Ålands landskapsregering

EDUSKUNTA
Liikenne- ja viestintävaliokunta FIN-00102 EDUSKUNTA

liv@riksdagen.fi

Viite
Pyyntö kirjallisesta asiantuntijalausunnosta asiasta HE 137/2020 vp

Yhteyshenkilö
Lakimies Joel Bremius +358 0 18 25351
joel.bremius@regeringen.ax

Asia
LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI TARTUNTATAUTILAIN JA LIIKENTEEN PALVELUISTA ANNETUN LAIN VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA

Maakunnan hallitus on 29.9.2020 antanut lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseen liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (negatiivisen testituloksen tarkastaminen) (ÅLR 2020/7027). Ahvenanmaan itsehallintolain (1991: 71) 28 §:n 2 momentin mukaan maakunnalle erityisen tärkeästä laista on hankittava maakunnan lausunto ennen sen säätämistä. Maakunnan hallituksen käsityksen mukaan hallituksen esitys eduskunnalle laieksi tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 137/2020 vp) sisältää sellaisia kattavia muutoksia ja on niin puutteellinen selvitysten ja vaikutusarviointien osalta, että lakiehdotus tulee palauttaa valtioneuvostolle.

Lainsäädäntövalta
Hallituksen esitys koskee sekä maakunnan että valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia oikeudenaloja. Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 21 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta teitä ja kanavia, tieliikennettä, raideliikennettä, veneliikennettä ja paikallisen meriliikenteen väyliä koskevissa asioissa. Lain 27 §:n 13 ja 14 kohtien mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat kauppamerenkulkua ja kauppamerenkulun väyliä sekä ilmailua koskevat asiat.

Valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat 27 §:n 2 ja 4 kohdan mukaan oikeus oleskella maassa, valita asuinpaikkansa ja liikkua paikkakunnalta toiselle sekä suhteet ulkovaltoihin. Lain 27 §:n 29 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat myös ihmisten tarttuvat taudit.

Itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan mukaan tehtävistä, jotka ihmisten tarttuvien tautien torjuntaa koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle tai kunnille, huolehtii maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen.

Suhde itsehallintolakiin

Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan mukaan tehtävistä, jotka ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tautien torjuntaa koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle tai kunnille, huolehtii maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen.
Ahvenanmaan valtuuskunta on 23.10.2006 oikeusministeriölle kuntien asemaa ja tiettyjen hallinnollisten tehtävien hoitoa koskevassa lausunnossaan ollut sitä mieltä, että itsehallintolain 30 §:n 8 kohdan (nykyisin 9 kohdan) valtiollisille viranomaisille kuuluvia tehtäviä koskevan sääntelyn tulisi tarkoittaa valtion viranomaisille kuten sosiaali- ja terveysministeriölle ja lääninhallitukselle kuuluvia tehtäviä, mutta ei kunnallisille viranomaisille määrättyjä tehtäviä. Tämä tarkoittaa, että niiden tehtävien ja päätösten, jotka kuuluvat valtion viranomaisille tai kunnille ja jotka hoidetaan ja päätetään tartuntatautilain nojalla (1227/2016), on tultava maakunnan hallituksen hoidettaviksi ja päätettäviksi, jotta ne olisivat voimassa Ahvenanmaalla. Lakiehdotuksen 16 a §:n 1 ja 2 momentin soveltamisesta ja sääntelyn toteuttamisesta Ahvenanmaalla syntyy siis näin tiettyjä ongelmia.

Tarkoituksenmukaisuus ja suhteellisuus

Lakiehdotus tuo kattavia uusia tehtäviä terveysviranomaisille, joiden tehtäviä Ahvenanmaalla hoitaa maakunnan hallitus Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan mukaan. Maakunnan hallitus kyseenalaistaa ehdotettujen uusien tehtävien tarkoituksenmukaisuuden ja suhteellisuuden verrattuna vaihtoehtoisiin toimintatapoihin kuten karanteenisuosituksiin ja tarvittaessa alueellisesti suunnattuihin terveystarkastuksiin. Vaikutusarvioinnit ovat epätäydellisiä ja hyödyt epäselviä. Hallitus ehdottaa, että vastuulliset tartuntatautiviranomaiset voivat pyytää virka-apua Rajavartiolaitokselta, Tullilta ja poliisilta uusien tehtävien hoitamiseen, mutta toteaa, että tässä vaiheessa on vaikeaa arvioida niiden tehtävien lukumäärää ja seurauksia, joita mainitut viranomaiset tulisivat hoitamaan virka-apuna. Lakiehdotuksessa ei oteta huomioon sitä tosiasiaa ja niitä käytännön ongelmia, joita syntyy, kun Ahvenanmaalla maakunnan hallitus on se taho, joka pyytää virka-apua valtiollisilta viranomaisilta, eli käytännössä Rajavartiolaitokselta ja Tullilta sekä Ahvenanmaan poliisiviranomaiselta.

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Siinä tapauksessa, että lakiehdotuksen oletetaan koskevan myös Ahvenanmaata, tulee kustannusvastuuta säädellä osapuolten välisellä sopimuksella, kun lakiehdotukseen liitettyjä kustannuksia ei oteta huomioon itsehallinnon rahoittamisessa.

Maakunnna hallitus antaa muutoin seuraavan lausunnon esityksen sisällöstä:

Viittaukset tartuntatautilain 60 §:ään

Useassa kohdassa, niin lakitekstissä kuin yksityiskohtaisissa perusteluissakin, on muotoilu ”*voidaan määrätä karanteeniin 60 §:n nojalla*”. Jo nyt on voimassa säädös, että kaikki, joiden on syytä epäillä altistuneen yleisvaaralliselle tartuntataudille, voidaan määrätä karanteeniin tartuntatautilain 60 §:n mukaan. Yleisperusteluissa tai yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole mitään, joka antaisi syyn tartuntatautilain 60 §:n uudelleentulkitsemiselle. Sitä vastoin lakiehdotuksen 16 a §:n 4 ja 5 kohdassa 60 §:lle annetut viittaukset voidaan tulkita siten, että päätös karanteenista voidaan tehdä sen perusteella, mistä maasta henkilö on matkustanut ottamatta huomioon yksilötason altistumisriskiä.

Lakiehdotuksen 16 a §:ssä säädetään, että jos henkilöllä on aikomuksena oleilla Suomessa enintään 72 tuntia ja hän esittää 1 momentissa tarkoitetun todistuksen, henkilöä ei määrätä karanteeniin. Tämä muotoilu antaa olettaa, että henkilöt, jotka viipyvät kauemmin kuin 72 tuntia määrätään automaattisesti karanteeniin tartuntatautilain 60 §:n mukaan, mikä ei ole tartuntatautilain 60 §:n tavoitteen mukaista.

Jos tartuntatautilain 60 §:ää sovellettaisiin tällä tavalla, sitä voitaisiin käyttää myös henkilöiden määräämiseksi karanteeniin tartuntatautilain mukaan matkustettaessa korkean riskin alueilta matalan riskin alueille Suomen sisällä.

On tarkennettava, että sen arviointi, voidaanko jatkossakin henkilön perustellusti epäillä altistuneen yleisvaaralliselle tartuntataudille 60 §:n mukaan, on tehtävä tapauskohtaisesti eikä arviointia voida perustaa ainoastaan siihen, mistä maasta henkilö on matkustanut. Arviointi vaatii siis, että tartuntataudeista vastaava lääkäri tekee syvällisen analyysin jokaisen maahan saapuneen henkilön kontaktihistoriasta.

Selvennys siitä, keitä velvollisuus esittää todistus koskee

Maakunnan hallitus panee merkille, että lakiehdotuksen 16 b §:n 1 momentista on otettu pois Suomen kansalaiset ja Suomessa pysyvästi asuvat ulkomaalaiset niistä henkilöryhmistä, joilla ei ole velvollisuutta esittää todistusta verrattuna sen esitysluonnoksen 153 b §:n 2 momenttiin, josta maakunnan hallitus on aiemmin antanut lausunnon liikenne- ja viestintäministeriölle. Maakunnan hallitus tulkitsee kuitenkin, että mainitut henkilöryhmät olisivat edelleen poikkeusasemassa esityksen yleisperusteluissa olleiden yksittäisten kommenttien perusteella. Tämä tulisi kuitenkin selventää perusteellisesti.

Aiemmassa lausunnossaan liikenne- ja viestintäministeriölle hallituksen esityksestä liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (negatiivisen testituloksen tarkastaminen) (ÅLR 2020/7027) maakunnan hallitus toi esille, että niin kutsuttujen läpikulkumaiden kautta matkustavien ihmisten kohdalla oli epäselvyyksiä.

Maakunnan hallitus toteaa, että säädökset niiden henkilöiden osalta ovat edelleen epäselviä, jotka eivät kuulu lakiehdotuksen 16 b §:n 1 momentin 5 kohdan lentomatkustajien poikkeuksen piiriin. Lakiehdotuksen 16 a §:n 2 momentissa säädetään, että on tehtävä päätös niistä maista ja alueista, joita koskee vaatimus maasta tai alueelta matkustavalta henkilöltä vaadittavasta 1 momentissa tarkoitetusta todistuksesta.

On epäselvää, tarkoitetaanko esityksessä ainoastaan viimeistä maata ennen Suomeen saapumista, jos henkilö matkustaa usean maan kautta. Vaikutusarviointi puuttuu siltä osin, millaisia seuraamuksia tällaisella ratkaisulla olisi ihmisten matkustusmalleihin ja taudin leviämiseen, jos ihmiset voivat matkustaa sellaisen maan kautta, jota päätös ei koske.

Päätös ilman todistusta maahan saapuvien käännyttämisestä ja maahan pääsyn epäämisestä

Lakiehdotuksen 16 a §:n 4 momentissa säädetään, että jos henkilöllä ei ole 1 momentissa tarkoitettua todistusta, hänet voidaan 15 tai 16 §:n nojalla velvoittaa testaukseen. Lakiehdotuksen 16 a §:n 6 momentissa säädetään, että ulkomaalaisen maahantulon edellytyksistä säädetään lisäksi henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstä) annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/399 ja ulkomaalaislaissa (301/2004). Yksityiskohtaisissa perusteluissa lukee muun muassa, että, ”*ulkomaalainen, joka ei täytä mahantulonedellytyksiä, voidaan käännyttää tai hänen pääsynsä voidaan evätä voimassa olevan sääntelyn perusteella*.” Näyttäisi siis, että muotoilu ”**voidaan** käännyttää” ja ”**voidaan** evätä” tulkittaisiin niin, ettei näin välttämättä tapahdu, vaan sen sijaan on tarjottava/vaadittava testausta.
Tätä on selvennettävä, koska sillä on merkitystä tehtäessä päätöstä maahantulosta tai käännyttämisestä. Kriteerejä henkilön käännyttämiseksi tai maahan pääsyn epäämiseksi on konkretisoitava.

Poikkeus velvollisuudesta esittää todistus

Lakiehdotuksen 16 a §:n 1 momentissa tarkoitettua todistusta ei kuitenkaan maahantulon yhteydessä edellytetä henkilöiltä, jotka työskentelevät tai harjoittavat muuta säännöllistä päivittäistä kanssakäyntiä rajayhteisöjen alueella ja sen vuoksi. Yksityiskohtaisissa perusteluissa sivulla 31 1 kohdassa mainituilla ”*rajayhteisöillä tarkoitettaisiin luontaisia Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisen rajan eri puolilla sijaitsevia asiointialueita, joissa on päivittäistä tai viikoittain tapahtuvaa liikennettä valtakunnan rajan yli. Pääsääntöisesti tämä liikenne on normaalia asiointia kaupoissa, eri palvelun tarjoajilla ja harrastuksiin liittyvissä tarkoituksissa. Mainitut poikkeukset koskisivat myös henkilöitä, jotka käyttävät Suomen ja Ruotsin välistä meri- tai lentoliikennettä tai Suomen ja Viron välistä meri- tai lentoliikennettä, jos henkilö käy tai harjoittaa muuta säännöllistä kanssakäymistä näillä alueilla.”* Muotoilu on epäselvä ja jättää mahdollisuuden erilaisille tulkinnoille siitä, minkä tyyppistä työtä esityksessä tarkoitetaan ja siitä, mikä lasketaan säännölliseksi päivittäiseksi kanssakäymiseksi. Lakitekstin tulisi selventää, että tämä koskee kaikentyyppistä työtä ja että säännöllisen kanssakäymisen ei tarvitse olla päivittäistä.
On huomioitavaa, että lakiesityksen 16 b §:ssä ei oteta huomioon muita välttämättömiä matkoja kuin työmatkat, eikä esimerkiksi tärkeistä perhesyistä johtuvia matkoja. Muun muassa rajan yli lakisääteistä tapaamisoikeuttaan käyttävien lasten tulisi olla poikkeus. Maakunnan hallitus haluaa erityisesti huomioida sivulla 23 olevan perustelun, joka voidaan tulkita siten, että hallituksen tarkoitus olisi juuri päinvastainen: ”*Vaikutuksia voisi kohdistua myös monikulttuurisiin perheisiin sekä perheisiin, joista jokin perheenjäsen tai lähisukulainen ei ole Suomen kansalainen eikä asu Suomessa. Käytännössä tällaisia lisäkustannuksia voisi syntyä esimerkiksi*

lapsen tapaamisoikeuden järjestämisen, kansainvälisen adoptio-oikeuden toteuttamisen tai hautajaisten järjestämisen yhteydessä." Maakunnan hallitus kyseenalaistaa, onko lakiehdotus YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukainen.

Yksimielisyyden puute karanteenisuosituksista ulkomaalaisille, jotka matkustavat Suomeen ja suomalaisille, jotka palaavat Suomeen

Lakiehdotuksen 16 b §:ssä mainitut poikkeukset ovat selvässä ristiriidassa THL:n suosituksen kanssa jäädä vapaaehtoiseen karanteeniin riskialueelle tehdyn matkan jälkeen. Ainoat THL:n mainitsemat poikkeukset koskevat henkilöstöryhmiä, jotka ovat välttämättömiä huoltovarmuuden ja rajayhteisöjen päivittäisen Suomen, Ruotsin ja Norjan välisen maarajan ylittävän liikenteen kannalta sekä silloin, kun matkustetaan **Ruotsista** ja **Virosta** töihin **Suomeen**.

Lakiehdotuksen 16 b §:n sääntely tarkoittaa, että Suomeen matkustavat voivat saada poikkeuksen karanteenista esimerkiksi työn vuoksi Suomessa tai säännöllisen kanssakäymisen vuoksi Suomessa, mutta Ruotsiin töihin matkustava henkilö tai säännöllisen kanssakäymisen vuoksi matkustava henkilö joutuisi paluumatkallaan noudattamaan suositusta vapaaehtoisesta karanteenista. Lakiteksti ja THL:n suositukset tulee yhdenmukaistaa.

Tieteellinen peruste

Yleisperusteluissa viitataan THL:n laskelmiin: "*THL:n laskelmat osoittavat, että asettamalla henkilöt saapuessaan karanteeniin ja ohjaamalla heidät testiin kolmen vuorokauden jälkeen suhteellinen riski tartuttavuudesta laskee n. 96 prosenttia."* Maakunnan hallitus ei ole pyynnöstä huolimatta saanut pääsyä THL:n laskelmiin tai niihin käytettyihin olettamuksiin. On epäselvää, mihin suhteellinen riski on suhteutettu. Onko se suhteutettu riskiin, joka syntyy, jos yhtään karanteenia tai testausta ei suositella, vai verrataanko riskiä 72 tunnin karanteeniin ilman testausta vai kenties johonkin muuhun? Vaihtoehdon absoluuttista riskiä ei myöskään selosteta.
Myös suhteellisen riskin 96 prosentin lasku voi olla hyvin marginaalinen, jos vaihtoehdon absoluuttinen riski on jo valmiiksi hyvin matala.

Mitään olettamuksia siitä, minkälaista testiä oletetaan käytettävän ei esitellä. Saatavilla olevalla PCR-testillä on korkea sensitiivisyys, mutta matala positiivinen ennustearvo, kun prevalenssi on matala. Näin on käytännössä oireettomien seulonnassa. Tämä voi muun muassa johtaa siihen, että suurimmalla osalla positiivisen testituloksen saaneista on takanaan covid-19-tartunta, joka ei enää ole tarttuva. Nopealla vasta-ainetestillä on hyvin vaihteleva sensitiivisyys ja yleisesti merkittävästi matalampi sensitiivisyys kuin PCR-testillä. Niissä on riskinä valheellinen negatiivinen tulos, jos niitä ei tehdä silloin, kun viruksen erittyminen on suurimmillaan, eli juuri oireiden ilmenemisen aikaan, kun testaukseen on kuitenkin hakeuduttava. Jotta nopea vasta-ainetesti onnistuisi jäljittämään tartunnan saaneen henkilön ennen kuin oireita alkaa ilmentyä, voi testin joutua tekemään useita kertoja viikossa riippuen testin suorituskyvystä. Jos sensitiivisyyttä parannetaan, spesifisyys pienenee.

Esiteltyjen todisteiden perusteella on mahdotonta arvioida lasketun 96 prosentin suhteellisen riskin pienenemisen järkevyyttä tai testauksen arvoa testatuille ihmisille.

Ei ole olemassa myöskään epidemiologisia perusteita sille, että Suomessa alle 72 tuntia oleilevaa henkilöä ei määrättäisi karanteeniin, kun taas yli 72 tuntia oleilevan henkilön on oltava karanteenissa ensimmäisestä päivästä lähtien.

Loppupäätelmät
Maakunnan hallitus toteaa, että hallituksen esityksessä on monia epäselviä kohtia, kuten ehdotettujen säädösten tarkoituksenmukaisuus ja suhteellisuus, eri henkilöryhmien väliset epäselvät eroavaisuudet sekä karanteenia koskevien säädösten epäselvyydet. Sen lisäksi esitellyt tieteelliset perusteet ovat puutteellisia ja Suomen perustuslain (731/1999) 7 §:n mukaiseen henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen liittyvät rajoitusehdotukset ovat epäsuhtaisia eikä niitä voida pitää perusteltuina. Esitys pitäisi näiden puutteiden vuoksi palauttaa valtioneuvostolle.

Maaneuvos Veronica Thörnroos

Ministeri Annette Holmberg-Jansson

FÖR KÄNNEDOM

Riksdagens grundlagsutskott, pev@riksdagen.fi
Riksdagens social- och hälsovårdsutskott, stv@riksdagen.fi
Riksdagsledamot Mats Löfström, mats.lofstrom@riksdagen.fi
Ålandsminister Anna-Maja Henriksson,
anna-maja.henriksson@riksdagen.fi
Statsrådets kansli, registratorskontoret@vnk.fi
Heidi Kaila, statsrådets kansli, heidi.kaila@vnk.fi
Janina Groop-Bondestam, justitieministeriet,
janina.groop-bondestam@om.fi
Viveca Arrhenius, social- och hälsovårdsministeriet,
viveca.arrhenius@stm.fi
Anne Kumpula, social- och hälsovårdsministeriet,
anne.kumpula@stm.fi