

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on esitys laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta. Ensinnäkin ulkomaista alkuperää olevien tartuntojen leviämisen ehkäisemiseksi säädettyjen väliaikaisten muutosten voimassaoloa ehdotetaan jatkettavaksi edelleen määräjän. Toiseksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Euroopan unionin digitaalisen koronatodistuksen kansallisesta käytöstä. Ehdotuksen mukaan toiminnanharjoittaja voisi tietyin edellytyksin, tietyissä tilanteissa edellyttää yleisötilaisuuteen osallistuvilta tai asiakas- ja osallistujatilaan tulevilta koronatodistusta. Todistusta voitaisiin edellyttää mm. 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. Maahantuloa ja koronatodistusta koskeva väliaikainen sääntely on tarkoitettu olemaan voimassa 31.12.2021 saakka. Näiden lisäksi ehdotetaan muutamia muita muutoksia tartuntatautilakiin.

2. Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan useiden perusoikeussäännösten ja myös esimerkiksi perustuslain 121 §:n ja 124 §:n kannalta

3. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

4. Muutokset liittyvät pääosin ajankohtaiseen pandemiaan ja sen sääntelytoimissa covid-19-tartuntojen leviämisen ehkäisemiseen.

5. Valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisimmät ehdotukset ovat väliaikaisia, ja niiden on tarkoitettu olemaan voimassa 31.12.2021 saakka. Väliaikaisuutta perustellaan ajankohtaisella pandemialla. Näillä kahdella ehdotuskokonaisuudella – maahantulon yhteydessä toteutettavat matkustusterveysturvallisuutta koskevat toimet ja koronatodistuksen edellyttämisen mahdollisuus – ei ole toisiinsa nähden muuta yhteyttä kuin ajankohtainen pandemiatilanne. Siten ne eivät hallituksen esityksessäkään ole varsinaisesti riippuvaisia toisistaan. Valtiosääntöoikeudellisesti niiden yhteydessä arvioitavat ja ongelmalliset seikat ovat myös poikkeavat toisistaan.

Maahantuloa ja ulkomaista alkuperää olevien tartuntojen ehkäisemistä koskeva sääntely

6. Maahantuloa ja ulkomaista alkuperää olevien tartuntojen leviämisen ehkäisemiseksi lakiin jo sisällytettyjä matkustus- ja maahantulon terveysturvallisuuteen liittyvien säännösten voimassaoloaika ehdotetaan jatkettavaksi vuodenvaihteeseen saakka.

7. Kyseiset sääntelyt erityisesti tartuntatautilain 16a-16g §:ssä ja 89a §:ssä on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Niitä koskee valiokunnan tuore lausunto PeVL 26/2021 vp.

8. Tuolloinen arvio sääntelystä ja sen perustuslainmukaisuudesta on edelleen ajankohtainen ja sinänsä seurattavissa. Valiokunta on tuossa yhteydessä todennut muun muassa, että

(2) Sääntelyn tavoitteena on vähentää Suomeen rajat ylittävän liikenteen kautta leviäviä covid-19-tartuntoja sekä ehkäistä uusien covid-19-virusmuunnosten leviämistä Suomeen myös tilanteessa, jossa EU:n sisärajavalvonta Schengen-sääntelyn perusteella päättyy. Tavoitteena on ihmisten terveyden ja elämän suojeleminen tilanteessa, jossa covid-19-pandemia aiheuttaa edelleen merkittävän riskin kansalaisten terveydelle. Suomen covid-19-ilmaantuvuuden ollessa matala ja virusvarianttien määrän vähäinen, mutta osan väestöstä ollessa yhä ilman sairastetun taudin tai rokotteen tuomaa suojaa, on hallituksen esityksen (s. 24) mukaan rajat ylittävän henkilöliikenteen aiheuttama riski epidemian kiihtymiselle ja uusien muuntuneiden viruskantojen leviämiseksi merkittävä.

(3) Perustuslakivaliokunnan mukaan väestön terveyden suojeleminen on epäilemättä perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste. 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). Ehdotetulle sääntelylle on siten selvästi hyväksyttävät perusteet.

9. Perustuslakivaliokunnan tuossa yhteydessä arvioitavan ehdotuksen määräajaksi voimassaolevien säännösten pääasiallinen ehdotettu voimassaoloaika olisi ollut nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotettu vuodenvaihte 2021. Sääntelyn oikeasuhtaisuuteen ja välttämättömyyteen viitaten perustuslakivaliokunta kuitenkin totesi, että ”hallituksen esityksessä ja muutoin valiokunnan saamassa selvityksessä esitettyjen, esimerkiksi ennakoitua rokotuskattavuutta Suomessa koskevien tietojen valossa perustuslakivaliokunta ei ole nyt voinut vakuuttua sääntelyn välttämättömyydestä vuoden 2021 loppuun asti. Sääntelyn voimassaoloaika on siten lyhennettävä.”

10. Nyt ehdotetun vastaavan sääntelyn oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys tulee vastaavasti ja itse asiassa edellisen lausunnon johdosta vielä erityisempään tarkasteluun.

11. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että tilapäinen perusoikeuksia rajoittava sääntely on rajattava myös ajallisesti välttämättömään sekä korostanut valtioneuvoston velvollisuutta seurata tarkkaan sääntelyn voimassaolon välttämättömyyttä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia ja ryhdyttävä toimenpiteisiin näiden ongelmien korjaamiseksi (PeVL 26/2021 vp ja PeVL

14/2020 vp). Tutkimustiedon vajavaisuudesta huolimatta sääntelyä voidaan pitää välttämättömänä ajankohtaisen pandemian oloissa (PeVL 44/2020 vp).

12. Siihen nähden, mitä perustuslakivaliokunta on edellisessä, hyvin tuoreessa lausunnossaan todennut ja edellyttänyt lain voimassaoloaikaa lyhennettäväksi, nyt voimassaolevien ja määräajaltaan jatkettavaksi esitettyjen terveysturvallista maahantuloa koskevien sääntelyjen osalta ei käsillä olevan hallituksen perusteella ole helppoa vakuuttua sääntelyn ehdotetunkaltaisesta perusteltuisuudesta nimenomaan oikeasuhtaisena ja välttämättömänä toimenä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 26/2021 vp huomion ottaen hallituksen esityksessä olisi mielestäni pitänyt olla enemmän ja yksiselitteisempää perustelua. Sen sijaan perustelut vaikuttavat jossain määrin suorastaan ristiriitaisiltakin. Itse antaisin terveysturvallisuuteen liittyvien perustelujen osalta huomattavaa painoa terveyden ja hyvinvoinnin asiantuntijaviranomaisen kannalle siinä, mikä merkitys on sillä, että säädetään todistuksesta maahan saapuvien velvollisuudesta osallistua testiin vielä nyt voimassaolevan määräajan päätyttyä. 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 edelleen 31.12.2021 asti.

13. Lisäksi valiokunnan kyseisen lausunnon PeVL 26/2021 vp valossa huomiota olisi tullut kiinnittää sääntelyyn, joka koskee velvollisuus esittää todistus ja osallistua testiin, jos saapuu maahan ns. riskitömistä maista saapuvia. Tällaisen sääntelyn avulla rajoituksia voitaneen kohdentaa selkeämmin välttämättömiin ja esimerkiksi rokotekattavuuteen ja tautitilanteeseen liittyvät muutokset huomioon ottaen. Tältä osin perustuslakivaliokunta totesi nimenomaisesti, että

(12) Perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin ehdotettua sääntelyä perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta jossakin määrin ongelmallisena. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee muuttaa sääntelyä niin, että voimakkaimmin perusoikeuksiin puuttuvat velvollisuudet kohdistuvat sellaisiin maahan tuleviin henkilöihin, joiden voidaan arvioida muodostavan suurimman riskin covid-19-tartuntojen leviämisen kannalta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntelyn oikeasuhtaisuutta voidaan parantaa esimerkiksi säätämällä laissa perussäännökset sellaisista lähtömaista, joista tuleviin matkustajiin todistus- tai testausvaatimuksia ei sovelleta. Tarkemmat säännökset tällaisista maista voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella.

14. Välttämättömyysvaatimuksen täyttämiseksi ja oikeasuhtaisuuden takaamiseksi sääntelyä olisi käsitäkseni mukaan asianmukaista kehittää edelleen tähän suuntaan.

Koronatodistuksen käyttöönotto maansisäisesti

15. Koronatodistusta voitaisiin ehdotuksen mukaan edellyttää tietyissä lainsäädäntöön sisällytettäviksi ehdotetuissa tilanteissa ja tiettyjä niin ikään laissa lueteltuja tiloja koskien.

16. Nyt säädettäväksi ehdotetun toteutustavan mukaisesti hahmotan koronatodistuksen hallituksen esityksessä kuvatuin tavoin nimenomaan vaihtoehtona voimassa oleville säädetyille ja viranomaispäätöksin asetetuille koronavirusepidemian leviämisen estämiseen tähtääville velvoitteille ja rajoituksille. Toiminnanharjoittaja voisi siten tietyin edellytyksin edellyttää yleisötilaisuuteen osallistuvilta tai asiakas- ja osallistujatilaan tulevilta ihmisiltä koronatodistuksen esittämistä ja tällöin tietyt muut ko-

ronavirusepidemian leviämisen estämiseen tähtäävät velvoitteet ja rajoitukset eivät koskisi kyseistä toimintaansa.

