valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen.⁴

Uudessa perustuslaissa säilytettiin mahdollisuus säätää perustuslaista poikkeuksia käyttämällä perustuslainsäätämisyjärjestystä (PeL 73 §). Poikkeusten tulee kuitenkin olla sisällöltään rajattuja. Asetusten antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskeva sääntely uudistettiin kokonaisuudessaan. Asetusten antamisen tulee jatkossa perustua joko perustuslaissa tai muussa laissa säädettyyn nimenomaiseen valtuutukseen. Lainsäädäntövallan siirtämistä ja asetuksenantovallan käyttämistä rajoitettiin ottamalla perustuslakiin lain alaan kuuluvia asioita täsmentävä säännös. Lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.⁵

3. Poikkeuslakimenettely

Suomen valtiosäännön erityispiirteisiin kuuluu poikkeuslakimenettely. Poikkeuslaeilla tarkoitetaan lakeja, jotka säädetään perustuslainsäätämisyjärestyksessä perustuslain kanssa ristiriidassa olevan sisältönsä vuoksi. Poikkeuslait ovat kuitenkin hierarkkiselta statukseltaan tavallisia lakeja sikäli, että ne eivät muuta perustuslain tekstiä, eivät itse tule perustuslaeiksi ja ovat säännönmukaisesti muutettavissa tavallisella lailla. Tällaisessa tilanteessa voidaan puhua myös perustuslain välillisestä muuttamisesta.⁶

Ennen perustuslakiuudistusta poikkeuslakien käsittelyjärjestys määräytyi valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisesti tai jos oli kysymys kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamislaeista, valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentissa tarkoitetun supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti. Uudessa perustuslaissa poikkeuslakimenettelystä säädetään PeL 73 §:ssä ja kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta PeL 95 §:ssä.

Poikkeuslakijärjestelmän etuina on pidetty mm. sitä, että sen on katsottu joustavoittaneen valtiosääntöämme. Tämä on mahdollistanut perustuslakiemme sopeuttamisen muuttuviin oloihin. Perustuslakeja ei ole mahdollista kirjoittaa kaikki tilanteet huomioon ottaviksi. Poikkeuslakimenettelyn olemassaolo mahdollistaa tiukankin perustuslain tulkinnan noudattamisen, koska toivottu lainsäädäntöhanke voidaan ristiriidan toteamisesta huolimatta toteuttaa perustuslainsäätämisyjärestyksessä, mikäli asiassa vain päästään riittävään poliittiseen yhteisymmärrykseen. Korkeat määränemistövaatimukset estävät tarvittaessa aiheettomat tai tarpeettomat poikkeuslait. Poikkeuslakimahdollisuudesta luopuminen voisi johtaa erityisesti perusoikeustulkintojen lieventymiseen, koska ristiriidan toteaminen edellyttäisi muuten perustuslain tekstin muuttamista, mikäli lakiehdotus ristiriidasta huolimatta haluttaisiin toteuttaa. Poikkeuslakimahdollisuuden voidaan katsoa vaikuttaneen myös siihen, että perustuslakien noudattamisen valvonnan painopiste on Suomessa pysynyt ennakkolisessa valvonnassa ja erityisesti perustuslakivaliokunnan toiminnassa.⁷

Poikkeuslakimenettelyyn on valtiosääntöoikeudellisessa keskustelussa kohdistettu myös kritiikkiä. Poikkeuslakijärjestelmän on katsottu tehneen Suomen valtiosäännön kokonaisuudesta erittäin vaikeaselkoisen. Todellisen valtiosäännön sisältö ei ole luettavissa perustuslakitekstistä, vaan kokonaiskuvan saamiseksi tarvitaan tiedot niistä poikkeuksista, jotka perustuslakiin on tehty. Poikkeuslakimenettelyn on myös katsottu suhteellistaneen

4 HE 1/1998 vp, esim. s. 1, 71-76, 78-81.

5 HE 1/1998 vp, esim. s. 124-125 ja 130-134.

6 Ks. esim. Hiden 1975, s. 78 ja HE 1/1998 vp, s. 124.

7 Ks. esim. Perustuslaki 2000 -työryhmän mietintö 8/1995, s. 100-101 ja Saraviita 2000, s. 353.

valtiollisten instituutioiden ja perusoikeusjärjestelmän pysyvyyden mahdollistaessaan muutokset poikkeuslakiteitse. Lisäksi poikkeuslakimenettelyn on katsottu antaneen esimerkiksi perusoikeuksille lähinnä muodollista suojaa kiinnittäessään huomiota oikean säätämisyjärjestyksen ja määränemistövaatimuksen noudattamiseen perusoikeuksien aineellisen turvan jäädessä vähemmälle huomiolle.⁸

Poikkeuslakimenettelyä on Suomessa käytetty runsaasti. Sen käyttö ei ole rajoittunut vain poikkeuksellisiin tilanteisiin, vaan se on ulottunut normaalien olojen vallitessa ja pysyviä tarpeita varten säädettyihin lakeihin. Poikkeuslakeja on joissain tapauksissa käytetty jopa vain ”varmuuden vuoksi” tilanteissa, joissa lain hyväksyminen on ollut valittavasta säätämisyjärjestyksestä riippumatta todennäköinen.⁹ Esimerkiksi vielä 1970-luvulla poikkeuslakimenettelyyn turvauduttiin rutiininomaisesti.

Poikkeuslakeja on säädetty vuosikymmenittäin eriteltynä seuraavasti¹⁰: 1920-luvulla 49 poikkeuslakia, 1930-luvulla 82 poikkeuslakia, 1940-luvulla 293 poikkeuslakia, 1950-luvulla 116 poikkeuslakia, 1960-luvulla 99 poikkeuslakia¹¹, 1970-luvulla 121¹² poikkeuslakia, 1980-luvulla 55¹³ poikkeuslakia ja 1990-luvulla 59¹⁴ poikkeuslakia. Sodan aikana ja välittömästi sen jälkeen säädettiin suuri määrä ainutkertaisia ja määräaikaista lakeja. Tämä on luonnollista, koska mainitunlaisten lakien voidaan ajatella muodostavan eräänlaisen suomalaisten vastineen niille vain kriisitilanteeseen rajoittuville valtuuksille, joita hallitusvallalle saatetaan joissakin muissa järjestelmissä sallia esim. hätätilakonstruktion pohjalta.¹⁵

Poikkeuslakimenettelyn kielteisiä vaikutuksia pyrittiin eliminoidaan perusoikeusuudistuksessa. Perustuslakivaliokunta otti omaa menettelyään ohjaavaksi ja myös lainvalmistelijoille suunnatuksi säännöksi, että poikkeuslakeja tulisi mahdollisimman täydellisesti välttää ja hallituksen esittämä lakiehdotus muuttaa perustuslain säännöksen mukaiseksi.¹⁶ Poikkeuslakimenettelyä käytettiin vuosina 1995-2000 vain 21¹⁷ kertaa. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella havaittuja ristiriitoja poistettiin hallituksen esitysten sisältämistä lakiehdotuksista runsaasti.¹⁸

Perustuslakivaliokunta piti poikkeuslain käyttöä eri kannanotoissaan aiheellisena lähinnä vain kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden voimaansaattamista tarkoittavien säädösten osalta ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tämä johtuu paljolti siitä, että valtio ei voi yksipuolisesti muuttaa allekirjoittamaansa tai ratifioimaansa kansainvälisoikeudellista

8 Ibid.

9 Hidén 1975, s. 79.

10 Poikkeuslaeiksi on selvityksessä laskettu vuosina 1919-2000 VJ 67 §:n/VJ 69 §:n mukaisessa järjestyksessä säädetyt lait lukuunottamatta perustuslakeja ja niiden muutoksia, Ahvenanmaan itsehallintoa koskevia, perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyjä lakeja ja niiden muutoksia sekä säätäerioikeuksia muodollisesti muuttavia lakeja.

11 Edellä mainitut lukumäärät 1920-1960-luvuilta perustuvat artikkeliin Hidén 1975, s. 84.

12 Lukumäärä 1970-luvulta perustuu artikkeliin Hidén 1975, s. 84 ja muistioon Tuula Majuri, Perustuslaki 2000 -työryhmä, 30.11.1995, liite 1.

13 Lukumäärä 1980-luvulta perustuu muistioon Tuula Majuri, Perustuslaki 2000 -työryhmä, 30.11.1995, liite 1.

14 Lukumäärä 1990-luvulta perustuu muistioon Tuula Majuri, Perustuslaki 2000 -työryhmä, 30.11.1995, liite 1 ja selvitykseen Uuden perustuslain seurantaraportti I. Katsaus perustuslakiuudistuksen toimeenpanoon ajalta 1.3.2000 – 28.2.2001.

15 Hidén 1975, s. 85.

16 Ks. esim. Saraviita, LM 6-7/1998, 1115 ja Perustuslaki 2000 –työryhmän mietintö 8/1995, s. 99.

17 Lukumäärä perustuu selvitykseen Uuden perustuslain seurantaraportti I. Katsaus perustuslakiuudistuksen toimeenpanoon ajalta 1.3.2000 – 28.2.2001.

18 Saraviita 2000, s. 353-354.

sopimusta. Sopimuksen voimansaattamisvaiheessa sen sisältö on vahvistettava osaksi kansallista oikeusjärjestystä sellaisenaan voimaansaattamislain saadessa sisältönsä voimaansaattavasta velvoitteesta. Parlamenttipäätöksiin ei siten ole mahdollista poistaa kansainvälisoikeudelliseen normimateriaaliin sisältyviä mahdollisia ristiriitoja Suomen perustuslain kanssa. Ristiriitatilanteessa jää ainoaksi keinoksi voimaansaattamislain säätäminen perustuslainsäätämisyksessä.¹⁹

Edellytyksiä poikkeuslakijärjestelmän poistamiseen Suomen valtiosäännöstä selvitettiin useassa vaiheessa. Poikkeuslakimenettelyn todettiin kuitenkin olevan olennainen osa suomalaista valtiosääntöistä järjestelmää, joten sen poistaminen vaikuttaisi merkittäväällä tavalla valtiosääntökokonaisuuteen. Menettelystä luopumisen vaikutukset eivät ehkä olisi kaikilta osin ennakoitavissa. Luopuminen johtaisi perustuslain säännösten kirjoittamiseen entistä väljemmiksi, koska poikkeuslakimenettelyn tuomaa joustomahdollisuutta ei olisi enää käytettävissä. Poistaminen saattaisi vaikuttaa myös perustuslain säännösten tulkintoihin ja siirtää lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan painopistettä parlamentaarista ennakkovalvonnasta kohti jälkivalvontaa.²⁰ Näin ollen poikkeuslakijärjestelmä päätettiin säilyttää, mutta käyttöalaltaan aiempaa rajoitetummassa muodossa. Poikkeuslakimenettelyä koskeva säännös siirrettiin HM 95 §:stä perustuslainsäätämisenmenettelyä koskevaan säännökseen PeL 73.1 §:ään.

4. Poikkeuslakijärjestelmään liittyvä ns. aukkoteoria

Poikkeuslakijärjestelmää koskevat periaatteet ovat vähitellen kehittyneet perustuslakivaliokunnan tulkinnoin. Tunnetuimpia periaatteista on havainnollistettu ns. aukkoteorialla. On puhuttu poikkeuslailla perustuslain suojamuuriin tehtävästä aukosta. Aukkoteorian varsinaisena tehtävänä on vastata kysymykseen, miten poikkeuksen jatkolaajennukset on säädettävä. Poikkeuslakia muutettaessa tarkastetaan, laajeneeko poikkeuksen ala eli suureneeko perustuslakiin tehty aukko entisestään; onko lakiehdotus vielä edeltäjänsäkin enemmän ristiriidassa perustuslain kanssa. Jos näin on, poikkeuslakia muuttava lakikin on säädettävä perustuslainsäätämisyksessä. Tässä tarkoitettu poikkeuksen laajeneminen voi olla esim. poikkeuslain voimassaolon jatkamista tai perusoikeudesta tehdyn poikkeuksen ulottamista materiaalisesti pitemmälle taikka aikaisempaa suurempaan henkilöryhmään. Jos poikkeuslain muutos ei sen sijaan suurena aukkoa, eli poikkeus säilyy entisellään, pienenee tai poistuu kokonaan, poikkeuslakia muuttava laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyksessä.²¹

Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan kehittänyt alkuperäistä aukkoteoriaansa. Valiokunta on vahvistanut tulkintaperiaatteen, jonka mukaan perustuslakiin tehtyä poikkeusta voidaan jossain määrin laajentaa tavallisessa lainsäätämisyksessä. Lainsäädäntökokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perusoikeuspoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyksessä.²²

Perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa uudistettiin vanhemmassa poikkeuslakikäytännössä syntyneet aukkoteorian soveltamissäännöt – poikkeuslain muuttaminen tavallisessa lainsäätämisyksessä ja sääntö mahdollisuudesta

¹⁹ Saraviita 2000, s. 354.

²⁰ KOM 1997:13, s. 84.

²¹ Ks. esim. Saraviita 2000, s. 354-355.

²² Ks. esim. PeVL 24/1994 vp ja PeVL 21/1995 vp.

suorittaa kokonaisuuden kannalta epäolennaisia aukon laajennuksia eli lisäpoikkeamia perustuslaista tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.²³ Kuten jo edellä todettiin, aukkoteorian perusteella tavallisena lakina säädetyt lait jäävät tämän selvityksen ulkopuolelle.

5. Poikkeuslakimenettely uudessa perustuslaissa

Uusi perustuslaki ei poistanut poikkeuslakien säätämisen mahdollisuutta, mutta supisti sitä melko paljon. Poikkeuslakimenettelyn haittoja pyrittiin vähentämään asettamalla rajoituksia menettelyn käyttämiselle. PeL 73.1 §:ssä säädetään, että perustuslaista voidaan säätää vain ”rajattu” poikkeus. Käsitteen sisältöä ja tulkintaa pyrittiin ohjaamaan sekä hallituksen esityksen perusteluissa että perustuslakivaliokunnan mietinnössä. Hallituksen esityksessä todettiin säännöksen viittaavaan ensi sijassa poikkeuksen alan asialliseen rajoittamiseen. Poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Ilmaisulla ei sinänsä kuitenkaan viitata jonkin lakiehdotuksen perustuslaista poikkeavien säännösten lukumäärään. Poikkeuslailla ei voitaisi puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Säännöksen lähtökohtana todettiin olevan pidättyvä suhtautuminen poikkeuslakimenettelyn käyttöön. Lisäksi säädettävä poikkeus tulee rajata mahdollisimman pieneksi pyrkimällä muuttamaan lakiehdotuksen tekstiä. Poikkeuslain säätämisen osoittautuessa välttämättömäksi tulisi poikkeus rajata vain välttämättömpään kirjoittamalla se mahdollisimman tarkkarajaiseksi ja vähäiseksi. Samalla tulisi harkita, voitaisiinko poikkeuksen voimassaoloa ajallisesti rajoittaa. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin rajatun poikkeuksen vaatimuksen koskevan myös PeL 95.2 §:n mukaisessa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltäviä kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamista tarkoittavia lakeja.²⁴

Perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta hyväksyi ja vahvisti edellä kerrotut hallituksen esityksessä mainitut tulkintasäännöt. Valiokunta korosti, että uusien, puhtaasti kansallisten poikkeuslakien säätämistä tulee välttää ja poikkeuslakimenettelyyn turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Poikkeuslakeja tulisi käyttää lähinnä kansainvälisiä velvoitteita valtionsisäisesti voimaansaattaessa. Jos kansallisissa yhteyksissä käytetään poikkeuslakeja, ne on pyrittävä säätämään määräaikaisina. Samoin valiokunnan mukaan tulee jatkaa sitä vakiintunutta käytäntöä, että poikkeuslain säätämisasiakirjoista selviää kattavasti, millä tavoin se poikkeaa perustuslaista.²⁵

6. Poikkeuslakien lukumäärä

Poikkeuslaeiksi on selvityksessä laskettu vuosina 1919-2000 VJ 67 §:n/VJ 69 §:n mukaisessa järjestyksessä säädetyt lait lukuunottamatta perustuslakeja ja niiden muutoksia, Ahvenanmaan itsehallintoa koskevia, perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyjä lakeja ja niiden muutoksia sekä säätäerioikeuksia muodollisesti muuttavia lakeja.²⁶

²³ HE 1/1998 vp, s. 125.

²⁴ HE 1/1998 vp, s. 124-125 ja PeVM 10/1998 vp, s. 22-23.

²⁵ PeVM 10/1998 vp, s. 22-23.

²⁶ Oman ryhmänsä muodostavat esimerkiksi Suomen eri maiden kanssa solmimia sosiaaliturvasopimuksia koskevat voimaansaattamislait, jotka on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä Ahvenanmaan itsehallintolain kielisäännösten kanssa ristiriidassa olevina. Ks. esim. laki Latvian kanssa sosiaaliturvasta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (859/1999) ja laki Viron kanssa sosiaaliturvasta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (884/1997). Näitä ei ole siis laskettu poikkeuslaeiksi, koska ne eivät ole olleet poikkeuksia perustuslaista.

Vuosina 1919-2000 on säädetty kaikkiaan 888 poikkeuslakia. Vuosina 1919-1972 säädettiin yhteensä 700 poikkeuslakia²⁷, vuosina 1973-1995 yhteensä 171 poikkeuslakia²⁸ ja vuosina 1996-2000 (ennen 1.3.2000) yhteensä 17 poikkeuslakia²⁹. Näihin kokonaismääriin on laskettu myös yksittäisten poikkeuslakien poikkeuslakina säädetty muutokset.

7. Poikkeuslakien voimassaolo

Poikkeuslakeihin sisältyy keskenään melko erilaisia lakeja. Osa laeista on sisällöltään niin vanhentuneita, että niiden voimassa olon selvittäminen on ollut melko ongelmallista. Tässä selvityksessä on noudatettu laskentaperusteena lain olemista voimassa ja sovellettavana. Kysymys voimassaolosta on helposti ratkaistavissa nimenomaisesti kumottujen ja määräaikaisten lakien osalta, mutta erityisesti vanhemman, itsenäisyyden alkuvuosina säädetyn lainsäädännön voimassa ja sovellettavana olo on usein epäselvää. Lain muodolliseen kumoamiseen on rinnastettava tapaukset, joissa poikkeuslaissa järjestetystä kysymyksestä on annettu uusi laki ilman, että poikkeuslakia on nimenomaisesti säädetty kumotuksi. Ns. kertaluontoisia poikkeuslakeja, kuten esim. laki Tasavallan Presidentin nykyisen toimikauden jatkamisesta (L 232/73), ei ole laskettu voimassa oleviksi.

Lakien voimassaoloa selvittäessäni olen käyttänyt perustana Tuula Majurin Perustuslaki 2000 –työryhmälle marraskuussa 1995 kirjoittamaa muistiota sekä Oikeusministeriön julkaisemaa Uuden perustuslain seurantaraportti I –julkaisua. Olen poiminut näistä julkaisuista voimassaoleviksi katsotut lait ja selvittänyt niiden voimassaoloa lähinnä Finlex-tietokantaa sekä Suomen Laki I ja II -teosten hakemistoja apuna käyttäen. Epäselvissä tapauksissa olen ollut yhteydessä asianomaisiin viranomaisiin selvittääkseni, onko tietty laki vielä voimassa ja sovellettavana. Yksiselitteisen tiedon saaminen on joissakin tapauksissa ollut hankalaa, jopa mahdotontakin. Osassa tapauksista olen tehnyt arvioni lain voimassa ja sovellettavana olosta asiantuntijoilta saamani tietojen perusteella ja joissakin tapauksissa olen päätenyt voimassaoloa koskevaan tulkintaan itse tekemäni kokonaisarvion pohjalta.

Selvityksessä on ajankäytöllisistä syistä käsitelty ja luetteloitu vain niitä poikkeuslakeja, jotka on katsottu edelleen voimassa ja sovellettavina oleviksi. Poikkeuslain voimassa ja sovellettavana oloon liittyvä mahdollinen tulkinnanvaraisuus on pyritty merkitsemään näkyviin itse selvitystekstiin tai alaviitteeseen. Se, millä perusteella on päädytty katsomaan, ettei yksittäinen laki ole enää voimassa ja sovellettavana, ei käy ilmi selvityksestä.

Ajanjaksona 1919-2000 säädettyjä poikkeuslakeja on edelleen voimassa ja sovellettavina yhteensä 91. Tähän lukumäärään on laskettu ainoastaan kokonaiset ”lakipaketit” eli ei kunkin yksittäisen poikkeuslain poikkeuslakina säädettyjä muutoksia, vaikka muutokset olisivatkin vielä voimassa. Esimerkiksi lakia rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden pohjoismaiden välillä (270/1960) on muutettu kolme kertaa poikkeuslakina säädetyllä lailla (muutokset 762/1970, 466/1987 ja 628/1996). Kuitenkin kyseinen laki on edellä kerrottua lukumäärää laskettaessa laskettu vain yhdeksi poikkeuslaiksi. Myös selvitystekstissä ja liitteenä 1 olevassa lakiluettelossa on noudatettu samaa käsittelytapaa eli käsitelty kutakin poikkeuslakia siihen mahdollisesti tehtyine perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltyine muutoksineen yhtenä ”lakipakettina”. Toisin sanoen sekä selvitystekstiin että liitteenä olevaan

27 Lukumäärä perustuu Hidénin artikkeliin LM 1/1975, s. 83

28 Lukumäärä perustuu Tuula Majurin Perustuslaki 2000 –työryhmälle laatimaan muistioon ”Poikkeuslakikäytäntö vuosina 1973-1995”.

29 Lukumäärä perustuu Oikeusministeriössä laadittuun selvitykseen ”Uuden perustuslain seurantaraportti I”

lakiluetteloon on merkitty kunkin poikkeuslain kohdalle näkyviin myös poikkeuslain mahdolliset poikkeuslakina säädetyt muutokset.

Mikäli lasketaan yhteen kaikki voimassa ja sovellettavina olevat poikkeuslait sekä niiden voimassa ja sovellettavina olevat poikkeuslakina säädetyt muutokset, on ajanjaksona 1919-2000 säädetyt poikkeuslakeja katsottava olevan edelleen voimassa ja sovellettavina yhteensä 114.

8. Poikkeuslakien kohdentuminen

Poikkeuslakien kohdentumista perustuslakien säännöksiin selvitetessä on pitäyditty lain ilmoitettuun säätämisyjärjestysperusteeseen eli hallituksen esityksen perusteluihin ja perustuslakivaliokunnan kannanottoon. Mikäli hallituksen esityksen perustelut ja valiokunnan kanta ovat keskenään ristiriitaiset, on pitäyditty perustuslakivaliokunnan kannassa. Ennen vuotta 1978 hallituksen esityksiin ei aina sisällynyt säätämisyjärjestyksen perusteluja. Tapauksissa joissa perustuslakivaliokunnan kannanottoakin puuttuu, on perustuslakien säännökset, joista tehdyssä poikkeuksessa olisi kysymys, pyritty määrittelemään poikkeuslain sisällön perusteella.

Arvioitaessa yksittäisen poikkeuslain suhdetta uuteen perustuslakiin on yleensä jouduttu pitäytymään vain aikoinaan lain säätämisen yhteydessä esitettyihin tai pääteltävissä olleisiin VJ 67 §:n soveltamisen syihin, eikä siten ole voitu ottaa kantaa siihen, olisiko ko. laissa ollut nyt arvioituna joitakin muitakin syitä käyttää VJ 67 §:ää.

Joissakin tapauksissa on selvää, että aikanaan poikkeuslakina säädetty laki olisi nykyisin säädettävissä tavallisena lakina joko perustuslain sanamuodon tai tulkinnan muuttumisen vuoksi. Esimerkkinä voidaan mainita laki Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnasta (354/1989), joka säädettiin aikanaan poikkeuslakina, koska eduskunnalle katsottiin lain säätämisen myötä tulevan HM 2 ja 17 §:n vastaisesti uusia tehtäviä valtuuskunnan edustajien valitsemisen ja valtuuskunnan vuosittain antaman kertomuksen tarkastamisen muodossa. Uusi perustuslaki sisältää säännökset eduskunnan edustajien valitsemisesta kansainväliseen toimielimeen (PeL 36.3 §) sekä kertomusten antamisesta eduskunnalle (PeL 46.2 §). Lisäksi PeL 3.1 §:ää koskevien perustelujen mukaan nykyisin suhtaudutaan aikaisempaa joustavammin eduskunnalle annettaviin uusiin tehtäviin eikä mainittua säännöstä tule tulkita tyhjentäväksi luetteloksi eduskunnan tehtävistä.³⁰ Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnasta annettu laki olisi siten nykyisin säädettävissä tavallisena lakina.

Useiden voimassaolevien poikkeuslakien osalta on jouduttu toteamaan, ettei perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä arvioitaessa ole yksiselitteistä, onko lain katsottava edelleen merkitsevän poikkeusta perustuslaista. Tämä epävarmuustekijä on pyritty kirjaamaan paitsi itse selvitystekstiin kunkin yksittäisen lain kohdalle, myös selvityksen liitteenä olevaan voimassaolevia poikkeuslakeja koskevaan liiteluetteloon (liite 1). Liiteluettelossa tulkinnanvaraisuutta on kuvattu ?-tunnuksella.

Yhtenä erityistapauksena voidaan mainita esimerkiksi laki käräjäoikeuslain muuttamisesta (1326/1994). Laki säädettiin aikanaan poikkeuslakina sen oltua ristiriidassa tuomarien nimittämistä koskeneiden HM 87 ja 89 §:n kanssa. Nykyisin käräjäoikeuslain muuttamisesta

30 HE 1/1998 vp, s. 75.

annetun lain perustuslainsäätämisyjärjestykseen vaikuttaneet säännökset on kumottu, mutta itse poikkeuslakina säädetty laki on kuitenkin vielä voimassa.

Valtaosa voimassaolevista perustuslakipoikkeuksista kohdistuu omaisuudensuojaa koskevaan PeL 15 §:ään. Seuraavaksi eniten poikkeuksia kohdistuu asetusten antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevaan PeL 80 §:ään. Merkittävän ryhmän poikkeuksista muodostavat myös kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamislait, jotka ovat ristiriidassa yleensä PeL 1-3 §:n kanssa.

II VUOSINA 1919-2000 SÄÄDETTYJEN JA EDELLEEN VOIMASSAOLEVIEN POIKKEUSLAKIEN SUHDE UUTEEN PERUSTUSLAKIIN

1. Laki sotalaitokselle rauhanaikana annettavista luontoissuorituksista (94/1920, HE 19/1919vp)

Sotalaitokselle rauhanaikana annettavista luontoissuorituksista annettu laki sisältää mm. säännökset sotavoimien oikeudesta saada rauhan aikana valtion varoista suoritettavaa korvausta vastaan muonitusta, rehuja, käyttöoikeus laivoihin ja aluksiin, oikeus rautateitse tapahtuvaan kuljetukseen, oikeus kiinteistöjen käyttämiseen sotaharjoituksiin, käyttöoikeus kaivoihin ja vedenottoaikoihin sekä pajoihin. Laki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (vuonna 1906 annetun VJ 60 §:ssä säädetyllä tavalla). Asiaa koskenut hallituksen esitys ei sisältänyt säätämisyjärjestysperusteluja, ja laki säädettiin perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Lain sisällöstä on pääteltävissä, että lain katsottiin olevan ristiriidassa omaisuudensuojaa koskeneen HM 6 §:n kanssa.³¹

Suhde uuteen perustuslakiin

Sisällöltään melko vanhentunutta sotalaitokselle rauhanaikana annettavista luontoissuorituksista annettua lakia sovelletaan edelleen siltä osin kuin lain 5 luvussa on kyse kiinteistöjen käyttämisestä sotaharjoituksia varten.³² Lain 47 §:n mukaan valtakunnan sotavoima on oikeutettu laissa säädetyin poikkeuksin, tilapäisiä sotilaallisia harjoituksia varten, käyttämään kaikkinaisia kiinteistöjä valtakunnassa. Oikeus kiinteistöjen käyttöön ei kuitenkaan koske rakennuksia, varsinaisia tehdasalueita, pihamaita, puutarhoja, istutuksilla aikaansaatuja puistoja, vilja- ja heinäpeltoja sekä korjaamattomia luonnonniittyjä, vesistöjen rauhoituspiirejä sekä maanviljelys- ja metsätaloudellisia koekenttiä. Lain 50 §:n mukaan asianomaisille on heidän sitä vaatiessa suoritettava kohtuullinen korvaus mainitun lain perusteella tapahtuneesta kiinteistön käyttämisestä aiheutuneesta vahingosta.

Edellä mainittuja säännöksiä on arvioitava suhteessa perustuslain omaisuudensuojasäännökseen. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttua. Perustuslakiuudistuksessa omaisuudensuojasäännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään.

³¹ HE 19/1919 vp.

³² Tieto on saatu puolustusministeriön lainsäädäntöjohtaja Seppo Kipinoiselta puhelimitse 24.5.2002. Kipinoisen mukaan kiinteistöjen käytöstä pyritään ensisijaisesti saamaan aikaan sopimus omistajien kanssa, mutta tarvittaessa viime kädessä vedottaisiin sotalaitoksille rauhanaikana annettavista luontoissuorituksista annettuun lakiin.

Sotalaitoksille rauhanaikana annettavista luontaisuuksista annetun lain nojalla sotaharjoituksissa näyttäisi olevan mahdollista käyttää lähinnä metsiä, ja käytöstä aiheutuvista vahingoista tulisi omistajan niin vaatiessa suorittaa kohtuullinen korvaus. Lain sisällöllistä poikkeavuutta perustuslain turvaamasta omaisuudensuojasta on siten pidettävä hieman epäselvänä. Toisaalta lain 47 §:ssä valtuus kiinteistöjen käyttämiseen on muotoiltu melko väljästi – käytöstä päättäisi ilmeisesti maaherra, eikä käytölle ei ole säädetty täsmällisiä ajallisia rajoituksia (muuta kuin harjoitusten tilapäisyys). Lisäksi kiinteistöjen käytöstä sotaharjoituksiin voi aiheutua tuntuviakin vahinkoja, ja on epäselvää, kattaako laissa tarkoitettu kohtuullinen korvaus sanotut vahingot. Näiden näkökohtien valossa näyttäisi siltä, että perustuslakivaliokunnan nykyisenkään tulkintakäytännön valossa laki sotalaitokselle rauhanaikana annettavista luontaisuuksista ei olisi säädettävissä tavallisena lakina. Laki saattaisi delegoivan luonteensa vuoksi olla ristiriidassa myös asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan PeL 80 §:n kanssa.

2. Uskonnonvapauslaki (267/1922, HE 2/1920 vp)

Uskonnonvapauslaki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (vuoden 1906 VJ 60 §:ssä säädetyllä tavalla). Lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksestä ei perusteltua asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan mietinnössä millään tavoin.³³ Lain säätämisyjärjestykseen vaikutti ilmeisesti ainakin lain 11 §:ssä (pykälä on kumottu lailla 831/1983) säädetty kielto perustaa munkki- tai nunnakuntia sekä se, että lain katsottiin poikkeavan papiston privilegioista.

Suhde uuteen perustuslakiin

Kuten edellä jo todettiin uskonnonvapauslain perustuslainsäätämisyjärjestykseen vaikuttanut 11 § kumottiin vuonna 1983. Säätämisyjärjestykseen niinikään vaikuttaneet papiston erioikeudet lakkautettiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä erillisellä säätyjen erioikeuksia koskevalla kumoamislalla (L 971/1995).

Arvioitaessa uskonnonvapauslain suhdetta uuteen perustuslakiin merkityksellisenä säännöksenä lieene nykyisin pidettävä uskonnonvapauslain 8 §:ää. Mainitun säännöksen mukaan annettaessa uskonnonopetusta oppilaitoksessa jonkun uskontokunnan opin mukaisesti, on oppilas, joka kuuluu toiseen uskontokuntaan tai joka ei kuulu mihinkään uskontokuntaan, edusmiehen vaatimuksesta vapautettava sellaisesta uskonnonopetuksesta. Kyseinen säännös mahdollistaa osaltaan sen, että kirkkoon kuuluvat oppilaat velvoitetaan osallistumaan uskonnonopetukseen. Perustuslakivaliokunta katsoi vuonna 1982 antamassaan lausunnossa uskonnonvapauden edellyttävän periaatteessa, ettei edes tiettyyn uskontokuntaan kuuluvia pitäisi pakottaa osallistumaan uskontokuntansa uskonnonharjoitukseen eikä myöskään tämän tunnustuksen mukaiseen uskonnon opetukseen.³⁴

Perusoikeusuudistuksessa HM 9 § korvasi voimassaolleen HM 8 §:n uskonnonvapaussäännöksen. Uudistuksessa uskonnonvapautta koskevasta säännöksestä kirjoitettiin aiempaa kattavampi. Perustuslakiuudistuksessa HM 9 § siirrettiin sellaisenaan

33 HE 2/1920 vp, PeVM 6/1920 vp ja PeVM 2/1922 vp.

34 Ks. PeVL 13/1982 vp, jossa valiokunta totesi kuitenkin, etteivät silloiset HM 8 ja 9 § taanneet vapautta uskonnonharjoittamisesta. Valiokunta ei siten nähnyt estettä säätää lailla evankelis-luterilaiseen ja ortodoksiseen kirkkokuntaan kuuluville oppilaille velvollisuus osallistua asianomaisen kirkkokunnan oppien mukaiseen uskonnonopetukseen.

PeL 11 §:ään. Uskonnonvapauslain 8 §:ää lienee tarkasteltava sen PeL 11.2 §:n jälkimmäisessä virkkeessä ilmaistun periaatteen kanssa, ettei kukaan ole velvollinen vastoin omaatuntoaan osallistumaan uskonnon harjoittamiseen. Uskonnonvapauslain 8 §:n säännös uskonnonopetuksesta vapauttamisesta saattaisi perustuslakivaliokunnan vuonna 1982 antama lausuntokin huomioon ottaen olla ristiriidassa mainitun perustuslain säännöksen kanssa.

Uskonnonvapauslakia ollaan parhaillaan uudistamassa kokonaan. Hallitus on antanut eduskunnalle asiaa koskevan esityksen HE 170/2002 vp lokakuun alussa 2002. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2003.

3. Laki kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta sähkölaitosta varten (168/1928, HE 38/1927 vp)

Kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta sähkölaitosta varten annetun lain 1.1 §:n mukaan, ”jos sellaista sähkölaitosta varten, jolla on yleisehkö merkitys, tarvitaan toisen kiinteistöä, voidaan maan omistaja tai haltija, noudattamalla, mitä kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen on säädetty, velvoittaa täydestä korvauksesta luopumaan tarkoitukseen tarvittavasta maa-alueesta tai alistumaan käyttöoikeutensa rajoittamiseen”. Pykälän 2 momentissa kielletään maan lunastaminen sataa metriä lähempää talonasemaa, rakennusta tai puutarhaa, paitsi jos tarkoitukseen ei voida erittäin suuretta haitatta ottaa muuta aluetta. Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä katsottiin, että pakkolunastuskysymys tuli järjestää erillisessä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettävässä laissa.³⁵ Säättämisyjärjestystä ei kuitenkaan perusteltu millään tavoin eikä perustuslakivaliokuntaa kuultu hallituksen esityksen johdosta. Laki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ilmeisesti sen vuoksi, että sen katsottiin loukkaavan HM 6 §:ssä säädettyä omaisuudensuojaa.

Suhde uuteen perustuslakiin

Kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta sähkölaitosta varten annettua lakia on arvioitava suhteessa perustuslain omaisuudensuojasäännökseen. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa omaisuudensuojasäännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään.

PeL 15.2 §:ssä säädetään lakivarauksin mahdollisuudesta säätää omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan. Kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta sähkölaitosta varten annettu laki tyytyy lunastamisen edellytyksiä luettellessaan yleisehköön tarpeeseen. Näin ollen lain lienee perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa katsottava olevan ristiriidassa myös PeL 15 §:n kanssa.

4. Laki Suomen ja Ruotsin välillä yhteisestä valvonnasta alkoholitavarain luvattoman maahantuonnin ehkäisemiseksi tehdyn sopimuksen hyväksymisestä (139/1934, HE 6/1934 vp)

Suomi ja Ruotsi allekirjoittivat 29.12.1933 Suomen ja Ruotsin välillä yhteisestä valvonnasta alkoholitavarain luvattoman maahantuonnin ehkäisemiseksi tehdyn sopimuksen, jonka

35 HE 3/1927 vp, s. 3.

päätarkoituksena on yhteisen valvonnan järjestäminen salakuljetusalusten pääsyn ehkäisemiseksi Pohjanlahdelle. Yhteinen valvonta järjestetään Ahvenanmerellä sopimuksen 1 artiklassa tarkemmin määrätyllä alueella. Kummankin maan asianomaisilla valvontaviranomaisilla on sopimuksen 2 artiklan mukaan velvollisuus harjoittaa valvontaa koko mainitulla alueella eli myös toisen valtion aluevedellä.

Asiaa koskenut hallituksen esitys ei sisältänyt säätämisyjärjestysperusteluja. Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään, että julkisen vallan käyttäminen Suomen valtion alueella uskottaisiin sopimuksen määräämissä rajoissa vieraan valtion viranomaisille. Valiokunta katsoi, että Suomen täysivaltaisuutta koskeneen HM 1 §:n mukaan julkisen vallan käyttämisen Suomessa täytyy perustua perustuslakiin tai saada tukea siitä. Valiokunnan mukaan erityisesti HM 6 §, 84 § ja 93 § puhuivat sen puolesta, että julkisen vallan käyttäminen Suomessa kuuluu ainoastaan Suomen viranomaisille. Näin ollen sopimuksen voimaansaattamislaki tuli säätää VJ 67 §:ssä ja 69 §:ssä määrätyssä järjestyksessä.³⁶

Suhde uuteen perustuslakiin

Suomen ja Ruotsin välillä yhteisestä valvonnasta alkoholitarvaimin luvattoman maahantuonnin ehkäisemiseksi tehty sopimus oikeuttaa Ruotsin viranomaiset käyttämään julkista valtaa Suomen alueella. Näin ollen sopimuksen voimaansaattamislain voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan sisällöltään ristiriidassa PeL 1.1 §:n (Suomen täysivaltaisuus), PeL 2.2 §:n (kansainvälisen valtion käyttäjä) sekä PeL 3 §:n (valtiollisten tehtävien jako) säännösten kanssa.

PeL 1.3 §:n uuden säännöksen mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja yhteiskunnan kehittämiseksi. Aiemmin perustuslakiin ei sisällynyt vastaavaa sääntelyä. Perustuslakiuudistuksen esitöissä todettiin säännöksellä olevan tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite olisi ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Esitöissä pidettiin perusteltuna lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavallomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen, eivät olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa.³⁷ Säännöksen tulkinnasta riippuen po. sopimuksen sisällön voitaisiin ehkä katsoa olevan sopusoinnussa uuden perustuslain kanssa.

5. Laki kiellosta käyttää maatalouskiinteistöä velan maksuun eräissä tapauksissa³⁸(400/1936, HE 48/1936)

Kiellosta käyttää maatalouskiinteistöä velan maksuun eräissä tapauksissa annettuun lakiin otettiin säännökset siitä, että Osakeyhtiö Maakiinteistöpankin ostettua tai lunastettua eräiden maatalouden velkain vakauttamisesta annetun lain nojalla tilan tai tilan osan pakkohuutokaupasta ja luovutettua sen entiselle omistajalleen, tällaista tilaa, sen osaa, tilan vuotuista tuottoa tai tilalla olevaa kiinteistön viljelemiselle välttämätöntä maatalousirtaimistoa, ei niin kauan kuin tila on sanotun omistajan hallussa, saa ulosmitata tai muutoin käyttää sellaisen velan maksuun, joka on syntynyt ennen pakkohuutokauppaa, ellei velka ole jäänyt kiinteistöä rasittamaan. Tällaisesta velasta ei velallista myöskään lain mukaan saa asettaa konkurssiin, ellei hakija näytä, että velallisella on muuta velan maksuun

³⁶ PeVM 2/1934 vp.

³⁷ HE 1/1998 vp, s. 73. Säännöksen tulkintakäytännöstä ks. esim. PeVL 11/2000 vp ja PeVL 45/2000 vp.

³⁸ Laki on mainittu vielä esimerkiksi Suomen Laki I 2002 ajanlunmukaisessa hakemistossa. Lain sovellettavuus lienee kuitenkin melko teoreettista.

käytettävää omaisuutta. Edellä mainittu tilan omistajalle annettu vapautus tulee lain 2 §:n mukaan omistajan kuollessa tämän lesken ja rintaperillisten hyväksi, jos nämä tai joku heistä viljelee tilaa saadakseen siitä pääasiallisen toimeentulonsa.

Laki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Myöskään hallituksen esitys ei sisältänyt säätämisyjärjestysperusteluja.³⁹ Säättämisyjärjestykseen vaikutti varmaankin se, että lain katsottiin olevan ristiriidassa omaisuudensuojaa koskeneen HM 6 §:n kanssa.

Suhde uuteen perustuslakiin

Lain suhdetta uuteen perustuslakiin on arvioitava omaisuudensuojasäännöksen kannalta. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa omaisuudensuojasäännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään.

Lain sovellettavuus nykyisin lienee melko teoreettista. Laissa tarkoitettuja, ennen kiinteistön pakkohuutokauppaa syntyneitä velkoja, joita kiinteistöstä voitaisiin ajatella perittävän, tuskin enää on jäljellä. Mikäli tällaisia velkoja vielä kuitenkin olisi, olisi ehkä ajateltavissa niin, että lain voitaisiin katsoa olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa lain taannehtivan luonteen vuoksi.

6. Laki henkivakuutuksesta sodan aikana (364/1939, HE 36/1939 vp, muutos 621/1945, HE 18/1945 vp)

Lakia henkivakuutuksesta sodan aikana sovelletaan niihin kuoleman tai työkyvyttömyyden varalta tehtyihin henkivakuutus sopimuksiin, joissa vakuutettu on Suomen kansalainen tai asuu Suomessa. Lain mukaan vakuutuksenantaja ei voi vedota vakuutus sopimuksessa ehkä olevaan ehtoon, jonka mukaan vakuutuksenantaja vapautuu vastuusta tai vastuu vähenee vakuutetun kuoleman tai työkyvyttömyyden aiheutuessa Suomen joutumisesta sotaan tai aseelliseen selkkaukseen. Sosiaali- ja terveysministeriö voi määrätä mitättömäksi myös muun vakuutuksenantajan vastuuta lisäävän tai vähentävän ehdon. Lain mukaan voidaan lisäksi kerätä sotalisämaksu, jonka perusteista ja suorittamisesta ja maksamatta jättämisestä antaa määräykset sosiaali- ja terveysministeriö.

Henkivakuutuksesta sodan aikana annetun lain mukaan voidaan asetuksella sodan ja aseellisen selkkauksen ajaksi ja kahdeksi vuodeksi sen jälkeen muuttaa vakuutus sopimuksen vakuutussumman suorittamista, takaisinostoa ja vakuutuskirjalainaa koskevia ehtoja. Henkivakuutuksesta sodan aikana annettu laki laajensi henkivakuutusturvan käsittämään myös sodasta aiheutuneet vakuutustapahtumat. Tämä merkitsi huomattavan lisävastuun, ns. sotavastuun asettamista vakuutuksenantajalle. Laki säädettiin perustuslakivaliokuntaa kuulematta perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Myöskään hallituksen esityksessä ei perusteltu perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttöä millään tavoin. Perusteluissa todettiin, että silloisia vakuutusehtoja ei voitu pitää tyydyttävänä, vaan niitä oli muutettava. Uusiin vakuutuksiin nähden tämä voitiin toteuttaa myöntämällä ne tarkoituksenmukaisilla uusilla ehdoilla, mutta jo päätettyihin vakuutuksiin nähden tämä ei ollut mahdollista ilman lainsäätäjän apua.⁴⁰

³⁹ HE 48/1936 vp.

⁴⁰ HE 36/1939 vp, s. 2.

Vuoden 1945 valtiopäivillä henkivakuutuksesta sodan aikana annettua lakia muutettiin lailla 621/1945 mm. siten, että lakiin otettiin säännös, jonka mukaan sodan tai aseellisen selkkauksen aikana tehdyssä vakuutus sopimuksessa voi olla ehto, jonka mukaan ao. lakia ei ole siihen sovellettava, ennen kuin kolme vuotta on kulunut vakuutuksen päättämisestä. Lisäksi tuolloin säädettyjen säännösten mukaan tulee kotimaisille vakuutusyhtiöille Suomen joutumisesta sotaan ja aseelliseen selkkaukseen aiheutuvat vakuutustapahtumamenot tasoittaa yhtiöiden kesken niiden tekemän keskinäisen sopimuksen mukaan. Mikäli ko. sopimukseen ei päästä, antaa sosiaali- ja terveysministeriö tarkemmat määräykset tasoittamisesta. Laki säädettiin perustuslainsäätämisyksityksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Säättämisyksityksvalintaa ei perusteltu myöskään asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä.⁴¹

Ilmeistä on, että sanottujen lakien säätämisyksityksen valintaan vaikutti ainakin se, että ne mahdollistivat puuttumisen taannehtivasti yksityisten välisiin varallisuusarvoisiin sopimuksiin, ja niiden katsottiin siten olevan ristiriidassa HM 6 §:n omaisuuden suoja säännöksen kanssa.

Suhde uuteen perustuslakiin

Henkivakuutuksesta sodan aikana annettua lakia lienee arvioitava suhteessa uuden perustuslain omaisuuden suoja säännökseen sekä asetusten antamista ja lainsäädäntövallan siirtämisestä koskevaan PeL 80 §:ään. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuuden suoja säännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa omaisuuden suoja säännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään. Henkivakuutuksesta sodan aikana annettu laki antaa melko suuria valtuuksia puuttua ennen sen voimaantuloa solmittujen sopimussuhteiden sisältöön. Mikäli tällaisia lakia edeltävältä ajalta olevia vakuutus sopimuksia vielä olisi olemassa, olisi lain lienee perustuslakivaliokunnan nykyisenkin tulkintakäytännön valossa arvioituna katsottava olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa. Uudet, lain voimaantulon jälkeen solmittavat vakuutus sopimukset tulevat tehtäviksi tämän lain mukaisin ehdoin. Tällöin sopimusosapuolten voidaan edellyttää tuntevan sen oikeudellisen säännösten, jonka alaisuudessa heidän solmimansa sopimus viime kädessä määräytyy. Tältä osin lain ei voida katsoa olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa.

PeL 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Henkivakuutuksesta sodan aikana annettu laki sisältää mainitun säännöksen vastaisia väljiä ja valtuuttavia säännöksiä.

Laki henkivakuutuksesta sodan aikana on ehdotettu kumottavaksi. Vastaavat säännökset on tarkoitus ottaa ehdotukseen valmiuslain muuttamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriössä on vireillä hanke, jonka tarkoituksen on laatia vakuutusalan poikkeusolotyöryhmän muistion pohjalta hallituksen esitys valmiuslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.⁴²

7. Laki metsänhakkuusopimusten voimassaoloajan rajoittamisesta eräissä tapauksissa (202/1941, HE 177/1940 vp)

⁴¹ HE 18/1945 vp.

⁴² Vakuutusalan poikkeusolotyöryhmän muistio 2001:31.

Metsänhakkuusopimusten voimassaoloajan rajoittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain 1 §:n mukaan sellaisessa metsänhakkuusopimuksessa, jossa hakkuuajan pituutta ei ole määrätty, on hakkuuajan pituus kolme vuotta sopimuksen tekopäivästä lukien. Mikäli sovittu hakkuuaika on määrätty alkavaksi jostain myöhemmästä tapahtumasta lukien, eikä tämä tapahtuma satu kolmessa vuodessa sopimuksentekopäivästä, sopimus raukeaa. Lain 2 §:ssä todetaan, että kun sopimus on 1 §:n mukaisesti rauennut, on hakkuuoikeuden luovuttaja velvollinen palauttamaan ostajalle sellaiset sopimuksen johdosta saamansa suoritukset, joista ostaja ei ole saanut vastiketta, ja maksamaan niille vuotuista korkoa. Lakia sovelletaan 3 §:n mukaan myös sitä ennen tehtyihin sopimuksiin, kuitenkin siten, että 1 §:ssä säädetty kolmen vuoden aika luetaan alkavaksi lain voimaantulopäivästä.

Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, että lakiehdotus tuli käsitellä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä sen vuoksi, että laki koskisi myös ennen sen voimaantuloa tehtyjä sopimuksia.⁴³ Metsänhakkuusopimusten voimassaoloajan rajoittamisesta eräissä tapauksissa annettu laki säädettiin perustuslakivaliokuntaa kuulematta perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Lailla puututtiin taannehtivasti yksityisten välisiin varallisuusarvoisiin sopimuksiin eli lain katsottiin olevan ristiriidassa omaisuuden suoja koskeneen HM 6 §:n kanssa.

Suhde uuteen perustuslakiin

Metsänhakkuusopimusten voimassaoloajan rajoittamisesta eräissä tapauksissa annetulla lailla on katsottava olevan merkitystä enää vain vastaisuudessa solmittavien uusien metsänhakkuusopimusten osalta, joissa hakkuuajan pituutta ei ole määrätty. Lakia on arvioitava suhteessa uuden perustuslain omaisuuden suoja säännökseen. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuuden suoja säännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeuslainsäädännössä ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa omaisuuden suoja säännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään.

Arvioitaessa metsänhakkuusopimusten voimassaoloajan rajoittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain suhdetta PeL 15 §:ään on pohdittava, rajoittaako laki ns. tulevaisuuteen suuntautuvaa sopimusvapauden suoja. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön valossa mainitun lain voimassaoloaikana solmittujen metsänhakkuusopimusten sopijapuolten voidaan edellyttää kyseisiä sopimuksia solmiessaan tienneen mainitun lain olemassaolosta ja näin ollen voineen ottaa lain säännökset huomioon. Sama koskee vastaisuudessa solmittavia metsänhakkuusopimuksia. Näin ollen lain lienee katsottava olevan sopusoinnussa uuden perustuslain kanssa.

8. Laki hallituksen oikeuttamisesta ottamaan valtion haltuun Suomessa olevaa ulkomaalaista omaisuutta, (18/1942, HE 83/1941 vp, muutos 409/1942, HE 19/1942 vp)

Suomen ja Ison-Britannian diplomaattisten suhteiden katkettua Englanti ryhtyi soveltamaan ns. Trading with Enemy –Actia myös Suomeen. Tällöin sekä Suomen valtion että yksityisten Suomen kansalaisten saatavat Englannissa jäädytettiin ja asetettiin erityisen vihollisomaisuuden hoitajan huostaan. Lisäksi Englannissa tai sen käytössä olleet 12 suomalaista laivaa takavarikoitiin ja Englannin hallituksella oli edellä mainitun lain nojalla

43 HE 177/1940 vp, s. 2.

mahdollisuus menetellä myös muun siellä olevan suomalaisen omaisuuden osalta samalla tavoin. Englannin edellä mainitun menettelyn johdosta Suomen oli etujensa valvomiseksi ryhdyttävä vastaaviin toimenpiteisiin maassa olevaan englantilaiseen omaisuuteen nähden. Tämän vuoksi esitettiin säädettäväksi laki hallituksen oikeuttamisesta ottamaan valtion haltuun Suomessa olevaa ulkomaalaista omaisuutta.⁴⁴

Lain 1.1 §:ään otettiin säännös tasavallan presidentin oikeudesta sodan aikana tai muutoin poikkeuksellisten olojen vallitessa määrätä valtion hallintaan otettavaksi tai valtiolle luovutettavaksi vieraan valtion tai sen kansalaisen Suomessa olevaa omaisuutta, mikäli kyseinen vieras valtio on ottanut Suomen valtion tai Suomen kansalaisen omaisuutta omistukseensa tai hallintaansa tai muulla tavoin huomattavasti rajoittanut suomalaisen omaisuuden hallinta- tai käyttöoikeutta tai huomattavalla tavalla vaikeuttanut kauppa- tai liikesuhteita Suomen kanssa.

Lain 1.2 §:n mukaan tasavallan presidentti voisi myös edellä kerrotuin edellytyksin kieltää erääntyneiden tai erääntyvien maksujen suorituksen johonkin maahan sekä liiketoimiin ryhtymisen jonkin vieraan valtion tai sen kansalaisen kanssa ja antaa määräyksiä siitä, miten olisi meneteltävä sanotunlaisista maksuista vapautumiseksi. Lisäksi lain 1.3 §:n mukaan valtioneuvosto voisi määrätä, että suomalainen yritys, jonka kokonaisuudessaan tai jonka osake-enemmistön omisti 1.8.1941 sellainen vieras valtio tai sen kansalaiset, joiden Suomessa olevaa omaisuutta on 1 momentin nojalla määrätty otettavaksi valtion haltuun, on otettava valtion hallintaan ja että tällaisen yrityksen Suomessa oleva omaisuus on luovutettava valtiolle. Lain 2 §:n mukaan valtiolle luovutetusta omaisuudesta suoritettavasta korvauksesta säädettäisiin erikseen. Lain 4 §:n mukaan tarkemmat määräykset lain soveltamisesta sekä valtion haltuun lain nojalla otetun omaisuuden hoidosta annettaisiin asetuksella. Näin ollen jäisi hallituksen päätettäväksi, missä laajuudessa ja minkä laatuista omaisuutta olisi otettava valtion haltuun.

Hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan mietinnössä ei perusteltu lakiehdotuksen säätämisyjärjestystä millään tavoin.⁴⁵ Oletettavaa on, että laki hallituksen oikeuttamisesta ottamaan valtion haltuun Suomessa olevaa ulkomaalaista omaisuutta säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska sen katsottiin olevan ristiriidassa HM 6 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan kanssa. Ennen perusoikeusudistusta perusoikeudet oli turvattu vain Suomen kansalaisille. Jotkut lain tarkoittamat toimenpiteet saattoivat kohdistua osin myös suomalaisessa omistuksessa olevaan omaisuuteen. Lisäksi valtiolle luovutetusta omaisuudesta suoritettavan korvauksen suuruudesta ei ole laissa säännöstä, vaan korvaus on jätetty erillisen sääntelyn varaan.

Lakia muutettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla 409/1942 siten, että siihen otettiin säännös tapauksista, joissa sellainen vieras valtio tai sen kansalaiset, joiden Suomessa olevaa omaisuutta on 1 momentin nojalla määrätty otettavaksi valtion haltuun, omistaa tai 1.8.1941 omisti suomalaisen yhtiön osakkeita. Säännös antaa tasavallan presidentin määräämälle viranomaiselle mahdollisuuden käyttää kaikkia ulkomaalaisille osakkeenomistajille sanotunlaisessa yhtiössä kuuluvia oikeuksia, vaikkakaan niitä asiakirjoja, joihin nämä oikeudet perustuvat, ei voida esittää. Laki säädettiin perustuslakivaliokuntaa kuulematta, eikä hallituksen esityksessäkään perusteltu säätämisyjärjestystä.⁴⁶ Säättämisyjärjestykseen vaikutti ilmeisesti ainakin lain ristiriita HM 6 §:n kanssa.

44 HE 83/1941 vp, s. 1.

45 HE 83/1941 vp ja PeVM 110/1941 vp.

46 HE 19/1942 vp.

Suhde uuteen perustuslakiin

Hallituksen oikeuttamisesta ottamaan valtion haltuun Suomessa olevaa ulkomaalaista omaisuutta annetun lain suhdetta uuteen perustuslakiin on arvioitava ainakin perustuslain omaisuudensuojasäännöksen kannalta. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa omaisuudensuojasäännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään. Perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeudet koskevat eräitä poikkeuksia lukuunottamatta kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvia.

Hallituksen oikeuttamisesta ottamaan valtion haltuun Suomessa olevaa ulkomaalaista omaisuutta annettu laki saattaisi olla ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa lain oikeuttaessa esimerkiksi yksityisen omaisuuden ottamiseen valtion haltuun. Valtiolla luovutetusta omaisuudesta suoritettavan korvauksen suuruudesta ei ole laissa säännöstä, vaan korvaus on jätetty erillisen sääntelyn varaan.

Lisäksi laki oikeuttaa tasavallan presidentin määräämän viranomaisen käyttämään yksityisten omaisuuteen kohdistuvia oikeuksia. PeL 80 § edellyttää, että lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka hallitusmuodon mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Hallituksen oikeuttamisesta ottamaan valtion haltuun ulkomaalaista omaisuutta annettu laki antaa perusoikeuksiin kohdistuvaa määräysvaltaa esimerkiksi tasavallan presidentille ja tämän määräämälle viranomaiselle, eikä täytä valtuuttavalta lailta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä edellytetyjä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia.⁴⁷ Näin ollen lain on katsottava olevan ristiriidassa myös PeL 80 §:n kanssa.

9. Laki turvesuon pakkolunastuksesta, (641/1942, HE 54/1942, muutos 541/1947, HE 36/1947)

Turvesuon pakkolunastuksesta annetulla lailla annettiin mahdollisuus myöntää pakkolunastusta käyttäen lupa suossa olevan turpeen ottamiseen valtiolle, osakeyhtiölle tai osuuskunnalle, jonka toimintaan valtio osallistuu, kunnalle sekä sellaiselle turvetta poltto- tai raaka-aineekseen tarvitsevalle yhteisölle, jolla on yleisehkö merkitys. Lupa voidaan antaa myös sellaiselle yksityiselle tai muulle kuin edellä kerrotulle yhteisölle, jolla on omistusoikeus tai riittävän pitkäksi ajaksi turvattu käyttöoikeus osaan turpeen ottamista varten tarkoitettusta suoalueesta. Tällaisessa tapauksessa pakkolunastuksen hakijan on esitettävä selvitys siitä, että hän omistaa turpeen hyväksikäyttöä tarkoittavan yrityksen, jolla on paikkakunnan oloihin katsoen huomattava taloudellinen merkitys, tai perustaa sellaisen. Kuivauskenttiä ja -laitteita, varastoja, rakennuksia, teitä, viemäreitä, johtoja, raiteita ja kuljetuslaitteita sekä muita yrityksen välttämättömiä tarpeita varten saadaan rajoittaa muunkin maan kuin suoalueen käyttöoikeutta, ellei hakijalla itsellään ole sellaista aluetta sopivasti käytettävänä. Pakkolunastettavan maan omistajan tai haltijan on alistuttava täyttä korvausta vastaan alueensa käyttöoikeuden rajoittamiseen määrääjäksi, enintään viideksikymmeneksi vuodeksi. Kiinteistön omistaja voi vaatia, että hakija velvoitetaan lunastamaan omaksensa yritystä varten tarvittava alue.

47 Perustuslakivaliokunnan lainsäädäntövallan siirtämistä koskevasta tulkintakäytännöstä ks. esim. PeVL 4/2000 vp, PeVL 23/2000 vp, PeVL 25/2000 vp, PeVL 28/2000 vp, PeVL 34/2000 vp, PeVL 37/2000, PeVL 43/2000 ja PeVL 2/2001 vp.

Turvesuon pakkolunastuksesta annettu laki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Lakiehdotusta koskeneessa hallituksen esityksessä ei perusteltu säätämisyjärjestyksen valintaa. Perustuslainsäätämisyjärjestykseen vaikutti ilmeisesti se, että lain katsottiin olevan ristiriidassa omaisuudensuojaa koskeneen HM 6 §:n kanssa.

Turvesuon pakkolunastuksesta annettua lakia muutettiin niinikään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla 541/1947. Perustuslakivaliokunta ei antanut lakiehdotuksesta lausuntoa. Myöskään asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä ei perusteltu säätämisyjärjestystä. Lain katsottiin ilmeisesti olevan ristiriidassa HM 6 §:n kanssa ja laajentavan turvesuon pakkolunastuksesta annetulla lailla perustuslakiin tehtyä poikkeusta. Turvesuon pakkolunastuksesta annettuun lakiin otettiin nyt esimerkiksi tarvittavat säännökset tilusvaihdosta siinä tapauksessa, että omistajan tai haltijan omaa käyttöään tai alulle panemaansa turvetta hyväksikäyttävää yritystä varten tarvitsema suoalue sijaitsisi siten, että se tulisi olennaisesti vaikeuttamaan tai rajoittamaan pakkolunastuslupaa hakeneen yrityksen toimintaa.⁴⁸

Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetulla lailla 603/1977 kumottiin useita turvesuon pakkolunastuksesta annetun lain säännöksiä.

Suhde uuteen perustuslakiin

Turvesuon pakkolunastuksesta annetun lain suhdetta uuteen perustuslakiin on arvioitava PeL 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen kannalta. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa omaisuudensuojasäännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään.

Turvesuon pakkolunastuksesta annetun lain mukaan pakkolunastusoikeus voidaan myöntää myös yksityiselle ja sellaiselle yhteisölle, jolla ei ole selkeää julkista kytkentää. Tämä ei perustuslakivaliokunnan tämänhetkisenkään tulkintakäytännön valossa arvioituna täyttäne omaisuudensuojasäännöksen pakkolunastuslausekkeessa säädettyä yleisen tarpeen vaatimusta. Näin ollen turvesuon pakkolunastuksesta annetun lain lienee katsottava olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa.

10. Rajavyöhykelaki (403/1947, HE 3/1947 vp)

Rajavyöhykelaila tehtiin mahdolliseksi rajarauhan sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseksi ja tehostamiseksi muodostaa valtakunnan raja-alueelle erityinen rajavyöhyke. Rajavyöhykelain mukaan asetuksella määrätään, mille rajaosille rajavyöhyke muodostetaan ja mitkä laissa säädetyistä rajoituksista saatetaan vyöhykkeellä voimaan. Lakia ei sovelleta Suomen ja Ruotsin ja Suomen ja Norjan välisiin rajoihin.

Rajavyöhykelain 3 §:n mukaan rajavyöhykkeellä on rajaviivaan rajoittuvalla rajakaistalla liikkuminen ja oleskelu sekä kaikenlaisen työn suorittaminen kielletty, ellei Suomen ja asianomaisen naapurivaltion kesken ole toisin sovittu. Lain 4 §:n mukaan rajan

⁴⁸ HE 36/1947 vp.

koskemattomuuden tai rajarauhan loukkaaminen rajaan tai vieraan valtakunnan alueeseen tai siellä oleviin henkilöihin kohdistuvilla teoilla on kielletty. Lisäksi asetuksella voidaan säätää, mitä muuta toimintaa ja käyttäytymistä on pidettävä rajarauhaa vaarantavana ja sen vuoksi kiellettyinä.

Liikkuminen ja oleskelu rajavyyhykkeellä ilman rajaviranomaisten lupaa on rajavyyhykelain 5 §:n mukaan 15 vuotta täyttäneeltä henkilöltä kielletty. Lain 6 §:n mukaan ampuma-aseiden ja -tarvikkeiden, räjähdysaineiden sekä valokuvauskoneiden ja -tarvikkeiden ulkosalla hallussapitäminen ja käyttäminen ilman rajavartiolaitoksen erityislupaa on kielletty. Lain 7 §:n mukaan maanomistaja on velvollinen sallimaan raja-aidan rakentamisen rajakaistan reunaan. Rajavyyhykelain 8 §:ssä säädetään, että rajavyyhykelain noudattamista valvova viranomainen voi keskeyttää ja estää rajavyyhykelain mukaan kielletyn toiminnan. Mikäli henkilö, jolla rajavyyhykelain mukaan tulee olla liikkumis- ja oleskelulupa, tavataan ilman sellaista lupaa rajavyyhykkeellä, hänet voidaan omalla kustannuksellaan kuljettaa sieltä pois ja sitä varten pidättää.

Rajavyyhykelaki säädettiin perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, että laki oli ainakin sen 3 §:ään sisältyvän omistusoikeuteen kohdistuvan rajoituksen vuoksi säädettävä VJ 67 §:ssä määrättyllä tavalla.⁴⁹ Asiaa koskeneessa perustuslakivaliokunnan mietinnössä ei käsitelty säätämisjärjestyskysymystä.⁵⁰ Rajavyyhykelain muuttamista koskeneen hallituksen esityksen HE 18/1993 vp. mukaan rajavyyhykelakiin sovellettiin alunperin perustuslainsäätämisjärjestystä lähinnä 3 §:ssä olevien HM 7 §:n kanssa ristiriidassa olleiden liikkumisrajoitusten takia.⁵¹

Suhde uuteen perustuslakiin

Rajavyyhykelain suhdetta uuteen perustuslakiin arvioitaessa valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä säännöksiä lienevät erityisesti liikkumisvapautta koskeva PeL 9 § sekä asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskeva PeL 80 §.

PeL 9.1 §:n säännös Suomen kansalaisen ja maassa laillisesti oleskelevan ulkomaalaisen vapaudesta liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa ei sisällä lakivarausta, joten liikkumisvapautta voidaan rajoittaa vain perusoikeuksien yleisten rajoitusperiaatteiden mukaisesti.⁵² Näin ollen rajavyyhykelain säännöksiä tulee arvioida ottamalla huomioon lailla säätämisen sekä rajoituksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden sekä rajoittamisen hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden ja riittävien oikeusturvajärjestelyiden vaatimukset. On vaikea arvioida, pitäisikö perustuslakivaliokunta nykyisessä tulkintakäytännössään rajavyyhykelakia PeL 9.1 §:n vastaisena.

PeL 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Rajavyyhykelain 2 §:n mukaan asetuksella määrätään, mille rajaosille rajavyyhyke muodostetaan ja mitkä laissa säädetyistä rajoituksista saatetaan vyyhykkeellä voimaan. Ainakaan kyseinen säännös ei

49 HE 3/1947 vp, s. 2. Lain 3 § kieltää liikkumisen ja oleskelun sekä kaikenlaisen työn tekemisen rajavyyhykkeellä rajaviivaan rajoittuvalla rajakaistalla, ellei Suomen ja asianomaisten naapurivaltion kanssa ole toisin sovittu. Lakia säädettäessä on ehkä ajateltu niin, että jos kaikki mainitulla alueella olevan maan käyttö on kiellettyä, laki voisi olla ristiriidassa omaisuuden suojauslainsäädännön kanssa.

50 PeVM 21/1947 vp.

51 HE 18/1993 vp, s. 3.

52 PeVM 25/1994 vp, s. 4-5. Ks. myös esim. PeVL 21/1997 vp.

täyttäne perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä valtuuttavalta lailta edellytettyä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta.⁵³

11. Laki Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton, Yhdistyneen Kuningaskunnan, Australian, Etelä-Afrikan Unionin, Intian, Kanadan, Tsekkoslovakian, Ukrainan Sosialistisen Neuvostotasavallan, Uuden Seelannin sekä Valko-Venäjän Sosialistisen Neuvostotasavallan välisen rauhansopimuksen hyväksymisestä (690/1947, HE 129/1946 vp)

Suomi ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen liitto, Yhdistynyt Kuningaskunta (Iso-Britannia), Australia, Etelä-Afrikka, Intia, Kanada, Tsekkoslovakia, Ukrainan Sosialistinen Neuvostotasavalta, Uusi-Seelanti sekä Valko-Venäjän Sosialistinen Neuvostotasavalta allekirjoittivat 10.2.1947 Pariisissa rauhansopimuksen (jäljempänä Pariisin rauhansopimus), joka tuli voimaan 15.9.1947. Sopimuksen voimaansaattamislaki säädettiin VJ 67 §:ssä määrätyllä tavalla perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä ei perusteltu lakiehdotuksen säätämisyjärjestystä.⁵⁴

Pariisin rauhansopimus jakautuu viiteen osaan. Ensimmäinen osa sisältää alueelliset määräykset, toinen osa poliittiset määräykset, kolmas osa maavoimia, sotalaivastoa ja ilmavoimia koskevat määräykset, neljäs osa sotakorvauksia ja omaisuuden palautusta koskevat säännökset, viides osa taloudelliset määräykset ja kuudes osa ns. loppumääräykset.

Sopimuksen katsottiin todennäköisesti olevan ristiriidassa ainakin Suomen täysivaltaisuutta koskeneen HM 1 §:n ja valtiollisten tehtävien jakoa koskeneen HM 2 §:n kanssa. Esimerkiksi maavoimia, laivastoa ja ilmavoimia koskevat III osan määräykset velvoittivat Suomen rajoittamaan aseistuksensa ja linnoituksensa sisäistä luonnetta olevien tehtävien suorittamiseen ja rajojen paikalliseen puolustamiseen. Niiden aseellisten voimien määrä, jotka Suomi oli oikeutettu pitämään, oli rajoitettu, määrätynlaisen sotamateriaalin pitäminen, valmistaminen ja kokeilu oli kokonaan kielletty ja kiellettyä oli myös tuotantokoneiston ylläpitäminen sotamateriaalin valmistamiseksi yli sen, mikä on tarpeen sallittujen puolustusvoimien ylläpitämiseen.

Suhde uuteen perustuslakiin

Pariisin rauhansopimuksen alueita koskevat määräykset tulivat täytäntöönpannuiksi alueluovutusten tapahduttua. Sama voidaan todeta sotakorvauksia ja omaisuuden palautusta koskevien määräysten osalta. Tasavallan presidentti on 21.9.1990 tekemällään päätöksellä todennut, että sopimuksen III osan maavoimia, sotalaivastoa ja ilmavoimia koskevat määräykset ovat atomiaseita koskevaa kieltoa lukuunottamatta menettäneet merkityksensä. Ydinaseita koskevien Pariisin rauhansopimuksen määräysten sijasta merkityksellisiä ovat nykyään lähinnä vuodelta 1968 olevan ydinaseiden leviämisen estämistä koskevan sopimuksen (SopS 10-11/1970) määräykset. Lisäksi Suomen liittyttyä vuonna 1950 solmittuun

⁵³ Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ks. esim. PeVL 11/1999 vp, PeVL 4/2000, PeVL 23/2000 vp, PeVL 25/2000, PeVL 28/2000 vp, PeVL 34/2000 vp, PeVL 37/2000, PeVL 43/2000 vp sekä PeVL 2/2001 vp.

⁵⁴ HE 129/1946 vp.

kansalaisoikeuksia ja poliittisia vapauksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 7-8/1976) sekä vuonna 1950 solmittuun ihmisoikeuksia ja perusvapauksia koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen (SopS 18-19/1990) ovat rauhansopimuksen kansalaisvapauksia koskevat 6-8 artiklat käytännössä menettäneet merkityksensä. Edellä mainituilla perusteilla voitaneen katsoa, että Pariisin rauhansopimuksella ja sitä koskevalla voimaansaattamislakiilla ei ilmeisesti enää ole juridisen normin merkitystä.⁵⁵

12. Sotilasvammalaki (404/1948, HE 141/1947 vp)

Sotilasvammalakiin otettiin säännökset korvauksen myöntämisestä palveluksesta aiheutuneen ruumiinvamman tai sairauden johdosta, joka on kohdannut asevelvollista, puolustuslaitoksen työssä olevaa työvelvollista tai muuta sellaista puolustuslaitoksen palveluksessa olevaa tai sen tehtävään otettua henkilöä, jonka oikeudesta saada ruumiinvamman johdosta korvausta ei säädetä valtion viran- ja toimenhaltijain tapaturmakorvauksesta annetussa laissa eikä työntekijäin tapaturmavakuutuslaissa.

Sotilasvammalain mukaisena korvauksena myönnetään vahingoittuneelle tai sairastuneelle itselleen sairaanhoitoa, päivärahaa, elinkorkoa ja täydennyskorkoa, hänen omaisilleen huoltoeläkettä ja lisähuoltoeläkettä sekä kuolinpesälle hautausapua.

Sotilasvammalaki säädettiin perustuslainsäätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Sotilasvammalaki ehdotettiin sitä koskeneessa hallituksen esityksessä säädettäväksi tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä eikä säätämisjärjestystä perusteltu millään tavoin.⁵⁶ Lakia tuli soveltaa taannehtivasti 1.1.1948 lukien. Lain sisällöstä on vaikea päätellä vaikeutetun säätämisjärjestyksen syytä. Lain on ehkä katsottu olleen ristiriidassa omaisuudensuojaa koskeneen HM 6 §:n kanssa.

Suhde uuteen perustuslakiin

Sotilasvammalaki sisältää joitakin säännöksiä, jotka valtuuttavat asetuksella tarkemmin säätämään laissa mainituista kysymyksistä. PeL 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Ainakaan kaikki näistä sotilasvammalain valtuuttavista säännöksistä eivät täyttäne perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä valtuuttavalta lailta edellytettyä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta.⁵⁷

13. Laki oikeudesta entiseen tiealueeseen (245/1954, HE 6/1953 vp)

Oikeudesta entiseen tiealueeseen annettuun lakiin on otettu säännökset niistä tiealueista, joita ei enää tarvita tietarkoituksiin. Laissa on yleisenä sääntönä, että kun yleinen tie lakkautetaan tai sanotunlaisen tien alueen käyttäminen tietarkoituksiin muusta syystä määrätään lakanneeksi, yleistä tietä varten tarpeettomaksi käynyt tiemaa siirtyy määräaikana tienpitoviranomaiselta viereisen alueen omistajan hallintaan. Jollei tämä ennestään ollut

⁵⁵ Pariisin rauhansopimusta koskeva voimaansaattamislaki olisi periaatteessa voitu jättää selvityksen ulkopuolelle sen vuoksi, että sillä ei ilmeisesti enää juurikaan ole käytännön merkitystä. Asiaan liittyvän tulkinnanvaraisuuden vuoksi voimaansaattamislaki on kuitenkin liitetty tähän selvitykseen.

⁵⁶ HE 141/1947 vp, s. 2.

⁵⁷ Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ks. esim. PeVL 11/1999 vp, PeVL 4/2000, PeVL 23/2000 vp, PeVL 25/2000, PeVL 28/2000 vp, PeVL 34/2000 vp, PeVL 37/2000, PeVL 43/2000 vp sekä PeVL 2/2001 vp.

tiemaan omistaja, hän saa maan myös omistukseensa. Mainittu tiemaan siirtyminen tapahtuu välittömästi lain säännösten nojalla. Viereisen maan omistajan ei tarvitse esittää asiassa mitään vaatimusta eikä hänen suostumustaan vaadita. Tiemaan siirtyessä viereisen alueen omistajalle tienpitäjällä on oikeus saada tiemaan vastaanottajalta kohtuullinen korvaus tämän saamasta huomattavana pidettävästä hyödystä.⁵⁸

Laki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin oikeudesta entiseen tiealueeseen ehdotetun lain säännösten olevan ainakin osaksi sen laatuksia, että ne oli säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tämän tarkemmin säätämisyjärjestykseen ei otettu kantaa.⁵⁹ Perustuslainsäätämisyjärjestystä lienee käytetty sen vuoksi, että lain on katsottu olleen ristiriidassa omaisuudensuojaa koskeneen HM 6 §:n kanssa.

Suhde uuteen perustuslakiin

Oikeudesta entiseen tiealueeseen annetun lain suhdetta uuteen perustuslakiin on arvioitava omaisuudensuojasäännöksen kannalta. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa omaisuudensuojasäännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään. On ajateltavissa niin, että oikeudesta entiseen tiealueeseen annetulla lailla saatettaisiin loukata entisen tiealueen alkuperäisen omistajan omaisuudensuojaa, mikäli valtio luovuttaa tarpeettomaksi käyneen tiemaan muulle kuin alueen valtiolle aikanaan luovuttaneelle omistajalle. Tosin alkuperäisen omistajan omaisuudensuojan loukkaaminenkin on epäselvää, mikäli alue on aikanaan täysin laillisesti lunastettu omistajalta valtiolle.

14. Laki alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten (369/1958, HE 91/1954 vp)

Rakennuslainsäädännön uudistamista koskeneessa hallituksen esityksessä ehdotettiin säädettäväksi rakennuslain ohella erillinen, perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävä laki alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten, johon otettaisiin säännökset katumaan luovuttamisesta kaupungille, kauppalalle ja maalaiskunnalle.⁶⁰ Alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten annettu laki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta.

Lain 1 §:n mukaan voidaan lailla säätää velvollisuudesta luovuttaa kaupungille, kauppalalle tai maalaiskunnalle korvauksetta yleinen tie, joka sisältyy asemakaava-alueeseen sekä asemakaavassa osoitettu katu-alue. Lain 2 §:n mukaan lailla voidaan siinä määrättävin rajoituksin säätää velvollisuudesta luovuttaa korvauksetta käytettäväksi maa, joka rakennuskaavassa on osoitettu liikenneväyläksi. Lisäksi lain 3 §:n mukaan voidaan lailla säätää isojaossa, isojaon järjestelyssä, uusjaossa tai muussa jakolainsäädännön alaan kuuluvassa maanmittaustoimituksessa yhteiseksi erotetun tiealueen, joka sisältyy tonttiin, omistusoikeuden siirtymisestä tontin muun osan omistajalle yhteisen tien osakkailta. Osakkailla on tällöin oikeus vaatia korvausta tontinomistajalta.

⁵⁸ HE 6/1953 vp, s. 9.

⁵⁹ HE 6/1953 vp., s. 6.

⁶⁰ HE 91/1954 vp, s. 5.

Asiaa koskenut hallituksen esitys ei sisältänyt tarkempia säätämistäjärjestysperusteluja. Syynä perustuslainsäätämistäjärjestyskäytännölle oli ilmeisesti se, että lain katsottiin olevan ristiriidassa omaisuuden suoja koskeneen HM 6 §:n kanssa.

Suhde uuteen perustuslakiin

Alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten annetun lain suhdetta uuteen perustuslakiin on arvioitava omaisuuden suoja säännöksen kannalta. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuuden suoja säännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeuslainsäädännössä ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saama sisältö ei kuitenkaan tarkoitettu muuttamaan. Perustuslakiuudistuksessa omaisuuden suoja säännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään. Alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten annettu laki mahdollistaa esimerkiksi sen, että tavallisella lailla veloitetaan omistaja luovuttamaan kaupungille tai maalaiskunnalle laissa tarkoitettuja alueita korvauksella. Tämän on katsottava olevan ristiriidassa PeL 15.2 §:n pakkolunastuslausekkeen edellyttämän täyden korvauksen vaatimuksen kanssa.

15. Laki Yhdistyneiden Kansakuntien erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen samoin kuin Yhdistyneiden Kansakuntien erityisjärjestöjen erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä sekä eräille muillekin kansainvälisille elimille myönnettävistä erioikeuksista ja vapauksista (386/1958, HE 181/1957 vp)

Suomesta tuli Yhdistyneiden Kansakuntien (jäljempänä YK:n) jäsen 14.12.1955, ja YK:n peruskirja saatettiin valtionsisäisesti voimaan 13.1.1956 annetulla asetuksella. YK:n yleiskokous oli hyväksynyt 13.2.1946 tekemällään päätöslauselmalla Yhdistyneiden Kansakuntien erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen. Tämän sopimuksen 34 §:ssä edellytetään, että jäsenvaltio, tallettaessaan liittymiskirjansa, kykenee soveltamaan sopimuksen määräyksiä oman lainsäädäntönsä nojalla. Yleissopimuksen sisältäessä määräyksiä, jotka olisivat edellyttäneet lukuisten lakien muuttamista, sopimuksen voimaansaattamisesta koskeneessa hallituksen esityksessä katsottiin parhaaksi useamman lain muuttamisen asemasta esittää eduskunnan hyväksyttäväksi laki, joka oli laadittu siten, että sen nojalla voitiin mainitun yleissopimuksen lisäksi saattaa voimaan erinäisiä muitakin sopimuksia ja perussääntöjä niiden erioikeuksia ja vapauksia koskevien määräysten osalta.⁶¹

Sopimuksen IV artiklan nojalla myönnetään Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenvaltioiden edustajille virkatehtäviensä suorittaessaan esimerkiksi vapautus kansallisesta palvelusvelvollisuudesta.⁶² Sopimuksen V artikla koskee YK:n omien virkamiesten erioikeuksia ja vapauksia, joista esimerkkinä voidaan mainita vapautus kansallisesta palvelusvelvollisuudesta. Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin yleissopimuksen olevan ristiriidassa HM 75 §:ssä säädetyn asevelvollisuuden kanssa. Tämän vuoksi voimaansaattamislaki oli käsiteltävä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä.⁶³

Tulemalla YK:n jäseneksi Suomi oli samalla tullut myös Kansainvälisen tuomioistuimen jäseneksi. Kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön 19 artiklan nojalla myönnetään tuomioistuimen jäsenille virkaansa hoitaessaan diplomaattisia erioikeuksia ja vapauksia.

⁶¹ HE 181/1957 vp, s. 1.

⁶² HE 181/1957 vp, s. 2.

⁶³ HE 181/1957 vp, s. 2-3.

Jäsenyys Kansainvälisessä tuomioistuimessa edellytti myös mainittujen etuoikeuksien valtionsisäistä voimaansaattamista, mikä tapahtui hallituksen esityksessä esitetyllä lailla.⁶⁴ YK:n yleiskokous oli 21.11.1947 hyväksynyt Yhdistyneiden Kansakuntien erityisjärjestöjen erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen, joka vastaa suurelta osin YK:n vastaavaa sopimusta. Sopimuksen V artikla takaa jäsenten edustajille virkatehtäviä hoitaessaan vapautuksen esimerkiksi kansallisesta palvelusvelvollisuudesta. Hallituksen esityksessä esitettiin saatettavaksi voimaan myös erityisjärjestöjä koskeva sopimus.⁶⁵

Suhde uuteen perustuslakiin

PeL 127 § vastaa asiallisesti HM 75 §:n 1 ja 3 momenttia. PeL 127.1 §:ssä vahvistetaan maanpuolustus jokaisen Suomen kansalaisen perustuslakiin perustuvaksi velvollisuudeksi. Samalla säännös valtuuttaa säätämään lailla Suomen kansalaisen velvollisuudesta osallistua isänmaan puolustukseen tai avustaa sitä.⁶⁶ Koska Yhdistyneiden Kansakuntien sekä Yhdistyneiden Kansakuntien erityisjärjestöjen erioikeuksia ja vapauksia koskevat yleissopimukset vapauttavat sopimuksissa tarkemmin määritellyt henkilöt kansallisesta palvelusvelvollisuudesta, on sopimusten voimaansaattamislain katsottava olevan ristiriidassa myös PeL 127.1 §:n kanssa.

Sopimusten voimaansaattamislakia on arvioitava myös suhteessa PeL 80 §:ään, koska mainitun lain mukaan myös asetuksella erikseen mainittavilla kansainvälisillä järjestöillä tai laitoksilla sekä näiden elinten virkamiehillä tai niiden määräämiä tehtäviä suorittavilla henkilöillä sekä jäsenvaltioiden edustajilla on lisäksi ne erioikeudet ja vapaudet, joista on sovittu erikseen. Tämän valtuutussäännöksen on katsottava olevan PeL 80.1 §:n valossa aivan liian laaja ja avoin, koska se ulottuu rajoituksitta melkein mihin tahansa järjestöön ja erioikeuksia ja vapauksia voidaan kohdistaa erittelemättä millaisiin seikkoihin hyvänsä.⁶⁷

16. Laki joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä (557/1959, HE 49/1958 vp, muutos 1408/1997, HE 180/1997 vp)

Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous hyväksyi vuonna 1948 yleissopimuksen joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemiseksi ja rankaisemiseksi. Liittyessään vuonna 1959 mainittuun yleissopimukseen Suomi teki eduskunnan aloitteesta varauksen, jonka mukaan yleissopimus ei aiheuta muutosta HM 47.2 §:ään sisältyvään määräykseen syytteen nostamisesta tasavallan presidenttiä vastaan. Hallitusmuodon alkuperäisessä 47.2 §:ssä säädettiin syytteen nostamisesta silloin, kun oikeuskansleri tai valtioneuvosto katsoi presidentin syyllistyneen valtiopetokseen tai maanpetokseen, ja todettiin, että muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettä. Hallitusmuodossa säädettyä tasavallan presidentin rikosoikeudellista erityisasemaa pidettiin niin keskeisenä valtiosääntöperiaatteena, ettei siitä katsottu voitavan tehdä poikkeusta. Yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä annettuun lakiin otettiin vastaavasti säännös siitä, etteivät

⁶⁴ HE 181/1957 vp, s. 3.

⁶⁵ HE 181/1957 vp, s. 3-5.

⁶⁶ HE 1/1998 vp, s. 181-182.

⁶⁷ Perustuslakivaliokunta oli tällä kannalla antaessaan lausunnon PeVL 45/2000 vp hallituksen esityksestä Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön hyväksymisestä sekä laeiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja rikoslain muuttamisesta.

sopimuksen säännökset aiheuta muutosta siihen, mitä hallitusmuodon mukaan on voimassa tasavallan presidentistä.⁶⁸

Yleissopimuksen voimaansaattamislaki säädettiin perustuslainsäätämisjärjestyksessä, koska sopimus rajoitti yhtäältä eduskunnalle niin sanotun ministerivastuulain (247/1922) mukaan ja toisaalta tasavallan presidentille hallitusmuodon 47.1 §:n mukaan kuuluvaa harkintavaltaa ministerien ja oikeuskanslerin syyttämistä koskevissa asioissa. Perustuslakivaliokunnan totesi, että sopimuksen IV artiklan säännös, jonka mukaan sopimuksessa tarkoitettuihin rikoksiin syyllistyneet on aina asetettava syytteeseen, edellytti kuitenkin eduskunnan mainitunlaisen harkintavallan poistamista, kun kyse olisi valtioneuvoston jäsenen tai oikeuskanslerin asettamisesta syytteeseen sopimuksessa tarkoitetuista rikoksista.⁶⁹

Lailla 1408/1997 muutettiin joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä annettua lakia siten, että laista poistettiin siinä oleva rajoitus, joka koski yleissopimuksen määräysten soveltamista tasavallan presidentin virkatehtävissään tekemiin tekoihin. Lain muuttaminen siten, että sopimuksen tarkoittama syyte voitiin nostaa myös tasavallan presidenttiä vastaan, merkitsi poikkeusta hallitusmuodon 47 §:n 2 momentin säännöksestä. Lakiehdotus käsiteltiin VJ 69 §:n 1 momentin mukaisessa ns. supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä.⁷⁰

Suhde uuteen perustuslakiin

Perustuslakiuudistuksessa tasavallan presidentin rikosoikeudellista vastuuta koskevaa säännöstä muutettiin siten, että presidenttiä vastaan voidaan aikaisemmasta poiketen nostaa syyte myös rikoksesta ihmisyyttä vastaan. PeL 113 §:n mukaan oikeuskanslerin, oikeusasiamiehen tai valtioneuvoston katsoessa tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle, joka voi tällöin kolmella neljäsosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi. Perustuslakiuudistusta koskeneen hallituksen esityksen perusteluiden mukaan rikoksilla ihmisyyttä vastaan tarkoitetaan PeL 113 §:n säännöksessä rikoksia, jotka teon laajakantoisiin vaikutuksiin tai erityisen törkeään luonteeseen nähden on katsottava pikemmin ihmisyyteen ja ihmiskuntaan kuin yksityiseen henkilöön kohdistuviksi. Säännös kattaa tältä osin joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemiseksi ja rankaisemiseksi tehdyssä yleissopimuksessa rangaistaviksi määrätty teot, joita sopimuksen III artiklan mukaan ovat joukkotuhonta, salahanke joukkotuhonnan suorittamiseksi, välitön ja julkinen yllytys joukkotuhontaan, joukkotuhonnan yritys ja osallisuus joukkotuhontaan.⁷¹ Laki joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä annetun lain muuttamisesta ei ole siten enää ristiriidassa uuden perustuslain kanssa siltä osin kuin yleissopimus mahdollistaa tasavallan presidentin tuomitsemisen joukkotuhontana pidettävästä rikoksesta.

Yleissopimuksen IV artiklan mukaan joukkotuhontaan tai johonkin 3 artiklassa mainittuihin muihin rikoksiin syyllistyneet henkilöt on rangaistava siitä riippumatta, ovatko he perustuslain mukaisesti hallitusvastuussa olevia henkilöitä, virkamiehiä tai yksityisiä henkilöitä. Yleissopimuksen mainitun artiklan lienee katsottava rajoittavan oikeuskanslerille

⁶⁸ PeVL 1/1959 vp, LaVL 1/1958 vp.

⁶⁹ HE 49/1958 vp, s. 2-3 ja PeVL 1/1959 vp sekä voimaasaattamislain muuttamista koskenut HE 180/1997 vp, s. 1-2 ja PeVL 36/1997 vp.

⁷⁰ HE 180/1997 vp, s. 1-2 ja PeVL 36/1997 vp.

⁷¹ HE 1/1998 vp., s. 168-169.

ja oikeusasiamiehelle PeL 110 §:n mukaan kuuluvaa tuomarien syyttämistä koskevaa harkintavaltaa, eduskunnalle PeL 113 §:n mukaan kuuluvaa, tasavallan presidentin syyttämistä koskevaa harkintavaltaa, eduskunnalle PeL 114 §:n mukaan kuuluvaa valtioneuvoston jäsenen syyttämistä koskevaa harkintavaltaa sekä PeL 117 §:n mukaan eduskunnalle kuuluvaa oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyttämistä koskevaa harkintavaltaa.⁷²

17. Laki Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnasta (170/1960, HE 129/1959 vp, muutos 34/1984, HE 189/1983 vp)

Suomen liittyessä vuonna 1955 Pohjoismaiden neuvostoon annettiin laki edustajien valitsemisesta Pohjoismaiden neuvostoon (503/1955). Laki sisälsi Pohjoismaiden neuvoston perussäännön 2 §:ssä edellytetyt säännökset tavasta, jolla jäsenet valittiin neuvostoon. Neuvoston jäsenten muodostaman valtuuskunnan toiminnasta ja siitä, millä tavoin kertomus neuvoston toiminnasta saatettiin eduskunnan tietoon, ei ollut tuolloin olemassa mitään lainsäädäntöä.

Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnasta annettuun lakiin otettiin säännökset eduskunnan toimittamasta valtuuskunnan jäsenten vaalista, säännökset valtuuskunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan vaalista, valtuuskunnan työvaliokunnasta ja valtuuskunnan henkilökunnan ottamisesta sekä siitä, että valtuuskunta antaa vuosittain eduskunnalle kertomuksen Pohjoismaiden neuvoston toiminnasta. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että laki olisi säädettävä VJ 67 §:ssä edellytetyssä järjestyksessä, mutta ei perusteltu säätämisyjärjestystä tämän tarkemmin.⁷³ Laki säädettiin perustuslakivaliokuntaa kuulematta perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Syynä perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämiselle oli se, että mainitulla lailla annettiin eduskunnalle uusia tehtäviä.⁷⁴ Laki oli siten ilmeisesti ristiriidassa HM 17 §:n kanssa.

Pohjoismaiden neuvostosta annettua lakia on muutettu useamman kerran. Kerran muuttamisesta on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (L 34/1984). Kyseisellä lailla Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnasta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta muutettiin Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnasta annettua lakia siten, että muuttamalla lain 1.1 §:ää eduskunnan neuvostoon valitsemien jäsenten määrä lisättiin kahdeksaantoista aikaisempien seitsemäntoista sijasta. Lisäksi lain 2 §:ään lisättiin säännökset Ahvenanmaan valtuuskunnasta. Asiaa koskeneen hallituksen esityksen mukaan lakiehdotus tuli käsitellä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä, koska eduskunnan neuvostoon valitsemien jäsenten lukumäärän lisäyksen katsottiin laajentavan eduskunnan tehtäviä.⁷⁵ Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä todettiin sanottujen muutosten merkitsevän eduskunnan muiden kuin lainsäädäntöön liittyvien tehtävien laajentamista.⁷⁶ Lain katsottiin siten olevan ristiriidassa HM 2 §:n kanssa ja se säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta.

72 Vrt. PeVL 1/1959 vp.

73 HE 129/1959 vp, s. 1.

74 Ks. esim. HE 97/1996 vp, s. 5.

75 HE 189/1983 vp, s. 1-2.

76 UaVM 11/1983 vp.

Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnasta annetun lain 1.1 § on nyttemmin muutettu lailla 34/2000. Mainitun säännöksen mukaan eduskunta valitsee jokaisilla valtiopäivillä keskuudestaan Pohjoismaiden neuvostoon kahdeksantoista jäsentä ja yhtä monta varajäsentä.

Suhde uuteen perustuslakiin

Perustuslain 36.3 §:n mukaan eduskunnan edustajien valitsemisesta kansainväliseen sopimukseen perustuvaan tai muuhun kansainväliseen toimeen sätetään lailla tai eduskunnan työjärjestyksessä. Mainittu säännös on siirretty pykälään sellaisenaan VJ 88 b §:stä (1117/1993).⁷⁷ Pohjoismaiden neuvostosta annettu laki säätelee PeL 36.3 §:ssä tarkoitettua tavoin edustajien valitsemisesta Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskuntaan ja on siten tältä osin sopusoinnussa mainitun perustuslain säännöksen kanssa.

PeL 46 §:n mukaan eduskunnalle annetaan muita kertomuksia sen mukaan kuin tässä perustuslaissa, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään.⁷⁸ Näin ollen lakia säädettäessä perustuslainsäätämisyjärjestystä vaatinut Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnasta annetun lain säännös siitä, että valtuuskunta antaa vuosittain eduskunnalle kertomuksen Pohjoismaiden neuvoston toiminnasta, on sopusoinnussa uuden perustuslain kanssa.

Uuden perustuslain tulkinnassa on muutoinkin haluttu irrottautua aikaisemmasta eduskunnalle annettavista uusista tehtävistä koskeneesta ahtaasta tulkinnasta. PeL 3.1 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Mainittua säännöstä koskeneiden hallituksen esityksen perusteluiden mukaan PeL 3.1 §:ää ei tule tulkita tyhjentyneeksi luetteloksi eduskunnan tehtävistä eikä siitä voida johtaa rajoituksia eduskunnan toimivallalle tai sen laajentamiselle.⁷⁹

18. Laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä (270/1960, HE 94/1959 vp, muutos 762/1970, HE 97/1970 vp, muutos 466/1987, HE 14/1985 vp, muutos 628/1996, HE 1/1996 vp)

Rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä annetulla lailla tehtiin mahdolliseksi Suomen kansalaisen luovuttaminen muuhun pohjoismaahan. Lain 2 §:ään otettiin säännös siitä, että Suomen kansalainen voitaisiin luovuttaa Suomen ulkopuolella tehdystä rikoksesta, jos hän rikoksen tehdessään olisi vähintään kahden vuoden ajan pysyvästi oleskellut luovuttamista pyytäneessä maassa tai jos hänen rikoksensa olisi Suomen oikeuden mukaan katsottava niin törkeäksi, että siitä saattaisi seurata neljän vuoden kuritushuonerangaistus ankarampi rangaistus. Lain alkuperäisen 4.2 §:n mukaan tuomion täytäntöönpanoa varten voitiin luovuttaa ainoastaan silloin, kun pyyntö tarkoitti pyytävässä maassa rikoksesta tuomittua vapausrangaistusta tai siihen rinnastettavaa laitokseen ottamista. Hallituksen esityksessä todettiin HM 7.1 §:n sisältävän esteen Suomen

⁷⁷ HE 1/1998 vp, s. 89-90.

⁷⁸ Ks. HE 1/1998 vp, s. 75, jossa todetaan uudessa perustuslaissa irtaannuttavan selvästi aikaisemmasta eduskunnan uusiin tehtäviin torjuvasti suhtautuneesta tulkintalinjasta, jota voidaan pitää eduskunnan asemaa heikentävänä. Perustelujen mukaan esimerkiksi PeL 46.2 § mahdollistaa nimenomaan uusien kertomusten antamisen eduskunnalle säätämällä asiasta lailla tai eduskunnan työjärjestyksessä.

⁷⁹ Ks. HE 1/1998 vp, s. 75, jossa todettiin lisäksi, että perustuslakivaliokunnan uudemmassa käytännössä on poikettu merkittävästi aikaisemmasta ahtaasta tulkintalinjasta ja viitattiin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 10/1990 vp, PeVL 11/1990 vp, PeVL 37/1992 vp ja PeVL 18/1995 vp.

kansalaisen rikoksesta luovuttamiselle.⁸⁰ Näin ollen pohjoismainen luovutuslaki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokuntaa ei kuultu lakiehdotuksen johdosta.

Luovutusmahdollisuutta on alkuperäiseen luovutuslakiin verrattuna laajennettu kolme eri kertaa. Näistä muutoksista on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetuilla laeilla.

Vuoden 1970 valtiopäivillä annetussa hallituksen esityksessä todettiin voimassa olleen 4.2 §:n muuttamisen olevan aiheellista, koska mainittu säännös mahdollisti luovuttamisen tuomion täytäntöönpanoa varten vain, mikäli luovuttamispyyntö koski pyytävässä valtiossa rikoksesta tuomittua vapausrangaistusta tai siihen rinnastettavaa laitokseen ottamista. Vapausrangaistukseen rinnastettavalla laitokseen ottamisella tarkoitettiin niitä turvaamistoimenpiteitä, joihin rikoksen johdosta voitiin ryhtyä. Luovuttaminen oli hallituksen esityksen mukaan mainitulla säännöksellä haluttu rajoittaa sellaisiin turvaamistoimenpiteisiin, jotka Suomen oikeudessa olivat sellaisinaan tunnetut tai jotka olivat niihin rinnastettavissa. Mainitun säännöksen nojalla ei ollut mahdollista luovuttaa Suomesta henkilöä, joka oli muussa pohjoismaassa määrätty rikoksen johdosta sijoitettavaksi laitokseen, jota ei voitu rinnastaa rangaistuslaitokseen Suomessa. Kun laitokseen sijoittaminen tässäkin tapauksessa olisi seuraamus rikoksesta, olisi luovuttamisessa noudatettava rikosentekijäin luovuttamisesta annettuja säännöksiä.⁸¹

Pohjoismaisen luovutuslain 4 §:n muuttamista tarkoittanut laki oli hallituksen esityksen perustelujen mukaan säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska HM 7.1 §:n oli katsottava sisältävän esteen Suomen kansalaisen luovuttamiselle.⁸² Perustuslakivaliokuntaa ei kuultu lakiehdotuksen johdosta. Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla 762/1970 muutettiin pohjoismaisen luovutuslain 4.2 §:ää siten, että tuomion täytäntöönpanoa varten voidaan luovuttaa vain, jos luovuttamispyyntö koskee pyytävässä valtiossa rikoksesta tuomittua vapausrangaistusta tai muuta laitokseen ottamista.

Lailla 466/1987 laajennettiin edelleen pohjoismaisen luovutuslain mukaista mahdollisuutta luovuttaa Suomen kansalainen muuttamalla lain 2 §:n 2 momenttia. Alkuperäisen 2.2 §:n mukaan Suomen kansalaista ei saanut muutoinkaan luovuttaa toiseen pohjoismaahan, ellei hän rikoksen tehdessään ollut pysyvästi vähintään kahta vuotta oleskellut siinä maassa, johon luovuttamista pyydettiin tai ellei hänen tekonsa ollut sellainen rikos tai ellei sitä Suomessa vastaavissa olosuhteissa tehtynä olisi ollut pidettävä sellaisena rikoksena, josta Suomen lain mukaan saattoi tulla neljän vuoden kuritushuonerangaistusta ankarampi rangaistus. Uuden 2.2 §:n mukaan luovuttaminen tuli mahdolliseksi sellaisesta rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on Suomen lain mukaan vähintään neljä vuotta vankeutta tai jota Suomessa vastaavissa oloissa tehtynä olisi pidettävä sellaisena rikoksena.

Asiaa koskeneen hallituksen esityksen perusteluissa ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettiin lakiehdotuksen laajentavan aikaisempaan verrattuna mahdollisuutta luovuttaa Suomen kansalainen rikoksen johdosta toiseen pohjoismaahan. Näin ollen lakiehdotus oli ristiriidassa hallitusmuodon 7.1 §:n kanssa, jonka katsottiin sisältävän kiellon luovuttaa Suomen kansalainen toiseen maahan.⁸³

80 HE 94/1959 vp, s. 2 ja 4.

81 HE 97/1970 vp, s. 5.

82 HE 97/1970 vp, s. 5-6.

83 HE 14/1985 vp, s. 84-85 ja PeVL 4/1986 vp.

Pohjoismaisen luovutuslain 2 §:n alkuperäisen sanamuodon (270/1960) mukaan Suomen kansalaista ei saanut luovuttaa poliittisesta rikoksesta eikä rikoksesta, joka oli tehty Suomessa tai suomalaisessa laivassa, sen ollessa aavalla merellä, taikka suomalaisessa ilma-aluksessa. Lailla 628/1996 pohjoismaisen luovutuslain 2 §:ää muutettiin siten, että Suomen kansalaisen luovuttaminen toiseen pohjoismaahan tuli kielletyksi vain poliittisesta rikoksesta ja Suomessa tehdystä rikoksesta. Muutos laajensi mahdollisuutta luovuttaa Suomen kansalainen toiseen pohjoismaahan entistä useampiin tapauksiin. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä uudistetussa HM 7.3 §:ssä (L 969/1995) kiellettiin Suomen kansalaisen luovuttaminen tai siirtäminen vastoin tahtoaan toiseen maahan. Lakiehdotusta koskeneen hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan ehdotus oli säädettävä VJ 67 §:ssä säädetyllä tavalla, koska se laajensi entisestään perustuslakiin tehtyä poikkeusta.⁸⁴

Suhde uuteen perustuslakiin

Perusoikeusuudistuksessa HM 7 §:stä kirjoitettiin aikaisempaa täsmällisempi. HM 7.3 §:ssä (L 969/1995) kiellettiin Suomen kansalaisen luovuttaminen tai siirtäminen vastoin tahtoaan toiseen maahan. Perusoikeusuudistusesityksen perusteluissa todettiin säännöksen vastaavan hallitusmuodon voimassa olleen 7 §:n tulkintaa.⁸⁵ Perustuslakiuudistuksessa HM 7.3 §:n säännös siirrettiin sellaisenaan PeL 9.3 §:ään.⁸⁶ Pohjoismaisen luovutuslaki mahdollistaa Pohjoismaisen luovutuslaki mahdollistaa Suomen kansalaisen luovuttamisen tietyin edellytyksin rikoksen johdosta toiseen pohjoismaahan. Lain on katsottava olevan ristiriidassa myös PeL 9.3 §:n kanssa.

19. Rajakuntien tilusjärjestelylaki (282/1960, HE 101/1959, muutos 667/1965, HE 47/1965)

Rajakuntien tilusjärjestelylain nojalla voidaan suorittaa tilusjärjestelytoimituksia Suomen ja Venäjän raja-alueella. Laki säädettiin helpottamaan tarkoituksenmukaisen tilusjaottelun muodostamista sellaisilla rajaseudun alueilla, joilla valtakunnanrajan siirtyminen on aiheuttanut rekisteriyksiköiden pirstoutumista. Toimituksia voidaan lain nojalla suorittaa eräissä sellaisissakin tapauksissa, joissa tilusjärjestelyyn ei muun jakolainsäädännön perusteella olisi edellytyksiä. Tilusjärjestelytoimituksessa voidaan suorittaa jakolaissa tarkoitettuja uusjakoja, vesijätön jakoja, tilusvaihtoja, rajankäyntejä, jaon täydentämisiä tiekysymysten järjestelyä varten, lohkomisia, rasitteiden perustamisia, poistamisia ja siirtämisiä, tilojen yhteisalueosuuksien ja tilusten siirtoja toisiin tiloihin ja alueisiin, erillisten vesijättöjen tilaksi muodostamisia ja vesijättöjen järjestelyjä sekä erillisiä kartoituksia.⁸⁷

Maanomistajan on suoritettava rajakuntien tilusjärjestelylain mukaisessa toimituksessa tilaansa liitetyistä alueista ja osuuksista käyvän hinnan mukainen korvaus, jonka suuruudesta päättävät toimitusmiehet. Tila, johon alue tai osuus on liitetty, on suoraan lain nojalla panttina korvauksen ja sen korkojen maksamisesta.

Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä katsottiin, että lakiehdotuksen eräät säännökset merkitsivät kajoamista HM 6 §:ssä omaisuudelle annettuun suojaan. Sen vuoksi lakiehdotus

⁸⁴ HE 309/1993 vp, s. 51 ja HE 1/1996 vp, s. 47.

⁸⁵ HE 309/1993 vp, s. 51.

⁸⁶ HE 1/1998 vp, s. 79.

⁸⁷ HE 101/1959 vp, s. 1-2.

oli käsiteltävä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä.⁸⁸ Rajakuntien tilusjärjestelylaki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta.

Rajakuntien tilusjärjestelystä annettua lakia muutettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla 667/1965 perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Asiaa koskenut hallituksen esityskään ei sisältänyt säätämisyjärjestysperusteluja. Lain katsottiin ilmeisesti laajentavan rajakuntien tilusjärjestelylailla omaisuudensuojan tehtyä poikkeusta.

Suhde uuteen perustuslakiin

Rajakuntien tilusjärjestelylain suhdetta uuteen perustuslakiin tulee arvioida omaisuudensuojasäännöksen kannalta. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa säännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään.

Jo tilusten siirrot toisiin tiluksiin saattavat olla omaisuudensuojan kannalta ongelmallisia. Valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisin seikka rajakuntien tilusjärjestelylaissa lienee kuitenkin se, että maanomistajan tulee suorittaa tilaansa liitetyistä alueista käyvän hinnan mukainen korvaus, jonka suuruudesta päättävät toimitusmiehet. Mainittu korvaus ei välttämättä täytä PeL 15.3 §:ssä säädettyä täyden korvauksen vaatimusta, joten laki lienee ainakin tältä osin ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa.

20. Laki helposti leviävien eläintautien vastustamisesta (488/1960, HE 57/1960, muutos 35/1971, HE 150/1970)

Helposti leviävien eläintautien vastustamisesta annetussa laissa säädetään eläinlääkäreiden ja eläinlääkäriopiskelijoiden velvollisuudesta hoitaa maatalousministeriön määräämää kohtuullista korvausta vastaan eläintautitilanteesta aiheutuvia eläinlääkärin tehtäviä. Lain mukaan maatalousministeriön eläinlääkintöosasto⁸⁹ voi antaa esim. meijereiden, teurastamojen ja niihin verrattavien laitosten toiminnan järjestämisestä sellaisia määräyksiä, jotka eläinkulkutaudin vastustamiseksi katsotaan välttämättömiksi. Määräyksien nojalla voidaan esimerkiksi rajoittaa henkilökunnan ja yleisön liikkumista laitoksissa, tehostaa desinfiointitoimenpiteitä laitoksissa, desinfoida ajoneuvoja ja tehostaa eläinten eristystä. Lain mukaan maatalousministeriön eläinlääkintöosasto voi antaa määräyksiä myös henkilöiden sekä heidän asusteidensa ja tavaroidensa desinfiointimisesta ja puhdistamisesta, rajoittaa tai kieltää eläinten tuonnin esimerkiksi näyttelyihin tai vastaaviin tilaisuuksiin sekä tällaisten tilaisuuksien toimeenpanon ja esimerkiksi määrätä tuotteita, valmisteita ja tarvikkeita ja vähempiarvoista muuta omaisuutta hävitettäväksi tai käsiteltäväksi.

Helposti leviävien eläintautien vastustamisesta annettu laki säättää maatalousministeriön eläinlääkintöosaston oikeudesta julistaa tietyt alueet tartunta-alueeksi ja suojavyöhykkeeksi. Mainituilla alueilla on kielletty ilman laissa säädettyä lupaa esim. eläinkaupan harjoittaminen ja julkisten yleisötilaisuuksien järjestäminen sekä yleisten ja yhteisten laitumien käyttäminen karjan laiduntamiseen. Tällaisella alueella voidaan esimerkiksi oppilaitoksen toiminta määrätä keskeytettäväksi. Ilman laissa säädettyä lupaa on kiellettyä myös esimerkiksi henkilöliikenne

⁸⁸ HE 101/1959 vp., s. 5.

⁸⁹ Nykyisin eläintautien ennalta ehkäisystä ja vastustamisesta vastaa maa- ja metsätalousministeriön elintarvike- ja terveysosaston eläinten terveyden yksikkö.

sekä eläinten niiden valmistamattomien osien, tavaroiden, aineiden ja esineiden kuljetus pois tartunta-alueelta ja tartunta-alueella sijaitsevalta tilalta, jonka eläimiä on sairastunut tai epäillään sairastuneen sekä tartunta-alueelle ja tällaiselle tilalle. Lain mukaan maatalousministeriön eläinlääkintöosasto voi myös määrätä kiellettäväksi postin kuljetuksen tartunta-alueelta sen ulkopuolelle tai rajoittaa postin kuljetusta.

Helposti leviävien eläintautien vastustamisesta annettu laki sisältää myös säännökset valtion varoista suoritettavasta korvauksesta esim. hävitetystä tai pilaantuneesta omaisuudesta, eläinkulkutaudin vastustamiseksi määrätyistä puhdistamis- ja desinfioimistöistä sekä eläimen eristämisestä ja tappamis- ja hävittämistöistä.

Asiaa koskenut hallituksen esitys ei sisältänyt säätämisyjärjestysperusteluja. Lakiehdotuksesta ei hankittu myöskään perustuslakivaliokunnan kannanottoa. Lain sisällön perusteella on pääteltävissä, että lain on ehkä katsottu olevan ristiriidassa henkilökohtaista vapautta ja omaisuudensuojaa koskeneen HM 6 §:n kanssa ja ehkä myös liikkumisvapautta koskeneen HM 7 §:n kanssa.

Suhde uuteen perustuslakiin

Helposti leviävien eläintautien vastustamisesta annetun lain työvelvollisuutta koskevassa säännöksessä ei ole rajattu velvollisuuden ajallista kestoja tai alueellista laajuutta millään tavoin eikä säännös sisällä esimerkiksi mahdollisuutta kieltäytyä työvelvollisuudesta hyvin painavista henkilökohtaisista tms. syistä. Kun otetaan lisäksi huomioon velvollisuutta koskeva päätöksentekotasotaso - päätöksenteko-oikeus on annettu maa- ja metsätalousministeriön osastolle - on säännöksen ilmeisesti katsottava olevan ristiriidassa henkilökohtaista vapautta koskevan PeL 7.1 §:n kanssa. Laki sisältää myös useita henkilöiden liikkumisvapautteen liittyviä säännöksiä, joiden mukaan maa- ja metsätalousministeriön osasto on oikeutettu päättämään erilaisista liikkumisvapauden rajoituksista. Kun otetaan huomioon valtuuksien väljyys ja päätöksentekotasotaso, lain on ilmeisesti katsottava olevan ristiriidassa myös liikkumisvapautta koskevan PeL 9.1 §:n kanssa. Lisäksi on todettava, että helposti leviävien eläintautien vastustamisesta annettu laki sisältää ylipäätään useita säännöksiä, joissa annetaan merkittäviä valtuuksia maa- ja metsätalousministeriön osastolle ja jotka eivät myöskään täytä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Siten on selvää, että lain on katsottava olevan ristiriidassa PeL 80 §:n kanssa.

21. Laki eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista (266/1961, HE 64/1959 vp)

Pyrittäessä tekemään vesistöjen hyväksi käyttäminen mahdolliseksi ja turvaamaan erilaisiin tarkoituksiin välttämättömän veden saanti joudutaan usein puuttumaan toisen oikeuksiin. Vesilainsäädännön uudistamista koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin eräiden tällaisten vesilakiehdotukseen sisältyvien, toisen oikeuksiin puuttumista tarkoittavien toimenpiteiden merkitsevän kajoamista HM 6 §:ssä omaisuudelle annettuun suojaan. VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä tuli siten säätää erillinen laki, joka tekisi mahdolliseksi säätää tavallisessa järjestyksessä säädettävällä lailla tarpeelliseksi katsottavista toisen oikeutta loukkaavista toimenpiteistä. Näin ollen vesilain (264/1961) säätämisen yhteydessä säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä laki eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista.⁹⁰

90 HE 64/1959 vp, s. 39.

Mainittu laki koskee siitä ilmenevin rajoituksin toiselle kuuluvan alueen ja vesivoiman käyttöön ottamista korvausta vastaan sekä eräissä tapauksissa oikeutta kiinteän omaisuuden lunastamiseenkin. Laki mahdollistaa myös pinta- ja pohjavedenottamon ympäristöalueen käyttämisen rajoittamisen veden pilaantumisen estämiseksi. Lisäksi eräin rajoituksin voidaan vesistöön ennen vesilain voimaantuloakin tehdyn rakennelman omistaja velvoittaa uittotavan muuttuessa tekemään sen johdosta tarpeellinen uusi puutavaran siirtolaite tai rakennelma.

Lain 3 §:n mukaan voidaan vesistön säännöstelystä hyötyä saava velvoittaa, jos säännöstelystä johtuu sellainen yleiseen etuun kohdistuva vahinko tai haitta, jota ei voida erityisin toimenpitein poistaa tai korvata rahalla, suorittamaan valtiolle enintään yhtä prosenttia hänen säännöstelystä vuosittain saamaansa puhdasta hyötyä vastaava vuotuinen maksu käytettäväksi vahingon kohteeksi joutuneilla alueilla yleistä etua edistäviin tarkoituksiin. Lisäksi voidaan lain 3 §:n mukaan sille, jolle myönnetään oikeus poiketa vesistön puhtauden säilyttämistä koskevista määräyksistä, määrätä lailla vuotuinen vesiensuojelutarkoituksiin käytettävä maksu, joka vastaa enintään kahta prosenttia hänelle poikkeuksen johdosta tulevasta edun arvioidusta vuotuisesta määrästä. Hallituksen esityksessä todettiin, että mainittuja maksuja ei kaikissa tapauksissa ole tarkoitettu niiden perusteena olevasta toimenpiteestä johtuvien epäkohtien välittömään poistamiseen. Näin ollen maksujen voitiin katsoa muodostuvan veronluonteisiksi ja niistä tuli säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.⁹¹

Suhde uuteen perustuslakiin

Eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annetun lain suhdetta uuteen perustuslakiin on ensinnäkin arvioitava perustuslain omaisuudensuojasäännöksen valossa. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa säännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään.

Eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annettu laki mahdollistaa esimerkiksi toiselle kuuluvan vesialueen ottamisen yksityiseen käyttöön korvausta vastaan. Korvauksen suuruudesta ei ole laissa säännöksiä. On ehkä katsottavissa, että lunastaminen yksityiseen käyttöön, vaikkakin se tapahtuu vesistön tai veden käyttämistä tarkoittavaa hyödyllistä toimenpidettä varten, ei täyttäisi PeL 15.3 §:ssä säädettyä yleisen tarpeen vaatimusta. Lunastetusta alueesta maksettava korvaus ei myöskään välttämättä täytä PeL 15.3 §:n mukaista täyden korvauksen vaatimusta. Mainitun lain on siten katsottava olevan ristiriidassa omaisuudensuojaa koskevan PeL 15 §:n kanssa.

Lain 3 §:n vesiensuojelu- ja säännöstelymaksuja koskevia säännöksiä on arvioitava PeL 81.1 §:n valtion veroja koskevan säännöksen kannalta. PeL 81.1 § vastaa HM 61 §:ää, joka siirrettiin uuteen perustuslakiin lähes sellaisenaan. Vesilakiehdotusta koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, että mainittuja maksuja on pidettävä luonteeltaan veronluonteisina maksuina, koska niitä ei ole tarkoitettu kaikissa tapauksissa niiden perusteena olevasta toimenpiteestä aiheutuvien epäkohtien välittömään poistamiseen. Koska maksuja ei ole pidettävä vastikkeina virkatoimista tai palveluista, olisi niitä ilmeisesti perustuslakivaliokunnan nykyisenkin tulkintakäytännön valossa pidettävä veroina. Lain 3 §:n

91 HE 64/1959 vp, s. 39.

sääntely – säännöstelymaksun rajaaminen enintään yhteen prosenttiin laissa tarkoitetusta vuosittaisesta puhtaasta hyödystä ja vesiensuojelumaksun rajaaminen enintään kahteen prosenttiin edun arvioidusta vuotuisesta määrästä – ei täyttäne verolailta edellytettyä tarkkuusvaatimusta. Näin ollen eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annetun lain on ilmeisesti katsottava olevan ristiriidassa myös PeL 81.1 §:n kanssa.

22. Laki vuokra-alueiden järjestelystä kaupungeissa ja kauppaloissa⁹² (218/1962, HE 101/1960 vp, muutos 96/1969, HE 66/1968 vp, muutos 719/1970, HE 46/1970 vp, muutos 844/1970, HE 108/1970 vp, muutos 465/1973, HE 156/1972 vp)

Vuokra-alueiden järjestelystä kaupungeissa ja kauppaloissa annetun lain tarkoituksena oli turvata sellaisten vuokramiesten asema, jotka käyttivät vuokra-aluetta pääasiallisesti omaan asumiseensa. Laki tuli sovellettavaksi mm. ennen sen voimaantuloa syntyneisiin vuokrasuhteisiin, joissa vuokrasopimus oli tehty pitemmäksi ajaksi kuin kymmeneksi vuodeksi ja joissa vuokra-aika olisi päättynyt ennen 1.1.1987. Lain tarkoittamista vuokrasuhteista annettiin kyseisellä lailla uudet säännökset, joiden tarkoituksena oli riittävässä määrässä turvata vuokramiehen asema sekä vuokrasuhteen pysyvyyden että vuokraehtojen kohtuullisuuden puolesta. Lakiin otettiin vuokrasuhteisiin pakollisesti sovellettavaksi tulevia oikeussääntöjä, joiden mukaan esim. vuokra-aika oli pidennettävä 50 vuodeksi. Siinä tapauksessa, että maanomistaja kieltäytyi vuokrasuhteen pidentämisestä laissa säädetyin ehdoin, tuli lain mukaan toissijaisena vuokramiehen turvaamiskeinona kysymykseen vuokra-alueen lunastus. Lakiin otettiin myös esimerkiksi säännökset vuokra-alueen siirtämisestä siinä tapauksessa, että vuokranantaja tarvitsisi vuokra-aluetta muihin tarkoituksiin.

Laki säädettiin VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Hallituksen esityksessä todettiin lakiehdotuksen luonteesta johtuvan, että sen hyväksymisestä oli päätettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.⁹³ Säättämisyjärjestykseen vaikutti ilmeisesti se, että lailla katsottiin puututtavan taannehtivasti yksityisten välisiin varallisuus oikeudellisiin sopimuksiin HM 6 §:n omaisuuden suojaus säännöksen vastaisesti.

Vuokra-alueiden järjestelystä kaupungeissa ja kauppaloissa annettua lakia on useita kertoja muutettu. Neljä kertaa muutoksista on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettulla lailla sen vuoksi, että laeilla on laajennettu alkuperäisellä lailla omaisuuden suojaan tehtyä poikkeusta.⁹⁴

Suhde uuteen perustuslakiin

Vuokra-alueiden järjestelystä kaupungeissa ja kauppaloissa annetun lain suhdetta uuteen perustuslakiin on arvioitava omaisuuden suojaus säännöksen kannalta. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuuden suojaus säännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995

92 Maanmittauslaitoksen ylijohtaja Pauli Karviselta puhelimitse 27.8.2002 saadun tiedon mukaan lakia olisi viime vuosina vielä muutaman kerran sovellettu.

93 HE 101/1960 vp, s. 1-8.

94 Ks. HE 66/1968 vp, jossa todettiin taannehtivien määräysten sisällyttämisen lakiin edellyttävän lain säätämistä VJ 67 §:ssä määrättyllä tavalla. Ks. myös HE 108/1970 vp, jonka mukaan ehdotettu laki tulisi kajoamaan HM 6 §:ssä tarkoitettuun omaisuuden suojaan ja olisi siten säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Ks. myös PeVL 13/1973 vp - HE 156/1972 vp, jossa valiokunta totesi lakiehdotuksen säännösten loukkaavan kolmannen miehen perustuslain suojaan nauttivien omaisuus etuja. Tämän vuoksi lakiehdotus oli HM 6 §:n säännösten kanssa ristiriidassa olevana käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa säännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään.

Lain yhden poikkeuslakiominaisuuden – puuttumisen taannehtivasti yksityisten välisiin varallisuusarvoisiin sopimuksiin – voidaan katsoa toteutuneen tavallaan jo kerralla lain säännösten tultua voimaan. Tästä huolimatta lain lienee katsottava olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa.

23. Laki kaupunkien lahjoitusmaiden luovuttamista koskevien rajoitusten poistamisesta (423/1962, HE 20/1962)

Vuoden 1962 valtiopäivillä säädetyllä lailla 433/1962 kumottiin kunnallislain 105.2 § (642/1948) ja säädettiin, että kaupunki saisi vastedes porvaristolle ja kaupungille 23 päivänä helmikuuta 1789 annetun kuninkaallisen vakuutuksen 1 ja 4 §:n sekä kaupunkien lahjoitusmaiden käyttämisestä ja luovuttamisesta voimassa olevien muiden määräysten estämättä luovuttaa kaupungin valtiolta aikanaan saamaa lahjoitusmaata. Lahjoitusmaan luovuttamista koskevia rajoituksia ei asiaa koskeneen hallituksen esityksen mukaan enää voitu pitää tarpeellisina eikä asianmukaisina. Rajoitusten oikeudellinen sisältökin oli ollut epäselvä.⁹⁵ Asiaa koskenut hallituksen esitys ei sisältänyt säätämisyjärjestysperusteluja, mutta säätämisyjärjestykseen vaikutti ilmeisesti ainakin se, että lain katsottiin olevan edellä kerrotun perustuslaintasaisen vakuutuksen mukaisten säätyprivilegioiden vastainen.

Suhde uuteen perustuslakiin

Säätyjen erioikeudet lakkautettiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä erillisellä kumoamislailla 971/1995.⁹⁶ Tältä osin ristiriitaa uuden perustuslain kanssa ei siten enää ole. Kaupunkien lahjoitusmaiden luovuttamista koskevien rajoitusten poistamisesta annetun lain säännökset eivät ilmeisestikään ole ristiriidassa uuden perustuslain kanssa ja laki on menettänyt poikkeuslakiluonteensa.

24. Muinaismuistolaki (295/1963, HE 100/1962 vp)

Muinaismuistolaki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Lakiehdotuksen säätämisyjärjestykseen otettiin lyhyesti kantaa hallituksen esityksen perusteluissa. Muinaismuistolain 20.1 §:n mukaan merestä tai vesistöstä tavattu laivan tai muun aluksen hylky, joka voidaan olettaa vähintään sata vuotta vanha, tai sellaisen hyllyn osa on rauhoitettu. Lain 20.2 §:n mukaan esineet, jotka tavataan 1 momentissa tarkoitettusta hylystä tai ovat ilmeisesti sellaisesta peräisin, kuuluvat lunastuksetta valtiolle. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan edellä kerrotuilla, muinaismuistolain 3 luvussa tarkoitettusta aluksen hylystä tavatuilla esineillä saattaa joskus olla tietty omistaja. Näin ollen laki oli HM 6 §:ssä säädetyin omaisuudensuojan kanssa ristiriidassa olevana säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.⁹⁷

Suhde uuteen perustuslakiin

95 HE 20/1962 vp, s. 1.

96 Ks. HE 309/1993 vp, s. 80-81.

97 HE 10/1962 vp, s. 7.

Muinaismuistolakia on arvioitava uuden perustuslain omaisuudensuojasäännöksen kannalta. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa säännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään. Muinaismuistolain lienee katsottava olevan ristiriidassa myös omaisuudensuojaa koskevan PeL 15 §:n kanssa samoilla perusteilla, jotka tuotiin esiin mainittua säädettäessä.⁹⁸

25. Laki eräiden Kemijoen vesistön säännöstelyn johdosta maansa luovuttaneiden asuttamisesta (556/1963, HE 54/1963 vp)

Kemijoki Osakeyhtiö oli ostanut maata Kemijoen säännöstelyn toteuttamista ja voimallistamien rakentamista varten jo vuodesta 1957 lähtien. Monet tilansa yhtiölle myyneistä olivat yrittäneet hankkia itselleen uudet tilat vapaaehtoista tietä. Tämä ei ollut kuitenkaan onnistunut, koska ostettavaa maata ei ollut ollut tarjolla tai tarjolla olleet tilat olivat olleet etupäässä rappiutiloja tai liian pieniä ja elinkelvottomia. Kun Porttipahdan ja Lokan allasalueen asukkaista varsinkaan niitä, jotka harjoittivat poronhoitoa, ei voitu sijoittaa sellaisille seuduille, joissa olisi ollut saatavilla maata asutustarkoituksiin vapaaehtoisin kaupoin, edellytti kysymyksessä olevien henkilöiden asuttaminen valtion maan käyttämistä. Tämän vuoksi ehdotettiin säädettäväksi laki eräiden Kemijoen vesistön säännöstelyn johdosta maansa luovuttaneiden asuttamisesta.⁹⁹

Mainitun lain 1 §:n mukaan voidaan yksityiselle henkilölle, joka on vapaaehtoisin kaupoin luovuttanut voimallistoksen omistajalle aluetta Kemijoen vesistön säännöstelyn johdosta, antaa maata ja luottoa maankäyttölainsäädännön nojalla, vaikka hän ei täyttäisikään kaikkia maan ja luoton saannin edellytyksiä. Samoin tällaista henkilöä varten voidaan maankäyttölain säännösten estämättä perustaa asuntoviljelystila, milloin hänellä on tilaisuus paikkakunnalla saada pääasiallinen toimeentulo tilan tuotosta ja poronhoidosta. Lain 2 §:n mukaan yksityiselle henkilölle myydyin asutustilan myyntihinnan kokonaan tai osittain käteisellä maksamisesta, käteismaksun tallettamisvelvollisuudesta ennen tilan tai alueen myyntiä, tällaiselle talletukselle suoritettavasta korosta, uudistilan perustamispalkkion suuruudesta ja muista tarpeelliseksi katsottavista poikkeuksista maankäyttölakiin säädetään asetuksella.

Laki säädettiin perustuslakivaliokuntaa kuulematta VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että koska lakiehdotuksen 1 §:n säännökset saattavat lisätä tarvetta hankkia asutustarkoituksiin maata pakkolunastuksella, lakiehdotus tuli käsitellä VJ 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.¹⁰⁰

Suhde uuteen perustuslakiin

Lain suhdetta uuteen perustuslakiin on arvioitava omaisuudensuojasäännöksen kannalta. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa säännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään. On mahdollista, että

98 Perustuslainvastaisuus ei ole aivan selvää, mutta tämä on kuitenkin ehkä perustelluin lopputulos, jos ajatellaan esimerkiksi laivaa, jota sen omistajasuku on yrittänyt nostaa. Tällöin suku on selvästi osoittanut katsojansa laivan omakseen.

99 HE 54/1963 vp, s. 1.

100 Ibid.

lain voitaisiin perustuslakivaliokunnan nykyisen tulkintakäytännön valossa katsoa olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa sen vuoksi, että lain säännökset saattavat lisätä tarvetta hankkia pakkolunastusteitse maata yksityisiin asutustarkoituksiin.

26. Laki sotilastorppien järjestelystä (35/1965, HE 114/1964 vp)

Sotilastorppien perustaminen liittyi 1680-luvulla tapahtuneeseen ruotujakolaitoksen järjestelyyn. Ruodun muodosti yleisimmin kaksi taloa ja ruotu oli velvollinen rakennuttamaan ja raivauttamaan sotamiehelle torpan, johon kuului peltoa, kaalimaa ja niitty. Talojen ei tarvinnut luovuttaa sotilastorppia varten omia maitaan, vaan torpat voitiin rakentaa takamaille. Ruotuväenpataljoonat lakkautettiin vuonna 1867 ja vuonna 1868 määrättiin sotilastorpat luovutettaviksi jälleen ruotujen hallintaan. Tämä määräys ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa johtanut sotilastorppien tilusten luovuttamiseen ruotutaloille. Eräiden vuokra-alueiden lunastamisesta maalaiskunnissa annetulla lailla (361/1958) oli tehty mahdolliseksi lunastaa huomattava osa sotilastorpista. Lunastamislain ulkopuolelle olivat kuitenkin jääneet maalaiskunnissa olleet haltijattomat sotilastorpat sekä kaupungeissa ja kauppaloissa olleet sotilastorpat. Lisäksi oli jäänyt järjestämättä niiden sotilastorppien asema, joita lunastamismahdollisuuksista huolimatta ei ollut lunastettu lunastuslain nojalla.

Laki sotilastorppien järjestelystä tuli koskemaan muiden kuin tilan yksityisiin tiluksiin kuuluvien sotilastorppien järjestelyä. Lain 2 §:n mukaan sotilastorpan alue puustoineen lunastetaan ilman sillä olevia rakennuksia asutusrahaston varoista käyvästä hinnasta valtiolle. Sotilastorpan haltijalle tulee suorittaa ilman rakennuksia määrätystä lunastushinnasta kaksi kolmasosaa menetetystä hallintaoikeudesta. Lain 3 §:n mukaan lunastamisesta sekä korvauksen määrittämisestä sotilastorpan alueen hallintaoikeuden menetyksestä päättää maankäyttötoimikunta. Valtiolle lunastettu alue voidaan laissa säädetyin edellytyksin myydä tai vuokrata edelleen. Sotilastorppien järjestelystä annettu laki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Hallituksen esitys ei sisältänyt säätämisyjärjestysperusteluja. Asiaa koskeneessa maatalousvaliokunnan mietinnössä todettiin, että sotilastorppien haltijoiden asema oli tietyssä mielessä omistusoikeuteen verrattavissa.¹⁰¹ Tämän ja lain sisällön perusteella on pääteltävissä, että säätämisyjärjestysvalintaan vaikutti ilmeisesti se, että lain katsottiin olevan ristiriidassa HM 6 §:n omaisuuden suoja-säännöksen kanssa.

Suhde uuteen perustuslakiin

Sotilastorppien järjestelystä annetun lain on ilmeisesti edelleen katsottava olevan voimassa. Eri asia on, mikä sen käytännön merkitys nykyään on.¹⁰² Lain suhdetta uuteen perustuslakiin lienee arvioitava omaisuuden suoja-säännöksen kannalta. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuuden suoja-säännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa säännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään.

Mikäli sotilastorppien haltijoiden asemaa voidaan verrata omistajan asemaan, on mahdollista, että lain voitaisiin katsoa olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa. Laissa puhutaan käyvästä

¹⁰¹ Maatalousvaliokunnan mietintö 39/1964 vp.

¹⁰² Laki löytyy vuoden 2002 Suomen Laki I:n ajanluvun mukaisesta hakemistosta. Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat soveltaneet 1970-luvun alussa ratkaisemissaan ennakkotapauksissa mainittua lakia. Ks. KHO 2.5.1973/1778 ja KKO 15.2.1973/2897/72. Lisäksi lain 7 § on muutettu lailla 689/1978.

korvauksesta, joka ei välttämättä täytä PeL 15.2 §:ssä säädettyä täyden korvauksen vaatimusta.

27. Laki salaojituslainojen panttioikeudesta (276/1965, HE 30/1965 vp)

Salaojituslainojen panttioikeudesta annetun lain 1 §:n mukaan kiinteistö, jonka viljelysten salaojittamista varten on myönnetty valtion varoista lainaa, on lainan ja sen koron maksamisesta panttina. Laina korkoineen saadaan ottaa kiinteistöstä samalla etuoikeudella kuin kiinteistöstä menevistä julkisoikeudellisista suorituksista on säädetty riippumatta siitä, kuinka kauan laina korkoineen on ollut maksamatta. Panttioikeudesta tehdään merkintä kiinteistötietojärjestelmään. Lain 2 §:n mukaan salaojituslainan ja sen koron periminen saadaan toimittaa siinä järjestyksessä kuin verojen ulosotosta on säädetty. Lain 3 §:n mukaan salaojituslainan tultua maksetuksi takaisin, valtiokonttorin tulee lähettää asiasta ilmoitus asianomaiselle tuomiokunnan tuomarille tai kiinteistötuomarille tilan vapautumista panttivastuusta koskevan merkinnän tekemistä varten kiinteistötietojärjestelmään.

Salaojituslainojen panttioikeudesta annettu laki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Myöskään lakiehdotusta koskenut hallituksen esitys ei sisältänyt säätämisyjärjestysperusteluja. Lailla lienee katsottu puututtavan taannehtivasti ja velkojaosapuolen asemaa heikentävästi sekä siten omaisuudensuojaa koskeneen HM 6 §:n vastaisesti varallisuusarvoisiin sopimussuhteisiin.

Suhde uuteen perustuslakiin

Salaojituslainojen panttioikeudesta annettua lakia on arvioitava suhteessa perustuslain omaisuudensuojasäännökseen. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa säännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään.

Salaojituslainojen panttioikeudesta annetun lain perustuslainmukaisuutta/vastaisuutta lienee arvioitava lähinnä vastaisuudessa mahdollisesti myönnettävien uusien salaojituslainojen osalta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön valossa arvioituna sopimusosapuolten voidaan tällaisten lainojen osalta edellyttää sopimuksen tekoon ryhtyessään tuntevan (ja jo lain voimaantulon jälkeen tunteneen) sen sopimuksia koskevan normiston, jonka alaisuudessa heidän tekemänsä sopimuksen oikeudellinen merkitys viime kädessä määräytyy. Näin ollen lain on katsottava olevan sopusoinnussa PeL 15 §:n kanssa.

Se seikka, joka aikanaan synnytti lain poikkeuslakiominaisuuden – lailla muutettiin saatavien etuoikeusjärjestystä siten, että muutos kohdistui taannehtivasti jo ennen lain voimaantuloa syntyneisiin saataviin – on jo poistunut. Muutoinkin perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään katsonut, että etuoikeuslainsäädäntö voidaan järjestää tavallisella lailla ja että eri saatavien keskinäistä etuoikeusasemaa voidaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, mikäli muutokset tulevat noudatettaviksi vasta niiden voimaantulon jälkeen alkavassa konkurssissa tai ulosotossa. Tosin salaojituslainojen panttioikeudesta annettu laki ilmeisesti mahdollisti etuoikeusjärjestelmän muutoksien soveltamisen jo alkaneisiin konkursseihin ja ulosottomenettelyihin.¹⁰³

103 Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ks. esimerkiksi PeVL 1/1972 vp, PeVL 20/1992 vp ja PeVL 9/1998 vp

28. Laki eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannuksiin (660/1966, HE 113/1966 vp)

Avioliittolain ja avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista annetun lain (nytemmin lapsen elatuksesta annetun lain) mukaisten elatusapujen korottamista koskeva laki eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannusindeksiin säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Lakiehdotuksen säätämisyjärjestystä ei perusteltu myöskään hallituksen esityksessä. Lain sisällön perusteella on pääteltävissä, että laki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska sillä katsottiin puututtavan sopimuksella tai viranomaisen lainvoimaisella ratkaisulla vahvistettuihin yksityisten välisiin taloudellisiin suhteisiin ja siten HM 6 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan.

Suhde uuteen perustuslakiin

Eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannuksiin annettua lakia on arvioitava suhteessa uuden perustuslain omaisuuden suoja sääntöön. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuuden suoja sääntöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Sääntöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa säännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään.

Lain voimaantulon jälkeen vahvistettujen ja vastaisuudessa vahvistettavien elatusapujen osalta lain ei voida perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön valossa arvioituna katsoa olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa, koska tällöin on ollut ja on tiedossa se elatusapuja koskeva normisto, jonka alaisuudessa sosiaalilautakunnan vahvistaman elatusapusopimuksen tai tuomioistuimen vahvistaman elatusaputuomion oikeudellinen merkitys viime kädessä määräytyy. Ennen lain voimaantuloa vahvistettuja elatusapuja ei enää voine olla maksettavina.

29. Laki eräiden saamisten perimisestä kerta kaikkiaan (682/1966, HE 47/1966 vp, muutos 997/1991, HE 23/1991 vp)

Eräiden saamisten perimisestä kerta kaikkiaan annetun lain (jäljempänä kertaperintälain) tarkoituksena oli saada perityksi ja poistetuksi valtion tileistä sellaiset lainat ja saamiset, joiden pääomat ja vuotuismaksut ovat hyvin pieniä. Kertaperintälailla pyrittiin vähentämään valtion viranomaisten lainojen perimiseen liittyvää työtä.¹⁰⁴ Laki mahdollisti valtion ja sen hoidossa olevan rahaston varoista myönnetyn lainan ja valtion tai rahaston muun saamisen kokonaisuudessaan perimisen seuraavassa kannossa, mikäli lainan maksamaton pääoma oli enintään 100 markkaa ja vuotuismaksu enintään 10 markkaa. Jos lainan vuotuismaksu ylitti 100 markkaa, saaminen tuli maksaa kahdessa kannossa pääomamääriltään yhtä suurina erinä.

Mikäli edellä tarkoitettu laina oli myönnetty kunnan tai rahalaitoksen välityksellä, oli laina maksettava kokonaisuudessaan ensiksi sattuvana maksupäivänä kuitenkin niin, että jos maksettava lainapääoma ylitti 100 markkaa, saaminen oli maksettava takaisin kahden vuoden aikana pääomamääriltään yhtä suurina erinä. Kunnan tai rahalaitoksen oli suoritettava sille kalenterikuukauden aikana kertyneet varat viimeistään seuraavan kalenterikuukauden 15 päivään mennessä asianomaiselle valtion tilivirastolle tai rahastolle.

104 HE 47/1966 vp, s. 1.

Kertaperintälaki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Lakiehdotusta koskenut hallituksen esityskään ei sisältänyt säätämisyjärjestysperusteluja. Kertaperintälain sisällön perusteella on kuitenkin pääteltävissä, että lain katsottiin puuttuvan taannehtivasti varallisuusarvoisiin sopimussuhteisiin velallisosapuolen asemaa heikentävästi. Sen vuoksi lain katsottiin ilmeisesti olevan ristiriidassa omaisuuden suoja koskeneen HM 6 §:n kanssa.

Kertaperintälakia, lähinnä sen 1 §:ää, on lain säätämisen jälkeen muutettu useaan kertaan. Alkuperäisestä kertaperintälakiin ovat voimassa sellaisinaan ainoastaan 2 §, 4 § ja 5 §. Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla 997/1991 muutettiin kertaperintälain 1 §:ää siten, että maksamattoman pääoman suuruudesta riippuen valtion tai sen hoidossa olevan rahaston varoista myönnetty laina tulee maksaa yhdessä, kahdessa tai kolmessa erässä. Maksettavaksi erääntyvän pääoman määrä nostettiin aiemmin voimassa olleesta (L 432/1984) 900 markasta porrastettuna 2000, 4000 ja 6000 markkaan. Lisäksi lain soveltaminen ulotettiin 3 §:ää muuttamalla vanhoihin maatilalain nojalla myönnettyihin lainoihin. Asiaa koskeneen hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todettiin lyhyesti, että lakiehdotus tuli käsitellä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä yksityiseen varallisuusasemaan puuttuvana.¹⁰⁵ Perustuslakivaliokuntaa ei kuultu lakiehdotuksen johdosta.

Kertaperintälain 1.3, 1.4 ja 3 § ovat edelleen voimassa sen muotoisina kuin niistä säädettiin laissa 997/1991. Kertaperintälain 1.3 §:n mukaan 1 momentissa valtion tai sen hoidossa olevan rahaston varoista myönnetyn lainan osalta säädetty erityinen takaisinmaksuvelvollisuus koskee myös kunnan tai rahalaitoksen välityksellä myönnettyä lainaa. Mainittu 3 momentti sisältää myös säännöksen kunnan tai rahalaitoksen velvollisuudesta tilittää saamansa rahat asianomaiselle valtion tilivirastolle tai rahastolle. Kertaperintälain 1.4 §:n sisältää maksuhelpotuksia koskevan säännöksen. Lain 3 §:ssä säädetään siitä, että kertaperintälakia ei sovelleta tiettyjen erityislakien nojalla myönnettyihin lainoihin ja muihin saamisiin.

Kertaperintälain voimassaolevan 1.1 §:n mukaan (L 1111/2001) valtion tai sen hoidossa olevan rahaston varoista myönnetty lain tai valtion tai rahaston muu saaminen on kokonaisuudessaan maksettava yhdellä kertaa lähinnä seuraavassa kannossa, jos maksamaton pääoma on enintään 336 euroa. Jos maksamaton pääoma on suurempi kuin 336 euroa, mutta enintään 672 euroa, se on maksettava kahdessa, lähinnä seuraavassa kannossa yhtä suurina erinä ja, jos maksamaton pääoma on enintään 1000 euroa, se on maksettava kolmessa lähinnä seuraavassa kannossa yhtä suurina erinä.

Suhde uuteen perustuslakiin

Kertaperintälain suhdetta uuteen perustuslakiin on arvioitava perustuslain omaisuuden suoja-säännöksen valossa. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuuden suoja-säännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttamaan. Perustuslakiuudistuksessa säännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään.

Kertaperintälain voimaantulon jälkeen myönnettyjen ja vastaisuudessa myönnettävien lainojen osalta lain ei voida katsoa olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa, koska näitä lainoja koskevien sopimusten tekoon ryhtyessään sopimussuhteiden voidaan edellyttää tunteneen

105 HE 23/1991 vp., s. 1 ja 3.

sen sopimuksia koskevan normiston, jonka alaisuudessa heidän tekemänsä sopimuksen oikeudellinen merkitys viime kädessä määräytyy. Ennen kertaperintälain voimaantuloa myönnettyjä, mainitussa laissa tarkoitettuja lainoja tuskin on enää maksamatta. Mikäli tällaisia lainoja vielä olisi, olisi lain näiden lainojen osalta lienee katsottava olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa taannehtivan, sopimussuhteisiin puuttuvan luonteensa vuoksi.

30. Laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä (659/1967, HE 158/1967 vp)¹⁰⁶

Alunperin vuonna 1967 säädetty laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä koski nimikkeensä mukaisesti Suomelle Yhdistyneiden kansakuntien jäsenyydestä johtuvien, turvallisuusneuvoston sitovista päätöksistä johtuvien velvoitusten täyttämistä. Lain 1 §:n mukaan Suomen osalta tarvittavista taloudellisuontoisista sekä tieto- ja muuta liikennettä koskevista toimenpiteistä voitiin määrätä asetuksella. Lain 2 §:ssä säädettiin muiden valtuuslakien tapaan lain nojalla annettujen asetusten jälkitarkastuksesta eduskunnassa. Lain nojalla annetut asetukset tuli viipymättä ilmoittaa eduskunnan puhemiehelle, jonka oli saatettava ne eduskunnan tietoon. Asetukset oli kumottava, mikäli eduskunta niin päättäisi.

Lain 3.1 §:n mukaan sitoumusta tai välipuhetta, joka oli tehty tämän lain tai siihen perustuvien määräysten vastaisesti, eli siis sen jälkeen, kun sanotut määräykset olivat tulleet voimaan, ei saanut panna täytäntöön. Sama koski määräysten kiertämiseksi tehtyä sopimusta. Lain 3.2 §:n mukaan myös sellaisen sitoumuksen tai välipuheen, joka oli tehty ennen lain nojalla annetun asetuksen voimaantuloa, täytäntöönpano oli keskeytettävä. Laki säädettiin perustuslakivaliokuntaa kuulematta perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Hallituksen esityksessä todettiin säätämisyjärjestyksen osalta vain, että lain tarkoitus ja siihen sisältyvien säännösten sisältö huomioon ottaen lakiehdotus oli käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.¹⁰⁷ Lain sisällön perusteella on pääteltävissä, että perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen syynä oli ilmeisesti ainakin se, että laki valtuutti säätämään asetuksella YK:n turvallisuusneuvoston pakotepäätösten täytäntöönpanosta ja lain katsottiin siten olevan ristiriidassa lainsäädäntövallan käyttöä koskeneen HM 2 §:n kanssa. Lain lienee katsottu olleen ristiriidassa myös HM 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen kanssa.¹⁰⁸

Eräiden Suomelle Yhdistyneiden kansakuntien jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annettu laki muutettiin lailla 705/1997 siten, että se koskee myös eräiden Suomelle Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täytäntöönpanemista. Samalla myös lain nimike muutettiin. Lain tuolloin säädetyn 2 a §:n mukaan Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien pääomien liikkuvuutta, maksuja tai muita taloudellisten suhteiden keskeyttämistä tai vähentämistä koskevien Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 73 g tai 228 a artiklan nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta

¹⁰⁶ Lain nimike on muutettu lailla 705/1997 laiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä.

¹⁰⁷ HE 158/1967 vp, s. 2.

¹⁰⁸ Lakia 659/1967 muutettaessa perustuslakivaliokunta totesi lain muuttamisesta koskeneesta hallituksen esityksestä HE 262/1996 vp antamassaan lausunnossa PeVL 4/1997 vp, että muutettavaksi ehdotettua ”lakia on pidettävä valtuuslakina, joka valtuuttaa säätämään asetuksella YK:n turvallisuusneuvoston pakotepäätösten täytäntöönpanosta. Pakotepäätöksillä voidaan puuttua ainakin hallitusmuodon omaisuudensuojan piiriin kuuluviin varallisuusarvoisiin oikeuksiin. Alkuperäisen valtuuslain voidaan näin ollen katsoa olevan ristiriidassa sekä hallitusmuodon 2 §:n lainsäädäntövallan käyttöä koskevan säännöksen että omaisuudensuojasäännöksen kanssa.”

annetaan tarvittaessa tarkempia määräyksiä valtioneuvoston päätöksellä. Kyseistä hallituksen esitystä koskeneessa lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi, etteivät sanotut EU:n pakoteasetukset vaadi voimaan tullakseen erillisiä kansallisia voimaansaattamistoimia, eikä sellaisia voida niihin EY:n oikeuden yleisten periaatteiden mukaan kytkeäkään. Mainittu 2 a § ei siten merkitse valtioneuvostolle annettavaa valtaa saattaa pakotepäätökset voimaan. Tähän säännökseen perustuva valtioneuvoston toimivalta rajoittuu tarkempien määräysten antamiseen pakoteasetusten täytäntöönpanosta.¹⁰⁹

Suhde uuteen perustuslakiin

Eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annettua lakia lieenee arvioitava ainakin uuden perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen ja asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan 80 §:n kannalta. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa säännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään. PeL 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Esimerkiksi perusoikeuksien sääntely on perustuslaissa pidätetty lakitasolle.

Eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annettu laki valtuuttaa säätämään asetuksella YK:n turvallisuusneuvoston pakotepäätösten täytäntöönpanosta. Näillä pakotepäätöksillä voidaan puuttua ainakin omaisuudensuojan piiriin kuuluviin varallisuusarvoisiin oikeuksiin. Näin ollen mainitun lain on katsottava olevan riidassa PeL 15 ja 80 §:n kanssa.

31. Kansalaisuuslaki (401/1968, HE 39/1968 vp, muutos 584/1984, HE 43/1984 vp)

Kansalaisuuslaki säädettiin perustuslainsäätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan annettua lakiehdotusta koskeneesta hallituksen esityksestä mietintönsä. Perustuslakivaliokunta katsoi kansalaisuuslain olevan ristiriidassa ensinnäkin hallitusmuodon 4.1 §:n Suomen kansalaisoikeutta koskevan säännöksen kanssa. Voimassa olleen HM 4.1 §:n mukaan Suomen kansalaisoikeus oli jokaisella, joka oli syntynyt suomalaisista vanhemmista. Kansalaisuuslain 1 §:n mukaan myös sellainen lapsi, jonka vanhemmat eivät ole Suomen kansalaisia, voi saada syntyessään Suomen kansalaisuuden.¹¹⁰

Sekä hallituksen esityksessä että perustuslakivaliokunnan mietinnössä todettiin kansalaisuuslain olevan ristiriidassa myös hallitusmuodon 31 §:n kanssa, jonka mukaan tasavallan presidentillä oli valta antaa vieraan maan kansalaiselle Suomen kansalaisoikeus sekä vapauttaa Suomen kansalaisuudesta. Kansalaisuuslain mukaan ulkomaalainen voi saada Suomen kansalaisuuden tietyin edellytyksin pelkällä ilmoituksella ilman presidentin tekemää kansalaisuuden myöntämispäätöstä.¹¹¹

109 Ks. muutosehdotusta koskenut PeVL 4/1997 vp, jossa perustuslakivaliokunta totesi lisäksi lakiehdotuksen säätämisjärjestyksestä seuraavaa: ”Suomi on jo EU:n liittymissopimuksessa sitoutunut noudattamaan EY:n toimivaltansa rajoissa antamia pakoteasetuksia. Lakiehdotus ei merkitse liittymissopimuksen voimaansaattamislakiin nähden uutta poikkeusta perustuslaista ja on niin ollen käsiteltävissä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.”

110 PeVM 17/1968 vp.

111 HE 39/1968 vp, s. 2 ja PeVM 17/1968 vp.

Kansalaisuuslain muuttamisesta annetulla lailla (584/1984) lisättiin kansalaisuuslakiin uudet 3 a ja 3 b §, jotka sisältävät säännökset lapsen oikeudesta saada Suomen kansalaisuus ilmoituksesta. Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, että oikeus saada kansalaisuus ilmoituksen nojalla laajenisi tapauksiin, jotka siihen asti olivat kuuluneet HM 31 §:n mukaisen tasavallan presidentin valtaan antaa Suomen kansalaisuus vieraan maan kansalaiselle ja lain säätämisen edellyttävän sen vuoksi VJ 67 §:n soveltamista. Perustuslakivaliokunnan kanta asiassa vastasi hallituksen esityksen perusteluissa esitettyä kantaa.¹¹²

Suhde uuteen perustuslakiin

Suomen kansalaisuudesta säädetään PeL 5 §:ssä. Perustuslakiuudistuksessa perustuslain kansalaisuutta koskevat säännökset tarkistettiin siten, etteivät ne enää ole ristiriidassa vallitsevan oikeustilan kanssa. PeL 5.1 § sisältää yleissäännöksen kansalaisuuden saamisen tavoista. Säännöksen ensimmäisen virkkeen mukaan Suomen kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Nykyisin asiasta säädetään varsin yksityiskohtaisesti kansalaisuuslain 1 ja 3 §:ssä.¹¹³

PeL 5.1 §:n toisen virkkeen mukaan ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus laissa säädetyin edellytyksin ilmoituksen tai hakemuksen perusteella. Uudessa perustuslaissa ei enää ole säännöstä siitä, kenellä on toimivalta myöntää ulkomaalaiselle Suomen kansalaisuus tai vapauttaa siitä, vaan kansalaisuuden myöntämistoimivaltaa koskevat kysymykset on jätetty kansalaisuuslainsäädännössä tarkemmin ratkaistaviksi.¹¹⁴ Kansalaisuuslain 13 §:n mukaan päätöksen laissa tarkoitettuun ilmoitukseen tai hakemukseen antaa ulkomaalaisvirasto. Edellä kerrottujen lakimuutosten johdosta kansalaisuuslain ei voida katsoa olevan ristiriidassa uuden perustuslain kanssa, joten laki on menettänyt poikkeuslakiluonteensa.

32. Laki Suomen Tasavallan hallituksen sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistyneen Kuningaskunnan hallituksen välisen atomienergian rauhanomaista käyttöä koskevan yhteistyösopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (122/1969, HE 113/1968 vp)

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistyneen Kuningaskunnan kanssa tehty atomienergian rauhanomaista käyttöä koskeva yhteistyösopimus allekirjoitettiin 24.5.1968 ja tuli voimaan 20.2.1969. Yhteistyösopimuksen IV artiklan c kohdan mukaan Suomen hallitus antaa takeet siitä, että artiklassa mainittuja laitteita ja materiaaleja ei luovuteta Suomen lainkäyttövallan ulkopuolelle ilman Ison-Britannian hallituksen etukäteen antamaa suostumusta. Mikäli Suomi ei tätä määräystä noudattaisi, saattaisi Iso-Britannia soveltaa sopimuksen IX-artiklaa, joka oikeuttaa irtisanomaan sopimuksen. Tällöin eräänä seurauksena saattaisi olla varsinaisten toimitussopimusten päättymisen ja velvollisuus palauttaa erät materiaalit takaisin toimittajamaahan korvausta vastaan. Sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeneen hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että koska tavaratoimitukset yksityisille henkilöille ja yhteisöille ovat sopimuksen mukaan mahdollisia, saattavat

112 HE 43/1984 vp, s. 10 ja PeVM 14/1984 vp.

113 HE 1/1998 vp, s. 77-78.

114 HE 1/1998 vp, s. 78.

sopimuksen IV artiklan c kohta ja IX artiklan 2 kohta johtaa teoreettiseen ristiriitaan hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen kanssa.¹¹⁵ Näin ollen sopimuksen voimaansaattamislaki säädettiin VJ 67 §:ssä ja 69.1 §:ssä määrättyllä tavalla. Perustuslakivaliokuntaa ei kuultu lakiehdotuksen johdosta.

Suhde uuteen perustuslakiin

Yhteistyösopimuksen VIII artiklan mukaan sopimuksen yhteistyötä, tietojen vaihtamista ja mahdollisia toimituksia koskevat I, II, III ja X artiklat lakkaavat olemasta voimassa, kun 30 vuotta on kulunut sopimuksen voimaantulosta, ellei niitä uusita sopimuspuolten välisellä sopimuksella. Mainitut artiklat lakkasivat siten olemasta voimassa 20.2.1999. Sopimuksen VIII artiklan mukaan muut artiklat jäävät kuitenkin tämän jälkeenkin voimaan, mikäli niitä ei sopimuspuolten välisellä sopimuksella kumota. Sopimuksen takuu-, valvonta- ja vastuumääräykset ovat siten periaatteessa edelleen voimassa. Tosin kauppa- ja teollisuusministeriöstä saadun tiedon mukaan sopimuksella ei ole juurikaan enää käytännön merkitystä, koska sopimuksessa tarkoitettua ainetta ei ole enää jäljellä. Sopimus on kuitenkin edelleen voimassa.¹¹⁶

Sopimuksen IV artiklan c kohtaa ja IX artiklan 2 kohtaa lienee arvioitava suhteessa perustuslain omaisuudensuojasäännökseen. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa säännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään.

Mikäli kyse olisi sopimuksen voimaantulon jälkeen tehtävistä ydinmateriaalien kaupoista, voimaansaattamislain tuskin voitaisiin katsoa olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa. Tällöin nimittäin sopimusosapuolten voidaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan edellyttää sopimukseen ryhtyessään tunteneen sen normiston, jonka alaisuudessa heidän tekemänsä sopimuksen oikeudellinen merkitys viime kädessä määräytyy. Ennen sopimuksen voimaantuloa tehtyjä sopimussuhteita tuskin on enää olemassa. Mikäli tällaisia sopimuksia vielä kuitenkin olisi, olisi sopimuksen ja sen voimaansaattamislain lienee katsottava olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa sopimuksen olemassaoleviin sopimussuhteisiin puuttuvan luonteen vuoksi.

33. Laki Norjan kanssa tehdyn rajatulliyhteistyösopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (574/1969, HE 30/1969 vp)

Suomen ja Norjan välinen rajatulliyhteistyösopimus allekirjoitettiin 10.12.1968 ja se tuli voimaan 25.9.1969. Sopimuksen pohjana on ajatus, että kaikki molempien maiden väliseen liikenteen tullivalvontaa tai -selvitystä tarkoittavat tullitoimenpiteet on voitava hoitaa joko Suomen tai Norjan tai näiden maiden yhteisen tullihenkilökunnan toimesta jommankumman maan alueella erityisellä valvontavyöhykkeellä. Sopimuksen hyväksymistä ja

¹¹⁵ HE 113/1968 vp, s. 3.

¹¹⁶ Tieto on saatu KTM:n energiaosaston ydinenergiaryhmän teollisuusneuvos Jussi Manniselta sähköpostitse 26.8.2002. Mannisen mukaan KTM yritti 1990-luvun lopulla saada aikaan Ison-Britannian ulkoministeriön kanssa noottien vaihdon, jossa olisi todettu, että sopimuksen tarkoittama tilanne on jo toteutunut (eli mitään ainetta ei enää ole) ja sopimus lakannut siten olemasta voimassa. Mannisen mukaan asia kuitenkin hautautui Isossa-Britanniassa.

voimaansaattamista koskenut hallituksen esitys ei sisältänyt säätämisyhteistyöperusteluja. Ulkoasiainvaliokunta totesi mietinnössään, että rajatulliyhteistyösopimuksella annetaan Norjan viranomaisille oikeus julkisen vallan käyttämiseen Suomen alueella. Valiokunta katsoi, ettei voimaansaattamislaki ollut siten säädettävissä tavallisessa lainsäätämisyhteistyössä.¹¹⁷ Sopimuksen voimaansaattamislaki säädettiin VJ 67 §:ssä ja 69.1 §:ssä määrättyllä tavalla, koska sen katsottiin olevan ristiriidassa Suomen täysivaltaisuutta koskeneen HM 1 §:n sekä valtiollisten tehtävien jakoa koskeneen HM 2 §:n kanssa.

Suhde uuteen perustuslakiin

Suomen ja Norjan välinen rajatulliyhteistyösopimus antaa Norjan viranomaisille oikeuden julkisen vallan käyttämiseen Suomen alueella. Näin ollen sopimuksen voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan sisällöllisesti ristiriidassa Suomen täysivaltaisuutta koskevan PeL 1 §:n kanssa ja valtiovallan kansanvaltaisuutta koskevan PeL 2 §:n kanssa.

PeL 1.3 §:n uuden säännöksen mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja yhteiskunnan kehittämiseksi. Aiemmin perustuslakiin ei sisällynyt vastaavaa sääntelyä. Perustuslakiuudistuksen esitöissä todettiin säännöksellä olevan tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite olisi ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Esitöissä pidettiin perusteltuna lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa.¹¹⁸ Säännöksen tulkinnasta riippuen puheena olevan sopimuksen sisällön voitaisiin ehkä siinä annettujen valtuuksien rajallisuus huomioon ottaen katsoa olevan sopusoinnussa uuden perustuslain kanssa.

34. Laki Suomen tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen liiton välisen atomienenergian rauhanomaista käyttöä koskevan yhteistyösopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (576/1969, HE 90/1969 vp)

Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen liiton välillä allekirjoitettiin 14.5.1969 atomienenergian rauhanomaista käyttöä koskeva yhteistyösopimus, joka tuli voimaan 28.9.1969. Mainittu sopimus muistuttaa yleiseltä luonteeltaan ja periaatteiltaan läheisesti Suomen ja Iso-Britannian välillä toukokuussa 1968 solmittua (ks. edellä jaksossa ????) ja Suomen ja Ruotsin välillä lokakuussa 1968 solmittua vastaavanlaista sopimusta atomienenergian rauhanomaisesta käytöstä.

Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen liiton välisen yhteistyösopimuksen 4 artiklan c-kohdan mukaan Suomen hallitus varmistaa, että artiklassa mainittuja laitteita ja materiaaleja ei luovuteta Suomen lainkäyttövallan ulkopuolelle ilman vastapuolen hallituksen etukäteen antamaa suostumusta. Mikäli Suomi ei tätä määräystä noudattaisi, saattaisi vastapuoli soveltaa sopimuksen 10 artiklaa, joka oikeuttaa purkamaan sopimuksen. Tällöin eräänä seurauksena saattaisi olla varsinaisten toimitussopimusten päättyminen ja velvollisuus palauttaa erät materiaalit takaisin toimittajamaahan korvausta vastaan.¹¹⁹

¹¹⁷ UaVM 5/1969 vp.

¹¹⁸ HE 1/1998 vp, s. 73. Säännöksen tulkintakäytännöstä ks. esim. PeVL 11/2000 vp ja PeVL 45/2000 vp.

¹¹⁹ HE 30/1969 vp, s. 1-3.

Yhteistyösopimuksen hyväksymistä koskeneessa hallituksen esityksessä ei perusteltu lakiehdotuksen säätämistäjärjestystä lainkaan. Esityksessä todettiin vain, että hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus olisi käsiteltävä perustuslainsäätämistäjärjestyksessä.¹²⁰ Koska sopimuksen on todettu muistuttavan luonteeltaan Suomen ja Iso-Britannian välistä yhteistyösopimusta, on ilmeistä, että syy perustuslainsäätämistäjärjestysten valinnalle on ollut sama kuin Suomen ja Iso-Britannian välisen sopimuksen voimaansaattamislain osalta. Koska tavaratoimitukset yksityisille henkilöille ja yhteisöille ovat Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen liitonkin välisen sopimuksen mukaan mahdollisia, on sopimusta voimaan saatettaessa ilmeisesti katsottu, että sen 4 artiklan c kohta ja 10 artikla saattaisivat johtaa ristiriitaan hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen kanssa.

Suhde uuteen perustuslakiin

Suomen ja Neuvostoliiton välisen atomienergian rauhanomaista käyttöä koskevan yhteistyösopimuksen 9 artiklassa todettiin sopimuksen 1, 2, 3 ja 11 artiklojen lakkaavan olemasta voimassa 30 vuoden kuluttua sopimuksen voimaantulosta. Sopimuksen voimassaoloa on kuitenkin jatkettu noottienvaihdolla (asetus 1239/1999) 14.9.2004 saakka. Neuvottelut kokonaan uudesta sopimuksesta on aloitettu. Jos uutta sopimusta ei saada aikaan eikä vanhaa jatketa, sopimuksen 9 artiklan mukaan sen edellä kerrotut artiklat lakkaavat olemasta voimassa, mutta muut ovat edelleen voimassa siihen saakka, kunnes ne kumotaan sopimuspuolten välisellä sopimuksella. Suomen ja Neuvostoliiton välisellä sopimuksella on siten vieläkin käytännön merkitystä.¹²¹

Sopimuksen voimaansaattamislain suhdetta uuteen perustuslakiin on arvioitava perustuslain omaisuudensuojasäännöksen valossa. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttua. Perustuslakiuudistuksessa omaisuudensuojasäännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään.

Mikäli kyse olisi sopimuksen voimaantulon jälkeen tehtävistä ydinmateriaalien kaupoista, voimaansaattamislain tuskin voitaisiin katsoa olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa. Tällöin nimittäin sopimusosapuolten voidaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan edellyttää sopimukseen ryhtyessään tuntuneen sen normiston, jonka alaisuudessa heidän tekemänsä sopimuksen oikeudellinen merkitys viime kädessä määräytyy. Ennen sopimuksen voimaantuloa tehtyjä sopimussuhteita tuskin on enää olemassa. Mikäli tällaisia sopimuksia vielä kuitenkin olisi, olisi sopimuksen ja sen voimaansaattamislain lieene katsottava olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa sopimuksen olemassaoleviin sopimussuhteisiin puuttuvan luonteen vuoksi.

35. Laki pysäköintivirhemaksusta (248/1970, HE 130/1969 vp)

Pysäköintivirhemaksusta annettu laki säädettiin perustuslainsäätämistäjärjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Asiaa koskeneen hallituksen esityksen perusteluissa katsottiin, ettei pysäköintivirhemaksu ole rangaistus eikä sitä myöskään voida pitää HM 62 §:ssä tarkoitettuna maksuna tai verona. Sen sijaan pysäköintivirhemaksua oli pidettävä uudentyypisenä julkisoikeudellisena rasituksena, eräänlaisena rangaistusluontoisena

¹²⁰ HE 30/1969 vp, s. 3.

¹²¹ Tieto on saatu KTM:n energiaosaston ydinenergiaryhmän teollisuusneuvos Jussi Manniselta sähköpostitse 26.8.2002.

maksuna. Tämän vuoksi ja koska maksu eräissä tapauksissa voi kohdistua myös muuhun henkilöön kuin ajoneuvon virheellisesti pysäköineeseen kuljettajaan (ajoneuvon omistajaan tai rekisteriin merkittyyn haltijaan), oli lain katsottava olevan ristiriidassa HM 6 §:n 1 momentin omaisuudensuojaa koskevien säännösten kanssa. Lisäksi pysäköintivirhemaksusta annettavan lain säännöksillä, jotka koskivat valvontaviranomaisten oikeutta siirtää virheellisesti pysäköityjä ajoneuvoja, jouduttaisiin säätämisyjärjestysperustelujen mukaan rajoittamaan ajoneuvojen omistajien tai haltijoiden oikeutta käyttää ja hallita ajoneuvoaan.¹²²

Suhde uuteen perustuslakiin

Pysäköintivirhemaksusta annetun lain säännökset valvontaviranomaisten oikeudesta siirtää virheellisesti pysäköityjä ajoneuvoja on kumottu tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä (L 151/1975). Pysäköintivirhemaksusta annettua lakia lieene arvioitava ainakin suhteessa perustuslain omaisuudensuojasäännökseen. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa omaisuudensuojasäännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään. Perustuslakivaliokunnan ylikuormamaksun säätämisen yhteydessä myöhemmin omaksuma kanta näyttää viittaavan siihen, että pysäköintivirhemaksusta annetun lain ei olisi katsottava olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa.

Perustuslakivaliokunta antoi vuoden 1981 valtiopäivillä lausuntonsa ylikuormamaksusta annettua lakia koskeneesta hallituksen esityksestä. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, että ylikuormamaksusta annettu laki oli säädettävissä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokunta kiinnitti huomiota kahteen valtiosääntöoikeudelliseen näkökohtaan – ylikuormamaksun oikeudelliseen luonteeseen ja siihen, että lakiehdotuksessa esitettiin asetettavaksi haitallisia seuraamuksia muulle kuin seuraamuksen perusteena olevaan menettelyyn syyllistyneelle henkilölle.¹²³

Perustuslakivaliokunta katsoi, että ylikuormamaksu oli oikeudelliselta luonteeltaan selvästi rangaistuksen luontoinen eli lainvastaiseen tekoon liitetty taloudellinen seuraamus, jonka säätämiseen ei tarvinnut soveltaa perustuslainsäätämisyjärjestystä. Lakiehdotuksen säätämisyjärjestykseen ei vaikuttanut myöskään se, että ylikuormamaksu voitiin määrätä myös muun kuin seuraamuksen perusteena olevaan menettelyyn syyllistyneen maksettavaksi. Perustuslakivaliokunta katsoi, että aikaisemman lainsäädäntökäytännön mukaisesti tällaiset järjestelyt voidaan toteuttaa tavallisella lailla (esim. rikoslain 5 luvun osallisuutta koskevat säännökset samoin kuin rikoslain 2 luvun 16 §:n 1 momentin menettämissäännös ja muualla lainsäädännössä olevat tätä vastaavat menettämissäännökset).¹²⁴

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lisäksi huomiota oikeusturvanäkökohtiin. Valiokunnan mukaan rikosoikeudessa vakiintuneen periaatteen mukaisesti rangaistukseen voidaan tuomita

¹²² HE 130/1969 vp, s. 13-14.

¹²³ Ks. HE 20/1981 vp, PeVL 2/1981 vp ja laki ylikuormamaksusta (51/1982).

¹²⁴ PeVL 2/1981 vp. Tarkasteltaessa mahdollisuutta määrätä ylikuormamaksun kaltainen taloudellinen seuraamus muulle kuin maksun perusteena olevaan menettelyyn syyllistyneelle oli valiokunnan mielestä otettava huomioon, että tällainen säätely on rinnastettavissa niihin rikoslainsäädännössä rinnastettuihin ja muuallakin lainsäädännössä esiintyviin tapauksiin, jotka koskevat osallisuutta lainvastaiseen tekoon tai siihen liittyvien erilaisten seuraamusten kohdistumista eri osallisuustahoihin. Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei hallitusmuodon kansalaisten yleisiä oikeuksia koskevista säännöksistä tai valtiosääntöoikeudellisista periaatteista muuten ollut johdettavissa mitään perustetta sille, että tällainen säätely vaatisi perustuslainsäätämisyjärjestyskäytämistä.

vain henkilö, jolle on voitu henkilökohtaisesti antaa tieto rangaistusvaatimuksesta. Valiokunta korosti, että maksuvelvollinen voi kuitenkin turvautua sekä varsinaisiin että ylimääräisiin hallinto-oikeudellisiin muutoksenhakukeinoihin, vaikka hän saisikin tiedon ylikuormamaksusta vasta maksumääräyksen antamisen jälkeen.¹²⁵

36. Laki Suomen ja Ruotsin välisen atomienergian rauhanomaista käyttöä koskevan yhteistyösopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (579/1970, HE 49/1970 vp)

Suomen ja Ruotsin välinen atomienergian rauhanomaista käyttöä koskeva yhteistyösopimus allekirjoitettiin 15.10.1968 ja sopimus tuli voimaan 5.9.1970. Sopimuksen voimaansaattamislaki säädettiin VJ 67 §:n ja 69.1 §:n mukaisessa järjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä ei perusteltu lakiehdotuksen säätämistä.

Sopimus muistuttaa luonteeltaan Suomen ja Iso-Britannian välillä toukokuussa 1968 tehtyä vastaavanlaista yhteistyösopimusta. Suomen ja Ruotsin välisen sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan c kohdan mukaan voidaan tavaroita siirtää maan lainkäyttövallan piirin ulkopuolelle edellyttäen, että sanotut tavarat tulevat vastaanottavassa maassa Kansainvälisen Atomiennergiajärjestön valvontamääräysten alaisiksi. Mikäli tavaroita siirretään sellaiseen maahan, johon järjestön valvontamääräykset eivät ulotu, tarvitaan siirtämiseen vastapuolen hallituksen ennakolta antama suostumus.¹²⁶

Mikäli jompikumpi sopimuspuoli ei noudattaisi sopimuksen 4 ja 5 artiklan mukaisia velvollisuuksia, on sopimuksen 6 artiklan nojalla toisella sopimuspuolella mahdollisuus vaatia oikaisua, ja jollei oikaisutoimenpiteisiin ryhdytä, oikeus irtisanoa sopimus, mistä puolestaan on seurauksena toimitussopimusten päätyminen sekä kaiken ydinpolttoaineen ja erityisen halkeamiskelpoisen aineen palauttaminen toimittajamaalle korvausta vastaan. On todennäköistä, että sopimuksen voimaansaattamislain VJ 67 ja 69.1 §:n mukaiseen säätämistäjärjestykseen vaikuttivat samat syyt kuin edellä Suomen ja Iso-Britannian välisen sopimuksen osalta on kerrottu. Suomen ja Ruotsinkin välisen sopimuksen mukaan tavaratoimitukset yksityisille henkilöille ja yhteisöille ovat mahdollisia. Näin ollen sopimuksen katsottiin ehkä olevan ristiriidassa HM 6 §:n omaisuuden suojaamisen kanssa.

Suhde uuteen perustuslakiin

Yhteistyösopimuksen 1, 2 ja 3 artikla olivat sopimuksen 9 artiklan nojalla voimassa 30 vuotta sopimuksen voimaantulosta eli 5.9.2000 saakka. Sopimuksen muut artiklat ovat edelleen periaatteessa voimassa siihen saakka, kunnes ne kumotaan sopimuspuolten välisellä sopimuksella. Yhteistyösopimuksen täytäntöönpanoa on kuitenkin käytännössä lykätty Suomen ja Ruotsin tultua EU:n jäseniksi. Sopimuksella olisi käytännön merkitystä vain, mikäli Suomi tai Ruotsi eroaisi EU:sta. Sopimus on kuitenkin edelleen voimassa.¹²⁷

125 PeVL 2/1981 vp. Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei mahdollisuus eräissä tapauksissa antaa maksumääräys ylikuormamaksusta ilman maksuvelvollisen kuulemistä vaikuttanut säätämistäjärjestykseen ottaen huomioon, että se ei pääsääntöisesti kohdistu Suomen kansalaisiin ja että maksuvelvollisen oikeusturvasta on hyvin huolehdittu.

126 HE 22/1969 vp, s. 1-3.

127 Tiedot on saatu KTM:n energiaosaston ydinenergiaryhmän teollisuusneuvos Jussi Manniselta sähköpostitse 26.8.2002.

Yhteistyösopimuksen ja sen voimaansaattamislain suhdetta uuteen perustuslakiin on arvioitava perustuslain omaisuudensuojasäännöksen kannalta. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa omaisuudensuojasäännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään.

Mikäli kyse olisi sopimuksen voimaantulon jälkeen tehtävistä ydinmateriaalien kaupoista, voimaansaattamislain tuskin voitaisiin katsoa olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa. Tällöin nimittäin sopimusosapuolten voidaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan edellyttää sopimukseen ryhtyessään tunteneen sen normiston, jonka alaisuudessa heidän tekemänsä sopimuksen oikeudellinen merkitys viime kädessä määräytyy. Ennen sopimuksen voimaantuloa tehtyjä sopimussuhteita tuskin on enää olemassa. Mikäli tällaisia sopimuksia vielä kuitenkin olisi, olisi sopimuksen ja sen voimaansaattamislain lienee katsottava olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa sopimuksen olemassaoleviin sopimussuhteisiin puuttuvan luonteen vuoksi.

37. Kunnallinen virkaehtosopimuslaki (669/1970, HE 13/1970 vp)

Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä kunnallisella virkaehtosopimuslailla annettiin kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle valta päättää kuntia ja kuntainliittoja sitovasti kunnallisten viranhaltijoiden palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista sekä työsulusta. Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä perustuslainsäätämisyjärjestys katsottiin tarpeelliseksi sen vuoksi, että lain säännöksillä annettaisiin kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle valta päättää kuntia ja kuntainliittoja sitovasti työnsulusta, mikä voisi merkitä näille lakien mukaan kuuluvien tehtävien hoitamatta jäämistä. Pelkästään sen seikan, että kunnallinen sopimusvaltuuskunta saisi vallan päättää kuntia ja kuntainliittoja sitovasti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista, ei esityksen perusteluiden mukaan katsottu vaativan lakiehdotuksen käsittelemistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.¹²⁸

Perustuslakivaliokunta omaksui hallituksen esityksestä osin poikkeavan kannan. Antamassaan lausunnossa valiokunta katsoi, että kunnan hallitusmuodon 51.2 §:n mukaiseen itsehallintoon oli epäilyksettä katsottava kuuluvan, että kunnalla itsellään on oikeus päättää sekä virkamiestensä palkkauksesta että heidän palvelussuhteitaan koskevista muista ehdoista. Perustuslakivaliokunta katsoi ratkaisuvallan siirtämisen näiden kysymysten osalta kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle merkitsevän niin olennaista puuttumista kuntien omaan tehtäväpiiriin, että sitä tarkoittavat säännökset edellyttivät lakiehdotuksen käsittelemistä perustuslainsäätämisyjärjestyksestä noudattaen.¹²⁹

Valiokunta totesi, että kunnallisen virkamiehen oikeus palkkaukseen oli vanhastaan katsottu sellaiseksi saavutetuksi oikeudeksi, joka nautti hallitusmuodon 6 §:ssä säädettyä omaisuudensuojaa. Näin ollen kunnallisen virkamiehen palkkauksen alentaminen vastoin asianomaisen tahtoa voi tapahtua vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävällä lailla. Perustuslakivaliokunnan mukaan kunnallisella virkaehtosopimuslailla annettaisiin kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle valta sopia myös kunnallisten virkamiesten palkan alentamisesta ja sopimus koskisi myös sellaisia viranhaltijoita, jotka eivät kuulu sopimuksen tehneeseen virkamiesjärjestöön. Valiokunta katsoi tällaisenkin valtuuden myöntämisen

128 HE 13/1970 vp, s. 6-7.

129 PeVL 2/1970 vp.

sopimusvaltuuskunnalle edellyttävän, että lakiehdotus säädetään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.¹³⁰

Suhde uuteen perustuslakiin

Kunnallisesta itsehallinnosta säädetään PeL 121 §:ssä. Perustuslakiuudistuksessa perustuslakiin otettiin entistä täsmällisemmät säännökset kunnallisen itsehallinnon sisällöstä. Perustuslakiesityksen perustelujen mukaan uusi säännös vastaa asiallisesti perustuslakivaliokunnan ennen säännöksen voimaantuloa vakiintunutta tulkintakäytäntöä, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Näin ymmärretty itsehallinto kattaa mm. kuntien verotusoikeuden ja kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin.¹³¹ Säännöksen sisältönä on estää puuttumista tavallisella lailla itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Kunnallisen itsehallinnon piirteistä PeL 121 §:n teksti mainitsee vain kunnan asukkaiden itsehallinnon eli sen, että kunnallishallintoa on hoidettava yleisellä vaalilla valitun edustuselimen välityksellä sekä kunnan verotusoikeuden. Perinteisesti on katsottu, että kunnallishallinnon olennaisiin piirteisiin kuuluu myös mm. kunnan oikeus päättää virkamiestensä ja työntekijöidensä palkkauksesta.¹³²

Kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta annettu laki (671/1970) on kumottu 1.10.1987 voimaantulleella lailla kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta (261/1987). Kunnallinen sopimusvaltuuskunta on korvattu kunnallisella työmarkkinalaitoksella, jonka tehtävänä on nyt kuntien ja kuntainliittojen puolesta neuvotella ja sopia kunnallisten viranhaltijoiden ja työntekijöiden palvelussuhteen ehdoista. Kunnallinen virkaehtosopimuslaki siirtää ratkaisuvallan kunnallisten viranhaltijoiden palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista kunnalliselle työmarkkinalaitokselle. Mainitun lain on katsottava olevan ristiriidassa kunnallista itsehallintoa koskevan PeL 121 §:n kanssa.

Kunnallisen virkaehtosopimuslain suhdetta uuteen perustuslakiin on arvioitava myös perustuslain omaisuudensuojasäännöksen kannalta. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa omaisuudensuojasäännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään.

Kunnallisessa virkaehtosopimuslaissa säädetyn periaatteellisen vallan alentaa kunnallisten virkamiesten palkkoja ja virkamiesjärjestöihin kuulumattomienkin osalta lienee nykyisinkin katsottava olevan ristiriidassa yksilön voimassaolevaan palvelussuhteeseen perustuvilla taloudellisille eduille perustuslain omaisuudensuojasäännöksestä johtuvan suojan kanssa.

38. Laki kunnallisista työehtosopimuksista (670/1970, HE 13/1970 vp)

Myös kunnallisista työehtosopimuksista annettu laki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä sen vuoksi, että tälläkin lailla siirrettiin kunnille kuuluvaa päätäntävaltaa ulkopuoliselle sopimusvaltuuskunnalle. Lain säännökset merkitsivät siten poikkeamista hallitusmuodon 51.2 §:ssä säädetystä kunnallisen itsehallinnon periaatteesta.

¹³⁰ PeVL 2/1970 vp.

¹³¹ HE 1/1998 vp, s. 173 sekä esim. PeVL 29/1992 vp, PeVL 17/1994 vp, PeVL 31/1996 ja PeVL 42/1996 vp.

¹³² Jyränki 2000, s. 151-152.

Mainitussa laissa annettiin kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle valta kuntia ja kuntainliittoja sitovasti sopia kunnallisten työntekijöiden palkoista ja työehtosopimuslain mukaisesti muistakin heidän työsuhdettaan koskevista asioista.¹³³

Suhde uuteen perustuslakiin

Laki kunnallisista työehtosopimuksista siirtää ratkaisuvallan kunnallisten työntekijöiden palkkauksesta ja muista heidän työsuhdettaan koskevista ehdoista kunnalliselle työmarkkinalaitokselle. Lain on katsottava olevan ristiriidassa kunnallista itsehallintoa koskevan PeL 121 §:n kanssa.¹³⁴

39. Laki huoltoon tai hoitoon koskevan päätöksen täytäntöönpanoa varten tapahtuvasta luovuttamisesta Islantiin, Norjaan, Ruotsiin tai Tanskaan (761/1970, HE 97/1970 vp)

Huoltoon tai hoitoon koskevan päätöksen täytäntöönpanoa varten tapahtuvasta luovuttamisesta Islantiin, Norjaan, Ruotsiin tai Tanskaan annetun lain 1 §:n mukaan voidaan henkilö, jonka Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan viranomaisen antaman päätöksen mukaisesti tulee olla huollossa tai hoidossa, pyynnöstä luovuttaa Suomesta mainittuun valtioon päätöksen täytäntöönpanoa varten. Lain 2 §:n mukaan luovuttamiseen voidaan suostua vain edellytyksin, että pyyntö perustuu päätökseen, joka on annettu asianomaisen valtion lasten ja nuorten huoltoon, mielisairaanhoidon, vajaamielishuoltoon, päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huoltoon taikka elatusvelvollisuutensa laiminlyöneitä henkilöitä tai irtolaisia koskevan lainsäädännön nojalla. Lisäksi luovutettavaksi pyydetyn tulee päätöksessä olla määrätty otettavaksi laitokseen tai pidettäväksi laitoksessa tai oleskelemaan erityisesti hänelle osoitetussa paikassa. Päätöksen tulee myös olla täytäntöönpanokelpoinen siinä valtiossa, missä se on annettu. Lain 3 §:n mukaan Suomen kansalaisen luovuttaminen on edellä kerrotuin edellytyksin mahdollista, mikäli hänellä on kotipaikka siinä valtiossa, missä päätös on annettu, ja mikäli päätös koskee huoltoon tai hoitoon ja että huoltoon tai hoitoon voidaan tarkoituksenmukaisemmin antaa hänelle mainitussa valtiossa.

Lakiehdotus huoltoon tai hoitoon koskevan päätöksen täytäntöönpanoa varten tapahtuvasta luovuttamisesta Islantiin, Norjaan, Ruotsiin tai Tanskaan perustui pohjoismaisessa yhteistyössä havaittuun tarpeeseen sellaisten säännösten aikaansaamiseksi, joiden perusteella huollettava tai hoidettava henkilö voitaisiin luovuttaa siihen valtioon, missä hänelle on päätetty antaa huoltoon tai hoitoon. Ehdotetun lain tarkoituksena oli luoda lakisäateinen pohja käytännössä noudatetulle luovuttamismenettelylle.¹³⁵ Laki säädettiin perustuslainsäätämisyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Hallituksen esitys ei sisältänyt säätämisyksityksensä perusteluja, mutta asiaa koskeneessa lakivaliokunnan mietinnössä todettiin, että laki oli säädettävä perustuslainsäätämisyksessä sen vuoksi, että hallitusmuodon 7.1 §:n oli katsottava sisältävän esteen Suomen kansalaisen luovuttamiselle.¹³⁶

Suhde uuteen perustuslakiin

Perusoikeusuudistuksessa liikkumisvapautta koskeva säännös jätettiin entiselle paikalleen HM 7 §:ään. Säännöksen sanamuodosta kirjoitettiin aikaisemman HM 7 §:n sanamuotoa

¹³³ PeVL 2/1970 vp.

¹³⁴ Ks. myös edellä kunnallisen virkaehtosopimuksen suhteesta PeL 121 §:ään esitetty.

¹³⁵ HE 97/1970 vp., s. 1-2.

¹³⁶ LaVM 10/1970 vp.

täsmällisempi. Säännöksen 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saanut estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Perusoikeusuudistusesityksen perustelujen mukaan säännös vastasi myös voimassa olleen HM 7 §:n tulkintaa.¹³⁷ Perustuslakiuudistuksessa HM 7 §:n säännökset siirrettiin sellaisenaan PeL 9 §:ään.¹³⁸

Huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanoa varten tapahtuvasta luovuttamisesta Islantiin, Norjaan, Ruotsiin tai Tanskaan annettu laki mahdollistaa myös Suomen kansalaisen luovuttamisen edellä kerrottuihin pohjoismaihin. Lain on siten katsottava olevan ristiriidassa PeL 9.3 §:n kanssa.

40. Laki vastikemaan luovuttamisesta yleistä tietä varten toimitettavan tilusjärjestelyn yhteydessä annetun lain muuttamisesta (45/1971, HE 64/1970 vp)

Hallituksen esityksessä HE 64/1970 vp esitettiin yleistä tietä varten toimitettavien tilusjärjestelyjen toimeenpanemista helpotettavaksi siten, että myös tilusten siirtotapauksessa järjestelyn edellytykseksi riittäisi huomattavan haitan poistaminen tai sen olennainen vähentäminen aikaisemman erittäin huomattavan haitan poistamisen sijasta. Jotta yleisistä teistä annettua lakia oli mahdollista muuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, tuli myös perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia vastikemaan luovuttamisesta muuttaa vastaavasti.¹³⁹

Vastikemaan luovuttamisesta yleistä tietä varten toimitettavan tilusjärjestelyn yhteydessä annetun lain muuttamista koskevan lain mukaan voidaan lailla säätää, että yleistä tietä varten toimitettavan tilusjärjestelyn yhteydessä saadaan rahana suoritettavaa täyttä vastiketta vastaan siirtää kiinteistöstä vastikemaaksi tiluksia sellaiseen kiinteistöön, jolle yleistä tietä varten tapahtuvasta maan ottamisesta tai maan käytön rajoittamisesta aiheutuu huomattavaa haittaa. Siirrosta ei saa myöskään aiheutua huomattavaa vahinkoa tai haittaa sille kiinteistölle, josta vastikemaa luovutetaan. Mainittu laki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Vaikeutetun säätämisyjärjestyksen käyttämisen syynä oli ilmeisesti se, että katsottiin, että lunastuksen kohteeksi joutuneen kiinteistön omistajan intressi saada tiluksiaan eheyttävää maata toiselta maanomistajalta, ei ollut yleinen tarve HM 6.3 §:n tarkoittamassa merkityksessä.¹⁴⁰

Suhde uuteen perustuslakiin

Lain suhdetta uuteen perustuslakiin on arvioitava omaisuudensuojasäännöksen kannalta. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa omaisuudensuojasäännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään. Perustuslakivaliokunnan lunastuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä antama mietintö¹⁴¹

¹³⁷ HE 3/309 vp, s. 50-51 ja PeVL 5/1979 vp.

¹³⁸ HE 1/1998 vp, s. 79.

¹³⁹ HE 64/1970 vp, s. 1.

¹⁴⁰ Ks. Lunastuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä annettu PeVM 14/1977 vp, jossa viitattiin lakiin 45/1971.

¹⁴¹ Ks. PeVM 14/1977 vp, jossa valiokunta totesi, ettei lakien 246/1954 ja 45/1971 perusteella voitu puhua mistään sitovasta käytännöstä varsinkaan, kun säätämisyjärjestykseen vaikuttaneet tulkintaratkaisut oli omaksuttu valiokunnan ulkopuolella. Lunastuslakiin otetun 23 §:n mukaan lunastuksesta aiheutuvasta tilusten pirstoutumisesta tai muusta syystä johtuvan huomattavan haitan poistamiseksi tai olennaiseksi vähentämiseksi

huomioon ottaen olisi ehkä mahdollista katsoa, että lunastuksen kohteeksi joutuneen omistajan intressiä saada tiluksiaan eheyttävää maata toiselta maanomistajalta, voitaisiin pitää PeL 15.2 §:n asettaman yleisen tarpeen vaatimusten mukaisena.

41. Laki valtion lakkautetun oppikoulun henkilökunnan aseman järjestämisestä eräissä tapauksissa (10/1972, HE 203/1971 vp)

Ns. koulunuudistuksessa useat valtion oppikoulut muuttuivat kunnan peruskouluiksi tai kunnallisiksi lukioiksi. Oli tärkeää, että valtion lakkautetun oppikoulun henkilökunta voitiin ottaa kunnan kouluksi muuttuvaan entiseen kouluunsa ennen muita hakijoita. Tämä edellytti hakemukseen perustuvan virantäyttömenettelyn korvaamista menettelyllä, jossa virkamies siirrettiin koulun virkaan tai toimeen sitä haettavaksi julistamatta. Peruskoulu-uudistuksen kannalta oli myös tärkeää, että valtion lakkautetun oppikoulun peruspalkkainen virkamies voitiin lakkautuspalkka-oikeuden menettämisen uhalla velvoittaa ottamaan vastaan valtion viran tai toimen lisäksi hänen entistä virkaansa vastaava kunnan koululaitokseen kuuluva koulun virka tai tehtävä. Tällaisessa tapauksessa virkamiehen oikeudellinen asema ei saanut heikentyä.¹⁴² Edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi oli tarpeen säätää laki valtion lakkautetun oppikoulun henkilökunnan aseman järjestämisestä eräissä tapauksissa.

Mainittuun lakiin otettiin säännökset siitä, että peruskoulun palvelukseen siirretyt valtion oppikoulujen vahtimestarit, talonmies-lämmittäjät, toimistoapulaiset ja siivoojat pysyisivät edelleen valtion eläketurvajärjestelmien piirissä ja että heidän eläkkeensä ja perhe-eläkkeensä määräytyisivät heidän valintansa mukaan joko valtion vanhan tai uuden eläketurvajärjestelmän mukaan.

Laki valtion lakkautetun oppikoulun henkilökunnan aseman järjestämisestä eräissä tapauksissa säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että laki lienee säädettävä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä, koska lain eräät säännökset kajosivat valtion peruspalkkaisten virkamiesten saavutettuihin oikeuksiin.¹⁴³

Suhde uuteen perustuslakiin

Valtion lakkautetun oppikoulun henkilökunnan aseman järjestämisestä eräissä tapauksissa annettu laki saattaa edelleen tulla sovellettavaksi, koska on mahdollista, että kunnallisissa peruskouluissa tai lukioissa vieläkin työskentelee lain soveltamisalan piiriin kuuluvia työntekijöitä.¹⁴⁴ Lain suhdetta uuteen perustuslakiin tulisi ilmeisesti lähtökohtaisesti arvioida omaisuudensuojasäännöksen kannalta.

Valtion lakkautetun oppikoulun henkilökunnan aseman järjestämisestä eräissä tapauksissa annetussa laissa on kuitenkin poikkeuslakipiirteen kannalta tavallaan kysymys yhden ohimenevän tilanteen järjestämisestä. Näin ollen poikkeuslakiominaisuus ei ehkä enää jatkossa voisi aktualisoitua toisin sanoen lain tarkoittamia uusia siirrettäviä ei enää voisi tulla. Lakia ei siten liene enää ole syytä pitää poikkeuksena perustuslaista.

voidaan suorittaa tilusten vaihtoa ja erityisestä syystä myös rahana suoritettavaa täyttä korvausta vastaan siirtää lunastuksen kohteeksi joutuneeseen kiinteistöön tiluksia muusta kiinteistöstä. Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei mainittu säännös edellyttänyt perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.

142 HE 203/1971 vp, s. 1.

143 HE 203/1971 vp, s. 1-2.

144 Tieto on saatu opetusministeriön hallitussihteerin Ulla Taskiselta puhelimitse 27.5.2002.

42. Laki kansanterveyslain voimaannpanosta (67/1972, HE 98/1971 vp)

Kansanterveyslain voimaannpanosta annettu laki säädettiin perustuslainsäätämisyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä ei perusteltu säätämisyksitystä. Esityksessä todettiin kansanterveystyön uudistuksen toimeenpanon edellyttävän monia yksityiskohtaisia säännöksiä, jotka kuitenkin menettävät merkityksensä järjestelyjen tapahduttua. Tämän vuoksi oli tarkoituksenmukaista antaa siirtymäsäännökset eri laissa. Kansanterveyslakiin otettiin säännökset kunnallisista kansanterveystyövelvoitteista sekä kansanterveystyön rahoituksesta ja hallinnosta. Kansanterveyslain voimaannpanosta annettuun lakiin otettiin mm. säännökset kunnan vakinaisen ja pysyväisluonteisesti virkasuhteessa olevan viranhaltijan siirtämisestä vastaavaan virkaan sekä pysyväisluonteisessa työsopimussuhteessa olevan työntekijän siirtämisestä vastaavaan työsopimussuhteeseen samoin kuin heidän muista eduistaan.¹⁴⁵ Kansanterveystyön voimaannpanosta annettu laki säädettiin VJ 67 §:ssä tarkoitetulla tavalla ilmeisesti sen vuoksi, että sen eräiden säännösten katsottiin kajoavan virkamiesten saavutettuihin oikeuksiin.

Suhde uuteen perustuslakiin

Kansanterveyslain voimaannpanosta annettua lakia tulisi ilmeisesti lähtökohtaisesti arvioida suhteessa perustuslain omaisuudensuojasäännökseen. Mainitussa laissa lienee kuitenkin valtion lakkautetun oppikoulun henkilökunnan aseman järjestämisestä eräissä tapauksissa annetun lain tapaan poikkeuslakipiirteen kannalta tavallaan kysymys yhden ohimenevän tilanteen järjestämisestä. Näin ollen poikkeuslakiominaisuus ei ehkä enää jatkossa voisi aktualisoitua toisin sanoen lain tarkoittamia uusia siirrettäviä virkamiehiä ei enää voisi tulla. Lakia ei siten liene enää ole syytä pitää poikkeuksena perustuslaista.

43. Laki velvollisuudesta saapua toisen pohjoismaan tuomioistuimeen eräissä tapauksissa (349/1975, HE 240/1974 vp)

Vastavuoroisuuden toteuttamiseksi jokaisessa pohjoismaassa päätettiin säätää asiasisällöltään samanlaiset lait velvollisuudesta saapua toisen pohjoismaan tuomioistuimeen. Lakiin otettiin säännökset esimerkiksi siitä, että yleinen tuomioistuin voi Suomessa vireillä olevassa asiassa kutsua kahdeksantoista vuotta täyttäneen muussa pohjoismaassa asuvan tai oleskelevan henkilön kuultavaksi laissa säädetyin edellytyksin todistajana, asianomistajana rikosasiassa tai asianosaisena lapsen huoltoa tai isyyttä koskevassa asiassa. Lakiin otettiin säännös myös siitä, että henkilö, joka asuu Suomessa ja oleskelee Suomessa tai muussa pohjoismaassa, on velvollinen noudattamaan kutsua tai määräystä, jonka tuomioistuin Islannissa, Norjassa, Ruotsissa tai Tanskassa antaa niiden asianomaisten maan säännösten nojalla, jotka pääasiassa vastaavat lakiehdotusta.¹⁴⁶

Laki velvollisuudesta saapua toisen pohjoismaan tuomioistuimeen eräissä tapauksissa säädettiin perustuslakivaliokuntaa kuulematta VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Asiaa koskeneen hallituksen esityksen perusteluissa todettiin lakiehdotuksen mahdollistavan Suomen kansalaisen velvoittamisen pakkokeinoja käyttäen matkustamaan Suomesta toiseen pohjoismaahan. Tämän vuoksi lakiehdotuksen katsottiin olevan ristiriidassa HM 7 §:n kanssa, joka säati Suomen kansalaisen oikeudesta oleskella omassa maassa.¹⁴⁷

145 HE 98/1971 vp, s. 7-8.

146 HE 240/1974 vp, s. 9.

147 H 240/1974 vp, s. 9.

Suhde uuteen perustuslakiin

Perusoikeusuudistuksessa liikkumisvapautta koskeva säännös kirjoitettiin aikaisemman HM 7 §:n sanamuotoa täsmällisemmäksi ja siitä poistettiin lakivaraus. HM 7.3 §:n mukaan Suomen kansalaista ei saanut estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Perusoikeusuudistusesityksen perustelujen mukaan uusi säännös vastasi voimassa olleen HM 7 §:n tulkintaa.¹⁴⁸ Perustuslakiuudistuksessa HM 7 §:n säännökset siirrettiin sellaisenaan PeL 9 §:ään.

PeL 9.3 § kieltää Suomen kansalaisen luovuttamisen tai siirtämisen vastoin tahtoaan toiseen maahan. Laki velvollisuudesta saapua toisen pohjoismaan tuomioistuimeen eräissä tapauksissa mahdollistaa Suomen kansalaisen velvoittamisen pakkokeinoja käyttäen matkustamaan Suomesta toiseen pohjoismaahan on ja on siten ristiriidassa PeL 9.3 §:n kanssa.

44. Laki eräiden alueiden siirtämisestä ja liittämisestä kiinteistöön yksityisistä teistä annetussa laissa säädettyssä tietoimituksessa (522/1975, HE 19/1974 vp)

Hallituksen esityksessä HE 19/1974 vp. ehdotettiin muutettavaksi yksityisistä teistä annettua lakia mm. siten, että siihen lisättäisiin uudet 38 a – d §:t. Esityksen perustelujen mukaan lisättäväksi ehdotetun 38 a §:n 1 momentin 2 kohdan sekä 38 c ja 38 d §:n säännökset edellyttäisivät alueen siirtämistä tai liittämistä kiinteistöön täyttää korvausta vastaan siitä huolimatta, ettei luovutuksensaaja ole antanut toimenpiteeseen eikä korvauksen suorittamiseen alueesta suostumustaan.¹⁴⁹

Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin aikaisemmassa lainsäädäntökäytännössä katsotun, että kiinteistön omistaja voidaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annetulla säädöksellä velvoittaa ottamaan vastaan kiinteistönsä liitettävä alue sitä vastaan, että hän joutuu luovuttamaan vastikkeeksi aluetta kiinteistöstään ja maksamaan lisäksi välirahaa. Perustelujen mukaan oli harkinnanvaraista, olisiko lainsäätämisyjärjestyksen oltava toinen, mikäli vastaanottavan kiinteistön omistaja joutuisi luovuttamaan vastikkeeksi pelkästään rahakorvauksen. Perusteluissa kiinnitettiin huomiota siihen, että järjestely suoritettaisiin yksityistä tarvetta palvelevan hankkeen yhteydessä. Lisäksi perusteluissa viitattiin tarkemmin yksilöimättä eräisiin aikaisempiin lainsäädäntötoimiin, joita tosin ei ollut käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että järjestely toteutettaisiin VJ 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä erityisellä valtuuslailla.¹⁵⁰ Lain katsottiin siten ilmeisesti olevan ristiriidassa HM 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen kanssa.

Hallituksen esitykseen perustuen säädettiin perustuslakivaliokuntaa kuulematta perustuslainsäätämisyjärjestyksessä laki eräiden alueiden siirtämisestä ja liittämisestä kiinteistöön yksityisistä teistä annetussa laissa säädettyssä tietoimituksessa. Mainittu laki valtuuttaa säätämään tavallisella lailla, että yksityisistä teistä annetussa laissa säädettyssä tietoimituksessa saadaan rahana suoritettavaa täyttää korvausta vastaan siirtää tai liittää kiinteistöön alue tieoikeuden myöntämisen estävän huomattavan haitan välttämiseksi sekä siirtää kiinteistöön tilojen yhteisen tien alue tai liittää kiinteistöön kylätieksi pakkolunastettu alue, kun sellaisen alueen käyttäminen tietarkoituksiin lakkautetaan.

148 HE 309/1993 vp, s. 51 ja PeVL 5/1979 vp.

149 HE 19/1974 vp, s. 10.

150 HE 19/1974 vp, s. 10.

Suhde uuteen perustuslakiin

Lain suhdetta uuteen perustuslakiin lienee arvioitava perustuslain omaisuudensuojasäännöksen kannalta. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa omaisuudensuojasäännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään. Perustuslakivaliokunnan lunastuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä antama mietintö¹⁵¹ huomioon ottaen olisi ehkä mahdollista katsoa, että lakia ei olisi katsottava poikkeukseksi perustuslaista.

45. Laki Suomen ja Kanadan välillä siirrettyjen ydinmateriaalien, laitteiden, laitoksien ja tietoaaineiston käyttöä koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (643/1976, HE 1/1979 vp)

Suomi ja Kanada allekirjoittivat 5.3.1976 näiden maiden välillä siirrettyjen ydinmateriaalien, laitteiden, laitoksien ja tietoaaineiston käyttöä koskevan sopimuksen, joka tuli voimaan 15.8.1976. Sopimus on puitesopimus, jossa sovitaan maiden hallitusten kesken niistä ehdoista, joilla ydinenergia-alan kaupalliset siirrot voivat maiden välillä tapahtua.¹⁵²

Sopimuksen 3 artiklan 5 kappaleen mukaan Kanadan viranomaisilla on oikeus valvoa Suomessa sopimuskohteita silloin, kun Kansainvälinen atomienergiajärjestö (IAEA) ei toteuta Suomessa ydinsulkusopimukseen liittyvän valvontasopimuksen tai muun artiklassa määritellyn sopimuksen mukaista valvontaa. Hallituksen esityksen perusteluissa ja ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä katsottiin, sopimuksen olevan ristiriidassa Suomen täysivaltaisuutta koskeneen HM 1 §:n kanssa, koska siinä uskottiin valvontatehtäviä ulkomaan viranomaiselle.¹⁵³ Sopimuksen voimaansaattamislaki säädettiin perustuslakivaliokuntaa kuulematta VJ 67.1 ja 69.1 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Suhde uuteen perustuslakiin

Suomen ja Kanadan välisen sopimuksen 9 artikla sisältää ns. ”ikuisuusklauusulin”. Mainitun artiklan mukaan sopimus on voimassa kolmenkymmenen vuoden ajan. Jollei kumpikaan osapuoli ole ilmoittanut toiselle osapuolelle viimeistään kuutta kuukautta ennen sanotun ajan päättymistä irtisanovansa sopimuksen, sen voimassaolo jatkuu vielä tämän jälkeen, kunnes kuusi kuukautta on kulunut jommankumman osapuolen toiselle osapuolelle tekemästä irtisanomisilmoituksesta.

Suomen ja Kanadan välinen sopimus on edelleen voimassa. Sopimuksen täytäntöönpano on suurelta osin, mutta ei kuitenkaan kokonaan, lykätty Euratomin ja Kanadan välisellä sopimusjärjestelyllä.¹⁵⁴ Koska sopimuksessa uskotaan Kanadan viranomaiselle valvontatehtäviä ja siten toimivaltaa Suomen alueella, voidaan sopimuksen katsoa lähtökohtaisesti olevan sisällöltään ristiriidassa PeL 1 §:n (Suomen täysivaltaisuus), PeL 2.1 §:n (kansa valtiovallan käyttäjänä) sekä PeL 3 §:n (valtiollisten tehtävien jako) kanssa.

¹⁵¹ PeVM 14/1977 vp.

¹⁵² HE 82/1976 vp, s. 1. Sopimukseen tehdyt muutokset SopS 43/1984, 6/1992, 2/1996.

¹⁵³ HE 82/1976 vp, s. 10 ja UaVM 20/1976 vp.

¹⁵⁴ Tieto on saatu KTM:n energiaosaston ydinenergiaryhmän teollisuusneuvos Jussi Manniselta sähköpostitse 26.8.2002.

PeL 1.3 §:n uuden säännöksen mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja yhteiskunnan kehittämiseksi. Aiemmin perustuslakiin ei sisältynyt vastaavaa sääntelyä. Perustuslakiuudistuksen esitöissä todettiin säännöksellä olevan tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite olisi ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Esitöissä pidettiin perusteltuna lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen, eivät olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa.¹⁵⁵ Säännöksen tulkinnasta riippuen po. sopimuksen sisällön voitaisiin ehkä katsoa olevan sopusoinnussa uuden perustuslain kanssa.

46. Laki villieläimistön ja -kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (687/1976, HE 134/1975 II vp)

Suomi allekirjoitti 3.3.1973 Washingtonissa villieläimistön ja -kasviston kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen, jonka tarkoituksena on suojella uhanalaisia eläin- ja kasvilajeja liialliselta pyynniltä ja keräilyltä säännöstelemällä niiden maahantuontia ja vientiä. Sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeneen hallituksen esityksen perusteluissa todettiin sopimuksen sisältävän yksityiskohtaisia kaupan säännöstelemistä koskevia määräyksiä, joita koskevat kysymykset kuuluivat lainsäädännön alaan. Hallituksen esityksessä todettiin, että Suomen oikeuden mukaan tuontia ja vientiä voitiin Suomen solmimien ulkomaankauppaa koskevien monenvälisten sopimusten toteuttamiseksi rajoittaa asetuksella. Nyt hyväksyttävänä olleen sopimuksen sisältämät määräykset kaupan säännöstelyyn liittyvistä ehdoista olivat kuitenkin hallituksen esityksen mukaan huomattavasti laajaulotteisempia kuin voimassa olleen maan ulkomaankaupan ja taloudellisen kasvun turvaamisesta annetun lain (157/1974)¹⁵⁶ sisältämät valtuudet edellyttivät. Sopimus sisälsi yksityiskohtaisia määräyksiä säännöstelymenettelystä ja erityisesti myös säännöstelyedellytyksistä, joten sopimuksen voimaansaattamislaki tuli hallituksen esityksen mukaan käsitellä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.¹⁵⁷ Voimaansaattamislaki säädettiin perustuslakivaliokuntaa kuulematta VJ 67 ja 69.1 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Suhde uuteen perustuslakiin

Sopimuksen ja sen voimaansaattamislain suhdetta uuteen perustuslakiin lienee arvioitava omaisuudensuojasäännöksen sekä asetusten antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan PeL 80 §:n kannalta. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa omaisuudensuojasäännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään. PeL 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Villieläimistön ja -kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskeva yleissopimus sisältää melko väljiä valtuuksia kaupan sääntelyyn asetuksin. Sopimuksen voimaansaattamislain siten lienee katsottava olevan ristiriidassa PeL 15 ja 80 §:n kanssa.

¹⁵⁵ HE 1/1998 vp, s. 73. Säännöksen tulkintakäytännöstä ks. esim. PeVL 11/2000 vp ja PeVL 45/2000 vp.

¹⁵⁶ Laki on kumottu lailla 562/1996.

¹⁵⁷ HE 134/1975 II vp, s. 1 ja 3.

47. Laki Antellin kokoelmien ja rahavarain hallinnon ja hoidon uudelleenjärjestämisestä (931/1976, HE 53/1976 vp)

Lääketieteen lisensiaatti Herman Frithiof Antell (1847-1893) keräsi aikanaan Euroopan huomattavimpiin kuuluvan kokoelman rahoja ja mitaleita, taideteoksia sekä muinais- ja kansantieteellistä ja sivistyshistoriallista esineistöä. Nämä kokoelmansa ja niiden kartuttamiseksi tarkoitettun rahaston hän testamenttasi Suomen kansalle. Kokoelmien kartuttaminen ja hoidon valvonta oli kuulunut eduskunnan asettamalle Antellin valtuuskunnalle. Lailla Antellin kokoelmien ja rahavarain hallinnon ja hoidon uudelleenjärjestämisestä Antellin kokoelmat siirrettiin Antellin valtuuskunnan hallinnasta museovirastolle.¹⁵⁸ Asiaa koskenut hallituksen esitys ei sisältänyt säätämisyjärjestysperusteluja.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa huomiota lakiehdotuksen 3 §:ään, jonka mukaan eduskunnalle tuli joka kolmas vuosi antaa kertomus kokoelmien ja rahavarain hoidosta ja hallinnosta kolmelta edelliseltä kalenterivuodelta. Kertomuksen antajaa ei ollut lakiehdotuksessa eikä hallituksen esityksen perusteluissa mainittu, mutta perustuslakivaliokunnan mukaan oli ilmeistä, että kertomuksen tulisi antamaan hallitus. Perustuslakivaliokunta huomautti lausunnossaan, että lakiehdotuksen 3 §:n säännöstä tulisi täydentää siten, että siitä ilmenisi selvästi mainitussa pykälässä tarkoitettun kertomuksen antaja. Perustuslakivaliokunnan mielestä kysymyksessä oli uusi eduskunnan käsiteltäväksi tuleva kertomus. Valiokunnan mukaan eduskunnalle ei ollut mahdollista antaa uusia, perustuslaissa mainitsemattomia tehtäviä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla.¹⁵⁹

Lisäksi perustuslakivaliokunta totesi, että valtiosääntöoikeudessamme omaksutun ns. vallanjakoperiaatetta korostavan kannan mukaan eduskunta voi osallistua hallintoon vain, mikäli näin on nimenomaisesti perustuslaissa säädetty. Valiokunta katsoi lakiehdotuksen tarkoituksena olevan antaa eduskunnalle mahdollisuus edelleen valvoa Antellin kokoelmien hoitoa ja hallintoa käsittelemällä kolmivuotiskausittain sitä koskeva kertomus. Tätä oli valiokunnan mukaan pidettävä uutena eduskunnalle tulevana hallintoon liittyvänä tehtävänä.¹⁶⁰

Lakiehdotuksen katsottiin siten olevan ristiriidassa valtiollisten tehtävien jakoa koskeneen HM 2 §:n sekä VJ 63 §:n alkuperäisen sanamuodon (L 7/1928) kanssa, jonka mukaan valiokunnassa tuli valmistelevasti tutkia myös eduskunnalle perustuslain mukaan annettavat kertomukset. Lakiehdotus käsiteltiin VJ 67 §:ssä säädetyllä tavalla.

Suhde uuteen perustuslakiin

Antellin kokoelmien ja rahavarain hallinnon ja hoidon uudelleenjärjestämisestä annetun lain 3 § kumottiin 31.12.1993 voimaantulleella lailla 1559/1993. Kertomusmenettelystä asian yhteydessä päätettiin luopua, koska menettely oli koettu turhan raskaaksi.¹⁶¹ Näin ollen Antellin kokoelmien ja rahavarain hallinnon ja hoidon uudelleenjärjestämistä koskeva laki ei ole ristiriidassa uuden perustuslain säännösten kanssa.

¹⁵⁸ HE 53/1976 vp, s. 1.

¹⁵⁹ PeVL 7/1976 vp.

¹⁶⁰ PeVL 7/1976 vp.

¹⁶¹ HE 270/1993 vp, s. 2.

Vaikka laissa tarkoitettu kertomusmenettely olisikin edelleen voimassa, olisi lain kuitenkin katsottava olevan sopusoinnussa uuden perustuslain kanssa. PeL 46 §:ssä nimittäin säädetään, että eduskunnalle annetaan muita kertomuksia sen mukaan kuin tässä perustuslaissa, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään.¹⁶² Lisäksi uuden perustuslain tulkinnassa on muutoinkin haluttu irrottautua aikaisemmasta eduskunnalle annettavia uusia tehtäviä koskeneesta ahtaasta tulkinnasta. PeL 3.1 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Mainittua säännöstä koskeneiden hallituksen esityksen perusteluiden mukaan PeL 3.1 §:ää ei tule tulkita tyhjentäväksi luetteloksi eduskunnan tehtävistä eikä siitä voida johtaa rajoituksia eduskunnan toimivallalle tai sen laajentamiselle.¹⁶³

48. Laki tilojen yhteisten teiden ja valtaojien sekä niihin verrattavien alueiden lakkaamisesta yhteisinä alueina (983/1976, HE 10/1975 II vp)

Tilojen yhteisten teiden ja valtaojien sekä niihin verrattavien alueiden lakkaamisesta yhteisinä alueina annetulla lailla tilojen yhteisiksi erotettujen teiden ja valtaojien alueet sekä niihin verrattavat alueet määrättiin lakkaamaan yhteisinä alueina. Lakanneiden yhteisten teiden ja valtaojien sekä niihin verrattavien alueiden tilukset säädettiin kuuluviksi viereisiin kiinteistöihin tai kunnan omistukseen mainitussa laissa tarkemmin esitettävien tavoin. Kun lakannut yhteinen alue on edelleen tarpeellinen ja sitä käytetään alkuperäiseen tai siihen verrattavaan tarkoitukseen, lakanneen yhteisen alueen osakastiloille jää pysyvä rasiteoikeus käyttää aluetta mainittuun tarkoitukseen. Sellaisesta lakanneesta yhteisestä alueesta, jota ei käytetä alkuperäiseen tai siihen verrattavaan tarkoitukseensa, ja johon osakastiloille ei tule rasiteoikeutta, määrätään omistajille korvaus käyvän hinnan mukaan. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin lain tulevan kajoamaan hallitusmuodon 6 §:ssä tarkoitettuun omaisuudensuojaan.¹⁶⁴ Tilojen yhteisten teiden ja valtaojien sekä niihin verrattavien alueiden lakkaamisesta yhteisinä alueina annettu laki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta.

Suhde uuteen perustuslakiin

Tilojen yhteisten teiden ja valtaojien sekä niihin verrattavien alueiden lakkaamisesta yhteisinä alueina annetun lain suhdetta uuteen perustuslakiin on arvioitava perustuslain omaisuudensuojasäännöksen kannalta. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa omaisuudensuojasäännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään.

Lain säännösten mukaan yhteisten alueiden omistajat menettävät yhteisen omistusoikeutensa lakanneisiin yhteisiin tiluksiin, jotka siirtyvät eräissä tapauksissa alueeseen rajoittuvaan kiinteistöön. Tällaisen kiinteistön omistajana voi olla yksityinen henkilö, jolloin on ajateltavissa, että PeL 15.2 §:ssä asetetun yleisen tarpeen vaatimuksen toteutuminen ei ole

162 Ks. HE 1/1998 vp, s. 75, jossa todetaan uudessa perustuslaissa irtaannuttavan selvästi aikaisemmasta eduskunnan uusiin tehtäviin torjuvasti suhtautuneesta tulkintalinjasta, jota voidaan pitää eduskunnan asemaa heikentävänä. Perustelujen mukaan esimerkiksi PeL 46.2 § mahdollistaa nimenomaan uusien kertomusten antamisen eduskunnalle säätämällä asiasta lailla tai eduskunnan työjärjestyksessä.

163 Ks. HE 1/1998 vp, s. 75, jossa todettiin lisäksi, että perustuslakivaliokunnan uudemmassa käytännössä on poikettu merkittävästi aikaisemmasta ahtaasta tulkintalinjasta ja viitattiin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 10/1990 vp, PeVL 11/1990 vp, PeVL 37/1992 vp ja PeVL 18/1995 vp.

164 HE 10/1975 II vp, s. 6.

selvää. Lisäksi laissa tarkoitettua käyvän hinnan mukaista korvausta ei ainakaan välttämättä voida pitää PeL 15.2 §:ssä tarkoitettuna täytenä korvauksena. Lain siten lienee katsottava olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa.

49. Laki liiketoiminnan perusteella suoritettavista suhdannetalletuksista¹⁶⁵(53/1977, HE 214/1973 vp, muutos 295/1983, HE 110/1982 vp)

Liiketoiminnan perusteella suoritettavista suhdannetalletuksista annetulla lailla luotiin ns. suhdannetalletusjärjestelmä, jonka puitteissa pyritään vaikuttamaan elinkeinotoiminnan suorittamien investointien ajoittumiseen. Mainitun lain mukaan yrityksiltä voidaan kantaa pakollisia suhdannetalletuksia nousu- ja korkeasuhdanteen aikana sekä palauttaa kannetut talletukset talletusvelvollisille matalasuhdanteen aikana. Lailla myönnettiin valtioneuvostolle oikeus päättää suhdannetalletuksen kantamisesta ja laissa säädettyjen rajojen puitteissa siitä ajanjaksosta, jolta kantaminen tapahtuu, sekä oikeus määrätä talletusten suuruus. Koska eduskunnan on voitava viime kädessä päättää mainitunlaisten keinojen käyttämisestä, tulee valtioneuvoston päätökset suhdannetalletusten kantamisesta sekä mahdolliset kantojaksojen aikana suoritettavat sellaiset päätökset, jotka laajentavat keinojen vaikutuksia, alistaa eduskunnan hyväksyttäväksi. Sen sijaan niitä päätöksiä, jotka merkitsevät keinojen käytön lieventämistä ei ole tarpeen saattaa eduskunnan käsiteltäviksi. Asiaa koskeneen hallituksen esityksen mukaan lakiehdotus tuli käsitellä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä valtioneuvostolle myönnettävien valtuuksien takia.¹⁶⁶ Lakiehdotuksen katsottiin siten olevan ristiriidassa HM 2 §:n kanssa, jonka mukaan lainsäädäntövalta kuului eduskunnalle.

Liiketoiminnan perusteella suoritettavista suhdannetalletuksista annettua lakia on vuosien varrella muutaman kerran muutettu. Lailla liiketoiminnan perusteella suoritettavista suhdannetalletuksista annetun lain muuttamisesta (295/1983) lain nimike lyhennettiin suhdannetalletuslaiksi. Suhdannetalletuksen alarajan määrittely muutettiin siten, että alaraja on 50 000 äyriä, jota valtioneuvosto voi korottaa aina 200 000 äyriin saakka. Suhdannetalletuksille maksettava korko on aiemman 3 prosentin sijasta Suomen Pankin peruskorko vähennettynä 2,5 prosenttiyksiköllä. Koron ja talletuksen verovapaus poistettiin samoin kuin koron maksamista koskevia säännöksiä tarkistettiin. Lisäksi kantoerien lukumääriä vähennettiin ja valtioneuvoston päätöksen antamista koskeva määräaika pidennettiin kahteen kuukauteen ennen kantojakson alkamista. Mahdollisuutta alentaa suhdannetalletuksen määrää investointitalletuksen määrällä laajennettiin. Asiaa koskeneen hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan valtioneuvostolle annettavien valtuuksien laajentaminen edellytti perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.¹⁶⁷ Laki säädettiin VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Lain katsottiin siten olevan ristiriidassa HM 2 §:n kanssa.

Suhde uuteen perustuslakiin

Suhdannetalletuslain suhdetta uuteen perustuslakiin lienee arvioitava valtiollisten tehtävien jakoa koskevan PeL 3 §:n, asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan PeL 80 §:n sekä valtion veroja ja maksuja koskevan PeL 81 §:n kannalta. Liiketoiminnan

¹⁶⁵ Lain nimike on muutettu lailla 295/1983 suhdannetalletuslaiksi.

¹⁶⁶ HE 214/1973 vp, s. 1-4. Perustuslakivaliokunta antoi lakiehdotuksesta kyllä lausuntonsa, mutta lausunto koski lähinnä sitä, voitiinko lepäämässä olleen lakiehdotuksen käsittelyä jatkaa myös ensimmäisten vaalien jälkeisten valtiopäivien jälkeen. Ks. PeVL 8/1976 vp.

¹⁶⁷ HE 110/1982 vp, s. 1 ja 7.

perusteella suoritettavista suhdannetalletuksista annettua lakia säädettäessä yhtenä syynä VJ 67 §:n mukaiselle säätämisyksikölle oli ilmeisesti se, että eduskunnalle luotiin valtioneuvoston päätösten käsittelyn muodossa uusi tehtävä. Tältä osin lain ei ilmeisestikään ole enää katsottava olevan ristiriidassa uuden perustuslain kanssa. Perustuslain tulkinnassa on nimittäin haluttu irrottautua aikaisemmasta eduskunnalle annettavia uusia tehtäviä koskeneesta ahtaasta tulkinnasta. PeL 3.1 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Mainittua säännöstä koskeneiden hallituksen esityksen perusteluiden mukaan PeL 3.1 §:ää ei tule tulkita tyhjentäväksi luetteloksi eduskunnan tehtävistä eikä siitä voida johtaa rajoituksia eduskunnan toimivallalle tai sen laajentamiselle.¹⁶⁸

Suhdannetalletuslaki antaa valtioneuvostolle melko laajat valtuudet päättää suhdannetalletuksen kantamisesta ja laissa säädettyjen rajojen puitteissa siitä ajanjaksosta, jolta kantaminen tapahtuu, sekä oikeuden määrätä talletusten suuruus. Valtioneuvostolle annettu valta järjestellä näin merkittäviä asioita asetuksella ei ehkä ole sopusoinnussa PeL 80 §:n kanssa, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

PeL 81.1 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Suhdannetalletuksia olisi ilmeisesti pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden verona. Suhdannetalletuslain säännökset eivät täytä verolailta edellytettävää tarkkuusvaatimusta siten, että soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä olisi sidottua harkintaa. Suhdannetalletuksia koskevan sääntelyvallan jättämisen viime kädessä valtioneuvoston asetusten tasolle on katsottava olevan ristiriidassa PeL 81 §:n kanssa.

50. Laki eräistä talonrakennustöistä suoritettavasta investointiverosta¹⁶⁹ (54/1977, HE 214/1973 vp, muutos 296/1983, HE 110/1982 vp, muutos 924/1991, HE 316/1990 vp)

Koska pelkästään pakollisia suhdannetalletuksia kantamalla ei ole mahdollista vaikuttaa kaikkii investointipäätöksiin riittävän tehokkaasti, oli tarpeellista säätää myös laki eräistä talonrakennustöistä suoritettavasta investointiverosta, jonka mahdollistamalla toimenpiteillä pyritään vaikuttamaan taloudellisen kasvun kannalta vähemmän tärkeiden investointien ajoittumiseen tarkoituksenmukaisella tavalla. Vero on luonteeltaan tiettyjä rakennustöitä ennalta ehkäisevä, ja siksi sen määrän tulee olla riittävän korkea. Verolla pyritään siirtämään veron kohteena olevien investointien aloittamista matalasuhdanteen aikana tapahtuvaksi. Mainitulla lailla myönnettiin valtioneuvostolle oikeus päättää investointiveron kantamisesta ja laissa säädettyjen rajojen puitteissa siitä ajanjaksosta, jolta kantaminen tapahtuu sekä oikeus määrätä investointiveron suuruus.

Valtioneuvostolle annettiin lisäksi oikeus pidentää määräämänsä investointiveron verotuskautta, kuitenkin laissa säädetyn enimmäisajan (18 kuukautta) pituiseksi, sekä myös valtuus lyhentää mainittua kautta. Lisäksi valtioneuvosto voisi määrätä, mitkä laissa

168 Ks. HE 1/1998 vp, s. 75, jossa todettiin lisäksi, että perustuslakivaliokunnan uudemmassa käytännössä on poikettu merkittävästi aikaisemmasta ahtaasta tulkintalinjasta ja viitattiin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 10/1990 vp, PeVL 11/1990 vp, PeVL 37/1992 vp ja PeVL 18/1995 vp.

169 Lain nimike on muutettu lailla 924/1991 rakennusverolaiksi.

luetelluista rakennuskohteista olisivat kulloinkin investointiveron alaisia.¹⁷⁰ Koska eduskunnan on voitava viime kädessä päättää edellä kerrottujen keinojen käyttämisestä, tulee valtioneuvoston päätökset investointiveron kantamisesta sekä mahdolliset kantojaksojen aikana suoritettavat sellaiset päätökset, jotka laajentavat keinojen vaikutuksia, alistaa eduskunnan hyväksyttäväksi. Sen sijaan niitä valtioneuvoston päätöksiä, jotka merkitsevät keinojen käytön lieventämistä, ei ole tarpeen saattaa eduskunnan käsiteltäväksi. Asiaa koskeneen hallituksen esityksen mukaan lakiehdotus tuli käsitellä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä valtioneuvostolle myönnettävien valtuuksien takia.¹⁷¹ Lakiehdotuksen katsottiin siten olevan ristiriidassa valtiollisten tehtävien jakoa koskeneen HM 2 §:n kanssa. Ilmeistä oli, että laki oli ristiriidassa myös valtion veroja koskeneen HM 61 §:n kanssa.

Eräistä talonrakennustöistä suoritettavasta investointiverosta annettua lakia on vuosien varrella muutaman kerran muutettu. Lailla eräistä talonrakennustöistä suoritettavasta investointiverosta annetun lain muuttamisesta (296/1983) lain nimike lyhennettiin investointiverolaiksi. Lisäksi veron kantamista koskevan valtioneuvoston päätöksen ja veron voimaan saattamisen välinen aika lyhennettiin kuukaudesta kahteen viikkoon ja veronalaisten rakennuskohteiden luetteloa tarkistettiin. Asiaa koskeneen hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotus tuli käsitellä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä, koska siinä oli kyse valtioneuvostolle annettavien valtuuksien laajentamisesta.¹⁷² Laki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta.

Lailla investointiverolain muuttamisesta (924/1991) investointiverolain nimike muutettiin rakennusverolaiksi. Lisäksi valtioneuvostolle annettiin entistä laajemmat valtuudet muuttaa investointiverokauden voimassa ollessa veronalaisten rakennuskohteiden luetteloa, veroprosenttia ja aluetta, jolla veroa peritään. Verotuskauden enimmäispituus pidennettiin 18 kuukaudesta 24 kuukauteen. Lisäksi veronalaisten kohteiden luetteloa ja veronalaisen rakentamisen neliometri- ja markkamääräistä alarajaa tarkistettiin. Rakentamisen aloittamiskriteereitä tarkistettiin ja verotoimiston ns. ennakkotietomenettelyä esim. rakentamisen veronalaisuutta koskien laajennettiin. Asiaa koskeneen hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todettiin lakiehdotuksen edellyttävän VJ 67 §:n mukaista säätämisyjärjestystä, koska esityksen 9 §:ssä ehdotettiin valtioneuvostolle annettavien valtuuksien laajentamista.¹⁷³ Laki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta.

Suhde uuteen perustuslakiin

Rakennusverolaki sisältää edellä kerrotun mukaisesti säännökset siitä, kuinka valtioneuvosto voi määrätä kannettavaksi rakennusveroa lain 4 §:n mukaisesta rakentamisesta määräämällään alueella. Verotuskauden pituus on enintään 24 kuukautta ja veron määrä on, sen mukaan kuin valtioneuvosto päättää, vähintään 25 prosenttia ja enintään 40 prosenttia rakennuskustannusten määrästä. Veronalaista on liike- ja toimistorakentaminen sekä kuntien ja seurakuntien eräiden palvelurakennusten rakentaminen. Valtio ja sen laitokset eivät ole verovelvollisia.

170 HE 214/1973 vp, s. 1-2.

171 HE 214/1973 vp, s. 2. Perustuslakivaliokunta antoi lakiehdotuksesta kyllä lausuntonsa, mutta lausunto koski lähinnä sitä, voitiinko lepäämässä olleen lakiehdotuksen käsittelyä jatkaa myös ensimmäisten vaalien jälkeisten valtiopäivien jälkeen. Ks. PeVL 8/1976 vp.

172 HE 110/1982 vp, s. 1-2.

173 HE 316/1990 vp, s. 5.

Rakennusverolain suhdetta uuteen perustuslakiin lienee arvioitava valtiollisten tehtävien jakoa koskevan PeL 3 §:n, asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan PeL 80 §:n sekä valtion veroja ja maksuja koskevan PeL 81 §:n kannalta. Lakia säädettäessä yhtenä syynä VJ 67 §:n mukaiselle säätämisyksikölle oli ilmeisesti se, että eduskunnalle luotiin valtioneuvoston päätösten käsittelyn muodossa uusi tehtävä. Tältä osin lain ei ilmeisestikään ole enää katsottava olevan ristiriidassa uuden perustuslain kanssa. Perustuslain tulkinnassa on nimittäin haluttu irrottautua aikaisemmasta eduskunnalle annettavista uusista tehtävistä koskeneesta ahtaasta tulkinnasta. PeL 3.1 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Mainittua säännöstä koskeneiden hallituksen esityksen perusteluiden mukaan PeL 3.1 §:ää ei tule tulkita tyhjentäväksi luetteloksi eduskunnan tehtävistä eikä siitä voida johtaa rajoituksia eduskunnan toimivallalle tai sen laajentamiselle.¹⁷⁴

Ilmeistä on, että rakennusverolain on katsottava olevan ristiriidassa valtion veroja koskevan PeL 81.1 §:n kanssa. Säännös vastaa HM 61 §:ää (L 1077/1991), joka siirrettiin uuteen perustuslakiin lähes sellaisenaan. PeL 81 §:n mukaan valtion verosta on säädettävä lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Valtion veroja koskevan vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaan veroa koskevan lain säännösten tulee olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisen harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa.¹⁷⁵ Rakennusverolain säännösten ei voida katsoa täyttävän verolailta vaadittavaa täsmällisyysvaatimusta säätäessään esimerkiksi, että rakennusveron määrä on sen mukaan kuin valtioneuvosto päättää, vähintään 25 ja enintään 40 prosenttia rakennuskustannuksista. Mainittu säännös jättää rakennusveron lopullisen suuruuden määräytymisen valtioneuvoston harkintaan siten, ettei valtioneuvoston harkintavalta ole sidottua.

Lisäksi rakennusverolaki antaa valtioneuvostolle mahdollisuuden järjestellä asetuksella sellaisia kysymyksiä, joista PeL 80 §:n mukaan olisi säädettävä lailla. Rakennusverolain on siten katsottava olevan ristiriidassa myös PeL 80 §:n kanssa.

51. Laki eräistä vesitilusjärjestelyistä (31/1980, HE 13/1979 vp, muutos 931/1993, HE 70/1993 vp)

Eräistä vesitilusjärjestelyistä annettu laki mahdollistaa sen soveltamisalueella eli Mikkelin, Kymen, Kuopion, Pohjois-Karjalan ja Keski-Suomen läänin kunnissa vesialueiden ja vesijättöjen järjestelyjen toimittamisen paremman tilussijoituksen aikaansaamiseksi. Järjestelyissä pyritään vaihtamaan ja lunastamaan vesialueita siten, että kukin kylä tai, milloin vesialue kuuluu muulle kuin kylälle, asianomainen omistaja saisi vesialueensa rantansa edustalle. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin lain joidenkin säännösten puuttuvan HM 6 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan.¹⁷⁶ Laki säädettiin perustuslakivaliokuntaa kuulematta perustuslainsäätämisyksessä.

Vuoden 1993 valtiopäivillä eräistä vesitilusjärjestelyistä annettua lakia muutettiin mm. siten, että lakiin lisättiin lunastusoikeuden laajentamista koskevat säännökset sisältävä 7 a §. Mainittu säännös koskee lunastusoikeutta tapauksissa, joissa vesialueita omistamattomaan

174 Ks. HE 1/1998 vp, s. 75, jossa todettiin lisäksi, että perustuslakivaliokunnan uudemmassa käytännössä on poikettu merkittävästi aikaisemmasta ahtaasta tulkintalinjasta ja viitattiin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 10/1990 vp, PeVL 11/1990 vp, PeVL 37/1992 vp ja PeVL 18/1995 vp.

175 HE 1/1998 vp, s. 134.

176 HE 13/1979 vp, s. 1 ja 5.

kylään kuuluvat tilat ovat kalastaneet vesialueella suoritetusta kylien välisestä rajankäynnistä lähtien määrätyllä, toiseen kylään kuuluvalla vesialueella. Lakiin lisätyllä 7 a §:llä laajennettiin entisestään yksityiseen tarpeeseen tapahtuvaa toiselle kuuluvan omaisuuden lunastamista. Tämän katsottiin olevan ristiriidassa HM 6 §:n kanssa. Laki säädettiin siten VJ 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.¹⁷⁷ Perustuslakivaliokuntaa ei kuultu lakiehdotuksen johdosta.

Suhde uuteen perustuslakiin

Eräistä vesitusjärjestelyistä annettua lakia on arvioitava suhteessa perustuslain omaisuudensuojasäännökseen. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa säännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään. Eräistä vesitusjärjestelyistä annettu laki sallii yksityiseen tarpeeseen tapahtuvan toiselle kuuluvan omaisuuden lunastamisen. Laki ei siten ilmeisesti täytä PeL 15.2 §:ssä pakkolunastukselle asetettua yleisen tarpeen vaatimusta.

52. Laki ydinmateriaalin siirtoa Suomen ja Australian välillä koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (158/1980, HE 1/1979 vp)

Suomi ja Australia allekirjoittivat 20.7.1978 ydinmateriaalin siirtoa Suomen ja Australian välillä koskevan sopimuksen, joka tuli voimaan 9.2.1980. Sopimus on puitesopimus, jonka tarkoituksena on varmistaa, että maiden välillä mahdollisesti siirrettyä ydinmateriaalia käytetään ainoastaan rauhanomaisiin tarkoituksiin. Sopimus täydentää ns. ydinsulkusopimuksella (SopS 11/1970) luotua järjestelmää.¹⁷⁸

Sopimuksen voimaansaattamislain säätämisyjärjestyskysymystä käsiteltiin asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä ja ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä. Sopimuksen 5 artiklan mukaan Australian viranomaiset voivat tietyissä tapauksissa olla oikeutettuja valvomaan sopimuksen noudattamista Suomessa. Näin ollen ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä katsottiin, että sopimuksen soveltaminen voi merkitä HM 1 §:ssä säädetyn valtion täysivaltaisuuden rajoitusta. Sopimuksen 9 artiklan mukaan toimittajaosapuoli voi vaatia jo toimitetun ydinmateriaalin palauttamista. Materiaali on pääsääntöisesti yksityisen kansalaisen tai oikeushenkilön omistuksessa. Hallituksen esityksen ja ulkoasiainvaliokunnan mietinnön mukaan sopimuksen soveltaminen saattaisi siten merkitä myös puuttumista HM 6 §:ssä suojattuun yksityiseen omistusoikeuteen.¹⁷⁹ Sopimuksen voimaansaattamislaki säädettiin VJ 67 §:ssä ja 69.1 §:ssä määrätyllä tavalla perustuslakivaliokuntaa kuulematta.

Suhde uuteen perustuslakiin

Suomen ja Australian välinen sopimus on 12 artiklan mukaan voimassa voimaantulostaan lähtien 30 vuoden ajan. Sopimus sisältää myös ns. ikuisuusklauusulin. Jollei kumpikaan osapuoli ole ilmoittanut toiselle osapuolelle viimeistään 180 päivää ennen sanotun ajan päättymistä irtisanovansa tätä sopimusta, sopimuksen voimassaolo jatkuu vielä tämän jälkeen,

¹⁷⁷ HE 70/1993 vp, s. 1 ja 6.

¹⁷⁸ HE 1/1979 vp, s. 1-7.

¹⁷⁹ HE 1/1979 vp, s. 7, UaVM 4/1979 vp.

kunnes 180 päivää on kulunut jommankumman osapuolen toiselle osapuolelle tekemästä irtisanomisilmoituksesta.

Sopimus on siten edelleen voimassa, mutta sen täytäntöönpanoa on suurelta osin lykätty Euratomin ja Australian välisillä sopimusjärjestelyillä. Euratom ja Australia eivät kuitenkaan ole päässeet yksimielisyyteen siitä, onko täytäntöönpanon lykkäys täydellinen tai ainakaan Suomella ei ole tietoa mahdollisesta täydellisestä täytäntöönpanon lykkäyksestä. Näin ollen sopimuksella on vielä pieni käytännön merkitys.¹⁸⁰

Sen, että Australian viranomaisilla on ydinmateriaalin siirtoa Suomen ja Australian välillä koskevan sopimuksen 5 artiklan nojalla tietyissä tapauksissa oikeus valvoa sopimuksen noudattamista Suomessa, voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan sisällöllisesti ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskevan PeL:n 1 §:n, PeL 2 §:n (kansa valtiovallan käyttäjänä) sekä PeL 3 §:n (valtiollisten tehtävien jako) kanssa.

PeL 1.3 §:n uuden säännöksen mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja yhteiskunnan kehittämiseksi. Aiemmin perustuslakiin ei sisältynyt vastaavaa sääntelyä. Perustuslakiuudistuksen esitöissä todettiin säännöksellä olevan tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite olisi ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Esitöissä pidettiin perusteltuna lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen, eivät olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa.¹⁸¹ Säännöksen tulkinnasta riippuen po. sopimuksen sisällön voitaisiin ehkä katsoa olevan sopusoinnussa uuden perustuslain kanssa.

Sopimuksen 9 artiklaa on arvioitava suhteessa perustuslain omaisuudensuojasäännökseen. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttua. Perustuslakiuudistuksessa omaisuudensuojasäännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään.

Suomen ja Australian välisen sopimuksen 9 artikla sallii toimittajaosapuolen tietyin artiklassa kerrotuin edellytyksin (lähinnä sopimusrikkomustapaukset) vaatimaan jo toimitetun ydinmateriaalin palauttamista sen hetken käyvän hinnan mukaisesta maksusta. a.

Mikäli kyse olisi sopimuksen voimaantulon jälkeen tehtävistä ydinmateriaalien kaupoista, voimaansaattamislain tuskin voitaisiin katsoa olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa. Tällöin nimittäin sopimusosapuolten voidaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan edellyttää sopimukseen ryhtyessään tunteneen sen normiston, jonka alaisuudessa heidän tekemänsä sopimuksen oikeudellinen merkitys viime kädessä määräytyy. Ennen sopimuksen voimaantuloa tehtyjä sopimussuhteita tuskin on enää olemassa. Mikäli tällaisia sopimuksia vielä kuitenkin olisi, olisi sopimuksen ja sen voimaansaattamislain lienee katsottava olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa sopimuksen olemassaoleviin sopimussuhteisiin puuttuvan luonteen vuoksi.

180 Tieto on saatu KTM:n energiaosaston ydinenergiaryhmän teollisuusneuvos Jussi Manniselta sähköpostitse 26.8.2002.

181 HE 1/1998 vp, s. 73. Säännöksen tulkintakäytännöstä ks. esim. PeVL 11/2000 vp ja PeVL 45/2000 vp.

53. Laki kansainvälisen maitotuotesopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta (329/1980, HE 192/1979 vp)

Tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen (GATT) puitteissa käydyissä monenvälisissä kauppaneuvotteluissa allekirjoitettiin Genevessä 12.4.1979 ns. kansainvälinen maitotuotesopimus, joka tuli voimaan 1.1.1980. Sopimuksen voimaansaattamislaki säädettiin VJ 67 §:ssä ja 69.1 §:ssä määrättyllä tavalla perustuslakivaliokuntaa kuulematta.

Sopimuksen voimaansaattamislain 2 §:n mukaan maitotuotesopimuksen II artiklassa tarkoitettuja ja sopimukseen liittyvissä kolmessa pöytäkirjassa tarkemmin määriteltyjä maitotuotteita ei saa viedä maasta hintaan, joka alittaa sanotuissa pöytäkirjoissa määrätty kansainvälisen vähimmäisvientihinnat. Voimaansaattamislain 3.1 §:n mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö valvoo 2 §:ssä tarkoitettujen maitotuotteiden vähimmäisvientihintojen noudattamista. Lain 3.2 §:n mukaan ministeriö voi sen mukaan kuin asetuksella säädetään, kieltää 2 §:ssä tarkoitettujen maitotuotteiden viennin, jos vienti tapahtuu hintaan, joka ei ole vähintään sovellettavan kansainvälisen vähimmäisvientihinnan mukainen.

Asiaa koskeneen hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että sopimukseen liittyvien minimivientihintapöytäkirjojen sisältämien minimivientihintaa koskevien määräysten mukaan viranomaisilla on oltava oikeus kieltää alle minimihintojen tapahtuva vienti. Koska minimihinnat määrää sopimuksella perustettu hallintoelin, merkitsi sopimuksen hyväksyminen myös, että kansainvälinen viranomainen voi tehdä Suomen viranomaisia sitovia päätöksiä. Tämän vuoksi sopimuksen voimaansaattamislaki oli hallituksen esityksen mukaan säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.¹⁸² Antamassaan mietinnössä ulkoasiainvaliokunta totesi, että sopimuksen voimaansaattamislaki tuli säätää VJ 67 ja 69.1 §:n mukaisessa järjestyksessä, koska lain 3.2 § antoi kauppa- ja teollisuusministeriölle oikeuden kieltää vähimmäisvientihinnan alittava maitotuotteiden vienti.¹⁸³

Suhde uuteen perustuslakiin

Kansainvälisen maitotuotesopimuksen voimaansaattamislain suhdetta uuteen perustuslakiin lienee arvioitava ainakin perustuslain omaisuudensuojasäännöksen sekä asetusten antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan säännöksen kannalta. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa omaisuudensuojasäännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään. Vähimmäisvientihintojen alittavan viennin kieltävät säännökset saattavat rajoittaa omistajan oikeutta määrätä omasta omaisuudestaan ja laki voi siten olla ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa.

PeL 80.1 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslakiesityksen perustelujen mukaan ministeriölle voitaisiin osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisemmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa.¹⁸⁴ Maitotuotesopimuksen voimaansaattamislaki oikeuttaa ministeriön kieltämään asetuksella tarkemmin säädettävillä tavoin vähimmäisvientihintojen alittavan viennin. Voimaansaattamislain on siten katsottava olevan ristiriidassa PeL 80 §:n kanssa.

¹⁸² HE 192/1979 vp, s. 22.

¹⁸³ UaVM 1/1980 vp.

¹⁸⁴ HE 1/1998 vp, s. 130-134.

54. Laki yleisestä kalastusoikeudesta (285/1982, HE 214/1980 vp)

Kalastuslain säätämisen yhteydessä säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä laki yleisestä kalastusoikeudesta. Yleisestä kalastusoikeudesta annettu laki on luonteeltaan ns. valtuuslaki, joka oikeuttaa tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen mukaisella lailla säätämään valtuuslakiehdotuksen osoittamissa rajoissa yleisen kalastusoikeuden käytöstä. Hallituksen esityksen perusteluissa katsottiin yleisestä kalastusoikeudesta annetun lain säännösten merkitsevän poikkeusta hallitusmuodon 6 §:n mukaisesta omaisuudensuojasta.¹⁸⁵ Perustuslakivaliokunta antoi hallituksen esityksestä lausunnon.¹⁸⁶

Valtuuslailla laajennetaan aikaisempaan valtuuslakiin verrattuna kunnassa tai kylässä asuvan oikeutta kalastukseen niillä kunnassa kylänrajan sisäpuolella olevilla vesialueilla, jotka sijaitsevat ulkosaaristossa tai aavaa selkää vastassa. Käytettävänä kalastustapana tulee kysymykseen myös koukkukalastus ja uutena saaliskalana kuore.¹⁸⁷ Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että hallituksen esityksessä mainittujen kalastustapojen kalavesille aiheuttama kalastusrasitus olisi useissa tapauksissa ja ainakin pintatroolin osalta niin huomattava, että vesialueen omistajan velvoittaminen niiden sallimiseen voisi hallitusmuodon 6 §:n mukaisen omaisuudensuojan vuoksi tapahtua vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettävällä lailla.¹⁸⁸

Valtuuslain mukaan jokaisella kylässä muutoin kuin tilapäisesti asuvalla on oikeus saada kohtuullista maksua vastaan lupa harjoittaa kotitarve- ja virkistyskalastusta vesialueen omistajan määräämällä tavalla. Perustuslakivaliokunta katsoi, että kalastuslaissa tarkoitettu vesialueen omistajan vastaava luvantovelvollisuus voi olla ristiriidassa omistajan hallitusmuodon mukaisen omaisuudensuojan kanssa, koska kysymyksessä olevaan lupaan perustuvan kalastuksen aiheuttama kalastusrasitus on lähtökohtaisesti suurempi kuin onkimis- ja pilkkimisoikeuden osalta on kysymys. Perustuslakivaliokunta totesi lisäksi, että vesialueen omistajan valtuudet rajata kalastusta ovat epäselvät, korvauksen määräytymisperusteet ovat epämääräiset eikä ole selvää, ettei luvantovelvoite haittaa omistajan omaa kalastusta.¹⁸⁹

Valtuuslaissa säädetään myös että, mikäli vesialueen käyttämättä jättäminen olennaisesti vaikeuttaisi vesistön kalakannan hoitoa tai sen kalataloudellista hyväksikäyttöä, yleinen alioikeus voi velvoittaa alueen omistajan korvausta vastaan sallimaan sen käyttöön ottamisen tai kustantamaan ne muut toimenpiteet, jotka ovat tarpeen vesialueen käyttämättä jättämisestä johtuvien haitallisten seurausten poistamiseksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan vesialueen omistajalla saattaa olla perusteltu aihe kieltää kalaveden vuokraus tai vastustaa sallimisvelvoitetta vesialueensa suunnitelmallisen hoidon vuoksi. Kalastuksesta pidättäytyminen saattaa olla myös hyödyksi kalakannalle. Valiokunnan mukaan mainittu järjestely merkitsee omistajan velvoittamista korvausta vastaan luopumaan kokonaan tai osittain omaisuutensa käyttöoikeudesta taikka suorittamaan kustannuksia haitoista, joita toisille yksityisille vesistön vesialueen omistajille saattaa aiheutua. Perustuslakivaliokunta katsoi, että tilanne voidaan sen toteuttamisedellytyksiä harkitessa rinnastaa HM 6.3 §:ssä

185 HE 214/1980 vp, s. 1, 7 ja 43.

186 PeVL 5/1981 vp, LtVM 18/1981 vp.

187 Hallituksen esityksessä käytettävänä kalastustapana mainittiin myös pintatrooli, mutta laki- ja talousvaliokunnan ehdotuksesta pintatrooli poistettiin kalastustapojen joukosta tehokkuutensa vuoksi. LtVM 18/1981 vp.

188 HE 214/1980 vp, s. 43, PeVL 5/1981 vp, LtVM 18/1981 vp.

189 PeVL 5/1981 vp.

tarkoitettuun pakkolunastukseen, eli oikeudesta luopumaan velvoittamisen täytyy tapahtua yleiseen tarpeeseen ja täyttä korvausta vastaan. Valiokunta totesi, että kalastuslain kohdan säännökset eivät sisällä mitään määräystä siitä, minkälainen korvaus on kyseessä eikä kysymyksessä olevaa sallimis- tai kustannusten maksuvelvoitetta ainakaan kaikilta osiltaan voida pitää yleisen tarpeen vaatimana.¹⁹⁰

Suhde uuteen perustuslakiin

Yleisestä kalastusoikeudesta annettua lakia on arvioitava perustuslain omaisuudensuojasäännöksen kannalta. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa omaisuudensuojasäännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään. Yleisestä kalastusoikeudesta annetun lain on syytä katsoa olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa samoilla perusteilla kuin mitä perustuslakivaliokunta esitti lakia säädettäessä HM 6 §:n osalta.

55. Rikesakkolaki¹⁹¹ (66/1983, HE 19/1981 vp)

Rikesakkolailla luotiin rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään uusi yleinen seuraamus, rikesakko. Rikesakkolakiin otettiin säännökset rikesakon yleisestä soveltamisalasta sekä määräämis- ja täytäntöönpanomenettelystä. Rikesakkomääräyksen antaa poliisimies tai muu valvontaa suorittava virkamies. Rikesakkomääräyksen saaneella on oikeus saattaa asia yleisen alioikeuden erityisen rikesakkotuomarin käsiteltäväksi. Tällaisessa tapauksessa virallinen syyttäjä voi vaatia rikesakon sijasta muuta rangaistusta, jolloin rikesakkomääräys raukeaa. Rikesakkotuomarin ratkaisuun ei voi hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakukeinoin. Rikesakkoa ei voi muuntaa vankeudeksi, mikäli sitä ei saada perityksi. Rikesakkoasiassa ei voi myöskään yhdistää tai yhteenlaskea rikesakkoa sakko- tai vankeusrangaistukseen eikä määrätä sakon muuntorangaistusta täytäntöönpantavaksi, eikä rikesakko voi olla perusteena ehdonalaisen vapauden menettämiselle. Rikesakon määrääminen tai täytäntöönpano ei voi siten johtaa henkilökohtaisen vapauden menetykseen.¹⁹²

Hallituksen esityksessä esitettiin rikesakkolaki säädettäväksi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Esitys ei sisältänyt säätämisyjärjestysperusteluja. Antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi lakiehdotuksen olevan valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä HM 2.4 §:n, 13 §:n, 53 §:n sekä 91.1 §:n kannalta arvioituna. HM 2.4 §:ssä todettiin, että tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimmässä oikeusasteessa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. HM 13 §:n säännös turvasi kansalaiselle oikeuden tulla tuomituksi siinä oikeudessa, jonka alainen hän lain mukaan on. HM 53 §:ssä todettiin korkeimman oikeuden käyttävän ylintä tuomiovaltaa oikeusasioissa sekä valvovan sen ohella tuomarien ja ulosottoviranomaisten lainkäyttöä. HM 91.1 §:ssä säädettiin kaikilla tuomareilla olevasta erityisestä virassapysymisoikeudesta. Perustuslakivaliokunta totesi näiden säännöksiä tarkoituksena olevan turvata kansalaiselle sen, että hänen asiansa käsitellään riippumattomassa, tuomioistuimeksi järjestetyssä ja yleisesti sovellettavien säännösten mukaan toimivaltaisessa elimessä.¹⁹³

¹⁹⁰ PeVL 5/1981 vp.

¹⁹¹ Lain nimike on muutettu lailla 552/1999 laiksi rikesakkomenettelystä.

¹⁹² HE 19/1981 vp, s. 1.

¹⁹³ PeVL 1/1982 vp.

Rikesakon määräämisessä oli perustuslakivaliokunnan mukaan kyse tuomiovallan käytöstä rikesakon ollessa poliisimiehen tai muun vastaavan virkamiehen määräämä varallisuusarvoinen rangaistus virallisen syytteen alaisesta rikkomuksesta. Perustuslakivaliokunnan mukaan rikosoikeudellisen seuraamuksen kohteella on aina oltava mahdollisuus saattaa asia riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi. Rikesakkolain mukaan rikesakkoasian käsittelee ainoastaan yksi alioikeuden lakimiestuomari, ns. rikesakkotuomari, joksi hovioikeus saattoi määrätä myös kanslianotaarin tai notaarin. Hovioikeus antoi kanslianotaarille määräyskirjan ja notaarille määräyksen enintään kahdeksi vuodeksi. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta katsoi, ettei kanslianotaaria tai notaaria voida pitää hallitusmuodossa tarkoitettulla tavalla riippumattomana tuomarina. Siltä osin kuin alioikeuden käsiteltäväksi saatettuja rikesakkoasioista tulisi käsittelemään muu kuin varsinaisessa tuomarinvirassa oleva henkilö, edellytys asian saattamisesta riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi ei toteutuisi. Tämän seikan merkitystä oikeusturvanäkökohtana korostaa vielä perustuslakivaliokunnan mukaan se, että alioikeuden rikesakkoasiassa antamaan päätökseen ei saa hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakukeinoin.¹⁹⁴

Perustuslakivaliokunta katsoi HM 53 §:n säännöksen estävän rikosoikeudellisen tuomiovallan käytön järjestelyn tavallisella lailla siten, että korkein oikeus ei voisi voimassa olevien muutoksenhakurajoitusten puitteissa lainkaan ottaa tutkittavakseen määrällisesti merkittävään ryhmään kuuluvia, vaikkakin sinänsä vähäisiä rikesakkoasioita. Perustuslakivaliokunta totesi muutoksenhakumahdollisuuden kieltämisen rikesakkoasioissa rajoittavan oleellisesti korkeimman oikeuden valvontatehtävän toteuttamista.¹⁹⁵

Suhde uuteen perustuslakiin

PeL 3.3 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Rikesakkoasian käsittelee ainoastaan yksi alioikeuden lakimiestuomari, ns. rikesakkotuomari. Tuomioistuinharjoittelua suorittavaa notaaria ei voida pitää riippumattomana tuomarina. Käytäntö sen suhteen, voidaanko notaari nykyisten säännösten mukaan määrätä toimimaan rikesakkotuomarina, on vaihdellut alioikeuksittain. Siltä osin kuin alioikeuden käsiteltäväksi saatettuja rikesakkoasioita voi käsitellä muu kuin varsinaisessa tuomarinvirassa oleva henkilö, edellytys asian saattamisesta riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi, ei toteudu ja rikesakkomenettelystä annetun lain voidaan katsoa olevan ristiriidassa perustuslain kanssa.

PeL 99 §:n mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus. Rikesakkomenettelystä annetun lain mukaan alioikeuden rikesakkoasiassa antamaan ratkaisuun ei saa hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakukeinoin. Mikäli pysytään perustuslakivaliokunnan rikesakkolain säätämisen yhteydessä esittämässä kannassa, rikesakkomenettelystä annetun lain lieene katsottava rajoittavan korkeimman oikeuden valvontatehtävää ja olevan ristiriidassa myös PeL 99 §:n kanssa.

56. Laki Ounasjoen erityissuojelusta (703/1983, HE 279/1982 vp)

Ounasjoen erityissuojelusta annetulla lailla kiellettiin vesivoiman rakentaminen Kemijoen vesistöön kuuluvassa Ounasjoessa sekä sen sivujoissa. Lain mukaan mainitusta

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ PeVL 1/1982 vp.

rakentamiskiellosta aiheutuvasta korvausvelvollisuudesta säädetään erikseen. Lakiehdotusta koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, että laki olisi korvausvelvollisuuden erikseen säätämisen vuoksi säädettävä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä.¹⁹⁶

Hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi aikaisemmassa lausuntokäytännössään (PeVL 5 ja 8 /1947 vp.) katsoneensa koskivoiman kuuluvan omaisuudensuojan piiriin. Vesivoima voi olla tilaan kuuluva etuus tai käyttöoikeuden kohteena erityisen oikeuden perusteella. Perustuslakivaliokunnan mukaan vesivoimaa voidaan valtiosääntöoikeudellisessa mielessä pitää uusiutuvana luonnonvarana, jonka suurin taloudellinen merkitys omistajalle tai käyttöoikeuden haltijalle liittyy juuri mahdollisuuteen käyttää sitä energiantuotantoon.¹⁹⁷

Perustuslakivaliokunta totesi, että Ounasjoen vesivoimasta noin 96 % omisti Kemijoki Oy ja 4 % pääasiassa joko yksityishenkilöt tai jakokunnat. Lisäksi noin 5,1 % Kemijoki Oy:n varallisuudesta kuului yksityishenkilöille. Yksityishenkilöiden ja yksityisten yritysten osuus Ounasjoen vesivoimasta nousi perustuslakivaliokunnan mukaan lähes 10 %:iin. Kemijoki Oy:n yhtiöjärjestyksellä oli sovittu, että vesioikeuksia vastaan annettu osake tuottaa omistajilleen oikeuden ostaa yhtiön voimalaitoksissa kulloinkin kehitettävästä sähkövoimasta yhtiöön panemiaan vesioikeuksia vastaavan suhteellisen määrän yhtiöjärjestyksessä määriteltyn hintaan ja että ylijäävä sähkövoima myydään kohtuulliseen, käypään hintaan Imatran Voima Oy:lle. Ounasjoen erityissuojelusta annettu laki tuli perustuslakivaliokunnan mukaan säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska lailla puututtaisiin jo ennen sen voimaantuloa tehtyihin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin, joita ei voida pitää hyvän tavan vastaisina tai kohtuuttomina.¹⁹⁸ Laki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska se oli ristiriidassa HM 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen kanssa.

Suhde uuteen perustuslakiin

Ounasjoen erityissuojelusta annettua lakia on arvioitava suhteessa perustuslain omaisuudensuojasäännökseen. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa omaisuudensuojasäännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään. Ounasjoen erityissuojelusta annettu laki on edelleen voimassa ja sovellettavana, mutta lain poikkeuslakiominaisuuden, puuttumisen taannehtivasti ennen lain voimaantuloa tehtyihin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin, voidaan katsoa toteutuneen kerralla jo lain tultua voimaan. Lain kuitenkin lienee katsottava olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa.

57. Laki Pohjoismaiden välillä peruskoulun luokanopettajien yhteispohjoismaisista työmarkkinoista tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä sopimuksen soveltamisesta (365/1984, HE 153/1983 vp)

Pohjoismaiden välillä allekirjoitettiin 3.3.1982 sopimus peruskoulun luokanopettajien yhteispohjoismaisista työmarkkinoista. Sopimus tuli voimaan 29.5.1984. Sopimuksen tarkoituksena on, että henkilö, joka on jossain sopimusvaltiossa suorittanut virallisesti

¹⁹⁶ HE 279/1982 vp, s. 4.

¹⁹⁷ PeVL 18/1983 vp.

¹⁹⁸ Ibid.

hyväksytyn, vähintään kolmivuotiseen opiskeluun perustuvan peruskoulun luokanopettajan tutkinnon, hyväksytään tietyin edellytyksin opettajaksi myös muissa sopimusvaltioissa.¹⁹⁹

Sopimuksen mukaan valtion ja kunnan ylläpitämän oppilaitoksen virkaan voidaan nimittää muitakin kuin Suomen kansalaisia, vaikka kysymys ei ole vieraan kielen opettajan virasta. Sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeneen hallituksen esityksen säätämisperusteluiden mukaan tämän sopimusmääräyksen katsottiin olevan ristiriidassa HM 84 §:n (94/1919) kanssa.²⁰⁰ HM 84.1 §:ssä säädettiin, että Suomen valtionvirkaan voitiin mainitussa pykälässä mainituilla poikkeuksilla nimittää ainoastaan Suomen kansalainen. HM 84.2 §:ssä mainittiin yhtenä poikkeuksena koulujen vieraan kielen opettaja, ei sen sijaan opettajaa yleensä. Sopimuksen voimaansaattamislaki säädettiin VJ 67 ja 69.1 §:ssä säädetyllä tavalla perustuslakivaliokuntaa kuulematta.

Suhde uuteen perustuslakiin

HM 84 §:n korvanneen PeL 125.1 §:n mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Perustuslaissa ei siten enää erikseen luetella niitä virkoja ja tehtäviä, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Laki Pohjoismaiden välillä peruskoulun luokanopettajien yhteispohjoismaisista työmarkkinoista tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä sopimuksen soveltamisesta on siten menettänyt poikkeuslakiluonteensa.

58. Laki Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa (645/1985, HE 7/1985 vp)

Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain mukaan voidaan asevelvolliselle, joka osoittaa kuuluvansa Jehovan todistajat -nimiseen uskonnolliseen yhdyskuntaan ja ilmoittaa, että uskonnollinen vakaumus ehdottomasti estää häntä suorittamasta asevelvollisuutta aseellisessa palveluksessa tai siviilipalveluksessakin, myöntää määräaikaista palveluksen suorittamisen lykkäystä ja lopulta vapauttaa hänet asevelvollisuuden suorittamisesta rauhan aikana. Samoin voidaan reservin kertausharjoituksiin tai niiden asemesta suoritettavaan palvelukseen kutsuttu asevelvollinen vapauttaa sanotusta palveluksesta.

Asiassa antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi hallitusmuodon 75 §:n mukaisen maanpuolustusvelvollisuuden merkitsevän rauhan aikana määrätyn ikäisten terveiden miesten velvollisuutta palvella tietty aika vakinaisessa väessä tai korvaavassa palveluksessa. Näin ollen valiokunta katsoi lakiehdotuksen merkitsevän Jehovan todistajien vapauttamista hallitusmuodon 75 §:n mukaisesta maanpuolustusvelvollisuudesta. Valiokunnan mukaan lakiehdotusta oli tarkasteltava myös kansalaisten yhdenvertaisuutta lain edessä koskevan hallitusmuodon 5 §:n sekä hallitusmuodon 9 §:n säännösten valossa. HM 9 §:ssä säädettiin, että kansalaisen oikeudet ja velvollisuudet olivat riippumattomat siitä, mihin uskonnolliseen yhdyskuntaan asianomainen kuului tai kuuluiko hän mihinkään sellaiseen yhdyskuntaan. Perustuslakivaliokunta totesi hallitusmuodon 9 §:n säännöksen tarkoittavan sitä, ettei kansalaisia voida uskonnollisen tai muun vakaumuksen perusteella tavallisessa lainsäätämisyksessä säädettävällä lailla saattaa muita parempaan tai huonompaan asemaan. Näin ollen valiokunnan mukaan täysi vapautus palvelusvelvollisuuksista uskonnollisen vakaumuksen perusteella merkitsi lisäksi tuntuvaa poikkeamista

¹⁹⁹ HE 153/1983 vp, s. 1.

²⁰⁰ HE 153/1983 vp, s. 3. Ks. myös UaVM 8/1983 vp.

hallitusmuodon 5 §:ssä ja erityisesti 9 §:ssä säädetystä kansalaisten yhdenvertaisuudesta. Lakiehdotus oli edellä kerrotuista syistä käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.²⁰¹

Suhde uuteen perustuslakiin

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitusmuodon 75 §:ään lisättiin uusi 3 momentti, jossa todettiin, että oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädettäisiin lailla.²⁰² Mainittu säännös siirrettiin perustuslakiuudistuksessa sellaisenaan PeL 127.2 §:ään. Säännöksen tarkoittamia tilanteita koskee juuri laki Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa.²⁰³ Näiltä osin ristiriitaa uuden perustuslain kanssa ei siten enää ole.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä HM 5.2 §:ään otettiin erityinen syrjinnän kieltävä säännös, jonka mukaan ketään ei saanut ilman hyväksyttävää perustetta asettaa muihin nähden eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilökohtaisen syyn perusteella. Perusoikeusuudistusesityksen perustelujen mukaan HM 5.2 § ulottui uskontoon tai muuhun vakaumukseen perustuvan syrjinnän kiellossa pitemmälle kuin hallitusmuodon ennen perusoikeusuudistusta voimassa olleen 9 §:n 1 virke.²⁰⁴ HM 5.2 §:n säännös siirrettiin perustuslakiuudistuksessa sellaisenaan uuden perustuslain 6.2 §:ään. Edellä HM 5.2 §:n perusteluissa lausutun sekä perustuslakivaliokunnan Jehovan todistajien vapauttamista asevelvollisuudesta koskeneessa lausunnossa HM 9 §:n osalta toteamien seikkojen valossa näyttää ilmeiseltä, että Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta annettu laki on kuitenkin ristiriidassa PeL 6.2 §:n kanssa. Tätä päätelmää vahvistaa myös se, että lailla vapautetaan asevelvollisuuden suorittamisesta kaavamaisesti vain yhden uskonnollisen yhdyskunnan jäsenet.

59. Laki valtion virkojen täyttämisestä eräissä tapauksissa ja eräiden asetusten toimittamisesta eduskunnalle (762/1986, HE 238/1984 vp)

Valtion virkojen täyttämistä eräissä tapauksissa ja eräiden asetusten toimittamisesta eduskunnalle annetun lain 1 §:n mukaan valtion palvelussuhteen jatkuvuuden turvaaminen voidaan HM 86 §:ssä säädettyjen perusteiden ja muutoin säädettyjen kelpoisuusvaatimusten ohella ottaa huomioon täytettäessä valtion virkaa, johon nimittää muu viranomainen kuin tasavallan presidentti, valtioneuvosto, korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus. Mainittu säännös oli valtion virkamieslainsäädännön uudistamista koskeneen hallituksen esityksen mukaan tarkoitus sisällyttää valtion virkamieslakiin. Jotta koko valtion virkamieslakia ei olisi täytynyt säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, perustuslakivaliokunta ehdotti lausunnossaan PeVL 13/1985 vp., että virkamieslakiehdotuksen perustuslainsäätämisyjärjestystä vaativat kohdat sijoitettaisiin erilliseen perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettavaan lakiin.²⁰⁵ Tämän vuoksi säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä laki valtion virkojen täyttämistä eräissä tapauksissa ja eräiden asetusten toimittamisesta eduskunnalle. Lain katsottiin olevan ristiriidassa HM 86 §:n kanssa, jonka mukaan yleiset ylennysperusteet valtionvirkoihin olivat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä vaati myös mainitun lain 2 §

201 PeVL 9/1985 vp.

202 HE 309/1993 vp, s. 77-78.

203 HE 1/1998 vp, s. 181-182.

204 HE 309/1993 vp, s. 44.

205 HE 238/1984 vp ja PeVL 13/1985 vp. Ks. myös LaVM 2/1986 vp.

viran lakkauttamista tarkoittavan asetuksen ja siihen liittyvän viran perustamisasetuksen jälkitarkastusmenettelystä, joka on sittemmin kumottu lailla 674/1990.²⁰⁶

Suhde uuteen perustuslakiin

HM 86 §:n yleisiä ylennysperusteita koskeva säännös siirrettiin perustuslakiuudistuksessa lähes sellaisenaan PeL 125.2 §:ään, jonka mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Erotukseksi HM 86 §:stä PeL 125.2 § laajeni koskemaan kaikkia julkisia virkoja. Valtion virkojen täyttämisestä eräissä tapauksissa ja eräiden asetusten toimittamisesta eduskunnalle annettu laki mahdollistaa selvästi perustuslain säännösten ulkopuolelle menevän nimitysperusteen soveltamisen ja on siten ristiriidassa PeL 125.2 §:n kanssa.

60. Laki valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta (764/1986, HE 239/1984 vp)

Valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta annetulla lailla muutettiin valtion virkaehtosopimuslakia mm. siten, että lain 5.2 §:n mukaan tehtiin mahdolliseksi se, että valtioneuvosto voisi virkaehtosopimuksen estämättä määrätä virkamiesten palvelussuhteen ehdoista toisin kuin virkaehtosopimuksessa on sovittu, jos henkilöstön saaminen valtion palvelukseen, palveluksessa pysyttäminen taikka muut painavat syyt sitä vaativat. Mainitun säännöksen mukaan valtioneuvosto ei kuitenkaan saanut määrätä palvelussuhteen ehtoja huonommiksi kuin mitä virkaehtosopimuksessa oli sovittu. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan säännöksen olevan ristiriidassa HM 65.3 §:n kanssa, jonka mukaan valtion virkamiesten palvelussuhteen ehdoista voitiin määrätä virkaehtosopimuksin niin kuin siitä lailla säädettiin.²⁰⁷

Suhde uuteen perustuslakiin

Perustuslakiuudistusta koskeneen hallituksen esityksen mukaan mahdollisuutta määrätä virkamiesten palvelussuhteen ehdoista virkaehtosopimuksilla ei ollut enää tarpeen erikseen mainita perustuslaissa. Uusi perustuslaki ei enää sisällä yleistä säännöstä virkamiesten palvelussuhteen ehtojen määrittämisestä virkaehtosopimuksin.²⁰⁸ PeL 89 §:ssä säädetään vain, että eduskunnan asianomainen valiokunta hyväksyy eduskunnan puolesta valtion henkilöstön palvelussuhteen ehtoja koskevan sopimuksen siltä osin kuin eduskunnan suostumus on tarpeen. Laki valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta ei siten enää merkitse poikkeusta perustuslaista.

61. Laki Ruotsin kanssa tehdyn suvereniteettisaaria koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (1014/1986, HE 189/1986 vp)

Suomi ja Ruotsi allekirjoittivat 19.6.1986 ns. suvereniteettisaaria koskevan sopimuksen. Suvereniteettisaarilla tarkoitetaan sopimuksen 1 artiklassa tarkemmin määriteltyjä, Tornionjoessa, Muonionjoessa sekä Könkämäenossa sijaitsevia saaria, saaren osia sekä niemiä. Sopimuksen mukaan Ruotsin tuomioistuimet ja viranomaiset ovat toimivaltaisia

²⁰⁶ PeVL 13/1985 vp.

²⁰⁷ HE 239/1984 vp., PeVL 14/1985 vp., LaVM 3/1986 vp.

²⁰⁸ HE 1/1998 vp., s. 140.

käsittlemään Suomessa sijaitsevien suvereniteettisaarten asioita siinä määrin kuin näihin saariin sovelletaan Ruotsin oikeutta. Sopimuksella puututaan Suomen täysivaltaisuuteen ja sisäiseen vallanjakoon. Sekä asiaa koskeneen hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa että ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä todettiin, että sopimuksen tarkoittama julkisen vallan uskomisen vieraan valtion tuomioistuimille ja viranomaisille Suomen aluetta koskevissa kysymyksissä sisälsi poikkeuksia hallitusmuodon mukaisesta vallankäytöstä Suomessa. Sopimuksen katsottiin olevan ristiriidassa HM 1 ja 2 §:n kanssa ja sen vuoksi sen voimaansaattamislaki säädettiin VJ 67 §:ssä ja 69.1 §:ssä määrättyllä tavalla.²⁰⁹

Suhde uuteen perustuslakiin

Ruotsin kanssa tehdyn suvereniteettisaaria koskeva sopimus uskoo Ruotsin viranomaisille ja tuomioistuimille julkista valtaa Suomen aluetta koskevissa kysymyksissä. Näin ollen sopimuksen voimaansaattamislain voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan sisällöltään ristiriidassa myös valtion täysivaltaisuutta koskevan PeL 1 §:n, valtiovallan kansanvaltaisuutta koskevan PeL 2 §:n sekä valtioelinten vallanjakoa koskevan PeL 3 §:n kanssa.

PeL 1.3 §:n uuden säännöksen mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja yhteiskunnan kehittämiseksi. Aiemmin perustuslakiin ei sisällynyt vastaavaa sääntelyä. Perustuslakiuudistuksen esitöissä todettiin säännöksellä olevan tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite olisi ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Esitöissä pidettiin perusteltuna lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen, eivät olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa.²¹⁰ Säännöksen tulkinnasta riippuen po. sopimuksen sisällön voitaisiin ehkä katsoa olevan sopusoinnussa uuden perustuslain kanssa.

62. Laki Suomen kansalaisen oikeudesta olla maan palveluksessa uskontunnustukseensa katsomatta annetun lain muuttamisesta (34/1987, HE 217/1985 vp)

Suomen kansalaisen oikeudesta olla maan palveluksessa uskontunnustukseensa katsomatta annetun lain (173/1921) mukaan henkilö, joka ei kuulu evankelis-luterilaiseen kirkkoon taikka erillään olevaan evankelis-luterilaiseen yhdyskuntaan, ei saanut antaa evankelis-luterilaista uskonnonopetusta maan oppilaitoksissa. Alkuperin voimassa olleiden mainitun lain säännösten mukaan tasavallan presidentillä oli oikeus myöntää erivapaus tästä vaatimuksesta. Vuoden 1987 valtiopäivillä lakia muutettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla siten, että oikeus erivapauden myöntämiseen siirrettiin opetusministeriölle. Lisäksi säädettiin, ettei ortodoksista uskonnonopetusta maan oppilaitoksissa saa antaa muu kuin ortodoksiseen kirkkokuntaan kuuluva henkilö, ja että myös tästä vaatimuksesta opetusministeriö voi myöntää erivapauden.

Hallitusmuodon 29.2 §:n mukaan tasavallan presidentillä oli oikeus suoda vapautus lain säännöksistä niissä tapauksissa, joissa oikeus sellaisen erivapauden antamiseen oli laissa myönnetty. Koska säädetyllä lainmuutoksella myönnettiin opetusministeriölle oikeus

209 HE 189/1986 vp, s. 5 ja UaVM 24/1986 vp.

210 HE 1/1998 vp, s. 73. Säännöksen tulkintakäytännöstä ks. esim. PeVL 11/2000 vp ja PeVL 45/2000 vp.

erivapauden antamiseen lain säännöksestä, lakiehdotus tuli hallituksen esityksen ja perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan käsitellä VJ 67 §:ssä säädetyllä tavalla.²¹¹

Suhde uuteen perustuslakiin

Uuteen perustuslakiin ei otettu enää säännöstä tasavallan presidentin erivapausvallasta. Näin ollen em. laissa muulle viranomaiselle uskottu oikeus erivapauden myöntämiseen ei ole ristiriidassa perustuslain nykyisten säännösten kanssa.

63. Laki toimenpiteistä Suomen merenkulun turvaamiseksi (142/1987, HE 218/1986 vp)

Kehityssuuntaus kansainvälisessä merenkulussa edellytti lainsäädäntöön perustuvia mahdollisuuksia ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin Suomen ulkomaisten merikuljetusten turvaamiseksi. Tämän vuoksi säädettiin laki toimenpiteistä Suomen merenkulun turvaamiseksi. Lailla annettiin valtioneuvostolle valtuudet laissa säädetyin edellytyksin ryhtyä toimenpiteisiin Suomen merenkulun turvaamiseksi sellaisia muiden maiden toimia vastaan, jotka vahingoittavat tai voivat vahingoittaa Suomen merenkulkua.²¹²

Asiaa koskeneen hallituksen esityksen perustelujen mukaan valtioneuvoston toimenpiteillä voidaan mm. puuttua sopimuksentekovapauteen, jolla voi olla rajoittava vaikutus omaisuuden käyttöön. Lain 2 §:n 1 kohdan mukaan valtioneuvosto voi asettaa elinkeinonharjoittajalle kiellon tai rajoituksen tehdä sopimuksia 1 §:ssä tarkoitetussa vieraassa valtiossa rekisteröityjen alusten rahtaamisesta tai kuljetusten suorittamisesta tällaisilla aluksilla. Laki on laadittu valtuuslain muotoon, jotta Suomella olisi mahdollisuus ryhtyä tarvittaessa nopeasti ja yhdessä muiden maiden kanssa Suomen merenkulun turvaamiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin.²¹³ Laki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta.

Suhde uuteen perustuslakiin

Toimenpiteistä Suomen merenkulun turvaamiseksi annettua lakia on arvioitava ainakin suhteessa perustuslain omaisuudensuojasäännökseen. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen samamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa omaisuudensuojasäännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään. Sopimuksentekovapautta ja sitä kautta omaisuudensuojaa rajoittavana laki toimenpiteistä Suomen merenkulun turvaamiseksi on ristiriidassa PL 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen kanssa.

64. Laki valtion liikelaitoksista (627/1987, HE 137/1986 vp)

Valtion liikelaitoksista annetulla lailla säädettiin valtion liiketoiminnan harjoittamista varten uudesta organisaatiotyypistä, joka sijoittui lähinnä virastomuotoisen liikelaitoksen ja

211 HE 217/1985 vp., s. 3 ja PeVL 7/1986 vp.

212 HE 218/1986 vp., s. 1.

213 HE 218/1986 vp., s. 1 ja 9.

valtioenemmistöisen osakeyhtiön väliin. Laki merkitsi poikkeusta eräistä valtiontaloutta koskevista säännöksistä ja säädettiin siksi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitattiin voimassa olleeseen HM 66.1 §:ään (L 94/1919), jonka mukaan valtion vuotuisen tulo- ja menoarvioon oli otettava varainhoitovuoden valtion tulot ja menot. Liikelaitoksia koskevan lain 3 § merkitsi poikkeusta tästä periaatteesta, koska 3 §:ssä säädettiin, että liikelaitoksen tuloja ja menoja ei oteta valtion tulo- ja menoarvioon, ellei liikelaitoslaissa tai laitospöytäkirjassa laissa toisin säädetäisi. Lain 3 §:n ja 16.2 §:n nojalla liikelaitoksen virat perustettiin ainakin pääsääntöisesti valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolisin varoin. Tämä merkitsi hallituksen esityksen mukaan poikkeamista paitsi voimassa olleesta HM 66.1 §:stä myös HM 65.1 §:stä (L 754/1986), jonka mukaan valtion virkoja voitiin perustaa valtion tulo- ja menoarvion rajoissa niin kuin siitä lailla säädettiin. Liikelaitoslain 8 §:n mukaan liikelaitos sai valtioneuvoston ohjaamana HM 64 §:n estämättä ottaa toimintaansa varten lainaa, jonka takaisinmaksuaika on alle vuoden, sekä toimitusluottoa. Hallituksen esityksessä todettiin säännöksen olevan ristiriidassa HM 64 §:n (94/1919) kanssa, jonka mukaan valtiolainan ottamiseen vaadittiin eduskunnan suostumus.²¹⁴ Antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi, että valtion liikelaitoksia koskeva laki oli säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hallituksen esityksessä esitetyillä perusteilla.²¹⁵

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyn suosituksen mukaisesti liikelaitoksen sääntelyn perusteet siirrettiin sittemmin perustuslakitasoon vuonna 1991 toteutetun valtiontaloussäännösten uudistuksen yhteydessä.²¹⁶

Suhde uuteen perustuslakiin

Valtion liikelaitoksista annettu laki muutettiin vastaamaan uuden perustuslain säännöksiä samanaikaisesti uuden perustuslain kanssa voimaantulleella lailla 4/2000. Mainitulla lailla muutetun lain 3 §:n mukaan liikelaitosta koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan valtion talousarvioon vain siltä osin kuin tässä laissa tai laitospöytäkirjassa laissa säädetään. PeL 84.4 §:n mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden perusteista säädetään lailla. Liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään. Eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Valtion liikelaitoksista annetun lain on tältä osin katsottava olevan sopuosoitussa perustuslain kanssa.

Valtion liikelaitoksista annetun lain 8.1 §:n (1292/2001) mukaan liikelaitos saa ottaa toimintaansa varten lainaa, jonka takaisinmaksuaika on enintään kaksitoista kuukautta sekä toimitusluottoa (lyhytaikainen laina) siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään. Liikelaitosten lyhytaikaisen lainan määrä saa kuitenkin olla enintään 336 400 000 euroa. PeL 82.1 §:n mukaan valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä. Eduskunta voi vakiintuneen käytännön mukaan antaa suostumuksensa myös lailla. Koska liikelaitoslain 8.1 §:ssä säädetään liikelaitosten lyhytaikaisen lainan yhteenlasketusta enimmäismäärästä, on lain katsottava olevan sopuosoitussa PeL 82.1 §:n kanssa.

²¹⁴ HE 137/1986 vp, s. 34.

²¹⁵ PeVL 15/1987 vp.

²¹⁶ 1.3.1992 voimaantulleella HM VI luvun muutoksella (L 1077/1991) HM 65 ja 67 §:ään otettiin liikelaitoksia koskevat säännökset sekä valtion lainanottoa koskeva 64 §. Viimeksi mainittu 64 § otettiin VI lukuun samansanaisena, mitä se oli ollut jo liikelaitoslain antamisen aikaan.

65. Ydinenergialaki (990/1987, HE 16/1985 vp)

Ydinenergialaissa määritellään ne yleiset periaatteet, ehdot ja vaatimukset, jotka ydinenergian käytön on täytettävä. Ydinenergialain 11 §:n mukaan yleiseltä merkitykseltään huomattavan ydinlaitoksen rakentaminen edellyttää valtioneuvoston periaatepäätöstä siitä, että ydinlaitoksen rakentaminen on yhteiskunnan kokonaisedun mukaista. Jos valtioneuvosto periaatepäätöksessään katsoo ydinlaitoksen rakentamisen olevan yhteiskunnan kokonaisedun mukaista, on sen lain 15.1 §:n nojalla viipymättä annettava tällainen periaatepäätös eduskunnan tarkastettavaksi. Tämän johdosta eduskunta voi kumota periaatepäätöksen sellaisenaan tai päättää, että se jää sellaisenaan voimaan.

Ydinenergialain 63 §:ssä säädetään säteilyturvakeskuksen oikeuksista ydinenergialaissa ja Suomea velvoittavissa ydinenergia-alan kansainvälisissä sopimuksissa edellytetyssä valvonnassa. Alkuperäisen 63.2 §:n perusteella myös sellaisilla Suomen hallituksen hyväksymillä henkilöillä, jotka säteilyturvakeskuksen edustajan läsnäollessa suorittivat sopimuksissa tarkoitettua valvontaa, oli osin samanlaiset valvontaoikeudet.

Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin ydinenergialain 15.1 §:n merkitsevän uusien hallinnollisten tehtävien antamista eduskunnalle ja olevan sen vuoksi ristiriidassa valtiollisten tehtävien jakoa koskeneiden perustuslainsäätöjen kanssa. Ydinenergialain 63.2 §:n valvontaoikeussäännös rajoitti hallituksen esityksen mukaan Suomen suvereniteettia.²¹⁷

Antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi, että eduskunnan tehtävät on osoitettu perustuslaeissa ja välittömästi perustuslaintasoiisiin säännöksiin nojaavissa alemmantasoisissa säädöksissä eikä eduskunnalle ole siten mahdollista tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla antaa uusia tehtäviä, joita ei ole lainkaan mainittu perustuslaeissa. Koska yleiseltä merkitykseltään huomattavan ydinlaitoksen rakentamista koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen tarkastaminen oli uusi ja VJ 63 §:ää sanatarkasti tulkiten myös uudenlainen eduskunnalle tuleva tehtävä, perustuslakivaliokunta katsoi lain 15 §:n edellyttävän perustuslainsäätämisyjärjestystä HM 2 §:n, 17 §:n sekä VJ 63 §:n kanssa ristiriidassa olevana.²¹⁸

Perustuslakivaliokunta katsoi lain 63.2 §:n antavan vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön edustajalle oikeuden käyttää itsenäisesti julkista valtaa Suomessa. Tämä ei valiokunnan mukaan ollut sopusoinnussa Suomen perustuslakien, erityisesti Suomen suvereniteettia koskevien säännösten kanssa. Valiokunta lienee tarkoittanut näillä säännöksillä HM 1 ja 2 §:ää. Asian valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin ei perustuslakivaliokunnan mukaan vaikuttanut se, että voimassa olleiden sopimusten edellyttämät ulkomaalaisen valvontaoikeudet oli jo saatettu Suomessa valtiosisäisesti voimaan, koska lakiehdotuksen mainittu kohta merkitsi valtuutuksen antamista saattaa tulevaisuudessa tavallista lainsäädäntöjärjestystä käyttäen tällaiset suvereniteettiloukkaukset voimaan.²¹⁹

Suhde uuteen perustuslakiin

Uudessa perustuslaissa suhtaudutaan aikaisempaa käytäntöä joustavammin siihen mahdollisuuteen, että eduskunnalle osoitetaan uusia tehtäviä tavallisessa laissa. PeL 3.1 §:n

²¹⁷ HE 16/1985 vp, s. 62.

²¹⁸ PeVL 17/1985 vp.

²¹⁹ Ibid.

mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Mainittua säännöstä koskeneiden hallituksen esityksen perusteluiden mukaan PeL 3.1 §:ää ei tule tulkita tyhjentäväksi luetteloksi eduskunnan tehtävistä eikä siitä voida johtaa rajoituksia eduskunnan toimivallalle tai sen laajentamiselle.²²⁰ Ydinenergilain 15 §:ssä tarkoitetun eduskunnan tehtävän ei siten enää tarvitse katsoa olevan ristiriidassa perustuslain kanssa tällaisella ”uusi tehtävä” –perusteella. Säännös on kuitenkin ongelmallinen uuden perustuslain kannalta sikäli, että PeL 39 §:n mukaan asia tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella tai muulla tässä perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetyllä tavalla. Perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä ei ole mainintaa valtioneuvoston periaatepäätöksestä, jonka kumoamisesta tai voimaan jäämisestä eduskunnan tulee tehdä päätös.

Ydinenergilain 63.2 §:n (L 738/2000) säännös Suomen hallituksen hyväksymien henkilöiden valvontaoikeuksista antaa vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön edustajalle oikeuden käyttää itsenäisesti julkista valtaa Suomessa. Säännöksen voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan sisällöllisesti ristiriidassa Suomen täysivaltaisuutta koskevan PeL 1 §:n ja valtiovallan kansanvaltaisuutta koskevan PeL 2 §:n kanssa. PeL 1.3 §:n uuden säännöksen mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja yhteiskunnan kehittämiseksi. Aiemmin perustuslakiin ei sisällynyt vastaavaa sääntelyä. Perustuslakiuudistuksen esitöissä todettiin säännöksellä olevan tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite olisi ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Esitöissä pidettiin perusteltuna lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen, eivät olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa.²²¹ Säännöksen tulkinnasta riippuen po. säännöksen sisällön voitaisiin ehkä katsoa olevan sopuissuudessa uuden perustuslain kanssa.

66. Laki Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnasta (354/1989, HE 18/1989 vp)

Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnasta annetun lain mukaan eduskunnan tehtäväksi tuli sekä valita Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan jäsenet että käsitellä valtuuskunnan vuosittain esittämä kertomus Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen toiminnasta. Laki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Asiaa koskeneen hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todettiin, että vakiintuneena pidettävän tulkinnan mukaan eduskunnalle voidaan antaa uusia tehtäviä vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettävällä lailla. Koska ehdotetun lain mukaan eduskunnan tehtäväksi tulisi sekä valita Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan jäsenet että käsitellä valtuuskunnan vuosittain esittämä kertomus Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen toiminnasta, laki tuli säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.²²²

Perustuslakivaliokunta katsoi antamassaan lausunnossa aikaisempaan tulkintakäytäntöönä viitaten, että Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan jäsenten valitseminen eduskunnan

220 Ks. HE 1/1998 vp, s. 75, jossa todettiin lisäksi, että perustuslakivaliokunnan uudemmassa käytännössä on poikettu merkittävästi aikaisemmasta ahtaasta tulkintalinjasta ja viitattiin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 10/1990 vp, PeVL 11/1990 vp, PeVL 37/1992 vp ja PeVL 18/1995 vp.

221 HE 1/1998 vp, s. 73. Säännöksen tulkintakäytännöstä ks. esim. PeVL 11/2000 vp ja PeVL 45/2000 vp.

222 HE 18/1989 vp, s. 4.

toimesta oli sellainen uusi eduskunnan ulkopuoliseen toimintaan liittyvä hallintotehtävä, joka voitiin antaa eduskunnalle vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettävällä lailla. Lisäksi Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan antaman kertomuksen vuosittainen käsittely merkitsi perustuslakivaliokunnan mukaan hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännösten ilmaisemista valtiosääntöperiaatteista poikkeavan uuden hallintotehtävän antamista eduskunnalle. Tästäkin syystä lakiehdotus oli käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.²²³

Suhde uuteen perustuslakiin

Valtiopäiväjärjestykseen lisättiin lailla 1117/1993 uusi 88 b §, jossa todettiin eduskunnan edustajien valitsemisesta kansainväliseen sopimukseen perustuvaan tai muuhun kansainväliseen toimielimeen säädettävän lailla tai eduskunnan työjärjestyksessä. VJ 88 b §:n säännös eduskunnan edustajien valitsemisesta kansainväliseen toimielimeen siirrettiin sellaisenaan PeL 36.3 §:ään. Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnasta annettu laki ei siten ole ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa siltä osin kuin kyse on eduskunnan edustajien valitsemisesta Euroopan valtuuskuntaan.

PeL 46.2 §:n mukaan eduskunnalle voidaan antaa muita kertomuksia sen mukaan kuin hallitusmuodossa, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään. Perustuslakiuudistusta koskeneen hallituksen esityksen perusteluissa mainitaan näinä muina eduskunnalle annettavina kertomuksina mm. Euroopan neuvoston ja Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan kertomukset. Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnasta annettu laki ei ole siten tältäkin osin ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa.²²⁴ Lisäksi edellä on jo todettukin uudessa perustuslaissa suhtauduttavan muutoinkin aikaisempaa käytäntöä joustavammin siihen mahdollisuuteen, että eduskunnalle osoitetaan uusia tehtäviä tavallisessa laissa. PeL 3.1 §:ää ei tule tulkita tyhjentyväksi luetteloksi eduskunnan tehtävistä eikä siitä voida johtaa rajoituksia eduskunnan toimivallalle tai sen laajentamiselle.²²⁵

67. Laki säädöksissä viitattavien standardien kielestä (553/1989, HE 37/1989 vp)

Laeissa, asetuksissa sekä alemmanasteisissa säädöksissä on koko ajan lisääntyvässä määrin viitattu kansainvälisiin standardeihin ja standardien kaltaisiin asiakirjoihin. Standardien avulla viranomaiset ovat asettaneet esimerkiksi välttämättömiä turvallisuus-, testaus- ja laatuunormeja. Oikeussäännöksessä viitattu standardi tulee säännöksen osaksi. Pääsäännön mukaan säädöksissä viitattavien standardien tulee olla suomen ja ruotsin kielellä. Säädöksissä viitattavien standardien kielestä annetulla lailla tehtiin mahdolliseksi mainitussa laissa määritellyissä tapauksissa poiketa viitattavien standardien osalta säädöksille asetetuista kielivaatimuksista. Laki säädettiin perustuslakivaliokuntaa kuulematta perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Asiaa koskeneen hallituksen esityksen mukaan laki oli ristiriidassa HM 22 §:ssä laeille ja asetuksille säädetyistä kielivaatimuksista.²²⁶ HM 22 §:ssä säädettiin, että mm. lait ja asetukset annetaan suomen ja ruotsin kielellä.

²²³ PeVL 2/1989 vp.

²²⁴ HE 1/1998 vp., s. 97.

²²⁵ Ks. HE 1/1998 vp, s. 75, jossa todettiin lisäksi, että perustuslakivaliokunnan uudemmassa käytännössä on poikettu merkittävästi aikaisemmasta ahtaasta tulkintalinjasta ja viitattiin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 10/1990 vp, PeVL 11/1990 vp, PeVL 37/1992 vp ja PeVL 18/1995 vp.

²²⁶ HE 37/1989 v., s. 1 ja 4-5.

Suhde uuteen perustuslakiin

PeL 79.4 § sisältää lakien osalta HM 22 §:ää vastaavan säännöksen, jonka mukaan lait säädetään ja julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä. Säädöksissä viitattavien standardien kielestä annettu laki on, mahdollistaessaan tietyissä tapauksissa vain suomen tai ruotsin kielellä tai muulla kielellä olevaan standardiin viittaamisen, ristiriidassa myös PeL 79.4 §:n kanssa.

68. Laki asunto-olojen kehittämisrahastosta ²²⁷(1144/1989, HE 183/1989 vp)

Lailla asunto-olojen kehittämisrahastosta perustettiin sosiaalisen asuntotuotannon rahoitusjärjestelmän tehostamiseksi valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolinen asunto-olojen kehittämisrahasto, joka muodostuu mm. valtion asuntolainojen lyhennyksistä ja korkotuloista sekä tulo- ja menoarviossa osoitettavasta määrärahasta. Laki säädettiin VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Asiaa koskeneen hallituksen esityksen perusteluissa katsottiin, että lakiehdotus voitiin HM 66.2 §:n (L 94/1919) vakiintunut tulkinta huomioon ottaen käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.²²⁸ Antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että voimassa olleen HM 66 §:n vakiintuneen tulkinnan mukaan tulo- ja menoarvion ulkopuolinen rahasto voitiin perustaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos rahasto ei määrältään muodostunut vuotuisen tulo- ja menoarvion verrattuna niin suureksi, että eduskunnalle hallitusmuodon mukaan kuulunut budjettivalta sen johdosta olisi joutunut vaaraan tulla loukatuksi. Tällaista rahastoa ei myöskään saanut perustaa valtion vuotuisia tarpeita varten. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, ettei suuruuskriteeristä aiheutunut estettä käsitellä lakiehdotusta tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.²²⁹

Vuotuisuuskriteerin osalta valiokunta viittasi aikaisempiin lausuntoihinsa (PeVL 17/1985 vp. ja PeVL 16/1989 vp.) ja totesi, että vuotuisilla menoilla on ymmärrettävä valtion säännöllisesti eli vuosittain toistuvia tarpeita. Valiokunnan mukaan sen kaltainen asunto-olojen kehittämistoiminta, joka ehdotettiin rahoitettavaksi rahaston varoista, oli vuosikymmenten ajan kuulunut valtion asuntopolitiikan välineistöön. Kysymyksessä oli edelleenkin vuodesta toiseen hoidettavaksi tarkoitettu, eri lakeihin ja muihin päätöksiin perustuva toiminta, jonka rahoitus siirrettäisiin tapahtuvaksi budjetin ulkopuolisen rahaston kautta. Näin ollen rahasto oli tarkoitettu käytettäväksi vuotuisiin tarpeisiin, minkä vuoksi lakiehdotus oli käsiteltävä VJ 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.²³⁰

Suhde uuteen perustuslakiin

Perustuslakiuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin talousarvion ulkopuoliseen rahastotalouteen olevan pysyvää tarvetta, joten oli perusteltua saattaa rahastojärjestelmä perustuslain kanssa yhteensopivaksi. PeL 87 §:n mukaan valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle voidaan säätää lailla, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Tehtävän hoitamisen voidaan hallituksen esityksen perusteluiden mukaan katsoa ehdottomasti edellyttävän rahaston perustamista lähinnä silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjettitalouden piirissä olevat

²²⁷ Nykyisin lain nimike on laki valtion asuntorahastosta. Nimike muutettiin lailla 351/1993.

²²⁸ HE 183/1989 vp, s. 8.

²²⁹ PeVL 17/1989 vp.

²³⁰ Ibid.

keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat soveltuisi tehtävän hoitamiseen. Perusteluiden mukaan erityisesti toiminnot, jotka edellyttävät varautumista määrältään huomattaviin ja vaikeasti ennakoitaviin, ehkä kokonaan toteutumatta jääviin menoihin, saattavat edellyttää rahaston perustamista. Hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi ”laajamittainen lainoitus- ja korkotukitoiminta nykyisen valtion asuntorahaston tapaan” saattaa edellyttää rahastointia. Valtion asuntorahastosta annettu laki ei tämän mukaisesti ole ristiriidassa PeL 87 §:n kanssa, joten sen on katsottava menettäneen poikkeuslakiluonteensa.²³¹

69. Laki Norjan kanssa Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä tehdyn sopimuksen ja siihen liittyvän kalastussäännön eräiden määräysten hyväksymisestä (1197/1989, HE 53/1989 vp)

Suomi allekirjoitti 1.3.1989 Norjan kanssa sopimuksen Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä ja siihen liittyvän kalastussäännön. Sopimus ja kalastussääntö rakentuvat kaikilta osin aiemmin voimassa olleeseen sopimusjärjestelmään, jonka peruseriaatteita ja rakennetta ei muutettu. Sopimukseen otettiin entistä tarkemmat määräykset käytettävistä pyydyksistä silmällä pitäen sekä kalastajien että kalastusvalvojen tarpeita. Lapin lääninhallitus ja Finnmarkin fylkesmann saivat valtuuden sopia keskenään aikaisempaa laajemmin urheilukalastuksen säätelystä Tenojoella.²³²

Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä katsottiin, että sopimuksen ja kalastussäännön voimaansaattamista koskeva laki oli säädettävissä tavallisena lakina.²³³ Antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi Tenojokisopimuksen ja siihen liittyvän kalastussäännön merkitsevän HM 6 §:n säännösten turvaamille omistajille rajoitusta omaisuutensa käytössä. Rajoittaminen koskisi sekä niitä, joilla on kalastusoikeus vesialueen omistuksen perusteella tai erityinen oikeus kalastuspaikkaan, että niitä luontaistaloudesta huomattavan osan elannostaan saavia, maata omistamattomia asukkaita, joiden kalastusoikeuden valiokunta oli aiemmissa lausunnoissaan (PeVL 7/1978 vp. ja PeVL 5/1981 vp.) todennut olevan perustuslain turvaama. Rajoittaminen ilmeni valiokunnan mukaan erityisesti kalastuksen maksullisuudessa sekä sallittujen pyydysten ja niiden enimmäismäärän sekä veneen käytön säätelyssä.²³⁴

Paikkakunnalla asuvien kalastamaan oikeutettujen asemasta perustuslakivaliokunta totesi, että uuteen kalastussääntöön sisältyvät erinäiset mm. pyyntitapoja koskevat lisärajoitukset yhdessä sen kanssa, että sopimus ja kalastussääntö entisestäänkin turvaavat kokonaan ulkopuolisten oikeutta virkistyskalastukseen Tenojoessa, muodostivat sellaisen rajoituksen, joka olennaisesti heikensi Tenojoen jokilaaksossa asuvien, kalastamaan oikeutettujen mahdollisuuksia saada toimeentulonsa lohenkalastuksesta. Rajoituksen johdosta he eivät voi käyttää kalastusoikeuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla. Tämän vuoksi lakiehdotus oli käsiteltävä perustuslainsäätämisyksessä.²³⁵

231 HE 1/1998 vp., s. 57 ja 138-140. Koska rahastojen perustaminen talousarvion ulkopuolelle merkitsee aina poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteeseen ja siten myös eduskunnan budjettivallan rajoitusta, on hallituksen esityksen mukaan rahastojen perustamisen kynnystä katsottu kuitenkin tarpeelliseksi korottaa. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista tai tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Kyseessä ei kuitenkaan olisi poikkeuslaki.

232 HE 53/1989 vp., s. 1.

233 HE 53/1989 vp., s. 9-10.

234 PeVL 13/1989 vp.

235 Ibid.

Perustuslakivaliokunnan mukaan sellaisiin muualla kuin jokilaaksossa asuviin henkilöihin, joilla on HM 6 §:ssä turvattu kalastusoikeus maanomistuksen nojalla tai muun perusteen takia, kohdistui enemmän rajoituksia kuin jokilaaksossa asuviin henkilöihin. Näiden omistajien kannalta Tenojokisopimus siihen liittyvine kalastussääntöineen johtaa omistamisen merkityksettömyyteen. Heidän mahdollisuutensa käyttää HM 6 §:ssä turvattua kalastusoikeuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla vaikeutuvat olennaisesti tai jopa estyvät. Perustuslakivaliokunta katsoi, että omaisuudensuojan loukkauksen vakavuutta korosti vielä se, että kalastajien asema määräytyy, ei kalastusoikeuden, vaan vakinaisen asuinpaikan perusteella, vaikka asuinpaikan valitsemisen vapaus oli turvattu HM 7 §:ssä eikä kansalaisten perusoikeuksien nauttima suoja siten saisi lähtökohtaisesti riippua valitusta kotipaikasta.²³⁶

Perustuslakivaliokunnan mukaan toisen vesialueelle myönnettävä mahdollisuus kalastaa vavalla tai vieheellä oli ristiriidassa vesialueen normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön ja siten HM 6 §:n kanssa. Valiokunta totesi, että yleisestä vapa- ja viehekalastusmahdollisuudesta kalastukseen oikeutetuille aiheutuvien haittojen ehkäisyn asianmukainen järjestäminen edellyttäisi, että asiasta tulisi säätää riittävän tarkasti lain tasoissa säännöksissä. Riittävää ei ole valiokunnan mukaan se, että haittojen ehkäisy jää riippumaan Lapin lääninhallituksen ja Finnmarkin fylkesmannin yhteisestä päätöksestä.²³⁷

Lapin lääninhallituksella ja Finnmarkin fylkesmannilla oli jo voimassa olleen sopimuksen nojalla valta sopia keskenään eräistä teknisistä, sopimuksen toteuttamiseen tai sen tavoitteiden saavuttamiseen liittyvistä yksityiskohdista. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtiosopimuskäytännössä oli kehittynyt HM 33 §:n mukaisesti päätetyn sopimuksen toteuttamiseen liittyvän sopimuksentekovallan delegointi. Tällainen delegointi rajoittui valtuuttavan sopimuksen puitteisiin sisältämättä kuitenkaan valtuutta sopia varsinaisen sopimuksen luonteeseen tai tavoitteisiin vaikuttavista muutoksista sopimussuhteeseen tai kysymyksistä, jotka HM 33 §:n ja VJ 69 §:n mukaan edellyttivät eduskunnan myötävaikutusta.²³⁸

Perustuslakivaliokunnan mukaan sopimuksen 7 artikla sisälsi aikaisempaa laajemman sopimuksentekovallan delegoinnin, joka ei rajoitu sopimuksen puitteisiin, vaan sisältää nimenomaisen vallan päättää asioista kalastussäännön määräysten estämättä. Päättävalta ulottuu myös asioihin, joilla on merkitystä omistajan perustuslaillisen aseman kannalta eli jotka HM 33 §:n tarkoittamin tavoin kuuluvat lainsäädännön alaan. Myös tästä syystä lakiehdotus oli perustuslakivaliokunnan mielestä säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.²³⁹

Suhde uuteen perustuslakiin

Tenojokisopimuksen, siihen liittyvän kalastussäännön ja näiden voimaansaattamislain suhdetta uuteen perustuslakiin on arvioitava ensinnäkin omaisuudensuojasäännöksen kannalta. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen

²³⁶ Ibid.

²³⁷ Ibid.

²³⁸ Ibid.

²³⁹ Ibid.

tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa omaisuuden suoja säännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään.

Tenojokisopimus siihen liittyvine kalastussääntöineen merkitsee edelleenkin omistajille rajoitusta omaisuutensa käytössä. Rajoittaminen koskee sekä niitä, joilla on kalastusoikeus vesialueen omistuksen perusteella tai erityinen oikeus kalastuspaikkaan, että luontaistaloudesta huomattavan osan elannostaan saavia maata omistamattomia asukkaita. Rajoittaminen ilmenee erityisesti kalastuksen maksullisuudessa, sallittujen pyydysten ja niiden enimmäismäärän sekä veneen käytön säätelyssä. Omaisuuden suoja koskeville tulkinnoille ominaisen pysyvyyden vuoksi on katsottava, että laki Norjan kanssa Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä tehdyn sopimuksen ja siihen liittyvän kalastussäännön eräiden määräysten hyväksymisestä on ristiriidassa myös PeL 15 §:n omaisuuden suoja säännöksen kanssa.

Sopimuksen 7 artiklan mukaan Lapin lääninhallitus ja Finnmarkin fylkesman voivat kalakantojen tilan ja kalastuksen harjoittamisen niin vaatiessa yhteisesti päättää kalastussäännön määräysten estämättä Tenojoen vesistön jokilaaksojen ulkopuolella asuvien henkilöiden valtakuntien rajana olevassa kalastuspiirissä osassa kalastuksen osalta artiklassa yksilöidyistä asioista, kuten esimerkiksi vapa- ja viehekalastusta koskevasta kalastusajasta ja vapakalastuslupien lukumäärästä vuorokaudessa. Kuten edellä jo todettiin perustuslakivaliokunta katsoi artiklan sisältävän aikaisempaa laajemmin sopimuksentekovallan delegoinnin, joka ei rajoittaisi sopimuksen puitteisiin, vaan sisältää nimenomaisen vallan päättää asioista kalastussäännön määräysten estämättä. Päättäntävalta ulottuu myös asioihin, joilla on merkitystä omistajan perustuslaillisen aseman kannalta.

Perustuslakiuudistuksessa PeL 94 ja 95 § korvasivat kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeneet hallitusmuodon 33 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n säännökset. PeL 94.1 §:n mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksynnän. PeL 95 §:n mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella.²⁴⁰ Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten Tenojokisopimuksen 7 artiklan lienee katsottava olevan ristiriidassa PeL 94 ja 95 §:n kanssa.

70. Laki ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä (438/1990, HE 22/1990 vp)

Vuoden 1990 valtiopäivillä hyväksyttiin Euroopan neuvoston puitteissa vuonna 1950 tehty yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi sekä siihen liittyvät myöhemmin tehdyt lisäpöytäkirjat. Sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan yleissopimuksessa ja lisäpöytäkirjoissa määritellyt oikeudet ja vapaudet kaikille lainkäyttövaltansa piirissä oleville henkilöille. Yleissopimuksella perustettiin alun perin Euroopan ihmisoikeustoimikunta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Niiden ja Euroopan neuvoston ministerikomitean toiminta muodosti kansainvälisen valvontajärjestelmän, jossa sopimusvaltion voitiin sitä sitovalla tavalla todeta loukanneen yleissopimuksen tai lisäpöytäkirjojen kattamia oikeuksia.

240 HE 1/1998 vp, s. 148-152.

Asiaa koskeneen hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa katsottiin, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustoimikunnan toimivallan tunnustaminen ja sitä myötä tapahtuva sitoutuminen kansainväliseen valvontamenettelyyn merkitsi poikkeamista HM 1 ja 2 §:n valtion täysivaltaisuutta koskevista säännöksistä.²⁴¹

Antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, ettei ihmisoikeustoimikunta voinut raportissaan määrätä sopimusvaltiota kohtaan mitään seuraamuksia, eikä raportti ollut oikeudellisesti sitova. Valiokunnan mukaan lakiehdotus ei Euroopan ihmisoikeustoimikunnan toimivallan tunnustamisen takia vaatinut vaikeutetun säätämisyjärjestyskäytännön käyttämistä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimivalta on kuitenkin laajempi. Ihmisoikeustuomioistuimen päätöksen on tarvittaessa taattava loukatulle osapuolelle kohtuullinen hyvitys, ja ihmisoikeustuomioistuimen toteama sopimusrikkomus saattaa asiallisesti ottaen johtaa siihen että sopimusvaltion täytyy muuttaa lainsäädäntöään. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta katsoi ihmisoikeustuomioistuimen toimivallan tunnustamisen merkitsevän poikkeamista Suomen täysivaltaisuutta koskevista hallitusmuodon säännöksistä. Samaan päätelmään johti valiokunnan mukaan myös Euroopan neuvoston ministerikomitean yleissopimuksen mukainen toimivalta. Ministerikomitea saattoi määrätä, minkä ajan kuluessa sopimusvaltion oli ryhdyttävä ministerikomitean päätöksen edellyttämiin toimiin.²⁴²

Euroopan ihmisoikeussopimusta ja sen lisäpöytäkirjoja koskeva voimaansaattamislaki säädettiin VJ 67 ja 69.1 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Osa-aikaisesti toimineet Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontaelimet lakkautettiin ja korvattiin uudella pysyvästi ja täysipäiväisesti toimivalla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella. Uudistus toteutettiin 1.11.1998 voimaan tullessa ihmisoikeussopimuksen yhdeksännen pöytäkirjalla.

Suhde uuteen perustuslakiin

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimivallan tunnustamisen on katsottava merkitsevän poikkeamista Suomen täysivaltaisuutta koskevasta PeL 1 §:stä, valtiovallan kansanvaltaisuutta koskevasta PeL 2 §:stä sekä valtiollisten tehtävien jakoa koskevasta PeL 3 §:stä.

71. Valmiuslaki (1080/1991, HE 248/1989 vp, muutos 198/2000, HE 186/1999)

Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyin valmiuslain tarkoituksena on turvata poikkeusoloissa väestön toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä ja kansalaisten perusoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Valmiuslaki voi tulla sovellettavaksi siinä määriteltävissä poikkeusoloissa, kuten Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen, sodan ja sodan jälkitilan, Suomen alueellisen koskemattomuuden vakavan loukkauksen ja maahan kohdistuvan sodanuhan tai suuronnettomuuden aikana. Poikkeusolojen vallitessa voidaan asetuksella oikeuttaa valtioneuvosto käyttämään valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia. Asetus voidaan antaa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan. Valtioneuvosto saa ryhtyä käyttämään toimivaltuuksia vasta sen jälkeen, kun eduskunta on tämän hyväksynyt. Kiiretilanteessa valtioneuvosto saa

241 HE 22/1990 vp, s. 12.

242 PeVL 2/1990 vp.

käyttää toimivaltuuksia suoraan asetukseen perustuen, mutta asetus on saatettava jälkikäteen eduskunnan tarkastettavaksi. Tällainen asetus voidaan antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi.

Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin valmiuslain mahdollistavan sen, että asetuksin ja valtioneuvoston päätösin voitaisiin rajoittaa kansalaisten perustuslaissa turvattuja oikeuksia muissakin kuin voimassa olleessa HM 16 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Tämän vuoksi lakiehdotus oli käsiteltävä VJ 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.²⁴³

Antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että valmiuslain säännöksissä asetetaan äärirajat niille toimenpiteille, joihin voidaan ryhtyä poikkeusolojen vallitessa. Valmiuslaki ei siten vielä itsessään rajoita kansalaisten perusoikeuksia, mutta oikeuttaa kuitenkin viime kädessä valtioneuvoston päätösin toteuttamaan sellaisia rajoituksia, jotka selvästikin puuttuvat joihinkin perusoikeuksiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan valmiuslain nojalla voidaan alemmanasteisin säädöksiin saattaa poikkeusoloissa voimaan sellaisia rajoituksia, jotka lailla välittömästi voimaan saatettuina johtaisivat lain säätämiseen perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.²⁴⁴

Käsitellessään valmiuslain delegoivaa luonnetta perustuslakivaliokunta totesi, että hallitusmuodon 2 luvun säännösten mukaan perusoikeuksista tulee säätää lailla. Valmiuslailla delegoidaan kuitenkin laaja-alaisesti perusoikeuksien käyttöä koskevaa säädösvaltaa, joten tästäkin syystä se oli HM 2 §:n kanssa ristiriidassa olevana käsiteltävä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Hallitusmuodon alkuperäisen 16 §:n (L 94/1919) mukaan saatiin tavallisella lailla säätää sellaisia perusoikeusrajoituksia, jotka ovat sodan aikana välttämättömiä. Perustuslakivaliokunnan mukaan valmiuslaissa oli kuitenkin tämänkin poikkeusolotyypin osalta kyse siitä, että perusoikeuksien rajoittamista koskevaa säädösvaltaa siirretään etupäässä valtioneuvostolle. Tällainen delegointi ei ollut sopusoinnussa HM 16 §:ssä asetetun lailla säätämisen vaatimuksen kanssa.²⁴⁵

Suhde uuteen perustuslakiin

Valmiuslaki saatettiin vastaamaan 1.8.1995 voimaantullutta perusoikeusuudistusta sekä uutta perustuslakia samaan aikaan perustuslain kanssa voimaantulleella ja perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla valmiuslain muuttamisesta (198/2000). Perustuslakivaliokunta käsitteli lausunnossaan hyvin yksityiskohtaisesti valmiuslain suhdetta uuteen perustuslakiin.²⁴⁶

243 HE 248/1989 vp, s. 40.

244 PeVL 10/1990 vp.

245 Ks. PeVL 10/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan mukaan valmiuslain säätämisyjärjestykseen vaikutti myös se, että lailla oli tarkoitus kumota perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettu laki väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa. Tähän kumottavaksi tarkoitettuun lakiin sisältyviä toimivaltuuksia oli tarkoitus siirtää sellaisinaan tai vähäisin muutoksin valmiuslakiin. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneena pidettävän käytännön mukaan poikkeuksena perustuslaista säädettyä lakia voidaan muuttaa perustuslainsäätämisyjärjestystä käyttämättä, jos muutettava laki ei laajenna sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla on tehty. Tätä periaatetta oli lausunnossa PeVL 1/1988 vp. omaksutun käsityksen mukaisesti sovellettava myös silloin, kun poikkeuksina perustuslaista säädetyt säännökset siirretään uuteen lakiin kumoamalla alkuperäinen poikkeuslaki. Kumottavan lain ja säädettävän lain soveltamisedellytykset poikkesivat nyt kuitenkin toisistaan siinä määrin, ettei kyseinen periaate ollut valiokunnan mukaan nyt sovellettavissa. Näin ollen kumottavan lain toimivaltuuksien siirtäminen valmiuslakiin vaati perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.

246 Ks. HE 186/1999 vp ja PeVL 1/2000 vp.

Valmiuslain mukaan voidaan poikkeusolojen vallitessa tasavallan presidentin asetuksella oikeuttaa valtioneuvosto toteuttamaan sellaisia rajoituksia, jotka selvästikin puuttuvat perusoikeuksiin, esimerkiksi omaisuuden suojaan. Lailla delegoidaan laaja-alaisesti perusoikeuksien käyttöä koskevaa säädösvaltaa PeL 80 §:n vastaisesti. Mainitun säännöksen mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.²⁴⁷

HM 16 § korvattiin perusoikeusuudistuksessa 16 a §:n 2 momentilla, jota puolestaan vastaa uuden perustuslain 23 §. PeL 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan lailla säätää sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana ja jotka ovat suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Valmiuslailla siirretään perusoikeuksien rajoittamista koskevaa säädösvaltaa etupäässä valtioneuvostolle. Tällainen delegointi ei ole sopusoinnussa PeL 23 §:n mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen kanssa.²⁴⁸

Valmiuslain 15 §:ään sisältyvän uuden toimivaltuuden mukaan valtioneuvosto voi valvoa ja säännöstellä rakentamista. Perustuslakivaliokunta katsoi uusien säännösten olevan ristiriidassa omaisuuden perustuslainsuojaa koskevan PeL 15 §:n kanssa. Lisäksi perustuslakivaliokunta totesi lain 15.1 §:n 1 kohdan mukaisen rakentamisvelvollisuuden olevan merkittävä PeL 18.1 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden kannalta. Valiokunta katsoi elinkeinonharjoittajaan kohdistuvan rakentamisvelvollisuuden rajoittavan elinkeinovapautteen kuuluvaa elinkeinonharjoittajan vapautta valita toimeentulon hankkimismuotoja ja keinoja. Rajoitus ei myöskään täytä lailla säätämisen vaatimusta.

Lailla valmiuslain muuttamisesta lisättiin valmiuslain 16 §:ään uusi 2 momentti, jonka mukaan valtioneuvosto voi valvoa ja säännöstellä lakisääteiseen vakuutukseen tai sosiaaliavustukseen luettavia etuuksia ja toimeentulotukea sekä asetuksella säätää poikkeuksia niiden määräytymisperusteista ja toimeenpanosta. Lisäksi mainitun säännöksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää poikkeuksia näitä etuuksia sekä toimeentulotukea koskevista oikaisu- ja muutoksenhakumenettelyistä. Perustuslakivaliokunta katsoi uuden momentin olevan ristiriidassa omaisuuden suojaan koskevan PeL 15 §:n ja perustoimeentulon turvaa koskevan PeL 19.2 §:n kanssa. Lisäksi mainitun momentin oli katsottava poikkeavan myös PeL 19.1 §:stä siltä osin kuin toimivaltuus koskee toimeentulon säännöstelemistä ja poikkeusten säätämistä sen määräytymisperusteista ja toimeenpanosta. Valmiuslain uusi 16.2 § on lisäksi ristiriidassa oikeusturvaa koskevan PeL 21.1 ja 21.2 §:n kanssa siltä osin kuin momentissa säädetään valtuudesta poiketa mainittuihin etuuksiin liittyvistä oikaisu- ja muutoksenhakumenettelyistä.

Valmiuslakiin lisätty uusi 22 a § koskee väestön suojelemiseen liittyvää työvelvollisuutta. Mainitun säännöksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan pelastustoimen tehostamiseksi säätää, että jokainen Suomessa asuva, joka on täyttänyt 17 mutta ei 65 vuotta, on velvollinen tekemään väestön suojelemiseksi tarpeellista työtä. Mainittu säännös korvaa hallituksen esityksen perustelujen mukaan pelastustoimilain aiemman vastaavanlaisen säännöksen. Valmiuslaissa on kuitenkin laajennettu mahdollisten työvelvollisten piiriä Suomen kansalaisista kaikkiin Suomessa asuviin. Perustuslakivaliokunta katsoi, että kyse on

247 PeVL 1/2000 vp.

248 Ks. PeVL 1/2000 vp.

pelastustoimilailla henkilökohtaisesta vapaudesta säädetyn poikkeuksen olennaisesta laajentamisesta. Näin ollen valmiuslakiehdotus oli myös tältä osin käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä mainitun säännöksen ollessa ristiriidassa PeL 7.1 §:n kanssa.

72. Laki metsänparannuslainojen takaisinperinnän nopeuttamisesta ja koron nostamisesta (1563/1991, HE 114/1991 vp)

Metsänparannuslainojen takaisinperinnän nopeuttamisesta ja koron nostamisesta annetulla lailla nopeutettiin metsänparannuslakien nojalla myönnettyjen metsänparannuslainojen takaisinperintää siten, että lainojen vuotuismaksua korotettiin aikaisemmasta kahdella prosenttiyksiköllä ja lainoista perittävää korkoa nostettiin yhdellä prosenttiyksiköllä. Kaikkien metsänparannuslainojen vuotuismaksun vähimmäismääräksi säädettiin 400 markkaa. Koska laki tuli sovellettavaksi myös ennen sen voimaantuloa myönnettyihin metsänparannuslainoihin, sen katsottiin olevan ristiriidassa HM 6 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan kanssa. Laki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta.²⁴⁹

Suhde uuteen perustuslakiin

Metsänparannuslainojen takaisinperinnän nopeuttamisesta ja koron nostamisesta annetun lain suhdetta uuteen perustuslakiin on arvioitava perustuslain omaisuuden suoja säännöksen valossa. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuuden suoja säännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa. Perustuslakiuudistuksessa säännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään.

Lain voimaantulon jälkeen myönnettyjen ja vastaisuudessa myönnettävien metsänparannuslainojen osalta lain ei voida katsoa olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa, koska näitä lainoja koskevien sopimusten tekoon ryhtyessään sopimusosapuolten voidaan edellyttää tunteneen sen sopimuksia koskevan normiston, jonka alaisuudessa heidän tekemänsä sopimuksen oikeudellinen merkitys viime kädessä määräytyy. Ennen lain voimaantuloa myönnettyjen metsänparannuslainojen osalta lain lienee katsottava olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa taannehtivan, sopimussuhteisiin puuttuvan luonteensa vuoksi.

73. Laki kansainvälisestä energiaohjelmasta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta (1682/1991, HE 44/1991 vp)

Lailla 1682/1991 saatettiin voimaan kansainvälisestä energiaohjelmasta Pariisissa 18.11.1974 tehty sopimus, jota pidetään OECD:n yhteydessä toimivan Kansainvälisen energijärjestön perustamissopimuksena. Kansainvälinen energijärjestö perustettiin marraskuussa 1974 vuosien 1973-1974 vakavan kansainvälisen öljykriisin jälkeen OECD-maiden yhteistyöjärjestöksi öljyhuollon turvaamiseksi ja öljyriippuvuuden vähentämiseksi erityisesti Lähi-Idän öljyntuottajamaista.²⁵⁰

Kansainvälisestä energiaohjelmasta tehty sopimus sisältää yksityiskohtaisia määräyksiä sopimuspuolten oikeuksista ja velvollisuuksista öljyn saannin häiriötilanteiden varalta. Sopimuksen hyväksymistä ja soveltamista koskeneen hallituksen esityksen perustelujen

²⁴⁹ HE 114/1991 vp, s. 1-2.

²⁵⁰ HE 44/1991 vp, s. 1.

mukaan laki oli säädettävä VJ 67 §:ssä ja 69.1 §:ssä määrätyllä tavalla lain 6, 7 ja 8 §:ään sisältyvien säännöstelyvaltuusmääräysten vuoksi.²⁵¹

Lain 2 §:n mukaan valtioneuvosto voidaan laissa säädetyin edellytyksin asetuksella oikeuttaa käyttämään 6-8 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksia. Asetuksessa on mainittava ne toimivaltuudet, joita valtioneuvosto saa käyttää ja niiden mahdollinen alueellinen soveltamisala. Asetus ja sen nojalla annetut toimivaltuuksien käyttämisestä koskevat valtioneuvoston päätökset on saatettava eduskunnan käsiteltäviksi. Lain 6 §:n mukaan valtioneuvosto voi valvoa ja säännöstellä raakaöljyn ja öljytuotteiden tuontia ja vientiä. Lain 7 §:n mukaan valtioneuvosto voi valvoa ja säännöstellä raakaöljyn tai öljytuotteiden tuotantoa ja jakelua ja antaa laissa säädettyjä määräyksiä. Lain 8 §:n mukaan valtioneuvosto voi velvoittaa raakaöljyn tai öljytuotteiden maahantuojaan tai varastointivelvollisen luovuttamaan raakaöljyä tai öljytuotteita valtiolle, jos sopimuksen edellyttämä valtion öljynjakovelvoite sitä vaatii.

Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin lain 6, 7 ja 8 §:n mahdollistavan sen, että asetuksin ja valtioneuvoston päätöksin voidaan rajoittaa kansalaisten HM 6 §:ssä tarkoitettua omaisuuden suojaa, joka välillisesti ja vallitsevan lainsäädäntökäytännön mukaisesti ulottuu myös oikeushenkilöihin.²⁵² Kansainvälisestä energiaohjelmasta tehdyn sopimuksen voimaansaattamista ja soveltamista koskeva laki säädettiin perustuslakivaliokuntaa kuulematta HM 2 ja 6 §:n kanssa ristiriidassa olevana VJ 67 §:ssä ja 69.1 §:ssä määrätyllä tavalla.

Suhde uuteen perustuslakiin

Lain suhdetta uuteen perustuslakiin on arvioitava omaisuuden suoja-säännöksen sekä asetusten antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan säännöksen kannalta.

Hallitusmuodon 6 §:n omaisuuden suoja-säännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttamaan. Perustuslakiuudistuksessa säännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään. Lain on katsottava sen 6-8 §:iin sisältyvien säännöstelyvaltuusmääräysten vuoksi olevan ristiriidassa PeL 15 §:n omaisuuden suoja-säännöksen kanssa.

PeL 80 §:n mukaan lailla tulee säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka muuten kuuluvat lain alaan eli esimerkiksi perusoikeuksien käytöstä ja rajoittamisesta.²⁵³ Kansainvälisestä energiaohjelmasta tehdyn sopimuksen voimaansaattamislaki oikeuttaa puuttumaan omaisuuden suojaan asetuksin ja valtioneuvoston päätöksin ja on siten ristiriidassa PeL 80 §:n kanssa.

74. Laki valtion vakuusrahastosta (379/1992, HE 32/1992 vp)

Valtion vakuusrahasto perustettiin talletuspankkien vakaan toiminnan ja tallettajien saamisen turvaamiseksi. Valtion vakuusrahastoa koskevan lain alkuperäisten säännösten mukaan valtion vakuusrahasto oli VJ 83 §:ssä tarkoitettu eduskunnan vastattavana oleva rahasto, jonka varoista voitiin myöntää tukilainoja tiettyjen pankkien muodostamille vakuusrahastoille.

²⁵¹ HE 44/1991 vp, s. 25-26.

²⁵² HE 44/1991 vp, s. 25.

²⁵³ HE 1/1998 vp, s. 130-134.

Rahastoon kuuluivat talletuspankit ja ulkomaalaisten luottolaitosten yleisöltä talletuksia vastaanottavat sivukonttorit. Rahaston hallintoa hoitivat hallintoneuvosto sekä johtokunta ja asiamies. Valtion vakuusrahastosta annettu laki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä katsottiin, että laki oli säädettävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, joskin säätämisyjärjestyskysymys oli hallituksen esityksen mukaan tulkinnanvarainen.²⁵⁴

Antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta arvioi lakiehdotusta valtiosääntöoikeudellisesti perustettavan rahaston aseman ja rahastoon kuuluvien pankkien rahastolle suorittaman vuosimaksun oikeudellisen luonteen kannalta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotus, jolla oli tarkoitus perustaa valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, oli käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska 1.3.1992 voimantulleella valtionaloussäännösuudistuksella (L 1077/1991) oli yleisesti kielletty perustamasta valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja (HM 66 § verrattuna tämän pykälän entiseen 2 momenttiin).²⁵⁵

Valtion vakuusrahastosta annetun lain 9 §:n mukaan rahastoon kuuluvien pankkien oli suoritettava vuosittain rahastolle vuosimaksu, jonka suuruuden määräsi rahaston johtokunta laissa säädettävän enimmäismäärän rajoissa. Perustuslakivaliokunnan mukaan lain 9 §:n mukainen maksu ei ollut vastike mistään valtion viranomaisen virkatoimista tai palveluista. Maksu ei myöskään perustunut esimerkiksi yksityisoikeudelliseen sopimussuhteeseen eikä muuhunkaan sellaiseen erityisperusteeseen. Sen vuoksi vuosimaksua oli pidettävä valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan veronluonteisena maksuna ja lakiehdotusta oli arvioitava HM 61 §:n kannalta. Koska lain 9 §:ssä oli pelkästään säädetty vuosimaksun enimmäissuuruuden laskentaperusteesta ja niistä lisäseikoista, joiden tuli vaikuttaa eri pankeille määrättävän vuosimaksun suuruuteen, jätti sääntely perustuslakivaliokunnan mielestä vuosimaksun suuruuden määräävälle rahaston johtokunnalle varsin laajan harkintavallan. Tämä ei ollut sopusoinnussa sen valtiosääntöoikeudellisen vaatimuksen kanssa, että veron suuruuden perusteet pitää säätää laissa täsmällisesti. Lisäksi valtion vakuusrahastosta annetusta laista puuttuivat säännökset maksuvelvollisen oikeussuojakeinoista vuosimaksun määräämisperusteeseen nähden. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta katsoi lakiehdotuksen olevan ristiriidassa myös HM 61 §:n kanssa.²⁵⁶

Suhde uuteen perustuslakiin

Valtion vakuusrahastosta annettua lakia on sen säätämisen jälkeen useaan otteeseen muutettu. Keskeisimmät muutokset ovat koskeneet esimerkiksi rahaston sisäisen hallinnon järjestämistä, omaisuudenhoitoyhtiöitä, tukitoimien rahoitusta, rahaston siirtämistä eduskunnan alaisuudesta valtioneuvoston alaisuuteen, rahaston tehtävien hoitamisen siirtämistä valtiovarainministeriölle, rahaston omien toimielinten toiminnan ja henkilöstön palvelussuhteiden lakkauttamista sekä vuosimaksujen perimisen lopettamista.

Nykyisin valtion vakuusrahasto on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, jota hoitaa valtiovarainministeriö. Rahastolla ei ole enää omaa henkilöstöä tai hallintoelimiä eivätkä yksittäiset pankit enää kuulu rahastoon. Valtion vakuusrahastossa on nykyisin parlamentaarisenä toimielimenä Valtion vakuusrahaston valtuusto, jolle kuuluvat laissa

²⁵⁴ HE 32/1992 vp, s. 17.

²⁵⁵ PeVL 4/1992 vp.

²⁵⁶ PeVL 4/1992 vp.

tarkemmin säädetty tehtävät, kuten esimerkiksi pankkituelle asetettujen ehtojen noudattamisen valvonta ja rahaston vuotuisen talousarvion ja tilinpäätöksen vahvistaminen.

Perustuslakiuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin talousarvion ulkopuoliseen rahastotalouteen olevan pysyvää tarvetta, joten oli perusteltua saattaa rahastojärjestelmä perustuslain kanssa yhteensopivaksi. PeL 87 §:n mukaan valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle voidaan säätää lailla, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Tehtävän hoitamisen voidaan hallituksen esityksen perustelujen mukaan katsoa ehdottomasti edellyttävän rahaston perustamista lähinnä silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat soveltuisi tehtävän hoitamiseen. Perusteluiden mukaan erityisesti toiminnot, jotka edellyttävät varautumista määrältään huomattaviin ja vaikeasti ennakoitaviin, ehkä kokonaan toteutumatta jääviin menoihin, saattavat edellyttää rahaston perustamista. Esimerkkinä mainittiin erilaisten valtion takauksien tai takuiden myöntämistä koskevat toiminnot (mm. valtion vakuusrahasto).²⁵⁷ Valtion vakuusrahastosta annetun lain on PeL 87 §:n säätämisen johdosta katsottava menettäneen poikkeuslakiluonteensa.

75. Laki riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta (616/1993, HE 300/1992 vp)

Uuden metsästyslain (L 615/1993) säätämisen yhteydessä säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä laki riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta.

Velvollisuudesta maksaa riistanhoitomaksu, riistanhoitomaksun suuruudesta sekä hirvieläinten metsästykseseen liittyvästä maksusta säädettiin tätä ennen vanhassa metsästyslaissa (290/1962). Nyt katsottiin tarkoituksenmukaiseksi siirtää riistanhoitomaksua ja pyyntilupamaksua koskevat säännökset erilliseen lakiin, koska säännökset muodostivat selkeän kokonaisuuden ja koska maksuista oli joka tapauksessa säädettävä eri järjestyksessä kuin metsästyslaista muutoin.²⁵⁸

Riistanhoitomaksua ja pyyntilupamaksua koskeva laki säädettiin perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Asiaa koskeneen hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelut olivat erittäin niukat. Perusteluissa todettiin, että riistanhoitomaksu ei olisi vastike valtion viranomaisen virkatoimesta tai toimituskirjasta eikä valtion yleisen laitoksen käyttämisestä, minkä vuoksi sitä oli pidettävä valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan veron luonteisena maksuna. Maksun suuruutta ei ole säädetty suoraan laissa, vaan se riippuu valtioneuvoston päätöksestä. Kysymyksessä on siten veron suuruudesta määrääminen lain tasoa alempana. Tällaisen menettelyn mahdollistava säännös edellytti hallituksen esityksen mukaan VJ 67 §:n mukaista säätämisyjärjestystä.²⁵⁹

Hirvieläinten kaatolupamaksuilla puolestaan pyritään hallituksen esityksen mukaan keräämään hirvieläinten vahinkojen korvaamista ja ehkäisemistä varten valtiolle varoja, mutta

²⁵⁷ HE 1/1998 vp., s. 139. Perusteluissa tosin mainittiin ”Esimerkkinä nykyisistä rahastoista voidaan mainita valtioneuvoston rahasto.” Tällä lienee tarkoitettu valtion vakuusrahastoa. Koska rahastojen perustaminen talousarvion ulkopuolelle merkitsee aina poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteeseen ja siten myös eduskunnan budjettivallan rajoitusta, on hallituksen esityksen mukaan rahastojen perustamisen kynnystä katsottu tarpeelliseksi korottaa. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista tai tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Kyseessä ei kuitenkaan olisi poikkeuslaki.

²⁵⁸ HE 300/1992 vp, s. 30-31.

²⁵⁹ HE 300/1992 vp, s. 30-31.

vuosittain kerättävät varat eivät välttämättä tule kokonaisuudessaan käytetyiksi mainittuihin tarkoituksiin. Lupamaksun suorittaja ei myöskään saa maksua vastaan mitään valtion suoritetta. Tämän vuoksi myös hirvieläinten pyyntilupamaksua oli pidettävä luonteeltaan veronluonteisena maksuna. Myöskään pyyntilupamaksun suuruus ei käy ilmi suoraan laista, vaan maksun vahvistaa valtioneuvosto.²⁶⁰ Syynä perustuslainsäätämisyjärjestykseen oli lakiehdotuksen ristiriita HM 61 §:n kanssa. Mainitun säännöksen mukaan valtion verosta tuli säätää lailla, jossa ovat säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Suhde uuteen perustuslakiin

PeL 81.1 §:n säännös valtion veroista vastaa HM 61 §:ää. PeL 81.1 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan veroa koskevan lain säännösten tulee olla niin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä olisi sidottua harkintaa. Verolaissa on lisäksi edellytetty säädettäväksi, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa hakemalla muutosta verotuspäätökseen.²⁶¹

Riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta koskevassa laissa riistanhoitomaksun ja pyyntilupamaksun suuruus on jätetty valtioneuvoston vahvistettavaksi, ainoastaan maksujen enimmäismäärät on laissa säädetty. Lisäksi oikeusturvaa koskevat säännökset puuttuvat kokonaan. Lain on siten katsottava olevan ristiriidassa PeL 81.1 §:n kanssa.

76. Laki rangaistusmääräysmenettelystä (692/1993, HE 63/1993 vp)

Rangaistusmääräysmenettelystä annetulla lailla korvattiin aiempi rangaistusmääräyslaki, jonka mukaan rangaistusmääräyksen antoi alioikeuden rangaistusmääräystuomari. Rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain mukaan rangaistusvaatimuksen voi antaa poliisimies, tullimies tai muu laissa säädettyä valvontaa suorittava virkamies omasta aloitteestaan tai syyttäjän puolesta. Rangaistusmääräyksen antaa syyttäjä.

Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä katsottiin, että rangaistusmääräysmenettelystä annettu laki oli säädettävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, joskin säätämisyjärjestystä koskeva kysymys saattaisi olla tulkinnanvarainen.²⁶² Antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi rangaistusmääräysmenettelyä koskevan lain olevan ristiriidassa HM 2.4 §:n, 13 §:n ja 91 §:n kanssa. HM 2.4 §:ssä säädettiin, että tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimmässä oikeusasteessa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. HM 91 § koski tuomareiden erityistä virassapysymisoikeutta ja 13 § kansalaisen oikeutta tulla tuomituksi siinä tuomioistuimessa, jonka alainen hän lain mukaan on. Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan aikaisempaan rikesakkolakiehdotusta koskeneeseen lausuntoonsa PeVL 1/1982 vp, jossa se oli katsonut edellä kerrottujen säännösten tarkoituksena olevan turvata kansalaiselle, että hänen asiansa käsitellään riippumattomassa, tuomioistuimeksi järjestetyssä ja yleisesti sovellettavien säännösten mukaan toimivaltaisessa toimielimessä.²⁶³

260 HE 300/1992 vp, s. 30-31.

261 Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ks. esim. metsänhoitoyhdistyksiä ja niille maksettavia metsänhoitomaksuja koskenut PeVL 1/1998 vp. Ks. Lisäksi HE 1/1998 vp, s. 134-135.

262 HE 63/1993 vp, s. 23-25.

263 PeVL 12/1993 vp.

Perustuslakivaliokunnan mukaan rangaistusmääräyslaki siirtää yleisesti syyttäjälle mahdollisuuden päättää rangaistuksesta laissa tarkemmin määritellyissä rikosasioissa. Tuomiovaltaa siirtyy tuomioistuinorganisaation ulkopuolelle melko merkittävässä määrin. Perustuslakivaliokunnan mukaan nimenomaan rikosoikeudellista tuomiovaltaa käytettäessä oikeusturvanäkökohdat ovat keskeisiä, ja tällöin on ensiarvoisen tärkeää pitää kiinni edellä kerrottujen hallitusmuodon säännösten tarkoittamasta lainkäytön riippumattomuudesta. Perustuslakivaliokunnan mielestä tavallisella lailla voitiin säätää edellä mainituista hallitusmuodon säännöksistä vain rajoitettuja ja tuomiovallan käytön kannalta vähämerkityksisiä poikkeuksia. Valiokunta katsoi, että tuomiovaltaa syyttäjille siirtänyt rangaistusmääräysmenettelylaki merkitsi olennaisesti laajempaa poikkeusta ja oli siksi säädettävä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tuli harkita tarkoin, oliko ehdotettua lakia syytä säätää edes perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.²⁶⁴

Suhde uuteen perustuslakiin

Uudessa perustuslaissa HM 2.4 §:ää vastaa PeL 3.3 §, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. PeL 103 §:ssä säädetään tuomarien virassapysymisoikeudesta, eroamisvelvollisuudesta iän tai työkyvyn menetyksen perusteella sekä tuomarien virkasuhteen perusteista. Pykälä vastaa asiallisesti HM 91 §:ää, joka on perustuslakiuudistuksessa sanonnallisesti ajanmukaistettu.²⁶⁵ Kuten perustuslakivaliokunta lausunnossaan totesi, rangaistusmääräysmenettelyä koskeva laki siirtää tuomiovaltaa merkittävässä määrin tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle. Lisäksi on tärkeää pitää kiinni lainkäytön sellaisesta riippumattomuudesta, jota mainitut perustuslain säännökset merkitsevät. Näin ollen rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain lienee katsottava olevan ristiriidassa ainakin PeL 3.3 §:n ja 103 §:n kanssa.

Perusoikeusuudistuksessa säädetty HM 16 § (L 969/1995) korvasi HM 13 §:n säännöksen oikeudesta lailliseen tuomioistuimeen. Perusoikeusuudistusesityksen perusteluissa todettiin, että rangaistusmääräysmenettelystä annetussa laissa säädetty menettely täytti HM 16.1 §:n säännöksen vaatimukset, koska syytetyllä on aina oikeus saada rangaistusmääräysasia tuomioistuimen käsiteltäväksi.²⁶⁶ Perustuslakiuudistuksessa HM 16 §:n säännös siirrettiin sellaisenaan PeL 21 §:ään. PeL 21.1 §:n mukaan jokaisella on mm. oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Rangaistusmääräysmenettelyä koskevan lain lienee katsottava täyttävän PeL 21.1 §:n asettamat vaatimukset.

77. Laki Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta (1504/1993, HE 95/1992 vp)

ETA-sopimuksen allekirjoittivat 2.5.1992 Euroopan yhteisön silloiset kaksitoista jäsenvaltiota ja EFTA:n silloiset kuusi jäsenvaltiota: Itävalta, Suomi, Islanti, Norja, Sveitsi ja Ruotsi. Joulukuussa 1992 pidetyn kansanäänestyksen kielteisen päätöksen vuoksi Sveitsi ei kuitenkaan voinut ratifioida sopimusta. Sen vuoksi vuoden 1994 alusta voimaantulleeseen ETA-sopimukseen kuului 17 valtiota. ETA-sopimuksen voimaansaattamislaki (1504/1993)

²⁶⁴ Ibid.

²⁶⁵ HE 1/1998 vp, s. 160.

²⁶⁶ HE 309/1993 vp, s. 72-74.

säädettiin VJ 69.1 §:ssä määrättyllä tavalla. Sveitsin poisjäämisen vuoksi 17.3.1993 tehty ETA-sopimuksen tarkistamista koskeva pöytäkirja hyväksyttiin ETA-voimaansaattamislain muuttavalla lailla (1505/1993). ETA-sopimuksen ja edellä mainittujen lakien voimaantulosta 1.1.1994 lukien säädettiin tavanomaiseen tapaan asetuksella (1506/1993). ETA-sopimuksen perustana ovat yhtenäismarkkinoiden neljä vapautta eli tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus.

ETA-sopimuksen voimaansaattamislakia koskeneessa lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi ETA-sopimuksen pääsopimuksen mukaisen kilpailusääntöjen valvontajärjestelmän merkitsevän sitä, että yrityksiin välittömästi kohdistuvaa valvontavaltaa käyttävät ETA:n valvontaviranomaiset, joko EFTA:n valvontaviranomainen tai EY:n komissio. Valvontavalta kattaa tarkastusten tekemisen yrityksissä Suomessa sekä sakkojen ja uhkasakkojen määräämisen niille kilpailusääntöjen rikkomisesta. Perustuslakivaliokunta katsoi kyseisen sääntelyn olevan ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskeneiden HM 1 ja 2 §:n säännösten kanssa.²⁶⁷

Pääsopimuksen 111 artiklan 4 kohdan mukaan tietyt riidat voidaan saattaa ratkaistaviksi välimiesmenettelyssä, jossa annettava tuomio sitoo riidan osapuolia. Välitustuomiosta voi seurata välitön velvoite muuttaa lakia tai kumota se. Perustuslakivaliokunta katsoi niinkään tämän merkitsevän poikkeusta Suomen täysivaltaisuutta koskeneista hallitusmuodon säännöksistä.²⁶⁸

Pääsopimuksen pöytäkirjassa 28 oleva 2 artikla liittyy perustuslakivaliokunnan mukaan EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehitettyyn periaatteeseen, jonka mukaan kansallisen lainsäädännön nojalla myönnetty teollisuus- ja tekijänoikeudet lakkaavat määrätyin edellytyksin. Artikla velvoittaa sopimuspuolet huolehtimaan siitä, että henkiseen omaisuuteen kuuluvat oikeudet sammuvat yhteisön oikeuden mukaisesti. Perustuslakivaliokunta katsoi tämän velvoitteen olevan asiallisesti ristiriidassa patenttilain 3 §:n ja mallioikeuslain 5 §:n kanssa, joissa turvattuihin oikeuksiin kajoamista artiklan edellyttämällä tavalla oli pidettävä HM 6 §:ssä turvatun omaisuudensuojan vastaisena.²⁶⁹

ETA-sopimuksen pöytäkirjan 35 mukaan EFTA-valtiot sitoutuvat tarvittaessa säätämään, että ETA-sääntöjen ja kansallisten lakien ristiriitatilanteissa ensiksi mainitut saavat etusijan. Tämän vuoksi Suomessa oli tarpeen antaa säännökset ETA-sääntöjen etusijasta. Säännökset otettiin ETA-sopimuksen voimaansaattamislain 2 ja 3 §:ään täydentämään HM 92.2 §:ää. Voimaansaattamislain 2 ja 3 §:n mukaan myös lain tasoiset säännökset olisi jätettävä soveltamatta, jos ne olisivat ristiriidassa määrätynlaisen ETA-säännön kanssa. Tämän merkitsi perustuslakivaliokunnan mukaan HM 2 §:n kannalta arvioituna tuomioistuimille ja muille viranomaisille kokonaan uudenlaista mahdollisuutta puuttua eduskunnan päättämiin lakeihin. Sääntely voitiin toteuttaa vain perustuslainsäätämisyksessä.²⁷⁰

ETA-sopimuksella perustettu ETA:n sekakomitea hyväksyi 21.3.1994 tekemällään päätöksellä n:o 7/94 useita muutoksia ETA-sopimuksen pöytäkirjaan 47 ja sopimuksen liitteisiin. ETA-sekakomitean päätös eli ns. ETA-lisäpaketti hyväksyttiin lailla (530/1994). Päätöksen voimaantulosta 1.7.1994 lukien säädettiin asetuksella (531/1994).

267 PeVL 15/1992 vp.

268 Ibid.

269 Ibid.

270 Ibid.

Suhde uuteen perustuslakiin

Vuoden 1992 jälkeen kolme EFTA:n alkuperäistä jäsenvaltiota, eli Itävalta, Suomi ja Ruotsi, on liittynyt Euroopan unionin täysjäseniksi, ja toukokuussa 1995 Lichtenstein liittyi Euroopan talousalueeseen. Sopimusta sovelletaan siten nykyisin viiteentoista unionin jäsenvaltioon ja kolmeen EFTA:n jäsenvaltioon, lukuunottamatta Sveitsiä, vaikka se kuuluukin yhä EFTA:an.

Suomen tultua Euroopan unionin jäseneksi ETA-sopimuksen voimaansaattamislain 2-15 §:ään sisältyvät asiasisällöiset säännökset, joita voitiin soveltaa vain ETA-sopimuksen alaan kuuluvan lainsäädännön osalta, kumottiin lailla (1104/1995). Kyseisten säännösten sisällön oli korvannut joko sellaisenaan sovellettava EY-oikeus tai unioniin liittymisen johdosta annettu muu kansallinen lainsäädäntö.²⁷¹ Suomen liittyttyä Euroopan unioniin Suomi ei sovelle ETA-sopimusta miltään osin suhteessa muihin Euroopan unionin jäsenvaltioihin. ETA-sopimus on EY:n perustamissopimuksen 310 (238) artiklan mukaan assosiaatiosopimus, jonka sopimuspuolina ovat Euroopan yhteisö, Euroopan hiili- ja teräsyhteisö sekä jäsenvaltiot yhdessä. ETA-sopimus tarkistuspöytäkirjoineen on saatettu voimaan neuvoston ja komission päätöksillä. EU-jäsenyyden myötä Suomi soveltaa suhteessa unionin ulkopuolisiin ETA-sopimuspuoliin edelleen ETA-sopimusta ja sen alaan kuuluvia normeja, mutta tällöin erillisinä kansainvälisoikeudellisina velvoitteina siinä muodossa kuin ne velvoittavat unionia ja sen jäsenvaltioita.²⁷² ETA-sopimuksen voimaansaattamislaille ei Suomessa säädettynä normistona ilmeisesti ole²⁷³ enää juurikaan merkitystä.

78. Laki valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta tehdyn EFTA-valtioiden sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta (1507/1993, HE 95/1992 vp)

Valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta tehdyllä EFTA-valtioiden sopimuksella otettiin käyttöön ETA-sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvät EFTA-osapuolta koskevat menettelyt, joilla valvotaan ETA-sopimuksesta aiheutuvien velvoitteiden sekä kilpailua koskevien määräysten noudattamista. Sopimuksella perustettiin erillinen EFTA-valtioiden valvontaviranomainen ja tuomioistuin, jotka ovat itsenäisiä.²⁷⁴ Sopimuksen voimaansaattamislaki säädettiin VJ 69.1 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi sopimuksen 33 artiklan mukaisen EFTA:n tuomioistuimen toimivallan voivan johtaa siihen, että Suomen tulee muuttaa lainsäädäntöään. Tämän vuoksi tuomioistuimen toimivallan tunnustaminen vaati perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Samaa vaati myös EFTA:n valvontaviranomaisen sopimuksen mukaisen toimivallan tunnustaminen. Voimaansaattamislain 7 §:ään otettiin säännös siitä, että syytteen ajamisesta EFTA:n tuomioistuimen tuomaria vastaan ja sellaisen syytteen käsittelystä on soveltuvin osin voimassa, mitä syytteen ajamisesta korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan ja sellaisen syytteen käsittelystä on säädetty. Perustuslakivaliokunta katsoi mainitun säännöksen olevan ristiriidassa valtakunnanoikeudesta annetun lain kanssa.²⁷⁵

²⁷¹ HE 15/1995 vp.

²⁷² HE 15/1995 vp, s. 1-3.

²⁷³ Sopimuksen voimaansaattamislaki on asiaan liittyvän tulkinnanvaraisuuden vuoksi kuitenkin otettu mukaan tähän selvitykseen.

²⁷⁴ HE 95/1992 vp, s. 1.

²⁷⁵ PeVL 15/1992 vp.

Brysselissä 29.4.1994 tehdyllä sopimuksella eräiden EFTA-valtioiden Euroopan unioniin liittymistä seuraavan kauden siirtymäjärjestelyistä (SopS 19/95) sovittiin valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen toiminnan jatkamisesta ainakin 6 kuukauden siirtymäkaudeksi vielä 1.1.1995 jälkeen.

Suhde uuteen perustuslakiin

Suomen EU-jäsenyyden myötä valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta tehdyllä EFTA-valtioiden sopimuksen voimaansaattamislaiilla ei ilmeisesti Suomessa säädettynä normistona ole juurikaan enää käytännön merkitystä.²⁷⁶

79. Laki entisen Jugoslavian alueella tehtyjä rikoksia käsittelevän sotarikostuomioistuimen toimivallasta ja tuomioistuimelle annettavasta oikeusavusta (12/1994, HE 278/1993 vp)

Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) turvallisuusneuvosto hyväksyi 25.5.1993 päätöslauselman, jolla perustettiin entisen Jugoslavian alueella tehtyjä, vakavia kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkauksia käsittelevä kansainvälinen tuomioistuin (ns. Jugoslavia-tuomioistuin). Päätöslauselmassa oli hyväksytty myös tuomioistuimen perussääntö. Päätöslauselma oli YK:n peruskirjan nojalla suoraan Suomea sitova. Päätöslauselma velvoitti jäsenvaltioita toimimaan yhteistyössä kansainvälisen tuomioistuimen ja sen toimielinten kanssa sekä tässä tarkoituksessa ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin valtionsisäisen lainsäädäntönsä mukaisiin toimenpiteisiin päätöslauselman ja tuomioistuimen perussäännön määräysten asettamien velvoitusten täyttämiseksi.²⁷⁷

Edellä kerrotuista syistä säädettiin laki entisen Jugoslavian alueella tehtyjä rikoksia käsittelevän kansainvälisen tuomioistuimen toimivallasta ja tuomioistuimelle annettavasta oikeusavusta (Jugoslavia-tuomioistuinta koskeva laki). Jugoslavia-tuomioistuinta koskevan lain 4 §:n mukaan Suomen on suostuttava kansainvälisen tuomioistuimen tekemään rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaan pyyntöön myös silloin, kun luovutettavaksi pyydetty on Suomen kansalainen. Lisäksi lain 8 §:n mukaan todistajaksi tai asiantuntijaksi kansainväliseen tuomioistuimeen kutsuttu on velvollinen noudattamaan kutsua myös silloin, kun kutsuttu on Suomen kansalainen. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan nämä säännökset olivat ristiriidassa HM 7 §:n kanssa. Mainitussa säännöksessä säädettiin Suomen kansalaisen oikeudesta oleskella omassa maassa.²⁷⁸

Hallituksen esityksen mukaan perustuslainsäätämisyjärjestystä vaati erityisesti se, että luovuttaminen mahdollisti Suomen kansalaisen tuomitsemisen rikoksen tekemisen jälkeen perustetussa erikoistuomioistuimessa, mikä saattaisi olla ristiriidassa HM 13 §:n ja 60.2 §:n ilmentämän periaatteen kanssa. HM 13 §:ssä säädettiin siitä, että Suomen kansalaista ei saisi tuomita muussa tuomioistuimessa kuin siinä, jonka alainen hän lain mukaan on. HM 60.2 § sisälsi satunnaisten tuomioistuinten asettamiskiellon.²⁷⁹

276 Sopimuksen voimaansaattamislaki on kuitenkin otettu mukaan tähän selvitykseen asiaan liittyvän tulkinnanvaraisuuden vuoksi.

277 HE 278/1993 vp, s. 1.

278 HE 278/1993 vp, s. 12.

279 Ibid.

Jugoslavia-tuomioistuinta koskevan lain 7 §:n mukaan kansainvälisellä tuomioistuimella on oikeus panna itsenäisesti Suomen alueella toimeen tutkimuksia ja selvityksiä ja siten käyttää Suomen alueella toimeenpanovaltaa, mikä hallituksen esityksen mukaan rajoittaisi HM 1 ja 2 §:n mukaan Suomelle kuuluvaa täysivaltaisuutta. Lain 11 §:n mukaan kansainvälisen tuomioistuimen vapausrangaistukseen tuomitseman henkilön armahtamisesta päättää kansainvälinen tuomioistuin myös silloin, kun täytäntöönpano tapahtuu Suomessa. Tämän säännöksen katsottiin olevan ristiriidassa presidentin armahdusvaltaa koskeneen HM 29.1 §:n kanssa.²⁸⁰

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan edellä kerrottujen säännösten lisäksi voitiin perustuslainsäätämisyjärjestyksen noudattaminen mahdollisesti katsoa aiheelliseksi myös sen johdosta, että Jugoslavia-tuomioistuinta koskevan lain 3 §:ssä tunnustetaan kansainvälisen tuomioistuimen toimivalta rikosasioissa sillä tavoin, että kansainvälinen tuomioistuin voi pidättää itselleen yksinomaisen toimivallan myös Suomen tuomioistuimessa jo vireillä olevassa rikosasiassa, jonka käsittely rikoslain 1 luvun mukaan muutoin kuuluisi Suomen tuomioistuimen toimivaltaan.²⁸¹

Hallituksen esityksessä todettiin myös, että säätämisyjärjestykseen voitiin vielä katsoa vaikuttavan myös sen, että Jugoslavia-tuomioistuin voi perussäännön 7 artiklan 2 kappaleen mukaisesti kohdistaa rikosoikeudellisen vastuun valtion ylimpään johtoon kuuluviin henkilöihin perustuslain säännöksistä poikkeavalla tavalla.²⁸²

Antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi lakiehdotuksen koskevan VJ 69.1 §:n jälkimmäisessä virkkeessä tarkoitettuihin tavoin perustuslakia niissä kohdissa, jotka oli mainittu esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa.²⁸³

Suhde uuteen perustuslakiin

PeL 9.3 §:n mukaan Suomen kansalaista ei mm. saa vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Näin ollen Jugoslavia-tuomioistuinta koskevan lain 4 §:n ja 8 §:n, jotka mahdollistavat myös Suomen kansalaisen luovuttamisen toiseen maahan, on katsottava olevan ristiriidassa PeL 9.3 §:n kanssa.

Sotarikostuomioistuimelle luovuttaminen mahdollistaa Suomen kansalaisen tuomitsemisen rikoksen tekemisen jälkeen perustetussa erikoistuomioistuimessa. Järjestelyä voidaan ehkä pitää hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa esitetyn tavoin ongelmallisena, mutta ainakaan yksiselitteisesti sitä ei voida pitää oikeusturvaa koskevan PeL 21 §:n tai satunnaisten tuomioistuinten asettamisen kieltävän PeL 98.4 §:n vastaisena.

Jugoslavia-tuomioistuimella on oikeus panna itsenäisesti Suomen alueella toimeen tutkimuksia ja selvityksiä ja siten käyttää Suomen alueella toimeenpanovaltaa. Tämän voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan ristiriidassa Suomen täysivaltaisuutta koskevan PeL 1 §:n, valtiovallan kansanvaltaisuutta koskevan PeL 2 §:n sekä valtiollisten tehtävien jakoa koskevan PeL 3 §:n kanssa. PeL 1.3 §:n uuden säännöksen mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja yhteiskunnan kehittämiseksi. Aiemmin perustuslakiin ei sisältynyt vastaavaa sääntelyä.

280 Ibid.

281 Ibid.

282 Ibid.

283 PeVL 34/1993 vp.

Perustuslakiuudistuksen esitöissä todettiin säännöksellä olevan tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite olisi ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Esitöissä pidettiin perusteltuna lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen, eivät olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa.²⁸⁴ Säännöksen tulkinnasta riippuen po. sopimuksen sisällön voitaisiin ehkä katsoa olevan sopusoinnussa uuden perustuslain kanssa.

Jugoslavia-tuomioistuimen toimivaltaa koskevan lain 11 §:n säännös siitä, että tuomitun armahtamisesta päättää Jugoslavia-tuomioistuin, on ristiriidassa PeL 58.3 §:n kanssa, jonka mukaan presidentti päättää armahduksesta.

Jugoslavia-tuomioistuinta koskevan perussäännön 7 artiklan 2 kappaleen säännöksen siitä, että Jugoslavia-tuomioistuin voi kohdistaa rikosoikeudellisen vastuun myös Suomen valtion ylimpään johtoon, lienee katsottava olevan ristiriidassa ainakin PeL 101 §:n, 113 §:n, 114 §:n ja 115 §:n kanssa. PeL 101 §:ssä säädetään mm. siitä, että valtakunnanoikeus käsittelee syytteen, joka nostetaan valtioneuvoston jäsentä tai tasavallan presidenttiä vastaan. PeL 113 §:ssä säädetään tasavallan presidentin rikosoikeudellisesta vastuusta. Säännöksen mukaan oikeuskanslerin, oikeusasiamiehen tai valtioneuvoston tulee katsoessaan tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan ilmoittaa asiasta eduskunnalle. Mikäli eduskunta tällöin kolmella neljäsosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnansyyttäjän on ajettava syytettä valtakunnanoikeudessa. PeL 114 §:n mukaan syytteen nostamisesta valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Syyte käsitellään valtakunnanoikeudessa ja syytettä ajaa valtakunnansyyttäjä.

80. Laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä (658/1994, HE 84/1994 vp, muutos 1064/1998, HE 123/1998 vp)

Kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä annettuun lakiin otettiin säännökset valtion varoista myönnettävästä korkotuesta ja vakautuslainasta sekä viime kädessä kuntaselvitysmenettelystä, joilla oli tarkoitus estää poikkeuksellisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen kunnan veroäyrin hinnan kohoaminen pitkäaikaisesti ja kohtuuttomasti muita kuntia korkeammalle tasolle. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa katsottiin, että laki olisi säädettävissä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.²⁸⁵ Laki säädettiin kuitenkin VJ 67 §:ssä säädetyllä tavalla, koska lain eräiden säännösten katsottiin olevan ristiriidassa HM 51 §:n 2 momentissa säädetyntä kuntien itsehallinnon periaatteen kanssa.

Antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta piti kuntien itsehallinnon kannalta ongelmallisimpina lakiehdotuksen kohtina ehdotuksen 14 §:ää kuntaselvittäjän toimivallasta ja 15 §:ää asian siirtämisestä sisäasiainministeriölle. Lain 14 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaan kuntaselvittäjä voi kieltää kunnanvaltuuston ja –hallituksen päätöksen täytäntöönpanon ja saattaa asian omat muutosvaatimuksensa esittäen uudelleen käsiteltäväksi. Kuntaselvittäjä voi 15 §:n perusteella saattaa tällaisen asian sisäasiainministeriön päätettäväksi, jos päätöstä ei asian uudessa käsittelyssä muuteta hänen esittämällään tavalla. Säännösten mukaiset kuntaselvittäjän valtuudet voivat tulla käytettäviksi lain 1 §:ssä vain

²⁸⁴ HE 1/1998 vp, s. 73. Säännöksen tulkintakäytännöstä ks. esim. PeVL 11/2000 vp ja PeVL 45/2000 vp.

²⁸⁵ HE 84/1994 vp, s. 1 ja 16.

yleisluonteisesti määritellyn tarkoituksen edistämiseksi. Valtuuksien käyttöala on siten käytännössä rajoittamaton.²⁸⁶

Perustuslakivaliokunta katsoi lain 14 §:n 2 momentin 7-kohdan ja 15 §:n yhdessä merkitsevän sellaista toimenpidettä, joka johtaa suoranaiseen puuttumiseen perustuslainsuojan piiriin eri yhteyksissä luettuun kunnalliseen itseverotusoikeuteen ja myös kunnan yleiseen oikeuteen päättää itsenäisesti omasta taloudestaan. Valiokunta katsoi sääntelyn olevan ristiriidassa HM 51 §:n 2 momentin kuntien itsehallintoa koskevien säännöksen kanssa. Valiokunnan mukaan säännösten ristiriitaisuus perustuslain kanssa korostui sen seikan vuoksi, että kuntaselvityksen käynnistäminen ja kuntaselvittäjän asettaminen olisi 11 §:n 2 momentin mukaan mahdollista ilman asianomaisen kunnan esitystä ja vastoin sen kantaa.²⁸⁷

Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi lain 17 §:n muutoksenhakurajoitusten merkitsevän mm. sitä, että kuntaselvittäjän toimenpiteet ja sisäasiainministeriön 15 §:ään perustuva päätös jäävät muutoksenhakumahdollisuuden ulkopuolelle. Valiokunnan mukaan valituskiellon yleisluonteisuuden vuoksi on mahdollista, että sen piiriin jäisi myös sellaisia yksityisen velvollisuuksia ja oikeuksia koskevia asioita, joissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla edellyttää tuomioistuinkäsittelyn mahdollisuutta.²⁸⁸

Alkuperäisen voimaantulosäännöksen mukaan lain oli tarkoitus olla voimassa vuoden 1996 loppuun. Lain voimassaoloa on kuitenkin jatkettu kolme kertaa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla. Lailla kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä annetun lain 19 §:n muuttamisesta (1148/1996) jatkettiin kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä annetun lain voimassaoloa vuoden 1997 loppuun asti samansisältöisenä, muuttamatta lakiin sisältyvää poikkeuksellista menettelyä kuntaselvityksen toteuttamiseksi. Laki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta.²⁸⁹ Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla 1103/1997²⁹⁰ jatkettiin kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä annetun lain voimassaoloa niinikään samansisältöisenä vuoden 1998 loppuun asti ja lailla 1064/1998²⁹¹ vuoden 2001 loppuun asti. Perustuslakivaliokuntaa ei kuultu näissäkään yhteyksissä.

Suhde uuteen perustuslakiin

Lailla 1064/1998 muutetun kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä annetun lain 19 §:n mukaan laki oli voimassa 31 päivään joulukuuta 2001 asti. Lakia oli sovellettu vain yhteen kuntaan, Karkkilaan. Mainitulla säännöksellä lain soveltamisala rajattiin koskemaan vain sen soveltamisalan piirissä ollutta Karkkilaa. Säännöksen mukaan lakia sovelletaan kuntaan, jolle on myönnetty korkotukea tai vakautuslainaa taikka jossa on päätetty käynnistää kuntaselvitys ennen 1.1.1999. Soveltamisalasäännöksen mukaan lain säännöksiä sovelletaan tällaiseen kuntaan 31.12.2001 jälkeenkin, kunnes kunta on maksanut takaisin lain 5 ja 7 §:n mukaan määräytyvät valtion korkotuki- ja vakautuslainasaatavat tai kuntaselvitys on päättynyt.

²⁸⁶ PeVL 9/1994 vp.

²⁸⁷ Ibid.

²⁸⁸ Ibid.

²⁸⁹ HE 149/1996 vp.

²⁹⁰ HE 134/1997 vp.

²⁹¹ HE 123/1998 vp.

Karkkilalla on edelleen maksamatta laissa tarkoitettua korkotukilainaa, joten lakia sovelletaan sen osalta edelleen.²⁹² Lain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että säännökset kuntaselvittäjän toimivallasta ja asian siirtämisestä sisäasiainministeriön päätettäväksi ovat kuntien itsehallinnon kannalta ongelmallisia. Lisäksi valiokunta totesi lain 17 §:n merkitsevän sitä, että kuntaselvittäjän toimenpiteet ja sisäasiainministeriön 15 §:ään perustuva päätös jäävät muutoksenhakumahdollisuuden ulkopuolelle. Mainitut säännökset sisältyvät kuntaselvitystä koskevaan lain 3 lukuun. Karkkilassa ei ole kuitenkaan käynnistetty laissa tarkoitettua kuntaselvitystä, vaan siihen on sovellettu lain 2 luvun säännöksiä kunnalle myönnettävistä valtion tuista. Karkkilan osalta sovellettuja ja edelleen sovellettavia kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä annetun lain kyseisiä säännöksiä ei ole pidettävä uuden perustuslain vastaisina.

Uuden perustuslain 121 §:ään otettiin aikaisempaa täsmällisemmät säännökset kunnallisen itsehallinnon keskeisimmistä ominaispiirteistä. Pykälä korvasi HM 51 §:n 2 ja 3 momentin vastaavat säännökset. Asiallisesti uusi säännös vastaa perustuslakivaliokunnan vakiintunutta lausuntokäytäntöä, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta.²⁹³ Vaikka lain kuntaselvitystä koskevat säännökset eivät ilmeisestikään enää tule sovellettaviksi Karkkilan osalta, niiden kuitenkin lienee katsottava olevan ristiriidassa PeL 121 §:n kanssa siltä osin kuin perustuslakivaliokunta esitti lakia säädettäessä. Lisäksi lain 17 §:n sisältämä muutoksenhakurajoitus saattaisi olla ristiriidassa oikeusturvaa koskevan PeL 21 §:n kanssa.

81. Laki maatalouden interventiorahastosta (1206/1994, HE 147/1994 vp, muutos 989/1995, HE 37/1995 vp)

Suomen Euroopan unioniin liittymisen johdosta säädettiin laki maatalouden interventiorahastosta, jolla perustettiin maa- ja metsätalousministeriön alaisuuteen valtion talousarvion ulkopuolella oleva rahasto. Maatalouden interventiorahastosta annetun lain alkuperäisen 6 §:n mukaan interventiorahastosta maksettiin EU:n maatalouspolitiikan mukaisten vientitukien, interventiovarastoinnin ja yksityisen varastoinnin sekä eräiden maataloustuotteiden hintojen alentamisesta Suomessa aiheutuvat menot. Kaikki Euroopan yhteisön yhteisestä maatalouspolitiikasta aiheutuvat ja interventiorahaston maksamat tukimenot korvaa Suomelle viime kädessä Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto. Nämä yhteisön maksamat korvaukset interventiorahaston maksamista menoista tuloutetaan jälkikäteen interventiorahastolle. Laki maatalouden interventiorahastosta säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska valtion talousarvion ulkopuolisten uusien rahastojen perustaminen ei enää 1.3.1992 lähtien ollut ollut mahdollista tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.²⁹⁴ Laki oli siten ristiriidassa HM 67.1 §:n kanssa. Perustuslakivaliokuntaa ei kuultu lakiehdotuksen johdosta.

Maatalouden interventiorahastosta annettua lakia on muutettu 1.8.1995 voimaantulleella lailla (L 989/1995) siten, että interventiorahastosta maksettavia menolajeja on laajennettu vastaamaan tarkemmin Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan tukimuotoja siinä tapauksessa, kun tukimuodot vaikuttavat suoraan maataloustuotteiden markkinoihin. Muutetun 1.1 §:n mukaan interventiorahastosta maksetaan Euroopan yhteisön yhteisen

²⁹² Tieto on saatu sisäasiainministeriön kuntaosaston neuvotteleva virkamies Rainer Alaselta puhelimitse 15.10.2002.

²⁹³ Ks. HE 1/1998 vp, s. 175 ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä esim. PeVL 29/1992 vp, PeVL 9/1994 vp, PeVL 17/1994 vp, PeVL 31/1996 vp ja PeVL 42/1996 vp.

²⁹⁴ HE 147/1994 vp, s. 1 ja 4.

maatalouspolitiikan mukaisista vientituista, interventiovarastoinnista, yksityisen varastoinnin tukemisesta, hintojen alentamisesta sekä muista maataloustuotteiden markkinoihin vaikuttavista toimenpiteistä aiheutuvat menot. Laki maatalouden interventiorahastosta annetun lain muuttamisesta säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska laki laajentaessaan rahastosta maksettavia menolajeja oli ristiriidassa HM 67.1 §:n kanssa. Laki säädettiin perustuslakivaliokuntaa kuulematta.²⁹⁵

Suhde uuteen perustuslakiin

Kuten tässä selvityksessä on talousarvion ulkopuolisista rahastoista jo todettu perustuslakiuudistuksessa tehtiin mahdolliseksi säätää lailla valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Perustuslakiuudistusta koskeneen hallituksen esityksen perustelujen mukaan tehtävän hoitamisen voidaan PeL 87 §:n tarkoittamalla tavalla katsoa välttämättä edellyttävän rahaston perustamista silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi, eivätkä budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat soveltuisi hyvin tehtävän hoitamiseen. Valtion pysyvän tehtävän hoitaminen saattaa perustelujen mukaan ehdottomasti edellyttää rahaston perustamista silloin, kun tehtävän hoitamiseen liittyvien määrältään huomattavien menoerien toteutuminen on vaikeasti ennakoitavissa. Kysymys siitä, täyttääkö maatalouden interventiorahasto edellä kerrotut PeL 87 §:ssä asetetut edellytykset, jäänee tulkinnanvaraiseksi.²⁹⁶

82. Laki käräjäoikeuslain muuttamisesta (1326/1994, HE 252/1994 vp)

Käräjäoikeuslain muuttamisesta annetulla lailla yksinkertaistettiin menettelyä nimitettäessä käräjäoikeuteen ylimääräinen käräjätuomari ja tehtiin käräjäoikeuslakiin myös eräitä toiminnan kehittämistä koskevia, käytännössä tarpeellisiksi havaittuja muutoksia. Käräjäoikeuslakiin lisätyn uuden 3.3 §:n mukaan korkein oikeus nimitti ylimääräisen käräjätuomarin hovioikeuden esityksestä. Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin lain olevan ristiriidassa HM 87 §:n 4 kohdan ja 89.1 §:n (L 637/1987) kanssa. HM 87 §:n mukaan presidentti nimitti käräjätuomarit. HM 89 §:n mukaan käräjätuomareiden virat oli, viran oltua haettavaksi julistettuna, täytettävä virkaehdotuksen nojalla, johon se viranomaisen, jolta virkaa oli haettu, pani hakijoista kolme vahvistettujen perusteiden mukaan ansiokkainta. Käräjätuomareita koskevasta virkaehdotuksesta oli korkeimman oikeuden annettava lausuntonsa.²⁹⁷ Laki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, perustuslakivaliokuntaa kuulematta.

Suhde uuteen perustuslakiin

Perustuslakiuudistuksessa aiemmat melko yksityiskohtaiset säännökset tuomarien nimittämisestä tarkistettiin yleispiirteisemmiksi ja ajanmukaisemmiksi. Tuomareiden nimittämistä koskeva PeL 102 § korvasi HM 87 §:n 3 ja 4 kohdan, 88.1 §:n 1 kohdan sekä

²⁹⁵ HE 37/1995 vp, s. 1-2.

²⁹⁶ HE 1/1998 vp., s. 139. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista tai tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Hallituksen esityksessä perusteltiin tätä määräenemmistövaatimusta sillä, että talousarvion ulkopuolisten rahastojen katsotaan kaventavan eduskunnan budjettivaltaa, ja näin ollen on perusteltua, että niitä koskevilla päätöksillä on yksinkertaista enemmistöä laajempi tuki eduskunnassa.

²⁹⁷ HE 252/1994 vp, s. 1 ja 9.

89.1 §:n.²⁹⁸ PeL 102 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Muiden tuomarien nimittämisestä säädetään lailla.

PeL 102 §:ssä tarkoitettu laki tuomareiden nimittämisestä (L 205/2000) tuli voimaan samaan aikaan perustuslain kanssa. Tuomareiden nimittämisestä annettuun lakiin otettiin säännökset tuomareiden nimittämisestä määrääjäksi, ja samassa yhteydessä kumottiin käräjäoikeuslain ylimääräisiä käräjätuomareita koskevat säännökset (L 210/2000). Laki käräjäoikeuslain muuttamisesta ei ole ristiriidassa uuden perustuslain kanssa. Kyseessä on eräänlainen erityistilanne – poikkeuslakina säädetty laki on edelleen voimassa, mutta säännökset, joiden vuoksi laki säädettiin poikkeuslakina, eivät ole enää voimassa.

83. Laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (1540/1994, HE 135/1994 vp)

Korfulla 24.6.1994 allekirjoitettu sopimus Norjan, Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä Euroopan unioniin tuli voimaan 1.1.1995. Tällä ns. liittymissopimuksella Suomi tuli kaikkien EU:n perustamissopimusten sopimuspuoleksi ja omaksui unionin jäsenvaltiolle kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet, sellaisina kuin ne näiden sopimusten sekä liittymissopimukseen ja liittymisasikirjaan kirjattujen ehtojen mukaan olivat. Samaan aikaan liittymissopimuksen kanssa tuli voimaan VJ 69.1 §:n mukaisessa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsitelty laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. Ratifioimalla liittymissopimuksen Suomi sitoutui Euroopan yhteisöjen toimialoilla sellaisiin alkuperäisten sopimusten määräyksiin, jotka olivat ristiriidassa perustuslakien eräiden säännösten kanssa. Asiaa koskeneen hallituksen esityksen ja perustuslakivaliokunnan lausunnon perustelut olivat hyvin yksityiskohtaiset.²⁹⁹

Perustuslakivaliokunta ilmoitti ottaneensa käsittelyjärjestysarviointinsa lähtökohdaksi hallituksen esitykseen sisältyneet yksityiskohtaiset säätämisyjärjestysperustelut. Lisäksi valiokunta esitti hallituksen esitystä täydentäviä kannanottoja. Perustuslakivaliokunnan mukaan EU:n perustamissopimukset antavat oikeudenkäyttöpiiriimme kohdistuvaa julkista valtaa lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan muodossa EU:n toimielimille ja rajoittavat siten Suomen valtioelinten toimivaltaa. Lisäksi perustuslakivaliokunta totesi sopimusten merkitsevän poikkeuksia siihen, miten perustuslakien mukaan käytetään päätösvaltaa suhteessa muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Valiokunnan mukaan useat sopimusmääräykset olivat ristiriidassa Suomen täysivaltaisuutta koskevien HM 1 ja 2 §:n säännösten kanssa.

Perustuslakivaliokunnan mukaan komission ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastusvaltuudet olivat ristiriidassa HM 1, 2 ja 84 §:n kanssa. Yhteisön oikeudessa keskeisen etusijaperiaatteen mukaan konkreettisessa soveltamistilanteessa yhteisön toimivallan rajoissa annettua normia on sovellettava sen kanssa ristiriitaisen kansallisen normin asemesta tämän säädöshierarkkisesta tasosta riippumatta. Tätä periaatetta on sovellettu myös direktiivien selkeisiin, ehdottomiin ja täsmällisiin määräyksiin, vaikka direktiiviä ei olisi pantu kansallisesti täytäntöön määrääjassa. Etusijaperiaate perustuu EY:n tuomioistuimen tulkintoihin perustamissopimuksista ja niiden mukaisesta toimivallanjaosta.

²⁹⁸ HE 1/1998 vp, s. 159-160.

²⁹⁹ HE 1540/1994 vp, s. 1 ja 666-670 sekä PeVL 14/1994 vp.

Etusijaperiaatteen omaksuminen vaati perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.³⁰⁰ Etusijaperiaate merkitsi poikkeamista HM 92.2 §:n tulkinnasta. Mainitun säännöksen oli katsottu merkitsevän, ettei lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen soveltamistilanteessa olisi sallittua.³⁰¹ Hallitusmuodon mainittu säännös kielsi soveltamasta perustuslain tai lain kanssa ristiriidassa olevaa alemmantasoista säädöstä.

EY:n perustamissopimuksen 171 artiklan mukaan jäsenvaltion on toteutettava yhteisön tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet, mikäli tuomioistuin toteaa, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille sopimuksen mukaan kuuluvan velvollisuuden. Tuomioistuimen päätös saattaa synnyttää valtiolle velvollisuuden muuttaa lainsäädäntöään. Perustuslakivaliokunta katsoi tällaisen toimivallan olevan poikkeus täysivaltaisuutta koskeneista hallitusmuodon säännöksistä.³⁰²

EY:n perustamissopimuksen 177 artikla velvoittaa jäsenvaltioiden ylimmät tuomioistuimet pyytämään yhteisön tuomioistuimelta ennakkoratkaisua niiden käsiteltävänä olevaan asiaan vaikuttavan EY-normin tulkinnasta. Ennakkoratkaisussa esitetty tulkinta sitoo kansallista tuomioistuinta, vaikka sen toimivaltaan jääkin ratkaista itse asia. Perustuslakivaliokunnan mukaan HM 2.4 §:ssä tarkoitettujen tuomioistuinten riippumattomuuteen kuului myös riippumattomuus muista toimielimistä laintulkintakysymyksissä. Tämän vuoksi artikla oli ristiriidassa hallitusmuodon mainitun säännöksen kanssa. Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi, että ylin tuomiovalta, joka HM 53 ja 56 §:n mukaan kuului korkeimmalle oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle, sisältää myös sovellettavien säännösten tulkinnasta päättämisen. Tämän vuoksi ennakkoratkaisumenettely oli ristiriidassa myös mainittujen perustuslain säännösten kanssa.³⁰³

Perustuslakivaliokunta katsoi EY:n oikeuden määrätä jäsenvaltioiden kansalaisille ja eräille oikeushenkilöille veronluonteisia maksuja sekä tulleja, tuontimaksuja ja tuotantomaksuja olevan ristiriidassa HM 61 §:n sekä toissijaisesti HM 1, 2 ja 6 §:n kanssa.³⁰⁴

Hallituksen esityksessä todettiin lisäksi, että EY-tuomioistuimen perussäännön 3 artiklan mukaan rikossyyte EY:n tuomioistuimen jäsentä vastaan voidaan käsitellä jäsenvaltiossa vain siinä tuomioistuimessa, joka on toimivaltainen rikosasioissa ylimpiä tuomareita vastaan. Suomessa tällainen tuomioistuin oli tuomarin toimessa suoritettujen rikosten osalta valtakunnanoikeus. Valtakunnanoikeuden toimivallasta oli säädetty tyhjentävästi perustuslaissa. Näin ollen perussäännön 3 artikla oli ristiriidassa HM 59 §:n ja valtakunnanoikeudesta annetun lain kanssa.³⁰⁵

Suhde uuteen perustuslakiin

Perustuslakiuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä otettiin kantaa EU-jäsenyyden vaikutukseen valtion suvereniteettiin. Hallituksen kannan mukaan perustuslain 1 §:ää valtion

300 PeVL 14/1994 vp.

301 Ks. esim. PeVL 2/1990 vp.

302 Ibid.

303 Ibid.

304 Ibid.

305 HE 135/1994 vp, s. 669.

täysivaltaisuudesta on nykyisin tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti ottaen huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa.³⁰⁶

EU:n perustamissopimukset antavat oikeudenkäyttöpiiriimme kohdistuvaa julkista valtaa lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan muodossa EU:n toimielimille ja rajoittavat siten Suomen valtioelinten toimivaltaa. Useiden sopimusmääräysten on katsottava olevan hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetuin tavoin ristiriidassa Suomen täysivaltaisuutta koskevan PeL 1 §:n, valtiovallan kansanvaltaisuutta koskevan PeL 2 §:n sekä valtiollisten tehtävien jakoa koskevan PeL 3 §:n kanssa. Lisäksi sopimukset merkitsevät poikkeuksia siihen, miten perustuslakien mukaan käytetään päätösvaltaa suhteessa muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Tältä osin lienee olemassa ristiriita PeL 94 ja 95 §:n kanssa. Komission ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastusvaltuuksien lienee katsottava olevan ristiriidassa PeL 1, 2 ja 3 §:n kanssa.

EY:n perustamissopimuksen 171 artiklan mukaan jäsenvaltion on toteutettava yhteisön tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet, mikäli tuomioistuin toteaa, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille sopimuksen mukaan kuuluvan velvollisuuden. Tuomioistuimen päätös saattaa synnyttää valtiolle velvollisuuden muuttaa lainsäädäntöään. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti tällaisen toimivallan on katsottava merkitsevän ristiriitaa PeL 1, 2 ja 3 §:n kanssa. EY:n perustamissopimuksen mukaisen ennakkoratkaisumenettelyn on katsottava olevan ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuutta koskevan PeL 3.3 §:n sekä ylintä tuomiovaltaa koskevan PeL 99 §:n kanssa.

EY:n oikeuden määrätä jäsenvaltioiden kansalaisille ja eräille oikeushenkilöille veronluonteisia maksuja sekä tulleja, tuontimaksuja ja tuotantomaksuja lienee perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti katsottava olevan ristiriidassa valtion veroja koskevan PeL 81.1 §:n ja toissijaisesti PeL 1, 2, 3 ja 15 §:n kanssa.

EY-tuomioistuimen perussäännön 3 artiklan mukaan rikossyyte EY:n tuomioistuimen jäsentä vastaan voidaan käsitellä jäsenvaltiossa vain siinä tuomioistuimessa, joka on toimivaltainen rikosasioissa ylimpiä tuomareita vastaan. Valtakunnanoikeuden toimivallasta on edelleenkin säädetty tyhjentävästi perustuslaissa. Näin ollen perussäännön 3 artiklan on katsottava olevan ristiriidassa valtakunnanoikeutta koskevan PeL 101 §:n kanssa.

84. Laki kiinteistötoimituksessa tapahtuvasta lunastamisesta (553/1995, HE 227/1994 vp)

Hallituksen esityksessä HE 227/1994 vp kiinteistönmuodostamista koskevan lainsäädännön uudistamisesta ehdotettiin säädettäväksi mm. kiinteistönmuodostamislaki ja laki kiinteistötoimituksessa tapahtuvasta lunastamisesta. Kiinteistönmuodostamislain 60, 61, 129 ja 137 § koskevat kiinteistön yksityisen vesijätön, erillisen vesijätön ja yhteisen vesijätön sekä muun yhteisen alueen tai sitä koskevan osuuden lunastamista ja toisaalta yksityiselle asetettua lunastamisvelvoitetta. Kiinteistönmuodostamislain 79 §:n mukaan osakkaalta voidaan uusjaossa lunastaa alue täyttä korvausta vastaan ja antaa muille osakkaille, vaikkei yleinen tarve sitä vaadi. Hallituksen esityksessä todettiin mainittujen säännösten olevan ristiriidassa omaisuudensuojaa koskeneen HM 6 §:n kanssa.³⁰⁷

306 HE 1/1998 vp, s. 72. Perustuslakivaliokunta käsitteli laajahkosti unionijäsenyyden suvereniteettirajoitusten kirjaamista perustuslakiin mietinnössään PeVM 10/1998 vp, s. 6.

307 HE 227/1994 vp, s. 96-97.

Jotta kiinteistönmuodostamislakia ei olisi täytynyt käsitellä kokonaisuudessaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, säädettiin perustuslakivaliokuntaa kuulematta perustuslainsäätämisyjärjestyksessä laki kiinteistötoimituksessa tapahtuvasta lunastamisesta. Sanotun lain nojalla oli mahdollista säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä kiinteistömuodostamislain edellä kerrotut omaisuuden suojaa loukkaavat säännökset.

Suhde uuteen perustuslakiin

Kiinteistötoimituksessa tapahtuvasta lunastamisesta annettua lakia on arvioitava suhteessa perustuslain omaisuuden suoja säännökseen. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuuden suoja säännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saama sisältö ei kuitenkaan tarkoitettu muuttamaan. Perustuslakiuudistuksessa omaisuuden suoja säännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään.

Kiinteistötoimituksessa tapahtuvasta lunastamisesta annetun lain säännökset mahdollistavat alueiden lunastamisen liitettäväksi yksityisessäkin omistuksessa oleviin kiinteistöihin. PeL 15.2 §:n asettama yleisen tarpeen vaatimus pakkolunastuksen edellytyksenä ei siten aina välttämättä täyty. Lain on katsottava olevan ristiriidassa myös PeL 15 §:n kanssa.

85. Eläkesäätiölaki (1774/1995, HE 187/1995 vp)

Eläkesäätiölailla eläkesäätiöitä koskeva sääntely yhdenmukaistettiin vakuutusyhtiölain ja vakuutuskassalain sekä osaksi osakeyhtiölain kanssa niin pitkälle kuin se eläkesäätiötoiminnan erityispiirteet huomioon ottaen oli tarkoituksenmukaista. Lailla mm. laajennettiin eläkesäätiön toimintapiiriin kuulumisen mahdollisuutta, rajoitettiin eläkesäätiön oikeutta yritysomistukseen, tarkennettiin ja selvennettiin eläkesäätiön johdon rakennetta ja toimivaltasuhteita sekä helpotettiin aikaisempaan verrattuna eläkesäätiön sääntöjen muuttamista siten, että lisäetuuksia voidaan vähentää.³⁰⁸

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa katsottiin, että eläkesäätiölaki oli säädettävissä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.³⁰⁹ Antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta viittasi vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön, jonka mukaan ansaittuina pidettyjen eläke-etujen kohtuuton taannehtiva heikennys johtaa vaikeutettuun lainsäätämisyjärjestykseen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että eläkesäätiölaki oli säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä lain 11 §:ään sisältyvien, omaisuuden suojan kanssa ristiriidassa olevien kohtien vuoksi.³¹⁰ Eläkesäätiölain säätämisen aikaan omaisuuden suoja säädettiin HM 12 §:ssä (L 969/1995).

Eläkesäätiölain 11 §:n 2 momentti koskee ennen sääntöjen muutosajankohtaa suoritettuun palvelukseen perustuvan eläkkeen vähentämistä tai poistamista eläkesäätiön toimintapiiriin kuuluvien osalta. Perustuslakivaliokunta katsoi säännöksen olevan taannehtivuutensa johdosta vanhuuseläke-etujen osalta vastoin eläke-etujen perustuslainsuojaa. Eläkesäätiölain 11 §:n 3 momentti koskee eläkesäätiön sääntöjen muuttamista taannehtivasti sillä perusteella, että sääntöjen muutos on eläkesäätiön toiminnan jatkamiseksi välttämätön tai että asianomaiset henkilöt ovat suostuneet toimenpiteeseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan jälkimmäisen edellytyksen puolesta lakiehdotus olisi ollut mahdollista käsitellä tavallisessa

308 HE 187/1995 vp, s. 1.

309 HE 187/1995 vp.

310 PeVL 22/1995 vp.

lainsäätämisyjärjestyksessä. Edellistäkin perustetta voitaisiin valiokunnan mukaan luonnehtia valtio sääntöoikeudellisesti hyväksyttäväksi, mikäli sen tarkoituksena on viitata maksukyvyttömyyteen tai toiminnan lakkaamiseen liittyviin järjestelyihin. Mainittu edellytys oli kuitenkin perustuslakivaliokunnan mukaan muotoiltu valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden aivan liian väljästi. Laki olisi tältä osin voitu säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mikäli sääntöjen muuttaminen olisi kytketty kiinteästi edellä kerrottuihin edellytyksiin ja niitä koskevaa erityislainsäädäntöä vastaavalla tarkkuudella.³¹¹

Sääntelyn väljyyteen liittyivät perustuslakivaliokunnan mukaan myös oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin koskenut HM 16 §:n 1 momentti (L 969/1995) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappale. Eläke-etujen heikentämistä eläkesäätiön sääntömuutoksella voitaisiin tarkastella mainituissa säännöksissä tarkoitettuna yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevana päätöksenä. Jotta oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tällaisen päätöksen osalta voisi toteutua täysimääräisesti muutoksenhakuasteessa, eläkesäätiön sääntöjen muuttamisesta tulisi valiokunnan mukaan säätää yksiselitteisemmin.³¹²

Suhde uuteen perustuslakiin

Eläkesäätiölain suhdetta uuteen perustuslakiin on tarkasteltava perustuslain omaisuuden suoja säännöksen kannalta. Perustuslakiuudistuksessa HM 12 §:n omaisuuden suoja säännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään. Koska eläkesäätiölain 11 §:n 2 ja 3 momentteihin sisältyvät säännökset mahdollistavat ansaittuihin eläke-etuihin puuttumisen taannehtivasti, on eläkesäätiölain katsottava olevan ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa.

86. Laki nuorisorangaistuksen kokeilemisestä (1058/1996, HE 109/1996 vp)

Nuorisorangaistuksen kokeilemisestä annetulla lailla otettiin kokeiluluontoisesti käyttöön nuorisorangaistukseksi kutsuttava uusi rikosoikeudellinen seuraamus. Nuorisorangaistusta voidaan käyttää rangaistuksena alle 18-vuotiaana tehdystä rikoksesta silloin, kun sakkorangaistus ei rikoksen ankaruuden vuoksi riitä eivätkä painavat syyt vaadi ehdottoman vankeusrangaistuksen tuomitsemista. Nuorisorangaistus on tarkoitettu sovellettavaksi rikoksiin, joista yleensä tuomitaan ehdollisia vankeusrangaistuksia. Pääsääntöisesti nuorisorangaistus on tarkoitettu käytettäväksi silloin, kun tekijälle on jo aikaisemmin tuomittu vähintään yksi ehdollinen rangaistus. Poikkeuksellisesti nuorisorangaistus voidaan tuomita myös ensikertalaiselle, jos hänen sosiaalinen tilanteensa antaa siihen aihetta. Nuorisorangaistus koostuu nuorisopalvelusta ja valvonnasta. Osittain nuorisopalvelun on 15-17-vuotiaille sovellettua yhdyskuntapalvelua. Nuorisopalveluun sisältyy myös nuoren sosiaalista toimintakykyä edistäviä tehtäviä ja toimintoja. Nuorisopalvelua tuomitaan vähintään 10 ja enintään 60 tuntia.³¹³

Lailla nuorisorangaistuksen kokeilemisestä säädettiin nuorisorangaistuksen kokeilemisestä Espoon, Helsingin, Joensuun, Tampereen, Turun, Vaasan ja Vantaan käräjäoikeuksissa ratkaistavissa rikosasioissa. Laki tuli voimaan 1.2.1997 ja alkuperäisen voimaantulosäännöksen mukaan sen oli tarkoitus olla voimassa vuoden 1999 loppuun saakka. Laki säädettiin perustuslakivaliokuntaa kuulematta perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska

³¹¹ Ibid.

³¹² Ibid.

³¹³ HE 109/1996 vp, s. 1.

lain katsottiin sen alueellisesti rajoitetun soveltamisen vuoksi olevan ristiriidassa hallitusmuodon 5 §:n (L 969/1995) yhdenvertaisuussäännöksen kanssa. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todettiin samankaltaisesta rikoksesta voivan kokeilualueella seurata nuorisorangaistus ja kokeilualueen ulkopuolella ehdollinen rangaistus. Perusteluissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että yhdyskuntapalvelun alueellisesti rajoitettu kokeilulaki oli aikanaan säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Lisäksi rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän yhdenvertaisuudelle oli perustelujen mukaan asetettava korkeat vaatimukset.³¹⁴

Suhde uuteen perustuslakiin

Nuorisorangaistuksen kokeilemisesta annetun lain voimassaoloa on kahteen otteeseen jatkettu muuttamalla lain 14 §:n voimaantulosäännöstä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla. Ensin lain voimassaoloa jatkettiin vuoden 2001 loppuun asti (L 1092/1999)³¹⁵ ja tämän jälkeen vuoden 2004 loppuun asti (L 1471/2001)³¹⁶. Viimeksi mainitun lain mukaan vuoden 2004 jälkeenkin sovelletaan nuorisorangaistuksen kokeilemisesta annetun lain 12.1 §:ää (yhteisen rangaistuksen määrääminen) sekä rangaistuksen täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä. Lisäksi lakia sovelletaan myös vuoden 2004 jälkeen käsiteltäessä 1 §:n mukaan lain soveltamisalaan kuuluvia asioita hovioikeuksissa ja korkeimmassa oikeudessa.

Nuorisorangaistuksen kokeileminen jatkuu siten edelleen samansisältöisenä ja -laajuisena kuin aiemminkin. Lakia sovelletaan edelleen edellä mainituissa muutamissa käräjäoikeuksissa ratkaistavissa rikosasioissa. Lain on sen alueellisesti rajoitetun soveltamisalan vuoksi ja huomioon ottaen sen suuren merkityksen, mikä seuraamusjärjestelmän soveltamisella on yleisölle, katsottava olevan ristiriidassa yhdenvertaisuutta koskevan PeL 6 §:n kanssa.

87. Laki kiinteistönmuodostamislain muuttamisesta (1188/1996, HE 195/1996 vp)

Kiinteistönmuodostamislain muuttamisesta annetulla lailla kiinteistönmuodostamislakia muutettiin mm. siten, että lakiin lisättiin uusi 61 a §, jonka mukaan saadaan lunastaa yksityistä maa-aluetta toiselle yksityiselle tarkoituksenmukaisuussyistä, vaikkei yleinen tarve sitä vaadi. Asiaa koskeneen hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todettiin säännöksen olevan ristiriidassa omaisuuden suojaan koskeneen HM 12 §:n (L 696/1995) kanssa.³¹⁷ Laki säädettiin perustuslakivaliokuntaa kuulematta perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Suhde uuteen perustuslakiin

Kiinteistönmuodostamislain muuttamisesta annettua lakia on arvioitava suhteessa perustuslain omaisuuden suojausäännökseen. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuuden suojausäännöksen sanamuotoa nykyaikaistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännös siirrettiin HM 12 §:ään. Säännöksen tulkintakäytännössä saamaa sisältöä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttava. Perustuslakiuudistuksessa säännös otettiin sellaisenaan PeL 15 §:ään. Säädetty 61 a § mahdollistaa yksityisen maa-alueen pakkolunastamisen toiselle yksityiselle, vaikkei yleinen tarve sitä vaadi. Laki ei täytä PeL 15.2 §:ssä pakkolunastukselle asetettua yleisen tarpeen vaatimusta ja on siten ristiriidassa PeL 15 §:n kanssa.

314 HE 109/1996 vp, s. 17.

315 HE 35/1999 vp.

316 HE 210/2001 vp.

317 HE 195/1996 vp, s. 5.

88. Laki kemiallisten aseiden kehittämisen, tuotannon, varastoinnin ja käytön kieltämisestä sekä niiden hävittämistä koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sen soveltamisesta (346/1997, HE 247/1994 vp)

Pariisissa allekirjoitettiin 13.1.1993 yleissopimus kemiallisten aseiden kehittämisen, tuotannon, varastoinnin ja käytön kieltämisestä ja niiden hävittämistä. Yleissopimus sisältää täydellisen kiellon valmistaa tai käyttää kemiallisia aseita sekä yksityiskohtaiset määräykset, joiden avulla todennetaan yleissopimuksen noudattaminen sopimusvaltioissa. Yleissopimukseen liittyvät valtiot sitoutuvat hävittämään kaikki kemialliset aseensa määräajassa. Sopimuksen nojalla voidaan suorittaa tarkastuksia niin kemian teollisuuteen kuin sotilaskohteisiin. Yleissopimuksella perustettiin tarkastuksia suorittamaan Kemiallisten aseiden kieltojärjestö OPCW.³¹⁸

Yleissopimusta koskevan voimaansaattamislain 5 §:n mukaan Kemiallisten aseiden kieltojärjestön tarkastajilla ja yleissopimuksen IX artiklan 12 kappaleessa tarkoitetulla tarkkailijalla on muun muassa oikeus päästä tarkastuksen tekemiseksi alueelle, rakennukseen, tehtaaseen tai muuhun laitokseen, joihin sopimuksen mukaan voidaan kohdistaa tarkastus. Mainituilla tarkastajilla ja tarkkailijoilla on oikeus myös tiettyjen näytteiden ottamiseen, tarkastettavan kohteen kuvaamiseen ja tietojen saantiin. Vaikka säännös oikeuttaakin tarkastuksen tekemiseen vain suomalaisen viranomaisen (ulkoasiainministeriön edustajan) läsnä ollessa, hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa katsottiin säännöksen olevan ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskeneiden HM 1 ja 2 §:n säännösten kanssa. Lakiehdotus käsiteltiin VJ 69 §:n mukaisesti ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta.³¹⁹

Suhde uuteen perustuslakiin

Koska kemiallisten aseiden kehittämisen, tuotannon, varastoinnin ja käytön kieltämisestä sekä niiden hävittämistä koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sen soveltamisesta annetun lain 5 § oikeuttaa Kemiallisten aseiden kieltojärjestön suorittamaan tarkastuksia ja siten käyttämään julkista valtaa Suomen alueella, voidaan mainitun lain katsoa lähtökohtaisesti olevan ristiriidassa Suomen täysivaltaisuutta koskevan PeL 1 §:n, valtiovallan kansanvaltaisuutta koskevan PeL 2 §:n sekä valtiollisten tehtävien jakoa koskevan PeL 3 §:n kanssa.

