22.06.2021

Viite: Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntopyyntö HE 105/2021vp

Terveyden ja hyvinvoinnin lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto.

Hallituksen esityksessä 105/2021 ehdotetaan tartuntatautilakiin (1227/2016) väliaikaista muutosta, jolla torjutaan Suomeen ulkomailta saapuvien matkustajien mahdollisten SARS-CoV-2-tartuntojen edelleen leviämistä.

THL pitää ehdotettuja muutoksia pääosin tarpeellisina ja kannatettavina. Ne parantavat merkittävästi rajaviranomaisten ja terveysviranomaisten mahdollisuutta estää ulkomailta Suomeen matkustajien mukana tulevia SARS-CoV-2-tartuntoja ja ovat tärkeä lisä covid-19-epidemian torjuntatyöhön, ainakin siihen asti, kunnes Suomen väestön immuniteetti on sellaisella tasolla, että maahan saapuvat mahdolliset tartuttavat henkilöt eivät enää pysty aiheuttamaan laajoja epidemioita vaan korkeintaan yksittäisiä jatkotartuntoja tai pienempiä rypäitä.

THL kuitenkin toteaa, että tieto covid-19 epidemian torjuntakeinoista ja niiden vaikuttavuudesta on yhä vaillinaista ja sitä kertyy jatkuvasti lisää. Säädettäessä lain tasolla lääketieteellisistä toimenpiteistä, joilla ehkäistään tartuntariskejä ja torjutaan covid-19 epidemian leviämistä, voidaan joutua tilanteeseen, jossa uuden tiedon valossa laissa säädetyt toimet ovat lain voimaan tullessa jo vanhentuneita ja niitä olisi tarpeen muokata.

THL kannattaa covid-19-rokotetodistusten huomioimista maahantulon yhteydessä ja kannattaa täyden rokotussarjan saaneiden matkustajien vapauttamista maahantulon yhteydessä tehtävistä testauksista. Ehdotuksessa ei kuitenkaan riittävästi huomioida Suomen oman väestön rokotuskattavuuden nopeaa kasvua, joka erityisesti iäkkäiden ja lääketieteellisten riskiryhmien keskuudessa mahdollistaa terveysturvallisuustoimien lieventämisen esimerkiksi siten, että myös osittaisen rokotussarjan saaneiden matkustajien kohdalla voitaisiin luopua ennakko- ja maahantulon yhteydessä tehtävistä testauksista ilman, että terveysturvallisuus oleellisesti heikkenisi. Tämä keventäisi testauksista kunnille aiheutuvaa kuormaa ja helpottaisi matkustamista.

THL esittää hallituksen esitykseen seuraavat huomionsa ja arvionsa

Ensimmäinen huomio koskeekin yhden osittaisen rokotussarjan saaneita. Arvio siitä, mikä on kahden rokotuksen vaativan rokotteen ensimmäisen rokotusannoksen vaikutus tartunnan saamiselle ja tartuttavuudelle vaihtelee valmistekohtaisesti, mutta myös esimerkiksi virusvarianttikohtaisesti. Maltillinen arvio tartunnan saamisen estosta on kuitenkin vähintään 10-30 %. Lisäksi ensimmäisen annoksen estovaikutus kotitalouksissa tapahtuviin jatkotartuntoihin on osoitettu olevan jopa 50 %. Tätä ei ole lakiesityksessä ollenkaan otettu huomioon.

Ennakkotestin avulla tunnistetaan tartuttavat henkilöt jo ennen matkalle lähtöä ja toisaalta mahdollisesti vakavasti sairastuvat, jotka jäävät näin lähtömaahansa hoidettaviksi. Ennakkotestin merkitys Suomessa tapahtuvan tartuttavuuden ehkäisyn kannalta on kuitenkin arvioitu melko pieneksi, suhteellisen riskin vähentymisen ollessa vain noin 10-20 % matkustajilla, jotka jäävät maahan ja verrattuna siihen, että ennakkotestiä tai maahantulotestiä ei vaadittaisi. Ennakkotestin merkitys myös on riippuvaista siitä, miten paljon ennen maahantuloa testi on tehty. Maahantulohetkellä tehtävä testaus vähentää jatkotartuntojen riskiä puolestaan noin 50 %. Ensimmäisen testauksen merkitys Suomessa tapahtuviin tartuntoihin on siis arviolta 10-50 %.

Näin ollen ensimmäisen rokotusannoksen vaikutuksen jatkotartuntoihin voidaan kokonaisuudessaan arvioida jopa ylittävän tai vähintäänkin vastaavan ennakkotestin tai rajalla otettavan testin vaikutusta. THL onkin omassa voimassa olevassa valtakunnallisessa suosituksessaan raja- ja maahantulokuntien terveysviranomaisille todennut, että henkilö, joka on saanut ensimmäisen rokoteannoksen kaksivaiheisesta rokotussarjasta ja annoksen

saamisesta on kulunut riittävästi aikaa, ei tarvitse ennakkotestiä. Hänen ei myöskään tarvitse ilman erityistä, lääkärin toteamaa syytä, osallistua testiin maahantulopisteessä. Sen sijaan hänen tulisi käydä laboratoriotestissä 72 h maahan saapumisen jälkeen ja sitä ennen välttää kontaktia muihin ihmisiin.

THL siis on arvioinut, että ennakkotesti rokottamattomilla ja toisaalta ensimmäinen rokoteannos kahden annoksen rokotussarjasta ovat yhdenvertaisia keinoja covid-19 epidemian torjunnalle maahantulon yhteydessä. Arvio perusteluineen on saatettu lainlaatijan tietoon lakiesityksen valmisteluvaiheessa. Jos laki hyväksyntään esitetyssä muodossaan, THL joutuu luonnollisesti poistamaan tämän vaihtoehdon suosituksestaan. Tälle ei kuitenkaan THL:n arvion mukaan ole lääketieteellistä tai epidemiologista perustetta. Lisäksi suositusta on pidetty rajanylityspaikoilla hyvänä, koska se on mahdollistanut esim. testauksen kohdistamisen niihin matkustajiin, joita ei ole rokotettu vielä ollenkaan nykyisen satunnaistestauksen sijaan ja siten parantanut edellytyksiä toteuttaa toimintaa.

Toinen huomio koskee sairastetun taudin antaman suojan keston määritystä. On todennäköistä, että sairastetun taudin antaman suojan pituus on huomattavasti hallituksen esityksessä mainittua kuutta kuukautta pitempi. Koska tutkimustieto on vasta karttumassa ei THL tässä vaiheessa ehdota hallituksen esitykseen muutoksen tekemistä, mutta kesän 2021 aikana tulisi olla valmius muuttaa tätä määritelmää.

Kolmas huomio koskee sairastetun taudin ja vaillinaisen rokotuksen antamaa suojaa. Tutkimustietoa tästä asiasta on edelleen suhteellisen vähän, mutta Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus ECDC 29.3.2021 julkaiseman teknisen raportin yhteenvedon perusteella sairastettu COVID-19 ja sen jälkeen annettu rokotus antavat vähintäänkin yhtä hyvän immuunivasteen kuin täysi rokotussarja. Tämä asia oli huomioitu jo lausuntokierroksella olleessa hallituksen esityksessä, mutta nyt käsittelyssä olevasta esityksestä se on poistettu, syistä, joita THL:n tiedossa ei ole. THL ei pidä poistoa lääketieteellisesti perusteltuna.

Neljäs huomio koskee ehdotettua niin kutsutun toista covid-19-testiä koskevan pykälän voimassaoloaikaa. THL:n arvio on, että rokotuskattavuuden nousu mahdollistaisi toisesta testistä luopumisen jo aikaisemmin, esimerkiksi 31.8 eli elokuun 2021 lopussa. Asiaa tulisi kuitenkin arvioida vallitsevan tilanteen mukaan.

THL toteaakin edellä jo mainittuun viitaten, että sidottaessa torjuntatoimia yksiselitteisesti lakiin voidaan nykyisessä jatkuvasti kehittyvässä pandemian tilanteessa melko nopeasti ajautua tilanteeseen, jossa lain sisältö ja säädökset eivät enää ole lääketieteellisesti ja epidemiologisesti perusteltavissa. Laitos pitäisi siksi parempana mallia, jossa säädökset olisivat yleisluontoisempia ja varsinaiset konkreettiset toimet perustuisivat asiantuntijasuosituksiin tai viranomaismääräyksiin.

Viides huomio koskee kuntien ja maahantuloviranomaisten edellytyksiä käytännössä toteuttaa kaikkia lain edellyttämiä toimia tehokkaasti, kattavasti, turvallisesti ja ilman muiden lakisääteisten terveystoimien laiminlyöntiä.

Kaikkien saapuvien matkustajien tilanteen tarkastaminen, mukana olevien todistusten validointi, eri tilanteessa olevien matkustajien ohjaaminen eri reiteille maahantulopisteessä, sekä henkilö- ja yhteystietojen kerääminen niiltä matkustajilta, joiden lain mukaan olisi käytävä koronavirustestissä aikaisintaan 72 tuntia maahan saapumisen jälkeen on maahantulopisteissä haastava ja logistiikan kannalta monimutkainen tehtävä. Jos matkustajamäärät kasvavat nykyisestä maltillisestikin lähemmäksi normaalia, tehtävä tulee mahdottomaksi toteuttaa, ja on siirryttävä vain matkustajien informoimiseen ja mahdollisesti pistokoemaiseen toimintatapaan.

Joissakin maahantulopisteissä matkustajien pakkautuminen hitaan prosessoinnin takia, esimerkiksi laivojen poistumisrampille, saattaisi aiheuttaa vakavia matkustajien terveyttä uhkaavia vaaratilanteita tungoksen, kesäajan kuumuuden ja myös koronatartuntojen leviämisen riskin kasvun takia. Tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena tai hyväksyttävänä.

