Janne Salminen 6.12.2021

Perustuslakivaliokunta

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

Esitys

1. Käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tartuntatautilakia niin, että vuoden 2021 loppuun saakka voimassa olevia tartuntatautilain covid-19-epidemiaan liittyvien väliaikaisten säännösten voimassaoloa jatkettaisiin 30.6.2022 saakka väliaikaisena. Pääosin ehdotettuihin lakeihin nyt määräaikaisina sisältyvät säännökset säilyisivät saman sisältöisinä. Muutoksia tartuntatautilain määräajan voimassaoleviin säännöksiin ehdotetaan 16 c, 16 g ja 58 f ja 58 g sekä 58 i ja 58 l §:ien osalta. Covid-19-tartuntojen Suomeen leviämisen estämiseksi Suomeen saapuvilta henkilöiltä edellytettäisiin eräin poikkeuksien edelleen joko luotettavaa todistusta kuuden kuukauden sisällä sairastetusta covid-19-taudista, saadusta hyväksyttävästä covid-19-rokotussarjasta tai ennen Suomeen saapumista tehdystä negatiivisen tuloksen osoittavasta luotettavasta covid-19-testistäSuomeen saapuvan olisi edelleen vaihtoehtoisesti käytävä covid-19-testissä Suomeen saavuttuaan ja toisessa testissä 72–120 tunnin kuluessa. Tähän liittyvä asetuksenantovaltuus poistettaisiin. Sääntelyä tartuntaketjujen katkaisua tehostavasta tietojärjestelmästä koronavirukselle mahdollisesti altistuneiden tavoittamiseksi (koronavilkku ym) ehdotetaan jatkettavaksi entisellään. Samoin esityksessä ehdotetaan jatkettavaksi ravitsemisliikkeiden toiminnan väliaikaista rajoittamista ja valvontaa koskevien säännösten voimassaoloa. Lisäksi jatkettaisiin henkilöliikenteessä ja muissa palveluissa noudatettavia erityisiä hygieniavelvoitteita ja toiminnan väliaikaista rajoittamista epidemiatilanteen sitä vaatiessa koskevien säännösten ym. voimassaoloa. Yksi muutos kohdistuu siihen, että esityksessä ehdotetaan muutettavaksi matkustajamäärien väliaikaista rajoittamista henkilöliikenteessä ja tilojen väliaikaista sulkemista koskevia säännöksiä siten, että säädetyistä viranomaisen päätöksenteon kriteereistä poistetaan covid-19-taudin ilmaantuvuus samalla kuitenkin tartuntaryppäiden kriteerejä hieman täsmentäen. Koronatodistuksen kansallista käyttöä koskevaa sääntelyä ehdotetaan jatkettavaksi yhdellä täsmennyksellä (todistuksen edellyttäminen kyseisen tilan koko aukioloaikana). Uusi väliaikainen säännös koskisi kuntien velvollisuudesta myöntää EU:n digitaalinen koronarokotustodistus EU:n ulkopuolella rokotetuille.

2. Valtioneuvoston käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, mutta sen asiasta olisi kuitenkin aiheellista hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

Yleisesti valtiosääntöoikeudellinen arviointi ja sen perusta

3. Perustuslakivaliokunnassa nyt tapahtuvan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on huomattava, että tartuntatautilain säännökset, joiden voimassaoloa ehdotetaan jatkettavaksi 30.6.2022 saakka, on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (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).

4. Näin tuore valtiosääntöoikeudellinen arviointi tulee mielestäni asettaa myös nyt käsillä olevan ehdotuksen arvioinnin perustaksi.

5. Merkittävin osin ehdotettava sääntely on sisällöltään täysin saman sisältöinen kuin tällä hetkellä voimassa oleva sääntely. Tästä syystä pidän selvänä, että lähtökohtaisesti tuoreen perustuslakiarvioinnin läpikäynyt sääntely on myös nyt sisällöltään sellainen, että se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Muu johtopäätös edellyttäisi erityisiä perusteluja. Se voisi johtua säännösten käytössä sittemmin ilmenneistä konkreettisista perustuslaillisista ongelmista tai tässä käsillä olevassa tapauksessa esimerkiksi lääketieteellisen tai epidemiologisen tiedon muuttumisesta sitten edellisten arviokertojen. On kuitenkin selvää, kuten hallituksen esityksessäkin tuodaan esiin, että sääntelyn perusratkaisujen perustuslainmukaisuus on arvioitu edellä mainittujen hallituksen esitysten käsittelyjen yhteydessä.

6. Samalla on yhtä selvää, että käsillä on uusi hallituksen esitys, joka on arvioitavissa perustansa ja on arvioitavakin erityisesti määräaikaisuuden osalta erikseen.

