

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt alustavaa arviotani sellaisista valtiosääntöoikeudellisista näkökohdista, jotka olisi syytä huomioida seuraavien hallituksen esitysluonnosten säätämisyjärjestysjaksoissa siltä osin kuin esitysluonnoksissa on kysymys ministeriön hallinnonalaan kuuluvista seikoista:

1. HE-luonnos 1.9.2020 liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta: 153 a § kuljetusyhtiön velvollisuudesta tarkastaa matkustajan asiakirja (negatiivinen tartuntataudin testitodistus):
2. HE-luonnos 31.8.2020 laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta: Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tartuntatautilakia. Osa muutoksista on tarkoitettu olemaan voimassa covid-19-epidemiaan liittyen väliaikaisesti.
3. HE-luonnos 1.9.2020 liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön tehtäviksi muutoksiksi: Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi seitsemää merenkulkua ja ilmailua käsittelevää lakia tarkoituksella varautua Covid-19-tartuntatauti-epidemian siten, ettei valmiuslain säännösten käyttöönottoa tarvittaisi, koska toimivaltaisella viranomaisella olisi käytettävissään monipuolinen keinovalikoima toimenpiteitä.

Yhteistä esitysluonnoksille on, että niissä ehdotettua sääntelyä ei esitettäisi säädettäväksi perustuslain 23 §:n nojalla tilapäiseksi poikkeukseksi perusoikeuksista. Perustuslakivaliokunta on korostanut tartuntatautilain mukaisten yksilökohtaisten rajoitusten ensisijaisuutta (PeVL 20/2020 vp, ks. myös esim. PeVM 11/2020 vp), samoin kuin perustuslain 23 §:n soveltamisen poikkeuksellisuutta. Perustuslain 23 §:stä ilmenevän ja muun muassa valmiuslain 4 §:n 2 momentissa esitetyn periaatteen mukaan viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ovat poikkeusoloissakin ensisijaisia. Mahdollisissa poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista (PeVL 20/2020 vp, PeVL 14/2020 vp, s. 2, PeVL 7/2020 vp, s. 3).

Hallitusten esitysluonnosten perusratkaisua voidaan näin ollen pitää tältä osin asianmukaisena perustuslain kannalta.

HE-luonnos liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi liikenteen palveluista annettuun lakiin uusi säännös, jossa säädettäisiin rajat ylittävässä liikenteessä toimivan kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuudesta tarkastaa, että matkustajalla on mukanaan todistus negatiivisesta testituloksesta. Velvollisuus koskisi tilannetta, jossa terveysviranomaiset ovat todenneet, että tarvitaan toimenpiteitä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen rajoittamiseksi Suomessa. Liikenne- ja viestintävirastolle annettaisiin valtuutus tehdä asiassa päätös terveysviranomaisten esityksen pohjalta. Tämä kuljetuspalvelun tarjoajan tarkastusvelvollisuus ei kuitenkaan ulottuisi Suomen kansalaisiin.

Rajavartiolaitos valvoisi maahantulon yhteydessä, että matkustajat noudattavat säännöstä. Liikenne- ja viestintävirasto puolestaan valvoisi kuljetuspalvelun tarjoajia, joille voidaan mahdollisessa tarkastusvelvollisuuden rikkomistapauksessa asettaa seuraamuksia kuten huomautus, varoitus tai uhkasakko.

Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä negatiivista testitulosta koskevan todistuksen muodosta, kielestä, sisällöstä, näytteenottoajankohdasta ja esittämistavasta sekä mahdollisuudesta poiketa todistuksen esittämisvaatimuksesta matkustuksen perusteen tai lähtö- tai kauttakulkumaan osalta.

Yleisiä näkökohtia

Esitysluonnoksen säätämisyksiköissä on huomattavan keskeneräinen. Siinä on vasta alustavasti paikannettu ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia.

Ehdotettu sääntely merkitsee ennen muuta perus- ja ihmisoikeutena turvatun liikkumisvapauden tosiasiallisia rajoituksia. Ehdotettu sääntely vaikuttaisi myös olevan merkityksellistä yhdenvertaisuuden ja syrjintäkieltojen, elinkeinovapauden, yksityiselämän ja henkilötietojen suojan ja perhe-elämän suojan kannalta.

Lisäksi ehdotettu sääntely tuo esiin esiin tiettyihin henkilöryhmiin, kuten Suomessa laillisesti asuviin ja oleskeleviin ulkomaalaisiin ja varsinkin muihin EU-kansalaisiin sekä turvapaikanhakijoihin, liittyviä erityiskysymyksiä.

Liikkumisvapautta ja muita edellä mainittuja perusoikeuksia rajoittavan sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset – ja tietyissä tilanteissa joidenkin perusoikeuksien erityiset – rajoitusedellytykset.

Ehdotettavalle sääntelylle on nähdäkseni sinänsä esitettävissä perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painavia perusteita, joilla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti). Näillä perusteilla voidaan oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia.

Edellä mainittujen perusoikeuksien ohella saattaa olla tarve tarkastella kuljetuspalvelujen tarjoajan velvollisuuksia hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätävän perustuslain 124 §:n kannalta (ks. tarkemmin kuljetuspalvelujen tarjoajien velvollisuuksista jäljempänä esitetty).

Ehdotuksen yksi perusratkaisu rajata Suomen kansalaiset ehdotetun kuljetuspalvelujen tarjoajan tarkistusvelvollisuuden ulkopuolelle on sinänsä perusteltua perustuslain 9 §:n 3 momentti huomioon ottaen. Nähdäkseni olisi kuitenkin vielä tarve arvioida eritellymmän ehdotettua sääntelyä myös suhteessa tiettyihin muihin henkilöryhmiin, kuten varsinkin Suomessa asuviin Euroopan unionin kansalaisiin. Tässä yhteydessä on huomautettava, että perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvataan paitsi Suomen kansalaisille myös maassa laillisesti oleskeleville ulkomaalaisille vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa, ja että perustuslain 9 §:n 2 momentissa turvattu jokaisen oikeus lähteä maasta ei ainakaan säännöksen sanamuodon mukaan koske vain Suomesta lähtemistä. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 lisäpöytäkirjan 2 (2) artiklassa, samoin kuin YK:n KP-

sopimuksen 12 (2) artiklassa, turvataan jokaiselle oikeus lähteä ”mistä tahansa maasta, myös omastaan”. Kun lisäksi otetaan huomioon perhe-elämän suoja perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattuna oikeutena, samoin kuin ammatin ja elinkeinonharjoittamisen perusoikeus (PL 18 §), on vaikea nähdä perustuslain ja EU-oikeuden kannalta hyväksyttäviä perusteita sille, että kuljetuspalvelun tarjoajan tarkastusvelvollisuuden ulkopuolelle rajattaisiin kategorisesti vain Suomen kansalaiset, kun taas kaikki muut henkilöryhmät olisivat sen piirissä.

Olisi siis syytä harkita ehdotetun sääntelyn kehittämistä siten, että Suomen kansalaisten ohella kuljetuspalvelujen tarjoajien velvollisuuden ulkopuolelle rajattaisiin myös muita henkilöryhmiä, kuten maassa (Suomessa) asuvat muut Euroopan unionin kansalaiset, samoin kuin ammatin ja elinkeinonharjoittajat tietyin edellytyksin. Lisäksi on huomioitava pakolaisten suojeluun liittyviä vaatimuksia: selvää esimerkiksi on, että 153 a § ei voi merkitä poikkeusta perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaisesta palautuskiellosta, jolla on asiallinen kytkentä pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen, jossa kielletään muun muassa palauttamasta henkilöitä, jotka ovat vaarassa joutua vainon kohteeksi. Vastaava palauttamiskielto voidaan johtaa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan sisältämästä kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kiellosta. Palautuskielto siis osaltaan joka tapauksessa merkitsee varauksen suhteessa 153 a §:ään, säädettiinpä tästä pykälässä tai ei.

Nähdäkseni sääätämisyjärjestysjaksoa on kehitettävä erityisesti siltä osin kuin kysymys on liikkumisvapaudesta perus- ja ihmisoikeutena ottaen tällöin huomioon myös syrjimättömyyteen ja yhdenvertaisuuteen liittyviä seikkoja sekä edelleen tiettyjen henkilöryhmien erityisasema. Tästä syystä keskityn seuraavassa tuomaan esiin liikkumisvapauteen liittyviä seikkoja perustuslain 9 §:n ja Suomea velvoittavien kv. ihmisoikeussopimusten ja EU-oikeuden valossa. Lisäksi tuon esiin perustuslain 124 §:ään liittyviä seikkoja.

Liikkumisvapaus perus- ja ihmisoikeutena:

Esitysluonnoksen mukaan ”(h)uomioon olisi otettava perustuslain 9 §:n 2 ja 3 momentit, joiden mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta eikä Suomen kansalaista saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan.”

Lisäksi on kuitenkin huomioitava:

- perustuslain 9 §:n 4 momentti, jonka ensimmäisen virkkeen mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla.
- liikkumisvapautta turvaavat ihmisoikeussopimukset, samoin kuin EU-oikeus:
 - Liikkumisvapaus on turvattu muun muassa YK:n yleissopimuksessa kansalais- ja poliittisista oikeuksista (SopS 7–8/1976, 12 artikla; ks. myös ulkomaalaisen maasta karkottamista koskeva 13 artikla) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (SopS 18–19/1990, 4 lisäpöytäkirjan 2–4 artikla sekä 7 lisäpöytäkirjan 1 artikla). Samojen sopimusten määräykset kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kieltämisestä ja perhe-elämän suojasta vaikuttavat myös valtion mahdollisuuksiin karkottaa alueellaan oleva ulkomaalainen. Lapsen oikeuksien yleissopimuksessa (SopS 59–60/1991), samoin kuin vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksessa (SopS 27/2016) on useita kansainväliseen

- liikkuvuuteen liittyviä määräyksiä. Myös muilla kansainvälisillä sopimuksilla on merkitystä liikkumisvapaudelle.
- Liikkumisvapauden yhteydessä saavat usein merkitystä yhdenvertaisuuteen ja syrjintäkieltoihin sekä perhe-elämän suojaan liittyvät seikat, joten tässä on syytä muistuttaa myös niistä
 - EU-oikeus: Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 20 artiklan 2 kohta + EU:n perusoikeuskirjan 45 artiklan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Lisäksi liikkumis- ja oleskeluvapaus voidaan perussopimuksen mukaisesti myöntää jäsenvaltion alueella laillisesti asuville kolmansien maiden kansalaisille.

Rajoitusedellytykset:

Perustuslain 9 §:n 2 ja 3 momenteissa on säädetty erikseen niistä rajoitusperusteista, joista näihin oikeuksiin voidaan lailla voidaan säätää. Rajoitusperusteet on tarkoitettu sillä tavoin tyhjentäviksi, ettei maasta poistumisen estämisestä muulla perusteella voitaisi säätää tavallisella lailla (HE 309/1993 vp, s. 51/II). Yleisesti ottaen perustuslain 9 §:n 2 ja 3 momentissa turvattujen oikeuksien rajoitusedellytykset ovat tiukempia kuin vastaavia oikeuksia suojaavien kv. ihmisoikeussopimusten määräykset.

Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 lisäpöytäkirjan 2 (3) artikla edellyttää, ettei liikkumisvapaudelle, vapaudelle valita asuinpaikka ja vapaudelle lähteä maasta saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, jotka ovat lain mukaisia ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden takia, yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, rikosten ehkäisemiseksi, **terveyden** tai moraalien suojaamiseksi tai muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi. Kyseisiä oikeuksia voidaan lisäksi rajoittaa erityisalueilla 2 (4) artiklan mukaan lain nojalla ja demokraattisen yhteiskunnan yleisen edun nimissä. Myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 12 (3) artikla sisältää rajoituslausekkeen.

Vastaavia edellytyksiä ilmentää EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohta. Sen mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistusta säädettäessä perustuslakivaliokunta sisällytti rajoituksen sopusoinnun Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ja tästä seuraavan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallisen harmonisoinnin osaksi perusoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyssarviota (PeVM 25/1994 vp). Perustuslain 9 §:n 2 momentti on kuitenkin tiukempi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaiseen oikeuteen lähteä maasta. Sekä EIS:n 4 lisäpöytäkirjan 2 artiklassa että YK:n KP-sopimuksen 12 artiklassa oikeutta liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa sekä oikeutta lähteä maasta koskee yhteinen rajoituslauseke lopputuloksella, että sopimusmääräys sallii väljemmät rajoitukset oikeuteen lähteä maasta kuin perustuslain 9 §:n 2 momentti.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on kuitenkin korostettu, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. esim. PeVL 20/2020 vp, PeVM 11/2020 vp, s.

5, ks. myös PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II). HE-luonnoksen jatkovalmistelussa olisi syytä vielä tuoda enemmän esiin, kuinka ehdotettu sääntely toteuttaisi sen perusteena olevia, sinänsä siis perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin hyväksyttäviä ja painavia tavoitteita.

Erityisesti oikeudesta lähteä maasta

Perustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi.

Muiden perustuslain perusoikeussäännösten tapaan perustuslain 9 §:n 2 momentti velvoittaa kaikkia julkista valtaa käyttäviä tahoja, varsinkin kun otetaan huomioon myös perustuslain 22 § julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

On syytä huomauttaa, että perustuslain 9 §:n 2 momentti ei sanamuotonsa mukaan välttämättä koske vain Suomen valtion alueelta lähtemistä, vaan ylipäätään mistä tahansa maasta lähtemistä. Jos suomalaisilla valtioneuvostolla tai viranomaisilla on toimivalta säännellä henkilön oikeutta poistua jostakin toisesta maasta, perustuslain 9 §:n 2 momentti saattaa tulla sovellettavaksi. Tässä yhteydessä on myös huomattava, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 lisäpöytäkirjan 2 (2) artiklassa, samoin kuin YK:n KP-sopimuksen 12 (2) artiklassa, turvataan jokaiselle oikeus lähteä ”mistä tahansa maasta, myös omastaan”.

Voidaan näin ollen katsoa, että esimerkiksi toisen valtion rajaviranomaisten kanssa tehty hallinnollinen sopimus tai Suomeen liikennevälineille kuljetusyhtiöille asetettu valvontavelvollisuus, jonka seurauksena esimerkiksi turvapaikanhakija ei pääsisi poistumaan oleskeluvaltiostaan voidakseen esittää Suomen rajaviranomaisille turvapaikkapyyntönsä, voisi tulla arvioitavaksi perustuslain 9 §:n 2 momentin, samoin kuin em. ihmisoikeussopimusten kannalta. Tällöin ei ole suljettu pois, että arvioinnin lopputuloksena voisi olla tällaisten rajoitusten katsominen perustuslain 9 §:n ja/tai kv. sopimusten vastaiseksi.

- Ks. myös esim. PeVL 19/2005 vp, jossa valiokunta arvioi rajanylityspaikan väliaikaista sulkemista perustuslain 9 §:n 2 momentin näkökulmasta. Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto olisi voinut sulkea rajanylityspaikan määräajaksi tai toistaiseksi, jos sen sulkeminen on välttämätöntä yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi.

Valiokunnan mukaan ehdotettu sääntely oli merkityksellistä perustuslain 9 §:ssä turvattua liikkumisvapautta kannalta. Valiokunta totesi, että ehdotuksessa olisi säännelty vain maahan saapuminen, mutta ei maasta lähtemistä, vaikka perustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on kuitenkin oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Rajoitusperusteet on tarkoitettu sillä tavoin tyhjenteviksi, ettei maasta poistumisen estämisestä muulla perusteella voitaisi säätää tavallisella lailla (HE 309/1993 vp, s. 51/II). Kun maasta lähtemisestä ei ole säännöksessä mitään mainintaa, valiokunta katsoi sen olevan sinänsä mahdollista perustuslain 9 §:n 2 momentin perusteella ilman laissa olevaa säännöstäkin. Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin epäasiallisena, että sääntelyssä ei mainittu mitään oikeudesta lähteä maasta rajanylityspaikan väliaikaisesta sulkemisesta huolimatta. Sen vuoksi valiokunta piti välttämättömänä, että maininta maastalähtemisoikeudesta lisätään lakiehdotukseen.

Rajavartiolain (2005/578) 16 §:ssä (749/2014) on säädetty rajanylityspaikan sulkemisesta. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. 2 momentissa on kuitenkin erikseen säädetty siitä, että rajanylityspaikan sulkemisella ”ei saa estää Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä loukata vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen.”

- Ks. myös YK:n ihmisoikeuskomitean kannanotto Ranskan kertomuksesta KP-sopimuksen toteuttamisesta. Komitea ilmaisi huolensa tiedoista, joiden mukaan turvapaikanhakijoiden ei olisi annettu poistua laivoista ranskalaisissa satamissa. Komitean mukaan menettelyn yhteensopivuus kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 (2) artiklan kanssa on kyseenalainen. (YK-asiakirja CCPR/C/79/Add.80, 4.8.1997.) Eduskunnan perustuslakivaliokunta viittasi tähän kannanottoon lausunnossaan PeVL 13/1998 vp.
- Ks. myös Itävaltaa koskeva ihmisoikeuskomitean kannanotto (CCPR/C/79/Add.103, 5.11.1998), jossa ihmisoikeuskomitea ilmaisi ns. kuljetusyhtiösanktioiden saattavan rajoittaa yksilön oikeutta lähteä omasta maastaan KP-sopimuksen 12(2) artiklan mukaisesti.
- Ks. myös PeVL 33/1997 vp ja 27/2005 vp): Passin myöntämistä tai epäämistä on arvioitava perustuslain 9 §:n 2 momentissa turvaton perusoikeuden rajoittamisen näkökulmasta, koska passi on maasta poistumisen pääsääntöinen edellytys ja koska Passin peruuttaminen ja poisottaminen merkitsevät matkustusoikeuden tosiasiallista rajoitusta. Näin ollen passin antamis- ja peruuttamisedellytykset ovat olennaisia perustuslain 9 §:n 2 momentissa taatun maastapoistumisoikeuden toteutumiselle.

Oikeus saapua Suomeen

Suomen kansalaiset:

Perustuslain 9 §:n 3 momentti suojaa Suomen kansalaisen ehdotonta oikeuden saapua maahan (Suomeen). Esimerkiksi Suomen passia ei voida asettaa edellytykseksi henkilön saapumiselle Suomeen, kunhan voidaan osoittaa kyseisen henkilön olevan Suomen kansalainen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 lisäpöytäkirjan 3 (2) artiklan mukaan keneltäkään ei saa evätä oikeutta tulla sen valtion alueelle, jonka kansalainen hän on. Samoin KP-sopimuksen 12 (4) artiklan mukaan keneltäkään ei saa mielivaltaisesti kieltää oikeutta tulla omaan maahansa. Huomionarvoista on, että kumpaankaan sopimuskohtaan EI liity rajoituslauseketta.

Ulkomaalaiset (kolmansien maiden kansalaiset):

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Valtion oikeus päättää ulkomaalaisten oikeudesta tulla maahan ja oleskella maassa kuuluu kunkin valtion täysivaltaisuuteen (suvereniteettiin), josta on nimenomainen säännös myös Suomen perustuslain 1 §:n 1 momentissa, jonka mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta.

Kansainvälistymisen merkitsemä ihmisten liikkuvuuden lisääntyminen ja varsinkin Euroopan unionin oikeus ovat kuitenkin muuttaneet tätä perinteistä valtion täysivaltaisuuteen palautuvaa peruseriaa. Kuten edeltä on ilmennyt, etenkin Euroopan unionissa unionin kansalaisten vapaa liikkuvuus on turvattu perusoikeutena, ja toisesta jäsenvaltiosta tulevan henkilön maahanpääsyn estäminen edellyttää jotakin Euroopan unionin oikeudessa sallittua perustetta (yleinen järjestys tai turvallisuus, kansanterveys).

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan ”kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan” (HE 309/1993 vp, s. 52/I). Säännöksessä ei nimenomaisesti säädetä sisältövaatimuksista kyseiselle lainsäädännölle, mutta säännös ei kuitenkaan jätä ulkomaalaisten maahanpääsyä vapaasti kokonaan tavallisella lailla säänneltäväksi. Kyseessä on ensinnäkin perustuslain perusoikeussäännös, jota on tulkittava osana perusoikeussäännösten kokonaisuutta. Säännös myös edellyttää, että ulkomaalaisten maahanpääsyä ja maassa oleskelua koskeva sääntely tulee kattavasti toteuttaa lain tasolla, eikä alemmanasteisin säädöksin tai hallinnollisin määräyksin.

Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä edelleen korostetaan, että ulkomaalaisia koskevan lainsäädännön on vastattava Suomen kansainvälisiä velvoitteita, jotka asettavat oikeuksien suojan vähimmäistason (ks. kv. velvoitteiden vähimmäistasoasemasta esim. PeVM 4/2018 vp, PeVL 59/2017 vp, PeVL 43/2016 vp, PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp. Ks. myös esim. KHO 2014:1). Hallituksen esityksen mukaan lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan johtaa ”paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan” (HE 309/1993 vp, s. 52/I).

On huomautettava, että perhesuhteet ja yleisemmin perhe-elämän suoja ovat käytännössä tärkein perustuslain 9 §:n 4 momentin tekstissä mainintaa vaille jäänyt peruste, jonka nojalla ulkomaalaisella saattaa olla oikeus tulla tai jäädä Suomeen. Koska perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojan piiriin sisältyy perhe-elämän suoja (HE 309/1993 vp, s. 53/II) ja koska perustuslain 9 §:n 4 momenttia on sovellettava perusoikeusnormien kokonaisuuden osana, perhe-elämän suojan voidaan katsoa nauttivan perustuslain turvaa perustuslain 9 §:n 4 momentin soveltamistilanteissa. Lisäksi perhe-elämän suoja turvaa esimerkiksi EIS 8 artikla kv. velvoitteiden tasolta (ks. myös unionin perusoikeuskirjan 7 artikla).

Erityisiä henkilöryhmiä:

- Pohjoismaiden kesken vapaa liikkuvuus on ollut voimassa jo yli 50 vuotta. Tähän liittyen ulkomaalaislain 169 §:ssä on erikseen säädetty Pohjoismaan kansalaisen käännättämisen ja maasta karkottamisen perusteista. Säännöksen mukaan Pohjoismaiden kansalaisen käännättäminen ja maasta karkottaminen edellyttää, että hänen voidaan katsoa vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai **kansanterveyttä**.
- Euroopan unionin kansalaisen maasta poistamisen perusteet määräytyvät Euroopan unionin oikeuden tasolta. Ulkomaalaislaissa on puolestaan lähinnä kodifioitu unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä muun omaisensa käännättämisen perusteet. Euroopan unionin

kansalaisten erikoisasemaa ilmentää, että ulkomaalaislain 10 luvussa on säädetty erikseen Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan henkilön maahantulosta, oleskelusta ja maasta poistamisesta. Ulkomaalaislain 153 §:n mukaan unionin kansalaiseen rinnastetaan Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalainen. Ulkomaalaislain 168 §:n mukaan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä muun omaisensa maasta karkottaminen edellyttää sitä, että hänen oleskeluoikeutensa rekisteröinti tai pysyvä oleskelulupakorttinsa on peruutettu taikka hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai **kansanterveyttä**.

Liikenteenharjoittajien velvollisuudet

Ulkomaalaislain 173 §:n mukaan liikenteenharjoittajan on – käytännössä lähtömaassa – varmistuttava, että Schengen-alueen ulkopuolelta kuljetettavalla ulkomaalaisella on maahantuloon vaadittavat asiakirjat. Jos ulkomaalainen käännytetään, hänet kuljettanut liikenteenharjoittaja on ulkomaalaislain 175 §:n nojalla velvollinen kuljettamaan hänet takaisin lähtömaahan tai johonkin muuhun maahan; jälkimmäistä seikkaa koskevan 1 momentin 3 kohtaan lienee selvyuden vuoksi lisättävä varaus 147 §:n sisältämän palauttamiskiellon vaikutuksesta.

Ulkomaalaislain 173 ja 175 § pohjautuvat unionin sisäisten rajatarkastusten poistamista koskevan ns. Schengenin yleissopimuksen 26 artiklan 1 kohtaan, joka kuuluu seuraavasti:

”Jollei muuta johdu velvoitteista, jotka aiheutuvat Genevessä 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdystä pakolaisten oikeusasemaa koskevasta yleissopimuksesta, sellaisena kuin se on muutettuna New Yorkissa 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyllä pöytäkirjalla, sopimuspuolet sitoutuvat ottamaan kansalliseen lainsäädäntöönsä seuraavat määräykset:

- a) Jos ulkomaalaisen pääsy jonkin sopimuspuolen alueelle evätään, liikenteenharjoittaja, joka on kuljettanut ulkomaalaisen ulkorajalle maitse, meritse tai ilmaitse, on velvollinen ottamaan hänet viipymättä uudelleen vastuulleen. Raja- ja valvontaviranomaisten vaatimuksesta sen on kuljetettava ulkomaalainen siihen kolmanteen maahan, josta hänet on kuljetettu, tai kolmanteen maahan, joka on myöntänyt matkustusasiakirjan, jolla hän on matkustanut, tai mihin tahansa kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on taattu.
- b) Liikenteenharjoittajan on tehtävä kaikki tarvittavat toimet varmistuakseen siitä, että ilma- tai meriteitse kuljetetulla ulkomaalaisella on sopimuspuolten alueelle pääsemiseksi vaadittavat matkustusasiakirjat. ”

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu, että em. liikenteenharjoittajien velvollisuudet eivät ole vastoin perustuslakia. Valiokunta on kuitenkin pitänyt pakolaisten suojelun vaarantumista mahdollisena niiden johdosta (ks. esim. PeVL 4/2004 vp, PeVL 25/1996 vp, PeVL 16/1995 vp, ks. myös PeVL 13/1998 vp).

Lausunnossa PeVL 4/2004 vp valiokunta toisti em. peruslinjan ja totesi, että YK:n ihmisoikeuskomitea oli vuonna 1998 käsitellyt Itävallan raportin yhteydessä muun muassa kuljetusyhtiösanktioita ja muita maan rajojen ulkopuolella toimivia järjestelyjä. Komitea oli tuolloin ilmaissut huolensa siitä, että järjestelyt saattavat vaikuttaa yksilön oikeuteen lähteä mistä tahansa maasta, hänen oma maansa mukaan lukien (CCPR/C/79/Add.103, kappale 11).

Perustuslain 124 § Hallintotehtävään antaminen muulle kuin viranomaiselle

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunnan edellä mainituissa liikenteenharjoittajien oikeuksia koskevissa lausunnoissa *ei* ole tarkasteltu liikenteenharjoittajien velvollisuuksia hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säättävän perustuslain 124 §:n kannalta. Osin – mutta toisaalta vain osin – tämä johtuu siitä, että perustuslain 124 § tuli voimaan vasta perustuslakiuudistuksen voimaantulon 1.3.2000 myötä, kun taas osaksi edellä mainittu valiokunnan lausuntokäytäntö on tätä edeltävältä ajalta, 1990-luvulta. On kuitenkin huomattava, että lausunnossaan PeVL 4/2004 vp ulkomaalaislain kokonaisuudistuksesta ei myöskään arvioinut liikenteenharjoittajien velvollisuuksia perustuslain 124 §:n kannalta.

Tästä huolimatta saattaa olla tarve muun arvioida ehdotettavia velvollisuuksia kuljetuspalvelujen tarjoajille, kun otetaan yhtäältä huomioon perustuslain 124 §:ää koskeva tuoreempi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja toisaalta 153 §:ssä ehdotettavat kuljetuspalvelujen tarjoajille velvollisuudet, jotka ovat oikeudellisesti arvioiden merkittävämpiä ja vaativampia kuin voimassa olevan ulkomaalaislain mukaiset liikenteenharjoittajien velvollisuudet.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi kokonaisuutena tarkastellen meripelastustoimea (PeVL 24/2001 vp, s. 4/I) ja operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta (PeVL 58/2010 vp, s. 4/II) julkisina hallintotehtävinä. Oikeusapu- ja edunvalvontatehtävissä on perustuslakivaliokunnan mielestä niiden järjestämistapa huomioiden kyse julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavasta tehtäväkokonaisuudesta, vaikka niissä painottuvat myös yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät näkökohdat. Valiokunta on tällöin antanut merkitystä sille, että kyse on viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista voitiin valiokunnan mielestä luonnehtia myös tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi (PeVL 16/2016 vp, s. 2). Myös viranomaista avustavia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVL 55/2010 vp, s. 2/I). Julkisesta hallintotehtävästä ei ole ollut kyse sellaisessa puolueettomassa, tekniseen asiantuntemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifiointissa, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä (PeVL 4/2012 vp, s. 2/II), eikä varmennetoiminnassa, jonka luonne oli tosiasiaa etäännyntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä (PeVL 16/2009 vp, s. 2—3).

Ehdotettu 153 a § merkitsisi velvollisuuksia myös muille kuin suomalaisille tai Suomessa toimipaikkaansa pitävillä kuljetuspalvelujen tarjoajille. Perustuslain 124 §:ää koskevassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on toistaiseksi ollut vain harvoin esillä tilanteita, joissa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu hallintotehtävä on annettu Suomen lainkäyttövallan piirin ulkopuolella toimivan yrityksen tms. yksityisen tahon hoidettavaksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 55/2010 vp koski ulkomaalaislain viisumia koskevien säännösten muuttamista vastaamaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta viisumisäännösten laatimisesta. Asetusta täydentävästi ehdotettiin säänneltäväksi tilannetta, jossa asetuksen mukaisesti osittain luovutetaan eräät viisumihakemuksiin liittyvät avustavat tehtävät kunniakonsulille tai ulkoiselle palveluntarjoajalle. Lisäksi ehdotettiin otettavaksi käyttöön oikaisuvaatimusmenettely niissä tapauksissa, joissa viisumi evätään, mitätöidään tai kumotaan.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että viisumisäännöstössä säädettyä tehtäväkokonaisuutta oli – toisin kuin esityksen perusteluissa oli katsottu – pidettävä julkisena hallintotehtävänä perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla. Valiokunnan mielestä ehdotusta voitiin pitää myös perustuslain 124 §:n kannalta tarkoituksenmukaisena, koska yhteistyöhön ulkoisen palveluntarjoajan kanssa voidaan turvautua vasta viimeisenä keinona erityisissä olosuhteissa tai paikallisesta tilanteesta johtuvista syistä.

Edelleen valiokunta totesi, että ulkoisten palveluntarjoajien osalta kysymys on ulkomailla toimivista yleensä ulkomaalaisista yrityksistä, ja että viisumihakemuksiin liittyvistä tehtävistä ja edellytyksistä on säädetty unionin lainsäädännössä. Tällaisen erityislaatuisten sääntelyn yhteydessä ei valiokunnan mielestä voitu vaatia esimerkiksi sitä, että hyvän hallinnon vaatimusten täyttämiseksi ulkosiin palveluntarjoajiin sovelletaan hallinnon yleislakeja niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Sen sijaan oli valiokunnan mukaan muilla tavoin varmistuttava siitä, että tehtävien siirtäminen ei niiden luonne huomioon ottaen vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Koska tehtäviin voi sisältyä arkaluonteisiin tietoihin rinnastuvien biometristen tunnisteiden käsittelyä, valiokunta piti perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta erityisen tärkeänä huolehtia tällaisten tietojen suojaamisesta oikeudettomalta käytöltä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 62/2014 vp taas oli arvioitavana ulkomaalaislain muutosehdotus siitä, että ulkoasiainministeriö voi sopia Suomen edustustolle ulkomaalaislain mukaan kuuluvien oleskelulupa-asioihin liittyvien tiettyjen avustavien ja teknisten tehtävien antamisesta toisen Schengen-valtion edustustolle. Jos tämä ei ole mahdollista, ulkoasiainministeriö voi tehdä sopimuksen ulkoisen palveluntarjoajan kanssa. Laissa ehdotettiin säädettäväksi ulkoistettavan toiminnan edellytyksistä ja sen valvonnasta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ulkoistettavissa olevaa tehtäväkokonaisuutta oli pidettävä julkisena hallintotehtävänä, jota tuli arvioida perustuslain 124 §:n kannalta. Valiokunta katsoi ehdotetun sääntelyn ja sen perusteella tehtävien sopimusten täyttävän tehtävien laatu huomioon ottaen perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamisesta. Valiokunta piti kuitenkin erittäin tärkeänä, että Suomen viranomaiset valvovat ulkoistettuja palveluita.

Edellä selostetun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa on perusteita katsoa, että nyt käsillä olevaa 153 a §:ää on muun ohella arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta siltä osin kuin siinä säädetään kuljetuspalvelujen tarjoajan velvollisuudesta. Tämä taas tarkoittaa tarvetta arvioida 153 a §:ää niiden edellytysten kannalta, joita perustuslain 124 §:ssä asetetaan hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle (ks. näistä edellytyksistä kokoavasti erityisesti PeVL 27/2017 vp).

HE-luonnos 31.8.2020 laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta: Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tartuntatautilakia. Osa muutoksista on tarkoitettu olemaan voimassa covid-19-epidemiaan liittyen väliaikaisesti.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjakso on yleisesti ottaen merkittävästi valmiimpi kuin 1. HE-luonnoksen. Nähdäkseni säätämisyjärjestysjaksoluonnoksessa esitettyihin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin voidaan yhtyä.

Henkilöliikennettä koskevien toimenpiteiden osalta on kuitenkin myös huomautettava säätämisyjärjestysluonnoksesta ilmenevän lisäksi tarpeesta arvioida ehdotettua sääntelyä perustuslain

9 §:ssä suojatun liikkumisvapauden kannalta, koska esim. lakiehdotuksen 58 e § ja 58 f merkitsisivät tosiasiallisia liikkumisrajoituksia.

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan jokaisella, joka on laillisesti jonkin valtion alueella, on oikeus liikkumisvapauteen tällä alueella ja vapaus valita asuinpaikkansa.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella.

Perustuslakivaliokunnan mukaan oikeus liikkua vapaasti paikasta toiseen on ihmisyksilön itsemääräämisoikeuden tärkeä osatekijä. Perustuslain 9 §:n 1 momentti kattaa valiokunnan mielestä oikeuden liikkua maassa paikkakunnalta toiselle ja yksittäisen paikkakunnan sisällä (ks. esim. PeVM 11/2020 vp).

Toinen asia on, etteivät säännösehdotukset vaikuta muodostuvan erityisen olennaiseksi puuttumiseksi liikkumisvapauteen. Sama koskee myös muita säätämisyjärjestysluonnoksessa esille tuotuja perusoikeuksia, joihin ehdotettava sääntely merkitsisi rajoituksia.

Selvää yleisesti ottaen on, että ehdotetun sääntelyn merkitsemiä perusoikeusrajoituksia voidaan arvioida siitä lähtökohdasta, jonka mukaan tartuntataudin leviämisen estäminen on sellainen perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (ks. PeVM 2/2020 vp, s. 4—5, PeVM 3/2020 vp, ks. myös esim. PeVM 11/2020 vp ja PeVL 14/2020 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on korostettu, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. esim. PeVL 20/2020 vp, PeVM 11/2020 vp, s. 5, ks. myös PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II). HE-luonnoksen jatkovalmistelussa voisi vielä lisätä tuoda esiin sitä, kuinka ehdotettu sääntely estäisi tartuntataudin leviämistä.

HE-luonnoksen 58 e §:ssä ja 58 f §:ssä käytetään ilmaisua ”poikkeuksellisen epidemian leviämisen estämiseksi”, joka on uusi ja eroaa aiemmista Covid19 pandemiaan liittyvistä laeista tai muista säädöksistä. Voisi olla parempi käyttää ilmaisua ”(yleisvaarallisen) tartuntataudin leviämisen estämiseksi”, varsinkin kun esimerkiksi 58 f §:n otsikossa käytetään ilmaisua ”tartuntataudin leviämisen estämiseksi.”

HE-luonnos 1.9.2020 liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön tehtäviksi muutoksiksi:

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjakso on jo verraten valmiin oloinen eikä siihen ole olennaista lisättävänä perustuslain tai kansainvälisten velvoitteiden kannalta. Viitataan kuitenkin edellä liikkumisvapaudesta perus- ja ihmisoikeutena esittämäni, joka saattaa tarjota lisänäkökohtia säätämisyjärjestysjakson viimeistelyyn.

Esitysluonnokseen ei vaikuta sisältyvän ainakaan erityisen merkittäviä perusoikeus- tai perustuslakikysymyksiä, vaikka säätämijärjestysluonnoksesta ilmenevästi ehdotettu sääntely on merkityksellistä useiden perustuslain säännösten, samoin kuin EU-oikeuden ja tiettyjen kv. ihmisoikeussopimusten määräysten kannalta.
