



Sosiaali- ja terveysministeriö

Viite:

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 17.12.2021 VN/32784/2021

Asia:

Hallituksen esitys laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (koronapassin käytön laajentaminen)

Ilmoitan vastauksenani Lausuntopalvelu-fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön seuraavan.

1 LAIN TARKOITUS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi EU:n digitaalisen koronatodistuksen kansallista käyttöä pääsyssä ravintoloihin sekä tiettyihin tiloihin ja tilaisuuksiin. Nykyiseen sääntelyyn lisättäisiin uusia mahdollisuuksia todistuksen käyttöön ja toisaalta uusia toimivaltuuksia edellyttää toimijoilta todistuksen käyttöä. Toimivaltuudet rajoittaa todistuksen käyttöä tai kieltää se kokonaan säilyisivät nykyisessä muodossaan.

Koronapandemian pitkittyminen tarkoittaa, että julkisen vallan toimenpiteissä tulee kiinnittää aivan erityistä huomiota eri perus- ja ihmisoikeuksien tasapainoiseen, ennakoitavaan ja yhtäaikaiseen toteutumiseen mahdollisimman laajasti ja vähäisin rajoituksin. Pandemian pitkittyminen sekä uusien virusmuunnosten myötä nopeastikin muuttuva tilanne samalla korostaa tarvetta huolehtia siitä, että tartuntatauteja koskeva lainsäädäntö antaa mahdollisimman toimivan ja riittävän joustavan, mutta samalla perusoikeuksien yleiset ja perusoikeuskohtaiset erityiset rajoitusedellytykset täyttävän oikeudellisen perustan, jolla

suojellaan oikeutta elämään ja turvallisuuteen, edistetään terveyttä, turvataan terveydenhuollon kantokykyä turvaamiseen sekä ehkäistään tartuntatautien leviämistä ja niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja.

Näyttääkin ilmeiseltä, että tartuntatautilakiin tarvitaan muitakin nyt ehdotettavia muutoksia, jotta laissa säädettävät terveysturvallisuustoimet olisivat riittäviä mutta oikeasuhtaisia. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston vakavaa huomioita siihen, että valtioneuvosto ei saa lainsäädäntömenettelyssä asettaa eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä ja lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvontaa tapahtuneiden tosiasioiden eteen. Eduskunnalle tulee turvata asianmukainen ehdotusten käsittelyaika. ([PeVL 35/2021 vp](#), kappale 7, [PeVL 14/2020 vp](#), s. 7 ja [PeVL 15/2018 vp](#), s. 60).

Varsin nopeasti käsiteltäväksi tarkoitetut hallituksen esitykset on perusteltua rajata vain selkeästi yhteen kokonaisuuteen. Tästä näkökulmasta on ymmärrettävää, että tartuntatautilain muuttamista koskeva hallituksen esitys nyt rajataan vain koronatodistusta koskevaan sääntelyyn. Valtioneuvoston ja hallituksen esitysten valmistelusta perustuslain 68 §:n mukaan vastaavan ministeriön tulee samalla kuitenkin huolehtia lainsäädännön kokonaisuuden toimivuudesta ja kokonaisvaikutusten arvioinnista. Tällä on koronatodistusta koskevien säännösten osalta erityistä merkitystä myös siksi, että todistuksen tehokkuus itsenäisenä terveysturvallisuustoimenpiteenä riippuu osaksi muista toimenpiteistä, joita sen rinnalla tai vaihtoehtoina käytetään. Koronatodistusta koskevan sääntelyn valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyyys puolestaan edellyttää sitä, että käytetty keino on tehokas tarkoitukseensa. Tämän vuoksi on erittäin tärkeää, että lainvalmistelua tehdään riittävästi ennakoiden eikä vain kulloiseenkin tilanteeseen reagoiden.

Ehdotettu sääntely liittyy välittömästi perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen ja edistämiseen. Perustuslakivaliokunnan nyt vakiintuneena pidettävän käytännön mukaan väestön terveyden suojeleminen on perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava sääntelyn peruste (ks. esim. [PeVL 51/2021 vp](#), kappale 5; [PeVL 7/2021 vp](#), kappale 7). Terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana perustuu perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään, turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 7 § 1 momentti ja 19 § 3 momentti). Tämä voi oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviin, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuviin viranomais toimiin ([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). Perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella ehdotetulle sääntelylle on yleisesti ottaen hyväksyttävät perusteet.

