

Tuomas Ojanen

20.5.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 72/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta

Menettely

Ennen käsillä olevan esityksen valtiosääntöoikeudellista arviointia on välttämätöntä kiinnittää aivan aluksi kriittistä huomiota arvioitavan asian valmistelu- ja käsittelyprosessiin varsinkin perustuslakivaliokunnan tehtävästä säätävän perustuslain 74 §:n kannalta. Sen mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Valtioneuvosto antoi arvioitavana olevan hallituksen esityksen keskipäivällä 19.5 eduskunnalle, jossa lähetekeskustelu tätä kirjoittaessa on parhaillaan käynnissä. Kuulemispyyntö hallituksen esityksestä saapui sähköpostitse klo 14.02. Kuuleminen esityksestä perustuslakivaliokunnassa on 20.5 klo 10.30 alkaen.

Kuten jäljempänä tuon esiin, käsillä olevaan esitykseen sisältyy sellaisia merkittäviä ja laajakantoisia perustuslakikysymyksiä, joita perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin linjannut. Lisäksi esityksessä on muutoinkin kysymys merkittävistä perusoikeusrajoituksista.

Edellä esitetyn perusteella nyt käsillä olevan esityksen valmistelu- ja käsittelymenettelyä ei voida ensinnäkään pitää hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana edes käsillä olevissa poikkeusoloissa. Syntynyt ajallinen asetelma on kohtuuton myös ravintola-alan elinkeinonharjoittajien kannalta, koska se ei anna edellytyksiä ravitsemisliikkeiden suunnitelmalliselle avaamiselle 1.6 alkaen.

Ennen kaikkea ongelmana nyt kuitenkin on, ettei esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnille perustuslain 74 §:n mukaisesti ole asianmukaisia edellytyksiä, etenkin jos esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa mukaudutaan hallituksen esityksessä kaavailtuun aikataulutavoitteeseen, jota voidaan pitää nähdäkseni erittäin ongelmallisena perustuslain 74 §:n toteutumisen kannalta.

Nähdäkseni on selvää, että perustuslakivaliokunnan tulee varata käsillä olevan lakiehdotuksen ja sen nojalla annettavan asetuksen perustuslainmukaisuuden arviointiin tarvittava riittävä aika ja että sama koskee esityksen muutakin eduskuntakäsittelyä. Saattaa olla, että tämä tarkoittaa hallituksen kaavailevan voimaantuloajankohdan muuttumista ja tasavallan presidentin esitellyn siirtymistä tavanomaisesta esittelypäivästä. Hallitusvaltaa käyttävältä tasavallan presidentiltä sekä varsinkin

valtioneuvostolta, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta, voidaan kuitenkin edellyttää perustuslain 2 §:n 1 momentti ja 3 § huomioon ottaen mukautumista eduskunnan aikatauluihin sen sijaan, että eduskunta ja perustuslakivaliokunta alkavat sovittautua hallitusvallan käyttäjien aikatauluihin asianmukaisen eduskuntakäsittelyn ja perustuslakivalvonnan kustannuksella.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on nähdäkseni syytä esittää valtiosääntöistä kritiikkiä käsillä olevasta esityksestä hyvän lainsäädäntötavan, eduskunnan aseman ja perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetty tehtävän näkökulmasta. Virikkeitä kriittiselle sanottavalle voi saada esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 26/2017 vp.

Pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan tartuntatautilakia muutettavaksi väliaikaisesti säätämällä ”poikkeusolojen jatkuessa ravitsemisliiketoiminnalle sellaisia rajoituksia, joilla elinkeinotoimintaa voidaan avata asiakkaille ja samanaikaisesti estää koronavirustaudin leviämistä.” (s. 1). Esitykseen sisältyvällä lain nojalla annettavalla määräaikaisella valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset lakiehdotuksella säädetävistä rajoituksista ja velvollisuuksista sekä siitä, millä alueilla rajoituksia sovelletaan.

Aluehallintovirastot valvoisivat rajoitusten ja velvollisuuksien noudattamista. Aluehallintovirasto voisi määrätä valvonnassa havaitsemansa epäkohdat ja puutteet korjattaviksi ja määrätä velvoitteita olennaisesti rikkoneen ravitsemisliikkeen ravitsemisliiketoiminnan välittömästi suljettavaksi asiakkailta enintään yhdeksi kuukaudeksi.

Valtioneuvoston tulisi seurata rajoitusten laissa säädettyjen edellytysten voimassa oloa. Jos edellytykset eivät enää täyty, tilapäiset säännökset on kumottava.

