

Elina Nyholm  
Demokratia- ja julkisoikeusosasto

9.4.2020

VN/7835/2020  
VN/7835/2020-OM-12

Maa- ja metsätalousministeriö

## Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla koronavirusepidemian johdosta väliaikaisesti sovellettavia menettelyjä koskeviksi säännöksiksi

### *Yleistä*

Ehdotuksen tarkoituksena on säätää eräistä maa-, metsä-, kala- ja porotalouden sekä maaseudun kehittämisen tukiin koronavirusepidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä sekä yhteismetsälaissa ja yhteisalueilla tarkoitetun osakaskunnan kokouksen järjestämisessä ja kiinteistönmuodostamislain mukaisen toimituskokouksen järjestämisessä koronavirusepidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä. Lisäksi tarkoituksena on säätää kalastuslain 130 §:n ja metsästyslain 21 §:n väliaikaisesta muuttamisesta koronavirusepidemian vuoksi. Oikeusministeriö pitää ehdotettuja lakeja ja lainmuutoksia sinänsä tarpeellisina vallitsevassa tilanteessa.

### *Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys*

Ehdotettujen lakien yhteismetsälaissa ja yhteisalueilla tarkoitetun osakaskunnan kokouksen järjestämisessä koronavirusepidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä sekä kiinteistönmuodostamislain tarkoitetun toimituskokouksen järjestämisessä koronavirusepidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä tarkoituksena on mahdollistaa keväälle 2020 suunniteltujen välttämättömien ja lakisääteisten kokousten järjestäminen poikkeuksellisen koronavirusepidemian oloissa siten, että voidaan suojella väestön terveyttä, mutta samalla turvata myös kokousten järjestämisen mahdollisuus. Ehdotetun sääntelyn tarkoitus on siten samansuuntainen niiden valtioneuvoston aiemmin toteuttamien toimien kanssa, joilla pyritään turvaamaan perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan toimesta perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu jokaisen oikeus elämään, 19 §:n 1 momentissa säädetty jokaisen oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä 19 §:n 3 momentissa säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät terveystalvet ja edistää väestön terveyttä. Toisaalta ehdotusten tavoitteena on mainittujen kokousten pitäminen vuonna 2020 riittävästi ennakoitavalla ja hallitulla tavalla, millä voidaan edistää asianosaisten perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan ja 13 §:ssä säädetyn kokoontumisvapauden suojan alaan kuuluvien oikeuksien toteutumista siten, että samalla huolehditaan myös asianosaisten yhdenvertaisuudesta. Vaikka ehdotettu sääntely sisältää muutoksia, joilla voi olla vaikutuksia omaisuudensuojan ja kokoontumisvapauden tavanomaiseen käyttämiseen, niin ehdotetun sääntelyn tavoitteena on myös turvata näiden oikeuksien toteutuminen, koska ilman sääntelyssä ehdotettuja muutoksia ei näihin kokouksiin osallistuminen olisi mahdollista koronavirusepidemian johdosta tehtyjen rajoitusten vuoksi. Nyt ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa olevan perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta paitsi hyväksyttävää, myös painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa (PeVL 45/2014 vp).

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Elina Nyholm  
Demokratia- ja julkisoikeusosasto

9.4.2020

VN/7835/2020  
VN/7835/2020-OM-12

Ehdotuksessa ei ole kuitenkaan tunnistettu ja arvioitu ehdotuksen vaikutuksia perustuslailla suojattuihin oikeuksiin eli perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädetty omaisuudensuojaan ja 13 §:ssä säädettyyn kokoontumisvapauteen. Perustuslain 15 §:n 1 momentti sisältää omaisuuden suojan 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).

Ehdotetun sääntelyn taustalla on hyväksyttävä ja painava yhteiskunnallinen tarve. Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä eikä vain tarpeellisia hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin yleisesti suhteellisuusvaatimuksen mukaisia (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). Ehdotettujen muutosten voidaan arvioida olevan mahdollisia, jopa välttämättömiä, koronavirusepidemian 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.

