Tuomas Ojanen

9.10.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 137/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi tartuntatautilakiin ja liikenteen palveluista annettuun lakiin uudet säännökset eräistä toimenpiteistä, joilla pyritään estämään covid-19 -epidemian leviämistä Suomessa perusteiltaan kahtalaisilla keinoilla: Yhtäältä tartuntatautilaissa säädettäisiin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toimivallasta tehdä päätös siitä, että Suomeen saapuvalla matkustajalla on maahan saapuessaan oltava mukanaan aikaisintaan 72 tuntia ennen saapumista hänelle myönnetty testitodistus siitä, että hänellä ei ole covid-19 -tautia tai laillistetun lääkärin todistus sairastetusta mutta parantuneesta, laboratoriovarmistetusta covid-19 –taudista. Toisaalta liikenteen palveluista annetussa laissa säädettäisiin Liikenne- ja viestintävirastolle tehtäväksi antaa päätös, jolla kuljetuspalvelun tarjoaja, joka liikennöi Suomeen Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen päätöksessä yksilöidystä maasta tai alueelta, velvoitettaisiin avustamaan maahantuloa koskevien tietojen välittämisessä matkustajille. Viittaan tarkemmin näiden kahtalaisten toimenpide-ehdotusten yksityiskohdista esityksestä ilmenevään.

Ehdotettu sääntely olisi tarkoitettu tulemaan voimaan syksyn 2020 aikana ja olemaan voimassa vuoden 2021 loppuun.

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on tehty selkoa ehdotetusta sääntelystä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden, 7 §:n oikeuden elämään, 9 §:n liikkumisvapauden, 18 §:n oikeuden työhön ja elinkeinovapauden, 21 §:n oikeusturvan sekä perustuslain 124 §:n kannalta. Lisäksi muuallakin esityksessä on sellaista ainesta, joka on huomionarvoista ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta. Viittaan erityisesti jaksoihin 2 Nykytila ja sen arviointi, jossa on tehty muun muassa selkoa maahantulosta tartuntatautilanteessa sekä kansanterveydestä maahantulon edellytyksenä ja pääsyn epäämisperusteena. Samoin jakson 4.2 vaikutusarviointeihin sisältyy valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja.

Nähdäkseni esityksen säätämisjärjestysperusteluista ilmeneviin arvioinnin lähtökohtiin voidaan yhtyä yleisellä tasolla. Pidän kuitenkin tarpeellisena erikseen korostaa seuraavia seikkoja ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta:

(I) *Liikkumisvapaus perus- ja ihmisoikeutena*. Ehdotettu sääntely on erityisen merkityksellistä perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden kannalta. Tällöin kysymys ei ole vain perustuslain 9 §:n 3 momentissa turvatusta oikeudesta saapua maahan, vaikka sitä voidaankin pitää ensisijaisena

kiinnekohtana ehdotetun sääntelyn arvioinnille perustuslain 9 §:n kannalta. Lisäksi ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 9 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi.

On syytä huomauttaa, että perustuslain 9 §:n 2 momentti ei sanamuotonsa mukaisesti luettuna koske vain Suomen valtion alueelta lähtemistä, vaan ylipäätään *mistä tahansa maasta lähtemistä*. Tässä yhteydessä on huomattava, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 lisäpöytäkirjan 2 (2) artiklassa, samoin kuin YK:n KP-sopimuksen 12 (2) artiklassa, turvataan jokaiselle oikeus lähteä ”*mistä tahansa maasta, myös omastaan*”. (kursivointi – TO) Näin ollen esimerkiksi toisen valtion rajaviranomaisten kanssa tehty hallinnollinen sopimus tai Suomeen liikennöiville kuljetusyhtiöille asetettu valvontavelvollisuus, jonka seurauksena ihminen, kuten vaikkapa turvapaikanhakija, ei pääsisi poistumaan oleskeluvaltiostaan voidakseen esittää Suomen rajaviranomaisille turvapaikkahakemuksen, voisi tulla arvioitavaksi perustuslain 9 §:n 2 momentin, samoin kuin em. ihmisoikeussopimusten määräysten kannalta.