Ehdotettu laki tulisi voimaan 1.6.2020 ja olisi voimassa 31.10.2020 saakka.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat ja keskeiset kysymyksenasettelut

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on käsitelty ehdotettua sääntelyä perustuslain 18 §:ssä turvatuin elinkeinovapauden ja osin perustuslain 15 §:ssä turvatuin omaisuuden suojan kannalta. Koska sekä lakiehdotuksen että sen nojalla annettavan asetuksen perustana on perustuslain perusoikeuksia poikkeusoloissa koskeva 23 §, säätämisjärjestysjaksossa tarkastellaan esitystä myös perustuslain 23 §:n kannalta. Lisäksi säätämisjärjestysjaksossa selostetaan kohdittain Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita.

Käytännössä esityksen säätämisjärjestysjaksossa keskitytään pitkälti kysymyksiin ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta sekä välttämättömyydestä.

On syytä huomauttaa esityksen säätämisjärjestysjaksosta ilmenevän ohella ensinnäkin siitä, että erityistä merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on annettava käsillä olevaan asiakokonaisuuteen liittyville perustuslakivaliokunnan lausunnolle PeVL 7/2020 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta), mietinnölle PeVM 10/2020 vp (Valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi) sekä 19.5 annetulle lausunnolle PeVL 13/2020 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ravitsemisyriyten uudelleentyölistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä).

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on lisäksi syytä korostaa jo lähtökohtaisesti sitä, että esitykseen sisältyy seuraavia periaatteelliseksi luonnehdittavia kysymyksiä, joita esityksessä ei käsitellä riittävällä painokkuudella, vaikka niitä sivutaankin kohdittain esityksessä.

- *Lain ja valtioneuvoston asetuksen perustuminen perustuslain 23 §:ään.* Esitys sisältää lakiehdotuksen tartuntatautilain muuttamisesta ja lakiehdotuksen nojalla annettavan määräaikaisen valtioneuvoston asetuksen, jonka nojalla annettaisiin tarkemmat säännökset lakiehdotuksella säädettävistä rajoituksista ja velvollisuuksista sekä siitä, millä alueilla rajoituksia sovelletaan. Sekä lakiehdotuksen kuin lakiehdotuksen nojalla annettavan asetuksen perustana on esityksen mukaan perustuslain perusoikeuksia poikkeusoloissa koskeva 23 §.

Kysymys on valtiosääntöoikeudellisesti nyt siitä, voidaanko käsillä oleva lakiehdotus ja sen nojalla annettava asetus perustaa perustuslain 23 §:ään ja jos voidaan, onko käsillä olevan asetuksen antamiselle perustuslain 23 §:ssä lainsäädäntövallan delegoinnilla edellytetty ”erityinen syy”. Lisäksi perustuslain 23 §:n mukaiselta lainsäädäntövallan delegoinnilla edellytetään täsmällisesti rajattua soveltamisalaa sekä tilapäisten poikkeusten perusteiden säätämistä lailla (ks. PeVL 7/2020 vp sekä vuonna 2011 muutetun perustuslain 23 §:n esitöistä (PeVM 9/2010 vp ja HE 60/2010 vp). Käsillä oleva valtioneuvoston asetusehdotus voidaan antaa vasta sitten, jos ehdotettu laki tulee voimaan. Asetusehdotuksen sisältyminen esitykseen antaa kuitenkin eduskunnalle mahdollisuuden vaikuttaa myös asetusehdotukseen ennen sen antamista ja voimaantuloa, mikä turvaa eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia.

Käsillä oleva esitys eroaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 7/2020 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta) arvioitavana olleesta esityksestä siinä, että tuo esitys sisälsi pelkästään lakiehdotuksen, jonka perustana oli perustuslain 23 §. Perustuslakivaliokunta kuitenkin edellytti lausunnossaan, että ehdotetun sääntelyn soveltamisalaa oli voitava rajata alueellisesti ja ajallisesti ja että tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi lisäämällä lain 3 a §:ään säännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 1 momentissa tarkoitetuista alueista. Valtiosääntöoikeudellisesti tällaisessa asetuksessa oli kysymys perustuslain 23 §:ssä tarkoitettusta laissa erityisestä syytä säädetyin ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavasta valtioneuvoston asetuksesta, joka oli perustuslain 23 §:n 2 momentin mukaan saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Koska perustuslakivaliokunta katsoi, että asetuksen eduskuntakäsittely oli toteutettavissa esimerkiksi samaan tapaan kuin valmiuslain nojalla

annettujen asetusten (ks. valmiuslain 10 §), perustuslakivaliokunta antoi myöhemmin mietinnön valtioneuvoston asetuksesta ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi (PeVM 10/2020 vp).

