Veli-Pekka Viljanen

HE 137/2020 vp LAEIKSI TARTUNTATAUTILAIN JA LIIKENTEEN PALVELUISTA ANNETUN LAIN VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 9.10.2020

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle 1.10.2020. Esitys on ollut lähetekeskustelussa 6.10.2020, jolloin se on lähetetty valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan, hallintovaliokunnan ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava lausunto.

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijoille on toimitettu esitykseen liittyen liikenne- ja viestintäministeriön kolmisivuinen 8.10.2020 päivätty muistio, jossa osa esityksen säännöksistä on kirjoitettu kokonaan uudestaan. Erityisesti ehdotettuun tartuntatautilain 16 a §:ään on tehty useita muutoksia, joita ei voida pitää pelkästään teknisinä, vaan kyse on esimerkiksi siitä, millä säädöstasolla jostakin asiasta säädetään. Muistio sisältää lyhyet perustelut muutosehdotuksiin. Perustelut eivät kuitenkaan täytä lakiehdotuksen perusteluille asetettavia yleisiä laatuvaatimuksia.

Perustuslain esitöissä on perustuslakivaliokunnan kannanottoon (PeVL 26/1992 vp) viitaten yleisesti torjuttu käytäntö, jonka mukaan hallitus, tai yleensä esittelevä ministeriö, tekee suoraan muutosehdotuksia asiaa käsittelevälle valiokunnalle. Esitöiden mukaan menettely ei hyvin sovellu yhteen valtiosäännön periaatteiden kanssa silloin, kun kyse on hallituksen omasta aloitteestaan tekemistä laajoista sisällöllisistä muutosehdotuksista. Menettelyssä sivuutetaan hallituksen esityksen antamiseen perustuslakien mukaan osallistuvat toimielimet ja eduskunnan täysistunto (HE 1/1998 vp, s. 121). Perustuslakia säädettäessä selvänä lähtökohtana oli, että hallitusaloitteiset merkittävät muutokset hallituksen esityksiin tulee toteuttaa perustuslain 71 §:n mukaisesti joko peruuttamalla hallituksen esitys ja antamalla kokonaan uusi esitys tai täydentämällä alkuperäistä esitystä antamalla uusi täydentävä esitys.

Ministeriön omasta aloitteestaan tekemät muutosehdotukset hallituksen esitykseen ovat ongelmallisia myös perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisen tehtävän kannalta. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien

lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksen. Valiokunnan käsittelyn pohjana on siten eduskunnan lähetekeskustelun päätteeksi valiokunnalle lähettämä hallituksen esitys lakiehdotuksineen, ei ministeriön valtioneuvoston yleisistunnon ohittaen suoraan eduskunnan valiokunnalle toimittama paperi, johon sisältyy hallituksen esityksestä poikkeava lakiehdotus. Olen tämän perusteella laatinut oman lausuntoni ensisijaisesti pitäen silmällä hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia. Nähdäkseni perustuslakivaliokuntakaan ei voi ilman sosiaali- ja terveysvaliokunnan tarkentavaa lausuntopyyntöä ottaa arviointinsa pohjaksi ministeriön muistiosta.

Hallituksen esityksen sisältämässä 1. lakiehdotuksessa säädettäisiin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toimivallasta tehdä päätös siitä, että Suomeen saapuvalla henkilöllä on maahan saapuessaan mukanaan hänelle annettu todistus covid-19 –tartunnan negatiivisesta testituloksesta tai laillistetun lääkärin antama todistus sairastetusta mutta parantuneesta, laboratoriovarmistetusta covid-19-taudista.

Ehdotus on merkityksellinen useiden perusoikeuksien kannalta. Vaatimus todistuksesta koskee lähtökohtaisesti kaikkia Suomeen saapuvia henkilöitä (16 a § 1 mom.). Ehdotetun 16 a §:n 2 momentista kuitenkin ilmenee, että THL:n päätöksessä määriteltäisiin ne maat ja muut alueet, joista saapuvilla on oltava mukanaan 1 momentissa tarkoitettu todistus. Todistusta ei kuitenkaan edellytettäisi maahantulon yhteydessä 16 b §:n 1 momentissa tarkoitetuilta henkilöiltä.

