Tuomas Ojanen

14.12.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 230/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta

Pääasiallinen sisältö ja keskeiset tavoitteet

1. Esityksessä ehdotetaan tartuntatautilain väliaikaista muuttamista siten, että tartuntatautilakiin väliaikaisesti lisättävällä uudella 48 a §:llä säädettäisiin covid-19-taudin vakaville seuraamuksille alttiiden sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden turvaamiseksi, että niissä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa, joissa hoidetaan kyseisiä asiakkaita tai potilaita, voisi vain erityisestä syystä käyttää henkilöä, jolla ei ole joko covid-19-rokotuksen tai enintään kuusi kuukautta aikaisemmin sairastetun laboratoriovarmistetun covid-19-taudin antamaa suojaa covid-19-tautia vastaan. Samalla ehdotetaan säädettäväksi työntekijän ja opiskelijan tehtävään soveltuvuuden arvioimiseksi, että työnantajalla olisi oikeus käsitellä tietoa työntekijän tai opiskelijan saamasta covid-19-rokotuksesta tai enintään kuusi kuukautta aiemmin sairastetusta covid-19-taudista. Sama koskisi virkasuhteessa työtä tekevän soveltuvuuden arviointia ehdotetun 48 a §:n tarkoittamaan työhön.
2. Uusi 48 a § olisi tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja olemaan voimassa 31.12.2022 saakka. Sen 1 ja 3 momenttia sovellettaisiin kuitenkin vasta 30 päivän kuluttua lain voimaantulosta.
3. Esityksen mukaan sen keskeisenä tavoitteena on suojata erityisesti covid-19-taudin vakaville seurauksille alttiiden sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja käyttävien asiakkaiden ja potilaiden henkeä ja terveyttä. Tavoitteena on myös varmistaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tarjoavan työnantajan mahdollisuus saada tieto henkilöstönsä rokotussuojasta tai sairastetusta covid-19-taudista. Lisäksi tavoitteena on turvata sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön terveyttä ja työturvallisuutta sekä osaltaan turvata riittävien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuutta.

Arvion lähtökohdat

4. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 34-44) on tarkasteltu lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, 7 §:ssä turvatun oikeuden elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan, perustuslain 18 §:ssä turvatun oikeus työhön ja elinkeinovapaus, ja 19 §:n 3 momentissa julkisen vallan velvollisuudesta turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä säädetyn kannalta. Lisäksi huomiota kiinnitetään kansainvälisiin

ihmisoikeussopimuksiin ja unionin perusoikeuskirjaan sekä Ahvenmaan itsehallintoon (s. 38-44).

5. Säätämisjärjestysperusteluissa on erikseen arvioitu ehdotetun sääntelyn merkitsemien perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyttä ja oikeusturvajärjestelyjen riittävyyttä (s. 35-36) sekä välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta (s. 36-37). Lisäksi on erikseen arvioitu voimassaoloaikaa (s. 37-38).
6. Esityksen säätämisjärjestysperusteluista ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei ole olennaista lisättävänä.
7. Säätämisjärjestysperustelujen ohella on painotettava valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta esityksen niiden jaksojen merkitystä, joissa on tehty selkoa koronainfektiosta ja sen riskeistä ja tarttumisesta, rokotteiden tehosta ja turvallisuudesta sekä rokotussuojan tehosta ja heikkenemisestä (s. 4-11). Samoin merkitystä on esityksen vaikutusarviointijaksoilla (erit. s. 14-16) sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnolla 10.12.2021 käsillä olevasta esityksestä.
8. Lopuksi on ehdotetun sääntelyn arvion kannalta huomionarvoista, että perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 11/2016 vp) on jo säädetty ehdotettua 48 a §:ää pitkälti vastaava tartuntatautilain 48 §. Ehdotetussa 48 a §:ssä on keskeisenä erona lähinnä se, että koskisi nimenomaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden suojaamista covid-19-taudilta. Lisäksi erona on, että 48 a §:ssä työnantajan oikeus käsitellä työntekijän rokotetietoja ei edellyttäisi työntekijän antamaa suostumusta.
9. Tartuntatautilain 48 §:n ja erityisesti sen 1 momentin tulkinnasta on ollut jo pidempään – jo ennen käsillä olevaa koronapandemiaa - erilaisia näkemyksiä, kuten myös nyt arvioitavana olevan esityksen muita toteuttamisvaihtoehtoja selostavasta jaksosta tulee esiin (jakso 5.1, s. 17-20). Pykälän 1 momentin mukaan työskentelyyn sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksiköiden asiakas- ja potilastiloissa, joissa hoidetaan lääketieteellisesti arvioituna tartuntatautien vakaville seuraamuksille alttiita asiakkaita tai potilaita, saa käyttää vain erityisestä syystä henkilöä, jolla on puutteellinen rokotussuoja.
10. Esimerkiksi *rokotetoiminnan kehittämistä selvittäneen työryhmän*[1] loppuraportissa todettiin, että tartuntatautilain 48 §:n säännöstä työntekijöiden ja opiskelijoiden rokotussuojasta oli toimeenpantu osassa maata siten, että henkilöstö oli kokenut tulleensa painostetuksi ottamaan rokotus (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:3, Helsinki 2019, s. 22).
11. Tartuntatautilain 48 §:n tulkinta on myös ollut esillä eräissä ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuissa (ks. erit. eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu hengityshalvauspotilaita kotihoidossa hoitavan henkilöstön koronarokotuksista, EOAK/1291/2021 ja valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin influenssarokotuksia koskeva ratkaisu, OKV/184/1/2019, 21.4.2020). Näissä ratkaisuissa on muun ohella tuotu esiin tartuntatautilain 48 §:n muuttamisen tarve.
12. Hiljattain tartuntatautilain 48 § :n tulkinta nousi esiin *Helsingin Sanomissa* julkaistuissa haastatteluissa, joissa valtioneuvoston oikeuskansleri (HS 2.11.2021), oikeusministeriön kansliapäällikkö (HS 5.11.2021), professori Niklas Bruun (HS 31.10.2021), professori Janne Salminen (HS 31.10.2021) ja professori Martin Scheinin

[1] Olin työryhmän pysyvä asiantuntijajäsen. Työryhmän tarkastelujen kohteena olivat erityisesti keinot ja mahdollisuudet kehittää lasten rokotuskattavuutta.

(2.11.20212) pitivät mahdollisena tulkita jo voimassa olevan 48 §:n 1 momenttia siten, että sen mukainen työnantajaan kohdistuva velvoite koskee myös työntekijöiden koronavirukseen liittyvää rokotussuojaa potilaiden suojaamiseksi. Myös itse olin samalla kannalla (HS 31.10.2021). Katsoimme siis, että tartuntatautilain 48 §:n 1 momentti velvoittaa jo nyt työnantajan huolehtimaan siitä, että työskentelyyn sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksiköiden asiakas- ja potilastiloissa, joissa hoidetaan lääketieteellisesti arvioituna tartuntatautien vakaville seuraamuksille alttiita asiakkaita tai potilaita, käytetään vain erityisestä syystä henkilöä, jolla on puutteellinen rokotussuoja koronaviruksen aiheuttamaa tautia vastaan.[2]

Arvio

13. Ehdotetussa 48 a §:ssä on kysymys ennen muuta voimassa olevan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn tartuntatautilain sääntelyn selkeyttämisestä siltä osin kuin on kyse sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden suojaamisesta covid-19-taudilta.
14. Toisin kuin esitystä koskevassa julkisessa keskustelussa on väitetty, esityksessä ehdotettu 48 a § *ei* tarkoita ehdotetun sääntelyn soveltamisalaan kuuluvien työntekijöiden ”pakkorokotuksia”.
15. Kuten jo edellä on tuotu esiin, monet juristit ovat jo ennen nyt ehdotettua lainmuutosta katsoneet, että voimassa olevan tartuntatautilain 48 §:n 1 momenttia voidaan ja oikeastaan pitääkin tulkita siten, että säännös soveltuu potilaiden suojaamiseen myös koroviruksen aiheuttamalta taudilta. Koska tartuntatautilain 48 §:n 1 momentin tulkinnasta on kuitenkin vallinnut erilaisia käsityksiä esityksestäkin ilmenevällä tavalla (ks. s. 17-20), ehdotettua 48 a §:ää voidaan pitää perusteltuna sääntelyn selkeyttämisen kannalta.
16. Nähdäkseni on ilmeistä, että ehdotetulle sääntelylle on osoitettavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät, oikeasuhtaiset ja välttämättömät perusteet. Ehdotettu sääntely on välttämätöntä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden suojaamiseksi covid-19-taudilta perusteiltaan siksi, että sosiaali- ja terveydenhuollon tiettyihin tehtäviin liittyy lähikontaktin aiheuttama tartuntariski covid-19-taudin vakaville seuraamuksille alttiille asiakkaille tai potilaille. Vaikka työntekijällä säilyy edelleen oikeus päättää ehdotetussa 48 a §:ssä, samoin kuin voimassa olevan tartuntatautilain 48 §:ssä, tarkoitettujen rokotusten ottamisesta, ja vaikka rokotusten ottaminen on siis työntekijälle jatkossakin vapaaehtoista, lainsäätäjän on kuitenkin perustuslain 22 § huomioon ottaen varmistettava sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden suojaaminen covid-19-taudilta nyt ehdotettavalla tavalla. Pidän selvänä, että lainsäädännöllä on syytä luoda riittävän selvät ja yksiselitteiset peruspuitteet sille, että sosiaali- ja terveyspalvelut voidaan järjestää ja tuottaa vaarantamatta niistä riippuvaisten ihmisten henkeä ja terveyttä, ja että sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakkaan tai

[2] Yliopistonlehtorit Matti Muukkonen ja Pauli Rautiainen olivat (HS 2.11.2021) toisella kannalla, mikä osaltaan havainnollistaa näkemyseroja tartuntatautilain 48 §:n 1 momentin tulkinnasta.

potilaan on voitava luottaa siihen, että häntä hoitavalla henkilöllä on suoja covid-19-tautia vastaan.

17. Viittaan muutoin ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyden, oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden perusteluina esityksen säätämisjärjestysperusteluiden ja edellä mainittujen muiden perustuslaillisen arvioin kannalta merkityksellisten jaksojen ohella kuulemista varten käytettävissä olleeseen Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausuntoon 10.12.2021, jossa myös tuetaan varauksitta esityksessä ehdotettua 48 a §:ää.
18. Muutoinkin voidaan olennaisilta osin yhtyä hallituksen esityksen perusteluissa esitettyihin käsityksiin ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.
19. Perustuslain kannalta ei ole estettä ehdotetulle voimassaoloajalle syistä, joita esityksen sivuilla 37 ja 38 tuodaan esiin. Määräaikaisuutta perustelee erityisesti se, covid-19-rokotteiden myyntiluvat EU:n alueella ovat vielä toistaiseksi ehdollisia, ja että on tarve kerryttää tutkimusnäyttöä ja seurantatietoa rokotusten tehosta ja vaikutuksista.

Seurannan ja riittävän henkilöstön varmistamisen tarve

20. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä painokkaasti korostaa tarvetta seurata hyvin tarkkaan ehdotetun muutoksen toteutumista ja varsinkin vaikutuksia perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä.
21. Siltä varalta, että riittävästi ammattitaitoista henkilökuntaa ei olisi käytettävissä ehdotetun sääntelyn johdosta, perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa tarpeesta pitää ehdotetussa säännöksessä tarkoitettuna ”erityisenä syynä” myös tilannetta, jossa 1 momentin vaatimukset täyttävää henkilöstöä ei ole riittävän nopeasti tai ylipäätään saatavilla, ja jossa asiakkaan tai potilaan henki tai terveys voi vakavasti vaarantua ammattitaitoisen henkilöstön puutteen takia. Tällöin sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjän ja tuottajan tulisi voida poikkeuksellisesti käyttää myös covid-19-taudilta suojaamatonta henkilöstöä, huolehtien samalla kuitenkin kaikista muista varotoimenpiteistä sosiaali- ja terveyshuollon aisakkaiden ja potilaiden suojaamiseksi covid-19-taudilta.