

JUHLAJULKAISU

URHO KALEVA
KEKKONEN

1900 · 3/9 · 1975

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1975, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-9068-43-0 (1/2 nahk.)

ISBN 951-9068-44-9 (sid.)

ISBN 978-951-855-874-6 (PDF)

Antero Jyräski

»Ehdollisesta» lainsäädännöstä

Saadaanko asetuksenantajalle perustuslain mukaan siirtää valta määrätä, että laki ei tule voimaan?

I Asian tausta

Otsikon sisältämä kysymys nousi esille keväällä 1974 eduskunnassa käsiteltävinä olleiden, eräitä eläkelakeja koskeneiden muutosehdotusten yhteydessä. Näiden lakiehdotusten taustana oli aikaisemmin samana vuonna tehty ns. tulopoliittinen kokonaisratkaisu.¹

Keväällä 1974 Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö r.y. (SAK) ja Suomen Työnantajain Keskusliitto r.y. (STK) tekivät työehtosopimusratkaisun yhteydessä sopimuksen »eräistä sosiaalisista ja muista järjestelyistä» (jälj. »vuoden 1974 sosiaalisopimus»)². Tässä järjestöt sopivat

¹ Keskeisten työmarkkinajärjestöjen tekemien työehtosopimusratkaisujen yhteyteen on valtioneuvoston myötävaikutuksella viime vuosina tosiasiasa sovitettu muitakin kansalaisten tulonmuodostukseen vaikuttavia ratkaisuja, kuten maataloustuotteiden hintaa, verotusta ja sosiaalipolitiikkaa koskevia. Yleiseen kielenkäyttöön on näiden ratkaisujen kokonaisuutta vakiintunut kuvaamaan termi *tulopoliittinen kokonaisratkaisu*.

Sopimusmuotoon puetuille tulopoliittisille kokonaisratkaisuille on ollut ominaista, että ne ovat osaksi koskeneet sellaisia asioita, jotka muodollisesti kuuluvat julkisen vallan elinten, kuten eduskunnan ja tasavallan presidentin (esim. sosiaalipoliittinen lainsäädäntö) tai valtioneuvoston (esim. maataloustuloratkaisu) päätösvaltaan. Työmarkkinajärjestöjen välisissä sopimuksissa on edellytetty, että valtionorganit sopimuskautena ryhtyvät tiettyihin järjestöjen esittämiin toimiin.

Julkisen vallan orgaaneista on tulopoliittisten ratkaisujen syntymiseen keskeinen osuus ollut valtioneuvostolla, joskin myös tasavallan presidentti on vuodesta 1969 lähtien aika ajoin tosiasiasa ottanut vaikuttaakseen noiden ratkaisujen tekemiseen ja/tai toteuttamiseen. Ks. tästä esim. *Esko Rieppola*, Eduskunnan, etujärjestöjen ja presidentin suhteista s. 71 ss. (teoksessa Tammivaalit, 1971).

Tässä kirjoituksessa ei ole mahdollista syventyä valtionorganien ja viranomaisten toimintaan tulopoliittisia kokonaisratkaisuja tehtäessä. Todettakoon vain, että ilmiö ansaitsee oikeustieteessäkin vakavaa huomiota. Yhtä aspektia siitä valaisee *K. J. Lång* artikkelissaan »sopimusoikeudellisen hallintotavan» viimeaikaisesta leviämisestä. Ks. *Lång*, Sanovat järjestelyksi, Oikeus 1/1975 s. 3 ss.

² SAK:n oikeudellinen jaosto on ystävällisesti luovuttanut tämän kirjoittajan käyttöön kappaleen mainittua, 19. 3. 1974 päivättyä sopimusta siihen liittyvine muistioineen.

siitä, että valtioneuvostolle esitettäisiin työeläkelakeja muutettavaksi mm. siten, että eläkkeen karttumisprosentti korotettaisiin eläkelakien voimaantulon jälkeiseltä ajalta 1 %:sta 1.5 %:iin palvelusvuodelta. Myös sovittiin, että uudistus esitettäisiin tulemaan voimaan 1. 7. 1975.

Vuoden 1974 sosiaalisopimus liittyi asiallisesti SAK:n ja STK:n väliseen, samana vuonna tehtyyn kaksivuotiskautta koskevaan työehtosopimusratkaisuun. Eläkeuudistus kuului sopimuskauden *toisena vuonna* toteutettaviin toimiin. Uudistuksen oli määrä nostaa työeläkkeen taso 40 %:sta 60 %:iin palkasta ja vanhimpien ikäluokkien eläkkeiden tasoa säätelevä vähimmäiseläkeprosentti vastaavasti 22 %:sta 33 %:ksi. Uudistuksen laskettiin korottavan työnantajien suoritettavia lakimääräisiä vakuutusmaksuja kaikkiaan 3.7 prosenttiyksiköllä kokonaispalkkasummasta.³

Vuonna 1974 tehty työehtosopimusratkaisu koski siis kaksivuotiskautta. Sopimuskauden toisen vuoden osalta sovittiin erityisestä tarkistusmenettelystä. Tämä menettely sisälsi myös sen mahdollisuuden, että sopimus toisen vuoden osalta voitiin *sanoa irti*. Vuoden 1974 sosiaalisopimukseen liitettyssä muistiossa ⁴ todettiin SAK:n ja STK:n päättävien elinten yhtäpitävänä käsityksenä olevan, että irtisanomisen tapahtuessa *»raukeavat toiseksi vuodeksi sovitut toimenpiteet ja niiden ohella myös sosiaalipaketin eläkeuudistusta koskevat osat»* (kurs. tässä).

Työehtosopimus ei käytännössä ole kahden tasavertaisen osapuolen välinen sopimus; työnantajat ovat sitä tehtäessä yhteiskunnan rakenteesta johtuen aina vahvemmallalla puolella. Mutta joka tapauksessa työmarkkinaosapuolten suhtautuminen tekeillä olevaan työehtosopimusratkaisuun – hyväksytäänkö vai hylätäänkö se – määräytyy sopimuskokonaisuuden mukaan, johon kuuluvat muutkin kuin välittömästi palkkaa koskevat järjestelyt. Sopimuksesta päätettäessä asetetaan oletettavasti vastakkain kaikki ne edut, joita kumpikin osapuoli on saamassa sopimuksesta, ja ne myönnytykset, joita kumpikin osapuoli on neuvottelujen kuluessa tehnyt. Vuoden 1974 työehtosopimusratkaisua tehtäessä lienee todettu, että eläkeuudistus tuottaisi etuisuuksia työntekijäpuolelle ja lisäisi työnantajain taloudellisia velvoitteita. Toisaalta työnantajat pitivät sopimuskauden kaksivuotisuutta itselleen edullisena. Tätä taustaa vasten on nähtävissä vaatimus eläkeuudistuksen ehdollisuudesta: *ellei kaksivuotista sopimuskautta, ei myöskään eläkeuudistusta*.

³ Ks. HE 38/1974 vp perustelut.

⁴ Muistio 19. 3. 1974. Liite sopimukseen sosiaalisista ja eräistä muista järjestelyistä. Ks. ed. alav. 2.

SAK:n ja STK:n pyrkimyksiä eläkeuudistuksen osalta selostettiin vuoden 1974 sosiaalisopimukseen liittyvässä muistiossa tarkemmin seuraavasti:

»Osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että eläkeuudistuksen tarkoittamat lait tulisi käsitellä mahdollisimman pikaisesti eduskunnassa. Jotta tästä huolimatta *uudistuksen ehdollisuus* (kurs. tässä) olisi mahdollinen, järjestöt ovat yhtä mieltä siitä, että eläkeuudistuksen voimaantulo tulisi järjestää säännöksellä, jonka voimaantulon ajankohta voidaan myöhemmin määrätä asetuksella. Tämä asetus annettaisiin sen jälkeen, kun vuoden 1975 alkupuolella on todettu, ettei sopimuksia toisen vuoden osalta ole irtisanottu. Jos työehtosopimusratkaisun irtisanominen toisen vuoden osalta toteutuu, neuvottelevat järjestöt erikseen yhdessä hallituksen kanssa työeläkeuudistuksen voimaan saattamisesta jonakin sopimusratkaisussa edellytettyä myöhempänä ajankohtana.»

Työehtosopimusratkaisu oli siten järjestöjen puolin ja toisin irtisanottavissa sopimuskauden ensimmäisen vuoden kuluttua. Tämän ohella pyrkivät SAK ja STK saamaan aikaan sellaisen järjestelyn, että *järjestöjen olisi mahdollista »irtisanoa» myös eduskunnan hyväksymiä lakeja*. Järjestöt edellyttivät, että niille tosiasiaassa jätettäisiin valta määrätä tulisiko eduskunnan hyväksymä eläkeuudistuslainsäädäntö voimaan seuraavana vuonna vai kenties vasta myöhemmin. Myös se mahdollisuus oli ehkä varattava, että voimaantulo lykkäytyisi epämääräiseksi ajaksi, kenties sekin, että ao. lainsäädäntö jätettäisiin kokonaan voimaansaattamatta. Päätöksen eri vaihtoehtojen välillä tekisi muodollisesti tasavallan presidentti (= maan hallitus) aikaisintaan yhdeksän, kymmenen kuukauden kuluttua siitä, kun eduskunta olisi lainsäädännön hyväksynyt. Tosiasiaassa tämän päätöksen tekisivät SAK ja STK.

II Hallituksen esitys 38/1974 vp ja sen käsittelyn alkuvaihe sosiaalivaliokunnassa

Vuoden 1974 sosiaalisopimuksen mukaisesti hallitus antoi huhtikuussa 1974 eduskunnalle esityksen laiksi työntekijäin eläkelain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.⁵ Jokaiseen esitykseen

⁵ HE 38/1974 vp. Esityksessä ehdotettiin muutoksia, paitsi työntekijäin eläkelakiin (8. 7. 1961/395), myös lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelakiin (9. 2. 1962/134), maatalousyrittäjäin eläkelakiin (14. 7. 1969/467), yrittäjäin eläkelakiin (14. 7. 1968/468) ja kansaneläkelakiin (8. 6. 1956/347).

liittyvään lakiehdotukseen, kansaneläkelakia koskevaa lukuunottamatta, sisältyi näin kuuluva säännös:

»Tämän lain voimaantulosta säädetään asetuksella.»

Mainittua säännöstä perusteltiin hallituksen esityksessä seuraavasti:

»Tulopoliittisen kokonaisratkaisun mukaan työeläkkeiden tasokorotus toteutettaisiin 1 päivästä heinäkuuta 1975. Samassa sopimuksessa on kuitenkin sovittu erityisestä tarkistusmenettelystä vuoden 1975 alussa ja siitä, että kokonaisratkaisun mukaisesti solmittavat työehtosopimukset voidaan, ellei tarkistusmenetelystä päästä yksimielisyyteen, sopimukseen osallisten keskusjärjestöjen suostumuksella irtisanoa päättymään 31 päivänä maaliskuuta 1975. *Tämän vuoksi, vaikka lakien täytäntöönpanon valmistelun kannalta on ehdottoman välttämätöntä säätää lait välittömästi, lakien voimaantulopäivän määrittäminen on sopimuksen edellyttämällä tavalla jätetty asetuksella tapahtuvaksi* (kurs. tässä.)»

Lakiehdotukset lähetettiin eduskunnan sosiaalivaliokunnan valmisteltavaksi.

Sosiaalivaliokunnassa kiinnitettiin huomiota edellä siteerattuun voimaantulosäännökseen: oliko se perustuslainmukainen? Kysymystä ei kuitenkaan lähetetty perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi. Kun asia silti haluttiin selvittää, sosiaalivaliokunta löysi sen ratkaisun, että se itse kuului kahta valtiosääntöoikeuden asiantuntijaa, toisena näistä tämän kirjoittajaa.

Sosiaalivaliokunnan kokouksessa 16. 5. 1974 esitin asiasta eräitä yleisluontoisia näkökohtia. Totesin, että voimaantulosäännöksen perustelut olivat hallituksen esityksessä epäselvästi laaditut. Niissä puhuttiin »voimaantulopäivän määrittämisestä», mutta ei mainittu, kuinka pitkäksi aikaa oli ääritapauksessa tarkoituksena mahdollistaa voimaantulon lykkääminen.⁶ Voimaantulosäännöksen sanamuoto taas näytti avaavan monenlaisia tulkintamahdollisuuksia.

Kysymykseeni sain valiokunnasta vastauksen, että siellä oli luettu lakiehdotuksia perusteluinen väljällä tavalla. Valiokunnan eräiden jäsenten mielestä — ja näiden käsitystä eivät muut panneet kyseenalai-

⁶ Minulla ei ollut tuolloin käytettävissäni vuoden 1974 sosiaalisopimuksen ja siihen liittyvän muistion tekstiä. Näistä tuskin kuitenkaan olisi ollut — kuten lukija saattaa havaita — lisävalaistusta yllä mainittuun ongelmaan.

seksi — voimaantulosäännös näytti sallivan mm. seuraavat — käytännössä samaa merkitsevät — soveltamisvaihtoehdot:

- (a) asetuksella määrätään, etteivät ao. lait tule voimaan; tai
- (b) voimaansaattamisasetuksen antaminen lykätään epämääräiseen tulevaisuuteen.

Tämän jälkeen sain valiokunnalta tehtäväksi laatia asiasta kirjallisen lausunnon. Tämä lausunto on seuraavan esityksen pohjana.⁷

III Näkökohtia voimaantuloa koskevan asetuksen perustuslainmukaisuudesta

III.A. Ongelman selvittämisessä voidaan lähteä »voimaantulon» käsitteestä. Hallitusmuoto käyttää eduskuntalain yhteydessä tätä termiä kahdesti. Kummassakin kohtaa termi liittyy lainsäädäntömenettelyyn (HM 19 ja 20 §). Näistä kohdista voidaan suoranaisesti lukea, että välttämättömänä edellytyksenä sille, että laki saa ominaisuuden »voimassa oleva» (= »tulee voimaan»), on seuraavien seikkojen toteutuminen:

- (a) eduskunta on hyväksynyt lain valtiopäiväjärjestyksessä säädetyllä tavalla;
- (b) tasavallan presidentti on valtioneuvostossa tekemällään päätöksellä lain vahvistanut (tai jättänyt sen vahvistamatta, minkä jälkeen eduskunta on sen uudelleen hyväksynyt HM 19 §:ssä määrätyn tavoin); ja
- (c) tasavallan presidentti on allekirjoittanut ja ministeri varmentanut lain sisältävän asiakirjan (laki on promulgoitu).

III.B. Mitä »voimaantulolla» hallitusmuodossa ja lakien voimaantulosäännöksissä yleensäkin — esimerkiksi edellä tässä kirjoituksessa mainituissa tapauksissa — tarkoitetaan?

Lakiin sisältyvä oikeusnormi on luonteeltaan sitovaksi tarkoitettu käyttäytymisohje. Lain voimaantulolla voidaan säädösteksteissä tarkoittaa tuskin muuta kuin *sitovaksi tulemistä*: kun laki on tullut voimaan, viranomaisen on sovellettava ja kansalaisten noudatettava siihen sisältyvää oikeusnormia.⁸

⁷ Lausunto on päivätty 23. 5. 1974.

⁸ Tässä yhteydessä ei näytä hyödylliseltä oikeuskirjallisuudessa varsin yleinen jaottelu lain »muodolliseen lainvoimaan» ja »asialliseen (aineelliseen) lainvoimaan». Tekstissä oleva kuvailu samaistuu oikeuskirjallisuudessa esitettyyn »asiallisen lainvoiman» määritelmään. Ks. esim. Kaarlo Kaira, Milloin laki tulee voimaan, JFT 1961 s. 361.

Viranomaisreaktiota ajatellen lain voimaantuloa voi useimmissa tapauksissa normatiiviselta kannalta kuvata seuraavasti:

(a) Kun laki on tullut voimaan, viranomainen on velvollinen reagoimaan laissa kuvattuun käyttäytymiseen k tavalla t.⁹

Erityisesti niiden lakien osalta, jotka sisältävät *sanktiottomia* (tai käytännössä sanktiottomia) normeja, voimaantulon kuvaus voi kuitenkin olla esimerkiksi seuraava:

(b) Kun laki on tullut voimaan, kansalaisella/viranomaisella (vast.) on oikeus/velvollisuus käyttäytyä laissa kuvatulla tavalla t.

