

Julia Rusanen

**SIVISTYKSELLISTEN OIKEUKSIEN
RAJOITTAMINEN TARTUNTATAUTILAIN 58
§:N NÄKÖKULMASTA**
Perusoikeusrajoitukset ja kollisiotilanteet

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro Gradu -tutkielma
Lokakuu 2023

TIIVISTELMÄ

Julia Rusanen: Sivistyksellisten oikeuksien rajoittaminen tartuntatautilain 58 §:n näkökulmasta.

Perusoikeusrajoitukset ja kollisiotilanteet

Pro Gradu

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeus

Lokakuu 2023

Tässä työssä tutkimuksen kohteena ovat tartuntatautilain 58 §:ään eli laajaan tartunnanvaaraan liittyvät toimenpiteet. Tutkimuksessa tarkastellaan tartuntatautilain 58 §:ään koronaepidemian vuoksi tehtyjä muutoksia sekä näiden muutosten suhdetta sivistyksellisiin oikeuksiin, jotka ovat osa perus- ja ihmisoikeuksiin kuuluvia taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia eli TSS-oikeuksia. Työssä tarkastellaan tartuntatautilain 58 §:n perusteella tehtäviin toimenpiteisiin liittyvää perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivallanjakoa, erityisesti aluehallintovirastojen roolia. Tutkimuskohteensa ovat kuitenkin erityisesti ne toimenpiteet, joilla on vaikutusta sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen. Tutkimus tehdään lainopillista metodia käyttäen.

Tutkimuksessa vastataan kolmeen tutkimuskysymykseen: 1) Millaisiin sivistyksellisiä oikeuksia rajoitaviin toimenpiteisiin julkinen valta voi ryhtyä tartuntatautilain 58 §:n nojalla? 2) Millaisia vaikutuksia tartuntatautilain 58 §:n soveltamisella on sivistyksellisiin/kulttuurisiin oikeuksiin ja miten sivistyksellisiä oikeuksia voidaan punnita perusoikeuksien kollisiotilanteessa? ja 3) Kuinka toimivalta jakautuu tartuntatautilain 58 §:ään liittyvissä hyvinvointioikeuksien rajoituksissa julkisen vallan organisaatiossa?

Sivistyksellisten oikeuksien rajoitukset ovat ainakin koronaepidemian aikana tulleet muiden rajoitusten sivutuotteena, vaikka sivistyksellisiä oikeuksia ei ole itsessään rajoitettu. Esimerkiksi kokoontumisoikeuden, yleisötilaisuuksien sekä tiloihin ja toimintoihin kohdistuvat rajoitukset vaikuttavat välillisesti myös sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen. Koronaepidemian kaltaisessa tilanteessa julkisen vallan tavoite suojella oikeutta elämään sekä oikeutta terveyspalveluihin luo kuitenkin hyväksyttävän perusteen tehdä pitkällekin meneviä perusoikeusrajoituksia.

Perusoikeuksien kollisiotilanteessa tulisi pyrkiä tilanteeseen, jossa kaikki perusoikeudet toteutuisivat mahdollisimman täysimääräisesti. Koronapandemian yhteydessä tiettyjen perusoikeuksien rajoittamisesta ja terveysturvallisuuden vaatimuksesta syntyvää kollisiotilannetta on pyritty osaltaan ratkaisemaan tai ainakin helpottamaan koronapassin käyttöönotolla. Koronapassin käyttöönotto vaikutti positiivisesti sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen verrattuna tilanteeseen, jossa rajoitukset olisivat olleet täysimääräisesti voimassa.

Tartuntatautilaissa määritellään, kuinka toimivalta jakautuu tartuntatautilain 58 §:ään liittyvissä hyvinvointioikeuksien rajoituksissa julkisen vallan organisaatiossa. Päätökset rajoitusten käyttöönotosta tekevät kunnat ja aluehallintovirastot. Aluehallintovirastot vastaavat päätöksen tekemisestä silloin, kun tartuntatautilaissa määritellyt ehdot täyttyvät. Käytännössä kuitenkin koronaepidemian aikana tartuntatautilain mukaisista rajoituksista päättivät aluehallintovirastot ottaen huomioon muun muassa sairaanhoitopiirien suositukset ja lausunnot, sosiaali- ja terveysministeriön ohjauskirjeet sekä THL:n tuottama tieto epidemiatilanteesta.

Avainsanat: Sivistykselliset oikeudet, perusoikeudet, perusoikeusrajoitukset, tartuntatautilaki, tartuntataudit, korona, covid-19

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

Sisällysluettelo

| | |
|---|-----------|
| LÄHTEET | I |
| 1. JOHDANTO | 1 |
| 1.1. AIHEEN ESITTELY | 1 |
| 1.2. TUTKIMUSKYSYMYS JA RAJAUKSET | 4 |
| 1.3. TUTKIMUSMETODI..... | 7 |
| 1.4. TYÖN RAKENNE..... | 10 |
| 2. PERUSOIKEUKSIIN SEKÄ KORONAEPIDEMIAAN LIITTYVÄN SÄÄNTELYN KÄSITTEELLINEN JA LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN PERUSTA..... | 12 |
| 2.1. SIVISTYKSELLISET OIKEUDET PERUSOIKEUTENA JA IHMISOIKEUTENA..... | 12 |
| 2.1.1. Käsitteiden määrittely ja tausta | 12 |
| 2.1.2. Sivistykselliset ja kulttuuriset oikeudet kansainvälisissä sopimuksissa | 14 |
| 2.1.3. Sivistykselliset oikeudet perusoikeutena ja kansallinen sääntely | 16 |
| 2.2. TARTUNTATAUTILAKIIN LIITTYVÄT KÄSITTEET JA KORONAPASSI | 20 |
| 2.2.1. Tartuntatautilakiin liittyvät käsitteet..... | 20 |
| 2.2.2. Oikeus elämään ja terveyteen perus- ja ihmisoikeutena | 21 |
| 2.2.3. Koronapassi..... | 23 |
| 2.3. PERUSOIKEUDET JA POIKKEUSOLOT | 24 |
| 2.3.1. Perusoikeudet ja niiden rajoittamisen yleiset edellytykset | 24 |
| 2.3.2. Perusoikeudet poikkeusoloissa | 27 |
| 3. KORONAEPIDEMIA – TAUSTA, TOIMIVALTA JA MUUTOKSET | 29 |
| 3.1. TARTUNTATAUTILAIN MUUTOKSET JA VÄLIAIKAINEN SÄÄNTELY | 29 |
| 3.2. PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN NÄKEMYKSIÄ EPIDEMIAKÄSITTEIDEN SÄÄNTELYSTÄ | 35 |
| 3.3. SIVISTYKSELLISET OIKEUDET JULKISEN VALLAN NÄKÖKULMASTA JA TOIMIVALTA KORONAEPIDEMIAKÄSITTEESSÄ | 39 |
| 3.3.1. Julkisen vallan velvollisuudet sivistyksellisten oikeuksien turvaajana..... | 39 |
| 3.3.2. Kirjastot yhtenä sivistyksellisten oikeuksien toteuttamisen muotona | 41 |
| 3.3.3. Toimivalta ja hallinto koronaepidemiakäsitteessä..... | 43 |
| 3.3.4. Oikeusturvavaatimus | 47 |
| 4. RAJOITUSTOIMENPITEET SEKÄ NIIDEN VAIKUTUS SIVISTYKSELLISIIN JA KULTTUURISIIN OIKEUKSIIN | 50 |
| 4.1. PERUSOIKEUSPUNNINTA JA RAJOITUKSET | 50 |
| 4.1.1. Rajoituksia koskevat periaatteet | 50 |
| 4.1.2. Kollisiotilanteet | 53 |
| 4.1.3. Koronapassi vaihtoehtona rajoituksille..... | 55 |
| 4.2. YLEISÖTILAISUUKSIEN JA KOKOONTUMISRAJOITUSTEN NÄKÖKULMA SUHTEESSA SIVISTYKSELLISIIN OIKEUKSIIN | 57 |
| 4.3. TARTUNTATAUTILAIN TULEVAISUUS..... | 58 |
| 5. JOHTOPÄÄTÖKSET | 61 |

LÄHTEET

Kirjallisuus:

Aarnio, Aulis: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsinki: Unigrafia yliopistopaino 2011.

Aarnio, Aulis: Mitä lainoppi on? Helsinki: Tammi, 1978.

Arajärvi, Pentti: Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet. Joensuu: Joensuun yliopiston oikeudellisia julkaisuja N:o 16 2006.

Bennoune, Karima: Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. 2021: A/HRC/46/34.

Bennoune, Karima: Lest We Should Sleep: COVID-19 and Human Rights. The American journal of international law 114, no. 4 (2020): 666–676.

Ervasti, Kaijus: Yhteiskunnallinen Oikeustutkimus. Helsinki: Gaudeamus, 2022.

Ervasti, Kaijus: Eräitä Näkökohtia Empiirisen Tiedon Hyväksikäytöstä Oikeustieteessä. Lakimies: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen Aikakauskirja 96, no. 3 (1998): 6.

Hallberg, Pekka: Perusoikeudet. Helsinki: WSOYpro 2005. Päivittyvä teos.

Heuru, Kauko: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Helsinki: Talentum 2002.

Hirvonen, Ari: Mitkä Metodit?: Opas Oikeustieteen Metodologiaan. Helsinki: [Ari Hirvonen], 2011.

Husa, Jaakko: Julkisoikeudellinen tutkimus. Acta Universitatis Lapponiensis 4. Jyväskylä: Finnpublishers Oy 1995.

Jakonen, Olli – Luonila, Mervi – Renko, Vappu – Kanerva, Anna: Katsaus koronan vaikutuksista taiteen ja kulttuurin alojen toimintaedellytyksiin ja kulttuuripolitiikkaan Suomessa, Kulttuuripolitiikan tutkimuksen vuosikirja 2020.

Jukka, Leena – Keinänen, Anssi – Keskinen, Lisa-Maaria: Tietopohja ja asiantuntijoiden kuuleminen koronaperustaisessa lainvalmistelussa - Jyrääkö kiire alleen hyvän lainvalmistelun periaatteet? Edilex 2022, nro 24: 1–22.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Helsinki: CC Lakimiesliiton kustannus 2012.

Kaila, Heidi: Euroopan unioni covid-19-pandemian kourissa - oikeudellinen toimintakehys ja päätöksenteko. Defensor Legis 2021, nro 2 (2021): 493–513.

Keinänen, Anssi – Keskinen, Lisa-Maaria: Koronaperusteinen lainvalmistelu - kenelle kellot soivat ja mistä syystä? Edita Publishing Oy, nro 50 (2021).

Koivisto, Ida: Pitäisikö oikeustieteessä puhua oikeuslähdeopin ohella myös "tiedelähdeopista"? Oikeus, nro 1/2021: 102–109.

Koivunen, Hannele – Marsio, Leena: Reilu kulttuuri? Kulttuuripolitiikan eettinen ulottuvuus ja kulttuuriset oikeudet. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2006.

Laakso, Seppo: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy 2012.

Mak, H.W. et al. Predictors and Impact of Arts Engagement During the COVID-19 Pandemic: Analyses of Data From 19,384 Adults in the COVID-19 Social Study. *Frontiers in Psychology* 12 (26 April 2021).

Muukkonen, Matti: Tehtävä- ja toimivallanjaosta yleisvaarallisen tartuntataudin torjunnassa. Defensor Legis 2021/2: 238–257.

Muukkonen, Matti: Koronapassi, perustuslaki ja yhdenvertaisuustarkasteluasetelman kritiikki. Edita Publishing Oy 2022, nro 2.

Mäkelä, Marianne: Yhdenvertainen oikeus sivistykseen - Tutkimus sivistyksellisen yhdenvertaisuuden perusoikeuden sisällöstä erityisesti yhdenvertaisessa oikeudessa perusopetukseen, taiteen perusopetukseen ja kuntien kulttuuripalveluihin. Väitöskirja, Tampereen yliopisto, 2013a.

Mäkelä, Marianne: Yhdenvertaisuus sivistyksen portailla. *Lakimies* 5/2013b: 917–923.

Nieminen, Liisa: Terveys Ihmisoikeuskysymyksenä. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2015.

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

Rautiainen, Pauli: Oikeus osallistua kulttuurielämään ja sen toteutuminen 2010-luvun Suomessa. Lakimies 7–8/2019 s. 1010–1039.

Saraviita, Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki: Talentum 2005.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja ; n:o 234. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys, 2003.

Tuori, Kaarlo: Sivistykselliset oikeudet (PL 16 § ja 123 §). Teoksessa Perusoikeudet, Vsk. 2005. WSOYpro.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa: WSLT 2001.

Vartiainen, Niko – Härkönen, Hanna-Riitta: Onko koronapandemia heikentänyt vaikutusarviointien toteuttamista? - Kvantitatiivinen analyysi vuoden 2020 hallituksen esityksistä. Edilex 2022, nro 42: 1–20.

Virallislähteet:

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

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 139/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

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

HE 6/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta 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.

HE 73/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain 58 d §:n muuttamisesta ja tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 118/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 58 d §:n muuttamisesta.

HE 131/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

KM 1992:3. Perusoikeuskomitean Mietintö = Betänkande Av Kommittén För Grundläggande Fri- Och Rättigheter.

PeVL 10/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 38/2015 vp) eduskunnalle laeiksi yliopistolain 49 §:n ja ammattikorkeakoululain 43 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 11/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 13/2016 vp) eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 28/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 118/2021 vp) eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 58 d §:n muuttamisesta.

PeVL 35/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 131/2021 vp) eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

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

SiVL 12/2020 vp. Sivistysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 245/2020 vp) eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

SiVL 15/2021 vp. Sivistysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 131/2021 vp) eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

Muut lähteet:

Eduskunnan internetsivut. Saatavilla osoitteessa: < https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_131+2021.aspx. >.

Eurooppa-neuvoston jäsenten yhteinen julkilausuma. Bryssel, 26. maaliskuuta 2020. Saatavilla osoitteessa: < <https://www.consilium.europa.eu/media/43083/26-vc-euco-statement-fi.pdf>. >.

Ronkainen, Anna: Valotaiteilija Kari Kola on valittanut tapahtumarajoituksista hallinto-oikeuteen – dosentti: "Perusteet valitukselle ovat riittävät". YLE. 11.1.2021. Saatavilla osoitteessa: < <https://yle.fi/uutiset/3-11731240>. >.

STM internetsivut. Saatavilla osoitteessa: < <https://stm.fi/stm-ohjeet-koronavirustilanteessa> >. Katsottu 24.10.2023.

STM, Muistio tartuntatautoimijoiden ja viranomaisten esittämistä lainsäädännön kehittämistarpeista 2023. Saatavilla osoitteessa: < <https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/tartuntatautilain-muutos-ja-kehittamistoiveista-voi-antaa-lausuntoja> >.

UN: Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights. 2020. Saatavilla osoitteessa: < <https://digitallibrary.un.org/record/3856957> >.

UN General Assembly: Report of the independent expert in the field of cultural rights, Ms. Farida Shaheed, submitted pursuant to resolution 10/23 of the Human Rights Council. A/HRC/14/36. 2020.

Valtioneuvosto: Koronapandemian vaikutukset kulttuurialalla. Raportti kyselyn vastauksista (Valtioneuvoston julkaisuja 2020: 14). Saatavilla osoitteessa: < <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-902-8> >.

Valtioneuvosto: Replies by the Government of Finland to the questionnaire by the several Special Procedure mandate holders, 29.6.2020.

WHO, Statement on the fifteenth meeting of the IHR (2005) Emergency Committee on the COVID-19 pandemic. WHO, 5.5.2023. Saatavilla osoitteessa: < [https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-\(covid-19\)-pandemic](https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-(covid-19)-pandemic) >.

1. JOHDANTO

1.1. Aiheen esittely

Kevättalvella vuonna 2020 maailmalla levinnyt koronavirusepidemia (covid-19-epidemia¹) alkoi levitä myös Suomessa. Tartuntojen leviämisen myötä Suomessa julistettiin poikkeusolot ja käyttöön otettiin erilaisia valmiuslakiin (1552/2011) sisältyviä rajoitustoimenpiteitä tartuntojen ehkäisemiseksi. Valmiuslaki mahdollisti esimerkiksi koulutukseen, työhön ja terveydenhuoltoon liittyvien rajoitusten käyttöön ottamisen. Epidemian pitkittyessä ja tilanteen muuttuessa syntyi tarve pohtia strategiaa taudin leviämisen estämiseksi niin sanotusti normaalioloissa.

Tartuntatautilaki (1227/2016) on erityislaki, johon on tehty useita väliaikaisia muutoksia vuonna 2021 koronaepidemian leviämisen vuoksi. Hallitus on ottanut käyttöön vuonna 2020 niin sanotun hybridistrategian², johon kuuluvia keinoja on sisällytetty pääasiallisesti tartuntatautilakiin. Hybridistrategian sekä lakimuutosten tarkoituksena oli, että epidemiatilanne voitiin pitää vakaana mahdollisimman pitkään ottamatta käyttöön poikkeusoloja³.

Tartuntatautilain uudet kohdat sisälsivät erityyppisiä perusoikeusrajoituksia kuin aiemmin, jolloin tartuntatautilaki oli muotoilultaan yleisemmällä tasolla kirjoitettu. Koronavirusepidemian vuoksi tartuntatautilain sääntelyä on täsmennetty ja osa muutoksista tehtiin lain tulkintaan liittyvien epäselvyyksien vuoksi⁴. Voidaan sanoa, että tartuntatautilain luonne on muuttunut lakimuutoksen myötä, sillä tartuntatautilaki on luotu hyvin erilaisia tartuntatautilanteita varten kuin koronaepidemian hoitaminen on edellyttänyt. Tartuntatautilain 58 §:n sisältö oli voimassa väliaikaisesti 30.6.2022 saakka.

Tartuntatautilakiin sisältyvät rajoitukset koskevat pääasiassa koulujen, päiväkotien, ravitsemusliikkeiden ja julkisten tilojen aukioloa sekä julkisen liikenteen matkustajarajoituksia.

¹ Poikkeuksellinen epidemia on määritelty tartuntatautilain 3 §:ssä pandemiana, joka on Maailman terveysjärjestön (WHO) julistama sekä muuna tartuntatautiepidemiana, joka aiheuttaa merkittävän uhan kansanterveydelle ja terveydenhuollon palvelujen riittävydelle.

² Hybridistrategia tarkoittaa, että laajamittaisten rajoitusten sijaan epidemiaa pyritään hillitsemään alueellisesti. Strategian kulmakivet ovat testaa, jäljitä, eristä ja hoida.

³ HE 245/2020 vp, s. 7.

⁴ HE 73/2021 vp.

Tartuntatautilain 58 c § sisältää myös vaatimuksia koskien hygieniatasoa. Tartuntatautilain nojalla otettiin käyttöön myös Euroopan unionin (EU) koronatodistus eli koronapassi vuonna 2021. Tartuntatautilain 58 § on ollut paljon esillä julkisessa keskustelussa viimeisen kolmen vuoden aikana, koska se sisältää viruksen torjunnan kannalta tärkeimpien toimenpiteiden sääntelyä ja siksi paljon käytettyjä rajoituksia, jotka ovat saaneet myös kritiikkiä. Esimerkiksi sanomalehdissä on uutisoitu hallinto-oikeuteen tehdyistä valituksista liittyen aluehallintovirastojen päätöksiin tapahtumarajoituksista.⁵ Toimivalta koronavirustilanteen hoitamisessa jakautuu tartuntatautilain perusteella erityisesti valtion, sairaanhoitopiirien, aluehallintovirastojen ja kuntien kesken. Myös Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksella (THL) on suuri rooli erityisesti tietopohjan luomisen ja ohjeistusten suhteen. Aluehallintovirastot tekevät päätökset sekä lain nojalla että muiden valtioneuvostolta tulevien ohjeiden perusteella.

Koronapandemian ja siihen liittyvien rajoitustoimenpiteiden seurauksena taiteen ja kulttuurin aloilla on todettu eri kyselytutkimusten perusteella vaikeuksia.⁶ Erityisraportoijat tekivät kyselyn vuonna 2020 koronaepidemian vaikutuksista ihmisoikeuksiin Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) yleiskokousta koronan vaikutuksista ihmisoikeuksista nauttimiseen sekä YK:n ihmisoikeusneuvostoa varten. Eri maille ja järjestöille lähetettiin kysely koskien useita teemoja. Kysely lähetettiin oikeuskanslerille ja siihen vastasivat useat eri ministeriöt. Opetus- ja kulttuuriministeriö on vastannut kulttuurisia oikeuksia koskeviin kohtiin. Kirjastojen, museoiden, konserttitalojen ja kulttuuristen paikkojen sulkeminen kävijöiltä sekä esitysten ja tapahtumien peruminen ovat vaikuttaneet radikaalisti mahdollisuuteen hankkia tietoa (*knowledge acquisition*), luovuuteen (*recreation*) ja vapaa-ajan aktiviteetteihin (*leisure activities*) koko väestön tasolla, sekä vaarantanut kuulumisen tunnetta yhteisöön ja yhteisöllisyyden tunnetta. Kulttuuriset instituutiot ja kirjastot ovat keskittäneet toimintansa digitaaliseen toimintaan. Digitaaliset palvelut ovat kuitenkin korvanneet toiminnot vain osittain, ja ne eivät ole olleet saavutettavia kaikille.⁷

Kulttuurilla ja taiteella on suuri merkitys ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen, ja ne tarjoavat mahdollisuudet osallisuuteen ja yhteisöllisyyteen. Näin ollen kulttuurin saatavuuden ja saavutettavuuden edistäminen on myös sosiaalipoliittinen kysymys.⁸ Taiteella ja kulttuuritapahtumilla on lisäksi yhteys mielenterveyteen ja yleiseen jaksamiseen. Esimerkiksi Britanniassa tehdyn tutkimuksen mukaan itsenäisesti toteutettu taideharrastus lievitti sulkutilan negatiivisia mielenterveysvaikutuksia, vaikka etätapahtumat eivät pystyneetkään korvaamaan

⁵ Ks. esim. Ronkainen 2021, YLE.

⁶ Jakonen et al. 2020, s. 53.

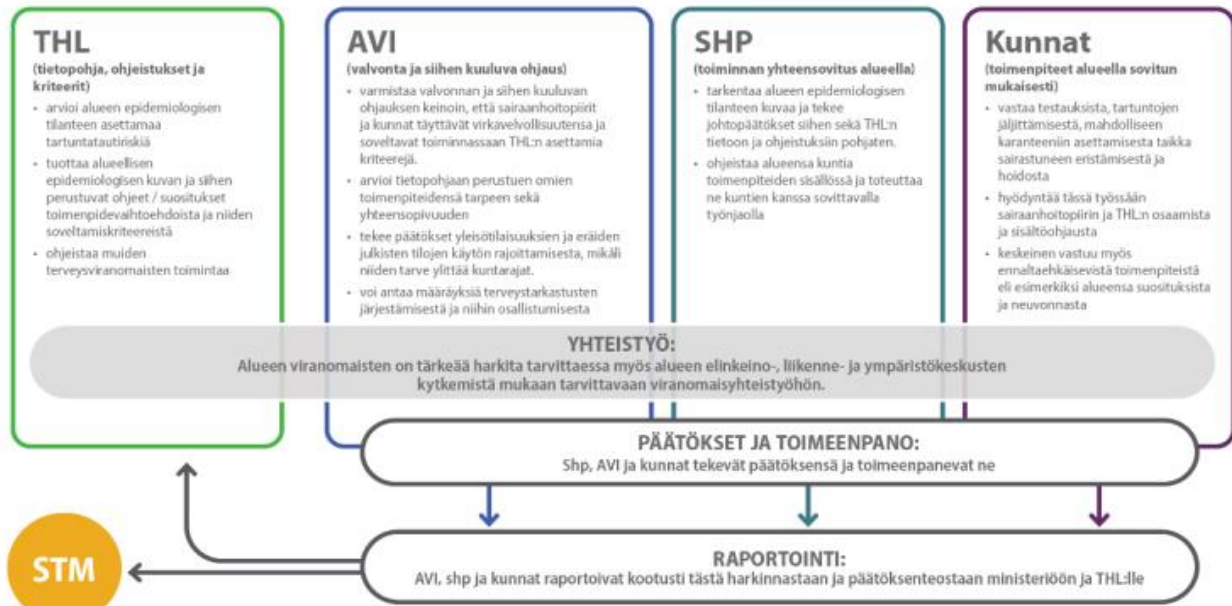
⁷ Valtioneuvosto 2020, s. 20.

⁸ SiVM 14/2018 vp.

normaalisti järjestettyjä kulttuuritapahtumia.⁹ Rajoitukset ovat vaikuttaneet taide- ja kulttuurialoilla myös tulonmenetysten sekä työskentelymahdollisuuksien kautta myös taloudellisiin oikeuksiin.

Tässä työssä tutkimuksen kohteena ovat tartuntatautilain 58 §:ään eli laajaan tartunnanvaaraan liittyvät toimenpiteet, ja siihen kiinnittyvät perusoikeuksien rajoitustoimet. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan tartuntatautilain 58 §:ään tehtyjä muutoksia sekä näiden muutosten suhdetta sivistyksellisiin oikeuksiin, jotka ovat osa perus- ja ihmisoikeuksiin kuuluvia taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia eli TSS-oikeuksia. Tarkoituksena on tarkastella 58 §:n perusteella tehtäviin toimenpiteisiin liittyvää perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivallanjakoa, erityisesti aluehallintovirastojen roolia, sillä niille on asetettu tartuntatautilaissa paljon päätösvastuuta. Tutkimuskohteensa ovat kuitenkin erityisesti ne toimenpiteet, joilla on vaikutusta sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen. Koronaepidemian kaltaisessa tilanteessa terveysturvallisuus ja oikeus elämään ihmisoikeuksina painottuvat selvästi perusoikeuspunninnassa monien muiden perus- ja ihmisoikeuksien rinnalla. Tämä tasapainottelu on tämän opinnäytteen tutkimuksen kohteena.

