Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 245/2020). Keskityn seuraavassa lausunnossa hallituksen esityksessä omaksuttuun lainsäädännölliseen perusratkaisuun.

Hallitus ehdottaa tartuntatautilakiin väliaikaisia muutoksia. Ne olisivat voimassa 31.12.2021 asti, ja niitä voitaisiin soveltaa joko covid-19 epidemian aikana tai covid-19 epidemian leviämisen ehkäisemiseksi. Lakiehdotuksen 9a §:n säännökset sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan laajentamisesta olisivat sovellettavina covid-19 epidemian aikana, kun taas 58c-g §:ssä säädettäisiin toimenpiteistä covid-19 epidemian leviämisen ehkäisemiseksi.

Säännöksissä on kysymys viranomaisille poikkeuksellisissa oloissa myönnettävistä poikkeuksellisista toimivaltuuksista. Hallituksen esityksessä väliaikaisten säännösten sijoittamista tartuntatautilakiin perustellaan normaalin lainsäädännön ensisijaisuudella, jota myös perustuslakivaliokunta on korostanut. Tartuntatautilakiin tehtävissä väliaikaisissa, poikkeuksellisia oloja koskevilla säännöksillä, joilla viranomaisille perustetaan uusia, perusoikeuksia rajoittavia toimivaltuuksia, ei kuitenkaan ole kysy normaalilainsäädännöstä, eikä niitä voida perustella normaalilainsäädännön ensisijaisuudella. Kysymys on poikkeuksellisissa oloissa sovellettavista toimivaltuuksista, jotka on sijoitettu muuhun kuin varsinaiseen poikkeusolojen lainsäädäntöön, jota Suomessa edustavat valmiuslaki ja sotatilalaki. Normaalilainsäädännön ensisijaisuudella tarkoitetaan sitä, että poikkeusoloissakin viranomaisten tulisi toimia niiden toimivaltuuksien nojalla, jotka niillä ovat normaalioloissa käytettävissään. Periaate on ymmärretty väärin, jos sen katsotaan tarkoittavan, että poikkeusoloissa käytettävistä poikkeuksellisista toimivaltuuksista tulisi ensisijaisesti säätää samassa lainsäädännössä kuin viranomaisilla normaalioloissakin olevista toimivaltuuksista.

Kysymys siitä, tulisiko säännökset poikkeuksellisissa oloissa käytettävistä poikkeuksellisista toimivaltuuksista sijoittaa varsinaiseen poikkeusolojen lainsäädäntöön – kuten valmiuslakiin – vai samaan lakiin kuin säännökset viranomaisilla muutoinkin olevista valtuuksista – kuten tartuntatautilakiin – ei ole ensisijaisesti lakisystemaattinen. Kysymys on demokraattisen oikeusvaltion perusperiaatteiden turvaamisesta: perusoikeuksien suojasta ja demokratiasta, eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta. Hallituksen esityksessä korostetaan aivan oikein – perustuslakivaliokunnan kannanottoihin tukeutuen – perusoikeusrajoituksissa noudatettavia välttämättömyyden ja suhteellisuuden vaatimuksia. Valmiuslaissa omaksuttu rakennelma edellyttää välttämättömyyden ja suhteellisuuden arvioimista kolmessa tai neljässä vaiheessa: poikkeusolojen toteamisessa; käyttöönottoasetuksen antamisessa; soveltamisasetuksen antamisessa, sikäli kuin asianomaisen toimivaltuuden käyttäminen tällaista asetusta edellyttää; ja yksittäisissä soveltamistoimissa. Valmiuslakiin on siten rakennettu poikkeuksellisen vahva perusoikeuksien suojamekanismi. Tätä täydentää eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan käyttöönottoasetuksiin ja soveltamisasetuksiin kohdistama kontrolli, joka toteuttaa myös demokratiaperiaatetta. Jos poikkeusoloissa sovellettavia poikkeuksellisia, perusoikeuksia rajoittavia toimivaltuuksia sijoitetaan muuhun lainsäädäntöön kuin varsinaiseen poikkeusolojen lainsäädäntöön, samalla luovutaan perusoikeusrajoitusten välttämättömyyden ja suhteellisuuden moniportaisesta varmistamisesta sekä eduskunnan harjoittamasta soveltamisvaiheen kontrollista. Viime kevään kokemukset eduskunnan ja erityisesti perustuslakivaliokunnan harjoittamasta valvonnasta ovat myös perusoikeussuojan kannalta nähdäkseni voittopuolisesti myönteisiä.

Julkisuuteen on levinnyt käsitys, että valmiuslain soveltaminen olisi erityisen suuri uhka perusoikeuksille ja että sen vuoksi poikkeuksellisista toimivaltuuksista tulisi säätää muualla kuin varsinaisessa poikkeusolojen lainsäädännössä. Tämä on vakava väärinkäsitys. Valmiuslain mukainen moniportainen mekanismi ja eduskunnan – mukaan lukien perustuslakivaliokunnan – harjoittama soveltamisvaiheen kontrolli tarjoaa perusoikeuksille sellaista suojaa, joka ei toteudu, jos poikkeusvaltuuksista säädetään väliaikaisesti voimassa olevilla säännöksillä niin sanotussa tavallisessa lainsäädännössä. Poikkeusolojen lainsäädännön ja tavallisen lainsäädännön välisen rajan hämärtyminen on vaarallinen kehitystie, joka johtaa lisääntyviin perusoikeusrajoituksiin tavallisessa lainsäädännössä ja poikkeusolojen lainsäädännön, kuten valmiuslainsäädännön, kansallisten ja kansainvälisten suojamekanismien sivuuttamiseen.

Poikkeusolojen lainsäädännön ja tavallisen lainsäädännön välistä rajaa on jo aikaisemminkin hämärretty tuomalla tavalliseen lainsäädäntöön tai sen esitöihin häiriötilan(teen) käsite. Häiriötilanne on jotain, joka jää perustuslain 23 §:ssä, puolustustilalaissa ja valmiuslaissa tarkoitettujen poikkeusolojen sekä normaaliolojen väliin, mutta jonka tunnusmerkit ja oikeudellinen merkitys ovat epäselvät. Vuoden 2016 tartuntatautilakiin otettiin säännöksiä poikkeuksellisen epidemian varalta, ja ”poikkeuksellinen epidemia” puolestaan kytkettiin lakiesityksen (13/2016 vp) perusteluissa häiriötilanteen käsitteeseen. Lain 3 §:n mukaan WHO:n julistama pandemia on aina laissa tarkoitettu poikkeuksellinen epidemia. Huomiota herättää, että nyt käsiteltävässä esityksessä ehdotettuja säännöksiä ei lainkaan kytketä lain tarkoittamaan poikkeukselliseen epidemiaan ja laissa tällaisen epidemian varalta jo oleviin säännöksiin.

Vielä vakavampana puutteena pidän sitä, että lakiesityksessä ei lainkaan pohdita vaihtoehtoa, että covid-19-pandemian torjumiseksi tarvittavista lisävaltuuksista säädettäisiin valmiuslaissa, joka olisi, kuten edellä olen osoittanut, perusoikeuksien suojaamiseksi ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi suositeltavin ratkaisu. Olen edellä osoittanut, että tartuntalain muuttamisen perusteleminen normaalilainsäädännön ensisijaisuudella ilmentää tämän periaatteen väärin ymmärtämistä. Tartuntatautilain muuttamiseen turvautumista ei voida myöskään perustella muutosten kiireellisyydellä. Valmiuslaki on muutettavissa aivan yhtä pikaisesti kuin tartuntatautilakikin. Voimassa oleva valmiuslaki on säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä kahdesta syystä: valmiuslaissa käytettiin laajempaa poikkeusolojen määritelmää kuin tuolloin voimassa olleessa perustuslain 23 §:ssä, joka ei myöskään mahdollistanut perusoikeuspoikkeuksista säätämisen delegoimista asetukselle. Perustuslain 23 §:ää on sittemmin muutettu siten, että poikkeusolojen määritelmä kattaa muun muassa pandemian – näin todettiin erikseen myös hallituksen perustuslain muuttamista tarkoittavassa esityksessä 60/2010 – ja että poikkeuksista säätäminen voidaan delegoida asetustasolle. Valmiuslakia voitaisiinkin muuttaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä siten, että siihen sisällytettäisiin toimivaltuudet, joista hallitus nyt ehdottaa säädettäväksi tartuntatautilaissa.

Abstraktilla tasolla voidaan esittää kolme vaihtoehtoa poikkeuksellisista toimivaltuuksista säätämiseksi tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan valmiuslakia muutetaan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä perustuslain 23 §:n nojalla. Toisen vaihtoehdon mukaan toimivaltuuksista säädetään perustuslain 23 §:n nojalla muussa lainsäädännössä kuin valmiuslainsäädännössä. Tätä vaihtoehtoa noudatettiin viime keväänä ravintoloiden aukioloa rajoitettaessa. Kolmannen vaihtoehdon mukaan poikkeuksellisista toimivaltuuksista säätäminen

irrotetaan perustuslain 23 §:stä, ja valtuuksista säätämistä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä perustellaan perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten täyttymisellä. Tämä on hallituksen esityksessään valitsema vaihtoehto. Olen edellä perustellut, miksi pidän ensimmäistä vaihtoehtoa ensisijaisena. Tämän vaihtoehdon ensisijaisuus on myös voimassa olevan perustuslain 23 §:n tausta-ajatus.

Pidän hämmästyttävänä, että jo keväällä ei ryhdytty valmistelemaan valmiuslain täydentämistä, kun. kävi ilmeiseksi, että sen pandemian varalta sisältämät toimivaltuudet olivat puutteelliset. Keväällä perustuslakivaliokunnalle antamissani lausunnoissa olin myös sitä mieltä, että Uuttamaata koskevat matkustusrajoitukset olisi pitänyt perustaa valmiuslakiin lisättyyn säännökseen, eikä voimassa olevan valmiuslain säännöstä venyttävään tulkintaan. Mikäli perustuslakivaliokunta nyt esimerkiksi aikataulusyistä katsoo, että hallituksen ehdottamalla tartuntatautilain muuttamisen tiellä voidaan edetä, valiokunnan olisi mielestäni syytä lausunnossaan painokkaasti ottaa kantaa valmiuslakivaihtoehdon ensisijaisuuteen ja edellyttää, että hallitus käynnistää pikaisesti valmiuslain ajan tasalle saattamisen.

Sysmässä 8.1.2021

Kaarlo Tuori