III.C. Tämän jälkeen voidaan esittää kysymys, ovatko edellä kohdassa III.A. mainitut lain voimaantulon välttämättömät edellytykset myös riittävät. Vaaditaanko niiden lisäksi lain julkaiseminen virallisessa säädöskokoelmassa? Hallitusmuodon sanonta on tältä osin epäselvä.¹⁰

Kaarlo Kaira on vastannut kysymykseen kieltävästi. Hän katsoo HM 20.2 §:n kaikessa väljyydessään sallivan, että laki voi määrätä itsensä tulemaan voimaan jo ennen säädöskokoelmassa julkaisemista.¹¹

Käytännössä kysymys tuskin on tullut ratkaistavaksi.¹² Mutta jos ajatellaan lain yleisyyttä¹³ ja sen luonnetta *sitovana käyttäytymisohjeena*, ei *Kairan* vastaus tunnu tyydyttävältä. On tosin totta, että säädöskokoelmassa julkaisemisen tuottama julkisuus kaikkia yhteiskunnan jäseniä ajatellen on melko fiktiivinen. Mutta toisaalta on niin, että julkaisemispakosta luopuminen voimaantulon edellytyksenä saat-
taa johtaa siihen, että kenelläkään suppean hallituspiirin ulkopuolella ei ole tosiasiallista mahdollisuutta oikeasta ajankohdasta lukien ohjata käyttäytymistään voimassa olevan oikeuden vaatimalla tavalla.¹⁴

⁹ Kysymys siitä, koskeeko viranomaisen reaktiovelvollisuus myös sellaista käyttäytymistä, joka on ilmennyt, ennen kuin laki tuli voimaan, liittyy ongelmaan lain *taannehtivuudesta*. Siihen ei ole tässä aihetta kajota. Taannehtivuusongelmasta ks. esim. *Esko Rieppula*, Taannehtivien verolakien säätämisestä, Oikeustiede I: 1971, s. 149 ss.

¹⁰ Ks. esim. HM 20.2 §: »Laki on, olkoonpa vahvistettu tai tulloon voimaan ilman vahvistusta, presidentin allekirjoitettava ja asianomaisen ministerin varmennettava, jonka jälkeen se on valtioneuvoston julkaistava Suomen lakikokoelmassa.»

¹¹ *Kaira* m.k. s. 369.

¹² Ks. tosin L hevosten ja ajoneuvojen ottamisesta sotavoiman tarpeisiin 17. 10 1939/338, joka sen 27 §:n mukaan tuli voimaan »heti». Laki julkaistiin säädöskokoelmassa sen antamista seuranneena päivänä eli 18. 10. 1939. Tästäkään tapauksesta ei voi varmasti todeta, oliko tarkoituksena saattaa laki voimaan jo ennen julkaisemista.

¹³ Lain yleisyydestä ks. esim. *Kauko Sipponen*, Lainsäädäntövallan delegoiminen (1965) s. 294 ss.

¹⁴ Toinen asia on, että lakien virallinen julkistaminen olisi syytä saattaa nykyaikaiselle kannalle. Harkinnan alaiseksi tulisi ottaa päivälehdistön ja radion/television kytkeminen mukaan viralliseen julkistusmenettelyyn.

Käsitykseni mukaan hallitusmuotoa on perusteltua tulkita niin, että virallisessa säädöskokoelmassa julkaiseminen on lain voimaantulon ehdoton edellytys.¹⁵

III.D. Tuleeko laki sitten voimaan heti, kun se on julkaistu virallisessa säädöskokoelmassa? Näin on katsottu — hallitusmuotoa tulkiten — olevan laita, ellei laissa itsessään (tai jossakin toisessa laissa) ole muuta säädetty.¹⁶

Varsin yleistä on, että lakiin liitetään säännös, jossa voimaantulopäivä määrätään lain oletettua julkaisupäivää myöhemmäksi. Tätä tyyppiä on säännös:

»Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä joulukuuta 1975.»

Lainsäädäntökäytännössä on jopa katsottu tarpeelliseksi sellainenkin järjestely, että valta määrätä lain voimaantulopäivästä on siirretty asetuksenantajalle.¹⁷ Näin meneteltiin esimerkiksi säädettäessä ilmailulakia (595/1964). Sen 76 §:ään liitettiin näin kuuluva säännös:

»Tämä laki tulee voimaan asetuksella määrättävänä päivänä.»¹⁸

¹⁵ Tälle kannalle näyttää kallistuvan Y. J. Hakulinen, Virheellisen lakitekstin oikaisemisesta, LM 1934 s. 252. Samoin toteaa Aatos Alanen, Yleinen oikeustiede ja kansainvälinen yksityisoikeus (1965) s. 50, lain velvoittavuuden edellytyksenä olevan, että laki on julkaistu. (Tässä kohtaa Alanen käyttää tosin promulgointia julkaisemisen synonyymina, mutta tarkoittaa molemmilla termeillä säädöskokoelmassa julkaisemista.)

¹⁶ Vrt. Sipponen m.t. s. 345 alav. 10 i.f.: Säädöksen voimaantuloaikaa voitaisiin tulkita myös siten, että mahdollisesta julkaisemisesta huolimatta säädöksen velvoittava vaikutus alkaisi vasta sitten kun kansalaisella on ollut tosiasiallinen mahdollisuus saada siitä tieto.

¹⁷ Sipponen m.t. s. 348—349 selvittää eduskuntakäytäntöä, jonka mukaan eduskunta eräissä lainsäädäntöasioissa on — ilmeisesti monarkian aikaista perinnettä seuraten — jättänyt hyväksymänsä lain voimaantulopäivän avoimeksi ja tasavallan presidentin vahvistusvaiheessa määrättäväksi. Tässä ei voida tarkemmin puuttua tuohon käytäntöön, jonka perustuslainmukaisuus on — menettelyn toistumisesta huolimatta — epäilyksenalainen.

¹⁸ Hallituksen esityksessä (HE 61/1964 vp) tätä voimaansaattamisjärjestelyä perusteltiin sillä, että lain soveltamismääräyksiksi tarvittaisiin useita uusia asetuksia. Ehdotukset näiksi asetuksiksi olivat hallituksen esitystä annettaessa vasta luonnosasteella. Hallitus katsoi, että ilmailulaki voitiin saattaa voimaan vasta silloin, kun myös soveltamisasetukset olivat valmiina vahvistettaviksi.

