OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeus
Lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm

LAUSUNTO

16.4.2020

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla covid-19 -epidemian johdosta väliaikaisesti sovellettavia menettelyjä koskeviksi laeiksi (HE 48/2020 vp)

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta asiasta (HE 48/2020 vp). Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavat, valiokunnan pyytämässä nopeassa aikataulussa tehdyt huomiot.

Ehdotuksen tarkoituksena on säätää eräistä maa-, metsä-, kala- ja porotalouden sekä maaseudun kehittämisen tukiin ja yhteismetsälaissa ja yhteisaluelaissa sekä eräiden poronhoitolaissa tarkoitettujen kokousten ja kiinteistönmuodostamislain mukaisen toimituskokouksen järjestämisessä covid 19 -epidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä. Lisäksi tarkoituksena on säätää kalastuslain 130 §:n ja metsästyslain 21 §:n väliaikaisesta muuttamisesta covid 19 -epidemian vuoksi. Oikeusministeriö pitää ehdotettuja lakeja ja lainmuutoksia sinänsä tarpeellisina vallitsevassa tilanteessa.

Oikeusministeriö on antanut asian aiemmassa valmisteluvaiheessa maa- ja metsätalousministeriölle lausunnon 9.4.2020 (VN/7835/2020-OM-12), jossa tuotiin esille joitakin lakiehdotuksen ja sen perustelujen täydentämis- ja korjaamistarpeita koskien muun muassa suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä. Oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota seuraaviin asioihin.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Esityksessä ei ole riittävästi arvioitu lakiehdotusten vaikutuksia perustuslailla suojattuihin oikeuksiin eli perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädettyyn omaisuudensuojaan ja 13 §:ssä säädettyyn kokoontumis- ja yhdistysmisvapauteen. Perustuslain 15 §:n 1 momentti sisältää omaisuudensuojan yleislausekkeen, jonka kautta arvioidaan omistajan käyttöoikeuksien ja määräämisvallan erilaisia rajoituksia. Keskeistä on, että omaisuudensuojaan puuttuvaa sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 5/2002 vp, s. 2). Oikeusministeriö huomauttaa, että lakiehdotusten taustalla oleva kokoontumisrajoitus on annettu tartuntatautilain eikä valmiuslain nojalla.

Ehdotetun sääntelyn taustalla on hyväksyttävä ja painava yhteiskunnallinen tarve. Mikäli sääntely sisältää perusoikeuksien rajoittamista, sen tulee olla välttämätön eikä vain tarpeellinen hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin yleisesti suhteellisuusvaatimuksen mukainen (PeVL 3/2014 vp, s. 3). Tämä tarkoittaa, että perusoikeuden rajoitus voi olla sallittu vain, jos rajoituksen taustalla olevaa tavoitetta ei voida saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin (PeVL 52/2001 vp, s. 3 ja PeVM 25/1994 vp, s. 5). Lisäksi rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (PeVL 14/2013 vp, s. 3-4).

Ehdotus ei sisällä arviointia siitä, rajoittaako ehdotettu sääntely mahdollisesti joltain osin edellä mainittuja perustuslailla suojattuja oikeuksia. Ehdotettujen muutosten voidaan kuitenkin arvioida olevan mahdollisia, jopa välttämättömiä, covid 19 -epidemian johdosta tehtyjen poikkeuksellisten rajoitustoimenpiteiden vuoksi. Toisaalta asiasta ei ole aikaisempaa käytäntöä, johon nyt ehdotettua sääntelyä ja sen tarvetta voitaisiin verrata, joten rajoitusten osalta on syytä korostaa, että poikkeuksellisesta tilanteesta huolimatta asianosaisten asemaan vaikuttavia rajoituksia ei ole syytä tehdä enempää kuin on välttämätöntä kyseisissä laeissa säädettyjen kokousten toiminnan turvaamiseksi sekä asianosaisten terveyden ja oikeuksien suojaamiseksi.

Lakiehdotusten tarkoituksena on ilmeisesti lisätä asianosaisten käytössä olevia osallistumiskeinoja, jotka voivat olla tarpeen covid 19 -epidemian aiheuttamien poikkeusolojen aikana. Sillä tavoin toteutettuna, ettei ehdotuksilla rajoitettaisi asianosaisten oikeuksia osallistua fyysiseen

kokoukseen, vaan ainoastaan lisättäisiin käytössä olevia osallistumiskeinoja, olisi ehdotettujen poikkeusten merkitys omaisuudensuojan ja kokoontumis- ja yhdistymisvapauden kannalta todennäköisesti hyvin vähäinen. Poikkeukset olisivat lisäksi tällä tavoin toteutettuina riittävän tarkkarajaisia ja oikeasuhtaisia covid 19 -epidemian leviämisen rajoittamiseksi ja kyseessä olevien kokousten järjestämiseksi poikkeusoloissa. Ehdotetuista pykälistä ei käy riittävän täsmällisesti ja yksiselitteisesti ilmi, että sallisiko sääntely kokousten järjestämisen ainoastaan sähköisessä muodossa vai fyysisen osallistumismahdollisuuden lisäksi, eikä myöskään sitä, missä tilanteessa sähköisen kokouksen järjestäminen ei ole mahdollista siten, että kokousta ei voida kokoontumisrajoitusten sekä sääntöjen tai ohjesäännön mukaisesti pitää. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että jos tarkoituksena on säätää, että kokouksiin voitaisiin kokoontumisrajoitusten aikana osallistua vain sähköisesti, tulisi asian yhteydessä arvioida myös sitä, mitä mahdollisia oikeusvaikutuksia sääntelyllä olisi osallistujien yhdenvertaisuuteen ja oikeusturvaan, ja arvioida näitä vaikutuksia perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Lakiehdotusten mukaan kokoukset voidaan järjestää käyttämällä puhe- tai näköyhteyden mahdollistavaa teknistä tiedonvälitystapaa tai sähköpostia. Lakitekstiä voisi täsmentää tältä osin siten, että todettaisiin, että kokoukset voidaan järjestää käyttämällä *keskenään yhdenvertaisen* puhe- *ja* näköyhteyden mahdollistavaa teknistä tiedonvälitystapaa tai sähköpostia. Esimerkiksi pelkän näköyhteyden mahdollistava tekninen tiedonvälitystapa ei kaikissa tilanteissa turvaa riittäviä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kokoukseen osallistuville.

