Janne Salminen 22.6.2021

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on esitys laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta. Väliaikaisuutta perustellaan covid-19-pandemialla, johon ehdotus kiinteästi liittyy. Ehdotetuilla tartuntatautilain muutoksilla on tarkoitus ehkäisemään ulkomaista alkuperää olevien covid-19-tartuntojen leviäminen Suomeen. Ehdotuksen mukaan Suomeen saapuvalta henkilöltä edellytettäisiin luotettavaa todistusta kuuden kuukauden sisällä sairastetusta covid-19-taudista, saadusta hyväksyttävästä covid-19-rokotussarjasta tai ennen Suomeen saapumista tehdystä negatiivisen tuloksen osoittavasta luotettavasta covid-19-testistä. Jos Suomeen saapuvalla vuonna 2005 tai sitä ennen syntyneellä henkilöllä ei olisi esittää covid-19-testitodistusta, hänen tulisi käydä testissä Suomeen saavuttuaan ja toisessa covid-19-testissä 72-120 tunnin kuluessa Suomeen saapumisesta. Niidet, jotka osoittavat todistuksen ennen Suomeen saapumista tehdystä negatiivisen tuloksen osoittavasta luotettavasta covid-19-testistä, tulisi käydä toisessa covid-19-testissä 72-120 tunnin kuluessa Suomeen saapumisesta. Tämän ohella esitetään lakiin sisällytettäväksi uutta virka-apua täydentävää sääntelyä, samoin kuin rangaistussäännöksiä siitä, että henkilö ei osallistuisi edellä tarkoitettuihin covid-19-testeihin. Laki olisi voimassa 31.12.2021 asti, kuitenkin niin, että ehdotettua toista covid-19-testiä koskeva säännös olisi voimassa 15.10.2021 asti.

2. Perustuslakivaliokunta on arvioinut hallituksen aikaisemman esityksen (HE 137/2020 vp) laeiksi tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta. Kyseinen sääntely sisälsi ehdotuksia Suomeen saapuvien henkilöiden velvollisuudesta esittää todistus negatiivisesta covid-19-testituloksesta. Valiokunta katsoi tuossa yhteydessä, että ehdotettu sääntely oli keskeneräinen ja perusoikeuksien näkökulmasta puutteellinen. Tämän vuoksi se edellytti varsin laajaa jatkovalmistelua valtioneuvostossa. Samalla valiokunta kuitenkin toi esiin, että sääntelylle sinänsä oli esitetty hyväksyttäviä perusteita ja että yleisesti ottaen on mahdollista säätää Suomeen saapuvia koskevista vaatimuksista, joilla pyritään estämään koronaviruksen leviämistä ulkomailta tulevien henkilöiden mukana (PeVL 32/2020 vp).

3. Eduskunta on sittemmin edellyttänyt, että valtioneuvosto valmistelee tartuntatautilain täydentämiseksi säännökset, joiden nojalla voidaan torjua epidemian leviämistä Suomeen tulevien henkilöiden osalta ja mahdollistaa terveysturvallinen matkustaminen (EV 3/2021 vp).

4. Ehdotetun kaltainen lainsäädäntö on lähtökohtaisesti lakiperustaisena sääntelymallina myös perustuslain kannalta kannatettava. Samoin se on muuta kuin rajatarkastuksia tarkoittavana paremmin yhteensovitettavissa Euroopan unionin Schengenin rajasäännöston kanssa kuin jo pitkään rajavaltiolain nojalla valtioneuvoston päätöksin tapahtunut rajatarkastusten palauttaminen Euroopan unionin sisärajoilla. Ulkorajaliikenteen rajoitukset ovat niin ikään perustuneet valtioneuvoston päätöksiin.

5. Ehdotettu sääntely on relevanttia useiden perusoikeuksina säädettyjen oikeuksien kannalta. Se koskettaa ennen kaikkea perustuslain 7 §:ssä turvattua henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta, perustuslain 9 §:n tarkoittamaa liikkumisvapautta ja 10 §:ssä turvattua yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa. Sääntelyllä on merkitystä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn, perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien, perustuslain 17.3 §:ssä turvattujen saamelaisten oikeuksien, perustuslain 18 §:ssä turvatun oikeuden työhön ja elinkeinovapauden ja perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan. Lisäksi se koskee perustuslain 121 §:ssä tarkoitettua kunnallista itsehallintoa.

6. Viime kädessä ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on ehkäistä covid-19-tartuntatautia ja sen leviämistä. Tartuntatautilainsäädännölle tyypilliseen tapaan ehdotus sisältää useita säännöksiä viranomaisen toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin ja lain tarkoituksen toteuttamiseksi välttämättömiksi arvioiduista rajoitustoimenpiteistä.

7. Julkisen vallan on perustuslain 19.3 §:n mukaan edistettävä väestön terveyttä. Lakiehdotukselle yleensä ja covid-19-taudin leviämisen estämiseksi ehdotetuille perusoikeuksien rajoittamista merkitseville yksittäisille säännöksille on osoitettavissa lähtökohtaisesti perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet (yleisesti tartuntatautien osalta PeVL 11/2016 vp). Viime kädessä kysymys voi olla henkilön oikeudesta elämään. Perustuslakivaliokunnan myös tämänhetkisen pandemian aikana omaksuman tulkinnan mukaisesti käsillä olevalla esityksellä on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät tavoitteet. Väestön terveys sekä viime kädessä elämää ja terveyttä koskevien oikeuksien suojaaminen ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painavia perusteita, jotka oikeuttavat pitkällekin meneviin perusoikeuksien rajoitukseen, kunhan perusoikeuksien yleiset ja perusoikeuskohtaiset erityiset rajoitusperusteet täyttyvät (ks. esim. PeVM 2/2020 vp ja 3/2020 vp, PeVM 7/2020 vp, PeVM 9/2020 vp, PeVL 14/2020 vp, PeVL 44/2020 vp, PeVL 16/2021 vp)

8. Perustuslakivaliokunta on ottamatta kantaa siihen, miten sääntely toteutetaan, pitänyt mahdollisena säätää Suomeen saapuvia henkilöitä koskevista vaatimuksista, joilla pyritään estämään koronaviruksen leviämistä Suomeen ulkomailta tulevien henkilöiden mukana, kunhan sääntely täyttää perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset sekä on muutenkin perustuslain mukaista. Valiokunta on niin ikään edellyttänyt, että sääntelystä on käytävä ilmi, mitä seurauksia vaaditun todistuksen puuttumisella on. (PeVL 32/2020 vp). Koska sääntely koskee merkittävissä määrin perusoikeuksiin ja myös Euroopan unionin oikeuden sääntelemien vapauksien käyttöä sääntelyyn kohdistuu tarkkarajaisuuden, täsmällisyyden ja ymmärrettävyyden vaatimuksia (ks. PeVL 32/2020 vp).

9. Yleisesti ottaen minulla ei ole perustuslailliselta kannalta erityisen suurta huomautettavaa. Hallituksen esitykseen sisältyy käsitykseni mukaan ehdotetun sääntelyn kattavaa tarkastelua perusoikeuksien näkökulmasta. Säätämisjärjestysperusteluissa on laajasti tehty selkoa sääntelyehdotuksen perustuslaillisista ja myös kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin kytkeytyvistä ulottuvuuksista. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on huomattavaa merkitystä sillä, että sääntely liittyy yksinomaan covid-19-tautiin ja on lisäksi määräaikaista, mikä osaltaan ilmaisee sääntelyehdotuksen liittyvän vallitseviin poikkeuksellisiin olosuhteisiin. Sellaiseen lainsäädäntöön on voitu hyväksyä hieman tavanomaisesta

poikkeavia sääntelyratkaisuja esimerkiksi perusoikeuksien rajoittamisen välttämättömyysvaatimuksen kannalta, vaikka kysymys ei ole edes poikkeusolosääntelystä. Tulkintani mukaan nyt ehdotettu sääntely ei ole aikaisemmin tämän pandemian aikana tartuntatautilakiin perustuslailliselta kannalta sisällytettäviksi hyväksyttyihin määräaikaisiin lainsäädäntömuutoksiin nähden kokonaisuutena tarkastellen poikkeuksellista. Tämä ei ole kannanotto siitä, miten tartuntatautilakia olisi kehitettävä, vaan havainto siitä, että vastaavan tasoiset ja perusoikeuksiin vastaavilla tavoilla laajasti puuttuvat sääntelyt on käsillä olevassa tilanteessa perustuslakivaliokunnassa hyväksytty. Myös tässä yhteydessä voidaan perustellusti esittää perustuslakivaliokunnan jo aikaisemmissa yhteyksissä esittämä vaatimus siitä, että tartuntatautilainsäädäntöä on kehitettävä jatkossa nyt saatujen kokemusten perusteella.

10. Käsitykseni mukaan ehdotetussa sääntelyssä on kyetty ottamaan huomioon perustuslain 9.3 §:ssä säädetty Suomen kansalaisen oikeus saapua maahan.

11. Perustuslain 9.4 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Kansalliseen sääntelytilaan vaikuttavat tältä osin Suomen kansainvälisoikeudelliset velvoitteet ja EU-oikeus etenkin Schengen-rajasäännöstön ja vapaan liikkuvuuden perusteella. Yleisesti ottaen unionioikeudellisen sääntelyyn liittyy mahdollisuus rajoittaa vapaata liikkuvuutta kansanterveyden suojelemiseksi kuitenkin niin, että rajoitukset ovat yhteensopivia unionioikeuden kanssa muutoin niin, että ne ovat välttämättömiä, oikeasuhtaisia ja syrjimättömiä. Hallituksen esityksessä on avattu esityksen suhdetta unionioikeuteen ja etenkin suhteessa digitaalista EU-covid-19-todistusta koskevaa unioniasetukseen. Selvityksen perusteella sääntely näyttäisi yleisesti ottaen olevan yhteensopiva Euroopan unionin sääntelyn yleisten periaatteiden kanssa ja myös uuden asetuksen kanssa. Tähän arvioon mielestäni vaikuttaa myös ehdotettu kaksiportainen määräaikaisuus. Sääntely covid-19-todistuksesta ei myöskään tulkintani mukaan merkitse uutta maahantulon estettä ottaen huomioon ehdotettu sääntely covid-19-testistä Suomeen saavuttaessa lain 16 b §:n mukaisesti. Ehdotuksen unionin oikeuden mukaisuuden arviointi enemmälti ei käsillä olevassa asetelmassa tarvitse olla erityisesti perustuslakivaliokunnan tehtävänä, vaan viime kädessä mietinnön antava valiokunta varmistuu myös sääntelyn Euroopan unionin oikeuden mukaisuudesta.

12. Velvollisuudesta osallistua testiin ja covid-19-todistuksen suhteesta tähän velvollisuuteen on mielestäni säädetty laissa riittävän tarkasti. Vastaavantyyppisiä malleja on käytössä muuallakin Euroopan unionin alueella. Myös siltä osin kuin on kysymys velvollisuudesta osallistua testaukseen, on erityisesti otettava kantaa sääntelyn välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen. Sääntely ei aseta lähtökohtaisesti eroja sen perusteella ihmisten välille, mistä ihminen matkustaa Suomeen. Siten esimerkiksi se seikka, saapuuko ihminen Suomeen pandemiatilanteen kannalta erityisen riskin alueelta ei ole ehdotetussa sääntelyssä lähtökohtaisesti relevanttia. Asiantuntijaviranomainen (THL) on omassa toiminnassaan antanut sille merkitystä.

13. Perustuslakivaliokunta on perusoikeuksien rajoituksia käsitellessään korostanut perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysedellytyksen noudattamista (esim. PeVL 16/2021 vp). Mielestäni ehdotuksessa on asianmukaisesti ja vakuuttavasti kyetty perustelemaan epidemiologisiin ja yleisemminkin käsillä olevaan tartuntatautiin ja myös kansalliseen tauti- ja rokotustilanteeseen (esim. rokotekattavuus, alle 16-vuotiaiden asema, virusmuunnosten kehittyminen ja nopea leviäminen ym.) liittyviin syihin perustaen sääntelyn välttämättömyyttä riittävällä tavalla. Nyt ehdotetun mallin mukaisten velvollisuuksien säätäminen ihmisille mahtuu oman tulkintani mukaan tämän välttämättömyysarvioinnin perusteella lainsäätäjän harkintaan. Arvioni mukaan lain sisään rakennet-

tua porrastettua määräaikaisuutta voidaan pitää myös osana välttämättömyysperusteluja ja se osaltaan liittyy myös sääntelyn arvioimiseen Euroopan unionin oikeuden kannalta.

14. Covid-19-todistuksen esittämisvaatimus ei käsitykseni mukaan ole merkittävä liikkumisvapauden tai yksityiselämään kuuluvien tietojen esittämistä koskeva rajoitus. Todistus esitetään viranomaistehtävää lainsäädännön perusteella hoitavalle taholle, jonka piirissä henkilötiedot on suojattu. Mahdollinen hyväksyttävä todistus voi olla myös digitaalinen. Lisäksi todistuksen puuttuminen ei ole esteenä maahan saapumiselle. Covid-19-testaus maahan saapuessa puolestaan puuttuu henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tavalla, joka sinänsä on jo tartuntatautilain tuntema. Kun todistusta ei kuitenkaan voi kaikilta osin asettaa maahantulon vaatimukseksi, testaaminen on käytännössä mahdollisen karanteenin ohella toimenpide, jolla voidaan puuttua pandemian kulkua rajoittavasti. Vaihtoehtona karanteeni puolestaan puuttuisi henkilökohtaiseen vapauteen. Toisaalta on huomattava, että tartuntatautilaissa olevat sääntelyt pakollisista terveystarkastuksista ja myös karanteenista edelleen ovat voimassa myös covid-19-pandemian aikana ja ehdotettu sääntely täydentää kokonaisuutta, mutta ei mitenkään korvaa pakollista terveystarkastusta tai karanteenia koskevaa sääntelyä. Oikeasuhtaisuutta arvioitaessa annan merkitystä sääntelyn määräaikaisuudelle. Lisäksi siinä on Suomessa vakituisesti oleskelevan väestön lisääntyvän rokotekattavuuden perusteella porrasteisuutta suhteessa laissa asetettuihin velvollisuuksiin, mikä niin ikään vaikuttaa oikeasuhtaisuuden kannalta perustellulta.

15. Perusoikeuksien asianmukaisen huomioon ottamisen ohella kiinnitän huomiota sääntelyyn kunnallisen itsehallinnon kannalta. Ehdotuksen säätämisjärjestysperusteluihin sisältyy tarkastelua myös siltä osin. Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n mukaan lailla. Kunnilla on jo tartuntatautilain perusteella tehtäviä. Hallituksen esityksestä poiketen katson, että laissa säädetyn yleisen tartuntatautien vastustamistyön ohelle tässä säädetään kunnille määräajaksi uusia nimenomaan covid-19-tautiin liittyviä tehtäviä eikä kysymys ole vain jo olemassa olevien yleisten tehtävien laajennus. Covid-19-todistusten tarkastaminen ja velvollisuus järjestää tarvittavia testejä Suomeen saapuville ovat tulkintani mukaan uusia nimenomaisia tehtäviä, joiden toteuttamiseen ei liity kunnan omaa harkintavaltaa. Kuntien on myös organisoitava testeihin osallistumisen valvontaa. Tartuntatautilain 78 ja 79 §:ssä säädetään kustannusten korvaamisesta. Rahoitusperiaate edellyttää kuitenkin tehtävien ja velvoitteiden kokonaisvaltaista arviointia suhteessa kuntien taloudelliseen kykyyn vastata tehtävistä. Sääntelyä kunnallisen itsehallinnon ja rahoitusperiaatteen näkökulmasta tarkasteltaessa on huomattava, että nyt ehdotetut kuntien tehtävät eivät jakaudu tasaisesti kaikille kunnille. Erityisesti uusista tehtävistä syntyy kustannuksia niissä kunnissa, joissa on lentokenttiä, satamia ja muita aktiivisessa käytössä olevia rajanylityspaikkoja. Jotta kunnilla on myös tosiasiassa mahdollisuudet huolehtia niille säädetyistä tehtävistä, lainsäädäntötyön kestäessä on kunnallisen itsehallinnon vaatimusten täyttämiseksi varmistuttava siitä, että sääntelyyn liittyy rahoitusperiaatteen edellyttämät takeet siitä, että uusia tehtäviä seuraa myös niitä koskeva rahoitus, joka niin ikään ottaa huomioon sen, että tehtävistä koituva rasitus ei jakaudu tasaisesti kunnille.