OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

22.6.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Väliaikaisesti voimassaolevan sääntelyn tavoitteena on vähentää Suomeen rajat ylittävän liikenteen kautta leviäviä covid-19-tartuntoja sekä ehkäistä uusien covid-19-virusmuunnosten leviämistä Suomeen myös tilanteessa, jossa EU:n sisärajavalvonta Schengen-sääntelyn perusteella päättyy. Oikeusministeriötä on kuultu asian valmistelun aikana ja ministeriö on antanut esityksestä sen valmisteluvaiheessa laajan lausunnon, jossa esitettyjä huomioita on otettu jatkovalmistelussa huomioon.

Arvioinnin lähtökohdat

Oikeusministeriö esittää lausunnossa tiiviisti eräitä esityksen valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin liittyviä näkökohtia, jotka se on nostanut asiasta antamassaan lausunnossa tai muuten valmistelussa esille.

Valtiosääntöisestä näkökulmasta esitystä on tarkoituksenmukaista lähestyä kahtena kokonaisuutena: 1) todistusvaatimus (16 a §) ja 2) kaikkien Suomeen saapuneiden vuonna 2008 tai sen jälkeen syntyneiden velvollisuus osallistua testiin (16 b ja 16 d § sekä poikkeukset 16 c ja 16 f §).

Todistusvelvollisuus (16 a §)

Lakiehdotuksen 16 a §:n 1 momentin mukaan vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneellä ulkomaalaisella, joka ei asu vakinaisesti Suomessa, on covid-19-taudin leviämisen estämiseksi oltava Suomeen saapuessaan mukanaan 16 g §:ssä tarkoitettu luotettava todistus rokotuksesta, sairastetusta taudista tai negatiivisesta testituloksesta.

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

Esityksessä tuodaan selkeästi ilmi, että 16 a §:n todistusvelvollisuudessa ei olisi kyse uudesta maahantulon edellytyksestä eikä sillä näin ollen sinänsä perusteta uutta liikkumisvapauden rajoitusta. Henkilöllä on mahdollisuus saapua maahan myös ilman todistusta, kunhan tämän ei arvioida vaarantavan kansanterveyttä, missä puolestaan on kyse voimassaolevan ulkomaalaislain soveltamisesta. Edelleen esityksessä todetaan: ”Maahantulijan aiheuttaman kansanterveysuhkan yhteydessä terveysviranomaisten tulee tarkastella ensisijaisesti tartuntatautilain mahdollistamat muut terveysturvallisuustoimet, kuten testiin osoittaminen, karanteeni tai eristäminen”.

Esitys on näiltä osin myös yhdenmukainen EU:n digitaalista koronatodistusta koskevan asetuksen, (EU) 2021/953, kanssa, eikä 16 a §:n todistusvelvollisuus rajoita liikkumisvapautta. Asetuksen 3 artiklassa säädetään, että EU:n digitaalisessa koronatodistuksessa tulee lukea ”Tämä todistus ei ole matkustusasiakirja.” Edelleen saman artiklan mukaan ”Se, että henkilöllä on 1 kohdassa tarkoitettuja todistuksia, ei saa olla edellytyksenä vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämiselle.”

Koska 16 b ja 16 d §:n mukainen testivelvollisuus koskisi lähtökohtaisesti kaikkia Suomeen saapuneita henkilöitä, aiheuttaa 16 a §:n 2 momentti pikemminkin epäselvyyttä 16 b ja 16 d §:n soveltamisesta. Näin ollen olisi selkeämpää poistaa 16 a §:n 2 momentti. Ko. pykälä koskee vain ulkomaalaisia, jotka eivät asu Suomessa. Todistuksen oikeusvaikutuksista kaikkien maahan saapuneiden osalta säädettäisiin 16 b ja 16 d §:ssä.

Todistusten oikeusvaikutukset

Kuten edellä on selostettu, todistus ei olisi maahantulon edellytys eikä matkustusasiakirja. Jäsenvaltioiden toimivallassa on kuitenkin edelleen päättää kansallisista terveysturvallisuustoimenpiteistä, esimerkiksi todistuksetta saapuville asetettavasta testaus tai karanteenivelvoitteesta. Todistuksen oikeusvaikutuksista säädettäisiin esityksen 16 b ja 16 d §:ssä: todistuksetta saapuneen velvollisuus osallistua testiin.

Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan rajaterveysturvallisuutta koskevasta liikenne- ja viestintäministeriön esityksestä (HE 137/2020 vp), että sääntelyn perusteella ei tule jäädä epäselvyyttä todistuksen tai testauksen oikeusvaikutuksista (PeVL 32/2020 vp). Esityksessä säädettäisiin todistuksille kategorinen oikeusvaikutus, mitä voidaan pitää myös ennakoitavuuden ja yhdenvertaisuuden kannalta perusteltuna.

Se, että todistukselle annetaan tietty oikeusvaikutus (vapautuu testeistä), kiinnittyy lääketieteelliseen arvioon siitä, kuinka paljon rokotus (1. tai molemmat annokset), sairastettu tauti tai ennakkotesti vähentävät taudin leviämistä. Todistuksille asetettava oikeusvaikutus vaatii tuekseen lääketieteelliset perusteet, jotka kiinnittyvät sääntelyn tavoitteeseen (on välttämätöntä ulkomailta saapuvien tartuntojen vähentämiseksi testata henkilö, mutta ei ole välttämätöntä, jos tämä on rokotettu, sairastanut tai jo testattu).

Vapaa liikkuvuus

Sääntelyn tavoitteena on vähentää Suomeen rajat ylittävän liikenteen kautta leviäviä covid-19-tartuntoja sekä ehkäistä uusien covid-19-virusmuunnosten leviämistä Suomeen *myös* tilanteessa, jossa EU:n sisärajavalvonta Schengen-sääntelyn perusteella päättyy. Liikkuvuuden lisäämisellä myös edesautetaan PL 18 §:ssä turvattua oikeutta työhön ja elinkeinovapauteen. Suomen kansalaisella on aina oikeus palata maahan (PL 9.3 §).

Esitys on merkityksellinen EU-oikeudessa taatun henkilöiden vapaan liikkuvuuden näkökulmasta. Henkilöiden vapaa liikkuvuus on yksi neljästä Euroopan unionin perusvapaudesta ja keskeisimmistä saavutuksista. Unionin kansalaisuus antaa jokaiselle unionin kansalaiselle oikeuden vapaaseen liikkuvuuteen. Unionin kansalaisten vapaa liikkuvuus taataan EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEUT) 21 artiklan 1 kohdassa. Kyse on myös EU:n perusoikeuskirjassa taatusta oikeudesta. Sen 45 artiklassa määrätään liikkumis- ja oleskeluvapaudesta. Jäsenvaltiot voivat rajoittaa henkilöiden vapaata liikkuvuutta kansanterveyden suojelun perusteella (SEUT 168 artiklan 7 kohta). Kuitenkin rajoituksia hyväksyttäessä ja sovellettaessa on noudatettava EU:n oikeuden periaatteita, erityisesti suhteellisuus- ja syrjimättömyysperiaatetta sekä rajoitusten on oltava ehdottoman välttämättömiä tavoitteen eli kansanterveyden suojelemiseksi.

Maahantuloa koskevan kokonaisuuden hahmottaminen on kuitenkin esityksen perusteella vaikeaa: mikä on maahantulorajoituksia koskevien valtioneuvoston päätösten (SM/2021/55) ja ehdotetun lain keskinäinen suhde. Onko niin, että päätökset sisärajavalvonnan palauttamisesta ja rajanylityspisteistä eivät olisi voimassa samaan aikaan ehdotetun lain kanssa? Tällä hetkellä valtioneuvoston sisärajavalvonnan palauttamista koskevassa päätöksessä nojaudutaan riskimaa-ajatteliin ja päätöksen mukaan maahantulo Suomeen olisi sallittua, jos henkilöllä on esittää vastaava todistus kuin 16 a §:n 1 momentissa säädettäisiin.

Velvollisuus osallistua covid-19-tautia koskevaan testiin

Koska todistus ei ole maahantulon edellytys sinänsä, ja henkilöllä on mahdollisuus saapua maahan ilman todistusta, esityksessä on keskeisesti kyse siitä, että Suomeen saapuvan henkilön on osallistuttava kahteen covid-19-testiin. Testivelvoitteesta vapautettuja olisivat henkilöt, joilla on 16 a ja 16 g §:ssä tarkoitettu todistus.

Uusi perusoikeusrajoitus on siten 1. ja 2. testiä koskeva testivelvollisuus, ja tämän tulee täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset (mm. välttämättömyys, oikeasuhtaisuus). Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tunnistettu ehdotetun sääntelyn perusoikeuskytkennät, joita ei ole syytä tässä toistaa. Tällaisessa kategorisessa testivelvollisuudessa on kyse uudesta erityisesti PL 7 §:ään (henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus) kohdistuvasta perusoikeusrajoituksesta, jonka on täytettävä perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset. Poistumiskiellon osalta kyse on liikkumisvapauden rajoituksesta (PL 9 §). Sääntelyllä on välillistä merkitystä myös elinkeinotoimintaan (erit. matkailuelinkeino).

