Veli-Pekka Viljanen

HE 226/2021 vp laeiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 7.12.2021

1. Yleistä[1]

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tartuntatautilakia siten, että vuoden 2021 loppuun saakka voimassa olevia tartuntatautilain covid-19 -epidemiaan liittyvien väliaikaisten säännösten voimassaoloa jatkettaisiin vähäisin tarkistuksin kuudella kuukaudella vuoden 2022 kesäkuun loppuun.

Nykyiset väliaikaiset säännökset on säädetty ja niiden voimassaoloaikaa on jatkettu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 14/2020 vp, PeVL 20/2020 vp, PeVL 31/2020 vp, PeVL 42/2020 vp, PeVL 44/2020 vp, PeVL 16/2021 vp, PeVL 26/2021 vp, PeVL 28/2021 vp ja PeVL 35/2021 vp). Sääntelyn perusratkaisun perustuslainmukaisuus on tullut siten jo aikaisemmin perustuslakivaliokunnassa arvioiduksi ja hyväksytyksi. Kuitenkin sääntelyn perustuslainmukaisuuden arviointiin liittyy olennaisesti nykyinen ja odotettavissa oleva epidemiatilanne. Ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä, välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on arvioitava tästä lähtökohdasta käsin.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota väliaikaisten perusoikeusrajoitusten ehdotettuun voimassaoloaikaan, jolloin valiokunta on yksittäistapauksittain edellyttänyt voimassaoloajan lyhentämistä tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä tilanteessa, jossa valiokunta ei ole voinut vakuuttua sääntelyn välttämättömyydestä ehdotetun voimassaoloajan päättymiseen saakka (esim. PeVL 26/2021 vp, s. 3-4).

Esityksen perusteluissa todetaan, että vaikka Suomen väestön rokotuskattavuuden arvioidaan nousevan korkeaksi loppuvuoden 2021 ja kevään 2022 aikana, on Suomeen saapuvien matkustajien ennakkotodistusvaatimusta ja testausta tarpeellista jatkaa 30.6.2022 saakka ulkomaista

[1] Käytössäni on ollut hallituksen esityksen lisäksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen 1.12.2021 päivätty, perustuslakivaliokunnalle osoitettu lausunto hallituksen esityksestä.

alkuperää olevien covid-19-tartuntojen leviämisen estämiseksi ja väestön terveyden suojelemiseksi. Koska väestön korkean rokotuskattavuuden vaikutusta epidemian kehittymiseen ei vielä tarkkaan tunneta ja rokotteiden vaikuttavuuteen liittyy runsaasti epävarmuuksia esimerkiksi suojan kestoon ja tehoon muuntuneita viruskantoja vastaan, on Suomeen saapuviin henkilöihin kohdistuvia terveysturvallisuusvaatimuksia perusteltua jatkaa vielä 30.6.2022 saakka. Toisaalta maahantulon terveysturvallisuussäännöksillä voidaan perustelujen mukaan torjua myös uusien huolestuttavien virusten leviämisen uhkaa sekä havaita ajoissa uudet viruskannat (HE, s. 57-58). Mahdollistamalla EU:n digitaalisen koronatodistuksen käytön jatkaminen 30.6.2022 saakka pyritään voimassa olevaan tapaan lieventämään rajoitusten perusoikeusvaikutuksia niin, että elinkeinonharjoittamisen mahdollisuudet palautuisivat lähemmäs normaalia ja perusoikeudet voisivat toteutua mahdollisimman täsmällisesti (HE, s. 58).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin rajoitusten voimassaoloaikaa tarkastellessaan kiinnittänyt huomiota epidemiatilanteen muuttumiseen sekä rokotekattavuuden lisääntymiseen. THL:n uusimpien tilastojen mukaan 6.12.2021 rokotekattavuus 12 vuotta täyttäneessä väestössä on ensimmäisen rokotteen osalta 87,0 %, toisen rokotteen osalta 82,2 % ja kolmannen rokotteen osalta 7,4 %. Rokotekattavuuden lisääntyminen ei ole kuitenkaan yksin riittänyt epidemiatilanteen merkittävään parantumiseen. Viimeisten 14 vuorokauden aikana varmistettuja tartuntoja on raportoitu koko maassa yhteensä 16 111 kappaletta. Kuolintapauksia on vastaavana aikana ilmennyt 120. Sairaalahoidossa oli 6.12.2021 yhteensä 277 koronapotilasta, joista tehohoidossa 51. Koronaepidemiatilanne on siten edelleen hyvin vakava ja heikentynyt voimakkaasti syksyn edetessä sekä kuormittanut merkittävästi terveydenhuoltojärjestelmää.

THL:n lausunnon (1.12.2021) mukaan rokotekattavuus ei enää merkittävästi nouse vuoden 2022 puolella. Rokotukset estävät epidemian etenemistä, mutta eivät tee sitä nykyisellä kattavuudella riittävästi, eikä nykyisillä rokotteilla millään kattavuudella kokonaan. Lausunnon mukaan on erittäin todennäköistä, että kevään 2022 aikana koronapotilaat kuormittavat yhä terveydenhuoltoa. Vakavan taudin riskissä on yhä niin suuri osa väestöstä, että paikoitellen ja ajoittain voidaan nähdä terveydenhuollon voimakastakin kuormitusta. Näitä tilanteita varten on THL:n mukaan tärkeää, että rajoitustoimien käyttöönotto säilyy mahdollisena myös keväällä 2022 (ks. THL:n lausunto, s. 1).

Ehdotettujen rajoitustoimien jatkamista voidaan siten nykyisen epidemiatilanteen ja asiantuntijaviraston kevään 2022 tilannetta koskevan ennusteen mukaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta välttämättömänä. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että hallituksen esityksessä

viitataan THL:n sosiaali- ja terveysministeriölle 1.11.2021 antamaan lausuntoon, jonka mukaan THL on arvioinut säännösten voimassaolon jatkamisen olevan tarpeellista 30.4.2022 asti (HE, s. 60). THL:n perustuslakivaliokunnalle antamassa lausunnossa (1.12.2022) ei esitetä täsmällistä arviota tarvittavan voimassaoloajan pituudesta. Tähän nähden pidän tarpeellisena perustuslakivaliokunnan aikaisempi käytäntö huomioon ottaen (esim. PeVL 26/2021 vp, s. 3-4), että eduskuntakäsittelyn yhteydessä saadaan riittävä varmistus siitä, että voimassaolon jatkamista voidaan pitää epidemiologisen asiantuntijatiedon valossa välttämättömänä kesäkuun loppuun saakka.

2. Maahantuloa koskeva sääntely

Ehdotettujen maahantuloa koskevien säännösten osalta (16 a – 16 g §) kiinnitän huomiota siihen, että THL:n perustuslakivaliokunnalle antamassa kirjallisessa lausunnossa arvioidaan maahantuloa koskevien säännösten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta olennaisesti eri tavoin kuin hallituksen esityksessä.

THL:n mukaan maahantuloa koskevilla rajoitustoimenpiteillä on todellista tartuntoja vähentävää ja epidemian vaikutuksia hillitsevää merkitystä vain silloin, kun Suomessa esiintyy erittäin vähän endeemistä viruskiertoa ja jos suuri osa väestöstä on alttiita vakavalle tautimuodolle. Lausunnon mukaan tällä hetkellä virusta esiintyy käytännössä koko maassa endeemisenä ja valtaosa korkeassa vakavan taudin riskissä olevasta väestöstä on kokonaan rokotettu. THL katsoo, että rokotuskattavuuden ollessa hyvä ja rokotuksilla hankitun immuniteetin suojatessa hyvin nykyisiä virusmuunnoksia vastaan on mahdollista merkittävästi vähentää maahantulopisteillä tehtäviä terveysturvallisuustoimia ja ohjata vapautuvat terveydenhuollon resurssit paikalliseen epidemiantorjuntaan ja rokotusten suorittamiseen (THL:n lausunto, s. 2).

