Veli-Pekka Viljanen

HE 105/2021 vp laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 23.6.2021

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tartuntatautilakia väliaikaisesti muutettavaksi lisäämällä siihen säännökset covid-19-tautia koskevasta todistuksesta Suomeen saavuttaessa (16 a §) ja vaadittavan todistuksen sisällöstä (16 g §), velvollisuudesta osallistua covid-19-testiin Suomeen saavuttaessa (16 b §) ja maahan saapumisen jälkeen (16 d §). Lisäksi laissa säädettäisiin poikkeuksesta todistuksen esittämisvelvollisuudesta ja velvollisuudesta osallistua testiin (16 c §), neuvontavelvollisuudesta (16 e §), saamelaisia koskevasta poikkeuksesta (16 f §), testin laiminlyöntiä koskevasta rikkomuksesta (87 a §) ja virka-avusta (89 a §). Laki olisi voimassa 31.12.2021 saakka, velvollisuutta osallistua testiin maahan saapumisen jälkeen koskeva 16 d § olisi voimassa kuitenkin vain 15.10.2021 saakka.

Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on hallituksen esityksen perustelujen mukaan vähentää Suomeen rajat ylittävän liikenteen kautta leviäviä covid-19-tartuntoja sekä ehkäistä uusien virusmuunnosten leviämistä Suomeen myös tilanteessa, jossa EU:n sisärajavalvonta Schengen-sääntelyn perusteella päättyy (HE, s. 24).

Perustuslakivaliokunta on meneillään olevan pandemian aikana useaan kertaan korostanut väestön terveyden suojelemisen olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste. Ehdotetun sääntelyn tavoitteilla on viime kädessä yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaiselle oikeus elämään sekä perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen edistää väestön terveyttä, joiden perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu oikeuttavan poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (ks. esim. PeVL 14/2020 vp, s. 4).

Ehdotetulla sääntelyllä puututaan useisiin yksilön perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen ja perustuslain 7 §:ssä turvattuihin henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Sillä on myös merkittäviä välillisiä vaikutuksia esimerkiksi

perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädettyyn elinkeinon harjoittamisen vapauteen (esim. matkustuselinkeino) ja 18 §:n 2 momentissa säädettyyn julkisen vallan työllistämisen edistämisvelvollisuuteen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 32/2020 vp pitänyt sinänsä mahdollisena säätää Suomeen saapuvia henkilöitä koskevista vaatimuksista, joilla pyritään estämään koronaviruksen leviämistä Suomeen ulkomailta tulevien henkilöiden mukaan. Valiokunta painotti kuitenkin, että tällaisen sääntelyn on täytettävä perusoikeuksien yleiset ja mahdolliset perusoikeuskohtaiset erityiset rajoitusedellytykset sekä muutoinkin oltava perustuslain mukaisia (PeVL 32/2020 vp, s. 4).

Hallituksen esitykseen sisältyy laaja esityksen suhdetta perustuslakiin koskeva perusteluosio (s. 62-85), jossa esitettyihin arvioihin voin pääosin yhtyä.

2. Covid-19-tautia koskeva todistus ja velvollisuus osallistua testiin

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 luotettava todistus 1) vähintään 14 vuorokautta ennen Suomeen saapumista saadusta covid-19-rokotussarjasta; 2) enintään 72 tuntia ennen Suomeen saapumista tehdyn koronatestin negatiivisesta tuloksesta; tai 3) enintään 6 kuukautta aikaisemmin sairastetusta covid-19-taudista.

Velvollisuus todistuksen mukana olosta ei koske Suomen kansalaista eikä Suomessa vakinaisesti asuvia ulkomaalaisia. Nämä vapautuvat kuitenkin velvollisuudesta osallistua maahan saapumisen yhteydessä tehtävästä koronatestistä, jos heillä on mainittu todistus mukanaan. Negatiivista testiä koskeva todistus ei kuitenkaan vapauta heitä velvollisuudesta osallistua 70 – 120 tuntia maahan saapumisen jälkeen toteutettavaan toiseen testiin.

Jos henkilöllä on hallussaan todistus koronarokotussarjasta tai sairastetusta covid-19-taudista, vapautuu hän laissa asetetuista velvollisuuksista osallistua maahan saapumisen yhteydessä toimitettavasta koronatestistä, samoin kuin maahan saapumisen jälkeen toimitettavasta testistä.

Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Tämä oikeus on ehdoton. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla.

Suomen kansalaisen ehdoton oikeus saapua maahan ei kuitenkaan estä asettamalla hänelle maahantulon yhteydessä tai sen jälkeen vaatimuksia osallistua tartuntatautilain mukaisiin pakollisiin terveystarkastuksiin ja koronatesteihin. Testivaatimuksen seuraamuksena ei Suomen kansalaisten osalta voi kuitenkaan olla maahantulon estäminen. Sanktiona testiin osallistumisvelvollisuuden laiminlyönnistä olisi ehdotuksen mukaan sakkorangaistus (87 a §). Yksilökohtaisen harkinnan perusteella voivat testin laiminlyöntitapauksessa tulla sovellettavaksi myös tartuntatautilain karanteenia ja eristämistä koskevat säännökset.

Muiden kuin maassa vakinaisesti asuvien ulkomaalaisten tai EU-maiden kansalaisten osalta ulkomaalaislain säännökset maahantulon estämisestä voivat myös tulla sovellettavaksi. Tällöinkään kyse ei olisi automaatiosta, vaan ulkomaalaislain perusteella tehtävästä yksilöllisestä kokonaisarviosta (HE, s. 81) .

Vaikka ehdotetut säännökset asettavat edellytyksiä henkilön maahantulolle, ei kyse ole suoranaisesti maahantulon estämisestä. Pääsäännön mukaan henkilö voi tulla Suomeen, jos hän osallistuu saapumisen yhteydessä koronatestiin sekä toiseen testikertaan määräajassa maahan saapumisen jälkeen.

Lakiehdotuksen 16 b §:n mukaan Suomeen saapuneella vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneellä henkilöllä, jolla ei ole edellä tarkoitettua todistusta, on saapuessaan maahan osallistuttava kunnan maahantulon yhteydessä järjestämään covid-19-testiin. Jos tällaista testausta ei ole rajanylityspaikalla järjestetty, hänen on välittömästi, viimeistään 24 tunnin kuluttua Suomeen saapumisesta osallistuttava testiin.

Lakiehdotuksen 16 d §:n mukaan jos Suomeen saapuneella vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneellä henkilöllä ei ole todistusta rokotesarjasta tai sairastetusta covid-19-taudista, hänen on osallistuttava vielä uuteen testiin 72 – 120 tuntia Suomeen saapumisen jälkeen.

Ehdotetut säännökset velvollisuudesta osallistua testiin merkitsevät puuttumista yksilön perustuslain 7 §:n 1 momentissa säädettyyn henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tältä osin on otettava huomioon erityisesti testausvelvollisuuden asettamisen taustalla olevat erittäin painavat, perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet, joilla on merkitystä erityisesti rajoitusten oikeasuhtaisuusarviossa. Sääntely on myös riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista.

Hallituksen esitykseen sisältyvän THL:n arvion mukaan Suomen yli 16-vuotias väestö saa ensimmäisen rokoteannoksen kesän 2021 aikana ja täyden rokotussarjan saaneiden osalta yli 70

prosentin rokotuskattavuuden saavuttaminen kestää vuoden 2021 viimeiselle vuosineljännekselle (HE, s. 10). Rokotesuoja alkaa muodostua jo ensimmäisen rokoteannoksen jälkeen, mutta suoja nousee riittävälle tasolle mahdollisella tehosterokotteella (HE, s. 10). THL:n arvion mukaan enintään 72 tuntia ennen maahan saapumista otettu negatiivinen koronatesti puolestaan laskee jatkotartuntojen riskiä 10,9 % (HE, s. 11).

Hallituksen esityksen esitetyn perusteella on ilmeistä, että koronaviruksen leviämistä maahantulon yhteydessä voidaan ainakin jossain määrin estää varmistamalla maahan tulevien henkilöiden osalta, että he ovat saaneet koronarokotussarjan tai sairastaneet covid-19-taudin tai heillä on osoittaa todistus tuoreesta negatiivisesta testituloksesta. Tämän vuoksi pidän ehdotettuja säännöksiä todistuksen vaatimisesta ja testauksesta sekä maahantulon yhteydessä että sen jälkeen lainsäätäjän harkintamarginaaliin mahtuvina, oikeasuhtaisina keinoina estää koronaviruksen leviämistä ulkomailta Suomeen – erityisesti kun otetaan huomioon hallituksen esityksen mukainen epidemiologinen ja lääketieteellinen tilannekuva sekä rokotustilanne niin kansainvälisesti kuin Suomessa (ks. HE, s. 5-10).

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että ehdotetun sääntelyn tietynlainen ongelma rajoituksen oikeasuhtaisuuden näkökulmasta liittyy siihen, että todistusvaatimusta sekä velvollisuutta osallistua testiin ei ole määritelty riskiperusteisesti, esimerkiksi kohdistumaan vain sellaisista maista tuleviin henkilöihin, joissa esimerkiksi korkeiden ilmaantuvuuslukujen tai virusmuunnosten lukumäärän perusteella on normaalia korkeampi riski koronatartuntojen leviämiseksi. Ehdotetun sääntelyn tällainen sitominen tulomaan riskiluokitukseen voisi vähentää olennaisesti sääntelyn kielteisiä perusoikeusvaikutuksia.

Perustuslakivaliokunta on koronavirusepidemian aikana korostanut, että perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn voimassaolo on myös ajallisesti rajattava välttämättömään (esim. PeVL 14/2020 vp, s. 6). Lakiehdotus olisi voimassa vuoden 2021 loppuun eli noin 6 kuukautta. Toista testikertaa koskeva 16 d § olisi kuitenkin voimassa vain 15.10.2021 saakka eli runsaat 4 kuukautta. Ehdotetut voimassaoloajat ovat nähdäkseni oikeasuhtaisia, erityisesti ottaen huomioon ennusteet tautitilanteen kehittymisestä ja rokotesuojan saamisen kattavuudesta.

Poikkeuksesta velvollisuudesta esittää todistus ja osallistua testiin säädettäisiin 16 c §:ssä. Poikkeuksia on arvioitava perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin yhdenvertaisuussääntelyn ja syrjinnän kiellon kannalta. Poikkeusperusteet perustuvat hallituksen esityksen mukaan joko Suomea velvoittaviin kansainvälisiin sopimuksiin (diplomaatit) tai yhteiskunnan välttämättömiin

tarpeisiin (kuljetus- ja logistiikka-ala, terveyttä ja turvallisuutta uhkaavan äkillisen vaaran torjuminen, tulliviranomaisen välttämättömät virkatehtävät). Ehdotetun sääntelyn kohdistamista ns. transit-matkustajiin ei voida pitää välttämättömänä, koska taudin leviäminen Suomeen heidän välityksellään ei ole todennäköistä (HE, s. 75). Nähdäkseni esitettyjä perusteita erilaiselle kohtelulle voidaan edellä mainittujen ryhmien osalta pitää perustuslain 6 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla hyväksyttävinä perusteina.

Alle 16-vuotiaiden lasten jättäminen ehdotetun sääntelyn ulkopuolelle ei nähdäkseni myöskään ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Tältä osin voidaan viitata erityisesti siihen, että alle 16-vuotiaat lapset eivät toistaiseksi saa koronarokotetta, eivätkä he myöskään nykytiedon valossa sairastu covid-19-tautiin yhtä herkästi kuin aikuiset (HE, s. 75).

Saamelaisten erityiskohtelun perusteeksi voidaan viitata heidän perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattuun asemaansa alkuperäiskansana ja heidän oikeuteensa ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan, johon on katsottu kuuluvan oikeus harrastaa poronhoitoa ja muita saamelaisten perinteisiä elinkeinoja valtakunnanrajoista riippumatta. Saamelaisten perinteisten elinkeinojen ja kulttuurin harjoittaminen ei myöskään näyttäisi muodostavan merkittävää riskitekijää koronaviruksen leviämiselle eikä sen rajoittamista voida siten pitää tässä yhteydessä välttämättömänä.

Edellä olevan perusteella katson, että hallituksen esityksen sisältämä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.