

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 131/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- osastopäällikkö Taneli Puumalainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylilääkäri Paula Tiittala, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Maija Neva, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Mirka-Tuulia Kuoksa, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Joni Komulainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Kirsi Ruuhonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Anna Kärkkäinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Mira Turpeinen, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Liisa Huhtala, työ- ja elinkeinoministeriö
- apulaistietosuoja-valtuutettu Heljä-Tuulia Pihamaa, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- johtaja Mika Salminen, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- professori Mikael Hidén
- professori Lasse Lehtonen
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2021 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tartuntatautilakia.

Koronatodistuksen käyttöä koskeva sääntely on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja maahantulon edellytyksiä sekä Tullia koskeva sääntely 16.10.2021. Maahantuloa ja koronatodistusta koskeva väliaikainen sääntely on tarkoitettu olemaan voimassa 31.12.2021 saakka.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 6 §:ssä turvatus yhdenvertaisuuden, 7 §:ssä turvatus oikeuden elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, 9 §:ssä turvatus liikkumisvapauden, 10 §:ssä turvatus yksityiselämän suojan, 15 §:ssä turvatus omaisuuden suojan, 16 §:ssä turvatus sivistyksellisten oikeuksien, 17 §:ssä turvatus kielellisten ja saamelaisien oikeuksien, 18 §:ssä turvatus oikeuden työhön ja elinkeinovapauden, 19 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan velvollisuuden turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä, 21 §:ssä turvatus oikeusturvan ja perustuslain 22 §:ssä säädetyn perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen sekä eräiden kansainvälisten ihmis-oikeusvelvoitteiden ja Ahvenmaan itsehallintolaissa säädetyn kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Asiasta on kuitenkin hallituksen mukaan aiheellista hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksen tavoitteena on vähentää Suomeen rajat ylittävän liikenteen kautta leviäviä covid-19-tartuntoja sekä ehkäistä uusien covid-19-virusmuunnosten leviämistä Suomeen. Tavoitteena on myös mahdollistaa nykyistä laajemmin erilaisten yleisötilaisuuksien järjestäminen sekä asiakkaiden ja osallistujien pääseminen erilaisiin tiloihin terveysturvallisesti. Tavoitteena on nykyistä paremmin turvata etenkin koronaepidemiasta eniten kärsineiden alojen elinkeinovapaus sekä kyseisten alojen työntekijöiden oikeus työhön vaarantamatta kuitenkaan ihmisten henkeä ja terveyttä tai sosiaali- ja terveydenhuollon kantokykyä.

(2) Perustuslakivaliokunnan mukaan väestön terveyden suojeleminen on epäilemättä perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste (ks. esim. PeVL 7/2021 vp, kappale 7). Perustuslakivaliokunnan mukaan myös terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on 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 (PeVM 2/2020 vp, s. 4–5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. 4, PeVM 9/2020 vp, s. 4). Valiokunta on pitänyt hyväksyttävänä myös tavoitetta turvata oikeutta elinkeinonharjoittamiseen ja työhön kannattavalla tavalla vaarantamatta kuitenkaan covid-19-taudin leviämisen ehkäisemistä ja siitä ihmisille ja yhteiskunnal-

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2021 vp

le aiheutuvia haittoja (PeVL 28/2021 vp, kappaleet 3 ja 4). Ehdotetulle sääntelylle on siten selvästi hyväksyttävät perusteet.

(3) Hallituksen esitykseen sisältyy kaksi keskeistä ehdotusta. Ensimmäkin esityksessä ehdotetaan jatkettavaksi tartuntatautilain väliaikaisten terveysturvalliseen maahantuloon liittyvien perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjen (PeVL 26/2021 vp) säännösten voimassaoloa. Nykyisten väliaikaisten säännösten päättymisen jälkeenkin Suomeen saapuvilta henkilöiltä ehdotetaan edellytettävän luotettavaa todistusta kuuden kuukauden sisällä sairastetusta covid-19-taudista, saadusta hyväksyttävästä covid-19-rokotussarjasta tai ennen Suomeen saapumista tehdystä negatiivisen tuloksen osoittavasta covid-19-testistä.

(4) Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös mahdollisuudesta edellyttää yleisötilaisuuteen osallistuvilta taikka asiakas- ja osallistujatilaan tai ravitsemisliikkeeseen tulevilta ihmisiltä covid-19-tautia koskeva luotettava todistus (jäljempänä myös koronapassi) viranomaispäätöksissä toiminnalle asetettujen rajoitusten välttämiseksi. Koronapassia voidaan edellyttää muun muassa ravintoloissa ja yökerhoissa sekä yleisötilaisuuksissa, kuntosaleilla ja muissa urheiluun tai liikuntaan käytettävissä sisäliikuntatiloissa, uimahalleissa ja kylpylöissä, tanssipaikoissa ja ryhmäharrastustoimintaan käytettävissä tiloissa, huvi- ja teemapuistoissa, eläintarhojen sisätiloissa, sisäleikkipuistoissa ja sisäleikkipaikoissa sekä museoissa, näyttelytiloissa ja muissa vastaavissa kulttuuritiloissa.

(5) Kuten hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluistakin ilmenee, koronapassia koskeva sääntely on merkityksellistä useiden eri perusoikeuksien kannalta. Kyse on tältä osin uudentyypisestä sääntelystä, ja sitä on arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (ks. myös PeVL 14/2020 vp, PeVL 32/2020 vp).

(6) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitykseen sisältyy kaksi toisistaan poikkeavaa sääntelykokonaisuutta. Hallituksen esitys on annettu eduskunnalle 21.9.2021. Koronapassia koskeva sääntely on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja maahantulon edellytyksiä koskeva sääntely 16.10.2021. Nykyisten maahantuloon liittyvien säännösten voimassaolo päättyy 15.10.2021, mikä määrittää välillisesti myös samassa esityksessä ehdotettujen koronapassia koskevien säännösten käsittelyaikataulua. Valiokunta pitää koronapassin käyttöönottoa merkitsevän lakiehdotuksen käsittelylle varattua aikaa asian merkittävyyteen nähden vaatimattomana.

(7) Perustuslakivaliokunta muistuttaa, että valtioneuvosto ei voi lainsäädäntömenettelyssä asettaa eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä ja perustuslain 74 §:n mukaista lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvontaa jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen (ks. myös PeVL 14/2020 vp, s. 7, PeVL 15/2018 vp, s. 60). Perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän asianmukainen toteuttaminen vaarantuu, jos hallituksen esitysten eduskuntakäsittelylle ei varata riittävää ja kohtuullista aikaa (PeVL 14/2020 vp, s. 7). Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota asiaan.

(8) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tartuntatautilain koronavirusepidemiaan liittyvää määräaikaista sääntelyä kiinnittänyt huomiota siihen, että sääntely ei koronaepidemiaan yksin-

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2021 vp

omaan liittyvänä ja näin myös siihen säädösten soveltamisedellytyksiltään sidottuna miltei kasuistisena sääntelynä lainsäädäntötekniisesti sovi oikeussystemaattisesti tartuntatautilain muun sääntelyn kokonaisuuteen. Vaikka täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus lukeutuu sinänsä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin (ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 5/II), on valiokunta kiinnittänyt huomiota siihen, että säännösten kasuistinen, muusta tartuntatautilaista poikkeava sääntelytekniikka aiheuttaa ongelmia ja ennakoimattomuutta tartuntatautilain sääntelyn soveltamisessa vastaisuudessa myös jo voimassa olevan sääntelyn osalta esimerkiksi nyt ehdotettavasta sääntelystä tehtävien vastakohtaispäätelmien vuoksi (ks. myös PeVL 44/2020 vp, s. 4).

(9) Nyt ehdotettava sääntely koronapassista koskee ihmisten jokapäiväisen elämän perusteita. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyn selkeyteen on ollut syytä kiinnittää erityistä huomiota myös koronavirusepidemian aikana erityisesti perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (PeVL 26/2021 vp, kappale 11, PeVL 32/2020 vp, s. 2, ks. myös PeVL 45/2016 vp, s. 3, PeVL 41/2006 vp, s. 4/II). Valiokunta pitää erittäin valitettavana, että ehdotettu sääntely sellaisenaan ja erityisesti yhdessä siihen kiinteästi kytköksissä olevan tartuntatautilain mainitun kasuistisen sääntelyn kanssa muodostaa erittäin vaikeaselkoisen ja vaivalloisesti sovellettavan kokonaisuuden. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan on syytä selkeyttää sääntelyä olennaisesti.

(10) Valtioneuvoston on seurattava tarkoin sääntelyn vaikutuksia ja tarvittaessa ryhdyttävä sääntelyn korjaamiseen. Perustuslakivaliokunta on painottanut koronavirusepidemian aikana myös tarvetta varmistaa perusoikeuksien toteutuminen asianmukaisella ohjeistuksella (ks. esim. PeVM 5/2021 vp, kappale 16, PeVM 14/2020 vp, s. 6). Valiokunnan mielestä asianmukainen ohjeistus on myös nyt ehdotettavan sääntelyn kohdalla merkityksellistä.

(11) Perustuslakivaliokunta on koronavirusepidemian aikana kiinnittänyt lisäksi erityistä huomiota tarpeeseen arvioida perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaisia haittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn (ks. esim. PeVM 10/2020 vp). Valiokunta pitää sinänsä perusteltuna nyt arvioitavan esityksen säätämisperusteluissa omaksuttua tapaa arvioida rajoituksia useiden perusoikeuksien näkökulmasta. Valiokunta pitää kuitenkin valitettavana, että tällaista arviota ei ole valtioneuvostossa tehty kokonaisarviona kaikki rajoitustoimet huomioiden. Valiokunta kiinnittää edelleen valtioneuvoston huomiota asiaan ja painottaa tarvetta arvioida rajoitustoimien pitkänkin aikavälin yhteiskunnallisia vaikutuksia (ks. myös PeVL 28/2021 vp, kappale 6).

Koronapassia koskeva sääntely

(12) Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että vaihtoehtona säädetyille ja viranomaispäätöksin asetetuille viruksen leviämisen estämiseen tähtäville velvoitteille ja rajoituksille toiminnanharjoittaja voisi tietyin edellytyksin edellyttää yleisötilaisuuteen osallistuvilta tai asiakas- ja osallistujatilaan tulevilta ihmisiltä koronapassin esittämistä. Sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta.

(13) Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisis-

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2021 vp

sa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 20/2017 vp, s. 7).

(14) Ketään ei saa perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, seksuaalinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 43—44, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5—6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6).

(15) Perustuslakivaliokunta on tartuntatautilain muutoksia koskevassa käytännössään edellyttänyt, että kunkin rajoitustoimenpiteen välttämättömyyttä tulee arvioida erikseen ja yksityiskohtaisesti ja siten 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 PeVM 14/2020 vp).

(16) Perustuslakivaliokunta pitää sääntelyn arvioinnin kannalta lähtökohtaisesti merkityksellisenä, että koronatodistuksen esittämisvelvollisuus säädetään vaihtoehdoksi lakiin perustuville tiloihin ja kokoontumisiin kohdistuville perusoikeusrajoituksille. Vaikka ehdotus asettaa henkilöt eri asemaan, ei ehdotettua sääntelyä voida perustuslakivaliokunnan mielestä sen taustalla olevat lääketieteelliset perusteet huomioiden pitää mielivaltaisena. Sääntelylle on esitetty myös hyväksyttävät perusteet. Täysi rokotussarja ja sairastettu covid-19-tauti antavat henkilölle suojaa koronavirustartunnalta ja estävät taudin leviämistä. Tuoreen negatiivisen testitodistuksen vaatimus estää sekin koronatartunnan leviämistä ihmisten kokoontuessa erilaisiin tilaisuuksiin. Valiokunnan mielestä esitettyä voidaan nykyisessä epidemiatilanteessa pitää sellaisena hyväksyttävänä syynä, joka muodostaa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettun hyväksyttävän perusteen.

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2021 vp

(17) Perustuslakivaliokunnan mielestä arvioitaessa ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuutta voidaan merkitystä edelleen antaa sille, että esimerkiksi yksilölle välttämättömät palvelut eivät edellytä koronatodistuksen esittämistä. Samaten merkitystä on sillä, että käytännössä koronatodistuksen esittämisvelvollisuuden piiriin lukeutuvilla henkilöillä on ollut ja on edelleen mahdollisuus saada maksutta täysi rokotussarja koronavirusta vastaan. Henkilöillä, jotka eivät ole ottaneet koronarokotuksia, on mahdollisuus saada koronatodistus negatiivisen testituloksen perusteella. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on myös syytä selvittää, miten sääntelyssä voitaisiin huomioida ulkomailla rokotuksen saaneet.

Lapset

(18) Lakiehdotuksen 58 i §:ssä todistuksen esittämisvelvollisuus on ulotettu 12-vuotiaisiin ja sitä vanhempiin henkilöihin. Jos asiakas tai osallistuja ei esitä todistusta, tulee toiminnanharjoittajan säännöksen sanamuodon mukaan evätä pääsy yleisötilaisuuteen tai tilaan. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetun, varsin vaikeaselkoisen sääntelyn tarkoitus lienee, että esimerkiksi 58 i §:n 2 momentin 7 kohdassa tarkoitettujen sisäleikkipaikat voivat toiminnassaan edellyttää koronapassin esittämistä ja siten vapautua 3 momentin tarkoittamalla tavalla eräistä rajoituksista, vaikka 1 momentin mukaista todistuksen esittämisvelvollisuutta leikkipaikan pääasiallisella asiakaskunnalla ei säännöksen mukaan ole. Valiokunta pitää sääntelyä näin ymmärrettynä valtiosääntöisesti asianmukaisena alle 12-vuotiaiden näkökulmasta. Säännöstä on kuitenkin syytä selvittää.

(19) Ehdotettua sääntelyä on ikärajan osalta arvioitava kuitenkin ottaen huomioon perustuslain 6 §:n ohella varsinkin lapsen oikeuksien yleissopimus, jonka 1 artiklan mukaan lapsella tarkoitetaan jokaista alle 18-vuotiasta henkilöä, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin.

(20) Todistuksen edellyttämistä nimenomaan 12-vuotiailta ja sitä vanhemmilta lapsilta voidaan sinänsä perustella sillä, että ainakin toistaiseksi covid-19-rokotteen ovat voineet saada vain 12-vuotiaat ja tätä vanhemmat lapset, ja että edellyttämällä yli 12-vuotiailta lapsilta koronapassia voidaan suojata tilaisuudessa tai tilassa oleskelevien terveyttä.

(21) Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 31 artiklassa turvataan lapsille oikeus ikänsä mukaiseen leikkimiseen ja virkistystoimintaan sekä vapaaseen osallistumiseen kulttuurielämään ja taiteisiin. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että todistuksen edellyttäminen yli 12-vuotiailta lapsilta voi tuottaa käytännössä merkittäviäkin tosiasiallisia esteitä 31 artiklassa turvatuun oikeuden toteutumiseen.

(22) Koronatodistuksen esittämisvelvollisuuden asettaminen säännöksessä mainittuihin tiloihin ja tilaisuuksiin on luonnehdittavissa perusoikeusrajoitukseksi. Sen voidaan katsoa rajoittavan ainakin henkilökohtaista vapautta, yksityiselämän suojaa, liikkumisvapautta ja sivistyksellisiä oikeuksia. Perustuslakivaliokunnan mielestä lasten sisällyttämisestä koronapassivaatimuksen piiriin johtuvien perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuus jää erityisesti nyt vallitsevassa epidemiatilanteessa ja esityksen ehdotettuna voimassaoloaikana sekä hallituksen esityksen perustelujen että valiokunnan saaman selvityksen valossa epäselväksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2021 vp

(23) Perustuslakivaliokunta pitää perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuussäännöksen kannalta merkityksellisenä myös lasten tosiasiallista mahdollisuutta käyttää koronapassia. Hallituksen esityksen (s. 18) mukaan alaikäiset voivat hakea todistuksen itse Omakannasta tai hakea paperisen todistuksen terveydenhuollosta. Valiokunta kiinnittää huomiota lasten tosiasiallisiin mahdollisuuksiin käyttää Omakanta-palvelua tai asioida terveydenhuollossa erityisesti heikommassa asemassa olevien osalta.

(24) Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan 12—15-vuotiaat lapset hyvin harvoin sairastuvat vakavasti covid-19-viruksesta. Lasten liikunta- ja muu harrastustoimintaa on pandemian aikana laajasti ja pitkäaikaisesti rajoitettu. Koronapandemian aikana merkittävä osa lapsista on pysyvästi lopettanut liikunta- ja muut harrastuksensa, minkä kielteinen vaikutus lasten terveyteen ja hyvinvointiin voi jäädä erittäin suureksi ja pitkävaikutteiseksi. Kokonaan vailla merkitystä ei valiokunnan mielestä ole myöskään hallituksen esityksessä ehdotettu maahantulosääntelyn rajaaminen vain vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneisiin. Valiokunnan mielestä ehdotettua sääntelyä ei siten voida pitää yhdenvertaisuuden näkökulmasta kokonaan ongelmattomana.

(25) Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyssä on sille esitetyt epidemiologiset perustelut huomioiden turvattava yhdenvertaisesti nyt ehdotettua paremmin alle 16-vuotiaiden mahdollisuudet osallistua 58 i §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tiloissa järjestettävään toimintaan. Sääntelyä on siinä tarkoituksessa muutettava. Sosiaali- ja terveysvaliokunta voi muuttaa sääntelyä esimerkiksi nostamalla lakiehdotuksen 58 i §:n 1 momentissa säädettävän ikärajan kahdestatoista kuuteentoista vuoteen. Lisäksi on huolehdittava siitä, että koronapassin esittämisvelvollisuuden piiriin jääville alaikäisille taataan säännösperustaisesti tosiasiallinen mahdollisuus koronatestiin koronapassia varten. Valiokunta painottaa myös testien tosiasiallisen saavutettavuuden merkitystä.

Terveydellisistä syistä rokottamattomat

(26) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksen perusteluissa käsitellään vain yleispiirteisesti ihmisiä, jotka eivät voi perustelluista terveydellisistä syistä ottaa rokotusta ja jotka eivät siten voi saada todistusta täyden rokotussarjan perusteella. Esityksessä on kuitenkin valiokunnan käsityksen mukaan lähdetty siitä, että yhdenvertaisuus ja tasapuolinen kohtelu sekä palvelujen yhdenvertainen saavutettavuus taattaisiin siten, että henkilö osoittaisi negatiivisen koronatestituloksen. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluista (s. 76) ilmenee, että todistukseen oikeuttavat covid-19-testit toteutettaisiin julkisessa terveydenhuollossa, jos henkilöllä on lääketieteellinen peruste, jonka vuoksi hänen ei ole mahdollista saada covid-19-rokotteita. Mikäli tarkoituksena on ollut testien maksuttomuus tällaisten henkilöiden kohdalla, on siitä syytä säätää nimenomaisesti laissa.

Passin käyttö muissa kuin lailla säädetyissä tilanteissa

(27) Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 48) todetaan, että mahdollisuudesta edellyttää koronatodistusta säädettäisiin ennen kaikkea oikeusvarmuussyistä. Sääntely mahdollistaisi todistuksen esittämisvelvoitteen asettamisen "ainakin säännöksessä mainituissa tilanteissa". Perustelujen mukaan säännöksestä ei tulisi voida johtaa kieltoa toiminnanharjoittajan omalla riskillä edellyt-

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2021 vp

tää covid-19-epidemian leviämisen estämiseen tähtäviä terveysturvallisuustoimia myös muissa toiminnoissa tai tiloissa sallitun asiakasvalinnan piirissä.

(28) Perustuslakivaliokunta pitää ongelmallisena, että ehdotuksen perustelutekstiin on kirjattu epätasemmia kuvauksia mahdollisuudesta edellyttää koronapassia myös muissa tilanteissa kuin mistä ehdotuksen mukaan säädettäisiin. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I). Nyt ehdotetussa sääntelyssä säädettäisiin koronapassin edellyttämisen mahdollisuudesta esimerkiksi vain tiettyjen lakiehdotuksen 58 i §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainittujen tilojen osalta. Valiokunta on edellä arvioinut koronapassin edellyttämisen valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä vain sellaisten tilojen osalta, joissa ei ole kyse yksilön välttämättömistä julkisista palveluista. Valiokunta toteaa selvyuden vuoksi, että edellä sääntelystä esitetyt arviot koskevat vain nyt arvioitavaa hallituksen esitystä.

Maahantuloa koskeva sääntely

(29) Esityksessä ehdotetaan, että ulkomaista alkuperää olevien covid-19-tartuntojen Suomeen leviämisen ehkäisemiseksi säädettyjen tartuntatautilain väliaikaisesti voimassa olevien säännösten voimassaolo jatkuu 31.12.2021 saakka. Säännökset velvollisuudesta esittää Suomeen saavuttaessa covid-19-tautia koskeva todistus ja velvollisuudesta osallistua covid-19-testiin vastaavat muutamia ehdotettuja täsmennyksiä lukuun ottamatta voimassa olevaa, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä sääntelyä.

(30) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että nyt käsillä oleva arviointitilanne poikkeaa osin merkittävästikin tilanteesta, jossa valiokunta arvioi nyt voimassa olevaa sääntelyä kesäkuussa 2021. Tuolloin hallituksen esityksessä pidettiin rajat ylittävän henkilöliikenteen aiheuttamaa riskiä epidemian kiihtymiselle ja uusien muuntuneiden viruskantojen leviämiselle merkittävänä covid-19-ilmaantuvuuden ollessa matala ja virusvarianttien määrän vähäinen, mutta osan väestöstä ollessa yhä ilman sairastetun taudin tai rokotteen tuomaa suojaa. Sittemmin rokotuskattavuus on merkittävästi kasvanut ja epidemiatilanne myös muuttunut huomattavasti.

(31) Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt ehdotetulle sääntelyn voimassaolon jatkamiselle on kuitenkin edelleen hyväksyttävät perusteet. Sääntelyä maahan saavuttaessa esitettävästä todistuksesta ja testiin osallistumisesta (16 a ja 16 b §) voidaan valiokunnan mielestä pitää välttämättömänä nykytilanteessa ottaen huomioon, että rajat ylittävän henkilöliikenteen aiheuttama riski epidemian kiihtymiselle ja uusien muuntuneiden viruskantojen leviämiselle on yhä merkittävä.

(32) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota ehdotetun 16 d §:n sääntelyyn velvollisuudesta osallistua toiseen covid-19-testiin maahan saapumisen jälkeen. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen ja muun saamansa selvityksen valossa valiokunta kehottaa sosiaali- ja terveysvaliokuntaa vielä huolellisesti tarkastelemaan ehdotetun sääntelyn tarvetta. Huomioon on syytä ottaa myös tartuntatautilain 15 ja 16 §:n sääntely kohdennetuista ja pakollisista terveystarkastuksista.

(33) Perustuslakivaliokunta piti aikaisemmassa lausunnossaan perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta jossakin määrin ongelmallisena tuolloin ehdotettua sääntelyä, jonka mukaan

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2021 vp

covid-19-todistusta ja -testausta koskeva sääntely olisi koskenut Suomeen saapuvia riippumatta siitä, mistä maasta he tulevat. Valiokunnan mukaan sääntelyä tuli muuttaa niin, että voimakkaimmin perusoikeuksiin puuttuvat velvollisuudet kohdistuvat sellaisiin maahan tuleviin henkilöihin, joiden voidaan arvioida muodostavan suurimman riskin covid-19-tartuntojen leviämisen kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan sääntelyn oikeasuhtaisuutta voitiin parantaa esimerkiksi sääntämällä laissa perussäännökset sellaisista lähtömaista, joista tuleviin matkustajiin todistus- tai testausvaatimuksia ei sovelleta. Tarkemmat säännökset tällaisista maista voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella (PeVL 26/2021 vp, kappale 12).

(34) Eduskuntakäsittelyn aikana lakia täydennettiin lisäämällä 16 c §:ään 2 momentti, jonka mukaan velvollisuus esittää todistus ja osallistua testiin ei koske henkilöitä, jotka saapuvat Suomeen sellaisesta maasta tai sellaiselta alueelta, jossa covid-19-taudin ilmaantuvuus tai muuntuksen viruksen yleisyys ei aiheuta erityistä epidemian leviämisen riskiä. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset tällaisista maista ja alueista (ks. StVM 18/2021 vp). Asiallisesti samankaltaista, mutta osin täsmennettyä poikkeussäännöstä ehdotetaan myös nyt 16 c §:ään.

(35) Perustuslakivaliokunta kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että nyt voimassa olevaa poikkeussäännöstä 16 c §:ssä on sovellettu hyvin tiukasti asiaa koskevia valtioneuvoston asetuksia annettaessa (ks. esim. asetuksen 804/2021 perustelumuistio 31.8.2021). Poikkeuksen piiriin kuuluu enimmäkseen vain sellaisia maita ja alueita, joissa covid-19-tapausten ilmaantuvuus on huomattavasti pienempi kuin Suomessa epidemian nykytilanteessa. Kuitenkin poikkeuksien piiriin kuuluu myös Pohjois-Norjan ja Pohjois-Ruotsin kuntia, joita on muun muassa tapausmäärien vähäisyyden vuoksi arvioitu osin muilla kriteereillä kuin tapausten ilmaantuvuuden perusteella.

(36) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettu 16 c §:n poikkeussäännös ei nykyisellä tavalla tulkittuna ja sovellettuna täytä hyvin oikeasuhtaisuusvaatimusta. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä harkita säännöksen muuttamista. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että pohjoisia raja-alueita koskevien poikkeuksien kaltaisesti on syytä tarkastella myös Ahvenanmaan ja Ruotsin välistä rajaliikennettä.

(37) Virka-apua koskevaan tartuntatautilain 89 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset Tullin toimivaltuuksista sen antaessa virka-apua. Kyse ei ehdotuksen mukaan ole väliaikaisesta säännöksestä. Muutosta virka-apusäännökseen on kuitenkin perusteltu väliaikaisesti voimassa olevan matkustusterveysturvallisuutta koskevan sääntelyn toimeenpanolla. Säännöksen tarve ja merkitys matkustusterveysturvallisuutta koskevien säännösten voimassaolon päättymisen jälkeen jäävät siten epäselviksi. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotetussa sääntelyssä jää epäselväksi virka-avun suhde ehdotettuun 16 a §:n 4 momenttiin todistuksen esittämisvelvollisuudesta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2021 vp

Helsingissä 7.10.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Markku Eestilä kok (osittain)
varajäsen Johannes Koskinen sd (osittain)
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2021 vp Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Katson, että lakiehdotus ei esitetyssä muodossa ole perustuslain mukainen siltä osin kuin kyse on koronapassin käytöstä alle 16-vuotiaiden kohdalla. Lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 58 i §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Perusteluna korostan erityisesti seuraavia, pitkälti myös valiokunnan lausunnosta ilmeneviä seikkoja.