Koronavirustilanteen hoitaminen alueilla



Kuva: HE 245/2020 s. 10.

⁹ Mak, H.W. et al. 2021.

1.2. Tutkimuskysymys ja rajaukset

Tämän tutkimuksen on tarkoitus toimia eräänlaisena katsauksena sivistyksellisiin oikeuksiin sekä perusoikeusrajoituksiin, joita tehtiin koronaepidemian aikana. Tarkoituksena on saada läpileikkaava kuva siitä, miten ja miksi sivistyksellisiä oikeuksia on rajoitettu koronaepidemian aikana. Aiempaa tutkimusta aiheesta ei työn kirjoittamishetkellä ole ollut saatavilla, joten tutkimuksessa pyritään vastaamaan tutkimuskysymyksiin tarkastelemalla ensin tarkastelemalla tartuntatautilain ja sivistyksellisten oikeuksien taustaa, tarkoitusta ja luonnetta erikseen, jotta lopuksi niitä voidaan tutkia rinnakkain hyödyntämällä yleisiä oppeja perusoikeusrajoituksia koskien.

Aiheen käsitteleminen on tärkeää ensinnäkin siksi, että se täyttää tutkimusaukkoa. Tutkimuksessa käsiteltävistä aiheista, kuten sivistyksellisistä oikeuksista ja tartuntatautilaista on saatavilla tutkimustietoa toistaiseksi melko vähäisesti. Aiheella on myös vahva yhteiskunnallinen relevanssi ja tutkimuksella pyritään vastaamaan osittain julkisessa keskustelussa pohdittuihin asioihin hieman syvällisemmin. Eri tutkimuksissa on arvioitu tartuntatautien lisääntyvän tulevaisuudessa, joten sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt tartuntatautilain kokonaisuudistuksen niiden havaintojen pohjalta, joita koronaepidemian yhteydessä on tartuntatautilain käytöstä tehty¹⁰. Näin ollen aiheen käsittely on erittäin ajankohtaista.

Tässä työssä tarkastellaan, miten tartuntatautilain 58 §:n nojalla tehdyt toimenpiteet ovat rajoittaneet sivistyksellisiä oikeuksia koronaepidemian aikana. Tätä kysymystä tarkastellaan yleisten perusoikeusoppien kautta, kuten perusoikeuksien rajoitusedellytysten huomioon ottaen sivistyksellisten oikeuksien erityinen luonne. Pyrkimyksenä on selvittää, millaisiin toimiin 58 § antaa toimivaltuuksia ja millaisia vaikutuksia näillä rajoitustoimilla on sivistyksellisten oikeuksien kannalta. Lisäksi työssä tarkastellaan toimivallanjakoa. Työn tutkimuskysymyksiä ovat:

- 1) *Millaisiin sivistyksellisiä oikeuksia rajoittaviin toimenpiteisiin julkinen valta voi ryhtyä tartuntatautilain 58 §:n nojalla?*
- 2) *Millaisia vaikutuksia tartuntatautilain 58 §:n soveltamisella on sivistyksellisiin/kulttuurisiin oikeuksiin ja miten sivistyksellisiä oikeuksia voidaan punnita perusoikeuksien kollisiotilanteessa?*
- 3) *Kuinka toimivalta jakautuu tartuntatautilain 58 §:ään liittyvissä hyvinvointioikeuksien rajoituksissa julkisen vallan organisaatiossa?*

¹⁰ STM, 2023.

Työn tavoitteena on tulkita ja systematisoida tartuntatautilakia sekä pohtia oikeudellisia ratkaisumahdollisuuksia tutkimusongelmien selventämiseksi. Tutkimuksen tulosten avulla pyritään selkeyttämään tartuntatautilaissa määriteltyä toimivaltajakoa koskien rajoitustoimenpiteitä sekä eri perusoikeuksien välisiä suhteita. Aihetta tarkastellaan perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä näkökulmasta. Tulkinna on kuitenkin otettava huomioon, että perusoikeuksien yleiset opit eivät kaikilta kohdiltaan sovellu hyvinvointioikeuksien tarkasteluun¹¹, sillä sivistyksellisiä oikeuksia koskevat erityiset periaatteet, joita avataan toisessa luvussa. Yleisiä oppeja käsitellään kuitenkin soveltuvin osin.

Tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi on ensin selvitettävä, millaisia perusoikeuksia sivistykselliset ja kulttuuriset oikeudet ovat, millaisia velvoitteita niiden edistämisestä tulee julkiselle vallalle ja mitä tämä edistämisvelvoite tarkoittaa. Toisena täytyy selvittää, miten tartuntatautilakia on sovellettu aluehallintovirastoissa ja millaisia rajoitustoimenpiteitä lain 58 §:n pohjalta on tehty. Yksi erityinen kysymys on, onko tartuntatautilakia sovellettu alueiden välillä yhdenvertaisesti. Lainvalmistelumateriaalin, aluehallintoviraston päätösten sekä muun materiaalin pohjalta tarkoituksena on määrittää, kuinka perusoikeuspunnintaa tehty ja miten täsmällisyyttä, tarkkarajaisuutta sekä suhteellisuusvaatimuksia on käsitelty. Toimivaltakysymyksiä käsitellään kuitenkin tässä työssä vain suppeasti, sillä toimivallanjaosta on saatavilla vain vähän aineistoa ja aiheen syvälinen tarkastelu vaatisi enemmän aikaresursseja.

Pro gradu -työn pitämiseksi oikeassa laajuudessaan varsinaisen tutkimuskysymyksen ja tutkimustavoitteen vuoksi aiheen ulkopuolelle rajataan tartuntatautilain 58 a § ja 58 b § kuuluvat ravitsemusliikkeiden toimintaa koskevat kysymykset. Myöskään 58 e § ja 58 f § sisältyviä henkilöliikennettä ja matkustajamääriä koskevia rajoituksia ei käsitellä. Organisaatioista THL ja sairaanhoitopiirit rajataan ulkopuolelle, sillä ne eivät vastaa tässä työssä käsiteltävistä perusoikeusrajoituksista. Tarkoituksena ei ole myöskään suorittaa syvälistä tarkastelua koskien epidemiologisia seikkoja, vaan niiden laajempi arviointi jätetään ulkopuolelle. Tutkimuksessa ei tarkastella sinällään rajoitusten tarpeellisuutta, eli kysymystä siitä, olisiko rajoituksia pitänyt olla vai ei, tai millaisissa tartuntatautimäärissä rajoitukset ovat tarpeellisia. Tutkimuksessa ei pohdita kulttuuritapahtumiin liittyvää vahingonkorvausvelvollisuutta eikä työtä tai elinkeinoa koskevia oikeuksia. Tutkimusta on tarkoitus tehdä nimenomaan Suomen kontekstissa, eikä siihen ole aikomusta liittää esimerkiksi oikeusvertailua.

¹¹ Jyränki – Husa 2012, s. 399.

Oikeus koulutukseen on vahvistettu perustuslain (731/1999) 16 §:ssä, ja se kuuluu sivistyksellisten oikeuksien piiriin. Tässä tutkielmassa ei kuitenkaan käsitellä tähän oikeuteen vaikuttavia rajoitustoimenpiteitä, kuten varhaiskasvatuspaikkojen tai koulujen siirtymistä etäopetukseen, vaikka etäopetuksella on eräiden tutkimusten mukaan ollut vaikutusta oppimistuloksiin. Aihetta voisi olla mielekästä tutkia poikkitieteellisestä näkökulmasta ja siihen liittyviä kysymyksiä tarkastella omassa tutkimuksessaan¹².

Tartuntatautilain perustava ajatus on ehkäistä yleisvaarallisten tartuntatautien leviämistä ja näin ollen se sisältää erilaisia toimenpiteitä leviämisen estämiseksi. Näitä toimenpiteitä voivat olla muun muassa karanteeniin eristäminen ja erilaiset pakkotoimet potilaan näkökulmasta. Näin ollen aiempi koronapandemiaa edeltävä tartuntatautilain perusoikeuslottuvuutta koskeva oikeustieteellinen tutkimus on koskenut esimerkiksi potilaan oikeusasemaa ja itsemääräämisoikeutta¹³. Laajempaa tarkastelua tartuntatautilaista on tehty koronaa koskevien lakimuutosten myötä. Tämän pro gradu - tutkielman aihetta läheltä liippaavissa opinnäytteissä on käsitelty muun muassa tartuntatautilain rajoituksia suhteessa yleisötilaisuuksiin ja yleisiin kokouksiin¹⁴ sekä alueellisten hallintoviranomaisten tartuntatautilain mukaisia rajoitustoimenpiteitä¹⁵. Poikkeusoloihin sekä valmiuslakiin liittyen on tehty useampi opinnäytetyö.

EU:lla on oma roolinsa tässäkin asiassa. Tässä tutkimuksessa EU:n roolia käsitellään vain suppeasti, sillä fokus on kansallisen sääntelyn piirissä aiheen laajuuden ja rajauksen kannalta. Oma kysymyksensä voisi olla EU:n toimivalta koronapandemian aikana. Aiheesta on kirjoittanut esimerkiksi Heidi Kaila artikkelissa Euroopan unioni covid-19-pandemian kourissa – oikeudellinen toimintakehys ja päätöksenteko. EU-oikeutta ei voida täysin erottaa kansallisesta oikeudesta ja sen vuoksi EU:n roolia käsitellään relevantilta kannalta. EU-oikeus voi esimerkiksi asettaa reunaehtoja jäsenvaltioille sellaisessakin tilanteessa, jossa toimivalta olisi muutoin jäsenvaltiolla¹⁶. TSS-oikeudet kuitenkin ovat yksi tärkeä osa EU-oikeudellista sääntelyä. Lisäksi EU:lla on omat intressinsä kulttuuristen oikeuksien edistämässä ja turvaamisessa EU-alueella.

Taloudellisiin oikeuksiin liittyvät kysymykset liittyvät kiinteästi sivistyksellisiin oikeuksiin sekä niihin rajoituksiin, joita tartuntojen leviämisen estämiseksi on tehty, sillä rajoitustoimenpiteet ovat

¹² Esimerkiksi koronan vaikutuksista perusopetukseen on tehty useita opinnäytetöitä.

¹³ Ks. esim. Helmi Arolan tutkimus Tartuntatautilain mahdollistamien tahdosta riippumattomien toimenpiteiden suhde perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin, 2010.

¹⁴ Lahti Soile, Yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten rajoittaminen tartuntatautilain 58 §:n nojalla yleisvaarallisen tartuntataudin aiheuttamassa epidemiassa 2022.

¹⁵ Vikman Ville, Alueellisten hallintoviranomaisten tartuntatautilain mukaiset perusoikeuksien rajoitustoimet koronapandemian aikana, 2021.

¹⁶ Kaila 2021, s. 497.

vaikuttaneet merkittävästi erityisesti kulttuurialalla työskentelevien mahdollisuuksiin tehdä työtä ja saada elantoa.¹⁷ Myös yhteiskunnallisessa keskustelussa on kiinnitetty tähän asiaan paljon huomiota. Kulttuurialan taloudelliset vaikeudet on huomioitu valtion tasolla esimerkiksi myöntämällä pandemian aikana erilaisia taloudellisia tukia. Siitä huolimatta, että taloudelliset oikeudet ovat tärkeä aspekti, rajataan se tutkimuksen ulkopuolelle, sillä se muodostaa oman laajan kokonaisuutensa ja tutkimuskysymyksen.

1.3. Tutkimusmetodi

Tämä tutkimus tehdään lainopillisella metodilla, sillä tiedonintressinä on selvittää tartuntatautilain tulkinnallista sisältöä sekä systematisoida sitä. Lainopin avulla selvitetään voimassaolevan oikeuden sisältöä. Lainopillisen metodin avulla tarkoituksena ei ole tutkia, miten asiat ovat reaali maailmassa, vaan sen tehtävänä on vastata kysymyksiin ainoastaan oikeustieteen itsensä sisällä tieteenalan omista lähtökohdista käsin.¹⁸

Systematisoinnin tarkoituksena on jäsentää oikeudellista tietoa järjestelmälliseksi kokonaisuudeksi ja löytää järjestelmällisiä yhteyksiä asioiden välillä säännönmukaisuuksien löytämiseksi.¹⁹ Systematisointi edistää yleiskatsauksellisuutta ja helpottaa jäsentelyä.²⁰ Lisäksi sen tehtävänä on oikeudenaloittain tutkimisen lisäksi jäsentää oikeudenalojen käsitteitä, oikeusperiaatteita sekä teoreettisia rakennelmia.²¹

Systematisoinnissa jatketaan lain säännösten muodostaman kokonaisuuden järjestämistä. Jonkin oikeudellisen ilmiön rakennetta on helpompi hallita, kun sitä koskevat oikeussäännöt järjestellään tarkoituksenmukaisella tavalla. Aarnion mukaan systematisointi on pääasiassa asioiden välisten yhteyksien etsimistä.²² Tämän tutkimuksen kontekstissa pyrkimys on jäsentää tartuntatautilain 58 §:n oikeusnormien kokonaisuutta sekä tutkia sitä suhteessa tiettyihin perusoikeuksiin eli sivistyksellisiin ja kulttuurisiin oikeuksiin sekä niihin liittyvän säännöstelyn muodostamaa kokonaisuutta.

¹⁷ HE 73/2021 vp.

¹⁸ Husa 1995, s. 50.

¹⁹ Aarnio 1978, s. 27.

²⁰ Aarnio 2011, s. 97–98.

²¹ Hirvonen 2011, s. 25.

²² Aarnio 1978, s. 74–75.

Tulkinnan tavoitteena saada informaatiota oikeusnormeista²³ eli selvittää oikeussäännön sisältöä ja soveltamista²⁴. Tulkinnan avulla lakitekstille ja oikeuslähteille pyritään antamaan merkityssisältö. Siltalan mukaan tulkinta kiinnittyy systematisointiin juuri siinä, että yksittäisen säännöksen tulkinta vaatii säännösten tulkintakontekstin hahmottamista.²⁵

Tässä tutkimuksessa nojataan lainopilliseen tutkimukseen kuuluvalla tavalla institutionaalisiin ja pragmaattisiin oikeuslähteisiin, joiden pohjalta muodostetaan normatiivinen merkityssisältö sekä luodaan systematisoinnilla aiheesta koherentti kokonaisuus.²⁶ Lainopillisen tutkimuksen tehtävä on tuottaa perusteltu tulkintakannanotto, joka on johdettu oikeuslähdeopista ja tulkintateoriasta poimitun perustan avulla. Siltalan mukaan lainopin näkökulmasta tarkasteltuna oikeutta tarkastellaan ikään kuin tuomarin perspektiivistä. Pyrkimyksenä on tuottaa sellaisia systematisointi- ja tulkintakannanottoja, jotka olisivat mahdollisimman yhdenmukaisia tuomioistuinten oikeuskäsitteiden kanssa.²⁷

Tulkinnan yhtenä – joskin viimeisimpänä arviointikriteerinä voidaan käyttää Siltalan mukaan yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tällöin kyse on ennakkollisesta seurauksien hahmottamisesta. Jos tuomioistuimien arvioisi ratkaisun yhteiskunnalliset vaikutukset kestävämmiksi, se pyrkii löytämään hyväksyttävämmän tulkinnan voimassa olevasta oikeudesta. Tulkintaa ei voi koskaan irrottaa täysin yhteiskunnallisesta kontekstista.²⁸ Tulkintaa tulee rajata oikeuslähdeopin ja laintulkintateorian perusteiden avulla.²⁹

Lainopillista tutkimusmetodia ja sen tapaa tuottaa informaatiota on kritisoitu. Esimerkiksi Ervasti on esittänyt, että lainoppi voi olla riittämätön vastaamaan tyydyttävällä tavalla useisiin tutkimuskysymyksiin, erityisesti ongelmalähtöisessä tutkimuksessa, sillä oikeus on välittömästi kiinni yhteiskunnassa eikä niiden kahden erottaminen ole mielekästä.³⁰ Oikeuden ja yhteiskunnan välisen dynamiikan tai erottamattomuuden vuoksi Ervastin mukaan on mielekkäämpää tutkia ”oikeutta yhteiskunnassa tai yhteiskunnallisessa kontekstissa”.³¹ Yksi lainopin ominaisuuksista on teorian ja käytännön vuoropuhelun puuttuminen (tiukasti katsoen), sillä lainopissa keskustelu käydään yksinomaan oikeuslähteiden kesken. Koivisto on kiteyttänyt eräässä lyhyemmässä

²³ Aarnio 2011, s. 13.

²⁴ Aarnio 1978, s. 52.

²⁵ Siltala 2003, s. 23.

²⁶ Laakso 2012, s. 504.

²⁷ Siltala 2003, s. 122.

²⁸ Siltala 2003, s. 98.

²⁹ Siltala 2003, s. 87.

³⁰ Ervasti 2022, s. 29–30.

³¹ Ervasti 2022, s. 30.

kirjoituksessaan asian hyvin: *kaikki oikeustiede ei ole lainoppia*. Koiviston mukaan opinnäytteissä on tärkeää hahmottaa tutkimuskysymyksen suhde lainoppiin ja pohtia, mitä työssä oikeastaan halutaan ratkaista sekä mikä on sen paikka tieteen kentällä.³²

Tässä tutkimuksessa metodin valintaa on pohdittu sillä perusteella, mitä informaatiota aineistosta halutaan ja miten tutkimuskysymyksiin on tarkoituksenmukaista vastata. Päämetodiltaan lainoppi vaikuttaa olevan soveltuvin metodi tämän tutkimuksen kysymyksiin vastaamiseen, sillä tarkoituksena on tuottaa materiaalia lainsoveltamiseen. Tutkimus hyödyntää kuitenkin yhteiskunnallisen oikeustutkimuksen ideaa siitä näkökulmasta, että kysymyksen *millaisia vaikutuksia tartuntatautilain 58 §:n soveltamisella on sivistyksellisiin/kulttuurisiin oikeuksiin?* yhteydessä pohditaan johtopäätösten lainopillisen näkökulman ulkopuolelta, reaali maailmasta havaittavien rajoitustoimenpiteiden vaikutusten välillä palauttaen löydettyjä havaintoja takaisin yhteiskunnalliseen keskusteluun.

Ratkaisu on perusteltavissa tämän tutkimuksen tiedonintressillä eli tartuntatautilain 58 §:n rajoitustoimenpiteiden arvioimisessa. Tässä tutkimuksessa näkemyksenä on, että yhteiskunnallisen näkökulman erottaminen olisi haastavaa ja rajoitustoimenpiteiden vaikutusten diskurssi tuottaa arvokasta informaatiota sekä näkökulmia laissa säädetyistä rajoitustoimenpiteistä. Yhteiskunnalliseen keskusteluun palaava diskurssi rajoittuu kuitenkin vain johtopäätöksiin, joten erillisen metodin valikoiminen ei ole tässä tutkimuksessa tarpeellista.

Lainopin ja empiiristen metodien lähentymisen mielekkyys on saanut myös kriittisiä puheenvuoroja. Epäilyksiä on herättänyt muun muassa se, miten hyvin oikeustieteellinen tutkimus enää palvelee niitä, joita sen on ollut alun perin tarkoitus palvella eli tuomareita, lainoppineita ja hallintovirkamiehiä, mikäli tutkimus liudentuu liiaksi empiiristen tieteiden suuntaan. Tässä tapauksessa oikeudellisesta tutkimustiedosta ei enää saataisi riittävästi informaatiota sen perustehtävää eli oikeudellisten ongelmien ratkaisua varten.³³ Husa on järjestänyt näkemyksiä lainopista ja empiirisestä tutkimusotteesta viiteen eri luokkaan. Tämän tutkimuksen kontekstissa aihepiiriä voisi olla mielekäästä tarkastella luokan numero 4 mukaisesti, eli käyttäen empiiristä tutkimusotetta oikeusdogmaattista metodologia täydentävänä menetelmänä³⁴.

Ervasti pohtii myös, että mikä arvo empiirisistä lähtökohdista on oikeudelliselle tutkimukselle ja millaisia lähestymistapoja niiden välillä on; ovatko ne toisena poissulkevia vai voidaanko ne

³² Koivisto 2021.

³³ Esim. Husa 1995, s. 121–126.

³⁴ Husa 1995, s. 129.

jotenkin yhdistää. Erityisesti lain vaikutusten arvioinnissa ja niiden sivu- tai haittavaikutusten tutkimisessa pluralistisesta näkökulmien tarkastelusta on hyötyä. Haasteena on nähty rajaamisen vaikeus, sillä monimetodinen lähestymistapa nostaa esiin useampia näkökohtia. Ervasti kuitenkin nostaa esiin näkökohtia siitä, että puhdas lainopillinen tarkastelu on usein liki mahdotonta ja Ervastin mukaan lainoppi ilman niin sanottua todellisuutta koskevaa tietoa rajoittaa sen kykyä tuottaa relevanttia ja yhteiskunnallisesti hyödynnettävää tietoa.³⁵

Tämän tutkimuksen kontekstissa tämä tarkoittaa sitä, että lainopin ulkopuolelta saatavissa olevalla tiedolla päästään pureutumaan tartuntatautilain 58 §:ssä oleviin haasteisiin ja onnistumisiin sivistyksellisten ja kulttuuristen oikeuksien näkökulmasta. Tällaisen arvion tekeminen tuo lisäarvoa lainopilliselle tarkastelulle, minkä tavoitteena on tarkastella säädöksen tulkintaa ja väistämättä arvioida sääntelyn onnistuneisuutta. Tutkimuksen suunnittelun yhteydessä monimenetelmällisen tutkimuksen hyötyjen ja haittojen tarkastelun lopputulos on kuitenkin se, että tämä tutkielma painottuu kuitenkin oikeuden sisäiseen näkökulmaan ja ulkoisia näkökulmia tarkastellaan siinä määrin, kun se tukee analyysiä sisäisestä näkökulmasta sekä täydentää sitä asettamalla toisenlaisia kysymyksiä³⁶. On mielekkäämpää pyrkiä hahmottamaan ajatusta siitä, miten asioiden pitäisi olla, kun on ensin tietoa siitä, miten asiat ovat.³⁷

Tässä tutkimuksessa on ensin tarkoitus etsiä lainsäätäjän tarkoitusta käyttäen aineistona hallitusten esityksiä, valiokuntien mietintöjä ja lausuntoja. Tämän jälkeen on tarkoitus käydä läpi hallituksen esitysten taustamateriaaleja, kuten mietintöjä ja raportteja. Oikeuskäytäntöä aiheesta on varsin vähän, mutta aiheen käsittelyyn soveltuvia tapauksia pyritään hyödyntämään.

1.4. Työn rakenne

Tässä työssä on kolme selkeää kokonaisuutta: epidemian hillitsemiseksi rakennettu sääntely, perusoikeuksiin liittyvät yleiset opit ja rajoitusedellytykset sekä sivistykselliset oikeudet perusoikeutena. Työn rakenne on järjestetty näiden kolmen kokonaisuuden ympärille. Työssä on viisi päälukua, jotka on jaettu edelleen alalukuihin. Työn ensimmäinen pääluku sisältää johdannon, tutkimuskysymykset ja -rajaukset sekä metodiset valinnat. Toisessa luvussa käydään läpi perusoikeuksiin sekä koronaepidemiaan liittyvän sääntelyn käsitteellinen perusta. Kahdessa ensimmäisessä alaluvussa käydään läpi kansallinen ja kansainvälinen sääntely liittyen

³⁵ Ervasti 1998, s. 371–373.

³⁶ Ervasti 1998, s. 369.

³⁷ Ervasti 1998, s. 377.

sivistyksellisiin oikeuksiin sekä sivistyksellisiin oikeuksiin liittyviä erityispiirteitä. Tämän jälkeen esitellään tartuntatautilakiin liittyviä käsitteitä ja tartuntatautilakiin myöhemmin liitettyä koronapassia. Luvun lopussa on käyty läpi perusoikeuksien yleisiä oppeja ja rajoitusedellytyksiä sekä perusoikeuksia poikkeusoloissa.

Kolmannessa pääluvussa pureudutaan tarkemmin tartuntatautilakiin ja muutoksiin, joita lakiin on tehty koronaepidemian aikana. Tartuntatautilakiin on tehty koronaepidemian vuoksi useita muutoksia ja nämä muutokset on eritelty ensimmäisessä alaluvussa muutosten havainnollistamiseksi. Alaluvuissa käydään läpi epidemiatilanteeseen liittyvää toimivaltaa ja sitä, miten toimivaltaan on tullut muutoksia koronaepidemian vuoksi. Lisäksi alaluvuissa on toimivaltaan liittyen julkisen vallan edistämisvelvoitteesta sivistyksellisten oikeuksien osalta. Neljännessä pääluvussa käydään läpi tutkimuksen tuloksia ja vastataan tutkimuskysymyksiin. Viides luku sisältää johtopäätökset.