Erityisen huomionarvoista on, että THL:n mukaan tässä epidemiatilanteessa ei ole enää ihmisten hengen ja terveydensuojeluun perustuvaa välttämättömyystarvetta erilliselle toiselle testille (72 – 120 h testi) maahantulotestin lisänä (16 d §). THL katsoo, että tämän toisen testin kautta löytyy enää niin pieni määrä tartuntoja Suomeen saapuneiden keskuudessa, ettei niillä ole mitään todellista merkitystä epidemian suunnalle Suomessa, erityisesti Suomen oma vahvasti endeemisen leviämisen epidemiatilanne huomioon ottaen. Sen sijaan erillinen toisen testin vaatimus aiheuttaa osalle matkustajista sekä vaivaa että kustannuksia, joita ei enää voida pitää oikeasuhtaisina, ja joka haittaa matkailuelinkeinon elpymistä ilman, että perusteltavaa syytä testin vaatimiselle voidaan osoittaa (THL:n lausunto, s. 4).

Tältä osin on syytä huomauttaa, että perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota kyseiseen 16 d §:ään jo aikaisemmassa lausunnossaan (PeVL 35/2021 vp, kappale 32), joka koski sääntelyn voimassaoloajan jatkamista vuoden 2021 loppuun. Valiokunta kehotti tuolloin sosiaali- ja terveysvaliokuntaa vielä huolellisesti tarkastelemaan ehdotetun sääntelyn tarvetta.

Hallituksen esityksen perusteluissa ei havaitakseni nimenomaisesti perustella erikseen juuri 16 d §:n voimassaoloajan jatkamisen välttämättömyyttä, vaan säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan säännöksen osalta voimassa olevan säännöksen esitöihin (HE, s. 44) eikä säännöstä erikseen tarkastella myöskään esityksen säätämisjärjestysperusteluissa.

THL:n lausunto huomioon ottaen pidän kyseenalaisena, voidaanko lakiehdotuksen 16 d §:n voimassaoloajan jatkamista pitää perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuusvaatimuksen täyttävänä. Hallitus ei luonnollisesti ole suoraan sidottu THL:n asiantuntija-arvioon, mutta sen tulisi tällaisessa arviointitilanteessa pystyä esittämään valtiosääntöoikeudellisesti vakuuttavat perusteet ehdottamansa sääntelyn tueksi.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta jatkettavaksi voimassa olevan lain 16 c §:n 2 momentin voimassaoloaikaa. Kyseisen säännöksen mukaan pykälän 1 momentissa säädetty 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-tauden ilmaantuvuus tai muuntuneen viruksen yleisyys ei aiheuta erityistä epidemian leviämisen riskiä. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännöksessä tarkoitetuista maista ja alueista.

Kyseinen poikkeussäännös otettiin tartuntatautilakiin perustuslakivaliokunnan kannanoton johdosta. Valiokunta piti lausunnossaan PeVL 26/2021 vp tuolloin arvioitavanaan ollutta sääntelyä oikeasuhtaisuuden kannalta jossakin määrin ongelmallisena. Valiokunnan mukaan sääntelyä oli muutettava siten, että voimakkaimmin perusoikeuksiin puuttuvat velvollisuudet kohdistuvat sellaisiin maahan tuleviin henkilöihin, joiden voidaan arvioida muodostavan suurimman riskin covid-19-tartuntojen leviämisen kannalta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntelyn oikeasuhtaisuutta voitiin parantaa ”esimerkiksi säätämällä laissa perussäännökset sellaisista lähtömaista, joista tuleviin matkustajiin todistus- tai testausvaatimusta ei sovelleta” (PeVL 26/2021 vp, kappale 12). Perustuslakivaliokunta kiinnitti myöhemmin huomiota siihen, että 16 c §:n poikkeussäännös ei ”nykyisellä tavalla tulkittuna ja sovellettuna täytä hyvin oikeasuhtaisuusvaatimusta” (PeVL 35/2021 vp, kappale 36).

