Veli-Pekka Viljanen

HE 131/2021 vp laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 5.10.2021

1. Rajoitukset maahan saapumisen yhteydessä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan jatkettavaksi vähäisin muutoksin 12.7.2021 voimaan tulleita ja 15.10.2021 asti voimassa olevia tartuntatautilain väliaikaisia säännöksiä (701/2021), jotka koskevat muun muassa covid-19-tautia koskevaa todistusta Suomeen saavuttaessa (16 a §), covid-19-testiä Suomeen saavuttaessa (16 b §) ja maahan saapumisen jälkeen (16 d §) sekä poikkeuksia velvollisuudesta esittää todistus ja osallistua testiin (16 c §).

Voimassa olevat säännökset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 26/2021 vp) tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta totesi varsin tuoreessa lausunnossaan, että sääntelyn tavoitteena oli ihmisten terveyden ja elämän suojelu tilanteessa, jossa covid-19-pandemia aiheutti edelleen merkittävän riskin kansalaisten terveydelle. Suomen covid-19-ilmaantuvuuden ollessa matala ja virusvarianttien määrän vähäinen, mutta osan väestöstä ollessa yhä ilman sairastetun taudin tai rokotteen antamaa suojaa, oli hallituksen esityksen mukaan rajat ylittävän henkilöliikenteen aiheuttama riski epidemian kiihtymiselle ja uusien muuntautuneiden viruskantojen leviämiselle merkittävä. Sääntelylle oli perustuslakivaliokunnan mukaan selvästi perustuslain 7 §:n 1 momenttiin (oikeus elämään) ja 19 §:n 3 momenttiin (oikeus riittäviin terveyspalveluihin ja terveyden edistäminen) palautuvat, hyväksyttävät perusteet. Perustuslakivaliokunnan mukaan ottaen huomioon sääntelylle esitetyt perustelut ja epidemiologinen tilannekuva sääntelyä voitiin tuolloisessa tilanteessa välttämättömänä (PeVL 26/2021 vp, kohdat 2-8).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan kuitenkin välttämättömyyden kannalta huomiota ehdotetun sääntelyn voimassaoloaikaan. Valiokunta totesi, ettei se hallituksen esityksessä ja muutoin valiokunnan saamassa selvityksessä esitettyjen, esimerkiksi ennakoitua rokotekattavuutta Suomessa koskevien tietojen valossa voinut vakuuttua sääntelyn välttämättömyydestä vuoden 2021 loppuun asti. Valiokunta katsoi, että sääntelyn voimassaoloaikaa oli siten lyhennettävä. Tällainen muutos oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen

lain säätämisjärjestyksessä. Valiokunta piti mahdollisena esimerkiksi sitä, että kaikki ehdotetut säännökset olisivat voimassa 15.10.2021 asti (PeVL 26/2021 vp, s. 4). Lakiehdotusta muutettiin eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla (StVM 18/2021 vp).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan nyt, että säännösten voimassaoloa pidennetään 31.12.2021 asti. Esityksen perustelujen mukaan sääntelyn yhtenä tavoitteena on vähentää Suomeen rajat ylittävän liikenteen kautta leviäviä covid-19-tartuntoja sekä ehkäistä uusien covid-19-virusmuunnosten leviämistä Suomeen. Rajat ylittävän henkilöliikenteen aiheuttamaa riskiä epidemian kiihtymiselle ja uusien muuntuneiden viruskantojen leviämiselle pidetään yhä merkittävänä. Ehdotetuilla toimilla voidaan esityksen mukaan torjua rajojen yli leviäviä tartuntoja ja estää epidemian uudelleen kiihtyminen, vähentää covid-19-taudista aiheutuvaa sairastavuutta, kuolleisuutta ja inhimillistä kärsimystä sekä turvata sosiaali- ja terveydenhuollon kantokykyä tilanteessa, jossa rajat ylittävän henkilöliikenteen määrät lisääntyvät (HE, s. 18).