Ehdotuksella ei tulisi rajoittaa asianosaisten oikeuksia osallistua fyysiseen kokoukseen ja käyttää siellä täysimääräisesti ja reaaliaikaisesti kokousoikeuksiaan. Ehdotuksella tulisi lisätä asianosaisten käytössä olevia osallistumiskeinoja, jotka voivat olla tarpeen koronavirusepidemian aiheuttamien poikkeusolojen aikana. Oikeusministeriö on kiinnittänyt tähän erikseen huomiota ehdotettujen pykälien sanamuotojen osalta jäljempänä. Sillä tavoin toteutettuna, ettei ehdotuksilla rajoitettaisi asianosaisten oikeuksia osallistua fyysiseen kokoukseen, vaan ainoastaan lisättäisiin käytössä olevia osallistumiskeinoja, olisi ehdotettujen poikkeusten merkitys omaisuudensuojan ja kokoontumisvapauden kannalta vähäinen. Poikkeukset olisivat lisäksi tällä tavoin toteutettuina riittävän tarkkarajaisia. Poikkeukset olisivat myös oikeasuhtaisia koronavirusepidemian torjumiseksi ja kyseessä olevien kokousten järjestämiseksi poikkeusoloissa.

Nyt ehdotetussa sääntelyssä poikkeukset kokousten järjestämisessä olisivat voimassa 31.12.2020 asti. Koska koronavirusepidemian 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 säädettyvät poikkeusmahdollisuudet ovat käytettävissä mahdollisesti pidempäänkin kuin viranomaisten kokoontumista koskevat ja muut mahdolliset rajoitukset välttämättä edellyttävät. Kun kuitenkin tällä hetkellä THL:n arvioiden mukaan koronavirusepidemia olisi mahdollisesti laantunut elokuussa, ei rajoitusten ulottamiselle tätä pidemmällä ajalle ole tällä hetkellä nähtävissä välttämätöntä tarvetta.

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

#### *Voimaantulosäännökset*

Ehdotettujen lain eräistä maa-, metsä-, kala- ja porotalouden sekä maaseudun kehittämisen tukiin koronavirusepidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä, lain yhteismetsälaisissa ja yhteisaluelaisissa tarkoitettujen osakaskunnan kokouksen järjestämisessä koronavirusepidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä ja lain kiinteistönmuodostamislaisissa

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Helsinki Finland	Eteläesplanadi 10 00023 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	(09) 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi

Elina Nyholm  
Demokratia- ja julkisoikeusosasto

9.4.2020

VN/7835/2020  
VN/7835/2020-OM-12

tarkoitettujen toimituskokousten järjestämisessä koronavirusepidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä voimaantulosäännösten viimeisissä momenteissa todetaan, että "Tätä lakia voidaan soveltaa...". Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kaikkien näiden lakiehdotusten soveltamisalaa koskevat 1 § alkavat seuraavasti: "Tätä lakia sovelletaan...". Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettujen lakien soveltamiseen siirtymäsäännösten nojalla ei tulisi sisällyttää enempää harkinnanvaraisuutta kuin ehdotettujen lakien soveltamiseen muussakaan tilanteessa. Tämän vuoksi siirtymäsäännökset olisi tältä osin syytä korjata muotoon "Tätä lakia sovelletaan...". Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että lain kiinteistönmuodostamislaissa tarkoitettujen toimituskokousten järjestämisessä koronavirusepidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä voimaantulosäännöksen pykälänumeron tulisi olla juoksevassa numeroinnissa 3 eikä 4, koska kyseinen lakiehdotus sisältää vain kolme pykälää.

*Ehdotus laiksi eräistä maa-, metsä-, kala- ja porotalouden sekä maaseudun kehittämisen tukiin koronavirusepidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä*

Kirjoitusteknisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että lain eräistä maa-, metsä-, kala- ja porotalouden sekä maaseudun kehittämisen tukiin koronavirusepidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä 1 §:ään tulisi selvyuden vuoksi lisätä vastaava säännös kuin ehdotettujen lain yhteismetsälaissa ja yhteisalueissa tarkoitettujen osakaskunnan kokouksen järjestämisessä koronavirusepidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä 1 §:ssä ja lain kiinteistönmuodostamislaissa tarkoitettujen toimituskokousten järjestämisessä koronavirusepidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä 1 §:ssä siitä, että jollei jäljempänä toisin säädetä, tukien maksamiseen sovelletaan edellä mainitun lain säännöksiä. Lisäksi saman lain 2 §:n 1 momentissa käytetään sekä termiä määräajan pidentäminen että lisäaika. Koska maatalouden rakennetuista annetun lain 19 §:n 2 momentissa, maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain 27 §:n 2 momentissa ja 30 §:n 1, 3 ja 4 momentissa sekä porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain 43 §:n 2 momentissa säädetään määräajan pidentämisestä, tulisi myös ehdotetussa laissa käyttää johdonmukaisesti samaa terminologiaa. Sitä vastoin saman pykälän 2 momentissa on perusteltua käyttää termiä lisäaika, koska sitä on käytetty myös kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain 29 a §:n 1 momentissa.

Saman lakiehdotuksen 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. Mikäli lakitekstiin tehdään tässä lausunnossa ehdotettu lisäys, ei pykälän viimeinen virke siitä, että näitä erä ei lueta edellä tarkoitettujen tukien maksuerien enimmäismäärään, ole välttämättä ollenkaan tarpeen.

Saman lakiehdotuksen 4 §:stä puuttuu sääntely siitä, miten tuen ennakkoon maksaminen tulee vireille (hakemuksesta vai päätöksen tekvän viranomaisen omasta aloitteesta). Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että ehdotetun lain 1 ja 4 §:ssä mainitun Euroopan meri- ja kalatalousrahaston kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain (1093/2014) virallinen, yleensä säädöskokoelmassa käytetty nimi on Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa *koskevan eurooppalaisen asetuksen* kansallisesta täytäntöönpanosta annettu laki.

Saman lakiehdotuksen 5 §:ssä olevan voimaantulosäännöksen 2 momentin mukaan lain 2 §:ä sovelletaan myös sellaisiin tilanteisiin, joissa koronavirusepidemiasta johtuvat poikkeukselliset olosuhteet ovat alkaneet ennen tämän lain voimaantuloa. Esityksestä ei selviä, minkä vuoksi lakiehdotuksen muita pykälä ei sovellettaisi näihin tilanteisiin.

Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että lakiehdotuksessa eräistä maa-, metsä-, kala- ja porotalouden sekä maaseudun kehittämisen tukiin koronavirusepidemian johdosta sovellettavista

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Elina Nyholm  
Demokratia- ja julkisoikeusosasto

9.4.2020

VN/7835/2020  
VN/7835/2020-OM-12

väliaikaisista menettelyistä tai sen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole juurikaan avattu sitä, mitä pidetään koronavirusepidemiasta johtuvina poikkeuksellisina olosuhteina.

*Ehdotus laiksi yhteismetsälaissa ja yhteisalueissa tarkoitetun osakaskunnan kokouksen järjestämisessä koronavirusepidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä*

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun lain yhteismetsälaissa ja yhteisalueissa tarkoitetun osakaskunnan kokouksen järjestämisessä koronavirusepidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä 2 §:n 1 momentissa ei ole määritelty tarkemmin, mitä tarkoitetaan kokouksen järjestämisellä sähköisesti. Tätä on kuitenkin avattu lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Tällaisissa tilanteissa säänneltäviä kysymyksiä voivat olla esimerkiksi tietoturvasuus, sähköinen tunnistautuminen ja osallistujien keskenään yhdenvertainen näkö- ja ääniyhteys. Kuitenkin kokouksen järjestäminen pelkästään sähköisesti rajoittaa asianosaisten perustuslain 13 §:ssä turvattua kokoontumisvapautta tarpeettomasti. Säännöksessä pitäisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan turvata sähköisen osallistumisen mahdollisuus fyysisen osallistumismahdollisuuden lisäksi.

