Perustuslakivaliokunta 9.10.2020 klo 8.00

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle rajat ylittävään liikenteeseen liittyvästä karanteenisääntelystä ja siihen liittyen negatiivista koronavirustestitulosta koskevan asiakirjan hallussapitovelvoitteesta (HE 137/2020 vp laeiksi tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta. Tartuntatautilaissa säädettäisiin, että Suomeen saapuvalla matkustajalla on maahan saapuessaan oltava mukanaan hänelle myönnetty testitodistus siitä, että hänellä ei ole COVID-19 -tautia tai laillistetun lääkärin todistus sairastetusta mutta parantuneesta, laboratoriovarmistetusta COVID-19 –taudista. Tartuntatautilaissa säädettäisiin myös tarkemmin niistä karanteenimenettelyistä, jotka koskisivat henkilöitä, joilla ei ole mukanaan vaadittua todistusta ja henkilöitä, jotka on vapautettu velvollisuudesta pitää todistus mukanaan.

Liikenne- ja viestintäministeriön kirjelmä

Minulle on toimitettu hallituksen esityksen lisäksi 22 tuntia ennen kuulemista lukuisia pykälämuutoksia sisältävä liikenne- ja viestintäministeriön kirjelmä. Tällainen aikataulu vaarantaa esityksen asianmukaisen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin. Otan tässä lausunnossa arviointini lähtökohdaksi esitetyt pykälät siinä muodossa, kun ne on minulle toimitetussa kirjelmässä. Kiinnitän kuitenkin perustuslakivaliokunnan huomion valiokunnan lausunnossaan PeVL 65/2018 vp toteamaan:

> ”Valtiopäiväkäytännössä mietintövaliokunnat tekevät tavanomaisesti muutoksia hallituksen esitykseen yhteistyössä ministeriöiden kanssa. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin valtioneuvoston vakavaa huomiota siihen, että - - eräät muutosehdotukset perustuvat kahden ministerin sosiaali- ja terveysvaliokunnalle lähettämään kirjeeseen. Perustuslaki ei tunne tällaista hallituksen esityksen muuttamismenettelyä, eikä perustuslakivaliokunta pidä menettelyä hyväksyttävänä. - - [M]erkittävien sisällöllisten muutosten tekemisen olisi tullut sen sijaan perustua hallituksen täydentävän esityksen antamiseen, mikä mahdollistaa paitsi valtioneuvoston toimintaan kohdistuvan oikeuskanslerin valvonnan myös eduskunnan täysistunnon poliittisen keskustelun.”

Liikenne- ja viestintäministeriön kirjelmällä on muutettu merkittävissä määrin hallituksen esitystä 137/2020 vp. Tällainen muutosten vireille saattamisen tapa ei ole PeVL 65/2018 todetulla tavalla hyväksyttävää, sillä siinä ohitetaan oikeuskanslerin valvonta ja eduskunnan täysistunnon poliittinen keskustelu. Perustuslakivaliokunnan on harkittava hallituksen ohjaamista saattamaan kirjelmässä esitetyt pykälät asianmukaisesti vireille täydentävällä hallituksen esityksellä tai vähintään kiinnitettävä vakavaa huomiota

siihen, ettei tällaista toimintaa valtioneuvoston piirissä voida pitää hyväksyttävänä. Valmistelevat virkamiehet vastaavat virkavastuulla siitä, että esitykset saatetaan eduskunnassa vireille perustuslain tuntemia muuttamismenettelyjä käyttäen. Asiassa on erityisen raskauttavaa se, ettei kirjelmästä käy ilmi mitään perusteluja valitulle toimintatavalle, jota ei voi nähdäkseni myöskään oikeuttaa muutosten sisällön kautta. Kirjelmä on vieläpä toimitettu eduskunnalle vain sellaisena päivänä, jolloin valtioneuvostolla on ollut yleisistunto, jossa täydentävä hallituksen esitys olisi voitu antaa, mikä tekee menettelystä erityisen moitittavaa!

