Hallintovaliokunta

HaV@eduskunta.fi

Vastine hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (105/2021 vp)

Viitaten hallintovaliokunnalle toimitettuihin lausuntoihin sosiaali- ja terveysministeriö toteaa seuraavaa:

Lain tarkoitus

Sääntelyn tavoitteena on vähentää Suomeen rajat ylittävän liikenteen kautta leviäviä covid-19-tartuntoja.

Kunnille ei ole säädetty velvoitetta järjestää covid-19-testausta nimenomaisesti rajanylityspaikalla, vaan maahan saapuvien testaus olisi mahdollista järjestää myös muullekin väestölle tarkoitetuissa testauspisteissä tai terveysasemilla. Tällä on haluttu osaltaan turvata terveydenhuoltojärjestelmän kantokykyä, sillä toiminnan painottaminen yksinomaan rajanylityspisteille ei ainakaan kaikilla paikkakunnilla olisi mahdollista. Joillakin paikkakunnilla esimerkiksi pienen rajanylittäjien määrän vuoksi ei jatkuvaa terveydenhuollon toimintaa ja testausmahdollisuutta voitaisi edellyttää rajanylityspisteillä. Kuntien tulisi näin ollen harkita, missä ne järjestäisivät covid-19-testausta maahan saapuville henkilöille ottaen huomioon, että mikäli testausta ei olisi järjestetty rajalla, lisäisi se todennäköisesti tarvetta neuvoa matkustajia testauspaikkaan.

Miksi terveysturvallisuustoimenpiteitä ei kohdenneta riskiperusteisesti

Ehdotettu sääntely kohdistuisi kaikista maista Suomeen saapuviin henkilöihin yhdenvertaisesti riippumatta siitä millainen on covid-19-epidemiatilanne lähtömaissa. Riskiperusteisuutta arvioitiin valmistelun aikana yhtenä sääntelyvaihtoehtona ja perustelut siitä luopumiselle on kuvattu hallituksen esityksen kohdassa ”5 Muut toteuttamisvaihtoehdot” (pdf s. 40). Kaikkiin maahan saapuviin henkilöihin kohdistuva sääntely katsottiin perustelluksi ja välttämättömäksi, koska covid-19-pandemian aikana tautitapauksia voi esiintyä ja epidemia kiihtyä äkillisesti kaikkialla maailmassa myös lähtökohtaisesti matalan ilmaantuvuuden alueilla. Ilmaantuvuus kuvaa tautitapausta määrää väestömäärään suhteutettuna edeltävinä viikkoina, minkä vuoksi muutos tapausmäärässä näkyy ilmaantuvuuden muutoksena viiveellä. Riskimaista olisi tullut säätää valtioneuvoston asetuksella, mikä olisi edelleen kasvattanut viivettä maan todellisen epidemiatilanteen muuttumisen ja riskimaaksi toteamisen välillä. Maan ilmaantuvuus ei huomioi alueellisia eroavaisuuksia maan sisällä ja on riippuvainen siitä, kuinka paljon väestöä testataan. Maan ilmaantuvuusluku ei myöskään

yksinään kuvasta uusien muuntuneiden viruskantojen ilmaantuvuutta, koska muuntuneita viruskantoja voi esiintyä matalan ilmaantuvuuden maissa. Kaikkiin maahan saapuviin yhdenvertaisesti kohdistuva säätely koettiin myös matkustajille ja matkanjärjestäjille helpommin ennakoitavaksi ja omaksuttuvaksi malliksi kuin alati muuttuva riskiperustainen malli. Rokotuskattavuuden nousu sekä Suomessa että Suomeen saapuvien henkilöiden lähtömaissa vähentää epidemian leviämisen riskiä, minkä vuoksi ehdotettu sääntely on voimassa 31.12.2021 saakka sekä 16 d §:n osalta 15.10.2021 saakka.

Suomen tulisi noudattaa EU:n matkustuslinjauksia

Lausunnoissa tuotiin esille, että Suomen tulisi Euroopan unionin jäsenmaana sitoutua noudattamaan EU:n matkustuslinjauksia, eikä matkailua ole perusteltua rajoittaa tiukemmin kuin mitä EU:n tasolla on esitetty.

EU:n neuvoston suositus koordinoidusta lähestymistavasta vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen covid-19-pandemian johdosta mahdollistaa yhteisten perusteiden ja raja-arvojen soveltamisen, kun päätetään vapaata liikkuvuutta koskevien rajoitusten käyttöönotosta sekä lähestymistavan mahdollisiin toimenpiteisiin, joita voidaan tarvittaessa soveltaa alueiden välillä liikkuviin henkilöihin sen mukaan, millainen tartuntariski kyseisillä alueilla on[1]. Suosituksen perusteella EU-maat jaetaan viiteen eri ryhmään epidemiatilanteen mukaan. Matalan riskin maat (vihreä värikoodi) ovat sellaisia, joissa ilmaantuvuus edeltävän 14 vuorokauden aikana on alle 50/100 000 ja testipositiivisten osuus alle 4 prosenttia tai joissa ilmaantuvuus on alle 75/100 000 ja testipositiivisten osuus alle 1 prosenttia.

Kukin EU-jäsenmaa vastaa väestönsä terveyden suojelusta sekä terveyspalvelujen järjestämisestä. Suomessa on covid-19-pandemian aikana todettu väestömäärään suhteutettuna vähiten covid-19-tautitapauksia verrattuna muihin EU/EEA-maihin ja tälläkin hetkellä ilmaantuvuus Suomessa on merkittävästi matalampi kuin valtaosassa EU-maita. Suomessa on covid-19-pandemian aikana rajoitettu valtioneuvoston päätöksellä vapaata liikkuvuutta ja aluehallintovirastot ovat Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen suositukseen perustuen tehneet päätöksiä rajojen terveysturvallisuustoimenpiteitä kohdistuen henkilöihin, jotka saapuvat Suomeen maasta, jossa ilmaantuvuus on yi 25/100 000/14 vuorokautta ja Suomi on pyrkinyt vaikuttamaan EU-suosituksen riskiluokitukseen siten, että matalan riskin maiden määrittely vastaisi Suomen käytäntöä. Suomen

[1] Euroopan komissio. A common approach to travel measures in the EU. Saatavilla: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic/common-approach-travel-measures-eu_en.

hyvässä epidemiatilanteessa EU:n suosittelemat raja-arvot ovat liian korkeat, jotta rajat ylittävän liikenteen tartuntariskiä Suomeen voitaisiin torjua tehokkaasti.

Hallituksen esitykseen ei edellä tässä lausunnossa kuvatuin perustein ole sisällytetty riskiperusteisuuteen sisältyvää punnintaa. Hallituksen esityksessä on (pdf s. 40) kuvattu perusteet vaihtoehdosta luopumiselle. On huomattava, että vaikka EU:n neuvosto on antanut suosituksen koordinoidusta lähestymistavasta, päätökset vapaan liikkuvuuden rajoittamisesta kansanterveyden suojelemiseksi säilyvät jäsenmaiden vastuulla, eikä neuvoston suositus ole oikeudellisesti sitova.

EU-maiden käytännöt testaus- ja karanteenikäytäntöjen osalta sekä myös maahan pääsyn rajoittamisen osalta ovat tähänkin asti vaihdelleet maittain hyvin paljon aikaisemmistakin EU:n neuvoston koordinoidun lähestymistavan suosituksista huolimatta.

Liikenteenharjoittajan velvollisuus todistusten tarkastamiseen lähtömaassa

Hallintovaliokunnalle toimitetussa lausuntopalautteessa tuotiin esille, että ehdotetun 16 a §:n todistusten tarkastaminen olisi tullut säätää liikenteenharjoittajien tehtäväksi.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännöksen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan testitodistuksen tarkastaminen lähtömaassa voisi merkitä sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei edes lain nojalla voitaisi antaa muulle kuin viranomaiselle. Jos liikenteenharjoittaja epäisi todistuksen puuttumisen vuoksi pääsyn liikennevälineeseen, estäisi se käytännössä Suomeen saapumisen; tällöin todistuksen puuttuminen olisi käytännössä nähtävissä maahantulon edellytyksenä. Ongelmalliseksi asian tekisi esimerkiksi se, että Suomen kansalaisilla on aina oikeus palata Suomeen; tämä on sekä perustuslain että kansainvälisten ihmisoikeuksien turvaama oikeus, joka voidaan nähdä myös perusoikeuksien ydinalueeksi kuuluvaksi oikeudeksi. Tavallisella lailla ei voida ylipäänsä säätää perusoikeuksien ydintä koskevia perusoikeusrajoituksia. Toisaalta tällainen voitaisiin nähdä myös EU-oikeuden turvaavan vapaan liikkuvuuden merkittävänä rajoituksena, jos todistuksen puuttuminen voisi käytännössä estää Suomeen pääsemisen sen vuoksi, ettei yleisten liikennevälineiden käyttö olisi mahdollista.

Yksityiselle liikenteenharjoittajalle ei sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan voitaisi siirtää myöskään ulkomaalaisen maahantulon edellytysten arviointia. Ulkomaalaisten osalta maahantulon edellytykset arvioidaan ulkomaalaislain nojalla, ja tällainen arviointi on sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei voida

siirtää yksityisen liikenteenharjoittajan tehtäväksi. Lisäksi on otettava huomioon, että ehdotetut 16 a §:n mukaiset todistukset eivät ole ulkomaalaislain mukaisia matkustus- tai maahantuloasiakirjoja, joten niiden oikeudellinen merkitys tulisi olla toinen, jotta liikenteenharjoittajat voisivat ne tarkistaa ja tehdä sen mukaista harkintaa. Liikenteenharjoittaja ei voi ottaa kantaa siihen, vaarantuuko kansanterveys, jos henkilöllä ei ole ko. todistusta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 32/2020 vp – HE 137/2020 vp) arvioinut asiaa seuraavalla tavalla:

> *"Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 153 a §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi velvoittaa sellaisen rajat ylittävää liikennöintiä harjoittavan kuljetuspalvelun tarjoajan, joka liikennöi THL:n päätöksessä yksilöidystä maasta tai alueelta, avustamaan päätöksessä ja 16 a ja 16 b §:ssä tarkoitettujen tietojen välittämisessä matkustajille. Kuljetuspalvelun tarjoajan tehtävänä on kohtuudella huolehtia siitä, että kyseiset tiedot annetaan matkustajille ennen Suomen rajan ylittävän matkan alkamista.*
>
> *Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Ehdotettu sääntely ei täytä perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytettyjä siirron sääntelyn täsmällisyyden ja virkavastuun sääntelyn vaatimuksia (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 47—51). Lisäksi hallituksen esityksessä ei ole riittävästi perusteltu siirron tarkoituksenmukaisuutta."*

Vaatimus toisesta testistä tulisi poistaa

Lausunnoissa tuotiin esille, että toista testiä koskeva vaatimus tulisi poistaa. Ehdotukseen on sisällytetty maahan saapuvalle henkilölle vaatimus osallistua covid-19-testiin 3-5 vuorokautta maahan saapumisen jälkeen, koska pelkän negatiivisen ennakkotestin vaikuttavuus tartuntojen leviämisen ehkäisemisessä jäisi vähäiseksi, eikä kaikkia tartunnan saaneita maahantulijoita tuolloin tunnistettaisi.

Ennakkotestin heikko vaikutus tartuntojen torjuntaan johtuu siitä, että näytteenottoajankohtana osa tartunnoista on vasta itämisvaiheessa, jolloin tartuntaa ei voida vielä havaita testissä. Pelkällä ennakkotestillä voidaan vähentää jatkotartuntojen riskiä testin ottamisajankohdasta riippuen 10-20 prosenttia, kun vertailutilanteena on se, ettei mitään toimenpiteitä tehtäisi. Ennakkotestin ja toisen testin yhdistämisellä voidaan sen sijaan laskea tartuntariskiä noin 57-64 prosenttia verrattuna tilanteeseen, ettei mitään toimenpiteitä tehtäisi. STM on näin ollen ehdotuksen valmistelussa päätynyt siihen, että vaatimus toiseen testiin osallistumisesta on välttämätöntä, jotta voidaan riittävän tehokkaasti ehkäistä tartuntatautien leviämistä.

Toisen testin edellyttäminen tartuntojen leviämisen ehkäisemiseksi ei kuitenkaan välttämättä enää olisi lokakuussa 2021 oikeasuhtaista kansallisen rokotuskattavuuden lisääntyessä. Tästä syystä toista testiä koskevan pykälän voimassaoloaika on ehdotettu päättyvän 15.10.2021.

Toisen testin valvonta ja tietojen saanti

Ehdotettujen 16 b ja 16 d §:ssä tarkoitettujen testien toteutumisen valvonta on kunnan terveysviranomaisten vastuulla. Kunnan velvollisuutena on tartuntatautilain 9 §:n mukaisesti järjestää alueellaan tässä laissa tarkoitettu tartuntatautien vastustamistyö osana kansanterveystyötä siten kuin kansanterveyslaissa (66/1972), terveydenhuoltolaissa (1326/2010) ja tässä laissa säädetään. Tartuntatautien vastustamistyöhön kuuluu tartuntatautien ehkäisy, varhaistoteaminen ja seuranta, epidemian selvittämiseksi tai torjumiseksi tarvittavat toimenpiteet sekä tartuntatautiin sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn tutkimus, hoito ja lääkinnällinen kuntoutus sekä hoitoon liittyvien infektioiden torjunta. Kunnassa on oltava kuntaan virkasuhteessa oleva tartuntataudeista vastaava lääkäri. Lääkärin on otettava selvää epäillyn tai todetun tartuntataudin laadusta ja sen levinneisyydestä sekä ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin taudin leviämisen estämiseksi.

Ehdotetun 87 a §:n mukaan 16 b ja 16 d §:n mukaisiin testeihin osallistumatta jättäminen olisi sakolla rangaistavaa. Mikäli henkilö esimerkiksi kieltäytyisi testin toteuttamiseksi välttämättömien henkilö- ja yhteystietojen antamisesta, testiä ei käytännössä voitaisi tehdä ja henkilöä voitaisiin rangaista sakolla. Sakkorangaistuksen täytäntöön panemiseksi terveysviranomainen olisi yhteydessä poliisiin, joka päättää sakosta.

Vaatimus rokotussarjasta

Lausunnoissa tuotiin esiin, että lakiehdotusta tulisi muuttaa siten, että vain yksi rokoteannos riittäisi ja näin olisi linjassa EU:n kanssa ja kansallisen rokotestrategian kanssa. Yli 6 kuukautta sitten sairastettu tauti yhdistettynä yhteen rokotukseen antaisi vähintään yhtä hyvän immuunivasteen kuin täysi rokotussarja.

Vaihtoehto oli esillä valmistelun aikana, mutta hallituksen esityksessä päädyttiin ehdottamaan täyttä rokotussarjaa. Perustuen kertyneeseen tutkimustietoon covid-19-rokotusten tehosta, ECDC on suositellut, että täyden rokotussarjan saaneiden henkilöiden kohdalla voitaisiin luopua matkustamiseen liittyvistä testaus- ja karanteenikäytännöistä, jos lähtömaassa ei esiinny rokotussuojaa väistäviä virusmuunnoksia. Vaatimus täydestä rokotussarjasta perustuu tietoon rokotevalmisteiden tehosta: tiettyjen rokotevalmisteiden kohdalla paras suoja saavutetaan useammalla annoksella. Immuunivaste alkaa muodostua rokotteen saamisen jälkeen ja sen arvioidaan olevan hyvällä tasolla 14 vuorokautta rokotteen saamisesta.

STM viittaa myös HUS:n hallintovaliokunnalle antamaan lausuntoon, jossa HUS kannatti täyden rokotussarjan vaatimista ja totesi, että uusimman tiedon mukaan yksikin rokotus antaa jo varsin hyvin suojaa vaikealta delta-variantin aiheuttamalta infektiolta, mutta estää vain noin 30 %:ssa oireisen ja todennäköisesti eteenpäin tarttuvan infektion syntymisen. Delta-varianttia on todettu myös Venäjältä palanneilta henkilöiltä osoittaen kyseisen variantin jo todennäköisesti laajaa levinneisyyttä. Siten delta-variantin riski maahantulijasta lähtevän tartuntaketjun ja jopa epidemian syntymiseen näyttäisi olevan realistinen ja kyseisen variantin maahantulon estäminen on aiheellinen ja tapahtuu tehokkaimmin tunnistamalla tartuntaa kantavat maahantulijat.

Perustelut voimassaoloajalle

Valiokunnalle toimitetuissa lausunnoissa nostettiin esiin lain voimassaoloaika. Lain ehdotettua voimassaoloaikaa kommentoitiin myös hallituksen esitysluonnoksesta saadussa lausuntopalautteessa runsaasti ja useissa lausunnoissa esitettiin voimassaoloajaksi kuluvan vuoden loppua.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa on tuotu esiin, THL on arvioinut, että Suomen väestö on kattavasti rokotettu kahdella rokoteannoksella loppuvuodesta 2021. Rokotukset EU/EEA-alueella etenevät siten, että 70 prosentin rokotuskattavuus saavutetaan arviolta lokakuun loppuun mennessä, jolloin rokotusten antama väestösuoja alkaa vaikuttaa epidemian kulkuun merkittävässä määrin. Riski ulkomailta Suomeen saapuvien matkustajien mukana leviävistä tartunnoista ja niiden aiheuttamista paikallisista tartuntaketjuista säilyy ainakin siihen saakka, että suomalaisella väestöllä on riittävä immuniteetti tautia vastaan. Määräaikaisten säännösten voimassaoloaika olisi näin ollen epidemiatilanteen ja väestön rokotuskattavuuden arvioidun kehittymisen sekä Suomessa että matkustajien lähtömaissa vuoksi tarkoituksenmukaista ulottaa kestämään vuoden 2021 loppuun saakka.

Lain 16 d § voimassaoloaikaa olisi välttämätöntä jatkaa ainoastaan 15.10.2021 saakka. Oletettavaa on, että sairastetusta covid-19-taudista tai covid-19-rokotuksesta esitettävien todistusten suhteellinen määrä tulee kuluvan vuoden kesän ja syksyn aikana lisääntymään, jolloin ennakkotestissä tai testissä välittömästi maahan saapumisen jälkeen käyneiden matkustajien määrä vähenee. Toisaalta kun Suomen väestön rokotuskattavuuden nousu estää tartuntojen leviämistä ja suojaa terveydenhuollon kantokykyä ja vähentää tarvetta muille tartuntoja ehkäiseville toimille rajat ylittävässä liikenteessä, on perusteltua, että ehdotetut muutokset pois lukien lain 16 d § olisivat voimassa 31.12.2021 saakka.

Virka-apu

Tulli on ehdottanut lausunnossaan, että Tullin, poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet virka-apua annettaessa tulisi tartuntatautilaissa olla yhdenmukaiset. Oikeus poistumiskiellon noudattamisen varmistamiseen ollaan säätämässä ainoastaan Tullille ja poliisille. Tullin näkemyksen mukaan sama oikeus tulisi säätää myös Rajavartiolaitokselle. Tullin, poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet virka-apua annettaessa tulisi tartuntatautilaissa muutoinkin olla yhdenmukaiset. Sisäministeriön poliisiosaston ja rajavartio-osaston lausunnossa ei ole tuotu esille tätä seikkaa.

Edellä esitetyn vuoksi sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että 89 a §:ää voitaisiin muuttaa esimerkiksi siten, että pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti seuraavasti:

> 89 a §
>
> Virka-apu covid-19-tautia koskevien toimenpiteiden yhteydessä
>
> Sen lisäksi, mitä 89 §:ssä säädetään, poliisilla ja Tullilla on virka-aputehtävän suorittamiseksi oikeus:
>
> 1) antaa virka-apua 16 a §:n 3 momentissa ja 16 b §:n 2 momentissa säädetyn poistumiskiellon noudattamisen varmistamiseksi;
>
> 2) pysäyttää kulkuneuvo ja ohjata liikennettä 16 a ja 16 b §:ssä säädettyjen toimenpiteiden suorittamisen varmistamiseksi.
>
> *Rajavartiolaitoksella on oikeus antaa virka-apua 16 a §:n 3 momentissa ja 16 b §:n 2 momentissa säädetyn poistumiskiellon noudattamisen varmistamiseksi*.

Tulli on ehdottanut lausunnossaan myös, että virka-apua antaessa Tullille säädettäisiin oikeus tarkastaa henkilön esittämän 16 a §:ssä tarkoitetun todistuksen sisältö. Koska lailla säädettäisiin todistusten tarkastaminen nimenomaan tartuntatautien torjunnasta vastaavien viranomaisten tehtäväksi, tällainen virka-apusäännös todistusten tarkastamisesta ja haltuun ottamisesta ei olisi ollut tosiasiassa virka-apua, vaan tartuntatautien torjunnasta vastaavalle viranomaiselle säädetyn tehtävän suorittamista toisen viranomaisen toimesta.

Kuten hallintovaliokunta on todennut: ”Virka-avun antajan toimenpide on avustava toteuttamistoimi. Poliisi mahdollistaa tällaisessa tilanteessa omilla toimivaltuuksillaan virka-apua pyytäneen viranomaisen edellytykset hoitaa asianmukaisesti toimivaltaansa kuuluvaa valvontavelvollisuutta.” Edelleen virka-apua antavalle viranomaiselle ei virka-apusäänteleyssä voida luoda uutta toimivaltaa. (HaVL 29/2020 vp).

Ostopalvelujen käyttö

Professori Mäenpää toi lausunnossaan esille, että 16 a §:n 3 momentissa ehdotettu ostopalvelujen käyttämisen mahdollistava sääntely on ongelmallinen erityisesti, koska 16 g §:n 6 momentin mukaan viranomaisen tehtävää hoitavalla henkilöllä ei olisi oikeutta saada tietoa henkilön esittämän todistuksen sisällöstä eikä käsitellä näitä tietoja. Tällaisten tietojen saaminen olisi kuitenkin käytännössä tarkastustehtävän toteuttamisen edellytys. Mäenpää toi esille myös, että koska todistuksen vastaanottamiseen sisältyisi ehdotuksen mukaan myös toimivalta tarkastaa sen oikeellisuus ja luotettavuus, siihen sisältyisi myös julkisen hallintotehtävän hoitamiselle tyypillisiä piirteitä. Tätä perustuslain 124 §:n soveltamiseen liittyvää näkökohtaa ei arvioida perusteluissa.