Lisäksi oikeusministeriö ei pidä välttämättömänä tiettyjen asioiden siirtämistä kiinteistönmuodostamislaissa tarkoitetussa toimituskokouksessa käsiteltävistä asioista kirjalliseen menettelyyn, vaan katsoo tämän tarpeettomasti rajoittavan perustuslain 13 §:ssä suojattua kokoontumisvapautta, etenkin kun toimituskokoukseen osallistuminen ehdotetulla lailla mahdollistettaisiin sähköisiä osallistumistapoja hyödyntäen. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan maanomistajan tai muun asianosaisen oikeusturva säilyisi poikkeuksesta riippumatta viranomaiskontrollin kautta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tällainen perustelu ei ole kestävällä pohjalla, sillä vaikka toimituskokouksessa toimitusinsinööri tekee päätöksiä virkamiehenä

virkavastuulla, ei tällä ole eikä pitäisi olla vaikutusta asianosaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseen.

Oikeusministeriö huomauttaa, että maa- ja metsätalousministeriölle asiassa annetun lausunnon jälkeen lakiehdotukseen on lisätty myös poronhoitolain (848/1990) 13, 17 ja 20 §:ssä tarkoitetut kokoukset. Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Tältä osin lakiehdotuksella on mahdollisesti vaikutuksia myös saamelaisten perustuslailla suojattuihin oikeuksiin, ja nämä vaikutukset olisi tullut lakiehdotuksessa asianmukaisesti arvioida. Asialla voi olla vaikutusta myös lakiehdotuksesta kuultaviin tahoihin. Luonnos hallituksen esitykseksi ei sisällä lausuntopalauteosiota.

Nyt ehdotetussa sääntelyssä poikkeukset kokousten järjestämisessä olisivat voimassa 31.12.2020 asti. Esityksessä on todettu, että koska covid 19 -epidemian johdosta tehtävien rajoitusten kestoa ei voida tässä vaiheessa vielä tietää, on välttämätöntä varautua siihenkin vaihtoehtoon, että rajoituksia jatketaan vielä toukokuun 2020 jälkeen. Lisäksi tarvittavien kokousjärjestelyjen asianmukainen tekeminen edellyttää sitä, että säädettävät poikkeusmahdollisuudet ovat käytettävissä mahdollisesti pidempäänkin kuin kokoontumista koskevat ja muut mahdolliset rajoitukset välttämättä edellyttävät. Esityksessä ei ole kuitenkaan esitetty mitään perusteluja sille, miksi kokousmenettelyjä koskevat poikkeukset olisi välttämätöntä pitää voimassa juuri vuoden loppuun asti. Kun THL:n arvion mukaan covid 19 -epidemia olisi mahdollisesti laantunut elokuun loppuun mennessä, ei oikeusministeriön käsityksen mukaan rajoitusten ulottamiselle kovin paljon pidemmällä ajalle ole tällä hetkellä nähtävissä välttämätöntä tarvetta. Ehdotetun poikkeussääntelyn kesto on joka tapauksessa pystyttävä hyväksyttävällä tavalla perustelemaan.

Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden näkökulmasta esitykseen tulisi lisätä tarkempi arviointi perusoikeuksien rajoittamisedellytysten kannalta sekä muotoilla säännöksiä kokouksiin osallistumisen osalta edellä selostetulla tavalla tarkkarajaisemmaksi ja ajalliselta kestoltaan sellaiseksi, että rajoittamiselle on olemassa tämän hetkisen tutkimus- ja tilastotiedon mukaiset välttämättömät perusteet.

Oikeusministeriö huomautti aikaisemmassa lausunnossaan ja huomauttaa edelleen, että ehdotuksen laiksi eräistä maa-, metsä-, kala- ja porotalouden sekä maaseudun kehittämisen tukiin covid 19 -epidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä 3 §:n ehdotettu sanamuoto jättää epäselväksi, onko tarkoitus säätää saman suuruisen tuen maksamisesta useammassa erässä vai ylimääräisistä maksueristä, jotka lisäävät myös maksetun tuen määrää. Mikäli tarkoituksena on vain pykälän otsikon sanamuodon mukainen maksuerien enimmäismäärästä poikkeaminen, pykälä voisi selventyä, jos siihen lisättäisiin esimerkiksi, että *myönnettyä* tukea voidaan maksaa yhdessä tai useammassa *ylimääräisessä* erässä.