

Asia: VN/12442/2021

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta ja rikoslain 44 väliaikaisesta muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Yleishuomiot hallituksen esityksestä?

1. Sääntelyn oikeudellinen tarpeellisuus ja kiireellisyys sekä valmistelu

Hallitus antoi eduskunnalle 1.10.2020 hallituksen esityksen laeiksi tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta. Esityksessä ehdotettiin säännöksiä Suomeen saapuvien henkilöiden velvollisuudesta esittää todistus negatiivisesta covid-19 –testituloksesta (HE 137/2020 vp). Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotettu sääntely oli niin keskeneräinen ja perusoikeuksien näkökulmasta puutteellinen, että se edellytti varsin laajaa jatkovalmistelua valtioneuvostossa. Perustuslakivaliokunta kuitenkin totesi, että sääntelylle oli esitetty hyväksyttäviä perusteita ja että sinänsä on mahdollista säätää Suomeen saapuvia koskevista vaatimuksista, joilla pyritään estämään koronaviruksen leviämistä ulkomailta tulevien henkilöiden mukana (PeVL 32/2020 vp).

Eduskunta hyväksyi 19.2.2021 tartuntatautilain muun sisältöisen muutoksen yhteydessä lausuman koronaviruksen torjunnasta rajaliikenteessä. Eduskunta edellytti valtioneuvoston valmistelevan pikaisesti tartuntatautilain täydentämiseksi säännökset, joiden nojalla voidaan torjua epidemian leviämistä Suomeen tulevien henkilöiden osalta ja mahdollistaa terveysturvallinen matkustaminen (EV 3/2021 vp). Eduskunta on perustuslain 2 §:n mukaan ylin valtioelin. Tämän vuoksi vakiintuneesti katsotaan, että valtioneuvoston on ryhdyttävä toimenpiteisiin eduskunnan lausumien johdosta.

Koronaviruksen torjunta rajaliikenteessä on perustunut 17.3.2020 alkaen suurelta osin rajavartiolain nojalla annettuihin valtioneuvoston päätöksiin, joilla on palautettu rajatarkastukset sisärajoille ja rajoitettu liikennettä ulkorajoilla. Schengenin rajasäännösten mukaan tällaisia rajoituksia voidaan soveltaa enintään puolen ajan. Tämä määräaika umpeutui 18.9.2020. Päätösten voimassaolon toistuvan jatkamisen oikeudelliset perusteet ovat jo pitkään olleet rajasäännösten noudattamisen

kannalta heikentymään päin. Hallituksen esityksessä todetaankin komission kiinnittäneen 22.2.2021 Suomen huomiota tarpeeseen käyttää vähemmän rajoittavia toimia.

Kiinnitän huomiota myös 1.10.2020 antamaani päätökseen rajavalvontaa koskevista valtioneuvoston päätöksistä (OKV/61/10/2020). Olen päätöksessäni muun muassa todennut, että terveysturvallisuustoimet koronaviruksen leviämisen estämiseksi Suomen rajat ylittävässä liikenteessä edellyttävät lainsäädäntötoimia, sekä kehottanut asiassa keskeisiä ministeriöitä arvioimaan ja kokoamaan lainsäädännön muutostarpeet.

Edellä todetun perusteella hallituksen esityksessä ehdotettavan sääntelyn oikeudellinen tarpeellisuus on ollut nähtävissä jo loppukeväästä 2020 alkaen ja viimeistään syksyllä 2020. Sääntelyn oikeudellinen tarpeellisuus liittyy ilmeisesti myös lausunnoilla nyt olevassa esityksessä viitattuun EU:n uuteen testi- ja rokotetodistussääntelyyn, joka on tulossa voimaan 1.7.2021.