> Esimerkiksi Itävaltaa koskevassa YK:n ihmisoikeuskomitean kannanotossa (CCPR/C/79/Add.103, 5.11.1998) katsottiin ns. kuljetusyhtiösanktioiden saattavan rajoittaa yksilön oikeutta lähteä omasta maastaan KP-sopimuksen 12(2) artiklan mukaisesti. Samoin Ranskan määräaikaiskertomusta koskevina loppupäätelminään ihmisoikeuskomitea ilmaisi KP-sopimuksen 12(2) artiklan kannalta huolensa siitä, että Ranska oli rajoittanut turvapaikanhakijoiden oikeutta poistua laivoista ranskalaisissa satamissa. Edellä mainittuja tapauksia on myös käsitelty perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 4/2004 vp.
>
> Viittaan tässä yhteydessä myös perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 19/2005 vp sekä PeVL 33/1997 vp ja 27/2005 vp, joissa on linjattu rajanylityspaikan väliaikaista sulkemista sekä passin myöntämistä ja epäämistä perustuslain 9 §:n 2 momentissa turvatun maastapoistumisoikeuden kannalta.[1]

Kaiken kaikkiaan pidän perustuslain 9 §:n 3 momentin ohella ehdotettua sääntelyä merkityksellisenä myös perustuslain 9 §:n 2 momentin kannalta. Lisäksi on syytä ottaa huomioon perustuslain 9 §:n 4 momentti.

Perustuslain 9 §:n ohella on syytä painottaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten merkitystä. Liikkumisvapaus on turvattu muun muassa YK:n yleissopimuksessa kansalais- ja poliittisista oikeuksista (SopS 7–8/1976, 12 artikla; ks. myös ulkomaalaisen maasta karkottamista koskeva 13 artikla) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (SopS 18–19/1990, 4 lisäpöytäkirjan 2–4 artikla sekä 7 lisäpöytäkirjan 1 artikla). Lapsen oikeuksien yleissopimuksessa (SopS 59–60/1991), samoin kuin vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksessa (SopS 27/2016) on myös useita kansainväliseen liikkuvuuteen liittyviä määräyksiä.

[1] Ks. myös Tuomas Ojanen ja Martin Scheinin, Liikkumisvapaus. Teoksessa Hallberg ym. (toim.), Perusoikeudet. WSOYpro 2011, s. 341.

Lopuksi on huomautettava siitä, että perustuslain 9 §:n 2 ja 3 momenteissa on turvattu maastapoistumis- ja maahansaapumisoikeus *tiukemmin* kuin edellä mainituissa ihmisoikeussopimuksissa, koska perustuslain 9 §:n 2 ja momenteissa on säädetty tyhjentävästi suppeammin niistä rajoitusperusteista, joiden nojalla näihin oikeuksiin voidaan lailla säätää rajoituksia (HE 309/1993 vp, s. 51/II). Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 lisäpöytäkirjan 2 (3) artiklan rajoituslauseke on perustuslain säännöksiin verrattuna väljempi, koska sen mukaan liikkumisvapaudelle, vapaudelle valita asuinpaikka ja vapaudelle lähteä maasta ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, jotka ovat lain mukaisia ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden takia, yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, rikosten ehkäisemiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi tai muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi. Kyseisiä oikeuksia voidaan lisäksi rajoittaa erityisalueilla 2 (4) artiklan mukaan lain nojalla ja demokraattisen yhteiskunnan yleisen edun nimissä. Myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 12 (3) artikla sisältää vastaavanlaisen rajoituslausekkeen.

(II) *Unionin oikeus kansallisen liikkumavaran rajaajana*. On syytä korostaa tarvetta ottaa huomioon Euroopan unionin oikeus ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa erityisesti kahtalaisista syistä: Yhtäältä unionin oikeudessa turvataan erityisen vahvasti unionin kansalaisten liikkumisvapautta. Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 20 artiklan 2 kohta sekä unionin perusoikeuskirjan 45 artikla turvaavat jokaiselle unionin kansalaiselle oikeuden vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Lisäksi liikkumis- ja oleskeluvapaus voidaan perussopimuksen mukaisesti myöntää jäsenvaltion alueella laillisesti asuville kolmansien maiden kansalaisille.

Toisaalta nyt ehdotetun sääntelyn yhtenä keskeisenä pontimena on ollut ensinnäkin se esityksessä esille tuotu seikka, että EU:n sisärajatarkastuksista on luovuttava lokakuussa 2020 Schengen-sääntelyn perusteella. Lisäksi unionissa pyritään mahdollisimman yhtenäisiin maakohtaisiin tai aluekohtaisiin liikkumisvapauden rajoituksiin. Vaikka tältä osin kysymys ei ole oikeudellisesti sitovista ja velvoittavista normeista, vaan suosituksesta (ks. tarkemmin esityksen jakso 5.2), ne tosiasiassa yhdessä unionioikeudessa vahvasti turvatun liikkumisvapauden kanssa rajaavat niitä kansallisia sääntelyvaihtoehtoja, joilla voidaan varautua covid 19-epidemian laajentumiseen syksyllä 2020 ilman tarvetta kevään kaltaisiin liikkumis- ja matkustusrajoituksiin.

Yleisarvio

Esitys on selvästikin laadittu verraten tiukassa aikataulussa, mistä syystä siinä on kohdittaista sekavuutta ja viimeistelemättömyyttä, joka heijastuu myös ehdotettuun sääntelyyn ja vaikeuttaa sen selvittämistä. Tämä on valitettavaa, kun otetaan huomioon sääntelyn perusoikeuskytkennät.

Vastapainoksi voidaan valtiosääntöoikeudellisesti myönteisenä pitää sitä, että esitys on kehittynyt saadun lausuntopalautteen perusteella esitysluonnokseen verrattuna valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomampaan suuntaan liikkumisvapauden ja henkilötietojen suojan sekä hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle säätävän perustuslain 124 §:n kannalta (ks. jakso 6 lausuntopalautteen huomioiminen). Hyvän lainvalmistelun periaatteiden mukaisesti esityksen jatkovalmistelussa ja viimeistelyssä on siis otettu huomioon valtiosääntöoikeudellisesti(kin) huomionarvoisiin kysymyksiin kohdistuneet kriittiset huomiot.

Ehdotettua sääntelyä voidaan myös pitää lähtökohtaisesti sikäli myönteisenä etenkin perustuslain 9 §:ssä ja edellä mainituissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksessa sekä EU-oikeudessa turvatun liikkumisvapauden kannalta, että se sallisi viime kevään ja kesän oikeustilaan verrattuna laajemman ja vapaamman rajat ylittävän liikkumisen ja matkustamisen.

Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on esityksessä mainittu väestön suojeleminen ja vaarallisen koronavirustaudin leviämisen estäminen Suomeen siten, että matkustaminen Suomeen olisi kuitenkin edelleen mahdollista. Esityksen mukaan sääntelyehdotusten hyväksyttävyyttä puoltaa myös se, että ehdotettu vaatimus todistuksesta olisi määräaikainen vuoden 2021 loppuun.

Käsillä olevaan Covid 19-pandemiaan liittyvän perustuslakivaliokunnan lausunto- ja mietintökäytännön valossa on selvää se, että esityksessä ehdotetulle sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti painavat perusteet, joilla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (ks. esim. PeVM 2/2020 vp s. 4—5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. 4, PeVM 9/2020 vp, s. 4).

Ehdotettu sääntely ei ole kuitenkaan ongelmatonta perustuslain kannalta. Seuraavassa tarkastelen kysymyksiä ehdotetun sääntelyn henkilöllisestä soveltamisalasta sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle kaavailtua toimivalta. Lisäksi arvioin ehdotettua sääntelyä lailla säätämisen ja täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä perustuslain 124 §:n kannalta.

Henkilöllinen soveltamisala

1. lakiehdotuksen 16 b §:ssä säädettäisiin poikkeuksista velvollisuudesta esittää 16 a §:ssä tarkoitettu todistus. Käytännössä kysymys olisi verraten monista henkilöryhmistä, joilta ei edellytettäisi 16 a §:n 1 momentissa tarkoitettua todistusta covid-19-tautia koskevasta

testituloksesta tai lääkärin antamaa todistusta taudin sairastamisesta. Henkilöihin ei myöskään sovellettaisi 16 a §:n 4 momentin säännöksiä testaamisesta tai karanteenista.

Kuten esityksessä todetaan, näitä poikkeuksia on tarpeen arvioida perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen ja 9 §:ssä säädetyn liikkumisvapauden kannalta.

Lakiehdotuksen 16 b §:n mukaiset poikkeukset ovat yleisesti ottaen perusteltuja perustuslain 9 §:n ja kohdittain myös perustuslain 18 §:ssä turvatun ammatin ja elinkeinovapauden sekä perustuslain 10 §:ään sisältyvän perhe-elämän suojan kannalta.

Lailla säätämisen vaatimukseen sisältyvän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta poikkeukset ovat kuitenkin kohdittain tulkinnanvaraisia. Poikkeusten moninaisuus on myös omiaan tuomaan ehdotettuun sääntelyyn sellaista vaikeaselkoisuutta, joka yksittäistapauksellista päätöksentekoa edellyttävänä tullee kuormittamaan verraten paljon viranomaisia ja joka varsinkin vaikeuttaa matkustamisrajoitusten ja -vaatimusten sisällön selvittämistä ”tavallisten ihmisten” toimesta. Kun otetaan huomioon ehdotetun sääntelyn perusoikeuskytkennät, on syytä korostaa lakiehdotuksen 16 b §:n mukaisten poikkeusten pikemminkin laajaa kuin suppeaa tulkintaa tulkinnanvaraisissa tilanteissa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa tästä.

Lisäksi esityksessä ei havaitakseni lainkaan vaikuteta huomioivan *saamelaisille* perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattua oikeutta alkuperäiskansana omaan kulttuuriin ja tähän liittyen mainita poronhoitoa sellaisena seikkana, joka voisi tarkoittaa 16 b §:ssä tarkoitettua poikkeusta velvollisuudesta esittää todistus. Nähdäkseni vähintään perustuslakivaliokunnan lausunnossa tulisi erikseen huomauttaa tarpeesta tulkita 16 a §:n 1 momenttia siten, että se kattaa myös *saamelaisten poronhoitoelinkeinon* harjoittamisen synnyttämät tarpeet ylittää Suomen ja Ruotsin tai Norjan välinen maaraja.

Esityksen mukaan ehdotettava lainsäädäntö ”ei estäisi Suomen tai EU-valtion kansalaisen maahanpääsyä Suomeen. Kansalaisella olisi mahdollisuus tulla Suomeen esityksessä säädetyllä negatiivisella todistuksella tai menemällä Suomessa virustestiin ja / tai karanteeniin. Suomen kansalaista tai EU-kansalaista ei ole mahdollista todistuksen puutteen vuoksi käännyttää tai hänen maahan pääsyään estää.” (s. 39)

Varsinaisista pykäläehdotuksista tämä ei kuitenkaan nimenomaisesti tule esiin. Vaikka Suomen kansalaisten ja (Suomessa asuvien) unionikansalaisten maahansaapumisoikeus seuraa jo suoraan perustuslain 9 §:n 3 momentista sekä unionin perussopimuksen ja perusoikeuskirjan välittömiä oikeusvaikutuksia (direct effect) tuottavista määräyksistä, nähdäkseni olisi syytä säätää nimenomaisesti käsillä olevassa lakiehdotuksessa Suomen kansalaisten ja maassa asuvan muun unionin kansalaisen oikeudesta saapua maahan todistuksen puuttumisesta huolimatta, varsinkin kun otetaan huomioon esityksen yleinen vaikeaselkoisuus sekä lakiehdotuksen 16 b §:ssä säädettyjen nimenomaisten poikkeusten runsaus, jotka helposti voivat tuottaa vastakohtaispäätelmän siitä, etteivät ketkään muut kuin 16 b §:ssä nimenomaisesti mainitut henkilöryhmät olisi oikeutettuja saapumaan maahan todistuksen puuttumisesta huolimatta.

Suomen kansalaisten ja maassa asuvien muiden unionikansalaisten maahansaapumisoikeudesta säätäminen on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toimivalta

THL:lle säädettäisiin toimivalta tehdä päätös siitä, että Suomeen saapuvalla matkustajalla on maahan saapuessaan oltava mukanaan testitodistus siitä, että hänellä ei ole covid 19-tautia. Tällaisesta päätöksestä olisi myös käytävä ilmi ne maat tai niiden alueet, joista saapuviin henkilöihin velvollisuutta sovellettaisiin. THL saisi myös toimivallan määrätä edellä mainitussa päätöksessään karanteenin keston sekä ne ehdot, joiden täyttyessä karanteenin kestoa voidaan lyhentää. Jos henkilölle tehdään karanteenin aikana covid-19-tartunnan osoittava testi ja testitulos on negatiivinen, hänen karanteeninsa lopettamisesta tehdään päätös 62 §:n mukaisesti. Lisäksi THL:llä olisi toimivalta määrätä edellä tarkoitetussa päätöksessä karanteenin keston sekä ne ehdot, joiden täyttyessä karanteenin kestoa voidaan lyhentää (ks. tarkemmin 16 a §:n 3 mom.)

THL:lle ehdotettava toimivalta on merkityksellinen perustuslain 9 §:n 2 ja 3 momenttien näkökulmasta, koska ehdotettu toimivalta merkitsisi rajoituksia sekä maastalähtemisoikeuteen että maahansaapumisoikeuteen. Korostan tässä yhteydessä myös perustuslain 9 §:n 2 momentin merkitystä, koska säännöstä ei edellä selostetulla tavalla ole kirjoitettu kattamaan vain Suomen valtion alueelta lähtemistä, vaan ylipäätään mistä tahansa maasta lähtemistä.

THL:lle ehdotettava toimivalta on jo sikäli kysymyksiä herättävä, että terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella on toistaiseksi ollut keskeinen asema tartuntatautilaissa säännellyn tartuntatautien torjuntatyön valtakunnallisena *asiantuntijalaitoksena*, jolla on käytännössä ollut tärkeä rooli tartuntatautien torjunnan toiminnan ohjaamisessa. Lisäksi sillä on eräitä viranomaistehtäviä, kuten roketehuolto ja tiettyjen kansallisten rekisterien ylläpito.

Havaitakseni THL:llä ei ole kuitenkaan toistaiseksi ollut sellaista päätös- ja määräysvaltaa, jota sille nyt ehdotetaan lakiehdotuksen 16 a §:ssä. THL:lle nyt ehdotettava toimivalta olisi siis laadullisesti uudenlainen. Tämä tulee esiin myös esityksestä: ”Tehtävä olisi uusi THL:lle, koska se on tartuntatautilain 7 §:n mukaan tartuntatautien kansallinen asiantuntijalaitos.” (s. 29)

Esityksessä THL:lle ehdotettua toimivaltaa perustellaan sillä, että koronavirusepidemian aikana ”on kuitenkin tarkoituksenmukaista, että THL tekee päätöksen, koska laitoksella itsellään on paras asiantuntemus tehtävään. THL:n toimiala on valtakunnallinen. Kunta tai aluehallintovirasto voivat tehdä vain omaa toimialuettaan koskevia päätöksiä.” (s. 29)

Lakiehdotuksen 91 §:ssä säädettäisiin siitä, että 16 a §:ssä tarkoitetut päätökset voitaisiin panna täytäntöön heti muutoksenhausta huolimatta. Tarkoituksena siis ilmeisesti on, että THL:n päätös olisi sellainen tartuntatautilaissa tarkoitettu päätös, johon voi hakea muutosta tartuntatautilain 90 §:n mukaisesti.

Nähdäkseni nyt THL:lle ehdotettava toimivalta ei ole hyvin sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen kannalta. Se ei myöskään hyvin sovi kunnolla tartuntatautilain muuhun toimivaltasääntelyyn. Lakiehdotuksen 16 a §:ssä THL:lle ehdotettu toimivalta merkitsisi myös muutosta THL:n asemaan, tehtäviin ja toimivaltuuksiin sellaisina kuin niistä säädetään laissa terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta (668/2008). Lisäksi lakiehdotuksen 16 a § jättää epäselväksi siinä THL:lle ehdotetun päätös- ja määräysvallan suhteessa tartuntatautilain 61 ja 62 §:n mukaiseen karanteenia koskevaan sääntelyyn.

Kaiken kaikkiaan THL:lle ehdotettu toimivalta olisi ”anomalia” suhteessa sekä THL:n muihin tehtäviin ja toimivaltuuksiin että tartuntatautilain muuhun toimivaltasääntelyyn. Lisäksi THL:n toimivaltaa ja tehtäviä koskeva sääntely lakiehdotuksen 16 a §:ssä on epäselvää suhteessa tartuntatautilain muuhun karanteenisääntelyyn. Kun otetaan huomioon, että kysymys on perusoikeuskytkentäisestä sääntelystä (ks. myös PeVL 11/2016 vp, PeVL 26/2006 vp ja PeVL 6/2003 vp tartuntatautilain mukaisesta karanteenista ja muiden rajoitustoimenpiteistä perusoikeuksien kannalta), lähtökohtana on oltava, että toimivaltaisen viranomaisen toimivalta ja tehtävät ilmenevät laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti. Lakiehdotuksen 16 a § on kuitenkin ongelmallinen tästä näkökulmasta.

Edellä esitetyillä perusteilla päädyn kantaan, jonka mukaan olisi syytä arvioida vielä kriittisesti uudelleen sitä, onko perusteltua osoittaa THL:lle nyt ehdotettavaa päätös- ja määräysvaltaa - vai olisiko se tartuntatautilain muu toimivaltasääntely huomioon ottaen perusteltua osoittaa esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriölle. (Vaihtoehtona voisi olla, että velvollisuudesta esittää todistus koronavirustautia koskevasta testituloksesta tai lääkärin todistus taudin sairastamisesta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston (tai ehkä ministeriönkin) asetuksella, mikä tarkoittaisi tarvetta muuttaa ehdotettua lakitasoistakin sääntelyä perustuslain 80 §:n vaatimusten täyttämiseksi.)

Lisäksi lakiehdotuksen 16 a §:ssä nyt THL:lle ehdotettavaa päätös- ja määräysvaltaa tulisi selkeyttää siltä osin kuin on kysymys sen suhteesta muuhun tartuntatautilain karanteenisääntelyyn.

Kuljetuspalvelujen tarjoajan velvollisuus avustaa tietojen välittämisessä

2. lakiehdotuksen 153 a §:n mukaan Liikenne-ja viestintävirastolle voisi velvoittaa kuljetuspalvelun tarjoaja, joka liikennöi Suomeen Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen päätöksessä yksilöidystä maasta tai alueelta, avustamaan maahantuloa koskevien tietojen välittämisessä matkustajille. Nämä tiedot koskisivat vaatimusta hankkia todistus negatiivisesta testituloksesta tai lääkärin todistus sairastetusta taudista ennen Suomeen saapumista. Kuljetuspalvelun tarjoajan tulisi kohtuudella huolehtia, että kyseiset tiedot annetaan matkustajille. Liikenne-ja viestintävirasto valvoisi päätöksen noudattamista.

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa lakiehdotuksen 153 a §:ää on tarkasteltu hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätävän perustuslain kannalta.

Kuten esityksen valmistelua kuvaavasta jaksosta ilmenee, esitys on tältä osin kehittynyt henkilötietojen suojasta säätävän perustuslain 10 §:n ja perustuslain 124 §:n kannalta ongelmattomampaan suuntaan: alun perin tarkoituksena oli asettaa kuljetuspalvelujen tarjoajille todistusten tarkastusvelvollisuus (ks. s. 28). Nyt kysymyksessä olisi sitä vastoin kuljetuspalvelujen tarjoajien velvollisuus avustaa Liikenne-ja viestintäviraston päätöksessä ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tekemässä päätöksessä esitettyjen velvoitteiden tiedottamisessa matkustajille ennen Suomen rajan ylittävän matkan alkamista. Avustamisvelvollisuus koskisi matkustajille tiedottamista Suomen maahantuloa koskevista säännöksistä, jotka liittyvät matkustajan velvollisuuteen pitää rajat ylittävässä liikenteessä mukanaan todistusta hänelle myönnetystä negatiivisesta tartuntataudin testi-tuloksesta tai lääkärin todistusta sairastetusta taudista.

Kuljetuspalvelun tarjoajaan, joka rikkoisi 153 a §:ssä momentissa tarkoitettua velvollisuutta ja 2 momentissa tarkoitettua päätöstä, voitaisiin soveltaa lain VII osassa säädettyjä hallinnollisia seuraamuksia, kuten huomautusta tai varoitusta. Seuraamusten tulisi olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

Lakiehdotuksen 153 a §:ssä säädettyä kuljetuspalvelujen tarjoajien avustamisvelvollisuutta voidaan pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä, joka ei kuitenkaan ole perustuslain 124 §:n kannalta niin merkityksellistä kuin esimerkiksi ulkomaalaislaissa liikenteenharjoittajille asetettu velvollisuus varmistaa se, että Schengen-alueen ulkopuolelta kuljetettavalla ulkomaalaisella on maahantuloon vaadittavat asiakirjat. Tässä yhteydessä on huomionarvoista, että perustuslakivaliokunta ei aikoinaan lainkaan tarkastellut ulkomaalaislakia säädettäessä liikenteenharjoittajien velvollisuuksia perustuslain 124 §:n kannalta (ks. PeVL 4/2004 vp).

En pidä säätämisjärjestysperusteluista ilmenevillä perusteilla lakiehdotuksen 153 a §:ää ongelmallisena perustuslain 124 §:n kannalta.

Sitä vastoin pidän ensinnäkin säännöksen sääntelyä ongelmallisena siltä osin kuin se rakentuu edellä ongelmallisena pitämäni THL:n toimivaltasääntelyn varaan.

Lisäksi kuljetuspalvelujen tarjoajan velvollisuus jää epäselväksi varsinkin siihen nähden, että lakiehdotuksen 153 a §:n mukaista velvollisuutta on yhtäältä kohtuullistettu 2. lakiehdotuksen 153 a §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä, jonka mukaan kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuutena olisi kohtuudella huolehtia siitä, että kyseiset tiedot annetaan matkustajille ennen Suomen rajan ylittävän matkan alkamista. Toisaalta velvollisuuden rikkominen voisi kuitenkin tuottaa hallinnollisen seuraamuksen, joista säädetään lain VII osassa. On korostettava, että lain VII osassa säädetyt hallinnolliset seuraamukset ovat moninaisia, eivätkä ne rajoitu vain 245 §:n säädettyihin huomautuksiin ja varoituksiin, jotka esityksen perusteluissa mainitaan.

Nähdäkseni kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuuksia pitäisi selventää täsmentämällä muun muassa sitä, mitä ”kohtuudella” huolehtiminen tarkoittaa. Lisäksi pitäisi täsmentää, mitä VII osassa tarkoitettuja hallinnollisia seuraamuksia 153 a §:ssä momentissa tarkoitetun velvollisuuden ja 2 momentissa tarkoitettua päätöksen rikkominen voi tuottaa.

Tällaiset täsmennykset ja selvennykset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 9. päivänä lokakuuta 2020

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki