Janne Salminen 13.12.2021

Perustuslakivaliokunta

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

Esitys

1. Esityksessä ehdotetaan tartuntatautilain väliaikaista muuttamista siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja järjestävälle ja tuottavalle julkiselle tai yksityiselle toimijalle säädettäisiin laissa velvollisuus huolehtia covid-19-taudin vakaville seuraamuksille alttiiden asiakkaiden ja potilaiden suojaamisesta varmistamalla, että näiden asiakkaiden ja potilaiden kanssa työskentelevällä henkilökunnalla ja opiskelijoilla on joko covid-19-taudin sairastamisen tai covid-19-rokotusten antama suoja covid-19-tautia vastaan. Erityisestä syystä työnantaja voi käyttää em. asiakkaiden ja potilaiden kanssa työskentelyyn henkilöä, jolla ei ole riittävää suojaa covid-19-tautia vastaan. Esityksessä ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin myös virkamiehiin ja viranhaltioihin. Lisäksi esityksessä ehdotetaan väliaikaisesti säädettäväksi työnantajalle oikeus käsitellä työntekijöiden covid-19-rokotussuojaa tai sairastettua covid-19-tautia koskevia terveystietoja. Samoin säädetäisiin, että työnantajan on ensisijaisesti tarjottava työntekijälle muuta työsopimuksen mukaista työtä tai jos tällaista ei ole tarjolla, muuta työntekijälle sopivaa työtä, jos työntekijä ei täytä säädettyjä edellytyksiä. Jos tällaistakaan työtä ei ole tarjolla tai työntekijä ei suostu sitä vastaanottamaan, työnantajalla ei ole palkanmaksuvelvollisuutta työnteon estymisen ajalta, ellei toisin ole sovittu.

2. Laki on tarkoitettu olemaan voimassa 31.12.2022 saakka. Sen 1 ja 3 momenttia sovelletaan vasta 30 päivän kuluttua lain voimaantulosta.

3. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Voimassa oleva oikeus ja ehdotuksen tarkoittaman muutoksen yleinen arviointi

4. Voimassa olevan tartuntatautilain 48.1 §:n 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.

5. Tartuntatautilain 48.1 §:llä on omassa tulkinnassani itsenäinen merkitys sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden työnantajan yleisenä velvoitteena. Se on myös soveltamisalaltaan yleinen ja voi siten koskea myös koronaa. Tartuntatautilain saman lainkohdan 2 momentti koskee taas asiallisesti työntekijältä vaadittavaa suojaa tiettyjä herkästi tarttuvia tauteja vastaan. Tämä viittaa myös työntekijän tosiasialliseen velvoitteeseen rokottautua niin, että työnantaja voi tietyissä työtehtävissä edellyttää joko rokotuksen tai sairastetun taudin antamaa suojaa ja rokotuksen antamaa suojaa momentissa mainituissa sairauksissa. Pakollisista rokotuksista puolestaan säädetään saman lain 47 §:ssä.

6. Voimassa olevaa tartuntatautilakia koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta korosti yleisesti ottaen perustuslain 19.3 §:n mukaista julkisen vallan velvoitetta edistää väestön terveyttä. Yleisesti ottaen ja tartuntatautien leviämisen estämiseksi ehdotetuille perusoikeuksien rajoittamista merkitseville yksittäisille säännöksille oli valiokunnan mukaan osoitettavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet (PeVL 26/2006 vp, PeVL 6/2003 vp). Perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksenä olevien välttämättömyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten ja oikeusturvan kannalta on ensinnäkin huomattava, että perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena säätää pakollisista rokotuksista tartuntatautilain 47 §:n nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella (PeVL 11/2016 vp.) Lain tarkoituksena ei varmasti ole ollut asettaa käytännössä rokotusvaatimusta juuri koronaa vastaan sote-henkilöstöä koskien. Konkreettisia rokotusvaatimuksia varten on 48.2 §:n säännös, ja lainsäädäntötyössä on kiinnitetty huomiota vain silloin esillä olleisiin tyyppitapauksia, ei yleisvaarallisiin tauteihin yleisesti. Lain 48.1 §:n sanamuoto ja perustelut eivät yleisvaarallisen tartuntataudin tilanteessa eivät kuitenkaan sulje pois sitä mahdollisuutta, mistä syystä olen pitänyt tulkintaa mahdollisena. Sille on ollut olemassa myös painavat perusoikeusperusteet. Tartuntatautilain 48 §:n arvioiminen kokonaisuutenapainottava tulkinta on suojannut sosiaali- ja terveydenhuollon alan henkilöstön itsemääräämisoikeutta ja on tarkkarajaisen ja täsmällisen sääntelyn mukaisen ja sanamuotoa seuraavan tulkinnan mukainen. Koronatilanteessa viimeksi mainitut tulkinta on kuitenkin toteuttanut heikosti potilaiden ja asiakkaiden sekä toisten henkilökunnan jäsenten perustavanlaatuisia perusoikeuksia ja johtanut siihen, että tartuntatautilain 48.1 § on saanut sisältönsä vasta 48.2 §:n kautta (ks. myös OKV/42/90/2021). Tämän vuoksi olen pitänyt lain sanamuodon ja tarkoituksen sekä perusoikeuksien kannalta perusteltuna tulkintana, että tartuntatautilain 48.1 §:n katsotaan sisältävän itsenäisen työnantajaan kohdistuvan velvoitteen siitä, että 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 tai sairastamalla taikka sairastamisen ja rokotuksen yhdistelmällä saatu immuniteetti ja että tätä voidaan soveltaa myös uuden koronaviruksen aiheuttamaa tautia koskevaan rokotussuojaan. Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on todennut, että (EOAK/1291/2021), että etenkään kenenkään korkeimpiin riskiryhmiin kuuluvan ei tulisi joutua tilanteeseen, jossa hän olisi pakotettu hyväksymään sen, että häntä avustavalla henkilöllä ei olisi parasta tarjolla olevaa suojaa hengenvaarallista tautia vastaan. Tämän vuoksi julkisen vallan velvollisuus suojella jokaisen henkeä ja terveyttä edellyttää siitä huolehtimista, että välttämättömät palvelut voidaan järjestää vaarantamatta niistä riippuvaisen henkilön terveyttä tai henkeä. (Ks. lisäksi apulaisoikeuskanslerin ratkaisu, OKV/184/1/2019.)

7. Vaikka olenkin katsonut siis, että lainsäädäntöön jo nyt sisältyy osin vastaavan sisältöinen velvollisuus sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköiden velvollisuudesta huolehtia, että siitä, että tiettyjen potilaiden kanssa työskentelevillä on asianmukainen rokotesuoja, pidän asianmukaisena nyt esitetyn tarkentavan hallituksen esityksen lähtökohtaa. Lainsäädännössä on ollut tarkistamisen varaa esimerkiksi viitaten kotisairaanhoidon tarpeisiin tässä samassa yhteydessä (ks. EOAK/2273/2018). Ehdotettava laki voi lisätä potilaiden yhdenvertaisuutta. niin, että kaikki covid-19-taudin vakaville seurauksille alttiit sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaat ja potilaat olisivat mahdollisimman suojattuja.

8. Kun kuitenkin peruslähtökohdiltaan 48 a §:n 1 momentti vastaa pitkälti jo perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn sisältyvän velvoitteen sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköille kuin nyt edotettu sääntely tarkoittaa asettaa, en lähtökohdiltaan pidä ehdotettua sääntelyä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

9. Ehdotus on relevantti lukuisten perustuslain säännösten kannalta. Ensinnäkin perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 6.2 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan muun muassa terveydentilan perusteella. Perustuslain 7.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään, sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Samoin perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisen vallan tulee turvata jokaiselle laissa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 22 § puolestaan edellyttää julkisen vallan turvaavan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Perustuslain 80 §n mukaan yksilön oikeuksien ja velvoitteiden perusteet tulee säätää laissa.

10. Ehdotetun sääntely palautuu pakottavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Kysymyksessä on pyrkimys suojata haavoittuvassa asemassa olevien potilaiden ja asiakkaiden henkeä ja terveyttä. He eivät itse voi vaikuttaa hoidon turvallisuuteen koronavirusepidemian tilanteessa. Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:stä johtuva yleinen velvollisuus pyrkiä turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Nyt on kysymys viime kädessä ihmisen terveydestä ja elämästä ja niiden suojaamisesta. Katson, että ehdotetun sääntelyn perusratkaisun välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus on asianmukaisesti tässä ehdotuksessa käsitelty.

Työntekijälle aiheutuvat seuraukset

11. Sääntelyehdotus ei oman käsitykseni mukaan tarkoita henkilökunnan ”pakollista rokotusta”. Ehdotus kuitenkin, kuten siinä tuodaan esiin, poikkeaa voimassa olevan 48 §:n sääntelystä siinä, että tosiasiallisesti joku voi ehdotetun sääntelyn johdosta olla siinä tilanteessa, että hän joutuu punnitsemaan omaan vakaumuksellista rokottautumattomuuttaan ja koskemattomuuttaan suhteessa oikeuteen omaan työhönsä johtuen sääntelyehdotukseen sisällytetyistä työoikeudellisten seurausten mahdollisuudesta. Voimassa olevaan tartuntatautilain 48 §:ään ei sisälly vastaavia työoikeudellisen seuraamuksen mahdollisuutta. Vaikka sääntely ei tarkoita sosiaali- ja terveydenhuollossa toimivan henkilön oikeudellista pakottamista covid-19-rokotteiden ottamiseen, aiheuttaisi se silti covid-19-tautia sairastamattomille tietyissä tehtävissä toimivalle

henkilöille tarpeen rokottautua, mikäli hän haluaa jatkaa työskentelyä kyseisissä tehtävissä eikä erityistä syytä rokottautumattomuuteen olisi.

12. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 35-36 ja s. 40) on omaksuttu lähtökohta, että ehdotettava säännös olisi hoitohenkilöstön perusoikeussuojan kannalta vastaavanlainen kuin tartuntatautilain 48 §, jonka 2 momentissa luetellaan kolme (tai tapauskohtaisesti neljä) tartuntatautia, joita vastaan työntekijällä pitää olla rokotussuoja ja/tai aikaisemmin sairastetun taudin antama suoja. Käytännössä ehdotettava säännös vaikuttaisi olevan työntekijälle asetettavan velvoitteen kannalta pidemmälle menevä. Tartuntatautilain 48 §:ää on näet tulkittu niin, että siinä tarkoitetut rokotukset ovat hoitohenkilöstölle aidosti vapaaehtoisia, jolloin rokotussuojan laiminlyönnistä ei saa koitua mitään työ- tai virkamiesoikeudellista seuraamusta (esim. eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 28.6.2019, EOAK/1678/2018). Uusi säännös on tässä suhteessa erilainen. Hallituksen esityksessä (s. 20–21) on arvoitu yhtenä vaihtoehtona myös sitä, että valtioneuvosto säätäisi asetuksella osalle hoitohenkilöstöstä velvollisuuden ottaa koronarokotus siten kuin tartuntatautilain 47 §:ssä tarkoitetaan. Perusteluissa on kuitenkin katsottu, etteivät perusteet tällaisen asetuksen antamiselle täyttyisi. Tältä osin mainittu ensinnäkin, että pakollisesta rokotuksesta päättäminen on tarkoitettu vain poikkeuksellisia terveydenhuollon häiriötilanteita varten. Toiseksi on mainittu, ettei pakollinen rokotus olisi välttämättä oikeasuhteinen maan kaikilla eri alueilla ja/tai eri toimintayksiköissä. Yleisenä johtopäätöksenä on esitetty, että vaikka epidemiatilanne on nykyisellään vakava, edellytykset pakollisesta koronarokotuksesta päättämiselle eivät täyttyisi.

13. Seurauksista on säädetty laissa, ja seuraukset on porrastettu. Lain sanamuodosta on selvää, että palkanmaksun keskeyttäminen tulee kysymykseen vain viimesijaisena keinona.

14. Sääntely kuitenkin kiistatta muuttaa työntekijöiden asemaa ja on relevanttia myös perustuslain 18 §:n kannalta. Kysymys on laissa asetetusta edellytyksestä, joka myös vaikuttaa ihmisen kelpoisuuteen tehdä työtä. Kun otan huomioon seuraamusten portaittaisuuden ja syyt sääntelyyn pidän seurauksia oikeasuhtaisena. Lisäksi siirtymäaikaa koskevassa ehdotuksessa on pyritty ennaltaehkäisemään sitä, että työntekijällä on aikaa varautua tässä suhteessa lainsäädännön tulevaan muutokseen eikä hän kohtaa niitä välittömästi lain voimaantullessa. Siirtymäaika mahdollistaisi rokottautumisen aloittamisen ja jossain tapauksissa myös täyden rokotesarjan saamisen.

15. Terveydellisistä syistä rokottamattomien henkilöiden tilanne on ehdotuksessa pyritty ottamaan huomioon (PeVL 35/2021 vp) sikäli, että he voivat jatkuvalla testaamisella osoittaa terveydentilansa. Järjestely on vastaavankaltainen kuin koronatodistusta koskevassa sääntelyssä, ja siinä yhteydessä hyväksytty. Tässä kuitenkin lääketieteellisen toimenpiteen tarve terveydentilan osoittamiseksi on vielä konkreettisempi.

Henkilökunnan rokotustietojen käsittely

16. Ehdotukseen kuuluu myös esitys siitä, että työnantajalla olisi oikeus käsitellä työntekijöiden covid-19-rokotussuojaa tai sairastettua covid-19-tautia koskevia terveystietoja. Tältä osin merkitystä on perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Sääntely on toteutettu pääosin viittauksin jo voimassaolevaan sääntelyyn. Hallituksen esityk-

sessä on havaintojeni mukaan perusteltu ehdotettua sääntelyä valtiosääntöoikeudelliset vaatimukset täyttävällä tavalla ja tasolla. Sinänsä arkaluontoisten henkilötietojen suojaa olisi voitu parantaa ehdottamalla sitä, että nyt ehdotettu terveystietojen käsittely ja sen työtehtäville asettamien edellytysten arviointi olisi jätetty työterveyshuollolle, joka olisi antanut työantajalle arvioin siitä, täyttääkö henkilö ne vaatimukset, joita ehdotettu 48 a.1 § asettaa. Tätä koskeva eri sääntelyvaihtoehtojen arviointi kuuluu perustellusti mietintövaliokunnan tehtäviin. Siltä osin kuin tietojen säilytysaika on ehdotettu kolmeksi vuodeksi, ehdotus sopii yhteen perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön kanssa (ks. esim. PeVL 51/2018 vp, PeVL 13/2017 vp.)

Ehdotuksen väliaikaisuus, voimassaloaika

17. Kysymys on väliaikaisesta muutoksesta. Hallituksen esityksessä on ehdotettu vuoden voimassaoloaikaa tietyin yllä käsitellyin siirtymäsäännöksin, joita sinänsä olen pitänyt myös valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuina. Hallituksen esityksessä on perusteltu väliaikaista voimassaoloa ja sen kestoa.

18. Perustuslakivaliokunta on epidemiaan liittyviä väliaikaisia säännöksiä koskevissa lausunnoissa kiinnittänyt huomiota väliaikaisten rajoitusten voimassaoloaikaan. Tässä asiassa määräaikaisuus ja sen perusoikeusrajoitus liittyy erityisesti työntekijälle sääntelystä aiheutuviin seurauksiin, joissa ajallinen rajoittaminen on perusteltua tehdä välttämättömään (esim. PeVL 44/2020 vp, PeVL 14/2020 vp). Valiokunta on tietyissä tapauksissa edellyttänyt voimassaoloajan lyhentämistä tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä (esim. PeVL 26/2021 vp).

19. Tässä tapauksessa ehdotettu määräaika on selvästi pidempi kuin muissa covid-19-epidemian aikaisissa väliaikaisissa sääntelyissä. Hallituksen esityksessä esitetyin perustein pidän ehdotettua määräaikaista voimassaoloaikaa ja sen kestoa asianmukaisena.