EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: Lausunto hallituksen esityksestä HE 226/2021 vp eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tartuntatautilakia siten, että vuoden 2021 loppuun saakka voimassa olevia tartuntatautilain covid-19-epidemiaan liittyvien väliaikaisten säännösten voimassaoloa jatkettaisiin. Nämä säännökset koskevat mm. terveysturvallista maahantuloa, koronavilkkua, alueellisten rajoitustoimien edellytyksiä sekä koronapassin maan sisäistä käyttöä. Lisäksi jatkettaisiin henkilöliikenteessä ja muissa palveluissa noudatettavia erityisiä hygieniavelvoitteita ja toiminnan väliaikaista rajoittamista epidemiatilanteen sitä vaatiessa koskevien säännösten voimassaoloa. Sääntely on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022 ja olemaan voimassa 30.6.2022 saakka.

Perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan ottanut kantaa vastaaviin, tällä hetkellä 31.12.2021 asti voimassa oleviin säännöksiin.

Sääntelyn välttämättömyys koronaepidemia tilanteen perusteella

SARS-CoV-2 -infektioon on 3.12.2021 mennessä sairastunut n. 262 milj. ihmistä ja siihen on kuollut n. 5,2 milj. ihmistä (https://www.statista.com/statistics/1104709/coronavirus-deaths-worldwide-per-million-inhabitants/).

WHO arvioi, että talven ja kevään 2021-22 kuluessa Euroopassa voi kuolla koronavirusinfektioon n. 700 000 ihmistä (https://www.euro.who.int/en/media-centre/sections/press-releases/2021/the-who-european-region-could-hit-over-2-million-covid-19-deaths-by-march-2022.-we-can-avoid-reaching-this-grim-milestone-by-taking-action-now). Tämän vuoksi erilaisten rajoitustoimien jatkamista pidetään WHO:n mielestä Euroopassa edelleen perusteltuna. Koronaepidemia aiheuttaa välittömän uhan myös suomalaisten hengelle ja terveydelle.

Vaikka koronarokotukset vähentävät merkittävästi koronatartuntoja ja suojaavat erittäin hyvin vakavalta covid-taudilta, on rokottamattomien määrä Suomessa edelleen niin suuri (yli 1 milj. henkilöä), että koronaepidemia aiheuttaa merkittävän ylikuormituksen riskin terveydenhuoltojärjestelmälle. Lisäksi koronarokotusten teho heikkenee muutamassa kuukaudessa, joten rokotussuojan ylläpitämiseksi tarvitaan tehosterokotus.

Marraskuun lopulla havaittu uusi omicron -virusvariantti aiheuttaa uutta huolta tartuntojen mahdollisesta leviämisestä rokotettuihin henkilöihin (https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/covid-19-threat-assessment-spread-omicron-first-update). Omicron-virusmuunnoksen havaitseminen voi edellyttää kansallisten rajakontrollien jatkamista, koska on mahdollista, että jotkut tällä hetkellä maailmalla käytetyt testausmenetelmät eivät pysty virusmuunnosta havaitsemaan.

Sääntelyn voimassaolo

Perustuslakivaliokunta on useissa aikaisemmissa kannanotoissaan katsonut, että väestön hengen ja terveyden suojeleminen koronaepidemian aikana oikeuttaa asettamaan pitkällekin meneviä rajoituksia muihin perusoikeuksiin (esim. PeVM 2/2020 vp, s. 4-5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. 4, PeVM 9/2020 vp, s. 4). Rajoitusten keston on kuitenkin rajoituttava siihen, mikä on välttämätöntä väestön hengen ja terveyden suojaamiseksi (PeVL 44/2020 vp). Käytännön tasolla perustuslakivaliokunta on pitänyt perusteltuna, ettei rajoituksia aseteta kuin enintään 6 kuukaudeksi kerrallaan.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan väliaikaisen sääntelyn jatkamista ajanjaksolle 1.1.-30.6.2022. Myös EU:n digitaalista koronatodistusta koskeva sääntely (EU asetukset 2021/953 ja 2021/954) on voimassa kesäkuun 2022 loppuun. Sekä WHO:n että ECDC:n ennusteiden perusteella epidemiatilanne jatkuu vaikeana Euroopassa talvella ja keväällä 2022.

Katson koronaepidemian eurooppalaisen tilannekuvan perusteella säännösten ehdotetun voimassaoloajan 30.6.2022 asti täyttävän perusoikeuksien rajoituksille asetetun välttämättömyysvaatimuksen niiden voimassaolon osalta.