Hallituksen esityksessä ei ole ehdotettu asiallisia muutoksia velvollisuuteen esittää koronatodistus tai velvollisuuteen osallistua maahantulon yhteydessä tai sen jälkeen koronatestiin. Perustuslakivaliokunnan aikaisempi lausunto huomioon ottaen valtiosääntöoikeudellisesti keskeiseksi kysymykseksi muodostuu se, voidaanko kyseisen lainsäädännön jatkamista vuoden 2021 loppuun eli 2,5 kuukaudella pitää edelleen välttämättömänä ja oikeasuhtaisena toimenpiteenä sinänsä hyväksyttävien koronaviruksen leviämisen estämiseen liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa lausunnossa viitattiin rokotekattavuuden merkitykseen arvioitaessa sääntelyn välttämättömyyttä (PeVL 26/2021 vp, kohta 8). THL:n viimeisten tilastojen (4.10.2021) mukaan koko maan rokotekattavuus 12 vuotta täyttäneessä väestössä oli: 84.0 % yksi rokotekerta ja 71.6 % kaksi rokotekertaa. Rokotekattavuus on siten merkittävästi lisääntynyt ja siten edellytykset koronaviruksen hallitsemattomalle leviämiselle ovat olennaisesti vähäisemmät kuin perustuslakivaliokunnan aikaisemman arvioinnin ajankohtana (24.6.2021).

Toisaalta koronaepidemiaa ei ole kuitenkaan saatu pysähtymään. Viimeisten THL:n tietojen mukaan (4.10.2021) viimeisten 14 vuorokauden aikana Suomessa on todettu 6 544 uutta koronatartuntaa. Koko maan ilmaantuvuusluku (tartuntoja 100 000 henkilöä kohden) on 118. Sai-

raalahoidossa on 136 potilasta, joista tehohoidossa 28. Ilmaantuvuusluku ja sairaalassa hoidettavien potilaiden määrä on ollut lievässä nousussa verrattuna edelliseen 14 vuorokauden jaksoon.

Tilastojen perusteella voidaan arvioida, että koronan leviämisen estämiseksi on perusteltua edelleen kohdistaa erityisiä toimenpiteitä. Hallituksen esityksessä esitetyillä perusteluilla pidän säännöksiä koronatodistuksen vaatimisesta samoin kuin testauksesta sekä maahantulon yhteydessä että sen jälkeen lainsäätäjän harkintamarginaaliin mahtuvina, oikeasuhtaisina keinoina estää koronaviruksen leviämistä ulkomailta Suomeen, erityisesti kun otetaan huomioon epidemiologinen ja lääketieteellinen tilannekuva niin Suomessa kuin kansainvälisesti. Vaikka rokotekattavuus niin Suomessa kuin kansainvälisesti on merkittävästi parantunut, ei se ole kuitenkaan yksin riittävä seikka estämään koronaviruksen leviämistä maahamme.

Aikaisemmassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta piti ehdotettua sääntelyä perusoikeusrajoitusten oikeasuhteisuuden kannalta jossakin määrin ongelmallisena. Valiokunnan mukaan sääntelyä tuli muuttaa niin, että voimakkaimmin perusoikeuksiin puuttuvat velvollisuudet kohdistuivat sellaisiin maahan tuleviin henkilöihin, joiden voidaan arvioida muodostavan suurimman riskin covid-19-tartuntojen kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan sääntelyn oikeasuhtaisuutta voitiin parantaa esimerkiksi säätämällä laissa perussäännökset sellaisista lähtömaista, joista tuleviin matkustajiin todistus- tai testausvaatimusta ei sovelleta. Tarkemmat säännökset tällaisista maista voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella (PeVL 26/2021 vp, kohta 12). Eduskuntakäsittelyn aikana lakia täydennettiin lisäämällä 16 c §:ään 2 momentti, jonka mukaan velvollisuus esittää todistus ja osallistua testiin ei koske henkilöitä, jotka saapuvat Suomeen sellaisesta maasta tai sellaiselta alueelta, jossa covid-19-taudin ilmaantuvuus tai muuntuneen viruksen yleisyys ei aiheuta erityistä epidemian leviämisen riskiä. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset tällaisista maista ja alueista (StVM 18/2021 vp). Asiallisesti vastaava poikkeussäännös sisältyy hallituksen esityksen sisältämään 16 c §:ään.

