

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 3/2011 vp**

Hallituksen kirjelmä eduskunnalle Ahvenanmaan maakuntapäivien aloitteesta, joka sisältää ehdotuksen antamaan hallitukselle tehtäväksi tarkistaa rikoslain seksuaalirikoksia koskevia säännöksiä sekä tämän jälkeen ryhtyä täydentäviin toimenpiteisiin

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 20 päivänä toukokuuta 2011 lähettäessään lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen kirjelmän Ahvenanmaan maakuntapäivien aloitteesta, joka sisältää ehdotuksen hallitukselle annettavasta tehtävästä rikoslain seksuaalirikoksia koskevien säännösten tarkistamisesta sekä sitä seuraaviksi täydentäviksi toimenpiteiksi, samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeusministeriö
- talman / puhemies Roger Nordlund ja bitr. lagtingsdirektör / maakuntapäivien apulaisjohtaja Marine Holm-Johansson, Ålands lagting / Ahvenanmaan maakuntapäivät
- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Antero Jyränki.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Olli Mäenpää
- professori Markku Suksi.

HALLITUKSEN KIRJELMÄ

Hallituksen kirjelmä sisältää ehdotuksen siitä, että eduskunta antaisi hallitukselle tehtävän ryhtyä tarkistamaan rikoslain seksuaalirikoksia koskevia säännöksiä kirjelmän liitteenä olevan, Ah-

venanmaan maakuntapäivien hyväksymän aloitteen mukaisesti. Lisäksi eduskunnan tulisi antaa hallitukselle tehtäväksi ryhtyä mainitun tarkistamisen edellyttämiin lisätoimenpiteisiin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lausunnon rajaus

Ahvenanmaan maakuntapäivien hallitukselle tekemä aloite koskee asiallisesti rikoslain seksuaalirikoksia koskevien säännösten kokonaisvaltaista tarkistamista, vaikka aloitteessa onkin erikseen yksilöity muutamia kysymyksiä, jotka maakuntapäivien mielestä ovat erityisesti muutoksen tarpeessa. Aloite eroaa maakuntapäivien aiemmista aloitteista siten, että se ei sisällä lakitekstiksi puettuja pykäläluonnoksia vaan ongelmanasetteluja sekä lisäksi esityksen lainvalmisteluun tai muuhun toimenpiteeseen ryhtymisestä. Tällaisena se muistuttaa hyvin läheisesti perustuslain 39 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettua kansanedustajan toimenpideoitetta.

Perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on muun muassa antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta. Tämän tehtävänsä mukaisesti valiokunta ei ole tässä lausunnossaan arvioinut aloitteen kohteena olevaa, voimassa olevaa rikoslainsäädäntöä eikä sen uudistamisen tarpeellisuutta tai tarkoituksenmukaisuutta. Seuraavassa valiokunta rajoittuu yksinomaan selvittämään Ahvenanmaan maakuntapäivien aloiteoikeuden laajuutta ja arvioimaan tehtyä aloitetta tämän selvityksen tulosten valossa.

Aloiteoikeuden lainsäädännöllinen pohja ja historiallinen tausta

Ahvenanmaan maakuntapäivien aloiteoikeuden oikeudellinen pohja on perustuslaissa. Sen 75 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita sekä Ahvenanmaan maakuntalakien säätämisestä on voimassa, mitä niistä itsehallintolaissa säädetään.

Perustuslain säännöstä konkretisoi Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 22 §:n 1 momentti, jonka mukaan maakuntapäivät voi tehdä aloitteita valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa. Tämän jälkeen säännökses-

sä todetaan, että hallitus "antaa aloitteen eduskunnan käsiteltäväksi". Säännöksen varsin yleisen sanamuodon valossa syntyy vaikutelma laveasta soveltamisalasta.

Itsehallintolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perustelut johtavat kuitenkin toisenlaiseen käsitykseen. Niiden (HE 73/1990 vp, s. 73) mukaan aloiteoikeus koskee kysymyksiä, joilla on erityinen merkitys maakunnalle. Aloiteoikeus antaa mahdollisuuden tehdä ehdotus "alueellisesti rajoitetuksi valtakunnalliseksi lainsäädännöksi". Aloitteen ei välttämättä tarvitse merkitä erillistä lainsäädäntötointa, vaan Ahvenanmaata koskevat erityissäännökset voidaan myös sisällyttää suurempaan lakikokonaisuuteen. Aloiteoikeus koskee lakialoitteiden lisäksi myös toivomus- ja raha-asia-aloitteita.¹ Keskeisenä voidaan pitää myös perusteluihin kirjoitettua huomautusta siitä, että säännös vastaa sisällöllisesti edellisen itsehallintolain (670/1951) 15 §:ää.

Nykyisen itsehallintolain säännös aloiteoikeudesta onkin juuri perustelujensa valossa mainitun 15 §:n suora perillinen. Sen mukaan maakuntapäivillä oli oikeus tehdä aloitteita "sellaisessa yksinomaan maakuntaa koskevassa asiassa, joka kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan tai sen yleiseen hallintoon". Tällaiset aloitteet annettiin hallituksen toimesta eduskunnalle.

Tätä säännöstä ei vuoden 1951 itsehallintolaikiin johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 38/1948 vp) mitenkään perusteltu. Syynä lienee ollut se, että ehdotus pohjautui vuonna 1946 annettuun hallituksen esitykseen, joka oli rauennut. Tässä esityksessä pykälä itse oli asiallisesti samanlainen, mutta lisäksi sille oli esitetty perustelut (ks. HE 100/1946 vp, s. 14). Näiden mukaan aloiteoikeuden tarkoituksena oli antaa maakuntapäiville mahdollisuus vaikuttaa maakunnan viranomaisilla olevan paikallisen asiantuntemuksen nojalla valtakunnanlainsäädäntöön

¹ Oikeuskirjallisuudesta ks. Suksi, Markku: Ålands konstitution. Saarijärvi 2005, s. 111 s.

Ahvenanmaata koskevan lainsäädännön aikaansaamiseksi jossakin asiassa, joka itsehallintolain mukaan oli jätetty valtakunnan yksinomaiseen toimivaltaan. Lisäksi todettiin, että maakunnan aloitteen tuli "tarkoittaa yksinomaan maakunnassa voimassa olevan lainsäädännön aikaansaamista".

Arviointia

Edellä olevan perusteella voimassa olevan itsehallintolain 22 §:ää on perustuslakivaliokunnan mielestä teoriassa mahdollista tulkita kahdella tavalla. Ensimmäinen tulkintalinja pitäytyy puhtaan muodollisessa eli tiukasti sanamuodon mukaisessa tulkinnassa, joka antaa maakuntapäiville laajan aloitevallan myös valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa kysymyksissä. Tämän tulkinnan perusteeksi ei ole esitettävissä muuta kuin säännöksen kirjaimellinen lukutapa.

Ensimmäistä linjaa vastaan asettuu toinen lukutapa, jota tässä voidaan kutsua esimerkiksi historiallis-intentionaaliseksi tulkintalinjaksi. Tällöin säännöksen sanamuoto voidaan nähdä vajavaisena ilmauksena lainsäätäjän tahdon pitkistä linjasta. Tätä tulkintalinjaa puoltavat perustuslakivaliokunnan mielestä seuraavat seikat:

— nykyisen säännöksen perusteluissa tuodaan selvästi esille säännöksen soveltamisalan rajoitukset ja *lisäksi* viitataan uudella lailla kumottavaan säännökseen todeten nimenomaisesti uuden säännöksen vastaavan sitä;

— vuoden 1951 itsehallintolain 15 § osoitti jo sanamuodossaan säännöksen olevan soveltamisalaltaan rajoitettu;

— vuoden 1946 itsehallintolakesityksen 15 §:n perustelut tukevat tätä tulkintalinjaa;

— aloitteessa tavoiteltuun lopputulokseen voidaan ainakin periaatteessa pyrkiä siten, että Ahvenanmaalta valittu kansanedustaja käyttää perustuslain 39 §:n 2 momentin mukaista aloiteoikeuttaan, joka on täysin tasavertainen muista vaalipiireistä valittujen edustajien oikeuden kanssa, ja

— osaltaan tukea rajoitetulle tulkinnalle antaa myös säädössystemaattinen argumentti, koska voimassa olevan itsehallintolain 22 §:n 2 momentin maakuntahallituksen aloitevaltaa koskevan säännöksen sanamuoto viittaa nimenomaisesti asetusten ja hallinnollisten määräysten antamiseen "maakuntaa varten".

Johtopäätös

Edellä olevan perusteella perustuslakivaliokunta toteaa, että maakuntapäivien aloitetoimivallan edellytykset eivät tässä tapauksessa täyty. Ennen kaikkea kysymys on siitä, että aloite ei ole vain maakuntaa koskeva eikä sitä ole pyrittykään alueellisesti rajaamaan. Tästä erillinen kysymys on puolestaan se, onko aloitteen kattamalla asialla erityinen merkitys maakunnalle. Kokonaisen rikoslainsäädännön lohkon uudistamiseen valtakunnassa tähtäävä esitys ei valiokunnan mielestä täytä näitä edellytyksiä. Kaikkiaan valiokunta arvioi, ettei aloitteen perusteista riittävästi ilmene, millä tavoin esille nostetuilla kysymyksillä olisi erityinen merkitys maakunnalle. Viime kädessä aloitteen voidaankin — muun muassa siihen liitettyjen asiantuntijalausuntojen valossa — tulkita tähtäävän siihen, että Suomi muuttaisi rikosoikeudellista sääntelyään Ruotsin lainsäädännön mukaiseksi. Tällaiset merkittävät ja kauaskantoiset kriminaalipoliittiset linjaratkaisut kuuluvat kuitenkin jäännöksettä eduskunnan toimivaltaan.

Valiokunta toteaa, että hallituksen kirjelmässä tarkoitettu Ahvenanmaan maakuntapäivien aloite ei täytä itsehallintolain 22 §:n 1 momentin mukaisia edellytyksiä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että Ahvenanmaan maakuntapäivillä ei ole toimivaltaa hallituksen kirjelmässä tarkoitettun kaltaisen aloitteen tekemiseen.

PeVL 3/2011 vp — M 1/2011 vp

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Pia Kauma /kok
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Kimmo Kivelä /ps
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Anna Kontula /vas
	Tuija Brax /vihr	Markus Lohi /kesk
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Elisabeth Naucclér /r
	Kalle Jokinen /kok	Vesa-Matti Saarakkala /ps.
	Ilkka Kantola /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.