Edellä selostettuun nähden hallituksen esityksen valmistelu on kestänyt varsin kauan, etenkin kun esitys on arvioitava välttämättömäksi suojaattaessa ihmisten oikeutta elämään ja terveyteen sekä perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen ja kaiken julkisen vallan käytön tarkan lakisidonnaisuuden kannalta. Hyvän lainvalmistelun periaatteiden mukaan valmistelu on tehtävä huolellisesti ja siihen on varattava riittävästi aikaa sen mukaan kuin esityksen laajuus ja sisältö sitä edellyttävät. Tässä tapauksessa herää kuitenkin kysymys siitä, onko valmistelu käynnistetty ajoissa ja onko siihen osoitettu riittävästi voimavaroja.

Pidän esitystä tarpeellisenä perus- ja ihmisoikeuksien sekä perusoikeuksien ja unionin oikeuden mukaisen liikkumisvapauden rajoitusedellytyksiin kuuluvan tarkkarajaisen ja täsmällisen lailla säätämisen vaatimusten toteuttamiseksi. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneeksi jo nyt luonnehdittavan käytännön mukaisesti esityksellä on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät tavoitteet. Väestön terveys sekä viime kädessä elämää ja terveyttä koskevien oikeuksien suojaaminen ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painavia perusteita, jotka oikeuttavat pitkällekin meneviin perusoikeuksien rajoitukseen, toki edellyttäen, että perusoikeuksien yleiset ja perusoikeuskohtaiset erityiset rajoitusperusteet täyttyvät (ks. PeVM 2/2020 vp, s. 4, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. 5, PeVM 9/2020 vp, s. 4, PeVL 14/2020 vp, s. 4, PeVL 44/2020 vp, s. 3, PeVL 16/2021 vp, kappale 4). Esitystä on näistä syistä myös pidettävä kiireellisenä.

2. Suhde EU-sääntelyyn

Esityksessä ei käsitellä oikeastaan lainkaan lakiehdotuksen suhdetta edellä mainittuun EU:n uuteen testi- ja rokotetodistussääntelyyn. Perusteluissa tulee tehdä selkoa tarkemmin EU-sääntelyn sisällöstä ja siitä, miten nyt ehdotettava sääntely sopii sen kanssa yhteen. EU-sääntely on asetuksen tasoista ja siten suoraan velvoittavaa ja sovellettavaa. Esityksen perusteluista ei esimerkiksi käy ilmi, vapauttaako EU:n todistus testauksesta ja karanteenista sekä salliiiko unionin oikeusjärjestys näiltä

osin kansallista täydentävää sääntelyä. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään edellyttänyt, että hallituksen esityksissä selvitetään asianmukaisesti EU-sääntelyn kansallinen liikkumavara.

3. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Säätämisjärjestyksen perusteluissa ei kaikilta osin selvitetä sitä, miten kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet (esim. Lapsen oikeuksien sopimus) ja perustuslain vaatimukset on otettu huomioon lakiehdotuksen säännöksissä. Perusteluissa jää siten epäselväksi lakiehdotuksen yhteys referoituihin sopimusmääräyksiin ja perustuslain säännöksiin. Osa näistä seikoista on keskeisiä säätämisjärjestyksen asianmukaisen perustelun näkökulmasta. Perusteluissa tulee esimerkiksi nimenomaisesti selventää ehdotettujen todistus- ja testausvaatimusten suhde perustuslain 9 §:ssä turvattuun Suomen kansalaisten liikkumisvapauteen rajat ylittävässä matkustamisessa. Säätämisjärjestysperusteluissa tulee myös käsitellä todistus- ja testausvelvoitteeseen ehdotettujen poikkeusten yhdenmukaisuus perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden periaatteen kannalta. Saamelaisten erityiskohtelun perusteena on paikallaan viitata perustuslain 17 §:n 3 momenttiin ja 121 §:n 4 momenttiin. Ehdotus uudenaikaisesta kriminalisoinnista ja sen oikeasuhtaisuudesta perusoikeusjärjestelmän kannalta olisi myös syytä käydä ainakin lyhyesti läpi.

Säätämisjärjestyksen perusteluissa on välttämätöntä arvioida riittävän seikkaperäisesti ehdotetun sääntelyn suhde perustuslain tasoisena voimassa olevaan Euroopan unionin oikeuteen, erityisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 21 artiklaan vapaasta liikkuvuudesta ja Euroopan unionin perusoikeusperuskirjan 45 artiklan mukaiseen unionin kansalaisen oikeuteen vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella sekä näitä oikeuksia täsmentävään unionin lainsäädäntöön. Samassa yhteydessä on tarpeen selostaa myös, miten ehdotettu sääntely täyttää unionin oikeuden mukaisen vapaan liikkuvuuden sääntelyä ja sen rajoituksia koskevat välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden sekä unionin kansalaisten syrjimättömyyden vaatimukset.

Perustuslakivaliokunta on koronavirusepidemian torjuntaan liittyviä perusoikeuksien rajoituksia käsitellessään painottanut perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysedellytyksen tarkkaa noudattamista (esim. PeVL 16/2021 vp, kappale 8). Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ei ole kootusti tarkasteltu ehdotuksia välttämättömyysedellytyksen kannalta.

Ehdotusten oikeasuhtaisuuden arvioinnissa ei ole erikseen tarkasteltu sääntelymallia suhteessa vaihtoehtona todettuun riskiperusteiseen malliin, jota eräiltä osin ainakin vanhemmat Euroopan unionin toimielinten suositukset näyttäisivät puoltavan. Oikeasuhtaisuuteen kuuluu yleisenä valtiosääntöoikeudellisena vaatimuksena se, että sääntely käytännössä toimii tarkoituksensa mukaisesti. Tältä osin esityksen vaikutusten arviointi liittyy olennaisella tavalla myös sen valtiosääntöoikeudelliseen tarkasteluun. Vaikutusten arvioinnissa olisi selkeämmin tarkasteltava sitä, miten ehdotettava malli voidaan käytännössä toteuttaa myös tilanteessa, jossa rajatarkastuksista

sisärajoilla on luovuttu, ja mitä edellytetään muun muassa rajavartio-, tull- ja poliisiviranomaisten virka-avulta. Tarkastelun johtopäätös on syytä kirjata myös säätämisyjärjestysperusteluihin. Tässä yhteydessä on nimenomaisesti varmistettava, että tartuntatautilain 89 §:n yleinen sääntely virka-avusta tarjoaa riittävän oikeudellisen perustan virka-avulle sekä henkilötietojen käsittelylle virka-apua annettaessa.

4. Sääntelyn tarkkarajaisuus ja täsmällisyys sekä vaikuttavuus

Hallituksen esityksessä on kyse sääntelystä, joka huomattavassa määrin koskee perusoikeuksia ja Euroopan unionin oikeuden mukaisten vapauksien käyttöä luonnollisten henkilöiden tavanomaisessa arkielämässä. Tällaiseen sääntelyyn kohdistuvat erityiset tarkkarajaisuuden, täsmällisyyden ja ymmärrettävyyden vaatimukset (ks. myös PeVL 32/2020 vp, s. 2).

Säännösehdoiksi ei tältä osin ole yleisesti suurta huomautettavaa. Tartuntatautilain 16 a §:n perusteluista (esityksen s. 31) ilmenee kuitenkin merkittäviä hyväksyttävää rokotusta ja osin rokotussarjaa koskevia vaatimuksia, joista olisi perusteltua säätää lain tasolla tai ainakin laissa säädettävän valtuuden nojalla valtioneuvoston asetuksella.

Tartuntatautilain 16 b ja 16 d §:n sääntely näyttäisi sisältävän yleissäännökset velvollisuudesta osallistua covid-19 –testiin rajat ylittävässä liikenteessä. Säännökset koskisivat myös Suomen kansalaisia ja Suomessa vakinaisesti asuvia muita EU:n kansalaisia. Esityksessä tarkoitetulla luotettavalla todistuksella myös Suomen kansalaiset saisivat helpotusta terveysturvallisuustoimiin rajat ylittävässä liikenteessä. Jatkovalmistelussa voisi vielä harkinta, pitäisikö laajasti kaikkia koskevat säännökset koota alkuun yleissäännökseksi ja sen jälkeen esittää rajatumpia henkilöryhmiä koskevat säännökset. Tällöin olisi helpommin osoitettavissa, että ehdotettava sääntely ei sisällä syrjintää. Ehdotetun 16 b §:n osalta on selvitettävä myös, kenellä on velvollisuus järjestää testi, johon on velvollisuus osallistua ilman terveydenhuollon ammattihenkilön suorittamaa tarpeen arviointia.

Ehdotetun 16 a §:n 4 momentin osalta on tarpeen tarkentaa, onko kyseessä informatiivinen viittaussäännös vai onko tarkoituksena säätää lisäкитеereitä maahantulon edellytyksiin. Käännyttämisen osalta on lisäksi otettava huomioon Euroopan unionin säännökset ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö sekä erikseen arvioitava terveysturvallisuustoimet, jos henkilö on esimerkiksi altistunut tai sairastunut.

5. Lausuntoaika

Lausuntopyyntö julkaistiin 25.5.2021 ja lausuntoaika päättyi 31.5.2021. Lausuntopyynnön lähettämisen jälkeen lausuntojen antamiseen oli siten aikaa neljä arkipäivää. Tämän pituinen lausuntoaika on erittäin lyhyt riippumatta siitä, mitä lausuntopyyntö koskee. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnallisessa lausunnossa otetaan sen vuoksi esille vain tässä ajassa havaittavissa olevia,

valtiosääntöoikeudellisesti keskeisimpiä kysymyksiä. Lakiehdotuksen ja perustelujen yksityiskohtiin ei ole ollut mahdollista perehtyä.

Perustuslain 2 ja 14 §:ssä säädetään osallistumisoikeuksista ja julkisen vallan velvollisuudesta edistää näiden oikeuksien toteutumista. Kunnilla on perustuslain 121 §:n mukaan itsehallinto ja kuntien tehtävistä on säädettävä lailla. Tämän vuoksi kuntien kuulemiseen on erityisen korostettu velvollisuus silloin, kun valmistellaan kuntien tehtäviin vaikuttavaa lainsäädäntöä.

Sidosryhmien ja kansalaisten kuuleminen lausuntoja pyytämällä on vakiintunut tapa toteuttaa osallistumisoikeuksia lainvalmistelussa. Lausuntoajan pituudesta on ohjeita Säädösvalmistelun kuulemisohjeessa (valtioneuvoston periaatepäätös 4.2.2016). Ohje ei ole oikeudellisesti sitova, mutta se ilmentää osaltaan perustuslaissa säädettyjen osallistumisoikeuksien periaatteita. Ohje toimii myös vertailukohtana arvioitaessa hyvän säädösvalmistelun toimintatapojen noudattamista. Ohjeen mukaan lausuntoaika on vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla lyhyempi.

Lausuntomenettelyn avulla toteutettavan kuulemisen tavoitteena on selvittää valmisteltavaan asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet. Kuulemisella on siten tärkeä merkitys siinä, että säädösehdotuksesta muodostuu valmistelussa toteuttamiskelpoinen sekä asiallisesti ja teknisesti asianmukainen. Lausuntoajalla on vaikutusta siihen, miten hyvin perusteltuja ja valmistelua tukevia lausuntoja on mahdollista saada. Säädösehdotuksen laajuus ja siinä säänneltävien asioiden merkitys ovat lähtökohtana tarvittavaa lausuntoaikaa arvioitaessa. Lausuntoajan pituudella on olennainen vaikutus siihen, millaiset mahdollisuudet lausunnon antajilla on saada tieto lausuntopyynnöstä, perehtyä siihen ja laatia asiasta perusteltu kannanotto. Jos lausuntoa pyydetään organisaatioilta, joiden sisäinen kannanmuodostus ja päätöksenteko vaativat aikaa, tämä on syytä ottaa lausuntoajan pituudessa huomioon.

