SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Kirje

8.10.2020

20-200911

Perustuslakivaliokunnalle

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto hallituksen esityksestä laeiksi tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 137/2020vp)

Esitetyt muutokset

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi tartuntatautilakiin ja liikenteen palveluista annettuun lakiin säännökset toimenpiteistä, joilla pyritään estämään covid-19 -epidemian leviämistä Suomessa. Esityksen mukaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) tekisi päätöksen, että Suomeen saapuvalla henkilöllä on maahan saapuessaan oltava mukanaan hänelle myönnetty testitodistus siitä, että hänellä ei ole covid-19 -tautia tai laillistetun lääkärin todistus sairastetusta covid-19 –taudista. THL:n päätöksestä olisi käytävä ilmi maat tai niiden alueet, joista saapuviin henkilöihin velvollisuutta sovelletaan.

Korkean ilmaantuvuuden maista tai alueilta maahan saapuvilta edellytettäisiin eräitä laissa mainittuja poikkeusryhmiä lukuun ottamatta negatiivista covid-19-testaustodistusta maahan saavuttaessa. Maahan saapuvat voitaisiin määrätä karanteeniin tartuntatautilain 60 §:n nojalla. THL määräisi päätöksessään karanteenin keston sekä ne ehdot, joiden täyttyessä karanteenin kestoa voidaan lyhentää tai karanteeni lopettaa. Esityksessä olevaa 16 a §:ää on 8.10.2020 ehdotettu muutettavaksi siten, että laitos voisi myös päättää testin ajoituksesta sekä Suomeen saapuvan henkilön lisätestiin määräämisen perusteista ja ajoituksesta.

Esityksessä olevaa 16 a §:ää on 8.10.2020 ehdotettu muutettavaksi myös siten, että jos henkilön tarkoituksena olisi oleskella Suomessa enintään valtioneuvoston asetuksella määritellyn ajan ja hänellä on todistus covid-19-tartunnan negatiivisesta testituloksesta, karanteenia ei kuitenkaan määrättäisi, jos henkilölle tehdään Suomeen saapumisen yhteydessä uusi covid-19-tartunnan osoittava testi ja testitulos on edelleen negatiivinen. Esityksessä olevaa 16 a §:ää on ehdotettu muutettavaksi myös siten, että valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin 4 momentissa tarkoitetusta Suomessa oleskelun kestosta, covid-19-tartunnan osoittavan testin negatiivisesta tuloksesta annetun todistuksen sisällöstä sekä sairastetusta covid-19- taudista annetun todistuksen sisällöstä sekä todistusten kielestä.

Työssäkäynti ja muu rajayhteisöjen päivittäinen kanssakäynti mahdollistettaisiin pohjoisella maarajalla sekä Viron ja Ruotsin lautta- ja lentoliikenteessä ilman testaustodistusta ja karanteenia. Sellaisen Suomeen saapuvan henkilön, joka kuuluu säännöksessä mainittuun erityisryhmään eikä tarvitse todistusta, olisi osoitettava selvitys poikkeusperusteesta kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaavalle viranomaiselle tai rajatarkastusviranomaiselle. Tällainen selvitys voi olla työnantajan kirjallinen todistus työmatkasta tai toimeksiannosta, viranomaisen antama asiakirja tai jäljennös siitä, diplomaatti- tai virkapassi taikka muu asiakirja, joka osoittaa, että hän on säännöksessä tarkoitettu henkilö. Tällainen henkilö voidaan kuitenkin esim. satunnaisesti määrätä tartuntatautilain 14, 15 tai 16 §:n nojalla covid-19-tartunnan osoittavaan testiin ja tehdä päätös hänen karanteenistaan 60 §:n nojalla tai hänen eristämisestään 63 §:n nojalla.

Postiosoite **Postadress** **Postal Address**	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
Sosiaali- ja terveysministeriö				
PL 33 00023 Valtioneuvosto	Meritullinkatu 8 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	02951 63415 +358 2951 63415	kirjaamo@stm.fi stm.fi

Kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaava viranomainen valvoisi, että henkilöllä olisi mukanaan edellä mainitut asiakirjat. Kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaavalla viranomaisella olisi oikeus saada sille nyt säädettävän tehtävän hoitamiseksi virka-apua poliisilta, Puolustusvoimilta, Rajavartiolaitokselta ja Tullilta. Virka-avun ja tuen antamisen edellytyksenä on, että se ei vaaranna näille viranomaisille säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien suorittamista. Puolustusvoimat on muutosehdotuksessa 8.10.2020 esitetty lisättäväksi virka-avun antavaksi tahoksi, koska sillä on osaamista ja resursseja antaa virka-apua ja terveysviranomaiset ovat jo tehneet yhteistyötä Puolustusvoimien kanssa rajanylityspaikoilla.

Liikenteen palveluista annetussa laissa säädettäisiin Liikenne- ja viestintävirastolle tehtäväksi antaa päätös, jolla kuljetuspalvelun tarjoaja, joka liikennöi Suomeen THL:n päätöksessä yksilöidystä maasta tai alueelta, velvoitettaisiin avustamaan tietojen välittämisessä matkustajille siitä, että heillä olisi oltava todistus negatiivisesta testituloksesta tai lääkärin todistus sairastetusta covid-19 -taudista ennen Suomeen saapumista.

Suhde perustuslakiin

Ehdotettujen lakien suhdetta on tarve arvioida perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden, 7 §:n oikeuden elämään, 9 §:n liikkumisvapauden, 18 §:n oikeuden työhön ja elinkeinovapauden, sekä 21 §:n oikeusturvan kannalta, koska perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Myös esitettäviä säännösten säätämisjärjestystä on syytä tarkastella perustuslain 124 §:n kannalta.

Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Jokaisen oikeus elämään on turvattu perustuslain 7 §:ssä. Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Perustuslain 18 § turvaa oikeuden työhön ja elinkeinonvapauden. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä, millä on läheinen yhteys oikeutta elämään turvaavaan perustuslain säännökseen (HE 309/1993 vp, s. 71). Perustuslain 21 § edellyttää, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain lisäksi Suomi on sitoutunut kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, joissa on määrätty oikeudesta muun ohella elämään ja terveydensuojeluun. Esimerkiksi taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (SopS 6/1976) 12 artiklan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät toimiin väestön terveyden suojaamiseksi tartuntataudeilta sekä terveydenhuollon kapasiteetin saatavuuden turvaamiseksi. Euroopan unionin perusoikeuskirjan turvaa oikeuden elämään (2 artikla) ja asettaa syrjintäkiellon (21 artikla).

Lain tavoitteet ja perusoikeudet

Ehdotetun lainsäädännön tavoitteena on edellä tässä esityksessä mainittu väestön suojeleminen ja vaarallisen koronavirustaudin leviämisen estäminen Suomeen siten, että matkustaminen Suomeen olisi kuitenkin edelleen mahdollista. Keinona virustaudin estämiseksi esitetään tartuntatautilain 16 a §:ssä todistusta covid-19-tautia koskevasta negatiivisesta testituloksesta tai lääkärin antamaa todistusta taudin sairastamisesta. Ehdotettua vaatimusta voidaan pitää lainsäädännön tavoitteita silmällä pitäen hyväksyttävänä ja kohtuullisena. Yleistä hyväksyttävyyttä puoltaa se, että ehdotettu vaatimus todistuksesta olisi määräaikainen vuoden 2021 loppuun.

Yhdenvertaisuus ja liikkumisvapaus

Ehdotetun tartuntatautilain 16 b §:ssä säädettäisiin niistä henkilöistä, joilta ei edellytettäisi 16 a §:n 1 momentissa säädettyä 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.

Näitä poikkeuksia on tarpeen arvioida perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen ja 9 §:ssä säädetyn liikkumisvapauden kannalta.

Edellä esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että 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.

Yleisesti on edellä mainituilla perusteilla siksi mahdollista todeta, että ehdotetun tartuntatautilain 16 b §:ssä säädettyjen henkilöiden tarve tulla Suomeen erityisissä tilanteissa on välttämätöntä ja negatiivisen covid-19 –tautia koskevan testituloksen hankkiminen voisi olla heille näissä tilanteissa hankalaa. Myös nämä henkilöt voisivat todistuksen hankkia ja sen avulla saapua Suomeen.

Ehdotetun 16 b §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetussa rajayhteisön arjen toiminnassa on kyse esimerkiksi tavanomaisesta asioinnista kaupoissa, eri palvelun tarjoajien hyödyntämisestä rajan molemmin puolin sekä harrastuksiin liittyvistä toiminnoista. Esitettävät poikkeukset koskisivat myös Suomen ja Ruotsin välistä meri-ja lentoliikennettä sekä Suomen ja Viron välistä meri- ja lentoliikennettä, jos henkilö käy tai harjoittaa muuta säännöllistä kanssakäymistä näillä alueilla. Rajayhteisöjä koskeva helpotus ei kuitenkaan koskisi lomailua toisessa maassa, eikä sen varjolla olisi sallittua matkustaa laajemmin toisen maan alueella. Henkilön tulisi kyetä osoittamaan, että hän kuuluu rajayhteisöön asuinpaikkansa perusteella. Vakituisesta työskentelystä rajan toisella puolella tulisi esittää työnantajan antama todistus. Satunnaiset työmatkat olisivat edelleen testauksen ja karanteenin piirissä. Todistuksen hankkimista ei voitaisi pitää kohtuuttomana vaatimuksena vakava virustilanne huomioon ottaen.

Momentin 2 kohdassa esitettävän poikkeuksen piirissä olisivat ulkovaltojen edustustojen ja kansainvälisten valtioidenvälisten järjestöjen palveluksessa olevat henkilöt ja heidän perheenjäsenensä sekä kauttakulussa muualle kuin Suomeen akkreditoitujen diplomaatti- ja virkapassin haltijoiden kauttakulku virkapaikalleen ja kotimaahansa. Näiden henkilöiden kansainvälisoikeudellinen erityisasema edellyttää, että henkilöiden tulee saada suorittaa tehtäviään mahdollisimman häiriöttömästi myös käsillä olevassa virustilanteessa.

Momentin 3 kohdan mukaan kuljetus- ja logistiikka-alan työntekijät olisi vapautettu negatiivisesta testitodistuksen hankkimisesta. Momentissa olisi lueteltu tyhjentävästi ne henkilöt, joiden työhön välttämättömästi liittyy ja kuuluu matkustaminen (esimerkiksi liikennevälineiden kuljettajat ja vaihtomiehistö). Todistuksen vaatiminen haittaisi käytännössä merkittävästi matkustaja- ja tavaraliikenteen sujuvuutta ja se voisi haitata ja hidastaa esimerkiksi ruokahuollon toteuttamista. Kohdassa mainitut henkilöt olivat myös vapautettu vuoden 2020 keväällä Uudenmaan maakunnan matkustusrajoituksista. Henkilöryhmän vapauttamista testitodistuksesta on pidettävä välttämättömänä.

Momentin 4 kohdassa olisi käsillä tilanne, jossa maahantulon perusteena on äkillisen terveyttä tai turvallisuutta uhkaavan yhteiskunnan infrastruktuuriin kohdistuvan vaaran torjunta. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan infrastruktuurilla tarkoitettaisiin yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömiä perusjärjestelmiä, kuten esimerkiksi ruokahuoltoa, terveydenhoitoa, tietoliikennettä, energiahuoltoa, liikennettä ja muita vastaavia järjestelmiä. Säännöksessä tarkoitettu vaara olisi ennakoimaton ja normaalioloissa odottamaton, joka virustaudin ohella voisi uhata väestön terveyttä ja turvallisuutta. Tällaisessa tilanteessa esityksessä tarkoitetun todistuksen hankkimiselle ei käytännössä ole aikaa. Säännöksessä tarkoitetut tehtäviä olisivat esimerkiksi koneiden ja laitteiden asentamiseen, ylläpitoon, huoltoon, koekäyttöön, valvontaan ja tarkastukseen liittyvät tehtävät, tuoreen ydinpolttoaineen kuljetukset, ydinvoimalaitosten polttoaineen vaihtotyöt (vuosiseisokit) ja niihin liittyvät tarkastus- ja huoltotoimenpiteet, ydinvoimalaitoksen käyttöönottoon liittyvät tehtävät, kuten järjestelmien asennukset, testien viimeistely, polttoaineenlataus ja laitoksen käynnistäminen sekä ydin- ja säteilyturvallisuuteen liittyvät tarkastustehtävät.

Momentin 5 kohdan mukaan todistusta ei edellytettäisi lentoliikenteessä Suomen kautta matkustavilta, jotka eivät poistu lentoasemalta. Näiden matkustajien, jotka viipyvät Suomessa vain vähäisen ajan poistumatta lentoasema-alueelta, ei voi katsoa vaarantavan terveysturvallisuutta Suomessa. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että näiden matkustajien liikkuminen lentoasemalla on järjestetty covid-19-tautitilanne huomioon ottaen terveysturvallisesti.

Myös ehdotetussa tartuntatautilain 16 b §:ssä tarkoitetut henkilöt voivat tartuttaa covid-19-taudin Suomeen saapuessaan. Merkitystä ei ole taudin leviämisen kannalta sillä, millä perusteella henkilö on tulossa Suomeen. Esitettävä säännös vapauttaisi mainitut henkilöryhmät vaadittavasta todistuksesta, mikä olisi ongelmallista esitettävän sääntelylle asetetun tavoitteen kannalta. Tätä jännitettä kuitenkin 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.

Ehdotetun lain voimaan tulon jälkeen olisi kuitenkin tilanteita, jossa ulkomaalainen henkilö olisi pyrkimässä Suomeen Schengen alueen ulkopuolelta ja hänellä ei olisi esittää esitettävää todistusta. Ulkomaalaislain 11 §:n 5 kohdan mukaan ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, että hän ei vaaranna kansanterveyttä. Ehdotetun tartuntatautilain 16 a §:ssä tarkoitetun todistuksen puuttuminen voi aiheuttaa vaarallisen covid-19-taudin pääsyn Suomeen ja leviämisen Suomessa. Siksi ulkomaalaislain 142 §:n mukaan tällainen henkilön pääsy maahan voidaan evätä 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

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 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.

Henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 7 §:ssä säädetään henkilötietojen käsittelystä rajavalvonnassa sekä rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitämiseksi. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan henkilön perustietojen lisäksi Rajavartiolaitoksella on oikeus käsitellä Rajavartiolaitoksen tehtävään, toimenpiteeseen tai tapahtumaan liittyvät yksilöinnit, kuvaukset ja luokitukset. Käsiteltävien tietojen tulee olla rajavalvonnan tai rajaturvallisuuden taikka rajajärjestyksen ylläpitämisen kannalta tarpeellisia. Kyseisissä tehtävissä on oikeus käsitellä myös erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja kuten terveystietoja. Näiden tietojen käsittely on Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 4 §:n mukaan sallittua, 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

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 ehdotetun tartuntatautilain 16 b §:ssä säädetyllä tavalla todistuksesta.

Oikeusturva

Ehdotetuissa lakiehdotuksissa hallintotoimien kohteiden oikeusturvasta on huolehdittu asianmukaisesti. Sen lisäksi esitettäviin hallintotoimiin sovelletaan hallintolakia sekä muuta yleishallinto-oikeudellista sääntelyä. Muutoksenhausta tartuntatautilain nojalla annettuun päätökseen säädetään lain 90 §:ssä. Pykälän mukaan laissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen päätöksenteko

Ehdotetun tartuntatautilain 16 a §:n 1 momentin mukaan THL tekisi päätökset siitä, että Suomeen saapuvalla henkilöllä on maahan saapuessaan oltava mukanaan ennen saapumista hänelle myönnetty testitodistus siitä, että hänellä ei ole covid-19 -tautia tai laillistetun lääkärin todistus sairastetusta covid-19 –taudista. THL:n päätöksestä olisi käytävä ilmi maat tai niiden alueet, joista saapuviin henkilöihin velvollisuutta sovelletaan. THL määräisi päätöksessään karanteenin keston sekä ne ehdot, joiden täyttyessä karanteenin kestoa voidaan lyhentää. THL:stä annetun lain (668/2008) 2 § :n mukaan THL:n tulee huolehtia myös niistä tehtävistä, jotka laissa tai sen nojalla säädetään sen tehtäviksi tai jotka sosiaali- ja terveysministeriö sille määrää. Nyt ehdotettu tehtävä on tarkoituksenmukaista säätää tartuntatautilaissa THL:lle, koska sen toimiala on valtakunnallinen ja THL:llä on paras asiantuntemus tartuntatautien torjunnasta. THL tekisi päätökset lääketieteellisen ja kansainvälisen ja kotimaan epidemiologisen tilannekuvan perusteella. THL käyttäisi päätöksiä tehdessään Maailman terveysjärjestöltä, Euroopan tautienehkäisy- ja –valvontakeskukselta, eri maiden tartuntatautien tilastoviranomaisilta sekä sairaanhoitopiireiltä ja alueilta saamiaan tietoja. Arvio perustuu Suomen ja muiden maiden ajankohtaisen ilmaantuvuuden eroon ja sen vaikutukseen epidemian leviämisen riskiin Suomessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön kanta

Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa esitystä ja katsoo, että esitetyt muutokset eivät ole perustuslain kannalta ongelmallisia. Lakimuutokset toteuttavat osaltaan valtioneuvoston hybridistrategiaa ja 11.9.2020 tehtyä periaatepäätöstä testaukseen perustuvasta toimintamallista rajaliikenteessä ja esitetyt muutokset lisäävät terveysturvallisuutta rajoilla.

Hallitusneuvos Liisa Katajamäki

Liitteet -

Jakelu -

Tiedoksi Osastopäällikkö Tuija Kumpulainen
Kansliapäällikkö Kirsi Varhila