2. PERUSOIKEUKSIIN SEKÄ KORONAEPIDEMIAAN LIITTYVÄN SÄÄNTELYN KÄSITTEELLINEN JA LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN PERUSTA

2.1. Sivistykselliset oikeudet perusoikeutena ja ihmisoikeutena

2.1.1. Käsitteiden määrittely ja tausta

Sivistykseen liittyvät oikeudet voidaan jakaa hyvinvointioikeuksiin kuuluvaan perusoikeuksien ryhmään.³⁸ Sivistyksellisillä oikeuksilla on tärkeä merkitys hyvinvointivaltiolle ja hyvinvointiyhteiskunnalle, sillä sivistys on yhteiskunnan kehittämisen välttämätön elementti. Tässä luvussa on tarkoitus kuvata, mitä sivistykselliset oikeudet perusoikeutena ja ihmisoikeutena ovat sekä mitä oikeuksia ja velvollisuuksia ne sisältävät. Luvun alussa sivistyksellisiä oikeuksia esitellään yleiseltä osin sekä määritellään käytettävät käsitteet. Esittelyä seuraa katsaus siitä, miten sivistyksellisistä oikeuksista on säädelty kansainvälisessä oikeudessa sekä kansallisesti. Kolmanneksi luvussa tarkastellaan, millaisia edistämisvelvoitteita julkiselle vallalle on lainsäädännössä asetettu, ja mitä nämä velvoitteet oikeastaan tarkoittavat. Lopuksi luvussa käsitellään kirjastojen tehtäviä ja asemaa.

Alkuun on tehtävä huomio sivistyksellisten ja kulttuuristen oikeuksien käsitteistä. EU-oikeudessa puhutaan usein kulttuurisista oikeuksista, kun taas kotimaisessa kirjallisuudessa käytetään enemmän sivistyksellisten oikeuksien käsitettä. Suora käänös TSS-oikeuksiin kuuluvista sivistyksellisistä oikeuksista on suoraan käännettynä kulttuuriset oikeudet (*cultural rights*). Kulttuurin käsitteeseen ei kuitenkaan ole täsmällistä määritelmää, vaikkakin kulttuuriset oikeudet ovat määriteltävissä. Esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusneuvosto on määritellyt kulttuuristen oikeuksien sisältävän muun muassa

”elämäntavat, kielen, suullisen tai kirjallisen ilmaisun, musiikin ja laulun, sanattoman kommunikaation, uskonnon tai uskomusjärjestelmät, rituaalit tai seremoniat, urheilun ja pelit, tuotantotavat tai teknologiat, luonnolliset tai ihmisen rakentamat ympäristöt, ruuan, vaatetuksen, suojan ja taiteen, tavat ja traditiot joiden kautta yksilöt tai yhteisöt ilmaisevat ihmisyyttään ja merkitystä, jonka he antavat elämälle ja rakentavat maailmankuvaansa kokemiaan ulkoisia voimia vastaaviksi”.³⁹

³⁸ Jyränki – Husa. 2012, s. 373–375.

³⁹ UN 2020, s. 4, alaviite 5.

Kulttuurisista oikeuksista puhuttaessa voidaan puhua oikeastaan useasta asiasta: oikeudesta taiteeseen ja korkeakulttuuriin, itsensä kehittämisestä ja itsensä ilmaisusta sekä oikeudesta harjoittaa näitä asioita. Kulttuuriset oikeudet voivat liittyä myös perinteisiin, esimerkiksi saamelaiden oikeuksiin harjoittaa kulttuuriaan tiettyjen elinkeinojen, kielen, pukeutumisen ja muiden perinteiden avulla. Nämä kulttuuriset oikeudet kiinnittyvät perustuslain 18 §:ään. Erään määritelmän mukaan kulttuuriin oikeuksiin kuuluu taiteellisten, ilmauksellisten ja intellektuellien ilmaisujen muotojen lisäksi kulttuurisia, kielellisiä sekä kansallisia oikeuksia⁴⁰.

Arajärven mukaan kulttuuri voi olla pääomaa, luomista tai elämäntapa. Vähemmistöjen kulttuurien yhteydessä kasvaa suojelun ja kehittämisen merkitys sekä tarvittavien toimenpiteiden vaatimus kulttuurin aseman kehittämisessä. Näin ollen kulttuuriset oikeudet merkitsevät paljolti ryhmien oikeutta.⁴¹ Tässä työssä kulttuurisilla oikeuksilla tarkoitetaan sivistyksellisten oikeuksien kattotermin alle lukeutuvia kulttuurisia oikeuksia, ellei muuta täsmennetä.

Sivistyksellisistä ja kulttuurisista oikeuksista puhutaan toisinaan synonyymeinä, mikä on ollut huomattavissa muun muassa julkisessa keskustelussa. Sivistykselliset oikeudet ainakin lainsäädännön näkökulmasta sisältävät samoja oikeuksia kuin kulttuuriset oikeudet; ne liittyvät oikeuteen nauttia taiteesta ja kulttuurista, mutta ne sisältävät sellaisia oikeuksia, joita kulttuuriset oikeudet eivät sisällä. Tällaisia oikeuksia ovat muun muassa subjektiivinen oikeus perusopetukseen sekä muuhun sivistykseen varattomuuden sitä estämättä. Näin ollen voidaan sanoa, että sivistykselliset oikeudet ovat ikään kuin jonkinlainen kattotermi, joka sisältää kulttuurisia oikeuksia. Esimerkiksi opetusministeriö on eräässä julkaisussaan määritellyt kulttuuriset oikeudet sivistyksellisten oikeuksien alakategoriaksi.⁴²

Jäljempänä käsitellään erityisesti julkisen vallan velvoitteita sivistyksellisten oikeuksien toteuttamisessa. Liittyen julkisen vallan käsitteeseen on huomattava, että se sisältää kaikki julkista valtaa käyttävät viranomaiset ja laitokset. Laissa ei ole tarkemmin eritelty mikä työnjako toimeenpanossa on, mutta käytännössä konkreettisemmassa lainsäädännössä tehtävänjako ilmenee. Kuitenkin vastuu oikeuksien toteutumisesta on viime kädessä valtiolla.⁴³ Heuru on käsitellyt kuntien velvoitteita perusoikeuksien toteuttamisessa. Heurun mukaan kunnallishallinto kuuluu julkisen vallan käsitteeseen ja perustuslain 22 §:n vaatimus perusoikeuksien turvaamisesta kuuluu myös kunnille. Osa kuntien tehtävistä perusoikeuksien toteuttamisessa voi olla päällekkäisiä valtion

⁴⁰ Opetusministeriö 2006, s. 23.

⁴¹ Arajärvi 2006, s. 73.

⁴² Opetusministeriö 2006, s. 23–24.

⁴³ Arajärvi 2006, s. 49–50.

tehtävien kanssa. Kunta pyrkii toteuttamaan perusoikeuksia oman toimialansa puitteissa ja kunnan tehtävistä tämän saralla säädetään erikseen lailla.⁴⁴

2.1.2. Sivistykselliset ja kulttuuriset oikeudet kansainvälisissä sopimuksissa

Sivistykselliset oikeudet kuuluvat taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin eli TSS-oikeuksien ryhmään. Niihin liittyy määräyksiä eri kansainvälisissä sopimuksissa, jotka sisältävät eri asteisia velvoitteita Suomea kohtaan. Kansainvälisiä sopimuksia ovat esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäinen lisäpöytäkirja (SopS 19/1990), Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 44/1991), taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (TSS-sopimus (SopS 6/1976)) sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus (SopS 8/1976)). Euroopan unionin perusoikeuskirjan 13 artikla sisältää taiteen ja tutkimuksen vapauden (*freedom of the arts and sciences*), artikla 14 oikeuden koulutukseen (*right to education*) ja artikla 22 takaa kulttuurisen, uskonnollisen ja kielellisen monimuotoisuuden (*cultural, religious and linguistic diversity*). EY:n perustamissopimuksen 149–151 artiklassa määrätään koulutuksesta ja kulttuurista yleisluonteisesti, mutta sillä ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön⁴⁵.

TSS-sopimuksen 15 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus *ottaa osaa kulttuurielämään, päästä osalliseksi tieteen kehityksen ja sen soveltamisen eduista sekä nauttia tieteellisten, kirjallisten tai taiteellisten tuotteidensa henkisille ja aineellisille eduille suodusta suojasta*. Artiklan seuraavissa kohdissa asetetaan sopimusvaltioille velvollisuus ryhtyä välttämättömiin toimenpiteisiin tieteen ja sivistyksen säilyttämisen sekä kehittämisen ja levittämisen kannalta. Artiklan 3 kohta sisältää velvoitteen antaa välttämätöntä vapautta eli olla puuttumatta liikaa tieteelliseen tutkimukseen sekä luovaan toimintaan.

Ihmisoikeuksilla on holistinen luonne, eli useat eri osat kytkeytyvät toisiinsa ja monet oikeudet tukevat toisiaan. Osa perusoikeuksista tukee sivistyksellisten oikeuksien toteutumista, kuten Suomen perustuslain 7 § (oikeus elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen), osan toteutumiseen yhdenvertainen oikeus sivistykseen luo edellytyksiä, kuten perustuslain 14 § (vaali- ja osallistumisoikeudet), kun osa on keskinäisessä vuorovaikutussuhteessa, kuten

⁴⁴ Heuru 2002, s. 33–34.

⁴⁵ Hallberg 2005, luvussa Sivistykselliset ihmisoikeudet.

perustuslain 12 § (sananvapaus ja julkisuus).⁴⁶ TSS-oikeuksia on kutsuttu myös ihmisoikeuskehityksen toiseksi sukupolveksi, sillä ne täydentävät ensimmäisen sukupolven vapausoikeuksia. Oikeuksien muodostama kokonaisuus näkyy TSS-oikeuksissa esimerkiksi siten, että nauttiakseen vapausoikeuksistaan tai klassisista perusoikeuksista, kansalainen tarvitsee käytännössä TSS-oikeuksia, jotta saisi esimerkiksi riittävän sivistyksen ja toimeentulon. Vapausoikeudet ovat luonteeltaan kieltoja eli julkisen vallan täytyy pidättäytyä jostakin oikeuksien toteutumisesta, kun taas TSS-oikeudet ovat siinä mielessä positiivisia, että ne vaativat sellaista edistämistä kuten rahoitusta tai sosiaalisten etuuksien tarjoamista.⁴⁷

TSS-oikeuksien ohjelmallisuus ja positiivinen suorittamisvelvollisuus tarkoittaa myös sitä, että ne eivät ole oikeudellisesti sitovia samoin kuin esimerkiksi jotkut EU:n sopimukset ovat: TSS-oikeuksissa ei ole sopimusmaille sinällään sanktiojärjestelmää, vaikka sopimus sisältää vaatimuksen oikeuksien toteutumisen seurannasta ja valtiot ovat sitoutuneet esittämään kertomuksia tehdyistä toimenpiteistä sekä tekemästään edistyksestä.⁴⁸ Oikeudesta osallistua kulttuurielämään on säännelty eri kansainvälisissä sopimuksissa. Jossain vähemmistöjä koskevissa sopimuksissa on niin ikään taattu oikeus osallistua kulttuurielämään, esimerkiksi vammaisten sopimuksessa säännellään vammaisten oikeuksista saada saavutettavia kulttuuripalveluja. Uudemmissa ihmisoikeussopimuksissa kuvataan aiempaa tarkemmin oikeutta osallistua kulttuurielämään.⁴⁹ Yksilöllä on oikeus valita itse kulttuurinen identiteettinsä, tuottaa tähän liittyvää aineistoa ja ilmaisua sekä käyttää muiden tuottamaa aineistoa.⁵⁰

Euroopan ihmisoikeussopimus puolestaan suojaa pääasiassa ensimmäisen sukupolven oikeuksia, eikä näin ollen sisällä juurikaan TSS-sopimukseen kuuluvia elementtejä. Yksi syy tähän ratkaisuun on ollut se, että positiivista suoritusta vaativia oikeuksia on haastavampaa käsitellä tuomioistuimessa kuin negatiivisten velvoitteiden noudattamista, sillä positiivisiin oikeuksiin liittyy usein esimerkiksi asteittaisen kehittämisen aspekti. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäinen lisäpöytäkirja sisältää kuitenkin määräyksiä sivistyksellisten oikeuksien osalta liittyen oikeudesta koulutukseen. Euroopan ihmisoikeussopimus sisältää kuitenkin useita sivistyksellisiä oikeuksia tukevia oikeuksia, kuten sananvapauden (10 artikla) ja kokoontumis- ja yhdistysvapauden (11 artikla).⁵¹ Kansainväliset sopimukset sisältävät erityisiä mainintoja sivistyksellisistä oikeuksista

⁴⁶ Mäkelä 2013a, s. 27–33.

⁴⁷ Saraviita 2005, s. 22–23.

⁴⁸ Pohjolainen – Husa 1997, s. 12–13.

⁴⁹ Rautiainen 2019, s. 1011.

⁵⁰ Arajärvi 2006, s. 70.

⁵¹ Pellonpää et al. 2018, luvussa Ihmisoikeussopimuksen luonne ja ulottuvuus.

lapsille ja vanhuksille. Esimerkiksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 25 artikla takaa ikääntyneille oikeuden osallistua kulttuurielämään. Sen mukaan EU tunnustaa ikääntyneiden henkilöiden oikeuden ihmisarvoiseen ja itsenäiseen elämään sekä oikeuden osallistua yhteiskunnalliseen elämään ja kulttuurielämään, ja kunnioittaa näitä oikeuksia.

2.1.3. Sivistykselliset oikeudet perusoikeutena ja kansallinen sääntely

Osa kirjallisuudesta luokittelee sivistykselliset oikeudet ensisijaisesti ihmisoikeuksiksi. Sivistykselliset oikeudet on kuitenkin turvattu myös Suomen perustuslaissa, mitä tekee niistä perusoikeuksia. Kansallisessa lainsäädännössä sivistykselliset oikeudet kiinnittyvät perustuslain (PL 731/1999) 16 §:ään. 16 §:n 1 momentissa taataan jokaiselle oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään tarkemmin lailla. Säännöksen 2 momentti sisältää julkisen vallan edistämismääräyksen: julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Julkisen vallan turvaamistoimista säädetään niin ikään tarkemmin lailla. PL 16 §:n 3 momentti takaa vapauden tieteeseen, taiteeseen sekä ylimpään opetukseen.

Perustuslain 16 § velvoittaa kuntia huolehtimaan sivistyksellisten oikeuksien toteuttamisesta, kuten oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen ja muuhun koulutukseen. PL 16 § 1 ja 2 momentit takaavat yksilölle oikeuden vaatia julkisyhteisöltä positiivista suoritusta,⁵² mikä tekee niistä oikeusvaikutuksiltaan TSS-oikeuksien kaltaisia. Sivistyksellisiin oikeuksiin liittyy TSS-oikeuksien piirteiden lisäksi vapausoikeuksiin kuuluvia elementtejä. PL 16 §:n 3 momentti sisältää rajoittavia oikeusvaikutuksia, mikä kuuluu vapausoikeuksiin.⁵³ Tämä tarkoittaa sitä, että julkisen vallan on pääsääntöisesti pidättäydyttävä tiedettä, taidetta ja ylintä opetusta rajoittavista toimenpiteistä. Tämä rajoittamisen kielto ei ole ehdoton, vaan rajoituksia voidaan tehdä tietyissä tilanteissa ja tietyin ehdoin. Rajoituksia käsitellään tässä työssä jäljempänä.

Mäkelä esittelee kolme sivistyksellisen perusoikeuden porrasta, jotka jaottuvat pitkälti samoin kuin perustuslain 16 §:n rakenne. Ensimmäinen sivistyksen porttas on perusoikeuden kivijalka, eli subjektiivinen oikeus maksuttomaan opetukseen. Toisen portaan muodostavat muu koulutus ja mahdollisuus itsensä kehittämiseen eli sivistyspalvelut, joita täsmennetään tavallisen lain tasoisella sääntelyllä. Tarkempi kuvaus siitä, mitä sivistyspalveluilla tarkoitetaan, löytyy lain esitöistä.

⁵² Jyränki 2011, s. 396.

⁵³ Hallberg 2005, luvussa Sivistykselliset oikeudet perusoikeuksien kokonaisuudessa.

Sivistyspalveluihin kuuluu esimerkiksi mahdollisuudet tiedon hankintaan, tieteelliseen ja taiteelliseen toimintaan, taiteesta nauttimiseen sekä liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamiseen. Mäkelä toteaa, että tämä edellyttää riittäviä julkisen vallan järjestämiä koulutus- ja muita itsensä kehittämisen mahdollistavia palveluja, joissa otetaan huomioon kielellinen ja maantieteellinen ulottuvuus. Lisäksi on huomioitava palvelut erityisiä tarpeita omaaville ja varattomille.⁵⁴

Sivistyksen kolmannessa portaassa on perustuslain 16 §:n 3 momenttiin kuuluvat oikeudet. Mäkelän mukaan laajasta näkökulmasta taiteen vapauden voidaan katsoa koskevan kaikkia taiteentekijöitä. Toisin sanoen perusoikeuden subjekteiksi luetaan mukaan myös harrastajat sekä tieteen ja taiteen käyttäjät. Mäkelä toteaa, että esimerkiksi tieteen harjoittaminen ilman vapausoikeuksien käyttämistä on mahdotonta. Mäkelä kuvaa PL 16.3 §:ää torjuntaoikeutena, jolloin julkinen valta ei yhdenvertaisuuden vuoksi voi asettaa perusteettomia esteitä oikeuden harjoittamiselle. Turvaamisoikeudellisten elementtien näkökulmasta yksilöllä täytyy olla todellinen mahdollisuus käyttää vapauttaan tieteen ja taiteen harjoittamiseen.⁵⁵

Perustuslain 16 §:ssä turvatuissa oikeuksissa on sellainen piirre, että kaikkia sivistyksellisiä oikeuksia ei ole turvattu subjektiivisena oikeutena, vaan oikeuksista on säädetty tarkemmin lailla⁵⁶. Toisin sanoen sivistykselliset oikeudet on kirjoitettu siten yleisellä tasolla avoimiksi, että niitä on täsmennetty tavallisen asteisella lainsäädännöllä. Sivistyksellisiin oikeuksiin liittyvää kansallista erityislainsäädäntöä ovat esimerkiksi laki yleisistä kirjastoista (kirjastolaki (1492/2016)), museolaki (314/2019)⁵⁷ sekä laki kuntien kulttuuritoiminnasta (kulttuuritoimintalaki (199/2019)). Sivistyksellisillä oikeuksilla on kytköksiä myös muihin perusoikeuksiin, kuten PL 18 § (oikeus työhön ja elinkeinovapaus), PL 11 § (uskonnon ja omantunnon vapaus), PL 20 § (vastuu ympäristöstä).

Hyvin tärkeä sivistyksellisiin oikeuksiin liittyvä elementti on perustuslain 12 §:n turvaama sananvapaus, joka liittyy perustuslain 16 §:n 3 momenttiin puuttumattomuusvelvollisuuden kautta.⁵⁸ Taiteen vapaus koskee myös ilmaisun ja menetelmien vapautta,⁵⁹ minkä lainsäätäjä on nähnyt yhteiskunnallista keskustelua edistävänä ja monipuolistavana tekijänä.⁶⁰ Oikeastaan voisi sanoa,

⁵⁴ Mäkelä 2013b, s. 919–923.

⁵⁵ *ibid.*

⁵⁶ PL 16.1 § perusopetus on subjektiivinen oikeus.

⁵⁷ Museoalan sääntelyä on paljon, mutta työn aiheen vuoksi muuta sääntelyä ei käsitellä.

⁵⁸ Hallberg 2005, luvussa Sivistykselliset oikeudet perusoikeuksien kokonaisuudessa.

⁵⁹ KM 1992:3, s. 370–372.

⁶⁰ HE 309/1993 vp, s. 64.

että sananvapaus on taiteen vapauden ytimessä tai periaatteiltaan hyvin samankaltainen, sillä molemmissa on kyse siitä, ettei julkinen valta saa rajoittaa niitä perusteettomasti, ja silloinkin kyse on usein kollisiotilanteesta jonkin muun perusoikeuden kanssa.

Mäkelän mukaan sivistyksellisten perusoikeussäännösten kokonaisuuden keskiöön kuuluvat edellä mainittujen lisäksi yhdenvertaisuusoikeuksia (PL 6 §), sivistyksellisiä oikeuksia (PL 16 §) sekä kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia (PL 17 §) koskevat säännökset. Nämä oikeudet muodostavat *kolmen perusoikeuden yhteisvaikutuksena syntyvästä perusoikeussuojan*. Yhdenvertaisuuteen liittyy sekä muodollinen (oikeudellinen) että aineellinen (tosiallinen) yhdenvertaisuus, ja Mäkelä on listannut yhdenvertaisuuden eri ulottuvuuksiksi *sääntö- ja periaateulottuvuuden, ohjelmallisen ja julistuksen ulottuvuuden, torjunta- ja turvaamisoikeudellisen ulottuvuuden sekä yhdenvertaisuuden rajoittamisen*.⁶¹

Perustuslain 16.3 § luo edellytyksiä myös kulttuurin kehitykselle. Perusoikeuskomitean mietinnössä puhutaan valtion velvollisuudesta muun muassa kaunotaiteiden harjoittamisen kannattamiseen. Tutkimuksen alalla on tunnistettu valtion tarve tukea sellaista tutkimusta, joka ei tuota välitöntä taloudellista hyötyä. Niin ikään taiteen vapaus on nähty yhteiskunnallista keskustelua monipuolistavana tekijänä.⁶² Perusoikeuskomitea on kirjannut perusoikeusuudistuksen tavoitteeksi edistää oikeuksia käytännössä. Edistämisvelvollisuus ei tarkoita sitä, että heikennyksiä ei saada missään tilanteessa eikä millään perusteilla tehdä. Oikeuksien toteutumisen tasossa on kyse olennaisista heikennyksistä ja heikennystä on esimerkiksi mahdollista kompensoida jollain muulla oikeuksia edistävällä toimenpiteellä.⁶³

Itsensäkehittämismahdollisuudet tulee turvata jokaiselle yhtäläisesti, eivätkä esimerkiksi asuinpaikkaan liittyvät syyt saa olla niiden toteutumisen esteenä.⁶⁴ Perusoikeuskomitean mietinnössä lainsäätämisvaiheessa itsensä kehittäminen on ymmärretty laajasti eri elämänalueille ulottuvana toimintana.⁶⁵ Perustuslain yhteydessä yhdenvertaisuuden toteutumisen turvaamiselle ei kuitenkaan ole osoitettu tarkkoja keinoja, vaan asia on sen sijaan ilmaistu abstraktilla tasolla.⁶⁶ Lisäksi esimerkiksi kulttuurin käsite ei ole tarkkarajainen, minkä vuoksi kulttuuri sekä kulttuuritoiminta ovat vaikeasti mitattavissa. Näin ollen kulttuuristen oikeuksien toteutuminen tai toteutumatta jääminen on hieman vaikeasti todennettavassa. Kulttuuriset oikeudet ovatkin olleet

⁶¹ Mäkelä 2013a, s. 17.

⁶² KM 1992:3, s. 370–372.

⁶³ KM 1992:3, s. 373–376.

⁶⁴ PeVM 25/1994 vp, s. 9.

⁶⁵ KM 1992, s. 368.

⁶⁶ Hallberg 2005, luvussa Sivistykselliset oikeudet perusoikeuksien kokonaisuudessa.

huonommassa asemassa muihin ihmisoikeuksiin verrattuna ja vaikka luovuuden ja taiteen arvo on tunnustettu, kulttuuriset oikeudet ovat silti jääneet taka-alalle.⁶⁷

Hallituksen esityksessä perusoikeussäännösten muuttamisesta 309/1993 vp käsitellään sivistyksellisiä oikeuksia vain suppeasti. Opetus ja koulutus on nähty perusoikeusuudistuksen aikana jo perusoikeuden luontoisina ja hallituksen esityksessä on mainittu keskeisten ihmisoikeussopimusten määräysten sisällön huomioiminen. Perusopetus on haluttu säätää subjektiivisena oikeutena ja ajatuksena on ollut kytkeä se oppivelvollisuuteen, josta on säädetty niin ikään lailla. Hallituksen esityksen mukaan itsensä kehittämällä tarkoitetaan opetuksen lisäksi riittäviä kulttuuripalveluita ja esimerkkinä kulttuuripalveluista on mainittu ainoastaan kirjastolaitos.⁶⁸ Hallituksen esityksen yleisperusteluista käy ilmi, että lainsäätävä on halunnut laajentaa muun muassa sivistyksellisten oikeuksien perusoikeusturvaa. Lisäksi esityksen tavoitteissa on maininta siitä, että perusoikeusuudistuksen tärkeimpänä tavoitteena on ollut laajentamisen lisäksi vahvistaminen sekä yksilön oikeusturvan parantaminen sivistyksellisten oikeuksien alueella. Esityksessä todetaan yleisenä tavoitteena yksilön aseman vahvistaminen ja julkisen vallan rajoittaminen perusoikeuksia koskevalla alueella.⁶⁹

Hallituksen esityksessä perusoikeussäännösten muuttamisesta 309/1993 vp on nähty, että erityisesti sivistyksellisten oikeuksien mainitseminen perusoikeuksien joukossa parantaa kyseisten oikeuksien asemaa ja oikeudet on haluttu pitää mahdollisimman laajoina myös poikkeuksellisissa oloissa.⁷⁰ Esitöiden perusteella on sivistyksellisten oikeuksien käsittämisen alue jää kuitenkin melko avoimeksi muiden kuin perusopetuksen osalta, sillä ainoana esimerkkinä kulttuuripalveluista on annettu kirjastolaitos ja muu varallisuudesta riippumaton opetus kuin perusopetus. Hallituksen esityksessä on huomioitu sekä taloudelliset mahdollisuudet että rajoitteet⁷¹. Jotta yksilöillä olisi hallituksen esityksessä kuvatun laisesti tosiasiallinen mahdollisuus vedota oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeussäännöksiin, olisi haastavaa vedota tehokkaasti oikeuteen, minkä määritelmä on jätetty avoimeksi. Julkisen vallan turvaamis- ja edistämismittarien tarkempi täsmentäminen on jätetty tavallisen lainsäädännön varaan.⁷² Toisaalta avoin kirjaus on mahdollistanut sen, että torjuntaoikeutena tiede- ja taideyhteisöllä on valta tieteen ja taiteen käsitteiden sekä sisällön määrittelyyn.⁷³

⁶⁷ Opetusministeriö 2006, s. 30–35.

⁶⁸ HE 309/1993vp s. 19–20.

⁶⁹ HE 309/1993 vp, s. 5.

⁷⁰ HE 309/1993 vp, s. 15.

⁷¹ *ibid.*

⁷² HE 309/1993 vp, s. 35.

⁷³ Esim. Mäkelä 2013a, s. 141.

Edellä mainittujen perusoikeuslinkkien lisäksi perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mikä liittyy kaikkiin edellä mainittuihin oikeuksiin.⁷⁴ Sivistyksellisiin oikeuksiin liittyy myös erityisiä lapsia koskevia säännöksiä. TSS-oikeudet ovat pääosin vertikaalisuhteen perusoikeussäännöksiä, mikä tarkoittaa sitä, että ne toimivat nimensä mukaisesti ylhäältä alaspäin, julkiselta vallalta luonnollisen henkilön subjektille.⁷⁵ Oikeuden piirissä oleva henkilö on sekä edistämismääräyksistä syntyvien palvelujen käyttäjä että puuttumattomuusvelvoitteen piirissä oleva vapausoikeuksistaan nauttiva subjekti. Sivistyksellisten oikeuksien edistämismääräykseen liittyy se, etteivät ne ole varauksettomia oikeuksia. Sääntelyvaraus tarkoittaa sitä, että perusoikeuden käyttöä säännellään tarkemmin lailla⁷⁶. Tämä varauksellisuus tarkoittaa myös sitä, että valtiolla on mahdollisuus tietyissä tilanteissa rajoittaa näiden oikeuksien toteutumista. Julkisen vallan velvollisuuksia käydään läpi seuraavassa luvussa.

Yleisesti sivistyksellisiin oikeuksiin puuttuminen tai päätökset, jotka ovat vaikuttaneet sivistyksellisiin oikeuksiin ovat olleet seurausta talouspolitiikkaan ja esimerkiksi valtionrajoituksen vähentämiseen liittyen. Tämänkaltaiseen tilanteeseen liittyen perustuslakivaliokunnan kanta on ollut, että taloudelliset syyt laskusuhdanteen aikana ”voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon. Tällöin on kuitenkin valiokunnan mukaan otettava huomioon, että sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista”⁷⁷.

2.2. Tartuntatautilakiin liittyvät käsitteet ja koronapassi

2.2.1. Tartuntatautilakiin liittyvät käsitteet

Tartuntataudilla tarkoitetaan tartuntatautilain (1227/2016) 4 §:n mukaan joko yleisvaarallisia ja tartuttavia tartuntatauteja tai muita tartuntatauteja. Yleisvaaralliseksi määritellään sellainen tartuntatauti, jonka *tarttuvuus on suuri, tauti on vaarallinen tai taudin leviäminen voidaan estää tautiin sairastuneeseen, taudinaiheuttajalle altistuneeseen tai tällaisiksi perustellusti epäiltyyn henkilöön kohdistettavilla toimenpiteillä*. Tartuntatautilain tarkoituksena on ehkäistä yleisvaarallisten tartuntatautien leviämistä ja näin ollen se sisältää erilaisia toimenpiteitä leviämisen estämiseksi. Näitä toimenpiteitä voivat olla muun muassa karanteeniin eristäminen sekä erilaiset pakkotoimet potilaan näkökulmasta.

⁷⁴ Perusoikeussäännösten keskinäisestä vuorovaikutuksesta ks. esim. Mäkelä 2013.

⁷⁵ Saraviita 2005, s. 27.

⁷⁶ Viljanen 2001, s. 30–36.

⁷⁷ PeVL 10/2015 vp, s. 2.

Tartuntatauti määritetään yleisvaaralliseksi valtioneuvoston asetuksella.⁷⁸ Koronavirus on määritelty yleisvaaralliseksi valtioneuvoston 13.2.2020 antamalla asetuksella (146/2017). Koronavirus lisättiin yleisvaarallisten tartuntatautien listan kohtaan 14) SARS, MERS ja muu uuden koronavirustyyppin aiheuttama vaikea infektio. Yleisvaarallisten tartuntatautien määrittelyyn vaikuttaa muun muassa World Health Organisationin (WHO) sekä Euroopan unionin suositukset ja linjaukset. WHO päätti toukokuussa 2023 pitämässään kokouksessa koronaviruksen vuoksi julistetun, niin sanotun hätätilan (*emergency phase*), ja päätti siirtyä koordinoimaan taudin hallintaa pidemmällä aikajänteellä.⁷⁹ Suomessa koronavirus poistettiin yleisvaarallisten tartuntatautien listalta valtioneuvoston 29.6.2023 antamalla asetuksella (884/2023) ja siirrettiin valvottavien tartuntatautien listalle kohtaan 25.

Vuonna 2016 vanha, vuonna 1986 säädetty tartuntatautilaki korvattiin uudella samannimisellä lailla, sillä tartuntatautilain kokonaisuudistuksesta oli kulunut pitkä aika ja aiempi versio tartuntatautilaista oli kirjoitettu ennen perusoikeusuudistusta. Hallituksen esityksen tartuntatautilaiksi 13/2016 vp mukaan lain keskeisimpänä tavoitteena on ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä. Lisäksi tavoitteena on ehkäistä hengelle, terveydelle ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Kunnilla on mahdollisuus yleisvaarallisten tartuntatautien sekä osittain myös muiden tartuntatautien tilanteessa tai uhkatilanteessa määrätä kiinteistöjä eristettäväksi, kieltää väkeä kokoavia tilaisuuksia ja tehdä hygieniaan liittyviä määräyksiä. Ehkäisytoimet riippuvat taudin vaarallisuudesta, leviämisestä sekä ehkäisymahdollisuuksista. Hallituksen esityksen mukaan rajoitustoimenpiteillä pyritään turvaamaan perustuslain (731/1999) 1 §:n turvaaman ihmisarvon loukkaamattomuuden, yksilön vapaudet ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.⁸⁰

2.2.2. Oikeus elämään ja terveyteen perus- ja ihmisoikeutena

Oikeus elämään on yksi perustavanlaatuisimmista perus- ja ihmisoikeuksista, ja se liittyy kiinteästi tartuntatautilakiin, sillä se on oikeus, jota tartuntatautilain nojalla pyritään turvaamaan. Oikeus elämään sisältyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklaan, jonka mukaan jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa, eikä kenenkään henkeä saa riistää tahallisesti, ellei kyse ole tuomioistuimen langettama rangaistus rikoksesta, johon on määrätty tällainen rangaistus. Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan 2 artiklan määräyksistä ei voi poiketa edes hätätilan aikana. Elämän riistämisen ei tosin katsota olevan artiklan määräysten vastaista, mikäli se seuraa

⁷⁸ HE 13/2016 vp, s. 6–10.

⁷⁹ WHO 2023.

⁸⁰ HE 13/2016 vp, s. 6–10.

välttämättömästi voimankäytöstä jonkun puolustamiseksi laittomalta väkivallalta, laillisen pidätyksen suorittamiseksi tai laillisen vapaudenriiston kohteeksi joutuneen henkilön paon estämiseksi, tai mellakan tai kapinan kukistamiseksi laillisin toimin.⁸¹

Oikeus elämään ihmisoikeutena asettaa valtiolle velvoitteita myös suoran negatiivisen velvoitteen ulkopuolelta. Sen katsotaan asettavan valtiolle muun muassa prosessuaalisia vaatimuksia, kuten velvoitteen huolehtia tehokkaasta rikosoikeudellisesta ja hallinnollisesta järjestelmästä. Lisäksi valtion on valvottava sairaaloiden toimintaa sekä yksityisen sektorin terveydenhoitojärjestelmän toimintaa. Hengenmenetyksiin johtaneen ympäristökatastrofin yhteydessä tapahtuvat viranomaisen laiminlyönnit voidaan myös tulkita sopimuksen määräysten rikkomiseksi. Valtiolla voidaan ylipäätään katsoa olevan melko pitkälle meneviä velvoitteita elämän ja terveyden suojelemiseksi, ja valtioiden täytyy ryhtyä myös ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin velvoitteiden täyttämiseksi.⁸²

Kansainvälisistä sopimuksista myös taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva sopimus sisältää velvoitteita elämää ja terveyttä koskien. TSS-sopimuksen 12 artiklan 1 kohdassa sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä. Sopimuksen 2 kohta asettaa sopimusvaltioille velvoitteen ryhtyä toimenpiteisiin oikeuden täydellisen toteutumisen saavuttamiseksi, esimerkiksi seuraavissa tilanteissa: c) kulku- ja tarttuvien tautien sekä ammattitautien ja muiden tautien estämiseksi, hoitamiseksi ja valvomiseksi ja d) sellaisten olosuhteiden luomiseksi, jotka ovat omiaan turvaamaan jokaiselle lääkärin ja sairaaloiden palvelukset sairaustapauksissa.

Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen on turvattu Suomen perustuslain 7 §:ssä. Perustuslain 7 §:n 1 momentissa vahvistetaan jokaisen oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Säännöksessä tarkoitettujen oikeudet ovat hyvin samankaltaisia kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan sisältämät määräykset. Perustuslain 7 §:llä on kuitenkin kiinteä yhteys perustuslain 19 §:ssä turvattuihin sosiaalisiin oikeuksiin, johon kuuluu muun muassa julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelukset sekä oikeus välttämättömään huolenpitoon. Näiden oikeuksien on katsottu kattavan esimerkiksi turvaamisvelvoitteen elämän vähimmäisedellytyksille sekä velvoitteen julkiselle vallalle ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, joilla edistetään elämän edellytyksiä.⁸³ Julkisen vallan velvoite taata jokaiselle riittävät terveystaloudelliset palvelukset ja edistää väestön

⁸¹ Pellonpää et al. 2018, luvussa Oikeus elämään.

⁸² Pellonpää et al. 2018, luvussa Oikeus elämään.

⁸³ HE 309/1993 vp, s. 46.

terveyttä ovat painavia oikeuksia, sillä niiden perusteella viranomaisilla valta tehdä poikkeuksellisen pitkälle meneviä toimia, jotka voivat koskettaa myös muita perusoikeuksia.⁸⁴

2.2.3. Koronapassi

Vuonna 2021 Suomessa otettiin käyttöön koronapassi eli EU:n digitaalinen koronatodistus. Koronapassi oli EU:n alueella käytetty asiakirja, joka sisälsi tiedon covid-19 taudin vastaanerotuksesta, hiljattain sairastetusta taudista tai negatiivisen koronatestituloksen saamisesta. Hallituksen esityksessä koronapassista on käytetty nimitystä EU:n digitaalinen koronatodistus, mutta esimerkiksi eduskunnan internetsivuilla asian käsittelytiedoissa otsikon alle on merkitty suluissa ikään kuin alaotsikkona koronapassi⁸⁵. EU:n digitaalisen koronatodistuksen eli koronapassin kansallisesta käytöstä säädettiin tartuntatautilain 58 i §:ssä.

Koronapassin tarkoitus oli toimia vaihtoehtona rajoitustoimenpiteille, sillä todistus voitiin ottaa käyttöön silloin, kun alueelle oli määrätty koronarajoituksia. Koronapassi voitiin ottaa käyttöön ravintoloissa, yökerhoissa sekä yleisötilaisuuksissa, kuntosaleilla ja muissa sisäliikuntatiloissa, uimahalleissa ja kylpylöissä, tanssipaikeissa ja ryhmäharrastustoimintaan käytettävissä tiloissa, huvi- ja teemapuistoissa, eläintarhojen sisätiloissa, sisäleikkipuistoissa ja -paikoissa, museoissa, näyttelytiloissa ja muissa vastaavissa kulttuuritiloissa. Koronapassin käyttöönoton myötä yrityksen tai tilan ei tarvinnut noudattaa alueella vallitsevia koronarajoituksia esimerkiksi asiakaspaikkojen täyttöasteen suhteen.

Koronapassin käyttöönottoa perusteltiin hallituksen esityksessä 131/2021 vp sillä, että se mahdollistaa terveysturvallisuuden edistämisen ehkäisemällä tartuntoja, mutta samaan aikaan mahdollistaa palveluiden käyttämisen ja näin ollen edistää sekä elinkeinovapautta että sivistyksellisiä oikeuksia. Ehkäisemällä tartuntoja turvataan sosiaali- ja terveydenhuollon kantokyky. Hallituksen esityksessä perusteltiin, että koronatodistuksen esittämistä vaativiin tapahtumiin ei liity koronaviruksen leviämisen riskiä yhtä lailla kuin tapahtumiin, joissa ei ole koronatodistusta käytössä, joten koronapassin käyttö mahdollistaa yhteiskunnan asteittaisen terveysturvallisen avaamisen tilanteessa, jossa viranomainen on arvioinut elinkeino- ja harrastustoiminnalle asetetut rajoitukset välttämättömiksi.⁸⁶

⁸⁴ PeVL 35/2021 vp, s. 2–3.

⁸⁵ Ks. Eduskunnan internetsivut.

⁸⁶ HE 131/2021 vp, s. 18–20.

Palveluntarjoajille on jätetty vaihtoehto valita koronarajoitusten ja koronapassin käyttämisen väliltä. Hallituksen esityksessä 131/2021 vp on arvioitu, että esimerkiksi kunnille jää harkintamarginaalia siihen, ottavatko ne käyttöön vaatimuksen koronatodistuksen esittämisestä vai toimivatko ne alueellisten rajoitusten mukaisesti. Näin ollen kunnille jää mahdollisuus pohtia itse, kummassa tilanteessa kuntalaisten oikeudet toteutuvat parhaiten. Hallituksen esityksessä koronapassin vaikutukset kulttuuristen oikeuksien toteutumiseen sekä harrastustoimintaan on nähty positiivisina, kun vaihtoehtona ovat koronarajoitukset. Yhtenä vaihtoehtona koronapassille on nähty rokotekattavuuden parantaminen, toisaalta esityksessä on myös todettu, että koronapassin käyttöönotto tulee todennäköisesti parantamaan rokotekattavuutta.⁸⁷

2.3. Perusoikeudet ja poikkeusolot

2.3.1. Perusoikeudet ja niiden rajoittamisen yleiset edellytykset

Edellä on pyritty esittelemään sivistyksellisten oikeuksien periaatteita, oikeutta elämään ja terveyteen sekä koronaepidemiatilanteeseen liittyvän sääntelyn käsitteitä. Tässä luvussa tarkastellaan mitä reunaehtoja ja periaatteita perusoikeuksien rajoittamiseen liittyy. Tässä kappaleessa käydään läpi perusoikeusrajoituksia ja rajoitusedellytyksiä yleisellä tasolla, sillä jäljempänä työssä analysoidaan sivistyksellisten oikeuksien rajoittamista tartuntatautilain nojalla perusoikeuksien yleisten oppien kehikossa. Perusoikeuksilla on erityinen pysyvyys ja loukkaamattomuus, mutta ne eivät ole ehdottomia, vaan niitä voidaan rajoittaa. Viljanen määrittelee perusoikeuksien rajoittamisen seuraavalla tavalla:

”Perusoikeuksien rajoittamisella tarkoitetaan perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaaman yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein. Rajoituksen kohteena oleva henkilö ei voi käyttää perusoikeuttaan täysimääräisesti silloin, kun sitä on perustuslain edellyttämässä menettelyssä ja perustuslain sallimalla tavalla rajoitettu.”⁸⁸

Joihinkin perusoikeuksiin, kuten sivistyksellisiin oikeuksiin, on jo kirjattu sisään eräänlainen laki- tai sääntelyvaraus. Eri perusoikeussäännökset sisältävät lakivaruksen, joka edellyttää perusoikeuden rajoittamisen tai sen käytön sääntelyn tapahtuvan lailla taikka lain nojalla. Lakivarausten tarkoituksena on varmistaa, ettei perustuslain tekstissä anneta laajempaa valtuutta

⁸⁷ HE 131/2021 vp, s. 29–37.

⁸⁸ Viljanen 2001, s. 14.

rajoittaa perusoikeuksia kuin on välttämättä tarpeen.⁸⁹ Päättyypejä on kolme, joista kaksi on käytössä: yksinkertaiset lakivaraukset, kvalifioidut lakivaraukset ja sääntelyvaraukset. Kvalifioidut lakivaraukset tarkoittavat sitä, että lainsäätäjät pystyy rajoittamaan perusoikeutta tietyin kriteerein, eli ne rajoittavat lainsäätäjän harkintavaltaa asettamalla rajoitusvaltuudelle kriteerejä.⁹⁰ Lakivarauksen tyyppi käy ilmi säännöksen sanamuodosta.

Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyvaraus voidaan ilmaista säännöksessä käyttämällä sanamuotoa ”sen mukaan kuin lailla säädetään” tai ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”, missä sana ”tarkemmin” merkitsee rajoitettua liikkumavaraa. Oikeuden täsmällinen sisältö määrittyy sekä perusoikeussäännöksen että tavallisen lain kautta, kuitenkin niin, että perustuslain säännös sisältää pääsäännön. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyvaraus merkitsee toisaalta myös velvollisuutta lainsäätäjälle täsmentää oikeutta, koska muuten oikeuden tulkinta saattaisi jäädä liian avoimeksi.⁹¹

Perusoikeuksien rajoittamisen apuvälineiksi tai eräänlaisiksi lainsäätäjän rajoittimiksi perusoikeuksien rajoittamistilanteita varten perustuslakivaliokunta on määritellyt tiettyjä edellytyksiä, joita on seitsemän kappaletta: lailla säätämisen vaatimus, lain täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, rajoituksen tulee olla hyväksyttävä ja suhteellinen, perusoikeuksien ydinalueen on säilyttävä koskemattomana, oikeusturvajärjestelyjen on oltava riittävät sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen edellytys.⁹² Nämä seitsemän vaatimusta tai edellytystä muodostavat perusoikeuksien vaatimusedellytykset, joista kaikkien on täytyttävä, jotta perusoikeutta voidaan rajoittaa. Perusoikeuksien ydinsisällön tulee kuitenkin pysyä muuttumattomana, eikä siihen tule puuttua rajoituksilla ja rajoituksissa on otettava huomioon kansainväliset velvoitteet, kuten ihmisoikeussopimukset.⁹³ Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset edellyttävät, että laissa ilmenevien rajoitusten perusteella voidaan ennakoita rajoitusten todellista käyttöä.⁹⁴

Perusoikeusrajoituksissa käytettävät rajoitusedellytykset ovat konteksti- ja tilanneriippuvaisia. On esitetty näkemyksiä, joiden mukaan yhtenä rajoituksena luonnollisen henkilön oikeuksien toteutumiseksi on jonkun toisen luonnollisen henkilön yhtäläinen oikeuksien toteutuminen.⁹⁵ Tämä

⁸⁹ Viljanen 2001, s. 30–36.

⁹⁰ *ibid.*

⁹¹ PeVM 25/1994 vp, s.6

⁹² PeVM 25/1994 vp, s. 4–5.

⁹³ HE 309/1993 vp, s. 37.

⁹⁴ HE 13/2016 vp.

⁹⁵ Mäkelä 2013a, s. 14.

on yksi esimerkki perusoikeuksien kollisiotilanteesta. Klassisesti tällaisesta kahden luonnollisen henkilön perusoikeuksien kollisiotilanteesta on käytetty kuvauksena tilannetta, jossa ovat vastakkain yhden sananvapaus ja toisen yksityiselämän suoja.

Viljasen mukaan rajoitusedellytysten yhteydessä tarkastellaan muun muassa lainsäätäjän liikkumavaraa arvioitaessa, onko rajoituksella hyväksyttävä peruste.⁹⁶ Rajoitusedellytyksiin liittyvä suhteellisuusvaatimus tarkoittaa sitä, että rajoituksen täytyy olla yhteiskunnallisen tarpeen vaatima, oikeassa suhteessa hyväksyttävään päämäärään, ovatko kansallisen viranomaisen esittämät syyt rajoituksen oikeuttamiseksi asianmukaisia ja riittäviä⁹⁷.

Kuten aiemmin sivistyksellisiä oikeuksia määriteltessä huomattiin, sivistykselliset oikeudet sisältävät edistämismittaisen eli positiivisen suorituksen vaatimuksen. Lisäksi perustuslain 16 §:n 3 momenttiin sisältyy negatiivinen oikeus, eli julkisen vallan täytyy pidättäytyä rajoittamasta muun muassa tieteen ja taiteen vapautta. Saraviidan mukaan PL 16.3 §:ssä säädettyjä perusoikeuksia voitaisiin tietyllä tulkinnalla toteuttaa myös horisontaalisesti⁹⁸.

Sivistyksellisten oikeuksien rajoittamisen suhteen voidaan esittää näkemys, ettei kyse olisi perusoikeuksien rajoittamisesta, sillä kyse olisi nimenomaan julkisen vallan edistämismittaisesta ja tällöin kyseessä on pikemminkin tämän edistämismittaisuuden laiminlyönti kuin rajoitustoimenpide, pois lukien perustuslain 16 §:n 3 momenttiin piiriin kuuluvat vapausoikeudet. Toisaalta Viljasen mukaan oikeuden toteutumistason olennainen heikentäminen voi rinnastua rajoittamiseen. Tällaisen tilanteen arvioinnissa voidaan soveltuvin osin käyttää samankaltaisia arviointiperusteita kuin varsinaisten perusoikeusrajoitusten sallittavuuden arvioinnissa, eli esimerkiksi heikennysperusteen hyväksyttävyyttä ja heikennyksen suuruutta.⁹⁹ Hyväksyttävä peruste rajoitukselle voi olla, että se on välttämätön jonkin painavamman intressin turvaamiseksi, kuten toisten yksilöiden perusoikeuden turvaaminen vai erittäin painava yhteiskunnallinen intressi.¹⁰⁰

⁹⁶ Viljanen 2011, s. 13.

⁹⁷ Viljanen 2011, s. 209.

⁹⁸ Saraviita 2005, s. 178.

⁹⁹ Viljanen 2001 s. 14.

¹⁰⁰ HE 16/2016, s. 71–72.

2.3.2. Perusoikeudet poikkeusoloissa

Valmiuslain (1552/2019) nojalla Suomessa voidaan julistaa poikkeusolot eräissä valmiuslaissa määriteltävissä tilanteissa. Poikkeusolot tarkoittavat väliaikaista tilannetta, joka poikkeaa selvästi ja olennaisesti normaalioloista.¹⁰¹ Poikkeusoloissa on mahdollista ottaa tilanteesta riippuen käyttöön muun muassa viranomaisten toimivaltaa laajentavia säännöksiä. Suomessa oli voimassa poikkeusolot koronaepidemian vuoksi kahtena eri ajankohtana: 16.3.–16.6.2020 ja 1.3.–27.4.2021. Valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaan poikkeusoloja ovat vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Valmiuslain 4 §:n mukaan poikkeusoloissa voidaan käyttää vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat oikeasuhtaisia sekä välttämättömiä, ja poikkeusolot voidaan julistaa vain viimesijaisena keinona, mikäli tilannetta ei pystytä enää hallitsemaan normaalin lainsäädännön keinoilla. Valmiuslaki otetaan käyttöön valtioneuvostoon antamalla käyttöönottoasetuksella

Poikkeusoloilla on vaikutuksia perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen. Perusoikeussuoja on turvattu ensisijaisesti normaalioloissa, ja poikkeusolojen aikana puuttuminen perusoikeuksiin on mahdollista enemmän kuin normaalisti. Perustuslain 23 §:ssä säädetään perusoikeuksista poikkeusoloissa: *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. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.*

Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä 309/1993 vp on otettu poikkeusolot huomioon. Hallituksen esityksen mukaan perusoikeuksien rajoitukset tulee pitää mahdollisimman vähäisinä myös poikkeusoloissa. Välttämättömiksi rajoitusperusteiksi on annettu esimerkkinä sota ja kapina. Myös kansainvälisissä sopimuksissa on tunnustettu, että yhteiskunnalliset olosuhteet kuten voimavarat ja kriisiolot vaikuttavat sopimusvelvoitteisiin. Esimerkkeinä on annettu aseellinen hyökkäys tai siihen lain mukaan vakavuudeltaan rinnastettavien kansakuntaa uhkaavat

¹⁰¹ Poikkeusolot tarkoittavat kansallisessa lainsäädännössä samaa kuin hätätila kansainvälisessä oikeudessa.

poikkeusolot. Ero tehdään kuitenkin poikkeusolojen ja normaalioloissa sallittujen perusoikeussäännöksissä tehtyjen poikkeuksien välille.¹⁰²

Ihmisoikeuksia koskevissa sopimuksissa on niin ikään määräyksiä liittyen määräyksistä poikkeamiseen sodan ja yleisen hätätilan aikana. Esimerkiksi TSS-yleissopimuksen 4 ja 5 artikla sisältävät rajoituksia sopimuksen tuomiin oikeuksiin tietyissä tilanteissa. TSS-sopimuksen 4 artiklan mukaan valtio voi rajoittaa sopimuksessa määrättyjä oikeuksia laissa säädetyllä tavalla ja vain siinä laajuudessa kuin se sopii oikeuksien luonteen kanssa ja vain siitä tarkoituksessa, että se edistää yleistä hyvinvointia demokraattisessa yhteiskunnassa. TSS-sopimuksen 5 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan mikään valtio, ryhmä tai henkilö ei saa oikeutta ryhtyä sellaiseen toimintaan tai suorittaa sellaista tekoa, jonka tarkoituksena on tehdä tyhjäksi sopimuksessa tunnustettu oikeus tai vapaus tai rajoittaa sitä enemmän kuin sopimuksessa on sallittu. Toisen kohdan mukaan mitään rajoitusta tai poikkeusta ihmisen perusoikeuksista, jotka on tunnustettu tai jotka ovat voimassa jossakin sopimusvaltiossa lain tai muiden säädösten, ei saa hyväksyä sillä perusteella, että sopimus ei tunnusta oikeuksia tai tunnustaa ne suppeampina.

