Olli Mäenpää
21.6.2021

Perustuslakivaliokunnalle

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

Velvollisuus esittää covid-todistus

Velvollisuuden sisältö ja kohde

Velvollisuus esittää luotettava covid-todistus kohdistuisi 16 a §:n 1 momentin mukaan vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneeseen ulkomaalaiseen, joka ei asu vakinaisesti Suomessa. Todistuksen puuttuminen tai sen epäluotettavuus ei kuitenkaan estäisi maahantuloa, vaan tällaisessa tilanteessa ulkomaalaisen olisi 16 b §:n mukaan osallistuttava covid-testiin joko rajalla, jos siellä järjestetään testaus, tai viimeistään 24 tunnin kuluessa kunnan järjestämässä testissä.

Ulkomaalaiseen maahantulijaan kohdistuvaa velvoitetta esittää covid-todistus voidaan sinänsä pitää asianmukaisena covid-19-taudin leviämisen estämiseksi ja väestön terveyden turvaamiseksi. Luotettavan todistuksen esittämättä jättäminen ei estäisi maahantuloa, mutta perustaisi velvollisuuden osallistua covid-testiin.

Suomen kansalaisella ja Suomessa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella ei olisi lakisääteistä velvollisuutta esittää 16 a §:ssä tarkoitettua todistusta. Jos tällaisella henkilöllä ei ole todistusta rokotussarjasta tai sairastetusta covid-19-taudista, hänellä olisi kuitenkin 16 d §:ssä säädetyin edellytyksin velvollisuus osallistua covid-testiin. Tämä muodostaa verraten vahvan insentiivin myös Suomen kansalaiselle ja Suomessa vakinaisesti asuvalle ulkomaalaisella esittää kyseinen todistus. Covid-todistusta koskeva sääntely ei kuitenkaan muodosta Suomen kansalaiseen kohdistuvaa estettä saapua maahan.

Velvollisuuden välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

Lakiehdotuksen tavoitteena on väestön suojeleminen ja yleisvaarallisen covid-19-taudin leviämisen estäminen Suomeen siten, että matkustaminen Suomeen olisi edelleen mahdollista. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on turvata perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla julkisen vallan toimesta perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu jokaisen oikeus elämään, perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetty jokaisen oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä.

Velvollisuudella esittää covid-todistus on siten varsin painava ja hyväksyttävä tarkoitus covid-taudin leviämisen ehkäisemiseksi ja perusoikeuksien turvaamiseksi. Valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta keskeinen kysymys on ehdotetun velvollisuuden välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus sen tarkoituksen toteuttamiseksi, kun myös otetaan huomioon, että ehdotettu velvollisuus esittää covid-todistus vaikuttaisi perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden toteuttamiseen ja perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen.

Tämän arvion kannalta voi todeta, että velvollisuus ja sen noudattamiseen kohdistuva viranomaisvalvonta on lakiehdotuksessa muotoiltu kaavamaisiksi ja kattaviksi siten, että ne kohdistuisivat – 16 c §:ssä määriteltyjä vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta – kaikkiin maahantulijoihin. Valvonta voisi ehdotetulla tavalla toteutettuna edellyttää varsin mittavaa hallinnollista kontrollia, ja se voisi johtaa EU:n jäsenvaltioissa yleisesti noudatettua tiukempaan sääntelyyn, mihin ei ilman muuta ole riittäviä perusteita. Voidaan kysyä, onko näin kaavamainen maahantuloon vaikuttavan velvollisuuden ja valvonnan määrittely välttämätön lakiehdotuksen sinänsä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.

Velvoitteen oikeasuhtaisuuden ja riittävän tehokkuuden kannalta mahdollisena keinona lakiehdotuksen tarkoituksen toteuttamiseksi voitaneen tällaisen valvonnan sijasta pitää riskiperusteista valvontaa, joka voidaan toteuttaa erilaisin vähemmän rajoittavin perustein ja hallinnollisin valvontamenettelyin. Riskiperustaista sääntelymallia vastaan esitetyt näkökohdat esityksen perusteluissa liittyvät etenkin siihen, että tällaisen sääntelymallin toteuttamisen kannalta keskeinen covid-19-tapausten ilmaantuvuus ei yksinään ei kuvasta uusien muuntuneiden viruskantojen esiintymistä lähtömaissa (s. 40) ja että riskiperusteisuuteen perustuva sääntely ei välttämättä kohdentuisi niihin maihin tai alueisiin, joissa esiintyy muuntoviruksia (s. 72). Näiden argumenttien arviointi edellyttäisi myös lääketieteellistä ja epidemiologista asiantuntemusta, joka minulta puuttuu.