Mäenpää ehdotti lausunnossaan, että viranomaisen tehtävää hoitavan henkilön osallistumista covid-todistuksen tarkastamiseen koskeva säännös olisi perustelua poistaa myös sääntelyn johdonmukaisuuden ja selkeyden kannalta.

Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy Mäenpään näkemykseen siitä, että sääntely on tältä osin epäjohdonmukainen, sillä 16 g §:n 6 momentin sääntelystä on valmistelussa jäänyt pois maininta siitä, että myös viranomaisen tehtävää hoitavalla henkilöllä olisi mahdollisuus saada tieto 16 a §:ssä tarkoitetun todistuksen sisällöstä. Sosiaali- ja terveysministeriö kuitenkin katsoo, että epäjohdonmukaisuus tulisi poistaa ensisijaisesti niin, että 16 g §:n 6 momenttia täydennettäisiin siten, että myös viranomaisen tehtävää hoitavalla henkilöllä olisi mahdollisuus saada tieto em. todistuksen sisällöstä. Tämä on tarpeen erityisesti todistusten tarkistamiseen tarvittavien resurssien turvaamiseksi.

Kuntalain (40/2015) 9 §:n 1 momentin mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Saman säännöksen 2 momentin mukaan julkisen hallintotehtävän kunta voi kuitenkin antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen lailla säädetään.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei kuitenkaan voida antaa muulle kuin viranomaiselle.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, ettei todistuksen tarkastamisen osalta ole kyse sellaisesta merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä, ettei sitä voitaisi antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, ettei todistuksen luotettavuuden arviointi olisi pelkästään todistusta tarkastavan tahon arvioitavissa, sillä ehdotus sisältää säännöksen (16 g §) siitä, millaista todistusta voitaisiin pitää luotettavana ja todistuksen aitouden tarkastaminen olisi tältä osin selkeästi kuvattu suoraan laissa.

Toisaalta, mikäli toimijalla heräisi epäilys todistuksen luotettavuudesta, tultaisiin asiaa selvittämään myös viranomaisen toimesta, eikä sitä suoraan arvioitaisi epäluotettavaksi. On otettava huomioon, että todistuksen mukanaolo ei ole maahantulon edellytys, joten myöskään epäaidon todistuksen

mukanaolo ei lähtökohtaisesti aiheuttaisi sellaisenaan muita toimenpiteitä kuin velvollisuuden osallistua testiin tai arvioinnin siitä, tulisiko henkilön maahantulo evätä tai hänet käännyttää näitä toimenpiteitä koskevien säännösten nojalla. On kuitenkin otettava huomioon, että väärän todistuksen antaminen viranomaiselle on säädetty rikoslaissa rangaistavaksi. Tällöin kuitenkin toimivalta esitutkinnan suorittamisesta olisi poliisilla, ei kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntatautien vastustamistyöstä vastaavan viranomaisen palveluksessa olevalla eikä sen tehtävää hoitavalla henkilöllä.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että ehdotetun todistuksen tarkastamisoikeuden mahdollistaminen ja oikeus saada tieto todistuksen tietosisällöstä olisi mahdollista perustuslain124 §:n estämättä ulottaa koskemaan myös viranomaisen todistusten tarkastustehtävää hoitaville yksityisille toimijoille.

Perustuslain 124 § edellyttää, että asiasta säädetään lailla ja tehtävän siirto on tarpeen säädetyn tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Siirto ei saa myöskään vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ehdotettu tarkastusoikeuden siirto on tarkoituksenmukaista todistusten tarkastusten järjestämiseksi tarkoituksenmukaisella tavalla, jotta tarkastustoiminta voitaisiin järjestää mahdollisimman tehokkaasti –vaarantamatta kuitenkaan muuta julkisen terveydenhuollon toimintaa. Tällä tavoin tarkastuksia olisi ministeriön näkemyksen mukaan mahdollista toteuttaa laajemmin kuin turvautumalla ainoastaan viranomaisten palveluksessa oleviin henkilöihin. Tämä turvaisi osaltaan sääntelyn tehokkuuden toteutumista ja myös tehostaisi ja edesauttaisi ulkomaista alkuperää olevien covid-19-tartuntojen ja mahdollisten virusmuunnosten pääsyn Suomeen.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan tehtävän siirto ei myöskään vaarantaisi perusoikeuksien toteutumista, oikeusturvaa tai muitakaan hyvän hallinnon vaatimuksia, sillä todistuksen mukanaolo ei ole edellytys maahantulolle, mutta todistuksen puuttumisen perusteella henkilö voitaisiin velvoittaa covid-19-testiin, näin toimittaisiin myös silloin, kun todistuksen aitoutta olisi syytä epäillä. Testiin velvoitettaessa todistuksen aitoutta voitaisiin ennen testiä arvioida uudelleen viranomaisen palveluksessa olevan henkilön toimesta. Myös mahdollista maahan pääsyä tai käännyttämistä koskeva harkinta tehtäisiin aina viranomaisen toimesta, jolloin myös todistuksen aitoutta voitaisiin arvioida uudelleen.

Edellä esitetyn vuoksi sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että 16 g §:n 6 momenttia voitaisiin muuttaa esimerkiksi seuraavasti:

16 g §

Covid-19-tautia koskeva luotettava todistus

Kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän palveluksessa olevalla *tai sen tehtävää hoitavalla henkilöllä* on oikeus saada tieto henkilön esittämän todistuksen sisällöstä, käsitellä henkilön antamia 1-4 momentissa tarkoitettuja henkilötietoja sekä tehdä 39 §:ssä tarkoitettuun tapauskohtaiseen rekisteriin merkintä 16 a §:n 1 momentissa tarkoitetun todistuksen mukanaolosta, jos käsittely on välttämätöntä 16 a -16 e §:ssä säädettyjen tehtävien vuoksi.

Sisärajavalvonta

Oikeusministeriö on lausunnossaan pyytänyt täsmennystä sille, olisivatko päätökset sisärajavalvonnan palauttamisesta ja rajanylityspisteistä voimassa samaan aikaan ehdotetun lain kanssa.

Rajavalvonta on ollut palautettuna sisärajoilla 17.3.2020 lähtien ja vastaavasti rajanylityspaikkoja on ollut suljettuna ja liikennettä ulkorajoilla on rajoitettu. Valtioneuvoston päätökset on tehty 30 päiväksi kerrallaan. Viimeisimmät päätökset ovat voimassa 11.7.2021 asti. Rajoitusten kohteena olevat maat ja suljetut rajanylityspaikat on päätöksissä määritelty perustuen kunkin päätöksen tekoajankohtana annettuun THL:n asiantuntija-arvioon covid-19-tartuntatautitilanteesta ja sen kehittymisestä eri maissa. Rajoilla rajoituksia lievennetään epidemiatilanteen niin salliessa. Viimeisimmän 17.6.2021 tehdyn päätöksen mukaan 21.6.2021 alkaen maahantulo Suomeen työssäkäynnin perusteella on sallittua kaikissa liikennemuodoissa EU- tai Schengen-maista. Lisäksi maahantulo Suomeen EU- tai Schengen-maista on sallittua myös silloin, jos henkilöllä on esittää todistus ennen Suomeen saapumista saadusta hyväksyttävästä covid-19-rokotussarjasta tai alle kuusi kuukautta sitten sairastetusta covid-19-taudista. Tämä tarkoittaa, että näillä edellytyksillä Suomeen voi tulla myös vapaa-ajan matkalle.

Hallituksen muistiossa Suuntaviivat covid-19-epidemiaan liittyvien rajoitustoimien ja –suositusten hallitulle purkamiselle kuvataan periaatteita ja suuntaviivoja rajoitusten ja suositusten asteittaisesta lieventämisestä ja purkamisesta. Muistiossa todetaan, että rajaliikenteen rajoitustoimien purkaminen toteutettaisiin vaiheittain ja hallitusti. Lisäksi muistiossa todetaan, että matkustamiseen liittyvät erityisolosuhteet ja lakisääteiset terveysturvallisuustoimet voidaan poistaa vasta, kun globaali pandemia on hiipunut. Sisärajavalvonnan päättäminen kokonaan olisi mahdollista, kun aikuisväestö on saavuttanut riittävän rokotuskattavuuden ja epidemiatilanne on vakaa.

STM on huomioinut valmistelussaan edellä mainitun muistion suuntaviivat. Sisärajavalvontaa koskevien päätösten valmistelu ei kuitenkaan kuulu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle.

Terveydenhuollon resurssit

Lausunnoissa tuotiin esille, että toimenpiteet kuormittavat kohtuuttomasti terveysviranomaisia. Hallituksen esityksessä on tunnistettu ehdotuksen vaikutukset terveydenhuollon resursseihin. Terveydenhuollon resurssien ja testauskapasiteetin riittävyyttä olisi mahdollista turvata muun muassa matkustusrajoitusten asteittaisella purkamisella kuten hallituksen muistiossa on todettu ja kuten tähänkin asti on toimittu. Näin Suomeen saapuvien matkustajien määrä kasvaisi vähitellen. Samanaikaisesti rokotukset etenevät matkustajien lähtömaissa, mikä lisää rokotustodistuksen kanssa matkustavien osuutta. Rajat ylittävän liikenteen asteittainen lisääntyminen rokotuskattavuuden samanaikaisesti kasvaessa ei näin ollen arvioida ylittävän terveydenhuollon kapasiteettia rajanylityspisteillä eikä matkustajien oleskelualueilla. Hallituksen esityksessä on tunnistettu, että testien järjestämisessä ja testauskapasiteetin riittävyydessä voisi kuitenkin olla ajallisesti ja alueellisesti haasteita.

Matkustusmäärien lisääntyessä kuntien on kuitenkin harkittava, miten tarvittavat terveysturvallisuustoimenpiteet toteutetaan parhaalla mahdollisella tavalla käytettävissä olevat resurssit huomioiden. Todistusten tarkastamisessa voidaan hyödyntää digitaalisia palveluita ja todistusten sähköisiä lukusovelluksia. Nämä nopeuttavat todistusten tarkastamista ja vapauttavat henkilöresurssia.

Mikäli kaikkien maahantulijoiden ennakkotodistuksia ei ole mahdollista tarkastaa, on todistuksia mahdollista suorittaa pistokokeina. On mahdollista, että liikennemäärien kasvaessa ennakkotodistusten tarkastaminen pistokoeluonteisesti on resurssien hallinnan ja riittävyyden näkökulmasta ainoa vaihtoehto. Pistokoetarkastuksia on tällöin tärkeää kohdentaa riittävällä laajuudella ja tiheydellä eri rajanylityspaikoilla.

Ehdotuksen soveltaminen Ahvenanmaalla

Hallintovaliokunnan kuulemistilaisuudessa STM:lle esitettiin kysymys ehdotuksen käytännön soveltamisesta Ahvenanmaalla sekä siitä, miten testauskapasiteetin riittävyys voidaan turvata Ahvenanmaalla.

Tartuntatautilaki ja sen nojalla annetut säännökset ovat myös Ahvenanmaalla suoraan sovellettavaa oikeutta. Maakunta huolehtii tehtävistä Ahvenanmaalla. Rajavartiolaitoksen toiminta on Ahvenanmaalla valtakunnan toimivallassa, joten Ahvenanmaalla tapahtuvassa ulkoisten rajojen valvonnassa sovelletaan valtakunnan lainsäädäntöä.

Edellä mainitusti Ahvenanmaan maakunnan tulisi huolehtia ehdotuksessa esitetyistä tehtävistä. Tällä hetkellä rajavalvonta Suomen rajoilla jatkuu, kuten yllä on todettu, ja Suomen ja Ahvenanmaan välillä voi matkustaa normaalisti rajoituksetta. Sisärajavalvonnasta huolimatta Ahvenanmaalla on samoin kuin Manner-Suomessa mahdollisuus toteuttaa maahan saapuvien henkilöiden covid-19-testaukset joko maahantulopisteillä tai muissa testaukseen soveltuvissa

toimipaikoissa. STM:llä käytettävissä olevien tietojen mukaan Ahvenanmaalla on epidemian aikana järjestetty maahan saapuvien henkilöiden testaus keskitetysti yhdessä testauspaikassa.

16 d §:ään ehdotettu muutos

Oikeusministeriö toi esiin, että sääntelyteknisesti 16 d §:n mukainen 2. testi pitänee rajata vain niihin, jotka ovat saaneet 16 b §:ssä tarkoitetusta testistä negatiivisen testituloksen. Ei liene välttämätöntä rangaistuksen uhalla velvoittaa sairastuneita toiseen testiin. Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy tähän näkemykseen ja toteaa, että tämä on ollut säännöksen tarkoitus. Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa säännöksen muuttamista esimerkiksi seuraavasti:

16 d §
Covid-19-testi maahan saapumisen jälkeen

Jos Suomeen saapuneella vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneellä henkilöllä ei ole 16 a §:n 1 momentin 1 tai 3 kohdassa tarkoitettua todistusta rokotussarjasta tai sairastetusta covid-19-taudista, ***eikä hän ole saanut 16 b §:n mukaisesta covid-19-testistä positiivista testitulosta,*** *hänen on osallistuttava covid-19-testiin aikaisintaan 72 tuntia ja viimeistään 120 tuntia maahan saapumisensa jälkeen. Kunnan on järjestettävä tässä pykälässä tarkoitetut covid-19-testit.*

Edellä 16 c §:ssä tarkoitettujen henkilöiden ei kuitenkaan tarvitse osallistua 1 momentissa tarkoitettuun testiin.