- *Lain voimassaoloaika sekä poikkeusolojen jatkuminen 31.10.2020.* Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2020 ja olemaan voimassa 31.10.2020 saakka. Lain voimassaoloaika olisi huomattavan pitkä siihen nähden, että toistaiseksi kaikkien muiden valtioneuvoston 16.3 toteamien poikkeusolojen aikana tehtyjen lainsäädäntötoimien tai valmiuslain mukaisesti käyttöön otettujen ja sovellettujen toimivaltuuksien voimassaoloaika on ollut merkittävästi lyhyempi ja pisimmilläänkin noin kaksi kuukautta. Lyhyellä voimassaoloajalla on ollut osaltaan valtiosääntöoikeudellista merkitystä lainsäädäntötoimien ja valmiuslain mukaisten asetusten oikeasuhtaisuuden arvioinnissa (ks. esim. PeVL 7/2020 vp ja PeVM 10/2020 vp). Nyt arvioitavana oleva laki olisi kuitenkin voimassa 31.10.2020 asti eli 5 kuukautta. Sitä vastoin lain nojalla annettava asetus olisi voimassa 31.8.2020 saakka.

Kysymystä lain voimassaoloajan verraten pitkästä kestosta korostaa se, että lakiehdotus ja sen nojalla annettava asetus on sidottu poikkeusolojen olemassaoloon, koska niiden perustana olisi esityksen mukaan perustuslain 23 §. Kysymys on näin ollen oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden kannalta paitsi ehdotetun lain voimassaolon verraten pitkästä kestosta myös siitä, voidaanko katsoa, että Suomessa vallitsisivat poikkeusolot valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettun vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan ja hyvin laajalle levinneen ja vaarallisen tartuntataudin perusteella aina lokakuun loppuun saakka.

Arvio

Lakiehdotus perustuslain 23 §:n kannalta

Yhtä hyvin arvioitavana olevan lakiehdotuksen kuin lakiehdotuksen nojalla annettavan asetuksen perustana on perustuslain perusoikeuksia poikkeusoloissa koskeva 23 §. Pykälän mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn 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. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 7/2020 vp on linjattu perustuslain 23 §:ää käsillä olevissa poikkeusoloissa säädettäessä nyt käsillä olevan esityksen taustalla olevaa lakia majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 7/2020 vp, että aikaisemmin perustuslain tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia koskevaa sääntelyä on vakiintuneesti

sisällytetty etukäteen säädettävään, jossakin määrin yleisluonteisempaan ja erikseen kriisioloissa käyttöön otettavaan lainsäädäntöön, kuten valmiuslakiin. Valiokunta edelleen totesi, ettei perustuslain 23 §:n sanamuoto kuitenkaan sinänsä estänyt tuolloin ehdotetun, jossa välttämättömästä puuttumisesta perusoikeuksiin säädetään poikkeusolojen vallitessa ja olemassa olevista poikkeusoloja koskevista laeista erillisesti. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että lain muutosta tarkoittavan hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle on erityisesti eduskunnan asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia paremmin turvaava menettely kuin esimerkiksi valmiuslain mukaiset menettelytavat. Hallituksen esityksen muodossa eduskunnalle annettavaan lakiehdotukseen eduskunta voi myös tehdä muutoksia tavanomaiseen tapaan eduskuntakäsittelyn aikana, jos se pitää muutoksia tarpeellisina.

Perustuslakivaliokunta korosti kuitenkin perustuslain 23 §:n soveltumisen poikkeuksellisuutta. Valiokunta viittasi myös perustuslain 23 §:stä ilmenevään ja muun muassa valmiuslain 4 §:n 2 momentissa esitettyyn periaatteeseen siitä, että viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ovat poikkeusoloissakin ensisijaisia. Poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee valiokunnan mukaan ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista. Näistä kriittisistä huomioista huolimatta perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että ehdotettu sääntely voitiin perustaa perustuslain 23 §:ään.

Nähdäkseni nyt arvioitavasta lakiehdotuksesta voidaan esittää samanlaisia kriittisiä näkökohtia kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 7/2020 vp. Samoin voidaan kriittisistä näkökohdista huolimatta katsoa, että perustuslaista ei seuraa ehdotonta estettä perustaa käsillä oleva lakiehdotus perustuslain 23 §:ään.