On oleellista huomata, millainen vaikutus poikkeusoloilla tai hätätilan julistamisella on perusoikeuksien rajoittamiseen, sillä eron normaalioloissa tehtyjen rajoitusten ja valmiuslain nojalla poikkeusolojen aikaisten toimenpiteiden välillä tulisi olla merkittävä ero. Toinen merkittävä seikka on se, että perusoikeudet eivät lakkaa olemasta edes poikkeusolojen aikana, vaan toimenpiteiden on oltava oikeasuhtaisia ja välttämättömiä, mikä tarkoittaa juuri kyseiseen tilanteeseen kohdennettuja toimenpiteitä. Lisäksi toimivaltuuksia tulee avata yksi kerrallaan siten, että jokaisen toimivaltuuden kohdalla on suoritettu harkinta. Kuten oikeutta elämään koskevassa luvussa on todettu, osa perus- ja ihmisoikeuksien ydinalueelle kuuluvista oikeuksista on ehdottomia myös hätätilan aikana.

¹⁰² HE 309/1993 vp, s. 29–31.

3. KORONAEPIDEMIA – TAUSTA, TOIMIVALTA JA MUUTOKSET

3.1. Tartuntatautilain muutokset ja väliaikainen sääntely

Tartuntatautilakiin tehtiin muutoksia ensimmäisen kerran koronaepidemian vuoksi vuonna 2020, minkä jälkeen tartuntatautilain 58 §:ää koskevia hallituksen esityksiä on tehty yhdeksän kappaletta vuoden 2021 loppuun mennessä. Osa tartuntatautilain muutoksista on ollut voimassa koronapandemiaan liittyen vain väliaikaisesti tai määräaikaisesti. On huomattava, että vaikka hallituksen esityksiä on määrällisesti useita ja niitä on tehty useita suhteellisen lyhyessä ajassa, osassa hallituksen esityksistä laatimisen pääsääntöisenä tarkoituksena on ollut väliaikaisen sääntelyn jatkaminen, ja muutoksia pykälään itsessään on tullut vain vähän.

Vuonna 2020 tehdyt muutokset koskivat sosiaali- ja terveystalouksia, tilojen puhtaanapitoa, hygieniavaatimuksia sekä toimitilojen sulkemista viimeisimpänä vaihtoehtona. Muutosten taustalla oli se, että koronaepidemiaa oli aiemmin hallittu sellaisilla rajoitustoimenpiteillä ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän toimintakykyä turvaavilla valtuuksilla, jotka kuuluvat poikkeusololainsäädännön¹⁰³ piiriin. Valmiuslain (1552/2019) soveltaminen lopetettiin poikkeusolojen voimassaolon päätyttyä kesäkuussa 2020, joten epidemian hallintaa koskeva sääntely tuli sisällyttää tavalliseen lainsäädäntöön. Sääntelyn uudistaminen oli osa hallituksen hybridistrategiaa, jonka pyrkimyksenä oli maksimoida epidemian hallintaan liittyvä hyöty sekä saada rajoituksiin liittyvät sosiaaliset ja taloudelliset haitat mahdollisimman pieniksi.¹⁰⁴

Jukka, Keinänen ja Keskinen havaitsivat tarkastellessaan koronaepidemian aikana tehtyjä hallituksen esityksiä, että suuri osa sääntelystä oli määräaikaista tai väliaikaista. Tämä väliaikaisuus johtui siitä, että perustuslakivaliokunnan mukaan välttämättömyysperiaate on edellyttänyt sitä, että sääntely on voimassa vain sen ajan, kuin se todella on tarpeen. Tutkimuksessa havaittiin, että koronaan liittyvistä hallituksen esityksistä vuonna 2020 64 % oli määräaikaisia tai väliaikaisia.¹⁰⁵

HE 72/2020 vp. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi poikkeusolojen jatkuessa ravitsemustoiminnalle 1.6.2020 alkaen rajoituksia, joilla toimintaa voidaan avata asiakkaille ja samanaikaisesti estää koronavirustaudin leviämistä.

¹⁰³ Poikkeusololainsäädäntöön kuuluvat valmiuslaki ja perustuslain 23 §. Valmiuslain käyttäminen on sidottu poikkeusoloihin.

¹⁰⁴ HE 245/2020 vp, s. 1–5.

¹⁰⁵ Jukka – Keinänen – Keskinen 2021, s. 7.

| |
|---|
| HE 139/2020 vp. Ravitsemisliikkeessä edelleen noudatettava 58 §:ssä ja sen nojalla annettuja ravitsemisliikkeen aukioloa, alkoholijuomien anniskeluaikaa sekä liikkeeseen kuuluvien sisätilojen asiakaspaikkamäärää ja käyttöä elinkeinotoimintaan koskevia rajoituksia. |
| HE 245/2020 vp. Sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn turvaamiseksi viimeisijainen mahdollisuus muuttaa velvoittavasti sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa alueellisesti tai valtakunnallisesti. |
| HE 6/2021 vp. TTL 58 a ja 58 b §:n sekä 91 §:n 1 momentin voimassaoloa jatketaan pienin muutoksin säätämällä uusi väliaikainen laki ajalle 1.3.2021–30.6.2021. Jos epidemiatilanne edellyttää tiukempia rajoituksia ravitsemistoimintaan, niitä koskeva esitys voidaan valmistella eduskunnan käsiteltäväksi viipymättä. |
| HE 31/2021 vp. Kunta tai aluehallintovirasto voisi sulkea asiakkaiden tai osallistujien käyttöön tarkoitetun elinkeino- tai muun toiminnan tilan määräajaksi kokonaan. |
| HE 32/2021 vp. Ravitsemisliikkeiden toiminnan väliaikainen rajoittaminen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Ravitsemisliikkeiden valvonta ja rajoitusten edellytysten seuranta. |
| HE 73/2021 vp. Lähikontaktilla tarkoitetaan jatkossa ihmisten oleskelua kasvotusten tai samassa sisätilassa alle kahden metrin etäisyydellä toisistaan yli 15 minuutin ajan. Voimassa olevien 58 a – 58 h, 59 a – 59 e sekä 91 §n 1 momentin voimassaoloa jatketaan muutoin nykyisessä muodossaan 31.12.2021 saakka. |
| HE 118/2021 vp. Poistetaan lähikontaktin määritelmän sisältämä 58 d §:n 4 momentti sekä 58.1 § oleva viittaus 4 momenttiin. Muutetaan 58.2 §:ssä säädettyjä viranomaisen päätöksenteon kriteerejä poistamalla säännöksen soveltamiskriteereistä covid-19-taudin ilmaantuvuus. Tarkennetaan kunnan tai sairaanhoitopiirin alueella todettujen tartuntaryppäiden kriteeriä siten, että 11.10.2021 säännöksen soveltaminen edellyttää merkittäviä tartuntaryppäitä ja tartuntaryppäiden aiheuttamaa laajaa uusien tartuntojen leviämistä alueella. |
| HE 131/2021 vp. Ehdotetaan poistettavaksi TTL 58 d §:n 4 momentti, jossa säädetään lähikontaktin määritelmästä sekä pykälän 1 momentissa oleva viittaus 4 momenttiin. Koronapassi. |

Taulukko 1. Tartuntatautilain (TTL) 58 §:n muutokset vuosina 2020–2021.

Edellä olevaan taulukkoon on koottu tiivistäen tartuntatautilain (TTL) 58 §:ää koskevat hallituksen esitykset. Tartuntatautilain 58 §:ää koskevia hallituksen esityksiä oli 9 kappaletta, kun taas tartuntatautilakia koskevia hallituksen esityksiä oli vuosina 2020–2021 kokonaisuudessaan 20 kappaletta. Kuten taulukosta on huomattavissa, jokaisessa hallituksen esityksessä ei ole ollut kyse mittavista muutoksista. Tartuntatautilakia on muokattu epidemian edetessä siten, että alussa rajoitukset ovat olleet valtakunnallisesti voimassa ja epidemian jatkuessa on siirrytty tartuntojen alueelliseen hallintaan. Hallituksen esityksissä on aina yleisen tilannekatsauksen lisäksi tehty koronavirustaudin epidemiologinen ja lääketieteellinen tilannekuva, jossa on arvioitu koronaviruksen leviämistä sekä taudin vaikutuksia lääketieteellisestä näkökulmasta.

Rajoituksia epidemian hillitsemiseksi tehtiin epidemian alussa keväällä 2020 julistamalla poikkeusolot, joten normaalioloihin siirtyminen edellytti muutoksia tartuntatautilakiin. Normaalioloihin palaaminen ja sitä varten tehdyt muutokset lainsäädäntöön nähtiin tärkeinä. Suurimmat muutokset tartuntatautilain 58 §:ää koskien tehtiin HE 245/2020 vp tartuntatautilain muuttamisen yhteydessä, kun 58 §:n yhteyteen lisättiin useita kokonaan uusia kohtia, kuten tiloissa oleskelun vaatimuksia sisältävä 58 c §, asiakkaille ja osallistujille tarkoitettujen tilojen käytön edellytyksiä koskeva 58 d §, henkilöliikennettä ja matkustajarajoituksia koskeva 58 e §, tilojen väliaikaista sulkemista asiakkailta ja osallistujilta koskeva 58 g § sekä vaatimuksen kirjallisen suunnitelman laatimisesta sisältävä 58 h §. Hallituksen esitys sisälsi muutoksia myös muihin tartuntatautilain pykäliin ja toimivaltuuksiin.

Hallituksen esityksestä tartuntatautilain muuttamisesta 245/2020 vp käy ilmi, että 15.6.2020 saakka rajoitustoimenpiteitä on tehty poikkeusoloissa valmiuslain (1552/2011) nojalla, mutta näiden toimien ehdottoman väliaikaisuuden ja tilapäisyyden vaatimuksen vuoksi epidemian rajoitustoimenpiteiden siirtämistä normaaliin lainsäädäntöön pidettiin perusteltuna ratkaisuna. Hallituksen esityksen mukaan oli kannattavaa muuttaa normaaliolojen lainsäädäntö sellaiseksi, että se mahdollistaa ”joustavia toimintatapoja” koronaviruksen torjumiseksi.¹⁰⁶ Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena oli soveltaa hybridistrategian periaatteita, jonka mukaan laajamittaisista rajoitustoimista siirryttiin kohdennettuihin toimenpiteisiin. Näihin toimenpiteisiin kuului muun muassa yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten tarkempi määrittely. Tarkoituksena oli valita kokonaisharkinnan perusteella toimet siten, että toimien haitat olisivat pienemmät kuin hyödyt. Toisin sanoen taloudelliset ja sosiaaliset seuraamukset haluttiin pitää mahdollisimman pieninä

¹⁰⁶ HE 245/2020 vp, s. 29.

saavutettuihin hyötyihin nähden. Hallituksen esityksessä tunnistettiin myös se, että tartunnat jakautuvat alueille epätasaisesti.¹⁰⁷

Hallituksen esityksessä on korostettu sitä, että tartuntatautilakia tulee soveltaa sekä tulkita eri alueilla yhdenmukaisesti, ja yhdenmukaisen soveltamisen varmistaminen kuuluu aluehallintovirastoille sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle. Alueellisten toimien lisäksi sosiaali- ja terveysministeriöön on koottu tiimi, jonka tehtävänä on ollut varmistaa alueellinen toimeenpano sekä järjestää ohjausta tarpeen vaatiessa.¹⁰⁸ Tartuntatautilain 58 g §:n nojalla kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin voi määrätä toimialueellaan pykälän 4 momentissa määritellyt tilat suljettaviksi, jos 58 d §:ssä määritellyt toimenpiteitä ei enää voida pitää toimintaan liittyvän erityisen tartuntariskin vuoksi riittävinä. Sulkemispäätöksen voi tehdä kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaavan toimielimen sijaan myös aluehallintovirasto, mikäli toimenpiteet ovat välttämättömiä usean kunnan alueella yhtä aikaa. Sulkemisen on oltava välttämätöntä ja täytettävä 2 momentissa säädetyt edellytykset epidemian leviämistä koskien. Tartuntatautilain 58.2 §:ssä säädetyt edellytykset ovat

1) sairaanhoitopiirin alueella 14 viimeisimmän päivän, jolta tieto on saatavilla, aikana todennettujen tartuntojen ilmaantuvuus 100 000 asukasta kohden on vähintään 50;

2) kunnan tai sairaanhoitopiirin alueella todetaan tautiryppäitä, joiden tartuntaketjuja ei pystytä luotettavasti jäljittämään ja jotka aiheuttavat asiantuntija-arvion mukaan merkittävän riskin uusien tartuntojen leviämiseen alueella; ja

3) tartuntojen määrän sairaanhoitopiirin alueella arvioidaan asiantuntija-arvion mukaan johtavan sairaala- ja tehohoidon tarpeen merkittävään lisääntymiseen, sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyys tai asiakkaiden hoivan tai potilaiden hoidon olennaiseen vaarantumiseen taikka muuhun vastaavaan sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän ylikuormittumiseen.

Tartuntatautilain 58 g §:n nojalla sulkemispäätös on mahdollista tehdä tietyille, korkean tartuntariskin paikoille, jotka on määritelty pykälän 4 momentissa. Lista sisältää *1) joukkueurheiluun, ryhmäliikuntaan, kontaktilajien harrastamiseen ja muuhun vastaavaan urheiluun tai liikuntaan käytettävät sisätilat, kuntosalit sekä muut vastaavat sisäliikuntatilat, 2) yleisten saunojen, uimahallien, maauimaloiden ja kylpylöiden allastilat sekä niiden välittömässä yhteydessä olevat pukuhuonetilat, 3) tanssipaikat ja kuorolaulutoimintaan, harrastajateatteriinkin sekä muuhun*

¹⁰⁷ HE 245/2020 vp, s. 5–6.

¹⁰⁸ HE 245/22020 vp, s. 10.

vastaavaan ryhmä-harrastustoimintaan käytettävät tilat, 4) huvi- ja teemapuistot, tivolit sekä eläintarhojen sisätilat; 5) sisäleikkipuistot ja sisäleikkipaikat; 6) kauppakeskusten yleiset oleskelutilat pois lukien vähittäiskaupan liiketilat ja palvelujen tarjoamiseen käytettävät tilat sekä kulku niihin.

Lisäksi säännöksen mukaan päätöstä tehtäessä on otettava huomioon tiedossa oleva asiantuntemus erilaisista koronataudin leviämiseen liittyvistä seikoista sekä arvio mahdollisuudesta merkittävien tartuntaketjujen syntymiselle. Ammattiurheilu sekä yksityis- ja perhe-elämän piiriin liittyvä toiminta on rajattu säännöksen soveltamisen ulkopuolelle. Päätöksen voi tehdä kerrallaan enintään kahden viikon ajaksi ja se on kumottava välittömästi, mikäli pykälässä säädetyt edellytykset eivät enää täyty.

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että koronavirusta ehkäistään parhaiten noudattamalla hyvää käsihygieniää, välttämällä kontakteja ja pitämällä välimatkaa muihin ihmisiin,¹⁰⁹ joten tartuntatautilain rajoitustoimenpiteitä on pyritty kohdistamaan siten, että toimenpiteillä olisi vaikutusta erityisesti näihin asioihin. Taudin tartuttavuutta mitataan R-luvulla, joka kertoo, kuinka monta ihmistä yksi tartunnan saanut keskimäärin tartuttaa. R-lukua on tarkasteltu, kun on tehty päätöksiä rajoitustoimenpiteiden käyttöönotosta.

Koronaviruksen leviämisen astetta on kuvattu R-luvun lisäksi muodostamalla kolme astetta sen mukaan, kuinka suuri osuus tartuntoja väestössä on kyseisellä hetkellä. Asteista ovat lievimmästä alkaen ovat perustaso, kiihtymisvaihe ja leviämisvaihe. Käytettävät rajoitukset ja toimenpiteet vaihtelevat sen mukaan, millä tasolla tartuntataudin leviäminen väestössä on kyseisellä hetkellä. Esimerkiksi harrastukseen käytettävien tilojen käytön rajoitukset vaihtelevat sen mukaan, onko koronaviruksen leviäminen kiihtymis- vai leviämisvaiheessa.¹¹⁰

On oleellista, että toimet tartuntatautien rajoittamiseksi on suhteutettu myös taudin leviämistapaan ja herkkyyteen. Koronavirustaudin on arvioitu tarttuvan ensisijaisesti pisaratartuntana ja toisaalta kosketuksen välityksellä, joten leviämisen estämiseksi on ensisijaisesti tärkeää ehkäistä kontakteja ja huolehtia pintojen puhdistamisesta. Koronaviruksen tartuntariskiä arvioitiin hallituksen esityksessä siten, että lähikontaktin ajallinen rajoittaminen, suu-nenäsuojuksen käyttäminen, kahden metrin turvavälit sekä tilojen tuulettaminen ja ilmastointi voivat ehkäistä tartuntoja.¹¹¹ Hallituksen esityksessä ei ole tehty arviota siitä, kuinka laki vaikuttaa sivistyksellisiin oikeuksiin paitsi

¹⁰⁹ HE 245/2020 vp, s. 23–24.

¹¹⁰ HE 245/2020 vp, s. 29–30.

¹¹¹ HE 245/2020 vp, s. 23–24.

maksuttoman perusopetuksen näkökulmasta¹¹². Esityksessä on arvioitu sitä, millaisin edellytyksin tilojen käyttöä voidaan jatkaa, kuten asiakaspaikkojen vähentäminen, pleksien asentaminen asiakastiskeille, asiakasvirtojen ohjaaminen sekä mahdollisuus säilyttää turvavälit tiloissa.¹¹³

Tässä luvussa on tarkasteltu tartuntatautilain 58 §:n muutoksia ja huomattu, että 58 §:ää hallituksen esityksiä on ollut useita, joskin useat niistä ovat sisältäneet pieniä muutoksia tai väliaikaisen sääntelyn jatkamista mittavien muutosten sijaan. Väliaikaisen sääntelyn käyttämisessä on etuja, mutta siihen liittyy toisaalta myös ongelmia. Väliaikaisen sääntelyn käyttäminen selkeyttää, kuinka kauan sääntely on voimassa ja ehkäisee sellaista tilannetta, jossa väliaikaiseksi tarkoitettu säädös olisi voimassa niin pitkään, että siitä tulisi uusi normaali. Säädöksen väliaikaisuus korostaa sen tilapäisyyttä, kun sen voimassaoloa täytyy erikseen jatkaa ja korostaa aidon punninnan tarpeellisuutta, kun voimassaoloa täytyy erikseen jatkaa ja punninta rajoituksen välttämättömyydestä arvioida viimeistään siinä tilanteessa uudestaan. Väliaikainen sääntely on kuitenkin saanut julkisuudessa myös kritiikkiä.

Joidenkin näkemysten mukaan koronatilanteen pitkittyessä olisi tullut keskittyä väliaikaisen ja kasuistisen sääntelyn sijaan pitkäaikaisiin ja vakaampiin sääntelyratkaisuihin epidemian pitkän keston vuoksi. Väliaikaisen sääntelyn voimassaolon toistuvan jatkamisen yhtenä riskinä on joutua tilanteeseen, jossa päädytään poikkeus- ja normaaliolojen välitilaan. Toinen riski liittyy tilanteeseen, jossa rajoitustoimenpiteiden luonteen ja keston vuoksi normaaliolojen aikana on *de facto* poikkeusolot. Kritiikin taustalla on ollut väliaikaisen sääntelyn jatkaminen useiden säädösten kohdalla, kun koronatilanne on pitkittynyt. Kuten edellä tehdyssä hallituksen esitysten tarkastelussa voitiin huomata, että suurin osa hallituksen esityksistä koski määräaikaisen sääntelyn jatkamista.

Perustuslakivaliokunta on korostanut epidemian aikana useissa lausunnoissaan, että rajoitusten on oltava erityisesti välttämättömiä sekä oikeasuhtaisia sekä mittakaavaltaan että kestoltaan. Näin ollen rajoituksia tulisi tarkastella jatkuvasti välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta myös väliaikaisen ja määräaikaisen sääntelyn kohdalla. Toisaalta sääntelyn määräaikaisuus oli mahdollisesti myös välttämättömyysperusteesta kumpuava seikka: sääntely on voimassa vain sen ajan, kun on ehdottomasti välttämätöntä. Seuraavassa luvussa tarkastellaan tartuntatautilakiin liittyviä perustuslakivaliokunnan lausuntoja tarkemmin.

¹¹² HE 245/2020 vp, s. 60.

¹¹³ HE 245/2020 vp, 40–41.

3.2. Perustuslakivaliokunnan näkemyksiä epidemiatilanteiden sääntelystä

Edellisessä luvussa on kuvattu tartuntatautilain 58 §:ään sisällytettyjä keinoja epidemian hillitsemiseksi sekä tartuntatautilakiin tehtyjä muutoksia. Perustuslakivaliokunta on antanut useita lausuntoja koronaepidemian aikana, koska epidemian hillitsemiseksi säädetyt rajoitukset rajoittivat perusoikeuksia monella tapaa. Tartuntatautilaki on myös ennen koronaepidemiaa sisältänyt monenlaisia toimenpiteitä tartuntatautien hillitsemiseksi. Koronaepidemian myötä keinovalikoima kasvoi erityisesti tiloihin kohdistuvilla rajoituksilla.

Hallituksen esityksessä tartuntatautilaiksi HE 13/2016 vp on kuvattu, että rajoitustoimenpiteet puuttuvat itsemääräämisoikeuteen, henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden suojaan, liikkumisvapauteen sekä yksityiselämän suojaan. Lain mahdollistamalla toimenpiteillä on siis näin ollen mahdollisuus tehdä monia yksilön perusoikeuksia rajoittavia toimenpiteitä. Tartuntatautilain alkuperäisessä, vuonna 2016 laaditussa hallituksen esityksessä perusoikeuksia ja niiden rajoittamista on käsitelty pääasiassa potilaaseen kohdistuvien rajoitusten sekä oikeusturvan kannalta. Esimerkiksi tahdosta riippumaton hoito liittyy henkilön itsemääräämisoikeus, PL 7 §:n henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä PL 10 §:n itsemääräämisoikeuteen. Mikäli toimenpiteen tekemättä jättäminen aiheuttaa riskin ainoastaan henkilön omalle terveydelle, ei riittävää perustetta pakkohoidolle perustusvaliokunnan näkemyksen mukaan ole.¹¹⁴ Tartuntatautilain kokonaisuudistuksesta oli kulunut pitkä aika, ja aiempi versio oli ajalta ennen perusoikeusuudistusta, joten yleisesti pidettiin erityisen tärkeänä sitä, että tartuntatautilain uudistamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta teki laista kokonaisarvion perustuslain näkökulmasta.

Lain säätämishetkellä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota tartuntatautien torjuntatoimien oikeasuhtaisuuteen. Torjuntatoimien sekä tilojen sulkemisen edellytykset oli hallituksen esityksessä tartuntatautilain 58 §:ssä säädetyin toimivallan mukaan sidottu siihen, että yleisvaarallinen tai yleisvaaralliseksi epäilty tartuntatauti on todettu tai sen esiintyminen on perustellusti odotettavissa. Perustuslakivaliokunnan mukaan säännöstä tuli täsmentää muiden kuin julkisten tilojen osalta siten, että toimenpiteet sidotaan välttämättömyyden edellytykseen tartuntataudin leviämisen kannalta.¹¹⁵ Toisin sanoen tartuntataudin torjunnassa sekä siinä käytetyissä toimenpiteissä tulee kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että rajoitukset ovat oikeassa suhteessa tartuntataudin vakavuuteen sekä

¹¹⁴ PeVL 11/2016 vp, s. 3–4.

¹¹⁵ PeVL 11/2016 vp, s. 4.

leviämisherkkyyteen ja -tapaan nähden. Lisäksi lakiin kirjattujen torjuntatoimien tulee olla kirjoitettu täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.¹¹⁶

Koronaepidemian aikana täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden sekä oikeasuhtaisuuden vaatimukset korostuivat erityisesti. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota koronaepidemian aikana erityisesti rajoitusten perusteluiden kiinnittämistä välttämättömyyden perusteeseen sekä yksilökohtaisten rajoitusten ensisijaisuuteen. Perustuslakivaliokunnan mukaan sekä lainsäätäjän että lakia soveltavien ja rajoituksia käytännössä asettavien tulee pystyä perustelemaan kunkin rajoituksen välttämättömyys. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että perusoikeuksia rajoittaville viranomaispäätöksille on asetettu sellaisia ehtoja kuten muiden toimenpiteiden riittämättömyys, välttämättömyys epidemian leviämisen estämiseksi, tautiryppäille asetettava merkittävyysvaatimus ja asiantuntija-arvioon perustuva vaatimus merkittävästä riskistä uusien tartuntojen laajaan leviämiseen alueella. Lisäksi toimivaltuuden eivät ole sovellettavissa automaattisesti, vaan siinä on käytetty muotoilua ”voidaan soveltaa”. Perustuslakivaliokunta korostaa, että oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden arvioinnissa tulisi ottaa arvioitavaksi myös sellaisia vaihtoehtoja, jotka rajoittaisivat perusoikeuksia vähemmän.¹¹⁷

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnoissaan huomiota yleisten rajoitusedellytysten huomioimisen lisäksi tartuntatautilain 58 §:n lainsäädäntötekniisiin seikkoihin, sillä 58 §:n tarkat säännökset erosivat siitä, miten tartuntatautineutraali laki oli muutoin kirjoitettu. Perustuslakivaliokunta on korostanut useissa tartuntatautilain muutoksiin liittyvissä lausunnoissaan sitä, että alun perin tartuntatautilaki on kirjoitettu yleisellä tasolla, mutta koronaepidemian aikana lisätyt kohdat ovat tehneet siitä kasuistisen. Ottaen huomioon sääntelyn kasuistisuus perustuslakivaliokunta huomautti, että tartuntatautilain asiakkaille ja osallistujille tarkoitettujen tilojen käytön edellytykset covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi koskevaa pykälää eli 58 d §:n kumoamista olisi tullut harkita nopeasti muuttuvassa epidemiatilanteessa.¹¹⁸

Tartuntatautilain kasuistisuuden on kritisoitu tekevän siitä vaikeaselkoisen ja vaikeasti ymmärrettävän, kun hyvässä lainsäädäntötavassa tulisi pyrkiä mahdollisimman selkeään lopputulokseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan tartuntatautilain 58 §:ssä käytetty lainsäädäntötapa tekee lain soveltamisesta ongelmallista ja ennakoimatonta esimerkiksi vastakohtaispäätelmien vuoksi. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kokonaisuutta vaivalloisena ja

¹¹⁶ PeVL 11/2016 vp. s. 4.

