OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä
LsN Mira Turpeinen

1.12.2021

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 226/2021 vp)

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan jatkettavaksi vuoden 2021 loppuun saakka määräaikaisesti voimassa olevien tartuntatautilain covid-19-epidemiaan liittyvien väliaikaisten säännösten voimassaoloa 30.6.2022 saakka. Lisäksi lakiin ehdotettaisiin eräitä teknisiä ja sisällöllisiä muutoksia: lain 58 f § ja 58 g §:stä poistettaisiin ilmaantuvuuskriteeri sekä tarkennettaisiin kunnan tai sairaanhoitopiirin alueella todettujen tartuntaryppäiden kriteeriä. Koronatodistuksen kansallista käyttöä koskevaa sääntelyä eli lain 58 i §:ää ehdotetaan täsmennettäväksi. Esityksessä ehdotetaan myös lisättäväksi uusi väliaikainen säännös kuntien velvollisuudesta myöntää EU:n digitaalinen koronarokotustodistus EU:n ulkopuolella rokotetuille

Oikeusministeriö on antanut esityksen valmisteluvaiheessa siitä lausunnon, jossa esitetty on huomioitu jatkovalmistelussa. Lausuntokierroksen jälkeen esitykseen on lisätty myös uusia lakiehdotuksia. Oikeusministeriö on arvioinut lausunnossaan ainoastaan nyt esitettyjä muutoksia.

Sääntelyn voimassaolon jatkaminen

Kuten esitysluonnoksessa on todettu, tartuntatautilain säännökset, joiden voimassaoloa ehdotetaan jatkettavaksi 30.4.2022 saakka, on säädetty ja valtaosan voimassaoloa myös jatkettu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Sääntelyn perusoikeusrajoituksia on arvioitu esitysluonnoksessa viitatuissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Esityksessä on tehty selkoa sääntelyn hyväksyttävyydestä nojautuen myös perustuslakivaliokunnan voimassaolevasta sääntelystä antamiin lausuntoihin, eikä oikeusministeriöllä ole arvioon näiltä osin erityisiä huomioita.

Perusoikeuksien rajoittamisen välttämättömyysarviointi saa tässä yhteydessä keskeisen sisältönsä nimenomaan terveysturvallisuustoimenpiteiden välttämättömyyden ja tehokkuuden epidemiologisista arvioista. Perusteluissa on todettu, että koska merkittävä osa väestöstä on edelleen ilman rokotusten tai sairastetun taudin tuomaa suojaa, riski epidemian kiihtymiselle, sairastavuuden ja kuolleisuuden nousulle sekä terveyspalveluiden kuormittumiselle on yhä todellinen. Edelleen perusteluissa on todettu, että on mahdollista, että covid-19-virus muuntautuisi

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

jatkossa myös siten, että nyt käytössä olevat rokotteet eivät antaisi riittävää suojaa niitä vastaan, eikä väestön korkean rokotuskattavuuden vaikutusta epidemian kehittymiseen vielä tarkkaan tunneta. Sääntelyn välttämättömyydelle on esitetty PL 7 §:n 1 momenttiin ja 19 §:n 3 momenttiin kiinnittyviä hyväksyttäviä syitä.

Esityksessä on todettu, että THL on sosiaali- ja terveysministeriölle 1.11.2021 antamassaan lausunnossa arvioinut säännösten voimassaolon jatkamisen olevan tarpeellista 30.4.2022 saakka. Esityksessä on perusteltu voimassaolon ulottamista 30.6.2022 saakka. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, perustuslakivaliokunta on useasti todennut, että määräaikaisesti voimassa olevien covid-19-säännösten voimassaolo on ollut mahdollista perustella vain noin neljästä kuuteen kuukautta kerrallaan epidemiatilanteen kehittymisen ennustamiseen liittyvien vaikeuksien vuoksi. Valiokunta on tartuntatautilain mukaisten rajoitusten osalta sinänsä nimenomaisesti katsonut, että epidemian kulkuun liittyy väistämättä ennakoimattomuutta (PeVL 16/2021 vp). Voimassaolon välttämättömyysarvioinnissa merkitystä on annettu lisäksi sille, että sääntely on luonteeltaan mahdollistavaa. Tartuntatautilain koronavirusepidemiaan sisältyvä rajoitussääntely (lukuun ottamatta hygieniasääntöjä yms. koskevat lain 58 c ja 58 e §) edellyttää joko valtioneuvoston asetusta tai erillistä viranomaispäätöksentekoa, jotka on oikeudellisesti sidottu välttämättömyysvaatimukseen. (PeVL 16/2021 vp). Rajaterveysturvallisuuden osalta tällaisesta mekanismista kuitenkin ehdotetaan luovuttavaksi (16 c §).

Maahantuloa koskeva sääntely

Poikkeus velvollisuuteen esittää todistus ja osallistua testiin henkilön oleskelumaan perusteella

Esityksessä ehdotetaan, että 16 c §:n 2 momentin voimassaoloa ei ehdoteta jatkettavaksi. Sen mukaan velvollisuus esittää todistus ja osallistua testiin ei koske henkilöä, joka on viimeisen 14 vuorokauden aikana ennen Suomeen saapumistaan oleskellut vain sellaisessa maassa tai sellaisella alueella, jossa covid-19-taudin ilmaantuvuus tai muuntuneen viruksen yleisyys ei aiheuta suhteessa Suomen covid-19-taudin ilmaantuvuuteen tai muuntuneen viruksen yleisyyteen erityistä epidemian leviämisen riskiä. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset tässä momentissa tarkoitetuista maista ja alueista.

Ehdotus on lisätty esitykseen lausuntokierroksen jälkeen.

Säännös lisättiin 16 c §:n 2 momenttiin esityksen eduskuntakäsittelyssä. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 26/2021 vp, että ehdotettu sääntely oli perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta jossakin määrin ongelmallinen, ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan tuli muuttaa sääntelyä niin, että voimakkaimmin perusoikeuksiin puuttuvat velvollisuudet kohdistuvat sellaisiin maahan tuleviin henkilöihin, joiden voidaan arvioida muodostavan suurimman riskin covid-19-tartuntojen leviämisen kannalta.

Perusteluiden mukaan säännöksen voimassaoloa ei ehdoteta jatkettavaksi, koska säädettyjen maiden ja alueiden lukumäärä on ollut vähäinen ja sen avulla on ollut vaikea puuttua nopeasti muuttuviin epidemiatilanteisiin. Edelleen komissio on ennakkotietojen perusteella julkaisemassa marraskuun 2021 lopussa esityksensä matkustukseen liittyvästä uudesta riskinarviomallista, jossa siirryttäisiin maakohtaisesta arvioinnista matkustajakohtaiseen arviointiin.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on myös lausunnossaan PeVL 35/2021 vp käsitellyt kyseistä 16 c §:n 2 momenttia. Tätä ei esityksessä ole huomi-

oitu. Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan ”vakavaa huomiota siihen, että nyt voimassa olevaa poikkeussäännöstä 16 c §:ssä on sovellettu hyvin tiukasti asiaa koskevia valtioneuvoston asetuksia annettaessa (ks. esim. asetuksen 804/2021 perustelumuistio 31.8.2021). Poikkeuksen piiriin kuuluu enimmäkseen vain sellaisia maita ja alueita, joissa covid-19-tapausten ilmaantuvuus on huomattavasti pienempi kuin Suomessa epidemian nykytilanteessa. Kuitenkin poikkeuksien piiriin kuuluu myös Pohjois-Norjan ja Pohjois-Ruotsin kuntia, joita on muun muassa tapausmäärien vähäisyyden vuoksi arvioitu osin muilla kriteereillä kuin tapausten ilmaantuvuuden perusteella.”

Tämän suhde perusteluissa esitettyyn seikkaan siitä, että säädettyjen maiden ja alueiden lukumäärä on ollut vähäinen, ei vaikuta vakuuttavalta perustelulta koko säännöksestä luopumiseen.

Edelleen valiokunta katsoi, että ”ehdotettu 16 c §:n poikkeussäännös ei nykyisellä tavalla tulkittuna ja sovellettuna täytä hyvin oikeasuhtaisuusvaatimusta. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä harkita säännöksen muuttamista. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että pohjoisia raja-alueita koskevien poikkeuksien kaltaisesti on syytä tarkastella myös Ahvenanmaan ja Ruotsin välistä rajaliikennettä.”

Esityksessä katsotaan, että säännöksen poistamisen jälkeen ehdotettu sääntely on oikeasuhtaista, sillä rokotustodistusten määrä on kasvanut ja painopiste on siirtymässä matkustajakohtaiseen riskinarviomalliin, kun komissio on ennakkotietojen perusteella julkaisemassa marraskuun 2021 lopussa esityksensä matkustukseen liittyvästä uudesta riskinarviomallista. Kun kuitenkaan vielä ei ole tietoa siitä, mitä tarkkaan ottaen komissio on ehdottamassa ja milloin mahdollinen asetusmuutos tulisi voimaan, on vaikea varmistua ehdotetun sääntelyn välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta (todistus- ja/tai testausvelvollisuuden ulottaminen kaikkiin maahan saapuviin). Sinänsä rokotuskattavuuden lisääntyminen vähentää sääntelyyn liittyviä oikeasuhtaisuusongelmia ja uuden EU-sääntelyn tullessa voimaan matkustusterveysturvallisuutta koskevia säännöksiä on tarkasteltava uudelleen. Olisi kuitenkin asianmukaista pyrkiä varmistumaan siitä, millaisesta ajanjaksosta, jolloin terveysturvallisuustoimet ulotettaisiin kaikkiin maahan saapuneisiin, voisi olla kyse, jotta oikeasuhtaisuutta voidaan arvioida.

Edelleen ehdotettu kuuden kuukauden voimassaoloaika on otettava huomioon myös tässä yhteydessä: mikäli 16 c § olisi ehdotetussa muodossa voimassa kuitenkin 30.6.2022 asti, on esityksen perusteella vaikea vakuuttua siitä, millä perusteella, myös perustuslakivaliokunnan lausunnot huomioiden, maahantuloon liittyvien kohdistaminen kaikkiin maahan saapuviin olisi oikeasuhtaista ja välttämätöntä vielä koko sääntelyn voimassaoloajan.

Rokotussarjan määritelmä (16 g §:n 1 momentti)

TTL:n 16 g §:n 1 momenttia muutettaisiin siten, että rokotussarjalla tarkoitettaisiin myyntiluvassa määriteltyä rokoteannosten lukumäärää tai aikaisemmin sairastetun laboratoriovarmistetun covid-19-taudin ja yhden hyväksyttävän covid-19-rokoteannoksen yhdistelmää. Ehdotettua muutosta on pidettävä asianmukaisena ja tarpeellisena perustuslain 6 §:n ja esityksessä esitetyn lääketieteellisen tiedon valossa.

EU:n digitaalisen koronarokotustodistuksen myöntäminen Euroopan unionin ulkopuolella rokotuksen saaneelle (58 l §)

Laissa säädettäisiin kunnalle velvollisuus myöntää kansanterveyslain 14 §:ssä tarkoitetulle kunnan asukkaalle EU:n digitaalinen koronarokotustodistus edellytysten täyttyessä. Sinänsä sään-

nöstä on pidettävä tarpeellisena erityisesti perustuslain 2 §:n 3 momentin sekä 121 §:n kannalta. Tällainen toiminta ei voi perustua ainoastaan ohjaukseen. Koska kyse on esityksen valossa kunnille uudesta tehtävästä, tulee PL 121 §:n vuoksi varmistua rahoitusperiaatteen toteutumisesta.

Esityksestä ei kuitenkaan käy ilmi, minkä vuoksi toimivalta on rajattu kansanterveyslain 14 §:ssä tarkoitettuihin kunnan asukkaisiin, kun samanaikaisesti todetaan, että ”EU:n digitalisen koronatodistuksen myöntämisellä voi olla suoria oikeusvaikutuksia sitä tarvitsevalle henkilölle. Ehdotetun 58 i §:n mukaan EU:n digitaalista koronatodistusta voidaan edellyttää tiettyjen rajoitustoimenpiteiden vaihtoehtona useissa erilaisissa palveluissa niiden terveysturvallisuuden varmistamiseksi. Näin ollen henkilöllä, joka on saanut vastaavan rokotesuojan kuin mitä kunnassa rokotuksen saaneella asukkaalla olisi, tulee olla yhtäläinen mahdollisuus osallistua tapahtumiin tai käyttää tiloja, joissa toiminnanharjoittaja on ottanut käyttöönsä koronatodistuksen esittämisedellytyksen asiakkailta ja toimintaan osallistuvilta.”

Perusteluissa todetaan, että säännöksen estämättä kunta voisi myöntää todistuksia myös muille henkilöille, jos se olisi esimerkiksi kunnan resurssien puolesta mahdollista. Oikeusministeriö toteaa, että näiltä osin kunnan toimivalta tällaisten todistusten myöntämiseen jää esityksen valossa epäselväksi.

Todettakoon, että velvollisuus viivytyksettömään käsittelyyn on turvattu jo perustuslaissa ja hallintolaissa, minkä vuoksi sitä koskeva säännös tartuntatautilaissa on tarpeeton.

Ilmaantuvuusluku

Ilmaantuvuuskriteerin poistaminen ja tartuntaryppäiden kriteerin täsmentäminen (58 f ja 58 g §)

TTL:n 58 f §:n 2 momenttia muutettaisiin siten, että viranomaisen päätöksentekoa rajaavista soveltamiskriteereistä poistetaan covid-19-taudin ilmaantuvuus. Samalla tarkennettaisiin alueellista soveltamiskynnystä siten, että pykälän 1 momentissa oleva päätös voitaisiin tehdä, jos kunnan tai sairaanhoitopiirin alueella todetaan merkittäviä tautiryppäitä, joiden tartuntaketjuja ei pystytä luotettavasti jäljittämään ja jotka aiheuttavat asiantuntija-arvion mukaan merkittävän riskin uusien tartuntojen laajaan leviämiseen alueella. Vastaava muutos soveltamiskriteereihin tehtiin jo TTL:n 58 d §:n osalta (HE 118/2021 vp) ja muutos oli perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 28/2021 vp).

Nyt ehdotettu muutos on perusteltu ja sitä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena myös sääntelyn johdonmukaisuuden näkökulmasta (ks. StVM 21/2021 vp). Asiassa on merkityksellistä myös se, että luonnoksen perusteluissa on täsmennetty käsitteitä, eikä niissä vain viitata suoraan HE 118/2021 vp perusteluihin. TTL 58 g §:n 2 momenttia muutettaisiin myös niin, että ilmaantuvuusluku poistettaisiin ja nyt ehdotettu 1 kohta vastaisi edellä mainittua määritelmää merkittävistä tautiryppäistä.

TTL 58 g §:n 2 momentin ehdotettuun 2 kohtaan sisältyisi jo nyt laissa oleva korkeampi kynnys säännöksen soveltamiseen. TTL 58 g § poikkeaa TTL 58 d § ja TTL 58 f §:ssä olevasta alueellisesta soveltamiskynnyksestä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan em. ilmaantuvuuslukua koskevalla muutoksella ei tavoitella muutosta sinänsä korkeampaan soveltamiskynnykseen.

Kansallista koronatodistusta (ns. koronapassia) koskeva sääntely

EU:n digitaalisen koronatodistuksen kansallinen käyttö (58 i §)

Pykälän 2 momenttia täsmennettäisiin perusteluiden mukaan siten, että asetuksella säädetyt tai viranomaisen päätöksellä määrätyt rajoitukset eivät koskisi tilaisuutta, tilaa tai toimintaa sillä edellytyksellä, että koronatodistuksen esittämistä edellytetään tilaisuuden tai tilan koko aukioloaikana. Oikeusministeriö on pyytänyt säännöstekstin täsmentämistä, jotta se vastaisi paremmin sääntelyn tarkoitusta ja perusteluja. Nyt säännöstekstissä selkeämmin todetaan, että koronatodistusta tulee edellyttää tilaisuuden tai kyseisen tilan koko aukioloaikana. Oikeusministeriö painottaa sitä, että myös säännöstekstistä tulee käydä selkeästi ilmi nyt tavoiteltu muutos eli se, että koronatodistusta edellytetään koko aukioloajan. Sääntelyn tulee olla selvää, koska lain 58 i §:ää soveltavat suoraan toiminnanharjoittajat itse, eivätkä viranomaiset.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan kyseinen muutos ei vaikuta sinänsä koronatodistuksen käytön välttämättömyysharkintaan, joka on nimenomaan sidottu sellaiseen tilaisuuteen, tilaan tai toimintaan, johon kohdistuu TTL 58 i §:ssä tarkemmin määriteltyjä rajoituksia. Jo nykyisen TTL 58 i §:n nojalla toimija on voinut edellyttää koronatodistusta koko aukioloaikana, mikäli sen toimintaan on kohdistunut pykälässä erikseen määriteltyjä rajoituksia. Muutoksen voidaan katsoa nyt kuitenkin tarkemmin rajaavan toimijoille aikaisemmin annettua harkintaa koronapassin käytössä ja tällä voi olla vaikutusta näiden toimijoiden elinkeinonharjoittamiseen ja oikeusministeriö on pyytänyt säätämisjärjestysperustelujen täsmentämistä.

Säätämisjärjestysperusteluja on asianmukaisesti täsmennetty oikeusministeriön kommenttien jälkeen. Lisäksi säätämisjärjestysperusteluista tulee nyt ilmi, miltä osin aukioloa koskeva täsmennys on epidemiologisesti tarkoituksenmukainen keino rajata toiminnanharjoittajan harkintaa ja elinkeinonvapautta koronatodistuksen käytössä. Asiassa on merkityksellistä se, että koronatodistuksen käyttö (vaihtoehtona rajoituksille) on ylipäänsä toimijan itsensä harkittavissa ja nyt laissa lähinnä täsmennetään koronatodistuksen käyttöä ja siitä aiheutuvaa oikeusvaikutusta. Täsmennykselle on esitetty esitysluonnoksessa perusoikeusjärjestelmän ja TTL:n kannalta hyväksyttävät perusteet siltä osin, kun tarkoituksena on pienentää tautiriskiä silloin, kun koronapassia käytetään rajoituksien vaihtoehtona. Oikeusministeriöllä ei ole muuta huomautettavaa asiasta.