Esityksessä ilmailulaiksi siis selvästi edellytettiin, että laki tulisi lähitulevaisuudessa voimaan. Hallitus pyysi itselleen valtuuksia määrätä lain voimaantulopäivän, jotta lain voimaantulo voitaisiin synkronisoida soveltamisasetusten voimaantulon kanssa. Esityksessä ei siten pyydetty sellaisia valtuuksia, jotka olisivat antaneet hallitukselle vallan asetuksella määrätä, ettei ilmailulaki tule voimaan, tai vallan jättää voimaantuloasetus kokonaan antamatta.

Ilmailulaki annettiin 11. 12. 1964. Asetus sen voimaantulosta annettiin 23. 8. 1968 (AsK 524). Sen mukaan ilmailulaki astui voimaan 1. 10. 1968.

III.E. Eduskunnan hyväksymän lain voimaantulon sääntelyvaihtoehtoista voidaan esittää seuraavanlainen kaavio. Kaavio ei ole tarkoitettu tyhjentävästi kuvaamaan kaikkia ajateltavissa olevia (eikä edes kaikkia käytännössä esiintyneitä) voimaantulon sääntelyitä. Sen yksinomaisena tarkoituksena on selventää jäljempänä olevaa esitystä.

- (1) Voimaantulosta ei ole määräystä laissa: laki tulee voimaan päivänä, jona se julkaistaan virallisessa säädöskokoelmassa.
- (2) Voimaantulosta ei ole määräystä laissa (L₁) mutta sen sijaan toisessa laissa (L₂) on asiasta määräys: L₁ tulee voimaan päivänä, joka L₂:ssa määrätään.
- (3) Voimaantulosta on määräys laissa itsessään.
- (3.1) Voimaantulosta on laissa itsessään suora määräys: sen mukaan laki tulee voimaan määräpäivänä tai (portaittain) eri määräpäivinä.
- (3.2) Voimaantulosta on laissa itsessään delegoinnin sisältävä määräys (valtuussäännös).
- (3.2.1) Valtuussäännöksen mukaan asetuksella säädetään, minä päivänä laki tulee voimaan.
- (3.2.2) Valtuussäännöksen mukaan asetuksella on lupa määrätä, paitsi siitä, minä päivänä laki tulee voimaan, myös siitä, ettei laki tule voimaan.

Kaaviossa esiintyvien vaihtoehtojen esiintymisestä käytännössä ei näy kootun yksityiskohtaisia tietoja. Käsillä olevan ongelman kannalta on kuitenkin hyvä panna merkille, että sekä *Kaira* että *Sipponen* tuntuvat pitävän, paitsi vaihtoehtoja (1), (2) ja (3.1), myös vaihtoehtoa (3.2.1) normaaliin lainsäädäntökäytäntöön kuuluvana.¹⁹

III.F. Tasavallan presidentin *valta määrätä asetuksella lain voimaantulosta* ei perustu HM 28 §:n sääntelemään presidentin yleiseen asetuksenantokompetenssiin. Se *voi perustua vain valtuuttavaan lakiin*. Olettakaamme, että säännös, joka sisältää valtuuden voimaansaattamisasetuksen antamiseen (jäljempänä VVA-säännös), sisältyy itse osana siihen lakiin, jonka voimaansaattamisesta on kysymys. Edellytyksenä lain voimaansaattamista koskevan asetuksen antamiselle on, että VVA-säännös on tullut voimaan. Muuten ei VVA-säännökseen perustuva valtuutta voida käyttää. Ellei VVA-säännös ole tullut voimaan, ei ole laillista perustaa voimaansaattamisasetuksen antamiselle. Mutta toisaalta voidaan oletetussa tapauksessa väittää, ettei VVA-säännös ole

¹⁹ *Kaira* m.k. s. 365 ja *Sipponen* m.t. s. 347.

tullut voimaan, ennen kuin laki, johon se sisältyy, on tullut voimaan. Kuitenkin laki, johon VVA-säännös sisältyy, ei tule voimaan, ennen kuin VVA-säännös on tullut voimaan ja sen nojalla on annettu voimaansaattamisasetus.

Olisiko siis niin, että vaihtoehto (3.2) on normiloogiselta kannalta mahdoton toteuttaa?

Ongelmaista kaikesta päästäisiin esimerkissä mainitussa tapauksessa, jos asianomaiseen lakiin sisällytettäisiin *erillinen säännös, jossa määrättäisiin, että VVA-säännös tulee välittömästi voimaan lain julkaisemisen jälkeen*.

Miten asia sitten on käytännössä ja oikeuskirjallisuudessa konstruoitu? Onko sitä edes mietitty? *Kaira* toteaa, että valtuus saattaa voimaan laki asetuksella riippuu itse laista. Tässä hän on epäilemättä oikeassa. Mutta hän jatkaa: »Vasta sillä, että laki on julkaistu, saa laki muodollisen oikeusvoimansa ja presidentti laissa olevan valtuussäännöksen nojalla oikeuden saattaa lain asiallissisältöiset säännökset viranomaisten sovellettaviksi ja oikeuslomaisten noudatettaviksi.»²⁰

Edempänä samassa kirjoituksessa *Kaira* tekee erotuksen lain muodollisen ja aineellisen lainvoiman välillä. Muodollisen lainvoiman laki saa hänen mielestään silloin, kun lainsäädäntömenettely on päättynyt ja laki on julkaistu säädöskokoelmassa. Muodollinen lainvoima merkitsee »lain velvoittavuutta, sitovuutta». Mutta vasta siitä lähtien, kun laki on saanut aineellisen lainvoiman, viranomaisten on sitä sovellettava ja oikeuslomaisten noudatettava.²¹

Kairan konstruktiota voidaan arvostella. Voidaan todeta, että voimaansaattamisasetuksen antaminen on sekin jo lain soveltamista, ja soveltaminen voi alkaa vasta, kun laki on tullut voimaan. Jos esimerkiksi ilmailulain yhteydessä noudatettu voimaantulojärjestely halutaan justifioida, lieneekin yksinkertaisempaa luopua erottelusta muodollisen ja aineellisen lainvoiman välillä. Ilmeisesti on vain katsottu, että VVA-säännös (tässä tapauksessa 76 §:ään sisältyvä) *on tullut erillisenä voimaan jo kohta lain julkaisemisen jälkeen*, vaikka tästä ei ole ilmailulakiin sisältynytkään eri säännöstä.

III.G.HE:een 38/1974 vp sisältyvien lakiehdotusten voimaantulo-

²⁰ *Kaira* m.k. s. 365. — Tässä on huomautettava siitä, että tekstissä mainittu *Kairan* kanta näyttää olevan ristiriidassa sen kanssa mitä hän samassa kirjoituksessa (s. 369) lausuu mahdollisuudesta saattaa laki voimaan ennen sen julkaisemista säädöskokoelmassa. Vrt. ed. s. 59.

²¹ *Kaira* m.k. s. 361.

säännökset kuuluivat seuraavasti: »Tämän lain voimaantulosta säädetään asetuksella.» Edellä mainittiin, että tuo sanamuoto näytti sallivan mm. seuraavat, käytännössä samaa merkitsevät vaihtoehdot:

- (a) asetuksella määrätään, etteivät ao. lait tule voimaan;
- (b) voimaansaattamisasetuksen antaminen lykätään epämääräiseen tulevaisuuteen.²²

Keskityn tässä tarkastelemaan ensisijaisesti (a)-vaihtoehtoa, joka sisältyy edellä olevan voimaantuloaavion vaihtoehtoon (3.2.2).

Mikä vaikutus on sillä, että annetaan asetus, jolla määrätään, että laki ei tule voimaan?

Ensin voidaan tarkastella mitä tapahtuu kahdessa rinnasteisessa tapauksessa.

Kun eduskunta on hyväksynyt lain (oikeastaan lakiehdotuksen), tasavallan presidentillä on valta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki on hänelle toimitettu, *jättää se vahvistamatta*. Jos presidentti käyttää tätä oikeuttaan, se merkitsee, että eduskunnan hyväksymä laki ei tule voimaan — ainakaan ennen seuraavia eduskuntavaaleja. Vaalien jälkeen presidentin vahvistusta vaille jäänyt lakiehdotus tulee eduskunnassa automaattisesti uudelleen käsiteltäväksi. Jos eduskunta hyväksyy lain muuttamattomana uudelleen, laki tulee voimaan ilman presidentin vahvistustakin, kun se on promulgoitu ja julkaistu säädöskokoelmassa.

Toinen rinnasteinen tapaus on seuraava. Lainsäädännössä on aika ajoin esiintynyt sellaisia järjestelyjä, että presidentille tai valtioneuvostolle on annettu valta *määrätä*, milloin yksittäisen *lain soveltaminen alkaa ja päättyy*.²³

Kumpaan edellä mainituista tapauksista voimaantuloaavion vaihtoehto (3.2.2) on paremmin rinnastettavissa? Tässä on syytä muistaa, miten voimaantulo edellä (s. 59) kuvattiin.

Olettakaamme kaksi lakia, jotka on molemmat julkaistu säädöskokoelmassa. Edellinen laki valtuuttaa presidentin asetuksella määräämään, että sen soveltaminen on lykkäytyvä toistaiseksi. Jälkimmäinen laki valtuuttaa presidentin asetuksella määräämään sen voimaantulosta. Edellisen nojalla annetulla asetuksella määrätään, ettei tätä lakia ole

²² Lykkääminen voi tapahtua joko siten, että asiasta ei tehdä nimenomaista päätöstä, vaan asetus yksinkertaisesti jätetään antamatta, taikka siten, että asia esitellään tasavallan presidentille, joka päättää, ettei asetusta toistaiseksi anneta.

²³ Ks. esim. L ulkomaankaupan säännöstelemistä koskevien valtuuksien rajoittamisesta (253/1957) 6 § ja L väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa (407/1970) 1 §. Vrt. myös *Sipponen* m.t. s. 347–351.

toistaiseksi sovellettava. Jälkimmäisen nojalla annetulla asetuksella määrätään, ettei tämä laki tule voimaan. Kummassakin tapauksessa on tuloksena, ettei lakia ole sovellettava, vaikka eduskunta on sen hyväksynyt, se on promulgoitu ja julkaistu säädöskokoelmassa.

Jatkoa ajatellen tilanne kuitenkin näyttää erilaiselta kummankin lain osalta.

Edellisessä tapauksessa on mahdollista lakia muuttamatta antaa uusi asetus, jolla määrätään, että lakia onkin sovellettava. Ilmeistä taas on, että jälkimmäisessä tapauksessa *ei* lakia muuttamatta ole mahdollista antaa uutta asetusta, jolla määrättäisiin, että laki tuleeikin voimaan (ja sovellettavaksi). Jos muuta olisi haluttu, olisi kai päädytty sääntelemään »soveltamisen» alkaminen ja päättyminen eikä lain »voimaantulo».

Asetuksella annettu määräys, että laki ei tule voimaan, voi tuskin tarkoittaa muuta kuin sitä, että tämä määräys *palauttaa laissa tarkoitetun asian sääntelyn nollatilanteeseen, missä lainsäädäntömenettely on aloitettava alusta, jos sääntely aiotaan saattaa voimaan*. Asetuksenantajalla ei määräyksen antamisen jälkeen ole enää valtuutta yksin saattaa lakia voimaan, vaan siihen vaaditaan nyt myös eduskunnan myötävaikutus, uusi lainsäädäntöprosessi. (Sama pätee tosiasiaassa myös siihen tilanteeseen, että voimaansaattamisasetus jää epämääräiseksi ajaksi antamatta.)

Tulemme siihen, että VVA-säännöksen käytöllä äsken mainitussa tarkoituksessa on *samansuuntainen vaikutus kuin tasavallan presidentin veto-oikeuden käytöllä*.²⁴ VVA-säännöstä voidaan tosin käyttää vasta sen jälkeen, kun presidentti on vahvistanut lain, johon tämä säännös kuuluu. Eroa on lisäksi siinä, että sovellettaessa voimaantulovaihtoehtoa (3.2.2) VVA-säännöstä voidaan käyttää myöhemminkin kuin kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun siinä tarkoitettu eduskunnan hyväksymä laki toimitettiin presidentille, ja siinä, että asianomainen laki ei ilman lainsäädäntöaloitetta automaattisesti tule eduskunnassa uudelleen käsiteltäväksi.

²⁴ Samantapaisia ilmiöitä, kuin tekstissä on kuvattu, saattaa esiintyä valtiosopimusten valtiosisäisen voimaansaattamisen yhteydessä. *Ilkka Saraviita*, Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa (1973) s. 176 – 177, kirjoittaa: »Transformaatiofunktion ohella voimaansaattamisasetuksessa määrätään se päivä, jolloin kansainvälisoikeudellinen järjestely tulee Suomessa voimaan. Pelkkä voimaansaattamislain vahvistaminen ja voimaantulo ei vielä yleensä merkitse järjestelyn voimaantuloa Suomen viranomaisia ja kansalaisia velvoittavana.» – Tässä ei ole mahdollista syventyä näihin erityisongelmiin.

III.H. Eduskunnan sosiaalivaliokunnalle antamassani lausunnossa pidin ilmeisenä, että yritys vahvistaa sellainen voimaansaattamisjärjestys, josta HE:ssä 38/1974 vp oli kysymys, sisälsi yrityksen kiertää HM 2, 19 ja 20 §:n säännöksiä, joiden mukaan lainsäädäntövalta pääsääntöisesti kuuluu eduskunnalle ja jotka myös sääntelevät, millaisin edellytyksin eduskunnan hyväksymä laki voi jäädä voimaan tulematta. Totesin lausunnossani, että perustuslakejamme oli tosin vuodesta 1919 lähtien eri tulkintatilanteissa voittopuolisesti tulkittu eduskunnan oikeuksia kaventavasti. Tämä käytäntö ei kuitenkaan saanut olla aiheena siihen, että samaa tulkintalinjaa jatkettaisiin HE:n 38/1974 vp yhteydessä.

Tiivistelmänä kannastani esitin sosiaalivaliokunnalle seuraavaa:

»Asianomaisiin lakiehdotuksiin sisältyy kuhunkin säännös, jonka mukaan lain voimaantulosta säädetään asetuksella. Jos — niin kuin näyttää oikealta — lähdetään siitä, että tarkoituksena on valtuuttaa hallitus myös estämään asianomaisten lakien voimaantulo, on ehdotettua järjestelyä pidettävä HM 2, 19 ja 20 §:n vastaisena. Se voidaan siten hyväksyä eduskunnassa vain noudattamalla valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyä järjestystä.»²⁵

IV Lakiehdotusten myöhemmät vaiheet

Valtiosääntöoikeuden asiantuntijain kuulemisen jälkeen HE 38/1974 vp jäi sosiaalivaliokunnassa useiksi päiviksi pöydälle hallitusryhmien kansanedustajien etsiessä voimaantulosäännöksille toista sanamuotoa. Lopulta päädyttiin ehdottamaan seuraavaa, aiemminkin esiintynyttä sanamuotoa:

»Tämä laki tulee voimaan asetuksella määrättävänä päivänä.»²⁶

²⁵ Edellä tekstissä kerrottu palauttaneen mieleen, että oikeusdogmatiikalla on edelleen funktio niille valtiosääntönormien tutkijoille, jotka aika ajoin joutuvat kuultaviksi eduskunnan valiokunnissa. Valiokunnan kuulemalla tutkija-asiantuntijalla on sitä paitsi — vaikka yleisessä oikeusteoriassa dogmaatikon työstä muuta väitettäisiinkin — *tosiasiallinen ratkaisupakko*: hänen oletetaan ottavan selvän kannan siihen nähden, mitä sääätämisjärjestystä on käytettävä. — Muutenkin käsillä oleva kirjoitus valaissee valtiosääntönormien asiantuntijan tilannetta eduskunnassa — oli sitten kysymys perustuslaki-valiokunnassa tai jossakin muussa valiokunnassa annettavasta lausunnosta. Paitsi sitä, että asian aineellisesta puolesta ja sen taustasta on saatavissa vain niukasti tietoa ja että asialla tavallisesti on kiire, on valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu yleensä kohdistettavissa vain niihin sääntelyvaihtoehtoihin, jotka sisältyvät hallituksen esitykseen ja sen mahdollisiin rinnakkaisaloitteisiin. — Asiantuntijamenettelyä olisi kuitenkin mahdollista monipuolisesti kehittää samalla parlamentaarisen normivalvonnan (ja erityisesti perustuslakivaliokunnan) puitteissa pysyen. Ks. esim. Antero Jyränki, Perustuslakiuudistus (1974) s. 95.

²⁶ Valiokunta ei ollut tässä kannassaan yksimielinen. Sen kansandemokraattiset jäsenet ehdottivat säädettäväksi, että ao. lait tulisivat voimaan 1. 1. 1975.

Ehdotusta perusteltiin seuraavasti:

»Valiokunta ei ole voinut yhtyä hallituksen esitykseen myöskään viiden ensimmäisen lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 1 momentin osalta. Valiokunta katsoo tarkoituksenmukaiseksi ehdottaa muutettavaksi säännöksiä tältä osin siten, että laki tulisi voimaan asetuksella määrättävänä päivänä.»²⁷

Asiallisia perusteluja ei siten esitetty. Ilmeisesti valiokunta kuitenkin katsoi tehneensä sisällöllisen — eikä vain sanamuodollisen — muutoksen voimaantulosäännöksiin. Valtiosääntöoikeudellisiin näkökohtiin ei viitattu.

Eduskunnan enemmistö yhtyi sosiaalivaliokunnan kantaan. Lait työntekijäin eläkelain, lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelain, maatalousyrittäjäin eläkelain ja yrittäjäin eläkelain muuttamisesta annettiin 20. 9. 1974. Ne julkaistiin Suomen Asetuskokoelman numeroina 749–752/1974. Yksikään näistä laeista ei tullut julkaisemispäivästä voimaan — ainakaan varsinaisen asiasisältönsä osalta.

Keväällä 1975 kävi ilmi, ettei edellisenä vuotena tehtyjä kaksivuotisia työehtosopimuksia sanottaisi irti.²⁸ Tämän jälkeen tasavallan presidentti antoi 7. 3. 1975 asetuksen (165/1975) jolla edellä mainitut lait määrättiin tulemaan voimaan 1. 7. 1975.

V Eduskuntamyönteisyys perustuslain tulkinnassa ja lainsäädäntötyössä

Kun viime aikojen valtiosääntöpoliittisessa keskustelussa on tähdennetty eduskunnan aseman vahvistamista valtiosääntönormeja muuttamalla, on tähän huomautettu, että vahvistusta eduskunnan asemaan voidaan saada myös eduskunnan omaa käyttäytymistä ja sen takana olevia asenteita muuttamalla. Huomautus on paikallaan: on esimerkiksi mahdollista kehittää voimassa olevien perustuslakien *tulkintaa* eduskunnalle myönteisemmäksi.

Eduskunnan sosiaalivaliokunta pyrki edellä selostetussa tapauksessa selvästi eduskunnalle aiempaa myönteisempään tulkintaan. Valioteettavasti se tässä pyrkimyksessään jäi puolitiehen: hyväksytty voimaan-

²⁷ Sosvm 13/HE 38/1974 vp.

²⁸ Ks. esim. Helsingin Sanomat 26. 2. 1975.

tulosäännös kavensi sekin arveluttavasti perustuslain eduskunnalle turvaamaa asemaa.²⁹

Jos sivuutetaan kysymys siitä, mitä perustuslaki sallii ja mitä se kieltää, joudutaan toteamaan, että — ajatellen lakiehdotusten asiallista sisältöä — eduskunnalla on jatkuvasti mahdollisuus valita joko sellaisia lainsäädäntöratkaisuja, jotka korostavat sen asemaa, tai sellaisia, jotka sitä heikentävät. Jokainen lainsäädännös, joka sallii sen, että tärkeän uudistuksen voimaantulo siirtyy riippuvaksi hallituksen — ja tosiasiassa ulkopuolisten järjestöjen — harkinnasta, heikentää eduskunnan asemaa.

Kun eduskunnan asemaa heikentäviä säännöksiä esiintyy, huomio voidaan kiinnittää niihin yhteiskunnallisiin tekijöihin, jotka noita säännöksiä tuottavat. »Ehdollinen» lainsäädäntö tässä kirjoituksessa käsitellyssä tapauksessa pantiin vireille *tulopoliittista mekanismia edelleenkehitteläessä*. Järjestely ei tosin — ainakaan siinä muodossa minkä se lopuksi sai — ollut uusi lainsäädäntötoiminnan alalla. Selvää kuitenkin on, että tämän järjestelyn käyttö juuri HE:n 38/1974 vp yhteydessä voidaan viime kädessä ymmärtää vain valtiokoneiston ja yksityisen elinkeinoelämän tiivistyneen yhteistyön muodostamaa taustaa vasten.

²⁹ Tämän kirjoittajalla ei ollut tilaisuutta HE:n 38/1974 vp yhteydessä kehittää ajatuksia sosiaalivaliokunnan enemmistön sittemmin hyväksymän voimaantulosäännöksen perustuslainmukaisuudesta. Se, että aikaisemmin oli samantapaisia järjestelyjä käytetty, ei tietenkään sellaisenaan taannut järjestelyn perustuslainmukaisuutta.

Näyttää siltä, että esimerkiksi ilmailulain käsittelyn yhteydessä vuonna 1964 voimaantulosäännöksen perustuslainmukaisuutta tuskin pysähdyttiin miettimään. Tällaista säännöstä on kuitenkin ainakin periaatteessa mahdollista käyttää niin, että lain voimaantulo lykkäytyy epämääräiseksi ajaksi. Säännös ei näet edes sääntele sitä, *milloin voimaantuloasetus viimeistään on annettava*, eikä liioin sitä, *mikä on asetuksella määrättävä viimeinen mahdollinen voimaantulopäivä*.

Vaikka hallitukselle annettiin voimaansaattamisvaltuus, ei eduskunnan tarkoitukseksi luultavasti ollut, että ilmailulain voimaantulo lykkäytyisi neljällä vuodella lain hyväksymisestä lukien. Sanamuotonsa puolesta lain 76 § tosin salli pitkänkin lykkäyksen. Mutta lykkäyksen tosiasiallinen pituus oli sellainen, että jää miettimään, eikö esimerkiksi oikeuskanslerin olisi jo ollut puututtava asiaan. Tapaus osoittaa ainakin sen, että *delegoimalla ilman rajoituksia voimaantulosta säättämisen eduskunta käytännössä menettää mahdollisuuden valvoa, milloin laki lopulta tulee voimaan*.

Mainittakoon, että HE:n 38/1974 vp yhteydessä sosiaalivaliokunnan kansandemokraattiset jäsenet lausuivat eriyässä mielipiteessään valiokunnan enemmistön hyväksymästä voimaantulosäännöksestä: »Asiallisesti tämä ei muuta sitä, että eduskunta luovuttaa valtaoikeuksiaan yksinkertaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Voimaantulo olisi niin ollen säädettävä itse laissa, ellei eduskunta perustuslainsäädäntöjärjestyksessä toisin päättä.»