17. Sääntelyehdotuksen arvioinnin valtiosääntöoikeudellinen arviointi tulee kytkeä siihen, että julkisen vallan on turvata perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla perustuslain 7.1 §:n tarkoitettu jokaisen oikeus elämään, perustuslain 19.3 §:ssä säädetty jokaisen oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä 19.3 §:ssä säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Samalla rokotekattavuuden lisääntytyä on mahdollista aikaisempia rajoitustoimia paremmin pyrkiä turvaamaan myös perustuslain suojaama elinkeinovapaus ja oikeus työhön. Esimerkiksi tältä kannalta voidaan ajatella, että nyt ehdotettu malli on perusoikeuksien kannalta sellainen vähemmän rajoittava sääntelyvaihtoehto, jota perustuslakivaliokunta on edellyttänyt toteutettavaksi pandemian jatkuessa ja esimerkiksi rokotekattavuuden lisääntyessä (ks. PeVL 14/2020 vp).

18. Ehdotus rakentuu sille käsitykselle, että tämänhetkisen tiedon mukaan koronatodistuksen esittämisvelvoitteen ja rajoitustoimenpiteiden voidaan hyväksyttävällä tavalla rinnastaa yhtäläisinä ja tehokkaina toimenpiteinä vaarallisen tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Rajoitukset perustuslakivaliokunta puolestaan on hyväksynyt väestön terveyden ja hengen suojaamiseksi ja riittävien terveyspalveluiden turvaamiseksi.

19. Perusoikeuksien rajoitusten hyväksyttävyys ja oikeasuhtaisuus edellyttää niiden rajaamista välttämättömään ja sellaisiin sääntelyihin, joita perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa voidaan pitää hyväksyttävänä ja vähiten rajoittavina. 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). Hallituksen esityksessä esitetään, että koronatodistuksella saavutetaan tehokkaasti samanlaisia tuloksia kuin käytössä olevilla rajoitustoimillakin. Koronatodistuksen käyttö kulloisessakin tilanteessa on sidottu nimenomaan rajoitustoimista poikkeamiseen. Kaikista rajoitustoimista senkään käyttöönnotolla ei voida poiketa. Lisäksi viranomaisilla säilyy viimesijainen mahdollisuus myös määrätä rajoitustoimia, jos koronatodistus ei säädettyissä tilanteissa enää ole riittävä tavoitteisiin nähden. Näistä lähtökohdasta käsin voin pitää sääntelyehdotusta myös hyväksyttävänä.

20. Kaikkein keskeisimmin sääntelyä on arvioitava yhdenvertaisuuden kannalta. Ehdotettu sääntely koskee yhdenvertaisuuteen, koska siinä asetettaisiin ihmisiä lain tasolla eri asemaan terveydentilaan liittyvän tiedon perusteella. Pohjimmiltaan sääntely pyrkii tunnistamaan ihmisten joukosta ne, jotka voisivat sairaina potentiaalisesti levittää koronatautiä (ja myös sairastua siihen vakavasti). On huomattava, että sairastunut ihminen voidaan tartuntatautilain nojalla eristää ja altistunut asettaa karanteeniin viranomaispäätöksin. Yhdenvertaisuusvaikutuksensa vuoksi sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 14/2020 vp).

21. Havaintojeni mukaan koronatodistuksen käytön edellytykset on ehdotettu säädettäväksi laissa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Koronatodistuksen palvelun, yleisötilaisuuden tai tilojen käytön edellytyksenä voisi ottaa käyttöön vain tietyissä rajoitetuissa palveluissa ja tiloissa. Yksilö lisäksi pääsee koronatodistusta edellyttäviin tiloihin ja tilaisuuksiin koronatodistuksen esittämällä, ja todistuksen saamisen edellytykset on ehdotettu säädettäväksi niin, että jokaisella on mahdollisuus koronatodistukseen.

22. Tältä osin on kuitenkin kiinnitettävä huomiota vielä erikseen kahteen ryhmään, nimittäin lapsiin, jotka ovat iältään 12-15-vuotiaita, ja siihen ilmeisesti lukumäärältään hyvin pieneen määrään ihmisiä, jotka eivät terveydentilansa vuoksi voi ottaa koronarokotusta. Hallituksen esityksen perusteella mainittuun lapsiryhmään kuuluvien osalta jää epäselväksi, missä määrin koronatodistuksen edellyttäminen on oikeasuhtaista ja välttämätöntä ennen kuin tämän ikäisillä lapsilla on ollut mahdollisuus täydelliseen rokotussarjaan. Niiden osalta, jotka terveydentilansa vuoksi eivät voi ottaa rokotusta, tulee vielä nimenomaisesti harkita mahdollisuutta koronatodistukseen ilman toistuvaa testaustakin. Jos pidetään välttämättömänä ja oikeasuhtaisena sitä, että näiden ryhmien jäseniltä on oikeasuhtaista ja välttämätöntä edellyttää, että he viime kädessä toistuvasti testaten hankkivat itselleen koronatodistuksen, testauksen maksuttomuus tulisi oman käsitykseni mukaan varmistaa säädösperusteisesti tässä lainsäädännössä, mitä ei havaitakseni nyt esitetä kuin perusteluissa todeten. Maksuttomuus saattaa toki joutua jostain muusta, jo voimassa olevasta lainsäädännöstä, mutta en havaitse viittauksia siihenkään.