Terveysturvallista maahantuloa koskevat tartuntatautilan väliaikaiset säännökset

Tartuntatautilain 16 a -16 g § koskevat maahantulijoiden koronatodistuksia ja koronatestejä. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (PeVL 35/2021 vp) pitänyt nyt ehdotetun kaltaista sääntelyä hyväksyttävänä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan sääntelyn säilyvän ennallaan paitsi, että voimassa olevan 16 c §:n 2 momentin voimassaoloa ei ehdoteta jatkettavaksi ja että 16 g §:ää täydennetään koronainfektion sairastaneiden koronatodistuksen osalta. Pois jäävän 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. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tällaisten maiden ja alueiden lukumäärä on ollut melko vähäinen.

Myöskään Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan pohjoisten rajayhteisökuntien osalta poistuvan 2 momentin sääntelyllä ei hallituksen esityksen perustelujen mukaan ole ollut merkittävää käytännön vaikutusta. Tartuntatautilain 16 c §:n 2 momentin poistuminen parantaa mielestäni lainsäädännön ennakoitavuutta ja maahantulijoiden yhdenvertaista kohtelua.

Perustuslakivaliokunta ei aiemmassa lausunnossa 26/2021 vp pitänyt välttämättömänä rokotus- tai testitodistuksen vaatimista Suomen ulkorajoilla, jos maan sisäinen rokotuskattavuus olisi riittävällä (eli tuolloisen arvion mukaan yli 70 %) tasolla. Aikaisempaa tarttuvammat koronavirusvariantit ovat tehneet kuitenkin tarpeelliseksi pyrkiä selvästi korkeampaan rokotuskattavuuteen, kuin mitä hallituksen esityksessä 105/2021 vp ilmoitettiin tavoiteltavan. Myös rokotteiden tehoon liittyy vielä runsaasti epävarmuuksia liittyen esimerkiksi suojan kestoon ja suojavaikutukseen muuntuneita viruskantoja vastaan.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos katsoo 1.12.2021 päivätyssä lausunnossaan, että hallituksen esityksessä esitetyt perustelut ns. kakkostestin vaatimiselle matkailijoista olisivat vanhentuneet. Toisaalta THL:n lausuntoakin voidaan jo pitää vanhentuneena, sillä koronaviruksen omicronvariantti pakottaa arvioimaan uudelleen myös rajat ylittävän matkailun terveysturvallisuudelle asetettuja vaatimuksia.

Suomessa on joulukuun 2021 alussa havaittu useita omicrontapauksia. Tapaukset ovat jääneet kiinni Suomessa maahantulon jälkeen tehdyissä PCR-testeissä. Muualta maailmasta kantautuneiden tietojen mukaan omicronvariantti on levinnyt esim. Norjaan rokotettujen ja koronatestissä ennen matkaa käyneiden henkilöiden mukana. On lisäksi mahdollista, että kaikki matkailussa hyväksytyt koronatestit (ns. antigeenitestit eivät tunnista) omicronvarianttia. Katson, että hallituksen esityksen 16 d § vaatimus 72 -120 tuntia maahantulon jälkeen tehtävästä koronatestistä on tässä tilanteessa hyvin perusteltu etenkin, jos tähän mennessä annetut rokotukset eivät suojaa omicronvariantin aiheuttamalta koronainfektiolta.

Hallituksen esityksessä velvollisuus koronatodistuksen esittämiseen taikka koronatestissä käymiseen koskee 16-vuotta täyttäneitä maahantulijoita. Myös tätä nuoremmat henkilöt voivat kuitenkin levittää koronavirusta ja sen omicronvarianttia. On jossain määrin ongelmallista, jos maahantulijoiden terveystarkastuksia ei kohdenneta kaikkiin niihin henkilöihin, jotka voivat levittää koronatartuntoja Suomen väestöön.

Koronavilkkua koskevat tartuntatautilain säännökset

Tällä hetkellä voimassa olevaa tartuntatautilain 4 a -lukua koskeneesta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 20/2020 vp) perustuslakivaliokunta katsoi, että vaikka sääntely sinänsä täytti perustuslain yksityiselämän suojan rajoituksille asettamat vaatimukset, tuli sääntelyssä

varmistua koronavilkun käytön aidosta vapaaehtoisuudesta ja siitä, ettei tietoa altistuksista hyödynnetä muussa kuin koronatartuntoja koskevassa julkisen vallan käytössä. Perustuslakivaliokunnan tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otettiin asianmukaisesti huomioon sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä 17/2020 vp ja voimaantulleessa lainsäädöksessä.

En näe nyt ehdotettuun koronavilkun käytön jatkamiseen liittyvän uusia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Tartuntatautilakiin sisältyvät rajoitustoimet koronatartuntojen leviämisen estämiseksi

Tartuntatautilain 58 c-k ja 59 a-e §:t mahdollistavat alueelliset rajoitustoimet tilanteessa, jossa paikalliset tartuntaryppäät leviävät hallitsemattomasti. Tartuntatautilain asianomaiset rajoitustoimia koskevat pykälät muodostavat tällä hetkellä varsin sekavan ja kasuistisen kokonaisuuden. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossaan 16/2021 vp. pitänyt näitä rajoitustoimia perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä.

