



Sote-henkilöstön koronarokotuksia koskevan väliaikaisen sääntelyn voimassaolon edellytykset

KANTELU

Oikeuskanslerinvirastoon on 20.10.2022 saapunut kantelu ja 31.10.2022 siirretty eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta kantelu, joissa arvostellaan sosiaali- ja terveysministeriön menettelyä. Kantelijan näkemyksen mukaan tartuntatautilaissa säädetyt kriteerit koronavirustaudin (COVID-19) luokittelulle yleisvaaralliseksi tartuntataudiksi eivät enää täyty eikä tartuntatautilain 48 a §:n voimassaololle ole ollut lääketieteellisiä perusteluita helmikuusta 2022 lähtien. Kantelijan mukaan sosiaali- ja terveysministeriö ei ole aktiivisesti seurannut tartuntatautilain 48 a §:n oikeasuhtaisuutta tai tehnyt asianmukaista vaikutusarviointia säännöksen voimassaoloaikana. Kantelija katsoo, että ministeriö rajoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön oikeutta perustuslain 7 §:ssä säädettyyn henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen laiminlyömällä velvollisuutensa ylläpitää ajantasaista ja oikeasuhtaista lainsäädäntöä.

SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut selvityksen 16.1.2023 (VN/33002/2022).

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että tartuntatautilain 48 a §:n voimassaolon valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyyys on arvioitu eduskunnassa 31.12.2022 saakka. Tartuntatautilain 48 a § on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, jolloin valtiosääntöoikeudellisten edellytysten voitaisiin ministeriön näkemyksen mukaan katsoa täyttyvän sääntelyn koko määräaikaisen voimassaoloajan.

Tartuntatautilain 48 a §:n valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä arvioitaessa on ministeriön mukaan otettava huomioon myös lain 48 §, joka on voimassa toistaiseksi. Tartuntatautilain 48 §: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. Säännöksen soveltaminen ei edellytä sitä, että rokotussuoja olisi oltava esimerkiksi vain silloin, jos tietyt tartuntataudit aiheuttavat epidemian Suomessa tai tietyllä alueella. Perustuslakivaliokunta on kyseisen säännöksen hyväksyessään pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana sääntelyä, joka edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollossa toimivalta henkilöstöltä riittävää suojaa eräitä tarttuvia tauteja vastaan.

Vaikka sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että tartuntatautilain 48 a §:n valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyys on sinänsä arvioitu 31.12.2022 saakka, valtioneuvosto on joka tapauksessa seurannut tarkoin koronaepidemiatilanteen kehittymistä ja kaikkien tartuntatautilakiin epidemian vuoksi tehtyjen määräaikaisten säännösten tehokkuutta ja tarpeellisuutta. Ministeriö toteaa, että vaikka epidemiatilanne on muuttunut huomattavastikin siitä, millainen se oli tartuntatautilain 48 a §:n säätämisen aikaan, ei tarve koronavirustaudin vakaville seuraamuksille alttiiden asiakkaiden ja potilaiden hengen ja terveyden suojeluun ole kuitenkaan käynyt missään vaiheessa tarpeettomaksi.

Tartuntatautilain 48 a §:n valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyys on ministeriön näkemyksen mukaan kiinteässä yhteydessä sääntelyn lääketieteelliseen ja epidemiologiseen hyväksyttävyyteen. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on ministeriölle 4.2.2022 toimittamassaan lausunnossa (THL/816/4.00.00/2022) arvioinut, että koronavirusrokotusten edellyttäminen sosiaali- ja terveydenhuollon henkilökunnalta on potilasturvan ja työsuojelun kannalta yhä lääketieteellisesti perusteltua. Lisäksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on 9.9.2022 antamassaan lausunnossa (THL/3109/4.00.00/2022) puoltanut koronavirusrokotteiden sisällyttämistä potilaita kohtaavilta ammattihenkilöiltä edellytettävien rokotteiden joukkoon pysyvästi sen jälkeen, kun niillä on tavallinen myyntilupa. Euroopan tautien ehkäisy- ja valvontakeskus (ECDC) sekä Euroopan lääkevirasto ovat 6.9.2022 antamassaan tiedotteessa todenneet, että koronarokotteiden tehosteannoksia tulisi harkita myös terveydenhuoltoalalla työskenteleville henkilöille.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa seuranneensa lääketieteellisen ja epidemiologisen tilannekuvan ja uuden tutkimustiedon lisäksi erilaisia sääntelyn vaikuttavuutta kuvaavia mittareita, kuten hoito- ja hoivakodeissa asiakkailla ja potilailla havaittuja koronavirustartuntoja, koronavirusrokotusten yleistä vaikuttavuutta sekä koronavirusrokotuksen tai sairastetun taudin antaman suojan puuttumisen takia toisiin tehtäviin siirretyn henkilöstön määrää. Koronavirusrokotusten tehoa ja vaikuttavuutta seurataan muun muassa Euroopan

tautienehkäisy- ja valvontakeskuksen sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tuottamista tiedoista. Tietoa hoito- ja hoivakotien asiakkailta ja potilailta havaituista koronavirustartunnoista on sääntelyn voimassaoloaikana saatu esimerkiksi kuntien ja sairaanhoitopiirien tilannekuvista, tilannepalaverityöryhmästä, sairaanhoitopiirien johtajaylilääkäreiden kokouksista sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä sairaanhoitopiirien yhteiskokouksista, joihin myös sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijat osallistuvat.

Sääntelyn valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä arvioitaessa on ministeriön näkemyksen mukaan kyse myös arvovalinnasta. Tartuntatautilain 48 a §:n sääntelyllä ei voida ehkäistä kaikkia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja käyttävien riskiryhmään kuuluvien potilaiden tartuntoja, mutta sääntelyllä voidaan estää osa niistä. Arvovalinta tulee siitä, kuinka tehokkaasti sääntelyn tulisi suojata riskiryhmiin kuuluvien asiakkaiden ja potilaiden henkeä ja terveyttä, jotta sen voimassaoloa voitaisiin pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä, vaikka sen arvioitaisiin joltain osin rajoittavan sosiaali- ja terveydenhuollossa toimivan henkilöstön perusoikeuksia. Ministeriö on arvioinnissaan antanut painoarvoa erityisesti sille, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja käyttävillä asiakkailta ja potilailta ei välttämättä ole mahdollisuutta valita käyttävätkö he kyseistä palvelua vai eivät, ja kyse on usein jopa välttämättömästä palvelusta.

Sosiaali- ja terveysministeriö on sääntelyn valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä sen voimassaoloaikana arvioidessaan ottanut huomioon, että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskee muutoinkin erityinen velvollisuus asiakkaiden ja potilaiden suojaamiseen sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 4 §:n ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 15 §:n perusteella.

Sosiaali- ja terveysministeriö on arvioinut, että tartuntatautilain 48 a §:n sääntelyä on koko sen voimassaoloajan voitu pitää lääketieteellis-epidemiologisesti ja siten myös valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä. Ministeriö on erästä toista kantelua koskevassa selvityksessään (VN/10142/2022) todennut, että tartuntatautilain 48 a § tulisi soveltamisen ohjaamisen sijaan kumota tai muuttaa, mikäli sen soveltamiselle ei enää olisi valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttäviä syitä.

RATKAISU

1. Kantelun käsittelyn rajaus

Siltä osin kuin kantelussa on kysymys siitä, täyttyvätkö tartuntatautilaissa säädetyt kriteerit koronavirustaudin pitämiseksi yleisvaarallisten tartuntatautien luettelossa, olen 6.2.2023 antanut samaa asiaa koskevan ratkaisun [OKV/2263/10/2022](#). Tästä syystä arvioin kantelua jäljempänä ainoastaan tartuntatautilain 48 a §:n kannalta.

Totean selvyyden vuoksi, että tartuntatautien lääketieteellis-epidemiologinen arviointi ei kuulu oikeuskanslerin tehtäviin. Kantelussa on siten laillisuusvalvonnan näkökulmasta kyse siitä, onko perusoikeuksiin vaikuttavalle väliaikaiselle sääntelylle ollut olemassa valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävät perusteet sen koko voimassaoloaikana, ja miten valtiosääntöisten vaatimusten toteutumista on tartuntatautilain valmistelusta vastaavassa ministeriössä seurattu.

Totean lisäksi, että apulaisoikeuskansleri on 24.11.2022 antanut ratkaisun tartuntatautilain 48 a §:n soveltamisen ohjaamisesta (OKV/454/10/2022).

Edellä mainitut ratkaisut toimitetaan kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen liitteenä.

2. Säännökset

Perustuslain 2 luvussa säädetään perusoikeuksista. Lukuun sisältyvässä 7 §:ssä säädetään oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on perustuslain 67 §:n 2 momentin mukaan valmisteltava asianomaisessa ministeriössä.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11 §:n (1280/2021) 1 momentin mukaan ministeriö käsittelee muun muassa oman toimialansa lainvalmisteluasiat.

Tartuntatautilain (1227/2016) 1 §:n mukaan kyseisen lain tarkoituksena on ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja.

Tartuntatautilain 47 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää järjestettäväksi pakollinen rokotus, jos kattava rokottaminen on välttämätöntä väestön tai sen osan hengelle ja terveydelle vakavaa vahinkoa aiheuttavan yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Pakollinen rokotus voidaan rajoittaa myös tiettyyn väestön osaan, ryhmään tai ikäluokkaan.

Tartuntatautilain 48 §:n 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. Työntekijällä ja työharjoitteluun osallistuvalla opiskelijalla on pykälän 2 momentin mukaan oltava joko rokotuksen tai sairastetun taudin antama suoja tuhkarokkoa ja vesirokkoa vastaan. Lisäksi edellytetään rokotuksen antama suoja influenssaa vastaan ja imeväisikäisiä hoitavilla hinkuyskää vastaan.

Tartuntatautilain 48 a §:n (1378/2021) 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa kaikissa tehtävissä, joihin liittyy lähikontaktin aiheuttama tartuntariski covid-19-taudin vakaville seuraamuksille alttiille asiakkaille tai potilaille, saa 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. Työntekijä, joka ei lääketieteellisistä syistä voi ottaa rokotetta, voi osoittaa suojan covid-19-tautia vastaan todistuksella hänelle enintään 72 tuntia ennen työvuoroon saapumista tehdyn covid-19-testin negatiivisesta tuloksesta. Jos työntekijä ei täytä 1 momentissa säädettyjä edellytyksiä, työnantajan on pykälän 3 momentin mukaan ensisijaisesti tarjottava työntekijälle muuta työsopimuksen mukaista työtä tai jos tällaista ei ole tarjolla, muuta työntekijälle sopivaa työtä. Jos tällaistaakaan työtä ei ole tarjolla tai työntekijä ei suostu sitä vastaanottamaan, työnantajalla ei ole palkanmaksuvelvollisuutta työnteon estymisen ajalta, ellei toisin ole sovittu. Säännös tuli voimaan 1.1.2022 ja oli väliaikaisesti voimassa 31.12.2022 saakka.

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 1 §:n 1 momentin mukaan lain tarkoituksena on edistää potilasturvallisuutta sekä terveydenhuollon palvelujen laatua. Lain 15 §:n 1 momentin mukaan terveydenhuollon ammattihenkilön ammattitoiminnan päämääränä on terveyden ylläpitäminen ja edistäminen, sairauksien ehkäiseminen sekä sairaiden parantaminen ja heidän kärsimystensä lievittäminen. Pykälän 2 momentin mukaan ammattihenkilöllä on velvollisuus ottaa huomioon, mitä potilaan oikeuksista säädetään.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 3 §:n 2 momentin mukaan potilaalla on oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon.

Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 1 §:n mukaan kyseisen lain tarkoituksena on edistää asiakasturvallisuutta sekä sosiaalihuollon asiakkaan oikeutta laadultaan hyvään sosiaalihoitoon ja hyvään kohteluun. Sosiaalihuollon ammattihenkilön ammatillisen toiminnan päämääränä on lain 4 §:n 1 momentin mukaan sosiaalisen toimintakyvyn, yhdenvertaisuuden ja osallisuuden edistäminen sekä syrjäytymisen ehkäiseminen ja hyvinvoinnin lisääminen.

3. Arviointi

Tartuntatautilain 48 a §:ssä säädettiin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden suojaamiselta koronavirustaudilta. Säännös oli väliaikaisesti voimassa 1.1.-31.12.2022¹.

Tartuntatautilain 48 a §:n säätämisen keskeisenä tavoitteena oli hallituksen esityksen mukaan suojata erityisesti koronavirustaudin vakaville seurauksille alttiiden sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja käyttävien asiakkaiden ja potilaiden henkeä ja terveyttä ([HE 230/2021 vp](#), s. 12).

Hallituksen esityksestä (s. 3) ilmenee, että tartuntatautilain muutostarpeen arvioinnin taustalla oli eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen 30.4.2021 antama ratkaisu ([EOAK/1291/2021](#)). Ratkaisun mukaan lainsäädäntöä olisi syytä muuttaa siten, että koronavirusrokotetta koskisi soveltuvien osin sama sääntely kuin influenssarokotetta. Kenenkään ei olisi pakko ottaa koronavirusrokotetta, mutta tietyissä tehtävissä voitaisiin edellyttää laissa säänneltyä suojaa.

Hallituksen esityksen (s. 37) mukaan tartuntatautilain 48 a § ei tarkoita henkilökunnan pakkorokotuksia. Tehtävät olisi yksilöity sellaisten suojattavien intressien mukaan, joita lainsäädäntö muutoinkin suojaa ja joita työnantaja ei voi suojata yksinomaan ohjeiden ja neuvojen avulla. Samalla sääntelyllä turvattaisiin henkilökunnan omaa terveyttä ja työturvallisuutta sekä seurannaisvaikutuksena myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen riittävyttä.

Hallituksen esityksen (s. 38) säätämisjärjestysperusteluiden mukaan koronavirustaudin vakaville seuraamuksille alttiiden asiakkaiden ja potilaiden suojaaminen kyseiseltä taudilta olisi tarpeen myös tilanteessa, jossa epidemia sinänsä Suomessa rauhoittuisi, mutta virusta kuitenkin esiintyisi maassa edelleen.

Tartuntatautilain 48 a § liittyy useisiin sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön ja yksittäisten palvelun tuottajien samoin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden perus- ja muihin oikeuksiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön kohdalla kysymys on muun ohella perustuslain 7 §:ssä säädetystä oikeudesta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Väestön ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden kohdalla sääntelyssä on erityisesti kysymys perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatusta oikeudesta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä terveyden edistämiseen. Muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä ja potilaiden oikeuksia koskevat säännökset yksilöivät tämän perustuslaissa säädetyn oikeuden toteuttamiselle asetettavia vaatimuksia.

¹ Koronaministerityöryhmä linjasi 26.10.2022, ettei tartuntatautilain 48 a §:n voimassaoloa esitetä jatkettavaksi 31.12.2022 jälkeen (sosiaali- ja terveysministeriön [tiedote](#) 27.10.2022).

Oikeus terveyteen ja sen suojeluun on myös yksi Suomea velvoittaviin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvistä yksilön perustavanlaatuisista ihmisoikeuksista. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 6/1976) 12 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavasta olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä ja 2 kohdan mukaan sopimusvaltioiden tulee tämän saavuttamiseksi ryhtyä välttämättömiin toimenpiteisiin muun muassa tartuttavien tautien estämiseksi, hoitamiseksi ja valvomiseksi (c kohta) ja sellaisten olosuhteiden luomiseksi, jotka ovat omiaan turvaamaan jokaiselle lääkärin ja sairaaloiden palvelukset sairaustapauksissa (d kohta).

Tartuntatautilain 48 a §:ssä on lisäksi kysymys julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä säädetystä veloitteesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisen vallan on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) oikeutta elämään koskevan 2 artiklan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan ryhdyttävä kohtuullisiin ja tarvittaviin toimenpiteisiin laissa säädettyjen toimivaltuuksiensa rajoissa sekä lainsäädännön kehittämiseksi, jotta oikeutta elämään voitaisiin suojata tiedossa olevilta riskeiltä.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan väestön terveyden suojeleminen on perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste (ks. esim. [PeVL 7/2021 vp](#), s. 3). Perustuslakivaliokunnan mukaan myös terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveystalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (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 mukaan tartuntatautilain 48 a §:lle oli tulkintakäytännön perusteella selvästi hyväksyttävät perusteet ([PeVL 51/2021 vp](#), s. 3). Rokotussuojan vaatimista erityisen haavoittuvassa asemassa olevien sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden kanssa lähikontaktissa olevalta henkilöstöltä voitiin valiokunnan mukaan pitää myös oikeasuhtaisena. Lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä eli se ei ollut ristiriidassa perustuslain kanssa.

Perustuslakivaliokunta toi lausunnossaan esille, että tartuntatautilain 48 a §:ää koskeva sääntely muistuttaa läheisesti työntekijän ja opiskelijan rokotussuojaa potilaiden suojaamiseksi koskevaa, melko hiljattain perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ([PeVL 11/2016 vp](#)) säädettyä tartuntatautilain 48 §:ää. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettuun oikeustilaan pääseminen olisi ollut mahdollinen myös voimassa olevaa 48 §:ää soveltamalla. Perustuslaista ei toisaalta johtunut estettä ehdotetulle sääntelylle, jota voitiin perustuslakivaliokunnan mukaan pitää oikeustilaa selkeyttävänä.

Perustuslakivaliokunnan tapaan sosiaali- ja terveysvaliokunta korosti mietinnössään ([StVM 37/2021 vp](#)), että voimassaoleva tartuntatautilaki sisältää säännökset sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijältä edellytettävästä rokotesuojasta. Vaikka ehdotettu sääntely eräiltä osin poikkesi tartuntatautilain 48 §:n sääntelystä, kyse ei peruslähdekohdiltaan ollut uudenlaisesta velvoitteesta, vaan työntekijältä on voitu jo aiemmin katsoa edellytettävän rokotesuojaa tehtävissä, jotka liittyvät muiden henkilöiden hengen ja terveyden suojaamiseen. Asiakkaiden ja potilaiden sekä henkilöstön hengen ja terveyden suojeleminen sekä terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen epidemian aikana olivat sosiaali- ja terveysvaliokunnan näkemyksen mukaan erittäin painavia perusteita ehdotetun 48 a §:n säätämiseksi.

Tartuntatautilain 48 §:n mukaan työskentelyyn sosiaali- 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. Mainittu säännös sisältyi vuonna 2017 voimaantulleeseen tartuntatautilain kokonaisuudistukseen, joka on niin ikään säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ([PeVL 11/2016 vp](#)). Säännöksen perusteluiden mukaan rokotuksilla ehkäistävissä olevat tartuntataudit muodostavat joillekin potilasryhmille tavallista suuremman vaaran. Näiden potilasryhmien suojaamiseksi vaarallisilta tartunnoilta heitä hoitava ja heidän läheisyydessään työskentelevä henkilökunta tulisi rokottaa tartuntatauteja vastaan ([HE 13/2016 vp](#), s. 49).

Perustuslakivaliokunta on koronavirusepidemian aikana kiinnittänyt erityistä huomiota rajoitusten voimassaoloaikaan ja ennen tartuntatautilain 48 a §:ää koskevaa lausuntoaan korostanut, että sääntelyn voimassaolo on rajattava välttämättömään myös ajallisesti ([PeVL 14/2020 vp](#), s. 6). Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi ravitsemisliikkeiden rajoitusten osalta pitänyt mahdollisena tehdä arviota rajoitusten välttämättömyydestä ehdotetun viiden kuukauden voimassaoloajan osalta ([PeVL 14/2020 vp](#), s. 3) ja tartuntatautilain muuttamista koskevassa lausunnossaan katsonut, että määräaikaisiksi ehdotettujen säännösten voimassaoloajan lyhentäminen vuodesta enintään kuudeksi kuukaudeksi oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä ([PeVL 44/2020 vp](#), s. 6).

Perusoikeuksiin puuttuvia ehdotuksia on myös koronavirusepidemian aikana arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta ([PeVL 14/2020 vp](#)). Tartuntatautilain 48 a § on luonteeltaan perusoikeuksia rajoittava säännös. Tämän vuoksi säännöksen tulee täyttää paitsi perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, erityisesti rajoituksen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden sekä hyväksyttävän tavoitteen vaatimukset, myös perusoikeuskohtaiset erityiset rajoitusperusteet niin siitä säädettäessä kuin sen koko voimassaolon ajan.

Kuten edellä on tuotu esille, tartuntatautilain 48 a § säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella 12 kuukauden ajaksi ja perustuslakivaliokunta on arvioinut säätämisen edellytysten täyttymistä. Tämä luo oletaman siitä, että säännös on ollut perustuslainmukainen ainakin siitä säädettäessä ja säätämisen valtiosääntöoikeudelliset edellytykset ovat täyttyneet tuolloin käytettävissä olleiden tietojen perusteella.

Perusteen, jolla perusoikeutta rajoitetaan, tulee olla perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä. Rajoitusperusteena voi siten olla esimerkiksi pyrkimys suojata jonkin muun kuin rajoituksen kohteena olevan perusoikeuden toteutumista tai saavuttaa jokin muu sellainen päämäärä, joka on perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta objektiivisin perustein arvioituna hyväksyttävä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on todettu vakiintuneesti, että perusoikeusrajoitusten suhteellisuusvaatimus rajoittaa sekä lainsäätäjää että lakiin perustuvien toimivaltuuksien käyttöönottoa ja toimivaltuuksien käyttämistä. Valiokunnan mukaan on myös selvää, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. [PeVM 2/2020 vp](#), s. 5 ja siinä viitatus lausunnot).

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan koronavirustilanne muuttui Suomessa tartuntatautilain 48 a §:n voimassaolon aikana. Selvityksen perusteella hallituksen esityksen ja perusoikeusjärjestelmän mukainen perimmäinen tavoite suojata taudin vakaville seuraamuksille alttiiden potilaiden henkeä ja terveyttä ei nähdäkseeni kuitenkaan käynyt säännöksen voimassaoloaikana tarpeettomaksi tai kokonaan merkityksettömäksi. Myöskään tartuntatautilain 48 §, joka on voimassa toistaiseksi, ja jonka soveltamismahdollisuuteen perustuslakivaliokunta lausunnossaan PeVL 51/2021 vp vaihtoehtona viittasi, ei edellytä henkilökunnalta rokotussuojaa vain silloin, jos lainkohdassa yksilöidyt tartuntataudit aiheuttavat epidemian Suomessa tai tietyllä alueella.

Sosiaali- ja terveysministeriö on antamansa selvityksen mukaan seurannut koronavirustaudin lääketieteellis-epidemiologisen tilannekuvan sekä uuden tutkimustiedon lisäksi erilaisia sääntelyn vaikuttavuutta kuvaavia mittareita. Koronavirusrokotusten tehoa ja vaikuttavuutta on seurattu myös muun muassa Euroopan tautien tautienehkäisy- ja valvontakeskuksen sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tuottamista tiedoista. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on lausunnossaan 9.9.2022 puoltanut koronavirusrokotteiden sisällyttämistä potilaita kohtaavilta ammattihenkilöiltä edellytettävien rokotteiden joukkoon pysyvästi sen jälkeen, kun niillä on tavallinen myyntilupa.

Saamani selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta jälkikäteen kyseenalaistaa sitä, miten tartuntatautilain 48 a §:n voimassaolon lääketieteellis-epidemiologisia edellytyksiä on säännöksen voimassaoloaikana sosiaali- ja terveysministeriössä seurattu. Totean myös

apulaisoikeuskanslerin ratkaisun OKV/454/10/2022, jossa hänellä ei tartuntatautilain 48 a §:n vaikutusten seurannasta ja säännöksen soveltamista koskevasta ohjauksesta käytettävissä olevien tietojen perusteella ollut aihetta arvostella ministeriön menettelyä laillisuusvalvonnallisesti.

Korostan kuitenkin yleisemmällä tasolla, että sosiaali- ja terveysministeriön tulee säännöllisesti seurata ja arvioida kaikkien tartuntatautilakiin koronavirusepidemian vuoksi tehtyjen väliaikaisten muutosten välttämättömyyttä, oikeasuhtaisuutta ja ajantasaisuutta perusoikeuksia rajoittavien säännösten koko voimassaolon ajan. Säädösvalmistelusta toimialallaan vastaavan ministeriön tulee yleensäkin huolehtia siitä, että perusoikeuksia rajoittavassa lainsäädännössä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja perusoikeuskohtaiset erityiset rajoitusedellytykset täyttyvät.

Valtioneuvoston on toimivaltaisen ministeriön esittelystä ryhdyttävä viipymättä toimiin lainsäädännön kumoamiseksi tai muuttamiseksi, jos sääntelylle ei enää olisi olemassa hyväksyttäviä valtiosääntöoikeudellisia perusteita tai sen soveltamisessa havaittaisiin ongelmia. Tartuntatautilaissa olevien perusoikeusrajoitusten osalta tämä tarkoittaa sitä, että säännöksen kumoamiseen tulisi ryhtyä esimerkiksi silloin, jos perusoikeusrajoitukselle ei enää olisi olemassa hyväksyttävää tavoitetta tukevia lääketieteellis-epidemiologisia perusteluita, tai jos sääntelyn soveltamisessa havaittaisiin ongelmia.

Tartuntatautilaissa on ilmennyt laajasti muutostarpeita ja koronavirusepidemian esiin nostamat sääntelytarpeet olisi syytä huomioida tartuntatautilainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä (PeVL 9/2021 vp, s. 5 ja StVM 37/2021 vp, s. 4). Yhteiskuntaa laajasti koskettavan tartuntataudin torjuntaan liittyvien säädösehdotusten sekä keskeisimpien strategioiden ja ohjeiden valmistelussa olisi perusteltua toteuttaa mahdollisimman laajaa eri tahojen osallistumisoikeutta, joka sisältyy perustuslain 2 §:n 2 momenttiin (OKV/419/10/2022). Pidän tältä osin myönteisenä sitä, että sosiaali- ja terveysministeriö on alkuvuonna käynnistänyt julkisen lausuntomenettelyn tartuntatautilain kehittämistarpeiden kartoittamiseksi.

4. Johtopäätökset

Tartuntatautilain 48 a § on perusoikeuksiin kytkeytyvä säännös, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan arvioitua sen perustuslain mukaiseksi.

Tartuntatautilain 48 a § oli voimassa väliaikaisesti 1.1.-31.12.2022. En ole havainnut sosiaali- ja terveysministeriössä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuksien laiminlyöntiä sen suhteen, miten säännöksen voimassaolon valtiosääntöoikeudellisia tai lääketieteellis-epidemiologisia edellytyksiä on vuoden 2022 ajan seurattu ja arvioitu.

Korostan kuitenkin yleisemmällä tasolla, että sosiaali- ja terveysministeriön tulee säännöllisesti seurata ja arvioida kaikkien tartuntatautilakiin koronavirusepidemian vuoksi tehtyjen väliaikaisten muutosten välttämättömyyttä, oikeasuhtaisuutta ja ajantasaisuutta samoin kuin perusoikeuskohtaisten erityisten rajoitusperusteiden täyttymistä perusoikeuksia rajoittavien säännösten koko voimassaolon ajan.

Säädösvalmistelusta toimialallaan vastaavan ministeriön tulee yleensäkin huolehtia siitä, että perusoikeuksia rajoittavassa lainsäädännössä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja perusoikeuskohtaiset erityiset rajoitusedellytykset täyttyvät.

Vastaavasti valtioneuvoston on toimivaltaisen ministeriön esittelystä ryhdyttävä viipymättä toimiin lainsäädännön kumoamiseksi tai muuttamiseksi, jos sääntelylle ei enää olisi olemassa valtiosääntöoikeudellisia perusteita esimerkiksi hyväksyttävän tavoitteen toteutumista tukevien tosiseikkojen osalta.

Asia ei anna aihetta enempiin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiini. Lähetän kuitenkin tämän päätökseni ja siinä esittämäni käsitykset sosiaali- ja terveysministeriölle tiedoksi.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Heli Honkapää