Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta (HE 39/2001 vp).

Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa. Perustuslain 23 §:ssä on säädetty perusoikeuksista poikkeusoloissa:

> Perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan 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.
>
> Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

Perustuslain 23 §:ssä on omaksuttu kolme tärkeää lähtökohta. Ensinnäkin perustuslain 23 § perustuu normaaliolojen ja poikkeusolojen lainsäädännön erolle sekä normaaliolojen lainsäädännössä säädettyjen normaaliolojen toimivaltuuksien ensisijaisuudelle. Ensisijaisuus ilmenee PL 23 §:n välttämättömyysvaatimuksesta. Pykälän tarkoittamat poikkeukset perusoikeuksiin ovat

välttämättömiä vain silloin, kun normaaliolojen lainsäädäntöön sisältyvät normaaliolojen toimivaltuudet eivät riitä poikkeusoloista selviytymiseen. Normaalilainsäädännön ensisijaisuus poikkeusolojen lainsäädäntöön nähden ei siis suinkaan tarkoita, että poikkeusolojen tilapäiset toimivaltuudet tulisi ensisijaisesti pyrkiä sijoittamaan samaan lainsäädäntöön kuin normaaliolojenkin toimivaltuudet määräajan voimassa olevina lisäyksinä. Poikkeusolojen määräaikaiset toimivaltuudet eivät muutu normaaleiksi toimivaltuuksiksi silloin, kun ne sijoitetaan samaan lainsäädäntöön normaaliolojen toimivaltuuksien kanssa. Päinvastoin, tällainen ratkaisu on omiaan hämärtämään sitä normaaliolojen ja poikkeusolojen lainsäädännön eroa, joka on niin olennainen perustuslain 23 §:n ilmentämässä systematiikassa. Ratkaisu johtaa myös tilkkutäkkimäiseen, sekä viranomaisten että kansalaisten kannalta vaikeasti hallittavaan sekä jatkuvan muuttamisen ja täydentämisen tarpeessa olevaan lainsäädäntöön, jonka valmistelu ja eduskuntakäsittely vievät poikkeusoloissa niin tärkeää aikaa.

Toinen keskeinen lähtökohta on perusoikeuspoikkeusten ja perusoikeusrajoitusten välinen ero. Suomen perustuslain mukainen perusoikeusrajoitusten ja 23 §:ssä tarkoitettujen poikkeusten välinen ero vastaa ihmisoikeussopimusten erottelua ”limitation” ja ”derogation”. Ihmisoikeussopimusten ”limitation” edellyttää, että asianomaisessa sopimusartiklassa määritellyt erityiset ja sopimuksen valvontaelimen käytännössä kiteytyneet yleiset edellytykset täyttyvät, ”Derogation” taas sitä, että kansallisen hätätilan vallitessa jäsenvaltiot voivat poiketa oikeuskohtaisista sopimusmääräyksistä ja nämä menettävät siten suojavaikutuksensa, eräitä ehdotonta suojaa nauttivia oikeuksia lukuun ottamatta (*non-derogable rights*). Perustuslain 23 §:ssä tarkoitetut ”tilapäiset poikkeukset” perusoikeuksista voivat hyvinkin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset siten, että tässä suhteessa ei olisi estettä säätää niistä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä muualla kuin tässä pykälässä mahdollistetussa poikkeusolojen lainsäädännössä. Mutta tämän lisäksi ”poikkeukset” voivat olla myös niin syvälle käyviä – esimerkiksi koskettaa perusoikeuden ydinaluetta – että niitä ei voitaisi hyväksyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten nojalla tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Olennaista on, että perustuslain 23 §:n nojalla toimittaessa perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset menettävät sen suojavaikutuksensa, joka niillä on tämän pykälän ulkopuolisessa ”normaalilainsäädännössä”. On kuitenkin huomattava, että ”tilapäisilläkin poikkeuksilla” on omat edellytyksensä, ennen kaikkea välttämättömyys, jota on noudatettava asteittain täsmentyvällä tarkkuudella tilapäisten toimivaltuuksien käyttöönoton ja soveltamisen eri vaiheissa. Lisäksi Suomen perusoikeusjärjestelmässä on ns. absoluuttisia oikeuksia, joihin ei ole sallittua tehdä edes perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia

Perusoikeusrajoitusten ja -poikkeusten vastaavuutta ihmisoikeussopimusdoktriinissa käytettyyn ”limitation” / ”derogation” -erotteluun osoittaa myös se, että perustuslain 23 §:n luonnehdinta poikkeusoloista (”kansakuntaa vakavasti uhkaavat poikkeusolot”) on kirjoitettu ihmisoikeussopimusten hätätila-määritelmää vastaavasti. Niinpä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa käytetään ilmausta ”yleinen hätätila, joka uhkaa kansakunnan elämää” (15 art.), ja YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa ”yleinen hätätila, joka uhkaa kansakunnan olemassaoloa ja joka on virallisesti sellaiseksi julistettu” (4 art.).

Edellä käsittelemääni normaalilainsäädännön ja normaalitoimivaltuuksien ensisijaisuuden periaatetta ei voida tulkita myöskään siten, että sellaiset perusoikeuksia rajoittavat toimivaltuudet, jotka täyttävät perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, olisi sijoitettava normaalilainsäädäntöön, kuten tartuntatautilakiin tai ns. mara-lakiin, eikä valmiuslain kaltaiseen poikkeusolojen lainsäädäntöön.

Kolmas keskeinen lähtökohta, joka ilmenee niin nykyisin perustuslain 23 §:ssä olevien poikkeusolosäännösten kuin valmiuslain ja puolustustilalain lainsäädäntöhistoriasta, on, että tarvittava poikkeusolojen lainsäädäntö valmistellaan ja säädetään normaalioloissa siten, että poikkeusoloissa ei ajauduta hätiköityihin, huonosti harkittuihin ja mahdollisesti ylimitoitettuihinkin ratkaisuihin ja että tarvittavat valtuudet voidaan ottaa käyttöön heti poikkeusolojen toteamisen jälkeen. Myös niiden toimenpiteiden – mukaan luettuina mahdollisesti tarvittavat soveltamisasetukset - joihin poikkeusolojen torjumiseksi ryhdytään, tulisi olla sekä ajan voittamiseksi että hätiköityjen ratkaisujen välttämiseksi valmisteltuja jo normaalioloissa. Huolehtiminen poikkeusolojen lainsäädännön ajantasaisuudesta ja poikkeusolojen voittamiseksi vaadittavien toimenpiteiden valmistelusta on aivan keskeinen osa sitä viranomaisten varautumisvelvollisuutta, josta on erikseen säädetty valmiuslain 12-13 §ssä. Nämä säännökset ovat, varsinaisista toimivaltuussäännöksistä poiketen, voimassa myös ja ennen kaikkea normaalioloissa.

Varautumisessa ei aina onnistuta, eikä Suomi ole ollut ainoa maa, jossa lainsäädäntöä on jouduttu täydentämään pandemian aiheuttamien poikkeusolojen jo alettua. Jälkikäteen voi kuitenkin hämmästellä, miten puutteelliset toimivaltuudet pandemian varalta olivat ja millaisessa aikapaineessa uusia säännöksiä ja toimenpiteitä pandemian puhjettua valmisteltiin. Niin ikään voi hämmästellä, että pandemian suvantovaiheessa ei ryhdytty ripeästi täydentämään lainsäädäntöä, jotta tarvittavat toimivaltuudet olisivat olleet pandemian ennakoitavissa olleen uuden aallon aiheuttamissa poikkeusoloissa välittömästi käytettävissä ja jotta olisi vältytty juristerian aivan liian keskeiselle sijalle niin virkamiesten, osin ministereidenkin, työssä kuin julkisessa keskustelussakin nostavalta poukkoilevalta poikkeusolojen lainsäädäntötyöltä. Valmiuslakiin olisi ollut hyvää aikaa valmistella

