

Olli Mäenpää
13.10.2020

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 137/2020 vp)

Sääntelyn tavoitteet ja toimeenpano

Tartuntatautilakiin lisättäväksi ehdotetun 16 a §:n 1 momentissa säädettäisiin Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselle (THL) toimivalta tehdä päätös, jonka mukaan Suomeen saapuvalla matkustajalla olisi maahan saapuessaan oltava hänelle myönnetty negatiivinen testitodistus. Tartuntatautilaissa säädettäisiin myös tarkemmin niistä menettelyistä, jotka koskisivat henkilöitä, joilla ei ole mukanaan vaadittua todistusta ja henkilöitä, jotka on vapautettu velvollisuudesta pitää todistus mukanaan. Lisäksi lakiin sisältyisivät siinä määriteltyjen rajoitusten ja velvoitteiden noudattamisen valvontaa koskevat toimivaltasäännökset.

Esityksen perustelujen mukaan sen tavoitteena on suojella väestöä ja pyrkiä estämään yleisvaarallisen koronavirustaudin (covid-19) leviäminen Suomessa sääntelemällä maahantulevaa henkilöliikennettä. Sääntelyn tavoitteita voidaan sinänsä pitää tärkeinä ja hyväksyttävänä nykyisessä kiihtyvässä tai joillain alueilla leviävässä tautilanteessa. Tosin THL:n uusimman arvion mukaan enää alle 5 % uutena todettavista koronavirustapauksista on liittynyt ulkomaan matkustamiseen, mikä mahdollistaneekin myös ehdotettua lievemmän sääntelyn.

Ehdotetun sääntelyn toimeenpano- ja valvontatehtävät määritellään lähinnä rajaviranomaisille ja kunnille. Näiltä osin sääntelyyn liittyy ehdotetussa muodossa joitakin viranomaisten toimivallan määrittelyyn ja päätösvallan käyttöön kohdistuvia tulkinnanvaraisia piirteitä.

THL:n toimivaltuudet

THL:n keskeinen toimivalta ehdotetaan määriteltäväksi 1. lakiehdotuksen 16 a §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan THL voisi, jos se on covid-19-taudin leviämisen estämiseksi välttämätöntä, päätöksellään edellyttää todistuksen esittämistä maahantulon yhteydessä negatiivisesta testituloksesta tai parantuneesta taudista. Tällaisen todistuksen esittämisvelvollisuudelle on perusteluissa esitetty hyväksyttävät ja painavat perusteet epidemian leviämisen estämiseksi.

Lakiehdotuksen mukaan todistusta edellyttävä THL:n päätös olisi voimassa vuoden 2021 loppuun. Tautitilanne voi kuitenkin tänä aikana muuttua samoin kuin ne

maat ja alueet, joista tuleviin vaatimus on välttämätöntä kohdistaa. Myös karanteenin kestoa voi olla välttämätöntä muuttaa. Olisi siksi perusteltua, että THL:llä olisi lain voimassaolon aikana lakiin perustuva velvollisuus seurata, ovatko sen tekemän päätöksen edellytykset edelleen voimassa. Tarvittaessa THL:n tulisi muuttaa päätöstään tai kumota se. THL:n päätöksen voimassaolo voitaisiin myös säätää määräaikaiseksi, jolloin sen välttämättömyyttä olisi arvioitava esimerkiksi 2-3 kuukauden väliajoin.

Hallintoviranomaiselle määriteltävän toimivallan kannalta voidaan pitää ongelmallisena 16 a §:n pykälän 3 momentin säännöstä, jonka mukaan THL:llä olisi toimivalta määrätä karanteenin kesto sekä ne ehdot, joiden täytyessä karanteenin kestoa voidaan lyhentää. THL:llä on sinänsä tällaisen määräysvallan perusteiden selvittämiseksi tarpeellinen lääketieteellinen ja epidemiologinen erityisasiantuntemus. Ehdotetun sisältöinen määräys sisältäisi kuitenkin oikeussääntöjen antamista, koska sillä määriteltäisiin yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien sisältöä ja virkasuhteisen lääkärin olisi noudatettava sitä tartuntatautilain 60 ja 62 §:n mukaisessa päätöksenteossaan. Perustuslain mukaan (PL 7.3 ja 80 §) tällaisia oikeussääntöjä voidaan antaa vain lailla tai lakia tarkentaen asetuksella. Sen sijaan hallintoviranomaiselle ei voida määritellä näin merkittävää norminantovaltaa.

Rajavartiolaitoksen tehtävät

THL:n 1. lakiehdotuksen 16 a §:n 1 momentin nojalla tekemä päätös saatetaan 2 momentin mukaan viipymättä tiedoksi muun muassa Rajavartiolaitokselle ja Tullille. THL:n päätöksen informointia rajaviranomaisille voidaan sinänsä pitää perusteltuna. Lisäksi maahantulevan henkilön olisi 16 a §:n 1 momentin mukaan esitettävä testitodistus rajatarkastuksessa rajatarkastusviranomaiselle. Samoin 16 c §:n 1 momentin mukaan todistus ja 16 b §:n 3 momentissa tarkoitettu selvitys on esitettävä maahantulon yhteydessä rajatarkastuksessa rajatarkastusviranomaiselle. Perustelujen mukaan Suomen kansalaista tai EU-kansalaista ei ole mahdollista todistuksen puutteen vuoksi käännyttää tai hänen maahan pääsyään estää (s. 39).

Ehdotetun sääntelyn perusteella jää kuitenkin jossain määrin epäselväksi, millä tavoin THL:n päätöksen odotetaan tai edellytetään vaikuttavan Rajavartiolaitoksen tai Tullin päätöksentekoon. Perustelujen mukaan tarkoituksena näyttäisi olevan, että testitodistuksen tai selvityksen puuttuminen voisi sellaisenaan osoittaa kansanterveyden vaarantumista ja siten olla maahan pääsyn epäämisen ja käännättämisen peruste ulkomaalaislain nojalla (s. 9).

Lakiesityksen tarkoituksena ei toisaalta näyttäisi olevan, että THL:n päätös sellaisenaan velvoittaisi Rajavartiolaitosta sen tulkittaessa ja soveltaessa Schengenin rajasäännöstöä ja ulkomaalaislakia, joiden mukaan Suomeen saapumisen edellytyksenä on muun muassa, että ulkomaalainen ei vaaranna kansanterveyttä. Tältä kannalta ei ole aivan johdonmukaista, että esityksen perustelujen mukaan ehdotettu 16 a § täsmentäisi sitä, miten todennetaan, että maahan saapuva ulkomaalainen ei covid-19 pandemian aikana ja ennen mahdollisen rokotteen käyttöönottoa Suomessa vaaranna kansanterveyttä (s. 9).

Perusteluissa esitetyt arviot THL:n päätöksen vaikutuksista rajavalvontaan ovat jossain määrin epäjohdonmukaisia. Ehdotetun sääntelyn oikeudellista merkitystä ja erityisesti todistuksen ja sen puuttumisen oikeusvaikutuksia ja velvoittavuutta Rajavartiolaitoksen päätösvallan kannalta voisi siksi olla paikallaan täsmentää säädettyvässä laissa.

Kunnan tehtävät

Kunnan valvontatehtävät

Kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaava viranomainen valvoisi 16 c §:n 2 momentin mukaan, että henkilöllä on mukanaan vaadittavat asiakirjat. Kunnan viranomaisella olisi myös tarkastuksen toteuttamiseksi 16 c §:n 2 momentin mukaan oikeus tarkastaa henkilön esittämän todistuksen sisältö. Kyseisellä kunnan viranomaisella olisi esityksen perustelujen (s. 19) mukaan tehtävänä valvoa maa-hantulon yhteydessä, että matkustajilla, jotka eivät ole Suomen kansalaisia, on mukanaan joko todistus negatiivisesta koronaviruksen testituloksesta tai lääkärin antama selvitys sairastetusta mutta jo parantuneesta koronaviruksesta.

Koska karanteenia koskeva päätösvalta kuuluu kunnan virkasuhteiselle lääkärille, on perusteltua, että kunnalla on myös ehdotettu valvontatehtävä. THL:n päätöksen vaikutus tartuntatautien vastustamisesta vastaavien kuntien (ja kuntayhtymien) toimintaan riippuu perustelujen mukaan (s. 20) kuntien alueella sijaitsevista rajanylityspaikoista sekä niiden matkustajavolyymeista ja tämän kehityksestä. Eri-tyisesti viikkoilla rajanylityspaikolla, niiden sijaintikunnissa karanteenissa olevien henkilöiden vastaanottamiseen, arviointiin, testaamiseen, karanteeniin asettamiseen ja sen seurantaan sekä purkutoimiin tarvittava korkeasti koulutetun henkilöstön henkilötyömäärän lisäys voisi perusteluissa esitetyn arvion mukaan olla kymmeniä henkilötyövuosia. Kunnalliseen itsehallintoon perustuvan rahoitusperiaatteen kannalta on tässä suhteessa merkittävää, että esityksen perustelujen (s. 7) mukaan kaikki ehdotettuun malliin ja testauskapasiteetin kasvattamiseen liittyvät kustannukset katetaan täysimääräisesti.

Kuntien olisi perustelujen mukaan käytännössä välttämätöntä hyödyntää varsin laajasti (150-500 henkilöä) Rajavartiolaitoksen antamaan virka-apuun perustuvaa menettelyä toteuttaakseen valvontatehtävänsä. Tämä johtuu siitä, että kunnissa ei ole haastavasta resurssitilanteesta johtuen ylimääräisiä terveysviranomaisia kyseiseen tehtävään (s. 19). Tältä osin on perusteltua, että kunnan toimivaltaisella viranomaisella olisi lakiehdotuksen 16 c §:n 4 momentin mukaan myös oikeus saada virka-apua poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja Tullilta valvontatehtävänsä hoitamiseksi. Virka-avun antamisen edellytyksenä olisi kuitenkin, että se ei vaaranna näille valtion viranomaisille säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien suorittamista. Ehdotettu rajoitus on sinänsä ymmärrettävä, mutta se voi aiheuttaa käytännössä tulkinnanvaraisuutta kunnan virka-apuoikeuden laajuuden ja sisällön määrittelyssä.

Maahantulon yhteydessä kaikille matkustajille jaetaan perustelujen mukaan tällä hetkellä toimintaohjeet, joissa covid-19 –tartuntaan viittaavista oireista kärsivät matkustajat ohjataan hakeutumaan tuloaseman terveysneuvontapisteeseen. Laissa voisi kuitenkin olla aiheellista määritellä tältä osin myös tällaisen ohjauksen velvoittavuudesta sekä Rajavartiolaitoksen ja kunnan toimivaltaisen valvontaviranomaisen välisen tiedonkulun perusteet, sillä todistuksen puuttuessa kunnan toimivaltainen viranomainen voi määrätä henkilön karanteeniin (16 a § 4 mom.). Selventävää olisi niin ikään lisätä lakiehdotuksen 16 c §:n 1 momenttiin velvoite esittää todistus tai selvitys myös kunnan toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle oma-aloitteisesti tai ainakin, jos viranomainen sitä vaatii.

Kunnan toimivaltaisella viranomaisella olisi ehdotetun 16 c §:n 2 momentin mukaan oikeus tarkastaa henkilön esittämän todistuksen sisältö, mitä voidaan pitää perusteltuna kunnan valvontatehtävän toteuttamiseksi. Säännösmuotoilua, jonka mukaan kunnan viranomaisella on oikeus tehdä tarkastus tarkastuksen toteuttamiseksi, ei kuitenkaan voida pitää erityisen selkeänä toimivallan määrittelynä.

Kunnan karanteenitehtävät

1. lakiehdotuksen 16 a §:n 3 momentin mukaan THL määräisi päätöksessään karanteenin keston sekä ne ehdot, joiden täytyessä karanteenin kesto voidaan lyhentää. Tältä osin voidaan todeta, että karanteenia koskeva päätösvalta kuuluu tartuntatautilain 60 ja 62 §:n mukaan kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijalle ja myös karanteeniin määrittämisen ja sen päättämisen edellytykset on määritelty tartuntatautilaissa. Näitä toimivaltasäännöksiä ei nyt ehdoteta muutettavaksi.

Ehdotettu THL:n määräysvalta kohdistuisi kunnallisen viranhaltijan lakisidonnaiseen päätöksentekoon yksittäistapauksessa. Tällainen sääntely tulisi edellä mainituista syistä rajoittaa selvemmin tartuntatautilain 60 ja 62 §:ssä säädettyjä perusteita – erityisesti karanteenin keston ja sen päättämisen edellytyksiä – tarkentamaan asetuksentasoiseen sääntelyyn.