Sääntelymallin hyväksyttävyys

Tartuntatautilain tarkoituksena on muodostaa pysyväisluonteinen lainsäädäntöpohja yleisvaarallisten tartuntatautien torjunnalle. Laki on laadittu siten, että sitä voidaan soveltaa erityyppisiin tartuntatauteihin (ebolasta keuhkotuberkuloosiin) eikä COVID-19-tautia aiheuttava koronavirus sinällään ole mitenkään erityinen tauti muiden tartuntatautien johdossa, vaikka se onkin vuonna 2020 aiheuttanut pandemian. Se on käsitykseni mukaan samaten yleisvaarallisiksi tartuntataudeiksi asetuksella todettujen SARSin ja MERSin tyyppinen poiketen esimerkiksi ebolasta suhteessa vähäisemmän yleisvaarallisuutensa (ebolan laajassa torjunnassa tarvitsee siirtyä hyvin nopeasti valmiuslain keinovalikoimaan) ja keuhkotuberkuloosista heikomman hoidettavuutensa johdosta. Vaarallisen taudista tekee juuri se, ettei sitä kyetä tällä hetkellä hoitamaan hyvin, jolloin vakavasta tautimuodosta voi muodostua tappava ja terveydenhuoltojärjestelmää kuormittava. Koronavirusepidemian kestoa ei tunneta. On hallituksen esityksenkin ilmentämän tietoperustan pohjalta oletettavaa viruksen olevan keskuudessamme suhteellisen pitkään. Ymmärrykseni mukaan epidemiologeilla ei ole antaa edes pitkän aikavälin sääennusteen osumatarkkuutta vastaavalla tiedon tasolla vastausta koronavirusepidemian kestoon, vaikka toki ponnistelut sen katkaisemiseksi ovat globaalisti mittavat. Tässä tilanteessa tartuntatautilain pistemäistä muuttamista juuri covid-19 tautiin räätälöidyin toimin on vaikea pitää tarkoituksenmukaisimpana sääntelystrategiana, jos asiaa tarkastellaan terveydenhuolto-oikeuden, kansanterveystyön ja terveysturvallisuuden yleisessä sääntelykehikossa.

Tartuntatautien torjunta pitäisi pyrkiä muutoin kuin aivan poikkeuksellisissa tilanteissa, jollaista keväällä 2020 kiistatta elettiin, järjestämään yleisesti kaikkiin yleisvaarallisiin tartuntatauteihin sovellettavin ja pysyväisluonteisesti voimassa olevin säännöksin (esim. voimassa olevan tartuntatautilain 58 §:n mukaisesti). Muutoin tartuntatautilain yleisvaarallisen tartuntataudin torjuntaan käytettävän normaalin sääntelyn ja perustuslain 23 §:n kautta jäsentyvän varsinaisen hätätilaoikeudellisen sääntelyn (poikkeusolosääntelyn) väliin uhkaa muodostua ns. pienoispoikkeusoloiksi kutsuttava sääntelytaso, joka ilmentää Giorgio Agambenin käsittein ns. normaalioloihin rakenteistuneita poikkeusoloja (ns. pysyvää poikkeustilaa, jollaiseksi esimerkiksi terrorisminvastainen sääntely monissa maissa 2000-luvulla muodostui). Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan olisi hätätilaoikeudellisen sääntelyn selkeyden sekä normaaliolojen ja poikkeusolojen käsitteellisen selkeyden vaalimiseksi määrätietoisesti pyrittävä estämään tällaisen sääntelytason syntyminen. Siksi perustuslakivaliokunnan tulisi suhtautua lähtökohtaisesti ja yleisellä tasolla erittäin torjuvasti sellaiseen

tartuntatautilainsäädännön kehittämissuuntaan, jota käsillä oleva esitys ilmentää, vaikka käytännölliset seikat saattavat yksittäistapauksellisesti puoltaa esityksen hyväksymistä.

Sääntelyn kesto

Lakien ehdotetaan olevan voimassa väliaikaisesti 31.12.2021 saakka. Tätä perustellaan mm. rokotteen käyttöönottoa, epidemian kausivaihtelua ja sitä kautta epidemian kestoa koskevan tiedon perusteella. Kiinnitän huomiota siihen, että käsillä olevan hallituksen esityksen perustelut sääntelyn kestosta ovat nähdäkseni ristiriitaiset suhteessa eduskunnassa yhtä aikaa käsiteltävänä olevan ravintolarajoituksia koskevan esityksen sääntelyn kestoa koskevien perustelujen kanssa. Nämä kaksi puolestaan ovat osin ristiriidassa parhaillaan lausuntovaiheessa olevan tartuntatautilain suuremman muutospaketin perustelujen kanssa. Vaikuttaakin kyseenalaiselta, mikä oikeastaan on se epidemiologinen tietopohja, jolle sääntelyn keston mitoitus rakentuu.

Huomio kiinnittyy siihen, että siinä missä koronarajoituksia keväällä 2020 perusteltiin erityyppisin epidemian kulkua koskeviin mallinnoksiin, niin nyt perusteluihin ei liity minkäänlaisia mallinnoksia. Herää kysymys, onko valtioneuvosto pyrkinyt antamaan eduskunnalle riittävän tietoperustan päätöksentekoon. Nähdäkseni valtioneuvoston olisi perusteltava, miksi mallinnoksista on luovuttu. Jos syynä on se, ettei epidemian kulkua valtioneuvoston mukaan kyetä uskottavasti epidemiologisesti mallintamaan, tämä olisi todettava eksplisiittisesti. Viittaan tältä osin perustuslakivaliokunnan hiljan eduskunnan tiedonsaantioikeuksien toteutumisesta lausumaan.

On toki totta, että arvioitavan sääntelyn välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on sillä, että ehdotetun lain on tarkoitettu olevan voimassa väliaikaisesti, vuoden 2021 loppuun asti. Toisaalta kun epidemian arvioidaan jatkuvan edelleen mahdollisesti vuoroin kiihtyen ja laantuen ainakin siihen saakka, kun väestön tehokkaiden rokotusten arvioidaan toteutuvan eikä tätä ajankohtaa tällä hetkellä tiedetä, on lähdettävä siitä, että käsillä olevan sääntelyn jatkaminen nyt esitetyn ajanjakson jälkeenkin on pikemminkin mahdollista kuin mahdotonta. Tässä tilanteessa sääntelyn määräaikaisuuden luonne sen hyväksyttävyyden kriteerinä nähdäkseni liudentuu. Niinpä yhtäältä ehdotetun lain voimassaoloaika on huomattavan pitkä verrattuna siihen, että valmiuslain toimivaltuuksien käyttämisestä on päätetty kuukaudeksi tai puoleksitoista kuukaudeksi kerrallaan, ja toisaalta valittu sääntelystrategia on sellainen, että määräaikaisuuden avulla on ajettu ja nyt ylläpidetään sellaista sääntelymallia, jota ei todennäköisesti hyväksyttäisi pysyväisluonteiseksi sääntelyksi. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan on kiinnitettävä asiaan nyt vielä vakavaa huomiota.

Käsillä olevan esityksen arviointia vaikeuttaa se, että esityksessä ei nähdäkseni edes yritetä tuoda esiin sellaisia perusteita, jotka tukevat sääntelyn nyt esitettyä kestoa. Kun sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut tartuntatautilain muuttamista koskevan hallituksen esityksen, jonka yhteydessä on tarkoitus ehdottaa kesään 2021 saakka voimassa olevia väliaikaisia säännöksiä ja kun ravintolatoimintaa koskevia säännöksiä

koskevassa arvioitavana olevan hallituksen esityksen kanssa samaan aikaan käsiteltävänä olevia esityksiä ehdotetaan alkukevääseen saakka voimaan olevaksi, syntyy vaikutelma, että käsillä olevan hallituksen esityksen kesto ei ole oikein mitoitetettu (rajoitukset eivät ole ajallisesti oikeasuhtaisia). Pidän ongelmallisena esityksen hyväksyttävyyden ja oikeasuhteisuuden arvioinnin kannalta, että rajoitusten ajallinen ulottuminen ja esityksen suhde tartuntatautilain sääntelyn yleiseen kehittämiseen jää tällä tavalla hämyisäksi.

Katson, että perustuslakivaliokunnan pitäisi harkita valtioneuvoston ohjaamista sellaiseen sääntelymalliin, jossa koronavirusepidemian hallinnan johdosta väliaikaisesti voimassaolevat rajoitustoimet olisivat kaikki voimassa saman ajanjakson, jonka olisi lähtökohtaisesti tartuntatautilain pysyväisluonteista sääntelyä (58 §) vastaavalla tavalla oltava yksi kuukausi.

Velvollisuus pitää hallussa covid-19-tartunnan negatiivista testitulosta tai laillistetun lääkärin antamaa todistusta sairastetusta mutta parantuneesta laboratoriovarmistetusta covid-19-taudista

Hallitus esittää, että tartuntatautilakiin lisätään säännös (16a.1 §), jonka mukaan: ”Jos covid-19-taudin leviämisen estämiseksi on välttämätöntä, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos tekee päätöksen siitä, että Suomeen saapuvalla henkilöllä on maahan saapuessaan oltava mukanaan hänelle annettu todistus covid-19-tartunnan negatiivisesta testituloksesta tai laillistetun lääkärin antama todistus sairastetusta mutta parantuneesta, laboratoriovarmistetusta covid-19-taudista. Henkilön on esitettävä todistus rajatarkastuksessa rajatarkastusviranomaiselle ja säilytettävä se Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen päätöksen mukaisesti ja pyydettäessä esitettävä se kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaavalle viranomaiselle.”