¹¹⁷ PeVL 28/2021 vp. s. 3.

¹¹⁸ PeVL 28/2021 vp, s. 4.

vaikeasti sovellettavana.¹¹⁹ Säädöksiin lisättävien uusien säännösten tulisi toisin sanoen olla harmoniassa selkeyden ja ennakoitavuuden vuoksi säädöksen muodostaman kokonaisuuden kanssa. Tartuntatautilain kohdalla sääntelyn selkeys ja ennakoitavuus on erityisen tärkeää siksi, että lakia sovelletaan pääasiallisesti alueilla, kunnissa ja aluehallintovirastoissa. Lisäksi kyse on merkittävistä rajoituksista ihmisten tavanomaiseen elämään kuuluvissa toiminnoissa.

Koronaepidemian kesto pitkittyi yli kahden vuoden ajaksi. Ajallinen kesto on yksi merkittävä tekijä rajoitusten suhteen, sillä mitä pidempään perusoikeuksia rajoittava tilanne jatkuu, sitä tiukemmin rajoituksia tulee tarkastella. Koronaepidemian vuoksi tehdyt rajoitustoimenpiteet sisällytettiin tartuntatautilakiin alun perinkin sen vuoksi, että normaaliolot ovat yhteiskunnassa etusijalla. Myös perustuslakivaliokunta on koronaepidemian aikana tekemissään lausunnoissa korostanut normaaliolojen lainsäädännön ensisijaisuutta sekä perusoikeuksiin vain vähän puuttuvien toimivaltuuksien etusijaa.¹²⁰

Koska koronaepidemia jatkui ajallisesti niin pitkään, perustuslakivaliokunta on painottanut koronaepidemian aikana antamissaan lausunnoissa tarvetta tarkastella rajoitustoimenpiteiden yhteiskunnallisia vaikutuksia myös pitkällä aikavälillä, erityisesti rajoitustoimenpiteiden haittoja suhteessa niiden hyötyyn. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut tällaisen kokonaisarvion puuttumisesta lähes jokaisessa koronaepidemian vuoksi tehdystä hallituksen esityksestä annetusta lausunnosta. Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeusrajoituksissa tulisi tarkastella perusoikeuksien kannalta myös vähemmän rajoittavia vaihtoehtoja.¹²¹

Kuten tässä perustuslakivaliokunnan lausuntoja käsittelevässä kappaleessa on tullut ilmi, tartuntatautilain yleinen henki perustuu siihen, että rajoitustoimenpiteet ovat täsmällisiä, tarkkarajaisia ja oikeasuhtaisia tartuntatautilain vaarallisuuteen ja leviämiseen nähden. Tartuntatautilain mukaiset rajoitusmenettelyt on säädetty päämäärän saavuttamiseksi. Rajoituksen esittäjällä on lähtökohtaisesti osoitusvelvollisuus siitä, että päämäärä on saavutettavissa riittävän tehokkaasti. Rajoitustoimenpiteiden yhteydessä – erityisesti pitkittyneessä tilanteessa – on olennaista tehdä vaikutusarviointia rajoitustoimenpiteiden hyödyistä ja haitoista suhteessa hyötyihin. Vaikutusten arvioinnista pitäisi muun muassa arvioida, miten paljon yksittäinen rajoitustoimi tai rajoitusten kokonaisuus estää koronaviruksen leviämistä, ja mitkä ovat perusoikeuksien rajoittamisen haittapuolet. On arvioitava jatkuvasti rajoitustoimenpiteiden

¹¹⁹ PeVL 35/2021 vp, s. 4.

¹²⁰ PeVL 50/2021 vp, s. 4.

¹²¹ PeVL 35/2021 vp, s. 4.

vaikutuksia koronan leviämiseen. Mikäli käytettävissä on joku perusoikeuden rajoitusta lievempi keino, on käytettävä sitä eikä perusoikeutta saa tällöin rajoittaa ollenkaan.¹²²

Toinen seikka, mikä on tärkeää ottaa vaikutusten arvioinnissa huomioon, on rajoitustoimenpiteiden sosiaaliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan hallituksen esityksessä tartuntaryppäiden merkitystä on arvioitu lähinnä epidemiologisin ja lääketieteellisin perustein, eikä sosiaalisia tekijöitä sekä yhteiskunnan avoimuuteen liittyviä seikkoja ole niinkään huomioitu.¹²³ Koronaepidemian jatkuessa pitkään yhteiskunnassa syntyi huolta rajoitustoimenpiteiden negatiivisista vaikutuksista, sillä rajoitukset saattoivat toisinaan olla ennakoimattomia ja ne vaikuttivat merkittävällä tavalla ihmisten tavanomaiseen elämään kuuluviin toimintoihin, kuten sivistyksellisiin ja kulttuurisiin oikeuksiin.

Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta piti koronapassin tavoitetta sinänsä hyväksyttävänä, koska sen tavoitteena oli turvata muita perusoikeuksia vaarantamatta terveysturvallisuutta ja koronatartuntojen vuoksi yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumiseen ja piti koronapassia koskevan sääntelyn perusteluja yhdenvertaisuuden sekä tasa-arvon näkökulmasta perusteltuina, sillä negatiivisen testitodistuksen esittäminen tai täyden rokotussarjan vaatiminen vähentävät tartuntoja aikana. Perustuslakivaliokunta totesi, että tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi lainsäädännössä ihmisiä voidaan kohdella eri tavoin. Lisäksi oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on tärkeää, että välttämättömät palvelut on rajattu koronapassin käytön ulkopuolelle. Valiokunta piti ongelmallisena avointa kirjausta siitä, että koronapassia voitaisiin mahdollisesti käyttää myös muissa tiloissa kuin mitä pykälässä on lueteltu.¹²⁴ Perusoikeuksia rajoittavassa sääntelyssä on tarkkarajaisuuden vaatimuksen vuoksi vältettävä toimivaltaa laajentavia ilmauksia.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että väestön terveyden suojeleminen sekä terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen ovat painavia perusteita perusoikeusjärjestelmässä ja näin ollen voidaan katsoa oikeutetuksi tehdä pitkälle meneviä, perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia. Perustuslakivaliokunnan koronapassin kohdalla on kyse uudentyypisistä sääntelystä, koska koronapassia koskevalla sääntelyllä on merkitystä eri perusoikeuksien kannalta.¹²⁵

¹²² HE 13/2016 vp, s. 72.

¹²³ PeVL 28/2021 vp, s. 4.

¹²⁴ PeVL 35/2021 vp, s. 2–8.

¹²⁵ PeVL 35/2021 vp, s. 2–4.

Perustuslakivaliokunnan mukaan koronapassia koskeva sääntely vaikuttaa ihmisten jokapäiväisen elämän perusteisiin ja näin ollen tällaisessa perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä tulisi kiinnittää huomiota sääntelyn selkeyteen. Perustusvaliokunta piti lausunnossaan tartuntatautilain sekä koronapassin muodostamaa kokonaisuutta vaikeaselkoisena ja vaivalloisesti sovellettavana. Sääntelyä koskevasta kritiikistä huolimatta perustuslakivaliokunta piti kannatettavana sitä, että koronapassin avulla valtioneuvosto pyrki turvaamaan perusoikeuksien laajamittaisemman toteutumisen tartuntatauteihin liittyvien rajoitusten. Koronapassin hyväksyttävyyttä on lausunnon perusteella lisännyt se, että koronapassin käyttö toimii vaihtoehtona tiloille ja kokoontumisille kohdistuville rajoitustoimenpiteille.¹²⁶

3.3. Sivistykselliset oikeudet julkisen vallan näkökulmasta ja toimivalta koronaepidemiatilanteessa

3.3.1. Julkisen vallan velvollisuudet sivistyksellisten oikeuksien turvaajana

Julkisen vallan tulee edistää yksilön mahdollisuuksia kehittää itseään ja taata yksilölle mahdollisuus tyydyttää taiteellisen luomisen tarpeita. Julkisen vallan tulee luoda edellytyksiä ensinnäkin taiteen vapaalle harjoittamiselle sekä järjestää mahdollisuuksia nauttia taiteesta.¹²⁷ Julkiset vallan toimet liittyvät muun muassa *koulutukseen, tiedon hankintaan, tieteelliseen ja taiteelliseen toimintaan, taiteesta nauttimiseen sekä liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamiseen*. Edellytysten luominen voi tarkoittaa esimerkiksi ylläpitämällä ja tukemalla tiettyjä toimintoja, jotka samalla takaavat yksilön oikeuksia. Näitä, erityisesti kuntien ylläpitämiä ja tukemia, toimintoja ovat muun muassa kirjastot, kansalais- ja työväenopistot sekä kulttuuri- ja liikuntalaitokset. Lisäksi julkisen vallan tulee avustaa tieteen, taiteen ja liikunnan harjoittamista. Perustuslaissa ei edellytetä, että lainsäädäntöä, laitoksia tai järjestelmää pidettäisiin sellaisenaan kuin se säätämishetkellä oli, mutta oikeuksien toteuttamisen on oltava mahdollista ja se edellyttää julkisen vallan toimia.¹²⁸

Valtio tukee useita kulttuuritoimen muotoja, jotka antavat yksilöille edellytyksiä osallistua kulttuuritoimintaan. Yksi esimerkki valtion tukemista kulttuuritoiminnan muodosta on taidelaitokset. Taiteessa tulee olla myös ilmaisun ja menetelmien vapaus, joka toimii yhteiskunnallisen keskustelun edistäjänä ja monipuolistajana. Kuntien velvollisuuksista järjestää kulttuuritoimintaa säädetään erikseen lailla. Kuntien rooli sivistyksellisten oikeuksien toteuttajana

¹²⁶ PeVL 35/2021 vp, s. 4–8.

¹²⁷ KM 1992:3, s. 370–372.

¹²⁸ Heuru 2002, s. 122.

on merkittävä, sillä monet sivistyksellisiä oikeuksia toteuttavat toimenpiteet, kuten kulttuuritoiminta, käytännössä kuuluvat kuntien tehtäviin, mistä säädetään perustuslain 121 §:ssä. Mäkelän mukaan tämä asetelma luo jännitteitä säännösten suhteisiin, sillä perusoikeudet kuuluvat periaatteessa yhdenvertaisesti kaikille, kun taas kuntien itsehallinto lähtee kuntalaisten oikeudesta päättää oman kunnan asioista.¹²⁹

TSS-oikeuksien turvaaminen vaatii julkiselta vallalta enemmän kuin klassisten perusoikeuksien turvaaminen. TSS-oikeuksiin liittyy ohjelmallisuuden luonne, jolloin säännökset voidaan tulkita vain yhteiskunnallisiksi suosituksiksi. TSS-oikeudet ovat taloudellisen nousukauden tuote, mikä on aiheuttanut taloudellisesti tiukemmissa olosuhteissa tarpeen punnita oikeuksia ja rahoitusta edellyttäviä seikkoja. Erityisesti kuntien näkökulmista tämä on ollut ongelmallista, sillä kunnat vastaavat käytännössä useiden oikeuksien toteuttamisesta (esimerkiksi kirjastopalvelujen muodossa), mikä on aiheuttanut alueellista eriarvoistumista vauruserojen vuoksi.¹³⁰ Mäkelän mukaan yhdenvertainen oikeus sivistykseen ei tarkoita pelkästään sitä, että kaikilla tulisi olla yhdenvertainen pääsy sivistyspalvelujen piiriin, vaan oikeutta voidaan tarkastella myös palvelujen sisällön näkökulmasta sekä yksilön osaamisen ja oppimisen näkökulmasta.¹³¹

Julkisella vallalla on velvollisuus sekä edistää sivistyksellisten oikeuksien toteutumista että olla tietyiltä osin puuttumatta oikeuden toteuttamiseen esimerkiksi olemalla sensuroimatta tieteellisiä julkaisuja tai taideteoksia. Oikeuksien edistäminen voi merkitä esimerkiksi jonkun palvelun järjestämisen mahdollista vaikkapa valtion avustusten tai tukien kautta. Oikeuden turvaamisvelvoite tarkoittaa käytännössä sitä, että lainsäätäjän tulee ottaa oikeus huomioon ja käytännössä luoda mahdollisuus sen toteutumiseen tavallisella lailla. Lainsäätäjän toimet heijastuvat koko julkisen vallan organisaatioon sekä oikeuksien toimeenpanoon. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että perusoikeudella tulee olla sitä toteuttava toimija sekä huolehtia, että toimijalla on edellytykset toteuttaa oikeus toimivallan ja resurssien kautta. Lisäksi oikeuden toteutumista on seurattava jälkikäteisesti tuomioistuinten tai ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännön kautta.¹³²

TSS-oikeudet on kirjoitettu Saraviidan mukaan usein ylimalkaisella kielellä, mikä vaikuttaa säännösten tulkintaan ja antaa lainsäätäjälle mahdollisuuden tehdä rajoittavia tulkintoja.¹³³ Myös Rautiaisen mukaan oikeus osallistua kulttuurielämään on jäänyt suhteellisen hahmottomaksi. Se on

¹²⁹ Mäkelä 2013a, s. 24.

¹³⁰ Saraviita 2005, s. 24–26.

¹³¹ Mäkelä 2013b, s. 918.

¹³² Arajärvi 2006, s. 50–51.

¹³³ Saraviita 2005, s. 25.

osa perustuslain 16 §:n 2 momentin itsensäkehittämis-oikeutta. Tällä oikeudella ei kuitenkaan ole ollut erityistä vaikutusta tähän astisessa kulttuuritoimintaa koskevassa lainsäädännössä tai valtion talousarviossa. Sen sijaan kulttuurielämän turvaaminen on annettu lainsäädännöllä kuntien tehtäväksi. Rautiaisen mukaan tällainen sääntely osoittaa vain foorumeja, joilla oikeuden sisältöä koskevat kamppailut käydään poliittisen-, taloudellisen- ja asiantuntijaharkinnan muodossa. Tällöin oikeus saa muotonsa markkinatoimijoiden ja kansalaisyhteiskunnan kautta.¹³⁴ Sekä Saraviita että Rautiainen toteavat, että oikeuden toteutumiseen liittyy alueellinen eriarvoistuminen, kun oikeuden toteuttaminen siirtyy kunnille. Esimerkiksi kunnan resurssit vaikuttavat oleellisesti tasoon, jolla kansalainen pääsee nauttimaan oikeuksistaan.

Kokoavasti voidaan todeta, että vaikka kulttuuriset oikeudet eivät kuulu subjektiivisten oikeuksien luokkaan, julkisella vallalla on kuitenkin useita velvollisuuksia kulttuuristen oikeuksien edistämisen ja ylläpitämisen suhteen. Näiden velvoitteiden painoarvoa ei pidä vähätellä, sillä vaikka tietyistä kulttuuritoiminnan ehdoista olisi säädelty vain tavallisen lain tasoisesti, ne kuitenkin mahdollistavat sivistyksen, taiteen ja kulttuurin kuluttamisen monille ihmisille, kun julkiselle vallalle on asetettu velvollisuus tarjota niitä ihmisille mahdollisimman yhtäläisesti. Voidaankin sanoa, että tämänhetkinen lain henki ei tue korkeakulttuurin kohtelua ylellisyystuotteena. Tätä ajatusta tukee PL 6 §:n takaama yhdenvertaisuusperiaate.

Normeihin liittyvien sääntöjen perusvaikutukset ovat Arajärven mukaan käsketty, kielletty ja sallittu. Käskeminen tarkoittaa, että lainsäätäjän on täytynyt säätää jokin velvollisuuden täyttämistä koskeva lainsäädäntö. Kielto merkitsee sitä, ettei oikeuden sisältävää lainsäädäntöä saa heikentää. Velvoitteen toteuttamisen jälkeen tulee säännösten avulla sallia kansalaisten vapaa toiminta, joka voi tarkoittaa esimerkiksi varmistaa oikeus käyttää kirjastolaitosta.¹³⁵

3.3.2. Kirjastot yhtenä sivistyksellisten oikeuksien toteuttamisen muotona

Yksi hyvä esimerkki sivistyksellisistä oikeuksista ja niiden toteuttamisesta Suomessa on kirjastolaitos ja sen toiminta. Kirjastot ovat hyvä esimerkki siitä, kuinka julkinen valta voi edistää jotain perusoikeutta yhdenvertaisesti myös eri alueilla asuvan väestön näkökulmasta. Perustuslain

¹³⁴ Rautiainen 2019, s. 1037–1038.

¹³⁵ Arajärvi 2006, s. 54.

säättämishetkellä on katsottu, että kirjastolaitoksen riittävä olemassaolo on tärkeää, sillä se edistää itsensä kehittämisen mahdollisuuksia.¹³⁶ Kirjastojen toiminnasta säädetään kirjastolaissa.

Kirjasto on julkinen tila, jonne jokaisella väestöryhmällä on pääsy, erityisesti siksi, että jokaisesta kunnasta on lain mukaan löydyttävä kirjasto. Kirjastolain 10 §:n mukaan yleisen kirjaston tulee olla kaikkien käytettävissä ja saavutettavissa. Kirjastojen verkosto on alueellisesti laaja ja kirjastolla on monia tärkeitä tehtäviä sivistykseen liittyen, eikä vähäisin niistä ole sen saavutettavuus ja sen tarjoama mahdollisuus jokaiselle hankkia sivistystä. Laissa säädetään yleisistä kirjastoista ja niiden toiminnasta, toiminnan paikallisesta, alueellisesta ja valtakunnallisesta edistämisestä, kirjastojen yhteistyöstä sekä valtionrahoituksesta. Kirjastolla voi olla valtakunnallinen kehitystehtävä tai alueellinen kehitystehtävä. Kirjastolain 7 §:n mukaan valtakunnallinen kehittämistehtävä tarkoittaa, että yleiselle kirjastolle on annettu yleisten kirjastojen tasapuolista toimintaa tukeva kehittämistehtävä. Kirjastolain 8 §:ssä alueellinen kehittämistehtävä määritellään yleiselle kirjastolle annettavaksi tehtäväksi, jolla tuetaan toimialueen yleisten kirjastojen toimintaedellytysten vahvistumista.

Kirjastojen perustehtäviin kuuluu kirjastolain 6 §:n mukaan tarjota pääsy aineistoihin, tietoon ja kulttuurisisältöihin, ylläpitää monipuolista ja uudistuvaa kokoelmaa, edistää lukemista ja kirjallisuutta, tarjota tietopalvelua, ohjausta ja tukea tiedon hankintaan ja käyttöön sekä monipuoliseen lukutaitoon. Lisäksi niiden tulee tarjota tiloja oppimiseen, harrastamiseen, työskentelyyn ja kansalaistoimintaan sekä edistää yhteiskunnallista ja kulttuurista vuoropuhelua. Lain 4 §:ssä nimetään kahdeksi keskeiseksi toimijaksi aluehallintovirastot sekä opetus- ja kulttuuriministeriöt. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa valtakunnallisesta kirjastopolitiikasta ja sen kehittämisestä.

Aluehallintovirastojen tehtävänä on edistää toimialueillaan valtakunnallisten kirjastopoliittisten tavoitteiden toteutumista, seurata ja arvioida toimialueen yleisiä kirjastoja, edistää yleisten kirjastojen paikallisia, alueellisia, valtakunnallisia ja kansainvälisiä kehittämishankkeita sekä muut opetus- ja kulttuuriministeriön osoittamat tehtävät. Kunnan tehtävänä taas on järjestää yleisen kirjaston toiminta, ja kunta saa päättää itse, miten tämän tehtävän hoitaa.¹³⁷ Kunta voi järjestää kirjastotoiminnan joko itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Sen täytyy kuitenkin kuulla asukkaita kirjastoa koskevissa keskeisissä päätöksissä ja kirjastolain 11 §:n mukaan tehdä tarpeen vaatiessa yhteistyötä muiden viranomaisten, kirjastoalan toimijoiden ja yhteisöjen kanssa.

¹³⁶ Heuru 2002, s. 122.

¹³⁷ Heuru 2002, s. 161.

Kirjastojen olemassaolo ja niiden saavutettavuus on tosiaan merkittävässä asemassa sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen kannalta. Kuten tässä luvussa on huomattu, kirjastolla on useita, monipuolisia tehtäviä. Se ei ole vain paikka mistä lainata kirjoja. Tämän opinnäytetyön tutkimuskysymyksen kannalta kirjastojen toiminta tulee relevantiksi erityisesti sen toteuttamien monipuolisten tehtävien vuoksi. Kirjastojen aukioloon ei kohdistunut rajoituksia kuin poikkeusolojen aikana.

3.3.3. Toimivalta ja hallinto koronaepidemiatilanteessa

Epidemiatilannetta pyritään hillitsemään tartuntatautilain mukaan ensisijaisesti alueellisin suosituksin ja rajoituksin, joten toimivallan tarkastelun tarve ulottuu eri hallinnon tasoille ja niihin liittyviin toimivaltuuksiin. Rajoituksista vastaavat valtio (ylimmät valtioelimet), ministeriöt, aluehallintovirastot ja kunnat. Kuten edellä todettu, tartuntatautilain mukaan päätöksen tiettyjen rajoitusten käyttöönotosta tekee aluehallintovirasto, joka toimii ministeriön alla. Kunnilla on vastuu ennaltaehkäisevistä toimenpiteistä sekä suosituksista ja neuvonnasta. Vastuu valvonnasta on pääsääntöisesti kunnilla ja aluehallintovirastoilla toimialueillaan, kun kyseessä on tartuntatautilain 58 §:n mukaiset toimet.

Toimivallanjaosta tartuntatautilanteessa säädetään tartuntatautilaissa ja toimivallanjakoon tehtiin koronaepidemian vuoksi joitain muutoksia erityisesti aluehallintovirastojen osalta. Tartuntatautilain 9 §:ssä säädetään tartuntataudin torjuntatyöstä hyvinvointialueilla. Hyvinvointialueuudistus astui voimaan vuonna 2023, joten koronaepidemian aikaan hyvinvointialueita ei ollut vielä olemassa. Näin ollen tässä tutkimuksessa hyvinvointialueille kuuluvaa toimivaltaa ei käsitellä, vaikka se kuuluu voimassaolevaan lainsäädäntöön. Euroopan unionilla on toimivaltaa rajat ylittävissä tartuntataudeissa Lissabonin sopimuksen (SopS 67/2009) perusteella, mutta toimivallan tarkastelussa pitäydytään tässä työssä kansallisella tasolla.

Tartuntatautilain 2 luvussa käsitellään torjuntatyön järjestämistä ja viranomaistoimintaa. Tartuntatautilain 6 §:ssä säädetään viranomaisten yleisistä velvollisuuksista, eli viranomaisilla, asiantuntijalaitoksella sekä asiantuntijayksiköllä on sekä jokapäiväinen velvollisuus hoitaa torjuntaa tavanomaisissa tautitilanteissa että yleinen velvollisuus vaaratilanteessa toimia välittömästi ja omaaloitteisesti. Aluehallintoviraston rooli on toimia valtakunnallisten linjausten ja päätösten toimeenpanon yhteensovittavana ja valvovana toimielimenä. Aluehallintovirasto toimii yhdessä

sairaanhoitopiirien kanssa. Tartuntatautilain 9 §:n mukaan kunnalla on erityinen tehtävä väestön tiedottamisessa.¹³⁸

Tartuntatautilain 58 §:ssä säännellään laajaan tartunnanvaaraan liittyvistä toimenpiteistä. Jos kyse on yksittäisestä kunnasta, päätöksen tekijänä toimisi kunnan tartuntataudeista vastaava toimielin. Vastaavasti aluehallintovirasto voisi toimia toimialueellaan, mikäli päätös olisi tarpeen usean kunnan alueella. Esimerkiksi päiväkotien ja oppilaitoksen sulkemisen yhteydessä on todettu, että sulkemisesta aiheutuva haitta on taudin leviämisen ehkäisystä saatavaa hyötyä pienempi. Kuitenkin yhteiskunnallisista haitoista johtuen 58 §:ään säädettyjä rajoituksia voisi pitää voimassa vain kuukauden kerralla, ja ne on peruttava välittömästi tartuntavaaran mentyä ohi.¹³⁹

Tartuntatautilain 7.1 §:n mukaan valtakunnallinen torjuntatyö eli yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Ministeriö vastaa valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin tai niiden uhkaan varautumisesta ja näiden tilanteiden johtamisesta. Esimerkiksi koronaepidemian aikana sosiaali- ja terveysministeriö on pyrkinyt erilaisin ohjeistuksin ohjaamaan aluehallintovirastoja tartuntatautilain soveltamiseen liittyvissä asioissa. Ministeriö on lähettänyt esimerkiksi ohjauskirjeitä muun muassa kunnille ja aluehallintovirastoille, joissa se on ohjeistanut ja tiedottanut koronavirustilannetta koskevista päätöksistä, viranomaisohjeista ja suosituksista.¹⁴⁰

Tartuntatautien torjunnan kansallisena asiantuntijalaitoksena toimii Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), joka tukee asiantuntemuksellaan sosiaali- ja terveysministeriötä ja aluehallintovirastoja, ylläpitää tartuntatautien torjuntaa palvelevia valtakunnallisia epidemiologisia seurantajärjestelmiä sekä ohjaa ja tukee tartuntatautien torjuntatyötä hyvinvointialueilla, HUS-yhtymässä ja sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksiköissä. Laitos tutkii tartuntatauteja, seuraa ja selvittää tartuntatautien ilmaantumista ja esiintymistä, kehittää niiden diagnostiikkaa, seurantaa ja torjuntaa sekä tiedottaa niistä ja antaa väestölle ohjeita tartunnan välttämiseksi ja leviämisen ehkäisemiseksi. Laitos huolehtii osaltaan rokotehuollosta, rokotteiden vaikutusten seuraamisesta sekä rokotteiden ja rokotusten haittavaikutusten selvittämisestä. Laitos toimii Euroopan unionin tartuntatautien epidemiologisesta seurannasta ja tartuntatautien ilmoittamisesta vastaavana kansallisena toimivaltaisena viranomaisena.

¹³⁸ HE 13/2016 vp, s. 35.

¹³⁹ HE 13/2016 vp, s. 54.

¹⁴⁰ STM internetsivut.

Tartuntatautilain 8 §:n mukaan aluehallintovirasto sovittaa yhteen ja valvoo tartuntatautien torjuntaa alueellaan. Aluehallintovirasto valvoo, että hyvinvointialueet ja HUS-yhtymä ovat varautuneet alueellisesti terveydenhuollon häiriötilanteita varten. Aluehallintovirasto valvoo torjuntatyön säännösten mukaista toteuttamista sekä kansallisten suunnitelmien ja sosiaali- ja terveysministeriön päätösten toimeenpanoa. Aluehallintovirastossa on oltava virastoon virkasuhteessa oleva tartuntataudeista vastaava lääkäri. Aluehallintoviraston tulee käyttää hallinnollisissa päätöksissä hyväkseen sairaanhoitopiirien sekä THL:n asiantuntemusta. Aluehallintovirastot voivat tartuntatautilain 58 §:n nojalla määrätä esimerkiksi julkisia tiloja suljettaviksi sekä rajoittaa yleisiä kokoontumisia.

Tartuntatautilain 12 §:ssä säädellään tarkemmin siitä, mitä torjuntatyön valvonta pitää sisällään. Lainmukaisuuden valvonta ja siihen liittyvä ohjaus kuuluvat aluehallintovirastoille toimialueillaan, kun taas Valviran tehtävänä on ohjata aluehallintovirastojen toimintaa valvonnan ja siihen liittyvän ohjauksen toimeenpanossa, yhteensovittamisessa ja yhdenmukaistamisessa. Lisäksi Valvira valvoo tartuntatautien torjuntatyön lainmukaisuutta ja antaa siihen liittyvää ohjausta erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat, usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat, asiat, jotka liittyvät olennaisesti Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa käsiteltävään muuhun sosiaalihuoltoon tai terveydenhuoltoon taikka terveydenhuollon ammattihenkilöä koskevaan valvonta-asiaan, tai asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään.

Hallituksen esityksen 245/2020 vp mukaan tartuntatautilain 58 §:ään on pitänyt tehdä muutoksia, koska pykälän perusteella kunnalla tai aluehallintovirastolla on ollut oikeudet sulkea ainoastaan tietynlaisia tiloja sekä antaa määräyksiä yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien rajoittamisesta, mutta toimivaltuuden eivät ole riittäneet sellaisten päätösten tekemiseen kuten ravintoloiden sulkemiseksi. Tiloja ei ole myöskään voinut tulkinnan perusteella sulkea osittain tai määrätä muunlaisia rajoituksia. Näin ollen tartuntatautilain 58 §:n toimivaltuuksia laajennettiin, jotta rajoituksia olisi mahdollista tehdä entistä laajemmalla skaalalla. Hallituksen esityksen 245/2020 vaikutusten arvioinnissa on arvioitu, että tartuntatautilain muutokset lisäävät aluehallintovirastojen toimivaltuuksia sekä työtehtäviä, sillä aluehallintovirastojen vastuualueeseen lisättiin muun muassa tilojen käytön väliaikainen rajoittaminen sekä muut päätökset aluehallintoviraston toimivalta-alueella olevien kuntien päätökset.¹⁴¹

¹⁴¹ HE 245/2020 vp, s. 51–52.

Muukkosen mukaan lakisidonnaisuuden periaatteen noudattaminen ei ole toteutunut kaikissa koronaepidemian ajan toimissa.¹⁴² Muukkonen huomauttaa käsitteistön suhteen toimivallan ja julkisen hallintotehtävän käsitteiden eroista: jollekin viranomaiselle säädetty tehtävä ei automaattisesti tarkoita julkisen vallan käyttöön liittyvää toimivaltaa, vaan sekä tehtävistä että toimivallan käyttämisestä on säädetty erikseen.¹⁴³ Poikkeuksena tähän on mainittu toimielimen määrittely, sillä jollekin elimelle määritetty tehtävän osoittaminen tuo oikeuden käyttää laissa määritettyä toimivaltaa. Pääsääntöisesti toimivaltuudet muodostavat Muukkosen mukaan toimivallan. Tartuntatautilainsäädäntö ei sääntele tyhjentävästi koronan kaltaisen epidemian torjuntatyön hoitavia viranomaisia, vaan osa viranomaisten torjuntatyöstä tulee ilmi vasta toimivallan tarkastelemisen kautta. Toimivaltaisen viranomaisen erinäisistä sisäiseen vallanjakoon liittyvistä asioista on säädelty tavallisen lain tasolla, esimerkiksi aluehallintoviraston tehtävien jaosta ja toimivallasta säännellään laissa aluehallintovirastoista (507/2013).¹⁴⁴

Muukkonen toteaa, että tartuntatautiin torjuntaa koskevat toimivaltuudet puuttuvat pääsääntöisesti yksilön itsemääräämisoikeuteen. Kuitenkin koronaepidemian aikana joissakin tilanteissa on pystytty tekemään joustoja järjestämistavalle tai -vastuulle. Esimerkiksi tartuntatautilain 58 §:n nojalla suljetut oppilaitokset pystyivät siirtymään sulkupäätöksen jälkeen etäopetukseen, koska perusopetuslain (628/1998) 20 a § on mahdollistanut sen. Saman tapainen tilanne on perustuslain 13.1 §:ssä turvatun kokoontumisvapauden suhteen, josta säädelään tarkemmin kokoontumislaisissa (530/1999). Kun kunnan tartuntatautiin torjunnasta vastaava toimielin tai aluehallintovirasto päättää yleisten kokousten tai yleisötilaisuuksien kieltämisestä, on kyse kokoontumisvapauden rajoittamisesta.¹⁴⁵

Muukkonen nostaa esiin ongelmana tilanteen, jossa puututaan perustuslain 16.2 §:ssä säädeltyihin oikeuksiin, joissa taataan jokaiselle mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaista myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varallisuuden sitä estämättä. Säännös kattaa muun muassa kulttuuri- ja liikuntapalvelut, joiden järjestämisestä säädetään tarkemmin lailla. Näiden palvelujen järjestämisvastuusta poikkeamisesta tai joustamisesta ei ole säädetty kuitenkaan tarkemmin tavallisen asteisessa lainsäädännössä. Niin sanotussa normaalitilanteessa järjestämisvastuun poikkeamana on huomioitu kuntien talous, eli kunta järjestää esimerkiksi kirjastopalvelut oman taloutensa puitteissa – kuitenkin asianmukaisesti budjetoituna – siinä laajuudessa kuin kunnan harkintavalta ylettää. Perustuslain 22 §:n on katsottu rajoittavan kunnan

¹⁴² Muukkonen 2021, s. 239.

¹⁴³ Muukkonen 2021, s. 240; viitattu Mäenpää 2018 1. II.6.4.2.

¹⁴⁴ Muukkonen 2021, s. 240 ja 245–246.

¹⁴⁵ Muukkonen 2021, s. 248.

harkintavaltaa. Muukkonen huomauttaa, että asetelma on jossain määrin analoginen verrattuna tilojen sulkemiseen, mutta nostaa esiin näkemyksen, ettei kuntien järjestämisvastuuseen tule muutoksia, vaikka tartuntatautilain 58 §:n nojalla tilat suljettaisiin.¹⁴⁶

Rajoitukset ovat vaarantaneet yritysten, yhdistysten ja säätiöiden toiminnan lisäksi myös julkisyhteisöjen toimintaa, vaikkakin merkittävästi vähemmän. Toimintaan on tullut jouduttu tekemään kuitenkin merkittäviä muutoksia.¹⁴⁷ Mitä palveluiden järjestämisvastuu sitten tarkoittaa kunnille, mikäli niiden palveluiden käyttämiseen tehdään rajoituksia epidemiatilanteessa? Onko kunnilla vastuu pyrkiä järjestämään palvelut epidemian aikana rajoitusten puitteissa? Toisaalta koronaepidemian aikana esimerkiksi lakisääteisiin kirjastopalveluihin kohdistuneet rajoitukset ovat olleet kestoltaan suhteellisen lyhyitä ja kirjastolaitoksen aukioloa on rajoitettu ainoastaan poikkeusolojen aikana. Toisaalta kunnilla on ollut oikeus päättää palveluiden järjestämistä vasta myös poikkeusolojen aikaan ja palveluja on pyritty tarjoamaan jonkin verran digitaalisessa muodossa¹⁴⁸. Kuntien järjestämisvastuuseen sekä toimivaltuuksiin liittyvät seikat ovat kuitenkin jääneet epidemiatilanteissa epäselviksi.

Toimivaltuuksiin liittyviin epäselvyyksiin on kiinnitetty huomiota jo tartuntatautilain sääntelyvaiheessa perustuslakivaliokunnan toimesta. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettiin toimivaltuuksia koskeva sääntely epäselväksi siten, että perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä toimivaltaisen viranomaisen tulisi olla ilmaistu täsmällisesti ja yksiselitteisesti. Samankaltaisia epäselvyyksiä ilmeni koskien sairaanhoitopiirien kuntayhtymien sekä kuntien tehtäviä koskien.¹⁴⁹

3.3.4. Oikeusturvavaatimus

Tässä luvussa käsitellään korkeimman oikeuden ratkaisuja liittyen aluehallintovirastojen päätöksiin tartuntatautilain mukaisista rajoituksista. Perustuslain 21 § sisältää oikeusturvavaatimuksen, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Aluehallintovirastojen antamista päätöksistä rajoituksia koskien voi valittaa hallinto-oikeuteen.

¹⁴⁶ Muukkonen 2021, s. 249.

¹⁴⁷ Valtioneuvosto 2020, s. 10.

¹⁴⁸ Valtioneuvosto 2020, s. 26.

¹⁴⁹ PeVL 11/2016 vp, s. 4–6.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa (KHO) on käsitelty tartuntatautilain nojalla annettuja rajoituksia esimerkiksi kolmessa tapauksessa. Tapaus KHO 2022:140 koski aluehallintoviraston päätöstä kieltää kaikki sisä- ja ulkotilaisuuksissa järjestettävät yleisötilaisuudet. Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että aluehallintovirastolla on ollut toimivalta päättää yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien kieltämisestä tartuntatautilain 58 §:n nojalla. KHO on katsonut, että tartuntatautilain 58 §:n suhdetta perustuslakiin on jo tarkasteltu perustuslakivaliokunnan toimesta ja laki on säädetty sen myötävaikutuksella. KHO on katsonut, että aluehallintoviraston päätös on perustunut THL:n arvioon paikallisesta epidemiatilanteesta sekä selvitykseen sairaalahoidon kuormittumisesta tartuntojen leviämisen vuoksi. Oikeus on katsonut, että kokoontumisrajoituksen määrääminen on liittynyt niin epidemiologiseen ja lääketieteelliseen tietoon, jonka mukaan tartuntojen riski on erityisen suuri tilanteissa, joissa suuri joukko ihmisiä kokoontuu. Lisäksi tartuntatautilain mukaisen kiellon määrääminen perustuu erityisesti ajankohtaan ja tietyn paikan olosuhteiden harkintaan. Näin ollen KHO on todennut aluehallintoviraston arvioineen välttämättömyyden perusteita oikein ja lainmukaisesti.

Toisessa tapauksessa (KHO 2022:108) kyse oli niin ikään aluehallintoviraston määräämästä kokoontumisoikeuden rajoittamisesta. Tässä tapauksessa KHO ei kuitenkaan ottanut tapausta käsiteltäväksi, sillä aluehallintoviraston päätös ei kohdistunut muutoksenhakijan oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuuksiin. Toisin sanoen muutoksenhakija ei ollut itse päätöksen kohteena, koska muutoksenhakija ei asunut alueella, johon aluehallintoviraston päätös kohdistui. Muutoksenhakija oli perustellut valitusoikeuttaan sillä, että viranomaisen toimivallan ylittämistä pitäisi saada kyseenalaistaa muutoksenhaulla, kun taas korkein hallinto-oikeus asettui sille kannalle, että valitusoikeus ei synny yleisen intressin tai hypoteettisen oikeussuojan tarpeen perusteella.

Kolmas korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisema tapaus KHO 2023:9 on koskenut tartuntatautilain 58 §:n nojalla annettua päätöstä tilojen väliaikaiseen sulkemiseen. Muutoksenhakija oli katsonut vastoin aluehallintoviraston päätöstä, että järeämpien rajoitustoimenpiteiden käytölle ei ollut perusteita, sillä kuntosalitoiminta oli luokiteltu THL:n riskiluokituksessa matalan tartuntariskin toiminnaksi, kun toisella alueella sairaanhoitopiiri oli pitänyt perusteltuna ainoastaan korkean ja kohtalaisen riskin tilojen ja toimintojen rajoittamista. Aluehallintovirasto oli käyttänyt päätöksensä perustana sosiaali- ja terveysministeriön ohjauskirjettä sekä sairaanhoitopiirin lausuntoon. Korkein hallinto-oikeus arvioi päätöksessään, että aluehallintovirastolla on ollut käytössään asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Lisäksi KHO:n mukaan aluehallintoviraston päätöksestä on ilmennyt riittävällä tavalla, miksi tilojen sulkeminen on katsottu välttämättömäksi. KHO jätti aluehallintoviraston päätöksen voimaan.

Näiden päätösten pohjalta voidaan tehdä joitain huomioita. Ensinnäkin aluehallintoviraston asettamista rajoituksista valittaakseen henkilön täytyy olla rajoitusten kohteena siten, että rajoitukset kohdistuvat hänen oikeuksiinsa ja etuuksiinsa. Toinen huomio on se, että KHO on katsonut välttämättömyyden arvioinnissa olennaisia asiakirjoja olevan muun muassa THL:n arvio paikallisesta epidemiatilanteesta, sairaanhoitopiirien lausuntoihin sekä sosiaali- ja terveysministeriön ohjauskirjeisiin. Lisäksi KHO on arvioinut päätöksen perustuslainmukaisuutta sillä, että päätös on annettu lain nojalla, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Yksi huomionarvoinen oikeusturvaan liittyvä seikka on myös se, että valitukset on käsitelty vasta useita kuukausia tai vuosi sen jälkeen, kun rajoitukset ovat päättyneet. Haasteeksi muodostuu se, että muutosta ei ole mahdollista saada rajoitusten käynnissä ollessa, vaan tilannetta arvioidaan jälkikäteen.

4. RAJOITUSTOIMENPITEET SEKÄ NIIDEN VAIKUTUS SIVISTYKSELLISIIN JA KULTTUURISIIN OIKEUKSIIN

4.1. Perusoikeuspunninta ja rajoitukset

4.1.1. Rajoituksia koskevat periaatteet

Tämän työn aiemmissa luvuissa on käyty läpi sivistyksellisten oikeuksien perusteita ja julkisen vallan velvollisuuksia oikeuden toteuttamiseksi. Tämän työn kannalta merkityksellisiä perusoikeuksia ovat myös oikeus elämään ja oikeus sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Lisäksi työssä on käyty läpi perusoikeuksien yleisiä oppeja ja rajoitusedellytyksiä. Kolmannessa luvussa esiteltiin tartuntatautilakiin koronan vuoksi tehdyt muutokset ja kartoitettiin, millaisiin rajoitustoimenpiteisiin julkinen valta voi ryhtyä koronaepidemian perusteella ja missä tilanteissa. Yhtenä tutkimuskysymyksenä tässä työssä on ollut, että millaisiin sivistyksellisiä oikeuksia rajoittaviin toimenpiteisiin julkinen valta voi ryhtyä tartuntatautilain 58 §:n nojalla. Tässä luvussa vastataan tähän tutkimuskysymykseen käymällä läpi tartuntatautilain rajoituksia koskevia periaatteita.

Koronaepidemian vuoksi tartuntatautilain 58 §:ään lisättiin uudenlaisia rajoituksia, jotka koskivat pääsääntöisesti erilaisten palveluiden tuottamiseen käytettäviä tiloja, kuten ryhmäliikunta- ja uimahallit, sisäleikkipuistot ja kuntosalit. Kyseisten tilojen rajoittaminen perustui siihen, että hallituksen esityksessä 245/2020 vp nämä tilat oli katsottu korkean tartuntariskin tiloiksi. Tilojen käytön rajoitukset epidemiatilanteessa tarkoittivat kuitenkin rajoituksia perusoikeuksiin.

Perusoikeuksia rajoittaessa lainsäätämisvaiheessa huomioon tulee ottaa perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Hallituksen esityksessä 13/2016 vp on kiinnitetty huomiota siihen, että rajoituksia koskevia valtuuksia on syytä tulkita tiukasti ja täsmällisesti. Rajoitustoimenpiteitä tulee tarkastella suhteessa niiden suojaamiin oikeushyviin. Rajoitusten hyväksyttävyyden perusteltavuus on perusteltavissa sillä, että niillä tavoitellaan toisen, painavamman perusoikeuden turvaamista. Joidenkin rajoitusten kohdalle on säädetty sellaisia lisäedellytyksiä, kuten toimenpiteen kesto tai käytön jatkamisen edellytykset. Rajoitusten tulee ylipäätään olla hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.¹⁵⁰ Perusoikeusrajoitusten sallittavuus ratkaistaan ensisijaisesti lainsäädäntövaiheessa. Epäselvissä tapauksissa perusoikeutta tulkitaan laajentavasti.¹⁵¹

¹⁵⁰ HE 13/2016 s. 71.

¹⁵¹ Viljanen 2011, s. 12–16.

Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on kiinnitetty erityisesti huomiota välttämättömyyden periaatteen huomioimiseen rajoituksissa. Tartuntatautilaissa välttämättömyyden periaate on sidottu tartuntataudin leviämisen estämisen välttämättömyyteen. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan tarkkarajaisuuden kannalta on tärkeää, että säännöksestä käy ilmi, millaisia torjuntatoimia tartuntatautien perusteella on mahdollista tehdä. Kun perustuslakivaliokunta käsitteli vuonna 2016 annettua hallituksen esitystä tartuntatautilaista, se kiinnitti huomiota säännöksen täsmentämiseen niiltä osin, kun toimenpiteen kohteena on muu kuin julkinen tila.¹⁵² Perusoikeuksien yksityiselle tilalle muodostama kokonaisuus tai kumuloituminen huomioon ottaen on oikeudellisesta näkökulmasta perusteltua, että julkisten tilojen käytön rajoittamiselle vaaditaan kevyemmät perustelut kuin yksityisille tiloille.

Koronaepidemian alussa suurin osa kunnista päätti sulkea esimerkiksi kirjastot ja julkisessa omistuksessa olevat museot, kun samaan aikaan kuntosalit ja ravintolat pysyivät avoimina. Käytännössä tietyt julkiset tilat voitiin sulkea kuntien päätöksellä, kun toimivalta yksityisten tilojen sulkemiseksi epidemian perusteella puuttui. Koronataudin leviämisen kannalta kuntosalit ja ravintolat ovat korkeamman tartuntavaaran paikkoja, kuin kirjastot ja museot, koska kirjastoissa ja museoissa etäisyys usein ihmisten välillä säilyy ja koskettavien pintojen määrä on vähäisempi. Asia huomattiin koronaepidemian alun jälkeen. Tilojen sulkemispäätökset TTL 58 g §:n mukaan on myös sidottu välttämättömyyden perusteeseen.

Yksi perusoikeuksien rajoittamisen perusteista voi olla yhteiskunnallinen intressi tai painavan yhteiskunnallisen vaatiman tilanteen syy. Tämä intressi voi olla esimerkiksi sen varmistaminen, että terveydenhuollon kantokyky säilyy tartuntatautilanteessa tai yleinen yhteiskunnallisen toimintakyvyn säilyminen. Terveydenhuollon kantokyvyn säilyttämisellä toteutetaan perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisia vaatimuksia tarjota jokaiselle terveydenhuolto. Perusoikeuksien kokonaisuudet voivat olla melko mutkikkaita. Esimerkiksi tilanneessa, jossa luonnollinen henkilö haluaisi lähteä toteuttamaan sivistyksellisiä oikeuksiaan kirjastoon tai taidetapahtumaan, mutta ei voi, koska näiden piiriin pääsyä on rajoitettu kokoontumisrajoituksen perusteella koronaepidemian aikana. Rajoitetaanko perusoikeutta tässä tilanteessa sen vuoksi, että henkilön oma oikeus elämään painaa enemmän kuin oikeus toteuttaa kulttuurielämään osallistumista taikka siksi, että henkilön oikeus osallistua kulttuurielämään voisi mahdollisesti vaarantaa jonkun toisen henkilön oikeuden elämään tartuntavaaran vai pidetäänkö leviämisen estämisellä huolta terveydenhuollon kantokyvystä, jolloin kyse on yhteiskunnallisesta intressistä?

¹⁵² PeVL 11/2016 vp. s. 4.

Edellä mainitussa tilanteessa välttämättömyysperuste täytyisi premissien muodostaman kokonaisuuden perusteella ikään kuin kumuloituen. Tilanteesta tulisi monimutkaisempi, mikäli yksi tai kaksi näistä premisseistä pudotetaan pois, eli rajoituksella ei olisikaan yhteiskunnallista intressiä tai tilaisuuteen voisi osallistua tartuntariskejä minimoiden. Monimutkaisuutta voi lisätä entisestään se, jos tartuntataudin vakavuudesta on asiantuntijoiden keskuudessa merkittävästi eriäviä mielipiteitä ja tartuntatauti vaikuttaa hyvin eri tavalla eri väestöryhmiin. Jonkin perusoikeuden rajoittamisella tavoitellun hyödyn tulee kuitenkin olla haittoja selvästi isompi, ja keinoin on oltava lievin mahdollinen.

Mitä tulee siihen, että kenen oikeuksia rajoituksilla, perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut käsitellessään tahdosta riippumatonta hoitoa, että mikäli toimenpiteen tekemättä jättäminen aiheuttaa riskin ainoastaan henkilön omalle terveydelle, ei riittävää perustetta pakkohoidolle perustusvaliokunnan näkemyksen mukaan ole.¹⁵³ Näin ollen voitaisiin tulkita, että rajoituksilla suojataan ensisijaisesti muiden oikeuksia, sillä henkilö voi aiheuttaa mahdollisesti muille tartuntariskin oleskelemalla samassa tilassa. Jos toisaalta kaikki tilassa oleskelevat yhdessä päättäisivät olla välittämättä omasta tartuntariskistään, voidaan rajoittamista perustella yhteiskunnallisella intressillä, sillä tartunnat kuormittaisivat terveydenhuoltoa.

Rajoitusten kannalta myös sillä on suuri merkitys, vallitseeko yhteiskunnassa poikkeusolot. Poikkeusolotilanteessa rajoitustoimet ovat laajamittaisempia. Käytännössä koronaepidemian aikana ero poikkeusolojen rajoitusten ja normaaliolojen aikana tartuntatautilain nojalla tehdyissä rajoituksissa on ollut se, että sulkutoimenpiteet ovat olleet laajamittaisempia poikkeusolojen aikana. Opetus- ja kulttuuriministeriö teetti kunnille kyselyn kevään 2020 koronapandemian ja sen pitkittymisen vaikutuksista taiteen, kulttuurin ja luovien alojen toimijoiden toimintaan. Kyselystä saatavien tietojen avulla ministeriö pyrki muodostamaan ajantasaista tilannekuvaa poikkeustilanteen vaikutuksista toimialalla. Kyselyn tulosten perusteella todettiin, että taiteen ja kulttuurin toimiala on yksi eniten koronaepidemiasta kärsineistä aloista. Lisäksi tuloksista huomattiin, että kulttuuritoiminnan sulkemisella keväällä 2020 oli suuri vaikutus koko väestöön etenkin niissä kunnissa, joissa kulttuuritoiminta oli ollut aktiivista.¹⁵⁴ Lisäksi YK:n TSS komitea on ilmaissut huolensa etäopetuksen aiheuttamaan mahdolliseen eriarvoistumiseen.¹⁵⁵

¹⁵³ PeVL 11/2016 vp, s. 3–4.

¹⁵⁴ Valtioneuvosto 2020, s. 8–10.

¹⁵⁵ YK 2020. UN: Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights.

