OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Mira Turpeinen

13.12.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi, väliaikainen 48 a § tartuntatautilakiin (TTL), jolla pyrittäisiin suojaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon covid-19-taudin vakaville seuraamuksille alttiita asiakkaita ja potilaita. Sääntelyn velvollisuudet ulottuvat sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja järjestäviin ja tuottaviin julkisiin tai yksityisiin toimijoihin ja koskevat niitä työntekijöitä, joiden työtehtäviin liittyy lähikontaktin aiheuttama tartuntariski covid-19-taudille. Ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin myös sen käyttöalan piiriin kuuluviin virkamiehiin ja viranhaltijoihin. Lisäksi esityksessä ehdotetaan väliaikaisesti säädettäväksi työnantajalle oikeus käsitellä työntekijöiden covid-19-rokotussuojaa tai sairastettua covid-19-tautia koskevia terveystietoja.

Oikeusministeriö on antanut esityksen valmisteluvaiheessa siitä lausunnon kiireisessä aikataulussa esityksen valmistelusta vastanneelle sosiaali- ja terveysministeriölle. Oikeusministeriön virkamiehet ovat olleet mukana esityksen eri valmisteluvaiheissa, lähinnä esittämällä käsiteltävän ehdotuksen arvioimiseen liittyviä yleisiä valtiosääntöisiä lähtökohtia. Aikataulu on ollut poikkeuksellinen kiireinen, joten tässäkin lausunnossa keskitytään esityksen keskeisiin näkökohtiin.

Sääntelyn kohde

Ehdotettu sääntely on merkityksellinen useiden eri perusoikeuksien kannalta, mutta erityisesti se linkittyy niinkin merkittävään oikeushyvään kuin haavoittuvassa asemassa olevien ja tartuntatautien vakaville seuraamuksille alttiiden henkilöiden hengen ja terveyden suojaamiseen koronavirusepidemian tilanteessa, jossa vakaville seuraamuksille alttiit potilaat ja asiakkaat eivät voi itse vaikuttaa hoidon turvallisuuteen (erit. PL 7 §:n 1 momentti). Tältä osin ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa olevan pakottavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa. Julkisella vallalla on velvollisuus edistää väestön terveyttä sekä turvata oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin (PL 19 §:n 3 momentti) mutta myös perustuslain 22 §:stä johtuu yleinen velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, etenkin kun on kysymys ihmisen henkeen ja terveyteen kiinnittyvistä oikeushyvistä.

Sääntelyllä suojattavan kohteen osalta on syytä kiinnittää huomiota siihen, että voimassa oleva tartuntatautilain 48 §:n 1 momentti ei sovellu kotihoidossa olevien henkilöiden suojaamiseen (ks. EOAK/2273/2018). Valtiosääntöoikeudellisesti on kuitenkin perusteltua, että kaikkia covid-19-taudin vakaville seuraamuksille alttiita asiakkaita ja potilaita pyritään suojaamaan, riippumatta siitä missä hoitoa annetaan. Tämä on sinänsä vahva argumentti pykälän täsmentämiselle tai uuden pykälän säätämiselle.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Sääntelyssä tulee myös arvioida sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla tai muiden tiettyjen potilaiden ja asiakkaiden kanssa lähikontaktissa työskentelevien oikeutta työhön sekä julkisen vallan perustuslaillista toimeksiantoa pyrkiä turvamaan jokaiselle oikeus työhön (erit. PL 18 §:n 1 ja 3 momentti). Sääntelyyn liittyvien seuraamuksien osalta kyseeseen voi tulla oikeus välttämättömään toimeentuloon (PL 19 §:n 1 momentti). Lisäksi sääntelyyn sisältyy yhdenvertaisuuteen liittyviä näkökohtia.

Perustuslain 18 §:ssä säädettyä oikeutta työhön rajoittavat niin tosiasialliset edellytykset, kuten erilaiset kelpoisuusvaatimukset, kuin myös oikeudelliset edellytykset siltä osin, kun pykälän sanamuotoon sisältyvällä ilmauksella ”lain mukaan” viitataan mahdollisuuteen asettaa oikeudelle rajoituksia lailla. Myös eri asemaan asettaminen terveydentilan perusteella on hyväksyttyä, mikäli tälle on osoitettavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy.

