

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 20.5.2020 KELLO 10.30
HE 72/20 vp laiksi tartuntalain väliaikaisesta muuttamisesta

Tämä lausunto on jouduttu valmistamaan liian lyhyessä ajassa. Osaksi on ollut kyse omista aikatauluistani, mutta tärkein syy on ollut hallituksen esityksen saaminen liian myöhään, lopullisena versiona vasta eilen iltapäivän lopulla. Olen käsittänyt niin, että alunperin uhkana ollutta aikataulua on kuitenkin väljennetty niin, että valiokunta voi jatkaa asian käsittelyä vielä ensi maanantaina. Edes tällainen ”väljyys” on välttämätön, kun valiokunta antaa ratkaisuja jonkin eduskunnassa käsiteltävän asian perustuslainmukaisuudesta. Kysymys ei ole vain siitä, että valiokunnalla täytyy olla mahdollisuus hoitaa tärkeä tehtävänsä asianmukaisesti, vaan merkittävästi myös siitä, miltä asia näyttää. Mielikuva, jonka mukaan päätöksenteon aikataulu voitaisiin määrätä ulkopuolelta, sopii perustuslakivaliokuntaan yhtä huonosti kuin se sopisi ylimpään tuomioistuimeen.

Pidän tässä yhteydessä mahdollisena esittää ehdotuksen johdosta vain joitakin yleisiä ehkä periaatteellisiakin näkökohtia. En ole valitettavasti voinut tässä ottaa huomioon esitysluonnokseen eilen iltapäivällä tehtyjä muutoksia. Olen ymmärtänyt niin, että asiassa on tarvittaessa mahdollista esittää täydentäviä näkökohtia vielä valiokunnan ensi maanantain kokoukseen.

- - - - -

Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotus on PL 23 §:n säännöksessä tarkoitettu ja säännöksen sisältämään valtuutukseen perustuva laki. Perustuslain kohdan mukaan

perusoikeuksista voidaan lailla säätää ”tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä...muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana...”. Säännökselle säätämisvaiheessa esitettyjen perustelujen (HE 60/10 vp, s. 36 ; pevm 9/10 vp, s.10) mukaan on selvää, että esimerkiksi pandemiat voivat oikeuttaa säännöksen soveltamiseen. Voitaisiin kuitenkin perustellusti kysyä, eikö nyt ehdotettuja säännöksiä – jotka nykyisten ravitsemistoimintaan kohdistuvien rajoitusten lakattua merkitsisivät 1.6.2020 voimaan tulevana ”uusien ” rajoitusten säätämistä - voitaisi säätää ”tavanomaisina” perusoikeuksien rajoitussäännöksinä turvautumatta PL 23 §:n erityissäännöksen soveltamiseen. Kysymys olisi ts. siitä, että perusoikeuksiin voidaan yleisten rajoitusperusteiden puitteissa kohdista jonkin verran rajoituksia tavallisessa laissa.

Pidän mahdollisena, että ainakin jotkin nyt edotetuista rajoituksista (elinkeinovapauteen ja omaisuuden suojaan) voitaisiin tällaisella argumentaatiopohjalla säätää tavallisessa laissa. En kuitenkaan pidä tässä aiheellisena tarkastella tätä mahdollisuutta enempää, lähinnä kahdesta syystä. Jos ko. rajoitusten hyväksyttävyyttä tarkasteltaisiin perusoikeuksien rajoittamismahdollisuuksia koskevien yleisten kriteerien (rajoitusperusteiden) pohjalta, tulisi yhtenä keskeisenä kriteerinä ilmeisti olemaan painavien yleisten, yleisen etuun liittyvien syiden olemassaolo. Tällaisen kriteerin tarkastelua ei hevin voitaisi pitää erillään ajankohtaisesta epidemiaa ja poikkeusoloja ja niihin liittyviä toimia koskevasta keskustelusta. Kaksien samoihin oloihin nojaavien mutta ainakin lähtökohtaisesti erillisten kriteerien käyttö voisi jäädä vähän keinotekoiseksi. Merkittävänä taustakysymyksenä tässä on ehkä kuitenkin se, kumpi liikkellelähtötapa ja argumentointi olisi perusoikeuksien tosiasialla saaman suojan kannalta suotavampi.

Ehkä merkittävämpi syy siihen, että tarkastelen ehdotettuja rajoituksia vain PL 23 §:n pohjalta, on kuitenkin siinä, että perusoikeuksien yleisiin rajoitusperusteisiin nojaava – ja siis PL 23 §:stä irralliseksi käsitetty - säätely ei PL 80 §:n säännösten vuoksi nähtävästi sisältäisi sellaista asetuksen tasolle tapahtuvan delegoinnin mahdollisuutta, joka tässä näyttäisi perustellulta ja joka on PL 23 §:n pohjalle rakennetussa laissa mahdollinen. Perustuslakivaliokunta kuavasti asiaa PL 23 §:n säätämisvaiheessa näin (pevm 9/10 vp, s. 11):

”Perustuslain 23 §:n muutoksen tarkoituksena on tältä osin mahdollistaa poikkeusololainsäädännön yhteydessä asian luonteen vaatima muuta lainsäädäntöä vähäisessä määrin laajempi lainsäätäjän delegointitoimivalta.”

Hallituksen esityksen perusteluihin sisältyy laajahko suhdetta perustuslakiin ja sääntämisyjärjestystä koskeva jakso. Minusta jakso on varsin hyvin laadittu. Yksi jaksossa käsitelty kysymys on perusoikeuksien rajoituksilta PL 23 §:ssä edellytetyn välttämättömyyden arviointi. En mene tähän tarkasteluun enemmälti, mutta mainitsen pari kohtaa, jotka mielestäni ovat tässä kohden hyvinkin huomionarvoisia osatekijöitä. Käytettävien rajoitusten täytyy olla riittävän ennakoivia. Rajoitusten välttämättömyyttä luo osaltaan sekin, että ko. rajoitukset tulevat sovellettaviksi tilanteessa, jossa kaikki nyt voimassaolevat rajoitukset kerralla kokonaan poistuvat. Välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta luo osaltaan myös se, että asetettujen hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamiseen ei ole juuri osoitettavissa muita, perusoikeuksien suojaan vähemmän rajoittavia keinoja.

Sääntämisyjärjestysperusteluissa (s. 28) valtioneuvosto katsoo, että ehdotetut rajoitukset ”eivät edellytä erillistä nyt säädettävistä rajoituksista johtuvaa kompensatiota”. Kohdan edellä on lyhyesti viitattu aikaisempiin tai ehdotettuihin konpensoiviin järjestelyihin. Asia olisi ansainnut hieman laajempaa tarkasteleua. Minulla ei toisaalta ole mitään nimettävää syytä olla eri mieltä esityksen kanssa.

Vielä joitakin irrallisia huomioita yksityiskohdista. Valiokunta on käytännössään pannut jonkin verran painoa sille, että puututtaessa elinkeinon harjoittamisen oikeuteen esim. luvan menettämisen tai toiminnan kieltämisen muodossa on toiminnan harjoittajalle ensin annettava mahdollisuus korjata käyttäytymisensä. Tämän ajatuksen huomioon ottaminen ei välttämättä vaarantaisi tavoitetta 58 b §:n 1 momentin viimeisen virkkeen säännöksessä tilanteista, ”joissa velvoitteita on rikottu olennaisesti.” Nyt luonnoksena mukana oleva asetus tulee vielä eduskunnassa tarkastettavaksi. Pari kohtaa luonnoksessa voidaan tässä kuitenkin erikseen mainita. Luonnoksen 3 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan ravitsemisliikkeen ”on järjestettävä.... siten, etteivät asiakkaat altistu tartuntataudin leviämislle.” Muotoilu voidaan käsittää varsin ehdottomaksi. Mitä tapahtuu ja minkälaisia seuraamusmahdollisuuksia ravitsemisliikkeelle syntyy, jos asiakas kuitenkin altistuu, vaikka ravitsemisliike on toiminut täysin asianmukaena pidettävällä tavalla? Luonnoksen 4 §:n 2 momentin mukaan asiakkaita ja seurueita ”ei saa vastoin heidän tahtoaan sijoittaa niin lähelle toisia asiakkaita tai seurueita, että heidän välinen

etäisyytensä (vai pitäisikö olla: heidän välisensä etäisyys) aiheuttaa tartuntataudin leviämisen vaaraa.” Muotoilu sisältää sen tässä oudolta tuntuva mahdollisuuden , että asiakkaita voidaan, jos he sitä tahtovat, sijoittaa niin, että aiheutuu tartuntataudin leviämisen vaara. Luonnoksen 7 §:n mukaan näyttää olevan niin, että kaikki 2-6 §:ssä säädetty velvollisuudet tulevat voimaan koko maassa, osa viittauksella ”koko maahan”, osa luettelemalla kaikki maan maakunnat. Miksi näin? (Se, että jotkin velvoitteet nyt ulotetaan ”koko maahan”, ei mitenkään estä sitä, että jokin ko. velvoite tarvittaessa myöhemmin muutetaan koskemaan vain tiettyjä maakuntia).