Anu Mutanen, OTT, dosentti, yliopistonlehtori 8.10.2020

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI TARTUNTATAUTILAIN JA LIIKENTEEN PALVELUISTA ANNETUN LAIN VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA (HE 137/2020 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tartuntatautilain (1227/2016) ja liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) väliaikaista muuttamista. Tartuntatautilakiin lisättäisiin säännökset Suomeen saapuvien velvollisuudesta esittää todistus negatiivisesta covid-19-testituloksesta. Liikenteen palveluista annettuun lakiin lisättäisiin puolestaan säännökset Suomeen liikennöivien kuljetuspalvelun tarjoajien velvoitteesta avustaa viranomaista testitodistusvaatimuksesta tiedottamisesta matkustajille. Lisäksi kumpaankin lakiin lisättäisiin asiassa tarpeelliset menettely-, toimivaltuus- ja täytäntöönpanosäännökset. Lakiehdotuksilla pyrittäisiin estämään covid-19-epidemian leviämistä Suomessa.

Esitys annettiin eduskunnalle 1.10.2020. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2020 ja olemaan voimassa vuoden 2021 loppuun. Liikenne- ja viestintäministeriö on toimittanut 8.10.2020 muutosehdotuksia tartuntatautilakiehdotukseen.

Esitykseen sisältyy säätämisjärjestysjakso, jossa on viitattu tai tehty selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslaissa säädettyyn yhdenvertaisuuteen (6 §), oikeuteen elämään (7 §), liikkumisvapauteen (9 §), yksityiselämän suojaan (10 §), oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen (18 §), oikeusturvaan (21 §) ja hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle (124 §). Lisäksi esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa mainitaan perustuslaissa julkiselle vallalle asetettu velvoite turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä (19 §:n 3 momentti) sekä turvata perusoikeuksien toteutuminen (22 §).

Lisäksi esityksen perustuslakijaksossa on viitattu taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista tehdyn yleissopimuksen 12 artiklaan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklaan. Perusteluissa käydään myös läpi EU-oikeuden lähteiden merkitystä (mm. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 2 ja 21 artikla, EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 21 artiklan 1 kohta ja EU:n yleinen tietosuoja-asetus). *Esityksessä on nähdäkseni otettu asianmukaisesti huomioon Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja asiassa relevantti EU-oikeus.*

Esityksessä on laajimmin arvioitu ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslain 10 ja 124 §:ään. Tältä osin on esimerkiksi otettu huomioon perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö. Perustuslain 10 §:ssä turvattua yksityiselämän suojaa käydään läpi kuitenkin vain henkilötietojen suojan osalta. Esityksellä on tämän ohella merkittäviä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen

ja itsemääräämisoikeuteen liittyviä piirteitä, joista ei esitetä asianmukaista arviota. Myöskään perustuslain 18 §:n merkitystä ei ole arvioitu ehdotetun viranomaista avustavan tehtävän osalta. Samaten esitykseen ei sisälly arviointia perustuslain 67 ja 80 §:n valossa, ja ehdotusten kytkökset 124 §:n on esitetty vajavaisesti. Lakiehdotusten tarkoittamien perusoikeusrajoitusten arviointi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta on jäänyt hyvin puutteelliseksi. Ylipäänsä esityksessä on monin paikoin vain tyydytty toteamaan esityksen olevan perustuslainmukainen esittämättä kaikilta osin perusteellista valtiosääntöoikeudellista argumentaatiota. Liikenne- ja viestintäministeriön 8.10.2020 toimittamiin muutosehdotuksin ei sisälly perustuslainmukaisuusarviointia, vaikka muutoksilla olisi merkitystä etenkin perustuslain 80 §:n kannalta.

Katson tarpeelliseksi kiinnittää lausunnossani huomiota lain voimaantuloon ja lailla säätämisen vaatimukseen sekä perusoikeuksien muiden yleisten rajoitusedellytysten mukaiseen arviointiin. Näissä yhteyksissä esitän myös etenkin perustuslain 80 ja 124 §:ään kytkeytyviä huomioita. Lausunnossa on pyritty ottamaan huomioon esityksen antamisen jälkeen liikenne- ja viestintäministeriön toimittamat muutosehdotukset.

Lailla säätäminen

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tartuntatautilaissa ja liikenteen palveluista annetussa laissa Suomeen maahantulon yhteydessä vaadittavasta covid-19-testitodistuksen esittämisvelvollisuudesta ja siihen liittyvästä menettelystä ja toimivaltuuksista. Lakiehdotuksiin sisältyisi säännöksiä todistuksen sisällöstä ja matkustajan oikeuksista ja velvollisuuksista sekä rajatarkastusviranomaisen ja kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaavan viranomaisen toimivaltuuksista sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ja Liikenne- ja viestintäviraston päätöksentekovallasta. Esityksessä todetaan, että hallitus varautuu uhkaan covid-19-epidemian leviämisen uudelleen kiihtymisestä kehittämällä normaaliolojen lainsäädäntöä. Testaukseen perustuvan toimintamallin käyttöönotto on osa laajempaa toimenpidekokonaisuutta ja hybridistrategiaa.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan käytön piiriin luetaan muun ohella sellaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin. Julkisen vallan käyttöä on esimerkiksi valtuus antaa perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuja oikeussääntöjä tai tehdä päätöksiä yksilön oikeuksista, velvollisuuksista tai etuuksista taikka käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten yksilön perusoikeuksiin. (HE 1/1998 vp, s. 74, 174, PeVM 10/1998 vp, s. 34.) Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt valtiopäivillä 2020 useita covid-19-tautiin liittyviä tartuntatautilain muutosehdotuksia samoin kuin ylipäätään laajan joukon covid-19-epidemiaan liittyneitä säädösehdotuksia. Tartuntatautilakiin ehdotettiin säädettäväksi perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksista ravitsemisliikkeiden toiminnan väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi (HE 72/2020 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotusta ei voitu säätää perustuslain 23 §:n nojalla (PeVL 14/2020

vp), ja mainittu väliaikainen muutos tartuntatautilakiin toteutettiin tavallisella lailla. Myös väliaikaiset säännökset covid-19-tartuntaketjujen katkaisua tehostavasta tietojärjestelmästä koronavirukselle mahdollisesti altistuneiden tavoittamiseksi säädettiin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä (HE 101/2020 vp, PeVL 20/2020 vp). Toistaiseksi voimassa olevana lakina säädettiin puolestaan covid-19-pandemiaan liittyvä lääkkeiden saatavuutta ja riittävyyttä koskeva muutosehdotus (HE 80/2020 vp, PeVL 17/2020 vp).

Covid-19-tautia koskevassa tulkintakäytännössään perustuslakivaliokunta on korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (ks. esim. PeVM 17/2020 vp, PeVM 11/2020 vp, PeVM 9/2020 vp, PeVL 20/2020 vp). Valiokunnan mukaan erityisesti epidemiatilanteen pitkittyessä tulee ryhtyä normaaliolojen lainsäädännön mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin (PeVM 17/2020 vp, PeVL 17/2020 vp).

Lakiehdotukset pitävät sisällään yksilön oikeusaseman sekä viranomaistoiminnan ja sitä avustavan toiminnan sääntelyä. Kyse on julkisen vallan käyttöä ja yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevasta sääntelystä, miltä edellytetään laintasoisuutta. Esitykseen sisältyy myös perusoikeuksien rajoittamista tarkoittavia säännösehdotuksia. Siltä osin kuin ehdotettu sääntely on esitetty toteuttavaksi laintasolla, lähtökohtaisesti myös täyttyy perustuslain 2 §:n 3 momenttiin ja 80 §:n 1 momenttiin sekä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kytkeytyvä lailla säätämisen vaatimus (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5). Lailla säätämisellä toteutettaisiin myös julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua velvollisuutta edistää väestön terveyttä ja sille 22 §:n mukaan kuuluvaa velvoitetta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen. Samalla täytettäisiin perustuslain 9 §:n 3 momentin asetettua velvollisuutta säätää lailla ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa.

Ylipäänsä, ottaen huomioon etenkin covid-19-tautia koskeva perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö, o*n perusteltua, että niin sanottuun normaalilainsäädäntöön sisältyisi covid-19-epidemian taltuttamiseksi tarvittavat toimivaltuudet. Tällöin vältetään myös tarvetta turvautua valmiuslaissa säädettyihin poikkeuksellisiin toimivaltuuksiin tai perustuslain 23 §:n nojalla säädettäviin tilapäisiin poikkeuksiin perusoikeuksista (ks. mm. PeVL 20/2020 vp, s. 2, PeVL 14/2020 vp, s. 2, PeVL 7/2020 vp, s. 2–3). Hallituksen esityksen perusratkaisua lailla säätämisestä on siten mainituilta osin pidettävä asianmukaisena.*

Voimassaolo

Lakien ehdotetaan tulevan voimaan syksyn 2020 aikana ja olemaan voimassa 31.12.2021 saakka. Esityksen mukaan on odotettavissa, että parhaillaan käynnissä oleva aktiivisen pandemian jakso kestää pitkälle vuoden 2021 talven ja alkukevään puolelle. Lisäksi viitataan siihen, että pandemian kiihtymisen riski on olemassa mahdollisesta tehoavasta rokotteesta huolimatta. Vuoden 2021 syksyllä pandemia saattaa puolestaan kiihtyä kausivaihtelun takia. Näillä perusteilla esitetään voimassaoloa vuoden 2021 loppuun saakka. Esityksen mukaan ehdotettujen velvoitteiden toteutumista ja niiden vaikutusta seurattaisiin säännöllisesti. Esityksessä viitataan lisäksi siihen, että ministeriöt ovat tehneet ehdotuksia pysyvämmiksi lainsäädäntömuutokseksi, joilla voitaisiin varautua uuteen pandemia-aaltoon. Nyt arvioitavana olevassa esityksessä ehdotetaan väliaikaisia lainsäädäntömuutoksia.

Voimassaoloajalla on ollut valtiosääntöoikeudellisessa arviossa merkitystä muun ohella siten, että suhteellisen lyhyttä voimassaoloa on pidetty oikeasuhtaisuutta toteuttavana seikkana. Kun kyse on perusoikeuksia rajoittavasta sääntelystä, on voimassaolo ajallisesti rajattava välttämättömään. Covid-19-kytkentäisissä yhteyksissä perustuslakivaliokunta on myös korostanut, että valtioneuvoston on seurattava tarkkaan sääntelyn voimassaolon välttämättömyyttä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia ja ryhdyttävä toimenpiteisiin näiden ongelmien korjaamiseksi. (Ks. mm. PeVM 10/2020 vp, s. 4, PeVL 14/2020 vp, s. 6, PeVL 7/2020 vp, s. 4–5.)

Ehdotetut lainmuutokset olisivat voimassa väliaikaisesti ja toteuttaisivat tältä osin suhteellisuusvaatimusta. Samalla on kuitenkin todettava, että sääntelyn ehdotetaan olevan voimassa verrattain pitkään. Vaikka sinänsä täyttä varmuutta covid-19-taudin kehittymisestä ei ole mahdollista saada, on voimassaoloajan perustelu rakennettu esityksessä siinä määrin tarkemmin analysoimattomien toteamusten varaan, ettei esityksestä ole nähdäkseni luettavissa riittäviä perusteita voimassaoloajan ulottumiselle vuoden 2021 loppuun. Voimassaoloaika tulee perustaa huolelliseen lääketieteelliseen ja epidemiologiseen tilannearvioon ehdotetun lainsäädännön tarkoittamien toimien tarpeesta. Lisäksi on syytä korostaa tarvetta seurata tarkkaan sääntelyn voimassaolon välttämättömyyttä ja soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia sekä tarvetta kumota ehdotettu sääntely, mikäli toimenpiteet eivät ole enää välttämättömiä, ja ryhtyä tarvittaessa muihin korvaaviin toimenpiteisiin. Samalla on todettava, että voimassaolon välttämättömyyden seuranta ei kuitenkaan poista sitä, että nyt ehdotettuun nähden tavanomaisempana menettelynä olisi ennemminkin pidettävä sitä, että sääntely olisi voimassa nyt ehdotettua lyhyemmän ajan ja että tarpeen mukaan voimassaoloa jatkettaisiin tilanteen perusteellisen uudelleenarvioinnin ja -valmistelun pohjalta.

Esityksen arvioinnissa huomio kiinnittyy myös siihen, että jo säädetyillä eri covid-19-toimenpiteillä on ollut erilaisia ja eriperusteisia voimassaoloaikoja. Covid-19-viitekehyksessä on tehty lukuisia väliaikaisia lainmuutoksia, minkä ohella on saatettu voimaan myös toistaiseksi voimassa olevaa sääntelyä. Näiltä osin herää kysymys tehtyjen ja vireillä olevien muutosten riittävästä yhdenmukaisuudesta, johdonmukaisuudesta ja linjakkuudesta myös ajallisessa ulottuvuudessa. Esityksessä ei ole tehty selkoa, mitä tarkkaan ottaen ovat mainitut ehdotukset pysyvämmiksi lainsäädäntömuutoksiksi mahdolliseen uuteen pandemia-aaltoon varautumisessa, ja onko niillä viitattu toistaiseksi voimassa olevan sääntelyn vai kenties verrattain pitkään mutta kuitenkin väliaikaisesti voimassa oleviin muutostarpeisiin. Avoimeksi jää sekin, mikä on ehdotetun lainsäädännön voimassaolon suhde mainittuun ajalliseen näkökulmaan ja lähtökohtaisesti pysyvien sääntelyratkaisujen tarpeeseen. Nähdäkseni verrattain pitkään jatkuvaa pistemäisten ja kiireellä tehtävien lainsäädäntömuutosten käyttöä ei voida pitää tyydyttävänä lainsäädännöllisenä ratkaisuna (ks. myös covid-19-säädösehdotusten suhteesta perustuslakikontrolliin esim. PeVL 14/2020 vp, s. 7). Tämän vuoksi olisi syytä painottaa tarvetta arvioida kattavasti myös sitä, millaisia toistaiseksi voimassa olevia muutoksia tartuntatautilakiin ja muuhun covid-19-taudin ja vastaavien tartuntatautien kannalta merkitykselliseen lainsäädäntöön tarvittaisiin.

Arvioinnin lähtökohdat velvollisuudesta esittää covid-19-testitodistus

Tartuntatautilain 16 a §:ssä säädettäisiin velvollisuus esittää todistus covid-19-tautia koskevasta testituloksesta tai lääkärin todistus taudin sairastamisesta. Säännöksen mukaan Suomeen saapuvalla henkilöllä olisi maahan saapuessaan oltava mukanaan todistus covid-19-tartunnan negatiivisesta testituloksesta tai laillistetun lääkärin antama todistus sairastetusta mutta parantuneesta, laboratoriovarmistetusta covid-19-taudista. THL tekisi tästä vaatimuksesta päätöksen, jos se covid-19-taudin leviämisen estämiseksi olisi välttämätöntä. THL:n päätöksestä olisi käytävä ilmi maat tai niiden alueet, joista saapuviin henkilöihin velvollisuutta sovelletaan. Henkilön olisi esitettävä todistus rajatarkastuksessa rajatarkastusviranomaiselle ja säilytettävä se THL:n päätöksen mukaisesti ja pyydettäessä esitettävä se kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaavalle viranomaiselle. Tartuntatautilaissa säädettäisiin myös tarkemmin niistä menettelyistä, jotka koskisivat henkilöitä, joilla ei ole mukanaan vaadittua todistusta. Tällainen henkilö voitaisiin määrätä covid-19-tartunnan osoittavaan testiin ja tartuntatautilain 60 §:n nojalla karanteeniin. Lisäksi mahdollistettaisiin se, että jos henkilön tarkoitus olisi oleskella Suomessa enintään valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetyn ajan ja hänellä olisi mukanaan todistus negatiivisesta testituloksesta, karanteenia ei määrättäisi, jos henkilölle tehtäisiin Suomeen saapumisen yhteydessä uusi covid-19-tartunnan osoittava testi ja testitulos olisi edelleen negatiivinen.

Tartuntatautilain 16 b §:ssä puolestaan säädettäisiin niistä henkilöistä, joilta ei edellytettäisi 16 a §:n 1 momentissa säädettyä todistusta. Henkilöihin ei myöskään sovellettaisi 16 a §:n 4 momentin säännöksiä testaamisesta tai karanteenista. Esityksessä on esitetty lähinnä käytännönseikkoihin ja kohtuullisuuteen kytkeytyviä perusteluja ehdotettujen henkilöryhmien vapauttamisesta velvollisuudesta todistuksen esittämisestä.

Ehdotettu sääntely velvollisuudesta esittää covid-19-testitulos on merkityksellinen perustuslain 7 §:n mukaisen oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen koskevan sääntelyn kannalta. Perustuslain 7 § sisältää säännöksen oikeudesta elämään samoin kuin säännökset oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (1 momentti), kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiellon (2 momentti) sekä säännökset suojasta laitonta ja mielivaltaista vapaudenriistoa vastaan samoin kuin oikeusturvasta vapaudenmenetyksen yhteydessä (3 momentti).

Perustuslain 7 §:n 1 momentin tarkoittaman henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, jolla suojataan ihmisen fyysisen vapauden ohella hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan (HE 309/1993 vp, s. 46, PeVL 48/2014 vp, s. 2–3, PeVL 4/2013 vp, s. 3–5, PeVL 10/2012 vp, s. 2–4, PeVL 30/2005 vp, s. 6, PeVL 13/2005 vp, s. 3, PeVL 26/2004 vp, s. 2). Itsemääräämisoikeuden on katsottu kiinnittyvän useisiin perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta sekä perustuslain 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta (PeVL 48/2014 vp, s. 2).

Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen antaa suojaa esimerkiksi henkilöön käypiä tarkastuksia ja pakolla toteutettavia lääketieteellisiä ja vastaavia toimenpiteitä vastaan. Suojan piiriin kuuluu ruumiillinen koskemattomuus ja merkittävä puuttuminen yksilön henkiseen

koskemattomuuteen. (HE 309/1993 vp, s. 47.) Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuvina toimenpiteinä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty esimerkiksi henkilönkatsastuksia esimerkiksi DNA-, veri- tai virtsanäytteiden ottamiseksi ja muita henkilöön käypiä tutkimuksia, kuten geneettisiä ja oikeuslääketieteellisiä tutkimuksia, päihde- ja huumetestejä samoin kuin yleisempiä terveystarkastuksia (ks. esim. PeVL 38/2013 vp, s. 4, PeVL 4/2013 vp, s. 3, PeVL 16/2010 vp, s. 2–4, PeVL 31/2008 vp, s. 3, PeVL 48/2006 vp, s. 6, PeVL 12/2006 vp, s. 2, PeVL 5/2006 vp, s. 5, PeVL 30/2005 vp, s. 6, PeVL 28/2004 vp, s. 3–4, PeVL 10/2004 vp, s. 2–3, PeVL 36/2002 vp, s. 3–4, PeVL 39/2001 vp, s. 2). Sääntely pakollisesta terveystarkastuksesta (PeVL 64/2002 vp, s. 3) ja velvollisuudesta osallistua erilaisiin huumausaine- tai päihdetesteihin (PeVL 31/2008 vp, s. 3, PeVL 9/2007 vp, s. 8–9, PeVL 12/2006 vp, s. 2, PeVL 28/2004 vp, s. 3–4, PeVL 10/2004 vp, s. 2–3, PeVL 36/2002 vp, s. 3–4) on ollut merkityksellistä myös perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan kannalta.

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaisesti vapaudenmenetyksen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumisen tulee perustua lakiin, jolla taas ei saa mahdollistaa mielivaltaista puuttumista henkilökohtaisen vapauden tai koskemattomuuden oikeuksiin (HE 309/1993 vp, s. 48, ks. esim. PeVL 37/2000 vp, s. 3, PeVL 20/1998 vp).

Lisäksi ehdotettua säännöstä velvollisuudesta esittää covid-19-testitulos on arvioitava perustuslain 9 §:ssä säädetyn liikkumisvapauden kannalta. Perustuslain 9 § sisältää yleissäännöksen maan sisäisestä liikkumisvapaudesta ja oikeudesta valita asuinpaikka (1 momentti), säännöksen oikeudesta lähteä maasta (2 momentti) sekä säännökset Suomen kansalaisten (3 momentti) ja ulkomaalaisten (4 momentti) valtakunnan rajat ylittävästä liikkumisesta.

Perustuslain 9 §:n 3 momentissa vahvistettuna pääsääntönä on, että Suomen kansalaisella on aina oikeus tulla Suomeen. Häntä ei liioin saa pakottaa lähtemään maasta karkottamalla, luovuttamalla tai muulla sellaisella menettelyllä. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella täällä on perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan säädettävä lailla. Tällaisen lainsäädännön on vastattava Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaiselle on turvattava menettelyllinen suoja päätettäessä hänen oikeudestaan tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta johtuu paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto myös vaatimus päätöksenteon perusteiden ja päätöksentekomenettelyn sääntelemisestä ihmisten oikeusturvan takaavalla tavalla. (HE 309/1993 vp, s. 52, PeVL 47/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2010 vp, s. 2, PeVL 4/2004 vp, s. 2, PeVL 52/2002 vp, s. 2, PeVL 32/2002 vp, s. 2–3, PeVL 17/2001 vp, s. 2, PeVL 16/2000 vp, s. 2, PeVL 23/1998 vp, s. 2, PeVL 13/1998 vp.)

Perustuslain ohella vapaata liikkumista turvaavat useat Suomea sitovat ihmisoikeussopimukset ja EU-oikeus. Suomen kansalaisen ja EU-kansalaisen liikkumisvapaudesta säädetään 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 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (2004/38/EY). Maahantulon edellytyksistä säädetään Schengenin rajasäännöstössä ((EU)

2016/399). Kansallisen tason sääntelyä muun ohella maahantulon edellytyksistä sisältyy puolestaan ulkomaalaislakiin (301/2004). Sekä EU-tason että kansallisessa sääntelyssä kansanterveyden vaarantuminen on yksi maahanpääsyn epäämisen ja käännyttämisen peruste. Esityksessä todetaan, että tartuntatautilakiin ehdotettu 16 a § täsmentäisi sitä, miten todennetaan, että maahan saapuva ei covid-19 pandemian aikana ja ennen mahdollisen rokotteen käyttöönottoa Suomessa vaaranna kansanterveyttä. Lisäksi esityksen mukaan Suomen kansalaista tai EU-kansalaista ei ole mahdollista todistuksen puutteen vuoksi käännyttää tai hänen maahan pääsyään estää.

Ehdotettu sääntely on lisäksi merkityksellistä perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden näkökulmasta. 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. Etenkin tartuntatautilain 16 b §:ssä ehdotettu sääntelyllä henkilöryhmistä, jotka vapautettaisiin todistuksen esittämisvelvollisuudesta, olisi merkitystä yhdenvertaisuuden kannalta.

Yleisarviointi henkilökohtaisen koskemattomuuden, itsemääräämisoikeuden, liikkumisvapauden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta

Ehdotettuun sääntelyyn sisältyvät mahdollisuudet määrätä henkilö covid-19-testiin ja karanteeniin olisivat perustuslain 7 ja 10 §:ään perustuvaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja itsemääräämisoikeuteen puuttuvia toimenpiteitä, joiden tulisi perustua lakiin. Lisäksi karanteeniin määrääminen merkitsisi puuttumista perustuslain 9 §:ssä turvattuun henkilön liikkumisvapauteen.

Lähtökohtaisesti ehdotuksen ei ole katsottava estävän Suomen tai EU-valtion kansalaisen maahanpääsyä Suomeen. Kansalaisella olisi mahdollisuus tulla Suomeen esityksessä säädetty negatiivinen testitodistus mukanaan tai menemällä Suomessa testiin ja/tai karanteeniin. Ehdotettu ennakkotodistuksen esittämisvelvollisuus voisi kuitenkin tosiasiassa merkitä liikkumisvapauden rajoitusta, vaikka kyse ei olisikaan varsinaisesta maahantulon edellytyksestä tai sen estymisestä. Lisäksi esityksen perustelujen valossa vaikuttaa mahdolliselta, että ainakin joissakin tilanteissa testitodistuksen puuttuminen voisi jopa muodostua maasta maahantulon esteeksi, mikä rajoittaisi henkilön liikkumisvapautta.

Sääntelyn ei ole katsottava sinänsä muodostavan mielivaltaista puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen taikka liikkumisvapauteen. Tätä osoittaisi muun ohella ennakkotodistusvelvollisuuden sitominen välttämättömyysvaatimukseen covid-19-taudin leviämisen estämisen tarkoituksessa. Samalla on kuitenkin todettava, myöhemmin lausunnossa sääntelyn tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä todetun yhteydessä esittävin perustein, että asiassa esitetty viranomaisharkinta jätettäisiin lakiehdotuksissa ongelmallisella tavalla verrattain avoimeksi.

Ehdotukseen ei ole katsottava sisältyvän myöskään perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperusoikeuden kieltämää syrjintää etenkään siltä osin, että matkustajan velvollisuus hankkia todistus koskisi kaikkia Suomeen saapuvia eikä sääntelyssä eroteltaisi maahantulijoita esimerkiksi kansalaisuuden perusteella. Toisaalta voidaan myös arvioida, että esimerkiksi Suomen kansalaisen, joka syystä tai toisesta lyhytaikaisesti on oleskellut toisessa maassa, ja palaa Suomeen,

voi olla verrattain vaikea hankkia vaadittua testitodistusta lähtömaassa. Tältä osin huomionarvoinen on myös ehdotuksen ero valtioneuvoston periaatepäätökseen hybridistrategian toteuttamisesta rajat ylittävässä liikenteessä ja matkustamisessa (VNK/2020/114, 11.9.2020); periaatepäätöksen mukaan Suomen kansalaisilta ja pysyvästi Suomessa asuvilta ei Suomeen palatessa edellytettäisi testaustodistusta, vaan korkeamman ilmaantuvuuden maista saapuessaan heidät ohjattaisiin testeihin Suomessa. Tällaista kansalaisuuspohjaista erottelua esitykseen ei sisälly, ja kun ehdotetun sääntelyn ei voitane katsoa myöskään estävän Suomen kansalaisten paluuta Suomeen, voidaan sääntelyä pitää tältä osin asianmukaisena.

Lisäksi yhdenvertaisuuden näkökulmasta on kysyttävä, voiko se seikka, että covid-19-testitodistuksia ei ole kansainvälisesti standardoitu, johtaa tosiasiassa jostakin maasta tulevien asettamiseen eri asemaan sen vuoksi, että kyseisen maan kansalliseen käytäntöön ei kuulu kaikkien ehdotetussa sääntelyssä edellytettyjen tietojen esittäminen testitodistuksessa. Esityksen perusteella jää epäselväksi, mikä on testitodistuksen erilaisuuden merkitys ja vaikutus asian perustuslainmukaisuuden arviointiin. Esityksessä ei myöskään avata tarkemmin esimerkiksi hyväksyttävän todistuksen muotoa ja sen luotettavuusarviointia.

Syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden kannalta merkityksellisiä ovat myös säännökset ennakkotestivelvollisuuden piiristä poissuljetuista henkilöryhmistä. Nähdäkseni poikkeuksille on esitetty sinänsä asianmukaiset perusteet, mutta samalla on kysyttävä, miksi säädettyjen poikkeusryhmien piiriin ei säädettäisi vastaavantyyppisillä perusteilla kuuluvaksi myös turvapaikanhakijoita, kansainvälistä suojelua tarvitsevia tai muutoin humanitaarisista syistä matkustavia henkilöitä.

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttyminen

Edellä esitetyin tavoin perustuslain 7 §:n mukaista henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta sekä 9 §:ssä turvattua liikkumisvapautta rajoittavan sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Edellä on tuotu esille ehdotettujen perusoikeusrajoitusten perustuminen laintasoiseen sääntelyyn, minkä nojalla perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluva lailla säätämisen vaatimus täyttyisi lähtökohtaisesti. Tältä osin huomioon on tosin vielä otettava jäljempänä esitettävät huomiot etenkin THL:n ja Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltuuksista sekä liikenne- ja viestintäministeriön 8.10.2020 esittämiin muutosehdotuksiin sisällytetystä asetuksenantovallasta.

Hyväksyttävyys

Perusoikeusrajoituksilla tulee olla hyväksyttävä tavoite. Esityksen mukaan ehdotetun lainsäädännön tavoitteena on väestön suojeleminen ja yleisvaarallisen covid-19-taudin leviämisen estäminen Suomessa siten, että matkustaminen Suomeen olisi kuitenkin edelleen mahdollista. Ehdotetuilla toimenpiteillä pyritään huomioimaan rajat ylittävän liikenteen vaikutukset kansanterveydelle ja terveysturvallisuudelle. Toisaalta tavoitteena on pyrkiä lisäämään matkustajien luottamusta rajat ylittävän matkustuksen turvallisuuteen. Esityksessä arvioidaan, että vaatimusta ennakkotestitodistuksesta voidaan pitää lainsäädännön tavoitteita silmällä pitäen hyväksyttävänä ja kohtuullisena. Lisäksi esityksessä todetaan, että yleistä hyväksyttävyyttä puoltaa se, että ehdotettu vaatimus todistuksesta olisi määräaikainen vuoden 2021

loppuun. Esityksen mukaan Suomessa on arvioitu, että noin puolet uusista koronavirustartunnoista tulee ulkomailta. Schengen-alueelta tulleista tapausmääristä ei ole tarkkaa tietoa, mutta arvioiden mukaan eniten tartuntoja on tullut naapurimaista.

Lakiehdotusten merkitsemien perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyydelle ei ole esityksen perusteluista löydettävissä kuin korkeintaan toteavia mainintoja ilman perusteiden varsinaista kytkemistä perustuslain säännöksiin, tulkintoihin ja perusoikeusdoktriiniin. Esityksen voikin todeta olevan tältä osin puutteellisesti perusteltu. Tartuntataudin leviämisen estämisessä on kyse tarkoituksesta perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla turvata julkisen vallan toimesta perustuslain 7 §:n 1 momentin mukainen jokaisen oikeus elämään, 19 §:n 1 momentissa säädetty jokaisen oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä 19 §:n 3 momentissa säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Covid-19-taudin leviämisen estämistä voidaan näin ollen sinänsä pitää perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävänä ja erittäin painavana perusteena, joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (ks. esim. PeVM 18/2020 vp, s. 4, PeVM 12/2020 vp, s. 4, PeVM 9/2020 vp, s. 4, PeVM 7/2020 vp, s. 4, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 2/2020 vp, s. 4–5, PeVL 14/2020 vp, s. 4). Perustelu parempien toimintaedellytysten luomisesta matkailuelinkeinoille puolestaan on kytkettävissä perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen, mukaan lukien julkisen vallan siihen liittyvään edistämisvelvoitteeseen. Ehdotetulle sääntelylle on siten olemassa painavat, hyväksyttävät perusteet.

Samalla on kuitenkin kysyttävä, voivatko sääntelyn sinänsä hyväksyttävät tavoitteet toteutua riittävässä laajuudessa, kun merkittävä henkilöryhmien joukko on ehdotettu poissuljettavaksi velvollisuudesta esittää tartuntatautilain uudessa 16 a §:n 1 momentissa tarkoitettua todistusta maahantulon yhteydessä. Ehdotetun tartuntatautilain 16 b §:n 1 momentin 1 merkitsemien poikkeusten voi katsoa myös merkittävästi vähentävän esityksen hyväksyttävyyteen kytkeytyvää perustetta siitä, että eniten tartuntoja tulee naapurimaista. Tältä osin on myös otettava huomioon, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. esim. PeVL 20/2020 vp, s. 4, PeVM 11/2020 vp, s. 5, ks. myös PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4–5, PeVL 5/2009 vp, s. 3).

Oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys

Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Tartuntatautilain 16 a §:n 1 momentissa ehdotettava ennakkotodistusvaatimus sidottaisiin välttämättömyysvaatimukseen ja covid-19-tautiin. THL tekisi päätöksen siitä, että Suomeen saapuvalla henkilöllä on oltava mukanaan testitodistus lääketieteellisen ja epidemiologisen tilannekuvan perusteella, kun päätöksen tekeminen on covid-19-taudin leviämisen estämiseksi välttämätöntä. Esityksessä tuodaan esille, että EU:n sisärajatarkastuksista on tarkoitus luopua lokakuussa 2020 Schengen-sääntelyn perusteella, eikä vaihtoehtona siten voi olla nykyjärjestelyjen jatkaminen. Esityksen mukaan pelkkä ennakkotestaus vähentää THL:n arvion mukaan rajat ylittävää tartuntariskiä vain 10–15 prosenttia. Lisäksi esityksessä arvioidaan, että yhdessä mahdollisen karanteenin ja kaksoistestauksen kanssa voitaisiin saavuttaa yli 90 prosentin tehokkuus tartuntojen estämisessä.

Esityksen perusteluissa ei ole esitetty yksityiskohtaisina pidettäviä tietoja epidemiatilanteesta. Tältäkin osin esitys perustuu pitkälti yleisten toteamusten ja osin ristiriitaisinakin pidettävien arvioiden varaan esimerkiksi siitä, riittääkö sosiaali- ja terveydenhuollon ja tehohoidon kapasiteetti. Tämän seikan ongelmallisuutta vähentää kuitenkin se, että ylipäänsä käytettävissä oleva tieto epidemiasta on edelleen väistämättä puutteellista. Toimenpiteiden välttämättömyyden arvioinnin perustaksi tarvitaan joka tapauksessa ajantasainen tieto epidemiatilanteesta ja sen kehittymisestä. Ehdotettujen toimenpiteiden välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus tulisi kyetä perustelemaan mahdollisimman yksityiskohtaisesti. (PeVL 14/2020 vp, s. 5, ks. esim. PeVM 14/2020 vp).

Esityksessä ei ole myöskään oikeastaan tarkasteltu perusoikeuksien kannalta vähemmän rajoittavia vaihtoehtoja nyt ehdotetulle sääntelylle. Esityksen valossa jää riittävästi läpikäymättä ylipäätään se, mitkä ovat kaikkiaan tarkoituksenmukaisia tapoja covid-19-tartuntojen ehkäisemisessä ja mikä on tällaisten eri mekanismien välinen suhde samoin kuin se, mikä on annetun hallituksen esityksen asema tässä kokonaisuudessa.

Lakiehdotukset merkitsivät voimaantulleessaan osaltaan siirtymistä covid-19-taudin torjunnassa laajamittaisista rajoitustoimista ja valtioneuvoston tekemiin rajapäätöksiin perustuvasta toimintatavasta aiempaa kohdennetumpiin toimenpiteisiin, mitä on pidettävä myös oikeasuhtaisuuden kannalta myönteisenä kehityksenä. Ennakkotodistusvaatimusta koskevan päätöksenteon sitominen kunkin maan ja alueen covid-19-tilanteeseen varmistaa osaltaan sääntelyn oikeasuhtaisuutta. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös ehdotetun sääntelyn voimassaolon väliaikaisuudella. Kuitenkaan ehdotettua lain voimassaoloaikaa ei ole riittävästi perusteltu, minkä vuoksi oikeasuhteisuutta on vaikea arvioida tältä osin.

Ehdotuksessa olisi viime kädessä kysymys oikeuden elämään ja riittäviin terveyspalveluihin turvaamisesta sekä väestön terveyden edistämisestä rajoittamalla oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja itsemääräämisoikeuteen sekä liikkumisvapauteen. Kyse olisi perusoikeuspunninnasta, jossa koskemattomuuteen, itsemääräämisoikeuteen ja liikkumisvapauteen ei tulisi puuttua enemmän kuin on välttämätöntä terveyshyötyjen toteuttamiseksi. Esityksessä ei esimerkiksi juurikaan käsitellä esityksen tarkoittamien perusoikeusrajoitusten haittoja eikä muutoinkaan tehdä edellä mainittua perusoikeuspunnintaa. Näin ollen on kysyttävä, täyttääkö ehdotus välttämättömyyden sisältämät vaatimukset.

Sääntelyn välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden arvioinnin kannalta tulisi perustella, miksi ennakkotestaus olisi tehokas keino estää covid-19-tartuntojen leviämistä. Arviossa olisi syytä ottaa huomioon testitodistusten, testausmenetelmien ja niiden luotettavuuden vaihtelu sekä testaukseen liittyvät ajalliset ulottuudet. Ehdotetun menettelyn tehokkuutta heikentää se, että testitodistuksia ei ole kansainvälisesti standardoitu. Eri maissa annetaan erilaisia todistuksia, eivätkä ehdotetut kriteerit välttämättä täyty, vaikka kyse olisi jonkin kansallisen terveysviranomaisen myöntämästä todistuksesta. Myös viive testiin pääsemisessä ja testituloksen saamisessa saattaa vaihdella, minkä lisäksi kansallisesti voi olla eroja siinä, millä kriteereillä testiin pääsee. Testaus aiheuttaa myös merkittäviä kustannuksia. Henkilön mahdollisuus tulla Suomeen riippuisi siten tosiasiassa lukuisista käytännöllisistä ja osin sattumanvaraiseksikin luonnehdittavista seikoista. Tämä olisi ongelmallista myös lailla säätämisen vaatimuksen näkökannalta.

Ennakkotestauksella voitaisiin ilmeisesti todeta vain varsin vähäisenä pidettävä osa kaikista sairastuneina maahan saapuvista. Lisäksi mahdollisuudet arvioida eri testitodistusten paikkansapitävyyttä vaikuttavat käytännössä vähäisiltä. Merkitystä on myös sillä, että ennakollista testitodistusta ei vaadittaisi kaikilta Suomeen saapuvilta, vaan sääntelyyn sisällytettäisiin huomattava määrä poikkeuksia todistuksen esittämisvelvollisuudesta. Huomioon on otettava myös se, että jo nyt voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa matkustajien Suomessa tapahtuvasta testauksen ja mahdollisen karanteenin. Ennakkotestausvaatimuksella voitaisiin toisaalta vapauttaa henkilöitä toimenpiteistä (karanteeni ja eristys), joiden voidaan arvioida merkitsevän vielä syvempää puuttumista liikkumisvapauteen ja itsemääräämisoikeuteen. Vaikka ennakkotestauksen vaatimisen voi arvioida johtavan jonkinasteiseen covid-19-taudin leviämisen estämiseen, on esityksen perusteella ehdotettavien toimenpiteiden tehokkuudesta ja välttämättömyydestä vaikea kaiken kaikkiaan täysin vakuuttua.

Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Perusoikeuksien rajoittamisen on oltava täsmällistä ja tarkkarajaista. Ehdotetussa sääntelyssä jätettäisiin THL:n tekemän päätöksen ja harkintavallan varaan se, mistä maasta tai miltä alueelta henkilöllä pitää olla testitodistus mukanaan Suomeen tulleessaan, samoin kuin ilmeisesti se, millä perusteella sekä miten pitkäksi aikaa tällainen velvollisuus olisi olemassa. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirastolle ehdotettaisiin oikeutta velvoittaa kuljetuspalvelun tarjoaja avustamaan THL:n päätöksessä ja tartuntatautilain 16 a ja 16 b §:ssä tarkoitettujen tietojen välityksessä matkustajille. Tartuntatautilain 16 c §:ssä säädettäisiin puolestaan, että todistus olisi esitettävä maahantulon yhteydessä rajatarkastuksessa rajatarkastusviranomaiselle. Kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaava viranomainen valvoisi, että henkilöllä on mukanaan edellä mainitut asiakirjat ja sillä olisi oikeus saada tämän tehtävän hoitamiseksi virka-apua. Lisäksi liikenteen palveluista annetun lain 153 a §:ssä säädettäisiin kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuudesta ilmoittaa henkilölle ennen matkan alkamista tartuntatautilain 16 a §:n mukaisista velvollisuuksista.

Sääntelyä on pidettävä ongelmallisena täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen näkökulmasta. Samassa yhteydessä voidaan huomauttaa ehdotuksen ongelmista perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 80 §:n kannalta. THL:lle ja Liikenne- ja viestintävirastolle ehdotetun varsin avoimen päätös- tai määräysvallan sekä harkintavallan suhdetta mainittuihin perustuslain säännöksiin ei ole käyty esityksessä läpi. Ehdotettava päätöksentekomalli tulisi pystyä perustelemaan myös perustuslain 67 §:n mukaisen valtioneuvoston ratkaistavaksi kuuluvien asioiden kannalta. Perustuslain 80 §:stä johtuu, että viranomaispäätöksenteon tulee olla selkeästi oikeusharkintaista ja harkinnan perusteiden tulee ilmetä riittävän täsmällisesti laista. Esityksen perusteella ei synny selkeää kuvaa, ollaanko näille viranomaisille ehdottamassa päätöksenteko- vai määräyksenantovaltaa – tähän viittaa esimerkiksi säännöksissä käytetty heterogeenin käsitteistö päättämisestä ja määräämisestä. Kun kyse on yhteiskunnallisesti merkittävästä ja laajoja vaikutuksia myös yksilön oikeusasemaan omaavasta päätöksenteosta, tulisi lähtökohtana nähdäkseni olla vähintäänkin asetustasoinen sääntely asianmukaisin laissa säädettävin valtuussäännöksin.

Liikenne- ja viestintäministeriön 8.10.2020 tekemissä muutosehdotuksissa on esitetty valtio-

neuvoston asetuksella säädettäväksi tarkemmin Suomessa oleskelun kestosta, covid-19-tartunnan osoittavan testin negatiivisesta tuloksesta annetun todistuksen sisällöstä sekä sairastetusta covid-19- taudista annetun todistuksen sisällöstä sekä todistusten kielestä. *Tältä osin huomio kiinnittyy muun ohella siihen, että vielä esityksessä ehdotettiin säädettäväksi 72 tunnin aikaulottuvuudesta, kun puolestaan muutosehdotuksen perusteella oleskelun kestosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Muutosehdotusta ei ole kuitenkaan käyty läpi perustuslain 80 §:n valossa, vaikka ehdotuksen perustuslainmukaisuus pitäisi pystyä perustelemaan tältäkin osin.*

Ehdotetussa sääntelyssä viranomaisten toimivaltuudet, vastuut ja näiden keskinäinen suhde jäävät monin osin muutoinkin epäselviksi. Etenkin todistusten tarkistamisen ja valvonnasta ehdotettava sääntely on epäselvää. Avoimeksi jää myös se, millä perusteilla todistuksiin liittyvää viranomaisharkintaa tehtäisiin niitä tarkistettaessa ja valvontaa suoritettaessa. Avoimuutta liittyy myös siihen, miten kaikilta osin varmistutaan, että matkustaja kuuluu tiettyyn poikkeusryhmään. Erityisesti tällaista epäselvyyttä vaikuttaisi liittyvän tartuntatautilain 16 b §:n 1 momentin 1 kohdassa mainittujen muuta säännöllistä päivittäistä kanssakäyntiä harjoittavien henkilöryhmään. Myös käsitteiden käytössä on epäjohdonmukaisuutta: sääntelyssä käytettäisiin esimerkiksi niin koronavirustaudin kuin covid-19-taudin ja -tartunnan käsitteitä. Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vuoksi on syytä omaksua yhtenäinen käsitteiden käyttötapa.

Lisäksi liikenteen palveluista annetun lain 153 a §:ssä ehdotettua avustavaa tehtävää on pidettävä ongelmallisena paitsi suhteessa täsmällisyys ja tarkkarajaisuusvaatimukseen myös perustuslain 124 §:ään. Esitettävää viranomaisen avustamistehtävää voidaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella pitää julkisena hallintotehtävänä (ks. esim. PeVL 55/2010 vp, s. 2). Esityksessä jää nähdäkseni riittävästi perustelematta, miten ehdotettu sääntely täyttää perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset tarpeesta tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi ja perusoikeuksien turvaamisesta. Ehdotuksen perusteella vaikuttaisi mahdolliselta, että tarkoitettu julkisen hallintotehtävän siirto voisi kohdistua myös ulkomaisiin palveluntarjoajiin. Laista tulisi selvästi ilmetä tahot, joille tehtäviä voitaisiin siirtää. Ehdotuksessa ei ole arvioitu sitä, onko kansallisella lainsäädännöllä mahdollista ylipäänsä velvoittaa Suomen rajojen ulkopuolella ulkomaisia toimijoita suorittamaan julkisia hallintotehtäviä. (Ks. PeVL 62/2014 vp, PeVL 55/2010 vp, PeVL 13/1998 vp, PeVL 25/1996 vp.) Lisäksi esille on syytä tässä yhteydessä tuoda sekin, että liikenteen palveluista annetun lain 153 a §:ää ei ole esityksessä arvioitu perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinonvapauden kannalta.

Esityksessä ei kaikkiaan kuvata suunniteltua testitodistusten tarkastus- ja valvontamenettelyä sekä viranomaistoimien avustamista sillä tavoin yksityiskohtaisesti, että muodostuisi selkeä kuva siitä, miten järjestelmän kokonaisuus toimisi ja olisi perustuslainmukainen. Viranomaisten toimivaltuuksien sisältö ja keskinäissuhde sekä julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle jäisi nyt ehdotetussa muodossaan monin tavoin ongelmallisen väljäksi eikä täyttäisi täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Samalla sääntely ei täyttäisi matkustajien oikeusaseman kannalta vaatimusta tarkkarajaisesta ja täsmällisestä lailla säätämisestä.

Yhteenveto

Yhteenvetona voidaan todeta, että sinällään ennakkotestaukseen perustuvaa mallia covid-19-taudin leviämisen torjunnan osana olisi nähdäkseni mahdollista pitää perustuslain sallimana järjestelynä sikäli, kun sen tarkoittamille perusoikeusrajoituksille kyettäisiin esittämään asianmukaiset perustelut. Hallituksen esityksen sisältämiin lakiehdotuksiin perusteluineen liittyy kuitenkin merkittävää puutteellisuutta oikeastaan perusoikeuksien kaikkien yleisten rajoitusedellytysten näkökannalta. Esitykseen sisältyy muun ohella runsaasti ehdotetun sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen kohdistuvia ongelmia. Lisäksi ehdotuksen tarkoittaman ennakkotestausvaatimuksen välttämättömyydelle ei ole nähdäkseni riittäviä perusteita. Kun lisäksi otetaan huomioon edellä, muun ohella perustuslain 80 ja 124 §:n kannalta, esitetty merkittävä määrä muitakin valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia, en näe mahdolliseksi kyseisten lakiehdotusten säätämistä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä ilman säännösehdotusten merkittäviä korjaustoimia ja niiden perustuslainmukaisuuden varmistamista.

Helsingissä 8.10.2020

Anu Mutanen, OTT, dosentti, yliopistonlehtori