1. Lasten sisällyttämisestä koronapassivaatimuksen piiriin johtuvat perusoikeusrajoitukset eivät hallituksen esityksen perustelujen ja valiokunnan saaman selvityksen valossa ole vallitsevassa epidemiatilanteessa ja esityksen ehdotettuna voimassaoloaikana **oikeasuhtaisia**.

Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan 12—15-vuotiaat lapset hyvin harvoin sairastuvat vakavasti covid-19-viruksesta. Koronapassin soveltamisalaa koskeva ikäraja on myös esityksessä eri kuin maahantuloa ja testausta koskevissa 16 a—d §:ssä, joiden mukaiset velvoitteet koskevat vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneitä.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 31 artiklassa turvataan lapsille oikeus ikänsä mukaiseen leikkimiseen ja virkistystoimintaan sekä vapaaseen osallistumiseen kulttuurielämään ja taiteisiin. Oikeasuhtaisuusarvioinnista huomionarvoista myös on, että lasten liikunta- ja muuta harrastustoimintaa on pandemian aikana laajasti ja pitkäaikaisesti rajoitettu.

Koronapassia on esityksessä oikeutettu osaltaan sillä, että kaikilla on mahdollisuus hankkia rokotussuoja. Lasten kohdalla näin kuitenkin ei välttämättä ole. Alaikäinen voi itse päättää koronarokotteen ottamisesta, jos rokotuksen antava terveydenhuollon ammattilainen katsoo, että hän ikänsä ja kehitystasonsa perusteella kykenee päättämään rokotuksestaan. Lapsen itsenäiselle päätöksenteolle ei ole laissa määritelty ikäraja, ja siksi asia arvioidaan tapauskohtaisesti. Jos nuori ei ole kykenevä tai halukas päättämään rokotuksestaan itse, rokottamiseen kysytään suostumusta huoltajilta. Jos nuorella on useampi kuin yksi huoltaja, suostumus tarvitaan kaikilta huoltajilta. Käytännössä osa yli 12-vuotiaista lapsista ei ole voinut itse päättää rokotussuojansa tasosta.

2. Myös perustuslain 7 §:n turvaaman **itsemääräämisoikeuden** kannalta tähdellistä on, missä määrin lapsen on mahdollista hankkia ja käyttää koronapassia itsenäisesti ainakin silloin, kun se ei onnistu vanhempien myötävaikutuksella. Hallituksen esityksen mukaan koronapassin voisi saada joko Omakannasta sähköisen tunnistautumisen kautta tai terveyskeskuksesta todistamalla henkilöllisyytensä. Koska alle 16-vuotiailla lapsilla ei usein itsellään ole sähköisen tunnistautumisen välineitä, heidän Kela-korttinsa on huoltajan hallussa ja myös henkilöllisyystodistuksen tilaamiseen tarvitaan huoltajaa, mahdollisuus itsenäiseen koronapassin hankintaan voi olla olematon. Lisäksi terveyskeskus saattaa sijaita kauempana kuin missä lapsella on lupa itsenäisesti liikkua.

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2021 vp
Eriävä mielipide

3. Perustuslain 6 §:ssä säädetyn **yhdenvertaisuussäännöksen** kannalta merkityksellistä on, että käytännössä koronapassin käyttöön saaminen on edellä mainituista syistä lasten osalta usein riippuvaista vanhempien myötävaikutuksesta ainakin niissä kunnissa, joissa koronapassia ei voi saada kouluterveydenhuollon kautta. Lasten kohdalla kynnyks koronapassin hyödyntämiseen olisi siten tosiasiallisesti huomattavasti korkeampi kuin aikuisten osalta. Säädösehdotus tuottaa iän perusteella syrjivän rakenteen. Joidenkin lasten kohdalla mahdollisuutta koronapassin käyttöön ei olisi lainkaan. Ilman koronapassia jäävät tällöin todennäköisimmin rokotusvastaisten ja koronapassiin kriittisesti suhtautuvien vanhempien lapset sekä sellaiset lapset, joiden vanhemmilla ei ole halua, voimia tai valmiuksia koronapassin järjestämiseen.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 58 i §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 7.10.2021

Anna Kontula vas