ja lisätä pandemian toisen. aallon varalta niin ravintoloiden ja muiden yleisötilojen aukiolon rajoittamiseen ja sulkemiseen, rajavalvontaan kuin liikkumisrajoituksiinkin riittävät toimivaltuussäännökset, jotka olisi tarvittaessa voitu ottaa käyttöönottoasetuksilla sovellettaviksi ja joiden käyttöönotto ja soveltaminen olisi myös ollut eduskunnan kontrollissa. Kun varautumisesta ei huolehdittu, poikkeusolojen lainsäädäntötyö on nyt ajautunut juuri sellaiseen ajelehtivaan tilaan, jolta edellä mainitsemani perustuslain 23 §:n lähtökohdat ovat pyrkineet sitä suojaamaan.

Hallitus esittää nyt ehdottamansa lain säätämistä perustuslain 23 §:n nojalla. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin todennut, että perustuslain 23 § sallii paitsi valmiuslain – ja puolustustilalain -kaltaiset normaalioloissa säädettävät lait, jotka sisältävät tilapäisiä poikkeusoloissa voimaan tulevia poikkeuksia perusoikeuksiin, myös vasta poikkeusoloissa säädettävät lait. Pykälän sanamuodon valossa näin epäilemättä onkin, joskin, kuten edellä on todennut, tämä ei suinkaan ole ollut pykälän tarkoitus eli ratio, vaan sen keskeisiä tausta-ajatuksia on poikkeuksista säätäminen normaalioloissa ja vasta niiden voimaantulo ja soveltaminen poikkeusoloissa. Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä viitataan useassakin yhteydessä valiokunnan aikaisemmassa pandemia-ajan lausunnossaan esittämään, mielestäni hieman varomattomaan ja virheellisille tulkinnoille sijaa antavaan lausumaan, jonka mukaan valmiuslain ulkopuolinen lainsäädäntö antaisi eduskunnalle valmiuslakia paremmat vaikutusmahdollisuudet ja olisi siksi suositeltavampi vaihtoehto. Olen tästä asiasta eri mieltä. Valmiuslain täydentäminen edellyttää aivan samanlaista eduskuntakäsittelyä kuin välittömästi perustuslain 23 §:n tai perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten nojalla säädettävätkin määräajan voimassa olevat lait, joihin vielä saattaa liittyä myös samanlainen asetusmenettely kuin joihinkin valmiuslain toimivaltuussäännöksiin. Normaalioloissa ilman kohtuuttomia aikapaineita valmisteltavat ja eduskunnassa käsiteltävät valmiuslain muutokset antavat eduskunnalle huomattavasti paremmat vaikutusmahdollisuudet kuin vasta poikkeusoloissa perustuslain 23 §:n tai perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten nojalla hätäisesti säädettävät määräaikaiset lait. Ehdotankin, että perustuslakivaliokunta tulevassa lausunnossaan korjaa aikaisempaa väärinkäsityksille sijaa antavaa lausumaansa, jolla hallitus useassa esityksensä kohdassa pyrkii oikeuttamaan poukkoilevan, tilkkutäkkimäisen, perustuslain 23 §:n lähtökohtien kanssa ristiriidassa olevan ja oikeusjärjestyksen toimivuuden kannalta niin tärkeän systematiikan rikkovan lainsäädäntöpolitiikkansa.

Kun poikkeusolojen toteaminen valmiuslain nojalla ei ulota välitöntä oikeusvaikutustaan valmiuslain ulkopuoliseen, perustuslain 23 §:ään nojautuvaan sääntelyyn, tällaiseen sääntelyyn on sisällytettävä erityinen poikkeusolojen toteamismekanismi. Jos sääntely ei tällaista mekanismia kuitenkaan sisällä,

tulkinnallista tietä on pääteltävä, että hallitus esityksen antaessaan ja eduskunta tämän esityksen hyväksyessään samalla implisiittisesti toteaa, että käsillä ovat perustuslain 23 §:n tarkoittamat poikkeusolot. On kuitenkin huomattava, että YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 4 artikla edellyttää siinä tarkoitetun yleisen hätätilan ”virallista” julistamista. Hätätilajulistus kuuluu niihin ihmisoikeusvelvoitteisiin, joiden noudattamista perustuslain 23 §:ssä erikseen edellytetään ja joka on siten voimassa myös valtiosääntöoikeudellisesti. Pidän kyseenalaisena, että pelkästään esityksen antaminen ja hyväksyminen riittäisi täyttämään tämän velvoitteen. Perustuslakivaliokunnan on nähdäkseni otettava asiaan viimeistään nyt erikseen kantaa.

Perustuslain 23 §:n viittauksella ihmisoikeusvelvoitteisiin tarkoitetaan ensisijaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan ja YK:n KP-sopimuksen 4 artiklan hätätilamääräyksiä, mukaan luettuina niiden asettamat menettelylliset velvoitteet, kuten YK:n sopimuksen erikseen edellyttämä hätätilajulistukseen sekä kummankin sopimuksen edellyttämä notifikaatio (EN:n ja vastaavasti YK:n pääsihteerille). Nämä välitöntä valtiosääntöoikeudellista saavat velvoitteet todistavat jälleen edellä korostamastani perustuslain 23 §:n lähtökohdasta, joka rakentuu normaalioloissa säädettävän ja poikkeusoloissa poikkeusolojen toteamisen – ihmisoikeussopimusten tarkoittaman hätätilajulistuksen – jälkeen käyttöön otettavan lainsäädännön varaan. Tätä lähtökohtaa murennetaan jokaisella vasta poikkeusoloissa perustuslain 23 §:n nojalla säädettävällä lailla.

Hallitus katsoo esityksessään, että käsiteltävänä oleva lakiesitys ei anna aihetta notifikaatioon YK:n ja EN:n pääsihteereille, mutta ei oikeastaan perustele käsitystään. On totta, että useimmat ihmisoikeussopimuksiin liittyneet valtiot eivät oli notifioineet pandemia-ajan sulkutoimenpiteistä, jotka ovat kohdistuneet esimerkiksi liikkumis- ja kokoontumisvapauteen tai henkilökohtaiseen vapauteen. On myös totta, että osa tällaisista toimenpiteistä voitaisiin oikeuttaa asianomaisissa sopimusmääräyksissä tarkoitettuina rajoituksina. Suomen oikeustila on kuitenkin erityinen siinä että perustuslain 23 § on kirjoitettu ihmisoikeussopimusten hätätilamääräysten ja ihmisoikeussopimuksissa omaksutun rajoitusten (”limitatio”) ja poikkeusten (”derogation”) eron varaan. Ihmisoikeussopimusten mukaan ”derogation” edellyttää notifikaatiota. Oletuksena on sen vuoksi, että perustuslain 23 §:ssä tarkoitettujen tilapäisten poikkeusten voimaantulo on notifioitava. Jos notifikaatiota ei tehdä, tähän on esitettävä painavat perusteet. Perusteeksi ei riitä se, että kaikki muutkaan valtiot eivät ole tehneet notifikaatiota. Toistettakoon vielä, että notifikaatio on perustuslain 23 §:n mukaan myös valtiosääntöoikeudellinen velvoite, johon perustuslakivaliokunnan on otettava lausunnossaan kantaa.

