

Ville Vikman

**ALUEELLISTEN HALLINTOVIRANOMAISTEN
TARTUNTATAULAIN MUKAISET PERUSOIKEUKSIEN
RAJOITUSTOIMET KORONAPANDEMIAN AIKANA**

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Julkisoikeus
Toukokuu 2021

TIIVISTELMÄ

Ville Vikman: Alueellisten hallintoviranomaisten tartuntatautilain mukaiset perusoikeuksien rajoitustoimet koronapandemian aikana

Pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeuden opintosuunta

Toukokuu 2021

Vuonna 2020 globaaliksi pandemiaksi levinnyt koronavirustauti on aiheuttanut Suomessa merkittäviä toimenpiteitä ihmisten terveyden, oikeuden elämään sekä terveydenhuoltojärjestelmän kantokyvyn turvaamiseksi. Viranomaiset ovat tehneet nopealla tahdilla ennennäkemättömiä rajoitustoimenpiteitä, jotka ovat koskeneet jokaiselle kuuluvia perus- ja ihmisoikeuksia. Suomen lainsäädäntö ei ole ollut koronaviruksen kaltaisen herkästi leviävän ja taudinkuvaltaan haastavan tartuntataudin torjuntaan läheskään kaikilta osin valmis. Pandemian aikana monia perusoikeuksia koskevia rajoitustoimia on tehty ensimmäistä kertaa. Tänä poikkeuksellisena aikana tartuntatautilainsäädäntöön on jouduttu tekemään paljon muutoksia hyvin nopealla aikataululla, koska lainsäädäntö ei ole mahdollistanut kaikkien tarpeellisiksi katsottujen rajoitustoimenpiteiden tekemistä. Puutteellisen lainsäädännön lisäksi taudin leviämisen estämisessä on hyödynnetty erilaisia soft law -oikeuslähteitä, joiden käyttäminen ei perusoikeuksien yhteydessä sovellu perusoikeuksien rajoittamista koskevaan oppiin.

Tässä valtiosääntöoikeudellisessa tutkielmassa tutkitaan alueellisten hallintoviranomaisten tartuntatautilain mukaisia perusoikeuksien rajoitustoimia koronapandemian aikana. Tutkimuksessa vastataan kysymykseen, mitä toimivaltuuksia ja toimenpiteitä aluehallintovirastoilla on käytettävissään koronaviruksen leviämisen ehkäisemiseksi. Tätä varten tutkimuksessa selvitetään oikeusdogmaattista metodia hyödyntäen tartuntatautien torjunnan oikeudellisia lähtökohtia sekä julkisen vallan velvollisuuksia niiden torjumisessa. Tutkielmassa paneudutaan viranomaisten tartuntatautien torjuntaa koskeviin toimivaltasuhteisiin sekä tartuntatautilaissa säädettyihin rajoitustoimenpiteisiin. Tutkielman de lege lata -tyyppinen tarkastelu kohdistuu toistaiseksi voimassa olevaan tartuntatautilakiin sekä siihen koronapandemian aikana tehtyihin tilapäisiin muutoksiin. Aluehallintovirastojen toimenpiteiden arvioimisessa huomioidaan sekä viranomaisen itsensä tekemien rajoituspäätösten oikeudellinen kehikko että rajoituksiin liittyvä valvonnallinen ulottuvuus. Valvonnallisin keinoin aluehallintovirasto voi tarvittaessa puuttua epäkohtiin ja antaa itse rajoituspäätöksiä. Näitä toimenpiteitä arvioidaan perusoikeuksien rajoitusopin näkökulmasta.

Tutkielmassa selvitetään myös, minkälainen rooli viranomaisten antamilla soft law -instrumenteilla sekä muilla ohjeenomaisilla oikeuslähteillä koronaviruksen leviämisen ehkäisemisessä on ollut. Tarkastelu keskittyy siihen, miten ohjeet liittyvät perusoikeuksien rajoittamista koskeviin toimenpiteisiin sekä päätöksiin. Tutkielmassa osoitetaan, että erilaisilla ohjeilla on pyritty ohjaamaan aluehallintovirastojen toimintaa. Sen lisäksi aluehallintovirastot ovat myös itse antaneet koronapandemian aikana ohjausta soft law -ohjein sekä käyttäneet muiden viranomaisten antamia ohjeita rajoituspäätöstensä perusteluissa. Tutkielman lopuksi selvitetään tuomioistuinten sekä laillisuusvalvojen ohjeiden käyttöä koskevaa ratkaisukäytäntöä. Niitä hyödyntäen tutkielman lopussa esitetään de lege ferenda -tyyppisiä kannanottoja, joilla ehdotetaan muutoksia tartuntatautien torjuntaa koskevaan lainsäädäntöön. Lisäksi pohditaan koronaviruksen torjunnassa käytettyjen soft law -ohjeiden oikeuslähdeopillista asemaa osana aluehallintovirastojen rajoitustoimenpiteitä sekä tarkastellaan ohjeiden hyötyjä ja haittoja osana oikeusjärjestystämme.

Avainsanat: perusoikeudet, koronaviruspandemia, tartuntatautilaki, perusoikeuksien rajoittaminen, soft law, aluehallintovirastot

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

SISÄLLYS

Lähteet.....	iii
Lyhenteet.....	xvi
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimusaiheen tausta.....	1
1.2 Tutkimuskysymys, metodi ja rajaus.....	3
1.3 Tutkielman lähdeaineisto ja rakenne.....	6
2 TARTUNTATAUTIEN TORJUNNAN OIKEUDELLISET LÄHTÖKOHDAT	8
2.1 Julkinen valta tartuntatautien torjuna	8
2.2 Tartuntatautilain mukainen viranomaisten toimivallanjako	12
2.3 Perusoikeuksien rajoittaminen ja niistä poikkeaminen.....	18
2.4 Oikeusturva ja oikeussuoja	24
3 TOISTAISEKSI VOIMASSA OLEVAN TARTUNTATAUTILAIN MUKAISET KORONARAJOITUKSET	28
3.1 Johdattelu tartuntatautilaissa säädettyihin rajoitustoimenpiteisiin.....	28
3.2 Terveystarkastukset.....	30
3.2.1 Vapaaehtoiset ja kohdennetut terveystarkastukset.....	30
3.2.2 Pakolliset terveystarkastukset	32
3.3 Laajaan tartunnanvaaraan liittyvät toimenpiteet	35
3.3.1 Yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden käsitteellinen tulkinta.....	37
3.3.2 Aluehallintovirastojen ratkaisujen perustelut.....	39
3.3.3 Muutoksenhaku yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia koskevaan päätökseen.....	40
3.4 Henkilön ja tavaran karanteeni sekä eristäminen.....	43
4 KORONARAJOITUKSET TARTUNTATAUTILAIN TILAPÄISISSÄ MUUTOKSISSA.....	46
4.1 Ravitsemisliikkeitä koskevat rajoitukset.....	46
4.2 Tilojen käytön yleiset edellytykset	48
4.2.1 Hygieniavaatimukset.....	49
4.2.2 Turvavälejä koskeva sääntely	51
4.3 Tilojen väliaikainen sulkeminen	56
4.4 Valvonta ja tarkastukset sekä määräykset ja pakkokeinot.....	61
5 OHJEET JA MUU SOFT LAW RAJOITUSTOIMENPITEINÄ	67
5.1 Soft law -instrumenttien käyttö koronapandemian aikana.....	67
5.2 Tartuntatautilain 17 §:n sekä ohjeiden nojalla tehdyt perusoikeusrajoitukset	71
5.3 Muut ohjeenomaiset oikeuslähteet rajoitustoimien perusteena	74
6 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	80

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis.* (1989). *Laintulkinnan teoria: yleisen oikeustieteen oppikirja.* Porvoo: WSOY.
- Aarnio, Aulis.* (2006). *Tulkinnan taito: ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta.* Helsinki: WSOYpro.
- Aine, Antti; Nurmi, Veli-Pekka; Ossa, Jaakko; Penttilä, Teemu; Salmi, Ilkka & Virtanen, Vesa.* (2011). *Moderni kriisilainsäädäntö.* Helsinki: WSOYpro Oy.
- Asher, Judith Paula.* (2010). *The right to health: a resource manual for NGOs.* Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Gready, Paul.* (2020). *The Implications of and Responses to COVID-19: Localizing Human Rights in the City of York (UK).* *Journal of Human Rights Practice*, Volume 12, Issue 2. s. 250–259. Oxford University Press.
- Greene, Alan.* (2020). *Emergency powers in a time of pandemic.* Bristol, UK: Bristol University Press.
- Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka.* (2005). *Perusoikeudet. Jatkuva päivitys.* Helsinki: Alma Talent.
- Hallberg, Pekka.* (2010). *Oikeusturva.* Teoksessa *Hallberg, Pekka (toim.); Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka.* *Perusoikeudet. 2005. Jatkuva päivitys.* Helsinki: Alma Talent.
- Hannus, Arno; Hallberg, Pekka & Niemi, Anne. E.* (2009). *Kuntalaki. 4., uudistettu painos.* Helsinki: WSOYpro.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari.* (2019). *Kuntalaki: tausta ja tulkinnat. 10., uudistettu painos. Teosta päivitetään 2 kertaa vuodessa.* Helsinki: Alma Talent.
- Heikkonen, Johannes; Kataja, Pauli; Lavapuro, Juha; Salminen, Janne & Turpeinen, Mira.* (2018). *Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018.*
- Hirvonen, Ari.* (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan.* Helsinki: Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17.
- Husa, Jaakko.* (1995). *Julkisoikeudellinen tutkimus: tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta.* Tampere: Finnpublishers.
- Ippolito, Francesca & Sánchez, Sara Iglesias.* (2015). *Protecting vulnerable groups: the European human rights framework (Modern studies in European law).* London: Hart Publishing Ltd.
- Jyränki, Antero & Husa, Jaakko.* (2012). *Valtiosääntöoikeus.* Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- Karhu, Juha.* (2003). *Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi.* *Lakimies* 5/2003, s. 789–807.

- Karhu, Juha.* (2019). Oikeudellinen kokemus oikeuslähteenä. *Lakimies* 7–8/2019, s. 1068–1075.
- Karhu, Juha.* (2020). Kohti 2000-luvun oikeuslähteoppia. *Lakimies* 7–8/2020, s. 1017–1034.
- Koivisto, Ida.* (2013). Oikeusturva – kehittyvä perusoikeus? *Lakimies* 6/2013, s. 1032–1054.
- Koivisto, Ida.* (2018). Ohjattua vapautta? Itsemääräämisoikeus hallinnan välineenä. *Lakimies* 6/2018, s. 627–650.
- Kolehmainen, Antti.* (2015). Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa *Miettinen, Tarmo (toim.)*. Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex 2015.
- Korkea-aho, Emilia.* (2005). Pehmeä sääntely sääntelytutkimuksen ja oikeusjärjestyksen haasteena. Teoksessa *Lindfors, Heidi (toim.)*. Lainsäädäntöä vai muuta oikeudellista ohjailua? Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Korkea-aho, Emilia.* (2018). National Courts and European Soft Law: Is *Grimaldi* Still Good Law? Teoksessa *Yearbook of European Law*. Vol. 37, s. 470–495. Oxford University Press.
- Lehtonen, Lasse; Lohiniva-Kerkelä, Mirva & Pahlman, Irma.* (2014). *Terveysjuridiikka*. Jatkuva päivitys. Helsinki: Alma Talent.
- Mäenpää, Olli.* (2007). *Hallintoprosessioikeus*. Helsinki: Talentum.
- Mäenpää, Olli.* (2013). *Hallinto-oikeus*. Teos päivitetty kokonaisuudessaan marraskuussa 2017–helmikuussa 2018. Helsinki: Alma Talent.
- Mäenpää, Olli.* (2018). *Hallinto-oikeus*. 2. uudistettu painos. Teosta päivitetään kaksi kertaa vuodessa. Helsinki: Alma Talent.
- Mäenpää, Olli.* (2020). *Julkisuusperiaate*. 4. uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Määttä, Tapio.* (2005). Soft Law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä – Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. *Oikeustiede-Jurisprudentia* 2005:XXXVIII, s. 341–460.
- Neuvonen, Riku & Rautiainen, Pauli.* (2013). Perusoikeuskonkurrenssi Suomen perusoikeusjärjestelmässä. *Lakimies* 6/2013, s. 1011–1031.
- Neuvonen, Riku & Rautiainen, Pauli.* (2015). Lakivaraukset Suomen perusoikeusjärjestelmässä. *Lakimies* 2/2015, s. 222–248. (2015b)
- Neuvonen, Riku & Rautiainen, Pauli.* (2015). Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittäminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä. *Lakimies* 1/2015, s. 28–53. (2015a)
- Nieminen, Liisa.* (1988). Ihmisoikeuksien historiaa. Teoksessa *Helminen, Marjut & Lång, K.J. (toim.)*. Kansainväliset ihmisoikeudet. 2. uudistettu painos. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- Nieminen, Liisa.* (2015). *Terveys ihmisoikeuskysymyksenä*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Nieminen, Liisa. (2020). Ristiriitainen soft law – liian paljon vai liian vähän soft law'ta? *Lakimies* 7–8/2020, s. 1081–1103.

Ojanen, Tuomas. (2020). Perustuslaki ja perustuslainmukaisuuden valvonta koronakriisin aikana. *Lakimies* 3–4/2020, s. 508–519.

Pellonpää, Matti. (2009). Henkilökohtainen koskemattomuus. Teoksessa *Hallberg, Pekka (toim.); Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka.* Perusoikeudet. 2005. Jatkuva päivitys. Helsinki: Alma Talent.

Pellonpää, Matti; Gullans, Monica; Pölönen, Pasi & Tapanila, Antti. (2018). Euroopan ihmisoikeussopimus. 6. uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.

Senden, Linda. (2004). *Soft law in European Community law.* Oxford: Bloomsbury Publishing Plc.

Senden, Linda. (2005). *Soft law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law: Where Do They Meet?* Netherlands: Tillburg University.

Snyder, Francis. (1994). *Soft Law and Institutional Practice in the European Community.* Teoksessa *Martin, Stephen (toim.). The Construction of Europe: Essays in Honour of Emile Noël.* Dordrecht, Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

Tala, Jyrki. (2005). *Lakien laadinta ja vaikutukset.* Helsinki: Edita.

Terpan, Fabien. (2015). *Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law.* Teoksessa *European Law Journal: Review of European Law in Context.* Vol. 21. Wiley Subscription Services, Inc.

Tolonen, Hannu. (2003). *Oikeuslähdeoppi.* Helsinki: WSOY lakitieto.

Tuori, Kaarlo. (2010). Perusoikeudet poikkeusoloissa. Teoksessa *Hallberg, Pekka (toim.); Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka.* Perusoikeudet. 2005. Jatkuva päivitys. Helsinki: Alma Talent.

Tuori, Kaarlo & Lavapuro, Juha. (2011). Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus. Teoksessa *Hallberg, Pekka (toim.); Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka.* Perusoikeudet. 2005. Jatkuva päivitys. Helsinki: Alma Talent.

Tuori, Kaarlo & Kotkas, Toomas. (2016). *Sosiaalioikeus.* 5. uudistettu painos. Helsinki: Talentum Pro.

Vanhala, Liisa. (2020). Valmiuslaki – mitä ja miksi? *Lakimies* 3–4/2020, s. 502–507.

Viljanen, Jukka. (2012). Conflicts and the State of Emergency in Light of the Case-Law of the European Court of Human Rights: Going to the Uncomfortable Zones of Judicial Reasoning. Teoksessa *Siikavirta, Kristian (toim.). Oikeus ja yhteiskunta – oikeustieteen monet kasvot.* XIV Oikeustieteen monet kasvot. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja.

Viljanen, Veli-Pekka. (1991). Perusoikeussäännöksiin sisältyvistä lakivarauksista. Julkaisussa. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 30 vuotta. s. 527–546. Turku.

Viljanen, Veli-Pekka. (2001). *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset.* Helsinki: WSOYpro.

Viljanen, Veli-Pekka. (2011). Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa *Hallberg, Pekka (toim.); Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka.* Perusoikeudet. 2005. Jatkuva päivitys. Helsinki: Alma Talent.

Lain esityöt

HE 44/1986 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja laiksi sairausvakuutuslain 4 ja 4 a §:n muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 145/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kokoontumislain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 17/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle terveyttä ja turvallisuutta vaarantavia rikoksia koskevien rikoslain säännösten uudistamiseksi ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 13/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 72/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 80/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lääkelain, lääkkeiden velvoitevarastoinnista annetun lain ja tartuntatautilain muuttamisesta.

HE 101/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 245/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

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

HE 31/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 58 g §:n muuttamisesta.

HE 32/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 58 a ja 58 b §:n muuttamisesta.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVM 9/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

PeVM 2/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö. Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.

PeVM 3/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö. Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi.

PeVM 7/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö. Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käyttöönnotosta ja 96–103 §:n soveltamisesta.

PeVM 9/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö. Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta. Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta. Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käytön ja 96–103 §:n soveltamisen jatkamisesta.

PeVM 17/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö. Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta.

PeVL 39/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työterveyshuoltolaiksi sekä laiksi työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 4 ja 11 §:n muuttamisesta.

PeVL 64/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.

PeVL 12/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto puhemiesneuvoston ehdotuksesta laiksi eduskunnan virkamiehistä sekä eduskunnan päätöksiksi eduskunnan kanslian ohjesäännön ja valtion tilintarkastajien johtosäännön muuttamisesta.

PeVL 26/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi tartuntatautilain muuttamisesta.

PeVL 31/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Maanpuolustuskorkeakoulusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 19/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä.

PeVL 21/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä aluehallinnon uudistamista koskeväksi lainsäädännöksi.

PeVL 16/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

PeVL 2/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 32/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 4/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valvottua koevapautta koskeväksi lainsäädännöksi.

PeVL 38/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

PeVL 3/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle turvallisuusselvityslaista sekä siihen liittyvistä laeista.

PeVL 5/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi mielenterveyslain muuttamisesta.

PeVL 9/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rajavartiolaitoksen muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 49/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Tullissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 15/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 11/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle tartuntatautilain ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 7/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 14/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 31/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 44/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 7/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 16 ja 22 §:n muuttamisesta.

PeVL 10/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 58 g §:n muuttamisesta.

PeVL 12/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta.

TaVL 9/2020 vp. Talousvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

Oikeustapaukset

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin Golder v. Yhdistynyt kuningaskunta 1975.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin L.C.B v. Yhdistynyt kuningaskunta 1998.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin Powell v. Yhdistynyt kuningaskunta 2000.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin Paul and Audrey Edwards v. Yhdistynyt kuningaskunta 2002.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin Öneriyildiz v. Turkki 2004.

Euroopan unionin tuomioistuin C-322/88 Salvatore Grimaldi v. Fods des maladies professionnelles, EU:C:1989:646.

Korkein hallinto-oikeus 2013:142.

Korkein hallinto-oikeus 2017:132.

Korkein hallinto-oikeus 2018:8.

Korkein hallinto-oikeus 2020:108.

Korkein hallinto-oikeus 2021:1.

Itä-Suomen hallinto-oikeus 20/1059/1, 16.10.2020.

Lailisuusvalvojen ratkaisut

Eduskunnan oikeusasiamies 711/2009, 4.3.2010.

Eduskunnan oikeusasiamies 3232/2020, 18.6.2020.

Eduskunnan oikeusasiamies 2889/2020, 7.9.2020.

Eduskunnan oikeusasiamies 3787/2020, 7.9.2020.

Eduskunnan oikeusasiamies 3739/2020, 22.10.2020.

Eduskunnan oikeusasiamies 3847/2020, 6.11.2020.

Eduskunnan oikeusasiamies 2678/2020, 31.12.2020.

Aluehallintovirastojen päätökset

Etelä-Suomen aluehallintovirasto ESAVI/37619/2020, 5.1.2021.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto ESAVI/6610/2021, 26.2.2021.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto ESAVI/7265/2021, 4.3.2021.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto ESAVI/8563/2021, 11.3.2021.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto ESAVI/8564/2021, 11.3.2021.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto ESAVI/9535/2021, 17.3.2021.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto ESAVI/10259/2021, 24.3.2021.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto ESAVI/10258/2021, 31.3.2021.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto ESAVI/11188/2021, 31.3.2021.
Etelä-Suomen aluehallintovirasto ESAVI/13542/2021, 22.4.2021.
Etelä-Suomen aluehallintovirasto ESAVI/13661/2021, 22.4.2021.
Etelä-Suomen aluehallintovirasto ESAVI/15115/2021, 30.4.2021.
Itä-Suomen aluehallintovirasto ISAVI/1654/2021, 2.3.2021.
Itä-Suomen aluehallintovirasto ISAVI/2390/2021, 29.3.2021.
Itä-Suomen aluehallintovirasto ISAVI/2625/2021, 31.3.2021.
Itä-Suomen aluehallintovirasto ISAVI/3119/2021, 23.4.2021.
Lapin aluehallintovirasto LAAVI/328/2021, 26.2.2021.
Lapin aluehallintovirasto LAAVI/664/2021, 28.4.2021.
Lounais-Suomen aluehallintovirasto LSAVI/2318/2021, 4.3.2021.
Lounais-Suomen aluehallintovirasto LSAVI/3089/2021, 19.3.2021.
Lounais-Suomen aluehallintovirasto LSAVI/3704/2021, 1.4.2021.
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto LSSAVI/3001/2021, 26.2.2021.
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto LSSAVI/3594/2021, 9.3.2021.
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto LSSAVI/4588/2021, 26.3.2021.
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto LSSAVI/5961/2021, 16.4.2021.
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto LSSAVI/6205/2021, 23.4.2021.
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto PSAVI/2095/2021, 25.3.2021.

Virallislähteet

Aluehallintovirasto. (2021). Ohjauskirje. Tartuntatautilain 15 § mukaiset terveystarkastukset maahan saapuville ja siihen liittyvät pakottavat viranomaistoimet (tartuntatautilaki 16, 60, 67, 70 §). 9.3.2021. ESAVI/7639/2021. Haettu osoitteesta <<https://avi.fi/documents/25266232/64883539/Ohjauskirje+TTL+15+%C2%A7.pdf/fd0f76ad-2744-d78a-f4cc-bef6a27eed83/Ohjauskirje+TTL+15+%C2%A7.pdf?t=1615543250976>>, 3.4.2021. (2021f)

Opetus- ja kulttuuriministeriö & Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. (2020). Ohje. Ohje koronavirustartuntojen ehkäisemisestä yleisötilaisuuksien ja yleisten kokoontumisten yhteydessä sekä julkisten tulojen käytössä. 21.9.2020. Päivitetty 4.11.2020, 11.2.2021 & 22.2.2021. Haettu osoitteesta

<<https://minedu.fi/documents/1410845/22330894/Ohje+yteis%C3%B6tilaisuuksiin+yteisiin+kokoonntumisiin+ja+julkisten+tilojen+k%C3%A4ytt%C3%B6%C3%B6n+21.9.2020.pdf/bef30f76-8187-9d78-1444-bb0686c8eeb6?t=1613039012306>>, 25.4.2021.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto & aluehallintovirastot. (2020). Ohje. Perusoikeuksien toteutuminen ja tartuntojen ehkäisy sosiaalihuollossa. 2.9.2020. Haettu osoitteesta <https://www.valvira.fi/documents/14444/326610/Perusoikeudet_ohje.pdf/a67c563a-6f1b-eb56-c14b-42d09f6819b1?t=1599048634739>, 25.4.2021.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto & aluehallintovirastot. (2021). Ohje. Tartuntatautilain mukainen eristäminen ja karanteeni ympärivuorokautisia asumispalveluja tarjoavissa sosiaalihuollon toimintayksiköissä. 8.4.2021. Haettu osoitteesta <<https://www.valvira.fi/documents/14444/236772/TARTUNTATAUTILAIN+MUKAINEN+ERIST%C3%84MINEN+JA+KARANTEENI+12.4.2021.pdf/bebe4401-2350-bfc8-5d3f-3ca81e6f845d?t=1619011074446>>, 25.4.2021.

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2020.) Ohjauskirje. Rajoitetoimenpiteet. 12.3.2020. VN/5772/2020. Haettu osoitteesta <<https://stm.fi/documents/1271139/21078095/Yleisotilaisuudet+Kirje+Aveille+12032020.pdf/16f3d125-f05f-e478-9294-a5787adc00a1/Yleisotilaisuudet+Kirje+Aveille+12032020.pdf/Yleisotilaisuudet+Kirje+Aveille+12032020.pdf>>, 3.4.2021. (2020a)

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2020). Ohjauskirje. Rajoitetoimenpiteet. 16.3.2020. VN/5772/2020. Haettu osoitteesta <<https://stm.fi/documents/1271139/21078095/AVI+rajoitteet.pdf/78d1869a-81e3-ea09-be71-aefad2b4025c/AVI+rajoitteet.pdf/AVI+rajoitteet.pdf>>, 3.4.2021. (2020b)

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2020). Sosiaali- ja terveysministeriön ohje: COVID-19 aiheuttaman poikkeustilan huomioiminen perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toiminnassa. 20.3.2020. Päivitetty 16.4.2020. Haettu osoitteesta <<https://stm.fi/documents/1271139/21475529/Sosiaali-+ja+terveydenhuollon+perustason+palvelut%2C+sosiaali-+ja+terveysministeri%C3%B6n+p%C3%A4vitetty+ohje+16.4.2020.pdf/7a084845-fc42-0281-7191-67f8dac5c477/Sosiaali-+ja+terveydenhuollon+perustason+palvelut%2C+sosiaali-+ja+terveysministeri%C3%B6n+p%C3%A4vitetty+ohje+16.4.2020.pdf>>, 14.2.2021. (2020g)

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2020). Ohje. Sosiaali- ja terveysministeriön ohje: tartuntatautilain ja valmiuslain vaikutus liikkumisvapauteen sosiaalihuollon yksiköissä. 1.4.2020. VN/7643/2020. Haettu osoitteesta <<https://stm.fi/documents/1271139/21429433/Liikkumisvapaus+sosiaalihuollon+toimintayksik%C3%B6iss%C3%A4/c6a06c8b-1724-24c5-e8a8-778b0c093127/Liikkumisvapaus+sosiaalihuollon+toimintayksik%C3%B6iss%C3%A4.pdf>>, 3.4.2021. (2020f)

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2020). Ohje. Rajoitetoimenpiteet. 24.8.2020. VN/5772/2020. Haettu osoitteesta <<https://stm.fi/documents/1271139/21429433/AVI%2Bkirje%2B240820.pdf/45077da8-2c62-1fb8-00d2-1bdf57670534/AVI%2Bkirje%2B240820.pdf?t=1598276530245>>, 24.4.2021. (2020i)

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2020). Ohjauskirje. Rajoitetoimenpiteet. 6.5.2020. VN/5772/2020. Haettu osoitteesta

<<https://stm.fi/documents/1271139/21429433/Kirje+AVI+perusopetus+060520.pdf/7950a3a5-5d5d-a529-4c7e-90f8bc4d199a/Kirje+AVI+perusopetus+060520.pdf>>, 3.4.2021. (2020c)

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2020). Ohjauskirje. Rajoitetoimenpiteet. 15.5.2020. VN/5772/2020. Haettu osoitteesta <https://stm.fi/documents/1271139/21429433/Kirje+AVI+tilaisuudet+0520_puhdas.pdf/3052fecf-b435-e4ca-858c-d2299150e870/Kirje+AVI+tilaisuudet+0520_puhdas.pdf>, 3.4.2021. (2020d)

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2020). Ohjauskirje. Rajoitetoimenpiteet. 11.6.2020. VN/5772/2020. Haettu osoitteesta <<https://stm.fi/documents/1271139/21429433/Kirje+AVI+tilaisuudet+0620.pdf/0f826295-1249-ec92-2191-7c0ecb6a6b80/Kirje+AVI+tilaisuudet+0620.pdf>>, 3.4.2021. (2020e)

Timonen, Pekka & Makkonen, Timo. (2020.) Oikeusministeriö. Julkisten kokoontumisten rajoittaminen valtioneuvoston 16.3.2020 tekemässä linjauksessa. Muistio. 18.3.2020. Haettu osoitteesta <<https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4750802/Oikeusministeri%C3%B6n+muistio+julkisten+kokoontumisten+rajoittamisesta+valtioneuvoston+linjauksissa/3adc48ad-ec8f-b131-fa11-4a4ac605d641/Oikeusministeri%C3%B6n+muistio+julkisten+kokoontumisten+rajoittamisesta+valtioneuvoston+linjauksissa.pdf>>, 25.3.2021.

Valtioneuvoston kanslia. (2021). VNK/2021/21. Poikkeusolojen toteaminen. 1.3.2021. Haettu osoitteesta <<https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f80711e0a>>, 2.4.2021.

Verkkolähteet

Aluehallintovirasto. (2021). Etelä-Suomen alueella 5.3. voimaan tiukemmat kokoontumisrajoitukset – yli kuuden hengen kokoontumiset on kielletty, pienempiäkin tulisi välttää. Tiedote. 4.3.2021. Haettu osoitteesta <<https://avi.fi/tiedote/-/tiedote/69902744>>, 25.3.2021. (2021c)

Aluehallintovirasto. (2021). Kokoontumisrajoitukset eivät enää koske yhtiökokouksia ja muita vastaavia kokouksia. Tiedote. 15.3.2021. Haettu osoitteesta <<https://avi.fi/tiedote/-/tiedote/69903483>>, 25.3.2021. (2021b)

Aluehallintovirasto. (2021). Terveystarkastukset rajanylityspaikoilla: aluehallintovirastot ottavat käyttöön useaa henkilöä koskevat määräykset – lisätyökalu on tervetullut. Tiedote. 15.3.2021. Haettu osoitteesta <<https://avi.fi/tiedote/-/tiedote/69903608>>, 16.3.2021. (2021a)

Aluehallintovirasto. (2021). Usein kysyttyä koronaviruksesta. Uutishuone. Jatkuva päivitys. Haettu osoitteesta <<https://avi.fi/usein-kysyttya-koronaviruksesta>>, 2.5.2021. (2021h)

Aluehallintovirasto. (2021). Usein kysyttyä koronaviruksesta. Mitä toimijoita ja tiloja tartuntatautilain mukaiset sulkemispäätökset koskevat? Uutishuone. Päivitetty 14.4.2021. Haettu osoitteesta <<https://avi.fi/usein-kysyttya-koronaviruksesta#item-DpAo8lqF9aPZ-62465274>>, 2.5.2021. (2021g)

Aluehallintovirasto. (2021). Usein kysyttyä koronaviruksesta. Mitä toimijoita tartuntatautilain mukaiset turvavälipäätökset koskevat? Uutishuone. Päivitetty 31.3.2021. Haettu osoitteesta <<https://avi.fi/usein-kysyttya-koronaviruksesta#item-DpAo8lqF9aPZ-62464801>>, 22.4.2021. (2021e)

Aluehallintovirasto. (2021). Usein kysyttyä koronaviruksesta. Mitä yleisötilaisuuksia, kokoontumisia ja toimintaa aluehallintovirastojen antamat määräykset kokoontumisrajoituksista koskevat? Uutishuone. 12.3.2021. Haettu osoitteesta <<https://avi.fi/usein-kysyttya-koronaviruksesta#item-FkUhWGKAqmTQ-33728396>>, 28.3.2021. (2021d)

Anttonen, Marika. (2021). Viranomaiset sulkivat lappeenrantalaisen ravintolan anniskelurikkeen takia: asiakkailta alkoholia kello 23:n jälkeen. Yle uutiset. 3.3.2021. Haettu osoitteesta <<https://yle.fi/uutiset/3-11818582>>, 18.4.2021.

Blåfield, Laura, Eskola, Pasi, Kemppainen, Sari, Nikunen, Laura, Paakkola, Katja & Remes, Sami (2021). Vuotaako koronavirus rajoilta – miksi aluehallintovirasto ei ole määrännyt tulijoita testeihin? Aluehallintoviraston blogikirjoitukset. 3.2.2021. Haettu osoitteesta <<https://avi.fi/blogikirjoitukset/-/blogs/vuotaako-koronavirus-rajoilta-miksi-aluehallintovirasto-ei-ole-maarannyt-tulijoita-testeihin->>>, 25.2.2021.

Eliantonio, Mariolina; Korkea-aho, Emilia & Vaughan, Steven. (2021). EJRR Special Issue Editorial: COVID-10 and Soft Law: Is Soft Law Pandemic-Proof? 9.2.2021. Teoksessa European journal of risk regulation, s. 1–6. Haettu osoitteesta <<https://doi.org/10.1017/err.2021.1>>, 2.5.2021.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto. (2021). Tartuntatautilain 15 § mukaiset terveystarkastukset maahan saapuville ja siihen liittyvät pakottavat viranomaistoimet (tartuntatautilaki 16, 60, 67, 70 §). Ohjauskirje. 9.3.2021. ESAVI/7639/2021. Haettu osoitteesta <<https://avi.fi/documents/25266232/64883539/Ohjauskirje+TTL+15+%C2%A7.pdf/fd0f76ad-2744-d78a-f4cc-bef6a27eed83?t=1615543250976>>, 13.3.2021.

Laakso, Ville. & Frilander, Jenni. (2021). Avin päätös pysyy: Kuntosaleilla ja muissa harrastetiloissa saa harrastaa ja kuntoilla 10 ihmistä kerrallaan. Yle uutiset. 2.3.2021. Haettu osoitteesta <<https://yle.fi/uutiset/3-11816762>>, 27.3.2021.

Lapintie, Lassi. (2021). Etelä-Suomen avi pysyy päätöksessään ministeriön kritiikistä huolimatta: Yrittäjien tilojen käyttöä rajoitetaan maanantaina, mutta ne voivat olla auki enimmillään 10 hengelle. Helsingin Sanomat. 27.2.2021. Haettu osoitteesta <<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000007830414.html>>, 27.2.2021.

Peisah, Carmelle; Quinn, Gerald; Israel, Doron; Dark, Michael & Byrnes, Andrew. (2020). Advocacy for the human rights of older people in the COVID pandemic and beyond: a call to mental health professionals. International Psychogeriatrics 32(10), s. 1199–1204. Haettu osoitteesta <<https://doi.org/10.1017/S1041610220001076>>, 6.4.2021.

Sajari, Petri. (2021). Hallituksen esitys pakkotestauksen aloittamiseksi on tarpeeton, arvostelevat oikeustieteilijät: Pakkotestaaminen rajoilla olisi ollut mahdollista koko ajan. Helsingin Sanomat. 23.2.2021. Haettu osoitteesta <<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000007820881.html>>, 25.2.2021.

Slominski, Peter & Trauner, Florian. (2021). Reforming me softly – how soft law has changed EU return policy since the migration crisis. West European Politics 44:1, s. 93–113. Haettu osoitteesta <<https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1745500>>, 10.4.2021.

Mijatović, Dunja. (2020). HUMAN RIGHTS TALK: Covid-19 and Human Rights – Lessons learned from the pandemic. 12.12.2020. Haettu osoitteesta <<https://rm.coe.int/human-rights-rights-talk-covid-19-and-human-rights-lessons-learned-fro/1680a0a7c3>>, 6.2.2021.

Muhonen, Teemu. (2021). Avin mukaan urheilutilat saavat olla auki pienryhmille, STM vaatii täyssulkua – Varhila: Avin tulkinta on väärä. Helsingin Sanomat. 26.2.2021. Haettu osoitteesta <<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000007829635.html>>, 27.2.2021.

Mäntymaa, Eero. (2020). Kävelikö AVI juuri ministeriön ohjeen yli? Kokoontumisrajoitukset tiukkenevat silttenkin, vaikka STM halusi pitää ne ennallaan. Yle uutiset. 26.8.2020. Päivitetty 4.9.2020. Haettu osoitteesta <<https://yle.fi/uutiset/3-11510443>>, 24.4.2021.

Näveri, Anna. & Tahkokorpi, Mirjam. (2021). Etelä-Suomen aluehallinto: Rajoille pakollinen terveystarkastus riskimaista saapuville – kieltäytymisestä voidaan rangaista. Yle uutiset. 17.3.2021. Haettu osoitteesta <<https://yle.fi/uutiset/3-11841885>>, 20.3.2021.

Oikeuskanslerinvirasto. (2021). Tiedotteet ja puheenvuorot. Oikeuskanslerin rooli lakiesitysten laillisuusvalvonnassa covid-19-epidemiassa. Oikeuskansleri Tuomas Pöystin puheenvuoro 6.4.2021. Haettu osoitteesta <<https://www.okv.fi/fi/tiedotteet-ja-puheenvuorot/561/oikeuskanslerin-rooli-lakiesitysten-laillisuusvalvonnassa-covid-19-epidemiassa/>>, 8.4.2021.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. (2020). Uutinen. Hoivakotien omavalvonta keskeistä myös koronaepidemian aikana, aluehallintovirastot ja Valvira selvittämät mahdolliset laiminlyönnit. 23.4.2020. Haettu osoitteesta <https://www.valvira.fi/ajankohtaista/uutiset-ja-tiedotteet/uutinen/-/asset_publisher/7CNS3oAUBTIJ/content/hoivakotien-omavalvonta-keskeista-myo-koronaepidemian-aikana-aluehallintovirastot-ja-valvira-selvittavat-mahdolliset-laiminlyonnit>, 5.4.2021.

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2020). Tiedote. Uusi koronavirus lisätään yleisvaarallisten tartuntatautien joukkoon – tavoitteena estää taudin leviäminen. 13.2.2020. Haettu osoitteesta <<https://stm.fi/-/uusi-koronavirus-lisataan-yleisvaarallisten-tartuntatautien-joukkoon-tavoitteena-estaa-taudin-leviaminen>>, 13.3.2021. (2020h)

Tays. (2021). Pirkanmaan alueellisen pandemiaohjausryhmän jäsenet. Päivitetty 23.3.2021. Haettu osoitteesta <[https://www.tays.fi/fi-FI/Sairaanhoitopiiri/Koronavirus_COVID19/Pirkanmaan_koronavirustilanne_ja_suosituks/Pirkanmaan_alueellisen_pandemiaohjausryh\(126294\)](https://www.tays.fi/fi-FI/Sairaanhoitopiiri/Koronavirus_COVID19/Pirkanmaan_koronavirustilanne_ja_suosituks/Pirkanmaan_alueellisen_pandemiaohjausryh(126294))>, 22.4.2021.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2021). Ajankohtaista. Koronaepidemia: alueiden tilanne, suositukset ja rajoitukset. Päivitetty 4.3.2021. Haettu osoitteesta <<https://thl.fi/fi/web/infektiotaudit-ja-rokotukset/ajankohtaista/ajankohtaista-koronaviruksesta-covid-19/tilannekatsaus-koronaviruksesta/koronaepidemia-alueiden-tilanne-suositukset-ja-rajoitukset>>, 6.3.2021. (2021b)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2021). Ajankohtaista. Koronaviruksen tarttuminen ja itämisaika. Päivitetty 4.3.2021. Haettu osoitteesta <<https://thl.fi/fi/web/infektiotaudit-ja-rokotukset/ajankohtaista/ajankohtaista-koronaviruksesta-covid-19/tarttuminen-ja-suojautuminen-koronavirus/koronaviruksen-tarttuminen-ja-itamisaika>>, 14.3.2021. (2021c)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2021). Ajankohtaista. Oireet ja hoito – koronavirus. Päivitetty 9.2.2021. Haettu osoitteesta <<https://thl.fi/fi/web/infektiotaudit-ja-rokotukset/ajankohtaista/ajankohtaista-koronaviruksesta-covid-19/oireet-ja-hoito-koronavirus>>, 11.4.2021. (2021a)

United Nations. (2020). COVID-19 and Human Rights. We are all in this together. Haettu osoitteesta <https://www.un.org/victimsofterrorism/sites/www.un.org.victimsofterrorism/files/un_-_human_rights_and_covid_april_2020.pdf>, 4.4.2021. (2020b)

United Nations. (2020). Human rights must be 'front and centre' of COVID-19 response: Secretary-General. (10.12.2020). Haettu osoitteesta <<https://news.un.org/en/story/2020/12/1079632>>, 6.2.2021. (2020a)

Valtioneuvosto. (2021). Suomessa vallitsevat poikkeusolot. Tiedote. 1.3.2021. Valtioneuvoston viestintäosasto. Haettu osoitteesta <<https://valtioneuvosto.fi/-/10616/suomessa-vallitsevat-poikkeusolot-1>>, 2.4.2021.

Valtioneuvosto. (2020). Vastauksia kysymyksiin hallituksen linjauksesta kokoontumisten rajoittamisesta – Pääsääntönä jokaisen vastuu noudattaa omaehtoisesti ohjeita. Tiedote. 18.3.2020. Valtioneuvoston viestintäosasto. Haettu osoitteesta <<https://valtioneuvosto.fi/-/10616/vastauksia-kysymyksiin-hallituksen-linjauksesta-kokoontumisten-rajoittamisesta-paasaantona-jokaisen-vastuu-noudattaa-omaehtoisesti-ohjeita>>, 25.3.2021.

World Health Organization. (2021). WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard. Jatkuva päivitys. Verkkosivut. Haettu osoitteesta <<https://covid19.who.int/>>, 10.4.2021.

LYHENTEET

AVI	aluehallintovirasto
covid-19	koronavirustauti
EIS	Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990, SopS 85–86/1998)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
EOAK	eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
ESAVI	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
HAO	alueellinen hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki (434/2003)
HOL	laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
ISAVI	Itä-Suomen aluehallintovirasto
JulKL	laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999)
KHO	korkein hallinto-oikeus
KP-sopimus	Kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7–8/1976)
LAAVI	Lapin aluehallintovirasto
LSAVI	Lounais-Suomen aluehallintovirasto
LSSAVI	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
OM	oikeusministeriö
perusoikeuskirja	Euroopan unionin perusoikeuskirja (EUVL 202/389, 7.6.2016)
PeV	perustuslakivaliokunta
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PotL	laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992)
PSAVI	Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
RL	rikoslaki (39/1889)
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
TaVL	talousvaliokunnan lausunto
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
TTL	tartuntatautilaki (1227/2016)
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
VN	valtioneuvosto
VNa	valtioneuvoston asetus
vp	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YVV	yhdenvertaisuusvaltuutettu

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaiheen tausta

Vuonna 2020 covid-19 (SARS-CoV-2 -virus, koronavirustauti, koronavirus, koronaviruspandemia) alkoi levitä globaalina pandemiana ympäri maailmaa, johon menehtyi ensimmäisenä vuonna yli kaksi miljoonaa ihmistä.¹ Tauti on edelleen vuonna 2021 pysynyt yhteiskunnissa, eikä kellään tällä hetkellä ole varmuutta siitä, koska siitä päästään eroon. Koronaviruksesta aiheutuva tauti on monella tapaa hankala, koska sen taudinkuva voi vaihdella oireettomasta hyvin vakavaan ja jopa kuolemaan johtavaan tautiin.² Siihen ei toistaiseksi ole myöskään mitään tiettyä lääkettä. Vaarallisesti monin tavoin leviävän tartuntataudin seurauksena valtioissa ympäri maailman on päädytty tekemään ennennäkemättömiä toimia ihmisten elämän turvaamiseksi sekä terveydenhuollon kantokyvyn varmistamiseksi.³ Mittavia rajoitustoimenpiteitä on tehty myös Suomessa, jossa viranomaisten käyttöön ottamaan rajoitustoimien kokonaisuuteen on kuulunut niin valmiuslainsäädäntö, normaaliolojen lainsäädäntö ja niiden nojalla tehdyt rajoituspäätökset sekä erilaiset ohjeet ja suositukset. Suuri osa tehdyistä rajoitustoimenpiteistä on ollut sellaisia, joita emme olisi vielä vuonna 2019 voineet uskoa seuraavina vuosina näkevämme. Toimenpiteet ovat kohdistuneet ihmisten tavalliseen arkeen tavalla, joka tullaan muistamaan vielä pitkään. Tehdyillä toimenpiteillä on ollut merkittäviä sekä välillisiä että välittömiä vaikutuksia ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, jotka kuuluvat ihmisille myös koronapandemian kaltaisessa tartuntatautikriisissä. Toimenpiteet ovat vaikuttaneet laajasti eri perusoikeuksiin, kuten liikkumisvapauteen, itsemääräämisoikeuteen, sivistyksellisiin oikeuksiin sekä yksityiselämän suojaan.⁴

Koronaviruspandemia on johtanut merkittäviin ihmisten oikeuksia rajoittaviin toimiin. Niin yksittäisten kansalaisten kuin valtakunnallisten sekä alueellisten viranomaisten on täytynyt reagoida leviävään tartuntatautiin hyvin nopeasti ja etenkin pandemian alkuvaiheessa kovin puutteellisin tiedoin. Voimassa ollutta lainsäädäntöä on joiltain osin sovellettu ensimmäistä kertaa sen voimassaolon aikana. Lisäksi uutta lainsäädäntöä on valmisteltu sekä saatettu voimaan ripeällä tahdilla paikkaamaan vajavaista lainsäädäntöä, jolla ei ole kyetty estämään koronaviruksen leviämistä riittävän tehokkaasti. Keväällä 2020 Suomessa päädyttiin historialliseen tekoon, kun maan hallitus sekä tasavallan presidentti totesivat yhdessä maassa vallitsevan poikkeusolot. Sen seurauksena päädyttiin ottamaan käyttöön valmiuslaki (1552/2011), jonka tarkoituksena on 1 §:n mukaan väestön

¹ World Health Organization 2021.

² Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2021a.

³ Eliantonio, Korkea-aho & Vaughan 2021.

⁴ Ks. Mijatović 2020, United Nations 2020a sekä esimerkiksi Greedy 2020, s. 250–259.

suojaaminen poikkeusoloissa. Koronaviruksen leviämisen estämiseksi tehtyjä rajoituspäätöksiä sekä -toimia (koronarajoitukset) on tehty tilanteessa, jollaista ei ole aikaisemmin ollut, mutta jonka kaltaisia saattaa tulevaisuudessa tulla yhä uudelleen vastaan.

Koronaviruspandemian aikana monia oikeudellisia päätöksiä sekä laajoja rajoitustoimia tehdessä ei ylimpien tuomioistuimien antamia ennakkopäätöksiä tai aikaisempia toimintamalleja tarpeellisiksi katsotuista rajoituksista ole juuri ollut viranomaisten hyödynnettävissä. Myöskään lainsäädäntö ei ole kaikilta osin ollut tämänkaltaisen tartuntataudin torjuntaan ja sen kanssa elämiseen valmis, joten hallituksessa, ministeriöissä sekä eduskunnassa on käsitelty paljon lakimuutoksia erityisesti tartuntatautilainsäädäntöä koskien. Taudin leviämisen estämiseksi on tehty mittavia toimia, joista kuvaavina esimerkkeinä voidaan mainita Uudenmaan maakunnan liikkumisrajoitukset keväällä 2020, perusopetuksen nopea siirtyminen etäopetukseen sekä lähes koko kulttuuri- ja viihdealaan kohdistuneet toiminnan keskeytykset. Lisäksi esimerkiksi Euroopan unionin (EU) keskiössä olevaa henkilöiden vapaata liikkumista jäsenvaltioiden rajoilla rajoitettiin merkittävästi sekä etätyön määrä koronavirusta edeltäneeseen aikaan on joillain aloilla kasvanut huomattavasti.