Valtioneuvoston asetuksella kyseistä poikkeussäännöstä on kuitenkin sovellettu hyvin tiukasti (VNA poikkeuksista velvollisuudesta esittää covid-19-todistus tai osallistua covid-19-testiin, 804/2021). Arvioitaessa asetusta annettaessa matkustuksen lähtömaata tai -aluetta seurantajakson väestöön suhteutettu covid-19-tapausten ilmaantuvuus on ollut 100 000 asukasta kohti alle 10, positiivisten covid-19-testitulosten osuus olisi alle 1 prosenttia otetuista näytteistä ja lisäksi on edellytetty, ettei muuntuneen viruksen yleisyys aiheuta erityistä covid-19-epidemian leviä-

misen riskiä Suomeen. Valtioneuvoston asetuksen mukaan esimerkiksi Euroopan unionin jäsenmaista poikkeuksen piirin ovat mahtuneet ainoastaan Unkari, Puola ja Ruotsin neljä kuntaa. Tällaisenaan poikkeussäännös ei poista perustuslakivaliokunnan havaitsemaa oikeasuhtaisuusongelmaa. Periaatteessa voimassa olevaa ja ehdotettua 16 c §:ää olisi tosin mahdollista tulkita selvästi väljemmin. Tämä olisi perusteltua senkin vuoksi, että rokotekattavuuden lisääntyminen on vähintään lieventänyt uhkia ulkomailta tulevia koronatartuntoja kohtaan. Pidän perusteltuna, että tähän seikkaan kiinnitetään huomiota lain eduskuntakäsittelyn aikana ja tarvittaessa laissa olevaa valtuutusta tarkentamalla ohjataan valtioneuvoston asetuksenantovallan käyttöä perustuslakivaliokunnan aikaisemman kannanoton paremmin huomioon ottavaan suuntaan.

2. Koronatodistuksen kansallinen käyttö

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös EU:n digitaalisen koronatodistuksen kansallisesta käytöstä (58 i §). Vaihtoehtona voimassa oleville säädetyille ja viranomaispäätöksin asetetuille leviämisen estämiseen tähtääville velvoitteille ja rajoituksille toiminnanharjoittaja voisi tietyin edellytyksin edellyttää yleisötilaisuuteen osallistuvilta tai asiakas- ja osallistujatilaan tulevilta ihmisiltä koronatodistuksen esittämistä.

Ehdotetun 58 §:n 1 momentin mukaan toiminnanharjoittaja voisi edellyttää koronatodistuksen esittämistä 12-vuotiaalta tai sitä vanhemmalta asiakkaalta ja toimintaan osallistuvalta yleisötilaisuuteen tai tilaan pääsemiseksi, jos toimintaan tai tilaan kohdistuu tartuntatautilain 58 a §:n 2 tai 3 momentin nojalla annettu asetus (ravitsemistoiminnan väliaikainen rajoitus) taikka 58 §:n (laajaan tartuntavaaraan liittyvät toimenpiteet) tai 58 d §:n (asiakkaille ja osallistujille tarkoitettujen tilojen käytön edellytykset) mukainen viranomaispäätös. Jos todistusta ei esitetä, toiminnanharjoittajan tulee evätä pääsy yleisötilaisuuteen tai tilaan. Ehdotetun 58 i §:n 2 momentti sisältää yksityiskohtaisen luettelon tiloista, joihin pääsyn edellytykseksi voidaan asettaa koronatodistuksen esittäminen. Ehdotetun 58 i §:n 3 momentin mukaan toiminnanharjoittaja vapautuu tällöin noudattamasta momentissa tarkemmin määriteltyjä, asetuksissa ja viranomaispäätöksissä säädettyjä velvoitteitaan.

Koronatodistuksen esittämisvelvollisuuden asettaminen ravitsemisliikkeeseen, yleisötilaisuuksiin ja muihin pykälässä mainittuihin tiloihin ja tilaisuuksiin on luonnehdittavissa perusoikeusrajoitukseksi. Sen voidaan katsoa rajoittavan ainakin henkilökohtaista vapautta (PL 7 §), yksityiselämän suojaa (PL 10 §), liikkumisvapautta (PL 9 §) ja sivistyksellisiä oikeuksia (PL 16 §). Toiseksi sitä on arvioitava myös perustuslain 6 §:ssä turvattujen yhdenvertaisuussäännösten näkökulmasta.

Toisaalta todistuksen esittämisvelvollisuus ehdotetaan säädettäväksi vaihtoehdoksi voimassa oleville asetuksella säädetyille ja viranomaispäätöksin asetetuille tartuntatautilakiin perustuville rajoituksille. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tavoitteena on mahdollistaa nykyistä laajemmin erilaisten yleisötilaisuuksien järjestäminen sekä asiakkaiden ja osallistujien pääseminen erilaisiin tiloihin terveysturvallisesti. Tavoitteena ilmoitetaan olevan myös turvata nykyistä paremmin etenkin koronaepidemiasta eniten kärsineiden alojen elinkeinovapaus sekä kyseisten alojen työntekijöiden oikeus työhön vaarantamatta kuitenkaan ihmisten henkeä ja terveyttä tai sosiaali- ja terveydenhuollon kantokykyä (HE, s. 19).

Perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuusarvion kannalta on merkityksellistä, että koronatodistuksen esittämisvelvollisuus on säädetty vaihtoehdoksi lakiin perustuville tiloihin ja kokoontumisiin kohdistuville perusoikeusrajoituksille. Tältä osin voidaan todistuksen esittämisvelvollisuutta pitää lievempänä perusoikeusrajoituksena kuin viimeksi mainittuja rajoituksia, erityisesti jos asiaa arvioidaan toiminnanharjoittajan elinkeinovapauden näkökulmasta (PL 18 § 1 mom.).

Koronavirustodistus sisältäisi tiedon saadusta täydestä rokotussarjasta, negatiivisesta koronatestituloksesta tai sairastetusta covid-19-taudista. Todistuksen esittämällä henkilöllä olisi pääsy laissa määriteltyyn tilaan tai yleisötapahtumaan, ja elinkeinonharjoittaja olisi pääsääntöisesti vapautettu laissa tilan käytölle tai tapahtuman järjestämiselle asetetuista taudin leviämisen estämiseksi asetetuista rajoituksista.

Vaikka ehdotus asettaa henkilöt eri asemaan, ei ehdotettua sääntelyä voida pitää mielivaltaisena. Täysi rokotussarja ja sairastettu covid-19-tauti antavat henkilölle suojaa koronavirustartunnalta ja estävät näin tehokkaasti taudin leviämistä. Tuoreen negatiivisen testitodistuksen vaatimus estää sekin tehokkaasti koronatartunnan leviämistä ihmisten kokoontuessa erilaisiin

tilaisuuksiin. Katson, että nykyisessä epidemiatilanteessa tätä voidaan pitää sellaisena hyväksyttävänä syynä, joka oikeuttaa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla ihmisten erilaisen kohtelun.

Arvioitaessa ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuutta voidaan merkitystä antaa sille, että esimerkiksi yksilön välttämättömät julkiset palvelut eivät edellytä koronatodistuksen esittämistä. Samaten merkitystä voidaan antaa sille, että käytännössä koronatodistuksen esittämisvelvollisuuden piiriin lukeutuvilla henkilöillä on ollut mahdollisuus saada täysi rokotussarja koronavirusta vastaan. Henkilöillä, jotka eivät ole ottaneet koronarokotuksia, on mahdollisuus saada koronatodistus negatiivisen testituloksen perusteella. Periaatteellisen ongelman muodostavat lähinnä ne henkilöt, jotka eivät lääketieteellisistä syistä ole voineet ottaa koronarokotusta. Heidän osaltaan olisi perusteltua pyrkiä tämän seikan huomioon ottavaan erityisjärjestelyyn.

Koronatodistuksen esittämisvelvollisuuden piiri koskisi 58 i §:n mukaan 12 vuotta täyttäneitä henkilöitä. Tältä osin voidaan pitää epäjohdonmukaisena sitä, että maahantulon yhteydessä vastaavan todistuksen esittämisvelvollisuus koskisi 16 a §:n mukaan vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneitä henkilöitä (eli ikäraja olisi korkeampi). En pidä kuitenkaan tätä varsinaisena valtiosääntöoikeudellisena ongelmana, kun otetaan huomioon, että 58 i §:ssä todistuksen esittämisvelvollisuus olisi määritelty vaihtoehdoksi asetuksessa tai viranomaispäätöksessä määritellyille perusoikeusrajoituksille eli tarkoituksena on avata eikä sulkea sen avulla esimerkiksi lasten harrastusmahdollisuuksia. Tässä mielessä koronatodistuksen esittämisvelvollisuuden ikärajan nostaminen voisi itse asiassa heikentää 12-16 –vuotiaiden lasten harrastusmahdollisuuksia. Alle 12-vuotiaat eivät toistaiseksi saa Suomessa koronarokotuksia, jonka vuoksi ikärajan asettaminen 12 vuoteen on oikeudellisesti perusteltua.

Koronatodistuksen esittämisvelvollisuutta koskeva sääntely olisi hallituksen esityksen mukaan voimassa vuoden 2021 loppuun eli noin 2,5 kuukautta. Lisäksi on otettava huomioon, että esittämisvelvollisuus rajautuu tilanteisiin, joissa sen avulla voidaan välttää voimassa olevat muut rajoitukset. Kun otetaan huomioon, että parhaillaan koko maassa ei ole voimassa esimerkiksi yleisötilaisuuksia koskevia rajoituksia, lievenee ehdotetun sääntelyn merkitys perusoikeusrajoituksena. Käytännössä koronatodistus ei siten tule juurikaan kansalliseen käyttöön, jollei epidemiatilanteessa tapahdu olennaisia muutoksia.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että mahdollisuudesta edellyttää koronatodistusta säädettäisiin ennen kaikkea oikeusvarmuussyistä. Sääntely mahdollistaisi todistuksen esittämisvelvoitteen asettamisen ”ainakin säännöksessä mainituissa tilanteissa”. Perustelujen mukaan säännöksestä ei tulisi voida johtaa kieltoa toiminnanharjoittajan omalla riskillä edellyttää covid-19-epidemian leviämisen estämiseen tähtääviä terveysturvallisuustoimia myös muissa toiminnoissa tai tiloissa sallitun asiakasvalinnan piirissä (HE, s. 48). Pidän hallituksen esityksen perustelujen spekulaatiota hyvin pulmallisena. Olen edellä todennut, että koronavirustodistuksen esittämisen edellyttämistä tilaisuuteen tai tilaan pääsemisen ehtona on pidettävä perusoikeusrajoituksena. Sen käytön laajentaminen koskemaan myös tartuntatautilain 58 i §:n ulkopuolisia tilanteita ilman täsmällistä säädösperustaa on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista, muun muassa perusoikeusrajoituksen lailla säätämisen vaatimuksen näkökulmasta.