Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 25.5.2020 KELLO 8.30
HE 72/20 vp laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta

Olen ollut asiassa kuultavana valiokunnan kokouksessa 20.5.2020. Viittaan nyt yleisesti tuolloin esittämääni lausuntoon. Esitän seuraavassa vielä joitakin tuota lausuntoa täydentäviä näkökohtia. Rajoitun käsittelemään lähinnä vain yhtäältä kysymystä tartuntatautilain muutoksen käsittelemisestä joko PL 23 §:n mukaisena poikkeuksena perusoikeuksista tai perusoikeuksia koskevien yleisten rajoitusperiaatteiden mukaisena lakina ja toisaalta kysymystä säädettävän lain voimassaoloajasta.

- - - - - - -

Ravitsemisliikkeet on nyt tietyin rajauksin suljettu majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annettuun lakiin kuluneen maaliskuun lopussa lisätyllä väliaikaisella säännöksellä (3 a §), joka on voimassa tämän kuun loppuun. Lainmuutokseen sisältyneet perusoikeusrajoitukset (lähinnä elinkeinovapauteen) esitettiin hallituksen esityksessä ja käsiteltiin eduskunnan lainsäätämismenettelyssä PL 23 §:ssä tarkoitettuina ja sen sisältämään valtuutukseen nojaavina tilapäisinä poikkeuksina perusoikeuksiin (HE 25/20 vp; pevl 7/20 vp). Muutoesitystä käsitellesään perustuslakivaliokunta totesi mm. (s.3):

> ”Poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettu sääntely voidaan kuitenkin perustaa perustuslain 23 §:ään. ”

Olen nyt käsiteltävässä asiassa 20.5. antamassani lausunnossa pitänyt mahdollisena,

että ainakin jotkin nyt ehdotetuista rajoituksista (lähinnä elinkeinovapauteen) voitaisiin säätää tavallisessa laissa perusoikeuksien rajoittamistilanteissa yleensä sovellettujen rajoitusperusteiden pohjalta. Nyt ehdotettu rajoituslaki voitaisiin siten, tarvittavisssa määrin muutettuna, ilmeisesti säätää tällaisella argumentaatiopohjalla. Menettely olisi sopusoinnussa sen kanssa, mitä valiokunta em. lausumassaan piti poikkeusoloissakin ensisijaisena menettelynä. En lausunnossani kuitenkaan tarkastellut tällaista lähestymistapaa ja perustelua enemmälti. Syynä tällaiseen pidättyvään, ehkä varautuneeseen suhtautumiseen oli yhtäältä epäilys rinnakkaisten argumentointitapojen kehittelyjen keinotekoisuudesta epidemia- ja poikkeusolokeskustelujen edelleen jatkuessa ja toisaalta delegointimahdollisuuksien erilaisuus eri lähestymistapa- ja perusteluvaihtoehdoissa.

Juuri mainituissa seikoissa oli kysymys lakiehdotusten sisältöön vaikutttavista tekijöistä. Vaikka ehdotusten käsittelylaikataululla ei olekaan periaatteellista merkitystä , ansaitsee sekin tässä huomiota. Kun nykyinen rajoituksia sisältävä muutos majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettuun lakiin on voimassa tämän kuun loppuun, on aiheeellista , että ehdotettu, rajoituksia suppeammassa muodossa jatkava laki tule ehdotetulla tavalla voimaan 1.6.2020. Tästä aikataulusta kiinni pitäminen kai merkitsisi käytännössä suunnilleen sitä, että lain ensimmäinen käsittely pitäisi saattaa loppuun viimeistään tämän viikon tiistaina, jotta tämän viikon perjantaina voitaisiin saattaa loppuuun lain toinen käsittely (ja sen jälkeen vielä lain vahvistaminen ja julkaiseminen). Tämä aikataulu kai merkitsisi suunnilleen sitä, että perustuslakivaliokunnan lausunnon pitäisi olla valmiina tänä iltana (tai viimeistään huomenaamulla).

Asian käsittelyssä ei ole kyse vain siitä, miten paljon valiokunnan valiokuntaneuvokset ehtivät tosiasissa valmistella päätöksiä ennen lopullista/muodollista päätöksentekoa valiokunnassa (tai siitä, miten paljon mietintövaliokunnan valmisteluissa voidaan tosiasiassa ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan oletetun kannanoton sisältö jo ennen sen muodollista päättämistä). Perustuslakivaliokunnan roolin kannalta on merkittävää myös se,miltä asiat näyttävät. Valiokunnan kannalta ei olisi hyväksi, jos jälkeenpäin voitaisiin perustellusti katsoa, että valiokunta on ulkopuolelta aiheutetun kiireen vuoksi joutunut hyväksymään tai tullut hyväksyneeksi jotakin - vaikka vain yksityiskohdissa viimeistelemätöntä - mitä se ei asianmukaisessa aikataulussa toimien todennäköisesti olisi hyväksynyt.

Edellä aikataulusta sanottu koskee valiokunnan toimintaa yleisesti. Perustuslakivaliokuntaa ei perustuslainmukaisuuden valvojana pitäisi näinkin merkittävässä asiassa ajaa (ilman nähtävissä olevaa pakottavaa syytä) näin kiireiseen aikatauluun. Kiireisen aikataulun voidaan katsoa tässä jossain määrin puoltavan pitäytymistä PL 23 §:n säännökselle rakentuvaan järjestelyyn. Ehdotettujen rajoitusten rakentaminen perusoikeuksia koskeville yleisille rajoitusperusteille tuskin kävisi vain perustelutapoja muokkaamalla, vaan vaatisi myös säännöstekstien perustelevaa läpikäymistä. Asetuksella säätämisen asema lain yhteydessä muuttuisi - asetukseen tuskin voitaisiin esim. jättää sellaista rajoitusten alueellista säätelyvaltaa kuin nyt on ehdotettu. Tarvittavia muutoksia voidaan tietysti tehdä perustuslakivaliokunnassa, mutta merkitsevät muutokset vaativat myös valmisteluaikaa .

- - - - - - -

Ehdotettu laki olisi esityksen mukaan voimassa 31.10.2020 saakka. Lain ja siten myös siinä tarkoitettujen rajoitusvaltuuksien periaatteellinen voimassaoloaika on tässä sikäli merkittävä, että PL 23 §:ssä puhutaan perusoikeuksiin tehtävistä tilapäisistä poikkeuksista, jotka ovat välttämättömiä. Välttämättömyyskriteeri tässä ja esim. valmiuslaissa on perusoikeuksien rajoittamisvaltuuksia järjestettäessä tärkeä ja asiallisesti välttämätön. Välttämättömyys on periaatteessa joko - tai asia: jokin rajoitus on tai ei ole välttämätön, rajoituksen välttämättömyys jatkuu tai se on päättynyt.Välttämättömyyden periaatteellisesta tarkkarajaisuudesta huolimatta on käytännössä selvää, että välttämättömyyden olemassaolon toteamiseen sisältyy aina arviontia ja harkinnanvaraisuutta. Välttämättömyyttä koskeviin yleisiin järjestelyihin sisältyy käytännössä väistämättä myös kaavamaisuutta: esim. jonkin pandemian eteneminen ei mitenkään ole sidottu kalenteripäiviin, mutta käytännössä on hyväksytty, että tietty ”välttämätön” rajoitus on voimassa esim. jonkin kuukauden viimeiseen päivään. Välttämättömien rajoitusten voimassaoloajan määritttelyn harkinnanvaraisuutta lisää pandemiatilanteissa vielä se, että rajoituksiin ja rajoitusvaltuuksiin tarvitaan (ei varmuuden vuoksi säätämistä mutta) ennakoivuutta niin että valtuudet ovat jo olemassa kun niiden konkreettinen tarve syntyy ja että myös valtuuksien poistamiseen sisältyy lähitulevaisuuden kehityksen ennakointia.

Edellä viitattujen seikkojen vuoksi voidaan mielestäni suhtautua jossain määrin joustavasti erilaisten esim. pandemiaan liittyvien rajoitusten voimassaoloajan

säätelyyn laissa. Ehkä voitaisiin pitää riittävänä jo sitä, että voimasaoloajalle on esitetty kohtuullisen järkevät perusteet ja että eduskunta hyväksyy voimassaoloajan. Käsiteltävänä olevassa asiassa voidaan myös kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetuissa säädöksissä eri kohdissa edellytetään välittömiä toimia rajoitusten poistamiseksi, jos niiden jatkaminen yleensä tai alueellisesti ei enää ole välttämätöntä. Pidän kuitenkin tässä perusteltuna, että ehdotettua lain voimassaoloaikaa lyhennetään kahdella kuukaudella tai yhdellä kuukaudella. Perusteita on lähinnä kaksi. Nyt ehdotettu voimassaoloaika – viisi kuukautta

- on tilapäiseksi poikkeukseksi ja säädeltävät tilanteet huomioon ottaen varsin pitkä. Ehdotukseen nyt sisältyvät velvoitteet ryhtyä toimenpiteisiin ei-välttämättömiksi käyneiden rajoitusten poistamiseksi jäävät aina viimekädessä riippumaan säännösten soveltajista. Kun voimassaoloaika on lyhyempi, tulee rajoitusten voimassaolon mahdollinen jatkaminen tuon ajan jälkeen eduskunnan omaan harkintaan.