Olli Mäenpää
9.10.2020

Perustuslakivaliokunnalle

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

Rajoitusten välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

Hallituksen esityksen mukaan tartuntatautilaissa säädettäisiin Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle (THL) toimivalta tehdä päätös, jonka mukaan Suomeen saapuvalla matkustajalla olisi maahan saapuessaan oltava mukanaan aikaisintaan 72 tuntia ennen saapumista hänelle myönnetty negatiivinen testitodistus. Tartuntatautilaissa säädettäisiin myös tarkemmin niistä menettelyistä, jotka koskisivat henkilöitä, joilla ei ole mukanaan vaadittua todistusta ja henkilöitä, jotka on vapautettu velvollisuudesta pitää todistus mukanaan. Maahan saapuva voitaisiin määrätä karanteeniin tartuntatautilain 60 §:n nojalla. Karanteenia ei kuitenkaan määrättäisi, jos henkilön tarkoituksena on oleskella Suomessa enintään 72 tuntia ja hänellä on mukanaan negatiivinen todistus. Tällöin ei myöskään edellytetä toista covid-19-tartunnan osoittavaa testiä.

Ehdotettuja rajoituksia perustellaan esityksen perusteluissa (s. 4) sinänsä aiheellisesti tilanteella, jossa Suomen covid-19 taudin ilmaantuvuus on huomattavasti matalampi kuin muiden maiden, jolloin ulkomaan matkustaminen voi lisätä taudin leviämistä Suomessa ja pahentaa epidemiatilannetta. Tartuntatautilain muutoksella pyritään hallitsemaan tätä riskiä, ja rajoitusten lähtökohtia voidaan vallitsevan riskin kannalta pitää sinänsä perusteltuina. Esityksen tavoitteena on suojella väestöä ja pyrkiä estämään yleisvaarallisen koronavirustaudin (covid-19) leviäminen Suomessa.

Hallituksen esityksen antamisen jälkeen tilanne on kuitenkin THL:n uuden tilannearvion mukaan (YLE 5.10. ja 6.10.) olennaisesti muuttunut. Riittävää tämän arvion mukaan olisi, että matkailijalta edellytetään negatiivinen koronatesti lähtömaassa ja toinen rajalla saavuttaessa Suomeen. Kahdella negatiivisella testillä matkailija välttyisi karanteenilta kolmea vuorokautta pitemmillä matkoilla. THL:n laskelmissa arvioidaan, että kun riskimaaksi luokitellusta maasta saapuva matkustaja vielä testataan esimerkiksi lentokentällä, riski sille, että matkustaja olisi tartuttava, on jopa viikon kestävässä oleskelussa pienempi kuin hallituksen esittämässä testausmallissa.

Muuttuneet olosuhteet ja niitä koskeva uusi tilannearvio on välttämätöntä ottaa huomioon ainakin karanteenin edellytyksiä ja ehdotettua 72 tunnin enimmäisoleskeluaikaa koskevan sääntelyn tarkempaa sisältöä mahdollisesti muutettaessa ja muotoiltaessa. On mahdollista, että uuden tilannearvion edellyttämä sääntelyn täsmentäminen edellyttäisi täydentävän hallituksen esityksen antamista, jossa voidaan myös tarkemmin arvioida tautitilanteen asettamia vaatimuksia.

Karanteeniin määrääminen

Karanteenin keston ja lyhentämisen ehtojen määrääminen

1. lakiehdotuksen 16 a §:n 3 momentin mukaan THL määräisi 1 momentin nojalla antamassaan päätöksessä karanteenin keston sekä ne ehdot, joiden täyttyessä karanteenin kestoa voidaan lyhentää. THL:lle ehdotettua määräysvaltaa arvioitaessa on lähtökohtana se, että karanteeniin määräämisessä on kysymys perustuslain 7 §:n 3 momentissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa tarkoitetusta vapaudenriistosta, mikä tarkoittaa hyvin pitkälle menevää puuttumista yksilön henkilökohtaiseen vapauteen (PeVL 11/2016 vp, s. 5; PeVL 15/2015 vp, s. 3).

Vapautta ei perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan saa riistää ilman laissa säädettyä perustetta, joten viranomainen ei voi määräyksellä päättää karanteenin edellytyksistä. THL:lle ehdotettu määräysvalta ei tämän lakiperustaisuuden vaatimuksen kannalta ole sinänsä ongelmallinen, sillä määräysvalta ei sisältäisi toimivaltaa määrätä karanteenin perusteista. Ne määräytyvät edelleen lain perusteella, tartuntatautilain 60 §:n mukaan. Karanteenin keston enimmäisaika määritellään myös 60 §:ssä ja sen päättämisen yleiset perusteet määritellään lain 62 §:n 2 momentissa.

Vapaudenriiston (karanteenin) kestoa ja sen lyhentämisen ehtoja koskeva THL:n määräys sisältäisi oikeussääntöjen antamista, koska sillä määriteltäisiin tarkemmin yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien sisältöä ja virkasuhteisen lääkärin olisi noudatettava sitä tartuntatautilain 60 ja 62 §:n mukaisessa päätöksenteossaan. THL:lle ehdotettua määräysvaltaa on siksi paikallaan arvioida myös perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta. Säännöksen mukaan muu kuin 1 momentissa tarkoitettu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 80 §:n 2 momentissa edellytetty erityinen syy olisi käsillä lähinnä silloin, kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 133). Viranomaista ei kuitenkaan saa valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä, jos sääntelyn asiallinen merkitys edellyttää, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Viranomaisen erityisasiantuntemusta ja määräysten teknistä luonnetta on perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneesti pidetty perustuslain

80 §:n 2 momentissa tarkoitettuina erityisinä syinä, joiden vuoksi se voidaan valtuuttaa antamaan tarkempia oikeussääntöjä (esim. PeVL 2/2004 vp, s. 3; PeVL 61/2002 vp, s. 8). Toisaalta muiden viranomaisten norminantovalta on perustuslain näkökulmasta poikkeuksellista (PeVM 10/1998 vp, s. 23).

THL:llä voidaan arvioida olevan sellaista erityistä lääketieteellistä ja epidemiologista erityisasiantuntemusta, joka voisi puoltaa sen määräysvaltaa teknisluonteisissa asioissa. Kun kuitenkin otetaan huomioon karanteenin kestoa ja sen lyhentämisen ehtoja koskevan määräyksenantovallan vahva perusoikeuskytkentä ja vaikutus yksilön henkilökohtaista vapautta olennaisesti rajoittavaan päätöksentekoon, THL:n määräyksen ei voida katsoa sisältävän vain luonteeltaan teknistä ja vähäisiä yksityiskohtia koskevaa sääntelyä, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä.

Valtuutus tulisi siksi osoittaa perustuslain 80 §:n 1 momentissa mainitulle asetuksenantajalle, ensisijaisesti valtioneuvostolle, tai karanteenin keston ja sen lyhentämisen lakisääteisiä perusteita tulisi täsmentää (vrt. esim. PeVL 42/2018 vp, s. 4-5). Mahdollisen asetuksenantovaltuutuksen kohteena voivat olla vain tarkemmat säännökset tartuntatautilain 60 ja 62 §:n mukaan määräytyvistä karanteenin kestosta ja sen keston lyhentämisestä. Myös asetuksenantovalta on lisäksi välttämätöntä sitoa siihen, että sen käyttäminen on välttämätöntä covid-19-taudin leviämisen estämiseksi.

Karanteeniin määräämisen kohteet

1. lakiehdotuksen 16 a §:n 3 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitetut henkilöt – eli myös negatiivisen todistuksen esittävät henkilöt – voidaan määrätä karanteeniin 60 §:n nojalla. Vaikka säännös lienee tarkoitettu vain informatiiviseksi, sen tarve ja merkitys muodostuvat jossain määrin epäselviksi, kun otetaan huomioon, että tartuntatautilain 60 §:n mukaan päätös karanteenista voidaan tehdä vain henkilölle, jonka on todettu tai perustellusti epäilty altistuneen yleisvaaralliselle tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillylle tartuntataudille. Jos henkilöllä on lakiehdotuksen 16 a §:n 1 momentissa tarkoitettu negatiivinen todistus, tämä kriteeri ei ilmeisesti käytännössä toteudu.

Ehdotetun väljän yleissäännöksen suhde tartuntatautilain 60 §:n on tulkinnanvarainen myös siksi, että seuraavan momentin mukaan vain henkilöt, joilla ei ole 1 momentissa tarkoitettua negatiivista todistusta, voidaan määrätä karanteeniin. Sääntelyn selkeyttämistä voidaan pitää perusteltuna tässä perusoikeuskytkentäisessä sääntely-yhteydessä.

Liikkumisvapaus

Suomen kansalaista ei perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan saa estää saapumasta maahan. Maahansaapumisoikeus on perustuslaissa muotoiltu ehdottomaksi oikeudeksi (HE 309/1993 vp, s. 51; PeVL 27/2005 vp, s. 3). Tältä kannalta voidaan todeta, että ehdotetut rajoitukset eivät estäisi Suomen tai EU-valtion kansalaisen saapumista tai pääsyä Suomeen. Suomen kansalaista tai EU-kansalaista ei

olisi mahdollista todistuksen puutteen vuoksi käännyttää eikä hänen maahan pääsyään voida myöskään muuten estää.