Toisin kuin lausunnossa PeVL 7/2020 vp arvioitavana olleessa lakiehdotuksessa, nyt arvioitavana olevassa lakiehdotuksessa on riittävästi lakitekstissä sanonnallisesti sidottu säännöksen soveltaminen poikkeusolojen olemassaoloon. Ehdotettu sääntely on tältä osin ongelmaton sen perustuslain 23 §:ään sisältyvän vaatimuksen kannalta, että poikkeusolojen tulee olla laissa säädettyjä (vrt. PeVL 7/2020 vp).

Lakiehdotuksen voimassaolo ja poikkeusolojen olemassaolo 31.10.2020 saakka

Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisesti merkittävin kysymys liittyy siihen, että ehdotettu laki tulisi voimaan 1.6.2020 ja olisi voimassa 31.10.2020 saakka. Lain voimassaoloaika olisi siis huomattavan pitkä siihen nähden, että toistaiseksi kaikkien muiden valtioneuvoston 16.3 toteamien poikkeusolojen aikana tehtyjen lainsäädäntötoimien tai valmiuslain mukaisesti käyttöön otettujen ja sovellettujen toimivaltuuksien voimassaoloaika on ollut merkittävästi lyhyempi, pisimmilläänkin vajaat kaksi kuukautta.

Voimassaolon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on huomioitava, että lakiehdotuksessa säädettäisiin valtioneuvoston velvollisuudesta tarkoin seurata, ovatko 58 a §:n 1 momentissa tarkoitettujen rajoitusten edellytykset edelleen voimassa. Jos edellytykset eivät enää täyty, on valtioneuvoston viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin 58

a §:n ja siihen liittyvien säännösten kumoamiseksi. Jos 58 a §:n 3 momentin nojalla säädetyt rajoitukset eivät enää ole välttämättömiä joillain alueilla tai säädetyssä laajuudessa, valtioneuvoston on myös viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi. Lisäksi lain nojalla annettavan asetuksen voimassaoloaika olisi rajattu merkittävästi lyhyemmäksi, 31.8.2020 saakka.

Kysymystä lain voimassaoloajasta korostaa lakiehdotuksen voimassaolon sitominen poikkeusolojen olemassaoloon sen myötä, että lakiehdotuksen perustana olisi esityksen mukaan perustuslain 23 §. Kysymys on näin ollen oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden kannalta paitsi ehdotetun lain voimassaolon verraten pitkästä kestosta myös siitä, voidaanko katsoa, että Suomessa vallitsisivat poikkeusolot valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetun vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan ja hyvin laajalle levinneen ja vaarallisen tartuntataudin perusteella aina lokakuun loppuun saakka.

Esityksen säätämisyksikössä on sivuilla 24-25 sellaista pandemian erityispiirteisiin liittyvää argumentaatiota, jota ei ole havaitakseni ollut ainakaan tässä määrin aiemmissa poikkeusolojen aikana säädetyissä lainsäädäntöesityksissä tai valmiuslain mukaisten asetusten perustelumuuksioissa. Esityksen säätämisyksikön perussanottavana vaikuttaa tältä osin olevan, että pandemiassa toimenpiteisiin voidaan ja tuleekin ryhtyä jo ennakoivasti vaarallisen tartuntataudin uhatessa, so. taudilta ei edellytetä jo tapahtunutta leviämistä, mitä perustellaan valmiuslain esitöillä (HE 3/2008 vp, s. 34). Samoin esityksen mukaan perustuslain 23 §:n sanamuoto kansakuntaa vakavasti uhkaavista poikkeusoloista myös sallii ennakkoinnin, kunhan sillä on riittävän konkreettinen perusta.

Esityksessä edelleen katsotaan, että ”tällä hetkellä käytettävissä olevan kansainvälisen vertailutiedon valossa tartunnan leviämisen toimien oikea-aikaisuus ja siinä riittävä ennakkointi on osoittautunut hyvin olennaiseksi toimenpiteiden vaikuttavuuden kannalta. Tämä on olennainen näkökohta arvioitaessa toimenpiteiden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta eri alueilla.” Esityksen mukaan ylipäänsä väestön suojaaminen pandemian tilanteessa perustuu tulevaisuutta koskevaan ja siten aina epävarmaan tietoon verrattuna esimerkiksi suuronnettomuuteen ja sen jälkitilaan, jossa esimerkiksi suuren uhriluvun toteutuminen on jo etukäteen varmaa. Toisaalta muista maista saatava tieto kertoo koronaviruksen kiistattomasta vaarallisuudesta. (s. 25)

