

Lausunto

14.9.2021

VN/21186/2021
VN/21186/2021-OM-42Sosiaali- ja terveysministeriölle
VN/21186/2021

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (koronatodistus)

Esitysluonnoksessa säädettäisiin EU:n digitaalisen koronatodistuksen kansallisesta käytöstä. Vaihtoehtona voimassa oleville viranomaispäätöksin asetetuille koronavirusepidemian leviämisen estämiseen tähtääville velvoitteille ja rajoituksille toiminnanharjoittaja voisi tietyin edellytyksin edellyttää tilaisuuteen osallistuvilta tai asiakas- ja osallistujatilaan tulevilta ihmisiltä koronatodistuksen esittämistä.

Tartuntatautilakiin ehdotettuja muutoksia koronatodistuksen esittämisestä on valmisteltu pikaisessa aikataulussa STM-vetoisessa työryhmässä, jonka työskentelyyn ovat osallistuneet myös oikeusministeriön asiantuntijat.

Yleisiä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia

Luonnoksen keskeisenä ehdotuksena on säätää mahdollisuudesta edellyttää yleisötilaisuuksiin ja ravitsemistoimintaan osallistuvilta tai erikseen 58 i §:n 4 momentissa mainittuihin asiakas- ja osallistujatiloihin tulevilta ihmisiltä covid-19-tautia koskeva luotettava todistus viranomaispäätöksissä toiminnalle asetettujen rajoitusten välttämiseksi. Tavoitteena on luonnoksen mukaan näin ollen mahdollistaa nykyistä laajemmin erilaisten tilaisuuksien järjestäminen sekä asiakkaiden ja osallistujien pääseminen erilaisiin tiloihin vaarantamatta kuitenkaan ihmisten henkeä ja terveyttä tai sosiaali- ja terveydenhuollon kantokykyä. Vaikka sääntelyllä – eli koronatodistusten esittämisedellytyksellä – pyritään estämään tartuntojen leviämistä, niin sääntelyssä pyritään myös nykyistä paremmin turvaamaan etenkin koronaepidemiasta eniten kärsineiden alojen elinkeinovapaus sekä kyseisten alojen työntekijöiden oikeus työhön erityisesti tilanteessa, jossa rokotuskattavuus on muuttanut epidemian tilannekuvaa.

Valtiosääntöoikeudellisesti on syytä huomioida, että myös nyt ehdottavan sääntelyn tarkoituksena on turvata perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla julkisen vallan toimesta perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu jokaisen oikeus elämään, perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetty jokaisen oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä 19 §:n 3 momentissa säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Tavoitteissa todetaan, että koronatodistuksen esittämisvelvoitteen sekä

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

29 516 001
 35 829 516 001

916 067 730
 +358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi
 oikeusministerio.fi

viranomaispäätöksin asetettavien rajoitustoimenpiteiden, kuten asiakasmäärä- tai aukioloaikarajoitusten tai etäisyysvelvoitteiden, arvioidaan olevan epidemiologisen torjunnan näkökulmasta nykytiedon perusteella hyväksyttävällä tavalla toisiinsa rinnastuvia torjuntatoimia. Edellä mainittua tavoitetta eli rajoitusten säätämistä väestön terveyden ja hengen suojaamiseksi ja riittävien terveyspalveluiden turvaamiseksi on perustuslakivaliokunta pitänyt yleisesti hyväksyttävä perusteena epidemian aikana (PeVL 44/2020 vp, s. 3).

Epidemiatilan muuttuessa, huomioiden erityisesti rokotuskattavuus ja sen vaikutukset covid-19-taudin leviämislle tai vakavuudelle, sekä lainsäätäjän että päätöksiä tekevien viranomaisten tulee punnita yhä enemmän eri perusoikeuksia keskenään ja pyrkiä sellaiseen oikeustilaan, jossa eri perusoikeudet voivat toteutua mahdollisimman täysimääräisesti. Vaikka covid-19-epidemian aikana tehtyjen rajoitusten taustalla on sinänsä painava ja yhteiskunnallisen tarpeen edellyttämä hyväksyttävä peruste, niin perustuslakivaliokunta on tartuntatautilain muutoksia koskevassa käytännössään edellyttänyt, että kunkin rajoitustoimenpiteen välttämättömyyttä tulee arvioida erikseen ja yksityiskohtaisesti ja täten perustella juuri ehdotettujen toimenpiteiden välttämättömyys (PeVL 14/2020 vp, s. 5). Samalla on tarkasteltava myös perusoikeuksien kannalta vähemmän rajoittavia muita sääntelyvaihtoehtoja (ks. PeVL 14/2020 vp, s. 5 ja siinä oleva viittaus PeVM 14/2020 vp). Tämä seikka on todettu selkeästi luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Mikäli katsotaan, että koronatodistuksen esittäminen on edellä mainituin tavoin terveystarpeiden ehkäisemisen kannalta teholtään verrattavissa ehdotetussa sääntelyssä viitattuihin viranomaispäätöksin tai valtioneuvoston asetuksella asetettaviin rajoituksiin, niin perusoikeuksien rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden edellyttävät niiden rajaamista vain välttämättömään sekä pyrkimään sääntelyratkaisuihin, joita perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa voidaan pitää hyväksyttävänä. Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa onkin asianmukaisesti todettu, että perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (PeVL 20/2020 vp, PeVM 11/2020 vp, s. 5, PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3). Edellä mainittuun sisältyy myös ajatus siitä, että käytettävissä olevista keinoista tulisi valita ne, jotka rajoittavat perusoikeuksia vähiten. Lisäksi asiassa tulee punnita rajoituksen taustalla olevan intressin painavuutta suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Tältä osin ehdotettua sääntelyä voidaan pitää tätä perustaa vasten kokonaisuutena arvioiden sääntelyn tavoitteisiin nähden sinänsä perusteltuina.

Ehdotettu sääntely kuitenkin merkitsee puuttumista erityisesti yhdenvertaisuuteen ja henkilötietojen suojaan, koska sääntelyllä mahdollistettaisiin rajatuissa tilanteissa henkilötietoja sisältävän koronatodistuksen edellyttämistä ja asetettaisiin ihmisiä lain tasolla eri asemaan terveydentilan perusteella. Näin ollen esitettyä sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 14/2020 vp, PeVL 32/2020 vp). Oikeusministeriön asiantuntijat ovat valmistelun aikana nostaneet erinäisiä ikään ja testaukseen liittyviä kysymyksiä valmistelun aikana korostaen erityisesti sitä, että sääntelyssä oleva ikäraja ei saa asettaa lapsia eriarvoiseen asemaan heidän keskinäisissä suhteissaan tavalla, jota ei ole pidettävä oikeasuhtaisena.

Koronatodistuksen esittämisedellytyksessä on kysymys kokonaan uudeltaisesta sääntelykokonaisuudesta, johon sisältyy useita haastavia kysymyksiä, joita on pyritty ratkaisemaan poikkeuksellisen haastavassa aikataulussa. Alla on vielä joitakin yksittäisiä oikeusministeriön asiantuntijoiden huomioita sekä ratkaisuehdotuksia.

Koronatodistuksen välttämättömyys

Nyt ehdotetussa sääntelyssä arvioidaan koronatodistuksen esittämisedellytystä yhteydessä niihin tartuntatautilain mukaisiin rajoituksiin, joista toiminnanharjoittaja voi halutessaan poiketa edellyttämällä osallistujilta ja asiakkailta koronatodistusta. Tällöin koronatodistuksen edellyttäminen linkittyy niihin tavoitteisiin, joita tartuntatautilain

rajoituksilla pyritään saavuttamaan. Koronatodistuksen edellyttäminen voi antaa tietyille toimijoille mahdollisuuden harjoittaa elinkeinoaan ja turvata kyseisten alojen työntekijöiden työllisyyttä samoin kuin asiakkaiden ja osallistujien mm. sivistyksellisten oikeuksien toteutumista, mikä ei välttämättä olisi mahdollista, mikäli toimintaa rajoitettaisiin tartuntatautilain 58, 58 a ja 58 d §:n mukaisesti. Tähän perustuu samalla koronatodistuksen käytön välttämättömyyden arviointi. Mikäli koronatodistuksen edellyttäminen ei ole vastaavalla tavalla sidottu viranomaisen rajoituksista poikkeamiseen, kyseisen todistuksen välttämättömyyden arviointi sen osalta, miten ihmisiä voidaan asettaa terveydentilansa perusteella eri asemaan, voi rakentua eri tavalla, eikä kysymys ole tullut arvioitavaksi tässä esityksessä.

Säännöskohtaiset huomiot

Luonnoksen 58 i §:n 1 momentin mukaan toiminnanharjoittaja saa toiminnassaan edellyttää sellaisen EU:n digitaalisen koronatodistuksen, joka osoittaa henkilön saaneen täyden rokotussarjan 14 vuorokautta aiemmin, negatiivisen koronatestituloksen enintään 72 tuntia aiemmin tai sairastaneen taudin enintään kuusi kuukautta aiemmin esittämistä 12-vuotiaalta tai sitä vanhemmalta asiakkaalta ja toimintaan osallistuvalla tilaisuuteen tai tilaan pääsemiseksi, jos sen toimintaan kohdistuu tämän lain 58, 58 a tai 58 d §:n mukainen viranomaispäättös. Jos asiakas tai osallistuja ei esitä todistusta, toiminnanharjoittajan tulee evätä pääsy tilaisuuteen tai tilaan.

Oikeusministeriön asiantuntijat ovat valmistelussa esittäneet vaihtoehtoisen mallin siitä, että jo säännöstasolla täsmennettäisiin, mistä velvoitteesta koronatodistuksen kautta on mahdollista poiketa. Sääntelyn tasolla tulee olla selvyys siitä, voidaanko koronatodistuksen esittämiseksi poiketa koko viranomaispäätöksestä vaan tietyistä kyseisessä päätöksessä olevista velvollisuuksista. Jälkimmäistä voidaan pitää perusteltuna, mikäli päätöksessä olevia muita kohtia (mm. rajoituksen kesto tai muut ohjeet) on tarkoitus noudattaa, ja tämän olisi syytä ilmetä sääntelystä selkeästi. Nyt ehdotetussa 58 i §:n 1 momentissa todetaan, että toiminnanharjoittaja voi edellyttää koronatodistusta, jos sen toimintaan ”kohdistuu tämän lain 58, 58 a tai 58 d §:n mukainen viranomaispäättös”. Pykälän 2–4 momenteissa puolestaan puhutaan edellä mainituissa pykälissä olevista velvoitteista ilman, että velvoitteita on täsmennetty. On tärkeää, että toimijoille ei jää epäselvyyttä siitä, mistä kaikista koronatodistuksen kautta on mahdollista poiketa ja soveltuuko viranomaispäättös heihin joiltakin osin. Myös sääntelyssä tulee huomioida, että 58 a §:n rajoitukset annetaan valtioneuvoston asetuksella, eikä viranomaispäätöksellä.

Oikeusministeriön asiantuntijat ovat valmistelujen aikana kiinnittäneet huomiota siihen, että 58 i §:n 1 momentissa säädetään vain EU:n digitaalisesta koronatodistuksesta, mikä poikkeaa muun muassa tartuntatautilain 16 g §:n koronatodistuksen määritelmästä. Epäselväksi jää, mitkä olisivat esimerkiksi Suomeen turisteina tai muutoin saapuvien kolmansien maiden kansalaisten mahdollisuus saada ja käyttää edellytettyä koronatodistusta. Valmistelun aikana on varmistuttava siitä, ettei ehdotettu sääntely johda syrjintään kolmansien maiden kansalaisten näkökulmasta.

Lisäksi oikeusministeriön asiantuntijat ovat katsoneet, että ehdotetulle 12-vuoden ikärajalta tulee esittää vahvat perusteet erityisesti sen osalta, että se ei johda lasten eriarvoiseen asemaan mm. keskinäisessä harrastustoiminnassa. Samalla on kiinnitetty huomiota siihen, mikäli tietyillä henkilöillä ei ole terveydellisestä syystä mahdollisuutta ottaa rokotusta, niin sääntely ei saa muodostua heidän asemansa osalta epäsuhtaiseksi., vaan tällaisilla henkilöillä tulisi lähtökohtaisesti olla mahdollisuus maksuttomaan testaukseen.

Luonnoksen 58 i §:n 6 momentissa säädetään asetuksenantovaltuudesta, jolla voitaisiin poiketa koko pykälän soveltamisesta. Pykälän 6 momentin mukaan:

Edellä 1-5 momentissa säädetystä poiketen, koronatodistuksen esittämisestä ei saa ottaa käyttöön 58, 58 a, 58 d §:ssä tarkoitetuissa päätöksissä määrättyjen velvoitteiden ja rajoitusten vaihtoehtona, jos covid-19-muuntovirusten vuoksi tai muutoin rokotteiden tehon hiipumisen takia on ilmeistä, ettei EU:n digitaalisen koronatodistuksen esittämisestä riittävällä tavalla covid-19-taudin leviämistä, turvaa ihmisten henkeä ja terveyttä ja jos pelkän koronatodistuksen esittämisvelvollisuuden käyttö vaarantaisi sosiaali- ja

terveydenhuollon palvelujen riittävyyden. Valtioneuvoston asetuksella säädetään siitä, milloin mainitut olosuhteet ovat olemassa.

Sinänsä tämänkaltaisen varautumissääntelyn voidaan katsoa olevan tarpeellinen ja jopa välttämätön. Edellä mainittua ehdotusta voidaan kuitenkin pitää valtiosääntöoikeudellisesti poikkeuksellisenä ratkaisuna ottaen huomioon, että asetuksella voitaisiin tässä tapauksessa poiketa koko säännöksen soveltamisesta. Lähtökohtaisesti asetuksella ei voida poiketa lain säännöksistä tai antaa ”täydentäviä” säännöksiä, jotka asiallisesti merkitsisivät lain sisällön muuttamista (PeVL 39/2005 vp, s. 3–4, PeVL 20/2004 vp, PeVL 67/2002 vp, s. 6, PeVL 47/2002 vp, s. 4–5, PeVL 46/2002 vp, s. 8, PeVL 40/2002 vp, s. 5). Vakiintuneessa käytännössään perustuslakivaliokunta on pitänyt lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta lähtökohtaisesti ongelmallisena mahdollisuutta valtuuksien nojalla poiketa valtioneuvoston asetuksella lain säännöksistä. Toisaalta valiokunta on tietyissä rajatuissa tilanteissa mahdollistanut poikkeuksen tähän pääsääntöön, mikäli ehdotetun lain valtuussäännöksissä kuitenkin oli sellaisia asetuksenantovallan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta, joita perustuslakivaliokunnan käytännössä oli tällaisen valtuussääntelyn yhteydessä pidetty välttämättöminä (PeVL 14/2016 vp, s. 2, PeVL 20/2004 vp, s. 4, PeVL 35/2005 vp, s. 4).

Sinänsä selvänä lähtökohtana on se, että viranomaisella tulee olla niin tartuntatautilakiin ja yleisesti perustuslain 7 ja 19 §:ään linkittyvä velvollisuus suojella väestön terveyttä ja turvata oikeudet riittäviin terveyspalveluihin. Epidemiatilanteen mahdollisesti pahentuessa viranomaisella tulee olla käytössä sille tartuntatautilain mukaan välttämättömäksi katsontu toimivaltuudet samoin kuin mahdollisuus asettaa tiukempia rajoituksia, mikäli epidemian hallinta edellyttää lähikontaktin välttämistä ja esimerkiksi tiukempia rajoituksia ravitsemistoiminnalle ihmisten terveyteen ja henkeen perustuvien oikeushyvien suojelemiseksi. Tähän julkisella vallalla on myös velvollisuus perustuslain 22 §:n nojalla. Sääntely ei voi johtaa siihen, että epidemian hallinta esimerkiksi uuden muuntoviruksen vuoksi olisi poissa viranomaisen omasta harkinnasta mahdollisten tiukempien rajoitusten osalta.

Nyt ehdotetussa sääntelyssä on myönteistä se, että edellä mainittu on otettu huomioon sääntelyn rakenteessa, mutta samalla myös tarkasti rajattu viranomaisen harkintaa ja lisätty näin ennakoitavuutta koronatodistuksen käyttämisen siten, että koronatodistuksen käyttäminen voitaisiin vain, jos covid-19-muuntovirusten vuoksi tai muutoin rokotteiden tehon hiipumisen takia on ilmeistä, ettei EU:n digitaalisen koronatodistuksen esittämisedellytys estä riittävällä tavalla covid-19-taudin leviämistä, turvaa ihmisten henkeä ja terveyttä ja jos pelkän koronatodistuksen esittämisvelvollisuuden käyttö vaarantaisi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen riittävyyden.

Edellä mainittu kuvastaa varsin korkeaa kynnystä sille, että koronatodistus voitaisiin evätä vaihtoehtona tietyille rajoituksille, mutta samalla säilyttää pahentuessa epidemiatilanteessa toimivaltuudet julkiselle vallalle, jotta se voi täyttää niin tartuntatautilaista kuin perustuslaista johtuvat velvollisuutensa suojella väestön terveyttä ja henkeä sekä oikeutta riittäviin terveyspalveluihin. Nyt ehdotettu sääntelyratkaisu ei kuitenkaan ole valtiosääntöoikeudellisesti täysin ongelmaton, koska se varsin merkittävällä oikeuttaa asetuksella poikkeamaan kokonaan lain sisällöstä, tosin kuitenkin vain tiukkojen kriteereiden vallitessa.

Oikeusministeriön asiantuntijat ovat tuoneet tai kommentoineet valmistelun aikana vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoja. Yhtenä ratkaisuvaihtoehtona oikeusministeriön asiantuntijat ovat tuoneet vaihtoehtoisen sääntelymallin, jossa koronatodistuksen käyttäminen perustuisi alun perinkin alueellisten viranomaisten päätöksen tai valtioneuvoston asetukseen siten, että 58, 58 a tai 58 d §:n mukaisesti rajoituksista päättäessään viranomainen tekisi samalla päätöksen siitä, onko toimijoilla mahdollisuus edellyttää koronatodistusta. Tarkoituksena olisi sitoa harkintaa siten, että päätös mahdollisuudesta edellyttää koronatodistusta olisi lähtökohtaisesti annettava, mikäli sitä on pidettävä lievempänä ja oikeasuhtaisempana rajoituksena toimijoiden perusoikeuksien kannalta. Tähän oikeastaan on viranomaisella myös perusoikeusjärjestelmän mukaisesti myös velvollisuus. Tällöin viranomainen voisi

kieltää koronatodistuksen käyttämisen vain vastaavien kriteerien nojalla, mitkä on nyt ilmaistu 58 i §:n 6 momentissa.

Kun koronatodistuksella on mahdollista poiketa tietyistä 58, 58 a tai 58 d §:n mukaan asettavista velvollisuuksista, niin mahdollisuus koronatodistuksen edellyttämisestä kuuluisi tällöin luontevasti tartuntatautilain sisäisen logiikan mukaan sille tartuntatautilain mukaiselle viranomaiselle, joka tehtävä on viime kädessä toteuttaa itse tartuntatautilain ja perustuslain mukaista velvollisuutta suojella väestön terveyttä ja henkeä sekä turvata oikeudet riittäviin terveyspalveluihin. Mikäli siis toimivaltainen tartuntatautiviranomainen tekisi päätöksen myös koronatodistuksesta, niin epidemian viimesijainen hallinta ja eri rajoitustoimien välttämättömyysarviointi säilyisi viranomaisella, eikä asetuksella olisi tarvetta poiketa lain sisällöstä. Arvioinnissa viranomaisella on myös velvollisuus ottaa huomioon se, voiko koronatodistuksen edellyttäminen turvata täysimääräisiä rajoituksia paremmin perusoikeuksia kokonaisuutena, kuten oikeutta elinkeinonvapauteen, ilman, että koronatodistuksen käyttö vaarantaisi terveysturvallisuuden enemmän kuin voidaan pitää toimenpiteen oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä koskevassa arvioinnissa perusteltuna. Tämä sitoisi viranomaisen harkintaa samoin kuin lakiin erikseen kirjoitetut edellytykset siitä, milloin koronatodistusta ei olisi enää mahdollista ottaa käyttöön, kuten nyt ehdotetussa 58 i §:n 6 momentissa mainitut kriteerit.

Toisena mahdollisuutena olisi rajata ehdotetussa 58 i §:n 6 momentissa oleva asetuksenantovaltuus koronatodistuksen kieltämisestä koskemaan vain 58 a §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella annettavista rajoituksista poikkeamista. Nyt ehdotetussa sääntelyssä yleisötilaisuudet voidaan tarpeen tullen kieltää kokonaan koronatodistuksen edellyttämisen sijaan samoin kuin 58 d §:n mukaiset tilat voidaan sulkea 58 g §:n nojalla, joten oikeastaan ns. hätäjarrumekanismia tarvittaisiin vain ravintolarajoitusten osalta, mikäli oltaisiin tilanteessa, jossa epidemia pahentuu siinä määrin, että koronatodistuksen edellyttämistä ei voida enää pitää riittävän tehokkaana keinona estää covid-19-taudin leviämistä uuden muuntoviruksen ja rokotteiden tehon hiipumisen vuoksi. Vaikka tällöinkin asetuksessa voitaisiin poiketa 58 i §:n 3 momentista, niin kyseinen poikkeus laista olisi tarkemmin rajattu ja koskisi rajoituksia, joita täsmennetään 58 a §:n mukaisesti valtioneuvoston asetuksella. Joka tapauksessa asetuksenantovaltuutta olisi syytä täsmentää. Nyt sääntelyssä olevassa muotoilussa ei mm. käy ilmi selkeästi, kuka tekee päätöksen koronatodistuksen kieltämisestä. Ehdotetun 58 i §:n 6 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään siitä, milloin mainitut olosuhteet ovat olemassa. Jos valtioneuvoston asetuksessa säädetään tiettyjen ”olosuhteiden” olemassaolosta (eikä suoraan todistuksen käytön kieltämisestä), niin epäselväksi osin jää nyt ehdotetussa muotoilussa, kuka lopullisesti tekee päätöksen koronatodistuksen kieltämisestä.

Yleisesti oikeusministeriön asiantuntijat ovat kiinnittäneet huomiota eri toimijoiden yhdenvertaiseen ja oikeasuhtaiseen kohteluun, mitä tulee esimerkiksi eri tartuntatautilain mukaisten rajoitustoimenpiteiden kohdentumiseen. Nyt tartuntatautilain eri pykälien toimintamekanismissa on eroa eri toimijoiden osalta, mikä saattaa osaltaan vaikuttaa siihen, miten rajoitukset kohdistuvat eri toimijoihin (ravintolat ja muut toiminnanharjoittajat). Kyseistä ratkaisua ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti täysin perusteluna, jos sääntely johtaa epäyhdenmukaiseen kohteluun eri toimijoiden välillä. Kaiken kaikkiaan oikeusministeriön käsityksen mukaan olisi tarve arvioida tartuntatautilain nykyisin käytössä olevia toimivaltuuksia kokonaisuutena ja arvioida sääntelyn uudistamisen tarvetta yhtäältä sääntelyn toimivuuden ja tehokkuuden sekä toisaalta sääntelyn valtiosääntöisten reunaehtoien kannalta.

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (ulkomaalaista alkuperää olevat covid-19-tartunnat)

Otsikkoasian luonnoksessa ehdotetaan jatkettavaksi tartuntatautilain määräaikaista matkustusterveysturvallisuuteen liittyviä säännöksiä sekä tehtäväksi eräitä täsmennyksiä lainsäädäntöön.

Sääntelyn voimassaoloajan välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

Luonnoksessa ehdotetaan jatkettavaksi TTL:n 16 a – 16 g sekä 89 a §:n voimassaoloa 16.10.2021 alkaen 31.12.2021 saakka. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti ja myös voimassaolevaa maahantulosäntelyä säädettäessä korostanut, että tilapäinen perusoikeuksia rajoittava säntely on rajattava myös ajallisesti välttämättömään sekä korostanut valtioneuvoston velvollisuutta seurata tarkkaan säntelyn voimassaolon välttämättömyyttä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia ja ryhdyttävä toimenpiteisiin näiden ongelmien korjaamiseksi. (PeVL 26/2021 vp sekä 14/2020 vp). Sinänsä valiokunta on myös jakanut näkemyksen siitä, että säntelyä voidaan pitää välttämättömänä, vaikka käytettävissä oleva tutkimustieto olisi säätämishetkellä vajavaista (PeVL 44/2020 vp).

Voimassaolevaa lakia säädettäessä perustuslakivaliokunta totesi, että hallituksen esityksessä ja muutoin valiokunnan saamassa selvityksessä esitettyjen, esimerkiksi ennakoitua rokotuskattavuutta Suomessa koskevien tietojen valossa perustuslakivaliokunta ei nyt voinut vakuuttua säntelyn välttämättömyydestä vuoden 2021 loppuun asti minkä vuoksi säntelyn voimassaoloaika oli lyhennettävä. (PeVL 26/2021 vp).

Ehdotettaessa säntelyn voimassaolon jatkamista on siten keskeistä perustella, minkä vuoksi on välttämätöntä säätää todistuksetta maahan saapuvien velvollisuudesta osallistua testiin vielä 15.10.2021 jälkeen aina 31.12.2021 asti erityisesti nykyisen ja ennakoitun rokotuskattavuuden valossa (PeVL 26/2021 vp).

Luonnoksessa perustelut säntelyn voimassaolon jatkamiselle vaikuttavat osin ristiriitaisilta tai epätasällisilta. Koska esityksessä on keskeisesti kyse voimassaolevan säntelyn jatkon välttämättömyyden perustelemisesta, on perustelut esitettävä selkeästi.

Perusteluissa on toisaalta todettu, että ”Laajalla ennako- tai maahantulotestauksella ei löydetä isoa osaa tartunnan saaneista eikä se siten ole tehokas keino epidemian leviämisen rajoittamisessa.” (s. 9). Toisaalta esityksessä todetaan, että ”Ehdotetuilla toimilla voidaan torjua rajojen yli leviäviä tartuntoja ja estää epidemian uudelleen kiihtyminen, vähentää covid-19-taudista aiheutuvaa sairastavuutta, kuolleisuutta ja inhimillistä kärsimystä sekä turvata sosiaali- ja terveydenhuollon kantokykyä tilanteessa, jossa rajat ylittävän henkilöliikenteen määrät lisääntyvät.”

Perustelut säntelyn voimassaolon jatkamiselle vaikuttavat myös olevan osittain eri kuin voimassaolevalle säntelylle esitetyt. Voimassaolevan säntelyn välttämättömyyttä ja hyväksyttävyyttä perusteltiin esityksessä (s. 24) sillä, että osan väestöstä ollessa yhä ilman sairastetun taudin tai rokotteen tuomaa suojaa, on mukaan rajat ylittävän henkilöliikenteen aiheuttama riski epidemian kiihtymiselle ja uusien muuntuneiden viruskantojen leviämiselle merkittävä. Luonnoksessa todetaan, että toistaiseksi käytössä olevien rokotteiden on osoitettu suojaavan myös muuntuneilta viruskannoilta. Kuitenkin voimassaolon jatko katsotaan välttämättömäksi mahdollisten uusien rokotesuojaa kiertävien muunnosten leviämisen estämiseksi sekä rokottamattomien hengen ja terveyden turvaamiseksi. Säntelyn välttämättömyyden painopiste vaikuttaa siten siirtyneen rokottamattomien ja erityisesti alle 12-vuotiaiden terveyden suojelemiseksi. Lasten suojeleminen on merkittävä peruste.

Koska perustuslakivaliokunta kiinnitti voimassaolon välttämättömyyden tuolloiseen epidemiologiseen tilannekuvaan ja rokotuskattavuuden etenemiseen, tulisi esityksessä esittää selkeät epidemiologiseen arvioon pohjaavat perustelut sille, että tehokkaiden toimenpiteiden voimassaoloa on välttämätöntä jatkaa rokotuskattavuuden noususta huolimatta 31.12.2021 asti. Perusteluissa on todettu, että ”riski ulkomailta Suomeen saapuvien matkustajien mukana leviävistä tartunnoista ja niiden aiheuttamista paikallisista tartuntaketjuista säilyy ainakin siihen saakka, että suomalaisella väestöllä on riittävä immuniteetti tautia vastaan.” Myös yhteys hallituksen hybridistrategiaan jää vielä osin epäselväksi.

Eduskuntakäsittelyssä TTL:iin lisättiin 16 c §:n 2 momentti, jonka mukaan velvollisuus esittää todistus ja osallistua testiin eivät koske ns. riskittömistä maista saapuvia. Koska laki sisältää tällaisen rajoitusten välttämättömyyttä paremmin kohdentavan säännöksen, säntely on joustavampaa ja myös voimassaolon aikana tapahtuvat muutokset muiden maiden rokotekattavuuden osalta on mahdollista ottaa huomioon.

Valvonta

Oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota siihen, että sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta on voimassaolevaa sääntelyä koskevassa mietinnössään (StVM 18/2021 vp) todennut, että ”Koska kattavan valvonnan toteuttaminen ei ehdotetun sääntelyn ja toimivaltuuksien valossa ole mahdollista, yhtyy valiokunta hallituksen esityksessä esitettyyn (s. 26) näkemykseen siitä, että yksilön vastuu velvollisuksiensa asianmukaisesta ja vastuullisesta noudattamisesta korostuu. Valiokunta kuitenkin toteaa, että mikäli ehdotettujen säännösten voimassaoloa on jatkettava, on valvonnasta annettava tarvittaessa samassa yhteydessä tarkemmat säännökset.”

Todistusvelvollisuudesta vapautetut

Perusteluissa on todettu, että esityksessä ehdotetaan muutettavaksi TTL:n 16 c §:n 2 momentin asetuksenantovaltuutta. Kyse ei kuitenkaan ole asetuksenantovaltuuden muuttamisesta vaan ainoastaan momenttiin sisältyvän perussäännöksen muuttamisesta. Asetuksenantovaltuus pysyisi ennallaan.

Voimassaolevan 16 c §:n 2 momentin mukaan velvollisuus esittää todistus ja osallistua testiin ei koske henkilöitä, jotka saapuvat Suomeen sellaisesta maasta tai sellaiselta alueelta, jossa covid-19- taudin ilmaantuvuus tai muuntuneen viruksen yleisyys ei aiheuta erityistä epidemian leviämisen riskiä.

Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että velvollisuus esittää todistus ja osallistua testiin ei koskisi henkilöä, *joka olisi viimeisen 14 vuorokauden aikana ennen Suomeen saapumistaan oleskellut vain sellaisessa maassa tai sellaisella alueella, jossa covid-19- taudin ilmaantuvuus tai muuntuneen viruksen yleisyys ei aiheuttaisi erityistä epidemian leviämisen riskiä.*

Ehdotettua muutosta voidaan pitää esitettyjen perustelujen valossa tarpeellisenä sen täsmentäessä 16 c §:n 2 momentin poikkeussäännöstä todistuksen esittämisvelvollisuudesta ja testiin osallistumisesta. Lisäksi ehdotettu muotoilu vaikuttaa paremmin vastaavan sitä, mitä epidemiologisestikin perustellen säännöksellä on tarkoitettu.

Virka-apu

Virka-apuviranomaiseksi TTL:n 89 §:n 2 momenttiin lisättäisiin Tulli. Kyse ei olisi väliaikaisesta säännöksestä. Tullin virka-apua olisi perusteluiden mukaan tarpeellista hyödyntää sisärajoilla tapahtuvaan terveystodistusten tarkastamiseen. Täsmentävänä huomiona erityisesti perusteluiden osalta oikeusministeriö toteaa, että niiltä osin kuin kyse on 16 a §:n 3 momentissa säädetyn tehtävän suorittamisesta, kyse ei ole virka-avusta vaan uudesta toimivaltuudesta, josta tulisi PL 2.3 § huomioiden säätää laissa. Jos puolestaan kyse Tullille jo nykyisin kuuluvan tehtävän suorittamisesta, kyse ei liene TTL:ssä tarkoitetun todistusvelvollisuuden tarkastamisesta. Huomionarvoista on lisäksi se, että TTL 16 a §:n 4 momentissa säädetään, että todistus on Suomeen saavuttaessa pyynnöstä esitettävä 3 momentissa mainitun kunnan tai kuntayhtymän tartuntatautien vastustamistyöstä vastaavan viranomaisen palveluksessa olevalle tai sen tehtävää hoitavalle henkilölle, ei TTL:n sääntelyssä muille viranomaisille.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Mira Turpeinen

Liitteet Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu STM Sosiaali- ja terveysministeriö
STM OHO Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausosasto

Tiedoksi