Valiokunnan lausunto PeVL 32/2020 vp– HE 137/2020 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 137/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöjohtaja Silja Ruokola, liikenne- ja viestintäministeriö
- hallitusneuvos Liisa Katajamäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- strategiajohtaja Liisa-Maria Voipio-Pulkki, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Mika Salminen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- OTT, yliopistonlehtori Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää
- apulaisprofessori Pauli Rautiainen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti tartuntatautilakia ja liikenteen palveluista annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyn 2020 aikana ja olemaan voimassa vuoden 2021 loppuun.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 32/2020 vp

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia arvioidaan perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, 7 §:ssä turvatun oikeuden elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, 9 §:n mukaisen liikkumisvapauden, 18 §:ssä turvatun oikeuden työhön ja elinkeinovapauden, 21 §:ssä turvatun oikeusturvan, 22 §:n mukaisen julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen ja julkisen hallintotehtävän antamista muun kuin viranomaisen hoidettavaksi koskevan 124 §:n kannalta. Huomiota kiinnitetään myös Ahvenmaan itsehallintolakiin.

Lakiehdotukset voidaan hallituksen näkemyksen mukaan hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Koska esitykseen kuitenkin liittyy periaatteellisesti tärkeitä kysymyksiä, hallitus pitää perusteltuna, että esityksestä pyydettäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaista muuttamista. Tartuntatautilakiin ehdotetaan lisättävän säännökset Suomeen saapuvien velvollisuudesta esittää todistus negatiivisesta covid-19-testituloksesta. Liikenteen palveluista annettuun lakiin lisättäisiin puolestaan säännökset Suomeen liikennöivien kuljetuspalvelun tarjoajien velvoitteesta avustaa viranomaista testitodistusvaatimuksesta tiedottamisessa matkustajille. Lisäksi kumpaankin lakiin lisättäisiin eräitä menettely-, toimivaltuus- ja täytäntöönpanosäännöksiä. Lakiehdotuksilla pyritään estämään covid-19-epidemian leviämistä Suomessa. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksellä on hyväksyttävä tavoite.

Sääntely on merkityksellistä useiden perusoikeuksien kannalta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota sääntelyn suhteeseen perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen. Ehdotetut säännökset merkitsevät useita rajoituksia näihin oikeuksiin. Perusoikeuksiin puuttuvia ehdotuksia on näin ollen arvioitava koronavirusepidemiankin aikana perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 14/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana myös sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (PeVL 10/2016 vp, s. 2). Valiokunnan mukaan myös sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. myös PeVL 45/2016 vp, s. 3, PeVL 41/2006 vp, s. 4/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 32/2020 vp

Perustuslakivaliokunnassa 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.

Liikenne- ja viestintäministeriö toimitti eduskunnan valiokuntiin kolmesivuisen 8.10.2020 päivätyn muistion, jossa merkittävä 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.

Valtiopäiväkäytännössä mietintövaliokunnat sinänsä tekevät tavanomaisesti muutoksia hallituksen esitykseen yhteistyössä ministeriöiden kanssa. Sote-uudistuksen käsittelyn yhteydessä vuoden 2018 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että eräät muutosehdotukset perustuivat kahden ministerin sosiaali- ja terveysvaliokunnalle lähettämään kirjeeseen. Valiokunta painotti, että perustuslaki ei tunne tällaista hallituksen esityksen muuttamismenettelyä, eikä perustuslakivaliokunta pitänyt menettelyä hyväksyttävänä (PeVL 65/2018 vp, s. 68).

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 ihmisoikeussopimuksiin. Valiokunnan käsittelyn pohjana on siten eduskunnan lähetekeskustelun päätteeksi valiokunnalle lähettämä hallituksen esitys lakiehdotuksineen, ei ministeriön valtioneuvoston yleisistunnon ohittaen suoraan eduskunnan valiokunnalle toimittama asiakirja, johon sisältyy hallituksen esityksestä poikkeava lakiehdotus. Perustuslakivaliokunta, kuten muutkaan asiaa käsittelevät valiokunnat, eivät voi ilman mietintövaliokunnan tarkentavaa lausuntopyyntöä ottaa arviointinsa pohjaksi ministeriön muistiota.

Ehdotus laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta on perustuslakivaliokunnan mielestä vielä niin keskeneräinen ja siihen sisältyy perusoikeusnäkökulmasta sellaisia puutteita, ettei se tarjoa perustaa asian käsittelylle eduskunnassa. Perustuslakivaliokunta katsoo tämän vuoksi, että sille perustuslain 74 §:ssä asetettu valtiosääntöinen tehtävä tulee tässä vaiheessa käsittelyä asian-

mukaisesti turvatuksi antamalla lausunto, jossa valiokunta keskittyy lakiehdotusten olennaisimpiin valtiosääntöisiin kysymyksenasetteluihin. Valiokunnan mielestä ei ole mielekästä arvioida sääntelyn kaikkia yksityiskohtia tilanteessa, jossa lakiehdotusten saattaminen perustuslainmukaisiksi ja näin tavallisen lain säätämisjärjestyksessä hyväksyttäviksi edellyttää sääntelyn perusrakenteiden kannalta olennaisia muutoksia sekä mahdollisesti lukuisia muutoksia sääntelyn yksityiskohtiin. Valiokunnan ei voi siten nyt käsillä olevassa lausunnossa katsoa ottaneen lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin muita kuin lausunnosta nimenomaisesti ilmeneviä kantoja.

