Prof. Sakari Melander
9.12.2020

Eduskunnan lakivaliokunnan HE:tä 165/2020 vp koskevassa kuulemisessa 9.12.2020 pyytämä lisäselvitys siitä, onko asiassa perusteltua ja mahdollista edetä oikeusministeriön vastineen pohjalta vai olisiko täydentävä esitys parempi etenemistapa

1. Eduskunnan lakivaliokunta on 9.12.2020 pyytänyt muun muassa allekirjoittaneelta otsikossa mainittua kirjallista lisäselvitystä valiokunnan kokouksessa 9.12.2020 esitettyyn kysymykseen. Pyydettynä lisäselvityksenä esitän kunnioittavasti seuraavan.

2. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 40/2020 vp esittänyt periaatteellisesti varsin merkittäviä muutoksia tehtäväksi HE:ssä 165/2020 vp sisältämiin lakiehdotuksiin. Alun perin ehdotettua suljettuihin laitoksiin kohdistuvaa tupakoinnin täyskieltoa pidettiin lausunnossa valtiosääntöisesti ongelmallisena, minkä lisäksi tupakoinnin lopettamisen tukitoimista tulee perustuslakivaliokunnan mukaan nimenomaisesti säätää. Molemmat muutokset olivat perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyn mukaan edellytyksenä esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

3. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on kiinnitetty huomiota siihen, milloin hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia on mahdollista korjata eduskuntakäsittelyn aikana ja milloin olisi syytä antaa asiassa täydentävä hallituksen esitys. Perustuslain (731/1999) 71 §:n mukaan hallituksen esitystä voidaan täydentää antamalla uusi täydentävä esitys, tai se voidaan peruuttaa. Täydentävää esitystä ei voida antaa sen jälkeen, kun asiaa valmistellut valiokunta on antanut mietintönsä. Perustuslaissa ei määritellä täydentävän esityksen sisältöä tai muotoa.

Perustuslain 71 §:ssä tarkoitetun täydentävän hallituksen esityksen antaminen on tarkoitettu poikkeukselliseksi menettelyksi ja lähinnä vaihtoehdoksi esityksen peruuttamiselle ja kokonaan uuden esityksen antamiselle tilanteessa, jossa on ilmennyt tarvetta korjata tai täydentää alkuperäistä hallituksen esitystä joiltakin osin ja korjaukset ja täydennykset on mahdollista toteuttaa alkuperäisen esityksen rajoitetuilla muutoksilla (HE 1/1998 vp, s. 121/II). Täydentävä esitys kuitenkin valiokunnan mukaan turvaa sen, että asian käsittely eduskunnassa perustuu riittävän kattaviin perusteluihin ja vaikutusarviointeihin sekä julkiseen ja kaikkien saatavilla olevaan ehdotukseen. Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että täydentävän esityksen antamisen mahdollisuutta on syytä käyttää erityisesti silloin, kun muutosehdotukset edellyttävät hallituksen alkuperäiseen esitykseen verrattuna olennaisesti uusien säätämisjärjestysarvioiden tekemistä (esim. PeVL 9/2020 vp, s. 3, PeVL 7/2019 vp, s. 12, PeVL 12/2016 vp, s. 3–4).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt varsin ongelmallisena ja epätyydyttävänä sitä, että hallituksenesitykseen sisältyviä lakiehdotuksia joudutaan laajasti täydentämään ja korjaamaan eduskuntakäsittelyssä. Tällaisessa menettelyssä sivuutetaan valiokunnan mukaan hallituksen esityksen antamiseen perustuslain mukaan osallistuvat toimielimet ja eduskunnan täysistunto. Valiokunta on pitänyt välttämättömänä ja hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana, että etenkin silloin, kun laajakantoiseen hallituksen esitykseen esitetään tehtäviksi hyvin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmistelu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi (PeVL 26/2017 vp, s. 76, ks. myös PeVL 75/2014 vp, s. 8/II). Kyse on valiokunnan mukaan

myös siitä, että lainvalmistelun eteneminen normaalissa järjestyksessä turvaa lainsäädännön teknisen laadun (PeVL 26/2017 vp, s. 76). Valtioneuvoston tulee valiokunnan mukaan turvautua täydentävän esityksen antamiseen, jos se eduskuntakäsittelyn aikana katsoo sen antamisen edellytysten täyttyvän (PeVL 65/2018 vp, s. 67–68, PeVL 75/2014 vp, s. 8). (PeVL 9/2020 vp, s. 3.)

4. Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 40/2020 vp edellyttämät muutokset HE:ssä 165/2020 vp esitettyihin lakiehdotuksiin ovat periaatteellisesti varsin merkittäviä ja ne osaltaan merkitsevät, että alkuperäisessä hallituksen esityksessä esitetyt perustelut ja arviot ehdotusten suhteesta perustuslakiin eivät ole enää ajantasaisia. Esityksen sisältämät suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevat perustelut on esimerkiksi laadittu koskemaan nimenomaan alun perin ehdotettua täyskieltoa. Oikeusministeriön vastineessaan 1.12.2020 ehdottamaan sääntelymalliin, jossa tupakointi olisi sallittu vähintään kerran päivässä ja jossa tupakointi sidottaisiin vangin vankeuslain (767/2005) 7 luvun 6 §:ssä tarkoitettuun ulkoilua koskevaan oikeuteen, sen sijaan sisältyy sääntelyn oikeasuhtaisuuteen samoin kuin sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen liittyviä kysymyksiä, joiden suhdetta perustuslakiin ei ole alkuperäisessä hallituksen esityksessä arvioitu. Niitä ei ole arvioitu perusteellisesti myöskään oikeusministeriön vastineessa 1.12.2020. Tähän nähden merkityksellinen kysymys on myös, missä määrin tupakoinnin järjestämisestä suljettujen vankiloiden ulkotiloissa voidaan antaa määräyksiä lainsäädäntöä alemmanasteisin normein. Samoin merkityksellinen kysymys on, miten perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen tulee suhtautua alkuperäisessä esityksessä ehdotettuun tupakkatuotteiden hallussapidon kieltoon.

5. Edellä todetun lisäksi oikeusministeriön vastineessaan 1.12.2020 esittämä tupakoinnin rajoitettu salliminen suljetun laitoksen ulkotiloissa nähdäkseni asettaa alkuperäisessä hallituksen esityksessä esitetyt sääntelyn tavoitteet osin uuteen valoon. Jos tupakointi kiellettäisiin suljettujen laitosten sisätiloissa, mutta sallittaisiin rajoitetusti ulkotiloissa, perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetty velvoite edistää väestön terveyttä kohdistuisi ennen muuta tupakoimattomiin vankeihin ja vankilahenkilökuntaan. Toisaalta sääntely toteuttaisi tällöin paremmin perustuslain 7 ja 10 §:ssä turvattua itsemääräämisoikeutta, mutta saattaisi myös edistää perustuslain 7 §:ssä tarkoitettua turvallisuutta. Tältä osin asiassa olisi nähdäkseni tarvetta uusille säätämisjärjestystä koskeville perusteluille. Myös edellä mainittu suljettuja laitoksia koskevan rajoitetun ulkotiloissa tapahtuvan tupakointimahdollisuuden oikeasuhtaisuusarviointi tulisi toteuttaa perusteellisesti, koska tupakoinnin osittaisessakin kieltämisessä on kysymys perustuslain 7 ja 10 §:ssä tarkoitettuun itsemääräämisoikeuteen puuttuvasta toimenpiteestä. Tällä oikeasuhtaisuusarvioinnilla on erityinen merkitys suhteessa siihen, miten suljetuissa vankiloissa olevien vankien rajoitettu mahdollisuus tupakointiin ulkotiloissa voidaan lainsäädännöllisesti ja käytännössä toteuttaa.

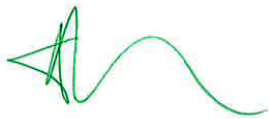
6. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 40/2020 vp lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että tupakoinnin kielto edellyttää riittäviä tupakoinnin lopettamisen tukitoimia ja näistä on valiokunnan lausunnon mukaan säädettävä lailla. Tältä osin oikeusministeriön vastineessa 1.12.2020 esitetään melko suppeita näkökohtia ja avoimeksi jää, mitä nämä tukitoimet käytännössä olisivat ja miten ne käytännössä toteutettaisiin.

7. Edellä esitetyn perusteella on todettava, että oikeusministeriön vastineessa 1.12.2020 esitetään tehtäväksi lainsäädännölliseltä perusratkaisultaan, tavoitteiltaan, valtiosääntöoikeudellisilta vaikutuksiltaan ja ulottuvuuksiltaan sekä yleisiltä vaikutuksiltaan toisenlaista sääntelyä alkuperäisessä hallituksen esityksessä ehdotettuun verrattuna. Alkuperäisen hallituksen esityksen sisältämät perustelut eivät kaikilta osin ole soveltuvia suhteessa vastineessa ehdotettuihin

säännöksiin. Lisäksi on huomattava, että vastineessa ehdotettuja säännöksiä oletettavasti tullaan vielä esimerkiksi uudessa asiassa annettavassa oikeusministeriön vastineessa muuttamaan, minkä lisäksi saattaa olla perusteltua, että lainsäädännön tasolle tulee nostaa jotakin sellaista sääntelyä, joka on ajateltu annettavaksi alemmanasteisin normein.

8. Käsillä olevassa hallituksen esityksessä ei sinänsä ole kysymys erityisen laajakantoisesta esityksestä, mutta kysymys on kuitenkin tilanteesta, jossa hallituksen esitykseen esitetään tehtäviksi varsin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia. Edellä esitetyn perusteella asiassa olisi nähdäkseni perustelluinta antaa perustuslain 71 §:ssä tarkoitettu täydentävä hallituksen esitys, vaikka sellaisen antamista on lähtökohtaisesti pidettävä poikkeuksellisena.

Espoossa 9.12.2020



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori