

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Mira Turpeinen

Lausunto

30.9.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 131/2021 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta esityksestä.

Esityksen lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi tartuntatautilakiin väliaikaisesti voimassaolevat säännökset EU:n digitaalisen koronatodistuksen kansallisesta käyttämisestä (ns. koronapassi) sekä jatkettavaksi väliaikaisesti voimassaolevaa matkustusterveysturvallisuutta koskevaa sääntelyä.

Esityksessä ehdotetut muutokset ovat pääosin määräaikaisia (lukuun ottamatta virka-apua koskeva sääntely) ja väliaikainen sääntely on tarkoitettu olemaan voimassa 31.12.2021 saakka.

Tartuntatautilakiin ehdotettuja muutoksia koronatodistuksen esittämisestä on valmisteltu nopealla aikataululla STM:n asettamassa työryhmässä, jonka työskentelyyn ovat osallistuneet myös oikeusministeriön asiantuntijat. Koronatodistuksen esittämisedellytyksessä on kysymys kokonaan uudeltaisesta sääntelykokonaisuudesta, johon sisältyy useita haastavia kysymyksiä, joita on pyritty ratkaisemaan poikkeuksellisen haastavassa aikataulussa.

Sosiaali- ja terveysministeriö järjesti kuulemistilaisuuden esityksestä 10.9.2021. Oikeusministeriö antoi tuolloin kirjallisen lausunnon terveysturvallista maahantuloa ja koronatodistusta koskevasta esitysluonnoksesta.

**Postiosoite
Postadress**

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

**Käyntiosoite
Besöksadress**

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

**Puhelin
Telefon**

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

**Faksi
Fax**

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

**S-posti, internet
E-post, internet**

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

I) KORONATODISTUS

Yleisiä valtiosääntöisiä näkökohtia

Tartuntatautilaissa ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta edellyttää erikseen 58 i §:n 2 momentissa mainittuihin asiakas- ja osallistujatiloihin tulevilta ihmisiltä covid-19-tautia koskeva luotettava todistus viranomaispäätöksissä tai valtioneuvoston asetuksessa toiminnalle asetettujen rajoitusten välttämiseksi. Koronatodistusta voitaisiin siis edellyttää mm. ravitsemisliikkeissä, yleisötilaisuuksissa tai erinäisissä muissa kulttuuri- ja liikuntatiloissa, mikäli niihin kohdistuisi tartuntatautilain 58, 58 a, 58 d §:n mukaisia rajoituksia, jotka on tarkemmin täsmennetty pykälän 3 momentissa.

Tavoitteena on esityksen mukaan ensinnäkin suojata perustuslaillista oikeutta terveyteen ja elämään ehkäisemällä tartuntoja, edistämällä väestön terveyttä sekä turvaamalla jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Valtiosääntöoikeudellisesti on syytä huomioida, että 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 julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät terveystalvet ja edistää väestön terveyttä.

Samalla kuitenkin esityksen tavoitteena on mahdollistaa palvelujen turvallinen käyttö ja siten edistää elinkeinovapautta ja sivistyksellisiä oikeuksia. 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 samoin yleisemmin sivistyksellisiä oikeuksia erityisesti tilanteessa, jossa rokotuskattavuus on muuttanut epidemian tilannekuvaa.

Oikeusministeriö on valmistelussa erityisesti kiinnittänyt huomiota siihen, miltä osin koronatodistuksen esittämisvelvoitteen sekä viranomaispäätöksiin tai valtioneuvoston asetuksin asetettavien rajoitustoimenpiteiden, kuten asiakasmäärä- tai aukioloaika rajoitusten tai etäisyysvelvoitteiden, arvioidaan olevan epidemiologisen torjunnan näkökulmasta nykytiedon perusteella hyväksyttävällä tavalla toisiinsa rinnastuvia torjuntatoimia. Tämä on edellytyksenä sille, että koronatodistus voidaan katsoa olevan vaihtoehto tietyille rajoitustoimenpiteille, jotka viranomainen on arvioinut välttämättömäksi. Nyt esityksessä on selkeästi todettu koronatodistuksen ja tiettyjen tartuntatautilain mukaisten rajoitustoimenpiteiden rinnasteisuus. Lisäksi esityksessä todetaan, että koronatodistuksen esittämiseen vaihtoehtoisena terveysturvallisuustoimena ei liity epidemiologisesti merkittävää koronatartuntojen leviämisen riskiä verrattuna viranomaisen edellä mainittujen lainkohtien nojalla asettamiin rajoitustoimenpiteisiin.

Epidemiatilan muuttuessa, huomioiden erityisesti rokotuskattavuus ja sen vaikutukset covid-19-taudin leviämiseen 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. 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 esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Mikäli katsotaan, että koronatodistuksen esittäminen on edellä mainituin tavoin terveysriskien ehkäisemisen kannalta teholtään verrattavissa ehdotetussa sääntelyssä viitattuihin viranomaispäätöksiin tai valtioneuvoston asetuksella asetettaviin rajoituksiin, niin perusoikeuksien rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden edellyttävät niiden rajamista vain välttämättömään sekä pyrkimään sääntelyratkaisuihin, joita perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa voidaan pitää hyväksyttävänä. Esityksen 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.

Lopuksi on syytä huomauttaa, että oikeusministeriö on arvioinut koronatodistuksen esittämisedellytystä vain yhteydessä niihin tartuntatautilain mukaisiin rajoituksiin, joista toiminnanharjoittaja voi halutessaan välttyä edellyttämällä osallistujilta ja asiakkailta koronatodistusta. Nämä rajoitukset on tarkemmin täsmennetty pykälän 3 momentissa. 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 samassa laajuudessa 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 tiettyihin 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.

Yhdenvertaisuus

Esitys 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).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esimerkiksi PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 2/2011 vp, s. 2 ja PeVL 1/2006 vp, s. 2). Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat yhdenvertaisuussäännösten esitöiden mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat (HE 309/1993 vp, s. 44 ja PeVL 1/2006 vp, s. 2).

Oikeusministeriö on valmistelussa nostanut erinäisiä ikään ja testaukseen liittyviä kysymyksiä korostaen erityisesti sitä, että sääntelyssä oleva ikäraja ei saa asettaa lapsia eriarvoiseen asemaan heidän keskinäisissä suhteissaan, kuten harrastustoiminnassa, tavalla, jota ei ole pidettävä oikeasuhtaisena. Tältä osin oikeusministeriö on edellyttänyt, että ikärajalle tulee osoittaa kestävät perustelut. Nämä perustelut edellyttävät kuitenkin epidemiologista tai lääketieteellistä asiantuntemusta, eikä oikeusministeriöllä ei ole siten edellytyksiä arvioida itsenäisesti perustelujen kestävyyttä.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan myös, 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.

Oikeusministeriö on lisäksi valmistelussa kiinnittänyt huomiota siihen, että 58 i §:n 1 momentissa säädetään vain EU:n digitaalisesta koronatodistuksesta, mikä poikkeaa muun muassa tartuntatautilain 16 g §:n koronatodistuksen määritelmästä. Tällä voisi olla mahdollisesti vaikutuksia esimerkiksi Suomeen turisteina tai muutoin saapuvien kolmansien maiden kansalaisten mahdollisuuteen saada ja käyttää edellytettyä koronatodistusta. Valmistelun kuluessa oikeusministeriö on huomauttanut siitä, että ehdotettu sääntely ei saa johtaa syrjintään kolmansien maiden kansalaisten näkökulmasta.

Säännöskohtaiset huomiot

Esityksen mukaan toiminnanharjoittaja saa toiminnassaan edellyttää EU:n digitaalisen koronatodistuksen esittämistä, jos sen toimintaan tai tilaan kohdistuu 58 a §:n 2 tai 3 momentin nojalla annettu asetus taikka 58 tai 58 d §:n mukainen viranomaispäätös. Pykälän 3 momentissa on kuitenkin erikseen täsmennetty tartuntatautilain pykälissä mainitut rajoitukset, joista voidaan välttyä, mikäli toiminnanharjoittaja edellyttää koronatodistusta.

Oikeusministeriö on valmistelun kuluessa painottanut, että jo säännösten tasolla tulee tämentää, mistä velvoitteesta koronatodistuksen kautta on mahdollista poiketa. Sääntelyn tasolla tulee olla selvyyttä siitä, voidaanko koronatodistuksen esittämällä poiketa koko viranomaispäätöksestä vaiko vain tietyistä kyseisessä päätöksessä tai asetuksessa olevista velvollisuuksista. Nyt sääntelyä on täsmennetty siten, että 3 momentissa mainitaan ne rajoitukset, joista voidaan koronatodistusta edellyttämällä poiketa. Lisäksi perusteluissa todetaan, että toiminnanharjoittajan valinnan mahdollisuus ei kohdistuisi asetusten ja päätösten sisältöön kaikilta osin niiden sisällöstä riippumatta vaan nimenomaan pykälän 3 momentissa mainittuihin velvollisuuksiin. Tältä osin on myönteistä, että itse rajoitukset on täsmennetty säännösten tasolla ja asiaa on selvennetty vielä perusteluissa. On tärkeää, että toimijoille ei jää epäselvyyttä siitä, mistä kaikesta koronatodistuksen kautta on mahdollista poiketa ja soveltuuko viranomaispäätös heihin joiltakin osin. Oikeusministeriö tulkitsee asiaa niin, ottaen huomioon myös esityksen perustelut, että toiminnanharjoittaja voi edellyttää koronatodistusta, mikäli sen toimintaan kohdistuu nimenomaan pykälän 3 momentissa täsmennetty velvoite.

Asetuksenantovaltuus

Esityksen 58 i §:n 5 momentissa säädetään asetuksenantovaltuudesta, jolla voitaisiin poiketa koko pykälän soveltamisesta. Pykälän 5 momentin mukaan:

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää ajanjaksosta, jonka aikana 3 momentissa säädetystä poiketen 58 ja 58 d §:ssä tarkoitetuissa viranomaispäätöksissä määrätty sekä 58 a §:n 2 ja 3 momentin nojalla annetuissa asetuksissa säädetty

velvoitteet ja rajoitukset koskevat kyseisiä yleisötilaisuuksia, tiloja ja toimintaa riippumatta siitä, edellyttääkö toiminnanharjoittaja 1 momentissa tarkoitetun todistuksen esittämistä. Asetuksen antamisen edellytyksenä on, että covid-19-rokotusohjelman vaikuttavuuden yllättävän ja merkittävän heikentymisen vuoksi on ilmeistä, ettei pelkkä 1 momentissa säädetty todistuksen esittämisedellytys estä riittävällä tavalla covid-19- taudin leviämistä, ja että se on taudin leviämisen sekä väestön terveyden vaarantavan vakavan terveydenhuollon ylikuormittumisen estämiseksi joko valtakunnallisesti tai tietyllä alueella välttämätöntä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen on viipymättä ilmoitettava valtioneuvostolle, jos se katsoo, että mainittu tilanne tai sen perusteltu uhka on olemassa. Valtioneuvoston asetus saa olla voimassa enintään yhden kuukauden kerrallaan. Valtioneuvoston on tarkoin seurattava asetuksen ajantasaisuutta ja se on välittömästi kumottava, jos tässä pykälässä säädetty edellytykset eivät enää täyty.

Oikeusministeriö on pitänyt selvänä lähtökohtana sitä, että viranomaisella tulee olla niin tartuntatautilakiin kuin yleisesti perustuslakiin linkittyvä velvollisuus suojella väestön terveyttä ja turvata oikeudet riittäviin terveyspalveluihin. Epidemiatilanteen mahdollisesti pahentuessa viranomaisella tulee olla käytössä sille tartuntatautilain mukaan välttämättömäksi katsonut toimivaltuudet samoin kuin mahdollisuus asettaa tiukempia rajoituksia, mikäli epidemian hallinta edellyttää myös 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 toimivallasta mahdollisten tiukempien rajoitusten osalta. Tältä osin oikeusministeriö on sinänsä katsonut tämänkaltaisen varautumissääntelyn olevan tarpeellinen ja jopa välttämätön nyt käsillä olevan kaltaisessa sääntelymallissa.

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 tiettyissä 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).

Nyt ehdotetussa sääntelyssä on myönteistä se, että edellä mainitussa 5 momentissa on sinänsä täsmällisesti kuvattu ne edellytykset, milloin koronatodistuksen käyttäminen voitaisiin kieltää. 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 kaikissa tilanteissa täyttää niin tartuntatautilaista kuin perustuslaista johtuvat velvollisuutensa suojella väestön terveyttä ja henkeä sekä oikeutta riittäviin terveyspalveluihin.

Esityksen pohjaksi valittu sääntelymalli ei kuitenkaan ole valtiosääntöoikeudellisesti itsestään selvästi ongelmaton, koska se varsin merkittävällä oikeutta asetuksella poikemaan kokonaan lain sisällöstä, tosin kuitenkin vain tiukkojen kriteereiden vallitessa.

Oikeusministeriön asiantuntijat ovatkin tuoneet tai kommentoineet valmistelussa vaihtoehtoisia ratkaisuvaihtoehtoja.

Yhtenä ratkaisuvaihtoehtona oikeusministeriön asiantuntijat esittivät valmistelun alkuvaiheessa vaihtoehtoisen sääntelymallin, jossa koronatodistuksen käyttäminen perustuisi alun perinkin alueellisten viranomaisten päätöksiin tai ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoituksien osalta valtioneuvoston asetukseen siten, että 58, 58 a tai 58 d §:n mukaisesti rajoituksista päättäessään viranomainen tekisi samalla päätöksen siitä, onko toimijoilla mahdollisuus edellyttää koronatodistusta. Kun koronatodistuksella on mahdollista poiketa tietyistä 58, 58 a tai 58 d §:n mukaan asettavista velvollisuuksista, niin mahdollisuus koronatodistuksen edellyttämisen mahdollistamisesta kuuluisi tällöin luontevasti tartuntatautilain sisäisen logiikan mukaan sille tartuntatautilain mukaiselle viranomaiselle, jonka tehtävä on viime kädessä toteuttaa itse tartuntatautilain ja perustuslain mukaista velvollisuutta suojella väestön terveyttä ja henkeä sekä turvata oikeudet riittäviin terveyspalveluihin.

Mikäli viimeksi mainitussa vaihtoehtoisessa mallissa siis toimivaltainen tartuntatautiviranomainen tekisi päätöksen myös koronatodistuksen edellyttämismahdollisuudesta, niin epidemian viimesijainen hallinta ja eri rajoitustoimien välttämättömyysarviointi säilyisi viranomaisella, eikä asetuksella olisi tarvetta poiketa lain sisällöstä. Arvioinnissa viranomaisella olisi myös velvollisuus ottaa huomioon se, voiko koronatodistuksen edellyttäminen turvata täysimääräisiä rajoituksia paremmin perusoikeuksia kokonaisuutena, kuten oikeutta elinkeinonvapauteen, ilman, että koronatodistuksen käyttö vaarantaisi terveydenvarmuuden 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 5 momentissa mainitut kriteerit.

Jos ehdotettua 58 i §:n 5 momenttia päädytään pitämään valtiosääntöisesti ongelmallisenä, yhtenä vaihtoehtona voisi olla rajata ehdotetussa 58 i §:n 5 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. Tämä arvio perustuisi siihen, että 58 i §:n 5 momentin soveltamiskynnys, ottaen huomioon että momentissa mainitaan väestön terveyden vaarantava vakava terveydenhuollon ylikuormittumisen estäminen, vastaisi tai olisi lähellä jo tartuntatautilain 58 g §:n mukaista soveltamiskynnystä tai yleisötilaisuuksien kieltämistä kokonaan.

Yleisesti oikeusministeriön asiantuntijat ovat valmisteluvaiheessa kiinnittäneet huomiota eri toimijoiden yhdenvertaiseen ja oikeasuhtaiseen kohteluun, mitä tulee eri tartuntatautilain mukaisten rajoitustoimenpiteiden kohdentumiseen. Nykyisellään tartuntatautilain eri pykälien toimintamekanismeissa on eroa eri toimijoiden osalta, mikä osaltaan vaikuttaa siihen, miten rajoitukset kohdistuvat eri toimijoihin (esimerkiksi ravintolatoiminta verrat-

tuna kulttuuritoimintaan). Nyt ehdotettu koronatodistusta koskeva sääntely, vaikka se sinänsä koskisi laajasti eri toiminnanharjoittajia, ei kuitenkaan muutoin yhtenäistäisi eri toiminnanharjoittajia koskevaa rajoitussääntelyä.

II) MATKUSTUSTERVEYSTURVALLISUUTTA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET

Sääntelyn voimassaoloajan välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

Esityksessä ehdotetaan jatkettavaksi tartuntatautilain (myöh. TTL) matkustusterveysturvallisuutta koskevien 16 a–16 g §:n sekä virka-apua koskevan 89 a §:n voimassaoloa 16.10.2021 alkaen 31.12.2021 saakka sekä lisättäväksi 89 §:n virka-apuviranomaiseksi myös Tulli.

Maahantulon terveysturvallisuustoimissa on kyse perusoikeusrajoituksesta (erit. PL 7 §, 9 § ja 10 §), minkä vuoksi niiden on oltava välttämättömiä sekä tehokkaita myös nyt ehdotetun voimassaoloajan sekä sääntelyn kaikilta osin (mm. ensimmäisen ja toisen testin vaatimus), erityisesti nykyisen ja ennakoitujen rokotuskattavuuden valossa (PeVL 26/2021 vp).

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

Esitetyt perustelut sääntelyn välttämättömyydelle näyttäytyvät osittain ristiriitaisina: 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. 11). 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.”

Perusoikeuksien rajoittamisen välttämättömyysarviointi saa tässä yhteydessä keskeisen sisältönsä nimenomaan terveysturvallisuustoimenpiteiden välttämättömyyden ja tehokkuuden epidemiologisista arvioista.