Ehdotus laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta on nähdäkseni lainvalmistelun näkökulmasta vielä täysi raakile. Lakiehdotuksen 16 a §:ssä annetaan asiantuntijaviranomaisena toimivalle THL:lle toimivalta tehdä selkeä viranomaispäätös, jossa velvoitetaan Suomeen saapuva henkilö pitämään mukanaan edellä tarkoitettua todistusta. Lakiehdotuksen 16 a §:n 1 momentissa ei ole muita sisällöllisiä kriteerejä viranomaispäätökselle, kuin että sen edellytyksenä on, että päätöksen tekeminen on covid-19-taudin leviämisen estämiseksi välttämätöntä. Lakiehdotuksen 16 a §:n 2 momentin mukaan päätöksestä on käytävä ilmi maat ja ne muut alueet, joista saapuvilla on oltava mukanaan 1 momentissa tarkoitettu todistus. THL:n harkintavaltaa ei ole tältä osin mitenkään säädännäisesti rajattu. Pykälän 3 momentin mukaan THL määrittäisi päätöksessään myös karanteenin keston sekä ne ehdot, joiden täyttyessä karanteenin kestoa voidaan lyhentää. Tältäkään osin lakiehdotus ei sisällä minkäänlaisia kriteerejä, jotka rajoittaisivat ja ohjaisivat THL:n harkintaa.

Lakiehdotuksessa näytetään annettavan THL:lle merkittävää toimivaltaa, joka suoraan merkitsisi yksilön perusoikeuksien rajoittamista (esim. liikkumisvapaus, oikeus tulla maahan, perhe-

elämän suoja, elinkeinovapaus) ilman, että laissa asetettaisiin minkäänlaisia reunaehtoja THL:n päätöksenteolle. Lakiehdotus näyttää perustuvan uskoon THL:n asiantuntemukseen, jonka käyttämiselle ei ehdotuksessa aseteta mitään rajoja.

Esityksen perustelujen mukaan pykälässä määritellään THL:n uudeksi tehtäväksi ”arvioida ja tehdä päätös siitä”, milloin covid-19 –epidemian ehkäisemiseksi on syytä vaatia maahantulijoilta todistus siitä, että he ovat joko parantuneet taudista tai testiin perustuvaa osoitusta siitä, että he eivät sairasta covid-19 –tautia. Perustelujen mukaan THL tekee päätöksen ”lääketieteellisen ja epidemiologisen tilannekuvan perusteella”. Arvionsa niistä maista, joista todistuksia vaaditaan maahantulon ehtona, THL perustaisi tietoon eri maiden ja maiden sisäisten alueiden ajankohtaisesta ilmaantuvuudesta käyttäen tiedon lähteenä virallisia kansallisia ja kansainvälisiä tahoja (HE, s. 29-30). Yksikään näistä perusteluissa esitetyistä täsmennyksistä ei ilmene säädöstekstistä, vaan hallituksen esityksessä luotetaan siihen, että THL asiantuntijatahona määrittelee oikein päätöksen sisällön ilman, että päätöksentekoa tarvitsisi laissa sitoa mihinkään sisällöllisiin kriteereihin. Koska kyse on kuitenkin perusoikeuksiin puuttumiseen oikeuttavasta viranomaispäätöksestä, ei tällainen sääntely kuitenkaan täytä perusoikeusrajoituksen laissa säätämisen ja sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Lähtökohtaisesti olisi myös luontevaa, että tällaisen viranomaispäätöksen tekisi joku muu taho kuin THL, jonka nykyiset tehtävät ovat luonteeltaan lähinnä tutkimus- ja asiantuntijatehtäviä, eivätkä varsinaisia viranomaistehtäviä (ks. laki Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta, 668/2008).

Ehdotetun sääntelyn ongelmana on myös se, ettei siitä käy selvästi ilmi, mitä seurauksia vaaditun todistuksen puuttumisella on. Tältä osin on huomattava, ettei todistusvaatimuksen ulkopuolelle ole suljettu myöskään Suomen kansalaisia, joilla kuitenkin perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan on ehdoton oikeus saapua maahan. Lakiehdotuksesta ei käy suoraan ilmi, voidaanko muiden kuin Suomen kansalaisten oikeus saapua maahan evätä sillä perusteella, että hänellä ei ole vaadittua todistusta. Perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että Suomen kansalaista tai EU-kansalaista ei ole mahdollista todistuksen puutteen vuoksi käännyttää tai hänen maahan pääsyään estää (HE, s. 39). Perusteluissa viitataan muutoin siihen, että ulkomaalaislain 11 §:n 5 kohdan mukaan ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, että hän ei vaaranna kansanterveyttä. Perusteluissa katsotaan, että todistuksen puuttuminen voisi aiheuttaa vaarallisen coid-19 –taudin pääsyn Suomeen ja leviämisen Suomessa, jonka perusteella todistuksen puuttuminen voi johtaa siihen, että ulkomaalaisen pääsy maahan voitaisiin evätä ulkomaalaislain 142 §:n mukaan tai hänet voitaisiin käännyttää (HE, s. 39-40). Tämä ei kuitenkaan siis mitenkään

ilmene säädöstekstistä. Ainoa suoraan lakiehdotuksesta ilmi käyvä seuraus todistuksen puuttumisesta on 16 a §:n 4 momentin säännös, jonka mukaan tällainen henkilö voidaan määrätä 15 tai 16 §:n perusteella covid-19 –tartunnan osoittavaan testiin ja 60 §:n nojalla karanteeniin. Tämä momentti ehdotetaan kuitenkin poistettavaksi liikenne- ja viestintäministeriön 8.10.2020 päivätyssä muistiossa, joten todistuksen puuttumisen vaikutukset jäisivät kokonaan säätämättä laissa. Pidän perusoikeusrajoituksen lailla säätämisen vaatimuksen ja täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta välttämättömänä, että laissa säädetään suoraan niistä oikeusvaikutuksista, jotka aiheutuvat todistuksen puuttumisesta.

Pidän ongelmallisena myös 16 a §:n 3 momentin säännöstä, jonka mukaan edellä 1 momentissa tarkoitetut henkilöt – siis Suomeen saapuvat henkilöt – voidaan määrätä karanteeniin 60 §:n nojalla. Ehdotus jättää avoimeksi sääntelyn suhteen 60 §:n karanteenisäännökseen. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan jos yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen vaara on ilmeinen eikä taudin leviämistä voida muulla tavoin estää, virkasuhteinen kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai virkasuhteinen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri voi päättää henkilön karanteenista enintään yhden kuukauden ajaksi. Päätös karanteenista voidaan tehdä henkilölle, jonka on todettu tai perustellusti epäilty altistuneen yleisvaaralliselle tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillylle tartuntataudille.

Tartuntatautilain 60 § lähtee karanteenimääräyksen osalta virkalääkärin yksittäistapauksellisista päätöksistä, joiden osalta laki asettaa merkittävän korkean kynnyksen. Karanteeni ei tule kyseeseen, ellei henkilön vähintään voida perustellusti epäillä altistuneen yleisvaaralliselle tartuntataudille. Pidän selvänä, ettei tämä kynnys ylity kaikkien ulkomailta Suomeen saapuvien henkilöiden osalta edes koronavirusepidemian vallitessa. Ehdotus jättää epäselväksi, onko tarkoituksena madaltaa maahan tulevien henkilöiden kynnystä joutua karanteeniin vai onko kyseessä vain informatiivinen viittaussäännös siihen, että karanteeni on mahdollinen siinä menettelyssä ja niillä edellytyksin, joista 60 §:ssä säädetään. Huomionarvoista on, että 60 § lähtee nykyisin siitä, että lääkäri määrittelee laissa säädetyn enimmäisajan puitteissa karanteenin pituuden, kun taas 16 a §:n 3 momentin mukaan karanteenin kestosta päättäisi THL yleisessä päätöksessään. Ehdotetun 16 a §:n 3 momentin suhde voimassa olevaan 60 §:ään edellyttää nähdäkseni selvennystä. Jos tarkoituksena on laajentaa mahdollisuutta asettaa ulkomailta tulevia Suomessa karanteeniin, tulee ottaa huomioon, että karanteeniin asettaminen puuttuu hyvin voimakkaasti henkilökohtaiseen vapauteen ja on rinnastettavissa perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin vapaudenriistoihin.

Hallituksen esityksen sisältämien lakiehdotusten ehdotetaan olevan voimassa 31.12.2021 asti. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota siihen, että koronaviruksen johdosta säädettyjen perusoikeusrajoitusten voimassaolo on rajattava välttämättömään (esim. PeVL 14/2020 vp, s. 6). Vuoden 2021 loppuun ulottuva voimassaoloaika on poikkeuksellisen pitkä verrattuna kaikkiin muihin tähän mennessä koronaviruksen johdosta säädettyihin perusoikeuksia rajoittaviin lakeihin. Pitkää voimassaoloaikaa perustellaan varsin spekulatiivisesti muun muassa arvioimalla, että vuoden 2021 syksyllä pandemia saattaa taas kausivaihtelun vuoksi kiihtyä, jonka vuoksi on perusteltua, että lakimuutokset olisivat voimassa vuoden 2021 loppuun saakka (HE, s. 35). Katson, että näin pitkä voimassaoloaika on ristiriidassa perustuslakivaliokunnan tähän asti omaksuman korona-aikaisen soveltamiskäytännön kanssa.

Pitkään voimassaoloaikaan sisältyy myös se ongelma, ettei lakiehdotuksessa mitenkään rajata THL:n viranomaispäätöksen voimassaoloaikaa. Sinänsä päätöksen edellytyksenä on, että se on covid-19-taudin leviämisen estämiseksi välttämätön (16 a § 1 mom.). Pidän kuitenkin ongelmallisena, että päätöksen voimassaololle ei ole asetettu laissa minkäänlaista enimmäisaikaa. Sinänsä on ilmeistä, että tarkoituksena on aika ajoin tarkistaa päätöstä sen mukaan, miten eri maiden koronatilanne muuttuu. Tällaisen päätöksen ajallisen keston rajauksen tulisi kuitenkin ilmetä suoraan laista.

Olen lausunnossani päätynyt siihen, että ehdotettu sääntely sisältää erittäin merkittäviä puutteita perusoikeussuojan näkökulmasta. Perusoikeuksia rajoittavan lainsäädännön tulee perustua lakiin, jossa viranomaisen toimivalta rajoittaa perusoikeuksia on määriteltävä tyhjentävästi ja tarkkarajaisesti. Hallituksen esitykset eivät täytä nähdäkseni tällaisenaan hyvän lainvalmistelutavan vaatimuksia. Hallituksen esitys jättää avoimeksi sen, millä perusteella THL voi tehdä päätöksensä ja mitä sen pitää ottaa päätöstä tehdessään huomioon. Samoin esitys jättää epäselväksi sen, mikä oikeudellinen merkitys todistuksen puuttumiselle annetaan. Tilannetta sotkee edelleen se, että valiokunnalle on liikenne- ja viestintäministeriön taholta tehty hallituksen esityksestä poikkeavia säännösehdotuksia.

Mielestäni käsiteltävänä olevaan esitykseen sisältyy perusoikeusnäkökulmasta niin vakavia puutteita, ettei se sellaisenaan käy perustaksi asiasta säädettävälle laille. Tämän vuoksi en ole pyrkinyt lausunnossani lakiehdotusten tyhjentävään valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. Edellä esittämäni kannanotto ei merkitse sitä, etteikö Suomeen saapuvien henkilöiden osalta voitaisi lainkaan säätää erityisvaatimuksista, joilla estetään koronaviruksen leviämistä Suomeen ulkomailta tulevien henkilöiden mukana.