

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 30.3.2021 KELLO 9.00
HE 39/21 vp laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta

Esityksen lakiehdotus annetaan eduskunnalle ehdotuksena PL 23 §:ssä tarkoitetuksi laiksi, jolla voidaan säätää perusoikeuksista sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana. Esitän seuraavassa aluksi lyhyesti joitakin huomioita tällaisten lakien käyttötilanteista ja sisällöstä.

Perustuslain 23 § on saanut nykyisen sanamuotonsa perustuslakiin vuonna 2011 tehdyissä tarkistuksissa (L 1112/2011; HE 60/10 vp; Pevm 9/10 vp). Säännöksen 2 momentti, joka koskee poikkeuksia koskevien asetusten eduskuntaan toimittamista, on uusi. Säännöksen 1 momentti taas vastaa – lukuunottamatta erityisistä syistä mahdollista delegoimisvaltuutta valtioneuvoston asetuksille - PL 23 §:n alkuperäistä sisältöä, joka puolestaan oli asiallisesti sama kuin perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995 säädetty HM 16 a §:n 2 momentti (HE 1/98 vp, s. 81; HE 309/93 vp, s 75-77 ja pevm 25/94 vp, s 11). PL 23 §:n 1 momentissa säädetään:

”Perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisaltaan 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.”

Säännöksen nyt vallitsevassa tilanteessa soveltamisen kannalta on merkittävää, että säännöksen nykyistä muotoilua säädettäessä on nimenomaisesti lähdetty siitä, että säännöksessä tarkoitettuja poikkeusoloja voivat olla myös esimekiksi kansakunnan

elämää uhkaavat pandemiat (HE 60/20 vp, s. 28 ja 36, pevm 9/20 vp, s.10). Säänöksen sanamuodon kannalta merkittävää on myös, että ylimpien valtioelinten kannanottojen mukaan (esim HEn perustelut s. 6) maassa eletään nyt ”laissa säädettyjen poikkeusolojen” aikaa.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään (esim. pevl 44/20 vp, s 3-4) korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien valtuuksien ensisijaisuutta ja PL 23 §:n säännösten soveltamisen poikkeuksellisuutta ja todennut , että mahdollisissa poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista. Nyt käsiteltävässä lakiehdotuksessa saattaa olla sellaisia rajoitusvaltuuksia (lähinnä maskivelvoite), jotka erillisinä ja ehkä muutoksin voisivat olla toteutettavissa perusoikeuksia yleisesti koskevien rajoitusedellytysten puitteissa. Vaikka näin ehkä olisikin, on minusta selvää, että nyt esitettyjen perusoikeuksia koskevien rajoitusten kokonaisuus on sellainen, että sitä ei ilman PL 23 §:n säännökseen sisältämää ja rajaamaa rajoittamisvaltuuden laajennusta voitaisi toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä,

Yksi keskeinen kriteeri PL 23 §:n säännöksessä on säädettävien tilapäisten poikkeuksien välttämättömyys. Välttämättömyys on tällaisissa yhteyksissä sekä periaatteellisen tarkastelun että käytännön vaatimusten kannalta aivan keskeinen , voitaisiin sanoa ”välttämätön” kriteeri. Tärkeystään huolimatta välttämättömyys ei ole mikään objektiivinen, mitattavissa ja kiistattomin kriteerein täsmällisesti kuvattavissa oleva suure. Kysymys jonkin perusoikeutta koskevan rajoituksen välttämättömyydestä on väistämättä hyvin arvionvarainen asia. Arvioiminen on asiakohtaista ja kohdistuu käytännössä välttämättä muuhunkin kuin ”suoraan” välttämättömyyteen: aiotun perusoikeusrajoituksen merkitys tuolle perusoikeudelle (käytännössä), tuon rajoituksen avulla jollekin toiselle perusoikeudelle (oikeushyvälle) saadun edun merkitys (käytännössä) , näin saadun edun riittävyys vallitsevassa tilanteessa, aiottujen toimenpiteiden vaikuttavuus, aiottujen toimenpiteiden kustannukset. Välttämättömyysarvioihin vaikuttanevat käytännössä myös sellaiset perusoikeusyhteyksissä usein esille nousevat kysymykset kuin oikeasuhtaisuus ja menettelyvaihtoehdot. - Minusta perusoikeusrajoituksiin liittyvä rajoitusten välttämättömyyden arvionti on joustavasta moni-ilmeisyydestään huolimatta hyvissä

kantimissa. Perustuslakivaliokunnan rooli ja arvovalta lakien perustuslainmukaisuuden valvojana on vahvistunut, lainvalmistelussa kiinnitetään aikaisempaa enemmän huomiota lakien perustuslainmukaisuuteen, seurataan perustuslakivaliokunnan käytäntöä ja pyritään ennakoimaan sen kantoja ja perustuslakivaliokunta noudattaa hyviä käytäntöjä perustuslainmukaisuuskysymysten käsittelyssä.

Ovatko hallituksen lakiehdotuksessa esitetyt tilapäiset poikkeukset – yksittäisinä poikkeuksina ja niistä muodostuvana kokonaisuutena – sillä tavoin välttämättömiä kuin PL 23 §:n säännöksessä edellytetään? Lakiehdotuksen voimassaolojärjestelyt huomioon ottaen minusta on selvää, että perustuslain säännöksen tilapäisyysvaatimus tässä täyttyy. Välttämättömyysvaatimuksen tähtyminen jää viime kädessä perustuslakivaliokunnan harkintaan. Toteaisin kuitenkin, että lakiehdotuksen perustelut ovat tässä suhteessa mielestäni perusteelliset ja hyvin laaditut, että asian laatuun minusta tällaisissa tilanteissa kuuluu jonkinmääräinen ennakointi ja argumenttien ja päätelmien jonkinasteinen epävarmuus, että lakikokonaisuuden välttämättömyyttä ei estä mahdollinen tarve jossakin yksityiskohdassa muuttaa ehdotusta perusoikeutta suojaavammaksi ja että lakiehdotuksen mukaisten järjestelyjen voimassaoloa ja asetusten kumoamista koskeviin järjestelyihin sisältyy ainakin kohtuulliset takeet siitä, ettei asetettuja rajoituksia pidetä voimassa välttämättömänä pitempään. - Lakiehdotuksen sisältämien perusoikeuksia rajoittavien järjestelyjen kokonaisuutta voidaan mielestäni pitää myös oikeasuhtaisena, vaikka jossakin yksityiskohdassa todettaisiinkin olevan syytä muuttaa ehdotusta perusoikeutta suojaavammaksi.

- - - - -

Lakiehdotuksen yksityiskohtien tarkastelu kuulunee lähinnä mietintövaliokunnalle. Ehdotukseen sisältyvien rajoitusten tai niiden poikkeusten säätelyn joustavuus tai tulkinnanvaraisuus voi joissain kohdin kuitenkin ansaita myös perustuslakivaliokunnan huomiota. Kysymys on lähinnä siitä, että ihmisten perusoikeuksiin kohdistettujen rajoitusten tulisi käytännössä pysyä riittävän tarkoin ennustettavina ja yhdenvertaisesti toteutettuina. Tässä suhteessa voisi esim. kysyä, miten yhdenmukaisesti tullaan käytännössä soveltamaan ehdotuksen 3 §:n 2 momentin 8) kohdan lopun säännöskohtaa ”.... tai vakiintuneen parisuhteen taikka muun näihin rinnastuvan merkityksellisen syyn vuoksi.” Pienenä yksityiskohtana

voidaan tässä mainita myös maskinkäyttövelvoite (2 §:n 3 mom.), jonka rikkomisen sanktiona on 40 euron rikesakko (7 §). Minusta voitaisiin ajatella, että tämänsisältöinen kaikkia koskeva sanktioitu velvollisuus edellyttää, että on tyydyttävästi huolehdittu siitä, että maskeja on kohtuullisen helposti ja kohtuulliseen hintaan kaikkialla saatavilla. Ehkä valiokunta voisi todeta jotain asiasta.