Perustuslakivaliokunta on tartuntatautilain muutoksia koskevassa käytännössään edellyttänyt, että kunkin rajoitustoimenpiteen välttämättömyyttä tulee arvioida erikseen ja yksityiskohtaisesti ja täten perustella juuri ehdotettujen toimenpiteiden välttämättömyys (PeVL 14/2020 vp, s. 5). Samalla on tarkasteltava myös perusoikeuksien kannalta vähemmän rajoittavia muita sääntelyvaihtoehtoja (ks. PeVL 14/2020 vp, s. 5 ja siinä oleva viittaus PeVM 14/2020 vp).

Oikeusministeriön virkamiehet ovat valmistelun aikana pyytäneet täsmentämään testausta koskevia perusteluja sen osalta, missä määrin sekä säännöllinen testaus että rokotteet voisivat taata riittävän suojan asiakkaiden ja potilaiden suojaamisessa. Oikeusministeriö on vastuuministeriölle toimittamassa lausunnossaan painottanut, että pelkästään testauksen hankaluus tai epämiellyttävyys työntekijöille ei ole riittävä peruste sille, miksi testausta ei mahdollisteta rokotusten lisäksi. Myöskään taloudelliset kustannukset eivät yksinään riitä perusteeksi, vaikkakin asiassa voi kokonaisuutena tulla harkittavaksi, minkälainen kuormitus eri toimenpiteistä tulee sosiaali- ja terveydenhuollolle, millä seikalla voisi olla vaikutusta kyseisten yksiköiden toimintaan ja julkisen vallan mahdollisuuteen tarjota riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluita.

Nyt perusteluja testaamisen osalta on täsmennetty siten, että niistä käy ilmi myös lääketieteelliset ja epidemiologiset perustelut sääntelyn rajauksen osalta eli sen osalta, että edellytetään nimenomaan rokotusta tai sairastettua tautia. Lisäksi eri perusoikeuksiin liittyviä näkökohtia on sinänsä asianmukaisesti käsitelty säätämisjärjestysperusteluissa. Ehdotetun sääntelyn taustalla voidaan selkeästi osoittaa olevan merkittävä ja hyväksyttävä peruste, mutta eri terveysturvallisuustoimenpiteiden välttämättömyyden ja tehokkuuden arviointi riippuu pitkälti epidemiologisista ja lääketieteellisistä arvioista ja tältä osin näiden perusteluiden arviointi ei kuulu oikeusministeriön asiantuntemukseen.

Voimassaoloaika

Ehdotettu sääntely olisi voimassa väliaikaisesti ja väliaikaisen TTL 48 a §:n voimassaoloa ehdotetaan jatkettavaksi 31.12.2022 saakka. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa tuodaan esille syitä sille, miksi ehdotettu säännös on ylipäänsä määräaikainen, eikä tehdä pysyviä muutoksia.

Perusteluissa todetaan, että ehdotettu sääntely olisi voimassa määräaikaisesti, sillä covid-19-rokotteiden myyntiluvat EU:n alueella ovat vielä toistaiseksi ehdollisia. Esityksen mukaan koronarokotteista tulisi vielä saada enemmän riittävää tutkimusnäyttöä, seurantatietoa sekä varmistus virallisen myyntiluvan saannista, ennen kuin asiasta säädettäisiin pysyvämmin. Oikeusministeriö on aikaisemmassa valmisteluvaiheen lausunnossaan katsonut, että esityksessä on esitetty perusteita sääntelyn määräaikaisuudelle. Näiden perusteluiden sisällöllinen arviointi edellyttää tietoa

rokotteista. Yleisesti ottaen pysyviä muutoksia lakiin tulisi lisätä vasta huolellisen valmistelun jälkeen.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluja on myös täsmennetty siten, että oikeusministeriön huomioiden mukaisesti perustellaan myös se, minkä vuoksi sääntelyn olisi välttämätöntä olla voimassa 31.12.2022 saakka. Perustuslakivaliokunta on tartuntatautilain mukaisten rajoitusten osalta nimenomaisesti katsonut, että epidemian kulkuun liittyy väistämättä ennakoimattomuutta. Valiokunta on kuitenkin usein rajoittanut määräaikaisiksi ehdotettujen säännösten voimassaoloa tyypillisesti n. 4-6 kuukauteen kerrallaan sen sijaan, että säännökset ovat voimassa esimerkiksi kokonaisen vuoden (ks. esim. PeVL 16/2021 vp).

Ehdotetusta sääntelystä voi koitua työntekijöille varsin pitkälle meneviä seuraamuksia, kuten palkanmaksun keskeytys, mikä korostaa kestäviä perusteluja voimassaoloajan osalta. Toisaalta sääntelyyn voidaan katsoa liittyvän myös oikeusvarmuuteen liittyviä näkökulmia siten, että oikeustila ei muutu äkillisesti puolen vuoden välein, mikäli on ajateltavissa, että epidemiatilanne säilyy vielä pitkään rokotuksista huolimatta. Tältä osin merkityksellisenä voidaan pitää säätämisjärjestysperusteluissa todettua huomiota siitä, että mahdollisesta epidemiatilanteen huomattavasta parantumisesta huolimatta tarve suojella covid-19-taudin vakaville seuraamuksille alttiiden asiakkaiden ja potilaiden henkeä ja terveyttä säilyy.

Näin ollen lain voimassaoloajalle on sinänsä osoitettu asianmukaisia perusteluja, mutta perustelut saavat keskeisen sisältönsä lääketieteellisistä ja epidemiologista arvioista. Valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoista on, että voimassaoloajan välttämättömyydelle esitetään kestävät perustelut, joissa huomioidaan tarve suojella sääntelyssä suojattavaa henkilöryhmää myös epidemiatilanteen mahdollisesti parantuessa sekä sääntelyn rajoittavat vaikutukset työntekijöihin.

Lähikontakti ja suojeltavien potilaiden/asiakkaiden määrittely

Voimassa olevan TTL 48 §:n 1 momentin mukaan 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.

Nyt ehdotettu sääntely ei ole rajattu tiettyihin tiloihin vaan sääntely koskee sellaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin kuuluvia tehtäviä, joihin liittyy lähikontaktin aiheuttama tartuntariski covid-19-taudin vakaville seuraamuksille alttiille asiakkaille tai potilaille. Jos kyse on siis sellaisista tehtävistä, joissa ollaan lähikontaktissa em. potilaisiin tai asiakkaisiin, voitaisiin uuden säännöksen mukaan käyttää vain erityisestä syystä henkilöä, joka ei ole osoittanut, että hänellä on rokotuksen tai enintään kuusi kuukautta aikaisemmin sairastetun laboratoriovarmistetun taudin antama suoja covid-19-tautia vastaan.

Perusteluiden mukaan sääntely ei siis rajoittuisi pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden tehtäviä hoitavaan henkilöstöön, vaan se koskisi myös esimerkiksi sellaisissa siivous- tai ruokahuollon tehtävissä toimivia henkilöitä, jotka tehtäviään hoitaessaan voisivat aiheuttaa asiakkaalle tai potilaalle covid-19-tartuntariskin esimerkiksi ollessaan hänen kanssaan samassa tilassa tai huoneessa. Edellä on jo tuotu esille, että on perusteltua, ettei suojan tarve ole rajattu hoitoon tietyissä tiloissa vaan asiaa tarkastellaan lähikontaktin aiheuttaman tautiriskin kannalta, ottaen huomioon erityinen suojan tarve tiettyjen covid-19-taudin vakaville seuraamuksille alttiiden henkilöiden osalta.

Lähikontaktin määritelmää on täsmennetty perusteluissa oikeusministeriön valmisteluvaiheessa esittämien huomioiden mukaisesti. TTL 58 d §:n osalta lähikontaktin määritelmä siirrettiin säännöksestä perusteluihin siten, että sen sisältö tarkemmin määrittyy THL:n asiantuntemukseen ja ohjeistukseen ja sen hetkiseen tiedossa olleeseen asiantuntijatietoon koronaviruksen leviämisen tavoista (ks. HE 118/2021 vp). Muutos tehtiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ja lausunnossaan valiokunta vielä kehotti sosiaali- ja terveysvaliokuntaa tarkastelemaan, että lähikontaktien välttämisen asemasta sääntely kohdistuu lähikontaktin aiheuttamaan tartunnanriskiin (PeVL 28/2021 vp).

