

Kotoperäiset poikkeuslait – aikansa elänyt instituutio

VELI-PEKKA HAUTAMÄKI

1. Johdanto

Poikkeuslait ovat olleet suomalaisen valtiosääntöoikeuden erityispiirre autonomian ajoista lähtien. Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyjä, aineellisen poikkeuksen perustuslakiin tekeviä poikkeuslakeja käytettiin erityisen runsaasti 1940-luvulla ja yleisesti vielä 1970-luvulla. Poikkeuslakien käyttö on vähentynyt 1980-luvulta lähtien. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä pohdittiin poikkeuslakijärjestelmästä luopumista. Poikkeuslakien säätämisen mahdollisuus haluttiin lopulta säilyttää uudessakin perustuslaissa, mutta sitä rajattiin merkittävästi (poikkeuslakijärjestelmän perusteluista ks. Hautamäki 2008, 394–397).

Ennen uutta perustuslakia säädettyjen poikkeuslakien voimassaoloon ei perustuslakiuudistuksen yhteydessä puututtu, vaikka poikkeuslakeja oli vielä varsin paljon voimassa ja useat niistä olivat ristiriitaisia uuden perustuslain kanssa. Asiaan kiinnitettiin kuitenkin huomiota, sillä perustuslakivaliokunta lausui perustuslakiuudistuksen yhteydessä kantanaan, että ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädettyjen poikkeuslakien tarpeellisuus ja suhde perustuslain säännöksiin tuli arvioida sekä saattaa lainsäädäntö tältä osin perustuslain vaatimuksia vastaavaksi (PeVM 10/1998 vp, 23).

Perustuslain seurantatyöryhmän selvityksen mukaan useat poikkeuslait olivat menettäneet uuden perustuslain myötä poikkeuslakiluonteensa

(Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta 2002). Perustuslain kanssa ristiriitaisia lakeja laskettiin tuossa vaiheessa olevan voimassa viitisenkymmentä, mukaan lukien nk. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty poikkeuslait.

Tämän kirjoituksen tarkoituksena on antaa tarkistettua ja ajantasaistettua tietoa voimassa olevista ns. *kotoperäisistä* poikkeuslakeista, joista valtaosa on tullut voimaan ennen vuoden 2000 perustuslakiuudistusta. Tarkoituksena on samalla yleisellä tasolla selvittää myös sitä, millainen vaikutus poikkeuslakeilla on nykyiseen perustuslakiin. Ensisijaisesti tällä vaikutuksella tarkoitetaan sitä, mitkä poikkeuslait ovat yhä ristiriidassa perustuslain kanssa.

Rajaus kotoperäisiin poikkeuslakeihin tarkoittaa sitä, ettei supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyjä kansainvälisten sopimusten ja velvoitteiden valtiosisäiseen voimaansaattamiseen säädettyjä lakeja ole otettu mukaan tarkasteluun. Tarkastelua on rajattu myös siten, ettei erikseen käsitellä nykyisen perustuslain aikana säädettyjä poikkeuslakeja, koska tällainen tarkastelu on jo suoritettu toisessa kirjoituksessa (ks. Hautamäki 2008). Tosin täytyy huomioida, että mainitun artikkelin jälkeen on säädetty supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä laki Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen lainsäädännön

alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (599/2008). Lisäksi huomionarvoista on, että eduskunnassa on tätä kirjoittaessa vireillä hallituksen esitys uudeksi valmiuslaiksi (HE 3/2008 vp), josta perustuslakivaliokunta on jo antanut lausuntonsa (PeVL 6/2009 vp). Poikkeuslakeja koskevan muun tutkimuksen osalta voidaan todeta, että aihe on ollut kiinnostuksen kohteena melko tasaisin väliajoin (poikkeuslakeja koskevan tutkimuksen osalta voidaan viitata seuraaviin: Kastari 1965; Sipponen 1965; Laakso 1973; Hیدن 1975; Pohjolainen 1980; Jyränki 1989; Jyränki 1990; Majuri 1995; Scheinin 1996; Saraviita 1998; Viljanen 1999; Kasurinen 2002; Jyränki 2003; Husa 2007; Hautamäki 2008).

2. Poikkeuslakien ydinpiirteistä

Poikkeuslaeille on hahmotettavissa tiettyjä ydinpiirteitä, jotka liittyvät niiden käyttöalaan, hyväksymis-, muuttamis- ja kumoamismenettelyihin, voimassaoloon sekä uuden perustuslain voimaantumisen aiheuttamiin vaikutuksiin. Asiallisesti poikkeuslait jakaantuvat *kotoperäisiin* – pelkästään kansallisia tarkoituksia varten säädettyihin – poikkeuslakeihin, sekä *ulkoperäisiin* poikkeuslakeihin, jotka on säädetty kansainvälisten sopimusten ja velvoitteiden valtiosisäistä voimaansaattamista varten.

Poikkeuslaki säädetään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tosin on huomattava, etteivät kaikki perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty lait perustuslain ohella ole poikkeuslakeja. Ahvenanmaan itsehallintoa koskevaa lainsäädäntöä on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, mutta tällaista sääntelyä ei lueta poikkeuslakisäätelyksi.