PeL 1.3 §:n uuden säännöksen mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja yhteiskunnan kehittämiseksi. Aiemmin perustuslakiin ei sisältynyt vastaavaa sääntelyä. Perustuslakiuudistuksen esitöissä todettiin säännöksellä olevan tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite olisi ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Esitöissä pidettiin perusteltuna lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen, eivät olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa.³²⁰ Säännöksen tulkinnasta riippuen po. lain sisällön voitaisiin ehkä katsoa olevan sopusoinnussa uuden perustuslain kanssa.

318 HE 247/1994 vp, s. 1.

319 HE 247/1994 vp.

320 HE 1/1998 vp, s. 73. Säännöksen tulkintakäytännöstä ks. esim. PeVL 11/2000 vp ja PeVL 45/2000 vp.

89. Laki Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä (744/1997, HE 19/1997 vp)

Brysselissä allekirjoitettiin 19.6.1995 sopimus Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta sekä siihen liittyvä kuolemanrangaistuksen käytön rajoittamista koskeva lisäpöytäkirja. Tämä sopimus (ns. PfP-sopimus) on kehys sopimus, jolla asianomaiset valtiot sitoutuvat keskinäisissä suhteissaan noudattamaan Naton jäsenvaltioiden välillä vuonna 1951 tehtyä sopimusta niiden joukkojen asemasta (ns. Nato-sofa).³²¹ Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa katsottiin, että PfP-sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan voimaansaattamista tarkoittava laki oli säädettävissä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.³²² Voimaansaattamislaki säädettiin kuitenkin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan annettua lakiehdotuksesta lausuntonsa.

PfP-sopimuksen tausta on hyvin käytännöllinen ja tavoite teknisluonteinen. Rauhankumppanuusmaiden alueella järjestetään lyhytkestoisia rauhanturva-, etsintä- ja pelastustoimen harjoituksia, joiden aikana vieraiden valtioiden puolustusvoimien jäseniä ja siviilihenkilöstöä oleskelee vastaanottajavaltion alueella. Nato-sofa sisältää määräyksiä, jotka koskevat mm. maahantulomuodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausoikeutta ja siitä luopumista eräissä tapauksissa sekä joukkojen erivapauksia ja erioikeuksia.³²³

Nato-sofan VII artiklan 1 kappale oikeuttaa sanamuotonsa mukaan lähettäjävaltion sotilasviranomaiset käyttämään kaikkea lainsäädäntönsä mukaista rikosoikeudellista ja kurinpidollista tuomiovaltaa vastaanottajavaltion alueella niihin henkilöihin, joita lähettäjävaltion sotavoimaa koskeva lainsäädäntö koskee. Artiklan 2 ja 3 kappaleen sopimusmääräysten nojalla lähettäjä- ja vastaanottajavaltioilla on useimmiten rinnakkainen tuomiovalta. Artiklan 4 kappale rajoittaa lähettäjävaltion sotilasviranomaisen tuomiovaltaa siten, että se ei voi ulottua vastaanottajavaltion kansalaisiin eikä siellä kotipaikan omaaviin henkilöihin, elleivät he ole lähettäjävaltion joukkojen jäseniä. Perustuslakivaliokunta katsoi sopimuksen valtiosääntöoikeudellisesti merkittävänä sisältönä edellä mainituilta osin olevan sen, että ulkomaan viranomainen voi käyttää tuomiovaltaa Suomessa, eikä tuomiovalta rajoitu pelkästään joihinkin vähäpätöisiksi katsottaviin tekoihin ja seuraamuksiin. Valiokunta totesi, että tällaisen toimivallan uskomisen ulkomaan viranomaiselle Suomessa on katsottu olevan ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta ja tuomiovallan käyttöä koskevien HM 1 ja 2 §:n säännösten kanssa.³²⁴

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan Suomi tulkitsee VII artiklan 1 kappaleen a kohtaa siten, etteivät lähettäjävaltion tuomioistuimet voi käyttää tuomiovaltaansa tosiasiallisesti Suomen alueella. Perusteluissa mainittiin lisäksi Suomen tarkoituksena olevan antaa sopimuksen hyväksymisen yhteydessä tämänsisältöinen selitys. Perustuslakivaliokunnan mukaan mainitunlaisessa selityksessä oli asiallisesti kysymys Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen 20 artiklassa tarkoitetusta varaumasta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että mahdollista varaumaa ei voida ottaa huomioon ratkaistaessa

321 HE 19/1997 vp, s. 1.

322 HE 19/1997 vp, s. 11.

323 PeVL 6/1997 vp.

324 Ibid.

säättämisyjärjestyskysymystä, koska varaumasta päätettäisiin vasta lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyn jälkeen, ja koska tässä tapauksessa varauman merkitys riippui muiden sopimusvaltioiden suhtautumisesta siihen.³²⁵

Nato-sofan VII artiklan 7 kappaleen a kohta ja sopimuksen lisäpöytäkirja koskevat kuolemanrangaistusta. Kuolemanrangaistuksen tuomitseminen vastaanottajavaltiossa on sinänsä mahdollista, joskin rangaistuksen täytäntöönpanoon siellä kohdistuu rajoituksia. Perustuslakivaliokunta totesi kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen mahdollisuuden Suomessa olevan ristiriidassa HM 6.2 §:ään sisältyneen yksiselitteisen ja ehdottoman kuolemanrangaistuksen kiellon kanssa.³²⁶

Perustuslakivaliokunta katsoi edelleen, että VII artiklan 5 kappaleen a kohdan pidätysvaltuudet olivat muutoilultaan niin väljiä, että lähettäjävaltion viranomainen voisi johtaa melko itsenäisesti toimintaa pelkän avustavan roolin jäädessä suomalaiselle viranomaiselle. Perustuslakivaliokunnan katsoi tämän asetelman olevan ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta ja täytäntöönpanovallan käyttöä koskevien HM 1 ja 2 §:n säännösten kanssa.³²⁷

Nato-sofan VII artiklan 10 kappaleen a kohdan nojalla pysyvillä sotilasyksiköillä on oikeus vartioida leirejä, laitoksia ja muita paikkoja, jotka ovat niiden hallussa vastaanottajavaltion kanssa tehdyn sopimuksen johdosta. Joukkojen sotilaspoliisi voi ryhtyä kaikkiin sopiviin toimiin taatakseen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tällaisilla paikoilla. Perustuslakivaliokunta katsoi tällaisten valtuuksien, joiden käyttöä ei ole sidottu yhteistoimintaan vastaanottajavaltion viranomaisten kanssa, antamisen ulkomaan viranomaiselle olevan ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta ja toimeenpanovallan käyttöä koskevien HM 1 ja 2 §:n säännösten kanssa.³²⁸

Suhde uuteen perustuslakiin

Suomi on PfP-sopimuksen ratifioimiskirjan tallettamisen yhteydessä tehnyt Nato-sofan VII artiklaa koskevan varauman, jonka mukaan lähettäjävaltion tuomioistuimet eivät tosiasiallisesti voi käyttää tuomiovaltaansa Suomen alueella. Tältä osin ristiriitaa uuden perustuslain kanssa ei siten enää ole.

Nato-sofan VII artiklan 5 kappaleen a kohdan väljien pidätysvaltuuksien on katsottava perustuslakivaliokunnan esittämällä perusteilla olevan ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskevan PeL 1 §:n kanssa, valtiovallan kansanvaltaisuutta koskevan 2 §:n sekä valtiollisten tehtävien jakoa koskevan PeL 3 §:n kanssa. Nato-sofan 10 kappaleen a kohta oikeuttaa pysyvät sotilasyksiköt vartiomaan leirejä, laitoksia ja muita paikkoja, jotka ovat niiden hallussa vastaanottajavaltion kanssa tehdyn sopimuksen johdosta ja joukkojen sotilaspoliisit ryhtymään kaikkiin sopiviin toimiin taatakseen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tällaisilla paikoilla. Mainittujen valtuuksien on katsottava niinikään olevan ristiriidassa PeL 1, 2 ja 3 §:n kanssa.

90. Laki metsänhoitoyhdistyksistä (543/1998, HE 171/1997 vp)

³²⁵ Ibid.

³²⁶ Ibid.

³²⁷ Ibid.

³²⁸ Ibid.

Metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain mukaan metsänhoitoyhdistys on metsänomistajien yhteenliittymä, jonka tarkoituksena on metsänomistajien palveleminen metsätalouden harjoittamiseen liittyvissä asioissa. Yhdistyksen tulee kohdella metsänomistajia tasapuolisesti. Yhdistys ei saa saattaa puun ostajia keskenään eriarvoiseen asemaan. Metsänhoitoyhdistyksen toimialueen metsänomistajat katsotaan yhdistyksen jäseniksi, jolleivät he kieltäydy jäsenyydestä. Metsänhoitoyhdistyksillä on oikeus saada metsänhoitomaksua metsanhoidon ja metsätalouden edistämistä varten. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa katsottiin, että metsänhoitoyhdistyksistä annettu laki oli säädettävissä VJ 66 §:n mukaisessa järjestyksessä.³²⁹ Laki säädettiin kuitenkin VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä sen 8.3 §:n ja 9.1 §:n vuoksi perustuslakivaliokunnan annettua lakiehdotuksesta kaksi lausuntoa.³³⁰

Lain 8 §:ssä säädetään metsänhoitomaksun perusteista. Pykälän 1 momentin mukaan metsätalouteen käytettävästä maasta on suoritettava metsänhoitomaksuna metsänomistajakohtaista perusmaksua sekä hehtaarikohtaista maksua. Perusmaksun suuruus on 70 prosenttia koko maan kolmen edellisen kalenterivuoden puukuutiometrin keskikantohinnan aritmeettisesta keskiarvosta. Maan jakamisesta neljään vyöhykkeeseen hehtaarikohtaista maksua varten säädetään 2 momentissa. Pykälän 3 momentin mukaan hehtaarikohtaisen maksun suuruus voi olla ensimmäisellä vyöhykkeellä enintään 11 prosenttia, toisella vyöhykkeellä enintään seitsemän prosenttia, kolmannella vyöhykkeellä enintään kolme prosenttia ja neljännellä vyöhykkeellä enintään puolitoista prosenttia koko maan kolmen edellisen kalenterivuoden puukuutiometrin keskikantohinnan aritmeettisesta keskiarvosta. Lain 9 §:ssä säädetään metsänhoitomaksun määrittämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan metsänhoitoyhdistys päättää kalenterivuodeksi kerrallaan hehtaarikohtaisen maksun suuruudesta. Metsänhoitoyhdistysten toimialueiden ulkopuolella olevalla alueella kannetaan perusmaksua ja hehtaarikohtaisena maksuna puolet 8 §:n 3 momentissa tarkoitettua vyöhykekohtaisesta maksusta.

Antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi metsänhoitomaksun olevan valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan veronluonteinen maksu, jota oli arvioitava HM 61 §:ssä verolaeille asetettujen vaatimusten kannalta. HM 61 §:n mukaan valtion verosta tuli säätää lailla, jossa olisivat säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslakivaliokunnan mukaan oleellista tässä yhteydessä oli se valtiosääntöoikeudellinen vaatimus, jonka mukaan veron suuruuden perusteista tulee säätää niin tarkasti, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa.³³¹

Perustuslakivaliokunta katsoi edellä kerrottujen 8.3 §:n ja 9.1 §:n säännösten merkitsevän sitä, että laissa säädetään pelkästään hehtaarikohtaisen maksun enimmäismäärä vyöhykkeittäin ja että asianomainen metsänhoitoyhdistys näin muodostuvan vaihteluvälin rajoissa päättää kalenterivuodeksi kerrallaan maksun suuruuden. Valiokunta totesi maksun suuruutta koskevan metsänhoitoyhdistyksen harkintavallan olevan varsin laaja. Tämän seikan merkitystä vielä korostaa päätöksenteon hajauttaminen kullekin eri metsänhoitoyhdistykselle. Näin ollen lakiehdotus oli käsiteltävä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan mielestä oli asiaan liittyvien metsätaloudellisten ja historiallisten erityispiirteiden vuoksi poikkeuksellisesti hyväksyttävää käyttää poikkeuslakimuotoa, vaikka viimeaikaisena pyrkimyksenä olikin ollut välttää perustuslaista poikkeavien, uusien puhtaasti

329 HE 171/1997 vp, s. 25.

330 PeVL 1/1998 vp ja PeVL 1a/1998 vp.

331 PeVL 1/1998 vp.

kansallisten lakien käyttöä.³³² Tämä periaate oli tuotu julki esimerkiksi perustuslakiuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä.³³³

Suhde uuteen perustuslakiin

HM 61 §:n säännös valtion veroista siirrettiin lähes sellaisenaan PeL 81 §:ään. PeL 81.1 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain 8.3 §:n ja 9.1 §:n on katsottava edellä kerrotuilla, perustuslakivaliokunnan toteamilla perusteilla olevan ristiriidassa PeL 81.1 §:n kanssa jättäessään metsänhoitoyhdistyksille laajahkon harkintavallan metsänhoitomaksun suuruuden osalta.

91. Laki Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden täytäntöönpanoa yksityisoikeuden alalla koskevaan yleissopimukseen sekä yleissopimuksen tulkintaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa koskevaan pöytäkirjaan tehdyn yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (394/1999, HE 92/1998 vp)

Brysselissä allekirjoitettiin 29.11.1996 sopimus Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä Brysselissä 27.9.1968 tehtyyn yleissopimukseen tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden täytäntöönpanosta yksityisoikeuden alalla (Brysselin yleissopimus) sekä sen tulkintaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa koskevaan pöytäkirjaan (liittymissopimus). Brysselin yleissopimuksen tarkoituksena on helpottaa tuomioiden vastavuoroista tunnustamista ja täytäntöönpanoa Euroopan yhteisöihin kuuluvissa valtioissa. Luxemburgissa 3.6.1971 tehdystä yleissopimukseen liitetystä pöytäkirjassa on Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle annettu valta tulkita yleissopimusta ylimpänä tuomioistuimena. Liittyessään Euroopan unioniin Suomi oli mm. sitoutunut liittymään edellä mainittuun Brysselin yleissopimukseen sekä sen tulkintaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa koskevaan pöytäkirjaan.³³⁴

Brysselin yleissopimukseen liittyvällä vuoden 1971 pöytäkirjalla annetaan EY-tuomioistuimelle toimivalta tulkita Brysselin yleissopimuksen, vuoden 1971 pöytäkirjan ja myöhemmin tehtyjen liittymissopimusten määräyksiä. Vuoden 1971 pöytäkirjan 3 artiklan 1 kohdan nojalla sopimusvaltioiden ylimmät tuomioistuimet velvoitetaan pyytämään EY-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua niiden käsiteltävänä olevaan asiaan vaikuttavan sopimusmääräyksen tulkinnasta. Myös valitusasteen tuomioistuimilla on oikeus pyytää ennakkoratkaisua. Ennakkoratkaisussa esitetty tulkinta sitoo kansallista tuomioistuinta, vaikka sen toimivaltaan kuuluukin ratkaista itse asia. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan osa suomalaisten tuomioistuinten toimivallasta siirretään näin ollen EY-tuomioistuimelle.³³⁵

Hallituksen esityksen perusteluissa viitattiin perustuslakivaliokunnan antamaan lausuntoon PeVL 14/1994 vp. koskien Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehtyä sopimusta.³³⁶ Mainitussa lausunnossa perustuslakivaliokunta oli katsonut EY-tuomioistuimen toimivallan

332 PeVL 1a/1998 vp.

333 HE 1/1998 vp, s. 39.

334 HE 92/1998 vp, s. 1-2.

335 HE 92/1998 vp, s. 17.

336 HE 92/1998 vp, s. 17-18.

rajoittavan suomalaisten tuomioistuinten riippumattomuutta, koska HM 2.4 §:n tarkoittamaan tuomioistuimen riippumattomuuteen kuului riippumattomuus muista toimielimistä myös laintulkintakysymyksissä. Mainitussa lausunnossa perustuslakivaliokunta oli lisäksi katsonut, että ennakkoratkaisumenettely oli ristiriidassa myös HM 53 ja 56 §:n säännösten kanssa, joiden mukaan ylin tuomiovalta kuului korkeimmalle oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Perustuslakivaliokunta oli katsonut ylimpään tuomiovaltaan kuuluvan myös sovellettavien säännösten tulkinnasta päättämisen.³³⁷ Tässä tarkoitettu Brysselin yleissopimuksen sekä liittymissopimuksen voimaansaattamislaki säädettiin VJ 69.1 §:ssä säädetyssä järjestyksessä perustuslakivaliokuntaa kuulematta.

Suhde uuteen perustuslakiin

Brysselin yleissopimukseen liittyvällä vuoden 1971 pöytäkirjalla annetaan EY-tuomioistuimelle toimivalta tulkita Brysselin yleissopimuksen, vuoden 1971 pöytäkirjan ja myöhemmin tehtyjen liittymissopimusten määräyksiä ja veloitetaan sopimusvaltioiden ylimmät tuomioistuimet ja valitusasteen tuomioistuimet pyytämään EY-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua niiden käsiteltävänä olevaan asiaan vaikuttavan sopimusmääräyksen tulkinnasta. Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden täytäntöönpanoa yksityisoikeuden alalla koskevaan yleissopimukseen sekä yleissopimuksen tulkintaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa koskevaan pöytäkirjaan tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamislain on siten katsottava olevan ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuutta koskevan PeL 3.3 §:n sekä ylimpien tuomioistuinten tehtäviä koskevan PeL 99 §:n kanssa.

92. Laki Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (505/1999, HE 245/1997 vp)

Vuoden 1999 valtiopäivillä saatettiin lailla voimaan EU:n jäsenvaltioiden välillä 2.10.1997 allekirjoitettu Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta. Amsterdamin sopimukseen sisältyy kuusi kokonaisuutta: vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, unionin ja kansalaisten lähentäminen, unionin ulkosuhteiden vahvistaminen, toimielimiin liittyvät muutokset, tiiviimpi yhteistyö sekä yhteisöjen perustamissopimusten yksinkertaistaminen. Sopimuksen voimaansaattamista tarkoittava lakiehdotus käsiteltiin supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä sen vuoksi, että sen katsottiin merkitsevän joidenkin EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislaila tehtyjen perustuslakipoikkeusten laajentamista.

Amsterdamin sopimuksella muutettiin yhteistyötä oikeus- ja sisäasioissa koskevaa unionisopimuksen VI osastoa siten, että osa asioista siirrettiin EY:n toimivaltaan. Perustamissopimukseen lisättiin III a osasto viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikasta sekä muusta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvästä politiikasta. Näiden alojen sääntelyssä tulivat käytettäväksi yhteisön säädösinstrumentit ja

337 HE 92/1998 vp, s. 17-18.

norminantomenettelyt ja lisäksi sääntelyyn sisältyy esimerkiksi välittömien oikeusvaikutusten periaate. Yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta laajeni koskemaan myös sanottuja asiaryhmiä. Mainitut asiat kuuluvat lisäksi viiden vuoden siirtymäajan jälkeen komission yksinomaisen aloiteoikeuden piiriin. Saman siirtymäajan jälkeen neuvosto tekee yksimielisesti päätöksen siitä, että 189 b artiklan mukaista yhteispäätösmenettelyä sovelletaan kaikkiin kyseisessä osastossa tarkoitettuihin asioihin tai osaan niistä. Neuvosto voi lisäksi mukauttaa 73 p artiklan määräyksiä tuomioistuimen toimivallasta.

Asiaa koskeneen hallituksen esityksen sekä perustuslakivaliokunnan lausunnon säätämisyjärjestysperustelut olivat erittäin yksityiskohtaiset. Perustuslakivaliokunta katsoi muutoksilla laajennettavan olennaisesti EY:n toimivaltaa siitä, mikä se oli Suomen liittyessä Euroopan unioniin ja mikä saatettiin voimaan liittymissopimuksen voimaansaattamislilla. Näin ollen toimivallan laajennuksen katsottiin merkitsevän lisäpoikkeusta Suomen valtioelimille hallitusmuodon mukaan kuuluvasta säädös-, toimeenpano- ja tuomiovallasta. Amsterdamin sopimuksen oli siten katsottava poikkeavan HM 1 ja 2 §:stä. Lisäksi neuvoston valtaan mukauttaa tuomioistuimen sopimuksen mukaisia toimivaltamääräyksiä sisältyi HM 33 §:n kanssa ristiriidassa olevia piirteitä.³³⁸

Unioninsopimuksen VI osaston K.4 artiklan (uusi 32 artikla) mukaan neuvosto vahvistaa ne edellytykset ja rajoitukset, joiden mukaisesti poliisiyhteistyön tai rikosasioissa harjoitettavan oikeudellisen yhteistyön alalla toimivaltaiset jäsenvaltion viranomaiset voivat toimia toisen jäsenvaltion alueella. Artiklan soveltamisalaa rajataan vain osoittamalla, millä aloilla toimivia toisen jäsenvaltion viranomaisia se koskee, sekä asettamalla lisäksi ehto, jonka mukaan toiminnan toisen jäsenvaltion alueella tulee tapahtua yhteydessä kyseisen valtion viranomaisiin ja näiden suostumuksella. Artiklan sanamuoto on melko avoin. Tämä neuvoston yksimielisillä päätöksillä käytettävä toimivalta koskee asioita, joissa saattaa olla kyse julkisen vallan käyttämisestä. Edellä kerrotuilla perusteilla perustuslakivaliokunta katsoi uuden järjestelyn olevan avoimuutensa ja laaja-alaisuutensa vuoksi yksimielisyysvaatimuksesta huolimatta ristiriidassa lainsäädäntövallan käyttämistä sekä Suomen täysivaltaisuutta koskevien hallitusmuodon säännösten kanssa. Sopimuksen oli katsottava olevan ristiriidassa HM 1 ja 2 §:n sekä mahdollisesti myös HM 84 ja 92 §:n kanssa.³³⁹

Amsterdamin sopimuksella muutetun unionisopimuksen K.6 artiklan (uusi 34 artikla) mukaan neuvosto saa toimivallan tehdä yksimielisiä puitepäätöksiä poliisiyhteistyötä sekä oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevissa asioissa. Puitepäätökset velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättävät muodon ja keinot kansallisten viranomaisten harkittaviksi. Puitepäätösten nimenomaisena tarkoituksena on jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentäminen ja niitä voidaan tehdä kaikissa unionisopimuksen VI osaston alaan kuuluvissa asioissa. Perustuslakivaliokunta katsoi tältäkin osin kyseessä olevan asiallisesti niin merkittävä järjestely, että yksimielisyysvaatimuksesta huolimatta puitepäätösmenettelyn oli katsottava rajoittavan eduskunnalle ja tasavallan presidentille perustuslain mukaan kuuluvaa lainsäädäntövaltaa. Sopimus oli siten ristiriidassa HM 1 ja 2 §:n kanssa.³⁴⁰

EY:n perustamissopimukseen lisätyn 6 a artiklan mukaan neuvosto voi yhteisölle perustamissopimuksessa osoitetun toimivallan rajoissa yksimielisesti toteuttaa tarvittavat

338 PeVL 10/1998 vp.

339 Ibid.

340 Ibid.

toimenpiteet sukupuolen, rodun, etnisen alkuperän, uskonnon tai vakaumuksen, vammaisuuden, iän tai sukupuolisen suuntautumisen perusteella tapahtuvan syrjinnän torjumiseksi. Mainittu artikla antaa yksimieliselle neuvostolle toimivallan ryhtyä syrjinnän torjumiseksi norminantotoimenpiteisiin. Nämä toimenpiteet voivat liittyä myös asioihin, jotka eivät sellaisenaan kuulu yhteisön toimivaltaan, kuten esim. uskonto ja vakaumus. Perustuslakivaliokunta katsoi uuden 6 a artiklan merkitsevän yhteisön säädösvallan laajenemista aikaisempaan verrattuna siten, että laajennus kohdistuu kansallisen perusoikeussäännöksen, HM 5.2 §:n nimenomaisesti kattamalle alueelle. Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä oli ristiriidassa eduskunnalle ja tasavallan presidentille perustuslain mukaan kuuluvan lainsäädäntövallan kanssa. Amsterdamin sopimus oli siten ristiriidassa HM 1 ja 2 §:n kanssa.³⁴¹

Amsterdamin sopimuksella lisättiin unionisopimuksen yhteistä kauppapolitiikkaa koskevaan 113 artiklaan uusi 5 kohta, jonka mukaan neuvosto voi yksimielisesti laajentaa artiklan 1-4 kohdan soveltamisen koskemaan palveluja ja henkistä omaisuutta koskevia kansainvälisiä neuvotteluja ja sopimuksia siltä osin kuin ne eivät jo kuuluneet kyseisten kohtien soveltamisalaan. Tämä merkitsee perustuslakivaliokunnan mukaan neuvostolle annettavaa valtuutusta muuttaa tulevaisuudessa yhteisön ja jäsenvaltioiden välistä sopimustoimivallan jakoa kauppapolitiikan alalla. Tällaista päätöstä ei enää ratifioida jäsenvaltioissa. Tämä toimivallan siirtäminen neuvostolle laajensi perustuslakivaliokunnan mukaan yhteisön sopimustoimivaltaa olennaisesti verrattuna siihen järjestelyyn, joka saatettiin voimaan Suomen liittyessä Euroopan unioniin. Amsterdamin sopimuksen oli siten tältä osin katsottava poikkeavan HM 2 ja 33 §:stä.³⁴²

Amsterdamin sopimuksella lisättiin unionisopimukseen jäsenvaltioihin kohdistuvaa sanktiomenettelyä koskeva 236 artikla. Menettelyn käynnistämisen edellytyksenä on unionisopimuksen F.1 artiklan nojalla tehty päätös, jolla päämieskokoonpanossa kokoontuva neuvosto yksimielisesti toteaa jonkin jäsenvaltion rikkoneen vakavasti ja jatkuvasti vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteita. Neuvosto voi määräenemmistöllä päättää väliaikaisesti pidättää mm. jäsenvaltion hallitukselle kuuluvan äänioikeuden unionisopimuksen ja perustamissopimusten soveltamisalalla sekä myös muita yhteisöjen perustamissopimusten mukaan jäsenvaltioille kuuluvia oikeuksia. On mahdollista, että sanktiopäätöksellä on vaikutuksia lainsäädäntövallan käyttöön sekä yksityisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Perustuslakivaliokunta katsoi, että sanktiomenettely saattaisi johtaa siihen, ettei Suomi unionissa ja yhteisöissä enää voisi käyttää osaa suvereniteetistaan muiden jäsenvaltioiden kanssa. Näin ollen uusien sanktiomenettelymääräysten oli katsottava muodostavan EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislakiin verrattuna lisäpoikkeuksen HM 1 ja 2 §:stä.³⁴³

Amsterdamin sopimuksella uudistettiin myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksentekomenettelyä. Unionisopimuksen J.14 artiklan (uusi 24 artikla) neuvosto voi yksimielisesti valtuuttaa puheenjohtajavaltion aloittamaan kolmansien osapuolien kanssa neuvottelut unionisopimuksen V osaston soveltamista koskevasta sopimuksesta. Neuvosto tekee sopimukset yksimielisesti. Näihin sopimuksiin voi sisältyä määräyksiä myös poliisiyhteistyöstä sekä oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa. Perustuslakivaliokunta katsoi Suomen valtiosäännön kannalta merkityksellistä olevan, että artikla uskoo sopimuksetekovaltaa valtiosäännön ulkopuolisille toimielimille liittymissopimukseen

341 Ibid.

342 Ibid.

343 Ibid.

nähdessä uusilla aloilla. Perustuslakivaliokunta katsoi tämän olevan ristiriidassa HM 33 §:n kanssa.³⁴⁴

EU:sta tehtyyn sopimukseen ja EY:n perustamissopimukseen lisättiin pöytäkirja, jonka 2 artiklan mukaan Amsterdamin sopimuksen voimaantulopäivästä alkaen Schengenin säännöstöä sovelletaan välittömästi pöytäkirjassa mainittuihin valtioihin, joihin kuuluu myös Suomi. Schengenin säännöstö koskee henkilöiden tarkastusten asteittaista lakkauttamista yhteisillä rajoilla. Neuvosto vahvistaa yksimielisesti kaikkiin Schengenin säännöstöön kuuluvien määräysten ja päätösten oikeudellisen perustan. Neuvosto voi siten yksimielisesti päättää, että ainakin osa säännöstöä perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräyksiin ja kuuluu täten yhteisön toimivaltaan. Tällöin tähän osaan Schengenin säännöstöä tulevat sovellettaviksi yhteisön oikeuteen liittyvät erityispiirteet, kuten välittömien oikeusvaikutusten periaate. Samoin siltä osin on mahdollista käyttää yhteisön säädösinstrumentteja. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta tulee ulottumaan kyseiseen Schengenin säännöstön osaan. Perustuslakivaliokunta katsoi pöytäkirjan 1 ja 2 artiklojen määräysten poikkeavan Suomen valtioelimille kuuluvasta lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallasta ja olevan siten ristiriidassa HM 1 ja 2 §:n kanssa.³⁴⁵

Pöytäkirjan 6 artiklan mukaan Islanti ja Norja osallistuvat Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon ja kehittämiseen edelleen Luxemburgissa 19.12.1996 allekirjoitetun sopimuksen perusteella. Neuvosto tekee tätä varten pöytäkirjassa mainittujen jäsenten yksimielisellä päätöksellä Islannin ja Norjan kanssa sopimuksen asianmukaisista menettelyistä sekä erillisen sopimuksen yhtäältä Irlannin ja Yhdistyneen Kuningaskunnan ja toisaalta Islannin ja Norjan välisten oikeuksien määrittämiseksi niillä Schengenin säännöstön aloilla, joita sovelletaan Irlantiin ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Määräykset merkitsevät sopimuksentekotoimivallan siirtämistä neuvostolle, koska sopimuksia ei enää erikseen ratifioitaisi jäsenvaltioissa. Perustuslakivaliokunnan mukaan pöytäkirjan 6 artiklan sanamuoto on melko avoin ja on mahdollista, että sopimukset tulevat sisältämään myös lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Tämän vuoksi neuvostolle uskottavan sopimustoimivallan oli katsottava olevan ristiriidassa eduskunnalle ja tasavallan presidentille kuuluvan sopimustoimivallan ja siten HM 33 §:n kanssa.³⁴⁶

Suhde uuteen perustuslakiin

Amsterdamin sopimuksen niiden määräysten, joilla muutettiin yhteistyötä oikeus- ja sisäasioissa kokevaa unionisopimuksen VI osastoa siirtämällä osa asioista EY:n toimivaltaan, on katsottava perustuslakivaliokunnan esittämien perusteiden poikkeavan Suomen valtioelimille perustuslain mukaan kuuluvasta säädös-, toimeenpano- ja tuomiovallasta. Sopimuksen voimaansaattamislain on siten katsottava olevan ristiriidassa Suomen täysivaltaisuutta koskevan PeL 1 §:n, valtiovallan kansanvaltaisuutta koskevan PeL 2 §:n sekä valtiollisten tehtävien jakoa koskevan PeL 3 §:n kanssa. Lisäksi neuvoston valtaan mukauttaa 73 p artiklan määräyksiä tuomioistuimen toimivallasta on katsottava sisältyvän PeL 93 ja 94 §:n kanssa ristiriidassa olevia piirteitä.

Amsterdamin sopimuksella muutetun unionisopimuksen uuden 32 artiklan määräyksien siitä, että neuvosto vahvistaa ne yleiset edellytykset ja rajoitukset, joiden mukaisesti poliisiyhteistyön tai rikosasioissa harjoitettavan oikeudellisen yhteistyön alalla toimivaltaiset

³⁴⁴ Ibid.

³⁴⁵ Ibid.

³⁴⁶ Ibid.

jäsenvaltion viranomaiset voivat toimia toisen jäsenvaltion alueella, on katsottava perustuslakivaliokunnan esittämällä perusteilla olevan ristiriidassa Suomen täysivaltaisuutta sekä lainsäädäntövallan käyttämistä koskevien perustuslain säännösten eli PeL 1, 2 ja 3 §:n kanssa.

Amsterdamin sopimuksella muutetun unionisopimuksen uuden 34 artiklan määräyksien siitä, että neuvosto saa tehdä yksimielisiä puitepäätöksiä poliisiyhteistyötä sekä oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevissa asioissa, on katsottava perustuslakivaliokunnan esille tuomilla perusteilla rajoittavan eduskunnalle perustuslain mukaan kuuluvaa lainsäädäntövaltaa ja olevan siten ristiriidassa PeL 1, 2 ja 3 §:n kanssa.

EY:n perustamissopimukseen Amsterdamin sopimuksella lisätyn 6 a artiklan, joka oikeuttaa neuvoston ryhtymään mm. tarvittaviin norminantotoimenpiteisiin syrjinnän torjumiseksi, on katsottava olevan ristiriidassa perustuslain mukaan eduskunnalle kuuluvan lainsäädäntövallan kanssa ja poikkeavan siten PeL 1, 2 ja 3 §:stä.

Amsterdamin sopimuksella unionisopimuksen yhteistä kauppapolitiikkaa koskevaan 113 artiklaan lisätyn 5 kohdan, joka oikeuttaa neuvoston yksimielisesti laajentamaan artiklan 1-4 kohdan soveltamisen koskemaan palveluja ja henkistä omaisuutta koskevia kansainvälisiä neuvotteluja ja sopimuksia, on, sen laajentaessa merkittävästi yhteisön sopimustoimivaltaa, katsottava olevan ristiriidassa PeL 3 §:n, toimivaltaa kansainvälisissä asioissa koskevan PeL 93 §:n sekä kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä koskevan PeL 94 §:n kanssa.

Unionisopimukseen Amsterdamin sopimuksella lisätyn jäsenvaltioihin kohdistuvaa sanktiomenettelyä koskevan 236 artiklan on katsottava perustuslakivaliokunnan esittämällä perusteilla olevan ristiriidassa PeL 1, 2 ja 3 §:n kanssa. Lisäksi Amsterdamin sopimuksella muutetun unionisopimuksen 24 artiklan, joka oikeuttaa neuvoston yksimielisesti tekemään kolmansien osapuolien kanssa V osaston soveltamista koskevan sopimuksen, on katsottava olevan ristiriidassa PeL 93 ja 94 §:n kanssa uskoessaan sopimuksentekovaltaa valtiosäännön ulkopuolisille toimielimille.

Schengenin säännösten sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionin säännöstöä koskevan pöytäkirjan 2 artikla mahdollistaa sen, että neuvosto voi yksimielisesti päättää, että ainakin osa Schengenin säännöstöä perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräyksiin ja kuuluu siten yhteisön toimivaltaan. Pöytäkirjan 1 ja 2 artiklan on katsottava rajoittavan perustuslain mukaan Suomen valtioelimille kuuluvaa lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaa ja olevan siten ristiriidassa PeL 1, 2 ja 3 §:n kanssa. Pöytäkirjan 6 artiklan puolestaan on, sen siirtäessä edellisessä jaksossa kerrotuin tavoin Schengenin säännösten täytäntöönpanoon ja kehittämiseen liittyvää sopimuksentekovaltaa neuvostolle, ristiriidassa PeL 93 ja 94 §:n kanssa.

93. Pelastustoimilaki (561/1999, HE 76/1998 vp)

Pelastustoimilaki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä lain 65 §:ään sisältyneiden poikkeusoloja koskevien erityisten toimivaltuuksien vuoksi. Pykälässä säädettiin sellaisista erityisistä toimivaltuuksista, jotka olivat pelastustoimen tehostamiseksi ja siihen varautumiseksi käytettävissä valmiuslain 2 §:ssä ja puolustustilalain 1 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Asiaa koskeneen hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa

katsottiin, että laki oli säädettävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, joskin säätämisyjärjestyskysymys oli esityksen mukaan tulkinnanvarainen.³⁴⁷

Antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi mainittujen poikkeusolojen toimivaltuuksien rajoittavan eri perusoikeuksia, lähinnä henkilökohtaista vapautta, liikkumisvapautta ja oikeutta valita asuinpaikkansa, kotirauhan suojaa sekä omaisuudensuojaa. Tämän lisäksi toimivaltuusluettelon erittäin yleisluonteinen 6 kohta³⁴⁸ saattoi valiokunnan mukaan tulla merkittäväksi muidenkin perusoikeuksien kannalta.³⁴⁹

Perustuslakivaliokunnan mukaan valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä oli lisäksi se, että poikkeusolojen erityisvaltuuksien sääntely rakentui delegointiasetelman varaan. Lain 65 §:n mukaan valtioneuvosto voitiin asetuksella oikeuttaa määräämään pykälässä lähemmin mainituista asioista, kuten esimerkiksi 17-64-vuotiaiden Suomen kansalaisten velvollisuudesta tehdä väestön suojelemiseksi tarpeellista työtä, väestön tai sen osan, tuotantolaitosten, virastojen ja laitosten ja omaisuuden siirtämisestä määrättyltä alueelta muualle, oikeudesta oleskella määrättyllä paikkakunnalla tai poistua sieltä ja suojarakenteiden ja -laitteiden rakentamisesta. Perustuslakivaliokunnan mukaan oli kiistatonta, ettei pelastustoimilain 65 §:n säätämisessä voitu nojautua HM 16a §:ään, koska hallitusmuodon mainitussa säännöksessä oli mahdollistettu lailla säädettävät tilapäiset poikkeukset perusoikeuksista.³⁵⁰

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan muun muassa, ettei se pitänyt suotavana, että pelastustoimilaki pyritäisiin säätämään 65 §:n takia perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan olisi ollut asianmukaisinta poistaa lakiehdotuksesta sen 65 § siihen kytkeytyvine säännöksineen ja kytkeä pelastustoiminta poikkeusoloissa koskevan säännösten jatkovalmistelu valmiuslainsäädännön yhteyteen.³⁵¹

Hallintovaliokunta katsoi kuitenkin mietinnössään pelastustoimilain 65 §:n valtuuksien saattamisen voimaan pelastustoimilain muiden säännösten yhteydessä olevan välttämätöntä, koska mainitun pykälän säännökset olivat keskeisiä väestönsuojelun toimeenpanossa ja siten koko maanpuolustuksen valmisteluissa ja yleisessä varautumisessa poikkeusoloihin.³⁵²

Suhde uuteen perustuslakiin

Pelastustoimilain 65 § kumottiin lailla 200/2000. Mainitulla lailla myös lisättiin pelastustoimilain 1 §:ään uusi 4 momentti, jonka mukaan pelastustoimen erityisistä toimivaltuuksista poikkeusoloissa säädetään valmiuslaissa (1080/1991). Pelastustoimilain 65 §:ään sisältyneet säännökset siirrettiin valmiuslakiin. Pelastustoimilaki on siten menettänyt poikkeuslakiluonteensa.³⁵³

347 HE 76/1998 vp, s. 54-58.

348 Mainitussa 6 kohdassa säädettiin, että asetuksella voidaan oikeuttaa valtioneuvosto määräämään muista toimenpiteistä, jotka väestön ja omaisuuden suojelemiseksi ovat tarpeen.

349 PeVL 31/1998 vp.

350 Ibid.

351 Ibid.

352 HaVM 23/1998 vp.

353 Ks. HE 186/1999 vp., s. 33.

94. Laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (748/1999, HE 187/1998 vp)

Brysselissä allekirjoitettiin 27.9.1996 rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehty yleissopimus (jäljempänä EU:n luovuttamissopimus). Mainittu sopimus solmittiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella. Sopimuksen tarkoituksena on helpottaa ja nopeuttaa rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä. Sopimus täydentää rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaa eurooppalaista yleissopimusta vuodelta 1957. EU:n luovuttamissopimuksessa luovuttamiskelpoisten rikosten alaa on laajennettu, ja sopimus sisältää myös muita määräyksiä luovuttamisen aineellisista edellytyksistä, kuten omien kansalaisten luovuttamisesta.

EU:n luovuttamissopimusta koskeva voimaansaattamislaki säädettiin perustuslakivaliokuntaa kuulematta VJ 69.1 §:n mukaisessa ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. EU:n luovuttamissopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan luovuttamisesta ei voida kieltäytyä sillä perusteella, että luovutettavaksi pyydetty henkilö on pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion kansalainen. Artiklan 2 kohta kuitenkin mahdollistaa sen, että jäsenvaltio voi antaa julistuksen, jonka mukaan se ei luovuta omia kansalaisiaan tai luovuttaa heitä vain tietyin edellytyksin. Suomi on antanut mainitun sopimusmääräyksen nojalla julistuksen, jonka mukaan Suomi luovuttaa määrätyin edellytyksin Suomen kansalaisia oikeudenkäyntiä varten. Tämän vuoksi hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa katsottiin EU:n luovuttamissopimusta koskevan voimaansaattamislain olevan ristiriidassa HM 7.3 §:n (L 969/1995) säännöksen kanssa, jonka mukaan Suomen kansalaista ei saanut vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan.³⁵⁴

Suhde uuteen perustuslakiin

Perustuslakiuudistuksessa HM 7 §:n säännökset siirrettiin sellaisinaan PeL 9 §:ään.³⁵⁵ Koska EU:n luovuttamissopimus ja Suomen antama, mainittua sopimusta koskeva julistus mahdollistavat Suomen kansalaisen luovuttamisen määrätyin edellytyksin oikeudenkäyntiä varten toiseen EU-maahan, on sopimuksen voimaansaattamislaki ristiriidassa PeL 9.3 §:n kanssa, joka kieltää Suomen kansalaisen luovuttamisen tai siirtämisen vastoin tahtoaan toiseen maahan.

354 HE 187/1998 vp, s. 44

355 HE 1/1998 vp, s. 79.

Liite 1

VUOSINA 1919-2000³⁵⁶ SÄÄDETYT POIKKEUSLAIT JA NIIDEN POIKKEUSLAKINA SÄÄDETYT MUUTOKSET, JOTKA OVAT VOIMASSA 30.11.2002

		Poikkeus ³⁵⁷ PeL:sta	PeL:n ³⁵⁸ säännökset

1920			
94	Laki sotalaitokselle rauhanaikana annettavista luontaisuuorituksista	X	PeL 15, 80 §
1922			
267	Uskonnonvapauslaki	X	PeL 11.2 §
1928			
168	Laki kiinteän omaisuuden pakko-lunastuksesta sähkölaitosta varten	X	PeL 15 §
1934			
139	Laki Suomen ja Ruotsin välillä yhteisestä valvonnasta alkoholitavarain luvattoman maahantuonnin ehkäisemiseksi tehdyn sopimuksen hyväksymisestä	?	PeL 1, 2, 3 §
1936			
400	Laki kiellosta käyttää maatalouskiinteistöä velan maksuun eräissä tapauksissa	?	PeL 15 §
1939			
364	Laki henkivakuutuksesta sodan aikana (muutos 621/1945)	X	PeL 15 §, 80 §

356 Selvitys koskee ennen 1.3.2000 säädettyjä poikkeuslakeja.

357 **Poikkeus PeL:sta**= X tarkoittaa sitä, että lain on katsottu edelleen merkitsevän poikkeusta perustuslaista; ? tarkoittaa sitä, että on tulkinnanvaraista, onko lain katsottava poikkeavan perustuslaista; - tarkoittaa sitä, että lain ei enää ole katsottu merkitsevän poikkeusta perustuslaista.

358 **PeL:n säännökset** = uuden perustuslain säännökset, joista poikkeuslain on katsottu edelleen poikkeavan.

1941

202	Laki metsänhakkuusopimusten voimassaoloajan rajoittamisesta eräissä tapauksissa	-	-
-----	---	---	---

1942

18	Laki hallituksen oikeuttamisesta ottamaan valtion haltuun Suomessa olevaa ulkomaalaista omaisuutta (muutos 409/1942)	X	PeL 15, 80 §
641	Laki turvesuon pakkolunastuksesta (muutos 541/1947)	X	PeL 15 §

1947

403	Rajavyöhykelaki	X	PeL 9, 80 §
690	Laki Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton, Yhdistyneen Kuningaskunnan, Australian, Etelä-Afrikan Unionin, Intian, Kanadan, Tsekkoslovakian, Ukrainan Sosialistisen Neuvostotasavallan, Uuden Seelannin sekä Valko-Venäjän Sosialistisen Neuvostotasavallan välisen rauhansopimuksen hyväksymisestä ³⁵⁹	-	-

1948

404	Sotilasvammalaki	X	PeL 80 §
-----	------------------	---	----------

1954

245	Laki oikeudesta entiseen tiealueeseen	?	PeL 15 §
-----	---------------------------------------	---	----------

1958

369	Laki alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten	X	PeL 15 §
-----	--	---	----------

³⁵⁹ Pariisin rauhansopimuksen voimaansaattamislaki on otettu mukaan tähän selvitykseen sen sovellettavana oloon liittyvän tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Lakia ei ole laskettu mukaan voimassa ja sovellettavina olevien lakien lukumäärään.

386	Laki Yhdistyneiden Kansakuntien erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen samoin kuin Yhdistyneiden Kansakuntien erityisjärjestöjen erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä sekä erälle muillekin kansainvälisille elimille myönnettävistä erioikeuksista ja vapauksista	X	PeL 80, 127.1 §
1959			
557	Laki joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä (muutos 1408/1997)	X	PeL 110, 113, 114, 117 §
1960			
170	Laki Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnasta (muutos 34/1984)	-	-
270	Laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden pohjoismaiden välillä (muutokset 762/1970, 466/1987, 628/1996)	X	PeL 9.3 §
282	Rajakuntien tilusjärjestelylaki (muutos 667/1965)	X	PeL 15 §
488	Laki helposti leviävien eläintautien vastustamisesta (muutos 35/1971)	X	PeL 7.1, 9.1, 80 §
1961			
266	Laki eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista	X	PeL 15, 81.1 §
1962			
218	Laki vuokra-alueiden järjestelystä kaupungeissa ja kauppaloissa (muutokset 96/1969, 719/1970, 844/1970, 465/1973)	X	PeL 15 §
423	Laki kaupunkien lahjoitusmaiden luovuttamista koskevien rajoitusten poistamisesta	-	-

1963

295	Muinaismuistolaki	X	PeL 15 §
556	Laki eräiden Kemijoen vesistön säännöstelyn johdosta maansa luovuttaneiden asuttamisesta	X	PeL 15 §

1965

35	Laki sotilastorppien järjestelystä	X	PeL 15 §
276	Laki salaojituslainojen panttioikeudesta	-	-

1966

660	Laki eräiden elatusapujen sitomisesta elinkustannuksiin	-	-
682	Laki eräiden saamisten perimisestä kerta kaikkiaan (muutos 997/1991)	?	PeL 15 §

1967

659	Laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä ³⁶⁰	X	PeL 15, 80 §
-----	---	---	--------------

1968

401	Kansalaisuuslaki (muutos 584/1984)	-	-
-----	------------------------------------	---	---

1969

32	Laki Suomen Tasavallan hallituksen ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistyneen Kuningaskunnan hallituksen välisen atomienergian rauhanomaista käyttöä koskevan yhteistyösopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä	?	PeL 15 §
574	Laki Norjan kanssa tehdyn rajatulliyhteistyösopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä	?	PeL 1, 2 §

360 Lain nimike on muutettu lailla 705/1997 laiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä.

575	Laki Suomen tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen liiton välisen atomienergian rauhanomaista käyttöä koskevan yhteistyösopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä	?	PeL 15 §
1970			
248	Laki pysäköintivirhemaksusta	-	-
579	Laki Suomen ja Ruotsin välisen atomienergian rauhanomaista käyttöä koskevan yhteistyösopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä	?	PeL 15 §
669	Kunnallinen virkaehtosopimuslaki	X	PeL 15, 121 §
670	Laki kunnallisista työehtosopimuksista	X	PeL 121 §
761	Laki huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanoa varten tapahtuvasta luovuttamisesta Islantiin, Norjaan, Ruotsiin tai Tanskaan	X	PeL 9.3 §
1971			
45	Laki vastikemaan luovuttamisesta yleistä tietä varten toimitettavan tilusjärjestelyn yhteydessä annetun lain muuttamisesta	?	PeL 15 §
1972			
10	Laki valtion lakkautetun oppikoulun henkilökunnan aseman järjestämisestä eräissä tapauksissa	?	PeL 15 §
67	Laki kansanterveyslain voimaannpanosta	?	PeL 15 §
1975			
349	Laki velvollisuudesta saapua toisen pohjoismaan tuomioistuimeen eräissä tapauksissa	X	PeL 9.3 §
522	Laki eräiden alueiden siirtämisestä ja liittämisestä kiinteistöön yksityisistä teistä annetussa laissa säädettyssä tietöimituksessa	?	PeL 15 §

1976

643	Laki Suomen ja Kanadan välillä siirrettyjen ydinmateriaalien, laitteiden, laitoksien ja tietoaaineiston käyttöä koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä	?	PeL 1, 2, 3 §
687	Laki villieläimistön ja -kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä	X	PeL 15, 80 §
931	Laki Antellin kokoelmien ja rahavarain hallinnon ja hoidon uudelleenjärjestämisestä	-	-
983	Laki tilojen yhteisten teiden ja valtaojien sekä niihin verrattavien alueiden lakkaamisesta yhteisinä alueina	X	PeL 15 §

1977

53	Laki liiketoiminnan perusteella suoritettavista suhdannetalletuksista ³⁶¹ (muutos 295/1983)	X	PeL 80, 81.1 §
54	Laki eräistä talonrakennustöistä suoritettavasta investointiverosta ³⁶² (muutokset 296/1983, 924/1991)	X	PeL 80, 81.1 §

1980

31	Laki eräistä vesitilusjärjestelyistä (muutos 931/1993)	X	PeL 15 §
1558	Laki ydinmateriaalin siirtoa Suomen ja Australian välillä koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä	?	PeL 1, 2, 3, 15 §
329	Laki kansainvälisen maitotuotesopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta	X	PeL 15, 80 §

1982

285	Laki yleisestä kalastusoikeudesta	X	PeL 15 §
-----	-----------------------------------	---	----------

361 Lain nimike on muutettu lailla 295/1983 suhdannetalletuslaiksi.

362 Lain nimike on muutettu lailla 924/1991 rakennusverolaiksi.

1983

66	Rikesakkolaki ³⁶³	X	PeL 3.3, 99.1§
703	Laki Ounasjoen erityissuojelusta	X	PeL 15 §

1984

365	Laki Pohjoismaiden välillä peruskoulun luokanopettajien yhteispohjoismaisista työmarkkinoista tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä sopimuksen soveltamisesta	-	-
-----	--	---	---

1985

645	Laki Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa	X	PeL 6.2 §
-----	--	---	-----------

1986

762	Laki valtion virkojen täyttämisestä eräissä tapauksissa ja eräiden asetusten toimittamisesta eduskunnalle	X	PeL 125.2 §
764	Laki valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta	-	-
1014	Laki Ruotsin kanssa tehdyn suvereniteettisaaria koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä	?	PeL 1, 2, 3 §

1987

33	Laki Suomen kansalaisen oikeudesta olla maan palveluksessa uskontunnustukseensa katsomatta annetun lain muuttamisesta	-	-
142	Laki toimenpiteistä Suomen merenkulun turvaamiseksi	X	PeL 15 §

363 Lain nimike on muutettu lailla 552/1999 laiksi rikesakkomenettelystä.

627	Laki valtion liikelaitoksista	-	-
990	Ydinenergi laki	X	PeL 1, 2, 39 §
1989			
354	Laki Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnasta	-	-
553	Laki säädöksissä viitattavien standardien kielestä	X	PeL 79.4 §
1144	Laki asunto-olojen kehittämisrahastosta ³⁶⁴	-	-
1197	Laki Norjan kanssa Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä tehdyn sopimuksen ja siihen liittyvän kalastussäännön eräiden määräysten hyväksymisestä	X	PeL 15, 94, 95 §
1990			
438	Laki ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä	X	PeL 1, 2, 3 §
1991			
1080	Valmiuslaki (muutos 198/2000)	X	PeL II luku, 23, 80 §
1563	Laki metsänparannuslainojen takaisinperinnän nopeuttamisesta ja koron nostamisesta	X	PeL 15 §
1682	Laki kansainvälisestä energiaohjelmasta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta	X	PeL 15, 80 §
1992			
379	Laki valtion vakuusrahastosta	-	-
1993			
616	Laki riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta	X	PeL 81.1 §

364 Lain nimike on muutettu lailla 351/1993 laiksi valtion asuntorahastosta.

692	Laki rangaistusmääräysmenettelystä	X	PeL 3.3, 103 §
1504	Laki Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta ³⁶⁵	-	-
1507	Laki valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta tehdyn EFTA-valtioiden sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta ³⁶⁶	-	-
1994			
11	Laki entisen Jugoslavian alueella tehtyjä rikoksia käsittelevän sotarikostuomioistuimen toimivallasta ja tuomioistuimelle annettavasta oikeusavusta	X	PeL 101, 113-115 §
658	Laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä (muutos 1064/1998)	X	PeL 121 §
1206	Laki maatalouden interventiorahastosta (muutos 989/1995)	?	PeL 87 §
1326	Laki käräjäoikeuslain muuttamisesta	-	-
1540	Laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä	X	PeL 1, 2, 3, 15, 81.1, 94, 95, 99 §
553	Laki kiinteistötoimituksessa tapahtuvasta lunastamisesta	X	PeL 15 §
1774	Eläkesäätiölaki	X	PeL 15 §
1996			
1058	Laki nuorisorangaistuksen kokeilemisesta (muutos 1471/2001)	X	PeL 6 §
188	Laki kiinteistönmuodostamislain muuttamisesta	X	PeL 15 §

365 ETA-sopimuksen voimaansaattamislaki on otettu mukaan tähän selvitykseen sen sovellettavana oloon liittyvän tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Lakia ei ole laskettu mukaan voimassa ja sovellettavina olevien lakien lukumäärään.

366 Sopimuksen voimaansaattamislaki on otettu mukaan tähän selvitykseen sen sovellettavana oloon liittyvän tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Lakia ei ole laskettu mukaan voimassa ja sovellettavina olevien lakien lukumäärään.

1997

346	Laki kemiallisten aseiden kehittämisen, tuotannon, varastoinnin ja käytön kieltämistä sekä niiden hävittämistä koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sen soveltamisesta	?	PeL 1, 2, 3 §
744	Laki Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimus-valtioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä	X	PeL 1, 2, 3 §

1998

543	Laki metsänhoitoyhdistyksistä	X	PeL 81.1 §
-----	-------------------------------	---	------------

1999

394	Laki Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden täytäntöönpanoa yksityisoikeuden alalla koskevaan yleissopimukseen sekä yleissopimuksen tulkintaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa koskevaan pöytäkirjaan tehdyn yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä	X	PeL 3.3, 99 §
505	Laki Euroopan unionista tehdyn sopimuksen , Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä	X	PeL 1, 2, 3, 93, 94 §
561	Pelastustoimilaki	-	-
748	Laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä	X	PeL 9.3 §