Pidän valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, että testitulostodistuksen hallussapidosta eli käytännöstä niistä maista, joista tulevilta henkilöiltä testitulosta edellytetään, päätetään THL:n päätöksellä. Kyseessä on sellainen yksilön liikkumisvapauden käyttöön olennaisesti liittyvä asia, joka kuuluisi säädöstason määrittämistä koskevien lähtökohtien mukaisesti oikeastaan lailla säädettäviin asioihin. Tartuntatautilain systematiikassa kysymys on nähdäkseni yleisvaarallisen tartuntataudin tunnistamiseen rinnastavasta ratkaisusta, jolloin asiasta pitäisi säätää asetuksella. Katsonkin, että hallituksen esityksen käsittely tavallisen lain säätämisjärjestyksessä edellyttää, että sääntelyä muutetaan tältä osin siirtämällä ”maiden ja tilanteiden määrittely” (ks. myös esitetty 16a.2 §) THL:n päätöksestä asetuksella säätämiseen. Erityisen painavat perusteet voisivat nähdäkseni puoltaa myös valtioneuvoston yleisistunnon päätöksen käyttämistä instrumenttina, mutta tällaisia ei ole nähdäkseni hallituksen esityksessä tuotu esiin. Päätöksen käyttöä asetuksen sijaan voisi puoltaa se, että tällöin asia tulisi hallinnon oikeussuojajärjestelmän piiriin hallintopäätöksenä. Asiallisesti kysymys on kuitenkin pikemmin säädösvallan poliittisesta käytöstä, jota mm. perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat rajaavat, kuin varsinaisesti sellaisen hallintopäätöksen tekemisestä, joka on syytä liittää hallinnon oikeusjärjestelmään. Pidänkin huolestuttavana, että hallituksen esityksessä pyritään hämärtämään päätöksen poliittista luonnetta ja ottaen huomioon se aluehallintovirastojen ohjaus, jota valtioneuvoston tasolta on tartuntatautilain 58 §:n

soveltamiseen liittyen harjoitettu, nyt hallituksen esityksessä esitetty sääntelyratkaisu saa ainakin kriittisen lukijan kysymään, onko tarkoituksena ollut, THL:n toimisi valtioneuvoston ohjauksessa tarjoten lähinnä fasadin kenties poliittisen päätöksentekijän näkökulmasta ikäville päätöksille.

Esityksen 16a.2 §:n mukaan THL:n päätös annetaan yleisesti tiedoksi. Vaikka ilmaisua käytetäänkin paikoin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan sääntelyssä (esim. ratalaki 110/2007), on sinällään sääntely-yhteydestä selvää, että päätös annetaan tiedoksi ns. yleistiedoksiantona. Tätä ei ole tarpeen erikseen mainita, sillä asiaa ei ole mainittu myöskään tartuntatautilain 58 §:n yhteydessä, vaikka lain 58 §:n nojalla annetut päätökset julkaistaankin sinällään yleistiedoksiantoina. Kiinnitän tässä yhteydessä huomion siihen, että hallintolain (434/2003) mukaisena yleistiedoksiantona annettu tieto katsotaan ihmisille annetuksi seitsemäntenä päivänä sen julkaisemisesta. Tästä näkökulmasta ns. asetusmallilla voidaan toimia tarvittaessa ripeämmin kuin päätösmallilla, sillä asetuksen katsotaan velvoittavan ihmisiä heti sen julkaisemisen jälkeen.