Näin on toimittu nyt ehdotetussa sääntelyssä eli sääntely kohdistuu lähikontaktin aiheuttamaan tartuntariskiin ja perusteluissa täsmennetään, että lähikontakti määrittyy THL:n tai sairaanhoitopiirin sekä kunnan tartuntataudeista vastaavan lääkärin asiantuntijatietoon covid-19-taudin tarttumiseen liittyvistä riskeistä.

Erona kuitenkin esimerkiksi TTL 58 d §:ssä olevaan sääntelyyn on se, että tässä julkisten toimijoiden lisäksi myös yksityiset toimijat arvioivat ja kartoittavat niitä työntekijöitä, joiden toimintaan voidaan katsoa sisältyvän lähikontaktista aiheutuva tartuntariski suojattaville potilaille ja asiakkaille. Vaikka yleisesti tässä on kyseessä sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla olevista toimijoista, joilla on lähtökohtaisesti tiettyä asiantuntemusta arvioida covid-19-taudin tarttumisriskiä työn luonteen vuoksi, niin sääntely kattaa myös esim. sosiaalialan yksityisiä toimijoita, joilla ei välttämättä ole vastaavaa kykyä kuin esimerkiksi terveydenhuollossa arvioida lähikontaktista johtuvaa tarttumisriskiä ja sitä, kehen kaikkiin työntekijöihin sääntely tulisi täten ulottaa. Tämän osalta korostuu erityisesti myös viranomaisen ohjaus ja neuvonta sääntelyn osalta, esimerkiksi edellä mainitun lähikontaktin aiheuttavan tartuntariskin arvioinnin osalta.

Kun kysymyksenä on työnantajan lähtökohtainen huolehtiminen siitä, että tartuntatautien vakaville seuraamukselle alttiiden henkilöiden hoidossa tulee käyttää henkilöstöä, jolla on riittävä rokotussuoja, tässä ei ole oikeusministeriön virkamiesten näkemyksen mukaan kyse kuitenkaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä, toisin kuin nyt näytetään arvioitavan esityksen 5 jaksossa, vaan laissa säädettävistä edellytyksistä tietyn ammatinharjoittamiselle.

Perusteluissa todetaan, että asiakkaiden ja potilaiden alttius covid-19-taudin vakaville seuraamuksille arvioitaisiin lääketieteellisillä perusteilla, mikä on perusteltu lähtökohta. Oikeusministeriö on aikaisemmassa lausunnossaan painottanut, että vaikka perusteluissa mainittua THL:n listausta tarvitaan riskiryhmien kartoittamiseen, niin ei kovin kategorisesti voida pitäytyä vain tiettyihin erikseen listattuihin henkilöryhmiin vaan, jos kyseessä on yleisesti covid-19-taudin vakaville seuraamuksille alttiiden potilaiden ja asiakkaiden suojaaminen, sääntelyn tulee mahdollistaa myös tapauskohtainen arviointi suojaa tarvitsevien osalta.

Erityinen syy

Oikeusministeriön virkamiehet ovat valmistelun aikana korostaneet sitä, että myös sääntelyn mahdollisten negatiivisten vaikutusten tulee olla sillä tavalla selvitettyjä, että sääntely ei johda hoitajapulaan ja siten siihen, että julkinen valta ei voisi toteuttaa perustuslaillista velvollisuutta riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseen, jos ammattitaitoista henkilöstöä ei olisi sääntelyn johdosta enää riittävästi saatavilla. Tältä osin on perusteltua ja osin mahdollisesti välttämätöntä, että ehdotetussa säännöksessä tarkoitettuna ”erityisenä syynä” olisi myös tilanteet, jossa uutta 1 momentin vaatimukset täyttävää henkilöstöä ei ole nopeasti tai ylipäänsä saatavilla.

Potilaan henki ja terveys ei saa vaarantua myöskään siten, että riittävää ja asiantuntevaa henkilöstöä ei olisi sääntelyn johdosta ylipäänsä antamassa tarvittavaa hoitoa. Tällöin tulee huolehtia kaikista muista tarvittavista varotoimenpiteistä potilaan ja asiakkaan suojaamiseksi.

Esityksessä on täsmennetty erityistä syytä koskevia perusteluja, mitä voidaan pitää myönteisenä. Lisäksi ehdotetun TTL 48 a §:n 1 momentissa ja perusteluissa nyt huomioidaan terveydellisistä syistä rokottamattomien asema, mihin oikeusministeriö myös kiinnitti huomiota lausunnossaan. Näin voidaan välttyä siltä, että sääntely ei johda äkillisiin ja kohtuuttomiin muutoksiin niiden nykyisten työntekijöiden osalta, jotka eivät voi ottaa rokotusta.

Työoikeudelliset seuraamukset

Ehdotetun 48 a §:n 3 momentin mukaan, jos työntekijä ei täytä 1 momentissa säädettyjä edellytyksiä, työnantajan on ensisijaisesti tarjottava työntekijälle muuta työsopimuksen mukaista työtä tai jos tällaista ei ole tarjolla, muuta työntekijälle sopivaa työtä. Jos tällaistakaan työtä ei ole tarjolla tai työntekijä ei suostu sitä vastaanottamaan, työnantajalla ei ehdotuksen mukaan olisi palkanmaksuvelvollisuutta työnteon estymisen ajalta, jollei toisin ole sovittu.

Oikeusministeriö on pitänyt perusteltuna sitä, että nyt seuraamuksista säädetään itse lakitekstissä ja että eri seuraamukset on porrastettu siten, että ensisijaisesti tulee pyrkiä sijoittamaan rokottamaton henkilö muihin työtehtäviin. Tätä täsmennetään vielä tarkemmin perusteluissa, joissa todetaan muun muassa, että työnantajan muun työn tarjoamisvelvollisuus olisi laaja. Tältä osin on syytä ehdottomasti painottaa, että palkanmaksun keskeyttämisen tulee olla viimesijainen keino.

Oikeusministeriön virkamiehet ovat valmistelun aikana pyytäneet tarkempaa selvitystä siitä, millaisia seuraamuksia on työntekijöille voitu asettaa voimassa olevan TTL 48 §:n perusteella. Asia on merkityksellinen, jotta voitaisiin tarkemmin arvioida, miten työntekijöiden oikeusasema muuttuisi sekä arvioida mm. siirtymäsäännösten tarpeellisuutta ja niiden pituutta. Palkanmaksun keskeyttämisessä kyse on varsin pitkälle menevästä seuraamuksesta, mutta nyt määrättävien seuraamusten tarkempi arviointi edellyttää työoikeuteen liittyvää asiantuntemusta sekä tietämystä voimassa olevan TTL 48 §:n mukaan määrättävistä seuraamuksista.

Seuraamusten oikeasuhtaisuuden arviointiin vaikuttaa toisaalta myös se, että sääntelyn taustalla on erittäin merkittävä oikeushyvä eli haavoittuvassa asemassa olevien potilaiden ja asiakkaiden hengen ja terveyden suojaaminen. Sääntelyssä tulee kuitenkin huomioida, että äkilliset ja merkittävät muutokset eri työntekijöiden asemaan eivät saa muodostua kohtuuttomiksi työntekijöiden kannalta tai johtaa työvoimapulaan tietyillä aloilla.

Jatkovalmistelussa on esitystä täydennetty siten, että erityisenä syynä voi olla se, että henkilö olisi aloittanut covid-19-rokotesarjan, mutta ei vielä olisi saanut täyttä rokotesarjaa rokotteiden antovälistä johtuen. Edellä mainittu täsmennys sekä sääntelyyn sisältyvä siirtymäaika tietyltä osin ehkäisevät äkillisiä muutoksia työntekijöiden asemaan, mitä on pidettävänä perusteltuna. Äkillisiä ja merkittäviä muutoksia työntekijöiden asemaan ilman, että työntekijät kykenevät itse muuttamaan omaa toimintaansa sääntelyn mukaiseksi, tulee välttää ja tämä vaikuttaa myös ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin sen lisäksi, että arvioidaan sääntelyn kohdetta eli haavoittuvassa asemassa olevien hengen ja terveyden suojaamista.