7. Hallituksen esityksessä on asiantuntijaselvitystä ajankohtaisesta koronataudista ja sen viimeaikaisesta kehityksestä. Lisäksi on toimitettu Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen selvitys, joka on merkittävästi saman suuntainen kuin hallituksen esitykseen sisältyvä selvitys. Suomessa ajankohtaiseen tilanteeseen liittyy vähitellen parantunut rokotekattavuus. Pandemia on saatavan selvityksen mukaan kuitenkin edelleen arvaamaton ja sen vaihtelut näkyvät myös Suomessa. Lisäksi koronatauti leviää edelleen etenkin rokottamattomien joukossa, ja se on osalle vaarallinen. Rokottamattomia ovat paitsi omasta halustaan rokottamattomat ihmiset, myös alle 12-vuotiaat lapset. Tilanteeseen liittyy riski siitä, että virus muuntuu myös niin, että nyt käytössä olevat rokotteet eivät anna sitä vastaan enää tehokasta suojaa.

8. Näiden ja hallituksen esityksestä saatavien tietojen mukaan tilanne vaikuttaa edelleen olevan sellainen, että perusteet väliaikaisille nyt ehdotettujen sääntelyjen sisällyttämiselle lakiin ovat mielestäni olemassa (PeVL 44/2020 vp). Perustuslakivaliokunta on lähtenyt siitä, että terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta sellainen peruste, jolla on yhteys perustuslain 7.1 §:n julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä perustuslain 19.3 §:n mukaisesti ja joka

oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (PeVM 2/2020 vp, PeVM 3/2020 vp, PeVM 7/2020 vp, PeVM 9/2020 vp).

9. Nämä perusteet ovat myös rajoitusperusteena perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttäviä mainitussa, aikaisemmassa tähän liittyvässä käytännössä todetulla tavalla. Samoin esityksessä toimenpiteiden välttämättömyys on perusoikeusrajoitusten kannalta mielestäni perusteltu asianmukaisesti.

10. Yleisesti ottaen minulla ei ole huomautettavaa hallituksen esitykseen sisältyvistä säätämisjärjestysperusteluista. Pidän niitä sisällöltään asianmukaisina ja esitykseen sisältyvää perustuslakiarviointia riittävänä seuraavin tarkennuksin. Esimerkiksi väliaikainen säännös kuntien velvollisuudesta myöntää Euroopan unionin digitaalinen koronarokotustodistus unionin ulkopuolella rokotetuille on yhdenvertaisuussyistä tarpeellinen.

Sääntelyn oikeasuhtaisuus ja määräajan pituus

11. Oikeasuhtaisuuden arviointi edellyttää nyansoidumpaa tarkastelua. Ensinnäkin rajoitustoimenpiteet on tässä merkittävin osin muotoiltu viranomaispäätökset mahdollistaviksi: toisin sanoen ehdotetut lainkohdat eivät vielä merkittävin osin edellytä tietyn sisältöisiä rajoitustoimenpiteitä vaan antavat viranomaisille mahdollisuuden alueelliset ja paikalliset olosuhteet huomioon ottaen tehdä päätöksiä rajoitustoimenpiteistä sen mukaan kuin on välttämätöntä. Samalla sääntely korostaa myös sitä, että säännösten osoittamaa toimivaltaa käytettäessä tulee niin ikään kiinnittää huomiota rajoitusten välttämättömyyteen, määräaikaisuuteen ja suhteellisuuteen. Rajoituksista tulee myös luopua heti, kun se on mahdollista.

12. Toiseksi oikeasuhtaisuuden arviointiin vaikuttaa myös ehdotetun sääntelyn määräaikaisuus: ehdotetut säännökset olisivat voimassa ehdotuksen mukaan 30.6.2022 saakka. Hallituksen esityksen mukaan ehdotettujen toimenpiteiden ajallinen kesto on ulotettu siihen saakka, että Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen arvion mukaan suomalaiset olisi rokotettu täydellä rokotussarjalla ja väestön vastustuskyky covid-19-tautia ja mahdollisia virusmuunnoksia vastaan olisi niin hyvä, ettei toimenpiteiden enää sen vuoksi voitaisi nykytiedon valossa katsoa olevan välttämättömiä. Asiantuntijaviranomainen on katsonut, että voimassaolon jatkamiselle on perusteet 30.4.2022 saakka.

13. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että pandemiatilanteessakin covid-19-pandemian leviämisen ehkäisemiseen tähtäävä sääntely on ajallisesti rajattava välttämättömään (PeVL 44/2020 vp).

14. Epidemian kesto ei ole tällä hetkellä ole selvästi täysin ennakoitavissa. Rokottautumistilanne elää, ja myös pandemian intensiivisyys näyttää vaihtelevan. Lisäksi koko ajan on varsin suuri määrä rokottamattomia, joiden terveydentila on erityiselle riskille altis, mikä varsinkin lisää terveydenhuollon kuormitusta. Lisäksi lapset ovat vailla rokotussuojaa ikänsä vuoksi.

15. Viranomaisille on mielestäni myös valtiosääntöoikeudellisista nyt käsillä olevan sääntelyn hyväksyttäviin tarkoitusperiin liittyvistä syistä asianmukaista varmistaa riittävät toimivaltuudet pandemian kestäessä kulloiseenkin tilanteeseen. Ehdotettua määräaikaista voimassaolo pidän

asianmukaisena, vaikka se ylittää tässä vaiheessa asiantuntijaviranomaisen esittämän arvion rajoitustoimenpiteiden tarpeesta, koska merkittävin osin sääntelytoimenpiteet ovat toimivallan käyttöön mahdollistavia ja koska tilanteessa, jossa välttämättömyysedellytys perusoikeuksia rajoittavan lainsäädännön voimassaololle ei enää täyty, hallituksen tulee esittää määräajankin voimassaolevien säännösten kumoamista. On esimerkiksi toiminnanharjoittajien kannalta asianmukaista, että lainsäädäntö, joka merkittävästi vaikuttaa heidän toimintaympäristöönsä on voimassa niin, että he voivat asianmukaisesti ennakoida toimintansa puitteita. Tällä on merkitystä paitsi elinkeinovapauden kannalta, myös useiden muiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

Koronatodistuksen edellyttämistä koskevan sääntelyn tarkistus

16. Koronatodistuksen käyttöä koskevaan säännökseen (58 i §) ehdotetaan tarkistusta, jonka mukaan toiminnanharjoittajan tulisi edellyttää koronatodistuksen esittämistä koko yleisötilaisuuden tai tilan aukioloaikana. Toiminnanharjoittajat ovat soveltaneet säännöstä vaihtelevasti.

17. Hallituksen esityksen mukaan koronapassi on edelleen keinona hyvä tartuntariskien vähentämiseen ja vakavien tautimuotojen lisääntymisen torjuntaan, mutta sen teho kärsii siitä, että sitä sovelletaan vain tietyn kellon ajan jälkeen. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on katsonut, että koronapassi on terveystoimena verrattavissa muihin rajoitustoimenpiteisiin ainoastaan silloin, jos se on kokonaisuudessaan ja kokoaikaisesti vaihtoehto voimassaoleville rajoituksille.

18. Perustuslakivaliokunta on koronatodistusta arvioidessaan (PeVL 35/2021 vp) tarkastellut sitä nimenomaisesti vain ”vaihtoehtona säädetyille ja viranomaispäätöksin asetetuille viruksen leviämisen estämiseen tähtääville velvoitteille ja rajoituksille”.

19. Ehdotus etääntyy tarkkaan ottaen tästä peruslähtökohdasta niissä tilanteissa, joissa toiminnanharjoittamiselle on asetettu nimenomaisia aukioloaikoihin liittyviä rajoituksia. Koska toiminnanharjoittajalla voisi säännökseen ehdotetun muutoksen jälkeenkin valita, noudatetaanko toiminnassa viranomaispäätöksen mukaisia rajoituksia vai edellytetäänkö koronatodistusta, katson, ettei ehdotus rajoittavan elinkeinoelämää yli sen, mikä on välttämätöntä ja oikeasuhtaista.

Tartuntatautilain 16 c.2 §:n asetuksenantovaltuuden poistaminen

20. Tartuntatautilain 16 c §:ssä säädetään henkilöryhmistä, joita Suomeen saapuessa ei koske velvollisuus esittää todistus ja osallistua testiin. Pykälän 2 momentin 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. Tämä 16 c.2 §:ssä oleva asetuksenantovaltuus ehdotetaan poistettavaksi.

21. Sääntelyyn on liittynyt oikeasuhtaisuushaasteita (ks. PeVL 35/2021 vp). Näistä ja hallituksen esityksessä esitetyistä syistä, muutos ehdotus on asianmukainen eikä siihen havaintojeni mukaan liity valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Sääntelyn tila

22. Tartuntatautilaki on muutettu pandemian kestäessä seuraavien hallituksen esitysten mukaisesti:

- hallituksen esityksessä laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 72/2020 vp),
- hallituksen esityksessä laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 101/2020 vp),
- hallituksen esityksessä laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 139/2020 vp),
- hallituksen esityksessä laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 225/2020 vp),
- hallituksen esityksessä laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 245/2020 vp),
- hallituksen esityksessä laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 6/2021 vp),
- hallituksen esityksessä laeiksi tartuntatautilain 58 d §:n muuttamisesta ja tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 73/2021 vp),
- hallituksen esityksessä laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 105/2021 vp),
- hallituksen esityksessä laiksi tartuntatautilain 58 d §:n muuttamisesta (HE 118/2021 vp)
- hallituksen esityksessä laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 131/2021 vp).

23. Nyt on käsillä hallituksen esitys laeiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 226/2021 vp). Osa muutoksista n väliaikaisia, ja väliaikaiset muutokset ovat toistuneet usein.

24. Tämä hallituksen esitys on annettu eduskunnalle 25.11.2021. Lakien on tarkoitus olla voimassa 1.1.2021.

25. Perustuslakivaliokunta on viimeksi lausunnossaan PeVL 25/2021 vp todennut seuraavaa.

> (7) Perustuslakivaliokunta muistuttaa, että valtioneuvosto ei voi lainsäädäntömenettelyssä asettaa eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä ja perustuslain 74 §:n mukaista lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvontaa jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen (ks. myös PeVL 14/2020 vp, s. 7, PeVL 15/2018 vp, s. 60). Perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän asianmukainen toteuttaminen vaarantuu, jos hallituksen esitysten eduskuntakäsittelylle ei varata riittävää ja kohtuullista aikaa (PeVL 14/2020 vp, s. 7). Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota asiaan.
>
> (8) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tartuntatautilain koronavirusepidemiaan liittyvää määräaikaista sääntelyä kiinnittänyt huomiota siihen, että sääntely ei koronaepidemiaan yksinomaan liittyvänä ja näin myös siihen säädöstasolla soveltamisedellytyksiltään sidottuna miltei kasuistisena sääntelynä lainsäädäntöteknisesti sovi oikeussyste-

> maattisesti tartuntatautilain muun sääntelyn kokonaisuuteen. Vaikka täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus lukeutuu sinänsä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin (ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 5/II), on valiokunta kiinnittänyt huomiota siihen, että säännösten kasuistinen, muusta tartuntatautilaista poikkeava sääntelytekniikka aiheuttaa ongelmia ja ennakoimattomuutta tartuntatautilain sääntelyn soveltamisessa vastaisuudessa myös jo voimassa olevan sääntelyn osalta esimerkiksi nyt ehdotettavasta sääntelystä tehtävien vastakohtaispäätelmien vuoksi (ks. myös PeVL 44/2020 vp, s. 4).

26. Nämä huomiot ovat relevantteja myös tässä yhteydessä.

27. Osin tähän liittyen perustuslakivaliokunta on aikaisemin painottanut myös tarvetta varmistaa perusoikeuksien toteutuminen asianmukaisella ohjeistuksella (esim. PeVL 35/2021 vp, PeVM 5/2021 vp, PeVM 14/2020 vp). Tämä koskee nyt käsillä olevaa ehdotusta mitä suuremmassa määrin.

28. Lisäksi käsitykseni mukaan valtioneuvostoa voitaisiin kehottaa myös sen selvittämiseen, olisiko jo tässä pandemiatilanteessa – eikä vasta sen jälkeen - käynnistettävä tartuntatautilain tai muun lainsäädännön varustaminen erityisesti tällaista tai vastaavaa pandemiatilannetta silmällä pitäen.

29. Esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on omassa lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle esittänyt useita sellaisia sääntelyn parantamisehdotuksia, jotka olisi arvioitava osana lainvalmisteluprosessia ja osana pitkäkestoisempia lainsäädännön muutostarpeiden tarkastelua. Nykyiset väliaikaiset muutokset asettavat eduskunnan toistuvasti hankalaan lainsäädäntötilanteeseen. Samoin esimerkiksi koronatodistukseen liittyy paljon sellaista epätietoisuutta, jota ei edelleenkään nyt käsillä olevilla ehdotuksilla tulla käsitelleeksi eikä lainsäätäjä käsitellessään väliaikaisia muutoksia pääse asianmukaisesti valmistellun ehdotuksen perusteella ottamaan sentapaisiin teemoihin kantaa.

30. Vaikka hallituksen esitykseen nyt sisältyy laajaa vaikutusten arviointia ja mysö perusteellinen säätämisjärjestysarviointi, perustuslakivaliokunta on koronavirusepidemian aikana kiinnittänyt useaan otteeseen huomiota tarpeeseen arvioida perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn (esim. PeVM 10/2020 vp). Laajemman lainvalmistelun yhteydessä tarjoutuisi mahdollisuus myös kattavampaan perusoikeusarviointiin.

31. Lisäksi pandemian pitkittyessä valtioneuvoston on seurattava väliaikaisena nyt jo pitkään voimassa olleen sääntelyn vaikutuksia ja tarvittaessa ryhdyttävä sääntelyn korjaamiseen. Valiokunta on aikaisemmin painottanut tarvetta arvioida rajoitustoimien pitkänkin aikavälin yhteiskunnallisia vaikutuksia (esim. PeVL 35/2021 ja PeVL 28/2021 vp).