Koronatodistusta koskevalla sääntelyllä pyritään sovittamaan yhteen toisaalta covid-19 -taudin leviämisen ja sairaudesta aiheutuvien yhteiskunnallisten haittojen ehkäisy ja toisaalta mahdollisimman laaja elinkeinovapaus ja oikeus työhön. Perustuslakivaliokunnan käytännössä

on tätä sääntelyn tavoitetta pidetty valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä ([PeVL 35/2021 vp](#), kappale 2; [PeVL 28/2021 vp](#), kappaleet 3 ja 4). Koronapandemian pitkittyessä tätä tavoitetta on pidettävä perusoikeuksien mahdollisimman laajan ja tasapainoisen toteutumisen kannalta yhä tärkeämpänä.

2 LAKIEHDOTUS JA SÄÄNNÖSKOHTAISET PERUSTELUT

Lakiehdotuksen perusteella ravintoloihin pääsyä varten koronatodistusta:

- saisi edellyttää siltä osin kuin toimintaan ei kohdistuisi rajoituksia (58 i § 3 mom.);
- saisi edellyttää valtioneuvoston asetuksella tietyille alueelle säädetyistä rajoituksista poikettaessa, jos todistusta edellytetään koko aukioloajan (58 i § 2 mom.);
- olisi velvollisuus edellyttää tietyillä alueilla, jos velvollisuudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella (58 a § 2 mom.); tai
- ei saisi käyttää rajoituksista poikkeamiseen tiettynä ajanjaksona ja tietyllä alueella, jos tästä säädetään valtioneuvoston asetuksella (58 i § 7 mom.).

Lisäksi lakiehdotuksen mukaan muihin tiloihin ja tilaisuuksiin pääsyä varten koronatodistusta:

- saisi edellyttää siltä osin kuin toimintaan ei kohdistuisi rajoituksia (58 i § 3 mom.);
- saisi edellyttää kunnan tai aluehallintoviraston päätöksellä tiettyjen kuntien alueille asetetuista rajoituksista poikettaessa, jos todistusta edellytetään koko aukioloajan, ei kuitenkaan silloin, jos yleisötilaisuus on kielletty kokonaan (58 i § 2 mom.);
- olisi velvollisuus edellyttää, jos kunnan tai aluehallintoviraston päätöksellä asetetaan tällainen velvollisuus (58 d § 1 mom.); tai
- ei saisi käyttää kunnan tai aluehallintoviraston päätöksellä asetetuista rajoituksista poikkeamiseen tiettynä ajanjaksona ja tietyllä alueella, jos tästä säädetään valtioneuvoston asetuksella (58 i § 7 mom.).

Tartuntatautialin sääntely on nykyisellään jo varsin monimutkaista ja muuttuisi edellä selostetulla tavalla vielä monimutkaisemmaksi erityisesti sääntelyn kohteena olevien toimijoiden ja kansalaisten kannalta. Sääntelyn monimutkaisuuden ja vaikeaselkoisuuden lisääntyminen voi haitata sen soveltamista viranomaistoiminnassa, heikentää pandemian hallinnan ja siitä aiheutuvien haittojen torjunnan yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä sekä viime kädessä vähentää halukkuutta noudattaa tartuntataudin leviämisen estämisen kannalta tarpeellisia terveysturvallisuustoimia.

Lakiehdotuksen arvioinnin kannalta olennaisia perusoikeuskysymyksiä ovat tartuntataudin torjunnan lisäksi elinkeinovapaus, oikeus työhön, henkilötietojen suoja ja yhdenvertaisuus. Lisäksi erityisen olennaisia kysymyksiä ovat myös johdonmukaisuus, ennustettavuus ja ymmärrettävyys sekä sääntelyn sisällöllinen johdonmukaisuus siten, että erilaisia arjen

toimintoja ja eri elinkeinoja kohdellaan tasapuolisesti ja että sääntelyssä tehtävät erottelut perustuvat mahdollisimman objektiivisesti ja avoimesti arvioituihin tartuntariskeihin. Sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen perusteella vielä riittävän tasapainoiselta.

Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että yksityiskohtainen ja pistemäinen sääntely sekä puutteellinen systematiikka mahdollistavat vastakohtaispäätelmät sääntelyn sisällöstä (PeVL 35/2021 vp, kappale 8 ja [PeVL 44/2020 vp](#), s. 4). Ehdotettava sääntely vaikuttaa laajalti ihmisten jokapäiväiseen arkielämään. Lainsäädännön selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuksien käyttöä ja rajoittamista sekä eri perusoikeuksien keskinäistä tasapainoa koskevassa sääntelyssä, joka koskee ihmisten arjen elämän tavallisia toimintoja (PeVL 35/2021 vp, kappale 9; [PeVL 26/2021 vp](#), kappale 11, [PeVL 32/2020 vp](#), s. 2, ks. myös [PeVL 45/2016 vp](#), s. 3, [PeVL 41/2006 vp](#), s. 4/II).

Lakiehdotuksen mukaan lain nojalla annettavien säännösten ja päätösten sisällössä olisi aikaisempaa enemmän vaihtoehtoja. Tämä voi periaatteessa parantaa oikeasuhtaisuuden varmistamista. Ehdotetusta sääntelystä tai sen perusteluista ei kuitenkaan ilmene, millä edellytyksillä ja missä tilanteessa erityisesti uusia vaihtoehtoja käytettäisiin ja miten vältettäisiin epäselvyydet samaa toimintaa mahdollisesti koskevissa eri tahojen asettamissa velvoitteissa. Lakiehdotuksen mukaan eri vaihtoehtojen käyttö joko yksittäin tai rinnakkain on mahdollista, ja molempiin käyttötapoihin viitataan lyhyesti myös perusteluissa (58 a ja 58 d §:n säännöskohtaiset perustelut). Esityksessä ei kuitenkaan tarkemmin käsitellä sitä, millaisiin tilanteisiin tämä käytännössä johtaa esimerkiksi harkittaessa, olisiko koronatodistuksen käyttäminen koskeva velvollisuus rajoituksia korvaava vai niitä täydentävä toimenpide. Jos se olisi täydentävä toimenpide, herää kysymys, miten se käytännössä eroaa nykyisestä toiminnanharjoittajan mahdollisuudesta oman päätöksensä mukaan käyttää koronatodistusta rajoituksista poikkeamiseen. Kun voimassa olevan ja ehdotetun sääntelyn mukaan koronatodistuksen vapaaehtoisessa käytössä sitä on edellytettävä sisäänpääsyyn koko aukioloajan, käytännön lopputulos on sama kuin silloin, jos rajoitusten ohella koronatodistuksen käyttöön velvoitetaan. Molemmissa tapauksissa koronatodistuksen käytöstä pidättäytyminen johtaa siihen, että toimintaa ei voida lainkaan harjoittaa.

Ehdotettu sääntely näyttää myös johtavan entistä suurempaan määrään vaihtelua eri alueilla ja eri ajankohtina voimassa oleviin säännöksiin ja velvoitteisiin. Aikaisempaa laajempaa keinovalikoimaa ei ole juurikaan perusteltu. Sääntelyn tarpeellisuus ja käytännön toimeenpano sekä siten myös sen valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyyys ja oikeasuhtaisuus jää näistä syistä suurelta osin epäselväksi.

Lakiehdotus johtaa myös siihen, että tartuntatautilain koronatodistusta koskevaan sääntelyyn sisällytetään systematiikaltaan ja tarkoitukseltaan erilaisia säännöksiä. Koronatodistus olisi ensinnäkin nykyiseen tapaan itsenäinen vaihtoehto valtioneuvoston asetuksella säädetyille tai

viranomaispäätöksellä asetetuille julkisen vallan rajoitustoimille terveysturvallisuuden varmistamiseksi.

Toiseksi koronatodistus olisi myös itsenäinen rajoitustoimi uuden ehdotettavan sääntelyn perusteella. Tällöin sitä koskevat välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden sekä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset. Hallituksen esityksessä on myös osoitettava vaikutuksia ja suhdetta perustuslakiin koskevassa arvioinnissa se, että koronatodistus on tässä tarkoituksessa tehokas toimenpide. Koronatodistuksen hyväksyttävyyttä rajoitustoimena puoltaa osaltaan se, että esityksen kansainvälisen vertailun mukaan se on oikeudellisesti hyväksytty itsenäisenä rajoitus- ja terveysturvallisuustoimena useissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa ja erityisesti myös useammassa Pohjoismaassa. Jos koronatodistus on vaikutusarvioinnin perusteella riittävän tehokas itsenäisenä rajoitus- ja terveysturvallisuustoimena, uusi sääntely on perus- ja ihmisoikeuksien tasapainoisen toteuttamisen kannalta perusteltu uudistus. Se voi myös vähentää nykyisen sääntelyn kaavamaisuutta.

Kolmanneksi koronatodistusta olisi mahdollista käyttää vapaaehtoisena terveysturvallisuustoimena. Tätä koskevan uuden sääntelyn tarkoituksena olisi oikeudellisen epävarmuuden vähentäminen ja oikeusvarmuuden parantaminen. Mahdollistavan sääntelyn sisältöön ja perusteluihin on jatkovalmistelussa välttämätöntä kiinnittää aivan erityistä huomiota. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjinnän kiellon sekä yhdenvertaisuuslain sääntelyn kannalta. Yhdenvertaisuuslaissa on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella eroteltu yksityinen ja julkinen toiminta. Tätä erottelua ei ole esityksen perusteluissa riittävästi huomioitu.

Yhdenvertaisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin, jos sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja jos keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Erilainen kohtelu on 11 §:n 2 momentin mukaan kuitenkin oikeutettua siinäkin tapauksessa, että kohtelun oikeuttamisperusteista ei ole säädetty, jos kohtelulla on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja jos keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Lähtökohtaisesti koronatodistuksen osalta on tai ainakin voi olla kysymys erilaista kohtelua koskevasta sääntelystä. Sallitun asiakasvalinnan ja sopimusvapauden puitteissa yksityisessä toiminnassa voidaan näin edelleen hyödyntää erilaisia välineitä ja siten koronatodistuksenkaan käyttämiselle ei ole estettä.

Yhdenvertaisuuslain 11 §:n 2 momentissa säädetään perustuslakivaliokunnan lausuntoon nojautuen soveltamisalan rajoituksista, jotka koskevat edellä selostettua sääntelyä yhdenvertaisesta kohtelusta poikkeamisesta muuten kuin lakiin perustuen (ks. [PeVL 31/2014 vp](#), s. 6-8). Momentissa tarkoitetuissa tilanteissa poikkeavalle kohtelulle tulee olla oikeuttamisperuste selkeästi laissa. Perustuslakivaliokunta on momenttia säädettyäessä

korostanut yhdenvertaisuusperiaatteen yhteydessä yleistä lailla säätämisen vaatimusta. Julkisen vallan ja hallinnon toiminnot ovat kaikki tilanteita, joissa erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteesta tulee säätää laissa.

Hallituksen esityksessä ei systemaattisesti tarkastella edellä todettuja eroavaisuuksia yksityisen ja julkisen toiminnan välillä. Lakiehdotuksen 58 i §:ssä ei erotella yksityisoikeudellista ja julkisoikeudellista toimintaa, vaan sääntely koskee yleisesti ”toiminnanharjoittajaa”. Pykälässä on kuitenkin, osaksi aivan perustelluista syistä, sekä julkista että yksityistä toimintaa koskevia ehtoja ja rajoituksia koronatodistuksen käytölle. Lisäksi koronatodistuksen käytön mahdollistavassa säännöksessä tulee sen perustelut huomioon ottaen melkoiseksi ongelmaksi vastakohtaispäätelmät. Esimerkiksi kuljetuspalveluiden osalta 58 i §:n säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan liikenteen palveluista annetun lain 2 §:n 1 kohtaan. Liikenteen palveluista annetun lain sääntely kattaa esimerkiksi lentoliikenteen. Koronatodistusta ei siten saisi vaatia Suomen lain soveltamisalaan kuuluvassa lentoliikenteessä, mutta kansainvälisessä lentoliikenteessä suomalainenkin lentoyhtiö saattaa olla kohdemaasta riippuen eräissä tapauksissa velvoitettu tarkastamaan koronatodistuksen tai muita todistuksia. Kaiken kaikkiaan ehdotettu sääntely ja sen perustelut ovat nyt omiaan herättämään useampiakin vastakohtaispäätelmiä. Jatkovalmistelussa onkin pyrittävä parantamaan edellä kuvattujen koronatodistuksen erilaisten käyttötapojen sääntelyn ja niiden perusteluiden johdonmukaisuutta ja systemaattista selkeyttä.

Lakiehdotus vaikuttaa muillakin kuin edellä selostetuilla tavoilla keskeneräiseltä, koska se ei kaikilta osin vastaa perusteluissa esitettyä eikä ole sisällöltään johdonmukainen. Esimerkiksi sisäänpääsyn epääminen koronatodistuksen puuttuessa koskisi vain tilannetta, jossa toiminnanharjoittaja vapaaehtoisesti edellyttää todistusta ja jossa toimintaan ei kohdistu rajoituksia (58 i § 3 mom.) Sen sijaan sisäänpääsyn epääminen ei koskisi muita edellä kuvattuja todistuksen käyttötilanteita eikä kuljetuspalveluita risteilyillä tai kiertoajeluilla (58 i § 5 mom.) Perustelujen mukaan sisäänpääsyn epäämisen ilmeisesti tarkoitettaisiin koskevan ainakin kaikkia ravintoloita, muita tiloja ja tilaisuuksia (58 i §:n säännöskohtaiset perustelut). Keskeneräisyyden vuoksi lakiehdotuksen yksityiskohtiin ei voida tässä vaiheessa laajemmin ottaa kantaa. Jatkovalmistelussa lakiehdotus on laadittava huolellisesti ja se on perusteltua toimittaa laintarkastukseen.

Lakiehdotuksen jatkovalmistelussa on tarpeen vielä pohtia myös 58 i §:n 7 momentin asetuksenantovaltuuden sisältöä. Sinänsä siinä on kyse poikkeuksellisesta asetelmasta, jossa valtioneuvoston asetuksella voidaan tietyissä rajoissa poiketa laista tai suoraan lain nojalla annettavasta viranomaispäätöksestä. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta olisi kuitenkin pohdittava, pitäisikö olla mahdollisuus valtioneuvoston asetuksella myös tarkentaa sitä, missä laajuudessa koronatodistusta voidaan käyttää viranomaisten päättämien rajoitusten vaihtoehtona. Koronatodistus voi monesti olla riittävä vaihtoehto, mutta ei välttämättä kaikissa

nykyisessä 58 i §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. Tätä on ehkä esityksessä tarkoitettukin sääntelyn vaihtoehtoja koskeissa perusteluissa, mutta analyysi jää tältä osin kesken. Laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella vaihtoehtona hieman laajemmalle asetuksenantovaltuudelle on asian jättäminen lain mukaan toimivaltaisten viranomaisten harkintaan kokonaisuudessaan ja luottaminen tähän harkintaan valtioneuvoston ja ministeriön harjoittamassa ohjauksessa.

3 ESITYKSEN MUUT PERUSTELUT

Esityksen perustelut ovat muiltakin kuin edellä mainituilta osin puutteelliset ja keskeneräiset. On selvää, että esimerkiksi epidemiologista tilannetta koskevat tiedot sekä vaikutuksia kansalaisiin ja yrityksiin koskevat arviot voidaan täydentää asianmukaisiksi vasta lausuntojen käsittelyn jälkeen esityksen viimeistelyvaiheessa. Perusteluissa kuvataan hyvin niukasti lausunnon antamisen kannalta olennaisia kysymyksiä sääntelyn toimeenpanosta ja käytännön toimivuudesta. Lausunnon antajien on todennäköisesti hyvin vaikea hahmottaa sääntelyn sisältöä ja merkitystä pelkästään lakiehdotuksen ja sen yksityiskohtaisen lakitekstin perusteella. Lausunnon antajille sääntelystä annettu tieto ei siten ole vastaanottajan kannalta selkeää ja avointa. Tämä on ongelmallista perustuslain 2 ja 14 §:ssä säädettyjen osallistumisoikeuksien kannalta. Ongelmallista on myös perusteluissa paikoin käytetty tekniikka, jolla perusteluja osittain korvataan viittaamalla aikaisemmin annettuihin hallituksen esityksiin.

Esityksen suhdetta perustuslakiin koskevat perustelut ovat niin puutteelliset, että niiden voidaan sanoa puuttuvan kokonaan. Lisäksi on huomattava, että valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin koronatodistuksen itsenäisestä käyttämisestä rajoitustoimena kuuluu myös riittävän seikkaperäinen arviointi todistuksen tällaisen käytön tehokkuudesta terveysturvallisuustoimena, koska vain tehokkaat toimenpiteet voivat olla hyväksyttäviä.

4 YHTEENVETO

Lakiehdotus on vielä niin keskeneräinen ja perustelut kokonaisuutena niin puutteelliset, että hallituksen esitys ei tässä vaiheessa täytä eduskunnalle annettavan esityksen vaatimuksia.

Esitys on perusteltua toimittaa oikeuskanslerille ennakolta tarkastettavaksi hyvissä ajoin ennen sen esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston vakavaa huomiota eduskunnan lainsäädäntövallan asianmukaisen käytön ja perustuslainmukaisuuden valvonnan vaatiman ajan huomioimiseen esitysten aikatauluissa ([PeVL 35/2021 vp](#), kappale 7, [PeVL 14/2020 vp](#), s. 7 ja [PeVL 15/2018 vp](#), s. 60). Perustuslainmukaisuuden valvonnan vaatiman ajan asianmukainen turvaaminen koskee myös

perustuslain 108, 111 ja 112 §:ssä säädettyä valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos, osastopäällikkö

Maija Salo