Hallituksen esityksessä 58 f ja g §:iin ehdotettu muutos rajoitustoimien kriteereihin antaa jonkin verran lisää harkintavaltaa alueellisille viranomaisille niiden päättäessä rajoitustoimista, mutta on edelleen varsin tarkkarajainen. En pidä ehdotettua muutosta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

Koronapassin käytön jatkaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan jatkettavaksi EU:n digitaalisen koronatodistuksen maan sisäistä käyttöä sen nykyisessä muodossa eli koronapassin edellyttämistä voitaisiin käyttää rajoitustoimien vaihtoehtona. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossaan 35/2021 vp. pitänyt tällaista käyttöä hyväksyttävänä.

Mahdollisuus koronapassin käyttöön lisäisi merkittävästi rajoitusten kohteena olevien elinkeinotoimijoiden liiketoimintamahdollisuuksia ja suojaa näin perustuslaissa turvattua elinkeinovapautta. Riskinä koronapassin käytössä kuitenkin on, että se luo virheellisen turvallisuuden tunteen, jolloin muita suojaustoimia (kasvomaskien käyttö, turvavälit) laiminlyödään. On lisäksi muistettava, että myös täyden rokotussuojan saaneet voivat saada koronavirustartunnan ja levittää virusta, vaikka tartunnan todennäköisyys on heillä rokottamattomia pienempi.

Koronatodistuksen käyttövelvoite voi lisätä halukkuutta koronarokotuksen ottamiseen, mitä on pidettävä väestön terveyden kannalta positiivisena asiana. Perustuslain 19 § 3 momentti velvoittaa julkisen vallan edistämään väestön terveyttä. En näe koronapassin käytön jatkamiseen liittyvän valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Rahoitusperiaatteen toteutuminen asetettaessa kunnille ja kuntayhtymille koronaepidemian torjumiseen liittyviä velvoitteita

Hallituksen esityksen 79 §:n mukaan valtio vastaa kunnille ja kuntayhtymille 16 a, 16 b, 16 d ja 16 e §:stä aiheutuvista kustannuksista. Hallituksen esityksen arvion mukaan Suomeen saapuvien matkustajien testaamisen päiväkohtainen määrä olisi noin 600-1000 henkilöä ja kustannukset noin 13-22 miljoonaa euroa lain voimassaoloaikana (6 kk). Todettakoon, että rajojen terveysturvallisuuden valvonnasta aiheutuvat kustannukset eivät suoraan riipu matkustajamäärästä, sillä valvontaa on ylläpidettävä 24/7 riippumatta siitä, kuinka paljon matkustajia lentoteitse tai laivalla saapuu. Lisäksi VR:n on joulukuussa 2021 tarkoitus avata uudelleen junaliikenne Venäjälle. Valtio on matkailijoiden koronanäytteenotosta ja -testauksesta korvannut esim. HUSille v. 2021 n. 35 milj. euroa. ja summan päälle tulevat vielä kunnille terveysneuvonnasta aiheutuneet kulut. Jos rajat ylittävän matkailun terveysturvallisuuden valvonta jatkuu vuoden 2022 loppuun, noussevat toiminnan kulut ainakin 50 milj. euroon.

Johtopäätökset

Hallituksen esityksessä esitetään jatkettavaksi nykyisiä tartuntatautilain väliaikaisia säännöksiä rajat ylittävän matkailun terveystuvallisuuden valvonnasta, koronavilkusta, alueellisten rajoitustoimien edellytyksistä, liikenteen hygieniatoimista sekä koronapassin maansisäisestä käytöstä. Kun perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut, että ao. säännökset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, en näe säännösten voimassaolon jatkamiseen liittyvän erityisiä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Ehdotettu tartuntatautilain 16 c § 2 momentin muutos parantaa maahantulijoiden yhdenvertaista kohtelua, eikä siihen liity mielestäni ongelmia. Tartuntatautilain 58 f ja g §:ien muutokset ovat nekin lainsäädäntöteknisesti perusteltuja, eivätkä oleellisesti huononna ao. rajoitustoimien käytön tarkkarajaisuutta.

Säännösten voimassaoloaikaa 1.1.-30.6.2022 voidaan pitää perustuslain rajoitusedellytysten kannalta välttämättömänä ottaen huomioon epidemiatilanteen heikentymisen Suomessa, uuden omicron-virusvariantin leviämisen Eurooppaan sekä WHO:n ennusteet epidemian kehityksestä Euroopassa keväällä 2022.

Kunnioittavasti,

Lasse Lehtonen, oik.tri, lääk.tri

terveysoikeuden professori, Helsingin yliopisto