Olli Mäenpää
21.6.2021

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 105/2021 vp)

Velvollisuus esittää covid-todistus ja osallistua covid-testiin

Lakiehdotuksen keskeisenä sisältönä ovat säännökset, jotka velvoittavat maahantulijan esittämään covid-todistuksen ja osallistumaan covid-testiin.

Velvollisuus esittää covid-todistus

Lakiehdotuksen 16 a §:n 1 momentin mukaan vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneellä ulkomaalaisella, joka ei asu vakinaisesti Suomessa, olisi velvollisuus esittää luotettava covid-todistus. Todistuksen puuttuminen tai sen epäluotettavuus ei kuitenkaan estäisi maahantuloa, vaan tällaisessakin tilanteessa ulkomaalainen voisi saapua maahan, mutta hänen olisi 16 b §:n mukaan osallistuttava covid-testiin joko rajalla, jos siellä järjestetään testaus, tai viimeistään 24 tunnin kuluessa kunnan järjestämässä testissä.

Ulkomaalaiseen maahantulijaan kohdistuvia velvoitteita voidaan pitää asianmukaisina covid-19-taudin leviämisen estämiseksi. Ne eivät estäisi maahantuloa, mutta määrittelisivät vähintään velvollisuuden osallistua covid-testiin. Suomen kansalaisella ja Suomessa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella ei olisi velvollisuutta esittää covid-todistuta, mutta sellaisen esittäminen poistaisi velvollisuuden osallistua covid-testiin. Sääntelyä voidaan myös tältä osin pitää asianmukaisena.

Velvollisuus osallistua covid-testiin

Jos Suomeen saapuneella vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneellä henkilöllä ei ole 16 a §:ssä tarkoitettua covid-todistusta, hänen olisi 16 b §:n 1 momentin mukaan osallistuttava lähtökohtaisesti rajalla tehtävään covid-testiin. Jos Suomeen saapuneella vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneellä henkilöllä ei ole 16 a §:n 1 momentin 1 tai 3 kohdassa tarkoitettua todistusta rokotussarjasta tai sairastetusta covid- 19-taudista, hänen olisi 16 d §:n 1 momentin mukaan osallistuttava covid-19-testiin 72–120 tuntia maahan saapumisensa jälkeen. Säännösten sisällöllinen eroavuus perustuu siihen, että edellinen koskee Covid-testiä maahan saavuttaessa jälkimmäinen maahan saapumisen jälkeen.

Ehdotettua velvollisuutta osallistua covid-testiin voidaan pitää perusteltuna lain hyväksyttävän tarkoituksen kannalta, vaikka ahden eri säännöksen soveltamisala on jossain määrin tulkinnanvarainen. Testaus velvollisuuden sääntelyä voidaan pitää perusteltuna ja oikeasuhtaisena. Laissa säädetty testausvelvollisuus ei estäisi Suomen kansalaista saapumasta maahan perustuslain 9 §:n vastaisesti.

Testausvelvollisuuden rikkominen olisi ehdotetun 87 a §:n mukaan rikosoikeudellisesti rangaistava. Etenkin tilanteissa, joissa henkilö ylittää Suomen rajan sellaisesta paikasta, jossa ei ole järjestetty covid-testausta, sanktiouhka olisi testivelvollisuuden noudattamisen ainoa tehoste. Velvoitteen noudattamisen valvonta voi siksi ainakin tältä osin olla vaikeaa. Tätä tehokkaan valvonnan puutteellisuutta voidaan pitää jonkinasteisena terveysturvallisuuden riskinä, mutta valvonnan laajentaminen edellyttäisi todennäköisesti viranomaisten huomattavia lisäresursseja, joita ei voitane pitää oikeasuhtaisina ja tarkoituksenmukaisina.

Poikkeukset

Lakiehdotuksen 16 c §:ssä määriteltäisiin poikkeukset edellä mainituista velvollisuuksista. Sääntelyä voidaan pitää riittävän täsmällisenä, minkä lisäksi sillä on asialliset ja hyväksyttävät perusteet. Sääntely on perusteltu ja kohdennettu siten, että se ei muodostu ongelmalliseksi myöskään yhdenvertaisuuden kannalta. Sama arvio voidaan esittää lakiehdotuksen 16 f §:n mukaisesta poikkeuksesta, joka määrittelee saamelaisten kulttuurin ja elinkeinotoiminnan harjoittamista koskevan poikkeuksen.

Poistumiskiellot

Kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntatautien vastustamistyöstä vastaavalla viranomaisella olisi lakiehdotuksen 16 a §:n 3 momentin nojalla toimivalta kieltää henkilön poistuminen osoittamastaan paikasta Covid-19-todistuksen tarkastamiseksi. Sama viranomainen voisi 16 b §:n 2 momentin mukaan kieltää henkilön poistumisen osoittamaltaan covid-19-testauspaikalta covid-19-testiin osallistumisen varmistamiseksi. Poistumiskiellon voimassa olon enimmäisaika olisi kolme tuntia.

Poistumiskieltojen tarkoituksena olisi turvata covid-todistuksen tarkastaminen ja varmistaa covid-testiin osallistuminen. Niillä on siten hyväksyttävä tarkoitus. Kiellon kesto ei myöskään muodostuisi suhteettoman pitkäksi. On selvää, että kielto ei olisi enää voimassa, kun todistus on tarkastettu tai testi on tehty, vaikka tästä ei nimenomaisesti ehdoteta säädettäväksi.

Toimeenpanotehtävät

Uusien tehtävien antaminen kunnalle ja kuntayhtymälle

Lakiehdotuksen mukaiset kuntien ja kuntayhtymien tehtävät voisivat todennäköisesti olla määrällisesti merkittäviä ja niiden toteuttaminen edellyttäisi testaukseen liittyvien tosiasiallisten toimien lisäksi lain soveltamista ja tulkintaa, joka kohdistuu

etenkin covid-todistuksen tarkastamiseen ja luotettavuuden arviointiin. Poistumiskieltojen asettaminen sisältäisi myös julkisen vallan käyttöä. Kysymys olisi kunnille ja kuntayhtymille annettavista pääasiassa uusista tehtävistä, joista säädettäisiin perustuslain 121 §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla lailla.

Rahoitusperiaate edellyttää myös, että kunnille osoitetaan riittävä rahoitus tehtävien toteuttamiseksi. Esityksen perustelujen (s. 66) mukaan hallitus on sitoutunut korvaamaan kunnille ja kuntayhtymille myös nyt ehdotetuista uusista covid-19-testien järjestämisvelvollisuutta koskevista tehtävistä aiheutuvat välittömät kustannukset lain voimassaoloaikana. Kustannukset korvataan valtion talousarviomenettelyn kautta, ja korvauksen kohteena olisivat Covid-19-epidemiasta johtuvien toimien toteuttamiseksi tehdyt välttämättömät, kustannustehokkaasti toteutetuista toimenpiteistä aiheutuneet ja määrältään kohtuulliset kustannukset korvataan.

Uusien tehtävien aiheuttamien kustannusten korvaamista voidaan pitää asianmukaisena edellyttäen, että korvauksen kohteena ovat myös covid-todistuksen tarkastamiseen liittyvät lisätehtävät. Sääntely ei muodostu ongelmalliseksi rahoitusperiaatteen kannalta, kun myös otetaan huomioon uusien tehtävien väliaikainen kesto.

Tehtävänjako kuntien ja kuntayhtymien välillä

Lakiehdotuksen mukaisten velvollisuuksien ja kieltojen noudattamiseen kohdistuvat tehtävät kuuluisivat kunnalle tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymälle. Covid-todistuksen tarkastaminen olisi 16 a §:n 3 momentin mukaan kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän viranomaisen tehtävä. Covid-testien järjestäminen olisi 16 b ja 16 d §:n mukaan kunnan tehtävä. Toimivalta poistumiskiellon asettamiseen olisi kunnalla tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymällä.

Lakiehdotuksen mukaan siinä säädetyt tehtävät voisivat siten kuulua joko kunnalle tai kuntayhtymälle tai vain kunnalle. Sääntelystä ei välittömästi käy ilmi, miten tehtävät jakautuisivat niiden kesken. Sääntelyä voisi olla tarpeen selkeyttää tältä osin myös siksi, että tehtäviin sisältyy julkisen vallan käyttöä.

Ostopalvelujen käyttö

Lakiehdotuksen 16 a §:n 3 momentin mukaan covid-todistus olisi esitettävä viranomaisen palveluksessa olevalle henkilölle tai sen tehtävää hoitavalle henkilölle. Perustelujen mukaan (s. 49) tarkoituksena olisi mahdollistaa myös ostopalvelujen käyttö todistusten tarkastamisessa. Ehdotettu ostopalvelujen käyttämisen mahdollistava sääntelyä on ongelmallinen erityisesti siltä kannalta, että 16 g §:n 6 momentin mukaan tällaisella viranomaisen tehtävää hoitavalla henkilöllä ei olisi oikeutta saada tietoa henkilön esittämän todistuksen sisällöstä eikä käsitellä näitä tietoja. Tällaisten tietojen saaminen olisi kuitenkin käytännössä tarkastustehtävän toteuttamisen edellytys.

Koska todistuksen vastaanottamiseen sisältyisi ehdotuksen mukaan myös toimivalta tarkastaa sen oikeellisuus ja luotettavuus, siihen sisältyisi myös julkisen hallintotehtävän hoitamiselle tyypillisiä piirteitä. Tätä perustuslain 124 §:n soveltamiseen liittyvää näkökohtaa ei arvioida perusteluissa. Viranomaisen tehtävää hoitavan henkilön osallistumista covid-todistuksen tarkastamiseen koskeva säännös olisi perustelua poistaa myös sääntelyn johdonmukaisuuden ja selkeyden kannalta.

Neuvontavelvollisuus

Lakiehdotuksen 16 e §:ään sisältyisi hallintolain 8 §:n mukaista neuvontavelvollisuutta täydentävä säännös. Neuvontaa olisi sen mukaan annettava Suomeen saapuville terveysturvallisista toimintatavoista ja covid-testauksesta, minkä lisäksi olisi vastattava tartuntatautilakia ja menettelyjä koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Erityistä neuvontavelvollisuuden määrittelevää säännöstä voidaan pitää tarpeellisena, kun otetaan huomioon lakiehdotuksen mukaisten velvollisuuksien erityispiirteet ja niiden perusteiden osittainen vaikeaselkoisuus, velvollisuuksien noudattamisen tärkeys ja testausvelvollisuuden laiminlyöntiin kohdistuva sanktiouhka.

Henkilötietojen suoja

Lakiehdotuksen 16 g §:n 6 momentin mukaan kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän palveluksessa olevalla olisi oikeus saada tieto henkilön esittämän todistuksen sisällöstä ja käsitellä annettuja henkilötietoja sekä tehdä niistä merkintä tapauskohtaiseen rekisteriin. Sääntelyn voidaan arvioida mukautuvan yksityiselämän suojaa ja tietosuojaa koskevan sääntelyn vaatimuksiin.

Virka-apu

Lakiehdotuksen 89 a §:ssä säädetään virka-avusta, joka täydentäisi lain 89 §:n mukaista virka-apua. Poliisilla ja Tullilla olisi virka-aputehtävän suorittamiseksi oikeus antaa virka-apua 16 a §:n 3 momentissa ja 16 b §:n 2 momentissa säädetyn poistumiskiellon noudattamisen varmistamiseksi sekä pysäyttää kulkuneuvo ja ohjata liikennettä 16 a ja 16 b §:ssä säädettyjen toimenpiteiden suorittamisen varmistamiseksi.

Virka-apusääntelyä voidaan näiltä osin pitää poistumiskieltojen noudattamisen turvaamiseksi välttämättömänä. Virka-avulla voitaisiin myös varmistaa, että covid-todistuksen tarkastaminen on mahdollista ja covid-testaus tehdään lain edellyttämissä tilanteissa, joten virka-apu tehostaisi samalla lain täytäntöönpanoa. Voimassa olevan 89 §:n mukainen virka-apu ei ainakaan kaikilta osin kata poistumiskiellon turvaamiseksi tarvittavaa virka-apua.

Lain täytäntöönpanon turvaamisedellytysten kannalta voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun säännöksen mukaan virka-avun antaminen olisi Poliisin ja Tullin harkinnan varassa. Sääntely poikkeaa voimassa olevan lain 89 §:n

mukaisesta virka-avun antamisesta, joka on Poliisin ja Tullin velvollisuus lainkohdassa tarkemmin säädetyin edellytyksin. Vastaavanlaiselle sääntelylle voisi olla perusteita myös ehdotetun virka-avun yhteydessä, kun otetaan huomioon sääntelyn merkitys covid-taudin leviämisen torjunnassa. Sovellettavaksi tulisi tällöinkin 89 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan virka-avun antamisen edellytyksenä on, että se ei vaaranna virka-apua antavalle viranomaiselle säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien suorittamista.