OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

1.3.2021

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 16 ja 22 §:n muuttamisesta (HE 15/2021 vp) – valiokunnan kysymykset

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä ja oikeusministeriöltä vastauksia edustajien 24.2.2021 hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa esitettyihin kysymyksiin. Oikeusministeriö on käsitellyt tässä kysymyksiä niiltä osin kuin ne ministeriön toimialaan kuuluvat.

Todistusten oikeusvaikutukset tai todistusten säätäminen maahantulon edellytykseksi

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi tartuntatautilain 16 §:ää. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, kyse ei ole aluehallintovirastoille uudesta toimivallasta. Tartuntatautilain 16 §:n 2 momentin osalta kyse on rajoitustoimivallan organisoinnista. Esitys ei kiinnity nimenomaisesti maahantuloon ja covid-19-epidemian hallintaan.

Oikeusministeriöllä ei ole asiantuntemusta ottaa kantaa siihen, mitkä toimenpiteet ovat tartuntatautien torjunnassa tehokkaita, välttämättömiä ja toimivia huomioiden myös terveydenhuollon rajalliset resurssit. Oikeusministeriö on esityksen valmistelun kuluessa arvioinut esillä olleiden erilaisten ehdotusten oikeudellista toteuttamiskelpoisuutta. Valmistelussa on ollut esillä myös nimenomaisesti covid-19-epidemian hallitsemiseen liittyviä sääntelyvaihtoehtoja. Esillä olleiden sääntelyvaihtoehtojen samoin kuin ehdotuksen keskeinen lähtökohta on se, että ne liittyvät tilanteisiin, joissa sisärajavalvontaa ei ole. Hallituksen esityksen laatimisohjeiden mukaan hallituksen esityksessä on selostettava valmistelussa arvioituja erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja.

Valmistelussa on painotettu sitä, että mikäli on tarkoituksena luoda uusia maahan saapuviin henkilöihin kohdistuvia kategorisia velvoitteita tai rajoituksia (esimerkiksi todistusvelvollisuus rokotuksesta, sairastetusta taudista tai negatiivisesta testitodistuksesta), tulisi näistä säätää riittävän täsmällisesti ja perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset, kuten välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus, täyttäen (kuten PeVL 32/2020 vp). Lisäksi todistuksen puuttumisen oikeusvaikutuksista tulisi säätää laissa.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Jos puolestaan erilaisille maahantulon yhteydessä esitettäville todistuksille halutaan kategorinen oikeusvaikutus (esim. todistuksen esittänyttä ei voida määrätä karanteeniin tai pakolliseen terveystarkastukseen tai todistuksen esittänyt ei voi olla vaaraksi kansanterveydelle), tulisi tästä säätää laissa. Se, millainen merkitys erilaisille todistuksille on annettavissa, kiinnittyy epidemiologiseen arvioon ja asiantuntemukseen.

Kuten edellä on todettu, esitys ei rakennu covid-19-epidemian hallintaan rajat ylittävässä liikenteessä, vaikka esityksessä on käsitelty muun muassa maahantulon edellytyksiä. Esityksessä on kysymys tartuntatautilakiin toistaiseksi voimassa olevasta sääntelystä eli se tulisi sovellettavaksi kaikkiin tartuntatauteihin.

Kysymys todistusten säätämisestä maahantulon edellytykseksi kytkeytyy erityisesti Schengen-säännöstöön, ulkomaalaislakiin sekä liikkumisvapautta koskevaan perustuslain 9 §:ään. Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, minkä vuoksi todistusta ei Suomen kansalaiselta ole mahdollista edellyttää maahan pääsemiseksi. Lisäksi on huomioitava esimerkiksi Suomessa vakituisesti asuvat EU- ja Schengen-valtioiden kansalaiset sekä heidän perheenjäsenensä ja oleskeluluvalla Suomessa oleskelevat kolmannen maan kansalaiset tai perhesyiden vuoksi maahan saapuvat (PL 10 §) tai turvapaikanhakijoiden kaltaisten ryhmien oikeudet ja velvollisuudet.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen säädetään lailla. Esityksen perusteluissa on selostettu maahantuloon liittyvää sääntelyä (s. 10-12). Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalainen voidaan käännyttää, jos tämän katsotaan vaarantavan kansanterveyttä. Lisäksi 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. Jos ulkomaalainen ei täytä maahantulon edellytyksiä, hänet voidaan ulkomaalaislain nojalla käännyttää tai hänen pääsynsä voidaan Schengenin rajasäännöstön nojalla evätä.

Esityksen perusteluissa todetaan, että sisärajalla rajatarkastuksia ei tehdä silloin, kun sisärajatarkastuksia ei ole palautettu (s. 12). Viime kädessä EU-tuomioistuin arvioi sen, mitkä toimenpiteet ovat kiellettyjä rajatarkastuksia. Ulkomaalaislaki ja sen soveltaminen kuuluvat puolestaan sisäministeriölle ja sen hallinnonalalle.

Komissio on jo useasti todennut, että jäsenvaltioiden tulisi luopua sisärajavalvonnasta ja ottaa käyttöön muita korvaavia toimia terveysturvallisuuden varmistamiseksi. Covid-19-epidemiaa pyritään hallitsemaan kansallisessa lainsäädännössä nimenomaan tartuntatautilain mukaisilla toimenpiteillä. Jos tarkoituksena on luoda uusia velvoitteita tai rajoituksia tai säätää näihin liittyvistä uusista oikeudellisista vaikutuksista, tulisi näistä säätää riittävän täsmällisesti, ja siltä osin kuin kyse on uudesta perusoikeusrajoituksesta, perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset täyttäen huolimatta siitä, että terveysturvallisuuden turvaamisella on kiistatta hyväksyttävät ja painavat tavoitteet.

Perustuslain 124 § ja 9 §:n 2 momentti eivät puolestaan mahdollista esimerkiksi järjestelyä, jossa laissa säädettäisiin kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuudesta evätä matka Suomeen henkilöltä, jolla ei ole testitodistusta (vrt. PeVL 32/2020 vp).

Rangaistussäännös ja testauksen toteuttaminen tahdosta riippumatta

Voimassaolevan rikoslain 44 luvun 2 §:n 2 kohdan mukaan se, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta rikkoo tartuntatautilain 16 §:ssä tarkoitetussa pakollista terveystarkastusta koskevassa yleisessä tai yksittäistapausta koskevassa päätöksessä asetetun velvollisuuden, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, terveydensuojelurikkomuksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi kuukaudeksi. Säännöstä ei ehdoteta muutettavaksi.

Tartuntatautilain 16 §:n mukaan aluehallintovirasto voi päättää, että 14 ja 15 §:n mukaiseen terveystarkastukseen osallistuminen on pakollista. Rikoslain 44 luvun 2 §:n 2 kohtaa koskevissa perusteluissa (HE 13/2016 vp) on todettu, että henkilöä voitaisiin rangaista esimerkiksi silloin, jos hän ei saavu pakolliseen terveystarkastukseen. Rangaistussäännös koskee siten pakolliseen terveystarkastukseen osallistumatta jättämistä, ei terveystarkastukseen sisältyvästä toimenpiteestä kieltäytymistä.

Lisäksi aiemman tartuntatautilain esityksen perusteluissa on todettu, että ”Edellytyksenä olisi, että näytteenotto ja tutkimus voisivat tapahtua ilman sanottavaa haittaa tutkittavalle.” (HE 44/1986). Tartuntatautilaki ei vaikuta sisältävän säännöksiä, jotka mahdollistaisivat terveystarkastukseen mahdollisesti sisältyvän näytteenoton voimakeinoja käyttämällä. Tilanteessa, jossa henkilö kieltäytyy testin ottamisesta, arvioitavaksi saattavat tulla muut tartuntatautilain säännökset, esimerkiksi karanteeniin määräämisen edellytysten (altistunut tai perustellusti epäilty altistuneen) arviointi.