Tässä tapauksessa lausuntopyyntö koskee uutta ja oikeudellisesti merkittävää sääntelyä, jonka vaikutus perusoikeuksien toteutumiseen riippuu ratkaisevasti siitä, miten hyvin sääntely toimii käytännössä. Sääntelyllä arvioidaan olevan merkittäviä vaikutuksia kuntien ja esityksessä mainittujen viranomaisten tehtäviin ja voimavarojen tarpeisiin. Neljän päivän lausuntoaikaa ei voida pitää hyväksyttävänä perustuslaissa säädettyjen osallistumisoikeuksien ja hyvän lainvalmistelun periaatteiden näkökulmasta. Lainvalmistelussa onkin tarpeen kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että osallistumisoikeudet ja lausuntomenettelyn tarkoitus voivat asianmukaisesti toteutua.

6. Kielelliset oikeudet

Perustuslain 17 §:n mukaan julkisen vallan on huolehdittava suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Osallistumisoikeuksien

toteutuminen kuuluu tässä tarkoitettuihin yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Kielilain 31 §:ssä säädetään säädösehdotusten kääntämisestä ruotsin kielelle, ja Ahvenanmaan itsehallintolain 38 §:n mukaan viranomaisten on laadittava kaikki Ahvenanmaalle lähetettävät asiakirjat ruotsin kielellä.

Hallituksen esityksen mukaan Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset vastaisivat lainsäädännön toimeenpanosta Ahvenanmaalla. Toimeenpanossa olisi maakunnan itsehallinnosta johtuen erityispiirteitä muuhun Suomeen verrattuna. Ehdotetun lainsäädännön voidaan olettaa olevan hyvin merkityksellistä ruotsinkieliselle väestölle myös muualla Suomessa esimerkiksi liikuttaessa läntisen rajan yli Ruotsiin.

Lausuntopyynnön mukaan ruotsinkielinen käännös oli tarkoitus toimittaa pyynnön julkaisemisen jälkeen myöhemmin, mutta lausuntoaika päättyi silti 31.5.2021. Tämä herättää vakavan huolen siitä, onko Ahvenanmaan maakunnalle ja ruotsinkieliselle väestölle annettu käytännössä minkäänlaista mahdollisuutta antaa esityksestä lausuntoa.

Ovatko toimenpiteet riittäviä matkailun terveysturvallisuuden takaamiseksi?

-

Ovatko ehdotetut toimenpiteet välttämättömiä tartuntataudin leviämisen estämiseksi Suomessa ja terveysturvallisuuden lisäämiseksi rajat ylittävässä liikenteessä?

-

- Mille rajanylityspisteille terveydenhuollon henkilökuntaa on resursoitu? (nimet)
- Millä aikavälillä terveysviranomaisia on em. rajanylityspisteillä paikalla tällä hetkellä? (tuntia/vrk)
- Kuinka paljon terveydenhuollon henkilöresurssia rajanylityspisteille oli huhtikuussa 2021 resursoitu henkilötöyvuosina?

-

Miltä toimenpide-ehdotukset vaikuttavat Suomen terveydenhuollon kapasiteetin riittävyyden näkökulmasta?

-

Mitä mahdollisuuksia ja ratkaisuvaihtoja on käytettävissä organisaatiossanne tai alueellanne ehdotettujen säännösten toimeenpanoon liittyen?

-

Onko esityksessä määritelty tarkoituksenmukaisesti ja perustellusti ne henkilöryhmät, joihin väliaikaisia säännöksiä ei sovellettaisi?

-

Salo Maija
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri Tuomas Pöysti