Esitetyssä 16a.1 §:ssä todetaan, että henkilöllä voi olla negatiivisen testituloksen sijaan ”laillistetun lääkärin antama todistus sairastetusta mutta parantuneesta, laboratoriovarmistetusta covid-19-taudista”. Sääntelyn tavoitteena lienee se, että ei-tartuttavana pidettävä mutta silti laboratoriotesteissä vielä positiivisen tuloksen antava henkilö pääsee matkustamaan. Pidän tämän huomiointia – ottaen huomioon ymmärrykseni siitä, kuinka ns. positiiviset hännät tuottavat testipositiivisia mutta parantuneeksi katsottavia henkilöitä – perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyysvaatimuksen näkökulmasta sinällään hyvänä. Katson kuitenkin, että tältä osin pykälä on muotoiltu liian väljästi. Emme ymmärtääkseni tällä hetkellä tiedä missä määrin ja kuinka pitkäksi ajaksi COVID-19 -taudin sairastaminen tuottaa immuniteetin. Kun otetaan huomioon sääntelylle esitetty suhteellisen pitkä kesto (vuoden 2021 loppuun), on hyvin mahdollista, että ”sairastanut henkilö” ei ole enää sääntelyn voimassaollessa immuuni koronavirukselle. Sääntelyä olisikin nähdäkseni tarkastettava siten, että ”laillistetun lääkärin antama todistus sairastetusta mutta parantuneesta, laboratoriovarmistetusta covid-19-taudista” saisi olla korkeintaan niin vanha kuin vallitsevan ymmärryksen mukaan taudin antama immuniteetti on ottaen huomioon se, että epävarmuuden asiasta vallitessa aikaa on tarkastettava lyhyemmäksi varovaisuusperiaatteen mukaisesti.

Pykälässä edellytetään, että henkilön on ”pyydettäessä esitettävä [todistus] kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaavalle viranomaiselle”. Sääntelyn perusteella jää epäselväksi mihin tämä viranomainen tietoa negatiivisesta testituloksesta tai sairastetusta tiedosta tarvitsee sekä miten tätä tietoa käsitellään. Pelkästään se, että ”kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaava viranomainen valvoo, että henkilöllä on mukanaan edellä mainitut asiakirjat” ei avaa mielestäni riittävästi viranomaisten roolia. Jää epäselväksi onko valvonta tarkoitus kytkeä esimerkiksi pakollisen terveystarkastuksen määräämiseen (tartuntautilain 16 §:n mukaisesti aluehallintoviraston tehtävä)? Katson, että sääntelyä olisi olennaisesti täsmennettävä siten, että kunnan tartuntatautiviranomaisen toiminta (valvontatehtävä) tulisi täsmällisesti ja tarkkarajaisesti kuvatuksi. Pelkkä dokumentin mukana pitämisen valvonta ei mielestäni uskottavalla tavalla kuvaa sitä, mitä sääntelyn

nojalla ilmeisestikin ajatellaan tehtävän. Ilmeisestikin tässä haetaan myös jonkinlaista yhteyttä henkilöiden karanteeniin määräämismekanismiin, mutta nyt yhteys jää säädöstasolla vielä hyvin epäselväksi. Asetelma on karanteeniin määräämisen kaltaisen perusoikeusrajoituksen jyrkkyys huomioiden epätyydyttävä. Onko tarkoituksena myös ryhtyä valvonnan perusteella ulkomaalaisten karkoittamistoimiin tai muihin ulkomaalaislainsäädännön sinällään mahdollistamiin toimiin? Eräistä kohdista esitystä käy ilmi, että tällainen portti jätetään ainakin auki, mitä myös 16a.5 §:n viittaussäännöksellä Schengenin rajasäännöstöön ja ulkomaalaislakiin ajattaneen takaa?

Ymmärrystä eri toimijoiden roolista hämärtää entisestään hallituksen esityksen 16.2 §, jossa todetaan muun ohessa, että THL:n ”päätös saatetaan viipymättä toimenpiteitä varten Liikenne- ja viestintävirastolle, tiedoksi kunnille, Rajavartiolaitokselle ja Tullille”. En ymmärrä tätä toimenpiteitä varten ja tiedoksi jaottelua, sillä päätöksen toimeenpano ymmärrykseni mukaan esimerkiksi mitä suurimmassa määrin Rajavartiolaitoksen tehtävänä.

Syntyy vaikutelma, että säädösvalmistelu on jäänyt tältä osin keskeneräiseksi ja esitetyn 16a §:n istuttaminen tartuntatautilain systematiikkaan puutteelliseksi. Hallituksen esityksen jaksossa vaikutukset viranomaisten toimintaan yritetään kuvata, miten nyt esitettävän sääntelyn avulla on tosiasiallisesti tarkoitus toimia esimerkiksi kunnissa. Jakso on kuitenkin kirjoitettu siten, ettei lukijalle muodostu kokonaiskuvaa siitä, miten sääntelyä on tarkoitus soveltaa. Sääntelyn luonne huomioiden tilanne on epätyydyttävä.