Tämänkaltaisilla toimilla on ollut suoria vaikutuksia ihmisten perusoikeuksien toteutumiseen. Tehtyjä rajoitustoimenpiteitä kohtaan esitettiin pandemian alkuvaiheessa valtakunnallisesti yllättävän vähän kritiikkiä, vaikka niissä on oikeudellisesti kyse erittäin suurista ja poikkeuksellisista perusoikeuksia koskevista toimita. Mitä pidemmälle vuotta 2020 elettiin, sitä enemmän myös kritiikki rajoituksia kohtaan alkoi saamaan ihmisiltä, tutkijoilta sekä medialta sijaa. Vuoden 2020 aikana selvisi muun muassa, että perus- ja ihmisoikeuksia on rajoitettu laittomasti erilaisin oikeuslähdeopillisesti sitomattomien soft law -ohjein.⁵ Soft law'lla tarkoitetaan oikeudellisessa päätöksenteossa sellaista oikeuslähdetä, joka ei ole viranomaista velvoittava tai sitova, vaan ennemmin sallittu oikeuslähde. Toisaalta yhteiskunnassa on koronapandemian aikana käyty keskustelua myös uuden lainsäädännön laatimisen tarpeellisuudesta. Uudella lainsäädännöllä on haluttu puuttua sellaisiin tilanteisiin, joihin viranomaisilla on koko pandemian ajan ollut hyödynnettävissä keinoja jo voimassa olleen lainsäädännön nojalla.⁶ Voimassa ollutta lainsäädäntöä ei ole kaikilta osin kyetty hyödyntämään koronaviruksen leviämisen estämisen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Lisäksi varsin nopealla tahdilla laaditut lakimuutokset ja niiden nojalla tehdyt rajoitustoimenpiteet ovat ajoittain herättäneet hämmennystä niin kansalaisissa kuin myös viranomaisissa. Esimerkiksi viranomaisten väliset toimivaltasuhteet tiettyjen rajoitustoimenpiteiden tekemisessä eivät ole olleet kaikilta osin täysin selviä. Toimivaltasuhteiden

⁵ KHO 2021:1 sekä esim. Itä-Suomen HAO 16.10.2020 (20/1059/1).

⁶ Ks. esim. Sajari 2021 sekä aluehallintovirasto 2021a.

selkeys on edellytyksenä lainmukaiselle ja tehokkaalle päätöksenteolle. Vaikka Suomessa koronaviruksen torjumisessa on onnistuttu varsin hyvin, ei se poista niitä virheitä ja puutteita, joita pandemian vallitessa yhteiskunnan eri osa-alueilla rajoitustoimenpiteisiin liittyen on ilmennyt.

1.2 Tutkimuskysymys, metodi ja rajaus

Tässä valtiosääntöoikeudellisessa tutkielmassa tutkitaan alueellisten hallintoviranomaisten perusoikeuksiin puuttuvia rajoitustoimenpiteitä koronapandemian aikana. Rajoitustoimenpiteillä tarkoitetaan sellaisia toimenpiteitä, joilla on puututtu ihmisten perusoikeuksiin kuten liikkumisvapauteen, kokoontumisvapauteen, sivistyksellisiin oikeuksiin, yksityiselämän suojaan ja yhdenvertaisuuteen. Rajoituksia on tehty niin lainmukaisin hallintopäätöksin kuin myös erilaisin pehmeän sääntelyn käsitteen alle katsottavin soft law -ohjein. Perusoikeuksien rajoittaminen tartuntatautiin perustuvassa pandemiassa voi valmiuslain lisäksi perustua tartuntatautilakiin (1227/2016, TTL), joka on tämän tutkielman keskiössä.⁷ Valmiuslaki ja siihen liittyvät rajoitustoimenpiteet rajataan tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Rajoitustoimenpiteitä arvioidaan etenkin toistaiseksi voimassa olevan tartuntatautilain sekä siihen koronaviruspandemian aikana tehtyjen tilapäisten muutosten näkökulmasta.⁸

Alueellisilla hallintoviranomaisilla tarkoitetaan aluehallintovirastoja (AVI), joten esimerkiksi kunnat sekä kuntien muodostamat sairaanhoitopiirin kuntayhtymät⁹ ja niiden tekemät rajoitustoimet koronaviruspandemian torjunnassa rajataan lähinnä mainitsemisen tasoa lukuun ottamatta tämän tutkimuksen ulkopuolelle.¹⁰ Tutkimuksessa selvitetään, *mitä toimivaltuuksia sekä toimenpiteitä aluehallintovirastoilla on de lege lata käytettävissään koronaviruksen leviämisen ehkäisemiseksi*. Tutkimuksessa keskitytään erityisesti aluehallintovirastoihin, mutta toimivaltuuksien sekä toimenpiteiden selvittämiseksi tutkimuksessa käsitellään yleisesti tartuntatautien torjunnan oikeudellisia lähtökohtia sekä siihen liittyviä viranomaisten välisiä toimivaltasuhteita. Tartuntatautien torjunnassa on useita toimivaltaisia viranomaisia, joiden tehtävät menevät osin päällekkäin. Lisäksi keskeiset rajoituspäätöksiä tekevät viranomaiset ovat kovin riippuvaisia toisten

⁷ Ks. esim. EOAK/3232/2020. Tartuntatautilakiin on tätä tutkielmaa kirjoittaessa tehty kymmenen muutossäädöstä vuosien 2020 ja 2021 aikana.

⁸ Ks. valmiuslain syntyhistoriasta, sääntelyn tavoitteista ja lain keskeisestä sisällöstä esim. Vanhala 2020, s. 502–507.

⁹ Kuntayhtymistä säädetään kuntalain (410/2015) 55–64 §:issä. Erikoissairaanhoitolain (1062/1989) 7 §:n nojalla kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoitopiiriin. Sairaanhoitopiirin tehtävistä säädetään tarkemmin terveydenhuoltolaissa (1326/2010).

¹⁰ On kuitenkin hyvä tiedostaa, että tosiasiaissa sairaanhoitopiirien kuntayhtymillä sekä kunnilla on hyvin merkittävä rooli tartuntatautien alueellisessa torjunnassa. Esimerkiksi tartuntatautilain mukaiset päätökset karanteenista (60 §) sekä eristämisestä (63 §) tehdään ensisijaisesti kunnallisten tartuntatautilääkärien toimesta. Lisäksi kunta voi tehdä alueellaan TTL 58 §:n mukaisia sulkupäätöksiä esimerkiksi oppilaitoksia koskien. Aluehallintovirasto voi tehdä vastaavat päätökset, mikäli ne ovat tarpeen useamman kunnan alueella. Kunnat myös vastaavat alueensa perusterveydenhuollosta.

viranomaisten heille tuottamasta asiantuntijatiedosta esimerkiksi tartuntamäärien suhteen. Asiantuntijatieto vaikuttaa siten myös alueelliseen sekä valtakunnalliseen rajoitustoimenpiteitä koskevaan päätöksentekoon. Tämän vuoksi tutkimuksessa on tärkeää käsitellä rajoituspäätösten tekemiseen liittyviä toimivaltuuksia sekä tehtävien jakoja viranomaisten kesken. Tutkielmassa käytetään termejä ”julkinen valta”, ”valtio” sekä ”viranomainen”, joilla tarkoitetaan niitä velvoitteita, jotka lainsäädännön nojalla tulevat valtion hoidettaviksi tosiasiallisesti usein julkista valtaa käyttämällä.

Keskeisenä työkaluna tartuntatautien leviämisen ehkäisemisessä on tartuntatautilaki, jossa on säädetty aluehallintovirastoille tartuntatautien torjuntaan liittyviä toimivaltuuksia sekä rajoitustoimenpidesäännöksiä. Lisäksi koronaviruksen torjunnassa tärkeitä ovat tartuntatautilakiin koronapandemian aikana tehdyt tilapäiset lisäykset, jotka ovat mahdollistaneet uusien rajoitustoimenpiteiden tekemisen. Yhdessä ne muodostavat lainsäädännöllisen perustan tartuntatautien torjumiselle ja siten myös koronaviruksen leviämisen ehkäisemiselle. *Tutkimuksessa selvitetään aluehallintovirastojen päätösvaltaan kuuluvat ja tartuntatautilaissa säädyt rajoitustoimenpiteet, joilla ne puuttuvat ihmisten perusoikeuksiin tartuntojen leviämisen ehkäisemiseksi.* Siihen liittyen tutkielmassa selvitetään aluehallintovirastojen roolia yleisesti tartuntatautien torjunnassa sekä rajoituksia valvovana viranomaisena. Aluehallintovirastojen valvonnallisten tehtävien tarkastelu rajataan koskemaan vain tartuntatautien torjunnan oikeudellista kehikkoa, koska valvonnalla on siinä tehtyjen havaintojen perusteella vaikutusta myös viraston itse tekemiin rajoituspäätöksiin sekä esimerkiksi pakkokeinojen määräämiseen. Mikäli virasto huomaa, ettei sen laatimia rajoituspäätöksiä noudateta, voi se tietyissä tilanteissa määrätä esimerkiksi rajoituspäätöksen kohteena olevan elinkeinotoimintaan tarkoitetun toimitilan suljettavaksi määräajaksi. Tästä syystä valvonnallinen rooli on aiheellista käsitellä rajoituspäätösten yhteydessä, koska ne liittyvät läheisesti toisiinsa. Yhdessä ne muodostavat rajoitustoimenpidekokonaisuuden, joka aluehallintovirastoilla on koronaviruksen leviämisen ehkäisemisessä käytettävissään.

Tässä tutkielmassa selvitetään myös, *minkälainen oikeudellinen rooli ja perusta viranomaisten antamalla soft law -ohjeilla koronaviruksen leviämisen estämisessä on ollut.* Soft law’lla tarkoitetaan sellaista oikeuslähdettä, jota pidetään muodollisesti ei-velvoittavana oikeustieteen yleisissä opeissa.¹¹ Tässä tutkimuksessa soft law’ta ovat keskeisesti viranomaisten antamat ohjeet, muistiot sekä muut ohjeenomaiset asiakirjat.¹² Tutkimuksessa käsitellään sellaisia ohjeita, joilla aluehallintovirastojen

¹¹ Määttä 2005, s. 342.

¹² Soft law’n tarkka määrittely on hankalaa ja tulkinnanvaraista, eikä siitä vallitse täyttä yksimielisyyttä tutkijoiden keskuudessa. Ks. esim. Senden 2004, s. 111–113, Terpan 2015, s. 70 ja Nieminen 2020, s. 1085.

rajoitustoimenpiteisiin liittyvää päätöksentekoa on pyritty ohjaamaan lähinnä ministeriön tasolta. Lisäksi tarkastellaan ohjeita, joilla aluehallintovirastot ovat itse esimerkiksi kuntia sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköitä ohjeistaneet rajoitustoimenpiteiden tekemisessä. Näillä ohjeilla on siten ollut vaikutusta tartuntataudin leviämisen estämisessä ja ne voidaan nähdä rajoitustoimenpiteinä. Tutkimuksessa tarkastellaan, minkälaisia perusoikeusongelmia viranomaisten antamat ohjeet yhtenä toimenpiteenä tartuntojen leviämisen ehkäisemisessä ovat luoneet ja miksi niitä on päädytty hyödyntämään. Tätä varten tutkimuksessa selvitetään ohjeisiin ja muuhun pehmeään sääntelyyn liittyvää tuomioistuinten ja laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntöä. Siihen liittyen tutkielmassa tarkastellaan ohjeiden hyödyntämistä aluehallintovirastojen tartuntatautilain nojalla antamien rajoituspäätösten perusteluissa.

Tutkimuksessa käytettävä metodi on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Tutkimuksessa tutkitaan voimassa olevan oikeuden sisältöä, kun tarkastellaan esimerkiksi tartuntatautilain sekä siihen tehtyjen muutosten viranomaisille mahdollistamia toimivaltuuksia rajoituspäätösten tekemiselle. Lainopillinen metodi tulkitsee ja systematisoi, eli selvittää positiivisen, voimassa olevan oikeuden sisältöä sekä normien suhteita toisiinsa.¹³ Lainopissa tulkinta perustuu oikeuslähteisiin, jotka on mahdollista jakaa aarniolaisittain vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin.¹⁴ Systematisointi puolestaan luo ja kehittää käsitejärjestelmää, jonka varassa oikeudellinen ajattelu toimii.¹⁵ Systematisoinnin avulla tässä tutkimuksessa luodaan katsaus siitä, mikä oikeudellinen kehikko sääntelee viranomaisten välisiä toimivaltasuhteita sekä alueellisten hallintoviranomaisten rajoitustoimia koronaviruspandemian aikana. Täten tutkimuksessa pyritään vastaamaan siihen, minkälaisia toimenpiteitä alueellisilla hallintoviranomaisilla on pysyvän tartuntatautilain nojalla käytettävissään ja mitä keinoja tartuntatautilakiin tehdyt tilapäiset muutokset ovat tuoneet lisää koronaviruksen kaltaisen tartuntataudin valtakunnallisessa torjumisessa.

Lainopillisella metodilla on mahdollista tulkinnan ja systematisoinnin avulla tuottaa tietoa voimassa olevasta oikeudesta sekä esittää tulkintakannanottoja. Koronaohjeiden oikeuslähdeopillinen asema, perusoikeuksien rajoitusedellytykset sekä viranomaisten välinen toimivallanjako rajoituksia tehdessä eivät ole kaikilta osin olleet pandemian aikana kansalaisille tai viranomaisille itselleenkin aina aivan selvää. Oikeusdogmaattisen metodin avulla tutkielmassa on mahdollista saada tietoa siitä, minkälainen merkitys soft law’lle koronapandemian aikana on annettu. Tartuntataudin leviämisen estämisessä on useita eri toimivaltaisia viranomaisia, joilla on osittain päällekkäisiä tehtäviä tuon

¹³ Ks. esim. Hirvonen 2011, s. 21–22 ja Husa 1995, s. 134.

¹⁴ Aarnio 1989, s. 220.

¹⁵ Ibid., s. 288.

tavoitteen saavuttamiseksi. Tässä tutkimuksessa lainopillisen metodin avulla hyödynnetään useita eri oikeuslähteitä ja niistä saatua tietoa systematisoidaan selkeäksi kokonaisuudeksi.

1.3 Tutkielman lähdeaineisto ja rakenne

Lainopillisessa tutkimuksessa keskeisiä lähteitä ovat luonnollisesti oikeuslähteet ja erityisesti lainsäädäntö esitöineen. Tässä työssä hyödynnetään pääasiassa kansallista lainsäädäntöä sekä sen esitöitä. Tämän lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan tuomioistuinten päätöksiä, laillisuusvalvojen ratkaisuja, viranomaisten antamia hallintopäätöksiä sekä oikeuskirjallisuutta. Tämän tutkimuksen kannalta on olemassa myös erittäin keskeisiä hallinnon virallislähteitä, jollaisia ovat muun muassa lainsäädäntöä täydentäviä ohjeet, suunnitelmat sekä muistiot, joita tutkielmassa myös hyödynnetään.¹⁶ Tällaisilla ministeriöiden sekä muiden viranomaisten antamalla soft law -tyyppisillä ohjeilla saattaa tosiasiasa olla hallintoelimiä, kuten sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajia tai muita viranomaisia merkittävästi ohjaava vaikutus.¹⁷ Tässä työssä käsiteltävät koronaviruspandemian aikana annetut ohjeet ja muut ohjeenomaiset asiakirjat ovat juuri tällaisia soft law -instrumentteja, jotka eivät ole luonteeltaan aarniolaisittain oikeudellisesti velvoittavia, mutta joita on silti hyödynnetty varsin paljon.¹⁸ Tämä tutkimus tuottaa lisäarvoa siitä, miten ne kuuluvat hallinnolliseen järjestelmään, miten eri tavoin niitä on koronapandemian aikana viranomaistoiminnassa hyödynnetty ja mitä niiden käyttämisestä olisi syytä oppia tulevaisuuden varalle.

Tutkimuksen aihe on hyvin ajankohtainen, minkä vuoksi sitä ei ole vielä tätä tutkielmaa tehdessä ehditty juurikaan oikeudellisesta näkökulmasta tutkia. Koronaviruspandemia on synnyttänyt useita oikeudellisia ongelmia sekä kysymyksiä, joihin tällä tutkimuksella pyritään osittain vastaamaan. Osin oikeudellisten ongelmien syntyminen johtuu siitä, että hyödynnettävä lainsäädäntö on kovin tuoretta ja sen nojalla on tehty poikkeuksellisia rajoituspäätöksiä ensimmäistä kertaa. Siten esimerkiksi tuomioistuimet eivät vielä ole ehtineet kovinkaan kattavasti antaa aiheeseen liittyviä ennakkopäätöksiä, jotka viranomaisten toimintaa ohjaisivat.¹⁹ Tutkimuksen aiheeseen liittyen on kuitenkin ehtinyt ilmestyä hieman tuomioistuinten oikeuskäytäntöä sekä joitain laillisuusvalvojen antamia ratkaisuja, joista esiin nousevia ongelmia tässä tutkielmassa käsitellään. Näiden lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään varsin paljon lainvalmisteluaineistoa, joista keskeisimpiä ovat hallituksen esitykset (HE) sekä perustuslakivaliokunnan (PeV) käytäntö.

¹⁶ Mäenpää 2013, s. 129.

¹⁷ Ks. esim. Mäenpää 2018, II Yleinen hallinto-oikeus, 4. Julkishallinnon tehtävät ja toimintamuodot, Viranomaissäätelyn vaihtoehtoja sekä Tuori & Kotkas 2016, s. 144.

¹⁸ Ks. soft law'sta esim. Määttä 2005 sekä Nieminen 2020.

¹⁹ Tolonen katsoo, että korkeimpien oikeusasteiden merkitystä voi tosiasiasa pitää sitovana, koska niiden ratkaisujen tosiasiallinen käyttö on lisääntynyt. 2003, s. 25.

Koronaviruksen torjumisessa on liikuttu valtiosääntöoikeudellisesti varsin hankalalla alueella, kun perusoikeuksiin on puututtu poikkeuslainsäädännön, perusoikeuspoikkeuksin sekä perusoikeuksia rajoittamalla, jotka kaikki tarkoittavat eri asioita. Nämä kokonaisuudet ovat helposti sekoitettavissa toisiinsa. Ne myös luovat pohjaa aluehallintovirastojen rajoituspäätöksille, mistä syystä ne on tarkoituksenmukaista tässä tutkielmassa käsitellä. Koronapandemian aikaiset perusoikeuksien rajoitustoimenpiteet ja niitä koskevat epäselvyydet lain tulkinnassa osoittavat, että tämän tyyppiselle tutkimukselle on tarve.²⁰ Tämän tutkimuksen aiheen ajankohtaisuudesta seuraa, että alemman asteisten tuomioistuinten sekä ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännön merkitys korostuu tavanomaista korkeammalle, koska ylimmältä oikeusasteelta ei ole ehtinyt tulla kaikkia tutkimuksen aiheisiin liittyviä ennakkopäätöksiä esimerkiksi tartuntatautilain nojalla tehtyjä päätöksiä koskien. Laillisuusvalvojen ratkaisukäytännöllä tarkoitetaan erityisesti hallintokanteluihin annettuja eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksiä. Tuoreessa vuosikirjapäätöksessä KHO 2021:1 korkein hallinto-oikeus lisäksi viittaa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuihin, minkä voi katsoa tässä ajassa lisäävän näiden laillisuusvalvojan antamien ratkaisujen oikeuslähteopillista arvoa sekä siten hyötyä tämän tutkielman kannalta. Tässä tutkimuksessa käsitellään ja viitataan myös aluehallintovirastojen tekemiin hallintopäätöksiin, joiden nojalla rajoitustoimenpiteitä on käytännössä tehty.²¹ Aluehallintovirastojen rajoituspäätöksiä ja niiden perusteluja tarkastellaan erityisesti perusoikeusnäkökulmasta sekä siitä näkökulmasta, miten niissä on käytetty soft law -aineistoa oikeuslähteinä.

Tutkielma rakentuu johdantoluvun lisäksi viidestä osiosta. Ensimmäisessä osiossa tarkastellaan niitä oikeudellisia lähtökohtia, joita tartuntatautien torjuntaan yleisesti liittyy. Osiossa tarkastellaan yleisesti julkisen vallan roolia tartuntatautien torjuna, minkä jälkeen selvitetään viranomaisten välistä toimivallanjakoa erityisesti tartuntatautien torjuntaan liittyen. Lisäksi ensimmäisessä osiossa tehdään selkoa perusoikeuksien rajoittamisesta, niistä poikkeamisesta sekä oikeusturvaan liittyvistä tutkimuksen kannalta keskeisistä seikoista. Tutkielman toisessa osiossa syvennyttään tarkemmin *de lege lata* -tyyppisesti toistaiseksi voimassa olevassa tartuntatautilaissa säädettyihin rajoitustoimenpiteisiin, joilla koronaviruksen kaltaisen tartuntataudin leviämistä pyritään estämään. Rajoitustoimenpiteitä käsitellään erityisesti aluehallintovirastojen näkökulmasta. Kolmannessa osiossa tarkastelu kohdistetaan tartuntatautilakiin tehtyihin tilapäisiin muutoksiin, jotka on säädetty

²⁰ Viranomaisten välisestä toimivallanjaosta ja niihin liittyvästä ohjein tapahtuvasta ohjauksesta ks. esim. helmikuussa 2021 syntynyt kuhu, jossa sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö vaati Etelä-Suomen aluehallintovirastoa muuttamaan kuntosalien ja muiden liikuntatilojen määräaikaista sulkemista koskevaa päätöstä. Muhonen 2021 sekä Lapintie 2021.

²¹ Aluehallintovirastojen koronaviruksen torjumiseksi annetut rajoituspäätökset löytyvät avien kotisivujen yleistiedoksiannoista osoitteesta: <<https://avi.fi/yleistiedoksiannot>>.

koronaviruspandemian aikana koronaviruksen torjumiseksi. Siten väliaikaiset muutokset ovat hyvin tuoreita ja joita on sovellettu rajoituspäätöksien muodossa ensimmäistä kertaa. Osioissa tarkastellaan varsin perusteellisesti lainsäädännöllisiä rajoitustoimenpiteitä sekä niihin liittyviä valvonnallisia toimenpiteitä, jotka aluehallintovirastoilla on käytettävissään tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Tartuntatautilain aluehallintovirastoja koskevat säännökset käydään yksitellen läpi omilla alaluvuissaan.

Tutkielman neljännessä osiossa perehdytään tarkemmin soft law -ohjeiden sekä muun pehmeän sääntelyn hyödyntämiseen osana tehtyjä rajoitustoimenpiteitä. Osiossa käsitellään soft law'n oikeuslähdeopillista sovellettavuutta sekä sitä, minkälaisen roolin se on koronaviruspandemian aikana saanut. Osiossa hyödynnetään erityisesti tuomioistuinten ja laillisuusvalvojien ratkaisukäytäntöä sekä tarkastellaan niistä esiin nousseita oikeudellisia ongelmia ja kysymyksiä. Tutkielman viimeisessä osiossa esitetään johtopäätöksiä sekä pohdintaa tutkielmassa käsitellyistä asioista erityisesti tartuntatautilain, viranomaisten toimivaltuuksien, aluehallintovirastojen päätösten sekä soft law'n hyödyntämistä koskien. Osiossa muodostetaan tutkielman aiemmissä osiossa käsiteltyjen seikkojen sekä tartuntatautilaissa havaittujen puutteiden pohjalta eräänlainen *de lege ferenda* -tyyppinen arviointi tartuntatautilainsäädäntöä koskevasta tulevaisuuden uudistustyöstä.

2 TARTUNTATAUTIEN TORJUNNAN OIKEUDELLISET LÄHTÖKOHDAT

2.1 Julkinen valta tartuntatautien torjujana

Tartuntatautien leviämisen torjunnassa viranomaisilla sekä julkisella vallalla on keskeinen rooli niin päätöksenteossa, asiantuntijana toimimisessa kuin myös esimerkiksi ihmisten tiedottamisessa. Julkisen vallan avulla yhteiskunnan normaaleja toimintoja sekä ihmisten välisiä kontakteja voidaan tietyin, joskin varsin tiukoin edellytyksin rajoittaa. Ihmisten välisissä kontakteissa leviävien tartuntatauditapausten määrä laskee, kun ihmisten väliset fyysiset kontaktit toistensa kanssa vähenevät. Koronaviruksen kaltaisessa tartuntatautipandemiassa vastuu tartuntojen leviämisen ehkäisystä on julkisen vallan ohessa myös jokaisella ihmisellä henkilökohtaisesti. Erityinen vastuu toimenpiteistä, kansalaisten informoimisesta sekä rajoituksista tiedottamisessa on kuitenkin

viranomaisilla. Perusteet tämän tyyppisille toimille tulevat Suomen perustuslain (731/1999, PL) 80 §:stä, perusoikeusvaikutuksista sekä Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista.²²

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.²³ Vaikka Suomessa perusoikeuksille ei ole määritelty mitään tärkeysjärjestystä, voidaan oikeutta elämään pitää perusoikeuksista tärkeimpänä, koska se on edellytys kaikkien muiden oikeuksien nauttimiselle.²⁴ Vain eläessä on mahdollista nauttia esimerkiksi liikkumisvapaudesta. Perustuslain perusoikeussäännös yhtäältä turvaa yksilöitä julkisen vallan tekemiltä loukkauksilta, mutta toisaalta se myös edellyttää julkiselta vallalta lainsäädännöllisiä toimenpiteitä ulkopuolisia loukkauksia varten.²⁵ Koronavirus katsotaan tällaiseksi ulkopuoliseksi loukkaukseksi, joten lainsäädännöllinen tausta toimenpiteille tulee perustuslain nojalla julkisen vallan tehtäväksi.²⁶ Toisaalta, jotta perustuslain 7 §:n 1 momentin mukainen oikeus elämään voi toteutua, saatetaan joidenkin henkilöiden kohdalla joutua puuttumaan samaisessa 7 §:n 1 momentissa säädettyyn oikeuteen henkilökohtaiseen vapauteen sekä koskemattomuuteen. Epidemia- ja pandemiatilanteissa keskeiset keinot puuttua näihin perusoikeuksiin ovat tartuntatautilaissa säädetty henkilön asettaminen karanteeniin (TTL 60 §), henkilön eristäminen (TTL 63 §) sekä pakolliseen terveystarkastukseen määrääminen (TTL 16 §).²⁷ Tämän tyyppiset merkittävää julkista valtaa sisältävät toimenpiteet puuttuvat hyvin keskeisellä tavalla ihmisten perusoikeussuojaan, jolloin niiden laatumiselle on myös oltava painavat perusteet.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä sinänsä epäitsenäinen säännös sitoo julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa vallan kolmijako-opin mukaisesti – lainsäädännössä, hallinnossa sekä lainkäytössä.²⁸ Perustuslain 107 §:n mukaan

²² Ks. esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännön merkityksestä osana ihmisoikeuksien turvaamisesta kriisien aikana Viljanen 2012, s. 63–79. Ks. myös koronaviruksen vaikutuksista yleisesti ihmisoikeuksiin ja esimerkiksi tasa-arvoon United Nations 2020b, s. 10–12.

²³ Ks. myös kansainvälisestä näkökulmasta terveydestä ihmisoikeutena Asher 2010, s. 27–35 ja siitä syntyvistä velvoitteista valtioille Asher 2010, s. 51–121. Oikeudesta elämään on säädetty myös EIS 2 artiklassa, KP-sopimuksen 6 artiklassa sekä EU:n perusoikeuskirjan 2 artiklassa.

²⁴ Pellonpää 2009, III Yksittäiset perusoikeudet, 3. Henkilökohtainen koskemattomuus (PL 7 §) sekä EIT:n ratkaisu L.C.B v. Yhdistynyt kuningaskunta 1998 (kohta 36). On sinänsä hyvä erottaa oikeus elämään ja oikeus terveyteen toisistaan. Oikeutta terveyteen ei sinänsä määritellä tarkasti missään ihmisoikeusasiakirjassa, vaikka terveys läheisesti elämään liittyykin. Nieminen 2015, s. 89.

²⁵ HE 309/1993 vp, s. 46 ja esimerkiksi EIT:n ratkaisut Öneriyildiz v. Turkki 2004 (kohta 71) sekä Paul and Audrey Edwards v. Yhdistynyt kuningaskunta 2002 (kohta 54).

²⁶ Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19, EIS) 2 artikla asettaa myös terveydenhuollon toimijoille sekä velvollisuuksia että vastuuta siitä, että he ryhtyvät toimenpiteisiin suojatakseen oikeudenkäyttöpiirissään olevien ihmisten elämää. Nieminen 2015, s. 113 sekä EIT:n ratkaisu Powell v. Yhdistynyt kuningaskunta 2000.

²⁷ Karanteeniin asettaminen sekä henkilön eristäminen ovat toimenpiteitä, jotka puuttuvat hyvin syvälle henkilön perusoikeuksiin. Saman tyyppisiä PL 7 §:ssä säädettyihin perusoikeuksiin puuttuvia toimia voidaan joutua tekemään esimerkiksi mielenterveyslain (1116/1990) nojalla, kun henkilö asetetaan hänen tahdostaan riippumatta hoitoon (2 luku).

²⁸ HE 309/1993 vp, s. 75 sekä Tuori & Lavapuro 2011, III Yksittäiset perusoikeudet, 18. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §).

viranomainen ei myöskään saa soveltaa asetusta tai muuta lakia alemman asteista säännöstä, mikäli se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Perusoikeuksien välisissä punnintatilanteissa PL 7 §:n turvaamilla oikeuksilla on vahva painoarvo.²⁹ Koronaviruksen seurauksena rajoituksia on tehty nimenomaan terveydenhuollon kantokyvyn varmistamiseksi ja oikeuden elämään turvaamiseksi.³⁰ Oikeus elämään toteutuu yhtäältä silloin, kun ihmisiä ei tautiin sairastu ja toisaalta myös, kun sairastuneita pystytään mahdollisimman hyvin esimerkiksi sairaalassa hoitamaan. Perustuslain 22 §:ssä säädetty tarkoittaa, että valtiolla on positiivinen velvollisuus yksilöiden suojaamiseksi esimerkiksi PL 6 §:n 4 momentissa säädetyn sukupuolten tasa-arvon edistämisen suhteen.³¹ Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää usein aktiivisia toimia julkiselta vallalta.³² Niin valtion kuin kunnallisten viranomaisten on toimittava omassa päätöksenteossään aktiivisesti viruksen leviämisen ehkäisemiseksi ja siten väestön terveyden turvaamiseksi.³³ Mikäli valtio ei ryhtyisi mihinkään toimenpiteisiin koronaviruksen leviämisen ehkäisemiseksi, saatettaisiin se jopa nähdä esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja myös perusoikeuksien vastaisena.³⁴

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämän oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti lainsäädännöllä on hallinnossa vahvasti velvoittava asema.³⁵ Koronaviruksen yhteiskunnassa leviämisen estämisessä keskeinen julkisen vallan lainsäädännöllinen työkalu on tartuntatautilaki. Sen 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. TTL 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan tartuntatautien torjuntatyön järjestämiseen ja toteuttamiseen sekä sen suunnitteluun, ohjaukseen, seurantaan ja valvontaan. Torjuntatyöllä tarkoitetaan niin ehkäiseviä toimenpiteitä, kuin myös epidemioihin tai pandemioihin liittyvää selvittämistä sekä tautien hoitoa.³⁶ Tartuntatautilakia hyödynnetään siten sekä pandemian torjunnassa että kriisitilanteessa sen aktiivisessa hoidossa.

²⁹ Pellonpää 2009, III Yksittäiset perusoikeudet, 3. Henkilökohtainen koskemattomuus (PL 7 §).

³⁰ Ks. oikeudesta terveyteen Euroopan neuvoston ihmisoikeusjärjestelmässä Nieminen 2015, s. 89–176.

³¹ Tuori & Lavapuro 2011, III, 18. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §). Ks. myös esim. Pellonpää, Gullans, Pölonen & Tapanila 2018, s. 37–381.

³² HE 309/1993 vp, s. 75.

³³ Tässä yhteydessä voidaan mainita oikeudellisten lähtökohtien eroavaisuudet esimerkiksi juuri tartuntatauteihin liittyviin lääketiedettä koskeviin eettisiin periaatteisiin nähden. Juristin ja lääkärin motiivit toimia tietyissä tilanteissa voivat olla päinvastaiset, mikä on tärkeä muistaa, kun tarkastelun kohteena on paljon sekä oikeudellista että lääketieteellistä toimintaa koskevat rajoitustoimenpiteet. Ks. tarkemmin lääkärin etiikan sekä oikeudellisen ajattelun välisistä eroavaisuuksista esim. Nieminen 2020, s. 1093–1097.

³⁴ Greene 2020, s. 54–56. Ks. myös yleisesti heikommassa asemassa olevien ihmisryhmien, kuten lasten, vammaisten sekä vanhusten, suojelusta eurooppalaisessa ihmisoikeuskehityksessä Ippolito & Sánchez 2015.

³⁵ Tuori & Kotkas 2016, s. 145.

³⁶ HE 13/2016 vp, s. 32.

Tartuntatautilaki ei kuitenkaan ole ainoa, vaikkakin se lienee se olennaisin lainsäädännöllinen instrumentti tämän tyyppisen torjuntatyön toteuttamiseksi.³⁷ Myös tartuntatautien leviämistä ehkäisevissä toimissa viranomaisten on noudatettava hallintolakia (434/2003, HL) ja siten esimerkiksi hallinnon oikeusperiaatteita sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, JulkL) julkisuusperiaatteita.³⁸ Säännökset velvoittavat viranomaisia myös silloin, kun pandemia vallitsee yhteiskunnassa ja joudutaan tekemään perusoikeuksiin puuttuvia rajoitustoimia taudin leviämisen ehkäisemiseksi. Siten torjuntatyössä ei tule ajatella suppeasti pelkästään tartuntatautilakia vaan hallinto-oikeudellista sääntelyä ja viranomaisten yhteistyöhön liittyviä säännöksiä kokonaisuudessaan.

Koronaviruspandemiaan liittyy läheisesti myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetty oikeus sosiaali- ja terveystalviin. Lainkohdan mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvit ja edistettävä väestön terveyttä sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.³⁹ Lainkohta kytkeytyy pandemian torjuntaan esimerkiksi tartuntatautiin sairastuneita hoitamalla sekä rokotuksia järjestämällä. Koronavirus on tartuntatautina luonteeltaan sellainen, että se luonnollisesti aiheuttaa terveydenhuollolle merkittävää kuormitusta, mikä voi näkyä niin potilaan kuin myös sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksissa⁴⁰ esimerkiksi hoitotakuusta⁴¹ joustamisena. Toisaalta se voi näkyä myös sosiaalihuollon asiakkaiden elämässä muita merkittävämmiin, koska usein he ovat jo valmiiksi heikommassa asemassa muihin ihmisiin verrattuna. Esimerkkinä voidaan mainita vanhukset, jotka jo ikänsä puolesta kuuluvat koronaviruksen riskiryhmään. Toiseksi henkilöt, jotka eivät pysty huolehtimaan itsestään, ovat myös alttiimpia taudille, kun he eivät kykene itse

³⁷ Tartuntatautilain lisäksi yksi hyvin keskeinen lainsäädännöllinen työkalu on valmiuslaki ja siihen liittyvä poikkeusolotematikka. Suomessa pyritään kuitenkin noudattamaan normaalisuusperiaatetta niin pitkälle kuin mahdollista, jolloin valmiuslain käyttöön ottamisesta tulee pidättäytyä mahdollisimman pitkään.

³⁸ Julkisuudesta säädetään myös perustuslain 12 §:n 2 momentissa. Hallinnon avoimuudella, läpinäkyvyydellä ja julkisuusperiaatteen toteuttamisella on myös koronapandemian aikana tärkeä rooli, sillä niiden avulla kansalaisten on mahdollista saada ajantasaisia ja luotettavaa tietoa viranomaisten toiminnasta. Toisaalta julkisuuslain 20 § velvoittaa viranomaisen jakamaan sitä tietoa, mitä sillä on käytössään esimerkiksi tiedottamalla ja viestimällä. Mäenpää 2020, s. 327. Tämä osaltaan estää väärän tiedon leviämistä yhteiskunnassa, mikä on taudin vaarallisuuden ja toisaalta myös rajoitustoimenpiteiden tehokkuuden kannalta tärkeää.

³⁹ Terveystalvulla tarkoitetaan esimerkiksi avosairaanhoidon, sairaalaa sekä erilaista terveystalvua. Jyränki & Husa 2012, s. 443.

⁴⁰ Potilaan oikeuksien keskeisenä lakina on potilaan asemasta ja oikeuksista annettu laki (785/1992, PotL). Esimerkiksi sen 3 §:ssä säädetään potilaan oikeudesta hyvään hoitoon, 4 §:ssä hoitoon pääsystä, 6 §:ssä itsemääräämisoikeudesta ja 8 §:ssä kiireellisestä hoidosta. Terveystalvun ylikuormittamisella voi olla näihin oikeuksiin hyvin merkittäviä vaikutuksia. Toisaalta myös koronavirusta sairastavan potilaan hoidossa on myös huomioitava nämä oikeudet. Sosiaalihuollon asiakkaiden osalta saman tyyllisiä säännöksiä löytyy laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000, AsiakasL).

⁴¹ Hoitotakuusta säädetään terveystalvun 6 luvussa. Valmiuslain 88 §:n 1 kohta mahdollistaa kunnalle kiireettömän hoidon järjestämisessä oikeuden hoitotakuusta poikkeamiselle. Sen on kuitenkin oltava kiireellisen hoidon järjestämiseksi välttämätöntä, eikä se saa vaarantaa potilaan terveyttä. Keväällä 2020 valtioneuvosto antoi asetuksen juuri valmiuslain 88 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (ks. tarkemmin esim. VNa 125/2020). Se luultavasti tulee näkymään kasvavana hoitovelkana sekä pandemian päätyttyä mutta myös jo sen aikana, kun ihmiset eivät pääse hoitoon. Osittain se johtuu myös siitä, että terveystalvun henkilöstöä on siirretty heidän normaaleista työtehtävistään koronaviruksesta johtuviin työtehtäviin, esimerkiksi rokotuksiin, terveystarkastuksiin, taudin jäljittämiseen ja testaamiseen.

taudilta suojautumaan. Valtion sekä myös kuntien toimet koronavirukseen liittyvissä toimenpiteissä ovat olleet pitkälti riippuvaisia terveydenhuollon kantokyvystä, jota on käytetty yhtenä mittarina taudin etenemistä seuratessa. Sillä on siten vaikutusta myös niihin rajoituspäätöksiin, joita aluehallintovirastot alueillaan tekevät. Terveydenhuoltojärjestelmällä on siten käytännön tasolla tärkeä rooli koronaviruksen vastaisessa toiminnassa, koska sen ylikuormittuminen on uhka perustuslain 7 §:ssä säädetyn oikeuden elämään toteutumiseksi.

2.2 Tartuntatautilain mukainen viranomaisten toimivallanjako

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Eri laeissa on säädetty siitä, mitä tehtäviä kullekin viranomaisille tietyn lain nojalla kuuluu. Viranomaisten toimivaltuuksien tarkkarajaisuus on tärkeää, jotta viranomaiset eivät ylitä eivätkä toisaalta myöskään alita niille annettuja valtuuksia toimia tietyissä asioissa. On myös pidettävä huolta siitä, että viranomaisten väliset toimivaltasuhteet ovat selkeitä, jotta tiedetään mikä viranomainen missäkin tilanteessa on toimivaltainen ja lain mukaan velvoitettu toimimaan. Mikäli viranomainen ei ryhdy niihin toimenpiteisiin, joihin lainsäädäntö sitä velvoittaa, voidaan se nähdä toimivallan alittamisena. Toimivallan ylityksestä on puolestaan kyse silloin, jos viranomainen tekee sellaisia toimenpiteitä, joita sille ei laissa ole säädetty tehtäväksi. Erityisesti perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä toimivallan selkeyttä voidaan pitää välttämättömänä.⁴² Selkeys myös edesauttaa ihmisten näkökulmasta hallinnon toiminnan ennakoitavuutta ja jolla on siten yhteys esimerkiksi luottamuksensuojan periaatteen toteutumiseen.

Lähtökohtaisesti Suomessa voi yleisellä tasolla viranomaisten välisten toimivaltuuksien ajatella olevan selkeät. Pääosin esimerkiksi verottaja, poliisi sekä sosiaaliviranomaiset tietävät omat tehtävänsä ja ihminen osaa odottaa poliisiin käsittelevän rikoksen esitutkintaa sosiaalityöntekijän sijaan. Kuitenkin mitä poikkeuksellisemmasta ja yksityiskohtaisemmasta toimenpiteestä on kyse, saattavat toimivaltasuhteet sekä niiden rajapinta hämärtyä niin viranomaisilla itsellään kuin myös kansalaisilla. Tällöin saatetaan olla sellaisten kysymysten äärellä, jollaisiin ei ole koskaan ennen jouduttu vastaamaan. Koronaviruspandemian aikana roolit sekä toimivaltuudet ovat ajoittain viruksen leviämisen ehkäisemistä koskevissa rajoitustoimenpiteissä olleet epäselviä, mikä ei usein nopeaa reagointia vaativan tartuntataudin estämisessä ole positiivinen asia.⁴³ Sillä on vaikutusta myös viranomaistoiminnan ennakoitavuuteen sekä sitä kautta myös kansalaisten käyttäytymiseen ja

⁴² Ks. esim. PeVL 19/2009 vp, s. 4, PeVL 21/2009 vp, s. 4–5, PeVL 2/2012 vp, s. 3, PeVL 32/2012 vp, s. 6 ja PeVL 49/2014, s. 4 vp.

⁴³ Ks. esim. HE 15/2021 vp, s. 3.

edelleen taudin leviämiseen. Osin se on koronapandemian aikana johtunut siitä, että tällaisessa tilanteessa on oltu ensimmäistä kertaa. Se voi myös johtua siitä, että lainsäädäntö antaa viranomaisille osittain päällekkäisiä tehtäviä hoidettavakseen.⁴⁴ Tällöin vaarana on toimivaltuuksia ja rajoituspäätöksiä koskeva epävarmuus, jonka johdosta toimiin ei esimerkiksi ryhdytä lainkaan.

Perustuslain 3 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto käyttää hallitusvaltaa ja sillä on niin sanottu yleistoimivalta hallitus- ja hallintoasioissa perustuslain 65 §:n 1 momentin nojalla. Lainkohdan mukaan valtioneuvostolle kuuluvat perustuslaissa erikseen säädetty tehtävät sekä ne muut hallitus- ja hallintoasiat, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi tai joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin taikka muun viranomaisen toimivaltaan. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan, on kuitenkin säädettävä lailla. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Koronapandemian aikana valtioneuvosto on antanut useita linjauksia sekä esimerkiksi valmistelevia periaatepäätöksiä siitä, miten tartuntataudin leviämistä Suomessa pyritään estämään. Valtioneuvosto ja maan hallitus eivät kuitenkaan voi antaa suoria sitovia määräyksiä esimerkiksi aluehallintovirastoille, koska heillä ei ole siihen lain mukaan riittäviä toimivaltuuksia. Viranomaisen toiminta perustuu oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti lakiin, jonka säätää ylintä lainsäädäntövaltaa käyttävä eduskunta. Sen sijaan periaatepäätöksin valtioneuvosto voi antaa suuntaviivoja rajoituspäätösten tekemiselle, jotka eivät kuitenkaan ole viranomaisia velvoittavia.

Tartuntatautien torjuntatyön järjestämisestä on säädetty tartuntatautilain 2 luvussa, jota täydentää valtioneuvoston asetus tartuntataudeista (146/2017). Perustuslakivaliokunta on tartuntatautilakia koskevassa lausunnossaan lakia säädettäessä korostanut viranomaisten toimivaltasuhteiden täsmällisyyttä.⁴⁵ Asian voi nähdä niin, että mikäli kaikki tai edes useampi toimija vastaa jonkin tietyn tehtävän hoitamisesta, ei siitä välttämättä lopulta tosiasiasa vastaa kukaan. Tartuntatautilain mukaan torjuntatyö jakautuu valtakunnan tasolle (7 §), aluetasolle (8 §) sekä kuntatasolle (9 §). Käytännössä toimijoita on useita: sosiaali- ja terveysministeriö sekä siten valtioneuvosto, aluehallintovirastot, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), sairaanhoitopiirit sekä kunnat. Näiden lisäksi esimerkiksi poliisi voi osallistua torjuntatyöhön välillisesti virka-apupyynnön kautta. Kaikkien näiden tasojen viranomaisia koskee 6 §:ssä niille säädetty yleiset velvollisuudet. Niihin kuuluu, että viranomaisten

⁴⁴ Esimerkiksi tartuntatautilain rajoitustoimenpiteiden kohdalla niin kunta kuin myös aluehallintovirasto ovat toimivaltaisista toimimaan jopa samaan aikaan esimerkiksi yleisiä kokouksia ja yleisötilaisuuksia koskevassa päätöksenteossa.

⁴⁵ PeVL 11/2016 vp, s. 6.

on torjuttava tartuntatauteja järjestelmällisesti sekä varauduttava terveydenhuollon häiriötilanteisiin. Lisäksi, jos viranomaiset saavat tiedon torjuntatoimia edellyttävän tartuntataudin esiintymisestä tai sellaisen vaarasta omalla toimialueellaan, on niiden ryhdyttävä välittömiin toimiin.

Mahdollisimman nopeat toimet ovat tartuntatautien torjunnassa monesti erittäin tärkeitä.⁴⁶ Tartuntatautilain mukaisissa toimenpiteissä yleisen edun vaatimukset ovat hallitsevia, joten ne eroavat siinä mielessä esimerkiksi mielenterveyslakiin perustuvasta hoitoon määräämisestä, jossa ajatellaan ennemmin yksilön etua.⁴⁷ Tartuntatautien torjunnan ydinviranomaiset koostuvat pitkälti samoista toimijoista, joita terveydenhuollon lakisääteiseen organisaatioon ja sen valvontaankin kuuluu.⁴⁸ Erikoissairaanhoidon vaatimia potilaita hoidetaan sairaanhoitopiirien kuntayhtymissä, joten sairaanhoitopiirien erityisosaamista on tarkoituksenmukaista käyttää myös tartuntatautien torjuntatyössä sekä potilaiden hoitamisessa.⁴⁹ Aluehallintovirastoille puolestaan kuuluu esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa sekä ohjausta koskevia tehtäviä, jolloin on järkevää hyödyntää virastoa myös tartuntatautien torjuntaa koskevassa ohjauksessa sekä valvonnassa. Tätä yhdenmukaisuutta terveydenhuollon yleisiin organisatorisiin toimivaltasuhteisiin voidaan pitää varsin luonnollisena sekä perusteltuna. Tällöin viranomaisten välisen yhteistyön voisi ajatella olevan jouhevaa myös epidemioiden sekä pandemian kohdalla, kun he ovat tottuneet tekemään toistensa kanssa yhteistyötä myös muissa asioissa.

Tartuntatautien torjunnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat tartuntatautilain 7 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriölle (STM), joka vastaa myös valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin tai niiden uhkaan varautumisesta ja sellaisten tilanteiden johtamisesta. Yleisesti tartuntatautien vastustamistyöhön katsotaan kuuluvan niin tautien ehkäisy kuin niiden toteaminen sekä seuranta. Lisäksi epidemian selvittämiseksi tai torjumiseksi tarvittavat toimenpiteet sekä sairastuneiden ja sairastuneiksi epäiltyjen tutkimus, hoito, lääkinnällinen kuntoutus sekä hoitoon liittyvien infektioiden torjunta kuuluvat vastustamistyöhön.⁵⁰ Ministeriön ohjaus ei ole kuitenkaan esimerkiksi periaatepäätöksin tai ohjein muita viranomaisia velvoittavaa vaan eräänlaisten suuntaviivojen hahmottelua. Suora käskytysketju olisi perustuslain vastaista. Siten tartuntatautilain säännös valtakunnallisten häiriötilanteiden johtamisesta on jokseenkin kyseenalainen. Viranomaisilla on rajoituspäätöksiä tehdessään käytössä itsenäistä harkintavaltaa.

⁴⁶ HE 13/2016 vp, s. 34.

⁴⁷ Tuori & Kotkas 2016, s. 577.

⁴⁸ Ks. lakisääteisestä terveydenhuollon organisaatiosta esim. Tuori & Kotkas 2016, s. 45. Ks. myös vanhaa tartuntatautilakia koskevan hallituksen esityksen näkemykset lain organisatorisista vaikutuksista HE 44/1986 vp, s. 5.

⁴⁹ HE 13/2016 vp, s. 35. Ks. myös perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välisestä suhteesta kansanterveyslaki (66/1972) sekä erikoissairaanhoidon ja terveydenhuoltolaki.

⁵⁰ Lehtonen, Lohiniva-Kerkelä & Pahlman, 2014, 1 Julkinen terveydenhuolto, Tartuntatautilaki, Tartuntatautien vastustamisen organisointi.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä on vastuu tartuntataudin operatiivisesta johdosta erilaisissa laajoissa epidemiatilanteissa, kuten koronapandemiassa. Tämä tarkoittaa, että ministeriö toimii yhteistyössä muiden hallinnonalojen kanssa ja päätöksensä toimeenpanossa käyttää alaistaan hallintoa hyödyksi.⁵¹ On kuitenkin tärkeää tiedostaa, että viranomaisilla kuten aluehallintovirastoilla on velvollisuus noudattaa lakia ja sillä on päätöksiä tehdessään useissa tilanteissa myös itsenäistä harkintavaltaa. Siten ministeriö ei voi sanella aluehallintovirastoille tehtävien rajoitustoimenpiteiden tarkkaa sisältöä tai ylipäätään velvoittavasti määrätä viranomaista tekemään joitain tiettyjä toimenpiteitä. Tämä on yksi seikka, joka koronapandemian aikana on noussut toimivaltasuhteita koskien esiin. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toimii TTL 7 §:n 2 momentin mukaan kansallisena asiantuntijalaitoksena tukien muita viranomaisia, kuten aluehallintovirastoja.⁵² Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen rooli on koronapandemian aikana korostunut erittäin suureksi yhdessä sairaanhoitopiirien kanssa, koska se tuottaa ajantasaista tietoa muun muassa valtakunnallisista ja alueellisista tartuntamääristä sekä rokotuksista.

Tartuntatautilain 8 §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirasto vastaa tartuntatautien torjumisen yhteensovittamisesta sekä valvomisesta alueellaan.⁵³ TTL 8 §:n mukaan aluehallintovirastolle kuuluu sille muistakin asiaryhmistä tyypillisiä valvontatehtäviä, joita se tekee yhteistyössä sairaanhoitopiirien kuntayhtymien kanssa.⁵⁴ Tartuntatautilain 8 §:n 3 momentin mukaan aluehallintovirasto tekee tartuntatautilaissa säädetyt hallinnolliset päätökset käyttäen hyväksi sairaanhoitopiirin kuntayhtymän, erityisvastuualueen sekä THL:n asiantuntemusta. Aluehallintovirastolla on siten kaksi roolia tartuntatautien torjunnassa; hallintopäätöksiä tekevä sekä esimerkiksi kuntia valvova. Viranomaisten yhteistyöstä säädetään myös hallintolain 10 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan viranomaisten on avustettava toista viranomaista sen niin pyytäessä. Avustaminen on tehtävä viranomaisen oman toimivaltansa rajoissa sekä kunkin asian vaatimassa laajuudessa. Pykälän mukaan viranomaisen on muutenkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Yhteistyö ei siten rajaudu pelkästään tartuntatautilain nojalla tehtäviin toimenpiteisiin. Myös terveydenhuoltolain 30–32 §:ssä säädetään sairaanhoitopiirin sekä kuntien välisestä yhteistyöstä ja

⁵¹ Lehtonen et al. 2014, 1 Julkinen terveydenhuolto, Tartuntatautilaki, Tartuntatautien vastustamisen organisointi sekä HE 13/2016 vp, s. 34.

⁵² Ks. THL:stä ja sen tehtävistä asiantuntijalaitoksena tarkemmin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain (668/2008) 2 § sekä VNa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta (675/2008) 1 §.

⁵³ Ks. aluehallintovirastojen toimivallasta ja toimialueista aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 6 § sekä aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen (906/2009) 1 § sekä 9–3 a §. Aluehallintovirastoja on manner-Suomessa kuusi kappaletta, minkä lisäksi Ahvenanmaalla on oma vastaava viranomainen. Aluehallintovirastojen toimivalta ulottuu vain omalle toimialueelleen. Siten esimerkiksi Etelä-Suomen aluehallintovirasto ei voi tehdä Pirkanmaata koskevia päätöksiä, ellei jotain tiettyä tehtävää nimenomaan ole sille poikkeuksellisesti annettu tehtäväksi.

⁵⁴ Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän velvollisuudesta varautua poikkeuksellisten epidemioiden torjuntaan ja hoitoon on säädetty terveydenhuoltolain (1326/2010) 38 §:ssä.

esimerkiksi virka-avun antamisesta, jotka voivat tulla kyseeseen esimerkiksi tehohoitoa tarvitsevien potilaiden hoitamisessa tai tartuntojen jäljityksiä organisoidessa.

Aluehallintovirastojen sisäistä asioiden ratkaisemista sääntelee aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 12 ja 13 §. Aluehallintovirastossa on TTL 8 §:n 1 momentin mukaisesti oltava virastoon virkasuhteessa oleva tartuntataudeista vastaava lääkäri eli tartuntatautilääkäri. Sitä on pidetty tärkeänä juuri siitä syystä, että aluehallintovirastot voivat joutua tekemään merkittäviä yksilöitä koskevia sekä kansanterveyteen vaikuttavia hallintopäätöksiä.⁵⁵ Tällaisia päätöksiä koronapandemian aikana ovat olleet esimerkiksi 58 §:n nojalla tehdyt rajoituspäätökset koskien yleisötilaisuuksia sekä yleisiä kokoontumisia. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että puututtaessa perustuslain 7 §:ssä tarkoitettuun henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen esimerkiksi tarkkailuun otettaessa, hoitoon määrätessä tai virka-apua pyydetessä, käytetään merkittävää julkista valtaa.⁵⁶ Tällaisia merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voi perustuslain 124 §:ssä säädetyn mukaisesti hoitaa vain viranomaisen.

Tartuntatautilain 8 §:n 2 momentin mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä ohjaa ja tukee kuntia sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköitä lääketieteellisellä asiantuntemuksellaan tartuntatautien torjunnassa. Sairaanhoitopiirien kuntayhtymä myös kehittää alueellisesti tartuntatautien diagnostiikkaa ja hoitoa sekä selvittää epidemioita yhdessä kuntien kanssa. Sairaanhoitopiirin tehtävänä on myös varautua poikkeuksellisten epidemioiden torjuntaan ja hoitoon sekä huolehtia hoitoon liittyvien infektioiden torjunnan kehittämisestä alueensa sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksiköissä. Aluehallintoviraston lisäksi sairaanhoitopiirin kuntayhtymässä on oltava tartuntataudeista vastaava virkasuhteinen tartuntatautilääkäri. Sairaanhoitopiiri toimii siten alueellisena asiantuntijayksikkönä, joka antaa nimenomaan aluettaan koskevia ohjeita ja toimintalinjoja.⁵⁷ Esimerkiksi Pirkanmaalla alueellisen pandemiaohjausryhmään kuuluu jäseniä Pirkanmaan sairaanhoitopiiristä, alueen kunnista, sosiaali- ja terveystoimien johtajista, aluehallintovirastosta sekä THL:stä.⁵⁸ Varsinainen päätöksenteko tapahtuu aluehallintovirastoissa sekä kunnissa, koska sairaanhoitopiirillä itsellään ei ole toimivaltaa

⁵⁵ HE 13/2016 vp, s. 35. Virkasuhteisuuteen liittyy esimerkiksi (merkittävän) julkisen vallan käsite ja julkisen vallan käyttö sekä rikoslain (39/1889) 40 luvussa säädetyt virkarikokset. Julkisen vallan käyttöön liittyy läheisesti perustuslain 124 §. Julkisen vallan käytöstä sekä niin sanotuista keikkalääkäreistä kunnallisessa terveydenhuollossa sekä esimerkiksi tartuntatautilain mukaisissa toimissa ks. eduskunnan oikeusasiamiehen 4.3.2010 antama päätös asiassa 711/2009.

⁵⁶ PeVL 5/2014 vp, s. 2.

⁵⁷ Erikoissairaanhoitolain 7 §:n 1 momentin mukaan Suomessa toimii 20 sairaanhoitopiiriä, minkä lisäksi Ahvenanmaalla on oma sairaanhoitopiiri, Ålands hälsö- och sjukvården. Koronapandemiaa koskevista alueiden tilanteista THL on koonnut tietoa yhden sivun alle, josta nähdään alueiden hyvinkin merkittävät eroavaisuudet toistensa välillä epidemiatilanteiden osalta. Ks. THL 2021b.

⁵⁸ Tays 2021.

rajoituspäätösten tekemiseen, vaikka ne esimerkiksi koronapotilaiden hoitamisesta usein tosiasiallisesti vastaavatkin. Sairaanhoidopiirit voivat sen sijaan antaa ohjeita ja suosituksia, joten ohjausta antaa samanaikaisesti useampi viranomainen.

Tartuntatautilain 9 §:ssä säädetään vielä kunnassa tehtävästä torjuntatyöstä. Sen 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä tartuntatautilain mukainen tartuntatautiin vastustamistyö osana perusterveydenhuoltoaan siten kuin kansanterveyslaissa (66/1972)⁵⁹, terveydenhuoltolaissa ja tartuntatautilaissa säädetään. Myös kunnassa on oltava virkasuhteinen tartuntatautilääkäri, joka voi tehdä esimerkiksi tartuntatautiin torjuntaan liittyviä rajoituspäätöksiä. Terveyskeskuksen tartuntatautilääkärin on selvitettävä epäillyn tai todetun tartuntataudin laatu sekä levinneisyys. Tämän lisäksi hänen on ryhdyttävä tarvittaviin toimiin, jotta taudin leviäminen kyetään estämään. Tartuntatautiin vastustamistyöhön kuuluu muun muassa tartuntatautiin ehkäisy, epidemian selvittämiseksi tai torjumiseksi tarvittavat toimenpiteet sekä tartuntatautiin sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn tutkimus, hoito ja lääkinällinen kuntoutus sekä hoitoon liittyvien infektioiden torjunta. Täten kuntaa voi pitää tartuntatautiin torjunnan eräänlaisena perustasona, jossa tehdään paljon käytännön toimia esimerkiksi osana perusterveydenhuoltoa.⁶⁰ Perusterveydenhuolto ja kuntien palvelut yleisesti ovat keskenään monesti jokseenkin erilaisia, sillä kunnilla on niille perustuslain 121 §:n nojalla säädetty itsehallinto. Se tarkoittaa, että ne saavat itse tietyin reunaehdoin päättää myös lakisääteisten eli erityistoimialaan kuuluvien tehtäviensä järjestämistä, mikä voi vaikuttaa myös tartuntatautiin torjuntaan koskevaan päätöksentekoon.

Näiden edellä lueteltujen yleisten toimivaltuuksien lisäksi tartuntatautilain 17 §:ssä säädetään arkipäiväisestä hoitoon liittyvien infektioiden torjunnasta, jolla sinänsä voi tosiasiallisesti olla hyvin merkittävä vaikutus tartuntatautiin leviämisen ehkäisemisessä. Sen 1 momentin mukaan terveyden- ja sosiaalihuollon toimintayksikön on torjuttava suunnitelmallisesti hoitoon liittyviä infektioita. Lisäksi toimet on sovitettava yhteen terveydenhuoltolain 8 §:ssä säädettyjen potilasturvallisuutta edistävien toimien kanssa. Toisen momentin mukaan toimintayksikön johtajan on seurattava tartuntatautiin ja lääkkeille erittäin vastustuskykyisten mikrobien esiintymistä ja huolehdittava tartunnan torjunnasta. Toimintayksikön on huolehdittava potilaiden, asiakkaiden ja henkilökunnan tarkoituksenmukaisesta suojauksesta ja sijoittamisesta sekä mikrobilääkkeiden asianmukaisesta

⁵⁹ Kansanterveyslaki koskee nimenomaan kuntien vastuulla olevaa kansanterveystyötä eli perusterveydenhuoltoa (kansanterveyslaki 1 §), eikä sitä pidä tässä yhteydessä sekoittaa erikoissairaanhoidossa tarkoitettuun erikoissairaanhoidon. Perusterveydenhuolto määritellään terveydenhuoltolain 3 §:n 2 kohdassa ja siihen kuuluu kansanterveyslain 2 luvun mukaisesti esimerkiksi neuvolapalvelut, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto, terveysneuvonta sekä sairaanhoito ja suun terveydenhuolto. Erikoissairaanhoidolla puolestaan tarkoitetaan 3 kohdan mukaan lääketieteen ja hammaslääketieteen erikoisalojen mukaisia sairauksien ehkäisyyn, tutkimiseen, hoitoon, ensihoitoon, päivystykseen ja lääkinälliseen kuntoutukseen kuuluvia terveydenhuollon palveluja.

⁶⁰ HE 13/2016 vp, s. 35.

käytöstä. Kolmannen momentin mukaan toimintayksikön johtajan on käytettävä apunaan tartuntatautien torjuntaan perehtyneitä terveydenhuollon ammattihenkilöitä ja sovitettava toimintansa yhteen kunnan tai kuntayhtymän toteuttamien toimien sekä valtakunnallisten hoitoon liittyvien infektioiden torjuntaohjelmien kanssa. Säännös siten edellyttää huomioimaan tartuntatautien torjunnan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden jokapäiväisessä toiminnassa. Lainkohtaa on kuitenkin tulkittu virheellisesti, kun sen on katsottu mahdollistavan esimerkiksi vierailukieltojen antamisen, mikä on vaikuttanut sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköissä olevien ja asuvien perusoikeuksiin.⁶¹

2.3 Perusoikeuksien rajoittaminen ja niistä poikkeaminen

Tartuntatautilain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Laissa on useita säännöksiä, joilla viranomaiset saavat toimivallan puuttua yksilön perusoikeuksiin sekä säännöksiä lain tarkoituksen toteuttamiseksi välttämättömiksi arvioituista rajoitustoimenpiteistä.⁶² Tällaisia ovat esimerkiksi karanteeniin määrääminen sekä kokoontumisten rajoittaminen. Lähtökohtana toiminnassa on pidettävä mahdollisimman vähän perusoikeuksiin puuttuvien toimenpiteiden ensisijaisuutta sekä valmiuslain käyttämisen sijaan normaaliolojen lainsäädäntöä ja sen nojalla tehtäviä rajoituspäätöksiä.⁶³ Kynnystä puuttua perus- ja ihmisoikeuksiin on pidettävä myös normaalista poikkeavissa oloissa niin korkealla kuin mahdollista, mikäli sellaisiin oloihin päädytään.⁶⁴ Normaalisuusperiaatteen noudattamisesta huolimatta koronaviruksen leviämisen ehkäiseminen on edellyttänyt viranomaisilta useita perusoikeuksia rajoittavia toimenpiteitä. Toimenpiteet eivät ole kohdistuneet vain yhteen oikeuteen, vaan ne ovat koskeneet kattavasti lähes kaikkia perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia.⁶⁵

Tehdyillä rajoitustoimenpiteillä on puututtu esimerkiksi perustuslain 7 §:n 3 momentissa säädettyyn oikeuteen henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, 9 §:n 1 momentin mukaiseen liikkumisvapauteen sekä 10 §:n 1 momentin mukaiseen yksityiselämän suojaan ja kotirauhaan. Toisaalta esimerkiksi päätökset henkilön asettamisesta karanteeniin ja eristykseen ovat voineet rikkoa perustuslain 18 §:ssä turvattua oikeutta työhön sekä elinkeinovapautta. Näiden lisäksi osa perusoikeusvaikutuksista saatetaan todeta vasta sen jälkeen, kun pandemia on saatu taltutettua ja sen

⁶¹ KHO 2021:1.

⁶² PeVL 11/2016 vp, s. 2.

⁶³ PeVM 17/2020 vp, s. 4 ja PeVM 9/2020 vp, s. 3. Ks. myös Aine et al. 2011, s. 136.

⁶⁴ Ks. ihmisoikeuksien rajoittamisesta sekä pandemian vaikutuksesta EIS:n 2 artiklan mukaiseen oikeuteen elämään Greene 2020, s. 46–49.

⁶⁵ Perusoikeusjärjestelmään kuuluu niin eksplisiittisiä kuin myös implisiittisiä perusoikeuksia. Neuvonen & Rautiainen 2015a, s. 29–51.

jättämät jäljet alkavat laajemmin heijastua yhteiskunnassa sekä ihmisissä. On mielenkiintoista nähdä, minkälaiset vaikutukset koronaviruspandemia ja sen torjumiseksi tehdyt päätökset sekä yhteiskunnassa tapahtuneet asiat jättävät esimerkiksi PL 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen vaikkapa toimeentulon tai työllisyyden näkökulmasta eri sukupuoliin tai sukupolviin. Kun ihmisten toimia on rajoitettu tätä tutkielmaa kirjoittaessa jo yli vuoden ajan, tulee tartuntatauti väistämättä vaikuttamaan useiden vuosien päähän yhteiskunnan eri aloilla.

Muun muassa edellä mainittuja perusoikeuksia on jouduttu perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla julkisen vallan toimesta rajoittamaan, jotta perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu jokaisen oikeus elämään⁶⁶, perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetty jokaisen oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä 19 §:n 3 momentissa säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät terveystalvet ja edistää väestön terveyttä toteutuvat. Päätaarkoituksena on ollut estää tartunnan leviäminen ihmisten kesken, joka siten estää ihmisten menehtymistä kyseiseen tautiin.⁶⁷ Edellytyksenä on terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen myös pandemian vallitessa. Mikäli vakavasti sairaita henkilöitä ei pystytä kapasiteetin tai henkilöstön puutteesta johtuen sairaalassa hoitamaan, johtaa se lähes väistämättä ihmisten menehtymisiin. Perustuslakivaliokunta onkin pitänyt tätä terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttämistä erittäin painavana perusteena rajoituspäätösten tekemiselle. Se oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia, joilla PL 7 §:n 1 momentin sekä 19 §:n 1 ja 3 momentin mukaiset oikeudet saadaan yhteiskunnassa mahdollisimman hyvin turvattua.⁶⁸ Koronaviruspandemia on kuitenkin osoittanut, ettei sen aikana kaikkia ihmisiä ole taudilta kyetty suojelemaan.

Koska koronaviruspandemiassa viranomaistoimilla on merkittäviä vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen, on tässä tutkielmassa syytä tarkastella perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä. Useat perustuslaissa säädetty perusoikeudet eivät ole siinä mielessä ehdottomia, etteikö niitä voisi millään edellytyksin rajoittaa. Toisaalta jotkin perusoikeussäännökset ovat hyvin täsmällisiä sekä ehdottomia, eikä niistä voida poiketa tavallisella lailla.⁶⁹ Monesti arvioitavaksi tulee väistämättä tilanteita, joissa kaksi tai useampaa perusoikeutta ovat keskenään vastakkain, eikä suoraa vastausta kollision

⁶⁶ Oikeutta elämään on arvioitu esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 15/2015 vp, s. 3, jossa on arvioitu hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamista.

⁶⁷ Lehtonen et al. 2014, 1 Julkinen terveydenhuolto, Tartuntatautilaki, Pakkotoimet tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi.

⁶⁸ 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, PeVL 14/2020 vp, s. 4 sekä PeVL 44/2020 vp.

⁶⁹ Perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetty syrjäntäkielto, 7 §:n 2 momentissa säädetty kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto ja siihen liittyvä non-refoulement -periaate, eli perustuslain 9 §:n 4 momentissa säädetty ulkomaalaisen luovuttamisen rajoitus, ovat esimerkkejä ehdottomista kielloista.

ratkaisemiseksi ole käsillä.⁷⁰ Koronaviruspandemiaa koskien tällaisia tilanteita on ilmennyt useita. Esimerkkinä voidaan mainita PL 9 §:n mukaisen liikkumisvapauden sekä PL 13 §:n mukaisen kokoontumisvapauden asettuminen vastakkain. Tällaisen perusoikeuskollision eräänlaisena vastakohtana toimii perusoikeuskonkurrenssi, jossa useampi perusoikeus puolestaan suojaa samaa toimintaa.⁷¹ Esimerkiksi PL 7 §:n 1 momentin oikeus henkilökohtaiseen vapauteen sekä PL 9 §:n liikkumisvapaus voidaan nähdä yhdessä puolustavan eristykseen määrätyn henkilön oikeuksia hänelle määrättyä eristämistä vastaan.

Yleisesti perusoikeuksia käsitellessä on hyvä tiedostaa perusoikeusjärjestelmän kokonaisuus sekä esimerkiksi perusoikeuksien väliset keskinäissuhteet.⁷² Perusoikeuksia on siten myös koronaviruspandemian aikana syytä tarkastella yhdessä. Perusoikeuksiin puuttumisesta tai niiden rajoittamisesta puhuttaessa on syytä hahmottaa kolme eri kokonaisuutta, jotka kaikki ovat tulleet koronapandemian aikana Suomessa ilmi ja jotka liittyvät keskeisesti perusoikeuksiin ja niiden toteutumiseen. Näitä ovat eräänlaisessa perusoikeuksiin puuttuvassa vakavuusjärjestyksessä vakavimmasta lievimpään poikkeuslainsäädäntö, perusoikeuspoikkeukset sekä perusoikeusrajoitukset. Nämä valtiosääntöoikeuden alaan kuuluvat varsin hankalat ja koronaviruspandemian aikana keskiöön nousseet kokonaisuudet muistuttavat toisiaan ja ovat siten helposti sekoitettavissa. Ne kuitenkin tarkoittavat eri asioita ja niiden keskeisiä eroja on syytä tässä perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvässä tutkielmassa käsitellä.

Ensimmäinen ja tietyssä mielessä vakavin perusoikeuksiin puuttuva kokonaisuus on poikkeuslakidoktriini. Koronapandemian alkaessa hetken voimassa ollut valmiuslaki on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan poikkeuslaki⁷³, jollaisen säätäminen saa pohjan perustuslain 73 §:stä. Poikkeuslailla tarkoitetaan lakia, joka on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja joka perustuslain sanamuotoa muuttamatta merkitsee asiallista poikkeusta perustuslaista. Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaan ehdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta, kumoamisesta taikka perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta on toisessa eduskunnan käsittelyssä äänten enemmistöllä hyväksyttävä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Poikkeuslain säätämiselle yksi keskeisin edellytys on siten se, että se on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä muuttamatta kuitenkaan perustuslain tekstiä.⁷⁴

⁷⁰ Ks. lisää esim. Viljanen 2011, II Yleinen osa, 3. Perusoikeuksien rajoittaminen.

⁷¹ Perusoikeuskonkurrenssista ja siihen liittyvistä yleisistä kysymyksistä ks. Neuvonen & Rautiainen 2013.

⁷² Neuvonen & Rautiainen 2013, s. 1029.

⁷³ Ojanen 2020, s. 510.

⁷⁴ Viljanen 2011, II Yleinen osa, 3. Perusoikeuksien rajoittaminen, Perusoikeuspoikkeukset ja tilapäiset poikkeukset perusoikeuksista.

Rajatun poikkeuksen käsitteellä viitataan ensi sijassa poikkeuksen alan asialliseen rajoittamiseen, eli poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Lisäksi lähtökohtana on, että tällaisen poikkeuslakimenettelyn käyttöön suhtaudutaan pidättyvästi ja poikkeuksia perustuslain alaan tehdään mahdollisimman vähän.⁷⁵ Valmiuslain kohdalla tämä näkyy muun muassa siinä, että valmiuslaista otetaan käyttöön koko lain sijaan vain yksittäisiä toimivaltuuksia, jolloin muut valmiuslain säädökset jäävät voimaantulon ja siten myös sovellettavuuden ulkopuolelle. Lisäksi valmiuslaissa säädettyjä toimivaltuuksia käytetään vain, jos vallitseva tilanne ei säännönmukaisin toimivaltuuksin pysy hallinnassa.⁷⁶ Valmiuslaki itsessään ei rajoita perusoikeuksia, mutta se oikeuttaa valtioneuvoston antamaan sitä varten asetuksen. Tällöin perusoikeuksia koskevaa lainsäädäntövaltaa luovutetaan lainsäätäjältä valtioneuvostolle, minkä käytössä valtioneuvoston tulee olla erityisen huolellinen.⁷⁷ Valmiuslakia koskevista käyttöönottoasetuksista säädetään tarkemmin valmiuslain 6 §:ssä. Asetukset on sen 3 momentin mukaan saatettava välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi.

Toiseksi perusoikeuksiin voidaan puuttua perustuslain 23 §:n mukaisin perusoikeuspoikkeuksin, jotka liittyvät läheisesti poikkeusoloihin.⁷⁸ Perustuslain 23 §:n 1 momentin mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

Perustuslain 23 § mahdollistaa siten sellaisten säännösten säätämisen, joilla perusoikeuksista voidaan poikkeusolojen aikana poiketa ja joka muuten olisi mahdollista vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä eli poikkeuslain kautta.⁷⁹ Edellytyksenä on siten poikkeusolojen voimassa olo.⁸⁰ Myös PL 23 §:ään perustuvien perusoikeuspoikkeuksien tulee olla tilapäisiä ja lähtökohtaisesti myös poikkeusoloissa tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, eikä

⁷⁵ HE 1/1998 vp, s. 125, PeVM 10/1998 vp, s. 22 sekä Tuori 2010, III Yksittäiset perusoikeudet, 19. Perusoikeudet poikkeusoloissa (PL 23 §), Rajoitukset ja tilapäiset poikkeukset.

⁷⁶ Aine et al. 2011, s. 136.

⁷⁷ Heikkonen, Kataja, Lavapuro, Salminen & Turpeinen 2018, s. 78.

⁷⁸ Ks. poikkeusoloista kansainvälisessä yhteydessä Heikkonen et al. 2018, s. 26–76.

⁷⁹ HE 309/1993 vp, s. 76, Viljanen 2011, II Yleinen osa, 3. Perusoikeuksien rajoittaminen, Perusoikeuspoikkeukset ja tilapäiset poikkeukset perusoikeuksista sekä esim. Jyränki & Husa 2012, s. 409.

⁸⁰ Perustuslakivaliokunta on katsonut, että luonnonmullistukset, suuronnettomuuden ja esimerkiksi juuri pandemiat kuuluvat poikkeusolojen määritelmän alle, mitä voi nyky maailmassa pitää täysin perusteltuna. PeVM 9/2010 vp, s. 8–9. Suomessa on vallinnut poikkeusolot myös vuonna 2021. Valtioneuvosto 2021 ja Valtioneuvoston kanslia 2021. Ks. poikkeusoloja koskevasta määritelmästä myös Aine et al. 2011, s. 132–136.

ensimmäisenä perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja perusoikeuspoikkeuksia.⁸¹ Tämä on myös yksi osoitus siitä normaalisuuseriaatteen noudattamisesta, jota perusoikeuksiin puututtaessakin pyritään noudattamaan mahdollisimman pitkälle. Tilapäisyysedellytys kytkeytyy ajalliseen ulottuvuuteen siinä mielessä, että poikkeukset voivat olla voimassa poikkeusoloissa, minkä lisäksi tilapäisillä poikkeuksilla on myös ennakoiva luonne. Välttämättömyysvaatimus puolestaan edellyttää suhteellisuuseriaatteen noudattamista. Siten poikkeukset on suhteutettava käsillä olevaan kriisiin, kuten koronapandemiaan, joten arviointi on tehtävä aina tapauskohtaisesti.⁸² Perusoikeuksista poikkeaminen on aina myös kyettävä erikseen perustelemaan.⁸³ Siten myöskään perusoikeuksista poikkeaminen ei voi tapahtua kevein perustein kuten ei poikkeuslakidoktriiniin turvautumisenkaan.

Kolmantena kokonaisuutena perusoikeuksiin puuttumisessa voidaan poikkeuslakidoktriinin sekä perusoikeuksista poikkeamisen lisäksi puhua perusoikeuksien yleisistä ja erityisistä rajoitusedellytyksistä. Perusoikeuksien rajoittaminen voidaan nähdä siinä mielessä varsin yleisenä toimintana etenkin poikkeuslakidoktriiniin ja perusoikeuspoikkeuksiin verrattuna, koska sitä tapahtuu enemmän tai vähemmän päivittäin ja se kytkeytyy normaalioloihin.⁸⁴ Perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä ei ole olemassa mitään lainsäädännöllisiä rajoitussäännöksiä, vaan niiden sallittavuus perustuu lainsäädäntökäytäntöön sekä oikeustieteessä kehitettyjen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymisen perusteella.⁸⁵ Vaikka koronaviruspandemian aikana on oltu niin normaali- kuin poikkeusoloissa, tulee lainsäädäntömuutosten perustuslakivaliokunnan mukaan ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa myös kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, eikä PL 23 §:n mahdollistamia perusoikeuspoikkeuksia.⁸⁶

Perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä koskien keskeisin asiakirja on perustuslakivaliokunnan mietintö perusoikeusuudistusta koskien, jossa yleiset rajoitusedellytykset on lueteltu. Sen mukaan perusoikeusrajoitusten tulee ensinnäkin perustua lakiin, eikä rajoittamista koskevaa toimivaltaa saa delegoida lakia alemmalle säädöstasolle.⁸⁷ Täten esimerkiksi soft law -tyyppisillä ohjeilla tai

⁸¹ PeVL 14/2020 vp, s. 2 ja PeVL 7/2020 vp, s. 3.

⁸² Tuori 2010, III Yksittäiset perusoikeudet, 19. Perusoikeudet poikkeusoloissa (PL 23 §), Sallitut poikkeukset.

⁸³ Aine et al. 2011, s. 176.

⁸⁴ Ibid., s. 179.

⁸⁵ Viljanen 2011, II Yleinen osa, 3. Perusoikeuksien rajoittaminen, Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Ks. myös Viljanen 2001.

⁸⁶ PeVL 14/2020 vp, s. 2, PeVL 7/2020 vp, s. 3, PeVL 12/2021 vp, s. 6–7 ja 10.

⁸⁷ Se ei kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että ajoittain esimerkiksi asetuksilla tosiasiaa ainakin välillisesti rajoitetaan perusoikeuksia. Esimerkkinä voidaan mainita tartuntatautilain mukainen karanteeni ja eristäminen, jotka tulevat kyseeseen vain yleisvaarallisen tartuntataudin yhteydessä. Ongelmaksi muodostuu se, että yleisvaarallisten tartuntatautien luettelo vahvistetaan asetuksella. Tällöin karanteeneja ja eristämistä koskevan vapaudenriiston edellytykset jäävät osin lakia alemman säädöksen varaan. Tuori & Kotkas 2016, s. 579.

muistioilla ei saa rajoittaa perusoikeuksia. Mikäli näin kuitenkin tehdään, ei viranomaisen PL 107 §:n mukaan saa niitä soveltaa. Perusoikeuksia koskevien rajoitusten on myös oltava tarkasti rajattuja, riittävän täsmällisesti määriteltyjä ja niiden olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.⁸⁸ Lailla säätämisen vaatimusta sekä sääntelyn tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksia perustuslakivaliokunta on arvioinut aktiivisesti myös koronapandemian aikaisessa käytännössään.⁸⁹

Mainittujen rajoitusten lisäksi perusoikeuksien rajoitusten tulee olla hyväksyttäviä, suhteellisuusvaatimuksen mukaisia sekä välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Niille on myös oltava painava yhteiskunnallinen tarve. Ne eivät myöskään saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7–8/1976, KP-sopimus) kanssa. Kuitenkaan perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta ei voida säätää tavallisella lailla ja rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.⁹⁰ Kaikki rajoitusedellytykset on ymmärrettävä kokonaisuutena, jolloin perusoikeusrajoitusten tulee täyttää kaikki edellä mainitut vaatimukset. Siten esimerkiksi vain suhteellisuusvaatimuksen täyttyminen soft law -ohjeessa ei ole riittävää, jotta sillä voitaisiin perusoikeuksia rajoittaa. Soft law -ohjeiden osalta muuta arviointia ei ole välttämätöntä ylipäättäen tehdä todetakseen niiden olevan riittämättömiä, koska ne eivät ole lakeja eikä niillä voida siten perusoikeuksia rajoittaa. Tämä asettaa poikkeuslakidoktriinin ja perusoikeuspoikkeusten lisäksi myös perusoikeuksien rajoittamisen kynnyksen varsin korkeaksi, joskin edellä mainittuja matalammalle, koska rajoitusedellytykset eivät mahdollista perusoikeuksien rajoittamista vähäisin perustein.

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten lisäksi joidenkin perusoikeuksien kohdalla tulee kyseeseen erityiset rajoitusedellytykset eli lakivaraukset.⁹¹ Niillä annetaan tavallisen lain säätäjälle valtuus perusoikeuden rajoittamiseen, jotka sisällöllisesti saavat pohjan esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikloihin sisällytetyistä rajoituslausekkeista. Toisaalta niissä asetetaan myös lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia lisäкитеerejä.⁹² Esimerkiksi perustuslain liikkumisvapautta koskeva 9 §:n 2 momentti sisältää perustuslakivaliokunnan mietinnössä⁹³ kuvaillun kvalifioitun eli yksilöidyn lakivarauksen. Sen mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Kyseiseen oikeuteen voidaan kuitenkin säätää lailla välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai

⁸⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

⁸⁹ Ks. esim. liikkumisvapautta koskien PeVL 12/2021 vp, s. 13–15 ja 17.

⁹⁰ PeVM 25/1994 vp, s. 5 sekä tarkemmin jokaisesta edellytyksestä Viljanen 2001, s. 65–304.

⁹¹ Ks. lakivarauksista Suomen perusoikeusjärjestelmässä Neuvonen & Rautiainen 2015b, s. 222–248.

⁹² PeVM 25/1994 vp, s. 5. Viljanen jakaa perusoikeussäännöksiin sisältyvät lakivaraukset kirjoittamistapansa perusteella kolmeen päätyyppiin: 1) yksinkertaiset lakivaraukset, 2) kvalifioitun eli yksilöidyt lakivaraukset ja 3) sääntelyvaraukset. Viljanen 1991, s. 530–532.

⁹³ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi tai maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Perustuslain 9 §:n mukaan henkilö on oikeutettu lähtemään maasta, mikäli esimerkiksi rangaistuksen täytäntöönpanon varmistaminen ei sitä estä. Suomen kansalaisella on siten myös koronapandemian aikana oikeus lähteä maasta sekä aina myös oikeus palata maahan, vaikka hän vaarallista tartuntatautia sairastaisikin.

2.4 Oikeusturva ja oikeussuoja

Oikeusturva on perustuslaissa säädetty jokaiselle kuuluva perusoikeus, jonka asemaa ja sisältöä määrittelee perustuslain 21 §.⁹⁴ Perusoikeusaseman lisäksi oikeusturvaa voi pitää yhtenä oikeusjärjestelmää kantavana systeemiperiaatteena, koska oikeusturvakäsitteen alle voidaan kategorisoida koko hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä.⁹⁵ Oikeusturvasta on kyse niin oikaisumenettelyssä, valituksissa kuin myös esimerkiksi kanteluissa ja ylimääräisessä muutoksenhaussa. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Hänellä on myös oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. PL 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Lainkohta edellyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena, minkä lisäksi se antaa institutionaalisen suojan tuon kokonaisuuden tärkeimmille ainesosille.⁹⁶ Oikeusturvaperusoikeus on voimassa myös koronapandemian aikana, vaikka yhteiskunnassa on tehty poikkeuksellisiakin rajoitustoimia. Se toisaalta korostaa oikeusturvan tarvetta, koska vastaavia toimenpiteitä ei ole ennen tehty, eikä sitä koskevaa ratkaisukäytäntöä ole siten ehtinyt syntyään.

Koronaviruspandemian aikaiset rajoitustoimenpiteet vaikuttavat useissa tilanteissa suoraan jonkun oikeuteen⁹⁷ sekä myös velvollisuuteen ja etuun, jolloin asia on perustuslain nojalla saatava tuomioistuimen tai muun viranomaisen käsiteltäväksi. Täten perustuslain oikeusturvaperusoikeus tietyllä tavalla luo pohjaa myös niille toimille, joita viranomaiset koronapandemiaan liittyvissä tartuntataudintorjuntatoimenpiteissä joutuvat ja ovat myös velvoitettuja tekemään. Viranomaisten on

⁹⁴ Mäenpää 2007, s. 68 sekä Hallberg 2010, III Yksittäiset perusoikeudet, 17. Oikeusturva (PL 21 §), Oikeusturva perusoikeutena.

⁹⁵ Koivisto 2013, s. 1033.

⁹⁶ HE 309/1993 vp, s. 72.

⁹⁷ Ks. oikeuksia ja velvollisuuksia koskevasta päätöksestä esim. Mäenpää 2007, s. 101–104.

noudatettava yleisiä hallinnollisia periaatteita sekä esimerkiksi hallintolain säännöksiä päätöksen tekemisestä, kuten muussakin viranomaistoiminnassaan. Perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset koskevat myös oikeusturvaa, sillä perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä.⁹⁸ Tällä tarkoitetaan erityisesti mahdollisuutta hakea muutosta annettuun päätökseen tekemällä esimerkiksi valitus hallintotuomioistuimelle, mikä on usein tehokkain oikeussuojakeino.⁹⁹ Tehokkain se on siitä syystä, että tuomioistuin voi esimerkiksi kumota tietyn päätöksen ja palauttaa asian viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. Aluehallintovirastot ovat antaneet useita päätöksiä koronaviruspandemian aikana tartuntataudin leviämisen estämiseksi, joihin on mahdollista hakea muutosta valittamalla. Kuitenkin perusoikeuksia on rajoitettu myös muilla keinoin, joihin muutoksen hakeminen ei ole ollut aivan yhtä yksiselitteistä tai ylipäätään mahdollista. Se on oikeusturvaperusoikeuden näkökulmasta vähintään hyvin kyseenalaista ja perusoikeuksien rajoittamista koskevissa tilanteissa kiellettyä.

Jälkikäteisen oikeusturvan lisäksi on erityisen tärkeää huomioida myös etukäteinen oikeusturva. Perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lisäksi perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä tarkoittaa siten PL 21 §:ssä säädettyä oikeusturvaa ja sen toteutumisen turvaamista myös aluehallintovirastojen toiminnassa. Etukäteisen oikeusturvan kannalta keskeinen julkiseen valtaan ja viranomaistoimintaan vaikuttava laki on hallintolaki. Sen 2 luvussa säädetään muun muassa hyvän hallinnon perusteista, jotka ohjaavat kaikkea viranomaistoimintaa julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan. Hallintolain 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteet velvoittavat viranomaista myös tartuntatautilain mukaisia rajoituspäätöksiä tehdessä pandemian vallitessa. Mikäli esimerkiksi yksi henkilö määrätään tietyin perustein tartuntatautilain 60 §:n nojalla karanteeniin, on yhtäläisessä tilanteessa viranomaisen toimittava yhdenvertaisuusperiaatteen nojalla samanlaisesti ja määrättävä myös muut karanteeniin.

Näistä syistä on tärkeää huomioida, että viranomaiset eivät toimi tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi rajoituspäätöksiä tehdessään pelkästään tartuntatautilain nojalla, vaan niitä velvoittavat muun muassa perustuslain sekä hallintolain säädökset. Hallinnon oikeusperiaatteiden hyödyntämistä voidaan tarkastella kysymällä, onko tarkoituksenmukaista sulkea koulut ja muut oppilaitokset Itä-Suomessa, jos tartuntoja esiintyy vain pääkaupunkiseudulla? Mikäli sadan tuhannen asukkaan kunnassa on viimeisen kahden kuukauden ajanjaksolla ollut keskimäärin vain yksi tartunta viikossa, onko suhteellisuusperiaatteen mukaista laatia kymmenen henkilön kokoontumisrajoitukset?

⁹⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

⁹⁹ Viljanen 2001, s. 252.

Vastaus kysymyksiin on luultavasti ei, mutta se kuvastaa sitä liikkumavaraa, mikä viranomaisilla on tiettyyn pisteeseen saakka päätöksiä tehdessä käytössään. Hallinnon oikeusperiaatteiden huomioiminen saa viranomaista velvoittavan pohjan perustuslain 2 §:n 3 momentista, jolloin niitä ei voi harkinnassa tai päätöksenteossa sivuuttaa myöskään koronaviruspandemian aikana.

Terveydenhuollossa on edellä käsiteltyjen ohella huomioitava myös se seikka, että terveydenhuoltotoimenpiteet ovat yleensä tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa ei tehdä valituskelpoisia hallintopäätöksiä, toisin kuin usein esimerkiksi sosiaalihuollossa. Täten esimerkiksi lääkärin tekemistä tosiasiallisista hoitotoimenpiteistä koronavirusta sairastavan potilaan kohdalla ei voida valittaa, koska terveydenhuoltoa koskevassa lainsäädännössä ei säädetä potilaan muutoksenhakuoikeudesta. Vaikka yleisesti terveydenhuollon toimenpiteisiin ei pääsääntöisesti voi hakea muutosta valittamalla, on potilaalla silti myös muita oikeusturvakeinoja käytettävissään. Potilaslain 10 §:n nojalla hänellä on oikeus tehdä muistutus terveydenhuollon toimintayksikköön ja 10 a §:n nojalla kantelu koskien saamaansa hoitoa tai siihen liittyvää kohtelua. Kantelu on mahdollista tehdä myös esimerkiksi siitä syystä, ettei henkilö ole päässyt hoitoon hoitotakuun mukaisessa ajassa tai mikäli häntä on koronavirusta sairastaessa hoidettu vastoin itsemääräämisoikeuttaan.¹⁰⁰

Poikkeuksena edelliseen ovat mielenterveyslain sekä juuri tartuntatautilain nojalla tehtävät päätökset tahdosta riippumattomista toimenpiteistä, jolloin yksittäisen potilaan asiassa tehdään hallintopäätös.¹⁰¹ Tahdosta riippumaton päätöksenteko mahdollistaa esimerkiksi henkilön määräämisen karanteeniin, vaikka hän sitä vastustaisi. Kun asiassa tehdään hallintopäätös, henkilöllä on mahdollisuus myös valituksen tekemiseen ja siten tehokkaaseen muutoksenhakuun. Hallintopäätöksiä on tehty esimerkiksi tartuntatautilain 60 §:n nojalla karanteeniin määrätessä tai 58 §:n nojalla annetuista yleisötilaisuuksista ja yleisiä kokouksia koskevista rajoituksista. Myös kantelu voi osoittautua merkittäväksi jälkikäteisen oikeusturvan keinoksi, jos sen avulla viranomaisen saa esimerkiksi muuttamaan virheellisiä toimintatapojaan. Eduskunnan oikeusasiamiehen koronaviruspandemian aikana kanteluihin sekä hänen viran puolesta (ex officio) käsiteltyihin asioihin annetut ratkaisut ovat toistaiseksi nousseet merkittäväksi viranomaisten toimintaa sekä toimintatapoja ohjaaviksi päätöksiksi osin tuomioistuinkäytännön puuttumisesta johtuen.

¹⁰⁰ Oikeudesta tehdä kantelu säädetään myös hallintolain 8a luvussa, joka kuitenkin terveydenhuollon kanteluissa toimii yleislakina. Terveydenhuollossa kantelun voi tehdä ensisijaisesti valvovalle viranomaiselle, eli Valviralle tai aluehallintovirastolle, mutta myös esimerkiksi ylimmille laillisuusvalvojille. Ks. Valviran ja avin ohjaukseen ja valvontaan liittyvästä toimivallanjaosta tarkemmin esim. terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 24 §:n 2, 3 ja 5 momentit.

¹⁰¹ Tuori & Kotkas 2016, s. 438. Ks. muutoksenhausta myös esim. mielenterveyslain 24 §.

Tartuntatautilain yksi keskeisin jälkikäteistä oikeusturvaa koskeva lainkohta on 90 §, jossa säädetään muutoksenhausta. Sen 1 momentin mukaan tartuntatautilaissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996), sen tultua kumotuksi, siten kuin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019, HOL) säädetään. Toisen momentin mukaan muutoksenhaku korkeimmasta hallinto-oikeudesta edellyttää pääsääntöisesti valituslupaa.¹⁰² Tartuntatautilain nojalla tehtävät rajoituspäätökset noudattavat siten niitä samoja peruseriaatteita, jotka soveltuvat myös muuhun hallinnolliseen päätöksentekoon. Siten tartuntatautilain nojalla tehtyihin päätöksiin on mahdollista hakea muutosta valittamalla ja on mahdollista, että tuomioistuin kumoaa aluehallintoviranomaisen tekemän rajoituspäätöksen esimerkiksi yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia rajoittamisesta.

Tuomioistuin voi käsitellä kumoamansa asian joko itse tai se voi palauttaa asian takaisin viranomaisen käsiteltäväksi. Tämä kuitenkin lienee tartuntatautilain mukaisissa koronapandemian aikaisissa hallintopäätöksissä siinä mielessä epätodennäköistä, koska tuomioistuinten käsittelyajat ovat verraten pitkiä, pääsääntöisesti useita kuukausia. Sinä aikana, jonka asia on tuomioistuimessa käsitelty, mahdollinen uusi päätös voi olla taudin torjunnan kannalta tehoton tai esimerkiksi hallinnon oikeuseriaatteiden vastainen. Tämä johtuu siitä, että koronaviruspandemian aikana tartuntatautilanteet voivat muuttua merkittävästi jo muutaman kuukauden aikana. Alueellisesti muutokset voivat olla vielä valtakunnallista trendiä suurempia sekä nopeampia. Jos tuomioistuin käsittelee asiaa esimerkiksi puoli vuotta tai vuoden, voi tartuntatautilanne asiaa ratkaistaessa olla valituksenalaisen päätöksen tekohetkeen verrattuna olla hyvinkin olennaisesti muuttunut.

Mikäli esimerkiksi pandemia olisi jo kokonaan päättynyt, eikä tautia siten yhteiskunnassa esiintyisi, ei tuomioistuin voisi määrätä suhteellisuusperiaatteen vastaisia tiukkoja rajoitustoimenpiteitä voimaan vain sen takia, että aikanaan hallintoviranomaisen päätöstä tehdessä vallinneet olosuhteet olivat hyvin merkittävästi tuomioistuimen antaman ratkaisun aikana vallinneisiin olosuhteisiin nähden toisenlaiset. Toki on mahdollista, että tuomioistuin ottaisi ajankohtaiseen tartuntatautilanteeseen kantaa, mikäli se saisi käsiteltävä asian riittävän nopeasti. Voidaan kuitenkin olettaa, että sen tyyppinen arviointi jäänee ratkaisuissa vähemmälle ja tuomioistuimen päätökset ennemmin ohjaavat viranomaisten toimintaa tulevaisuudessa esimerkiksi päätösten muodolliseen sisältöön sekä niiden perusoikeusarviointiin liittyen. Se on kuitenkin tärkeää tiedostaa, että jälkikäteisen oikeusturvan keinot ovat olemassa myös koronaviruspandemian aikana. Tartuntatautilain nojalla tehdyistä päätöksistä valitettaessa voidaan kysyä, toteutuuko perustuslain 21

¹⁰² Ks. valitusluvan myöntämisen perusteet HOL 111 §.

§:n 1 momentissa säädetty aiheettoman viivytyksen edellytys, jos tuomioistuimet eivät asioita riittävän ajankohtaisesti ehdi ratkaista. Se on yksilön tosiasiallisen oikeusturvan toteutumisen kannalta olennainen kysymys. Se ei koske pelkästään tartuntatautilain nojalla tehtyihin päätöksiin muutosta haettaessa, vaan myös muissa asiaryhmissä oikeusturvan tarve hälvenee prosessin aikana.

3 TOISTAISEKSI VOIMASSA OLEVAN TARTUNTATAUTILAIN MUKAISET KORONARAJOITUKSET

3.1 Johdattelu tartuntatautilaissa säädettyihin rajoitustoimenpiteisiin

Tartuntatautilaki on keskeisin lainsäädännöllinen instrumentti tartuntatautien torjunnassa sekä niiden leviämisen ehkäisyssä, koska siinä on säädetty esimerkiksi torjuntatyön järjestämisestä, tartuntojen jäljittämisestä sekä tartunnan leviämistä rajoittavista toimenpiteistä. Nykyinen tartuntatautilaki on säädetty vuonna 2016 ja se on tullut valtaosin voimaan 1.3.2017. Sillä on kumottu aikaisempi tartuntatautilaki, joka on säädetty vuonna 1986. Nykyinen laki on siten varsin tuore, mutta siihen on jo koronaviruspandemian aikana tehty useita muutoksia, joilla viranomaiset ovat saaneet enemmän toimivaltuuksia puuttua taudin leviämiseen.¹⁰³ Jo se osaltaan osoittaa, ettei laki ole ollut koronapandemian kaltaisen laajan tartuntataudin torjuntaan kaikilta osin valmis ja siten on perusteltua, että siihen on myös tehty muutoksia. Osa muutoksista on tarkoitettu olemaan voimassa vain väliaikaisesti.¹⁰⁴ Vallitsevan pandemian aikana tehtyjen havaintojen jälkeen voi olla hyvin perusteltua käynnistää laajempi lainsäädännön uudistustyö tulevaisuuden varalle.¹⁰⁵ Silloin tartuntatautien torjuntaa koskevaa lainsäädäntöä tulee uudistaa kattavasti esimerkiksi koronapandemian aikaiset lainsäädännölliset puutteet huomioiden.

Osa tartuntatautilaissa säädettyistä rajoitustoimenpiteistä on sellaisia, jotka on tarkoitettu ensisijaisesti kunnan tehtäväksi, mutta joita tarvittaessa myös aluehallintovirastot voivat toteuttaa.¹⁰⁶ Rajoitustoimenpiteistä laaditaan hallintopäätökset. Rajoitustoimiin liittyen aluehallintovirastoilla on tartuntatautilain 12 §:n nojalla myös tietynlainen yleinen valvontavelvollisuus, jollaisia virastoilla on myös esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä varhaiskasvatuksessa ja opetustoimessa.

¹⁰³ Ks. esim. HE 72/2020 vp, HE 80/2020 vp, HE 101/2020 vp, sekä HE 245/2020 vp.

¹⁰⁴ TTL 58 c–h § sekä 59 a–e § sekä 91 §:n 1 momentti.

¹⁰⁵ Esimerkiksi oikeuskansleri Tuomas Pöysti on pohtinut tartuntatauti- ja pandemialainsäädännön uudistamisen tarpeellisuutta. Oikeuskanslerinvirasto 6.4.2021.

¹⁰⁶ Tartuntatautilaissa on useita rajoitustoimenpidesäännöksiä, joiden mukaan kunta voi tehdä rajoitustoimet omalla alueellaan, mutta mikäli toimenpiteet koskevat useampaa kuntaa, on aluehallintovirasto toimivaltainen viranomainen niistä päättämään.

Lisäksi aluehallintovirastojen valvonnallisesta roolista säädetään myös väliaikaisissa tartuntatautilain pykälissä. Tässä tutkielmassa on siten perusteltua selvittää kaikki ne lainsäädännölliset toimenpidevaihtoehdot, joita aluehallintovirastoilla on tartuntataudin torjunnassa käytössään. Toisaalta on myös perusteltua tarkastella virastojen valvonnallista osuutta siitä näkökulmasta, miten valvonta vaikuttaa aluehallintovirastojen tekemiin rajoitustoimenpiteisiin. Mikäli valvova viranomaisena havaitsee puutteita valvottavan, esimerkiksi kunnan toiminnassa, voi se itse ryhtyä toimenpiteisiin sen seurauksena. Tämä korostaa aluehallintovirastojen laajempaa hallinnollista merkittävyyttä, koska virastot toimivat myös monissa muissa asiaryhmissä samalla tavalla. Mikäli se valvonnan aikana havaitsee puutteita tai lainvastaisuuksia, voi se itse ryhtyä toimiin ja antaa väliaikaisten pykäliden nojalla esimerkiksi uhkasakkoja. Tästä syystä tässä luvussa tarkastellaan lyhyesti myös sitä, minkälaisia valvonnallisia tehtäviä hallintopäätösten tekemisen ohessa aluehallintovirastoille tartuntatautien torjuntaan liittyen kuuluu.

Tartuntatautilain 60 §:ssä säädetään karanteenista¹⁰⁷, 61 §:ssä tavarankaranteenista ja 63 §:ssä eristämisestä. Päätökset kyseisistä rajoitustoimenpiteistä on lähtökohtaisesti tarkoitettu virkasuhteisen kunnan tartuntatautilääkärin tai virkasuhteisen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntatautilääkärin tehtäväksi. Mikäli nopeat toimenpiteet ovat yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen estämiseksi tarpeen, voi TTL 71 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö sekä aluehallintovirastot ja kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin, kuten terveydenhuollosta vastaava lautakunta, toimialueellaan tehdä niitä koskevat välttämättömät karanteenia, tavarankaranteenia sekä eristämistä koskevat päätökset virkasuhteisen kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntatautilääkärin sijasta.¹⁰⁸ Siten tässä tutkimuksessa on tarpeen käsitellä myös edellä mainitut lähtökohtaisesti kunnalle tai sairaanhoitopiirille kuuluvat toimenpiteet, koska aluehallintovirastot voivat ne myös lain mukaan tehdä, joskin varsin poikkeuksellisissa tilanteissa. Tämä osaltaan hahmottaa sitä toimenpidekokonaisuutta, joka aluehallintovirastoilla on käytettävissään. Kyseistä 71 §:n säännöstä on sovellettu aikaisemmin tilanteissa, jotka ovat vaatineet nopeita toimenpiteitä sellaisten tautien kohdalla, joita maassa ei ole aikaisemmin esiintynyt ja joita ei ole tartuntatautiasetuksen yleisvaarallisten tautien luettelossa.¹⁰⁹ Koronaviruksen voi hyvin perustellusti katsoa kuuluvan myös tältä osin 71 §:n soveltamiseen, koska sitä esiintyy Suomessa ensimmäistä kertaa, vaikkakin taudin kanssa on eletty jo yli vuoden ajan.

¹⁰⁷ Karanteenilla pyritään erottamaan sekä eristämään tartunnan saanut henkilö tai sellaiseksi epäilty terveestä väestöstä. Greene 2020, s. 63.

¹⁰⁸ Kiireellisessä tapauksessa myös muu kuin julkisessa terveydenhuollossa toimiva laillistettu lääkäri voi TTL 70 §:n nojalla päättää henkilön ja tavarankaranteenista sekä henkilön eristämisestä. Mikäli tartuntataudin leviämisen estämiseksi on välttämätöntä, hän voi myös esimerkiksi päättää välttämättömästä sairaanhoidosta tai tapaamisten rajoittamisesta enintään kolmen päivän ajaksi. Päätös on kuitenkin niin pian kuin olosuhteet sallivat saatettava kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän virkasuhteisen tartuntatautilääkärin vahvistettavaksi.

¹⁰⁹ HE 13/2016 vp, s. 58.

3.2 Terveystarkastukset

3.2.1 Vapaaehtoiset ja kohdennetut terveystarkastukset

Tartuntatautilain 14–16 §:ssä säädetään terveystarkastuksista. Terveystarkastukset erityisesti maan rajoilla, mutta myös sisämaassa ovat herättäneet keskustelua etenkin vuoden 2021 alussa.¹¹⁰ Kuntien on lain 14 §:n mukaan järjestettävä yleisiä rokotuksia sekä terveystarkastuksia tartuntatautien ehkäisemiseksi. Tällaiset rokotukset ovat osa sitä tavallista ihmisten rokottamista, jota tehdään vaikkei mikään vakava tartuntatauti välittömästi uhkaisi yhteiskuntaa. Esimerkkinä tällaisista rokotteista voidaan mainita jäykkäkouristus-, kurkkumätä- ja hinkuyskä- sekä tuhkarokkorokotteet. Rokotukseen tai terveystarkastukseen osallistuminen on tartuntatautilain 14 §:n nojalla vapaaehtoista.¹¹¹ Lain 15 §:ssä säädetään kohdennetuista terveystarkastuksista, jotka voivat kohdistua esimerkiksi jollekin paikkakunnalle, työpaikkaan tai laitokseen, kulkuneuvoon tai muuhun vastaavaan paikkaan, kuten laivaan tai lentokoneeseen. Aluehallintovirasto voi määrätä sellaisella paikalla oleville ihmisille terveystarkastuksen, mikäli se on tarpeen yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Lisäksi 15 §:n 1 momentissa mainitaan, että terveystarkastukseen osallistuminen on tällöinkin vapaaehtoista.¹¹² Vapaaehtoisuutta on perusteltu sillä, että tartuntataudille altistuneet henkilöt ovat yleensä olleet halukkaita osallistua tutkimuksiin oman terveytensä vuoksi.¹¹³ Kohdennettuja terveystarkastuksia voidaan määrätä järjestettäväksi, jos se on tarpeen. Lainkohta ei siten edellytä välttämättömyyttä, jotta niitä voidaan määrätä järjestettäväksi, koska niihin osallistuminen on vapaaehtoista.

Tartuntatautilain 15 §:n 2 momentin mukaan terveystarkastuksen suorittaa lääkäri tai asianmukaisen koulutuksen saanut muu terveydenhuollon ammattihenkilö¹¹⁴ lääkärin valvonnassa. Tarkastuksen osana voidaan ottaa välttämättömiä näytteitä ja tehdä muu tutkimus, josta ei aiheudu tutkittavalle merkittävää haittaa. Merkittävä haitta on arvioitava aina tapauskohtaisesti. Koronapandemian aikana keskusteluun ovat nousseet koronanäytteenotot eli koronatestit, joita voi perustellusti pitää lainkohdassa mainittuina välttämättöminä näytteinä, mutta mikä ei kuitenkaan lähtökohtaisesti

¹¹⁰ Ks. esim. Näveri & Tahkokorpi 2021.

¹¹¹ Terveystarkastuksen järjestämisen, tarkastusten sisällön ja rokotusten tarpeellisuus tulisi arvioida niin lääketieteellisin kuin myös epidemiologisin perustein. HE 13/2016 vp, s. 36. Kunnan velvollisuudesta terveystarkastusten järjestämiseen alueensa asukkaille säädetään myös terveydenhuoltolain 13 §:ssä.

¹¹² Syynä kohdennettuihin terveystarkastuksiin on tavallisimmin pidetty tarttuvan tuberkuloositapauksen saaneen kanssa oleskelua. HE 13/2016 vp, s. 37.

¹¹³ HE 13/2016 vp, s. 37.

¹¹⁴ Ks. oikeudesta toimia terveydenhuollon ammattihenkilönä terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 2 luku.

aiheuttane suurimmalle osalle ihmisistä merkittävää haittaa. Tällöin osana terveystarkastusta henkilö voidaan testata myös koronaviruksen varalta. On syytä huomioda, että terveystarkastusta ei voi tehdä kuka tahansa ja siinä on oltava mukana lääkäri vähintään valvonnallisessa roolissa. Terveystarkastusten vapaaehtoisuuden ensisijaisuutta voi pitää perusteltuna siitä näkökulmasta, että terveystarkastuksilla puututaan yksilön perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 7 §:n 3 momentissa säädettyyn oikeuteen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.¹¹⁵ Sen lisäksi sen on katsottu rajoittavan myös henkilön itsemääräämisoikeutta, jolla on läheinen yhteys juuri perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta.¹¹⁶

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on 26.2.2021 asiassa ESAVI/6610/2021 antamallaan päätöksellä määrännyt tartuntatautilain 15 §:n nojalla Helsingin kaupungin kaikille alueellaan sijaitsevien rajanylityspaikkojen kautta maahan tuleville henkilöille terveystarkastuksen yleisvaarallisen koronavirustaudin leviämisen ehkäisemiseksi. Päätöstä on perusteltu tartuntatautilain lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön covid-19 -pandemian hillintää koskevalla hybridistrategian toimintasuunnitelmalla (päivitetty 26.1.2021) sekä Euroopan tautien valvonnan ja ehkäisyn keskuksen julkaisemalla riskinarviolla 29.12.2020 koronaviruksen leviämisestä. Päätös on kohdistunut nimenomaan Helsingin kaupungin terveysviranomaisiin, jotka on veloitettu terveystarkastuksia tekemään.¹¹⁷ Päätös on siten kytkeytynyt kunnan perusterveydenhuoltoon, joka tarkastuksia tosiasiasa kunnassa voi tehdä.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on lähettänyt alueensa kunnille, kuntayhtymille sekä sairaanhoitopiireille lisäksi ohjauskirjeen (ESAVI/7639/2021) koskien tartuntatautilain 15 §:n mukaisia terveystarkastuksia maahan saapuville ja siihen liittyvistä pakottavista viranomaistoimista 9.3.2021.¹¹⁸ Ohjauskirjeellä aluehallintovirasto on ohjannut rajanylityspaikkojen kuntia terveystarkastuksien suorittamisessa esimerkin muodossa. Kirjeessä on viitattu kansallisiin rajaturvallisuustavoitteisiin sekä esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen suositukseen 4.2.2021 rajalla tehtäviin testauksiin uusien helposti tarttuvien koronavirusmuunnosten leviämisen estämiseksi. Kirjeessä on ohjeistettu koronatestausmahdollisuuden järjestämisestä rajanylittäjille.

¹¹⁵ PL 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuvina toimenpiteinä on katsottu esimerkiksi henkilönkatsaukset, kuten DNA-, veri ja virtsanäytteiden ottaminen sekä päihde- ja huume-testit. PeVL 7/2021 vp, s. 3 sekä esim. PeVL 38/2013 vp, s. 4, PeVL 4/2013 vp, s. 3, PeVL 16/2010 vp, s. 2–4 sekä PeVL 31/2008 vp, s. 3.

¹¹⁶ PeVL 7/2021 vp, s. 2. Ks. itsemääräämisoikeudesta esim. PeVL 12/2003 vp, s. 2, PeVL 64/2002 vp, s. 2–3, PeVL 39/2001 vp, s. 2. Yleisesti itsemääräämisoikeudesta hallinnan välineenä ks. Koivisto 2018 ja siihen liittyen toteutumista koskevasta arvioinnista Neuvonen & Rautiainen 2015a, s. 35.

¹¹⁷ Myös Lapin aluehallintovirasto on antanut samana päivänä vastaavanlaisen tartuntatautilain 15 §:n mukaisen päätöksen asiassa LAAVI/328/2021 alueensa kuntia koskien. Päätöksen perusteluissa on viitattu muun muassa valtioneuvoston periaatepäätökseen 3.9.2020.

¹¹⁸ Etelä-Suomen aluehallintovirasto 2021.

Ohjauskirjeen mukaan testiin tulisi olla mahdollista päästä viiveettä rajanylityspisteellä tai sen välittömässä läheisyydessä. Ohjauskirjeessä testipaikkoja on kehoitettu huomioimaan esimerkiksi turvavälit, minkä lisäksi siinä on kehoitettu huomioimaan potilaalle kuuluva yksityisyys näytteenottotilanteessa sekä erityisesti haastateltaessa ja esitietoja kerätessä. Ohjauskirjeessä on kuitenkin korostettu kuntien itsenäistä harkintavaltaa siinä, kuinka he maahantuloon liittyvät terveystarkastukset tosiasiaissa järjestävät. Jokainen kunta on voinut itse arvioida, miten he ohjetta omassa toiminnassaan tulkitsevat ja tarkastukset järjestävät.

3.2.2 Pakolliset terveystarkastukset

Kun tartuntatautilain 14 ja 15 §:ssä säädettyihin terveystarkastuksiin osallistuminen perustuu vapaaehtoisuuteen, säädetään tartuntatautilain 16 §:ssä pakollisesta terveystarkastuksesta. Mikäli yleisvaarallisen tartuntataudin tai sellaiseksi perustellusti epäillyn leviämisen ehkäisemiseksi on välttämätöntä, voivat aluehallintovirastot tehdä päätökset, joiden mukaan TTL 14 ja 15 §:n mukaiseen terveystarkastukseen osallistuminen on pakollista.¹¹⁹ Koronavirus on lisätty yleisvaarallisten tartuntatautien joukkoon 14.2.2020¹²⁰, joten aluehallintovirastoilla on ollut toimivalta määrätä alueillaan pakollisia terveystarkastuksia jo talvesta 2020 lähtien. Kyseisen säännöksen tulkinta ei kuitenkaan ole ollut koronaviruspandemian aikana näin selvää, eikä pakollisia terveystarkastuksia aluksi ole määrätty järjestettäväksi. Lainkohtaa koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että mikäli henkilö kieltäytyy 14 ja 15 §:n mukaisista terveystarkastuksista, voi aluehallintovirasto määrätä sen pakolliseksi.¹²¹ Kun tarkastus määrätään pakolliseksi, puututaan esimerkiksi ihmisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.

Lain esitöissä puhutaan vapaaehtoisuudesta sekä yhteisymmärryksestä nimenomaan henkilön kanssa toimiessa. Mikäli tämä kieltäytyy, voidaan määrätä pakollinen terveystarkastus.¹²² Tämä on johtanut koronapandemian aikana tulkintoihin, joiden mukaan aluehallintovirastot eivät voisi tehdä suurempia ihmisjoukkoja koskevia päätöksiä terveystarkastuksiin osallistumisen pakollisuudesta, vaan ne vaatisivat jokaisen henkilön kohdalla yksilöllisen harkinnan. Yksilöllinen harkinta viranomaisen päätöksenteossa on hyvin yleistä, eikä tämän tyyppisiä joukkopäätöksiä tule muissa yhteyksissä kovin usein vastaan. Toisaalta samaisesta hallituksen esityksestä voi saada myös toisenlaisen kuvan, jonka mukaan päätös pakollisista terveystarkastuksista voisi kohdistua esimerkiksi kaikkiin lentokoneen

¹¹⁹ Pakollisia terveystarkastuksia on viimeisinä vuosina ennen koronapandemiaa tehty erittäin vähän, vain 0–3 kappaletta vuodessa. HE 15/2021 vp, s. 3 ja 5–6.

¹²⁰ Ks. VNa tartuntataudeista annetun asetuksen (146/2017) 1 §:n muuttamisesta (69/2020) 1 § sekä esim. STM 2020h.

¹²¹ HE 13/2016 vp, s. 38.

¹²² Ibid.

matkustajiin.¹²³ Tartuntatautilain 15 §:ssä säädetään, että terveystarkastus voitaisiin määrätä jollakin paikkakunnalla tai tietyssä työpaikassa, laitoksessa, kulkuneuvossa tai vastaavassa paikassa oleskeleville, joten lainkohta on jättänyt tulkinnanvaraa.

Vuoden 2020 aikana TTL 16 §:n mukaisia pakollisia terveystarkastuksia ei olekaan tehty, koska sen on katsottu edellyttävän esimerkiksi jokaisen matkustajan kohdalla yksilökohtaista harkintaa.¹²⁴ Yksilökohtaisen tarpeen arvioiminen puolestaan edellyttää huomattavan määrän resursseja, mikäli yhden lentokoneen 100 tai yhden laivan useampi sata ihmistä täytyy tarkastella jokaisessa päätöksessä yksilöinä. Siihen vaadittavat lääkäriresurssit olisivat huomattavasti muista perustehtävistä pois ja se voisi esimerkiksi vaarantaa terveydenhuoltojärjestelmän kantokyvyn. Toimivalta tehdä tiettyjä päätöksiä on käytännössä siten ollut epäselvää. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että päätös on ollut mahdollista kohdistua yksittäiseen tai useampaan henkilöön jo voimassa olleen lain 16 §:n nojalla, mikäli välttämättömyyedellytys tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi on täyttynyt.¹²⁵ Tartuntatautilaki on siten ollut sellainen, että sitä on voitu tulkita useammalla eri tavalla, mikä on vaikuttanut rajoituspäätösten tekemiseen.

Tartuntatautilain 16 §:ää onkin muutettu, jotta aluehallintovirastojen toimivalta määrätä pakollisia terveystarkastuksia useampaa henkilöä kohden kerralla on täsmentynyt.¹²⁶ Lainkohdan 1 momenttiin lisättiin 29.3.2021 säännös, jonka mukaan päätös pakolliseen terveystarkastukseen osallistumisesta voi kohdistua yksittäiseen tai useaan henkilöön. Lisäksi 16 §:ään lisättiin 2 momentti, jonka mukaan kunnan tai sairaanhoitopiirin virkasuhteinen tartuntatautilääkäri voi tehdä yksittäistä henkilöä koskevan päätöksen pakollisesta terveystarkastuksesta, jos se on yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi välttämätöntä. Lisäykset siten selkeyttivät, mutta eivät sinänsä muuttaneet vallinnutta oikeustilaa. Lisäysten on katsottu mahdollistavan säännöksen tarkoituksenmukaisen soveltamisen, millä puolestaan on vaikutusta tartuntatautien leviämisen ehkäisemisessä.¹²⁷

Lainmuutoksen johdosta päätös voi kohdistua yksittäiseen henkilöön tai kohdennettuna tiettyyn joukkoon useampia henkilöitä. On kuitenkin hyvä huomioida, että päätös edellyttää edelleen tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseen liittyvää välttämättömyysarviointia. Päätöstä pakollisista tarkastuksista ei tule tehdä, mikäli leviämisen ehkäiseminen onnistuu sillä, että riittävän moni

¹²³ Ks. esim. HE 13/2016 vp, s. 26 ja 28. Ks. myös HE 15/2021 vp, s. 13–14.

¹²⁴ HE 15/2021 vp, s. 3.

¹²⁵ PeVL 7/2021 vp, s. 4.

¹²⁶ Laki tartuntatautilain 16 ja 22 §:n muuttamisesta (224/2021).

¹²⁷ HE 15/2021 vp, s. 26 sekä PeVL 7/2021 vp, s. 4.

ihminen osallistuu tarkastuksiin vapaaehtoisesti. Pakollisista terveystarkastuksista päätettäessä on siten huomioitava perusoikeuksien rajoitusoppi esimerkiksi tarkkarajaisuudesta sekä suhteellisuudesta.¹²⁸ Päätöksessään aluehallintovirastojen tulee hyödyntää käytettävissä olevia tutkimusmenetelmiä sekä resursseja, joten sen täytyy hyödyntää TTL 7–8 §:ssä säädettyjen viranomaisten asiantuntemusta. Aluehallintovirastojen päätökset voivat kohdistua esimerkiksi rakennustyömaalle, oppilaitokseen tai kulkuneuvoon, mikä kieltämättä nopeuttaa terveystarkastuksia koskevaa päätöksentekoa, kun yksittäistä henkilöä koskeva harkinta ja päätöksenteko voi kohdistua useampaan samanaikaisesti.¹²⁹

Aluehallintovirastot ovat ennen 16 §:n muutoksia 15.3.2021 tiedottaneet, että ne muuttavat tulkintaansa tartuntatautilain 16 §:n suhteen ja ottavat useaa henkilöä koskevat määräykset käyttöön. Aluehallintovirastot ovat viitanneet linjamuutoksessaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon 7/2021 vp. Aluehallintovirastot ovat ryhtyneet toimiin ilman lainmuutosta, mutta se on siitä huolimatta saatettu voimaan.¹³⁰ Esimerkiksi Etelä-Suomen aluehallintovirasto on 17.3.2021 tehnyt tartuntatautilain 16 §:n mukaisen päätöksen pakollisesta terveystarkastuksesta (ESAVI/9535/2021). Päätöksessään aluehallintovirasto on määrännyt tartuntatautilain 16 §:n nojalla kaikki Helsingin kaupungin satamissa sijaitsevien rajanylityspaikkojen, Helsinki-Vantaan kansainvälisen lentokentän rajanylityspaikan ja Virolahden Vaalimaan rajanylityspaikan kautta riskimaista¹³¹ Suomeen saapuvat henkilöt osallistumaan välittömästi maahantulon jälkeen Helsingin kaupungin, Vantaan kaupungin ja Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän järjestämään terveystarkastukseen. Päätöksensä pohjaksi aluehallintovirasto on saanut lausunnot Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta, sekä toimialueensa eri sairaanhoitopiireiltä. Päätöstä on perusteltu lainsäädännön ja lain esitöiden lisäksi koronaviruksen epidemiologisella tautitilanteella sekä kansallisella ohjeistuksella koskien terveystarkastuksia rajanylityspaikoilla. Terveystarkastukset ovat siinä mielessä tehokkaita toimenpiteitä taudin leviämisen suhteen, koska silloin tieto sairastavuudesta on mahdollisimman ajantasainen ja henkilö voidaan suoraan ohjeistaa karanteeniin.

¹²⁸ Ks. Itä-Suomen aluehallintoviraston TTL 16 §:n mukainen päätös pakollisesta terveystarkastuksesta asiassa ISAVI/3119/2021 sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tartuntatautilain 15 ja 16 §:ien mukainen päätös pakollisesta terveystarkastuksesta asiassa LSSAVI/6205/2021, joissa viitataan perustuslain 7, 10 ja 22 §:iin sekä käsitellään lähinnä mainitsemisen tasolla hieman perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Ks. myös ESAVI/13542/2021.

¹²⁹ HE 15/2021 vp, s. 27

¹³⁰ Aluehallintovirasto 2021a.

¹³¹ Päätöksessä riskimaista tulevilla henkilöillä on tarkoitettu niitä, jotka ovat kahden viikon sisällä ennen maahantuloa oleskelleet maassa, jonka koronailmaantuvuus on suurempi kuin 25 / 100 000 henkilöä / 14 vrk.

3.3 Laajaan tartunnanvaaraan liittyvät toimenpiteet

Tartuntatautilain 58 §:ssä säädetään laajaan tartunnanvaaraan liittyvistä toimenpiteistä. Ennen koronaviruspandemian aikana tehtyjä tartuntatautilain lisäyksiä on TTL 58 § ollut ainoa sellainen pykälä, jonka nojalla suuria ihmisjoukkoja käsittäviä tapaamisia sekä tapahtumia on jossain määrin pystytty tehokkaasti tartuntojen leviämisen ehkäisemiseksi rajoittamaan. Kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin, esimerkiksi terveydenhuollosta vastaava lautakunta tai ympäristölautakunta¹³², voi päättää toimialuettaan koskien oppilaitosten, sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden, päiväkotien ja vastaavien tilojen sulkemisesta. Se voi myös kieltää yleiset kokoukset sekä yleisötilaisuudet. Päätöksen tekeminen edellyttää, että laajaa tartunnanvaaraa aiheuttava yleisvaarallinen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäilty tartuntatauti on todettu tai sen esiintyminen on perustellusti odotettavissa. Tällaisen päätöksen tekeminen edellyttää ensimmäisen momentin mukaan myös sitä, että se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Toimenpide edellyttää siten välttämättömyysarviointia ja se on toteutettavissa vain, mikäli muita keinoja ei enää ole käytettävissä. Se on siten päätösharkinnassa otettava huomioon. Esimerkiksi maksuton perusopetus on Suomessa perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan perusoikeus, johon toimenpiteellä voidaan puuttua.¹³³ Toimenpiteellä voidaan puuttua myös esimerkiksi perustuslain 13 §:n 1 momentissa säädettyyn kokoontumisvapauteen.

Aluehallintovirasto voi tehdä alueellaan vastaavat TTL 58 §:n mukaiset päätökset silloin, kun niitä tarvitaan useamman kunnan alueella. Toinen momentti mahdollistaa oppilaitosten sekä päiväkotien sulkemisen, mikäli muu kuin yleisvaarallinen tai sellaiseksi perustellusti epäilty tartuntatauti aiheuttaa laajaa tartunnan vaaraa ja se katsotaan välttämättömäksi taudin leviämisen ehkäisemiseksi. TTL 58 §:ssä säädetyn päätöksen tekeminen on siinä mielessä huomattavasti merkittävämpi toimenpide, kuin mitä esimerkiksi 15 §:n mukaiset kohdennetut terveystarkastukset ovat. TTL 58 §:n 3 momentin mukaan edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetut päätökset on mahdollista tehdä korkeintaan yhden kuukauden ajaksi ja kun tartunnan vaaraa ei enää ole, on toimenpiteet välittömästi lopetettava. Lainkohta mahdollistaa siten väkeä yhteen kokoavien tilaisuuksien kieltämisen sekä rajoittamisen, kuten asia lain esitöissä ilmaistaan.¹³⁴ Kun ihmisiä kerääntyy paljon yhteen, pisaratartuntana leviävän tartuntataudin leviämiskasvu ihmisestä toiseen luonnollisesti kasvaa ilman riittäviä suojautumiskeinoja. Tätä esitöissä käytettyä väkeä yhteen kokoavien tilaisuuksien käsitettä voidaan

¹³² Kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin voi vaihdella kunnittain. Tämä kytkeytyy kunnille niille perustuslain 121 §:n nojalla kuuluvaan itsehallintoon, jolloin he saavat pitkälti itse päättää siitä, miten he esimerkiksi laissa heille säädetyt tehtävät kunnassa hoitavat. Se, mikä taho tartuntatautien torjunnasta kunnissa vastaa, riippuu kunnan hallintosäännössä säädetyistä (ks. kuntalain 90 §:n 1 momentin 1 kohta).

¹³³ Perusopetuksen järjestämisestä säädetään tarkemmin perusopetuslaissa (628/1998).

¹³⁴ HE 13/2016 vp, s. 54.

kuitenkin kyseenalaistaa, koska se antaa ymmärtää, että kaikki erilaiset väkeä yhteen kokoavat tilaisuudet olisi mahdollista kieltää.

Tartuntatautilain 58 §:n nojalla tehtävät päätökset voivat vaikuttaa hyvin moniin perusoikeuksiin. Esimerkiksi oppilaitosten sulkeminen vaikuttaa perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaiseen jokaisen yhtäläiseen mahdollisuuteen saada perusopetusta. Vaikka opetusta voisi järjestää etänä koronaviruspandemian aikaisin tavoin, ei kaikilla ole mahdollisuutta esimerkiksi sellaisiin oppimisvälineisiin, mitä oppilaitoksissa heillä on hyödynnettävissään. Se luultavasti vaikuttaa myös heidän oppimiseensa ja johtaa oppilaiden keskinäisen yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisiin tilanteisiin.¹³⁵ Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden sulkeminen puolestaan vaikuttaa perustuslain 9 §:ssä säädettyyn liikkumisvapauteen sekä esimerkiksi perhe-elämän suojaan, mikäli sosiaalihuollon asiakkaat eivät voi tavata lähimmäisiään. Lainkohta mahdollistaa myös yleisötilaisuuksien sekä yleisten kokousten järjestämisen kieltämisen. Yleisötilaisuuksien rajoittaminen voi puuttua esimerkiksi perustuslain 18 §:ssä turvattuun oikeuteen työhön sekä elinkeinovapauteen sekä 16 §:n 3 momentin taiteen vapauden turvaamiseen, mikäli esimerkiksi tapahtumanjärjestäjien tosiasiallista mahdollisuutta tapahtumien, näyttelyiden tai konserttien järjestämiseen rajoitetaan. Yleisten kokousten kieltäminen puolestaan vaikuttaa perustuslain 13 §:ssä säädettyyn kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, jos esimerkiksi yli 10 henkilön kokoontumiset on kielletty. TTL 58 §:ää koskevasta valvonnallisesta aspektista sekä määräyksistä ja pakkokeinoista säädetään tartuntatautilain (147/2021) tilapäisessä 59 c §:ssä.

Lähtökohtaisesti lainkohdassa luetellut sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköt, oppilaitokset, päiväkodit ja asunnot ovat jokseenkin yksinkertaisia määritellä. Vastaavat tilat ja erityisesti yleiset kokoukset ja yleisötilaisuudet ovat puolestaan lähtökohtaisesti hankalampia määriteltäviä, sillä esimerkiksi kokouksia sekä yleisötilaisuuksia on hyvin paljon erilaisia. Periaatteessa jo kaksikin ihmistä voivat muodostaa yleisen tilaisuuden tai kokouksen. Koronapandemian aikana aluehallintovirastot ovat antaneet lukuisia TTL 58 §:ssä säädettyjä yleisötilaisuuksia sekä yleisiä kokouksia koskevia rajoituspäätöksiä. Aluehallintovirastot ovat muuttaneet pandemian aikana kyseisten käsitteiden tulkintojaan ja ne perustavat näkemyksensä yleisen kokouksen sekä yleisötilaisuuden käsitteestä pitkälti kokoontumislain (530/1999) 2 §:ään sekä eduskunnan oikeusasiamiehen näitä käsitteitä koskevaan ratkaisuun.¹³⁶ Tällaisella tulkinnalla on merkitystä muun

¹³⁵ Esimerkkinä voidaan mainita ylipäättään sellaiset välineet etäyhteyden saamiseen, kuten tietokone. Toisaalta esimerkiksi kuvaamataidon opetuksen tarvittavia välineitä voi olla monelle lähes mahdotonta saada kotiinsa käytettäväksi. Ks. esim. TTL 58 §:n mukainen päätös koskien oppilaitosten tilojen sulkemista ESAVI/11188/2021.

¹³⁶ Aluehallintovirasto 2021b. Ks. eduskunnan oikeusasiamiehen 31.12.2020 antama ratkaisu asiassa EOAK72678/2020. Aiempi aluehallintoviraston tulkinta yleisötilaisuuden käsitteen soveltumisesta yhtiökokouksiin ja muiden tahojen

muassa sen kannalta, miten esimerkiksi yhtiökokouksia ja sääntömääräisiä kokouksia voidaan käytännössä järjestää ja mitkä kaikki kokoukset ja yleisötilaisuudet kuuluvat aluehallintovirastojen rajoituspäätösten alaan.

3.3.1 Yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden käsitteellinen tulkinta

TTL 58 §:n nojalla annettuja aluehallintovirastojen päätöksiä kutsutaan monesti kokoontumisrajoituksiksi niin viranomaisten itsensä kuin esimerkiksi tiedotusvälineiden toimesta.¹³⁷ Kokoontumisrajoituksen käsite kattaa alleen niin yleisötilaisuudet kuin yleiset kokoukset. Laajasta kokoontumisrajoitus-termistä voi käsitteenä kuitenkin saada helposti sellaisen kuvan, että se koskee lähtökohtaisesti aivan kaikkea kokoontumista, eli muitakin väkeä yhteen kokoavia tilaisuuksia kuin vain yleisiä kokouksia sekä yleisötilaisuuksia.¹³⁸ Täten voisi ajatella, että jatkuvaluontoinen ja muu normaali palvelutoiminta, esimerkiksi työpaikkojen normaali toiminta, kuuluisi TTL 58 §:n rajoitusten piiriin. Erityinen vaara tällaiselle laajalle tulkinnalle on, jos TTL 58 §:n asiayhteydessä käytetään vain sanaa kokoontumisrajoitus, eikä kerrota tarkemmin sen koskevan vain yleisötilaisuuksia ja yleisistä kokouksia. Kaikkien kokoontumisten rajoittamisesta ei kuitenkaan tartuntatautilain 58 §:n nojalla tehdyissä rajoituspäätöksissä ole kyse, vaikka siitä sellaisen käsityksen esimerkiksi lain esitöiden ”väkeä yhteen kokoavien tilaisuuden” -käsitteestä voi saada. Tästä syystä tässä tutkielmassa on perusteltua käsitellä aluehallintovirastojen TTL 58 §:n nojalla antamien yleisiä kokouksia sekä yleisötilaisuuksia koskevien rajoituspäätösten sisällöllistä ulottuvuutta nimenomaan näitä kahta käsitettä syvällisemmin tarkastellen.

Yleisellä kokouksella tarkoitetaan kokoontumislain 2 §:n 1 momentin mukaan mielenosoitusta tai muuta sellaista kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestettyä tilaisuutta, johon myös muut kuin nimenomaisesti kutsutut voivat osallistua tai jota he voivat seurata. Kuitenkaan ainoastaan yksittäisten henkilöiden mielipiteen ilmaisemista varten tarkoitettuja mielenosoituksia ei pidetä yleisenä kokouksena. Yleisötilaisuudella puolestaan tarkoitetaan 2 momentin mukaan esimerkiksi näytöksiä, huvitilaisuuksia, kilpailuja sekä muita niihin rinnastettavia tilaisuuksia, joita ei kuitenkaan ole pidettävä yleisinä kokouksina. Mikäli tällaiseen tilaisuuteen osallistuminen edellyttää kyseisen yhteisön jäsenyyttä tai kutsua, sovelletaan siihen kokoontumislain mukaisia yleisötilaisuuden säännöksiä, ellei sitä tilaisuuden laadun, osanottajien lukumäärän tai muiden erityisten syiden

kokouksiin on perustunut oikeusministeriön 18.3.2020 laatimaan virkamiesmuistioon, jossa katsottiin, että esimerkiksi yhdistysten kokoukset, yhtiökokoukset ja vastaavat ovat yleisötilaisuuksia. Timonen & Makkonen 2020.

¹³⁷ Ks. esim. valtioneuvosto 2020 sekä aluehallintovirasto 2021c.

¹³⁸ Tässä yhteydessä on hyvä mainita tartuntatautilain esitöissä käytetty väkeä yhteen kokoavien tilaisuuksien käsite. HE 13/2016 vp, s. 54.

perusteella voida pitää luonteeltaan yksityisenä. Myöskään kokoontumislain määritelmät eivät siten ole tyhjentäviä muun muassa tilaisuuden yksityisluonteisuuden arvioinnin osalta.¹³⁹ Tämä voi esimerkiksi tarkkarajaisuusedellytyksen näkökulmasta pitää ongelmallisena.

Aluehallintovirastot ovat tulkinneet 15.3.2021 saakka tartuntatautilaissa mainittuja yleisen kokouksen sekä yleisötilaisuuden käsitteitä kokoontumislain 2 §:ssä säädettyä laiveammin, perustaen näkemyksensä oikeusministeriön asiaa käsittelevään muistioon 18.3.2020.¹⁴⁰ Muistiossa esimerkiksi yhtiökokoukset ja yhdistysten kokoukset katsotaan yleisötilaisuuksiksi. Siinä todetaan, että käsitteitä koskevassa tulkinnassa on perustellumpaa katsoa tartuntatautilain tarkoitusta ja perusteluja kokoontumislain määritelmien sijaan, koska kokoontumislaki pyrkii varmistamaan kokoontumisvapautta ja tartuntatautilaki puolestaan pyrkii väestön suojaamiseen tartuntavaaralta.¹⁴¹ Eduskunnan oikeusasiamies on ottanut tähän kantaa 31.12.2020 antamallaan päätöksellä, joka koski ensisijaisesti poliisihallituksen tulkintaa kokoontumisrajoituksista.¹⁴² Poliisihallitus on perustellut kokoontumisrajoituksia kokoontumislain määritelmiä laiveammin, muun ohessa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaamisen tärkeydellä. Ratkaisussa arvioidaan kuitenkin myös aluehallintovirastojen päätösten ulottuvuutta, mikä tekee siitä tämän tutkielman ja TTL 58 §:n tulkinnan kannalta varsin olennaisen ratkaisun, koska se on ylimmän laillisuusvalvojan julkaisema päätös.

Oikeusministeriö on oikeusasiamiehelle antamassaan lausunnossa perustellut tartuntatautilain 58 §:n yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden käsitteiden määrittelyä kokoontumislain 2 §:ssä säädettyä laiveammaksi sillä, että asiassa on huomioitava tartuntatautilain tarkoitus sekä sen kytkentä tiettyihin perustuslain perusoikeussäännöksiin. Jotta kokoontumisrajoitukset olisivat riittävän tehokkaita, eivät ne oikeusasiamiehelle annettujen lausuntojen mukaan voi rajautua vain kokoontumislain mukaisiin kokoontumisiin vaan ennemmin kaikkiin väkeä kokoaviin tilaisuuksiin. Oikeusasiamiehelle annetuissa lausunnoissa TTL 58 §:n sanamuodon tulkinnan laajempaa merkitystä on perusteltu myös 58 §:ää koskevilla lain esitöillä, jossa mainitaan väkeä yhteen kokoavat tilaisuudet. Eduskunnan oikeusasiamies toteaa ratkaisussaan, että TTL 58 §:n soveltamisessa on kysymys kokoontumisvapauden rajoituksista, joissa täytyy huomioida perustuslain 13 §:ssä säädetty kokoontumisvapaus sekä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Täten perusoikeuksien

¹³⁹ Ks. lisää sitä koskevasta hallituksen esityksestä HE 145/1998 vp, s. 19–21.

¹⁴⁰ Aluehallintovirasto 2021b. Tämän virkamiesmuistion ovat laatineet oikeusministeriön kansliapäällikkö Pekka Timonen sekä yksikönpäällikkö Timo Makkonen.

¹⁴¹ Oikeusministeriö 2020, s. 3.

¹⁴² EOAK/2678/2020.

rajoittamisessa tulee huomioida tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimukset, minkä lisäksi rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.¹⁴³

Varsin tuoreessa hallituksen esityksessä laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta on tunnistettu TTL 58 §:ää koskeva täsmentämistarve. Siinä todetaan yleisötilaisuuden sekä yleisen kokouksen määritelmien perustuvan kokoontumislaisissa käytettyihin määritelmiin sen takia, koska tartuntatautilaissa niitä ei ole erikseen määritely. Se voi kuitenkin johtaa legaalitermeinä tulkinnallisiin vaikeuksiin ja tilanteisiin, joissa sääntelyn soveltamisen lopputulos voi olla epäjohdonmukainen tartuntatautien torjuntaa koskevan sääntelyn tarkoituksen kanssa.¹⁴⁴ Oikeusasiamies toteaa ratkaisussaan, ettei tartuntatautilain 58 §:n säännöstä voida tulkita vastoin sen selvää sanamuotoa niin, että se käsittäisi esitöissä mainitut mitkä tahansa väkeä yhteen kokoavat tilaisuudet, koska säännös puuttuu perusoikeuksiin. Siten oikeusasiamies on todennut, että aluehallintovirastojen TTL 58 §:n nojalla antamat päätökset kokoontumisrajoituksista voivat koskea vain kokoontumislain mukaisia yleisiä kokouksia sekä yleisötilaisuuksia. Laveampi tulkinta on ongelmallista useamman perusoikeuden yleisen rajoitusedellytyksen suhteen.

Aluehallintovirastot ovat puuttuneet ihmisten perusoikeuksiin liian lavealla kokoontumisrajoituksia koskevalla tulkintakäytännöllään, joka on osittain perustunut oikeusministeriön antamaan soft law - tyyppiseen virkamiesmuistioon. Yleisen kokouksen sekä yleisötilaisuuden määritelmien olisi oltava nykyistä selkeämmät lain tasolla. Nykyisen lainsäädännön puitteissa tulkintaa on ollut mahdollista tehdä eri suuntiin, eikä se kaikilta osin ole vielä tänä päivänä täysin aukotonta. Aluehallintovirastojen tulkinta yleisötilaisuuden ja yleisten kokousten alle kuuluvista, ja toisaalta niiden ulkopuolelle jäävistä asioista löytyy aluehallintovirastojen kotisivuilta. Sivujen mukaan esimerkiksi yksityistilaisuudet eivät ole yleisötilaisuuksia, eivätkä myöskään kesäleirit, toritoiminta tai tivolit, sekä muu jatkuva normaalitoiminta.¹⁴⁵ Jo yksityistilaisuudet kattavat paljon erilaisia kokoontumisia, jotka siten jäävät aluehallintovirastojen tekemien rajoituspäätösten ulkopuolelle. Ihmiset ovat kuitenkin saattaneet tulkita rajoituksia niin, että myös sellaiset tapahtumat tai toiminta ylipäätään olisivat kiellettyjä.

3.3.2 Aluehallintovirastojen ratkaisujen perustelut

Aluehallintovirastot ovat antaneet tartuntatautilain 58 §:n mukaisia rajoituspäätöksiä koskien yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten järjestämistä systemaattisesti maaliskuusta 2020 alkaen.

¹⁴³ EOAK/2678/2020, s. 14.

¹⁴⁴ HE 245/2020 vp, s. 13.

¹⁴⁵ Aluehallintovirasto 2021d.

Kokoontumisrajoitukset ovat vaihdelleet pääasiassa kuudesta henkilöstä joihinkin kymmeneen henkilöihin. Tällöin on ollut mahdollista järjestää yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia, joihin osallistuu esimerkiksi enintään kymmenen henkilöä. Aluehallintovirastot ovat asettaneet asettamiensa päätösten osallistujamääriä pienempien tilaisuuksien järjestämisen edellytykseksi esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen antaman ohjeen noudattamisen. Aluehallintovirastot perustelevat päätöksiään kokoontumisrajoituksista muun muassa alueellisilla epidemiologisilla arvioilla, koska lääketieteellisellä tiedolla on päätöksissä paljon painoarvoa.¹⁴⁶ Tämän arvioimiseksi aluehallintovirastot hyödyntävät THL:n epidemiologiseen tilanteeseen perustuvaa arviota sekä sen esittämiä suosituksia, kuten tartuntatautilain 7 §:n 2 momentin mukaan kuuluukin.

Päätöksissä viitataan paljon myös valtioneuvoston periaatepäätöksiin sekä STM:n ohjauskirjeisiin. Päätöksiä tarkastellessa voi todeta, että arviointia on tehty pitkälti sairaanhoitopiirien kuntien alueita koskien, koska tartuntatilanteet vaihtelevat yhdenkin aluehallintoviraston toimialueella merkittävästi.¹⁴⁷ Päätösten perustelut voidaan osittain asettaa kyseenalaisiksi, koska perusoikeusarviointia niissä ei ole kovin merkittävästi ollut. Esimerkiksi Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa päätöksessään vain, että antamallaan rajauksella se puuttuu kokoontumisvapauteen ja muihin perusoikeuksiin mahdollisimman vähäisessä määrin. Lisäksi päätöksessä todetaan, että vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen, yhteiskuntaan, talouteen sekä elinkeinoelämään on arvioitu, eikä päätös kajoa näihin enempää kuin alueen mahdollisesti äkillisesti kiihtyvässä ja epävarmassa epidemiologisessa tilanteessa on välttämätöntä.¹⁴⁸ Tämän enempää perusoikeusarviointia ei kuitenkaan tehdä. Perustuslain säännöksiin ei myöskään viitata sovelletuissa oikeusohjeissa, mitä voi pitää erikoisena siitä syystä, että päätöksellä puututaan varsin olennaisella tavalla perusoikeuksiin.¹⁴⁹

3.3.3 Muutoksenhaku yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia koskevaan päätökseen

Aluehallintovirastojen päätöksistä on tartuntatautilain 90 §:n 1 momentin mukaan mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen ja siten edelleen hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Aikanaan on mielenkiintoista nähdä, tuleeko korkein hallinto-oikeus ottamaan päätösten perusteluihin sekä tarkemmin niiden sisältöön kantaa. Nähdäkseni tartuntatautilain 58 §:n kohdalla

¹⁴⁶ Ks. esim. ESAVI/37619/2020, s. 4 sekä LSSAVI/3001/2021, s. 3.

¹⁴⁷ Ks. esim. ESAVI/7265/2021, s. 7.

¹⁴⁸ PSAVI/2095/202, s. 9.

¹⁴⁹ Tässä yhteydessä on syytä mainita, että joissain kevään 2021 aluehallintovirastojen päätöksissä perustuslain säännöksiä on sovellettaviin oikeusohjeisiin merkattu, mutta nämä päätökset ovat koskeneet TTL 16 §:n mukaisia terveystarkastuksia (ks. esim. LSAVI/3704/2021).

olisi tarve saada ohjaavaa tuomioistuinkäytäntöä tulevaisuutta ajatellen esimerkiksi sen suhteen, mitä yleisellä kokouksella ja yleisötilaisuudella tarkalleen ottaen tarkoitetaan. Tarve korostuu, jos käsitteitä ei määritellä nykyistä tarkemmin lainsäädännössä. Myöskin tartuntatautilain 58 §:n 1 momentissa olevan välttämättömyytedellytyksen arvioimiseksi voisi perustellusti odottaa jopa useampaa vuosikirjapäätöstä. Korkein hallinto-oikeus on vuonna 2020 antanut yhden TTL 58 §:ää koskevan vuosikirjapäätöksen, joka koski valitusoikeutta aluehallintoviraston tekemästä 58 §:n mukaisesta päätöksestä.¹⁵⁰ Päätös on siinä mielessä merkittävä, koska se ohjaa viranomaisia sekä muita tuomioistuimia ja siten vaikuttaa kansalaisten mahdollisuuteen hakea tehokkaasti muutosta vastaaviin päätöksiin, joilla useita perusoikeuksia tosiasiallisesti ainakin välillisesti rajoitetaan. Lisäksi perusoikeuksien yhtenä yleisenä rajoitusedellytyksenä on oikeusturvavaatimus, mistä syystä tapauksen tarkempi tarkastelu on perusteltua, sillä kaikki eivät sen mukaan voi TTL 58 §:n mukaiseen päätökseen hakea muutosta valittamalla.¹⁵¹

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto oli tehnyt tartuntatautilain 58 §:n 1 momentin mukaisen rajoituspäätöksen, jolla se kielsi toimialueensa kuntien alueella kaikki sisä- ja ulkotiloissa järjestettävät yleisötilaisuudet ja yleiset kokoukset, joihin osallistuu yli 50 henkilöä. Yli 50 henkilön yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia voitiin kuitenkin järjestää, mikäli niissä voitiin varmistaa turvallisuus noudattaen opetus- ja kulttuuriministeriön sekä THL:n antamaa ohjetta. Päätös annettiin tiedoksi hallintolain 62 §:n mukaisena yleistiedoksiannona¹⁵², kuten muutkin aluehallintovirastojen tartuntatautilain nojalla antamat rajoituspäätökset. Espoossa asuva valittaja valitti päätöksestä hallinto-oikeuteen ja perusteli valitustaan aluehallintoviraston päätöksen tiedoksiannottavalla sekä perustuslain 9 §:ssä säädetyllä liikkumisvapaudella. Valittajan mukaan kuka tahansa Suomen oikeuspiirissä oleva on oikeutettu hakemaan päätökseen muutosta, koska hänen mukaansa päätös kohdistuu yleisesti kaikkiiin. Valittaja katsoi myös, että perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetty oikeusturvaperusoikeus puoltaa valitusoikeuden olemassaoloa. Hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta, minkä seurauksena valittaja haki valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Korkein hallinto-oikeus myönsi asiassa valitusluvan, mutta hylkäsi valituksen eikä muuttanut hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta. KHO perusteli ratkaisuaan muun muassa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momentilla.¹⁵³ KHO:n mukaan

¹⁵⁰ KHO 2020:108.

¹⁵¹ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹⁵² Hallintolain 62 §:n 1 momentin mukaan yleistiedoksiannossa asiakirja pidetään määrätyn ajan, esimerkiksi 30 päivää, vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa ja ilmoituksesta on 3 momentin mukaan käytävä ilmi muun muassa se, mitä asia koskee. Lisäksi siinä on todettava, että tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kyseisestä julkaisemisajankohdasta.

¹⁵³ Ks. valitusoikeudesta myös esim. Mäenpää 2007, s. 263–301.

aluehallintoviraston päätöstä ei ollut kohdistettu nimenomaisesti valittajaan eikä sen voida katsoa vaikuttavan HOL 7 §:n 1 momentin mukaisesti välittömästi hänen oikeuteensa, velvollisuuteensa tai etuunsa pelkästään sillä perusteella, että valittajalla on perustuslain yleisesti suojaama oikeus liikkua maassa vapaasti ja järjestää kokoontumisia tai sellaisiin osallistua. KHO totesi, ettei muutoksenhakija ole muutoinkaan osoittanut, että päätöksellä olisi välittömiä vaikutuksia hänen oikeuksiinsa, velvollisuuksiinsa tai etuuksiinsa ja ettei valitusoikeus synny pelkästään yleisen intressin perusteella. Tuomioistuin katsoi, ettei PL 21 §:n 1 momentissa säädetty oikeusturvaperusoikeus eikä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukainen tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimus edellyttäneet valitusoikeuden myöntämistä. Täten Espoossa asuva henkilö ei voinut hakea muutosta Pohjois-Suomen aluehallintoviraston yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia rajoittavaan päätökseen.

Tämän ratkaisun johdosta tuomioistuimet eivät sinänsä ottaneet kantaa tartuntatautilain 58 §:n mukaisen päätöksen aineelliseen sisältöön ja esimerkiksi aluehallintoviraston päätöksen perusteluihin. Päätös kuitenkin linjasi, ettei kuka tahansa voi hakea minkä tahansa aluehallintoviraston TTL 58 §:n mukaiseen päätökseen muutosta valittamalla yleiseen intressiin vedoten. Valitusoikeus tosin voi syntyä, mikäli tässä tapauksessa valittaja olisi esittänyt, että hänellä olisi Pohjois-Suomen aluehallintoviraston toimialueella esimerkiksi jokin suuri yleisötilaisuus järjestettävänä. Siinä tapauksessa kyseinen aluehallintoviraston päätös vaikuttaisi hänen oikeuksiinsa, velvollisuuksiinsa tai etuuksiinsa, jolloin valitusoikeuden myöntämiselle on vahvemmat perusteet. Sen arviointi tosin edellyttää aina yksilökohtaista harkintaa.

HOL 7 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Siten valitusoikeuden voisi katsoa syntyvän myös heille, jotka Pohjois-Suomen aluehallintoviraston toimialueen kunnissa asuvat, koska KHO viittasi päätöksessä nimenomaan valittajan muualla sijaitsevaan kotikaupunkiin. Tätä näkemystä voi sinänsä katsoa puoltavan kuntalaissa (410/2015) säädetty kunnallisvalituksen (135 §) ja kuntalaisen valitusoikeuden (137 §) säännökset. Mikäli TTL 58 §:n 1 momentin mukaisen päätöksen tekisi kuntalainen 135 §:n mukainen kunnan viranomainen, voisi siihen asianosaisuuden lisäksi hakea muutosta 137 §:n 1 momentin nojalla pelkästään sillä perusteella, että on kyseisen kunnan jäsen.¹⁵⁴ Lähtökohtaisestihan kunta on toimivaltainen viranomainen tekemään TTL 58 §:ssä säädetty päätökset. Aluehallintovirasto tekee päätöksen, mikäli se on tarpeen useamman kunnan alueella.

¹⁵⁴ Ks. kunnan jäsenen oikaisuvaatimus- ja valitusoikeudesta tarkemmin Harjula & Prättälä 2019, VII OSA Erinäiset säännökset, 16 luku. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus sekä Mäenpää 2007, s. 294–297.

3.4 Henkilön ja tavaran karanteeni sekä eristäminen

Karanteeni ja eristäminen ovat luonteeltaan varsin saman tyyppisiä, joskin yksilön kannalta todella merkittäviä perusoikeuksiin puuttuvia toimenpiteitä. Tarve tällaisiin toimiin ryhtymiseksi voi syntyä esimerkiksi tartuntatautilain 14–16 §:ien nojalla tehtävissä terveystarkastuksessa. Terveystarkastuksessa voidaan arvioida ja harkinta tartuntatautilaissa säädettyjen toimenpiteiden, erityisesti karanteeniin tai eristykseen määräämisen tarpeesta, mikäli henkilöllä todetaan esimerkiksi koronavirustartunta.¹⁵⁵ Tällaisista pakkotoimista päättäminen on julkisen vallan käyttöä, jossa lääketieteellisillä näkökohdilla on hyvinkin ratkaiseva merkitys. Henkilön oikeus- tai vapauspiiriin puuttuviin toimiin ei voida ryhtyä ilman lääketieteellistä perustetta.¹⁵⁶

Tartuntatautilain 60 §:n 1 momentin mukaan kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntatautilääkäri voi päättää henkilön karanteenista, mikäli yleisvaarallisen tartuntataudin tai sellaiseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen vaara on ilmeinen eikä taudin leviämistä voida estää muilla tavoin. Päätös karanteeniin asettamisesta voidaan tehdä enintään yhden kuukauden ajaksi. TTL 71 § mahdollistaa päätöksenteon myös aluehallintovirastoille edellä käsitellyllä tavalla äkillisen vakavan terveysvaaran uhatessa. Karanteeniin määrätessä puututaan perustuslain 7 §:n 1 momentissa säädettyyn henkilökohtaiseen vapauteen, 16 §:n mukaiseen perusopetuksen oikeuteen sekä perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädettyyn työn, ammatin ja elinkeinon harjoittamisen oikeuteen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että karanteenimääräystä voidaan kuitenkin pitää välttämättömänä tartuntataudin torjumiseksi.¹⁵⁷

Edelleen TTL 60 §:n 1 momentin mukaan karanteenipäätös voidaan tehdä henkilölle, jonka on todettu tai perustellusti epäilty altistuneen yleisvaaralliselle tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillylle tartuntataudille. Toisen momentin mukaan virkasuhteinen kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntatautilääkäri voi tehdä päätöksen karanteenista myös henkilön tahdosta riippumatta. Täten lähtökohtana myös karanteeniin määräämisessä on henkilön vapaaehtoisuus ja yhteisymmärrys, mutta tarvittaessa se voidaan tehdä tämän tahdosta riippumatta. Karanteeni myös toteutetaan ensisijaisesti henkilön omassa asunnossa ja tarvittaessa kunta olisi velvollinen järjestämään tälle asianmukaisen olinpaikan. Tällainen olinpaikka voi olla esimerkiksi hotelli tai

¹⁵⁵ HE 15/2021 vp, s. 5.

¹⁵⁶ Lehtonen et al., 2014, 1 Julkinen terveydenhuolto, Tartuntatautilaki, Pakkotoimet tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi.

¹⁵⁷ PeVL 26/2006 vp, s. 2–3.

vastaanottokeskus.¹⁵⁸ Asianmukaisen olinpaikan järjestäminen voisi tulla kyseeseen esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa karanteeniin määrätty henkilö olisi asunnoton tai hän ei jostain syystä voisi kotonaan terveysturvallisesti olla.

Tartuntatautilain 61 § mahdollistaa päätöksenteon koskien matkatavaraa, konttia tai muuta tavaraa enintään kahdeksi kuukaudeksi, mikäli tartuntataudin leviämisen vaara on ilmeinen eikä sitä voida tavarahan puhdistuksella tai desinfiointilla tai muilla toimenpiteillä estää. Koronavirus tarttuu ensisijaisesti pisaratartuntana esimerkiksi henkilön yskiessä tai aivastaessa.¹⁵⁹ Täten rajoitustoimenpiteet ovat kohdistuneet ensisijaisesti ihmisiin, mutta myös tavara on lainsäädännöllisesti mahdollista määrätä karanteeniin. TTL 62 §:n 1 momentin mukaan henkilön karanteenia voidaan julkisen tartuntatautilääkärin päätöksellä jatkaa enintään kuukaudella ja tavarahan kohdalla kolmella kuukaudella, mikäli 60 tai 61 §:n mukaiset edellytykset ovat edelleen olemassa. Toisen momentin mukaan karanteeni on kuitenkin lopetettava heti, kun edellytyksiä ei enää ole. Myös lopettamisesta päättää tartuntatautilääkäri. Siihen edellyttää muun muassa perusoikeuksien rajoitusedellytykset, suhteellisuusvaatimus sekä välttämättömyysarviointi.

Tartuntatautilain 63 §:ssä säädetään eristämisestä. Sen 1 momentin mukaan, jos henkilö on sairastunut tai hänen perustellusti epäillään sairastuneen yleisvaaralliseen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäiltyyn tartuntatautiin, voi kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntatautilääkäri päättää hänen eristämisestään enintään kahden kuukauden ajaksi. Päätöksen tekeminen edellyttää, että taudin leviämisen vaara on ilmeinen eikä sen leviämistä voida muilla toimenpiteillä estää. Toinen momentti mahdollistaa eristämispäätöksen tekemisen myös vasten eristykseen määrättävän henkilön tahtoa. Tahdonvastainen päätös voi tulla kyseeseen esimerkiksi sellaisen henkilön kohdalla, joka ei rajoitusta muutoin noudattaisi vaan esimerkiksi fyysisesti tapaisi paljon muita ihmisiä ja siten altistaisi heidät tartunnalle. Eristämispaikka voi olla esimerkiksi terveydenhuollon toimintayksikkö tai henkilön oma asunto.¹⁶⁰ Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto sekä aluehallintovirastot ovat soft law -tyyppisellä ohjeella ohjeistaneet kuntia ja palvelujen tuottajia keskeisistä karanteeni- ja eristämispäätöksissä huomioitavista seikoista, koska he ovat huomanneet valvontatoiminnassaan niitä koskevien vaihtelevien käytäntöjen olemassa olosta.¹⁶¹ Ohjeessa käsitellään muun muassa perusoikeuksien rajoittamista sekä tartuntatautilain mukaista päätöksentekoprosessia.

¹⁵⁸ Ks. esim. HE 13/2016 vp, s. 55 sekä Lehtonen et al., 2014, 1 Julkinen terveydenhuolto, Tartuntatautilaki, Pakkotoimet tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi.

¹⁵⁹ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2021c.

¹⁶⁰ Ks. TTL 68 §:n 2 momentti sekä HE 13/2016 vp, s. 55.

¹⁶¹ Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto sekä aluehallintovirastot 2021.

Eristettyä henkilöä on TTL 64 §:n 1 momentin mukaan hoidettava yhteisymmärryksessä siten kuin potilaslain 6–9 §:ssä säädetään.¹⁶² TTL 65 § mahdollistaa lääkityksen antamisen potilaan vastustuksesta huolimatta. Eristämisellä pyritään siihen, että tartunnan leviäminen estyy, kun eristettävä henkilö ei tapaa muita ihmisiä. Kuten karanteenia, myös eristämistä voidaan 66 §:n 1 momentin nojalla jatkaa, tosin karanteenin kuukauden sijaan enintään jopa kuudella kuukaudella kerrallaan, mikäli edellytykset eristykseksi ovat edelleen olemassa.¹⁶³ Eristäminen kuitenkin on 2 momentin mukaan lopetettava heti, kun sille ei ole enää edellytyksiä. Toisin sanoen, jos taudin leviämisen vaara ei ole enää ilmeinen tai jos taudin leviäminen voidaan estää muilla toimenpiteillä, on eristäminen lopetettava. Eristämisen lopettamista ennen alkuperäistä viimeiseksi määriteltyä ajankohtaa puoltaa muun muassa perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset sekä hallinnon oikeusperiaatteet.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että erityisesti karanteeniin tai eristykseen määrääminen tarkoittaa hyvin pitkälle menevää puuttumista yksilön henkilökohtaiseen vapauteen ja joissa on siten kysymys perustuslain 7 §:n 3 momentissa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa tarkoitettusta vapaudenriistosta.¹⁶⁴ TTL 68 §:n 1 momentin mukaan karanteeni ja eristäminen onkin toteutettava siten, ettei henkilön oikeuksia tarpeettomasti rajoiteta. Hänellä on oltava oikeus pitää yhteyttä toimintayksikön ulkopuolelle tavalla, joka ei aiheuta tartunnanvaaraa muille. Tämä edellytys on onneksi nykyään tietoteknisistä syistä varsin helposti järjestettävissä. Tämän lisäksi esimerkiksi lääkäri on mahdollista tavata ja joissain tapauksissa myös saada diagnoosi sekä hoitoa etäyhteyksin.

Niin karanteenista kuin eristämisestä tehdään hallintopäätös, johon saa 90 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla hallintoprosessilaissa säädetyn mukaisesti. Eristämistä tai karanteenia koskeva päätös voidaan kuitenkin 91 §:n 1 momentin mukaan panna täytäntöön heti muutoksenhausta huolimatta, eli mahdollinen päätöksestä valittaminen ei lähtökohtaisesti viivytä sen toimeenpanemista. Karanteeni tai eristäminen voidaan aloittaa, vaikka siihen määrätty valittaisi siitä hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakuviranomainen, eli toimivaltainen hallinto-oikeus tai myöhemmin

¹⁶² Tällöin eristettävää henkilöä on esimerkiksi potilaslain 6 §:n 1 momentin nojalla hoidettava lähtökohtaisesti yhteisymmärryksessä hänen kanssaan ja hänellä itsellään, hänen laillisella edustajallaan tai läheisellään on 9 §:n 1 momentin nojalla itsemääräämisoikeuden toteutumiseksi oikeus saada kuulemista ja suostumuksen antamista varten tarpeelliset tiedot terveydentilastaan.

¹⁶³ Tartuntatautilain 67 §:n 1 momentti mahdollistaa hyvinkin kovat otteet karanteenille ja eristämiseksi. Se mahdollistaa karanteeni- tai eristyshuoneen oven pitämisen lukittuna ulkopuolelta, mikäli se tiettyjen edellytysten täytyessä on välttämätöntä.

¹⁶⁴ PeVL 15/2015 vp, s. 3 sekä esim. PeVL 11/2016 vp, s. 4–6.

valituslupaa haettaessa korkein hallinto-oikeus, voi kuitenkin 2 momentin mukaan kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi, kun muutosta päätökseen on haettu.¹⁶⁵

Tartuntatautilain 88 §:n mukaan rangaistus terveydensuojelurikkomuksesta säädetään rikoslaissa. Karanteeni- ja eristämispäätösten noudattamista tehostaa rikoslain (39/1889, RL) 44 luvun 2 §:ssä säädetty terveydensuojelurikkomus, jonka seurauksena henkilö voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi kuukaudeksi, mikäli hän rikkoo karanteenia tai eristämistä joko tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta ja mikäli muualla rikoslaissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Ankarampi rangaistus voi tulla kyseeseen esimerkiksi rikoslain 34 luvun 4 §:n 1 momentin 2 kohta sekä 5 §, joissa säädetään terveyden vaarantamisesta sekä törkeästä terveyden vaarantamisesta. Niissä rangaistusasteikko alkaa neljästä kuukaudesta ja päättyy kymmeneen vuoteen.¹⁶⁶ Koronaviruksen taudinkuvan takia tätä koskeva arviointi voi tulla haastavaksi, koska ihminen voi levittää tautia täysin oireettomana tai hän voi olla hyvinkin sairas.

4 KORONARAJOITUKSET TARTUNTATAUTILAIN TILAPÄISISSÄ MUUTOKSISSA

4.1 Ravitsemisliikkeitä koskevat rajoitukset

Ravitsemisliikkeiden toiminnan väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi säädetään tartuntatautilain tilapäisessä 58 a §:ssä. Alun perin pykälä lisättiin tartuntatautilakiin yhdessä 58 b §:n kanssa tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta annetussa laissa (400/2020) kesäkuussa 2020. Keväällä 2021 molempia pykäläiä muutettiin, kun niiden sisältöä kiristettiin uudella lailla (304/2021).¹⁶⁷ Lainkohtien voimassaoloa on alkuperäisestä jatkettu useampaan kertaan ja tällä hetkellä niiden on tarkoitettu olevan voimassa 30.6.2021 saakka.¹⁶⁸ Niillä on myös merkittäviä vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen. Ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoittamisella on katsottu olleen muun muassa merkittävät taloudelliset vaikutukset, minkä lisäksi

¹⁶⁵ Yleisesti muissa asioissa lähtökohtana on se, ettei päätöstä saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman (HOL 122 §). Ks. päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta yleisesti HOL 122–124 § sekä esimerkiksi Mäenpää 2007, s. 334–342. Täytäntöönpanon keskeyttäminen voi teoriassa tulla kyseeseen valituslupa-asioiden lisäksi myös ylimääräisissä muutoksenhakukeinoissa eli menetetyn määräajan palauttamisessa ja lainvoimaisen päätöksen purkamisessa. Ks. tarkemmin HOL 13 luku.

¹⁶⁶ Ks. myös HE 17/2001 vp, s. 36–37.

¹⁶⁷ Ks. tarkemmin HE 32/2021 vp.

¹⁶⁸ Ks. tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta annetut lait 139/2020 sekä 165/2021. Ks. myös majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) tilapäinen 3 a §, jonka nojalla lähes kaikki ravitsemisliikkeet olivat koronaviruspandemian aiheuttamissa poikkeusoloissa suljettuina asiakkailta 30.3.–31.5.2020 välisenä aikana. Tuon sulkujakson jälkeen ravintolat avautuivat, mutta niihin kohdistui juuri tartuntatautilain 58 a §:n mukaisia rajoituksia. Tarkemmin sulkemisesta ks. esim. HE 72/2020 vp, s. 4–6.

sillä on merkitystä perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden, 15 §:ssä tarkoitetun omaisuuden suojan sekä 18 §:n 2 momentin julkisen vallan työllisyyden edistämismääräyksen kannalta.¹⁶⁹ Elinkeinovapauden rajoituksia on arvioitu merkitykseltään huomattaviksi, koska esimerkiksi asiakasmäärien enimmäisrajoitukset sekä aukiolo- ja anniskeluaikoihin kohdistuvat rajoitukset tarkoittavat hyvin merkittävää puuttumista ihmisten harjoittamaan elinkeinotoimintaan.¹⁷⁰

Ravitsemisliiketoiminnan rajoittamisella on pyritty koronaviruksen leviämisen ehkäisyyn, kun ihmiset eivät tapaa toisiaan samassa mittakaavassa muun kanssakäymisen ohessa myöskään ravintoloissa. Tartuntatautilain 58 §:n laajaan tartunnanvaaraan liittyvien toimenpiteiden, kuten yleisten kokousten tai yleisötilaisuuksien kieltämisen, ei ole katsottu ulottuvan ravitsemistoimintaan, joten lainsäätäjällä on päätynyt lain muutoksiin. Myös se jälleen osoittaa tartuntatautilaissa olleet puutteet. Rajoituksilla on haluttu turvata perustuslain 7 §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta elämään, perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta välttämättömään huolenpitoon sekä perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä julkisen vallan velvollisuutta riittävien terveysturvallisuuden turvaamiseen sekä väestön terveyden edistämismääräyksiä. Tartuntatautilakiin tehtyjen väliaikaisten lisäysten tavoitteena on ollut ravitsemustoiminnan avaaminen asiakkaille ja samanaikaisesti estää koronavirustaudin leviäminen.¹⁷¹ Lähtökohtaisesti asetelmaa voi tässä mielessä pitää varsin haastavana ja jonka toteuttaminen terveysturvallisesti edellyttää huolellista suunnittelua.

Tartuntatautilain 58 a § velvoittaa ravitsemisliikkeiden noudattavan erityisiä hygieniain liittyviä vaatimuksia sekä asiakkaiden välisen riittävän etäisyyden ylläpitämisen huolehtimista. Lisäksi pykälässä säädetään aukiolo- ja anniskeluaikojen sekä sisä- ja ulkotilojen asiakaspaikkamääriä koskevista rajoituksista. Pykälä mahdollistaa sen, että valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä esimerkiksi hygieniasta, asiakasmäärien rajoituksista sekä aukioloajoista.¹⁷² Lisäksi 6 momentti velvoittaa ravitsemistoiminnan harjoittajalta kirjallista suunnitelmaa sisä- ja ulkotilojen käyttöön säädettyjen velvollisuuksien ja rajoitusten toteuttamisesta.

Tartuntatautilain 58 b §:n mukaan aluehallintovirastot valvovat 58 a §:ssä ja sen nojalla säädettyjen velvoitteiden ja rajoitusten noudattamista. Aluehallintovirastot voivat antaa määräyksen epäkohtien ja puutteiden korjaamisesta, mikäli sellaisia rajoitusten tai velvoitteiden noudattamisesta havaitaan. Määräyksen korjaamiseksi on ensin annettava määräaika, jonka kuluessa on suoritettava tarpeelliset

¹⁶⁹ PeVL 14/2020 vp, s. 1. Ks. myös esim. HE 72/2020 vp, s. 13 sekä TaVL 9/2020 vp.

¹⁷⁰ HE 72/2020 vp, s. 23.

¹⁷¹ HE 72/2020 vp, s. 10 ja 23–24.

¹⁷² Ks. esim. VNa ravitsemisliikkeiden toiminnan väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi (166/2021).

toimenpiteet puutteiden korjaamiseksi. Mikäli se ei tuota tarvittavia korjauksia tai asetettuja velvoitteita on olennaisella tavalla rikottu, voivat aluehallintovirastot määrätä ravitsemisliikkeen ravitsemistoiminnan keskeytettäväksi välittömästi ja liikkeen pidettäväksi suljettuna asiakkailta enintään kuukauden ajaksi.¹⁷³ Toinen momentti mahdollistaa aluehallintovirastolle virka-avun pyytämisen poliisilta ravitsemisliikkeen sulkemisen toimeenpanemiseksi. Annettavat määräykset sekä toiminnan keskeyttämistä ja liikkeen sulkemista koskevat rajoitustoimenpiteet ovat hyvin merkittävää elinkeinovapauteen puuttumista, jolla viruksen leviämistä pyritään ehkäisemään.

4.2 Tilojen käytön yleiset edellytykset

Tartuntatautilain tilapäisessä 58 c §:ssä säädetään toimenpiteistä koronaviruksen leviämisen estämiseksi ja 58 d §:ssä asiakkaille ja osallistujille tarkoitettujen tilojen käyttöä koskevista edellytyksistä koronaviruksen leviämisen estämiseksi. Nämä lainkohdat astuivat voimaan laissa tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetussa laissa (147/2021) 22.2.2021, eli vajaa vuosi siitä, kun koronavirus alkoi aiheuttamaan Suomessakin mittavia toimenpiteitä, joilla on pyritty taudin leviämisen estämiseen. Pykälien on tarkoitettu olevan voimassa 30.6.2021 asti ja niissä on hyödynnetty muun muassa koronavirustaudin epidemiologista ja lääketieteellistä tilannekuvaa sekä asiantuntijoiden antamaa tietoa viruksen leviämistavoista.¹⁷⁴ Tämä on kuvaava esimerkki siitä, miten lainsäädännön valmistelussa esimerkiksi lääketiede saa painavan merkityksen.

Hallituksen esityksessä tartuntatautilain muutoksia on tarkasteltu perusoikeusrajoituksina eikä perustuslain 23 §:ään perustuvina poikkeuksina perusoikeuksista.¹⁷⁵ Valiokunta on katsonut, että tehdyillä muutoksilla tartuntatautilakiin on merkitystä muun muassa perustuslain 19 §:n 3 momentin (oikeus riittäviin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin), 18 §:n (elinkeinovapaus ja työllisyyden edistämiselvoite), 15 §:n (omaisuudensuoja), 13 §:n (kokoontumis- ja yhdistymisvapaus), 11 §:n (uskonnonvapaus), 10 §:n (yksityis- ja perhe-elämän suoja), 7 §:n (henkilökohtainen vapaus) sekä 6 §:n (yhdenvertaisuus ja lasten tasa-arvoinen kohtelu) kannalta. Perusoikeuksien näkökulmasta hallituksen esityksessä lainkohdat oli alun perin tarkoitettu olemaan voimassa vuoden 2021 loppuun, mutta perustuslakivaliokunta ehdotti säännösten voimassaoloa lyhennettävän nykyiseen. Valiokunnan mielestä koronaepidemian tilannetta ja siten rajoitustoimenpiteiden välttämättömyyttä

¹⁷³ Etelä-Suomen aluehallintovirasto on määrännyt anniskeluaikarajoitusten rikkomisen takia Etelä-Karjalassa sijaitsevan ravintolan suljettavaksi kahdeksi viikoksi. Ks. esim. Anttonen 2021.

¹⁷⁴ Ks. näistä HE 245/2020 vp, s. 22–29.

¹⁷⁵ PeVL 44/2020 vp, s. 7.

ei ole voitu luotettavasti arvioida vuoden 2021 loppuun saakka.¹⁷⁶ Tähän arviointiin liittyy myös esimerkiksi oikeasuhtaisuuden sekä suhteellisuuden tarkastelu. Siten lainkohdat säädettiin olemaan voimassa vain kesäkuun loppuun vuoden lopun sijasta.

Samaan aikaan 58 c ja 58 d §:ien kanssa tartuntatautilakiin lisättiin tilapäisesti 58 e–58 h §:t, jotka koskevat myös toimenpiteitä koronaviruspandemian leviämisen estämiseksi. Tartuntatautilain 58 e §:ssä säädetään henkilöliikennettä koskevista toimenpiteistä ja 58 f §:ssä matkustajamäärän väliaikaisesta rajoittamisesta covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi. Niitä koskevien päätösten tekemisessä toimivaltainen viranomainen on Liikenne- ja viestintävirasto, joten lainkohtia ei tässä tutkimuksessa sen tarkemmin käsitellä. On kuitenkin syytä tiedostaa, että tartuntatautilaki mahdollistaa viranomaiselle myös tällaisia rajoitustoimenpiteitä, eivätkä aluehallintovirastot siten ole kuntien kanssa ainoita konkreettisia rajoituspäätöksiä laativia toimijoita. Tämä lisää jälleen yhden ulottuvuuden viranomaisten välisissä toimivaltasuhteissa, mikä ei ole välttämättä aina kovin selvää.

4.2.1 Hygieniavaatimukset

Tartuntatautilain 58 c §:ssä säädetään hygieniavaatimusten huomioon ottamisesta. Hygieniavaatimukset on otettava huomioon sellaisissa sisätiloissa sekä tietyissä rajatuissa ulkotiloissa, jotka ovat tarkoitettu yleisölle avoimeen tai rajatun asiakas- tai osallistujapiirin oleskeluun. Asiakas- ja osallistujatilat ovat sellaisia tiloja, joissa oleskelee tavanomaisesti vaihteleva määrä henkilöitä ja jotka ovat avoimia asiakkaille ja osallistujille tietyinä aukioloaikana. Myös sellaiset tilat, joiden käyttö perustuu jäsenyyteen, sopimussuhteeseen tai lakisääteisen palvelun saamiseen, katsotaan asiakas- ja osallistujatiloiksi, kuten myös erilaiset odotustilat. Sisätilan käsite lienee jokseenkin helposti ymmärrettävissä, kun taas alueellisesti ja toiminnallisesti rajatuilla ulkotiloilla tarkoitetaan esimerkiksi liikunnan ja urheilun seuraamiseen tarkoitettuja tiloja sekä huvipuistoja, festivaalialueita sekä katsomo- ja jonotusalueita. Alueellisesti ja toiminnallisesti rajatulla ulkotilalla ei tarkoiteta yleisiä paikkoja, kuten puistoja, katuja tai teitä, ellei sitä käytetä asiakkaille tai muille osallistuville suunnattuun tarkoitukseen jonakin ajankohtana.¹⁷⁷

Hygieniavaatimuksilla tarkoitetaan asioita, jotka koronapandemian aikana lienevät tulleet useimmille hyvin tutuiksi ja osaksi jokapäiväistä arkea. Ne on kuitenkin päädytty kirjaamaan varsin selkeästi lain tasolle, mikä on siten suosituksia sekä ohjeistusten antamista velvoittavampaa. TTL 58 c §:n ensimmäisen momentin 1 kohdan mukaan toiminnan järjestäjän on toiminnassaan huolehdittava

¹⁷⁶ Ibid., s. 6.

¹⁷⁷ HE 245/2020 vp, s. 77–78.

siitä, että asiakkailta ja osallistujilta on mahdollisuus käsien puhdistamiseen. Sitä on pidetty yhtenä keskeisenä keinona koronavirustaudin leviämisen ehkäisemisessä. Toisen kohdan mukaan heidän on huolehdittava siitä, että asiakkaille ja osallistujille annetaan toimintaohjeet, joissa ohjeistetaan käsien hygieniasta, riittävän etäisyyden ylläpitämisestä sekä muista vastaavista käytänteistä, joilla tartuntojen leviämistä pystytään estämään.¹⁷⁸ Täten se jättää tilojen hallinnasta vastaavalle toimijalle myös tässä suhteessa merkittävästi omaa harkintavaltaa.¹⁷⁹ Sitä voi pitää perusteltuna, koska lainsäädännön tasolla on käytännössä mahdoton säätää jokaisesta tai edes tietyn tyyppisistä toimijoista erikseen, vaikka sääntelyn kohteena olevat yksiselitteisen tarkkoja määritelmiä ehkä toivoisivatkin. Jokin tilaisuus voi olla tarkoitettu pelkästään sellaisille henkilöille, joille hengityssuojaimen käyttäminen on terveydelle vaarallista, kun taas toisille se voi olla hyvin suotavaa. Myös lain esitöissä viitataan THL:n kasvomaskien käyttöä koskevaan suositukseen 24.9.2020.¹⁸⁰

TTL 58 c §:n 1 momentin kolmannen kohdan mukaan tilojen ja pintojen puhdistamista on tehostettava sen lisäksi, mitä muualla kyseisen toiminnan osalta puhdistamisesta säädetään. Toisen momentin mukaan asiakkaiden ja osallistujien oleskelu tulee järjestää väljästi ja kyseisen toiminnan erityispiirteet huomioiden siinä määrin, kun se on mahdollista. Siten esimerkiksi mahdolliset asiakaspaikat on sijoitettava toisiinsa nähden riittävän etäälle. Säännös jättää yksittäiselle toimijalle harkintavaltaa myös tässä suhteessa. Se on perusteltua esimerkiksi siitä syystä, että asiakkaille tarkoitettuja tiloja on valtava määrä erilaisia. Tilan käyttöön voi vaikuttaa myös esimerkiksi siellä olevan ilmanvaihdon tehokkuus. Lain esitöissä velvoitteita hygieniavaatimusten noudattamisesta on perusteltu muun muassa sillä, että sillä on mahdollista välttää tiukempien rajoitusten asettamista, minkä lisäksi ne on mahdollista toteuttaa melko pienin panoksin.¹⁸¹ TTL 58 c §:n 7 momentti mahdollistaa sen, että hygieniavaatimuksista voidaan antaa vielä tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

TTL 58 c §:n 3 momentin mukaan edellä mainitut velvollisuudet koskevat tilojen hallinnasta vastaavia ja niitä toiminnassaan käyttäviä toimijoita, eli yksityisiä yhteisöjä ja elinkeinonharjoittajia, säätiöitä ja muita oikeushenkilöitä¹⁸², kuntia ja kuntayhtymiä, uskonnollisia yhdyskuntia sekä julkisoikeudellisia laitoksia. Velvollisuudet eivät kuitenkaan 4 momentin mukaan koske yksityis- tai perhe-elämän piiriin kuuluvaa toimintaa, eivätkä velvollisuudet saa estää 5 momentin mukaan

¹⁷⁸ Toimintaohjeet voivat koskea myös esimerkiksi tilaisuuksien porrastamista sekä suu-nenäsuojusten käyttämistä kyseisissä tiloissa.

¹⁷⁹ HE 245/2020 vp, s. 78–79.

¹⁸⁰ Ks. tarkemmin ajankohtaisesta suosituksesta THL:n kotisivuilta.

¹⁸¹ HE 245/2020 vp, s. 77.

¹⁸² Ei kuitenkaan majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) 1 §:n 2 momentin 6 kohdassa ja Ahvenanmaan maakunnan vastaavassa lainsäädännössä tarkoitettuja ravitsemistoiminnan harjoittajia.

kenenkään oikeutta saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa, oikeutta lakisääteisiin palveluihin eivätkä ne saa estää virkamiestä tai viranhaltijaa hoitamasta virkatehtäviään. Täten esimerkiksi perustuslain 10 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattu yksityis- ja perhe-elämän suojaan ei kyseisellä säännöksellä kajota, eikä siten esimerkiksi yksityiset juhlatilaisuudet ole sääntelyn piirissä. Yksityis- ja perhe-elämään kuuluu luonnollisesti perhe ja suku sekä muu henkilön lähipiiri.

Tartuntatautilain 58 c § ei edellytä esimerkiksi aluehallintovirastolta tai kunnalta erillistä päätöstä siitä, että hygieniavaatimukset on jollain tietyllä alueella tai tietyssä tilassa otettava käyttöön, vaan se velvoittaa kaikkia laissa mainittuja toimijoita huolehtimaan niistä automaattisesti. Ne ovat eräänlaiset minimivaatimukset, joita yleisölle avoimissa ja asiakkaille sekä osallistujille varatuissa toimitiloissa on noudatettava. Aluehallintovirastot kuitenkin valvovat hygieniavaatimusten toteutumista. Toimijat voivat noudattaa myös omia tiukempia hygieniakäytäntöjään, mutta tällöin niiden on huomioitava asiakkaiden yksilökohtaiset tarpeet sekä esimerkiksi kansalaisten yhdenvertaisuus. On lisäksi mainittava, etteivät hygieniavaatimukset koske ravintoloita, koska niitä ohjaa voimassa oleva tartuntatautilain väliaikainen 58 a §. Täten sääntelyä voi pitää epäselvänä ja pirstoutuneena.

4.2.2 Turvavälejä koskeva sääntely

Tartuntatautilain 58 d §:ssä säädetään asiakkaille ja osallistujille tarkoitettujen tilojen käytön edellytyksistä koronaviruksen leviämisen estämiseksi. Lainkohdassa on 58 c §:n tapaan varsin paljon yksityiskohtaista sääntelyä ja se eroaa siten esimerkiksi tartuntatautilain 58 §:stä. Se ensinnäkin 1 momentin mukaan mahdollistaa kunnan tartuntatautiviranomaiselle, tai aluehallintovirastolle mikäli toimenpiteet ovat välttämättömiä usean kunnan alueella, toimivallan tehdä velvoittava päätös lähikontaktien¹⁸³ tosiasiallisesta välttämistä seurueiden sekä asiakkaiden ja osallistujien kesken. Myös tämä päätös kohdistuu yleisiin tai rajatun asiakas- tai osallistujapiirin oleskeluun tarkoitettuihin tiloihin. Lähikontaktien välttäminen voi tapahtua esimerkiksi väliseiniä koskevien tilaratkaisujen tekemisenä.¹⁸⁴ Tällaista päätöstä kutsutaan turvavälipäätökseksi.¹⁸⁵ Mikäli kunta ja aluehallintovirasto tekevät samanaikaisesti voimassa olevat päätökset turvaväleistä, täydentää kunnan alueella olevassa päätöksessä asetetut velvoitteet voimassa olevia aluehallintoviraston päätöksellä asetettuja velvoitteita. Se on perusteltua erityisesti tilanteissa, joissa kyseisen kunnan

¹⁸³ Lähikontaktilla tarkoitetaan 4 momentin mukaan ihmisten oleskelua kasvotusten tai samassa tilassa alle kahden metrin etäisyydellä toisistaan yli 15 minuutin ajan sekä fyysistä kontaktia toisiinsa.

¹⁸⁴ HE 245/2020 vp, s. 85–86.

¹⁸⁵ Esimerkiksi aluehallintovirasto kutsuu tämän lainkohdan nojalla tehtyjä päätöksiä turvavälipäätöksiksi. Ks. aluehallintovirasto 2021e.

tartuntatautilanne on muita saman sairaanhoitopiirin kuntia pahempi ja siten edellyttää tiukempia rajoituksia.

Turvavälipäätös voi kohdistua lainkohdan mukaan samoihin toimijoihin, kuin mihin 58 c §, eli yksityisiin yhteisöihin, säätiöihin ja muihin oikeushenkilöihin, yksityisiin elinkeinonharjoittajiin, kuntiin ja kuntayhtymiin, uskonnollisiin yhdyskuntiin sekä julkisoikeudellisiin laitoksiin. Tällaisia ovat aluehallintovirastojen mukaan esimerkiksi huvipuistot, sisäleikkipaikat, monet sisäliikuntapaikat sekä ryhmäharrastustoimintaan käytettävät tilat.¹⁸⁶ Soveltamisala on siten sama, mikä luo kaikessa epäselvyydessään tietynlaista systemaattisuutta kahden lainkohdan suhteen. Lainsäädäntö velvoittaa niin hygieniavaatimuksissa kuin tarvittaessa myös turvavälien pitämisessä verraten kattavasti suurta joukkoa erilaisia yhteiskunnassa olevia toimijoita niin yksityisellä, julkisella kuin myös kolmannella sektorilla. TTL 58 d §:n kolmannessa momentissa säädetään siitä, mitä yleisölle avoimilla tai rajatun asiakas- tai osallistujapiirin oleskeluun tarkoitettuja tiloja 1 momentissa tarkoitetaan. Niitä ovat ensinnäkin sisätilat, joita käytetään yli 10 asiakkaan tai osallistujan samanaikaiseen oleskeluun. Lisäksi ulkotilat, jotka ovat alueellisesti ja toiminnallisesti rajattu ja joita käytetään samanaikaiseen yli 50 asiakkaalle tai osallistujalle suunnattuun tarkoitukseen ja joiden käyttämisestä kyseiseen toimintaan toiminnan järjestäjä vastaa tietyinä ajankohtana, kuuluvat sääntelyn piiriin. Kuudennen momentin mukaan päätöstä ei kuitenkaan sovelleta oppilaitosten toimintaan, varhaiskasvatukseen, ammattuurheilamiseen¹⁸⁷ eikä yksityis- tai perhe-elämän piiriin kuuluvaan toimintaan. Myöskään tämä päätös ei seitsemännen momentin mukaan saa 58 c §:n tavoin estää kenenkään oikeutta esimerkiksi lakisääteisiin palveluihin.

Tällaisen TTL 58 d §:ssä säädetyn velvoittavan päätöksen tekeminen ensinnäkin edellyttää, että TTL 58 c §:n mukaiset hygieniatoimet ja muut tehdyt toimenpiteet eivät ole riittäviä ja sen on oltava koronaviruksen leviämisen estämiseksi välttämätöntä. Täten 58 c §:n sääntelyä voidaan pitää ensisijaisena 58 d §:ään nähden. On perusteltua, että mikäli kahdella toimenpiteellä päästään samaan lopputulokseen, tulee valita vähemmän haitan periaatteen mukaisesti se, kummasta aiheutuu vähemmän haittaa. Tässä tapauksessa turvavälipäätökset jätettäisiin silloin tekemättä. Asiaa voi lähestyä myös HL 6 §:n mukaisten hallinnon oikeusperiaatteiden, kuten suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Viranomaisten toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Turha rajoittaminen ei ole oikeasuhtaista tai välttämätöntä. Lisäksi niiden on oltava

¹⁸⁶ Aluehallintovirasto 2021e.

¹⁸⁷ Ammattuurheilulla tarkoitetaan sarjalisenssisopimukseen tai Olympiakomitean urheilijasopimukseen perustuvaa ammattuurheilua sekä A-maajoukkueuimintaa, käytännössä palloilulajeissa kahta ylintä kansallista sarjatasoa. Lisäksi sellainen tavoitteellinen yksilöurheilu, joka tähtää kansainväliseen menestykseen ja josta urheilija hankkii elantonsa, katsotaan kuuluvan ammattuurheilun käsitteen piiriin. HE 245/2020 vp, s. 89.

tarkoituksenmukaisia, joten viranomaisen ei tule valita ylimitoitettua toimenpidettä päämäärään päästäkseen myöskään turvavälipäätöksiä tehdessään.

TTL 58 d §:n välttämättömyyteen liittyy 2 momentissa säädetyt edellytykset päätöksen tekemiselle. Sen mukaan kyseinen velvoittava päätös saadaan tehdä, mikäli 1 kohdan mukaan sairaanhoitopiirin alueella 14 viimeisimmän päivän ajalta, joilta tieto on saatavilla, aikana todennettujen tartuntojen ilmaantuvuus on 100 000 asukasta kohden vähintään 25. Toisen momentin 2 kohta edellyttää, että alueella todetaan sellaisia tautiryppäitä, joiden tartuntaketjuja ei pystytä luotettavasti jäljittämään ja jotka asiantuntija-arvion mukaan aiheuttavat uusien tartuntojen leviämisen merkittävän riskin. Näiden edellytysten täytyessä päätös turvaväleistä voidaan tehdä. Päätöksen tekemiselle asetetaan siten laissa tietyt minimivaatimukset, joita aluehallintovirastojen on noudatettava. Tämä kytkeytyy vallitsevaan epidemiatilanteeseen sekä epidemiologiseen arvioon, jossa ajantasaisen asiantuntijatiedon saaminen on välttämätöntä päätöksenteolle. Turvavälipäätöksen tekeminen edellyttää, että epidemiatilanne on sairaanhoitopiirin alueella vakava.¹⁸⁸ Tämä korostaa THL:n asiantuntijatiedon, kuin myös alueellisten toimijoiden ja erityisesti sairaanhoitopiirien roolia tartuntatautien torjunnassa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tämän tyyppisten rajoitustoimenpiteiden asettaminen vaiheistettusti epidemian perustaso-, kiihtymis- ja leviämisvaiheisiin on välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta lähtökohtaisesti perusteltu ja asianmukainen.¹⁸⁹ Näillä luoduilla epidemian tilannetta kuvaavilla tasoilla on siten pyritty luomaan rajoitustoimenpiteille jonkinlaista systematiikkaa, jonka myös asiaan tarkemmin perehtymättömät ihmiset pystyvät ymmärtämään.

Viranomaisen tekemästä turvavälejä koskevasta hallintopäätöksestä on TTL 58 d §:n 1 momentin mukaan käytävä ilmi, että velvoitteet on mahdollista toteuttaa asiakasmäärää rajoittamalla, asiakaspaikkaa tai tiloja koskevilla järjestelyillä sekä muilla erityispiirteet huomioivilla tavoilla. Päätöksessä on lisäksi selostettava, mitä yleisölle avoimilla ja rajatun asiakas- tai osallistujapiirin oleskeluun tarkoitetuilla tiloilla sekä lähikontaktilla tarkoitetaan. Mikäli toimintaa ei ole mahdollista järjestää lain edellyttämällä tavalla, asiakas- ja osallistujatiloja ei voi käyttää.¹⁹⁰ Päätöksen saa 8 momentin mukaan tehdä enintään kuukaudeksi kerrallaan ja mikäli edellytykset eivät enää täyty, on se kumottava välittömästi.

¹⁸⁸ HE 245/2020 vp, s. 82.

¹⁸⁹ PeVL 44/2020 vp, s. 5 ja PeVL 10/2021 vp, s. 3.

¹⁹⁰ HE 245/2020 vp, s. 84.

Toisin kuin TTL 58 c §, jonka velvoitteet ovat voimassa koko maassa lain voimassaoloajan ilman erillistä päätöstä, edellyttää 58 d § joko kunnalta tai aluehallintovirastolta päätöksen tekemistä. Velvoitteet eivät siten ole automaattisesti voimassa. Kunta voi tehdä päätöksen omaa aluettaan koskien ja aluehallintovirastolla on toimivalta tehdä päätös puolestaan omaa toimialuettaan koskien useamman kunnan alueella. Päätöksen tekeminen jättää viranomaisille harkintavaltaa, koska niiden tulee ottaa arvioinnissa huomioon esimerkiksi välttämättömyyspunninta sekä 58 c §:n nojalla tehtyjen sekä muiden toimenpiteiden riittävyysarviointi. Toisaalta päätöksen tekeminen edellyttää, että uusien tartuntojen määrä on tietynä ajanjaksona riittävän suuri, mikä asettaa harkintavaltaa rajoittavan minimivaatimuksen päätöksen tekemiselle. Tämä voi johtaa siihen, että osassa maata päätös on voimassa, kun toisella puolella Suomea sellaista ei välttämättä ole annettu. Kansalainen voi pitää tällaista alueellisuuteen perustuvaa järjestelmää monimutkaisena, mutta sinänsä koronaviruksen taudin alueelliset erot huomioivana ja siten perusteltuna.

Tiivistetysti tartuntatautilain 58 d § mahdollistaa kuntien sekä aluehallintovirastojen tehdä määräys omilla toimialueillaan siitä, että laissa määriteltyjen toimijoiden on otettava käyttöön keinot, joilla tosiasiallisesti mahdollistetaan turvavälien noudattaminen yli 10 henkilön sisätiloissa ja yli 50 henkilön ulkotiloissa. Asiakkailla, muilla osallistujilla sekä seurueilla on siten oltava tosiasiallinen mahdollisuus välttää fyysinen kontakti sekä säilyttää kahden metrin turvaetäisyys toisiinsa, mikäli he oleskelevat tilassa yli 15 minuutin ajan. Turvavälipäätöksen tekeminen edellyttää viranomaiselta useiden asioiden arvioimista. Epidemiatilannetta koskeva asiantuntija-arvio sekä lääketieteellinen arviointi¹⁹¹ ovat päätöksenteossa suuressa roolissa. Esimerkiksi 2 momentissa säädetyt kriteerit ilmaantuvuusluvusta tavoittelevat sitä, että ne antavat kunnille ja aluehallintovirastoille tukea aluekohtaiseen arviointiin tilanteen vakavuudesta ja siten myös toimenpiteiden välttämättömyydestä. Päätöksenteon tulisi myös olla ennakoivaa sekä oikea-aikaista ja ensisijaisesti paikallista ja alueellista.¹⁹²

Osa aluehallintovirastoista on antanut TTL 58 d §:n mukaisia päätöksiä. Etelä-Suomen aluehallintovirasto on 11.3.2021 asiassa ESAVI/8563/2021 antanut päätöksen koskien Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin alueella sijaitsevia kuntia. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on 9.3.2021 asiassa LSSAVI/3594/2021 antanut vastaavanlaisen päätöksen koskien Pirkanmaan

¹⁹¹ Asiantuntija-arvion kannalta keskeinen asiantuntemus on koottu alueellisiin työryhmiin, joihin kuuluu edustukset kyseisen alueen kunnista, sairaanhoitopiiristä, aluehallintovirastosta sekä THL:stä. HE 245/2020 vp, s. 86. Tämä mahdollistaa sen, että alueen tilannekuva on toimijoilla mahdollisimman samanlainen, mikä puolestaan mahdollistaa paremman päätöksenteon niin kunnissa kuin myös aluehallintovirastossa. Toisaalta sen voidaan ajatella myös vaikuttavan positiivisesti tiedottamiseen ja siten kansalaisten tietoisina pitämiseen, kun viranomaisilla on yhteinen tilannekuva vallitsevasta tautitilanteesta ja sen edellyttämistä toimenpiteistä yhteiskunnassa.

¹⁹² HE 245/2020 vp, s. 86.

sairaanhoidopiirin kuntia.¹⁹³ Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueeseen kuuluu viisi maakuntaa, joten päätös on kohdistunut niistä vain yhteen. Päätöstä on perusteltu tartuntatautilain ja lain esitöiden lisäksi valtakunnallisella epidemiatilanteella sekä annetulla ohjauksella. Ohjaaminen ohjein sekä kirjein ei ole oikeuslähdeopillisesti viranomaista velvoittavaa, joten siten on mielenkiintoista, että niihin on viitattu päätöksissä verraten paljon. Toisaalta se on jossain määrin ymmärrettävää, koska esimerkiksi aiempaa pandemiaa edeltänyttä ratkaisukäytäntöä tai korkeimman hallinto-oikeuden antamia ohjaavia vuosikirjapäätöksiä ei viranomaisella ole päätöstä tehdessään ollut käytettävissä.

Päätösten perusteluissa viranomaisten antamiin ohjeisiin sekä kirjeisiin viitataan useasti. Päätöksissä on viitattu esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätökseen 3.9.2020, jolla VN on puoltanut STM:n tekemää toimintasuunnitelmaa hybridistrategian mukaisten suositusten ja rajoitusten toteuttamiseen. Lisäksi päätöksissä on viitattu STM:n 18.12.2020 kunnille, sairaanhoidopiireille sekä kuntayhtymille lähettämään kirjeeseen, joka koskee epidemian leviämisen estämistä kiihtymis- ja leviämisvaiheessa tai niiden uhatta olevissa maakunnissa (VN/28363/2020). Valtakunnallisen ohjauksen lisäksi päätöksissä on käsitelty paikallista epidemiatilannetta sekä saatuja asiantuntija-arvioita.

Molemmat mainituista päätöksistä ovat yli 15 sivun pituisia ja ne ovat varsin perustellusti laadittuja, vaikkakin niiden perusoikeusarviointi on jäänyt niukaksi. Päätöksissä on huomioitu hallintolain 7 luvussa säädetyt asian ratkaisemista koskevat yleiset säännökset. On tärkeä huomioida, että nämäkin päätökset ovat valituskelpoisia hallintopäätöksiä, toisin kuin koronaviruspandemian aikana esimerkiksi valtioneuvoston antamat ohjeet ja suositukset, jotka myös ovat saaneet paljon huomiota rajoitustoimenpiteiden yhteydessä. Se on voinut vaikuttaa monesta varsin sekavalta, kun toimenpiteitä on ollut paljon erilaisia eri sanoin ilmaistuna. Viranomaisen hallintopäätös on kuitenkin luonteeltaan sekä velvoittavuudeltaan ohjeisiin tai suosituksiin verrattuna täysin eri. Voi hyvin olla, että kyseisistä päätöksistä valitetaan ja haetaan aina valituslupaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta saakka mahdollisen prejudikaattipäätöksen toivossa. Koska tällaisia päätöksiä ei ole aiemmin päätyntä ymmärrettävistä syistä ylimmän hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi, voisi perustellusti olettaa, että se antaisi niistä viranomaisia myöhemmin ohjaavia vuosikirjaratkaisuja. Päätösten lopussa on todettu, että se voidaan panna täytäntöön heti mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta tartuntatautilain 91 §:n 1 momentin nojalla. Muutoksenhaku ei siten lähtökohtaisesti aiheuta päätöksen täytäntöönpanon lykkäävää vaikutusta, ellei tuomioistuin sitä erikseen kiellä.

¹⁹³ Ks. myös esimerkiksi Lounais-Suomen aluehallintoviraston 26.2.2021 antama päätös asiassa LSAVI/2318/2021 ja Itä-Suomen aluehallintoviraston 15.3.2021 antama päätös asiassa ISAVI/1654/2021. Kun esimerkiksi näitä päätöksiä vertaa toisiinsa, on havaittavissa, että vaikka viranomaisille on lain nojalla jätetty itsenäistä harkintavaltaa, ovat päätökset rakenteeltaan ja perusteluiltaan keskenään hyvin yhtäläisiä, alueellista epidemiatilanteen tarkastelua lukuun ottamatta.

4.3 Tilojen väliaikainen sulkeminen

Tartuntatautilain tilapäisessä 58 g §:ssä säädetään tilojen väliaikaisesta sulkemisesta asiakkailta ja osallistujilta koronaviruksen leviämisen ehkäisemiseksi. Tämä uusi lainkohta on eräänlaista jatkumoa 58 c §:n hygieniavaatimuksille ja 58 d §:n turvavälipäätöksille, jotka ovat kaikki pitkiä ja varsin vaikeaselkoisia. TTL 58 c § on luonteeltaan kaikista lievin ja toimintaan mahdollisimman vähän puuttuva. Se on myös voimassa koko maassa ja velvoittaa siten automaattisesti kaikkia siinä säädettyjä toimijoita ottamaan hygieniavaatimukset huomioon. TTL 58 d § on puolestaan 58 c §:ää astetta voimakkaampi toimenpide, joka edellyttää erillisen päätöksen antamista. Pykälässä on tietyt kriteerit, joiden täytyessä kyseinen päätös turvavälien toteutumisesta tehdään. Mainitut 58 c ja 58 d § kuitenkin mahdollistavat esimerkiksi toiminnan jatkamisen tietyin edellytyksin. Tartuntatautilain 58 g § on molempia edellä mainittuja astetta järeämpi toimenpide koronaviruksen leviämisen ehkäisemiseksi yhteiskunnassa. Se mahdollistaa tilojen väliaikaisen sulkemisen 58 d §:ään verrattuna tiukempien edellytysten täytyessä.

TTL 58 g §:n 1 momentti mahdollistaa yleisölle avoimien ja rajatun asiakas- tai osallistujapiirin oleskeluun tarkoitettujen asiakas-, osallistuja- ja odotustilojen sulkemisen. Tällainen toimijoita velvoittava päätös voidaan tehdä vain, jos on ilmeistä, ettei TTL 58 d §:n mukaisia turvavälitoimenpiteitä ja muita aiemmin toteutettuja toimenpiteitä voida pitää toimintaan liittyvän erityisen tartuntariskin vuoksi riittävinä koronaviruksen leviämisen estämisessä. Sen on myös oltava välttämätöntä sekä täytettävä 2 momentissa säädetty edellytykset. Päätöksen tekee ensisijaisesti kunta, mutta jälleen useamman kunnan kohdalla sen tekee aluehallintovirasto. Tällaista päätöstä kutsutaan sulkupäätökseksi.¹⁹⁴ Sillä rajoitetaan voimakkaasti elinkeinotoimintaa ja -vapautta sekä yhdistymisvapautta.¹⁹⁵ Myös tämän lainkohdan nojalla kunnan tekemässä samanaikaisesti voimassa olevassa päätöksessä asetetut velvoitteet täydentävät kunnan alueella voimassa olevia aluehallintoviraston päätöksellä asetettuja velvoitteita. Toimivaltuuksien päällekkäisyys voidaan siten myös tartuntatautilain tilapäisissä pykälissä nähdä tässä mielessä systemaattisena, mikä ei välttämättä ole perustuslakivaliokunnan käytännössä mainitun selkeyden mukaista.

Sulkupäätöksen tekemiselle asetetaan TTL 58 g §:n 2 momentissa jo varsin tiukat ehdot. Sen mukaan päätös voidaan tehdä vain, jos 1 kohdan mukaan sairaanhoitopiirin alueella 14 viimeisimmän päivän, jolta tieto on saatavilla, aikana todennettujen tartuntojen ilmaantuvuus on 100 000 asukasta kohden

¹⁹⁴ Ks. aluehallintovirasto 2021g.

¹⁹⁵ HE 245/2020 vp, s. 98.

vähintään 50. TTL 58 d §:n kohdalla ilmaantuvuus on 25/100 000/14 vrk, eli 58 g § edellyttää siihen nähden kaksinkertaista ilmaantuvuutta. Kuten turvavälipäätöksen osalta, myös sulkupäätös voidaan 2 momentin 2 kohdan mukaan tehdä vain, jos alueella todetaan sellaisia tautiryppäitä, joiden tartuntaketjuja ei pystytä luotettavasti jäljittämään ja jotka asiantuntija-arvion mukaan aiheuttavat merkittävän uusien tartuntojen leviämisen alueella.

Näiden lisäksi TTL 58 g §:ssä on kolmas edellytys sulkemispäätöksen tekemiselle. Toisen momentin kolmannen kohdan mukaan päätöksen tekeminen edellyttää, että asiantuntija-arvion mukaan sairaanhoitopiirin alueella tartuntojen määrän arvioidaan johtavan sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän ylikuormittumiseen, kuten sairaala- ja tehohoidon tarpeen merkittävään lisääntymiseen, sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyyden tai asiakkaiden hoivan tai potilaiden hoidon olennaiseen vaarantumiseen. Ylikuormittumista ja terveydenhuollon kantokykyä määrittävää kohtaa ei aiemmissa tartuntatautilain säännöksissä ole mainittu. Kun arvioidaan esimerkiksi sitä, miten sairaala- ja tehohoidon tarve tulee näkymään tai miten henkilöstö terveydenhuollon toimintayksiköissä tulee riittämään, puhutaan hyvin kompleksisesta sekä haastavasta arvioimisesta. Jokainen potilas on yksilö, joten esimerkiksi tehohoidon tarpeen arvioiminen lienee haasteellista, kun varmaa ennustettavuutta yksilön tehohoidon tarpeesta ei voida antaa. Myös sen arvioiminen, kuinka kauan potilasta täytyy teho-osastolla hoitaa, on aina tapauskohtaista, vaikka joitain keskiarvoja aiemmin hoidetuista potilaista voitaisiinkin laskea. Toisaalta myös se on mahdollista, että tehohoitopaikat käyvät vähiin muista kuin koronavirukseen liittyvistä syistä. Tämä voi tapahtua, mikäli tapahtuisi jokin suuri onnettomuus, joka koskettaisi montaa ihmistä samanaikaisesti. Tehohoitoon sekä sairaalan toimintakykyyn voi vaikuttaa potilaiden määrän ja heidän sairastamiensa tautien laadun ohella henkilöstön poissaolot esimerkiksi tartuntataudin samanaikaisen sairastamisen seurauksena.¹⁹⁶

Lisäksi asiakkaiden hoivan, kuten vanhusten tai vammaisten kohdalla, tai sairaalassa olevien potilaiden hoidon olennainen vaarantuminen on rajana hyvin häilyvä. Milloin ne vaarantuvat riittävän olennaisesti, jotta 58 g §:n 2 momentin edellytykset katsotaan täyttyvän? Muun kuin lääketieteellisen ammattilaisen on tätä arviota hyvin hankala tehdä. TTL 58 g §:n 3 momentissa säädetäänkin, että mikäli 2 momentissa tarkoitettun tilanteen olemassaolosta tai perusteltu uhka sellaisen tilanteen syntymiselle ilmenee, on sairaanhoitopiirin kuntayhtymän viipymättä ilmoitettava siitä sijaintialueensa kunnille sekä aluehallintovirastoille. Tällainen tilanne voi syntyä muutamassa

¹⁹⁶ Ks. esim. HE 245/2020 vp, s. 96–97.

päivässä, mikä edellyttää siten nopeaa tilannearviota sekä tiedottamista, varautumista ja lopulta päätöksentekoa.

TTL 58 g §:n 4 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu sulkupäätös velvoittaa 58 d §:n 3 momentissa¹⁹⁷ tarkoitettuja tilojen hallinnasta vastaavia toimijoita useissa tilanteissa koskien liikunta- tai urheilutoimintaa sekä huvi- ja virkistystoimintaa. Sääntelyä voi tältäkin osin pitää varsin epäselvänä ja tulkinnanvaraisena. Ensinnäkin sulkupäätös velvoittaa, mikäli toimijat harjoittavat liikunta- tai urheilutoimintaa ryhmäliikuntaan, kontaktilajien harrastamiseen, joukkueurheiluun ja muuhun vastaavaan urheiluun tai liikuntaan käytettävissä sisätiloissa sekä kuntosalilla ja muissa vastaavissa sisäliikuntatiloissa. Päätös velvoittaa myös, mikäli huvi- ja virkistystoimintaa harjoitetaan yleisissä saunoissa ja uimahalleissa, maauimaloissa, kylpylöiden allastiloissa sekä niiden välittömässä yhteydessä olevissa pukuhuonetoiloissa. Päätös velvoittaa myös tanssipaikkoja, harrastajateatteriä, kuorolaulutoimintaa sekä muuhun vastaavaan ryhmä- ja harrastustoimintaan käytettäviä tiloja, huvi- ja teemapuistoja, tivoleita sekä eläintarhojen sisätiloja, sisäleikkipuistoja sekä -paikkoja ja kauppakeskusten yleisiä oleskelutiloja, pois lukien vähittäiskaupan liiketiloja ja palvelujen tarjoamiseen käytettäviä tiloja sekä kulkua niihin.¹⁹⁸ Päätös ei kuitenkaan 6 momentin mukaan koske ammattuurheilua eikä yksityis- tai perhe-elämän piiriin kuuluvaa toimintaa. Valtioneuvoston asetuksella voidaan 8 momentin mukaan antaa tarkempia säännöksiä 4 momentissa tarkoitetuista toiminnasta ja tiloista. Määritelmiä velvoittavan päätöksen kohteista voi perustellusti pitää monitulkintaisina sekä paljon poikkeuksia sisältävinä.

TTL 58 g §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on sulkupäätöksessä todettava, mitä koronaviruksen leviämiselle erityisen tartuntariskin muodostavalla toiminnalla sekä yleisölle avoimilla ja rajatun asiakas- tai osallistujapiiriin oleskeluun tarkoitetuilla tiloilla tarkoitetaan. Pykälässä mainitaan vielä erikseen hallintolain 44 §:n¹⁹⁹ päätöksen sisällön noudattaminen sulkupäätöstä laatiessa. Päätöstä tehdessä on 5 momentin mukaan otettava huomioon tiedossa oleva asiantuntemus siitä, muodostaako asiakkaiden tai osallistujien fyysinen läheisyys toisiinsa tai yhtä aikaa paikalla olevien ihmisten määrä tai muu sijoittuminen tilassa taikka taudin leviäminen pintojen välityksellä erityisen riskin koronaviruksen leviämiselle. Päätöksessä on myös otettava huomioon, onko toiminnassa tai siihen käytettävissä tiloissa erityinen mahdollisuus merkittävien tartuntaketjujen syntymiselle. Tällainen sulkupäätös on 7 momentin mukaan mahdollista tehdä kerrallaan enintään kahden viikon ajaksi ja

¹⁹⁷ Eli yleisölle avoimet tai rajatun asiakas- tai osallistujapiiriin oleskeluun tarkoitettut sisä- ja ulkotilat.

¹⁹⁸ Ks. näistä tiloista sekä niissä ilmenneistä tartuntaketjuista tai niiden riskeistä HE 245/2020 vp, s. 99–101.

¹⁹⁹ Hallintolain 44 §:n 1 momentin mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen tehnyt viranomaisen ja päätöksen ajankohta sekä asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu. Lisäksi siitä on käytävä ilmi perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu, velvoitettu tai miten asia on muutoin ratkaistu. Siitä on löydettävä henkilön nimi ja yhteistiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja.

sen ajantasaisuutta on tarkoin seurattava. Mikäli pykälässä säädetyt edellytykset eivät enää täyty eikä päätöksen voimassa oleminen siten ole enää välttämätöntä, on sulkupäätös kumottava välittömästi.

Tartuntatautilain 58 g § on huomattavasti kovempi toimenpide 58 c ja 58 d §:iin verrattuna. Se viimesijaisena keinona mahdollistaa tilapäisesti niiden tilojen sulkemisen tilanteessa, jossa on riski tartunnan hallitsemattomalle leviämiselle. Toisen momentin ilmaantuvuusluku tarkoittaa, että alueella epidemian on oltava leviämisvaiheessa. Mikäli toimenpiteet pystytään tekemään nopeasti, riittävän ennakoivasti sekä oikeasuhtaisesti kunnan tai aluehallintoviraston toimesta, voidaan sillä onnistua estämään hallitsemattoman taudin leviäminen. Sulkupäätöksen oikeasuhtaisuutta on perusteltu sillä, että se on voimassa vain kaksi viikkoa kerrallaan ja se on kumottava välittömästi, mikäli edellytykset eivät ole enää voimassa.²⁰⁰ Tätä voi pitää varsin perusteltuna, sillä 58 g §:n nojalla tehtävät sulkupäätökset rajoittavat merkittävästi useiden perusoikeuksien toteutumista.

Alun perin säädetty tartuntatautilain 58 g § mahdollisti kuitenkin toiminnan jatkamisen osittain, mikä on herättänyt paljon keskustelua.²⁰¹ Lainkohdan ensimmäisessä momentissa viitattiin TTL 58 d §:n 3 momentin mukaisiin yleisölle avoimiin tai rajatun asiakas- tai osallistujapiirin oleskeluun tarkoitettuihin asiakas-, osallistuja- ja odotustiloihin, jotka on suljettava asiakkailta ja osallistujilta. Kyseisillä tiloilla tarkoitetaan TTL 58 d §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan sisätiloja, joita käytetään yli 10 asiakkaan tai osallistujan samanaikaiseen oleskeluun ja 2 kohdan mukaan alueellisesti ja toiminnallisesti rajattuja ulkotiloja, joita käytetään samanaikaiseen yli 50 asiakkaalle tai osallistujalle suunnattuun tarkoitukseen ja joiden käyttämisestä kyseiseen toimintaan toiminnan järjestäjä vastaa tiettyinä ajankohtana. Tämä viittaus 58 d §:n 3 momenttiin on johtanut 58 g §:n mukaisia päätöksiä tehdessä jälleen tulkinnanvaraisuuteen.

Aluehallintovirastot ovat tulkinneet sääntelyä siten, että tilojen täydellisen sulkemisen sijaan niitä on ollut mahdollista käyttää, mikäli osallistujamäärä sisätiloissa rajataan korkeintaan kymmeneen ja ulkotiloissa korkeintaan viiteenkymmeneen henkilöön.²⁰² Tätä tulkintaa on TTL 58 g §:ää täsmentävässä tuoreessa hallituksen esityksessä pidetty vastoin alkuperäisen lain²⁰³ tarkoitusta. Sen seurauksena pykälää on päätetty tarkentaa poistamalla siitä viittaus 58 d §:n 3 momentissa olevaan määritelmään yleisölle avoimista tai rajatun asiakas- ja osallistujapiirin oleskeluun tarkoitetuista tiloista, jotta tilat voitaisiin sulkea kokonaan.²⁰⁴ Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että hallitus on

²⁰⁰ HE 245/2020 vp, s. 94–95.

²⁰¹ Ks. esim. Laakso & Frilander 2021.

²⁰² Ks. esim. LSAVI/3089/2021 sekä ESAVI/8564/2021.

²⁰³ Tartuntatautilakiin vuonna 2021 tehty tilapäinen muutos (147/2021), joka tuli voimaan 22.2.2021.

²⁰⁴ HE 31/2021 vp, s. 1–6.

pitänyt aluehallintovirastojen tulkintaa 58 g §:stä virheellisenä. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan itse ole vakuuttunut tulkinnan virheellisyydestä, mikä puoltaa aluehallintovirastojen tulkinnan oikeellisuutta.²⁰⁵ Hallituksen esityksessä esitystä 58 g §:n muuttamisesta perustellaan sillä, että lainkohtaa täsmennettäisiin poistamalla siitä viittaus 58 d §:n 3 momenttiin. Tämän jälkeen esityksessä kerrotaan, että soveltamisala kuitenkin laajenisi jonkin verran, ei kuitenkaan merkittävästi, sillä sääntelyn piiriin tulisi esimerkiksi joogasaleja tai kamppailulajien harrastamiseen käytettäviä saleja, joita käytetään alle 10 henkilön samanaikaiseen käyttöön.²⁰⁶

Voidaan kyseenalaistaa, onko tehdyillä muutoksilla vain vähäistä tai ei merkittävää suurempaa vaikutusta juuri pienille eli alle 10 henkilön käytössä oleville tiloille. Tältä osin lakiin tehtyä täsmennystä on mahdollista pitää ristiriitaisena, johon myös perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa. Perustuslakivaliokunnan mielestä 58 g §:n soveltamisalan piiriin otetaan toimintoja ja tiloja, joiden osalta ei ole käytössä lainkaan 58 d §:n mukaista lievempää rajoitusta. Valiokunta on pitänyt kyseistä sääntelyä tältä osin välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisena, eikä sääntely muutu kyseisen hallituksen esityksen johdosta juurikaan selkeämmäksi.²⁰⁷ Muutos on tullut voimaan 31.3.2021 ja sen on tarkoitettu olevan voimassa sen aikaa mitä TTL 58 g § muutoinkin on tarkoitettu olevan eli 30.6.2021 saakka. TTL 58 g §:ää täsmennetty muutos jättää edelleen tulkinnanvaraa. Tämä onkin yksi seikka, johon voisi olettaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta aikanaan tulkintakannanottoa, joka tilannetta selkeyttäisi. Sitä tuskin kuitenkaan on odotettavissa lain voimassaoloaikana, joten hyödyntäminen jäisi siten vastaavia tulevia tilanteita varten.

Aluehallintovirastot ovat antaneet tartuntatautilain 58 g §:n nojalla joitakin sulkupäätöksiä. Päätöksiä voi kutsua sulkupäätöksiksi sillä varauksella, että ne ovat mahdollistaneet tilojen käytön enintään 10 henkilön yhtäaikaisella käyttämisellä. Päätökset ovat 18.4.2021 mennessä koskeneet vain Etelä-Suomen aluehallintoviraston sekä Lounais-Suomen aluehallintoviraston toimialueita. Siten esimerkiksi Itä- tai Pohjois-Suomea koskevia päätöksiä toimitilojen sulkemisesta ei ole annettu. Etelä- ja Lounais-Suomen aluehallintovirastojen TTL 58 g §:n mukaiset päätökset noudattelevat 58 d §:ää koskevien päätösten sisältöä, sillä niissä käsitellään keskeisiä säännöksiä ja lain esitöitä, valtakunnallista ohjausta sekä epidemiatilannetta niin paikallisesti kuin myös valtakunnan tasolla.²⁰⁸

Kuten TTL 58 § ja 58 d §:ää koskevissa päätöksissä, myöskään 58 g §:n nojalla tehdyissä sulkupäätöksissä ei käsitellä perusoikeuksia kovinkaan kattavasti, eikä niihin esimerkiksi viitata

²⁰⁵ PeVL 10/2021 vp, s. 2.

²⁰⁶ HE 31/2021 vp, s. 5 ja 9.

²⁰⁷ PeVL 31/2021 vp, s. 3–4.

²⁰⁸ Ks. esim. ESAVI/10259/2021.

sovelletuissa oikeusohjeissa. Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätöksessä todetaan, että toimenpiteitä harkittaessa on otettu huomioon, että päätöksellä on vaikutusta yhteiskuntaan, talouteen sekä elinkeinoelämään. Sillä on myös vaikutusta perusoikeuksien toteutumiseen, se johtaa tulonmenetyksiin sekä heikentää elinkeinonharjoittamistoiminnan kannattavuutta ja vaikuttaa myös työllisyyteen. Tämän jälkeen päätöksessä todetaan, että toimintaa rajoitetaan ainoastaan siltä osin, kuin se on välttämätöntä kiihtyvässä ja epävarmassa epidemiologisessa tilanteessa.²⁰⁹ Jonkin asteista perusoikeuksien rajoittamista koskevaa arviointia on siten saatettu tehdä, mutta se ei ainakaan kovin kattavasti näy itse päätöksessä.

Tartuntataudin leviämisen ehkäisemisessä tartuntatautilain 58 h §:llä on myös merkittävä käytännön tason vaikutus, koska siinä säädetään suunnitelmasta toimenpiteistä koronaviruksen leviämisen estämiseksi. Sen 1 momentin mukaan, mikäli kunta tai aluehallintovirasto tekee 58 d §:n 1 momentissa tarkoitetun turvavälipäätöksen, on tilojen hallinnasta vastaavan ja niitä toiminnassaan käyttävän toimijan laadittava kirjallinen suunnitelma siitä, miten päätöksessä asetetut rajoitukset ja velvollisuudet aiotaan toteuttaa. Se siten velvoittaa toimijoita tosiasiaassa ajattelemaan oman toimintansa toteuttamista mahdollisimman turvallisesti, minkä voi ajatella olevan toimijan itsensä kuin myös asiakkaiden ja osallistujien etujen mukaista.

4.4 Valvonta ja tarkastukset sekä määräykset ja pakkokeinot

Aluehallintovirastojen tartuntatautilain nojalla antamien rajoituspäätösten lisäksi virastolla on koronapandemian torjumisessa myös valvonnallinen rooli. Aluehallintovirastoille koronaviruspandemian takia tartuntatautilakiin kirjatut tehtävät eivät sinänsä valvontana ole viranomaiselle mitenkään uutta, sillä aluehallintovirastoilla on paljon muitakin valvonnallisia tehtäviä normaalilainsäädännön puitteissa. Ne valvovat muun muassa sosiaali- ja terveystoimintaa²¹⁰, varhaiskasvatusta²¹¹ sekä pelastustoimintaa²¹² ja voivat antaa esimerkiksi hallinnollista ohjausta.²¹³ Lisäksi esimerkiksi sosiaali- ja terveystoiminnassa virastot toimivat lupaviranomaisina yksityisille toimijoille myönnettävissä toimintaluissa. Samanaikaisesti ne myös tekevät sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa ja ratkaisevat esimerkiksi kanteluita, joten aluehallintovirastoissa on laaja tuntemus koronapandemian aikanakin keskeiseksi nousseesta niin sosiaalihuolto- kuin

²⁰⁹ ESAVI/10259/2021, s. 21.

²¹⁰ Ks. esimerkiksi kansanterveyslain 2 §, erikoissairaanhoidon lain 5 §, yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain (152/1990) 13 §, lastensuojelulain (417/2007) 79–80 §.

²¹¹ Varhaiskasvatustalain (540/2018) 52 §.

²¹² Pelastuslaki (379/2011) 85 §.

²¹³ Ks. esim. terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 26 § sekä sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 20 §.

terveydenhuoltojärjestelmästä sekä muun muassa terveydenhuollon organisoimisesta Suomessa. Se voi edesauttaa esimerkiksi valvottavia organisaatioista ohjatesa, kun yhteistyö on jossain määrin jo ennestään tuttua.

Aluehallintovirastot voivat hyödyntää valvonnassaan kanteluista saatua tietoa sosiaalihuollon organisaatiossa tapahtuvista perusoikeuksien rajoittamiskeinoista ja tarvittaessa ne voivat ryhtyä toimiin esimerkiksi yksityisiä sosiaalipalveluja tarjoavia yhtiöitä kohtaan epäkohtaan puuttumiseksi. Valvonta pitää siten nähdä olennaisena osana aluehallintovirastojen tehtäviä, koska myös tartuntatautilain nojalla virastot voivat valvonnan seurauksena ryhtyä rajoitustoimenpiteisiin. Valvonta on jopa välttämätön esivaihe sille, että aluehallintovirastot voivat ryhtyä joihinkin rajoitustoimiin, koska päätösten ja toimenpiteisiin ryhtymisen on perustuttava esimerkiksi sen toteamiseen, ettei rajoituksia noudateta. Se saattaa ilmetä vain valvonnan yhteydessä. Tästä syystä aluehallintovirastoilla on TTL 59 e §:n mukaan salassapitosäännösten estämättä oikeus saada 59 a–59 d §:n mukaisen valvonnan toteuttamiseksi välttämättömät tiedot siltä, johon kohdistuu 58 c §:ssä säädetty hygieniavelvoite. Oikeus saada tiedot koskevat myös niitä toimijoita, joihin päätös on kohdistettu 58, 58 d tai 58 g §:n nojalla. Lisäksi tiedot on annettava maksutta ja viivytyksettä. Tätä varsin laajaa tiedoksisaantioikeutta voi pitää perusteltuna, jotta valvontaa olisi tosiasiallisesti mahdollista toteuttaa.

Tartuntatautilain 12 §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirastot valvovat toimialueillaan tartuntatautien torjuntatyön lainmukaisuutta ja antavat siihen liittyvää ohjausta. Myös tartuntatautilain 8 §:ssä säädetään, että aluehallintovirastot valvovat alueillaan muun muassa torjuntatyön toteuttamista sekä kansallisten suunnitelmien ja STM:n päätösten toimeenpanoa. Tarkemmin valvontaa, tarkastuksia, määräyksiä ja pakkokeinoja koskevia toimivaltuuksia aluehallintovirastoille säädetään tartuntatautilain 59 a–c §:issä, joiden on myös tarkoitettu olevan väliaikaisesti voimassa 30.6.2021 saakka. Näitä lainkohtia voi pitää eräänlaisena valvonnallisena kokonaisuutena, joka mahdollistaa aluehallintovirastoille varsin kovia perusoikeuksiin puuttuvia rajoitustoimenpiteitä. Niillä voi olla suuri merkitys tartuntatautien torjunnassa. TTL 59 a §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirasto ja kunta valvovat toimialueillaan 58 §:ssä²¹⁴, 58 c §:n 1 ja 2 momentissa²¹⁵, 58 d²¹⁶ ja 58 g §:ssä²¹⁷ sekä 58 h §:n 1 momentissa²¹⁸ säädettyjen velvollisuuksien ja

²¹⁴ Laajaan tartunnanvaaraan liittyvät toimenpiteet, joista aluehallintovirasto on antanut yleisiä kokouksia sekä yleisötilaisuuksia koskevia rajoituspäätöksiä.

²¹⁵ Ns. hygieniavaatimukset, jotka ovat voimassa lain nojalla koko maassa.

²¹⁶ Ns. turvavälipäätökset, joiden voimaan tuleminen nimenomaisesti edellyttää viranomaiselta hallintopäätöksen tekemistä.

²¹⁷ Ns. sulkupäätökset, jotka myös edellyttävät viranomaiselta hallintopäätöksen tekemistä.

²¹⁸ Suunnitelma toimenpiteistä koronaviruksen leviämisen estämiseksi.

rajoitusten sekä niitä koskevien päätösten noudattamisesta. TTL 59 a §:n 2 momentti edellyttää, että aluehallintoviraston, kuntien ja Liikenne- ja viestintäviraston on tehtävä tartuntatautilain noudattamisen valvonnassa yhteistyötä.

Tartuntatautilain 59 b §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirasto, kunta ja Liikenne- ja viestintävirasto saavat tarkastaa 59 a §:n nojalla valvomansa toimijan tämän lain mukaisen toiminnan sekä toiminnassa käytettävät tilat. Tämä tarkoittaa, että aluehallintovirastot voivat tarkastaa, noudatetaanko jossain toimipaikassa 58 c §:ssä säädettyjä hygieniavaatimuksia. Jos alueella on annettu 58 d tai 58 g §:n mukainen turvaväli- tai sulkupäätös, aluehallintovirasto voi tarkastaa toiminnan ja siinä käytettävät tilat myös niiltä osin. TTL 59 b §:n 2 momentissa säädetään tarkastuksesta tarkemmin. Sen mukaan tarkastaja on esimerkiksi päästettävä niihin toimipaikan tiloihin, joita velvollisuudet sekä rajoitukset koskevat. Tarkastajan pyynnöstä tälle on myös esitettävä tarkastuksen toimittamiseksi välttämättömät asiakirjat salassapitosäännösten estämättä. Tarkastus voidaan tehdä ilmoittamatta siitä ennakoon, mutta siinä on silti noudatettava, mitä hallintolain 39 §:ssä tarkastuksessa huomioitavista asioista säädetään.²¹⁹ Viides momentti mahdollistaa aluehallintovirastolle kuuluvan toimivallan delegoimisen kunnan terveydensuojeluviranomaiselle sekä kunnan elintarvikevalvonnalle, joilla on 4 momentin mukaan mahdollista suorittaa tarkastuksia osana heille kuuluvaa normaalia tarkastustoimintaa.²²⁰ Tätä kunnallisiin viranomaisiin tukeutumista on perusteltu muun muassa sillä, että aluehallintovirastojen resurssit tarkastusten tekemiseen ovat käytännössä rajalliset.²²¹ Se korostaa kuntien kanssa tehtävän valvonnallisen yhteistyön tärkeyttä.

Koronapandemian aikana luotuun tilapäiseen valvontakokonaisuuteen liittyvistä konkreettisista rajoitustoimenpiteistä säädetään tartuntatautilain 59 c §:ssä, joka koskee määräyksiä ja pakkokeinoja. Myös tämä tilapäinen lainkohta on hyvin pitkä ja osin vaikeaselkoinen, kuten lähes kaikki tartuntatautilakiin väliaikaisesti lisätyt pykälät. Mikäli niiden kaltaisia muutoksia suunnitellaan tehtävän pysyvään tartuntatautilakiin, olisi syytä huomioida pykälien helppolukuisuus ja siten ymmärrettävyys. Myös TTL 59 c §:ssä annetaan toimivaltuuksia aluehallintovirastojen lisäksi kunnille sekä Liikenne- ja viestintävirastolle, joita ei kuitenkaan tässä sen tarkemmin käsitellä. Pykälää käsitellään tässä tutkielmassa nimenomaan aluehallintovirastoille kuuluvan toimivallan näkökulmasta, joka tosin on osittain jälleen päällekkäinen kuntien kanssa. Myös tämän lainkohdan esitöissä on tunnistettu se, että käytännössä kunnat olisivat niitä tosiasiallisesti toimintaa valvovia

²¹⁹ Hallintolain 39 §:n mukaan asianosaisella on muun muassa oikeus olla tarkastuksessa läsnä ja esittää mielipiteensä sekä kysymyksiä siihen liittyvistä seikoista. Tarkastuksesta on myös laadittava kirjallinen tarkastuskertomus.

²²⁰ Ks. tarkemmin kunnan terveydensuojeluviranomaisen toimivallasta terveydensuojelulain (763/1994) 7 § ja kunnan elintarvikevalvonnasta elintarvikelain (23/2006) 32 §.

²²¹ HE 245/2020 vp, s. 104.

viranomaistahoja, koska niillä on aluehallintovirastoja paremmat mahdollisuudet tällaiseen toimintaan esimerkiksi resursseihin liittyvien kysymysten takia.²²²

TTL 59 c § mahdollistaa myös sen, että kunnat ja aluehallintovirastot voivat valvoa toistensa tekemiä päätöksiä ja antaa niitä koskevia määräyksiä ja pakkokeinoja, vaikka kyseessä ei olisikaan oman viraston tekemät toimenpiteet. Siten jos kunta valvoo toimintaa toimialueellaan, voi se antaa esimerkiksi määräyksiä myös aluehallintoviraston päätöksen noudattamista koskien.²²³ TTL 59 c §:n 6 momentissa säädetään viranomaisten välisestä yhteistyöstä koskien velvollisuuden tai rajoitusten merkittävää rikkomista. Myös esimerkiksi Valvira ja Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea ovat 6 momentin nojalla velvollisia ilmoittamaan kunnalle ja aluehallintovirastolle rikkomuksista, joita ne mahdollisesti lain nojalla suorittamansa tarkastuksen yhteydessä tai muuten saavat tietoonsa.

Rajoitustoimenpiteiden valvonnassa viranomaisen on tarkoitus puuttua toimintaan lievimmän haitan periaatetta noudattaen. Tämä tarkoittaa, että mikäli toimija on epä tietoinen tartuntatautilain toimenpiteiden riittävydestä, tulee viranomaisen aluksi hyvän hallinnon periaatteiden sekä hallintolain mukaisesti ohjeiden ja opastuksen kautta avustaa toimijaa velvoitteiden täyttämässä. Tämä kytkeytyy hallintolain 8 §:ssä säädettyyn neuvontaperiaatteeseen. Mikäli viranomaisen antamat ohjeistukset ja kehotukset eivät ole riittäviä, voi se antaa toimijalle määräyksen koskien esimerkiksi asiakasmäärien rajoittamista tai turvavälien tosiasiallista toteutumista. Jos viranomaisen huomautusten ja muun hallinnollisen ohjauksen seurauksena puutteita ei ole vielä tänäkään jälkeen korjattu, voi viranomainen käyttää pakkokeinoja. Näiden käytössä on kuitenkin huomioitava, ettei valvonnallisena keinona toteutettu toimi voi olla tiukempi kuin valvottavassa pykälässä asetettu velvoite.²²⁴ Lisäksi pakkokeinoja määrättäessä tulee huomioida esimerkiksi suhteellisuusperiaate.

TTL 59 c §:n 1 momentin mukaan, jos 58 c §:n 1 momentissa säädettyjen hygieniavelvollisuuksien noudattamisessa havaitaan puutteita tai epäkohtia, aluehallintovirastot ja kunnat voivat antaa määräyksen niiden korjaamisesta. On syytä huomioida, ettei säännös velvoita aluehallintovirastoja suoraan antamaan määräystä. Täten aluehallintovirastot voivat lähestyä esimerkiksi yksityistä elinkeinonharjoittajaa ensin neuvoin ja ohjein. TTL 59 c §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirastot ja kunnat voivat antaa määräyksen 58 §:n (laajaan tartunnanvaaraan liittyvät toimenpiteet), 58 d §:n (turvavälipäätös) tai 58 g §:n (sulkupäätös) nojalla tehdyn päätöksen noudattamisessa havaitun

²²² Ibid., s. 105.

²²³ Ibid., s. 106.

²²⁴ HE 245/2020 vp, s. 104–105.

puutteen tai epäkohdan korjaamisesta. Aluehallintovirastot ja kunnat voivat lisäksi määrätä 58 h §:n 1 momentissa säädetyn kirjallista suunnitelmaa koskevan velvollisuuden noudattamisessa havaitun puutteen tai epäkohdan korjattavaksi. Mikäli aluehallintovirasto antaa tällaisen 1 ja 2 momentissa tarkoitetun määräyksen, on sille 3 momentin mukaan annettaessa asetettava puutteen tai epäkohdan sekä määräyksen alaisen toiminnan luonteeseen nähden kohtuullinen määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava. Siten määräystä korjata jokin epäkohta välittömästi ei voida antaa, mikäli se katsotaan kohtuuttomaksi. Tämä jättääkin viranomaiselle omaa harkintavaltaa määräyksiä antaessa.

TTL 59 c §:n neljännen momentin mukaan, mikäli hygieniavelvollisuuksia tai turvavälipäätöstä on olennaisesti rikottu tai niitä koskevia epäkohtia tai puutteita ei ole määräajassa korjattu, voidaan kyseinen toiminta määrätä aluehallintoviraston tai kunnan toimesta välittömästi keskeytettäväksi, jos se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Tila voidaan myös määrätä pidettäväksi asiakkailta tai muilta valvottuun toimintaan osallistuvilta suljettuna korkeintaan kuukauden ajaksi. Toiminnan keskeyttämistä ja tilan sulkemista koskevat toimenpiteet ovat hyvin merkittäviä esimerkiksi elinkeinovapauden kannalta. Toiminnan sulkeminen voi tapahtua suoraan TTL 58 g §:n nojalla siinä säädettyjen edellytysten täytyessä, mutta myös TTL 59 c §:n nojalla. Tämä kuitenkin edellyttää ensinnäkin, että puutteita tai epäkohtia ei ole asetetussa määräajassa korjattu. Toisekseen se edellyttää, että velvollisuuksia on olennaisesti rikottu ja kolmanneksi, että se on tartuntataudin leviämisen estämiseksi välttämätöntä.

Vaikka TTL 58 c §:n 1 momentin hygieniavelvollisuudet ovat sinänsä varsin vähän toimijoita kuormittavia, voi niiden laiminlyöminen lain mukaan johtaa jopa tilan sulkemiseen. Tämä tuskin kovin monesti käytännössä kuitenkaan tapahtuu, koska hygieniavaatimukset, kuten asiakkaiden ja osallistujien käsien puhdistamismahdollisuus sekä toimintaohjeiden antaminen, ovat varsin helposti toteutettavissa etenkin, jos viranomainen antaa sitä koskien ensin ohjeita ja neuvoja.²²⁵ Useimmiten ohjeiden ja neuvojen noudattaminen lienee myös toimintaa harjoittavan edun mukaista.

Tartuntatautilain 59 c §:ssä säädetty edellytykset jättävät viranomaiselle jonkin verran harkintavaltaa sen suhteen, määrääkö se esimerkiksi toiminnan välittömästi keskeytettäväksi. Määräaikaan liittyvä arviointi lienee näistä lähtökohtaisesti helpoin arvioitava, koska kuluneen ajan mittaaminen on varsin selkeää. Tosin myös sen arvioinnissa on noudatettava esimerkiksi hallinnon oikeusperiaatteita ja

²²⁵ TTL 59 c §:n 4 momentissa tarkoitettua määräystä ei kuitenkaan saa kohdistaa sellaisiin tiloihin, joita käytetään uskonnonharjoittamiseen. Tämä olisi ongelmallista PL 11 §:ssä säädetyn uskonnonvapauden kanssa, jota voidaan tässä mielin katsoa pidetyn esimerkiksi PL 18 §:ssä säädettyä elinkeinovapautta painavampana, koska päätöstä ei sellaisiin tiloihin saa kohdistaa.

tarvittaessa jälkikäteen on arvioitava annetun määräajan suhteellisuutta. Edellytyksistä velvollisuuksien olennaista rikkomista voi olla hankalampi arvioida ja se luultavasti aina edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Mikä on minkäkin toiminnan yhteydessä olennaista velvollisuuksien rikkomista ja mikä on siihen nähden oikeasuhtainen seuraamus? Tapauskohtaisuuden painoarvoa lisää se, että määräykset voivat kohdistua niin moneen erilaiseen toimijaan, jolloin tyhjentävää luetteloa velvollisuuksien olennaisesta rikkomisesta on lähes mahdotonta antaa. Tähän vaikuttaa esimerkiksi toimitilan koko ja rakenteet sekä sen käyttötarkoitus. Kolmanneksi arvioinnissa on huomioitava myös tartuntataudin leviämiseen liittyvä välttämättömyysarviointi. Välttämättömyyskriteeri ei luultavasti täyty esimerkiksi sellaisen toimijan kohdalla, jolla ei syystä tai toisesta asiakkaita tai osallistujia tiloissaan kävisi. Siten siinä olisi huomioitava rikkeen laatu ja esimerkiksi toiminnan luonne ja tartunnoille mahdollisesti altistuvien määrä.²²⁶

Tehostaakseen edellä 1–4 momentin nojalla annettujen päätösten noudattamista, voivat aluehallintovirastot, kunnat ja Liikenne- ja viestintävirasto asettaa TTL 59 c §:n 5 momentin nojalla tehosteeksi uhkasakon, josta säädetään uhkasakkolaisissa (1113/1990). Uhkasakon mahdollisuus edellyttää luonnollisesti viranomaiselta sen asettamista, joten se ei automaattisesti toimi tehosteena päätösten noudattamiselle. Uhkasakkolain 6 §:n 1 momentin mukaan uhkasakko asetetaan määräämällä päävelvoite asianosaisen noudatettavaksi sakon uhalla. Uhkasakko on aina asetettava erikseen kunkin päävelvoitteen tehosteeksi. Toinen momentti mahdollistaa kiinteän uhkasakon lisäksi juoksevan uhkasakon, jolloin sen suuruus määräytyy ajan kulumisen mukaan.²²⁷

TTL 59 c §:n 7 momentissa säädetään tartuntatautilain 58 §:n nojalla tehtyjen yleisötilaisuuksia tai yleisiä kokouksia koskevien päätösten pakkokeinoista. Sen mukaan, jos kyseistä päätöstä ei noudateta, on poliisilla oikeus estää, keskeyttää tai päättää yleisötilaisuus tai yleinen kokous. Väkijoukko voidaan myös määrätä hajautumaan tai siirtymään, mikäli yleisötilaisuus tai yleinen kokous on 58 §:n nojalla tehdyn päätöksen vastainen. Tarvittaessa poliisi voi hajottaa väkijoukon voimakeinon ja ottaa niskoittelevan henkilön kiinni. TTL 59 c §:n 9 momentti mahdollistaa valvoville viranomaisille ja siten myös aluehallintovirastolle oikeuden saada poliisilta virka-apua 59 b §:ssä tarkoitettun tarkastuksen toimeenpanemiseksi, 59 c §:n 4 momentissa tarkoitettun toiminnan keskeyttämiseksi ja 58 g §:ssä tarkoitettun tilan sulkemiseksi. Virka-avun pyytämisen mahdollisuuden voi sinänsä nähdä välttämättömänä, koska aluehallintovirastoilla ei ole samanlaisia fyysisen

²²⁶ HE 245/2020 vp, s. 106.

²²⁷ Uhkasakko voidaan kohdistaa uhkasakkolain 7 §:n 1 momentin mukaan vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus päävelvoitetta noudattaa. Mikäli se kohdistetaan useisiin asianosaisiin, on kullekin asetettava eri uhkasakko. Uhkasakko voidaan kohdistaa 3 momentin mukaan myös viranomaiseen.

koskemattomuuden puuttumiseen mahdollistavia oikeuksia mitä poliisilla. Tällaista menettelyä voi kuitenkin pitää varsin poikkeuksellisenä, jota edellyttää pahasti hankaloitunut tilanne.

5 OHJEET JA MUU SOFT LAW RAJOITUSTOIMENPITEINÄ

5.1 Soft law -instrumenttien käyttö koronapandemian aikana

Edellä on käsitelty aluehallintovirastoille kuuluvia tartuntatautilain mukaisia toimivaltuuksia tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Aluehallintovirastojen tekemissä rajoituspäätöksissä viitataan systemaattisesti erilaisiin soft law -ohjeisiin. Lisäksi tartuntatautilain tulkintaa on tehty perustamalla näkemys esimerkiksi oikeusministeriössä laadittuun muistioon. Koronaviruspandemian aikana tehdyt rajoituspäätökset eivät ole perustuneet pelkästään lakiin, vaan niissä on hyödynnetty toistuvasti myös muita oikeuslähteitä. Rajoituspäätösten lisäksi viranomaiset ovat itse antaneet ohjausta esimerkiksi terveystarkastusten järjestämiseen liittyen. Koronapandemian aikana erilaiset oikeuslähdeopillisesti²²⁸ pehmeän sääntelyn kategoriaan katsottavat soft law -instrumentit ovatkin nousseet keskusteluun sekä myös laillisuusvalvojien mielenkiinnon kohteeksi. Pehmeä sääntely kuuluu aarniolaisittain velvoittavuudeltaan sallittuihin oikeuslähteisiin, joten se ei ole samanarvoisessa asemassa esimerkiksi lakien tai tuomioistuinten antamien ennakkopäätösten kanssa.²²⁹ Soft law'n arvon oikeudellisena ratkaisuperusteena voidaan nähdä dynaamisessa oikeuslähdeopissa aina tilannekohtaisesti staattisen oikeuslähdeopin sijaan.²³⁰ Täten se voi saada toisen asian ratkaisun perusteluissa painavamman aseman kuin jossain muussa ratkaisussa. Soft law'n tarkka määrittely on hankalaa ja osin tulkinnanvaraista, eikä sen käsitteistöä olla kaikilta osin yksimielisiä.²³¹ Soft law kytetään usein kansainväliseen oikeuteen sekä EU-oikeuteen²³², joihin sillä historiallinen kytkentä onkin.²³³

Soft law'lla voidaan katsoa tarkoitettavan esimerkiksi tässä tutkimuksessa aiemmin käsiteltyjä viranomaisten antamia ulkoisia sekä sisäisiä ohjeita, kirjeitä ja muistioita. Tällaista soft law -aineistoa

²²⁸ Ks. oikeuslähdeopista ja sitä koskevista näkökannoista yleisesti esimerkiksi Aarnio 1989 ja Tolonen 2003 sekä jossain määrin uudenaikaisesta näkökulmasta esimerkiksi Karhu 2019, s. 1068–1075 ja Karhu 2020, s. 1022–1032.

²²⁹ Aarnio 2006, s. 292–293 ja 300–306. Soft law oikeuslähdeopillisessa tarkastelussa on jo itsessään hyvin mielenkiintoinen ja tilannesidonnainen kysymys, johon voi aina olla hankala antaa yksiselitteistä vastausta sen velvoittavuudesta eri aloilla.

²³⁰ Karhu 2003, s. 803–807. Ks. tarkemmin staattisesta ja dynaamisesta oikeuslähdeopista esim. Kolehmainen 2015, s. 9.

²³¹ Senden 2004, s. 111–113, Terpan 2015, s. 70 ja Nieminen 2020, s. 1085.

²³² Ks. soft law'sta eurooppalaisella tasolla esim. Senden 2005 ja kansallisten tuomioistuimien sekä eurooppalaisen soft law'n välisestä suhteesta erityisesti vuoden 1989 EUT:n Grimaldi-tapaukseen liittyen ks. Korkea-aho 2018.

²³³ Ks. esim. Nieminen 1988, s. 19–26.

syntyy hyvin monessa erilaisessa kontekstissa eri tahojen toimesta, usein muun kuin lainsäätäjän tekemänä.²³⁴ Niillä voidaan myös tarkoittaa esimerkiksi lääkärin ammattieettisiä ohjeita tai journalistien journalistisia ohjeita, joita voidaan kussakin ammattiryhmässä pitää velvoittavuudeltaan lähes lakiin rinnasteisina.²³⁵ Ne eivät siten ole lakeja tai asetuksia eivätkä oikeudelliselta velvoittavuudeltaan sitovia, mutta joilla voi tosiasiallisesti olla ohjaavaa tai lainsäädäntöä merkittävästi täsmentävää vaikutusta, kuten aluehallintovirastojen päätöksistä voidaan havaita.²³⁶

Soft law -instrumentit saatetaan niiden täsmentävän roolin sijaan nähdä myös eräänlaisena oikeudellista kenttää pirstaloivina ja siten eräänlaista juridisten lähteiden harmoniaa sekoittavina tekijöinä.²³⁷ Viranomaistoiminnan ennakoitavuutta se ei ainakaan lisää, jos soft law saa olennaisesti eri merkityssisällön asioiden kesken. Niiden käyttö luo silloin tiettyä epäjärjestelmällisyyttä, mikä ei välttämättä ole kenenkään kannalta hyvä asia. Tosiasiallisesti niitä kuitenkin esiintyy verraten paljon ja ne ovat koronapandemian aikana saaneet myös oikeudellisesta tarkastelusta suuren painoarvon.²³⁸ Pehmeän sääntelyn käyttöä on perusteltu muun muassa lainsäädännön määrällisellä vähentämistarpeella ja niin sanotulla deregulaatiolla, joiden tarpeellisuudesta sinänsä voidaan olla montaa mieltä.²³⁹ Koronapandemian aikana pehmeän sääntelyn painoarvoa on lisännyt lainsäädännön selkeä puutteellisuus erityisesti tartuntatautilain kohdalla. Soft law -ohjeet ovat liittyneet myös viranomaisten välisiin toimivaltasuhteisiin sekä muuhun ohjaukseen.

Toisaalta viranomaiset ja yhteiskunta laajemminkin joutuivat uuden ja vaikean tilanteen eteen nopeasti leviävän tartuntataudin muodossa. Kun taudin leviämisen ehkäisemiseksi tehtäviä toimenpiteitä suoritettiin ensimmäistä kertaa, ei niitä koskevia lainmukaisiksi todettuja toimintatapoja ole ollut mallina hyödynnettävissä. Kun tehokasta lainsäädäntöä tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi ei ole ollut käytettävissä, tai sitäkään vähää ei ole kaikilta osin osattu käyttää, on lainsäätämisen sijaan käytetty ohjeita niiden tietynlaisen helppouden ja nopean säätämismenettelyn²⁴⁰ seurauksena vastaamaan yhteiskunnassa äkillisesti syntyneeseen tartuntatauti-ongelmaan.²⁴¹ Tämä on kuitenkin esimerkiksi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta hyvin ongelmallista, koska tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi vaadittavat toimenpiteet järjestään puuttuvat perusoikeuksiin, eikä perusoikeuksia voida lakia alemman asteisella säädöksellä rajoittaa.

²³⁴ Korkea-aho 2005, s. 71 ja Tala 2005, s. 9.

²³⁵ Nieminen 2020, s. 1083.

²³⁶ Snyder 1994, s. 198 ja Tala 2005, s. 9–10. Ks. soft law’sta kansallisen oikeuden oikeuslähteenä myös Määttä 2005.

²³⁷ Nieminen 2020, s. 1081 ja Terpan 2015, s. 70.

²³⁸ On tosin mielenkiintoista nähdä, minkälaisista tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä asiaan liittyen on mahdollisesti vielä tulossa.

²³⁹ Korkea-aho 2005, s. 73.

²⁴⁰ Nieminen 2020, s. 1084.

²⁴¹ Korkea-aho 2005, s. 75.

Kuten tässä tutkimuksessa on jo aiemmin nostettu esille, on koronapandemian aikana perusoikeuksien rajoitustoimenpiteitä tehdessä hyödynnetty ja esimerkiksi aluehallintoviraston päätösten perusteluissa viitattu erilaisiin pehmeän sääntelyn soft law -instrumentteihin.²⁴² Viittauksia näihin instrumentteihin on tehty jopa perusoikeuksia enemmän. Tällaisia soft law -instrumentteja, kuten ohjauskirjeitä, ohjeita tai muistioita, on hyödynnetty monella hallinnon tasolla ja joihin hallintotuomioistuimet sekä laillisuusvalvojat ovat ehtineet hieman ottaa kantaa. Soft law voi olla parasta soft law'ta juuri koronaviruksen kaltaisessa hätätilanteessa, koska se on nopeaa, helppoa ja joustavaa sääntelyä. Tosin soft law on silloin myös huonoimmillaan, koska siltä puuttuu demokraattinen hyväksyntä, sen käyttämisessä on ihmisoikeuksien loukkaamisen riski ja se voi johtaa valtiosääntöoikeudellisiin väärinkäyttöihin. Näiden lisäksi niiden käyttäminen sekoittaa kansalaisia, kun käytössä on useita eriasteisia oikeuslähteitä kerrallaan.²⁴³ Vasta-argumenttien ohella soft law'lle on sinänsä kuitenkin löydettävissä myös niiden käyttöä puoltavia seikkoja.

Pehmeän sääntelyn ohjausta on tapahtunut esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön toimesta, kun se on kehottanut aluehallintovirastoja ryhtymään toimiin tartuntatautilain 58 §:n mukaisten yleisötilaisuuksia sekä yleisiä kokouksia rajoittavien päätösten valmistelussa.²⁴⁴ Sosiaali- ja terveysministeriö on myös antanut 1.4.2020 sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköille ohjeen, jossa se toteaa toimintayksikön johtajan voivan antaa vierailukiellon tartunnan torjumiseksi tartuntatautilain 17 §:n nojalla.²⁴⁵ Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut myös useita muita ohjeita sekä suosituksia koronapandemian aikana, joilla se on pyrkinyt ohjaamaan sekä viranomaisia että ihmisiä, yrityksiä ja muita toimijoita.²⁴⁶

Myös aluehallintovirastot ovat antaneet ohjeita esimerkiksi kunnille ja palvelujen tuottajille koskien kansalaisten perusoikeuksien tarpeetonta ja lainvastaista rajoittamista.²⁴⁷ Aluehallintovirastot ovat antaneet kunnille, kuntayhtymille sekä sairaanhoitopiireille ohjauskirjeen tartuntatautilain 15 §:n mukaisista terveystarkastuksista maahan saapuville ja siihen liittyvistä pakottavista viranomaistoimista.²⁴⁸ Sen lisäksi, että aluehallintovirastot ovat suoraan ohjanneet esimerkiksi kuntia

²⁴² Ks. näiden normaalin lainsäädännön sijaan tehtyjen pehmeän sääntelyn toimenpiteiden käytöstä koronaviruksen leviämisen estämiseksi seitsemässä EU:n jäsenvaltiossa sekä Kiinassa ja Isossa-Britanniassa Eliantonio et al. 2021. Ks. myös soft law'n käytöstä EU:ssa vuonna 2015 alkaneessa pakolaiskriisissä ja sen vaikutuksista EU:n toimintatapojen muutokseen Slominski & Trauner 2021, s. 93–113.

²⁴³ Eliantonio et al. 2021.

²⁴⁴ Sosiaali- ja terveysministeriö 2020a, 2020b, 2020c, 2020d ja 2020e.

²⁴⁵ Sosiaali- ja terveysministeriö 2020f, s. 2.

²⁴⁶ Ks. voimassa olevat sekä vanhentuneet ja kumotut ohjeet, päätökset ja suositukset STM:n verkkosivuilta osoitteesta <<https://stm.fi/stm-ohjeet-koronavirustilanteessa>>.

²⁴⁷ Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto sekä aluehallintovirastot 2020.

²⁴⁸ Aluehallintovirasto 2021f.

erilaisin soft law -ohjein, on pehmeän sääntelyn oikeuslähteisiin viitattu aluehallintovirastojen antamissa tartuntatautilain mukaisissa rajoituspäätöksissä. Kyseisillä rajoituspäätöksillä on tässä tutkielmassa käsitellyllä tavalla puututtu varsin voimakkaasti useisiin perusoikeuksiin, mikä korostaa kyseisten päätösten perustelujen tärkeyttä. Päätösten perusteluissa sovellettuihin oikeusohjeisiin on lainsäädännön ja esitöiden lisäksi kirjattu muun muassa THL:n tilannearvioraportteja sekä STM:n ohjauskirjeitä.²⁴⁹ Tämän tyyppisten soft law -oikeuslähteiden hyödyntäminen osana päätöksentekoa on sinänsä perusteltua ja tartuntatautilain 7 §:n 2 momentin mukaista, koska tartuntatautilain säännökset velvoittavat aluehallintovirastoja hyödyntämään esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tuottamaa asiantuntijatieta. Tällaista asiantuntijatieta ei ole tarkoituksenmukaista saattaa lailla voimaan, jotta niitä voisi kestäväällä tavalla päätöksissä hyödyntää. Siten olisi kummallista, mikäli epidemiologiisiin tilannearvioihin ei perusoikeuksiin puuttuvissa päätöksissä viitattaisi. Sen sijaan esimerkiksi ministeriön antamat kehotuksia sisältävät ohjauskirjeet voivat olla ainakin viranomaisen itsenäisen harkintavallan kannalta paljon ongelmallisempia ja joihin tulee suhtautua tietyin varauksin.

Tartuntatautiin torjunnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat tartuntatautilain 7 §:n 1 momentin sosiaali- ja terveysministeriölle. Mitä kaikkea tämä yleisen ohjauksen käsite kattaa alleen? Sen katsotaan tarkoittavan ainakin valtakunnallista varautumista terveydenhuollon häiriötilanteisiin, kuten epidemioihin varautumissuunnitelmia laatimalla. Lisäksi ministeriölle katsotaan kuuluvan niiden torjuntatoimien operatiivinen johtaminen sekä poikkeuksellisten toimien määrääminen.²⁵⁰ Määräämistä ei sen tarkemmin viranomaisten toimivaltasuhteisiin liittyen tartuntatautilain esitöissä avata, mitä sinänsä voi pitää puutteena lainsäädännössä. Perustuslakivaliokunta onkin pitänyt toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä tartuntatautiin torjunnassa paikoin epäselvänä.²⁵¹ Tähän liittyen aikaisempaa käytäntöä ei ole hyödynnettävissä, koska vastaavanlaisia yhtä mittavia pandemioita ei ole nykyisen tartuntatautilain voimassa ollessa ollut. Siten lakia ja juuri viranomaisten välisiä toimivaltasuhteita tulkitaan ja arvioidaan näin mittavassa kriisissä ensimmäistä kertaa. Hallintotuomioistuimet sekä laillisuusvalvojat ovat ottaneet muutamissa koronapandemian aikaisissa tapauksissaan kantaa esimerkiksi juuri ministeriön ohjauskirjeisiin. Kyseisistä päätöksistä voidaan havaita, ettei ohjeiden käytössä ole kaikilta osin onnistuttu, vaikka niiden käyttämistä koskevat tarkoituserät taudin leviämisen ehkäisemiseksi sinänsä on tunnustettu.

²⁴⁹ Ks. esim. ISAVI/2625/2021, jossa päätöstä on perusteltu myös perustuslakiin viittaamalla.

²⁵⁰ HE 13/2016 vp, s. 29 ja 34.

²⁵¹ PeVL 11/2016 vp, s. 6.

5.2 Tartuntatautilain 17 §:n sekä ohjeiden nojalla tehdyt perusoikeusrajoitukset

Yksi keskeisin ajankohtaisiin koronaohjeisiin ja perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvistä tuomioistuinratkaisuksista on korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2021 antama ensimmäinen vuosikirjapäätös KHO 2021:1. Kyseisessä ratkaisussa tuomioistuin otti kantaa kunnan vammaispalvelupäällikön tekemään vammaispalvelujen asumisyksikköä koskevaan vierailukieltopäätökseen, jota oli perusteltu tartuntatautilain 17 §:llä²⁵² ja jossa oli viitattu muun ohella sosiaali- ja terveysministeriön 20.3.2020 sekä 1.4.2020 antamiin ohjeisiin.²⁵³ Kyseessä on samat ohjeet, joihin tässä tutkimuksessa on jo aiemmin viitattu. Tuomioistuimen oli asiassa ratkaistava, onko Espoon kaupungin vammaispalvelupäällikön tekemä vierailukieltopäätös oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:ssä tarkoitettu hallintopäätös, johon voi hakea muutosta valittamalla. Tämän jälkeen tuomioistuimen oli ratkaistava, onko asumisyksikköön voitu asettaa vierailukieltotartuntatautilain 17 §:n nojalla.

Vammaispalvelupäällikön antama vierailukieltotartuntatautilain 17 §:n nojalla oli tehty asumisyksikössä asuvien ihmisten ja sen henkilökunnan suojaamiseksi koronavirustartunnalta. Asiassa valittajina toimineet isä ja palveluasumisyksikössä asunut poika A eivät pitäneet vierailukieltopäätöstä YK:n vammaissopimuksen (SopS 26–27/2016) eivätkä yhdenvertaisuuslain (1325/2014) mukaisena. Heidän mielestään vierailukieltopäätös rajoitti yksityis- ja perhe-elämän suojaa ja se oli sekä perustuslain 10 §:n että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan vastainen. Päätöksestä selviää, että A asuu ympärivuorokautista hoitoa tarvitsevien vammaisten asumisyksikössä ja hänen isänsä samassa talossa toisessa huoneistossa, joka ei kuitenkaan ole osa asumispalveluyksikköä. Vammaispalvelupäällikön 29.5.2020 antamassa päätöksessä on mainittu vierailukiellon antamista koskevan toimivallan perustuneen tartuntatautilain 17 §:ään. Sen lisäksi päätöksessä oli viitattu STM:n antamiin ohjeisiin, joissa sosiaalihuollon toimintayksiköitä oli nimenomaan kehoitettu asettamaan vierailukieltotartuntatautilain 17 §:n nojalla.²⁵⁴

Tartuntatautilain 90 §:n 1 momentin mukaan tartuntatautilaissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa, eli sen vuoden 2020 alusta kumonneessa laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetään. Ratkaisussaan KHO katsoo,

²⁵² Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden on TTL 17 §:n 1 momentin mukaan suunnitelmallisesti torjuttava hoitoon liittyviä infektioita. Toimet on sovittava yhteen potilasturvallisuutta edistävien toimien kanssa. Toisen momentin mukaan toimintayksikön on huolehdittava asiakkaiden sekä potilaiden ja henkilökunnan suojauksesta.

²⁵³ Sosiaali- ja terveysministeriö 2020g. STM:n 20.3.2020 antamaa ohjetta covid-19 aiheuttaman poikkeustilan huomioimista perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toiminnassa on päivitetty 16.4.2020.

²⁵⁴ Ks. sosiaali- ja terveysministeriö 2020f. Kyseisessä ohjeessa todetaan, että toimintayksikön johtaja voi antaa vierailukiellon TTL 17 §:n nojalla tartunnan torjumiseksi.

että vammaispalvelupäällikön päätöksellä on ratkaistu tartuntatautilain mukainen hallintoasia, jonka tarkoituksena on nimenomaisesti ollut asettaa asumisyksiköihin oikeudellisesti velvoittava vierailukiello. Koska asetettu vierailukiello on tosiasiaa rajoittanut oikeutta yksityis- ja perhe-elämään, on kyseessä siten ollut päätös, joka on perustuslain 21 §:n nojalla tullut voida saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.²⁵⁵ Päätös on ollut HOL 6 §:n mukainen valituskelpoinen päätös ja siihen on voitu hakea muutosta valittamalla. Tartuntatautilain 17 §:ssä ei sinänsä säädetä sellaisesta toimivallasta, joihin sen johdosta asumisyksikössä oli tapauksessa ryhdytty. Tartuntatautilain 17 §:ssä on kyse muunlaisista toimista, jotka koskevat ennemmin toimintayksiköiden jokapäiväistä velvollisuutta ottaa tartuntatautien sekä infektioiden torjunta huomioon omassa toiminnassaan. Se ei siten mahdollista sitovien vierailukiellojen asettamista ja sellaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä, joilla rajoitetaan perusoikeuksia. TTL 17 § ei täytä perusoikeuksen yleisistä rajoitusedellytyksistä esimerkiksi lailla säätämisen vaatimusta. KHO katsoi, että vierailukiello merkitsee pitkälle menevää puuttumista asukkaiden yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan. Täten vammaisten asumisyksikköä koskevaa vierailukielloa ei ole voitu antaa tartuntatautilain 17 §:n tarkoitettuna hoitoon liittyvien infektioiden torjuntatoimenpiteenä. Tämän lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön antama ohje on ollut lainvastainen, koska siinä on nimenomaan kerrottu vierailukiellon antamisen mahdollisuudesta TTL 17 §:n nojalla.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden koronaviruspandemian aikana 16.10.2020 antamassaan päätöksessä 20/1059/1 on myös kyse tapaamisten rajoittamisesta ja sitä koskevista toimintaohjeista. Tapauksessa ympärivuorokautisen hoidon yksikössä asuvan äidin ja tämän lapsen A tapaamisia oli rajoitettu soft law -toimintaohjeella. Tartuntatautilain 69 §:n 1 momentin mukaista päätöstä tapaamisoikeuden rajoittamisesta tai muutakaan hallintopäätöstä ei asiassa ollut tehty. Hallinto-oikeus katsoi, ettei toimintaohjeita voitu pitää HOL 6 §:n 1 momentin mukaisina valituskelpoisina päätöksinä. Hallinto-oikeudelle tuomioistuinkäsittelyn aikana toimitetussa lausunnossa kerrottiin, että ohjeistus oli perustunut Suomen hallituksen 17.6.2020 antamiin linjauksiin. Lausunnon mukaan mainitut toimenpiteet eivät olleet rajoitustoimia, vaan kyse olisi ollut tartuntatautilain 17 §:n mukaisesta infektion torjunnasta, mikä oli asetettu tartuntatautilain nojalla sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikön velvoitteeksi. Viittaus tartuntatautilain 17 §:ään rinnastuu siten edellä käsiteltyyn korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuun 2021:1.

²⁵⁵ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla muistuttaa läheisesti perustuslain 21 §:n säännöstä. Ks. myös EIT:n oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä (access to justice) koskeva ratkaisu Golder v. Yhdistynyt kuningaskunta 1975 (kohta 36).

Myös hallinto-oikeuden julkaisemassa päätöksessä tuomioistuimien perusteli ratkaisua sillä, että valittaja oli esittänyt EIS 13 artiklan tulkintakäytännössä tarkoitetun perusteltavissa olevan väitteen EIS 8 artiklan mukaisen perhe-elämän ja yksityiselämän suojan loukkaamisesta, minkä vuoksi asiassa oli taattava tehokas oikeussuojakeino. Päätöksessä viitataan myös perustuslain 21 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan jokaisen on voitava saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Koska A:lla ei ollut muita tehokkaita oikeussuojakeinoja käytettävissään tai muutakaan keinoa saada oikeussuojapyyntöään tuomioistuimessa tutkittavaksi, tutki hallinto-oikeus vaatimuksen koskien tapaamisoikeuden rajoittamista. Hallinto-oikeus perusteli ratkaisuaan myös sillä, että se on oikeusjärjestyksen mukaan yleensä toimivaltainen tutkimaan hallintovalituksia päätöksistä, joilla yhteydenpitoa rajoitetaan muun lainsäädännön nojalla. Tehty rajoituspäätös oli siten luonteeltaan hyvin samantyylinen, mitä esimerkiksi lastensuojelulain (417/2007) 62 ja 63 §:n sekä mielenterveyslain (1116/1990) 22 j §:n säännökset yhteydenpidon rajoittamisesta ovat.

Hallinto-oikeus arvioi ratkaisussaan myös valtioneuvoston perustuslain 65 §:n yleistoimivallan nojalla antamaa ohjausta, jota se ei pitänyt luonteeltaan oikeudellisesti velvoittavana. Hallinto-oikeus katsoi, että perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Kuitenkin, yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan, tulee säätää lailla. Perustuslain 65 §:ssä säädetään valtioneuvoston tehtävistä ja niin sanotusta valtioneuvoston yleistoimivallasta hallitus- ja hallintoasioissa. Hallinto-oikeus katsoi, että tuon PL 65 §:ssä säädetyn yleistoimivaltansa sekä perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn lainalaisuusperiaatteen puitteissa valtioneuvosto voi ohjata valtion hallintoa ja antaa siinä tarkoituksessa hallinnon sisäisiä määräyksiä, jotka eivät kuitenkaan voi koskea yksityisiä henkilöitä, yhteisöjä tai kuntia.

Hallinto-oikeus katsoi, että ohjeita voidaan sinänsä laatia, mutta niitä ei voida käyttää tapaamisten ja yhteydenpidon rajoittamistarkoituksessa, mikä voi puuttua esimerkiksi perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän suojaan. Lisäksi tuomioistuimien totesi, ettei tartuntatautilaissa ollut erikseen säädetty oikeutta perusoikeuksien rajoittamiseen muutoin kuin tartuntatautilain 58 §:ssä säädettyssä toimintayksikön sulkemisessa, 60 §:n mukaisessa karanteenissa, 63 §:n mukaisessa eristämisessä sekä 69 §:n mukaisessa tapaamisen rajoittamisessa karanteenin ja eristämisen aikana. Myös hallinto-oikeus katsoi kuten KHO, ettei tartuntatautilain 17 § ollut antanut viranomaiselle toimivaltaa antaa oikeudellisesti sitovia vierailukieltoja asumisyksiköihin. Hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen

tartuntatautilakiin on lisätty väliaikaisesti edellä tässä tutkielmassa käsiteltyjä pykäliä, joilla myös puututaan merkittävästi perusoikeuksien toteutumiseen esimerkiksi elinkeinovapautta rajoittamalla.

Eduskunnan oikeusasiamiehelle asiassa EOAK/3232/2020 antamassaan lausunnossa sosiaali- ja terveysministeriö on perustellut vierailukieltoja koskevaa ohjeistustaan, jonka tavoitteena on ollut ihmisten suojaaminen koronaviruksen aiheuttamalta taudilta. Ministeriö on perustellut toimintayksikköjen johtajien tekemiä vierailukieltopäätöksiä tartuntatautilain 17 §:llä siten, että terveydenhuollon toimintayksikön on torjuttava suunnitelmallisesti hoitoon liittyviä infektioita. Ministeriön käsitys on siten ollut, että toimintayksikköjen johtajilla on lakiin perustuva velvollisuus toimia mainitun säännöksen edellyttämällä tavalla esimerkiksi antamalla sitova vierailukielto. Oikeusasiamiehelle antamassaan lausunnossa ministeriö selittelee antamia ohjeita itselleen parhain päin toteamalla, etteivät vierailukieltoja koskevat päätökset kuitenkaan oikeudelliselta luonteeltaan olisi siinä mielessä sitovia, että pelkästään niihin perustuen sisäänpääsy toimintayksikköön voitaisiin estää. Lisäksi ministeriö on lausunnon mukaan ohjeistuksessaan korostanut, että vierailukieltojen toimeenpanossa on noudatettava hallinto-oikeudellista suhteellisuusperiaatetta.²⁵⁶ Ministeriö on lähettänyt tartuntatautilain 17 §:ää koskevat ohjeet laajalla jakelulla eri toimintayksiköille, mikä on voinut johtaa vierailukieltopäätösten laajamittaiseen laatimiseen perusoikeuksien vastaisesti.

5.3 Muut ohjeenomaiset oikeuslähteet rajoitustoimien perusteena

Korkein hallinto-oikeus on myös ennen koronaviruspandemian alkamista annetussa vuosikirjaratkaisussaan KHO 2018:8 ottanut kantaa viranomaisen laatimiin ohjeenomaisiin asiakirjoihin, joilla on tosiasiallisesti rajoitettu perus- ja ihmisoikeuksia. KHO katsoi päätöksessään, että vierailujen sekä muun muassa yhteydenpidon turvallisuuden turvaamista varten on mahdollista laatia yleisiä ohjeita, jotta erityishuollossa olevien henkilöiden luokse voidaan vierailuja tehdä sekä heihin yhteyttä pitää. Ohjeilla voidaan pyrkiä myös siihen, etteivät vierailut ja muu yhteydenpito aiheuta ihmisille ja asumisyksiköissä asuville haittaa tai muuta vaaraa. Kyseisiä ohjeita ei kuitenkaan KHO:n mukaan saa käyttää yhteydenpidon rajoittamistarkoituksessa.

Tapauksessa kehitysvammaisen henkilö oli määrätty tahdosta riippumatta erityishuollon toimintayksikköön. Hänen ja hänen äitinsä välistä yhteydenpitoa rajoitettiin kehitysvammapsykiatrian yksikön palvelupäällikön allekirjoittamalla asiakirjalla, joka oli otsikoitu tapaamisia koskevaksi toimintamalliksi. Päätöksestä ilmenee, että toimintamallia oli tosiasias-
sa

²⁵⁶ EOAK/3232/2020.

käytetty yhteydenpidon rajoittamiseen eri keinoin. Tällaisen toimintamalliasiakirjan voi perustellusti katsoa rinnastuvan ohjeeseen tai muuhun pehmeään sääntelyyn, koska siinä ei ole kyse esimerkiksi laista tai tuomioistuimen ennakkopäätöksestä vaan soft law -asiakirjasta. Ratkaisu toimii siten hedelmällisenä myös tämän tutkielman aihepiirin näkökulmasta.

KHO katsoi, että vaikka toimintamalliasiakirjaa ei voitu pitää valituskelpoisena hallintopäätöksenä, oli sitä koskien taattava valittajalle tehokas oikeussuojakeino. Tapauksessa oli kyse siitä, että PL 10 §:n ja EIS 8 artiklan mukaista perhe- ja yksityiselämän suojaa on tosiasiallisesti loukattu. Tällöin asiakirjan soft law -tyyppinen muodollisuus ei ole riittävän painava peruste asian tutkimatta jättämiselle, koska sitä vastaan on olemassa painavammat oikeussuojaintressit. EIS 13 artiklan nojalla valittajalle on taattava tehokas oikeussuojakeino, minkä lisäksi PL 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisen on voitava saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. KHO toteaa tässäkin päätöksessä, että ohjeiden laatimiselle voi olla hyväksyttäviä tarkoituksia, mutta niitä ei voida käyttää yhteydenpidon rajoittamistarkoituksessa. KHO toteaa, että kehitysvammaisten erityishuollossa yhteydenpidon rajoittaminen voi sinänsä olla tietyissä tilanteissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävistä syistä välttämätöntä²⁵⁷, mutta sellaisten rajoittamisten tulee perustua lakiin ja täyttää myös muut perus- ja ihmisoikeuksien yleiset rajoittamisedellytykset. Toimintamalliasiakirja ei välttämättä sisällä myöskään kovin tarkkarajaisia tai täsmällisesti määriteltyjä rajoituksia yhteydenpidon rajoittamisesta, mikä on myös vastoin perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä.

Päätöksessään KHO viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) muuttamisesta. Lausunnossaan PeV katsoo, että mikäli laitoshuollossa olevan henkilön perusoikeuksia on tarpeen rajoittaa, on rajoituksista säädettävä lailla ja ne tulee oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta. Lisäksi perusoikeusrajoitusten tulisi olla täsmällisiä, oikeasuhtaisia sekä tarkkarajaisia ja sääntelyn itsessään mahdollisimman tyhjentävää. Valiokunta on myös lausunut, ettei rajoitustoimenpiteitä voida käyttää, jos niistä ei ole säädetty laissa asianmukaisesti ja perusoikeuksien rajoitusedellytykset huomioiden.²⁵⁸ Tällaista mahdollisuutta yhteydenpidon rajoittamiseen ei kuitenkaan kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa ole, eikä kehitysvammapsykiatrian yksikön palvelupäälliköllä siten ollut oikeutta rajoittaa henkilöiden välistä

²⁵⁷ Tällainen välttämättömyystilanne voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, jos laitoksen ulkopuolisen henkilön vierailusta on haittaa asiakkaana olevalle henkilölle aiheuttaen tässä esimerkiksi itsetuhoisia ajatuksia tai käytöshäiriöitä. Vierailukiellon asettamisella saatetaan siten usein suojella laitoksessa asuvaa henkilöä siten, ettei vierailukiellon kohteena oleva itse ymmärrä olevan tälle haitaksi.

²⁵⁸ PeVL 15/2015 vp, s. 3, 8 ja 10.

yhteydenpitoa toimintamallissa tarkoitetulla tavalla. Kyseisen vuosikirjapäätöksen perustelut soveltuvat pitkälti myös koronaviruspandemian aikaisiin perusoikeuksien rajoittamista koskeviin tilanteisiin, jotka on tehty erilaisin ohjein tai muiden sen tyyppisten asiakirjojen nojalla.

Korkein hallinto-oikeus viittaa vuonna 2018 antamassaan päätöksessä aikaisempaan vuosikirjaratkaisuunsa KHO 2013:142, jossa oli myös kyse yhteydenpidon rajoittamisesta ja sinänsä hyvin vastaavanlaisesta tapauksesta kuin KHO 2018:108. Kyseisessä tapauksessa yhteydenpitoa oli rajoitettu neuvottelumuistiolla, joka ei myöskään ollut silloisen hallintoprosessilain eli hallintolainkäyttölain 5 §:ssä tarkoitettu valituskelpoinen päätös. Myös tässä tapauksessa on ollut kyse perhe- ja yksityiselämän suojasta ja niiden tosiasiallisesta rajoittamisesta ilman hallintopäätöksen tekemistä. Asiassa KHO:n enemmistö katsoi, että valittajalle oli tullut taata tehokas oikeussuojakeino siitä huolimatta, ettei muistion ole katsottu olevan hallintopäätös. KHO katsoi, ettei yhteydenpitoa voitu tässäkään tapauksessa rajoittaa pehmeän sääntelyn käsitteen alle kuuluvan muistion perusteella. Oikeuskäytäntö on siten hyvin selvää ja tuomioistuinten antamat ratkaisut vahvistavat sen, ettei perusoikeuksia voida yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti rajoittaa muutoin kuin lailla eli esimerkiksi toimintaohjeilla tai neuvottelumuistioilla.²⁵⁹

Koronaviruspandemian aikana eduskunnan oikeusasiamiehelle on tullut useita kanteluita koskien erityisesti vanhusten oikeutta tavata lähimmäistään.²⁶⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen vuonna 2020 antamista useista ratkaisuista ilmenee, että rajoituksia ei ole tehty oikeudellisesti kestäväällä tavalla, koska myös niissä on vedottu esimerkiksi pehmeän sääntelyn ohjeisiin. Apulaisoikeusasiamies on antanut 18.6.2020 ratkaisun²⁶¹, jossa se arvioi ensisijaisesti vanhustenhoidon palveluyksiköissä tehtyjen rajoitusten lainmukaisuutta sekä oikeudellisia perusteita. Ratkaisusta ilmenee, että vanhuspalveluyksiköissä on esimerkiksi rajoitettu asukkaiden liikkumista sekä lähimmäisten tapaamisia pitkälti samalla tavoin, kuin mitä edellä käsitellyistä tuomioistuinten ratkaisuista ilmenee. Apulaisoikeusasiamiehen antama päätös on varsin laaja ja siinä on pyydetty lausunnot Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta, Valviralta sekä sosiaali- ja terveysministeriöltä. Päätöksessä käsitellään ohjeiden ja suositusten oikeudellista velvoittavuutta varsin kattavasti. Lisäksi siinä avataan esimerkiksi aluehallintovirastojen sekä sosiaali- ja terveysministeriön näkökulmia ohjeiden antamiseen sekä ylipäätään koronaviruspandemian alussa tehtyihin rajoitustoimenpiteisiin liittyen varsin kattavasti.

²⁵⁹ Ks. perusoikeuksien rajoittamisesta muuta kuin laissa säädettyä rajoitustoimenpidettä käyttämällä KHO 2017:132.

²⁶⁰ Ks. koronaviruksen vaikutuksista ikäihmisiin myös Peisah, Quinn, Israel, Dark & Byrnes 2020.

²⁶¹ EOAK/3232/2020.

Ratkaisusta ilmenee, että Valvira ja aluehallintovirastot ovat antaneet 23.4.2020 yhteisen tiedotteen, jossa he ovat viitanneet sosiaali- ja terveysministeriön poikkeusoloissa toimimista koskevaan ohjeeseen. Tämän lisäksi virastot ovat itse korostaneet viranomaisohjeiden noudattamisen tärkeyttä ja todenneet, että hoivakodeissa tulee noudattaa kaikkia ohjeita, joita STM, THL, oman alueen sairaanhoitopiiri ja kunta ovat antaneet.²⁶² Siten sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköt ovat saaneet STM:ltä hyvin velvoittavaan sävyyn kirjoitetun ohjeen, jota valvovat viranomaiset eli Valvira ja aluehallintovirastot ovat erikseen kehottaneet noudattamaan, vaikka ministeriön ohje on ollut osittain lainvastainen. Sosiaali- ja terveysministeriö on eduskunnan oikeusasiamiehelle antamassaan lausunnossa todennut, että kuntien ja toimintayksiköiden toiminnan lain- ja asianmukaisuus voidaan turvata parhaiten ajantasaisella ja selkeällä ohjauksella sekä valvontaviranomaisten kuntiin, kuntayhtymiin ja palveluntuottajiin kohdistuvalla lain mukaisiin toimivaltuuksiin perustuvalla toiminnalla. STM:n ohjeistuksilla on pyritty täsmentämään hallituksen antamia linjauksia rajoitustoimia koskien, mikä on sinänsä ihan perusteltua ja tarpeellista, etteivät toimintayksiköt jää täysin yksin ja epätietoisiksi. Apulaisoikeusasiamies katsoo ratkaisussaan, että valtioneuvoston koronapandemiatilanteessa antamat periaatepäätökset ovat luonteeltaan valmistelevia päätöksiä, joiden pohjalta asiaa käsittelevä ja tarkemmin valmisteleva viranomainen tekee lopulliset ratkaisut. Tällaisella valmistelevalla viranomaisella tarkoitetaan muun muassa aluehallintovirastoja. Siten valtioneuvoston antamilla periaatepäätöksillä ei ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia ihmisiin. Apulaisoikeusasiamies toteaa, että sinänsä se pitää nopeaa reagointia myönteisenä asiana, jolla on myös ollut tavoiteltua vaikutusta tartuntataudin leviämisen estämisessä. Tartuntatauti kun ei katso sitä, miten oikeudellisesti kestäväällä tavalla ihmisten välisiä fyysisiä kontakteja on vähennetty.

Apulaisoikeusasiamies toteaa ohjeiden osalta, etteivät ne ole oikeussääntöjä eivätkä siten oikeudellisesti sitova. Päätöksensä tueksi apulaisoikeusasiamies viittaa edellä käsitelyyn korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätökseen 2018:8. Apulaisoikeusasiamies toteaa myös, etteivät valtioneuvoston perustuslain 65 §:n nojalla antamat hallintoa ohjaavat hallinnon sisäiset määräykset voi koskea yksityisiä henkilöitä, yhteisöjä eikä myöskään kuntia, koska kunnilla on perustuslain 121 §:ssä säädetty itsehallinto²⁶³. Apulaisoikeusasiamies katsoo, että ohjeiden tarkoituksena on ohjata toimijoita toiminnassaan yhtenäisiin käytäntöihin sekä helpottaa esimerkiksi tartuntatautilain säädösten soveltamista käytäntöön toimintayksiköissä. Tähän varmasti ministeriö on ohjeita antaessaan myös pyrkinyt, mutta sen voi perustellusti katsoa menneen liian pitkälle kovin yksityiskohtaisilla kehotuksilla esimerkiksi vierailukieltojen antamista koskien.

²⁶² Ks. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto 2020.

²⁶³ Ks. kuntien itsehallinnosta tarkemmin esim. Hannus, Hallberg & Niemi 2009, s. 29–47 sekä Harjula & Prättälä 2019, luku 6.4 Kuntien itsehallinnon perustuslainsuoja.

Apulaisoikeusasiamies katsoo STM:n antaman ohjeistuksen luovan hyvin sitovan kuvan, joka jättää yksiköille vain vähän harkintavaltaa omille toimenpiteille ja tulkinnoille. Lisäksi valvovat viranomaiset ovat kehottaneet noudattamaan kaikkea annettua ohjeistusta. Täten voidaan jossain määrin pitää ymmärrettävänä sitä, että toimintayksiköt ovat toimineet kuten ohjeissa heitä on ohjeistettu. Annettu ohjeistus on ollut virheellistä ja vierailuja on päädytty kieltämään tai rajoittamaan lainvastaisesti, mikä on perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn lainalaisuusperiaatteen sekä perustuslain 80 §:n 1 momentin noudattamisen kannalta kovin ongelmallista.

Apulaisoikeusasiamiehelle on jäänyt sosiaali- ja terveysministeriön antamasta lausunnosta käsitys, jonka mukaan ministeriö ei pitäisi pandemian aikana toteutettavia vierailukieltoja sellaisina rajoitustoimenpiteinä, joiden tulisi perustua lakiin. Apulaisoikeusasiamies katsoo, että koska ministeriö ei ole esittänyt asiaa säädettäväksi valmiuslain nojalla poikkeusolojen aikana, tukisi se hänen kantaansa. Tätä voi pitää vähintäänkin huolestuttavana, koska vierailukiellot puuttuvat merkittäväällä tavalla esimerkiksi yksityiselämän suojaa koskevan perusoikeuden toteutumiseen.

Vierailukieltoja koskien apulaisoikeusasiamies katsoo ratkaisussaan, että niitä asetettaessa olisi tullut arvioida välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusperiaatetta sekä viruksen leviämisen estämiseksi vaihtoehtoisia keinoja. Voidaan myös pohtia, onko yleinen vierailukielto perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta riittävän tarkkarajainen ja tulisiko rajoitusten hyväksyttävyyttä arvioida jokaisen asukkaan ja ihmisen kohdalla erikseen? Mikäli asukas on kykenevä päättämään omista asioistaan, saattaisi hän kokea läheisten tapaamisen tärkeämmäksi verrattuna siihen, että hän mahdollisesti koronaviruksen aiheuttamaan tautiin sairastuisi. Apulaisoikeusasiamies on arvioinut vierailukiellon olleen merkityksellistä itsemääräämisoikeuden, perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatuun oikeuden yksityiselämään sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaisen yksityis- ja perhe-elämään puuttumisen suojan näkökulmasta. Lisäksi kyseisenlaisia rajoituksia koskevassa arvioinnissa tulisi huomioida perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeusturvaperusoikeus, johon hallintotuomioistuimet ottivat edellä käsitellyillä tavoilla päätöksissään kantaa myöntämällä valittajalle valitusoikeuden, vaikka virallista hallintopäätöstä vierailukielloista ei ollut annettu.²⁶⁴

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on myös 7.9.2020 antamassaan kanteluratkaisussa asiassa EOAK/2889/2020 käsitellyt koronaviruspandemian aikaista ohjeistusta. Kantelussa on kyse yli 70-vuotiaita koskevasta ohjeistuksesta, joilla heidät on veloitettu pysymään eristyksissä muista ihmisistä. Apulaisoikeusasiamies on pyytänyt STM:lta sekä THL:lta selvitystä erityisesti annettujen

²⁶⁴ Ks. myös apulaisoikeusasiamiehen ratkaisut asioissa EOAK/3739/2020, EOAK 3479/2020 ja EOAK/3847/2020, joissa on myös kyse virheellisistä valtakunnallisista ohjeista sekä tartuntatautilain 17 §:n tulkinnasta.

suositusten ja ohjeiden osalta. Myös kyseiseen asiaan antamassaan lausunnossa sosiaali- ja terveysministeriö on katsonut tartuntatautilain 17 §:n mahdollistavan vierailukieltojen tekemisen ja siten lausunto on pitkälti saman sisältöinen, kuin asiassa EOAK/3232/2020 annettu lausunto. Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies käsittelee suositusten oikeudellista velvoittavuutta hyödyntäen muun muassa yhdenvertaisuusvaltuutetun (YVV)²⁶⁵ asiassa EOAK/3787/2020 antamaa lausuntoa.²⁶⁶

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi, ettei sosiaali- ja terveysministeriö olisi tiedotteessaan asettanut oikeudellisesti velvoittavia liikkumisvapauden tai yksityis- ja perhe-elämän rajoituksia, vaan kyse olisi ollut ennemmin velvoittavuutta vailla olevista suosituksista. Esimerkiksi ohje tai käsky syrjiä on yhdenvertaisuuslain 8 §:n 2 momentin mukaan syrjintää. YVV kuitenkin katsoi, että ohjeet ovat voineet tosiasiallisesti velvoite-sanana käyttämisen johdosta luoda monille kuvan oikeudellisesta velvoittavuudesta. Tätä voi pitää ymmärrettävänä, koska toimintayksiköissä harvoin lienee sellaista osaamista, mitä ohjeiden oikeuslähdeopillinen kyseenalaistaminen vaatii. Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa samaa mieltä ja todennut, ettei toimintaohje ole perustunut tiettyyn laissa säädettyyn velvoitteeseen, eikä se siten ole luonteeltaan oikeudellisesti velvoittava. Täten yli 70-vuotiaita koskeva ohjeistus on ollut hieman vierailukieltoja koskevaa ohjeistusta tulkinnanvaraisempi, vaikka siitäkin on voinut saada oikeudellisesti velvoittavan kuvan.

Edellä käsiteltyjen tapausten valossa voidaan todeta, että viranomaisten antamat soft law -ohjeet ovat rajoittaneet ainakin vammaisten sekä vanhusten perusoikeuksia. Ohjeita on lähetetty hyvin laajalla jakelulla useille eri toimijoille, joten on mahdollista, että rajoitukset ovat koskeneet myös muihin ihmisryhmiin kuten lapsiin eri asumisyksiköissä. Perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä ei ole täyttynyt lailla säättämisen vaatimusta koskeva edellytys, koska rajoitukset eivät ole perustuneet lakiin. Ohjeilla rajoituksia ei voida tehdä, mutta myöskään tartuntatautilain 17 §:n mukainen torjunta ei mahdollista perusoikeuksien rajoittamista. Lisäksi on myös muita yleisiä rajoitusedellytyksiä, jotka eivät myöskään välttämättä ole täyttyneet. Tällaisia ovat esimerkiksi tarkkarajaisuus- sekä hyväksyttävyyysvaatimukset. Toimintayksiköiden laajamittainen kokonaissulkeminen ei välttämättä ole kovin tarkkarajaista tai asukkaiden näkökulmasta hyväksyttävää. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin liittyvän kumuloituvuuden vuoksi on kuitenkin riittävää, että yhdenkin rajoitusedellytyksen täyttämättä jääminen riittää siihen, etteivät ohjeet ole olleet lainmukaisia, vaikka niillä tartuntojen leviämisen ehkäisemisen näkökulmasta hyväksyttävät perusteet on voinut olla.

²⁶⁵ Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävistä säädetään yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 3 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Tämä on mahdollista esimerkiksi muille viranomaisille lausuntoja antamalla. Valtuutetun toiminnalla on olennainen merkitys perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen suhteen.

²⁶⁶ EOAK/3787/2020.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Vuonna 2020 alkanut koronaviruspandemia on asettanut yhteiskunnat hyvin uudenlaiseen tilanteeseen. Suomessakin on pandemian aikana päädytty poikkeuksellisiin toimiin, kun esimerkiksi ihmisten liikkumista on rajoitettu, tapahtumia on peruttu ja matkustamista ulkomaille on merkittävästi vähennetty. Ihmisten perusoikeuksiin on puututtu monin keinoin, joilla on haluttu näissä poikkeuksellisissa olosuhteissa turvata perustuslain 7 §:ssä säädetyn oikeuden elämään toteutuminen sekä terveydenhuoltojärjestelmän kantokyvyn varmistaminen. Oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna yhteiskunnan varautuminen koronaviruksen kaltaiseen pandemiaan olisi voinut olla paljon parempaa. Esimerkiksi vuonna 2017 pääosin voimaan tullut tartuntatautilaki on osoittautunut hyvin puutteelliseksi koronaviruksen kaltaisen, monioireisenä ihmisissä ilmenevän ja varsin helposti ihmisten kesken tarttuvan tartuntataudin leviämisen estämisessä. Koronaviruksesta viruksena tekee hankalan erityisesti se, että virusta voivat tartuttaa myös oireettomat ja tautiin sairastumisesta täysin tietämättömät henkilöt. Tällöin taudin kantajien tunnistaminen muusta väestöstä on huomattavista oireista kärsivämpiä vaikeampaa. Ääripäät koronaviruspotilaiden oireissa sekä voinnissa voivat olla huomattavan kaukana toisistaan, koska osa heistä vaatii tehohoitoa. Tämä on juridisesta näkökulmasta siinä mielessä haasteellista, että taudin leviämistä täytyy yhtäältä saada rajoitettua, mutta toisaalta kyseisten toimenpiteiden on silti noudatettava lakia eli rajoitustoimenpiteille täytyy olla myös juridinen perusta.

Tartuntatautien torjunnan kannalta keskeisin laki on tartuntatautilaki. Sen sisältö ei koronapandemian aikana ole osoittautunut riittäväksi, jotta viruksen leviämisen estämisessä olisi riittävän tehokkaasti onnistuttu. Rajoitustoimenpiteiden tekeminen jakautuu usealle eri viranomaiselle. Tehokkaita aluehallintovirastojen päätösvaltaan kuuluvia rajoitustoimenpiteitä laissa ovat ennen koronaviruspandemian aikaisia lisäyksiä olleet oikeastaan vain terveystarkastukset, laajaan tartunnanvaaraan liittyvät toimenpiteet sekä äkillisen vakavissa terveysvaaran tilanteissa päätökset karanteenista ja eristämisestä. Terveystarkastukset toimivat tehokkaasti erityisesti tartunnan saaneiden ihmisten havaitsemisessa ja sen seurauksena esimerkiksi karanteeniin määräämisen eräänlaisena esivaiheena. Kohdennettuihin terveystarkastuksiin liittyy tarpeellisuusarviointi ja pakollisiin terveystarkastuksiin välttämättömyysarviointi, joten etenkin jälkimmäistä koskevia päätöksiä ei siinä mielessä voi tehdä kevein perustein.

Erityisesti pakollinen terveystarkastus puuttuu ihmisten koskemattomuuteen sekä itsemääräämisoikeuteen, joten sitä koskevaa päätöksentekoa on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa. Pakollisia terveystarkastuksia ei voi määrätä järjestettäväksi missä

tahansa vain varmuuden vuoksi, vaan päätöksen tulee olla muun muassa tarkkarajaisuus-, hyväksyttävyy- sekä suhteellisuusvaatimusten mukaisia. Koronaviruksen näkökulmasta kyseisten rajoitusedellytysten täytyminen on siinä mielessä haasteellista, koska virusta kantavien ihmisten tunnistaminen edellyttää koronavirustestiä. Tämä johtuu siitä, että koronavirusta voi kantaa ja siten myös levittää täysin oireettomat ihmiset. Heitä ei välttämättä erota terveistä muuten kuin testaamalla. Pakollisen terveystarkastuksen määrääminen on siten siinä mielessä hankalaa, koska sitä ei voi kevein perustein ja vain varmuuden vuoksi määrätä. Toisaalta ilman testaamista taudin leviämisen ehkäiseminen on problemaattista, koska esimerkiksi rajoitustoimenpiteisiin liittyvät välttämättömyys- sekä suhteellisuusarvioinnit edellyttävät taudin esiintymisen alueellista tiedostamista sekä tautimäärien arviointia yhteiskunnassa.

Tartuntatautilain laajaan tartunnanvaaraan liittyvillä toimenpiteillä voidaan sulkea esimerkiksi oppilaitoksia, päiväkoteja sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköitä. Lisäksi säännös mahdollistaa yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten kieltämisen. Yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia koskeva määrittely on osoittautunut rajoitustoimenpiteiden yhteydessä ongelmalliseksi, minkä seurauksena eduskunnan oikeusasiamies on ottanut niihin kantaa. Aluksi vuonna 2020 tartuntatautilaissa mainittuja yleisötilaisuuden ja yleisen kokouksen käsitteitä tulkittiin kokoontumislaissa kyseisten käsitteiden määritelmiä laiveammin. Tartuntatautilaissa käsitteitä ei ole erikseen määritelty. Niiden laajempaa tulkintaa perusteltiin muun muassa sillä, että se olisi tarkoituksenmukaista koronaviruksen leviämisen estämisessä. Tällöin suurempi joukko erilaisia tilaisuuksia ja kokoontumisia on mahdollista kieltää, mikä puolestaan vaikuttaa taudin leviämiseen yhteiskunnassa. Se ei kuitenkaan perusoikeuksiin puuttuvien toimenpiteiden yhteydessä ole kestävä peruste tulkinnan laajentamiselle.

Kokoontumislaissa säädetyt yleisötilaisuuden sekä yleisiä kokouksia koskevat määritelmät koettiin siten riittämättömiksi, kun kaikkia mahdollisia kokoontumisia ei niiden mukaan olisi ollut mahdollista kieltää. Tämä näkemys on rajoituspäätöksiä tekevissä aluehallintovirastoissa perustettu osin oikeusministeriössä laadittuun muistioon, jossa laiveammalle tulkinnalle katsottiin olevan riittävät perusteet. Se yhdistää soft law'n jälleen tehtyihin perusoikeuksia koskeviin rajoitustoimenpiteisiin. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta tämä toimintatapa on monessakin mielessä ongelmallista. Ensinnäkin perusoikeuksien rajoittaminen, joista toimenpiteissä on eittämättä kysymys, ei tällöin perustu kaikilta osin lakiin, kun yleisötilaisuuden ja yleisen kokouksen määritelmät katsotaan kokoontumislaissa säädettyä laajemmaksi. Rajoitustoimenpide ei tällöin ole myöskään tarkkarajainen tai riittävän täsmällinen, kun rajoitukset kohdistuvat sellaisiin tilaisuuksiin, joita ei ole erikseen lain tasolla määritelty. Yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia

koskevat määritelmät on tulevaisuudessa tehtävä nykyistä selkeämmiksi ja niiden sisältö olisi syytä selvittää mielellään suoraan tartuntatautilaissa sekä mahdollisesti myös kokoontumislaissa. Etenkään kriisitilanteessa ei ole hyödyksi, jos rajoitukset ovat epäselviä ja siten monitulkintaisia. Se johtaa perusteettomiin perusoikeuksien rajoittamisiin, kuten koronapandemian aikana on esimerkiksi yleisten kokousten osalta nähty.

Mainittujen rajoitustoimenpiteiden lisäksi aluehallintovirastojen on teoriassa kiireellisissä tapauksissa mahdollista asettaa henkilöitä myös karanteeniin sekä eristykseen. Karanteenia ja eristämistä koskevat päätökset ovat sinänsä oikein toteutettuina tehokkaita taudin leviämisen estämisessä. Niitä koskevat päätökset kohdistuvat yksittäisiin ihmisiin, jolloin ne ovat varsin pistemäisiä, joksikin oikeudellisesta näkökulmasta syvälle perusoikeuksiin puuttuvia toimenpiteitä. Karanteenia ja eristämistä koskevassa päätöksenteossa yhdeksi hankaluudeksi taudin leviämisen näkökulmasta muodostuu se, että henkilöllä täytyy olla todettu tai hänen on perustellusti epäilty altistuneen tartuntataudille. Se ei välttämättä lääketieteellisestä näkökulmasta tunnu kaikista tehokkaimmalta nimenomaan taudin leviämisen ehkäisemisen suhteen. Karanteeni- ja eristämispäätöksillä ei lähtökohtaisesti pystytä nopeasti puuttumaan suuriin ihmisjoukkoihin, joissa koronavirus helposti leviää. Ne ovat enemmän tietynlaisia täsmällisiä ja tarkasti kohdennettuja toimenpiteitä, joiden tekeminen voi tapahtua vasta sen jälkeen, kun ihminen on tautia jo saattanut ehtiä levittää. Sille on kuitenkin perusteensa.

Karanteeni- ja eristämispäätöksillä puututaan hyvin syvälle perusoikeuksiin, kuten PL 9 §:n 1 momentin mukaiseen liikkumisvapauteen, joten oikeudellisen kynnyksen näiden päätösten tekemiselle on syystäkin oltava korkealla. Kun päätös tehdään henkilön tahdosta riippumatta, käytetään lisäksi merkittävää julkista valtaa. Karanteenia ja eristämistä koskevat päätökset ovat tartuntatautilaissa säädetyistä rajoitustoimenpiteistä ehkä parhaiten perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttäviä. Kyseiset päätökset perustuvan ensinnäkin lakiin ja ne ovat lähtökohtaisesti tarkkarajaisia sekä täsmällisesti määritettyjä. Tämä johtuu ihan jo siitä, ettei esimerkiksi päätöstä karanteenista voi tehdä kerrallaan yli kuukauden ajaksi. Sen lisäksi päätös on välittömästi päätettävä, jos perusteita jatkamiselle ei enää ole. Karanteeni- ja eristämispäätös on hallintopäätös, joten asianosaisella on mahdollisuus hakea siihen muutosta, mikä täyttää myös oikeusturvavaatimuksen.

Toistaiseksi voimassa olevan tartuntatautilain puutteellisuus on johtanut siihen, että lakiin on varsin nopealla aikataululla pandemian vallitessa tehty useita lisäyksiä, joilla taudin leviämisen ehkäisemistä on kyetty paremmin toteuttamaan. Lakiin tehtyjen muutosten tulkinta ei ole

viranomaisissa, saati rajoitusten noudattamiseen pyrkivien ihmisten keskuudessa, ollut aina kovin selvää. Tämä johtuu osin siitä, että tilapäiseksi tarkoitettut lisäykset tartuntatautilakiin ovat olleet varsin pitkiä sekä hankalalukuisia ja siten epäselviä. Erityisesti lakiin säädettyjen tilojen käyttöä koskevat yleiset edellytykset ja niiden väliaikaista sulkemista koskevat lisäykset ovat sinänsä tartuntojen leviämisen ehkäisemisessä kovin tarpeellisia toimenpiteitä, mutta jotka muodostavat jo pituuksiensa puolesta epäselvän kokonaisuuden. Niitä säädettyäessä on kuitenkin pyritty tietynlaiseen systematiikkaan kytkemällä ne osittain taudin leviämistä sekä laajempaa alueellista tilannetta kuvaaviin perus-, kiihtymis- ja leviämistasoihin.

Tartuntatautilakiin on tehty väliaikaisia lisäyksiä, koska toistaiseksi voimassa olleella tartuntatautilainsäädännöllä ei ole kyetty riittävän tehokkaasti puuttumaan esimerkiksi sisäliikuntatiloihin, ravintoloihin, kauppakeskusten oleskelutiloihin ja ryhmäharrastustoimintaan käytettäviin tiloihin. Tämän tyyppisiä paikkoja on huomattavan suuri määrä ja niissä käy usein paljon ihmisiä, osittain vielä samaan aikaan, jolloin koronaviruksen leviämisen riski kasvaa. Niitä kohtaan on voitu antaa ohjeistuksia sekä suosituksia, mutta velvoittavaa lainsäädäntöä ei ole ollut käytettävissä. Tartuntatautilakiin onkin lisätty tilapäisesti pykälä 58 c, jolla varsin laaja joukko tahoja veloitetaan automaattisesti huolehtimaan asiakas- ja toimitilojen käytön yhteydessä riittävästä hygieniasta. Lakiin on lisätty myös turvavälien toteutumista koskeva pykälä 58 d, jonka mukaan aluehallintovirastot voivat määrätä alueillaan toimijoiden noudattavan tiloissaan riittävien turvavälien huomioimista toiminnassaan. Säännöksellä on haluttu mahdollistaa se, että esimerkiksi ryhmäliikuntatoimintaa on mahdollista jatkaa, kunhan turvavälit säilytetään ja lähikontaktit vältetään. Mikäli hygieni- ja turvavälivaatimukset eivät ole riittäviä, mahdollistaa väliaikaisesti säädetty TTL 58 g § tilojen väliaikaisen sulkemisen.

Nämä kolme säännöstä ovat kuitenkin kovin tulkinnanvaraisia sen suhteen, keitä ja mitä tahoja ne tosiasiallisesti koskevat.²⁶⁷ Mitä kaikkea yleisölle avoimet tai rajatun asiakas- tai osallistujapiirin oleskeluun tarkoitetuilla asiakas-, osallistuja- ja odotustiloilla tarkoitetaan? Säännökset puuttuvat esimerkiksi perustuslain 16 §:ssä säädettyihin sivistyksellisiin perusoikeuksiin, kun ei ole mahdollista käydä esimerkiksi museoissa, sekä 18 §:ssä säädettyyn oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen, kun yritys joutuu sulkemaan tilansa tai rajoittamaan toimintaansa merkittävästi. Rajoitusten tulisi siten olla perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen mukaisia sekä riittävän tarkkarajaisia. Mikäli esimerkiksi kuorolauluun tarkoitetuissa tiloissa ei

²⁶⁷ Tartuntatautilain 58 g §:n sulkupäätösten kohdalla aluehallintovirastot tulkitsevat alkuperäistä sääntelyä siten, että vaikka esimerkiksi kuntosalit määrättiin suljettavaksi kyseisen säännöksen nojalla, ne oli mahdollista pitää avoimena enintään kymmenelle samanaikaiselle asiakkaalle. Tästä ministeriö ja aluehallintovirastot olivat hyvin erimielisiä, minkä johdosta tartuntatautilain tilapäistä pykälää päätettiin muuttaa, jotta sulkupäätöksellä toimitilat suljettaisiin kokonaan.

havaita pandemian aikana yhtään tartuntaa, onko suhteellisuusperiaatteen mukaista sulkea kaikki siihen käytetyt tilat? Vai riittääkö sulkemiselle se, että niissä taudin leviämisen riski on ilmeinen tai vain vähäistä suurempi? Onko riskin ilmeisyyttä koskeva arviointi ja en nojalla tehdyt tilojen erottelut perustuneet johonkin tutkimukseen, jolla välttämättömyys kyetään osoittamaan? Aluehallintovirastojen antamissa rajoituspäätöksissä ei kovinkaan tarkasti kerrota, mitä tahoja kyseiset päätökset koskevat. Päätöksissä viitataan vain tartuntatautilain ei-tyhjentäviä määritelmiä sisältäviin säännöksiin.²⁶⁸ Toisaalta, kun lainsäädäntö on puutteellista, onko aluehallintovirastoilla sitovaa toimivaltaa antaa määräyksiä sellaisille toimijoille, joita lainsäädännössä ei mainita?

Aluehallintovirastot ohjeistavat kotisivuillaan, että esimerkiksi kiipeilyhallit, harrastajateatteriin käytettävät tilat sekä tanssisalit ovat sellaisia tiloja, joita TTL 58 g §:n mukainen sulkupäätös koskee. Saman ohjeistuksen mukaan esimerkiksi keilahallit, biljardisalit ja agilityhallit puolestaan jäävät sulkupäätöksen ulkopuolelle.²⁶⁹ Mikä on se olennainen erottava tekijä näiden toimijoiden ja paikkojen välillä? Lainsäädäntö ja sitä koskevat esityöt eivät anna kysymykseen riittävän tarkkaa vastausta, jollaista perusoikeuksien rajoittamista koskeva oppi esimerkiksi tarkkarajaisuuden, lailla säätämisen vaatimuksen sekä suhteellisuusvaatimuksen osalta nähdäkseni vaatii.²⁷⁰ Siten aluehallintovirastot kyseisiä tartuntatautilain mukaisia rajoituspäätöksiä tekevinä viranomaisina perustavat rajoitusten ulottuvuuden omaan tulkintaansa, koska tarkkoja määritelmiä ei lainsäädännössä ole. Riittävän tarkkojen määritelmien laatiminen voi olla hankalaa juuri siitä syystä, että asiakkaita palvelevia toimijoita on niin paljon. Se ei kuitenkaan etenkään normaalioloissa lainsäädäntöä laadittaessa ole riittävä syy poiketa perusoikeuksien rajoittamista koskevasta tarkkarajaisuuden edellytyksestä jättämällä käsitteistöä koskevat määritelmät puutteellisiksi tai vähintään merkittävän tulkinnanvaraisiksi.

Rajoitusten sisällöllistä ulottuvuutta koskevaa tulkintaa ei tehdä myöskään aluehallintovirastojen konkreettisissa rajoituspäätöksissä, vaan päätöksiä ikään kuin täydentää viranomaisen verkkosivuilla oleva dynaaminen ”Usein kysytyjä kysymyksiä koronaviruksesta” -palsta²⁷¹, jossa viranomaisen muun muassa kertoo omia näkemyksiään rajoituspäätösten ulottuvuudesta. Dynaamisuutta voi nähdä puolustavan se seikka, että koronaviruspandemian edetessä tieto esimerkiksi taudilta suojautumisessa ja toimenpiteiden vaikuttavuudesta kasvaa. Myöskään ylimmältä oikeusasteelta ei ole toistaiseksi tullut viranomaisia ohjaavaa päätöstä rajoitusten sisällöllisestä ulottuvuudesta. Koska rajoituksissa on kuitenkin kyse perusoikeuksien rajoittamisesta, voi tällaista toimintamallia pitää kyseenalaisena.

²⁶⁸ Ks. esim. ESAVI/15115/2021, LAAVI/664/2021 ja LSSAVI/5961/2021.

²⁶⁹ Aluehallintovirasto 2021g.

²⁷⁰ Ks. myös perustuslakivaliokunnan näkemys sääntelyn täsmällisyydestä PeVL 44/2020 vp, s. 8–9.

²⁷¹ Aluehallintovirasto 2021h.

Mikäli tartuntatautilainsäädäntöä koskevassa uudistustyössä päädytään vastaavanlaisiin säännöksiin²⁷², joilla eri asiakkaille tarkoitettuja toimitiloja voidaan rajoittaa tai sulkea, on laissa tehtävä määrittely paljon nykyisiä tilapäisiä pykälää perusteellisemmin. Sääntelyn on oltava täsmällisempää, kuten sen on oltava myös yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten määrittelyn osalta. Lisäksi aluehallintovirastojen päätöksissä tulisi selkeämmin ilmaista päätösten kohteina olevat toimijat, vaikka sitä koskeva määrittely voi hankalaa olla.

Rajoituspäätösten lisäksi tartuntatautilain tilapäisissä pykälissä on säädetty aluehallintovirastoille kuuluvasta valvonnallisesta kokonaisuudesta (TTL 59 a–c ja e §), joka liittyy läheisesti rajoituspäätösten tekemiseen. Valvonta mahdollistaa esimerkiksi tarkastusten tekemisen sekä määräysten ja pakkokeinojen käyttämisen, mikäli rajoituspäätöksiä ei noudateta. Viranomaisen voi itse valvonnassa havaittujen puutteiden johdosta ryhtyä rajoituspäätösten valmisteluun tai se voi puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin rajoituspäätösten noudattamisessa. Valvonnan avulla viranomaisen myös kerää tietoa siitä, miten kyseiset rajoituspäätökset toimivat ja miten niitä tosiasiallisesti noudatetaan. Se puolestaan mahdollistaa aluehallintovirastojen oman toiminnan kehittämisen ja esimerkiksi täsmällisempien rajoituspäätösten tekemisen, joka kytkeytyy perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin. Onko tarkoituksenmukaista rajoittaa laajan joukon toimintaa, mikäli kohdistetuilla toimilla saavutetaan sama lopputulos? Valvonta herättää myös kysymyksiä aluehallintovirastojen toiminnasta. Jos virasto ei itse määrittele rajoituspäätösten kohteita riittävän selkeästi, ei se voi sitä odottaa myöskään valvottavilta toimijoilta. Tämä korostaa lievimmän haitan periaatteen noudattamista niissä tilanteissa, joissa viranomaisen havaitsee rajoituspäätöksiä rikottavan sellaisen tahon kohdalla, jota koskien sääntely ja siten rajoituspäätökset ovat epäselviä. Mikäli aluehallintovirastoilla itsellään lain tulkinta on epäselvää, ei se voi myöskään oikeudellisesti kovin kestäväällä tavalla toimintaa valvoa.

Näin jälkikäteen tarkasteltuna on mielenkiintoista pohtia, miksei 2010-luvulla tartuntatautilakia uudistettaessa laissa ajateltu olevan tarvetta tämän tyyppiselle sääntelylle, jota lakiin on pandemian aikana väliaikaisesti lisätty. Lain kokonaissystematiikka jää väistämättä puutteelliseksi, kun tartuntatautilakiin on tehty poikkeuksellisissa olosuhteissa lisäyksiä, joita ei ole alkuperäistä lakia säädettäessä osattu katsoa tarpeellisiksi.²⁷³ Siten tilapäiset lisäykset ovat luoneet tartuntatautilaista jokseenkin tilkkutäkkimäisen ja epäyhtenäisen kokonaisuuden, mikä puoltaa koko tartuntatautilainsäädännön uudistamista. Uudistuksessa tulisi ottaa huomioon kattavammat sekä

²⁷² Koronavirus tuskin on leviämisen suhteen ainoa laatuaan, joten perusteet saman tyyppisten tartuntatautien varautumiseksi ovat siten perustellusti olemassa.

²⁷³ Ks. myös PeVL 44/2020 vp, s. 4.

nykyistä täsmällisemmät rajoitustoimenpiteet eri yhteiskunnan aloille. Tartuntatautilain rajoitustoimenpiteet sisältävät liikaa epämääräisyyttä. Valmiiksi heikommassa asemassa olevia ihmisiä esimerkiksi vanhusten asumisyksiköissä ei nykyisen lainsäädännön keinoin pystytä kovin tehokkaasti suojelemaan. Toisin kuin vuoden 2020 alussa ohjeistettiin ja toimittiin, ei tartuntatautilain 17 § mahdollista koko asumisyksikön tai kaikkien sen asukkaiden kollektiivista eristämistä muusta yhteiskunnasta. Vanhukset kuuluvat jo ikänsä puolesta koronaviruksen riskiryhmään, joten heidän suojelemisekseen tulee olla nykyistä tehokkaampia keinoja ilman, että perusoikeuksia rajoitetaan lain vastaisesti. Niitä säädettäessä onkin huomioitava perusoikeuksien rajoittamista koskeva oppi.

Tartuntatautien torjuntaa koskevissa toimenpiteissä keskeinen rooli on julkisella vallalla ja siten eri viranomaisilla. Lainsäädännön puutteellisuuden lisäksi viranomaisten väliset toimivaltasuhteet eivät ole osoittautuneet kaikilta osin pandemian aikana selviksi, mikä on vaikuttanut osaltaan myös perusoikeuksia koskevien rajoituspäätösten tekemiseen. Keskeisiä toimijoita rajoituspäätösten tekemisessä ovat aluehallintovirastot sekä kunnat, joiden tartuntataudeista vastaavat lääkärit voivat tehdä erilaisia päätöksiä tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Aluehallintovirastoille ja kunnille on osittain säädetty tartuntatautilaissa päällekkäistä toimivaltaa päätösten tekemiselle. Toimivaltasuhteiden päällekkäisyys ja siitä mahdollisesti aiheutuvat ongelmat ovat olleet tiedossa jo tartuntatautilakia säädettäessä.²⁷⁴ Toimivaltasuhteiden selkeyttä voi pitää etuna niin viranomaisille itselleen, kuin myös muille ihmisille, koska selkeys lisää viranomaisen toiminnan suunnitelmallisuutta sekä ennakoitavuutta. Selkeät toimivaltasuhteet puolestaan ovat edellytys sille, että rajoitustoimenpiteissä noudatetaan hallinnon oikeusperiaatteita, kuten suhteellisuus-, tarkoitussidonnaisuuden- sekä objektiviteettiperiaatteita. Perustuslakivaliokunta on korostanut myös toimenpiteiden välttämättömyyttä sekä oikeasuhtaisuutta, joilla on koronaviruspandemiassa erittäin läheinen yhteys alueellisiin epidemiologisiin ajantasaisiin arvioihin.²⁷⁵

Nykyisen tartuntatautien torjuntaan liittyvän toimivaltasääntelyn selkeyttämiselle on tarve, koska päällekkäiset vastuut voivat johtaa tilanteisiin, joissa yksikään taho ei toimenpiteitä tarkkojen vastuiden puuttuessa tee. Tästä esimerkkinä voidaan mainita tartuntatautilaissa säädetyt terveystarkastukset, joissa aluehallintovirastoilla sekä kunnilla on päällekkäistä toimivaltaa kyseisten päätösten tekemisessä. Aluehallintovirastot ovat esimerkiksi ohjeistaneet kuntia ryhtymään tiettyihin toimenpiteisiin terveystarkastusten toteuttamiseksi, samoin kuin ministeriö on ohjeistanut aluehallintovirastoja muihin päätöksiin liittyen. Vastuut eivät välttämättä ole olleet näiden

²⁷⁴ PeVL 11/2016 vp, s. 6. Ks. toimivaltasuhteita koskevan sääntelyn tärkeydestä myös esim. PeVL 49/2014 vp, s. 4, PeVL 9/2014 vp, s. 3, PeVL 3/2014 vp, s. 4, PeVL 32/2012 vp, s. 6 ja PeVL 2/2012 vp, s. 3.

²⁷⁵ Ks. esim. PeVL 14/2020 vp, s. 4–6 ja PeVL 31/2020 vp, s. 2.

esimerkkien valossa täysin selvät. Sinänsä on perusteltua, että aluehallintovirastoilla sekä kunnilla on molemmilla mahdollisuus päätösten tekemiseen, mikäli epidemiologinen arvio poikkeaa vain yhden kunnan kohdalla valtakunnallisesta tai edes sairaanhoitopiirissä vallitsevasta tilanteesta. Lainsäädäntöä voisi kuitenkin selkeyttää esimerkiksi siten, että koronaviruksen kaltaisissa laajoissa ja globaaleissa pandemioissa päätösvastuu muun muassa maan ulkorajoilla tehtävistä terveystarkastuksista kuuluisi vain aluehallintovirastoille. Jos kysymyksessä olisi jokin paikallinen ja siten huomattavasti pienemmän mittakaavan tartuntatauti, voisi tällöin kunta itse tehdä vastaavan päätöksen omaa aluettaan koskien. Joka tapauksessa viranomaisten väliseen yhteistyöhön olisi hyvä panostaa entistä enemmän tulevaisuudessa, jotta toimivaltuudet ovat mahdollisimman selkeät.

Sääntelyn puutteellisuus ja jo olemassa olleeseen sääntelyyn liittyneet tulkintaerimielisyydet ovat synnyttäneet tarpeen soft law'n hyödyntämiselle eri koronarajoitustoimissa. Soft law'ta on päädytty hyödyntämään sen laatimisen nopeudesta ja eräänlaisesta ketteryydestä johtuen, erityisesti kun sitä vertaa demokraattiseen lainsäädäntöprosessiin. Sen hyödyntäminen ei ole kaikilta osin kuitenkaan positiivinen asia. Soft law'n käyttäminen erityisesti perusoikeuksien rajoittamisen yhteydessä ei ole osoittautunut oikeudellisesti kestäväksi, sillä perusoikeuksien rajoittamisessa on huomioitava muun muassa sitä koskeva rajoitusoppi. Ongelmia on syntynyt esimerkiksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn oikeusturvaperusoikeuden sekä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan toteutumisessa. Kynnys perusoikeuksien rajoittamiselle on syystäkin varsin korkealla. Jokseenkin kankea perusoikeuksien rajoittamista koskeva oppi pyrkii estämään mielivaltaisen perusoikeuksiin puuttumisen – tai ainakin sen pitäisi niin tehdä.

Kun perusoikeuksien yhtenä yleisenä rajoitusedellytyksenä on lailla säätämisen vaatimus, ei lakia alemman asteisella säädöksellä voi perusoikeuksia rajoittaa. Tällöin perusoikeuksien rajoittamista koskeva sääntely on velvoitettu kulkemaan eduskunnan ja siten usein myös esimerkiksi perustuslakivaliokunnan läpi, jossa lainsäädännön ongelmakohtia on perustuslaillisesta näkökulmasta muita valiokuntia korostetummin mahdollista havaita. Siten asetukset ja erityisesti viranomaisten antamat ohjeet niitä laadittaessa eivät käy yhtä tarkkaa perusoikeusarviointia läpi, jolloin niiden perusoikeusarviointi voi jäädä lähes olemattomaksi. Asetusten antamisessa keskeinen toimija on valtioneuvosto, kun taas ohjeissa se voi olla mikä tahansa taho, joka kyseisiä ohjeita antaa.²⁷⁶ Mitä vähemmän kontrollia esimerkiksi asetusten tai ohjeiden antamiseen liittyy, sitä herkemmin niissä on mahdollista säätää perusoikeuksien rajoittamisesta, joko tietoisesti tai

²⁷⁶ Ohjeita ja muuta soft law -sääntelyä on myös tietyllä tavalla eri tasoista, mikä voi vaikuttaa niiden noudattamiseen. Tällöin oikeudellisesta näkökulmasta arvioitavaksi nousee muun muassa ohjeen antaneen tai sen kirjoittaneen tahon asema ja tausta sekä se, miksi kyseinen ohje on laadittu.

tiedostamatta. Se puolestaan aiheuttaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumislle merkittävän uhkan. Notkea ja nopea soft law sisältää perusoikeuksien näkökulmasta sudenkuoppia, joihin astumista ei ole osattu tai haluttu välttää koronapandemian aikana.

Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa tartuntatautilain 7 §:n 1 momentin mukaan tartuntatautien torjunnan yleisestä suunnittelusta, ohjauksesta sekä valvonnasta. STM vastaa myös valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin liittyvästä johtamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö on koronapandemian alusta saakka antanut useita ohjauskirjeitä koskien muun muassa aluehallintovirastojen päätöstoimivaltaan kuuluvia rajoitustoimenpiteitä. Ministeriö on kehottanut virastoja ryhtymään esimerkiksi tartuntatautilain 58 §:ssä säädettyjen yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia koskevien rajoituspäätösten valmisteluun.²⁷⁷ On mielenkiintoista pohtia, miksi tällaiseen kehoitukseen on päädytty ja mistä se toisaalta kertoo? Olisivatko aluehallintovirastot ryhtyneet kyseisten päätösten valmisteluun ilman ministeriöstä tulevaa ohjauskirjetä?²⁷⁸ Sitä tuskin saamme varmuudella tietää, mutta asiaa voi kyseenalaistaa ministeriön aktiivisen ja jopa käskyttävän sävyisten ohjeiden antamisen jälkeen. Syinä tällaiselle toiminnalle voi olla hallinnollinen toimintakulttuuri, joka perustuu ylhäältä alas tehtyyn saneluun. Sitä voi toisaalta pitää jonkinlaisena paniikkiratkaisuna tilanteessa, joka tuli keväällä 2020 yllättäen eteen. Ministeriössä saatettiin ajatella, etteivät aluehallintovirastot syystä tai toisesta ryhtyisi omatoimisesti rajoituspäätöksiä laatimaan. Kesällä 2020 koronaviruksen ja siten myös rajoitustoimien kanssa oli eletty useampi kuukausi. Siinä vaiheessa ei enää voinut olla kyse paniikkiratkaisusta, vaan ennemmin tietoisesta toiminnasta ohjeiden antamiseen liittyen. Sitä voi pitää osoituksena hallinnossa vallinneesta johtamiskulttuurista.

Aluehallintovirastojen kuten muidenkin viranomaisten on noudatettava toiminnassaan tarkoin lakia (PL 2 §:n 3 momentti) ja heillä on omaa harkintavaltaa siinä, tekevätkö he minkä sisältöisiä päätöksiä tai päätöksiä ylipäätään. Tartuntatautilaissa on siinä mielessä selkeät säännökset siitä, että aluehallintovirastojen tulee hyödyntää THL:n ja sairaanhoitopiirien alueellista ja valtakunnallista asiantuntemusta päätöksensä teossa. Edellä mainitun kaltainen käskyttäviä vivahteita saava ohjaus sosiaali- ja terveysministeriöltä ei ole tartuntatautilaissa säädettyä ohjausta. Se jättää aluehallintovirastoille hyvin vähän liikkumatilaa omassa harkintavallassaan, jos he ohjauksen sellaisenaan toteuttaisivat ja päätöksiä tekisivät. Siten on mahdollista tarkastella tilannetta myös siitä näkökulmasta, onko aluehallintovirastojen ylipäätään pitänyt millä tarkkuudella kyseisiä ohjeita

²⁷⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö 2020a & 2020b.

²⁷⁸ Ainakin julkisuudessa on annettu ymmärtää, että aluehallintovirastot tekevät päätöksensä itsenäisesti. Ks. esim. Mäntymaa 2020. Sosiaali- ja terveysministeriö on 24.8.2020 antamassaan rajoitetoimenpiteitä koskevassa ohjeessaan todennut, että kyseistä ohjetta tulisi soveltaa välittömästi. Samassa ohjeessa ministeriö kehottaa aluehallintovirastoja viipymättä ryhtymään selvittämään tartuntatautilain 58 §:ssä tarkoitettujen edellytysten olemassaoloa sekä tekemään tarvittavat päätökset. Ks. Sosiaali- ja terveysministeriö 2020i.

noudattaa. Yksi asia on ministeriön ohjeiden antamiseen liittyvät toimivaltakysymykset ja toinen asia on niiden noudattaminen. Aluehallintovirastojen tulee suhtautua ministeriön soft law -ohjeisiin kriittisesti ja tarvittaessa ne tulee jättää soveltamisen ulkopuolelle perustuslain 107 §:n nojalla. Joka tapauksessa aluehallintovirastojen on noudatettava hallintolain säännöksiä esimerkiksi asian käsittelystä, selvittämisestä sekä sen ratkaisemisesta (HL 5–7 luvut), esitti ministeriö viranomaiselle minkä tahansa velvoittavaan muotoon kirjoitetun ohjeen. Toimivaltasuhteiden sekä viranomaisen oman harkintavallan korostaminen jäävät nykyisessä lainsäädännössä hieman puutteellisiksi ja ainakin niiden toteutuminen voidaan perustellusti osin kyseenalaistaa.

Aluehallintovirastot ovat tartuntatautilain lainkohtien lisäksi esimerkiksi juuri TTL 58 §:n mukaisten yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia koskevien päätösten perusteluissa viitanneet toistuvasti moniin soft law -ohjeisiin, kirjeisiin sekä periaatepäätöksiin. Samaan aikaan esimerkiksi perustuslain perusoikeussäännöksiin ei läheskään kaikissa päätöksissä ole viitattu, eikä perusoikeuksien toteutumiseen tai ylipäätään niihin liittyvää arviointia ole kovinkaan kattavasti tehty. Päätökset ovat hyvin samansisältöisiä eri aluehallintovirastojen kesken. Tämä saa pohtimaan päätösten oikeudellisten perustelujen vakuuttavuutta, koska rajoituspäätökset tosiasiallisesti koskettavat erittäin useaa perusoikeutta, kuten PL 13 §:n 1 momentin mukaista kokoontumisvapautta. Perustuslain säännökset ovat oikeuslähdeopillisesti viranomaisia velvoittavia, kun taas esimerkiksi ohjeenomaiset kirjeet ja vastaavat ovat vain sallittuja oikeuslähteitä. Niitä ei voi perustuslain 107 §:n mukaan soveltaa, mikäli ne ovat lain kanssa ristiriidassa. Juridisesti aluehallintovirastojen tekemät päätökset vaikuttavat siltä, että tartuntatautilain pykälien lisäksi päätösten perustelut ovat perusoikeuksiin viittaamista koskien puutteellisia.²⁷⁹ Mikäli päätöksiä tehdessä ei laadita perusoikeusarviointia, onko päätöksiä laadittu perusoikeusmyönteisesti ja onko esimerkiksi perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvää välttämättömyysarviointia huomioitu? Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätöksen perusteluissa on ilmoitettava ne seikat ja selvitykset, jotka ovat ratkaisuun vaikuttaneet. Lisäksi perusteluissa on mainittava siinä sovelletut säännökset. Nähdäkseni tältä osin päätökset ovat puutteellisia, koska niiden kytkeä perusoikeuksien toteutumiseen on sen verran ilmeinen, mutta mikä perusteluissa jää vaillinaiseksi.

Aluehallintovirastojen päätösten perusteluihin liittyen on huomioitava, että osalle niissä mainittujen soft law -lähteiden hyödyntämiselle on perusteet, koska niissä annetaan tietoa esimerkiksi tartuntataudin epidemiologisista tilanteista ja alueellisista muutoksista. Niidenkin tietojen on tosin

²⁷⁹ Esimerkiksi yli vuosi koronarajoitusten alkamisesta annetussa Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätöksessä 22.4.2021 (ESAVI/13661/2021) tartuntatautilain 58 ja 58 d §:n mukaisessa päätöksessä perusoikeusarviointia ei käytännössä lainkaan tehdä eikä perustuslain säännöksiä ole mainittu sovelletuissa oikeusohjeissa. Päätöksessä kielletään yleisötilaisuudet ja yleiset kokoukset, joihin osallistuu yli kuusi henkilöä. Päätös kohdistuu yli miljoonaan ihmiseen.

oltava mahdollisimman ajantasaisia, jotta esimerkiksi juuri tartuntatautilain 58 §:n välttämättömyyседелlytystä kyetään tosiasiallisesti kestäväällä tavalla arvioimaan. Tiedon ajantasaisuudesta vastaavat tässä kontekstissa erityisesti THL sekä sairaanhoitopiirit ja niiden yhteydessä toimivat pandemiaohjausryhmät, joissa aluehallintovirastotkin ovat edustettuina. Aluehallintovirastojen rajoituspäätökset eivät voi perustua vanhentuneeseen tietoon, koska silloin toimenpiteet eivät enää saata olla välttämättömiä, oikeasuhtaisia tai ylipäätään tarpeellisia. Mikäli näin ei ole, eivät esimerkiksi tarkkarajaisuuden ja hyväksyttävyyden perusoikeuksien rajoitusedellytykset välttämättä täyty, jolloin kyseistä päätöstä ei saa tehdä. Vaikka tosiasiasa yhteiskunnassa tietyllä alueella epidemiologinen tilanne täyttäisi päätöksen laatimisen edellytykset, tulee sekin ilmetä kyseisestä päätöksestä ja sen perusteluista. Päätöksen on oltava sisällöllisesti mutta myös muodollisesti oikea ja ajantasainen, jotta sitä on mahdollista arvioida jälkikäteen ja jotta se ylipäätään on oikeudellisesti tarkasteltuna uskottava. Vaikka päätöksissä lääketieteellisellä arvioilla on tärkeä merkitys eikä sitä niissä missään nimessä saa sivuuttaa, ei se poista päätösten oikeudellisten näkökulmien riittävää sisällöllistä tarkastelua sekä perustelua.

Erityisesti ministeriön ja valtioneuvoston aineistoihin ja ohjeisiin systemaattisesti viittaaminen asettaa aluehallintovirastojen oman harkintavallan käyttämisen tässä suhteessa kyseenalaiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön antama ohjaus koronapandemian torjuntaan liittyen on ollut erittäin aktiivista. Niitä noudattaessa on jo käsiteltyjen asioiden lisäksi vaarana, että aluehallintovirastojen päätöksissä oikeudellinen harkinta ja siten myös oikeudelliset perustelut tulevat syrjäytetyiksi poliittisella ohjauksella, mikä ei ole millään tavalla kestävä. Erityisesti tämä korostuu niissä tilanteissa, joissa aluehallintovirastoille kuuluu lain mukaan omaa harkintavaltaa ylipäätään kyseisen toimenpiteen tarpeellisuudesta. Tällaisia ovat erityisesti päätökset terveystarkastuksista, laajaan tartunnanvaaraan liittyvistä toimenpiteistä sekä turvaväli- ja sulkupäätöksistä. Rajoituspäätöksiä koskeva arviointi on perustuttava laissa säädetyille oikeudellisille sekä lääketieteellisille perusteille ja jo poliittisen ohjauksen riskiä merkittävästi perusoikeuksiin puuttuvien päätösten yhteydessä voidaan pitää erittäin kyseenalaisena. Poliittiset motiivit eivät välttämättä ole oikeudellisten ja lääketieteellisten perusteiden kanssa yhteneväiset.

Kun aluehallintovirastot viittaavat rajoituspäätöksissään merkittävässä määrin eri ohjeisiin, tulevat nämä soft law -ohjeet oikeuslähdeopillisesti tietyllä tavalla niiden sallittavuuden asemaa velvoittavammiksi. Esimerkiksi Etelä-Suomen aluehallintoviraston yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten kieltämistä koskevassa päätöksessä todetaan, että enintään kuuden henkilön yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia voidaan järjestää sillä edellytyksellä, että niissä voidaan

varmistaa turvallisuus noudattamalla opetus- ja kulttuuriministeriön sekä THL:n antamaa ohjetta.²⁸⁰ Kyseisessä päätöksessä ohjeeseen viitataan määräykseksi otsikoidussa kappaleessa, jolloin kyseistä ohjetta on noudatettava. Ohjeen voi katsoa tällöin muuttuvan pehmeän sääntelyn sallitusta oikeuslähteestä velvoittavaksi.²⁸¹ Asiaan perehtymättömiltä ihmisiltä on kohtuutonta odottaa syvällistä oikeuslähdeopillista analyysiä ja siten ohjeiden noudattamisen kyseenalaistamista. Ihmisillä on hallintoa kohtaan luottamuksensuoja ja vastuu päätösten oikeellisuudesta on hallinnolla sekä siten viranomaisilla. Soft law osoittautuu myös tässä suhteessa varsin ongelmalliseksi, koska se tulee merkittävällä tavalla osaksi kyseistä päätöstä. Mikäli järjestäjä haluaa pitää jonkin yleisötilaisuuden, on hänen sitä järjestäessään huomioitava THL:n ohje. Ohje sinänsä voi olla terveysturvallisesta ja lääketieteellisestä näkökulmasta oikein perusteltu, mutta mikä on sen oikeudellinen sisältö. Ohjeessa voidaan ohjeistaa esimerkiksi johonkin perusoikeuksien vastaiseen toimintaan. Siten tällaisiin ohjeisiin määräyksen tasolla viittaaminen on tehtävä hyvin harkiten, koska niiden soveltuvuus hallinnollisen järjestelmän päätöksentekoon ei ole järin hyvä etenkin, kun tehdään perusoikeuskentäisiä päätöksiä.

Tässä tutkielmassa on osoitettu, että aluehallintovirastoilla on toistaiseksi voimassa olevan tartuntatautilain nojalla ollut vain rajallisia sekä osin hyvin tulkinnanvaraisia rajoitustoimenpiteitä käytössään koronaviruksen leviämisen ehkäisemiseksi. Aluehallintovirastojen on mahdollista päättää terveystarkastuksista, laajaan tartunnanvaaraan liittyvistä toimenpiteistä kuten yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien kieltämisestä sekä tietyin poikkeuksellisin edellytyksin myös karanteenista ja eristämisestä. Nämä eivät kuitenkaan ole rajoitustoimenpiteinä riittäviä, sillä tartuntatautilaki on osoittautunut hyvin puutteelliseksi koronaviruksen leviämisen estämisessä. Sen seurauksena siihen on pandemian aikana tehty väliaikaisia lisäyksiä, jotka ovat mahdollistaneet aluehallintovirastoille uusia toimivaltuuksia rajoituspäätösten tekemiselle. Tilapäiseksi säädetyt lainkohdat ovat kuitenkin varsin sekavia ja niiden tulkinta on ollut epäselvää. Nämä ovat luoneet koronaviruspandemian aikana voimassa olevasta tartuntatautilainsäädännöstä hyvin tilkkutäkkimäisen ja siitäkin huolimatta toimenpidekirjoltaan riittämättömän, jotta koronaviruksen kaltaisen tartuntataudin leviämisen estäminen olisi perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta oikeudellisesti kestävällä pohjalla. Rajoituspäätökset ovat osin perustuneet soft law -ohjeisiin ja niissä monissa perusoikeuksia koskeva arviointi on jäänyt lähes olemattomiin. Tämä puolustaa tartuntatautilainsäädäntöä koskevaa laajaa uudistustyötä, jossa koronaviruspandemian aikana havaitut puutteet otetaan huomioon jo lainsäädäntöä valmistellessa, koska koronavirus on tuskin tartuntatautina ainoa laatuaan.

²⁸⁰ ESAVI/10258/2021, s. 4. Ks. ohje Opetus- ja kulttuuriministeriö & Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos 2020.

²⁸¹ Näin on myös muissakin vastaavissa päätöksissä, ks. esim. ISAVI/2390/2021 ja LSSAVI/4588/2021.