Koska eduskuntakäsittelyssä TTL:iin lisättiin 16 c §:n 2 momentti, jonka mukaan velvollisuus esittää todistus ja osallistua testiin eivät koske ns. riskittömistä maista saapuvia, rajoitukset kohdistuvat asianmukaisemmin ja tarkemmin vain välttämättömään, sääntely on joustavampaa ja myös voimassaolon aikana tapahtuvat muutokset muiden maiden rokotekattavuuden osalta on mahdollista ottaa huomioon. Toisaalta Suomen rokotuskattavuuden nousu ja riski ulkomailta peräisin oleville tartunnoille tulee huomioida voimassaolon välttämättömyyden arvioinnissa.

Sääntelyn kokonaisuuden hahmottamiseksi on syytä panna merkille, että väliaikaisten matkustusterveysturvallisuutta koskevien säännösten voimassaoloajan päättymisen jälkeenkin on mahdollista soveltaa tartuntatautilain 16 §:ää pakollisista terveystarkastuksista niiden edellytysten täytyessä.

Virka-apu

Virka-apuviranomaiseksi TTL:n 89 §:n 2 momenttiin lisättäisiin Tulli. Kyse ei olisi väliaikaisesta säännöksestä. Perusteluissa on todettu, että ”selkeänä epäkohtana on pidetty sitä, että Tullilla ei ole ollut toimivaltaa antaa virka-apua terveystodistusten tarkastamisessa.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että pysyvää muutosta virka-apusäännökseen on perusteltu ainoastaan väliaikaisesti voimassaolevan lainsäädännön kautta (matkustusterveysturvallisuus ja terveystodistusten tarkastaminen). Säännöksen tarve ja merkitys sekä virka-avun sisältö matkustusterveysturvallisuutta koskevien säännösten voimaoloa päätymisen jälkeen jäävät epäselväksi.

Esityksen perusteluissa on todettu, että Tullin toimivalta tarkastaa terveystodistuksia perustuu Schengenin rajasäännöstöön ja Tulli toimii kansallisena rajavalvontaviranomaisena. Oikeusministeriö kiinnittää valiokunnan huomiota siihen, että tässä tehtävässä suoritettua terveystodistusten tarkastamisessa ei kuitenkaan ole kyse TTL 16 a §:n mukaisesta tehtävästä (todistusten tarkastaminen sen selvittämiseksi, onko henkilön osallistuttava yhteen tai kahteen testiin). Tämä tehtävä on 16 a §:n 3 momentissa säädetty tartuntatautien vastustamistyöstä vastaavalle viranomaiselle tai tämän valtuuttamalle yksityiselle taholle.

Virka-apu on toimintaa, jota toinen viranomainen antaa toimivaltaiselle viranomaiselle, jotta tämä voi suorittaa laissa säädetyn tehtävänsä (esimerkiksi henkilöiden ohjaaminen erilaisiin jonoihin, poistumiskäskyn noudattamisen valvonta). Näin ollen ja koska perustuslain 2 §:n 3 momentti edellyttää viranomaisten julkisen vallan käytön perustumista lakiin, virka-apuna suoritettu todistusten tarkastaminen (89 §:n 2 mom.) ei vastaa TTL 16 a §:n 3 momentissa tarkoitetun tehtävän suorittamista. Vastaava huomio koskee myös eduskuntakäsittelyssä TTL 89 §:ään lisättyä Rajavartiolaitoksen virka-aputehtävää ja sen suorittamista. (ks. virka-apusääntelystä kootusti HaVM 29/2020 vp).

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 ollelle tai sen tehtävää hoitavalle henkilölle. Kun kyse on TTL:n 16 a §:n mukaisista tehtävistä, ei henkilöllä ole lakiin perustuvaa velvollisuutta esittää todistusta virka-apua antaville tahoille.

Mainittakoon vielä sinänsä selkeä asia, että toimivaltaiselle viranomaiselle säädetyn tehtävän hoito ei voi perustua keskeisesti virka-avun varaan, eikä tehtävää voida rakentaa virka-apuinstituution varaan. Jos puolestaan rajavalvontaviranomaisille halutaan säätää toimivalta TTL:n mukaisten tehtävien hoitamiseen, perustuslain 2 §:n 3 momentti edellyttää tällaisesta toimivallasta säädettäväksi lailla.

Todistusvelvollisuudesta vapautetut

Voimassaolevan 16 c §:n 2 momenttia 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.

Muutosta voidaan pitää esitettyjen perustelujen valossa ja PL 6 §:n kannalta tarpeellisena 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. Oleskelun pituus on sidottu epidemiologisesti arvioituun välttämättömään aikaan (14 vrk).