Ehdotetun lain 2 §:n 2 momentista eikä sen perusteluista käy ilmi, missä tilanteessa sähköisen kokouksen järjestäminen (tai pikemminkin sähköisen osallistumisoikeuden järjestäminen) ei ole mahdollista siten, että kokousta ei voida sääntöjen tai ohjesäännön mukaisesti pitää. Lisäksi 2 momentissa olisi tarkoituksenmukaisempaa viitata 1 momentissa tarkoitettuun kokoukseen, eikä 1 momentissa mainittuun kokoukseen.

*Ehdotus laiksi kiinteistönmuodostamislaisissa tarkoitettujen toimituskokousten järjestämisessä koronavirusepidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä*

Ehdotetun lain kiinteistönmuodostamislaisissa tarkoitettujen toimituskokousten järjestämisessä koronavirusepidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä 2 §:n 1 momentin mukaan kokous voidaan järjestää käyttämällä puhe- ja näköyhteyden käsittelyyn osallistuvien välillä mahdollistavaa teknistä tiedonvälitystapaa. Oikeusministeriö esittää lakitekstiin sellaista täsmennystä, että kokous voidaan järjestää käyttämällä keskenään yhdenvertaisen puhe- ja näköyhteyden käsittelyyn osallistuvien välillä mahdollistavaa teknistä tiedonvälitystapaa. Lakitekstiä ja pykälän otsikkoa olisi syytä täsmentää myös siltä osin, että niistä kävisi ilmi fyysisen osallistumisen toimituskokoukseen olevan edelleen mahdollista. Lisäksi oikeusministeriö ei pidä välttämättömänä tiettyjen asioiden siirtämistä 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.

Pykäläehdotuksen yksityiskohtaisiin perusteluihin oikeusministeriö esittää selvyden vuoksi lisättävän seuraavat kursivoidut sanat, eli: ”Poikkeus mahdollistaisi myös vaihtoehtoisen kokoukseen osallistumisen sellaisilta henkilöiltä, joiden tulisi kokoukseen osallistua muutoin ylittämällä liikumisrajoituksen alainen alueraja esimerkiksi Uudeltamaalta muuhun Suomeen tai päinvastoin.” Muutoin perusteluista saattaisi muodostua sellainen kuva, että poikkeus mahdollistaisi Uudenmaan rajan ylittämisen liikumisrajoituksen estämättä.

Saman lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentti ei liene tarpeellinen, kun ehdotetun lain 1 §:n mukaan toimituskokouksen pitämiseen sovelletaan muutoin kiinteistönmuodostamislaisissa (554/1995) tarkoitetun kiinteistötoimituskokouksen järjestämisessä noudatettavia menettelyitä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tilapäinen lainmuutos toimituskokouksen järjestämisen menettelyistä ei edellytä erillistä säännöstä siitä, mitkä tahot voivat osallistua toimituskokoukseen tai olla siellä edustettuina, koska tilapäisellä lainmuutoksella ei ole eikä pitäisi olla vaikutusta osallistumaan oikeutettuihin tahoihin tai edustukseen.

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Elina Nyholm  
Demokratia- ja julkisoikeusosasto

9.4.2020

VN/7835/2020  
VN/7835/2020-OM-12

*Lopuksi*

Lisäksi esitysluonnoksen perusteluissa on muutamia kirjoitusvirheitä. Sivulla 7 ensimmäisessä kappaleessa ”koskivia” pitäisi olla koskevia, sivulla 9 toisessa kappaleessa ”asetuttujen” pitäisi olla asetettujen ja sivulla 10 neljännessä kappaleessa ”kyseien” pitäisi olla kyseisen.

Ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Elina Nyholm

Jakelu MMM Maa- ja metsätalousministeriö

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi