

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta oikeudellista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 22/2021 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotettu laki säädettäisiin perustuslain 23 § :n sisältämän valtuutuksen nojalla. PL 23 §:n 1 momentin mukaan ”perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyin ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia”. Hallituksen majoitus- ja ravitsemistoiminnan annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetussa 3 a §:n 1 momentissa poikkeusolon määritelmässä toistetaan valmiuslain 3 §:n 5) kohdan mukainen poikkeusolomääritelmä. Säännösehdotuksen mukaan ”ravitsemisliike ja siihen kuuluvat sisä- ja ulkotilat on poiketen siitä, mitä tartuntatautilain (1227/2016) 58 a §:ssä ja sen nojalla säädetään pidettävä suljettuina asiakkailta *vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aikana* niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi” (kurs. KT).

Lisäksi hallituksen esityksestä ilmenee, että ennen kuin hallitus 1.3.2021 päätti esityksen antamisesta, valtioneuvosto ja tasavallan presidentti totesivat valmiuslain 6.1 §:ssä tarkoitetulla tavalla, että maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 5 kohdan tarkoittamat poikkeusolot. Hallituksen esityksen

mukaan ”tarkoituksena on välittömästi poikkeusolojen toteamista koskevan päätöksen jälkeen antaa perustuslain 23 §:n nojalla eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esitys laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta”. Hallituksen arvion mukaan tässä vaiheessa ei kuitenkaan ole välitöntä tarvetta ottaa käyttöön perusoikeuksia rajoittavien valmiuslain II osan toimivaltuuksia. Hallitus kuitenkin katsoo, että ”valmiuslain 15 luvun säännöksiä 106 § (hallintoviranomaisten viestintä poikkeusoloissa) ja 107 § (toimivallan ratkaiseminen) on välttämätöntä ryhtyä soveltamaan poikkeusolojen toteamisen jälkeen”.

Hallitus ei ole syystä tai toisesta halunnut sijoittaa ravintoloiden sulkemiseen oikeuttavia toimivaltasäännöksiä valmiuslakiin vaan siitä erilliseen lakiin, joka valmiuslain tavoin perustetaan perustuslain 23 §:ään. Tämän kanssa ristiriitaisena voi pitää, että hallitus on sitonut esityksessään sekä poikkeusolomääritelmän että poikkeusolon toteamisen valmiuslakiin, jonka se esityksellään on halunnut sivuuttaa. Tämä antaa aiheen kriittisiin huomautuksiin sekä hallituksen lakiehdotuksen että valmiuslain näkökulmasta. Aloitan hallituksen lakiehdotuksen näkökulmasta.

Vaikka hallituksen esityksen joitakin kohtia voi lukea myös siten, että nyt ehdotetun lakiehdotuksen edellyttämät poikkeusolot voitaisiin todeta muutoinkin kun valmiuslain mukaisessa menettelyssä, esityksestä ilmenee, että poikkeusolojen olojen toteamisen ensisijainen tarkoitus on ollut mahdollistaa perustuslain 23 §:ään tukeutuminen valmiuslain ulkopuolella. On kuitenkin selvää, että valmiuslain mukaiselle poikkeusolojen toteamiselle ei voida antaa valmiuslain ulkopuolisia oikeusvaikutuksia ja että valmiuslain mukaisella poikkeusolojen toteamisella ei voida oikeudellisesti merkityksellisellä tavalla osoittaa, että maassa vallitsisivat valmiuslain ulkopuolisen perustuslain 23 §:n antamaan valtuutukseen tukeutuvan lain tarkoittamat poikkeusolot, puhumattakaan siitä, että tällainen toteaminen voitaisiin asettaa tällaista lakia tarkoittavan hallituksen esityksen antamisen edellytykseksi. Esimerkiksi nyt esillä olevan lakiehdotuksen kohdalla valmiuslain 6.1 §:n tarkoittaman poikkeusolojen toteamisen kytkeminen hallituksen esityksen merkitsee, että tasavallan presidentti kytketään lainsäädäntöprosessiin, joka koskee ravintoloiden sulkemista pandemian aikana. Tämä lainsäädäntöprosessi ei mitenkään liity presidentille perustuslain mukaan kuuluvaan toimivaltaan, eikä presidentin osallistumista hallituksen esityksen antamiseen voi perustella minkäänlaisella analogia-päätelmällä hänen roolistaan tavallisina lakeina säädettyjen puolustustilalain ja valmiuslain käyttöön otosta päätettäessä.

Jos perustuslain 23 §:n nojalla säädettävässä laissa ei ole erityistä poikkeusolon toteamisen tai poikkeustilan julistamisen mekanismeja, tulkintana on, että hallituksen päätös esityksen antamisesta

sisältää implisiittisesti myös poikkeusolon toteamisen ja vastaan eduskunnan päätös lakiehdotuksen hyväksymisestä puolestaan eduskunnan hyväksynnän tälle toteamiselle. Tämä ei ole suositeltava vaihtoehto sen vuoksi, että se saattaa jättää oikeustilan epäselväksi ja että on niin ikään kyseenalaista, täyttäisikö se niissä tapauksissa, joissa Suomen ihmisoikeusvelvoitteen edellyttävät ilmoitusta YK:n ja EN:n pääsihteereille, ihmisoikeussopimusten edellyttämän erillisen poikkeustilajulistuksen vaatimuksen.

Nyt noudatettuun menettelyyn liittyy vakavia ongelmia myös valmiuslain näkökulmasta. Valmiuslain käyttöönottomekanismissa on erotettu poikkeusolojen toteaminen, joka kuuluu valtioneuvostolle yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, ja käyttöönottoasetuksen antaminen. Käyttöönottomekanismi poikkeaa puolustustilaista sekä puolustustilalain kanssa samanaikaisesti käsitellystä aikaisemmasta valmiuslaisesta. Näiden lakien valtuuksien käyttöön perustuu asetukseen, joka annetaan välittömästi eduskunnan hyväksyttäväksi tai hylättäväksi ja jossa on myös säännökset niistä lain toimivaltuuksista, joita voidaan alkaa soveltaa. Eduskunnan päätös siitä että asetus jää voimaan ma tarkoittaa myös puolustustilan tai – aikaisemman valmiuslain mukaisen – poikkeustilan alkamista. Kiireellisissä tilanteissa valtuuksia voidaan alkaa soveltaa jo ennen kuin eduskunta on päättänyt, että asetusta ei kumota.

Puolustustilalain käyttöönottoasetuksen antaa tasavallan presidentti, ja näin oli asia myös aikaisemmassa valmiuslaissa. Nykyisen valmiuslain mukaan valtioneuvosto antaa sekä käyttöönottoasetuksen että mahdolliset soveltamisasetukset. Tämän katsottiin lakia valmisteltaessa ja säädettäessä vastaavan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston muuttuneita toimivaltasuhteita ja uudessa perustuslaissa omaksuttua pääsääntöä, jonka mukaan asetuksenantovalta kuuluu tasavallan presidentin sijasta valtioneuvostolle. Tasavallan presidentti haluttiin kuitenkin kytkeä käyttöönottomekanismiin sen vuoksi, että valmiuslain tarkoittamat poikkeusolot kattavat myös sotilaallisia kriisejä, jotka koskettavat presidentin aseman puolustusvoimien ylipäällikkönä ja myös hänelle yhä kuuluvaa ulkopoliittista toimivaltaa. Tämän vuoksi poikkeusolojen toteaminen, jossa presidentilläkin on roolinsa, erotettiin menettelyllisesti valtioneuvoston yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvasta käyttöönottoasetuksen antamisesta.

Tarkoituksena ei kuitenkaan ollut, että poikkeusolojen toteaminen olisi käyttöönottoasetuksesta erillinen toimenpide siten, että siihen ei liittyisi käyttöönottoasetusta, eikä myöskään valmiuslain säännöksissä mikään viittaa tähän suuntaan. Päinvastoin, jo se, että poikkeusolojen toteamista ja käyttöönottoasetusta säännellään samassa valmiuslain säännöksessä (6.1 §), viittaa niiden kiinteään

keskinäiseen yhteyteen. Poikkeusolojen toteaminen ja käyttöönottoasetuksen on tarkoitettu saman prosessin erillisiksi mutta toisiinsa kiinteäksi liittyviksi vaiheiksi siten, että toista ei voi olla ilman toista. Tätä osoittaa myös se, että poikkeusolojen toteamiseen ei laissa ole liitetty eduskunnan jälkitarkastusmenettelyä, vaan eduskunta ottaa kantaa poikkeusolon toteamiseen samalla kuin käyttöönottoasetukseenkin. Demokratiavajeena voitaisiin pitää tilannetta, jossa maassa vallitsisivat valtioneuvoston yhdessä presidentin kanssa toteamat poikkeusolot, joihin eduskunnalla ei olisi ollut mahdollisuutta ottaa kantaa. Vaikka pelkällä poikkeusolojen toteamisella ei voi olla välittömiä oikeusvaikutuksia sen paremmin valmiuslain kuin muunkaan, esimerkiksi jonkin toisen perustuslain 23 §:ään nojautuvan lain soveltamisalueella, sillä voi olla merkittäviä tosiasiallisia, esimerkiksi sosiaalipsykologisia vaikutuksia.

Kaiken kaikkiaan pidän poikkeusolojen toteamista valmiuslain 6.1 §:n nojalla ilman, että toteamiseen liittyy tässä lainkohdassa tarkoitetun käyttöönottoasetuksen antaminen, valtiosääntöoikeudellisesti hyvin ongelmallisena.

Hallituksen esityksen mukaan ”valmiuslain 15 luvun säännöksiä 106 § (hallintoviranomaisten viestintä poikkeusoloissa) ja 107 § (toimivallan ratkaiseminen) on välttämätöntä ryhtyä soveltamaan poikkeusolojen toteamisen jälkeen”. Lain 6.1 §:n mukaan lain II osan säännösten soveltamisen aloittaminen edellyttää kuitenkin käyttöönottoasetuksen antamista. Myös 106 ja 107 § kuuluvat lain II osaan.

Sen sijaan lain 3 luvun säännökset viranomaisten varautumisvelvollisuudesta ovat voimassa poikkeusolojen toteamisesta ja käyttöönottoasetuksen antamisesta riippumatta, myös ja ehkä ennen kaikkea normaalioloissa. On syytä lainata lain 12 §:ää, joka koskee myös poikkeusolojen voittamiseksi tarvittavan lainsäädännön sekä alemman asteisten säädösten ja päätösten etukäteisvalmistelua, jolla estettäisiin hätiköidyt ja oikeudellisesti mahdollisesti ongelmallisetkin ratkaisut:

Valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Perustuslain 23 §:n tulkinnassa etukäteisvarautuminen, johon valmiuslaki velvoittaa, tarkoittaa, että pääpainon tulisi olla jo ennen poikkeusoloja säädettävässä lainsäädännössä. Kuten perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan 7/2020 vp, perustuslain 23 §:n kyllä sallii poikkeusolojen aikanakin säädettävät lait. Silti perustuslain 23 §:n lainsäädäntöhistoria osoittaa, että sen tarkoituksena on ollut nimenomaan mahdollistaa normaalioloissa säädettävä, puolustustilalain ja valmiuslain kaltainen lainsäädäntö, jonka valtuussäännöksiä voitaisiin sitten soveltaa, kun tässä pykälässä tarkoitettujen poikkeusolojen on todettu olevan käsillä. Tarkoituksena ei ole ollut niinkään mahdollistaa poikkeusolojen kiireellisiä, mahdollisesti hätiköityjäkin, lainsäädäntöhankkeet vaan tehdä ne tarpeettomaksi. Tässä suhteessa perustuslain 23 § sekä puolustustila- ja valmiuslaki muodostavat kiinteän kokonaisuuden. Myös lainsäädännön tasolla lähtökohtana on, viranomaisten varautumisvelvollisuutta vastaavasti, että poikkeusoloissa tarvittavat toimivaltasäännökset valmistellaan ja säädetään normaalioloissa ja otetaan käyttöön poikkeusoloissa. Näin vältetään hätiköidyiltä ratkaisuilta ja ylimitoitetuilta valtuuksilta.

Olen jo aikaisemmin perustuslakivaliokunnalle antamissani lausunnoissa arvostellut sellaista normaalilainsäädännön ensisijaisuuden periaatteen tulkintaa, jonka mukaan poikkeusoloissakin sovellettavat ja tilapäisiksi tarkoitettavat toimivaltasäännökset olisi sisällytettävä normaalilainsäädäntöön, kuten tartuntatautilakiin, eikä erityiseen poikkeusolojen lainsäädäntöön, kuten valmiuslakiin. Olen korostanut, että normaalilainsäädännön ensisijaisuus tarkoittaa normaalioloissa sovellettavien toimivaltuuksien ensisijaisuutta, eikä sitä, että poikkeusolojen toimivaltuudet tulisi sijoittaa mahdollisuuksien mukaan ja määräaikaisina muutoksina samaan lainsäädäntöön kuin normaalioloissakin sovellettavat valtuudet. Tällainen lainsäädäntöstrategia hämärtää normaalilainsäädännön ja poikkeusolojen lainsäädännön välistä rajaa. Lisäksi tse ekee tehottomiksi ne poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöön paljolti perusoikeuksia suojaamaan säädetyt turvamekanismit, joita valmiuslaki sisältää. Samoin se tekee tehottomaksi valmiuslain mukaisen eduskunnan kontrollimekanismin.

Normaalilainsäädännön ja normaalitoimivaltuuksien ensisijaisuutta ei voida tulkita myöskään siten, että sellaiset perusoikeuksia rajoittavat toimivaltuudet, jotka täyttävät perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, olisi sijoitettava normaalilainsäädäntöön eikä valmiuslain kaltaiseen poikkeusolojen lainsäädäntöön. Perustuslain 23 §:ssä tarkoitettavat ”poikkeukset” perusoikeuksista voivat hyvinkin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset siten, että tässä suhteessa ei olisi estettä säätää niistä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä muualla kuin tässä pykälässä mahdollistetussa poikkeusolojen lainsäädännössä. Mutta tämän lisäksi ”poikkeukset” voivat olla

myös niin syvälle käyviä – esimerkiksi koskettaa perusoikeuden ydinaluetta – että niitä ei voitaisi hyväksyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten nojalla tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Olennaista on, että perustuslain 23 §:n nojalla toimittaessa perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset menettävät sen merkityksenä, joka niillä on tämän pykälän ulkopuolisessa ”normaalilainsäädännössä”. Suomen perustuslain mukainen perusoikeusrajoitusten ja 23 §:ssä tarkoitettujen poikkeusten välinen ero vastaa ihmisoikeussopimusten erottelua ”limitation” ja ”derogation”. Ihmisoikeuden ”limitation” edellyttää, että asianomaisessa sopimusartiklassa määritellyt erityiset ja sopimuksen valvontaelimen käytännössä kiteytyneet yleiset edellytykset täyttyvät, ”derogation” taas sitä, että kansallisen hätätilan vallitessa jäsenvaltiot voivat poiketa oikeuskohtaisista sopimusmääräyksistä ja nämä menettävät siten suojavaikutuksensa, eräitä ehdotonta suojaa nauttivia oikeuksia lukuunottamatta (non-derogable rights).

Hallitus on minulle tuntemattomasta syystä pyrkinyt välttämään valmiuslain täydentämistä ja valmiuslain uudelleen käyttöottoa. Tämä on johtanut sekavaan lainsäädäntötilanteeseen, jossa normaalilainsäädäntöön, ennen kaikkea tartuntatautilakiin, on lisätty tilkkutäkkimäisiä ja määräajan voimassa olevia säännöksiä. Hallituksen noudattama valmiuslain välttämisen linja on johtanut myös valmiuslain ulkopuolisten, perustuslain 23 §:n nojalla annettavien poikkeusolosäännösten asettamiseen etusijalle valmiuslakiin nähden. Edellä esittämäni näkökohdat osoittavat, millaisia ongelmia tämäkin sääntelyvaihtoehto aiheuttaa. Tartuntatautilakiin aikaisemmin tehdyt väliaikaiset muutokset olisi voitu sijoittaa myös valmiuslakiin, jolloin olisi voitu säätää myös nyt käsiteltävän lakiehdotuksen tarkoittamista toimivaltuuksista. Valmiuslain muutoksilla myös olisi voitu vastata myös rajoilla tapahtuvan koronatestauksen ongelmiin.

Edellä esittämäni näkökohdat osoittavat, millaisia merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia liittyy myös hallituksen nyt omaksumaan sääntelyvaihtoehtoon. Näiltä olisi välttytty valmiuslain muuttamisella, mitä vaihtoehtoa hallituksen esityksessä ei edes pohdita. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausunnossaan 7/2020 vp pitänyt oikeudellisesti mahdollisena hallituksen nyt valitsemaa vaihtoehtoa. Kun perustuslain 23 §:n sanamuoto tällaisen tulkinnan mahdollistaa, valiokunta tuskin pitää aiheellisena muuttaa kantaansa. Pidän kuitenkin tärkeänä, että valiokunnan lausunnossa otetaan esille edellä esittämiäni näkökohtia valmiuslain mukaisen poikkeusolojen toteamisen ongelmallisuudesta. Pidän myös tärkeänä, että valiokunta toteaa, että tässä tapauksessa poikkeusolojen toteamisena on pidettävä päätöstä hallituksen esityksen antamisesta ja että

eduskunnan mahdollinen päätös lakiehdotuksen hyväksymisestä merkitsee myös poikkeusolojen toteamisen hyväksymistä.

Sysmässä 2.3.2021