Karanteeniin määrääminen

Tartuntatautilakiin lisättäväksi ehdotetun 16a.3 §:n mukaan: ”Edellä 1 momentissa tarkoitetut henkilöt voidaan määrätä karanteeniin 60 §:n nojalla. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos määrää 1 momentissa tarkoitetussa päätöksessään karanteenin keston sekä ne ehdot, joiden täyttyessä karanteenin kestoa voidaan lyhentää tai karanteeni lopettaa. Lisäksi laitos voi myös päättää 1 momentissa tarkoitetun testin ajoituksesta sekä Suomeen saapuvan hen-kilön lisätestiin määräämisen perusteista ja ajoituksesta.”

Pidän ehdotettua karanteenisääntelyä valtiosääntöoikeudellisesti niin ongelmallisena, että se on muotoiltava kokonaan uudestaan, jotta esitys voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Tartuntatautilain 60 §:n mukaan karanteeniin määrääminen perustuu siihen, että tartuntatautilääkäri yksittäistapauksellisen lääketieteellisen arvion (potilaan anamneesin) perusteella toteaa tämän altistuneen tai epäilee perustellusti juuri hänen altistuneen taudille. Tartuntatautilain 60 §:n mukaan karanteenia ei siten voida määrätä muutoin kuin lääkärin lääketieteellisen arvion perusteella, muutoin kuin yksilökohtaisen anamneesin perusteella ja muutoin kun yksilöön kohdistuvan altistuksen tai altistusepäilyn perusteella. Ajatus siitä, että esimerkiksi tietystä maasta saapuvat ihmiset määrättäisiin kategorisesti karanteeniin ilman lääkärin yksittäistapauksellista tutkimusta ja yksilökohtaista altistumisepäilyä ei ole yhteensopiva tartuntatautilain 60 §:n kanssa. Jos

tavoitteena on jokin tällainen, sääntely on rakennettava toisin kuin viittauksen 60 §:ään kautta. Ajatus siitä, että joku muu kuin lääkäri määräisi karanteenin keston sekä ne ehdot, joiden täyttyessä karanteenin kestoa voidaan lyhentää tai karanteeni lopettaa, sopii huonosti tartuntatautilain sääntelylogiikkaan ja ylipäänsä terveydenhuolto-oikeuden yleisiin oppeihin. Aivan samoin ajatus siitä, että THL päättäisi ilman tarkempaa laintasoista sääntelyä ”Suomeen saapuvan henkilön lisätestiin määräämisen perusteista ja ajoituksesta” antaa yhtäältä perusoikeuksien rajoitusedellytysoppien näkökulmasta THL:lle aivan liian avoimen valtakirjan puuttua yksilön asemaan ja toisaalta siirtää THL:lle sellaista valtaa, joka ei tartuntatautilain systematiikassa ja terveydenhuolto-oikeuden yleisten oppien näkökulmasta sille kuulu. Pidän ongelmallisena sitä, kuinka tunnottomasti suhteessa terveydenhuolto-oikeuden yleisiin oppeihin karanteenisääntelyä on alettu kehittämään.

On mahdollista, että valtion rajan ylittävän liikkumisen karanteenisääntelyä pitää muutettaa niin paljon, että muutokset eivät sovellu eduskuntakäsittelyn yhteydessä tehtäviksi niiden vaatiessa sellaista lain perusvalmistelua, joka kuuluu valtioneuvoston tehtäväpiiriin. Pidän hallituksen esityksen valmistelua tältä osin epäonnistuneena.

Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomion tässä yhteydessä vielä siihen, että Suomeen on luotu kevään 2020 jälkeen niin sanottu ”omaehtoisen karanteenin” käsite. Tilanne on oikeudellisesti hyvin ongelmallinen, sillä omaehtoisen karanteenin yhteyttä sosiaaliturvalainsäädäntöön ja työlainsäädäntöön ei ole käsitelty asianmukaisesti. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan tulisi ohjata valtioneuvostoa viipymättä kehittämään karanteenisääntelyä sellaiseksi, että ”erilaiset karanteenin muodot” jäsentyvät täysimääräisesti lainsäädännön kautta, jolloin ne myös saumaantuvat työ- ja sosiaalioikeudelliseen lainsäädäntöön. Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Tilanne, jossa yksilöille luodaan velvollisuuksia erilaisin suosituksin, ei ole tyydyttävä. On ymmärrettävää, että valtioneuvosto joutui keväällä 2020 koronaepidemian alussa reagoimaan nopeasti ja hyödyntämään erilaisia suositusluonteisia instrumentteja. Kun koronavirusepidemia on kuitenkin jatkumassa vielä pitkähkön ja toistaiseksi tuntemattoman ajan, lain alaan kuuluvaksi luokiteltava yksilöiden käyttäytymisen ohjaaminen pitäisi saattaa lailla sääntelyn piiriin.

Lyhytaikainen oleskelu

Ehdotetun 16a.4 §:n mukaan: ”Jos henkilön tarkoituksena on oleskella Suomessa enintään valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetyn ajan ja hänellä on mukanaan 1 momentissa tarkoitettu todistus covid-19-tartunnan negatiivisesta testituloksesta, karanteenia ei määrätä, jos henkilölle tehdään Suomeen saapumisen yhteydessä uusi covid-19-tartunnan osoittava testi ja testitulos on edelleen negatiivinen.”

Pidän ongelmallisena tässä esitetyn asetuksenantovaltuuden väljyyttä. Valtuutta on merkittävällä tavalla tiukennettava, jollei perustuslakivaliokunta katso – mitä sinällään pidän myös mahdollisena – perustuslain 80 §:n edellyttävän aikarajan määräämistä laintasoisesti. Pidän ongelmallisena, että tässä kohtaa ei puhuta 16a.1 §:n mukaisesti laboratoriovarmistetusta testituloksesta vaan yksinomaan testituloksesta. Liikenne- ja viestintäministeriön kirjelmästä ei ilmene perusteita sille, miksi tässä kohden luovutaan laboratoriovarmennetun testin vaatimuksesta. Syntyy vaikutelma siitä, että kirjelmässä esitetty momentti on kiireellä valmisteltu. Kirjelmässä ei ole sille sellaisia perusteluja ja vaikutusarvioita, joita hallituksen esityksen laatimusohjeita noudatettaessa vaadittaisiin. Nähdäkseni liikenne- ja viestintäministeriön kirjelmä ei anna riittävää tietoperustaa ehdotetun 16a.4 §:n arviointiin. Katson, että perustuslakivaliokunta ei voi hyväksyä tältä osin ehdotuksen ottamista eduskuntakäsittelyn pohjaksi liikenne- ja viestintäministeriön kirjelmän pohjalta. Perustuslakivaliokunnan tulee edellyttää, että momentti tuodaan asianmukaisin perusteluin ja vaikutusarvioin varustettuna täydentävänä hallituksen esityksenä eduskunnassa käsiteltäväksi. Se tulee tällöin myös saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Tästä syystä momenttia ei ole nyt syytä arvioida tarkemmin.

Ehdotetun 16a.6 §:n asetuksenantovaltuutus

Ehdotuksen 16a.6 §:n mukaan: ”Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin 4 momentissa tarkoitetusta Suomessa oles-kelun kestosta, covid-19-tartunnan osoittavan testin negatiivisesta tuloksesta annetun todistuksen sisällöstä sekä sairastetusta covid-19- taudista annetun todistuksen sisällöstä sekä todistusten kielestä.”

Pidän ongelmallisena tässä esitetyn asetuksenantovaltuuden väljyyttä. Valtuutta on merkittävällä tavalla tiukennettava, jollei perustuslakivaliokunta katso – mitä sinällään pidän myös mahdollisena – perustuslain 80 §:n edellyttävän aikarajan määräämistä laintasoisesti. Liikenne- ja viestintäministeriön kirjelmässä ei ole sille sellaisia perusteluja, joita hallituksen esityksen laatimusohjeita noudatettaessa vaadittaisiin. Nähdäkseni liikenne- ja viestintäministeriön kirjelmä ei anna riittävää tietoperustaa ehdotetun 16a.6 §:n arviointiin. Katson, että perustuslakivaliokunta ei voi hyväksyä tältä osin ehdotuksen ottamista eduskuntakäsittelyn pohjaksi liikenne- ja viestintäministeriön kirjelmän pohjalta. Perustuslakivaliokunnan tulee edellyttää, että momentti tuodaan asianmukaisin perusteluin ja vaikutusarvioin varustettuna täydentävänä hallituksen esityksenä eduskunnassa käsiteltäväksi. Se tulee tällöin myös saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Tästä syystä momenttia ei ole nyt syytä arvioida tarkemmin.

Saamelaisten oikeudet

Esitetyt rajoitukset vaikuttavat myös saamelaisen alkuperäiskansan oikeuksiin niitä loukaten. Saamelaiset ovat yksi kansa neljässä maassa ja heidän oikeutensa pitää itseään kansana ja harjoittaa omaa kulttuuriaan omalla asuinalueellaan edellyttää nykyisiä valtiollisia rajoja. Rajapolitiikka on keväästä alkaen merkittävästi estänyt

ja haitannut saamelaisten poronhoitoa ja yleisesti saamelaiskulttuuria etenkin käsivarren alueella (Enontekiön kunnassa). Valtiot ovat sitoutuneet kunnioittamaan saamelaisten vapaata liikkumista valtiollisten rajojen yli jo vuoden 1751 lappalaiskodisillissä, ja sittemmin tuo oikeus on suojattu vuoden 1954 pohjoismaisen passivapauden, Suomen perustuslain, EU- ja ETA-sopimusten sekä Schengenin säännöstön (ks. artikla 22) kautta. Hallituksen esityksessä ei ole tunnistettu lainkaan saamelaisten perustuslain ja alkuperäiskansaoikeuden suojaamaa oikeusasemaa. Perustuslakivaliokunnan huolehdittava, että sääntelyä (ehdotettu 16b §) muutetaan sen eduskuntakäsittelyn aikana sellaiseksi, ettei nyt esitettävä karanteenisääntely rajoita millään tavalla saamelaisten poronhoitoa valtionrajat ylittäen.

Kiinnitän samalla kielellisten oikeuksien osalta huomion siihen, että hallituksen esityksen covid-19 testituloksia koskevassa säännöksessä ei ole tunnistettu saamen kieltä. Vähintään saamelaisten kotiseutualueella – mutta kielellisten oikeuksien edistämisen näkökulmasta lähtökohtaisesti koko maassa – viranomaisten hyväksyttävä myös saamenkieliset lääkärintodistukset ja negatiiviset koronatestitulokset.

Sääntelyn selkeys Suomen kansalaisen, EU-kansalaisen ja eräiden muiden ryhmien oikeuksien kannalta

Oikeusjärjestyksestä voidaan sinällään johtaa, ettei esitettävä lainsäädäntö estä Suomen tai EU-valtion kansalaisen taikka esimerkiksi turvapaikanhakijan maahanpääsyä Suomeen. Sääntelyn soveltaminen näiden ryhmien karanteeniin määräämisen osalta jää perustelujen osalta jokseenkin epäselväksi, kun perusteluissa annetaan ymmärtää kansalaisella olevan velvollisuus ilman negatiivista todistusta olevan velvollisuus mennä karanteeniin. Tämä ei ole yhteensopiva tartuntatautilain 60 §:n kanssa. Kun Suomen kansalaista tai EU-kansalaista ei ole mahdollista todistuksen puutteen vuoksi käännyttää tai hänen maahan pääsyään estää eikä ns. automaattinen karanteeni ole myöskään mahdollinen, vaikuttaa siltä, että esityksen valmistelu on tältäkin osin jäänyt kesken. Nähdäkseni esitystä olisi eduskuntakäsittelyn aikana selkiytettävä siten, että tartuntatautilaista kävisi suoraan ja yksiselitteisesti ilmi Suomen kansalaisen, EU-kansalaisen ja turvapaikanhakijoiden kaltaisten ryhmien oikeudet ja velvollisuudet.

***

Katson, että hallituksen esitykseen sisältyy lukuisia kohtia, joiden korjaaminen on edellytyksenä sille, että se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Katson samalla, että eräitä liikenne- ja viestintäministeriön kirjelmään sisältyviä pykälämuutoksia ei voida niiden merkitys huomioiden ottaa eduskunnassa käsiteltäväksi muutoin kuin täydentävän hallituksen esityksen muodossa vireille saatettuna. Kehotan perustuslakivaliokuntaa harkitsemaan, onko esitys korjattavissa eduskuntakäsittelyn aikana. Mikäli esitykseen sisältyy sellaista korjaustarvetta, joka edellyttää lain perusvalmistelun käynnistämistä uudelleen, esitys on palautettava valtioneuvostossa valmisteltavaksi.

Helsingissä 9. lokakuuta 2020

Pauli Rautiainen
julkisoikeuden apulaisprofessori
hyvinvointioikeuden ja valtiosääntöoikeuden dosentti