Sosiaali- ja terveysvaliokunta

StV@eduskunta.fi

Vastine sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (105/2021 vp)

Viitaten sosiaali- ja terveysvaliokunnalle toimitettuihin lausuntoihin sosiaali- ja terveysministeriö toteaa seuraavaa:

Lain tarkoitus

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

Testauksen järjestäminen

Maahan saapuvien testaus olisi mahdollista järjestää rajanylityspaikan lisäksi tai sijasta myös muissa testauspisteissä tai terveysasemilla. Tällä on haluttu osaltaan turvata terveydenhuoltojärjestelmän kantokykyä, sillä toiminnan järjestäminen rajanylityspisteille ei kaikilla paikkakunnilla ja ympärivuorokautisesti olisi välttämättä esimerkiksi pienestä rajanylittäjien määrästä johtuen mahdollista. Lisäksi mikäli yksittäinen testauspiste ruuhkautuu, on kunnan mahdollista ohjata maan saapuvat testattavat henkilöt toiseen lähellä sijaitsevaan testauspisteeseen niin, että testaus saadaan suoritettua määräajan kuluessa. 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 ja huomioida se kyseisten testauspisteiden resursseissa.

Miksi terveysturvallisuustoimenpiteitä ei kohdenneta riskiperusteisesti

Perustuslakivaliokunta ja useat muut lausunnonantajat edellyttivät sääntelyn kohdistamista ainoastaan 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.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa vastineenaan, että se kannattaa sääntelymallia, jossa sääntely kohdistuu kaikista maista Suomeen saapuviin henkilöihin yhdenvertaisesti riippumatta siitä, millainen covid-19-epidemiatilanne on 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 esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi, koska covid-19-pandemian

aikana tautitapauksia voi esiintyä ja epidemia kiihtyä äkillisesti kaikkialla maailmassa myös lähtökohtaisesti matalan ilmaantuvuuden alueilla. Ilmaantuvuus kuvaa tautitapausten 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.

Ministeriö näkee myös kaikkiin matkustajiin yhdenvertaisesti kohdistuvan säätelymallin todistusten tarkastamisen ja valvonnan kannalta toteuttamiskelpoisemmaksi kuin riskiperustaisen mallin. Mikäli covid-19-todistuksia edellytettäisiin vain riskimaista saapuvilta, olisi ilman todistuksia maahantulopisteelle saapuvien henkilöiden osuus suurempi kuin jos todistuksia edellytetään kaikilta. Maahantulopisteellä näiden ilman todistusta maahan saapuvien henkilöiden osalta olisi selvitettävä maa, jossa he ovat oleskelleet ennen Suomeen saapumista. Matalan riskin maasta saapuvat ohjattaisiin jatkamaan matkaa ja korkean riskin maista saapuvien osalta arvioitaisiin maahantulon edellytykset. Mikäli maahantulon edellytykset täyttyisivät, henkilö ohjattaisiin testiin välittömästi maahan saapumisen jälkeen sekä toiseen testiin 72–120 tuntia maahan saapumisen jälkeen. Näin ollen riskiperusteinen malli lisäisi tarvetta tehdä yksilöllisiä arvioita maahantulopisteillä mikä edellyttäisi lisää henkilöresurssia sekä voisi ruuhkauttaa maahantulon prosesseja. Riskiperusteinen malli ei myöskään välttämättä kannustaisi henkilöitä, jotka ovat jo saaneet rokotussarjan tai sairastaneet taudin hankkimaan tarvittavia todistuksia ennen maahantuloa, sillä se ei vaikuttaisi heidän maahantuloonsa, mutta voisi heijastua muiden henkilöiden maahantuloon hidastamalla maahantuloprosessia.

Jos kuitenkin sosiaali- ja terveysvaliokunta päätyy mietinnössään riskiperusteiseen sääntelymalliin, sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan laissa olisi oltava covid-19-tapausten ilmaantuvuuslukuun tai Euroopan komission riskiluokitukseen, jossa huomioidaan myös ilmaantuvuusluvun luotettavuus testipositiivisten osuudella, perustuva perussäännös niistä maista tai muista maantieteellisesti rajatuista alueista, joista saapuminen tai joissa oleskelu kuuluisi ns. korkean riskin alueeksi. Valtioneuvoston asetuksella tulisi säätää tarkemmin kyseisistä maista ja alueista. Asetus voisi olla voimassa vain välttämättömän ajan ja enintään kuukauden kerrallaan. Asetuksen ajantasaisuutta ja voimassaolon välttämättömyyttä olisi arvioitava vähintään 14 päivän välein.

Sääntelyn suhde EU:n matkustuslinjauksiin

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.

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

Ministeriö toteaa, että se on lain valmisteluvaiheessa selvittänyt maahantulon käytäntöjä eri EU-maissa suhteessa EU-neuvoston suositukseen. Havaintona on ollut, että eri EU-maiden päätökset rajoittavat vapaata liikkuvuutta sekä testaus- ja karanteenikäytännöt vaihtelevat maakohtaisesti hyvin paljonaikaisemmistakin EU:n neuvoston koordinoidun lähestymistavan suosituksista huolimatta. Maissa, joissa tautitaakka on ollut vähäinen, ovat rajatoimet olleet keskimäärin muita maita tiukempia perustuen siihen, että toimet ovat sitä tehokkaampia mitä suurempi on ero ilmaantuvuudessa rajan eri puolilla. Vaikutelma on, että eri maat ovat ottaneet käyttöön kunkin maan tilanteeseen soveltuvia käytäntöjä.

Esimerkiksi Islannissa, missä on Suomen jälkeen todettu EU/EEA-maista toiseksi vähiten tautitapauksia koko pandemian aikana, on tällä hetkellä käytössä maahantulomalli, jossa kaikilla maahan saapuvilla yli 16-vuotiailla henkilöillä tulee olla mukanaan covid-19-todistus. Ennakkotestissä käyneiden henkilöiden tulee osallistua testiin välittömästi rajan ylittämisen jälkeen sekä oleskella viisi vuorokautta karanteenissa, minkä jälkeen tulee käydä uudessa testissä. Henkilöiden, joilla on rokotustodistus tai todistus sairastetusta taudista, tulee myös osallistua testiin rajanylityspisteellä. Islanti soveltaa edellytystä kaikista maista saapuviin henkilöihin. Vapaan liikkuvuuden rajoitukset kohdistuvat Islannissa tällä hetkellä vain kolmansien maiden asukkaisiin.

Norjassa, missä on Suomen jälkeen todettu EU/EEA-maista kolmanneksi vähiten tautitapauksia koko pandemian aikana, on tällä hetkellä käytössä maahantulomalli, jonka mukaan matkustajilla tulee olla

[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.

mukanaan joko rokotustodistusta tai todistus sairastetusta taudista. Ulkomaalaisilla tulee lisäksi olla todistus enintään 24 tuntia ennen saapumista otetusta koronatestistä. Riskimaista saapuville henkilöille, joilla ei ole em. todistuksia, suositellaan 10 vuorokauden omaehtoista karanteenia, jota voi halutessaan lyhentää testillä aikaisintaan 7 vuorokautta maahan saapumisen jälkeen. Yhden rokoteannoksen saaneet riskimaista saapuvat voivat lyhentää omaehtoista karanteenia aikaisintaan 3 vuorokautta maahan saapumisen jälkeen otettavalla testillä. Norjassa on edelleen käytössä vapaan liikkuvuuden rajoituksia kohdistuen sekä EU-kansalaisiin että kolmansien maiden kansalaisiin.

Liikenteenharjoittajan velvollisuus todistusten tarkastamiseen lähtömaassa

Lausunnoissa sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan epävirallisessa asiantuntijakuulemissa tuotiin esille, että ehdotetun 16 a §:n todistusten tarkastaminen tulisi 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."

Toinen testi

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 vaikuttavuutta on kuvattu hallituksen esityksen kohdassa "2.4 Covid-19-testaus rajat ylittävässä liikenteessä" (pdf s. 11-12). Vaikutuksia on kuvattu sekä riskinalenemana että tartuntojen absoluuttisen määrän vähenemisenä. 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 3 vuorokautta maahan saapumisen jälkeen otetun testin yhdistämisellä voidaan sen sijaan laskea tartuntariskiä noin 50–60 prosenttia verrattuna tilanteeseen, ettei mitään toimenpiteitä tehtäisi. Välittömästi rajan ylittämisen jälkeen tehtävä testi laskee riskiä noin 50 %, mutta yhdistettynä tämä testi myöhempään testin, laskee riski noin 80 %. Sosiaali- ja terveysministeriö 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.

Käytännössä valvonnan kattava toteuttaminen edellyttäisi kaikkien maahan saapuvien henkilötietojen keräämistä maahantuloilmoituksella sekä tietojen rekisteröimistä, mistä säätämistä harkittiin osana valmistelua (ks. ”5 Muut toteuttamisvaihtoehdot, pdf s. 40-41). Maahantuloilmoituksesta luovuttiin, koska siihen liittyvät tekniset järjestelmät, lainsäädäntömuutokset ja erilaiset tietosuojaan liittyvät kysymykset olisivat vaatineet merkittävää lisäselvitystä, jota ei olisi ollut mahdollista toteuttaa valmistelun kiireellisessä aikataulussa. Suomessa jo käyttöön otetun Finentry-palvelun avulla kunnat pystyvät valvomaan alueelle saapuvien matkustajien testauksen toteutumista, mutta palvelun käyttö perustuu matkustajien vapaaehtoisuuteen.

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.

Sosiaali- ja terveysministeriö viittaa myös HUS:n 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.

Sosiaali- ja terveysministeriö on hallintovaliokunnalle antamassaan vastineessaan todennut, että määräaikaisten säännösten voimassaoloaika olisi 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.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, 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 voimassaoloaikaa on siten lyhennettävä. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta pitää mahdollisena esimerkiksi sitä, että kaikki ehdotetut säännökset ovat voimassa 15.10.2021 asti. Valiokunta korostaa lisäksi tarvetta seurata sääntelyn vaikutuksia tarkasti ja ryhtyä tarvittaessa lainsäädännön muutoksiin. Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen voimassaoloajan pituudesta.

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 lausunnossaan (HaVL 29/2020 vp) 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-apusäänte lyssä voida luoda uutta toimivaltaa.

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.

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.

Perustuslakivaliokunta kuitenkin kiinnitti huomiota siihen, ettei lakiehdotukseen sisälly säännöksiä hallintotehtävän siirtämisestä ostopalveluna hoidettavaksi, eikä sääntelyä arvioida tältä osin perustuslain 124 §:n näkökulmasta säätämisjärjestysperusteluissa. Lakiehdotuksen 16 g §:n 6 momentin mukaan vain kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän palveluksessa olevalla on oikeus saada tieto henkilön esittämän todistuksen sisällöstä ja käsitellä momentissa mainittuja henkilötietoja. Perustuslakivaliokunta totesi, että maininta viranomaisen tehtävää hoitavasta henkilöstä on syytä poistaa lakiehdotuksen 16 a §:n 3 momentista.

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.

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.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ehdotettu tarkastusoikeuden siirto on 124 §:n edellyttämällä tavalla 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.

Lisäksi on otettava huomioon, että todistuksen tarkastamiseen ei liity viranomaiselle tyypillistä päätöksentekoa. Jos henkilöllä olisi mukanaan ehdotetun 16 g §:n mukainen todistus, hänellä ei olisi velvollisuutta osallistua covid-19-testiin maahan tullessaan tai jos hänellä ei olisi mukanaan ko. todistusta

hänet ohjattaisiin osallistumaan joko heti maahantulopaikalla järjestettävään covid-19-testiin tai 24 tunnin kuluessa muualla järjestettävään testiin. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan tässä arvioinnissa esimerkiksi ostopalveluna hankitun yksityisen terveydenhuollon toimijan osaaminen terveyteen liittyvän todistuksen oikeellisuudesta ja aitoudesta voisi jopa parantaa henkilön oikeusturvaa ottaen huomioon, että terveystietojen käsittely ja erilaisten terveyteen liittyvien todistusten tarkastaminen ovat terveydenhuollon ammattihenkilöille tyypillisesti kuuluvia tehtäviä.

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.

Sosiaali- ja terveysministeriö 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. Kun rajat ylittävä liikenne lisääntyy hallitusti asteittain rokotuskattavuuden samanaikaisesti kasvaessa, toimintaan tarvittavan työmäärän ei arvioida ylittävän terveydenhuollon kapasiteettia rajanylityskunnissa, matkustajien kotikunnissa eikä heidän oleskelualueillaan. Hallituksen esityksessä on kuitenkin tunnistettu, että testien järjestämisessä ja seurannassa sekä testauskapasiteetin riittävyydessä voisi kuitenkin olla ajallisesti ja alueellisesti haasteita.

Matkustusmäärien lisääntyessä kuntien on 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.

Rajat ylittävän liikennemäärän lisääntyessä kaikkien maahantulijoiden ennakkotodistuksia ei ole mahdollista tarkastaa, vaan ennakkotodistusten tarkastaminen pistokoeluonteisesti on resurssien hallinnan ja riittävyyden näkökulmasta ainoa vaihtoehto. Pistokoetarkastuksia on tällöin tärkeää kohdentaa riittävällä laajuudella ja tiheydellä eri rajanylityspaikoilla sekä kohdentaa tarkastuksia enemmän niihin paikkoihin, joissa pistokoetarkastuksista saadut tulokset edellyttävät tarkastusten lisäämistä.

Ehdotuksen soveltaminen Ahvenanmaalla

Ahvenanmaa on lausunnossaan tuonut esille huolen muutosten käytännön soveltamisesta Ahvenanmaalla sekä siitä, miten testauskapasiteetin riittävyys voidaan turvata Ahvenanmaalla, jossa on kolme kansainvälistä satamaa ja lentokenttä.

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, 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. Sosiaali- ja terveysministeriöllä käytettävissä olevien tietojen mukaan Ahvenanmaalla on epidemian aikana järjestetty maahan saapuvien henkilöiden testaus keskitetysti yhdessä testauspaikassa.

16 d §:ään ehdotettu muutos

Perustuslakivaliokunta ja oikeusministeriö kiinnittivät lausunnoissaan huomiota siihen, että sanamuotonsa mukaisesti ehdotettu 16 d § velvoittaa myös sellaisen henkilön, joka on saanut 16 b §:ssä tarkoitetusta testistä positiivisen testituloksen, säännöksessä tarkoitettuun toiseen testiin, ja edellyttivät

säännöksen muuttamista. Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy tähän näkemykseen. 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.

Suhde EU-oikeuteen

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomiota tarpeeseen varmistua sääntelyn yhteensopivuudesta EU-oikeuden kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan hallituksen esityksessä on kuvattu tarkoin sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan sääntely on yhteensopiva EU-sääntelyn kanssa.

Nyt ehdotetulla sääntelyllä toteutetaan esimerkiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan (44/1991) asettamaa vaatimusta tartuntatautien leviämisen ehkäisemisestä niin laajalti kuin on mahdollista. Euroopan sosiaalisen peruskirjan 11 artiklan mukaan, toteuttaakseen oikeuden terveyden suojeluun tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet ryhtyvät, joko suoraan tai yhteistyössä julkisten tai yksityisten järjestöjen kanssa, asianmukaisiin toimiin, jotta muun muassa terveyttä heikentävät syyt poistetaan mahdollisimman laajalti, neuvontapalveluja ja valistusta järjestetään terveyden edistämiseksi ja rohkaistaan henkilökohtaisen vastuun ottamista terveyttä koskevissa asioissa, kulkutauteja, kansantauteja ja muita sairauksia ehkäistään niin laajalti kuin mahdollista.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan ehdotetulla sääntelyllä olisi mahdollista portaittain poistaa sisärajavalvontaa ja siten turvata nykyistä tilannetta paremmin EU:n vapaan liikkuvuuden perusoikeutta, ottaen huomioon, että tällä hetkellä sisärajavalvonta on EU-oikeuden vastaisesti palautettuna Suomessa.

Euroopan unionin kansalaisen vapaata liikkuvuutta koskevan perusoikeuden oikeusperustana on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artiklan 2 kohta, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 21 artikla sekä sen IV ja V osastot ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artikla. Niiden mukaisesti jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella kaikkien jäsenvaltioiden alueella.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2003/38/EY) 27 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsentensä vapaata liikkuvuutta kansanterveyteen liittyvistä syistä. Direktiivin 29 artiklassa täsmennetään, milloin kyseessä on sellaiset kansanterveydelliset syyt, joiden perusteella vapaan liikkuvuuden rajoittaminen olisi mahdollista. Vapaan liikkuvuuden rajoittamien on tämän mukaisesti mahdollista sellaisen taudin perusteella, joka on jokin Maailman terveysjärjestön asiaankuuluvissa asiakirjoissa määritelty, mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti tai muu tarttuva tauti tai tarttuva loistauti. Lisäedellytyksenä on, että näistä taudeista säädetään säännöksissä, joita sovelletaan vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisiin.

Nykyinen epidemiatilanne täyttäisi edellä kuvatut edellytykset vapaan liikkuvuuden rajoittamiseksi, mutta sosiaali- ja terveysministeriön mukaan nyt ehdotettu sääntely tosiasiallisesti tukisi vapaan liikkuvuuden toteutumista – ei rajoittaisi sitä.

Sääntelyllä ei rajoiteta unionin kansalaisen oikeutta saapua Suomeen. Suomen kansalaisilla, Suomessa vakituisesti asuvilla ulkomaalaisilla ja unionin kansalaisilla olisi ehdotetun sääntelyn mukaisesti oikeus saapua Suomeen myös ilman 16 a §:ssä tarkoitettua todistusta. Tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi ja ihmisten hengen ja terveyden turvaamiseksi olisi kuitenkin perusteltua ja oikeasuhtaista edellyttää, että ilman todistusta saapuvien Suomen kansalaisten, Suomessa vakituisesti asuvien ulkomaalaisten sekä unionin kansalaisten tulisi maahan saapuessaan osallistua covid-19-testeihin. Ehdotettu sääntely ei tältä osin varsinaisesti rajoita yksilön liikkumisvapautta eikä vapaan liikkuvuuden perusoikeutta, mutta ihmisten hengen ja terveyden suojelemiseksi on oikeasuhtaista ja myös EU-oikeuden suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta hyväksyttävää edellyttää joko todistusta tai covid-19-testiin osallistumista Suomeen saapuessa. Tällaisin toimin on toisaalta mahdollista toteuttaa EU:n sosiaalisessa perusoikeuskirjassa asetettua velvoitetta tartuntatautien leviämisen ehkäisemisestä.

Nyt ehdotettu sääntely on sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan linjassa myös 1.7.2021 voimaan tulevan EU:n digitaalista covid-todistusta koskevan asetuksen (EU) 2021/953 kanssa, sillä asetuksen mukaan jäsenvaltio tulee hyväksyä asetuksen mukainen todistus maahantulon yhteydessä, jos se hyväksyy maahantulon yhteydessä muutoinkin todistuksen rokotuksesta, negatiivisesta laboratoriotestituloksesta tai sairastetusta koronavirustaudista. Jäsenvaltio voi kuitenkin hyväksyä myös muitakin kuin asetuksen mukaisia todistuksia. Nyt ehdotetulla sääntelyllä mahdollistetaan Suomeen saapuminen luotettavan ennakkotestitodistuksen, luotettavan rokotustodistuksen tai sairastetusta covid-19-taudista annetun luotettavan todistuksen perusteella. Ehdotetun 16 g §:n mukaan luotettavana todistuksena pidetään myös EU:n digitaalista todistusta, joten myös ko. todistuksella Suomeen saapuminen olisi mahdollista.

EU:n digitaalista covid-todistusta koskevan asetuksen 11 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulisi pidättäytyä todistusten haltijoihin kohdistuvista lisärajoituksista, kuten testeistä. Asetus kuitenkin mahdollistaa myös muista toimenpiteistä säätämisen, mikäli nämä muut toimenpiteet ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia kansanterveyden suojelemiseksi. Nyt ehdotetun sääntelyn mukaan niiden, joilla on mukanaan luotettava todistus negatiivisesta covid-19-testituloksesta, tulee osallistua Suomessa toiseen covid-19-testiin 72-120 tuntia maahan saapumisena jälkeen. Tämä koskisi myös niitä, joiden EU:n digitaalinen covid-todistus perustuisi ennakkotestitodistukseen. Ehdotettua sääntelyä on kuitenkin pidettävä välttämättömänä ja oikeasuhtaisena, ottaen huomioon, että Suomen covid-19-

tilanne on yksi Euroopan parhaita. Suomessa covid-19-ilmaantuvuus on pienempi kuin useimmissa muissa EU-maissa, minkä vuoksi riski ulkomaista alkuperää olevien covid-19-tartuntojen leviämisestä myös EU-maista Suomeen on todellinen ja voisi toteutuessaan heikentää myös Suomen tautitilannetta. Samoin nopeammin leviäviä virusmuunnoksia esiintyy myös unionin alueella ja myös alueilla, joissa ilmaantuvuus on pieni, minkä vuoksi virusmuunnosten leviämisen ehkäisemiseksikin on edelleen perusteltua ja oikeasuhtaista kohdistaa toiseen testiin osallistumisvelvollisuus myös digitaalisen covid-19-testitodistuksen omaaviin henkilöihin. EU:n digitaalista todistusta koskeva asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2021 ja nyt ehdotettu toiseen testiin osallistumisvelvollisuutta koskeva säännös olisi voimassa vain 15.10.2021 saakka, joten velvoite osallistua toiseen testiin olisi voimassa myös verrattain lyhyen ajan.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan myöskään ehdotettu seuraamussääntely ei olisi EU:n vapaan liikkuvuuden vastainen toimi, sillä EU oikeus sinänsä mahdollistaa myös liikkumisvapauden rajoittamisen kansanterveydellisellä perusteella. Ehdotettu sakkorangaistus kohtelisi unionin kansalaisia samoin kuin se kohtelisi myös testausvelvollisuuden laiminlyövää Suomen kansalaista, joten sääntely ei asettaisi unionin kansalaisia erilaiseen asemaan kuin kotimaankaan kansalaisia ja on näin ollen EU oikeuden näkökulmasta myös em. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2003/38/EY) 27 artiklan perusteella mahdollinen.