Oikeusministeriö pitää sinänsä selvänä, että erityisesti perustuslain 19 §:ssä säädetystä väestön terveyden edistämisestä ja viime kädessä perustuslain 7 §:ssä turvatusta oikeudesta elämään seuraa, että julkisella vallalla on velvollisuus ryhtyä välttämättömiin, oikeasuhtaisiin ja tehokkaisiin keinoihin varmistaakseen, ettei rajat ylittävästä liikenteestä seuraa merkittäviä riskejä väestön terveydelle. Ehdotetut rajoitukset kiinnittyvät siten hyväksyttävään tarkoitukseen. Tällaisessa sääntely-yhteydessä perusoikeuksien rajoittamisen välttämättömyysarviointi saa sisältönsä nimenomaan terveysturvallisuustoimenpiteiden välttämättömyydestä ja tehokkuudesta.

Velvoitteen kategorisuudesta ja välttämättömyydestä

Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (PeVM 25/1994 vp). Välttämättömyys tässä kytkeytyy keskeisesti siihen, minkä verran ulkomailta saapuneita tartuntoja pyritään vähentämään (estää, rajoittaa vai vähentää ja kuinka paljon). Velvollisuus osallistua testiin koskisi kaikkia tietyn ikäisiä Suomeen todistuksetta saapuvia henkilöitä (pois lukien poikkeusryhmät 16 c ja 16 f §). Suoraa laissa säädetty testivelvollisuus ei

edellyttäisi käyttöönotettaessa vastaavaa välttämättömyysarviointia kuin voimassaolevassa TTL 16 §:ssä tarkoitettu päätös pakolliseen terveystarkastukseen osallistumisesta. Velvollisuus koskisi siten kategorisesti kaikkia, riippumatta lähtömaan tilanteesta, koko ehdotetun lain voimassaoloajan. Näin ollen sääntely poikkeaisi esimerkiksi PeVL 44/2020 vp käsitellystä esityksestä, jossa lailla säädetään tiettyjen toimenpidepäätösten edellytykseksi välttämättömyys.

Tällä hetkellä valtioneuvoston päätös sisärajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta, THL:n suositus testaamisesta ja aluehallintovirastojen TTL 16 §:n nojalla tekemät päätökset pakollisista terveystarkastuksista rajoilla kohdistuvat matkustajiin riskiperusteisesti (ns. liikennevalomalli).

Myös neuvoston suositus koordinoidusta lähestymistavasta koronapandemian aiheuttamiin matkustusrajoituksiin EU:ssa perustuu riskimaa-ajatteluun ja neuvosto suosittaa kohdentamaan matkustamiseen liittyviä terveysturvallisuustoimenpiteitä vain muihin kuin vihreistä maista saapuviin (EU) 2020/1475, päiv. 14.6.2021. Esityksessä ei käsitellä viitattua neuvoston suositusta tai perustella, minkä vuoksi siitä poiketaan. Neuvoston suositus sinänsä ei ole sitova, mutta sen merkityksellisyyttä korostavat esimerkiksi se, että komission Suomelle toimittamassa hallinnollisessa kirjeessä, jossa komissio katsoo Suomen maahantulokieltojen rajoittavan EU:n kansalaisten perusoikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, komissio kehottaa Suomea yhdenmukaistamaan rajoitustoimet ko. neuvoston suositusten mukaisiksi. Lisäksi EU:n covid-19-todistuksia koskeva asetus viittaa useassa kohdin neuvoston suositukseen (esim. Johdanto-osan 13. ”Vaikka tämä asetus ei rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa määrätä unionin oikeuden mukaisia vapaata liikkuvuutta koskevia rajoituksia SARS-CoV-2:n leviämisen rajoittamiseksi, sillä olisi osaltaan helpotettava tällaisten rajoitusten vähittäistä purkamista koordinoidusti aina kun se on mahdollista suosituksen (EU) 2020/1475 mukaisesti.”)

Ehdotetut testivelvollisuutta koskevat säännökset sinänsä poikkeaisivat kategorisuudessaan edellä mainituista. Esityksessä on kuitenkin perusteltu testauksen riskiperusteisuudesta poikkeamista ja arvioitu, että muuttuvien epidemiatilanteiden, muista maista saatavan puutteellisen tiedon ja uusien virusvarianttien vuoksi terveysturvallisuustoimenpiteitä ei ole mahdollista jaotella riskimaa-ajattelin mukaisesti. Perusoikeuksien rajoittamisen välttämättömyysarviointi saa tässä yhteydessä sisältönsä nimenomaan terveysturvallisuustoimenpiteiden välttämättömyydestä ja tehokkuudesta. Koska tällainen arvio poikkeaa sekä THL:n että neuvoston suosituksista, tulisi sille esittää erittäin vahvat tieteelliset perustelut. Yksityiskohtana todettakoon, että esimerkiksi Saksa on jaotellut toimia: sekä riskimaista että maista, joissa tiettyjä variantteja esiintyy (“areas of variant of concern”, “high incidence areas”, “risk areas”).

Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi liikkumisvapautta rajoittavan esityksen osalta arvioinut ehdotettujen toimien tehokkuutta laskennallisten todennäköisyyksien kautta (PeVL 12/2021 vp). Edelleen valiokunta on painottanut, että rajoitustoimien ja toimivaltuuksien sääntelyn on perustuttava asianmukaiseen arvioon rajoitustoimenpiteen tai toimivaltuuden välttämättömyydestä (PeVL 44/2020 vp, ks. myös PeVL 55/2016 vp, s. 4—5). Tällainen kategorinen kaikkiin Suomeen saapuvia koskeva perusoikeuksia rajoittava sääntely tarvitsee tuekseen vahvoja perusteluja.

Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen arvioinut covid-epidemiaan liittyvien lakiehdotusten välttämättömyysedellytystä. Sinänsä toisenlaisessa sääntely-yhteydessä valiokunta painotti rajoitusten välttämättömyyden edellytystä ja kehotti valtioneuvostoa harkitsemaan mahdollisuutta rajata esimerkiksi alueellista soveltamisalaa maakuntajakoa hienosyisemmin (PeVL 16/2021 vp).

Jos kaikkialta ja koko lain soveltamisajan saapuvien testaamisen välttämättömyyttä THL:n ja neuvoston suosituksesta poikkeavasti rajat ylittävien tartuntojen leviämisen ehkäisemiseksi ei kyetä perustelemaan, on toimenpiteet kohdistettava riskiperusteisesti. Painoarvoa on myös asetettava sille, että testivelvollisuus olisi ehdoton, eikä sääntelyyn sisältyisi lain soveltajalle mitään harkintavaltaa.

Toisen testin vaatimus

Suomeen todistuksetta tai ennakkotestitodistuksella saapuneen vuonna 2005 tai sen jälkeen syntyneen henkilön olisi osallistuttava toiseen testiin 72-120 tunnin kuluttua maahan saapumisestaan. Edellä välttämättömyydestä esitetty koskee myös 16 d §:ää toisesta testistä. Sen lisäksi, että 16 d §:ssä on kyse uudesta perusoikeusrajoituksesta, säännös on merkityksellinen myös EU-asetuksen kannalta.

EU:n digitaalisen koronatodistuksen tavoitteena on osaltaan edistää henkilöiden vapaata liikkumista ja rajoitusten asteittaista purkamista. Asetuksen 11 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on pidättäydyttävä asettamasta todistusten haltijoille vapaata liikkuvuutta koskevia lisärajoituksia, kuten matkustamiseen liittyvää lisätestausta, karanteenia tai eristystä, ”paitsi jos ne ovat tarpeen ja oikeasuhtaisia kansanterveyden turvaamiseksi covid-19-panfemian johdosta, kun otetaan huomioon myös saatavilla oleva tieteellinen näyttö; mukaan lukien ECDC:n suosituksen (EU) 2020/1475 perusteella julkaisemat epidemiologiset tiedot, sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioiden toimivaltaa asettaa rajoituksia kansanterveyteen liittyvistä syistä.”

Jäsenvaltioille on siten jätetty mahdollisuus lisärajoitusten asettamiseen silloin, kun ne ovat tarpeen ja oikeasuhteisia kansanterveyden turvaamiseksi covid-19-pandemian johdosta. Jos jäsenvaltio soveltaa tällaisia lisävaatimuksia, tulee näistä ilmoittaa komissiolle 11 art mukaisesti.

Esityksessä ehdotettua toisen testin vaatimusta on arvioitu suhteessa EU:n asetukseen. Lisätestausvaatimus on esityksessä sinänsä rajattu ainoastaan tilanteisiin, joissa Suomeen tulevan henkilön todistus koskee negatiivista testiä. Vaatimus toisesta testistä olisi voimassa vain 15.10.2021 asti. Esitetty arvio kiinnittyy erityisesti mainittuun tieteelliseen arvioon välttämättömyydestä. Voimassaoloaika pohjaa THL:n arvioon siitä ajankohdasta, jolloin valtaosa suomalaisista olisi saanut jo ensimmäisen covid-19-rokoteannoksen. Oikeusministeriö painottaa, että tällaisen lisätestausvaatimuksen on sekä testauksen kohteiden että sääntelyn voimassaoloajan kannalta rajauduttava välttämättömään. Välttämättömyys kiinnittyy arvioon rokotekattavuudesta ja taudin leviämisestä. Lisäksi asetuksen johdanto-osassa todetaan, että ”SARS-CoV-2:n leviämisen rajoittamiseksi käyttöön otetut henkilöiden vapaata liikkuvuutta unionissa koskevat rajoitukset olisi suosituksen (EU) 2020/1475 mukaisesti purettava heti, kun epidemiatilanne sen sallii.” (58).

Sääntelyteknisesti 16 d §:n mukainen 2. testi pitänee rajata vain niihin, jotka ovat saaneet 16 b §:ssä tarkoitetusta testistä negatiivisen testituloksen. Ei liene välttämätöntä rangaistuksen uhalla velvoittaa sairastuneita toiseen testiin.

Esityksessä ei ole selkeästi käsitelty asetuksen ja ehdotetun lain suhdetta voimassaolevaan TTL 16 § ja 60 §:ään. Suoraa sovellettavana asetuksen 11 artikla vaikuttaa velvoittavan myös TTL-viranomaisia pidättäytymästä matkustamiseen liittyen erit. TTL 16 ja TTL 60 §:n mukaisista toimenpiteistä todistuksen omaaville, elleivät nämä ole tarpeen ja oikeasuhteisia kansanterveyden turvaamiseksi covid-19-pandemian johdosta, kun otetaan huomioon myös saatavilla oleva tieteellinen näyttö. Mainitut pykälät jo nykyisellään edellyttävät välttämättömyys-edellytyksen täyttymistä.

Lapset

Todistusvaatimus (16 a §) ja velvollisuus osallistua testiin (16 b ja 16 d §) koskisivat vain vuonna 2005 tai sen jälkeen syntyneitä lapsia ja aikuisia. Lapsia ovat mm. YK:n Lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan kaikki alle 18-vuotiaat.

Esityksessä testivelvollisuuden rajaamista perustellaan kytkemällä se vanhempien kanssa matkustamiseen: ”tämän ikäiset lapset matkustavat todennäköisesti vanhempiensa seurassa ja vanhempien esittämä todistus laskee myös lapsen tartuntariskiä. Vanhemman negatiivinen ennakkotesti vähentää riskiä, että perheessä olisi oireeton tartuntaketju.” Edelleen ”Vaatimusta vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneiden lasten covid-19-tautia koskevasta todistuksesta ei siten voida pitää välttämättömänä.” Ehdotettu sääntely on epäselvä PL 6 §:n kannalta. Esitetty perustelu ei kiinnity asetettuun ikärajaan. Perustelu tiettyjen ikäisten lasten velvoittamiselle hankkia todistus tai osallistua testiin liittyy ainoastaan siihen, matkustavatko nämä vanhempiensa kanssa. Jos tämä on syy, minkä vuoksi ikärajasta riippumatta velvollisuuksia ei sidota tähän? Ilmeisesti 16 vuoden ikärajaan liittyy epidemiologisia kysymyksiä mm. rokotuksiin liittyen, mutta ne jäävät tässä yhteydessä esityksessä selostamatta. Asetuksen johdanto-osassa todetaan: ”Tässä yhteydessä on tarpeen ottaa huomioon myös testien kustannukset. Tällaiset ongelmat ovat hankalampia henkilöille, joita ei voida vielä rokottaa, erityisesti lapsille, joille testitulokset voivat olla ainoa keino päästä matkustamaan, jos käytössä on rajoituksia.” (39)

Voimassaolo

Lakiehdotuksen voimassaoloaika olisi 31.12.2021 asti. Toista testiä koskeva 16 d § kuitenkin olisi voimassa vain 15.10.2021 asti. Toista testiä koskevaa voimassaoloaikaa on käsitelty edellä.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että tilapäinen perusoikeuksia rajoittava sääntely on rajattava myös ajallisesti välttämättömään. Valiokunta on myös korostanut valtioneuvoston velvollisuutta seurata tarkkaan sääntelyn voimassaolon välttämättömyyttä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia ja ryhdyttävä toimenpiteisiin näiden ongelmien korjaamiseksi. (PeVL 14/2020 vp). Mainittu vaikuttaa soveltuvan hyvin myös tähän säätely-yhteyteen, jossa epidemiatilanne voi syksyn aikana muuttua tai rokotuskattavuudessa tapahtua muutoksia. Sinänsä valiokunta on myös jakanut näkemyksen siitä, että sääntelyä voidaan pitää välttämättömänä, vaikka käytettävissä oleva tutkimustieto olisi säätämishetkellä vajavaista. (PeVL 44/2020 vp). Oikeusministeriö kuitenkin painottaa, että voimassaoloaika lakia hyväksyttäessä tulee olla sidottu tieteelliseen arvioon toimien välttämättömyydestä. Tämän vuoksi on kiinnitettävä erityistä huomiota esityksen jälkeen tehtyihin asiantuntija-arvioihin rokotuskattavuuden etenemisestä ja voimassaoloajasta.

Poistumiskielto

Esityksen poistumiskielto (16 a §:n 3 mom. ja 16 b §:n 2 mom.) on rajattu ajallisesti välttämättömään ja sitä voidaan pitää välttämättömänä tehtävän toteuttamiseksi. Toimivalta on asianmukaisesti virkasuhteisella. Samanaikaisesti tällaisen poistumiskiellon antamisessa on kuitenkin huomioitava tartuntatautilain kokonaisuus, mm. 58 d §. Poistumiskielto ei tule johtaa sellaiseen tilanteeseen, jossa henkilö testausta odottaessaan altistuu tartunnalle.

Valvonta

Esityksessä on kuvattu sitä, miten 16 a §:n mukaista todistusvelvollisuutta valvottaisiin ja siihen liittyviä haasteita sisärajavalvonnan päättymisen jälkeen, mutta esityksestä ei selkeästi ilmene, miten ja mihin toimivaltasäännökseen perustuen henkilön osallistumista testeihin valvottaisiin

(16 b ja 16 d §:ssä tarkoitetut testit). Perusteluista ilmenee, että kunnat valvoisivat testeihin osallistumista, mutta laissa ei ole nimenomaista säännöstä 16 b ja 16 d §:en mukaisten velvoitteiden noudattamisen valvonnasta (vrt. TTL 59 a §).

Mikäli kyse olisi uudesta tehtävästä, tulee tätä arvioida PL 121 §:n kannalta. Viranomaisen toimivallan on perustuttava lakiin, eikä siitä saa jäädä epäselvyyttä (PL 2.3 §).

Tässä yhteydessä huomio kiinnittyy lisäksi testauksen tehokkuutta koskeviin arvioihin (s. 11). THL:n mallinnukset testauksen tehokkuudesta ja jatkotartuntojen riskien vähentämisestä ilmeisesti perustuvat siihen, että jokainen maahantulija testataan. Matkustajien covid-19-testauksen vaikuttavuus riippuu ilmeisesti keskeisesti siitä, osallistuvatko nämä testeihin, ja tämä puolestaan kiinnittyy kysymykseen valvonnasta. Perustuslakivaliokunnan mukaan on ollut myös selvää, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. **PeVL 40/2017 vp**, s. 4, **PeVL 55/2016 vp**, s. 4—5 ja **PeVL 5/2009 vp**, s. 3/II).

Selvää sinänsä on, että systemaattisesti kaikkia Suomeen saapuneita ei ole mahdollista valvoa. Esityksessä todetaankin, että todistusten valvonta olisi osittain pistokoeluontoista ja riskiperusteista. Kuitenkaan varsinainen sääntelyratkaisu ei lähde riskiperusteisesta lähestymistavasta, vaan edellyttää todistuksia ja testausta myös ns. vihreistä maista saapuvilta, mikä osaltaan lisää niin todistusten tarkastamiseen ja testaukseen kohdistuvaa resurssitarvetta.

Oikeusministeriö korostaa kuitenkin sitä, että mikäli testivelvoitetta on tarkoitettu valvottavan, tulee toimivallan olla selvä ja viranomaisella tieto siitä, kuka ja milloin maahan on saapunut, jotta valvonta käytännössä voisi olla mahdollista. Esityksen perusteluissa todetaan, että ”kunnan terveysviranomaiset voivat valvoa henkilön osallistumista covid-19-testiin maahan saapumisen jälkeen, mikäli henkilön tiedot on tallennettu 39 §:n mukaiseen tapauskohtaiseen rekisteriin. Henkilö voi tallentaa tiedot rekisteriin itse esimerkiksi Finentry-palvelun avulla tai hänen tiedot voidaan tallentaa rekisteriin viranomaisen toimesta maahan saapumisen jälkeen suoritetun covid-19-testin yhteydessä.” (s. 54)

Ehdotetussa laissa ei kuitenkaan säädettäisi velvollisuutta antaa mm. yhteystietoja. Epäselväksi jää, soveltuuko voimassaoleva tietojenantovelvollisuutta koskeva 22 § soveltuvan aivan kaikkiin maahan todistuksetta saapuviin. TTL 22 §:n 1 mom. tietojenantovelvollisuus koskee tartuntatautiin sairastuneen ja sairastuneeksi perustellusti epäillyn sekä tällaiseen tautiin altistuneen tai perustellusti altistuneeksi epäillyn henkilöitä. Ajatellaanko, että kaikki Suomeen ulkomailta ilman rokotustodistusta tai sairastettua tautia koskevaa todistusta saapuvat kuuluvat johonkin näistä ryhmistä? Oikeusministeriö korostaa, että tällaista PL 10 §:n (yksityiselämän suoja) kannalta merkityksellistä sääntelyä ei voida tulkita laventavasti.

Ehdotetun 16 g §:n 6 momentin mukainen viranomaisen tietojensaantioikeus koskee todistuksen seuraavia tietoja: tieto henkilön esittämän todistuksen sisällöstä, käsitellä henkilön antamia 1-4 momentissa tarkoitettuja henkilötietoja sekä tehdä 39 §:ssä tarkoitettuun tapauskohtaiseen rekisteriin merkintä 16 a §:n 1 momentissa tarkoitetun todistuksen mukanaolosta, jos käsittely on välttämätöntä 16 a -16 e §:ssä säädettyjen tehtävien vuoksi. Säännöksessä ehdotettu tietojensaantioikeus vaikuttaa koskevan ainoastaan henkilöitä, joilla on todistus ja todistukseen sisältyviä tietoja. Esityksestä ei käy ilmi, minkä säännöksen perusteella todistuksetta saapuneen tulee ilmoittaa näitä tietoja?

Esityksessä todetaan, että ”Ehdotus korostaisi maahan saapuvan henkilön vastuuta siitä, että hän toimii asianmukaisesti ja vastuullisesti ja hakeutuisi tarvittaviin testeihin. Maahan saapuneen henkilön tulisi varata maahan saapumisen jälkeen aika sellaisesta testauspisteestä, jossa testi olisi mahdollista tehdä lain edellyttämien määräaikojen kuluessa.” Tällainen malli merkitsisi esimerkiksi ulkomaalaisten henkilöiden velvoittamisesta oma-aloitteisesti selvittämään testausvaatimukset, missä tämä voi käydä testissä ja missä vapaita aikoja on. Tällä on merkitystä myös arvioitaessa rangaistussäännöksen hyväksyttävyyttä. On välttämätöntä, että viranomainen tiedottaa hyvin aktiivisesti ja eri kielillä tällaisista velvollisuuksista sekä mahdollistaa sen, että testiin on helppo hakeutua.

Esityksessä todetaan, että ”koska todistus olisi esitettävä pyynnöstä, viranomaisilla olisi mahdollisuus harkita, kuinka kattavasti ne valvovat todistuksia maahan saapuvilla.” Tässä yhteydessä on syytä painottaa myös esityksessä todettu, että testaus on kuitenkin järjestettävä koko lain voimassaoloajan kaikille todistuksetta maahan saapuneille siten, että henkilöllä on tosiallinen mahdollisuus noudattaa testaukselle säädettyjä aikarajoja.

Rangaistussäännös

Lakiehdotuksen tartuntatautilain 87 a § sisältää covid-19-testin laiminlyöntiä koskevaa rikkomusta koskevan rangaistussäännöksen. Sen mukaan ”joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö 16 b §:n 1 momentissa tai 16 d §:n 1 momentissa tarkoitetun velvollisuuden osallistua covid-19-testiin, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, covid-19-testin laiminlyöntiä koskevasta rikkomuksesta sakkoon”.

Rangaistussäännösten tulee täyttää nk. kriminalisointiperiaatteita koskevat edellytykset. Niihin kuuluu mm. se, että muuta yhteiskunnallista keinoa reagoida moitittavaan käyttäytymiseen ei ole kuin teon säätäminen rangaistavaksi (ultima ratio –periaate). Kysymys siitä, toteutuuko tämä edellytys, on luonteeltaan empiirinen, eikä siihen oteta tässä lähemmin kantaa. Rangaistussäännösten ja rangaistuksen tulee myös olla kokonaisuudessaan suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Perustuslakivaliokunnan käytännössä puhutaan painavasta yhteiskunnallisesta tarpeesta rangaistavuuden edellytyksenä.

Rangaistussäännöksen hyväksyttävyyteen kuuluu myös se, että sen ei voida olettaa synnyttävän käytännössä ylivoimaisia tai mielivaltaisia näyttöongelmia ja että sen soveltamisen voidaan olettaa olevan yhdenvertaista eikä sattumanvaraista. Myös näiltä osin arviointi kuuluu pitkälti rikosoikeuden ulkopuolisen arvioinnin piiriin.

Ehdotettu rangaistussäännös on nk. blankotyyppinen rangaistussäännös. Siinä rikostunnusmerkistö ei ole kokonaisuudessaan kuvattuna rangaistussäännöksessä itsessään, vaan rangaistavuuden edellytykset rakentuvat rangaistussäännöksen ohella käyttäytymisnormeista, joiden rikkomisesta on kysymys.

Rangaistussäännökseen sisältyy asianmukaisesti viittaukset kysymyksessä oleviin käyttäytymisnormeihin. Lisäksi rangaistussäännökseen sisältyy asianmukaisesti lyhyt luonnehdinta rangaistavasta teosta (Covid 19-testiä koskevan osallistumisvelvollisuuden rikkominen). Laillisuusperiaate edellyttää lisäksi, että käyttäytymisnormit – tartuntatautilain 16 b §:n 1 momentti ja 16 d §:n 1 momentti – on kirjoitettu rangaistussäännöksiltä edellytettävän tarkkarajaisuusvaatimuksen edellyttämin tavoin.

Käyttäytymissäännökset vaikuttavat sinänsä kohtalaisen selviltä, joskin niiden soveltaminen edellyttää eräiden muidenkin ehdotettujen säännösten huomioon ottamista ja tulkintaa.

Rangaistussäännöksen perustelluisuus riippuu siitä, täyttyvätkö edellä todetut vaatimukset riittävässä määrin.

Neuvontavelvollisuus ja omaehtoinen karanteeni

Lain 16 e §:ssä säädettäisiin hallintolain 8 §:ää tarkentavasti neuvontavelvollisuuden sisällöstä. Perusteluissa todetaan, että ”pykälässä tarkoitetut terveysturvalliset toimet pitäisivät sisällään muun muassa ohjeistuksen turvavälien noudattamiseen, suu-nenäsuojainten käyttöön ja lähikontaktien välttämiseen ennen toista covid-19-testiä.”

Oikeusministeriö korostaa, kuten esityksen perusteluissakin on asianmukaisesti huomioitu, että tällaisesta neuvonnasta on käytävä selvästi esille se, että kyse on ainoastaan suosituksista eikä sitovista viranomaismääräyksistä tai lainsäädännöstä. Tätä seikkaa on korostettu myös laillisuusvalvonnan covid-19-epidemiaan liittyviä suosituksia koskevissa ratkaisuissa, esimerkiksi OKV/61/10/2020: ”Päätöksissä olisi tullut myös selkeämmin tuoda esiin se, missä määrin kyse on ollut suosituksista ja missä määrin oikeudellisesti velvoittavista päätöksistä.” Tämän huomioiminen korostuu erityisesti, kun viranomainen antaa ohjeita lähikontaktien välttämisestä, millä haettaneen sitä, että henkilö ohjeistettaisiin pysymään karanteeninomaisissa olosuhteissa.

Lainsäädäntö ei tunne käsitettä omaehtoinen karanteeni, eikä laissa säädettäisi lähikontaktien välttämisestä. Jos henkilön liikkumisvapautta halutaan rajoittaa, tämän tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Esitykseen kirjattu suositus välttää kontakteja tai muu suositus omaehtoisesta karanteenista ennen toista testiä ei ole luonteeltaan oikeudellisesti velvoittava, eikä viranomaisen tule antaa harhaanjohtavaa neuvontaa.