Toisaalta riskiperustaista valvontaa puoltaa EU:n neuvoston 13.10.2020 antama suositus koordinoidusta lähestymistavasta vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen covid-19-pandemian johdosta (EU) 2020/1475) ja siihen 1.2.2021 tehdyt muutokset (EU) 2021/119). Suosituksen mukaan vapaan liikkuvuuden rajoituksia olisi harkittava ainoastaan silloin, kun jäsenvaltioilla on riittävästi näyttöä siitä, että rajoitukset hyödyttävät kansanterveyttä ja kun niillä on perusteltua syytä uskoa, että rajoitukset olisivat tehokkaita. Suositus sisältää myös ehdotuksen käytettävistä yhteisistä kriteereistä, jotka olisivat 14 vuorokauden kumulatiivinen tautitapausten määrä, positiivisten testien osuus sekä testien määrä. Suosituksen mukaan jäsenmaat eivät periaatteessa saisi evätä muiden jäsenmaiden vihreiltä alueilta matkustavien henkilöiden maahantuloa ja päätöstä tehtäessä tulisi ottaa huomioon myös kansallinen epidemiatilanne edellä mainittujen yleisten kriteerien pohjalta. Myös näiden näkökohtien taustalla lienee lääketieteellinen ja epidemiologinen arviointi.

Todistuksen esittämiseen perustuvaa hallinnollista valvontaa olisi näissä puitteissa todennäköisesti mahdollista olennaisesti keventää siten, että velvollisuuden hyväksyttävät tavoitteet voidaan saavuttaa. Varsinainen hallinnollinen valvonta olisi

esimerkiksi mahdollista kohdistaa vain riskimaista tuleviin matkustajiin, ja kohdentaa pistokokeisiin perustuva valvonta muihin maahantulijoihin. Myös sähköistä maahantuloilmoitusta ja liikenteenharjoittajien liikennepalvelusopimukseen sisältyvien velvoitteiden noudattamista olisi mahdollista hyödyntää.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulisi arvioida, miten riskiperusteisen valvonnan yksityiskohdat voitaisiin määritellä lakiehdotuksen tavoitteet turvaten. Tässä arviossa on paikallaan selvittää myös, mikä painoarvo on yhtäältä EU:n suosituksilla, EU:n jäsenvaltiossa yleisesti noudatetuilla käytänteillä ja niiden perustana olevilla lähtökohdilla sekä toisaalta epidemiologisilla näkökohdilla.

Velvollisuus osallistua covid-testiin

Velvollisuuden sisältö ja kohde

Ulkomaalaisella, joka ei asu vakinaisesti Suomessa, ja joka ei esitä 16 a §:n mukaista luotettavaa selvitystä olisi 16 b §:n mukaan velvollisuus osallistua covid-testiin. Suomen kansalaisella tai Suomessa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella olisi 16 d §:n mukaisesti velvollisuus osallistu kunnan järjestämään covid-testiin 72-120 tuntia maahan saapumisensa jälkeen, jos hänellä ei ole todistusta rokotussarjasta tai sairastetusta covid-taudista. Lakiehdotuksen 16 d §:n mukainen toista covid-19-testiä koskeva säännös olisi voimassa lokakuun 2021 loppuun saakka.

Velvollisuuden välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

Perusteet ehdotetulle covid-testin pakollisuudelle ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta erityisen painavia, sillä ne liittyvät viime kädessä perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen elämään ja perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen edistää väestön terveyttä. Edellä esitettyjä näkökohtia riskiperustaisesta sääntelymallista voitaneen silti soveltaa myös testausvelvollisuuden määrittelyyn, joka vaikuttaa laajemmalta ja kattavammalta kuin lakiehdotuksen tarkoituksen saavuttamiseksi on välttämätöntä. Tämä koskee myös toista covid-19-testiä edellyttävää velvoitetta. Riskiperustaisuuden soveltaminen olisi mahdollisesti myös näiltä osin oikeasuhtaisuuden kannalta perustellumpi sääntelymalli.

Henkilökohtainen koskemattomuus ja henkilön itsemääräämisoikeus

Velvollisuus osallistua terveystarkastuksiin ja -tutkimuksiin puuttuu perustuslain 7 §:ssä turvattuun yksilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tähän perusoikeuteen ei perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Pakollinen terveystarkastus rajoittaa myös henkilön itsemääräämisoikeutta (PeVL 4/2020 vp, s. 7, PeVL 12/2003 vp, s. 2, PeVL 64/2002 vp, s. 2-3, PeVL 39/2001 vp, s. 2). Myös covid-testin toteuttamiseksi tapahtuva näytteen ottaminen voi puuttua merkittävällä tavalla perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja perustuslain 10 §:ssä mää-

riteltyyn yksityiselämän suojaan, johon kuuluu muun muassa yksilön oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan (ks. esim. PeVL 7/2021 vp, s. 4, PeVL 15/ 2015 vp, s. 3).

Ehdotettua testausvelvollisuutta voidaan pitää välttämättömänä lain hyväksyttävän tarkoituksen kannalta. Velvollisuus on riittävän täsmällisesti määritelty eikä sillä rajoiteta suhteettomasti yksilön henkilökohtaista koskemattomuuteen tai itsemääräämisoikeuteen. Myös tältä kannalta on merkitystä sillä, määräytyykö testausvelvollisuus riskiperusteisesti vai kaavamaisemmin ehdotetulla tavalla. Jälkimmäisessä tapauksessa testausvelvollisuus saattaisi muodostua laajemmaksi kuin on välttämätöntä.

Oikeus saapua maahan

Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Velvollisuus osallistua testiin ei sellaisenaan estäisi Suomen kansalaista saapumasta maahan.

Poikkeukset lakisääteisistä velvollisuuksista

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 perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta. Sama arvio voidaan esittää lakiehdotuksen 16 f §:n mukaisesta poikkeuksesta, joka perustuu saamelaisten kulttuurin ja elinkeinotoiminnan harjoittamista koskevaan oikeuteen.

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 kieltää henkilön poistumisen osoittamaltaan covid-19-testauspaikalta covid-19-testiin osallistumisen varmistamiseksi. Poistumiskiellon voimassa olon enimmäisaika olisi kolme tuntia.

Poistumiskielto rajoittaisi perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattua henkilökohtaista vapautta ja 9 §:ssä turvattua liikkumisvapautta. Ehdotetun kiellon tarkoituksena olisi turvata covid-todistuksen tarkastaminen ja varmistaa covid-testiin osallistuminen. Kiellolla on hyväksyttävä, toisten keskeisten perusoikeuksien turvaamiseen liittyvä tarkoitus. Kielto perustuu laissa säädettyyn velvollisuuteen esittää covid-todistus ja osallistua covid-testiin, ja sillä turvattaisiin näiden velvollisuuksien toteutumista. Kiellon kesto ei myöskään muodostuisi suhteettoman pitkäksi. On lisäksi selvää, että kielto ei olisi enää voimassa, kun todistus on tarkastettu tai testi on tehty. Kieltosääntely ei ehdotetulla tavalla muotoiltuna ole ongelmallinen perusoikeuksien kannalta.

Uusien tehtävien antaminen kunnalle ja kuntayhtymälle

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 mukaiset tehtävät voisivat todennäköisesti olla määrällisesti merkittäviä ja niiden toteuttaminen edellyttäisi testaukseen liittyvien runsaiden tosiasiallisten toimien lisäksi lain soveltamista ja tulkintaa sisältävää päätöksentekoa, joka kohdistuu etenkin covid-todistuksen tarkastamiseen ja luotettavuuden arviointiin. Poistumiskieltojen asettaminen sisältäisi myös julkisen vallan käyttöä. Kysymys olisi kunnille ja kuntayhtymille annettavista 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. Tätä voidaan pitää asianmukaisena edellyttäen, että korvauksen kohteena ovat myös covid-todistuksen tarkastamiseen liittyvät lisätehtävät. Rahoitusperiaatteen kannalta on merkitystä myös sillä, että uusia tehtäviä koskeva lainsäädäntö olisi voimassa väliaikaisesti.

Lakiehdotuksen mukaan tehtävät voisivat kuulua kunnalle tai kuntayhtymälle. 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 ja niillä on merkitystä perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

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 tällä määrittelyllä mahdollistaa myös ostopalvelujen käyttö todistusten tarkastamisessa. Koska todistuksen vastaanottamiseen sisältyisi ehdotuksen mukaan myös toimivalta tarkastaa sen oikeellisuus ja luotettavuus, siihen sisältyisi julkisen hallintotehtävän hoitamiselle tyypillisiä piirteitä. Näitä perustuslain 124 §:n soveltamiseen liittyviä näkökohtia ei arvioida perusteluissa.

Ehdotettua julkisen hallintotehtävän ulkoistaminen voidaan tuskin kuitenkaan pitää perustuslain 124 §:ssä edellytetyllä tavalla tarpeellisena tarkastustehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tämä johtuu etenkin siitä, että lakiehdotuksen 16 g §:n 6 momentin mukaan tällaisella viranomaisen tehtävää hoitavalla henkilöllä ei olisi oikeutta saada tietoa henkilön esittämän todistuksen sisällöstä eikä käsitellä näitä tietoja. Ostopalvelun toteuttajalla ei siten olisi lainmukaista toimivaltaa tarkastustehtävän tekemiseen, mikä estäisi ostopalvelun toteuttamisen.

Henkilötietojen suoja

Lakiehdotuksen 16 g §:n 6 momentin mukaan kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän palveluksessa olevalla olisi oikeus saada tieto henkilön esittämän, terveystietoja sisältävän todistuksen sisällöstä ja käsitellä annettuja henkilötietoja sekä tehdä niistä merkintä tapauskohtaiseen rekisteriin. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään, ja sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 7/2021, s. 7, PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40). Sääntelyn voidaan arvioida mukautuvan tietosuojaa koskevan sääntelyn vaatimuksiin.