Kansalaisella olisi mahdollisuus tulla Suomeen 1. lakiehdotuksen 16 a §:ssä tarkoitetulla negatiivisella todistuksella. Tällaisen todistuksen puuttuessa kansalainen voitaisiin kuitenkin määrätä testiin ja/tai hänet voidaan määrätä karanteeniin. Tämänsisältöisiä rajoituksia, jotka eivät sinänsä estä maahansaapumista, voidaan pitää esitettyjen perustelujen mukaan hyväksyttävinä ja oikeasuhtaisina. Rajoitusten tiukkuus ja kesto on kuitenkin määriteltävä ja mitoitettava laissa niin, että ne vastaavat ajankohtaista ja ennustettavaa tautitilannetta.

Yhdenvertaisuus

1. lakiehdotuksen 16 b §:ssä ehdotetaan määriteltäväksi henkilöt, joilta ei edellytettäisi 16 a §:n 1 momentissa säädettyä todistusta covid-19-tautia koskevasta testituloksesta tai lääkärin antamaa todistusta taudin sairastamisesta. Näihin henkilöihin ei myöskään sovellettaisi 16 a §:n 4 momentin säännöksiä testaamisesta tai karanteenista. Kysymys on poikkeuksista lakiehdotuksen mukaan yleisesti sovellettavista rajoituksista, joten niitä on paikallaan arvioida perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta.

Ehdotettuja poikkeuksia perustellaan sillä, että niiden kohteena olisivat henkilöt, jotka liikkuvat rajan yli niin usein, jolloin ehdotetut rajoitukset olisivat heidän liikkumisvapautensa taikka työnteon tai elinkeinonharjoittamisen oikeutensa näkökulmasta kohtuuttomia. Poikkeusten piiriin kuuluisi myös henkilöitä, joiden tehtävä Suomessa on yhteiskunnan kannalta niin merkittävä, että tehtävän hoitamisen hidastaminen todistus-, testaus- ja karanteenivaatimuksilla ei olisi perusteltua. Poikkeusten piirissä olisivat lisäksi henkilöt, joiden oleskelu Suomessa on niin rajoitettua ja vähäistä, ettei todistus-, testaus- ja karanteenivaatimuksia voida pitää perusteltuina. Yhdenvertaisuuden kannalta ehdotetuille poikkeuksille voidaan katsoa esitetyn hyväksyttävät perusteet ja niitä voidaan pitää myös oikeasuhtaisina.

Yksityiselämän suoja

1. lakiehdotuksen 16 c §:n 2 momentin mukaan kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaavalla viranomaisella olisi tarkastuksen toteuttamiseksi oikeus käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia arkaluonteisia henkilötietoja. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän tällaisten tietojen käsittelylle asetettavat valtiosääntöoikeudelliset edellytykset ja tietosuoja-asetuksesta johtuvat vaatimukset.

Elinkeinovapaus ja oikeus työhön

1. lakiehdotuksen 16 a §n mukaan vaadittava todistus ei sinänsä rajoita elinkeinon harjoittamista. Erikseen määritellyt työntekijäryhmät olisi 1. lakiehdotuksen 16 b §:n mukaan vapautettu todistuksesta, millä turvataan oikeutta työhön. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa sopeutuvan perustuslain 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden vaatimuksiin.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

2. lakiehdotuksen 153 a §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi 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 olisi kohtuudella huolehtia siitä, että kyseiset tiedot annetaan matkustajille ennen Suomen rajan ylittävän matkan alkamista.

Ehdotusta on tältä osin arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Sen 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 (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 47-51).

Arvioitaessa ehdotetun avustamistehtävän luonnetta perustuslain 124 §:n soveltamisen kannalta voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta on yleensä pitänyt erilaisia viranomaista avustavia tehtäviä julkisina hallintotehtävinä (esim. PeVL 55/2010 vp, s. 2; PeVL 30/2012, s. 4; PeVL 52/2001 vp, s. 4-5). Ehdotuksen kohteena olevat tehtävät ovat luonteeltaan viranomaista avustavia lähinnä rutiiniluonteisia informaation jakamista sisältäviä tehtäviä, eikä niihin sisälly julkisen vallan käyttämistä. Toisaalta matkustajien oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta tällaisella tietojen antamisella ennen matkan alkamista on olennainen merkitys. Tietojen antamistehtävää on nämä näkökohdat huomioon ottaen perusteltua pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä.

Tällaisten avustavien tehtävien määrittely kuljetuspalvelujen tarjoajalle on perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla tarkoituksenmukaista, ja sääntely täyttää muutoinkin perustuslakivaliokunnan käytännössä tämänkaltaiselle tehtävien antamiselle asetetut vaatimukset. Lakiehdotukseen on kuitenkin perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä välttämätöntä lisätä säännös siitä, että kuljetuspalveluja tarjoavan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan palvelun tarjoajalle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä (ks. esim. PeVL 15/2019 vp, s. 4).