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että perustuslakivaliokunnan kyseisen lausunnon ja asetuksenantovaltuuden säätämisen jälkeen tilanne on muuttunut. Rokotetodistusten määrä on kasvanut ja painopiste on siirtynyt matkustajakohtaiseen arviointimalliin, joten myös sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta asetuksenantovaltuus voidaan poistaa (HE, s. 62). Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että valtioneuvoston asetuksessa säädettyjen maiden ja alueiden lukumäärä on ollut melko vähäinen. Lisäksi todetaan, että Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan pohjoisten rajayhteisökuntien vapautuksesta säätämisestä asetuksella ei ole ollut merkittävää käytännön vaikutusta (HE, s. 44). Hallituksen esittämät perusteet poikkeussäännöksestä luopumiselle vaikuttavat sinänsä asianmukaisilta. Kun kyse on kuitenkin poikkeussäännöksestä, jolla pyrittiin varmistamaan maahantulorajoitusten oikeasuhtaisuutta, tulee valtioneuvoston tarkoin seurata, mitä käytännön vaikutuksia poikkeussäännöksestä luopumisella on, ja ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin, jos maahantulorajoitukset näyttävät muodostuvan soveltamiskäytännössä suhteellisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisiksi.

3. Koronapassia koskevat ehdotukset

Voimassa oleva ns. koronapassia koskeva sääntely on hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 35/2021 vp, s. 4-8). Perustuslakivaliokunta piti sääntelyn arvioinnin kannalta lähtökohtaisesti merkityksellisenä, että koronatodistuksen esittämisvelvollisuus säädetään vaihtoehdoksi lakiin perustuville tiloihin ja kokoontumisiin kohdistuville perusoikeusrajoituksille. Vaikka ehdotus asetti henkilöt eri asemaan, ei ehdotettua sääntelyä voitu perustuslakivaliokunnan mielestä sen taustalla olevat lääketieteelliset perusteet huomioiden pitää mielivaltaisena. Sääntelylle oli esitetty myös hyväksyttävät perusteet. Täysi rokotussarja ja sairastettu covid-19-tauti antavat henkilölle suojaa koronavirustartunnalta ja estävät taudin leviämistä. Tuoreen negatiivisen testitodistuksen vaatimus esti sekin koronatartunnan leviämistä ihmisten kokoontuessa erilaisiin tilaisuuksiin. Valiokunnan mielestä esitettyä voitiin lausunnon antamisajankohtana vallinneessa epidemiatilanteessa pitää sellaisena hyväksyttävänä syynä, joka muodostaa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun hyväksyttävän perusteen (PeVL 35/2021 vp, kappale 16).

Perustuslakivaliokunnan mielestä arvioitaessa ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuutta voitiin merkitystä edelleen antaa sille, että esimerkiksi yksilölle välttämättömät palvelut eivät edellytä koronatodistuksen esittämistä. Samaten merkitystä oli sillä, että käytännössä koronatodistuksen esittämisvelvollisuuden piiriin lukeutuvilla henkilöillä on ollut ja on edelleen mahdollisuus

saada maksutta täysi rokotussarja koronavirusta vastaan. Henkilöillä, jotka eivät ole ottaneet koronarokotuksia, oli mahdollisuus saada koronatodistus negatiivisen testituloksen perusteella saada koronatodistus negatiivisen testituloksen perusteella (PeVL 35/2021 vp, kappale 17).

Ehdotettua 58 i §:ää on voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna muutettu siten, että siinä on koronapassin edellyttämisaika ulotettu säännöksen tarkoittamaan tilaan pääsemiseksi ”sen koko aukioloaikana” (2 mom.). Kyse olisi oman arvioni mukaan suhteellisen vähäisestä täsmennyksestä ja tiukennuksesta koronapassin esittämisvelvollisuuteen. Koronapassi vapauttaisi asetuksella säädetyistä tai viranomaisen päätöksellä määrätyistä rajoituksista edellyttäen, että koronatodistuksen esittämistä edellytettäisiin tilaisuuden tai tilan koko aukioloaikana. Nähdäkseni ehdotus ei merkitse sellaista laadullista muutosta nykysääntelyyn, joka edellyttäisi poikkeamista perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta koronapassin esittämisvelvollisuuden käyttöönoton mahdollistavasta valtiosääntöoikeudellisesta kannanotosta.

4. Lopuksi

Hallituksen esitys on annettu eduskunnalle 25.11.2021 ja lähetetty lähetekeskustelussa valiokuntiin 1.12.2021. Ehdotettu sääntely käsittää valtiosääntöoikeudellisesti hyvin merkittävän sääntelykokonaisuuden, vaikka kyse on pääosin jo aikaisemmin perustuslakivaliokunnan arvioitavana olleiden ja voimassa olevien säännösten voimassaoloajan jatkamisesta. Valiokunnan aikaisemmista kannanotoista riippumatta esitystä tulee eduskunnassa voida perusteellisesti arvioida nyt käsillä olevan säätämisajankohdan lähtökohdista ja lähitulevaisuutta koskevista ennusteista käsin. Erityisesti käsillä olevassa asetelmassa jo epidemiatilanteen muuttuminen voi edellyttää aikaisemmasta poikkeavaa valtiosääntöoikeudellista arviointia.

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti joutunut huomauttamaan valtioneuvostolle, että valtioneuvosto ei voi lainsäädäntömenettelyssä asettaa eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä ja perustuslain 74 §:n mukaista lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden valvontaa jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen. Perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän asianmukainen toteutuminen vaarantuu, jos hallituksen esitysten eduskuntakäsittelylle ei varata riittävää ja kohtuullista aikaa (ks. esim. PeVL 35/2021 vp, s. 3, PeVL 14/2020 vp, s. 7).

Kun otetaan huomioon, että voimassa olevan tartuntatautilain väliaikaisen sääntelyn voimassaoloajan päättyminen on ollut tiedossa pitkään, voidaan esityksen eduskuntakäsittelylle varattua aikaa pitää vaatimattomana, kun lisäksi otetaan huomioon eduskunnan istuntokauden

loppuaikataulu, joka jättää esimerkiksi eduskunnan valiokunnille hyvin vähän aikaa esityksen perusteelliseen käsittelyyn. Ongelmallisena voidaan pitää myös sitä, että hallituksen esityksessä on tyydytty lähinnä vain pidentämään nykyisen sääntelyn voimassaoloaikaa ilman nykysääntelyn toimivuuden ja sääntelyn sisällön perusteellista arviointia, vaikka perustuslakivaliokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan esittänyt painavaa kritiikkiä omaksuttua sääntelytapaa kohtaan ja vaikka valtioneuvoston piirissä olisi ollut tähän myös aikataulullisia mahdollisuuksia syksyn aikana.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tartuntatautilain koronavirusepidemiaan liittyvää määräaikaista sääntelyä kiinnittänyt useaan otteeseen huomiota siihen, että sääntely ei koronaepidemiaan yksinomaan liittyvänä ja näin myös siihen säädöstasolla soveltamisedellytyksiltään sidottuna miltei kasuistisena sääntelynä lainsäädäntöteknisesti sovi oikeussystemaattisesti tartuntatautilain muun sääntelyn kokonaisuuteen. Vaikka täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus lukeutuu sinänsä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin, on valiokunta kiinnittänyt huomiota siihen, että säännösten kasuistinen, muusta tartuntatautilaista poikkeava sääntelytekniikka aiheuttaa ongelmia ja ennakoimattomuutta tartuntatautilain sääntelyn soveltamisessa (esim. PeVL 35/2021 vp, kappale 8).

Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyn selkeyteen on ollut syytä kiinnittää erityistä huomiota koronavirusepidemian aikana erityisesti perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa. Valiokunta on pitänyt erittäin valitettavana, että esimerkiksi koronapassia koskeva sääntely sellaisenaan ja erityisesti yhdessä siihen kiinteästi kytköksissä olevan tartuntatautilain mainitun kasuistisen sääntelyn kanssa muodostaa erittäin vaikeaselkoisen ja vaivalloisesti sovellettavan kokonaisuuden (PeVL 35/2021 vp, kappale 9).

Esimerkiksi tällaiset perustuslakivaliokunnan huomautukset, jotka kohdistuvat tartuntatautilain väliaikaisessa sääntelyssä omaksuttuun, kritiikille alttiiseen sääntelytapaan, ovat jääneet ottamatta huomioon hallituksen esityksessä, jossa ehdotetaan vaikeaselkoisen sääntelyn voimassaoloajan jatkamista ilman, että sääntelyä on mitenkään pyritty selkeyttämään.