Tietojen välittäminen asuin- tai oleskelukunnan tartuntatautiviranomaisille on samoin haastava tehtävä ja kunnissa on vähän olemassa olevia resursseja matkustajien tavoittamiseen ja ohjaamiseen testeihin 72 h paluun

jälkeen. On huomattava, että kuntien terveydenhuollon resursseja kuormittavat jo nykytilassa lisääntynyt koronatestaus sekä tartunnanjäljitystyö, joka on aiheuttanut monien terveyspalveluiden kohdalla tarjonnan pullonkauloja resurssien uudelleen ohjaamisen kautta. Jos matkustamisen lisääntyminen lisää ohjaustyötä merkittävästi, muiden lakisääteisten terveyspalveluiden saanti voi vaarantua.

Kuudentena huomiona THL toteaa ehdotetun mallin olevan raskas, paljon resursseja sitova ja matkustajille melko paljon vaivaa aiheuttava. THL:n arvio on, että lähes yhtä hyvään terveysturvallisuuden tasoon voitaisiin päästä, mikäli matkustajia pikemminkin ohjattaisiin toimimaan oikein ja tehtäisiin tämä mahdollisimman helpoksi ja matkustajalle kustannusneutraaliksi. Selkeät säännöt matkustamisen edellytyksistä eri tilanteessa oleville, kaikille annettavat ohjeet sekä kaikille avoin ja koko maan kattava sähköinen varausjärjestelmä maahantulon jälkeen tapahtuvaan 72 h testaukseen johtaisivat todennäköisesti yhtä hyvään tulokseen kuin jokaisen matkustajan valvomisen pyrkimys, erityisesti kun tämän onnistuminen on epätodennäköistä.

Seitsemäntenä seikkana THL toteaa, että EU:n vihreällä listalla olevista maista tuleviin matkustajiin ja hyvin matalan ilmaantuvuuden EU-maiden matkustajiin ei ole tarpeen kohdistaa muita terveysturvallisuustoimia maahantulon yhteydessä kuin ohjeistusta, miten toimia, jos kaikesta huolimatta saisi koronainfektioon sopivia oireita.

THL pitää lain voimassaoloaikaa melko pitkänä, mahdollisesti tarpeettoman pitkänä, ja pitäisi parempana vaihtoehtona lyhyempää voimassaoloa ja tarvittaessa voimassaolon pidentämisen mahdollisuutta.

Yhteenvetona THL:n huomioiden pääkohdat hallituksen esitykseen HE105/2021vp ovat siis:

1. THL:n arvio lääketieteellisin ja epidemiologisin perustein on, että yhden rokoteannoksen kahden annoksen rokotesarjasta saaneiden riski aiheuttaa Suomessa jatkotartuntoja on vähintään yhtä pieni kuin ennakkotestattujen matkustajien, ja tämä tulisi laissa huomioida. Kerran rokotettujen ei siis tarvitsisi käydä ennakkotestissä tai maahantulon yhteydessä testissä. THL on antanut vastaavan oman suosituksensa, jota tällä hetkellä rajanylityspisteissä noudatetaan.
2. On todennäköistä, että sairastetun taudin antaman suojan pituus on huomattavasti hallituksen esityksessä mainittua kuutta kuukautta pitempi, joka vaikuttaa matkustamisen ehtoihin. Tutkimustiedon karttuessa asia olisi voitava korjata joustavasti ilman lakiin tehtävää muutosta.
3. Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus ECDC 29.3.2021 julkaiseman teknisen raportin yhteenvedon perusteella sairastettu COVID-19 ja sen jälkeen annettu rokotus antavat vähintäänkin yhtä hyvän immuunivasteen kuin täysi rokotussarja. Tätä ei huomioida lakiesityksessä.
4. THL:n arvio on, että rokotuskattavuuden nousu voisi mahdollistaa ns. toisesta testistä (72 h testi maahantulon jlk.) luopumisen jo elokuun 2021 lopussa.
5. THL arvioi, että mikäli matkustajamäärät nykyisestään maltillisestikin kasvavat, kuntien ja maahantuloviranomaisten edellytykset käytännössä toteuttaa kaikkia hallituksen esityksen edellyttämiä toimia tehokkaasti, kattavasti, turvallisesti ja ilman muiden lakisääteisten terveystoimien laiminlyöntiä, käyvät käytännössä mahdottomaksi.
6. THL toteaa, että ehdotettu malli on varsin raskas, paljon resursseja sitova ja matkustajille melko paljon vaivaa aiheuttava. Lähes yhtä hyvään riskienhallintaan voitaisiin todennäköisesti päästä selkeällä ohjeistuksella ja koko maan kattavalla sähköisellä varausjärjestelmällä maahantulon jälkeen tapahtuvaan 72 h testaukseen.
7. THL arvioi, että alle 25 ilmaantuvuusrajan olevista EU-maista tuleviin ja EU:n vihreän listan kolmansista maista tuleviin matkustajiin ei ole tarve kohdistaa terveysturvallisuustoimia.

Pääjohtaja Markku Tervahauta

Johtaja Mika Salminen