Olli Mäenpää
3.3.2021

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi tartuntatautilain 16 ja 22 §:n muuttamisesta (HE 15/2021 vp)

Tartuntatautilain 16 §

Aluehallintoviraston toimivalta päättää pakollisesta terveystarkastuksesta

Tartuntatautilain voimassa olevan 16 §:n mukaan aluehallintovirastolla on toimivalta päättää, että terveystarkastukseen osallistuminen on pakollista, jos se on yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi välttämätöntä. Pakollinen terveystarkastus on mahdollinen lain 14 ja 15 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. Aluehallintovirasto voi siten päättää, että terveystarkastus on pakollinen kunnan järjestäessä 14 §:n nojalla yleisiä – eli useampiin henkilöihin kohdistuvia – terveystarkastuksia tartuntatautien ehkäisemiseksi. Samoin aluehallintovirasto voi päättää, että terveystarkastus on pakollinen, jos aluehallintovirasto 15 §:n nojalla määrää järjestettäväksi toimialueensa jollakin paikkakunnalla tai tietyssä työpaikassa, laitoksessa, kulkuneuvossa tai vastaavassa paikassa oleskeleville terveystarkastuksen yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Myös tällaiset terveystarkastukset voivat säännöksen sanamuodon ja tarkoituksen mukaan kohdistua useisiin henkilöihin.

Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyt tartuntatautilain 14-16 § mahdollistavat pakollisen terveystarkastuksen kohdistettavaksi kaikkiin säännösten kohteena oleviin terveystarkastukseen osallistuviin ja siis myös useisiin henkilöihin. Tartuntatautilain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei myöskään rajoiteta pakolliseen terveystarkastukseen 16 §:n nojalla määrättäviä eikä edellytetä yksilökohtaista harkintaa aluehallintoviraston päätöksenteon perusteena (HE 13/2016 vp, s. 38).

On siten selvää, että pakollista terveystarkastusta koskeva päätös voi voimassa olevan lain 16 §:n nojalla kohdistua yksittäiseen tai useaan henkilöön, sikäli kuin se on välttämätöntä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Aluehallintovirasto voi siten päätöksellään määrätä pakollisen terveystarkastuksen tehtäväksi esimerkiksi lentoasemalla, satamassa, oppilaitoksessa tai tietyllä alueella. Perustelujen mukaan aluehallintovirastot eivät tosin ole käyttäneet tätä tartuntatautilaissa säädettyä toimivaltaansa (s. 3 ja 26), vaikka tartuntataudin leviäminen on kiihtynyt.

Pakollisen terveystarkastuksen henkilöllistä kohdetta määrittelevä lisäysehdotus 16 §:n 1 momenttiin ei esitetyt näkökohdat huomioon ottaisi muuttaisi voimassa

olevaa oikeustilaa. Ehdotettua lisäystä ei voida pitää tarpeellisena myöskään sääntelyn selkeyttämiseksi, koska voimassa oleva sääntely on jo tältä osin riittävän selkeää. Perustuslaista ei kuitenkaan johdu suoranaista estettä ehdotetulle lisäykselle, joka toistaisi voimassa olevan lain sisältämän sääntelyn. Hyvän lainvalmistelun kannalta tällaista sääntelyä ei kuitenkaan voida pitää ongelmattomana.

Lääkärin toimivalta päättää pakollisesta terveystarkastuksesta

Voimassa olevan lain 16 §:n nojalla tehty aluehallintoviraston päätös pakollisesta terveystarkastuksesta koskee kaikkia sen kohteena olevia henkilöitä ja siten myös yksittäisiä henkilöitä. Pykälään lisättäväksi ehdotettu uusi 2 momentti määrittelisi lisäksi siinä tarkoitetuille lääkäreille toimivallan tehdä yksittäistä henkilöä koskevan päätöksen pakollisesta terveystarkastuksesta. Tällainen päätös olisi riippumaton siitä, onko aluehallintovirasto 1 momentin nojalla päättänyt pakollisesta terveystarkastuksesta, joten säännös täydentäisi 1 momentin sääntelyä yksilötasolla.

Velvollisuus osallistua terveystarkastuksiin ja tutkimuksiin puuttuu perustuslain 7 §:ssä turvattuun yksilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tähän perusoikeuteen ei perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Pakollinen terveystarkastus rajoittaa myös henkilön itsemääräämisoikeutta (PeVL 4/2020 vp, s. 7, PeVL 12/2003 vp, s. 2, PeVL 64/2002 vp, s. 2-3, PeVL 39/2001 vp, s. 2).

Pakollisen terveystarkastuksen edellytyksenä olisi säännösehdotuksen mukaan, että se on lääkärin arvion mukaan välttämätön yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Sääntelylle on yleisesti hyväksyttävät ja painavat perusteet yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Perusteet terveystarkastuksen pakollisuudelle ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta erityisen painavia, sillä ne liittyvät viime kädessä perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen elämään ja perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen edistää väestön terveyttä. Täsmällisesti määriteltyä ja välttämättömyysedellytykseen perustuvaa sääntelyä, jonka soveltaminen perustuu lääketieteelliseen asiantuntemukseen, ei voida muutenkaan pitää ongelmallisena perusoikeussuojan kannalta.

Terveystarkastuksen sisältö ja laajuus

Lakiehdotuksessa ei tarkemmin määritellä pakollisena toteutettavan terveystarkastuksen sisältöä ja laajuutta, koska ne määräytyvät lääketieteellisin ja epidemiologisin perustein. Perustelujen mukaan ”terveystarkastusten sisältö voi vaihdella tartuntataudista riippuen lääketieteellisin ja epidemiologisin perustein” (s. 5). Terveystarkastuksen sisältöön vaikuttaa perustelujen mukaan siten esimerkiksi tarkastuksen tavoite ja tarkastuksen suorittamisen aikana vallitseva epidemiatilanne, paikka ja kohderyhmä. Näitä, myös tilannesidonnaisia lähtökohtia terveystarkastuksen laajuuden määrittelyssä voidaan pitää perusteltuna välttämättömyysedellytyksen puitteissa, ja kun myös otetaan huomioon, että pakollista terveystarkastusta koskeva sääntely olisi voimassa pysyvästi.

Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 11/2016 vp) säädetyn tartuntatautilain 15 §:n 2 momentin mukaan terveystarkastuksen osana voidaan ottaa myös välttämättömiä näytteitä ja tehdä muu tutkimus, josta ei aiheudu merkittävää haittaa tutkittavalle. Esityksen perustelujen mukaan pakollinen terveystarkastus sisältäisi nykyisessä covid-19-tilanteessa todennäköisesti myös covid-19-testin Siinä käytettävät testaustavat edellyttävät onnistunutta näytteenottoa tyypillisesti henkilön nenänielusta. (s. 38). Myös tällainen näytteenotto voi sinänsä olla aiheellinen lääketieteellisin ja epidemiologisin perustein ja välttämätön terveystarkastuksen tarkoituksen toteuttamiseksi.

Esityksen perustelujen mukaan henkilön nenänielusta otettavaa näytettä ei kuitenkaan voitaisi ottaa henkilön vastustaessa näytteenottoa, sillä siitä voisi aiheuttaa [lain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettua] merkittävää haittaa tutkittavalle (s. 38). Näytteen ottaminen voi puuttua merkittävällä tavalla perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja perustuslain 10 §:ssä määriteltyyn yksityiselämän suojaan, johon kuuluu muun muassa yksilön oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan (ks. esim. PeVL 15/2015 vp, s. 3 ja siinä viitattu käytäntö). Tältä kannalta voimassa olevassa laissa tarkoitettu näytteenoton aiheuttama merkittävä haitta tutkittavalle on sinänsä perusteltu rajoitus.

Sikäli kuin terveystarkastuksen toteuttaminen yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi välttämättä edellyttää lääketieteellisin ja epidemiologisin perustein myös onnistunutta näytteenottoa henkilön nenänielusta, on tuskin kuitenkaan pelkästään perustelulausumalla mahdollista kategorisesti sulkea pois tällaista pakollisen terveystarkastuksen toteuttamismenettelyä. Tällaisen näytteenoton aiheuttaman haitan merkittävyyden arviointi edellyttää joka tapauksessa ensisijaisesti lääketieteellistä ja fysiologista asiantuntemusta.

Tartuntatautilain 22 §

Lain 22 §:ään lisättäväksi ehdotetun 1 momentin tarkoituksena on määritellä tietojenantovelvollisuus ja sen sisältö. Tällaisen velvollisuuden perusteiden sääntely on välttämätöntä lailla, kun otetaan huomioon, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla.

Tietojenantovelvollisuus kohdistuisi henkilöihin, jotka ovat sairastuneet ja joiden perustellusti epäillään sairastuneen tai altistuneen yleisvaaralliseen tai valvottavaan tartuntatautiin. Ehdotetulle tietojenantovelvollisuudelle on asianmukaiset ja hyväksyttävät perusteet. Velvollisuuden henkilöllinen kohde on sääntelyn tarkoitus huomioon ottaen asianmukaisesti rajattu, joskin kohde näyttäisi ehdotetussa säännöksessä olevan määritelty kahteen kertaan.

Asiaa selvittävälle terveydenhuollon ammattihenkilölle annettavat tiedot koskisivat säännösehdotuksen mukaan henkilön nimeä, syntymäaikaa tai henkilötunnusta, yhteystietoja, kotikuntaa sekä mahdollista muuta oleskelupaikkaa sekä muita tartuntataudin leviämisen estämiseksi tarvittavia välttämättömiä tietoja. Tällaisiin tietoihin voi sisältyä myös arkaluonteisia henkilötietoja.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomioita siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Ehdotetun tietojenantovelvollisuuden kohteena ovat vain tiedot, joita voidaan pitää tarpeellisina ja välttämättöminä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Näin määritellyn tietojenantovelvollisuuden laajuutta ei voida pitää suhteettomana erityisesti perusoikeutena turvatun yksityiselämän suojan kannalta, kun otetaan huomioon, että tietojenantovelvollisuuden tarkoituksena on turvata oikeutta elämään (PL 7.1 §) ja edistää väestön terveyttä (PL 19.3 §).

Siltä osin kuin tiedot koskevat henkilön yksityiselämää tai terveystietoja niihin kohdistuisi lakisääteinen salassapitovelvollisuus julkisuuslain perusteella, mikä osaltaan turvaa yksityiselämän suojaa. Tietojenantovelvollisuuden kohteena olevien erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen lakiin perustuvalle käsittelylle on myös yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena yleinen etu ja pandemia sekä kansanterveyteen liittyvä yleinen etu.

Säännöksen perusteella annetut tiedot rekisteröitäisiin potilasasiakirjoihin tai niistä muodostettaisiin tartuntatautilain 39 §:ssä tarkoitettu tapauskohtainen rekisteri. Tietyissä tilanteissa tietoja voitaisiin ilmoittaa tartuntatautilain 32 §:ssä tarkoitettuun tartuntatautirekisteriin. Tietojen käsittelyn voidaan myös näiltä osin katsoa mukautuvan henkilötietojen suojaa koskeviin vaatimuksiin.