Esityksessä päädytään näistä lähtökohdista katsomaan seuraavasti:

” Väestön suojaamisessa pandemialta on kyse suojautumisesta tulevaisuudessa uhkaavalta tapahtumalta. Liian myöhään toteutetut toimenpiteet eivät ole vaikuttavia ja niiden hyöty jää vajaaksi, tai niillä ei ole enää lainkaan merkitystä. Tartuntataudit leviävät tyypillisesti niin alueellisesti kuin ajallisesti tavoilla, jotka ovat osin ennakoimattomia ja niistä saadaan varmennettua tietoa varsin myöhäisessä vaiheessa. Tämän vuoksi tehokkaat toimenpiteet, joilla on mahdollisuus vaikuttaa leviämiseen, voidaan toteuttaa vain, jos ne voidaan aloittaa riittävän ennakkollisesti ja kattavasti. Tältä kannalta toimenpiteiden riittävä ennakkollisuus ja kattavuus on välttämätöntä niiden tarkoituksen toteuttamiseksi. Epidemian nopeaakaan leviämistä ei tällä hetkellä voida ennustaa ja tämän perusteella hallitus katsoo, että esitetyt rajoitukset ovat perustuslain 23 §:ssä tarkoitetulla tavalla välttämättömiä.” (s. 25)

Kuten edellä totesin, edellä kuvatun kaltaista argumentaatiota ei ole tässä määrin ollut edellisissä poikkeusolojen aikana annetuissa hallituksen esityksissä tai valmiuslain mukaisten asetusten perustelumustioissa. Se, että esityksessä tällä tavoin tuodaan esiin pandemian erityispiirteitä ja varsinkin painotetaan tulevaisuuden uhkia liittyyneen ainakin osaksi siihen, että nyt ehdotetaan muutosta tartuntatautilakiin, johon lisättäisiin väliaikaisesti uusi 58 a ja b § voimassaolevan 58 §:n rinnalle. Tartuntatautilain 58 §:ssä on kyse väestön suojaamisesta paitsi käsillä olevalta myös tulevaisuudessa uhkaavalta yleisvaaralliselta tartuntataudilta tai sellaiseksi perustellusti epäiltyä tartuntataudilta (”Kun laajaa tartunnan vaaraa aiheuttava yleisvaarallinen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäilty tartuntatauti on todettu tai sen esiintyminen on perustellusti odotettavissa”, kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin voi päättää....”).
(kursivointi – TO).

Perustuslain kannalta kysymys on nyt kuitenkin siitä, miten ehdotettu voimassaoloaika ja sen sitominen poikkeusolojen olemassaoloon suhtautuu nimenomaan perustuslain 23 §:ään, sellaisena kuin se näyttäytyy perustuslakivaliokunnan lausunto- ja mietintökäytännön valossa.

Nähdäkseni lakiehdotuksen voimassaoloaika 31.10.2020 saakka on huomattavan ongelmallinen varsinkin käsillä olevissa poikkeusoloissa syntyneen perustuslakivaliokunnan tuoreen lausunto- ja mietintökäytännön näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on käsillä olevien poikkeusolojen aikana mietinnöstään PeVM 2/2020 vp alkaen painottanut ensinnäkin sitä, että valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotolle on erittäin korkea kynnyks ja ettei niitä tule ottaa ”käyttöön kevein perustein tai varmuuden vuoksi”. Valiokunta on edelleen antanut poikkeusoloihin liittyneiden lainsäädäntö- ja muiden toimenpiteiden yhteydessä valtiosääntöoikeudellista merkitystä paitsi niiden tilapäisyydelle tai väliaikaisuudelle myös nimenomaan lyhytkestoisuudelle (ks. esim. PeVM 10/2020 vp).

Nähdäkseni nämä linjaukset koskevat myös nyt käsillä olevaa lakiehdotusta, etenkin kun siinä valmiuslain tavoin olisi kysymys hallituksen välttämättömäksi arvioimasta, perustuslain 23 §:n mukaisesta puuttumisesta perusoikeuksiin poikkeusoloissa. On myös syytä huomauttaa siitä, että perustuslakivaliokunnan kaikki linjaukset on nimenomaan annettu valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaisesti poikkeusoloihin liittyen, koska toistaiseksi kaikki lainsäädäntötoimet ja valmiuslain toimivaltuudet ovat olleet sellaisia, että niitä soveltamisalasääntelynsä puolesta on mahdollista ollut soveltaa vain 3 §:n 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa (ks. myös PeVM 2/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta on edelleen painottanut muun muassa juuri ravitsemisliikkeisiin kohdistuvien rajoitusten yhteydessä sitä, että ”rajoituksista tulee luopua heti, kun kyseisellä alueella ei vallitse enää niiden ylläpitoa perustelevia välttämättömiä syitä.” (PeVM 10/2020 vp). Vastaava vaatimus seuraa valmiuslain 4 §:n ja 11 §:n mukaisista vaatimuksista. Vaikka nyt arvioitavana olevan lakiehdotuksen 58 b §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston on tarkoin seurattava, ovatko 58 a §:n 1 momentissa tarkoitettut rajoitusten edellytykset edelleen voimassa, ja jos edellytykset eivät enää täyty, on valtioneuvoston viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin 58 a §:n ja siihen liittyvien

säännösten kumoamiseksi, perustuslain 23 §:stä seuraisi nähdäkseni samanlainen velvoite, vaikka nyt käsillä olevan lakiehdotuksen voimassaoloaika olisi huomattavasti lyhyempikin kuin nyt ehdotettu ja vaikka lakiehdotuksessa ei edes olisi 58 b §:n 3 momenttia. Näistä syistä lakiehdotuksen 58 §:n 3 momentille ei voida antaa erityistä tai ainakaan ratkaisevaa merkitystä ehdotetun voimassaoloajan valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

Lakiehdotuksen voimassaolon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on edelleen annettava merkitystä sille, että lakiehdotus ja sen nojalla annettava asetus merkitsevät huomattavan tuntuvia rajoituksia ravitsemistoimintaan perustuvalle elinkeinotoiminnalle ja että perustuslain 18 §:ssä turvatus elinkeinovapauden ohella rajoitukset ovat merkityksellisiä myös perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuudensuojan kannalta.

Käsillä oleva lakiehdotus on sidottu poikkeusolojen olemassaoloon, koska se perustuisi perustuslain 23 §:ään. Koska perustuslain 23 §:ään perustuva lakiehdotus olisi voimassa 31.10.2020 saakka, esitys merkitsisi käytännössä myös poikkeusolojen olemassaoloa 31.10.2020 saakka. Toistaiseksi missään muussa poikkeusolojen aikana tehdyssä lainsäädäntötoimessa tai muussa toimenpiteessä ei ole lähdetty siitä, että maassa vallitsevat poikkeusolot ainakin lokakuun loppuun asti.

Perustuslain 23 §:stä johtuu muun ohella vaatimus arvioida jatkuvasti poikkeusolojen käsillä oloa. Tässä yhteydessä on myös huomattava, että perustuslakivaliokunta arvioi mietinnössään PeVM 2/2020 vp poikkeusolojen käsillä oloa päätyen valmiuslain 3 §:n 5 kohdasta katsomaan seuraavasti:

”Kokoavasti valmiuslain 3 §:n 5 kohdan täyttyminen edellyttää, että kyseessä on hyvin laajalle levinnyt vaarallinen kulkutauti (pandemia) ja että se rinnastuu vaikutuksiltaan erityisen vakavaan suuronnettomuuteen, mikä viittaa muun muassa poikkeuksellisen suuriin vahinkoihin ja suureen uhrimäärään. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan käyttöönottoasetuksen perustelujen ja muun valiokunnan saaman selvityksen valossa maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Sanotussa lainkohdassa säädetään vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavasta hyvin laajalle levinneestä vaarallisesta tartuntataudista. (kursivointi – TO)

Nähdäkseni voidaan tällä hetkellä koronavirusepidemiasta käytettävissä olevan tiedon valossa jo kysyä, vallitsevatko Suomessa enää valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaiset poikkeusolot perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 2/2020 vp tarkoitetulla tavalla. Vielä enemmän on kuitenkin perusteita asettaa seuraava kysymys: voidaanko varsinkaan lokakuun loppuun asti jo nyt katsoa, että maassamme on ”hyvin laajalle levinnyt vaarallinen kulkutauti (pandemia), joka rinnastuu vaikutuksiltaan erityisen vakavaan suuronnettomuuteen, mikä viittaa muun muassa poikkeuksellisen suuriin vahinkoihin ja suureen uhrimäärään?

Jos nyt hyväksytään ehdotettu lain voimassaoloaika 31.10.2020, tästä voi syntyä ennakkotapaus, jonka nojalla jatkossa voidaan helpommin perustella mahdollisten muiden poikkeusoloihin liittyvien lainsäädäntötoimien tai valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytön ulottamista ainakin lokakuun loppuun asti.

Lain voimassaoloa voidaan tarvittaessa jatkaa lailla, joka tarvittaessa voidaan säätää hyvin nopeastikin, noin viikossa, jos voimassaolon jatkamista pidetään välttämättömänä ja jos poikkeusolot ovat edelleen käsillä loppukesällä. Sillä seikalla, että eduskunnalla on tapana aloittaa syysistuntokausi kesätauon jälkeen vasta syyskuun alussa, ei voida antaa merkitystä ehdotetun voimassaoloajan valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

Päädyn edellä esitetyn perusteella kantaan, jonka mukaan lakiehdotuksen voimassaoloaika on kyseenalaisen pitkä perustuslain 23 §:n kannalta, sellaisena kuin sen sisältö näyttäytyy perustuslakivaliokunnan tuoreen lausunto- ja mietintökäytännön valossa.

Nähdäkseni lakiehdotuksen voimassaoloaika tulisi rajata esimerkiksi asetuksen tavoin siten, että laki olisi voimassa korkeintaan 31.8.2020 saakka. Tällainen muutos on mielestäni edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Vaihtoehtoisesti tulisi luopua lakiehdotuksen (ja sen nojalla annettavan asetuksen) perustamisesta perustuslain 23 §:ään ja sen sijaan tehdä sellaisia ”tavanomaisia” lainsäädäntömuutoksia tartuntatautilakiin, jotka täyttävät perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset (ks. myös PeVL 7/2020 vp sekä lausuntoni valiokunnalle 26.3.2020). Mahdollisesti tarvittavien asetuksenantovaltuussäännösten tulee lisäksi täyttää perustuslain 80 §:n vaatimukset.

Lakiehdotus perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 7/2020 vp, että poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista. Vaikka lakiehdotus perustaa perustuslain 23 §:ään, sitä on arvioitava ottaen huomioon myös se, että elinkeinovapautta ja omaisuudensuojaa rajoittavan sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Ehdotettu lakiin perustuva sääntely on varsin täsmällistä.

Samoin ehdotettu sääntely täyttää oikeusturvavaatimuksen, jonka täyttymistä arvioitaessa on otettava huomioon tartuntatautilaissa muualla jo oleva sääntely. Merkitystä on myös lakiehdotuksen 58 b §:ssä säädetyllä siltä osin kuin siinä on kysymys rajoitusten edellytysten seurannasta.

Lakiehdotus ei myöskään ole ongelmallinen Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Nähdäkseni arvioitavaksi tulevat ennen muuta vaatimukset rajoituksen hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta sekä välttämättömyydestä.

Lakiehdotuksen taustalla on hyvin painavia perusoikeuksiin kiinnittyviä perusteita, joilla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen

oikeus elämään ja turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveystalvetut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti). Tällainen peruste oikeuttaa valiokunnan mukaan poikkeuksellisen pitkälle meneviä elinkeinovapautta ja omaisuuden suojaan rajoittavia toimia (ks. myös esim. PeVL 7/2020 vp ja PeVM 10/2020 vp).

Arvioinnissa on edelleen merkitystä sillä, että lakiehdotuksen mahdollistaa erilaisten ajallisten ja alueellisten näkökohtien huomioimisen (ks. 58 a §:n 1 mom. ja 3 momentin 6 kohta) ja että lakiehdotuksessa säädetään nimenomaisesti rajoitusten enimmäisrajoista tms. (58 a § 1 mom.).

Vastapainoksi voidaan todeta, että lakiehdotus ja sen nojalla annettava asetus merkitsisivät huomattavan tuntuvia rajoituksia ravitsemistoimintaan perustuvalle elinkeinotoiminnalle ja että perustuslain 18 §:ssä turvaton elinkeinovapauden ohella rajoitukset ovat myös merkityksellisiä perustuslain 15 §:ssä turvaton omaisuuden suojaan kannalta. Lisäksi ehdotetun sääntelyn rajoittavat vaikutukset eivät välttämättä olisi samanlaisia suhteessa kaikkiin ravitsemisliikkeisiin, joten ehdotettu ajoitussääntely ei vaikuta ongelmattomalta perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännöksen kannalta (ks. myös PeVL 13/2020 vp ja siinä perustuslain 6 §:n 1 momentista todettu). Esityksen säätämijärjestysjaksossa ei juurikaan eritellä ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä alueellisella ulottuvuudella eikä siinä myöskään punnita rajoitustoimien kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn.

Päädyn kantaan, jonka mukaan ehdotettu sääntely ei vaikuta ongelmattomalta oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden vaatimusten kannalta. Kun otan kuitenkin huomioon esityksen säätämijärjestysperusteluista ilmenevät perustelut, nähdäkseni ehdotettavaa sääntelyä voidaan kokonaisarviossa pitää sillä tavoin hyväksyttävänä, oikeasuhtaisena ja välttämättömänä, ettei välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen liittyvät ongelmat vaikuta lakiehdotuksen säätämijärjestykseen, jos lakiehdotuksen voimassaoloaika lyhennetään nyt ehdotetusta oikeasuhtaisuuden parantamiseksi. Viittaan voimassaolosta edellä toteamaani.

Asetusehdotus

Esitykseen sisältyy lakiehdotuksen ohella valtioneuvoston asetusehdotus. Molemmat säädösehdotukset perustuisivat perustuslain 23 §:ään.

Poikkeusoloja koskevista perusoikeuspoikkeuksista voidaan perustuslain 23 §:n mukaan säätää paitsi lailla myös laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

Lainsäädäntövallan delegoinnilta edellytetään näin ollen *erityistä syytä, täsmällisesti rajattua soveltamisalaa sekä tilapäisten poikkeusten perusteiden säätämistä lailla* (PeVM 9/2010 vp, ks. myös PeVL 7/2020 vp ja PeVM 10/2020 vp).

Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on perustuslain 23 §:n 2 momentin mukaan saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. Kyse on eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta, jossa eduskunnalle taataan mahdollisuus tarkastaa yksittäisten perusoikeuspoikkeuksia koskevien asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus välittömästi niiden antamisen jälkeen (ks. myös HE 60/2010 vp, s. 37).

Perustuslakivaliokunnan mukaan asetusten tällainen eduskuntakäsittely on toteutettavissa esimerkiksi samaan tapaan kuin valmiuslain 10 §:n mukaisessa menettelyssä (PeVL 7/2020 vp, s. 5). Valmiuslain 10 §:ssä säädetään valmiuslain II osan säännösten nojalla annettavien valtioneuvoston ja ministeriön asetusten jälkitarkastuksesta. Eduskunta päättää, onko asetukset kumottava. Valmiuslain 10 §:n jälkitarkastukseen viittaavasta sanamuodosta voi valiokunnan mielestä päätellä, että asetuksen voimaantulo ei edellytä eduskunnan päätöstä (ks. myös PeVM 10/2020 vp).

Käsillä oleva asetusehdotus tulee aikanaan eduskunnassa jälkitarkastettavaksi, jos se annetaan. Eduskunta ja perustuslakivaliokunta voivat siis arvioida asetusta erikseen myöhemmin.

Jo nyt voidaan todeta se, että hallituksen esityksessä selostettu tilanteen mahdollinen nopeakin muuttuminen sekä ravitsemiselinkeinotoiminnan erityispiirteet muodostavat sellaisen perustuslain 23 §:ssä tarkoitetun erityisen syyn, joka voi olla perusteena sille, että valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset lakiehdotuksen 58 a §:n 3 momentissa luetelluista seikoista. Tässä yhteydessä on myös merkitystä sillä, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 7/2020 vp jo katsottiin käsillä olleen sellainen erityinen syy, joka oli perusteena alueellisesta soveltamisalasta säätämislle valtioneuvoston asetuksella (ks. myös PeVM 10/2020 vp). Myös muut lainsäädäntövallan delegoinnilta vaadittavat perusedellytykset vaikuttavat täyttyvän.

Käsillä oleva hallituksen esitys, joka sisältää lakiehdotuksen ja ja toisaalta lain nojalla annettavan valtioneuvoston asetusehdotuksen turvaa varsin hyvin eduskunnan aseman ja vaikutusmahdollisuudet: yhtäältä eduskunta voi tehdä tarpeellisina pitämiään muutoksia lakiehdotukseen eduskuntakäsittelyn aikana; toisaalta eduskunta voi jo nyt vaikuttaa käsillä olevan asetusehdotuksen sisältöön sen lisäksi, että eduskunta voi mahdollisessa jälkitarkastuksessa aikanaan päättää siitä, onko asetus kumottava.

Helsingissä 20. päivänä toukokuuta 2020

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki