Konserniohjausosasto
Silja Ruokola

08.10.2020

Perustuslakivaliokunta
EDUSKUNTA

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

- **Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto**

Liikenne- ja viestintäministeriö on hyvässä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, oikeusministeriön, sisäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, Liikenne- ja viestintäviraston, Rajavartiolaitoksen ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kanssa valmistellut käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen.

1. Taustaa

Esitystä valmisteltiin aluksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan pysyviä poikkeuksia koskevan hallituksen esitysluonnoksen yhteydessä. Elokuussa 2020 kuljetusyhtiöiden tarkastusvelvollisuutta koskeva osuus erotettiin kyseisestä esityksestä.

Esityksen valmisteluvaiheessa ennen lausuntokierrosta tilattiin lausunto perusoikeus- ja perustuslakinäkökohdista. Valmisteluvaiheessa saatiin ja hyödynnettiin myös oikeusministeriön ja Oikeuskanslerinviraston näkemyksiä.

Lausuntopalautteen, oikeudellisen analyysin ja covid-19-koordinaatioryhmän keskustelujen jälkeen esitysluonnosta muutettiin siten, että kuljetusyhtiöitä koskeva osuus jätettiin liikenteen palveluista annettuun lakiin, mutta matkustajia koskevat osuudet siirrettiin säädettäväksi tartuntatautilaissa.

2. Yleistä

Esitys sisältää lakiehdotukset tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta. Lait olisivat määräaikaisia ja voimassa vuoden 2021 loppuun saakka.

Lakiehdotukset liittyvät osaltaan hallituksen 11.9.2020 tekemään periaatepäätökseen hybridistrategian toteuttamisesta rajaliikenteessä ja matkustamisessa.

Muutosten tavoitteena on suojella väestöä ja pyrkiä estämään yleisvaarallisen koronavirustaudin leviäminen Suomessa. Tavoitteena on myös luoda viranomaisille toimintamahdollisuuksia, jos terveysturvallisuus sitä edellyttäisi. Toisaalta hallituksen tavoitteena on pyrkiä lisäämään liikenteen terveysturvallisuutta ja matkustajien luottamusta rajat ylittävään matkustukseen.

2.1. Tartuntatautilaki

Tartuntatautilakiin (1227/2016) lisättäisiin uudet säännökset,16 a – 16 c §, ja muutettaisiin 91 §:n 1 momenttia. Lakiehdotuksen pykäliä on täydennetty 8.10.2020 muutosehdotuksilla, jotka on toimitettu myös valiokunnalle. Hallitus valmistelee uutta periaatepäätöstä rajaliikenteestä ja liikkumisesta. Sillä voi olla vaikutuksia myös tähän lakiehdotukseen ja koko hallituksen esitykseenkin.

Lakiehdotuksen 16 a §:ssä säädettäisiin matkailijaa koskevasta pääperiaatteesta: todistus negatiivisesta testituloksesta tai lääkärin antama todistus sairastetusta taudista olisi oltava mukana ennen Suomeen

saapumista, jos henkilö tulee Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen päätöksessään mainitsemasta maasta tai alueelta Suomeen.

Pykälässä säädettäisiin ja määriteltäisiin THL:n toimivalta tehdä päätöksiä ja tiedottaa niistä. Maa- ja aluelistauksen lisäksi laitos voisi tehdä päätöksiä koronavirustautia koskevasta karanteenin kestosta ja ehdoista, joilla karanteenia voidaan lyhentää tai lopettaa karanteeni. Päätös perustuisi laitoksen asiantuntemukseen ja epidemiologiseen tilanteeseen, jonka perusteella laitos voisi määrittää kyseisen taudin suositeltavan karanteenin keston. Lisäksi laitos voisi päättää koronavirustaudin testauksen ajoituksesta (esim. 72 h tai muu ajankohta) sekä Suomeen saapuvan henkilön mahdollisesta lisätestiin määräämisen perusteista ja ajoituksesta.

Pykälässä säädettäisiin myös mahdollisuudesta, että henkilö saapuu Suomeen pitemmäksi ajaksi (ajankohta määrättäisiin valtioneuvoston asetuksella) ja hänellä olisi mukanaan todistus negatiivisesta testituloksesta, karanteenia ei määrättäisi, jos henkilölle tehtäisiin testi Suomeen saapuessaan ja testitulos olisi edelleen negatiivinen.

Pykälässä säädettäisiin, että valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä todistusten sisällöistä niiden kielestä sekä 4 momentissa tarkoitetusta Suomessa oleskelun ajanjaksosta.

Vaikka säännöksissä ei tarkemmin todeta, Suomen kansalaisilta ja pysyvästi Suomessa asuvilta ulkomaalaisilta ei Suomeen palatessa edellytettäisi negatiivista testitodistusta. Heillä voisi/saisi kuitenkin olla todistus mukanaan, mutta velvollisuutta ei olisi. Korkeamman ilmaantuvuuden maista saavuttaessa heidät ohjattaisiin testeihin ja karanteeniin Suomessa.

Lakiehdotuksen 16 b §:ssä säädettäisiin poikkeuksista velvollisuuteen esittää todistus. Velvollisuutta ei olisi lakiehdotuksessa mainituilla ryhmillä kuten esimerkiksi rajayhteisöjen alueella työskentelevillä tai säännöllistä kanssakäyntiä harjoittavilla henkilöillä; diplomaateilla ja heidän perheenjäsenillään; kuljettajilla ja liikennevälineiden miehistöllä miehistönvaihdoissa; henkilöillä, jotka huolehtivat yhteiskunnan infrastruktuuriin kohdistuvan vaaran torjunnasta; sekä lentoliikenteen kauttakulkumatkustajilla.

Voimassa olevan tartuntatautilain säännösten perusteella kyseiset henkilöt voitaisiin kuitenkin tarvittaessa määrätä covid-19 tartuntatautitestiin, karanteeniin tai eristää.

Lakiehdotuksen 16 c §:ssä säädettäisiin valvonnasta. Todistus tai selvitys olisi lakiehdotuksen mukaan esitettävä maahantulon yhteydessä terveysviranomaiselle tai rajatarkastusviranomaiselle. Kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaava viranomainen valvoisi, että henkilöllä on mukanaan edellä mainittu asiakirja. Tämän työn toteuttamiseksi tartuntatautiviranomaisella olisi oikeus tarkastaa henkilön esittämän todistuksen sisältö sekä käsitellä hänen henkilötietojaan. Näistä tiedoista voitaisiin tehdä merkintä tietojärjestelmään, mutta tiedot olisi hävitettävä heti, kun ne eivät ole enää tarpeellisia viranomaisvalvontaan, kuitenkin viimeistään 60 päivän kuluttua henkilön saapumisesta Suomeen.

Kunnan viranomaisella olisi oikeus saada pykälässä mainittujen tehtävien suorittamiseksi virka-apua poliisilta, Puolustusvoimilta, Rajavartiolaitokselta ja Tullilta edellyttäen, että tämä virka-avun toteuttaminen ei vaaranna näille viranomaiselle säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien hoitamista.

Lakiehdotuksen 91 §:n 1 momentissa säädettäisiin siitä, että Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen 16 a §:n nojalla tekemä päätös on täytäntöön pantavissa heti muutoksenhausta huolimatta.

2.2. Liikenteen palveluista annettu laki

Liikenteen palveluista annettuun lakiin (320/2017) lisättäisiin uudet säännökset,153 a § ja 261 a §.

Lakiehdotuksen 153 a §:ssä säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston velvollisuudesta tehdä päätös, jolla kuljetuspalvelun tarjoaja velvoitettaisiin avustamaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen päätöksessä ja tartuntatautilain 16 a ja 16 b §:ssä tarkoitettujen, todistuksia ja selvityksiä koskevien tietojen ilmoittamisesta matkustajille ennen näiden matkaa Suomeen.

Liikenne- ja viestintävirasto voisi velvoittaa sellaiset kuljetuspalvelun tarjoajat, jotka liikennöivät Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen päätöksessä yksilöidyistä maista ja alueilta, kohtuudella huolehtimaan, että matkustajilla on tiedossaan, minkälaisia todistuksia ja selvityksiä Suomeen saapuvassa rajat ylittävässä liikenteessä tarvitaan. Tämä velvoite koskisi kaikkia liikennemuotoja ja myös niitä ulkomailla toimivia kuljetusyhtiöitä, jotka kuljettavat matkustajia Suomeen.

Liikenne- ja viestintävirasto valvoisi, että kuljetuspalvelun tarjoajat huolehtivat ilmoitusvelvollisuudestaan asianmukaisesti.

Lakiehdotuksen 261 a §:ssä säädettäisiin siitä, että Liikenne- ja viestintäviraston 153 a §:n nojalla tekemää päätöstä olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta, ellei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

3. **Perustuslaki ja säätämisjärjestys**

Esityksen suhdetta perustuslakiin on käsitelty hallituksen esityksen luvussa 11. Tässä lausunnossa on esitetty keskeisiä huomioita esityksen suhteesta perustuslakiin ja vaikutuksista perusoikeuksiin.

Yhdenvertaisuus (6 §) ja liikkumisvapaus (9 §)

Ehdotuksessa tartuntatautilain muutokseksi 16 b §:ssä säädettäisiin niistä henkilöistä, joilta ei edellytettäisi todistusta testituloksesta tai lääkärintodistusta. Henkilöihin ei myöskään sovellettaisi säännöksiä testaamisesta tai karanteenista.

Esityksessä edellä mainittuja henkilöryhmiä koskevia poikkeuksia on arvioitu yhdenvertaisuuden ja liikkumisvapauden kannalta.

Poikkeusten piiriin kuuluisi henkilöitä, jotka liikkuvat rajan yli niin usein, että esitettävät vaatimukset todistuksista olisivat heidän liikkumisvapautensa tai oikeudesta työhön ja elinkeinon vapauteen nähden kohtuuttomia. Myös henkilön kansainvälisoikeudellinen asema olisi vahva peruste Suomeen tulemiselle ilman negatiivista testitodistusta. Poikkeusten piirissä olisi myös henkilöitä, joiden tehtävä Suomessa on yhteiskunnan kannalta niin merkittävä, että tällaisten tehtävän hidastuminen todistus-, testaus- tai karanteenivaatimuksilla maahan tultaessa ei olisi perusteltua. Lisäksi todistuksia ei vaadittaisi henkilöltä, jonka oleskelu Suomessa on niin rajoitettua ja vähäistä, ettei todistus-, testaus- tai karanteenivaatimuksia voida pitää perusteltuina.

Edellä mainituilla perusteilla voidaan todeta, että näiden 16 b §:ssä tarkoitettujen henkilöiden tarve tulla Suomeen erityisissä tilanteissa on välttämätöntä ja negatiivisen covid-19 –tautia koskevan testituloksen hankkiminen voisi olla heille näissä tilanteissa hankalaa. Toisaalta ei ole kiellettyä, että myös nämä henkilöt voisivat todistuksen hankkia ja sen avulla saapua Suomeen.

Merkitystä ei ole taudin leviämisen kannalta sillä, millä perusteella henkilö on tulossa Suomeen. Ehdotettu säännös vapauttaisi mainitut henkilöryhmät vaadittavasta todistuksesta. Säännöksen mahdollista ongelmallisuutta vähentää se, että myös poikkeusäännöksen piirissä oleviin henkilöryhmiin on mahdollista kohdentaa tartuntatautilaissa säädettyjä virustaudin torjuntatoimenpiteitä maahan tulon jälkeen esimerkiksi pistokokein.

Edellä mainituilla perusteilla voidaan todeta, että vaadittava todistus Suomeen tulon edellytyksenä ei ole sillä tavalla ongelmallinen yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta, että esitettävä sääntely edellyttäisi tavanomaisesta poikkeavaa lainsäätämisjärjestystä.

Suomen kansalaisen ja EU-kansalaisen liikkumisvapaudesta säädetään perustuslain lisäksi EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 21 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei perussopimuksissa määrätyistä tai niiden soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.

EU:n vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvista henkilöistä säädetään direktiivissä 2004/38/EY (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta

liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella) sekä ulkomaalaislain (301/2004) 10 luvussa. Vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvat EU:n jäsenvaltioiden, Euroopan talousalueeseen kuuluvien maiden (Islanti, Liechtenstein ja Norja) ja Sveitsin kansalaiset sekä kansalaisuudesta riippumatta heidän perheenjäsenensä, jotka matkustavat heidän kanssaan tai heidän luokseen. Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa vapaata liikkuvuutta kansanterveyteen liittyvistä syistä.

Ulkomaalaislain 156 a §:n mukaan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maahantuloa ja maassa oleskelua voidaan rajoittaa kansanterveyteen liittyvistä syistä. Rajoitukset voivat perustua vain tautiin, joka on jokin Maailman terveysjärjestön asiaan kuuluvissa asiakirjoissa määritelty, mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti tai muu tarttuva tauti, johon sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn Suomen kansalaisen vapautta voitaisiin taudin leviämisen estämiseksi rajoittaa. Pykälän perusteluissa (HE 205/2006 vp) todetaan muun muassa, että Maailman terveysjärjestön säädöksissä sekä tartuntatautilaissa ja -asetuksessa määrättyjen reunaehtojen täyttyessä voidaan henkilön katsoa olevan vaaraksi myös kansanterveydelle ja näin ollen vapaata liikkuvuutta rajoittaen evätä tällaisen henkilön maahanpääsy. Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronaviruksen aiheuttaman covid-19-tartuntatautiepidemian pandemiaksi 11.3.2020.

Esitettävä 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.

Jos ulkomaalainen henkilö olisi pyrkimässä Suomeen Schengen alueen ulkopuolelta ja hänellä ei olisi esittää tarvittavaa todistusta, voitaisiin hänen maahanpääsynsä evätä ulkomaalaislain 142 §:n mukaan tai hänet voidaan käännyttää.

Henkilön maahan pääsyn estäminen tai käännyttäminen todistuksen puuttuessa voisi kuitenkin olla kohtuutonta esimerkiksi tilanteessa, jossa maahantulotoimipisteessä on mahdollisuus virustestiin tai maahan pyrkivällä henkilöllä on mahdollisuus karanteeniin. Kaikkiin maahantulotilanteisiin liittyy viranomaisen harkintaa ja siksi myös esityksessä tarkoitetun todistuksen puuttumisesta ei näissä tilanteissa automaattisesti seuraisi maahantulon epääminen tai käännyttäminen. Maahan pyrkivä henkilöä tulisi kuulla ja hänen asiansa selvittää Rajavartiolaitoksen ja terveysviranomaisten yhteistoiminnassa noudattamalla hyvän hallinnon periaatteita.

Yksityiselämän suoja (10 §)

Ehdotetun tartuntatautilain 16 c §:n 2 momentin mukaan kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaavalla viranomaisella olisi tarkastuksen toteuttamiseksi oikeus tarkastaa henkilön esittämän todistuksen sisältö, käsitellä henkilön antamia henkilötietoja sekä tehdä tietojärjestelmäänsä merkintä 16 a §:n 1 momentissa tarkoitetun todistuksen mukanaolosta tai 16 b §:n 1 momentissa tarkoitetuista poikkeamisperusteista, jos käsittely olisi välttämätöntä tarkastuksen suorittamiseksi tai sen osoittamiseksi, että tarkastus on suoritettu. Todistuksia koskevat rekisterimerkinnät olisi hävitettävä välittömästi, kun ne eivät ole viranomaisvalvonnan toteuttamiseksi tarpeen kuitenkin viimeistään 60 päivää henkilön saapumisesta Suomeen.

Sen lisäksi säädettäisiin, että henkilö, joka suorittaa 2 momentin mukaisen tarkastuksen, ei saisi ilmaista sivulliselle, mitä hän tarkastuksen yhteydessä on saanut tietää toisen henkilön terveydentilasta, sairaudesta tai häneen kohdistuvista toimenpiteistä taikka muista vastaavista seikoista.

Näistä esitettävistä säännöksistä ilmenee, että kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaavalla viranomaisella olisi toimivalta käsitellä arkaluonteisia henkilötietoja. Rajavartiolaitoksen oikeudesta käsitellä näitä tietoja säädetään henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (639/2019) 3 §:n 2 momentissa, jonka mukaan henkilötietojen käsittely ei saa ilman hyväksyttävää perustetta perustua henkilöiden ikään, sukupuoleen, alkuperään, kansalaisuuteen, asuinpaikkaan, kieleen, uskontoon, vakaumukseen, mielipiteeseen, poliittiseen toimintaan, ammattiyhdistystoimintaan, perhesuhteisiin, terveydentilaan, vammaisuuteen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai muuhun henkilöön liittyvään syyhyn. Lain 4 §:n mukaan Rajavartiolaitos saa käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä.

EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen (HE 9/2018 vp) yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp), että kyseiseen hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset sekä henkilötietoja koskevan lainsäädännön kehittäminen ja kansallisen liikkumavaran käyttö vastaisuudessa ovat merkityksellisiä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunta on arvioidessaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä vakiintuneessa käytännössään katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Valiokunta totesi myös, että lainsäätäjän tulee turvata oikeus yksityiselämän suojaan tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on pitänyt käytännössään henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan lukien tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa.

Arkaluonteisten tietojen osalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4-5; PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s.3).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia ja katsonut, että arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s.4). Valiokunta onkin kiinnittänyt erityistä huomioita siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on sanotun johdosta, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman lakitasoisen sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuoja-asetuksen puitteissa tapauskohtaisesti. Sääntelyn tarpeen osalta on syytä kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan. Valiokunta painottaa, että myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön (PeVL 14/2018 vp, s. 6).

Esitettävän sääntelyn pohjalta voidaan todeta, että esityksessä tarkoitettujen henkilötietojen käsittelylle on hyväksyttävä tarkoitusperä henkilötietojen suojaa koskevan perusoikeuden kannalta. Tietojen käyttötarkoitus olisi välttämätön terveysviranomaisen valvontatehtävän suorittamiseksi. Se olisi myös täsmällinen ja tarkkarajainen. Hyväksyttävyyttä korostaa kerättävien tietojen hävittämisvelvollisuus heti, kun tietojen käytölle ei ole enää perustetta, kuitenkin viimeistään 60 vuorokauden kuluttua henkilön saapumisesta Suomeen. Myös Rajavartiolaitoksella on oikeus käsitellä Schengenin rajasäännöstössä säädetyn rajavalvonnan suorittamiseksi, rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitämiseksi sekä rajavartiolain 27 §:ssä tarkoitetun tutkinnan suorittamiseksi henkilöiden terveystietoja siltä osin, kun se on pandemiatilanteessa maahantuloedellytysten ja kansanterveydellistä vaaraa aiheuttavien seikkojen selvittämiseksi tarpeellista.

Oikeus työhön ja elinkeinonvapaus (18 §)

Hallituksen esitystä on mahdollista tarkastella myös oikeudesta työhön ja elinkeinonvapauden näkökulmasta. Perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännöksellä on tarkoitus vahvistaa jokaisen oikeus hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lisäksi siinä vahvistetaan yrittämisen vapauden periaate, kun ammatti ja elinkeino mainitaan nimenomaan toimeentulon hankkimisen keinona. Yhtenä lähtökohtana on yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. Oikeus valita vapaasti työ liittyy myös yhdenvertaisuuteen ja syrjintäkieltoon.

Elinkeinovapautta ei ole sellaisenaan turvattu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tai YK:n alaisissa ihmisoikeussopimuksissa. YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 23 artiklaan sisältyy työn valinnan vapaus. Elinkeinovapaus sisältyy Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. Sen 16 artiklan mukaan elinkeinovapaus tunnustetaan unionioikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artikla suojaa omaisuudensuojaa ja sen on katsottu suojaavan välillisesti myös elinkeinotoimintaa. Kyseistä oikeutta voidaan rajoittaa laajasti lailla julkisten intressien turvaamiseksi. Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet eivät siten lähtökohtaisesti estä esitettyä sääntelyä.

Ehdotetussa tartuntatautilain 16 a §:ssä edellytettävä todistus on perusteltu ja oikeasuhtainen myös elinkeinovapauden kannalta tilanteessa, jossa toimenpiteillä suojataan yhteiskuntaa vakavalta virustaudilta. Vaadittava todistus ei estä maahantuloa Suomeen eikä elinkeinon harjoittamista. Tietyt työntekijäryhmät on vapautettu lakiehdotuksen 16 b §:ssä säädetyllä tavalla todistuksesta.

Oikeusturva (21 §)

Ehdotetun lainsäädännön osalta voidaan todeta, että lakiehdotuksissa hallintotoimien kohteiden oikeusturvasta on huolehdittu asianmukaisesti tartuntatautilaissa, liikenteen palveluista annetussa laissa sekä ulkomaalaislaissa säädetyllä hallintomenettelyllä. Sen lisäksi esitettäviin hallintotoimiin sovelletaan hallintolakia sekä muuta yleishallinto-oikeudellista sääntelyä.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (124 §)

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida antaa kuin viranomaisille.

Ehdotetun liikenteen palveluista annetun lain 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. Avustamisvelvollisuus konkretisoituisi sen jälkeen, kun THL olisi tehnyt tartuntatautilain 16 a §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen henkilön velvollisuudesta pitää rajat ylittävässä liikenteessä 16 a §:ssä tarkoitettu todistus mukanaan maahan saapuessaan. Kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuutena olisi tällöin kohtuudella huolehtia siitä, että kyseiset tiedot annetaan matkustajille ennen Suomen rajan ylittävän matkan alkamista.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 3/2009 vp, s. 4/II ja PeVL 20/2006 vp, s. 2). Säännöksellä korostetaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty.

Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 22/2014 vp, s. 3–5, PeVL 55/2005 vp, s. 2/II, PeVL 19/2005 vp, s. 8/II).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt viranomaista avustavia tehtäviä julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVL 55/2010 vp, s. 2/I). Julkisesta hallintotehtävästä ei ole kuitenkaan ollut kyse sellaisessa puolueettomassa, tekniseen asiantuntemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifioinnissa, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä (PeVL 4/2012 vp, s. 2/II), eikä varmennetoiminnassa, jonka luonne oli tosiasiassa etääntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä (PeVL 16/2009 vp, s. 2—3).

Lakiehdotuksen 153 a §:ssä esitettävää viranomaisen avustamistehtävää voidaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella pitää julkisena hallintotehtävänä. Tämä ilmenee 153 a §:n 1 momentin sanamuodosta, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi velvoittaa rajat ylittävää liikennöintiä harjoittavan kuljetuspalvelun tarjoajaa avustamaan momentissa säädetyssä viranomaistehtävässä.

Esitettävää avustamisvelvollisuutta ei voida kuitenkaan pitää sillä tavoin merkittävänä hallintotehtävänä, että se olisi merkittävää julkisen vallan käyttämistä. koska kyse on avustamisesta tietojen välittämisessä. Sen lisäksi avustamisvelvollisuutta on kohtuullistettu 2. lakiehdotuksen 153 a §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä, jonka mukaan kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuutena olisi tällöin *kohtuudella huolehtia* siitä, että kyseiset tiedot annetaan matkustajille ennen Suomen rajan ylittävän matkan alkamista.

Sosiaali- ja terveysministeriö käsittelee Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen päätöksentekovaltuutta omassa lausunnossaan.

Silja Ruokola
Lainsäädäntöjohtaja