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelylle on esitetty hyväksyttäviä perusteita, ja valiokunta pitää sinänsä mahdollisena säätää Suomeen saapuvia henkilöitä koskevista vaatimuksista, joilla pyritään estämään koronaviruksen leviämistä Suomeen ulkomailta tulevien henkilöiden mukana. Tällaisen sääntelyn on kuitenkin täytettävä perusoikeuksien yleiset ja mahdolliset perusoikeuskohtaiset erityiset rajoitusedellytykset sekä muutoinkin oltava perustuslain mukaista.

Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että 1. lakiehdotuksen saattaminen perustuslainmukaiseksi edellyttää varsin laajaa jatkovalmistelua, jossa on seikkaperäisesti ja asianmukaisin vaikutusarvioin tarkasteltava ja säänneltävä ehdotettuja maahantuloon kohdistuvia rajoitustoimenpiteitä sekä aineellisesti että menettelyllisesti. Valiokunnan mielestä on edelleen selvää, että jatkovalmistelua ei ole mahdollista tehdä mietintövaliokunnassa. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällainen esitys on valmisteltava valtioneuvostossa uudelleen hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti.

Eräitä huomioita sääntelyn perustuslaillisista ongelmista

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (jäljempänä THL) 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 edellä todetun mukaisesti merkityksellinen useiden perusoikeuksien kannalta. Vaatimus todistuksesta koskee lähtökohtaisesti kaikkia Suomeen saapuvia henkilöitä (16 a §:n 1 mom.). Ehdotetun 16 a §:n 2 momentista kuitenkin ilmenee, että THL:n päätöksessä määritellään ne maat ja muut alueet, joista saapuvilla on oltava mukanaan 1 momentissa tarkoitettu todistus. Todistusta ei lisäksi edellytetä maahantulon yhteydessä 16 b §:n 1 momentissa tarkoitetuilta henkilöiltä.

Lakiehdotuksessa THL:lle osoitetaan merkittävää toimivaltaa yksilön perusoikeuksien rajoittamiseen (esim. liikkumisvapaus, oikeus tulla maahan, perhe-elämän suoja, elinkeinovapaus) ilman, että laissa asetetaan välttämättömyysvaatimuksen lisäksi edellytyksiä tai rajoituksia päätöksenteolle. Laista muun muassa puuttuu perussäännös siitä, millaisista maista tai millaisilta alueilta tulevilta henkilöiltä todistusta edellytetään (esim. maa tai alue, jossa havaittu covid-19-taudin ilmaantuvuus aiheuttaa erityisen epidemian leviämisen riskin ja josta Suomeen matkustamisen rajoittaminen on siksi covid-19-taudin leviämisen estämiseksi välttämätöntä). Ehdotettu sääntely on ongelmallista perusoikeuksien rajoittamiseen kohdistuvan lailla säätämisen vaatimuksen kannalta. Perustuslakivaliokunta painottaa, että perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskun-

nan säätämään lakiin ja niiden on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista (PeVM 25/1994 vp, s. 5/II).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että päätöksentekotoimivalta ehdotetaan osoitettavaksi THL:lle, joka yleensä muuten toimii asiantuntijaviranomaisena. Tehtävä sopii valiokunnan mielestä asiantuntijaviranomaiselle varsin huonosti. Lisäksi päätöksen merkittävyys perustelisi toimivallan osoittamista ministeriölle tai valtioneuvostolle. Ehdotetun sääntelyn perusteella ei ole aivan selvää sekään, onko 16 a §:ssä tarkoitetuista maista syytä tehdä hallintopäätös vai olisiko sääntelyn perustellumpaa rakentua lakia tarkempien oikeussääntöjen antamiselle.

Ehdotetusta sääntelystä ei käy selvästi ilmi, mitä seurauksia vaaditun todistuksen puuttumisella on. Todistusvaatimuksen ulkopuolelle ei lakitekstissä ole suljettu Suomen kansalaisia, joilla 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 heillä ei ole vaadittua todistusta. Perusteluissa (s. 39) todetaan nimenomaisesti, että Suomen kansalaista tai EU-kansalaista ei ole mahdollista todistuksen puutteen vuoksi käännyttää tai hänen maahan pääsyään estää. 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 covid-19-taudin pääsyn Suomeen ja leviämisen Suomessa, minkä perusteella todistuksen puuttuminen voi johtaa siihen, että ulkomaalaisen pääsy maahan voitaisiin evätä ulkomaalaislain 142 §:n mukaan tai hänet voitaisiin käännyttää. Tämä ei kuitenkaan ilmene säädöstekstistä. Ainoa 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 lain tasolla.

Rajoitusten kohteena olevista maista Suomeen tulevat henkilöt voidaan tartuntatautilain ehdotetun 16 a §:n 3 momentin mukaan määrätä karanteeniin 60 §:n nojalla. Ehdotetun sääntelyn suhde momentissa viitattuun 60 §:n säännökseen karanteeniin määräämisen edellytyksistä jää ongelmallisen avoimeksi ja epäselväksi. Epäselvää on, onko viittauksen tarkoitus olla informatiivinen vai onko tarkoituksena, että Suomeen saapuminen tietystä maasta tai tietyltä alueelta muodostaa itsenäisen perusteen karanteeniin määräämiselle. Samankaltainen epäselvyys koskee myös hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta 16 a §:n 4 momentiksi, jossa kyse on karanteenin lisäksi myös testiin määräämisestä.

Jos tarkoituksena on säätää tartuntatautilain 60 §:ään nähden uudesta perusteesta karanteeniin määräämiselle, on sääntelyssä otettava huomioon, että karanteeniin määräämisessä on kysymys perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitetusta vapaudenriistosta, mikä tarkoittaa hyvin pitkälle menevää puuttumista yksilön henkilökohtaiseen vapauteen (PeVL 11/2016 vp, s. 5, ks. myös PeVL 15/2015 vp, s. 3). Lisäksi karanteeniin määräämistä maahantulon yhteydessä on arvioitava myös liikkumisvapauden rajoittamisen kannalta. Ehdotettu 16 a §:n 3 momentti ei täytä niitä vaatimuksia, joita perusoikeuksia rajoittavalta sääntelyltä edellytetään.

Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn tartuntatautilain 60 §:n mukaan virkasuhteinen kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai virkasuhteinen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri voi päättää henkilön karanteenista enintään yhden kuukauden ajaksi, jos yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen vaara on ilmeinen eikä taudin leviämistä voida muulla tavoin estää. Päätös karanteenista voidaan tehdä henkilölle, jonka on todettu tai perustellusti epäilty altistuneen yleisvaaralliselle tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillylle tartuntataudille.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos määrää ehdotetun 16 a §:n 3 momentin mukaan karanteenin keston sekä ne ehdot, joiden täyttyessä karanteenin kestoa voidaan lyhentää. Karanteenin kestoa koskeva sääntely poikkeaisi siten 60 §:stä, jonka mukaan lääkäri päättää karanteenin kestosta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei lakiehdotuksessa tältäkään osin ole THL:n harkintaa rajaavia tai ohjaavia säännöksiä.

Hallituksen esityksen sisältämien lakiehdotusten ehdotetaan olevan voimassa 31.12.2021 asti. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota siihen, että koronavirusepidemian johdosta säädettyjen perusoikeusrajoitusten voimassaolo on rajattava välttämättömään (esim. PeVL 14/2020 vp, s. 6). Vuoden 2021 loppuun ulottuva voimassaoloaika on poikkeuksellisen pitkä verrattuna muihin tähän mennessä epidemian vuoksi säädettyihin perusoikeuksia rajoittaviin lakeihin. Näin pitkä voimassaoloaika on ristiriidassa perustuslakivaliokunnan tähän asti omaksuman soveltamiskäytännön kanssa.

Sääntelyn voimassaoloajan kannalta merkityksellistä on myös, ettei lakiehdotuksessa rajata THL:n tekemän viranomaispäätöksen voimassaoloaikaa. Sinänsä on ilmeistä, että tarkoituksena on aika ajoin tarkistaa päätöstä sen mukaan, miten eri maiden epidemiatilanne muuttuu. Tällaisen päätöksen ajallisen keston rajauksen tulisi kuitenkin ilmetä suoraan laista.

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 153 a §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi velvoittaa sellaisen rajat ylittävää liikennöintiä harjoittavan kuljetuspalvelun tarjoajan, joka liikennöi THL:n päätöksessä yksilöidystä maasta tai alueelta, avustamaan päätöksessä ja 16 a ja 16 b §:ssä tarkoitettujen tietojen välittämisessä matkustajille. Kuljetuspalvelun tarjoajan tehtävänä on kohtuudella huolehtia siitä, että kyseiset tiedot annetaan matkustajille ennen Suomen rajan ylittävän matkan alkamista.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Ehdotettu sääntely ei täytä perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytettyjä siirron sääntelyn täsmällisyyden ja virkavastuun sääntelyn vaatimuksia (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 47—51). Lisäksi hallituksen esityksessä ei ole riittävästi perusteltu siirron tarkoituksenmukaisuutta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

Valiokunnan lausunto PeVL 32/2020 vp

että lakiehdotuksia ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 15.10.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala