

2.5.2022

Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) pyytää Terveiden ja hyvinvoinnin (THL) lausuntoa HE:stä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta

THL kiittää mahdollisuudesta antaa sosiaali- ja terveysministeriölle lausunto tartuntatautilain väliaikaisista säännöistä, niiden jatkamisesta ja muuttamisesta. Laitoksen arvio on, että ehdotetut muutokset ovat pääosin perusteltuja ja oikeasuhtaisia.

THL arvioi kuitenkin, että perusoikeuksia voimakkaasti rajoittavat pykälät olisi perusteltua asettaa samaan asemaan kuin ehdotuksessa rajojen terveysturvallisuutta koskevien säännösten kohdalla on esitetty. Näiden säännösten voimaansaattaminen voisi siis tapahtua toimeenpanolaila, mikäli epidemiologiset ja lääketieteelliset perusteet olisivat olemassa, ja toimia voitaisiin pitää välttämättömänä epidemian leviämisen sekä väestön terveyden vaarantavan vakavan terveydenhuollon ylikuormittumisen ehkäisemiseksi. Ehdotetussa mallissa koko vastuu jälkimmäisen tilanteen arvioinnista jää alueille ja kunnille (lukuun ottamatta rajojen terveysturvallisuutta) ilman eduskunnan suorittamaa ennakoarviointia edellytysten tosiasiallisesta täyttymisestä. Kaksivaiheisella menettelyllä voitaisiin ainakin osin välttää erilaisten alueellisten tilannetulkintojen syntyminen.

Maahantulopisteillä tehtävillä toimenpiteillä on todellista tartuntoja vähentävää ja epidemian vaikutuksia hillitsevää merkitystä vain silloin, kun Suomessa esiintyy erittäin vähän endeemistä viruskiertoa ja suuri osa väestöstä on alttiita vakavalle tautimuodolle. **THL katsoo, että rokotuskattavuuden ollessa hyvä ja rokotuksilla hankittu immunitetin suojatessa hyvin vakavalta tautimuodolta kansanterveys ei ole uhatta vaarantua, jolloin nykyisten terveysturvallisuustoimien jatkamiselle maahantulopisteissä ei enää ole välttämättömiä tai oikeasuhtaisia perusteita.** Pandemian edetessä saadun kokemuksen valossa on selvää, että maahantulopisteillä tehdyillä terveysturvallisuustoimilla ei ole voitu eikä voida tulevaisuudessakaan täydellisesti estää koronaviruksen ja sen eri muunnosten leviämistä Suomeen. Ainoastaan maan rajojen täydellinen sulkeminen henkilöliikenteeltä voisi teoriassa, mikäli se toteutetaan riittävän ajoissa ja täydellisesti, estää koronaviruksen leviämisen matkustajien mukana maahan. Mikään maa ei ole koronapandemian kuluessa pystynyt estämään viruksen leviämistä alueelleen. Käytännössä maahantulopisteillä toteutetuilla toimenpiteillä korkeintaan saatetaan hidastaa leviämistä ja vähennetään tartuntoja Suomessa ja olemassa oleva näyttö ja kokemus ei kovin vahvasti tue tätäkään vaikutusta.

THL kannattaa tartuntatautilain säännösten muuttamisen suuntaa, joka mahdollistaa toiminnan käynnistämisen nopeasti maahantulopisteillä, mikäli epidemiatilanteessa tapahtuisi muutoksia huonompaan suuntaan ja jos rajatoimilla voitaisiin perustellusti arvioida olevan vaikutusta Suomen tilanteen kehittymiselle.

THL kannattaa esitystä, että covid-19-tautia koskevalla todistuksella tarkoitettaisiin jatkossa EU:n digitaalista koronatodistusta tai muuta vähintään sitä vastaavaa todistusta, esimerkiksi klinisiin rokotetutkimuksiin osallistuneiden todistukset, ja että vaatimus osallistua toiseen covid-19-testiin poistetaan.

Covid-19-tartuntaketjujen katkaisua tehostava tietojärjestelmä koronavirukselle mahdollisesti altistuneiden tavoittamiseksi

THL arvioi, että Luvun 4 pykälät 43 a § - 43 i §, joissa kuvataan Covid-19-tartuntaketjujen katkaisua tehostava tietojärjestelmä koronavirukselle mahdollisesti altistuneiden tavoittamiseksi, eivät ole jatkossa perusteltuja epidemian tilanteen, tartuntatautien testauksen ja jäljityksen muutoksen sekä käyttäjämäärän vähenemisen vuoksi.

2.5.2022

THL ehdottaa, että THL aloittaa järjestelmän poiston käytöstä 43 a mukaisesti ”Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen on huolehdittava, että tietojärjestelmä on käytössä vain niin kauan kuin se on tarpeellista covid-19-tartuntaketjujen katkaisemiseksi” siten, että järjestelmä on poistettu käytöstä aikaisintaan 4 viikon kuluessa ja viimeistään 30.6.2022.

Tartunnan leviämistä rajoittavat toimenpiteet

58 § Laajaan tartunnanvaaraan liittyvät toimenpiteet. Pykälä on osa jatkuvasti voimassa olevaa sääntelyä ja sen avulla kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin tai aluehallintovirasto voi päättää toimialueellaan erilaisten julkisten tilojen (sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden, oppilaitosten, päiväkotien, asuntojen ja vastaavien tilojen) sulkemisesta sekä yleisten kokousten tai yleisötilaisuuksien kieltämisestä. THL arvioi, että koska pykälä on linjassa määräajan voimassa olevien pykälien kanssa, se tulisi muuttaa ehdollisesti voimassa olevaksi ja sen kohdalla olisi sovellettava samanlaista voimaan-saattamisprosessia kuin muiden 58-alapykälien kohdalla tässä lausunnossa ehdotetaan.

Säännökset, jotka koskevat ravitsemistoiminnan rajoituksia ja valvontaa (58 a ja b §:t)

Ravitsemisliikkeisiin liittyvien altistumistilanteiden määrän arviointi on haasteellista. Altistuneiden todellisen määrän arvioidaan olevan raportoitua määrää huomattavasti suurempi, sillä pienempiä altistustilanteita on paljon ja hyvin usein altistuneiksi voidaan nimetä tai tunnistaa vain oman seurueen jäsenet eikä muita, toisilleen tuntemattomia asiakkaita. Sama koskee myös ravitsemisliikkeissä tapahtuneiden tartuntojen määrää, joka on todennäköisesti aliarvio johtuen sekä raportoinnin puutteesta että siitä, että tartunnan lähde jää nykyisellään suuressa osassa tapauksista selvittämättä. Suomessa on aluehallintoviranomaisten mukaan lähes 10 000 anniskelulupaa ja niiden piirissä 3,2 miljoonaa asiakaspaikkaa.

THL luokittelee tartuntariskin suuruuden ja leviämispotentiaalin arvioinnin perusteella baarien ja pubien, karaokebaarien ja yökerhojen sisätilat merkittävän riskitason ympäristöiksi, ulkoilma-anniskeluterassit kohtalaisen riskitason ympäristöiksi ja vastaavasti henkilöstöravintolat sekä ruokaravintoloiden sisätilat ja ulkoilmaruokailuterassit vähäisen riskitason ympäristöiksi. Laitoksen arvio on, että alkoholimyyntiin keskittyvissä ja myöhään auki olevissa ravitsemisliikkeissä vallitsee erittäin merkittävä tartunnan riski erityisesti rokottamattomille tai vain osittain rokotetuille henkilöille. Ottaen huomioon ko. ravitsemisliikkeiden riskitason sekä erittäin suuren asiakaspaikkojen määrän, voi ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoittamisella olla hyvin suuri merkitys epidemiatilanteen hallitsemiseksi.

Yllä olevaan perustuen THL arvioi, että edellä mainittujen pykälien voimassaoloa on syytä jatkaa kuitenkin niin, että sen käyttöön ottaminen vaatii hyväksymistä alla ehdotetun prosessin mukaisesti.

Säännökset, jotka koskevat muita toimenpiteitä epidemian leviämisen estämiseksi (58 c–h §:t)

Mainitut pykälät mahdollistavat mm. alueellisten rajoitustoimien käyttöönoton tilanteessa, jossa paikalliset tartuntarypäät pääsevät leviämään hallitsemattomasti. Pykäläkohtaisesti THL toteaa seuraavasti:

58 c §: toimijan velvollisuus huolehtia tartunnantorjunnasta mm. tarjoamalla asiakkaille ja osallistujille mahdollisuutta käsihygieniaan ja riittävän etäisyyden pitämiseen on tärkeä osa epidemian hallintaa kuitenkin samalla mahdollistaen toiminnan katkeamattoman jatkumisen. THL toteaa, että pykälän voimassaolon jatkaminen on perusteltua sellaisenaan.

58 d §: mahdollisuus estää tartuntoja rajoittamalla osallistujien määrää. THL arvioi, että pykälän voimassaoloa on syytä jatkaa kuitenkin niin, että sen käyttöön ottaminen vaatii hyväksymistä alla ehdotetun prosessin mukaisesti. THL on tehnyt tätä päätöksentekoa varten toimintaan ja tilojen käyttöön liittyvien riskien arviointia helpottavan työkalun ja tukee tarvittaessa arviointia omalla asiantuntemuksella.

2.5.2022

58 e §: henkilöliikenteen velvollisuus huolehtia tartunnantorjunnasta mm. tarjoamalla asiakkaille ja osallistujille mahdollisuutta käsihygieniaan ja riittävän etäisyyden pitämiseen on tärkeä osa epidemian hallintaa kuitenkin samalla mahdollistaen toiminnan katkeamattoman jatkumisen. THL toteaa, että pykälän voimassaolon jatkaminen on perusteltua sellaisenaan.

58 f §: mahdollisuus estää tartuntoja rajoittamalla matkustajien määrää. THL arvioi, että pykälän voimassaoloa on syytä jatkaa kuitenkin niin, että sen käyttöön ottaminen vaatii hyväksymistä alla ehdotetun prosessin mukaisesti.

58 g §: mahdollisuus estää tartuntoja estämällä tilojen käyttö kokonaan. THL arvioi, että pykälän mahdollistamisen voimassaoloa on syytä jatkaa kuitenkin niin, että sen käyttöön ottaminen vaatii hyväksymistä alla ehdotetun prosessin mukaisesti. Lisäksi THL korostaa jälleen, ettei pykälän kuvailema lista eri tiloista perustu niiden sulkemisen epidemiaa hillitsevään vaikutukseen ja että sulkupäätöstä tehtäessä tulisi nimenomaan punnita tilojen sulkemisen tartuntoja hillitsevää vaikutusta suhteessa sulkujen aikaansaamaan muuhun yhteiskunnalliseen haittaan. THL on tehnyt tätä päätöksentekoa varten toimintaan ja tilojen käyttöön liittyvien riskien arviointia helpottavan työkalun ja tukee arviointia tarvittaessa omalla asiantuntemuksella. THL ehdottaa, että lakiin kirjattu listaus korvattaisiin maininnalla riskiperusteisesta luokittelusta esimerkiksi seuraavasti:

”Edellä 1 momentissa tarkoitettu päätös velvoittaa tilojen hallinnasta vastaavia toimijoita niiden harjoittaessa liikunta- tai urheilutoimintaa taikka huvi- tai virkistystoimintaa toiminnan mahdollisten epidemiologisten riskien ja toisaalta toiminnan rajoittamisen aikaansaamien haittojen arvioinnin perusteella.”

58 h §: toimijan velvollisuus tehdä kirjallinen suunnitelma siitä, miten se toteuttaa 58 d:n mukaiset toimet. THL toteaa, että pykälän voimassaolon jatkaminen on perusteltua sellaisenaan.

58 i-l §: EU:n digitaalisen koronastodistuksen kansallinen käyttö. Pykälä mahdollistaa toimijalle sille asetettujen rajoitusten soveltamisen välttämisen edellyttämällä asiakkailta ja/tai osallistujilta voimassa olevan EU:n digitaalisen koronastodistuksen (koronapassin) esittämistä, tavoitteena vähentää tartunnan riskejä. Koronapassia voi siis käyttää vain jos rajoituksia on asetettu. Mikäli passin käytön perusteet eivät päde, ts. mikäli rokotukset eivät estä tartuntoja, valtioneuvoston on asetuksella ja THL:n antaman lausunnon perusteella kiellettävä koronapassin käyttö rajoitusten vaihtoehtona. Näin kävi vuoden 2021-22 vaihteessa, jolloin ilmeni etteivät nykyisin käytössä olevat rokotteet estä Omikronmuunnoksen tarttumista. Tämän jälkeen koronapassin käytölle ei ole ollut edellytyksiä.

On myös esitetty, että tilanne saattaisi muuttua uusien varianttien ilmenemisen kautta, jolloin EU-koronastodistuksen kansallinen soveltaminen voisi yhä olla hyödyllinen riskinhallintakeinona. THL pitää tätä mahdollisena, mutta vain hyvin merkittävin reunaehdoin. Jotta rokottamiseen perustuva riskien hallinta muuttuisi yhä mahdolliseksi viruksen on joko muututtava uudestaan siten että tartuntoja voitaisiin nykyrokotteilla taas estää, TAI käyttöön olisi saatava uudentyyppiset rokotteet jotka pystyisivät estämään omikron tartunnan ja mielellään tulevienkin muunnosten tarunnat. Ensimmäinen vaihtoehto on evolutiivisesti ja epidemiologisesti erittäin epätodennäköistä. Toisen vaihtoehdon onnistumisesta ei ole tietoa ja vaikka se onnistuisi, koko maan väestö olisi taas uudelleen laajasti rokotettava ennenkuin todistuksesta olisi uudestaan hyötyä. Tämä kestäisi helposti kuukausia ellei pidempäänkin.

THL arvioi että valmius EU-koronastodistuksen kaltaisen järjestelmän nopeaan käyttöön ottoon varautumismielessä olisi hyvä säilyttää. Sen säilyttämiselle aktiivisesti sovellettuna nykyolosuhteissa ei sen sijaan ole osoitettavissa perusteita. Asetusta olisi kuitenkin tarpeen muokata sellaiseksi että todistus koskisi mahdollisia muita uutena ja tulevaisuudessa ilmeneviä pandemian aiheuttavia mikro-organismeja.

58 k ja l §: THL pitää pykälien voimassa-olon jatkamista välttämättömänä niin kauan kuin EU:n alueella jossakin maassa edellytetään voimassa olevan koronapassin esittämistä maahantulon tai palveluiden käytön edellytyksenä.

2.5.2022

THL kuitenkin muistuttaa, että parantumista koskevan todistuksen myöntäminen ulkomailla todetun positiivisen testin perusteella edellyttää merkittävää kehitystyötä Kelan Kantapalveluihin ja potilastietojärjestelmiin, sekä voimaan tullessaan sairastumistodistusten myöntämistoiminnan pystyttämistä kaikilta kunnilta asianmukaisine ohjeistuksineen. Tästä syystä olisi harkittava siirtymäaikaa tämän lainkohdan voimaantulolle. Nyt ehdotettu aika, 1.7.2022, on liian varhain.

Pykälien 58, 58 a, b, d, f, g, i, j, k ja m käyttöön ottamiseen liittyvä THL:n arvio ja ehdotus harkittavaksi muutokseksi

THL katsoo että näiden pykälien soveltamisen on oltava toimivaltaisten viranomaisten harkinnan varassa, ja niiden olisi siksi oltava olemassa valmiiksi säädettyinä, mutta ne eivät olisi aktiivisesti käytössä, vaan aktivointi vaatisi erillisen eduskunnan päätöksen. Pykälien aktiiviseen käyttöön ottamisen olisi myös perustuttava objektiiviseen ja mahdollisimman laadukkaaseen tutkittuun tietoon perustuvaan hyöty-haitta arviointiin, jotta voidaan tosiasiallisesti arvioida onko niiden soveltaminen (jolla rajoitetaan monia kansalaisten perusoikeuksia) välttämätöntä ja oikeasuhtaista.

THL katsoo, että laissa viitattuun toimintaan liittyvien rajoitustoimien soveltaminen yksittäisen paikallisen tai alueellisen toimivaltaisen viranomaisen itsenäisellä päätöksellä ei lain nykymuodossa voi perustua riittävässä määrin toiminnan rajoittamisen vaikutusten objektiiviseen ennakoarviointiin. Jokaisen pykälän voimaan saattamisen prosessin yhteydessä tulisi perusteellisesti arvioida ja yhtäläisesti punnita toimista syntyviä yhteiskunnallisia hyötyjä (tartuntojen tojunta ja niiden aiheuttama vakavan sairauden ja hengenvaaran ehkäisy) sekä kaikkia toimista aiheutuvia haittoja (monenlaisia taloudellisia, mielenterveydellisiä, toimeentulon ja hyvinvoinnin sekä myös terveydellisiä haittoja).

On liikaa vaadittu että tämä vaativa ja monialainen arviointi voitaisiin tehdä jokaisessa kunnassa tai aluella yhteismitallisesti ja objektiivisesti. THL ehdottaa siksi harkittavaksi että **pykälien soveltamisesta tehtäisiin kaksivaiheinen prosessi**, jossa ensin kansallisella tasolla arvioidaan onko syytä aktivoida pykälien soveltamisen mahdollisuus, jonka jälkeen varsinaiseen soveltamiseen liittyvä päätöksenteko olisi nykyisen käytännön mukaisesti alueellisilla toimivaltaisilla viranomaisilla. Ensimmäinen vaihe voitaisiin ehkä toteuttaa voimaansaattamislain kautta kuten esityksessä on kaavailtu. THL toteaa kuitenkin ettei sillä ole riittävää lainsäädännöllistä asiantuntemusta sen arviomiseksi minkälainen mekanismi pykälän voimaansaattamiseksi voisi tulla kyseeseen.

Vaikutusten ennakoarvioinnissa olisi pyrittävä mahdollisimman suureen mitattavuuteen ja yhteismitallisuuteen jotta objektiivisesti voidaan vertailla eri toimintatapojen todellista hyötyä ja vaikuttavuutta, paitsi lyhyellä, myös pitkällä tähtäimellä. Joissakin tilanteissa lyhyen ajan hyöty saattaa aiheuttaa pidemmällä ajalla suuremman ja pysyvemmän haitan, ja tämä olisi pyrittävä vaihtoehtojen arvotuksessa ja päätöksenteossa ottaa huomioon. THL esittää että voimaansaattamisprosessiin kirjataan velvoite suorittaa arviointi pykäläkohtaisesti, ja aina käyttöönoton yhteydessä vallitsevien olosuhteiden huomioimiseksi, jotta välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuuskriteerien täyttymisen edellytys voidaan eduskuntakäsittelyssä tosiasiallisesti varmistaa.

Pääjohtaja

Markku Tervahauta

Johtaja

Mika Salminen