Pidän riidattomana, että perustuslain 23 §:n mukaiset asialliset poikkeusolojen edellytykset täyttyvät. Katson niin ikään, että sen kaltaisia liikkumisrajoituksia, joita hallitus ehdottaa, voidaan hallituksen esityksen sisältämien asiantuntija-arvioiden nojalla pitää välttämättöminä ja oikeasuhtaisina poikkeusolojen , edellyttäen, että ne rajataan alueellisesti siten kuin hallituksen esityksen mukaan asetuksella tehtäisiin. Sen sijaan on tarkasteltava kriittisesti sitä, ovatko uudet liikkumisvapauden rajoittamiseen oikeuttavat toimivaltuussäännökset välttämättömiä sillä tavoin kuin perustuslain 23 §:n voidaan niin ikään katsoa edellyttävän. Valmiuslain 118 §:n mukaan muun muassa pandemian kaltaisissa poikkeusoloissa ”valtioneuvoston asetuksella voidaan tilapäisesti, enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan, kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai alueella taikka rajoittaa niitä, jos se on välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi”. Tämä toimivaltuussäännös otettiin käyttöön vuosi sitten Uudenmaan sulun toteuttamiseksi. Arvostelin tuolloin perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa valmiuslain 118 §:n laajaa tulkintaa ja pidin oikeana etenemisjärjestyksenä valmiuslain muuttamista sitten, että oikeusperusta olisi ollut riidaton. Perustuslakivaliokunta kuitenkin lausunnossaan hyväksyi laajan tulkinnan. Nyt hallitus on kääntynyt esityksensä säätämisjärjestysperusteluissa puoltamaan valmiuslain 118 §:n ahdasta tulkintaa. Oma käsitykseni on, että hallituksen nyt ehdottamat liikkumisvapauden rajoitukset paremmin sopusoinnussa valmiuslain 118 §:n kanssa kuin vuosi sitten toteutetut rajoitukset. Pidänkin kyseenalaisena, täyttävätkö erillislakiin sisällytettävät toimivaltuussäännökset uuden sääntelyn välttämättömyyden vaatimuksen.

Liikkumisrajoitusten ohella hallituksen esittämässä laissa säädettäisiin maskipakon asettamisesta. Jos erikseen säädettyä maskipakkoa ylipäätään pidetään oikeudellisesti välttämättömänä, sen asettaminen ei edellytä perustuslain 23 §:ssä tarkoitettua tilapäistä poikkeusta perusoikeuksiin. Jos katsotaan, että tartuntatautiviranomaisten muut toimivaltuudet eivät riitä maskien käyttämistä tarkoittavaan ohjaukseen, lisäsäännösten oikea paikka on tartuntatautilaissa. Tämä ei sekoittaisi normaalilainsäädäntöä ja poikkeusolojen lainsäädäntöä. Maskien käytössä on toimenpiteistä, joita saatetaan tarvita myös epidemioissa, jotka eivät yllä pandemian ja kansallisessa lainsäädännössä ja ihmisoikeussopimuksissa tarkoitettujen poikkeusolojen mittaan. Maskien käyttöä koskevat sitovatkaan ohjeet eivät myöskään rajoita mitään perusoikeutta siten, että tavallinen lainsäätämisjärjestys ei riittäisi.

Lopuksi totean, että hallituksen esityksessä on ymmärretty väärin perustuslain 23 §:n asettama valtuutuksen täsmällisyyden vaatimus. Se ei edellytä sen kaltaista pikkutarkkaa säännösnäpertelyä, joka uhkaa viedä eduskunnalta kohtuuttomasti kallisarvoista aikaa. Tällaisen sääntelyn paikka on

asetuksessa, jos sielläkään. Tämän kaltaiset säännösehdotukset, jotka asettuvat samaan jatkumoon tartuntatautilakiin lisättyjen näennäisen täsmällisten, pikkutarkkojen säännösten kanssa. Tällaiset säännökset vievät sekä lainvalmistelijoilta että hallituksen esityksiä käsittelevältä eduskunnalta kohtuuttomasti aikaa ja huomiota. Ne myös perustuvat virheelliseen käsitykseen hallituksen ja sen alaisten viranomaisten sekä eduskunnan työnjaosta poikkeusolojen voittamisessa ja eduskunnan vaikutusvallan turvaamisesta.

Sysmässä 29.3.2012

Kaarlo Tuori