Poikkeuslaki muodostaa aineellisen poikkeuksen perustuslaista eli se on – ainakin lähtökohtaisesti – tulkinnallisesti ristiriitainen perustuslain kanssa. Muodollisesti poikkeuslaki on perustuslainmukainen, koska se on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Aineellinen poikkeus määrittää lain *poikkeuslakiluonteen*. Mikäli perustuslain tai poikkeuslain sisällössä tapahtuu muutoksia, on mahdollista, että laki menettää poikkeuslakiluonteensa. Tällöin laki on poikkeuslaki enää muodollisessa, säätämisyjärjestyksensä osoittamas-

sa mielessä. Poikkeuslakeja tarkasteltaessa olisikin aina hyvä perehtyä lain sääntelyn aineelliseen sisältöön sen suhteessa perustuslakiin. Pelkkää muodollista lain johtolauseeseen säätämisyjärjestyksestä johdettua luokittelua ei voi pitää poikkeuslakijärjestelmän toiminnan ja vaikutusten arvioinnin kannalta asianmukaisena.

Vaikka poikkeuslaki on perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty laki, se rinnastetaan normihierarkkisesti tavalliseen lakiin. Poikkeuslakia voidaan muuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, ellei muutos laajenna poikkeuksen alaa tai muuttavalla lailla tehdä toisenlaista muutosta perustuslakiin kuin muutettavalla lailla on tehty. Poikkeuslakien osalta on kehitetty niin sanottu *aukkoteoria*, jonka mukaan poikkeuslaki tekee aukon perustuslakiin muuttamatta itse perustuslain tekstiä. Kun poikkeuslaki lakkaa olemasta voimassa tai se kumotaan, poistuu myös aukko perustuslaista. Poikkeuslaki voidaan kokonaan tai osittain kumota tavallisella lailla.

Sääntelytarpeen mukaan poikkeuslakeja on usein säädetty määräaikaisina. Määräaikainen poikkeuslaki kumoutuu ilman erillistä kumoamistoimenpidettä siinä säädetyn määräajan umpeutuessa. Mikäli kyse ei ole määräaikaisesta poikkeuslaista, edellyttää poikkeuslaki lainsäätämisyjärjestyksessä tapahtuvaa kumoamista. Nykyisen valtiosääntödoktriinin pohjalta poikkeuslakien tulisi olla määräaikaisia. Pysyvien poikkeuslakien säätämistä voidaan pitää erityisen ongelmallisena perustuslain kannalta.

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, että poikkeuslakien käyttö olisi vastaisuudessa entistä rajoitetumpaa. *Poikkeuslakien välttämisen periaatteen* mukaisesti perustuslain kanssa ristiriitaiset lakiehdotusten kohdat olisi pääsääntöisesti pyrittävä poistamaan ja poikkeuslain säätämisen tulisi tapahtua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Perustuslain kannalta keskeisiin ratkaisuihin ei voi poikkeuslailla puuttua. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti viitannut poikkeuslakien välttämisen periaatteeseen (ks. PeVM 10/1998 vp, 22–23; PeVL 59/2001 vp; PeVL 26/2004 vp; PeVL 34/2004 vp; PeVL 3/2005 vp; PeVM 5/2005 vp; PeVL 46/2005 vp; PeVL 6/2006 vp; PeVL 3/2007 vp). Merkittävän poikkeuksen poikkeusla-

kien välttämisen periaatteesta muodostaa supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys, jolla saatetaan valtiosisäisesti voimaan kansainvälisiä sopimuksia ja velvoitteita. Tällaistenkin poikkeuslakien käyttö on kuitenkin huomattavasti vähentynyt nykyisen perustuslain aikana.

3. Poikkeuslakien ryhmittely

Useimmat voimassa olevista poikkeuslaeista on säädetty valtiopäiväjärjestyksen (7/1928) 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Useilla tällaisilla poikkeuslaeilla on yhä oikeusvaikutuksia ja sovellettavuutta. Oikeusvaikutuksella tarkoitetaan yleisesti esimerkiksi sääntelyn rikkomisesta tai noudattamatta jättämisestä aiheutuvia seuraamuksia. Joidenkin poikkeuslakien kohdalla lain kertaluonteisuus tai oikeusvaikutuksettomuus saattaa olla pääteltävissä lain säännöksistä, mutta joissain tapauksissa lain oikeusvaikutusten arviointi nykyhetkessä ei ole yksiselitteistä. Valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä mukaisessa järjestyksessä säädetty poikkeuslait voidaan jakaa kolmeen ryhmään:

- I Ensimmäisessä ryhmässä ovat sellaiset poikkeuslait, joiden voidaan katsoa muodostavan aineellisen poikkeuksen perustuslaista. Tällaiset lait ovat toisin sanoen tulkinnallisesti ristiriitaisia perustuslain kanssa.
- II Toisen ryhmän muodostavat poikkeuslait, jotka ovat muodollisesti voimassa olevia poikkeuslakeina säädettyjä lakeja, mutta jotka ovat joko perustuslain tai lain muuttamisen tai tulkinnan muuttamisen myötä menettäneet poikkeuslakuonteensa. Ryhmään kuuluvilla laeilla voidaan kuitenkin katsoa olevan oikeusvaikutuksia eli ne ovat sovellettavaa oikeutta.
- III Kolmanteen ryhmään kuuluvat sellaiset muodollisesti voimassa olevat poikkeuslait, jotka vaikuttavat menettäneen tosiasiallisen sovellettavuutensa. Ryhmässä on lakeja, jotka yhä ovat tulkinnallisesti ristiriidassa perustuslain kanssa.

Arvioitaessa perustuslain kanssa tulkinnallisesti ristiriitaisia poikkeuslakeja arviointi painottuu

luonnollisesti siihen, missä kohdin — minkä säännöksen tai säännösten osalta — laki sisältää poikkeuksen perustuslaista. Oikeusvaikutuksettomien poikkeuslakien osalta arviointi liittyy niiden sisältämän sääntelyn tavoitteiden tärkeyteen ja sääntelyn sovellettavuuteen nykytilanteessa. Lokakuussa 2009 oli löydettävissä kaikkiaan 70 valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestyksessä säädettyä kotoperäistä voimassa olevaa poikkeuslakia. Näistä edellä mainittuun I) -ryhmään on luettu 28 lakia, II) -ryhmään 25 lakia ja III) -ryhmään 17 lakia. Määrällisesti eniten poikkeuslakeja on voimassa maa- ja metsätalousministeriön sekä oikeusministeriön hallinnonaloilla. Näillä hallinnonaloilla on myös eniten perustuslain kanssa yhä ristiriitaisia poikkeuslakeja. Useimpien hallinnonalojen lainsäädännössä poikkeuslakeja on voimassa vain muutamia ja tällöinkin useimmiten niin, että voimassa olevat poikkeuslait eivät enää ole ristiriidassa perustuslain kanssa.

4. Perustuslain kanssa ristiriitaiset poikkeuslait

4.1. Omaisuudensuoja

Useimmat yhä perustuslain kanssa ristiriidassa olevat poikkeuslait muodostavat poikkeuksen perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen suhteen. Joissakin ristiriita saattaa vaikuttaa melko suhteelliselta, kuten esimerkiksi laissa kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta sähkölaitosta varten (168/1928) ja laissa turvesuon pakkolunastuksesta (641/1942). Molemmissa on perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta väljästi määritelty pakkolunastuksen voivan tapahtua, jos sillä on ”yleisehköä” merkitystä. Kysymys voi olla myös siitä, että laki mahdollistaa *pakkolunastuksen muuhun kuin yleiseen tarpeeseen*, kuten eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annetun lain (266/1961) 1 §:ssä. Lunastaminen muuhun kuin yleiseen tarpeeseen on jo selvästi ristiriidassa perustuslain kanssa. Laki sisältää lisäksi sellaisen säännöksen veroluonteisen maksun suorittamisesta (3 §), joka ei täytä perustuslain 81 §:n 1 momentin tarkkarajaisuusvaatimuksia. Myös laki

eräistä vesitilujärjestelyistä (31/1980), laki kiinteistötoimituksessa tapahtuvasta lunastamisesta (553/1995), samoin kuin laki kiinteistönmuodostamislain muuttamisesta (1188/1996) sallivat yksityiseen tarpeeseen tapahtuvan toiselle kuuluvan omaisuuden lunastamisen, jolloin yleisen tarpeen vaatimus jää täyttyväksi.

Laki alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten (369/1958) on ristiriidassa perustuslain 15 §:n 2 momentissa säädetyn *täyden korvauksen* periaatteen kanssa, koska lain perusteella alueita voidaan määrätä luovutettavaksi korvauksetta. Laki on lisäksi ristiriitainen perustuslain 15 §:n 2 momentissa säädetyn yleisen tarpeen vaatimuksen kanssa.

Laki metsänparannuslainojen takaisinperinnän nopeuttamisesta ja koron nostamisesta (1563/1991) on ristiriidassa perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen kanssa niiden lainojen osalta, jotka on myönnetty ennen lain voimaantuloa. Lailla siis muutettiin *taannehtivasti* tällaisten lainojen ehtoja nostamalla niiden korkoa sekä määräämällä vuotuismaksulle vähimmäismäärä. Lain voimaantulon jälkeen myönnettyjen lainojen osalta lain ei voi katsoa olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Omaisuudensuojaan puuttuvana voidaan mainita myös eläkesäätiölaki (1774/1995), joka puuttuu taannehtivasti ansaittuihin eläke-etuihin.

Muinaismuistolakiin (295/1963) on tehty muutoksia lailla 941/2002, jolla täsmennettiin muun muassa sitä, että mikäli ulkoiset olosuhteet viittaavat siihen, että omaisuus on hylätty, vähintään sata vuotta vanha hylky tai sen osa kuuluvat valtiolle. Lain 20 §:n 3 momentissa on edelleen säännös siitä, että esineet, jotka tavataan lain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettusta hylystä tai ovat ilmeisesti sellaisesta peräisin, kuuluvat lunastuksetta valtiolle, ja on niistä muutoin soveltuvin osin voimassa, mitä irtaimista muinaisesineistä on säädetty. Koska tällaisilla esineillä joskus saattaa olla tietty omistaja, on säännös tältä kannalta perustuslain 15 §:n vastainen.

Yleisestä kalastusoikeudesta annetun lain (285/1982) nojalla velvoitetaan vesialueen omistaja sallimaan muiden kalastus lailla niin säädettyä. Lain mukaan vesialueen omistaja voidaan velvoittaa korvausta vastaan sallimaan vesialueen käyttöön ottamisen tai kustantamaan ne muut toi-

menpiteet, jotka ovat tarpeen vesialueen käyttämättä jättämisestä johtuvien haitallisten seurausten poistamiseksi. Lakia on edellä mainituilta osin arvioitava suhteessa perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännökseen.

Laissa toimenpiteistä Suomen merenkulun turvaamiseksi (142/1987) annetaan valtioneuvostolle valtuudet asettaa elinkeinonharjoittajalle kieltoja ja rajoituksia. Laki on ristiriitainen perustuslain 15 §:n kanssa. Laissa valtioneuvostolle annettuja valtuuksia tulee arvioida myös perustuslain 80 §:n osalta. Laissa hintasulusta (717/1988) annetaan valtioneuvostolle valtuudet määrätä hyödykkeiden hinnoista vakavien hinta- ja kustannustason häiriöiden lieventämiseksi. Laki on sisällöllisesti ristiriitainen perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen kanssa, sekä perustuslain 80 §:n kanssa, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Laki eräiden alueiden siirtämisestä ja liittämisestä kiinteistöön yksityisistä teistä annetussa laissa säädettyssä tietöimituksessa (522/1975) saattaa yhä muodostaa ristiriidan perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan kanssa.

4.2. Kunnallinen itsehallinto

Kunnallinen virkaehtosopimuslaki (669/1970) ja laki kunnallisista työehtosopimuksista (670/1970) ovat ristiriidassa perustuslain 121 §:n kanssa, jossa säädetään kunnallisesta itsehallinnosta. Kunnallinen virkaehtosopimuslaki siirtää ratkaisuvallan kunnallisten viranhaltijoiden palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehtoista kunnalliselle työmarkkinalaitokselle.

4.3. Asetuksenantovaltuudet

Sotilasvammalaisissa (404/1948) asetetut asetuksenantovaltuudet ovat osittain ristiriitaisia perustuslain 80 §:n kannalta, jossa edellytetään lailla säädettäväksi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Suhdannelletuslaki (53/1977) pitäisi tarkistaa sen asetuksenantovaltuuksien osalta suhteessa perustuslain 80 §:ään ja sen veroluonteisuuden osalta suhteessa perustuslain 81 §:n 1 momenttiin. Rakennusvero-

laki (54/1977) on ristiriidassa perustuslain 80 §:n ja 81 §:n 1 momentin kanssa, koska se sallii valtioneuvoston päättävän asetuksella verosta. Asetuksenantovaltuuksien osalta voidaan sinänsä huomioida, että useissa tavallisessakin lainsäätämisyjärjestyksessä säädettyissä laeissa on ongelmia suhteessa voimassa olevaan perustuslakiin.

4.4. Verotus

Riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain (616/1993) 1 §:n mukaan riistanhoitomaksun vahvistaa valtioneuvosto. Maksun enimmäismäärä on 50 euroa metsästysvuodelta. Lain 4 §:n mukaan pyyntilupamaksun vahvistaa valtioneuvosto. Maksun enimmäismäärä on 135 euroa. Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 300/1992 vp) mukaan mainitunlaisia maksuja tulee pitää veroluonteisina. Laissa ei ole muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Laki on ristiriidassa perustuslain 81 §:n 1 momentin kanssa, jonka mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain (534/1998) 9 §:n mukaan metsänhoitoyhdistys päättää kalenterivuodeksi kerrallaan hehtaarikohittaisen metsänhoitomaksun suuruudesta. Maksun määräytymisen perusteista ei ole säädetty tarkasti, vaan metsänhoitoyhdistyksille on jätetty laaja harkintavalta. Metsänhoitomaksu katsotaan luonteeltaan veroluonteiseksi suoritteeksi, vaikka metsänhoitoyhdistyksen jäsenyys on säädetty vapaaehtoiseksi. Laki on täten perustuslain 81 §:n 1 momentin kanssa ristiriitainen.

4.5. Monisyisemmät poikkeuslait

Helposti leviävien eläintautien vastustamisesta annetun lain (488/1960) säännökset on valtaosiltaan uudistettu lailla 304/2006. Perustuslakivaliokunta esitti lakiehdotusta koskeneeseen hallituksen esitykseen (HE 203/2005 vp) useita muutoksia, koska lakiehdotus merkitsi puuttumista perustuslain 7 §:n mukaiseen henkilökohtaiseen vapauteen, 9 §:n mukaiseen liikkumisvapauteen, 12 §:n 1 momentin mukaiseen sananvapauteen, 13 §:n 1 momentin mukaiseen kokoontumisvapauteen ja 18 §:n 1 momentin mukaiseen elinkeinovapauteen (PeVL

8/2006 vp). Perustuslakivaliokunnan esittämät muutokset on huomioitu verrattaessa hallituksen esitystä voimaan tulleeseen lakiin. Useimmat perustuslain kannalta ongelmalliset kohdat lienee täten poistettu tai muutettu niin, ettei ristiriitaa enää ole tai ristiriita on lievempi kuin aiemmin. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan kuitenkin välttämättömänä, että pikaisesti ryhdyttäisiin toimenpiteisiin yli neljäkymmentä vuotta voimassa olleen helposti leviävien tautien vastustamisesta annetun lain uudistamiseksi kokonaisuudessaan. Lakia koskeva uudistushanke on meneillään maaja metsätalousministeriössä.

Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annettua lakia (645/1985) tulee arvioida suhteessa perustuslain 6 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan uskonnon perusteella, sekä suhteessa siihen, että perustuslain 11 §:ssä taataan jokaiselle uskonnon ja omantunnon vapaus. Puolustusministeriössä asetettu toimikunta selvitti lain tarpeellisuutta ja suhdetta perustuslakiin. Toimikunnan mietintö (puolustusministeriö, komiteamietintö 2007:1) julkaistiin marraskuussa 2007. Toimikunta arvioi, ettei edellytyksiä lakiesityksen laatimiseen ole ilman laajan lausuntokierroksen järjestämistä.

Valmiuslaissa (1080/1991) on perustuslain 80 §:n vastaisia asetusantovaltuuksia valtioneuvostolle. Valmiuslain nojalla voidaan rajoittaa perustuslain 15 §:n omaisuudensuojaan ja perustuslain 18 §:n elinkeinovapauteen liittyviä oikeuksia. Lisäksi lain on katsottu olevan ristiriidassa perustuslain 7, 19 ja 21 §:n kanssa. Hallitus on antanut esityksen uudeksi valmiuslaiksi (HE 3/2008 vp).

4.6. Muita

Perustuslain 99 §:n mukaan korkein oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa rikos- ja riita-asioissa. Sen tehtävänä on myös valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan. Laki rikesakkomenettelystä (66/1983) on poikkeus perustuslain 99 §:n osalta, koska siinä ei mahdollisteta muutoksenhakua varsinaisin muutoksenhakekeinoin (17 §), eikä korkeimmalle oikeudelle anneta mahdollisuutta valvontaan. Lain mukaisena ns. rikesakkotuomarina voi määräyksestä toimia muikin kuin pysyvässä tuomarinvirassa oleva henkilö. Tämän osalta lienee mahdol-

lista pohtia sitä, täyttääkö menettely tuomioistui-
men riippumattomuuden vaatimuksen. Tulkin-
naisesti epäselvempää on nähdä ristiriitaa lain ja pe-
rustuslain 3 §:n 3 momentin välillä.

Säädöksissä viitattavien standardien kielestä an-
netun lain (553/1989) voi tulkita olevan ristiriidas-
sa perustuslain 79 §:n 4 momentin kanssa, jonka
mukaan lait säädetään ja julkaistaan suomen ja
ruotsin kielellä. Lain 5 §:ssä tosin edellytetään vie-
raskielisestä standardista tehtävän käännös suo-
meksi ja ruotsiksi, jos standardin välittömät vaiku-
tukset kohdistuvat sellaisiin kansalaisryhmiin, joil-
la ei ole edellytyksiä valvoa etujaan viitatu-
standardin kielellä.

Rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain
(692/1993) mukaan rangaistusmääräyksen antaa
syyttäjä. Tämä muodostaa poikkeuksen suhteessa
perustuslain 3 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan
tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomiois-
tuimet. Riippumattomuus on yhdistetty tuomarien
virassapysymisoikeuteen, joten asiaa voidaan tar-
kastella myös perustuslain 103 §:n osalta.

Laissa nuorisorangaistuksen kokeilemisesta
(1058/1996) on säädetty perustuslainsäätämisjär-
jestyksessä kokeilun alueellisuuteen liittyvien yh-
denvertaisuusnäkökohtien vuoksi. Laki on yhä
eräiltä osin voimassa, jolloin sovellettavina ole-
vien säännösten suhdetta perustuslakiin tulee ar-
vioida. Nuorisorangaistuksesta on säädetty sit-
temmin uusi laki (1196/2004).

5. Muodolliset poikkeuslait, joilla ei enää poikkeuslakiluonnetta

5.1. Taannehtivuus

Useat voimassaolevista poikkeuslaeista sisältävät
sääntelyä, jolla on taannehtiva vaikutus. Tällaisten
lakien tosiasiallinen poikkeuslakiluonne ei siten
koske enää lain säätämisen jälkeen syntyneitä til-
lanteita. Metsänhakkusopimusten voimassaolo-
ajan rajoittamisesta eräissä tapauksissa annettu
laki (202/1941) on mainitunlainen, koska sen si-
sältämää määräystä kolmen vuoden hakkuuajasta
niissä tapauksissa, joissa hakkuuajan pituutta ei
ole sopimuksessa määrätty, ei voi enää pitää pe-
rustuslain vastaisena. Salaojituslainojen panttioi-

keudesta annettu laki (276/1965), laki eräiden saa-
misten perimisestä kerta kaikkiaan (682/1966) ja
laki eräiden pitkäaikaisten sopimusten tarkistami-
sesta annetun lain muuttamisesta (387/1976) ovat
niin ikään lakeja, joiden poikkeuslakiluonne sitou-
tuu taannehtivaan vaikutukseen.

Laki Ounasjoen erityissuojelusta (703/1983)
asettaa yhä voimassa olevan kiellon rakentaa vesi-
voimalaitoksia Ounasjokeen ja sen sivujokiin.
Laki puuttui vesivoiman käytöstä tehtyihin yksi-
tyisoikeudellisiin sopimuksiin taannehtivasti, jol-
loin se katsottiin tarpeelliseksi säätää poikkeusla-
kina. Sittemmin säädetty koskiensuojelulaki
(35/1987) on säädetty tavallisessa lainsäätämisjär-
jestyksessä. Koskiensuojelulaissa säädetään vesi-
voiman rakennuskiellosta useisiin koskiin. Lakia
Ounasjoen erityissuojelusta ei voi enää pitää poik-
keuslakiluonnetta omaavana.

5.2. Aineellisen poikkeuksen muodostanut säännös on kumottu

Antellin kokoelmien ja rahavarain hallinnon ja
hoidon uudelleenjärjestämisestä (931/1976) an-
netun lain poikkeuksen perustuslakiin sisältänyt 3 §
kumottiin lailla 1559/1993. Lailla ei siten enää ole
poikkeuslakiluonnetta. Laki apteekkimaksusta an-
netun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muutta-
misesta (59/1983) ei myöskään omaa enää poikke-
uslakiluonnetta, koska poikkeuksen muodostanut
säännös on kumoutunut.

5.3. Selkeästi kertaluonteiset poikkeuslait

Lailla Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle 6
päivänä joulukuuta 1869 annetun kirkkolain yh-
deksännenkolmatta luvun muuttamisesta
(384/1949) säädettiin kirkkolakiin säännökset
Neuvostoliitolle luovutetuilla alueilla olleiden
seurakuntien lakkauttamisesta ja niissä olleiden
viranhaltijoiden siirtämisestä toisiin virkoihin ja
viranhaltijoille suoritettavista eläkkeistä. Vuoden
1869 kirkkolaki on kumottu, mutta sitä seuran-
neissa kirkkolaeissa viitataan ao. säännöksiin (ks.
kirkkolaki 1054/1993 26 luku 8 §). Säännöksillä
tuskin on enää käytännön sovellettavuutta.

Porkkalan palautuslailla (341/1956) palautettiin
omistajien oikeudet Porkkalan alueella sijaitse-
vaan omaisuuteen. Lain vaikutukset voidaan lukea

kertaluonteisiksi, eikä lain voi enää suoranaisesti katsoa olevan sovellettavaa oikeutta. Lailla valtion lakkautetun oppikoulun henkilökunnan aseman järjestämisestä eräissä tapauksissa (10/1972) säädettiin oppikoulujen henkilökunnan asemasta kertaluonteisesti. Laki menettää lopullisesti merkityksensä viimeisten sen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden eläköityessä lähivuosina. Lain merkityksen kertaluonteisuus ja suppea rajautuminen vaikuttanevat arvioon sen poikkeuslakiluonteesta. Sama koskee lakia kansanterveyslain voimaannaposta (67/1972), jolla järjestettiin viranhaltijoiden ja pysyvässä työsuhteessa olevien siirtäminen vastaaviin virkoihin tai työsuhteisiin. Laki menettää niin ikään lopullisesti merkityksensä viimeisten sen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden eläköityessä lähivuosina. Lailla viranhaltijoita koskevista järjestelyistä eräiden kunnallisten laitosten valtion haltuun ottamisen yhteydessä (340/1976) järjestettiin viranhaltijoiden siirtäminen vastaaviin virkoihin. Nykyisin lain soveltaminen voinee käydä toteen hyvin harvoissa tapauksissa ja laki menettää lopullisesti merkityksensä viimeisten sen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden eläköityessä lähivuosina. Lailla käräjäoikeuden tuomareiden nimitysmenettelystä siirryttäessä yhtenäiseen ali-oikeuteen (390/1993) säädettiin tuomarien nimittämisestä kertaluonteisena järjestelyinä.

5.4. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen

Laki valtion asuntorahastosta (1144/1989), laki valtion vakuusrahastosta (379/1992), laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992) ja laki maatalouden interventiorahastosta (1206/1994) eivät enää ole ristiriitaisia perustuslain kanssa, koska perustuslain 87 § sallii talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisen.

5.5. Perustuslakia muutettu niin, ettei ristiriitaa enää ole

Lailla huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanoa varten tapahtuvasta luovuttamisesta Islantiin, Norjaan, Ruotsiin tai Tanskaan (761/1970) ei ole enää poikkeuslakiluonnetta, koska perustuslain 9 §:n 3 momenttia on muutettu (802/2007) siten, että Suomen kansalaisen luovut-

tamisesta ja siirtämisestä toiseen maahan myös vastoin hänen tahtoaan voidaan säätää lailla. Sama vaikutus koskee myös lakia velvollisuudesta saapua toisen Pohjoismaan tuomioistuimeen eräissä tapauksissa (349/1975).

5.6. Muita

Poikkeuslakiluonnetta ei voitane myöskään enää katsoa olevan lailla Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnasta (170/1960), lailla pysäköintivirhemaksusta (248/1970), lailla evankelisuterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista (968/1974), ydinenergialailla (990/1987), eikä lailla kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä (658/1994).

6. Oikeusvaikutuksettomat poikkeuslait

Useilla poikkeuslaeilla ei nähtävästi enää ole oikeusvaikutuksia. Vanhimmat tällaiset on säädetty ennen toista maailmansotaa: laki tiheissä asutusryhmissä olevien vuokra-alueiden lunastamisesta (120/1936), laki kiellosta käyttää maatalouskiinteistöä velan maksuun eräissä tapauksissa (400/1936), laki itsenäiseksi lunastetun mäkitupa-alueen ja asuntotilan aitausvelvollisuudesta (404/1937), laki meripalveluksessa olevien henkilöiden tapaturmavakuutuksesta sodan aikana (308/1939) ja laki viljan ja viljatuotteiden varastoisvelvollisuudesta (504/1939).

Sota-aikana säädettiin laki hallituksen oikeuttamisesta ottamaan valtion haltuun Suomessa olevaa ulkomaalaista omaisuutta (18/1942). Lakia voidaan pitää ristiriitaisena perustuslain 15 §:n omaisuuden suojaäännöksen sekä perustuslain 80 §:n kanssa. Laki maanhankintalain mukaan annettavista valtion velkasitoumuksista (401/1945) vaikuttaa olevan edelleen voimassa, vaikka maanhankintalaki (396/1945) on kumottu lailla 359/1958.

Laki eräiden vuokra-alueiden lunastamisesta maalaiskunnissa (361/1958) sääntelee rajatulla ajanjaksolla tapahtunutta vuokra-alueiden lunastamista. Rajakuntien tilusjärjestelylaki (282/1960) säädettiin aikanaan helpottamaan tilusjärjestelyjä Suomen ja Venäjän raja-alueella. Lain tavoitteet lienee jo saavutettu ja näin ollen lain soveltuminen nykyiseen sääntelyyn ei ole enää perusteltavissa.

Mielenkiintoinen on laki valtion viljavarastosta (595/1961). Lakia ei ole muodollisesti kumottu myöhemmin valtion viljavarastoista annetuilla laeilla (1036/1980 ja 1124/1989), eikä ilmeisesti muullakaan lailla. Laki ei enää pitkään aikaan ole tosiasiallisesti ollut voimassa olevaa oikeutta. Kumoamisen kohdalla voi pohtia esimerkiksi kantaa siitä, että lain muodolliseen kumoamiseen olisivat rinnasteisia ne tapaukset, joissa poikkeuslaissa järjestetystä kysymyksestä on annettu uusi laki ilman, että poikkeuslakia on nimenomaisesti säädetty kumotuksi (Hidén 1975, 87). Muodollisen kumoamisen funktio on tässä tapauksessa merkityksellisempi kuin tapauksissa, joissa vastaavaa sääntelyä ei ole säädetty uudella lailla.

Laki kaupunkien lahjoitusmaiden luovuttamista koskevien rajoitusten poistamisesta (423/1962) liittyy jo kumottuihin säätyjen erioikeuksiin (kumottu lailla 971/1995). Laki eräiden Kemijoen vesistön säännöstelyn johdosta maansa luovuttaneiden asuttamisesta (556/1963) on tavoitteiltaan kertaluonteinen ja rajattu koskemaan tiettyä aluetta eli Kemijoen vesistöä. Laki sotilastorppien järjestelystä (35/1965) on ilmeisen vanhentunut ja siinä asetetut tavoitteet on kaiketi saavutettu tähän mennessä.

Laki eräiden sopimusten tarkistamisen järjestelystä (869/1970) liittyy sellaiseen muuhun taloudelliseen sääntelyyn, jota tuskin on enää voimassa. Laki maakaasuverkon rakentamista varten pakkolunastettavien alueiden haltuunottamisesta eräissä tapauksissa (465/1972) säädettiin Neste Oy:n toteuttamaa maakaasuverkoston rakentamista varten eli kyseessä oli sinänsä kertaluonteinen poikkeuslaki. Laki oli voimassa vuoden 1977 loppuun. Tämän lisäksi laki oli kuitenkin sovellettavissa niihin asioihin, jotka oli pantu vireille tähän lakiin perustuen. Oletettavaa on, että tällaiset vireille pannut toimenpiteet on jo saatu toteutettua.

Tilojen yhteisten teiden ja valtaojien sekä niihin verrattavien alueiden lakkaamisesta yhteisinä alueina säädettyssä laissa (983/1976) tavoitteena oli suorittaa eräiden yhteisten alueiden lakkauttaminen. Laki muodostaa tulkinnallisesti poikkeuksen perustuslain 15 §:ssä säädetystä yleisen tarpeen vaatimuksesta ja täyden korvauksen periaatteesta. Lain mahdolliset vaikutukset lienee kuitenkin jo saavutettu.

Laki valtion virkojen täyttämisestä eräissä tapauksissa ja eräiden asetusten toimittamisesta eduskunnalle (762/1986) sisältää säännöksen, jonka mukaan valtion palvelussuhteen jatkuvuuden turvaaminen voidaan ottaa huomioon muutoin säädettyjen kelpoisuusvaatimusten ohella valtion virkaa täytettäessä. Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaisesti yleisinä nimitysperusteina julkiisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Vaikka tulkinallinen ristiriita olisikin olemassa, voidaan lain käytännön soveltuvuus kyseenalaistaa.

7. Johtopäätelmiä

Poikkeuslakien säätäminen on nykyisen perustuslain myötä tullut entistä harvinaisemmaksi. Valtio-päiväjärjestyksen nojalla säädettyjä kotoperäisiä poikkeuslakeja on kuitenkin yhä voimassa useita kymmeniä. Monissa kohdin poikkeuslakien voimassaolo saattanee perustua siihen, ettei jo tarpeettomaksi tulleita lakeja ole missään vaiheessa muodollisesti kumottu. Varauksen voi kuitenkin tehdä myös sen osalta, ovatko säädöstietopankkien tiedot aina ajan tasalla.

Ei voitane tehdä yleistystä, jonka mukaan vanhojen poikkeuslakien kumoaminen olisi jotenkin yksinkertainen – pelkästään teknisluonteinen – tehtävä. Joissakin tapauksissa vanhan poikkeuslain kumoaminen ei kuitenkaan olisi kovin vaikea tehtävä, kun huomioidaan lain sisältö ja tavoitetila nykyhetkessä. Poikkeuslaeilla toteutettu sääntely vaikuttaa silti yhä moniin kysymyksiin. Poliittiset intressit voivat olla tällaisen sääntelyn ympärillä niin suuret, ettei perustuslakivaliokunnan suositusta lainsäädännön muuttamiseksi perustuslain vaatimuksia vastaavaksi katsota voitavan ottaa varteen.

Vanhojen poikkeuslakien vieläkin varsin runsas lukumäärä kertoo suomalaisesta lainsäädäntökulttuurista myös sen, että on oltu tietyllä tapaa välinpitämättömiä huoltamaan lainsäädäntöä ripeässä tahdissa vastaamaan nyt jo noin kymmenen vuotta voimassa ollutta perustuslakia. Miten muutoin voidaan selittää, että esimerkiksi aitausvelvollisuutta koskeva laki 1930-luvulta on yhä voimassa? Seli-tyksenä ei saa pitää ainakaan sitä, että eduskunnan aikanaan säätämästä laista olisi tullut niin merki-

tyksetön (vaikka se sitä tosiasiasa olisikin), että sen muodollinen, lainsäätämisyjärjestyksessä tapahtuva kumoaminen, olisi tarpeetonta.

Supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttö muodostaa erityistapauksen suhteessa kotoperäisiin poikkeuslakeihin. Perustuslain näkökulmasta perusteita kotoperäisten poikkeuslakien olemassaololle ja niiden säätämismahdollisuudelle ei ole. Jos kotoperäisistä syistä on olemassa tarvetta sääntelylle, jolla on merkitystä perustuslain kannalta, tulisi tuollainen sääntely toteuttaa perustuslakia muuttamalla. Poikkeuslaeissa oleva sääntely tulisi pystyä järjestämään tämän periaatteen pohjalta. Tähän suuntaan on jo selkeästi liikuttakin perustuslain viimeaikaisten muutosten osalta (perustuslain 9 §:n 3 momentin muuttaminen).

Uusi valmiuslaki säädettäneen perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tämä lienee lain sisältämän sääntelyn vuoksi välttämätöntä. Valmiuslain kaltaisen poikkeusoloja varten säädetyn lainsäädännön suhteen voitaisiin kuitenkin ehkä jo siirtyä vanhanaikaisesta, aikansa eläneestä ja ummehtuneesta poikkeuslakikäsitteestä johonkin modernimpaan muotoon, kuten vaikka *kriisilainsäädäntöön*. Haasteena on myös kehittää supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen teoriaa ja käytäntöä sillä tavoin, ettei mainitussa sääntely-yhteydessä enää ole tarvetta puhua poikkeuslaeista.

Ajattelutapojen muutos ei valtiosäännön tasolla vaikuta olevan nopea prosessi. Sen vuoksi on oletettavaa, että luopuminen poikkeuslaki -käsitteen käyttämisestä ja poikkeuslakien säätämisestä vaatisi vastauksen varsinkin kysymykseen siitä, miten poikkeuslakien lainsäätäjälle tarjoaman joustovaran käy. Alussa tässä pohdinnassa ei kuitenkaan olla, koska perustuslakiuudistuksessa asia oli keskeisesti esillä. Tiedollinen epävarmuus sekä poikkeuslakien määrä on vähentynyt nykyisen perustuslain aikana. Seuraavana vaiheena on reliikin poikkeuslaki-instituution purkaminen ja valtiosäännön modernisointi tältä osin.

LÄHTEET

- Hautamäki, Veli-Pekka. 2008. Poikkeuslakijärjestelmä Suomen valtiosäännössä – pitäisikö poikkeuslakien säätämismahdollisuus säilyttää vai poistaa? *Lakimies* 2008, 392–409.
- Hidén, Mikael. 1975. Huomioita poikkeuslakikäytännöstä. *Lakimies* 1975, 78–98.
- Husa, Jaakko. 2007. Valtiosääntöoikeuden luonne, yleiset opit ja poikkeuslaki-instituutio – suuntaviivoja uudelle systematiikalle? *Lakimies* 2007, 183–207.
- Jyränki, Antero. 1989. *Lakien laki*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- Jyränki, Antero. 1990. Poikkeuslaki-instituution läpimurto. Teoksessa *Suomalainen oikeusajattelu murroksessa*, 49–66. Turku: Turun yliopisto.
- Jyränki, Antero. 2003. *Valta ja vapaus*. Helsinki: Talentum.
- Kastari, Paavo. 1965. Jos poikkeus perustuslaista on säädetävissä vain määränemmistöllä, niin missä järjestyksessä tällaisen poikkeuslain edelleen muuttamisesta on säädettävä. *Lakimies* 1965, 944–961.
- Kasurinen, Niina. 2002. Ennen 1.3.2000 säädettyjen poikkeuslakien suhde uuteen perustuslakiin. Teoksessa *Oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:8*, 123–253. Helsinki: oikeusministeriö.
- Laakso, Seppo. 1973. *Perustuslainsäädäntöjärjestys ja sen käyttäminen vuosina 1919–1970*. Tampere: Tampereen yliopiston oikeustieteen laitos.
- Majuri, Tuula. 1995. Poikkeuslakikäytäntö vuosina 1973–1995. *Perustuslaki 2000 -työryhmän muistio 30.11.1995*. Helsinki: oikeusministeriö.
- Pohjolainen, Teuvo. 1980. *Kansalaisten perusoikeudet ja poikkeuslainsäädäntö*. Tampere: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Saraviita, Ilkka. 1998. Poikkeuslakijärjestelmä uudessa Suomen Hallitusmuodossa. *Lakimies* 1998, 1111–1122.
- Scheinin, Martin. 1996. Poikkeuslait ja perusoikeusuudistus. *Lakimies* 1996, 816–831.
- Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta*. 2002. Helsinki: oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:7.
- Sipponen, Kauko. 1965. *Lainsäädäntövallan delegoiminen*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Viljanen, Veli-Pekka. 1999. Poikkeuslakien välttämisen periaate. *Lakimies* 1999, 961–972.