4.1.2. Kollisiotilanteet

Kuten tässä työssä on aikaisempien lukujen yhteydessä huomattu, kaikki perusoikeudet eivät ole keskenään samanarvoisia. Osa perusoikeuksista on ehdottomia kieltoja, kuten syrjinnän ja kidutuksen kieltö, kun taas joitain oikeuksia, kuten sivistyksellisiä oikeuksia, on mahdollista jossain määrin rajoittaa lakivarausten perusteella esimerkiksi valtiontaloudellisten syiden vuoksi tavallisella lainsäädännöllä ja joidenkin perusoikeuksien rajoittaminen vaatii poikkeusolojen julistamisen. Toisinaan yksilön perusoikeudet saattavat olla ristiriidassa toisten perusoikeuksien kanssa, jolloin yksilön oikeuksia voidaan joutua punnitsemaan muiden yksilöiden oikeuksiin tai yhteiskunnallisiin intresseihin nähden. Tällöin voidaan puhua perusoikeuksien kollisiotilanteesta.

Epidemiatilanteessa kollisiotilanne perustuslain 16 §:n sivistyksellisten oikeuksien ja perustuslain 7 §:n oikeuden elämään sekä perustuslain 19 §:n 3 momentin oikeuksien muodostaman kokonaisuuden välillä syntyy siitä, että julkisen vallan on toisaalta edistettävä sekä sivistyksellisten oikeuksien toteutumista että väestön terveyttä. Tartuntatautilain perustavanlaatuisena tarkoituksena on erityisesti suojella elämään ja terveyteen liittyviä oikeuksia. Myös koronaepidemian aikana julkisen vallan toimet keskittyivät erityisesti tartuntojen leviämisen estämiseen niiden yksilöihin kohdistuvien terveysvaikutusten vuoksi sekä yhteiskunnallisten syiden vuoksi. Kuten perustuslakivaliokunnan lausuntoja käsittelevässä kappaleessa todettiin, rajoitustoimenpiteet alkoivat tilanteen pitkittyessä aiheuttaa jo itsessään sosiaalisia ja yhteiskunnallisia haittavaikutuksia, joten voidaan pohtia, voiko oikeuksien punninta esimerkiksi muuttua pitkään jatkuneessa tartuntatautilanteessa.

Perusoikeuksien kollisiotilanteessa pyritään löytämään perusoikeuksia keskenään punnitsemalla ratkaisu, jolla perusoikeudet toteutuvat parhaiten myös pitkäaikaisessa punninnassa sekä yhtäaikaisessa toteutumisessa. Tällöin perusoikeudet voidaan ymmärtää optimointikäskyiksi, joiden tarkoitus on turvata perusoikeuksien toteutuminen mahdollisimman hyvin. Perusoikeuksien periaatevaikutus korostuu punnintatilanteessa. Kollisiotilanteessa pyritään saavuttamaan mahdollisimman hyvä tasapaino eri perusoikeusintressien välillä. Kollisiotilanteita ratkaistaan sekä lainsäätämävaiheessa yleisellä tasolla että lainsoveltamistilanteissa konkreettisesti.¹⁵⁶ Tartuntatautilain hallituksen esityksen 13/2016 vp mukaan punnintatilanteessa on pyrittävä lopputulokseen, joka parhaiten turvaa perusoikeuksien yhtäaikaisen toteutumisen. Esityksessä on arvioitu, että perustuslain 7 §:n turvaamien oikeuksien painoarvo on vahva.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Viljanen 2011, s. 12–16.

¹⁵⁷ HE 13/2016 s. 71.

Ensimmäisessä luvussa toisena tutkimuskysymyksenä esitettiin, että millaisia vaikutuksia tartuntatautilain 58 §:n soveltamisella on sivistyksellisiin/kulttuurisiin oikeuksiin ja miten sivistyksellisiä oikeuksia voidaan punnita perusoikeuksien kollisiotilanteessa? Yksinkertaiset vastaukset tähän kysymykseen ovat, että tartuntatautilain 58 §:n nojalla sivistyksellisten ja kulttuuristen oikeuksien toteuttamiseen tarkoitettuja palveluiden ja tilojen käyttöä voidaan rajoittaa koronaepidemiatilanteessa joiltain osin, mutta erityisesti niiden palveluiden ja tilojen osalta, jotka on tarkoitettu ruumiinkulttuurin harjoittamiseen. Esimerkiksi kirjastoja ja museoita lainsäätäjällä ei ole pitänyt korkean tartuntavaaran kohteina, joten ne on jätetty tartuntatautilaissa kohdennettujen rajoitusten ulkopuolelle.

Lyhyt vastaus kollisiotilanteesta koskien sivistyksellisten oikeuksien ja oikeutta elämään ja terveyteen on, että perustuslain 7 §:ssä vahvistettu oikeus elämään sekä perustuslain 19 §:n 3 momentissa taattu oikeus sosiaali- ja terveystalouteen ovat perusoikeuksien ytimessä. Näiden perusoikeuksien ytimessä olevien perusoikeuksien suojelemiseksi muita oikeuksia voidaan rajata sekä perustusvaliokunnan että lainsäätäjän mukaan isostikin. Esimerkiksi hallituksen esityksen 13/2016 vp mukaan perustuslain 7 §:n turvaamiseksi (oikeus elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen) voidaan joutua rajoittamaan muita oikeuksia. Hallituksen esityksessä on arvioitu, että tartuntatautilain perusteella tehtävät perusoikeusrajoitukset voisivat rajoittaa PL 7.1 § (vapauden ja koskemattomuuden suoja), PL 9 § (liikkumisvapaus) sekä PL 10 § (yksityiselämän suoja). Hallituksen esityksessä on katsottu, että nämä rajoitustoimenpiteet suojelevat perustuslain 7 §:ssä turvattua oikeutta elämään sekä niiltä, joihin rajoitus kohdistetaan että muilta.¹⁵⁸

Kollisiotilanteen punnintaa voisi monimutkaistaa esimerkiksi se, kun aletaan määritellä tartuntataudin vaarallisuutta tai tartuntariskiä. Lisäksi täytyy punnita, että minkä luontoinen rajoitettava perusoikeus olisi. Perusoikeuksien ydinalueelle meneviä oikeuksia ei saa rajoittaa lainkaan (esimerkiksi kidutuksen kielto), sillä perustuslain 7 § 3 momenttiin sisältyy ehdoton kielto tiettyjen perusoikeuksien rajoittamisesta. Myös sillä on oikeudellisesti suuri merkitys, vallitseeko yhteiskunnassa normaaliolot vai poikkeusolot. Poikkeusolot mahdollistavat pidemmälle menevämpiä rajoituksia kuin normaalioloissa on mahdollista. Esimerkiksi tartuntatautilain muuttamista koskevan hallituksen esityksen yhteydessä asiantuntijat suhtautuivat varauksella siihen, että valmiuslain (1552/2011) sisältämiä toimivaltuuksia tuodaan osaksi normaalia lainsäädäntöä¹⁵⁹.

¹⁵⁸ HE 13/2016, s. 70.

¹⁵⁹ Tuori 2020, PeVL asiantuntijalausunto s. 1–2.

Tilanteen pitkittyminen voi monimutkaistaa suoritettavaa punnintaa entisestään. Koronaepidemian pitkittyessä on jouduttu pohtimaan myös sitä, millaisia vaikutuksia pitkittyneillä rajoitustoimenpiteillä on. Yleisvaarallisen tartuntataudin vuoksi voi olla perusteltua tehdä pitkälle meneviä rajoituksia rajatulle ajanjaksolle ja perusoikeuksien välinen punninta voi olla selkeää, mutta tilanteen pitkittyessä perusteluita joudutaan pohtimaan eri näkökulmista. Mikä on yhteiskunnallisten intressien kannalta paras vaihtoehto, kun otetaan huomioon esimerkiksi terveydenhuollon kapasiteetti ja pitkäaikaisvaikutukset?

Esimerkiksi tilanteessa, jossa tartunnan saanut tai epäilysti saanut henkilö eristetään, rajoitetaan hänen perusoikeuksiaan kuten liikkumisvapautta. Eristämisellä kuitenkin suojellaan samaan aikaan muiden oikeutta olla saamatta yleisvaarallista tartuntatautiä. Tulkinnan tekeminen muuttuu kuitenkin vaikeammaksi, kun rajoituksiin ei sinänsä liity epäilystä saadusta tartuntataudista tai tartuntataudille altistumisesta siten, että sairastuminen tai altistuminen olisi todennettavissa, vaan epäily tartuntatautiin sairastumisesta tai altistumisesta tehdään sillä perusteella, että kuka tahansa voi periaatteessa olla taudin kantaja tai sille altistunut.

Kysymys on vielä vaikeampi, kun pohditaan ihmisen omaa tahtoa ja milloin valtion tekee päätöksen, mitä perusoikeutta yksilö tai ryhmä saa toteuttaa kullakin hetkellä, jos ne eivät voi tapahtua yhtäaikaisesti. Esimerkiksi koronaepidemian aikana julkinen valta punnitsemaan yhtäaikaisesti paitsi edellä mainittuja perusoikeuksia, myös muun muassa terveydenhuollon kantokykyä, tiettyjen ihmisryhmien suojelemista kaikkia ihmisiä koskevilla rajoituksilla (tauti on pääsääntöisesti vaarallisempi vanhoilla kuin nuorilla), taudin aiheuttamat jälkioireet, tilanteen pitkittymisestä seuraavat yhteiskunnalliset haasteet.

4.1.3. Koronapassi vaihtoehtona rajoituksille

Koronapassia koskevassa hallituksen esityksessä on avattu tarkemmin punnintaa oikeutta elämään ja terveyttä koskevien perusoikeuksien sekä sivistyksellisten ja kulttuuristen oikeuksien välillä. Hallituksen esityksessä on arvioitu muun muassa näitä perusoikeuksia koskevia rajoitusedellytyksiä. Hallituksen esityksessä koronapassin nähtiin helpottavan tilannetta, joka erilaisten koronaan liittyvistä rajoituksista oli syntynyt, siitäkin huolimatta, että myös koronapassin käyttöön ottaminen sisälsi joitakin perusoikeusrajoituksia. Kuitenkin tilanteessa, jossa vaihtoehtoina olisi voimakkaat rajoitukset kaikilta tai koronapassin käyttäminen (jolloin rajoitukset koskisivat vain tiettyjä ihmisryhmiä), jälkimmäinen skenaario näytti paremmalta vaihtoehdolta

perusoikeuksien mahdollisimman kattavan toteutumisen kannalta. Näin siksi, että lain koskiessa perusoikeuksia ja niiden punnintaa on pyrittävä perusoikeuksien toteutumisen kannalta mahdollisimman positiiviseen ratkaisuun.

Muukkonen on pohtinut artikkelissaan koronapassin ja perusoikeuksien muodostamaa asetelmaa. Muukkonen on kiinnittänyt huomiota siihen, että suhteessa mihin tilanteeseen rajoitustoimenpiteitä olisi tarkasteltava; tarkastellaanko sitä, kuinka paljon koronapassin käyttöönotto rajoittaa perusoikeuksia normaalioloissa vai sitä, miten paljon rajoituksia tulisi tilanteessa, joissa perusoikeuksia on jo rajoitettu (koronapassia koskevan lain säätämishetkellä oli rajoitustoimenpiteitä voimassa). Muukkonen esittää kritiikkiä sitä kohtaan, että tarkastelutavaksi on valittu jälkimmäinen tapa, sillä perusoikeuksien suojan tarkastelu tulisi aloittaa siitä lähtökohdasta, millaiseksi perustuslainsäätjä on perustuslainsäätäjän näkökulmasta katsonut normaalin tilanteen (eli tilanteen, jossa henkilö nauttii täysimääräisesti perusoikeuksista) olevan.¹⁶⁰

Koronapassi tarkoitti poikkeusta normaaleihin rajoituksiin. Koronapassin käyttöä ei kuitenkaan sovelleta tilanteessa, jossa kaikki yleisötilaisuudet on kielletty tartuntatautilain 58 §:n tai 58 d §:n nojalla. Ravintoloihin ja kulttuuritapahtumiin pääseminen on toiminut eräänlaisena kannustimena rokotteen hankkimiselle.¹⁶¹

Sivistysvaliokunta piti koronapassia kannatettavana erityisesti siksi, että korona-aikana tehtyjen rajoitusten katsottiin heikentäneen olennaisesti ihmisten mahdollisuuksia osallistua kulttuurielämään ja harrastustoimintaan, ja sivistysvaliokunta arvioi koronapassin antavan mahdollisuuden yhteiskunnan hallittuun avaamiseen terveysturvallisesti. Sivistysvaliokunta on kiinnittänyt huomiota koronatodistuksesta aiheutuviin maksuihin rokottamattomien sekä tautia sairastamattomien kohdalla, sillä oireettoman on hankittava koronatestaus yksityiseltä palveluntuottajalta julkisen terveydenhuollon testatessa vain oireisia ihmisiä. Näin ollen todistuksen saamisen kustannus voisi vaikeuttaa tietyn väestöosan osallistumista harrastuksiin, tapahtumiin ja tilaisuuksiin, ja näin ollen asettaa heidät eriarvoiseen asemaan varallisuuden perusteella.¹⁶²

Bennoune käsittelee artikkelissaan koronaepidemian ihmisoikeusvaikutuksia ja kiinnittää huomiota ihmisoikeuksien holistiseen käsittelytapaan ja huomii, että koronan vaikutukset ovat keskittyneet elämään ja terveyteen liittyviin oikeuksiin. Tämä on vaikuttanut tieteen saavutettavuuteen, työnteko-oikeuteen sekä kulttuuriin oikeuksiin ja julkisten tilojen saavutettavuuteen, jotka ovat

¹⁶⁰ Muukkonen 2022, s. 5–6.

¹⁶¹ Muukkonen 2022, s. 9.

¹⁶² SiVL 15/2021 vp, s. 2–6.

olennaisia yhteisölle ja hyvinvoinnille. Bennounen mukaan epidemia vaatii yleisnormatiivista lähestymistapaa, eli otetaan huomioon ihmisoikeuksien koko viuhka ja samalla tunnustetaan se, että ihmisoikeusneuvosto on nimittänyt oikeuden elämään ihmisoikeuksien keskuksiksi. Tästä huolimatta on tärkeää ottaa vakavasti vastuu tahallisista loukkauksista, jotka kohdistuvat TSS-oikeuksiin ja KP-oikeuksiin. Etenkin tieteellä on suuri merkitys myös liittyen oikeuden terveyteen toteutumisessa.¹⁶³

4.2. Yleisötilaisuuksien ja kokoontumisrajoitusten näkökulma suhteessa sivistyksellisiin oikeuksiin

Kolmanneksi tutkimuskysymykseksi on tässä työssä asetettu, että kuinka toimivalta jakautuu tartuntatautilain 58 §:ään liittyvissä hyvinvointioikeuksien rajoituksissa julkisen vallan organisaatiossa. Päätökset rajoitusten käyttöönotosta tekevät kunnat ja aluehallintovirastot. Aluehallintovirastot päättävät rajoituksista silloin, kun päätös tehdään usean kunnan alueella yhtä aikaa. Käytännössä kuitenkin koronaepidemian aikana tartuntatautilain mukaisista rajoituksista päättivät aluehallintovirastot ottaen huomioon muun muassa sairaanhoitopiirien suositukset ja lausunnot, sosiaali- ja terveysministeriön ohjauskirjeet sekä THL:n tuottama tieto epidemiatilanteesta.

Tartuntatautilaissa aluehallintovirastoille on annettu oikeus rajoittaa tartuntatautilaissa määritettyjen toimintojen järjestämistä alueellisen tartuntatautilanteen perusteella. Tartuntatautilain 58 §:n väliaikaisten säännösten tarkoituksena on kohdentaa rajoituksia nimenomaan sellaiseen toimintaan, johon osallistuu ihmisiä ja jossa on mahdollisuus tartuntaketjujen syntymiselle esimerkiksi pintojen välityksellä tai ihmiskontaktien kautta. Käytännössä näiden rajoittaminen tarkoittaa rajoituksia muun muassa liikunta- ja tanssipaikoille, sisäleikkipuistoihin, huvipuistoihin ja kylpylöihin. Normaalisti hyvinvointioikeuksien edellyttämät peruspalvelut annetaan yksilöille saman vähimmäistason mukaisina riippumatta heidän kotipaikastaan¹⁶⁴, mutta tartuntatautilakia sovellettaessa aluehallintovirastot voivat määrätä kirjastoille, liikuntapaikoille, museoille ja näihin heijastettavissa oleville paikoille rajoituksia, mikäli tartuntatautilanne niin edellyttää.

Osa muutoksista on väliaikaisia, sillä väliaikaiset toimet on nimenomaan kohdennettu koronaepidemian hoitamiseksi. Tartuntatautilakiin suunnitellaan mittavampia päivityksiä pidemmällä aikavälillä. Yksi keinoista on tehdä toimenpiteitä viruksen leviämisen estämiseksi

¹⁶³ Bennoune 2020, s. 666–676.

¹⁶⁴ Jyränki – Husa 2012, s. 374.

alueellisesti ja paikallisesti alueen oman epidemiatilanteen mukaisesti, sillä tartuntojen jakautuminen eri alueille on epätasaista. Tavoitteena on, että toimet viruksen torjumiseksi voitaisiin tehdä siten, että ne haittaisivat mahdollisimman vähän yhteiskunnan toimintaa sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.¹⁶⁵ Monet rajoitustoimenpiteet, joita epidemiatilanteen on katsottu vaativan, kajoavat paljolti hyvinvointioikeuksien piiriin. Arajärven mukaan taiteen ja tieteen vapauteen kuuluu yleisön oikeus eli oikeus nauttia niiden tuloksista. Lisäksi taiteen vapauteen kuuluu oikeus sen vapaaseen harjoittamiseen.¹⁶⁶ Mikäli taiteen ja tieteen vapauteen lasketaan mukaan yleisö, tarkoittaa se käytännössä sitä, että yleisötilaisuuksien rajoittamisella on vaikutusta myös sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen.

Sivistysvaliokunnan lausunnossa on todettu, että yleisötilaisuuksia koskevat suositukset ovat toteutuneet ennakoimattomasti sekä alueen epidemiatilanteen kannalta epäjohtonmukaisesti. Lausunnossa korostettiin, että terveysturvallisuus on etusijalla, mutta liikuntaa ja kulttuuria koskevia rajoituksia on syytä arvioida kriittisesti, erityisesti kun kyseessä on lasten ja nuorten harrastukset.¹⁶⁷ Toisin sanoen toimet ovat voineet olla kahdella alueella yhtä tiukkoja, vaikka epidemiatilanne olisi ollut eri tai kuten korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä (KHO 2023:9) valittaja oli vedonnut siihen, että toisella alueella samassa epidemiatilanteessa oleva aluehallintovirasto oli tehnyt päätöksen eri toimintojen sulkemisesta kuin valituksen kohteena olleessa aluehallintoviraston päätöksessä oli tehty. KHO ei pitänyt tätä kuitenkaan ongelmallisena lain soveltamisen kannalta, koska tartuntatautilain 58 §:ssä ei estetä sitä, että vain osaa luettelossa mainituista tiloista ja toiminnoista suljettaisiin. Kuitenkin alueellisen yhdenmukaisuuden ja ennakoitavuuden näkökulmasta tätä voidaan pitää ongelmallisena.

4.3. Tartuntatautilain tulevaisuus

Sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt kevättalvella 2023 tartuntatautilain kokonaisuudistuksen, jossa on tarkoitus muuttaa tartuntatautilakia niiltä osin kuin mitä kokemuksia lain soveltamisesta on saatu sekä haasteita tartuntatautilain soveltamisessa on koronapandemian aikana ilmennyt. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaiseman muistion perusteella uudistuksessa kiinnitetään huomiota muun muassa yksilön perusoikeuksiin vaikuttaviin rajoituksiin, ihmisten oikeusturvaan sekä selkeyttää toimivaltaisen viranomaisen roolia ja lain rakennetta.¹⁶⁸

¹⁶⁵ HE 245/2020 vp, s. 5–7.

¹⁶⁶ Arajärvi 2006, s. 79.

¹⁶⁷ SiVL 12/2020 vp, s. 3–5.

¹⁶⁸ STM 2023, s. 2–3.

Viranomaisten yhteistyö ja virka-apua aluehallinovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valviran) toimivallan jako, kuntien ja hyvinvointialueiden välinen suhde ja rooli valvonnassa.¹⁶⁹

Koronaepidemian aikana valmistelluissa hallituksen esityksissä huomattiin tarve tartuntatautilain kattavammalle uudistamiselle, joten asia ratkaistiin tekemällä määräaikaista sääntelyä nimenomaan koronaepidemian torjuntaan liittyviä toimia varten ja jätettiin tartuntatautilain uudistaminen myöhempään, normaaliolojen ajankohtaan, jolloin lainsäädännön uudistaminen tehtäisiin hallituksen esityksen mukaan ”tartuntatautineutraalisti”.¹⁷⁰ Sinällään ajatus on kannatettava, mutta tässä työssä tehdyn analyysin pohjalta voidaan kysyä, että miten muutaman vuoden takaisessa hallituksen esityksessä ei otettu huomioon, että tartuntatautilanne voisi vaatia esimerkiksi sellaisia rajoituksia kuin koronaepidemian aikana on tarvittu? Mikä teki koronaepidemiasta niin erityisen, ettei lainsäätäjät voineet ottaa koronan kaltaista tartuntatautia huomioon?

Tartuntatauteihin varautumista on käsitelty vuonna 2016 hallituksen esityksessä esimerkiksi siitä näkökulmasta, jos suuri osa työikäisestä väestöstä sairastuu yhtäaikaaisesti tai tartuntataudin pelon vuoksi merkittävä osa väestöstä lakkaa matkustamasta.¹⁷¹ Tartuntatautilain säätämishetkellä ei ole kuitenkaan otettu huomioon sellaista tilannetta, jossa epidemia pitkittyisi tai sulkutoimia jouduttaisiin tekemään yhteiskunnassa laajamittaisesti taudin paikallisen rajoittamisen sijaan. Tästä syystä koronan laaja levinneisyys sekä nopeat muutokset koronavirustilanteessa aiheuttivat haasteita tartuntatautilain soveltamisen kannalta ja tartuntatautilakia muokattiin koronaepidemian aikana useita kertoja. Koronaviruksen sääntelystä teki todennäköisesti hankalaa se seikka, että koronavirus saattoi tarkoittaa osalle väestöstä jopa hengenvaarallista tautia, mutta suurimmalle osalle kyseessä oli tavallinen flunssa. Lisäksi koronan vaikutuksesta terveydenhuollon kuormitukseen ilmeni koronarajoitusten loppuvaiheissa eriäviä mielipiteitä.

Toisaalta tämän työn pohjalta tehty analyysi herättää kysymyksen, onko ylipäätään mahdollista tehdä sellaista tartuntatautineutraalia sääntelyä, joka toimisi myös uuden ja tuntemattoman tartuntataudin hillitsemisessä? Jokaisen uuden tartuntataudin kohdalla kyse lienee kuitenkin aina siinä määrin uudesta tilanteesta, että toimia on mahdollisesti kohdennettava aina juuri kyseisen tartuntataudin leviämisen hillitsemistä varten. Toisaalta mikäli lainsäädäntö kirjoitettaisiin siten avoimeksi, että se mahdollistaisi normaalioloissa laajamittaisia toimia ja toimien sopeuttamisen kulloiseenkin tilanteeseen, syntyy kysymys, miten avoimeksi kirjoitettu lainsäädäntö toimisi

¹⁶⁹ STM 2023, s. 7–10.

¹⁷⁰ HE 245/2020, s. 7.

¹⁷¹ HE 13/2016, s. 6.

esimerkiksi rajoitusedellytyksissä olevien välttämättömyyden ja tarkkarajaisuuden periaatteiden kanssa.

Rajoitustoimenpiteitä, niin yksityisen elinkeinotoiminnan kuin yleisötilaisuuksien suhteen, tullaan tarkastelemaan lainsäädäntöhankkeessa. Muistion perusteella rajoituksia koskevasta sääntelystä tavoitellaan samanaikaisesti mahdollisimman *joustavaa*, kuten myös tarkkarajaista, selkeää sekä toimivaltuuksien suhteen edellä mainittujen lisäksi oikeasuhtaista ja välttämätöntä. Rajoituksissa keskityttäisiin oikea-aikaiseen käyttöön ja tosiasialliseen tartuntojen vähentämiseen. Pyrkimyksenä on myös taata toiminnanharjoittajien ja toimintojen yhdenvertainen kohtelu sekä täsmentää esimerkiksi yleisö- ja yksityistilaisuuden käsitteitä. Yksityistilaisuuksiin liittyviä mahdollisia rajoittamistoimenpiteitä tarkastellaan.¹⁷² Pohdinnassa on ollut myös pandemialainsäädäntö, joista vaihtoehtoina ovat tällä hetkellä erillinen pandemialaki, tartuntatautilain pandemialuku tai valmiuslakiin sisältyvä pandemialuku.¹⁷³

Miten tahansa lainsäädäntö järjestetäänkään, tässä työssä tehtyjen havaintojen perusteella tärkeäksi elementiksi muodostuu myös pitkän aikavälin vaikutusten arvioinnin voimakkaampi huomiointi ja erityisesti pitkään kestäneiden rajoitusten osalta sosiaalisten vaikutusten huomioon ottaminen. Esimerkiksi Eurooppa-neuvoston yhteinen julkilausuma on ollut se, että jäsenvaltiot tekevät kaikkensa kriisin ratkaisemiseksi kuitenkin säilyttäen samalla eurooppalaiset arvot ja elämäntavan¹⁷⁴. Taiteen, kulttuurin ja sivistyksen voidaan nähdä kuuluvan hyvinkin kiinteästi eurooppalaisiin arvoihin ja elämäntapaan. Kriisin ratkaisun ohella kyse on sopivan tasapainon löytämisessä.

¹⁷² STM 2023, s. 28–29.

¹⁷³ STM 2023, s. 37–40.

¹⁷⁴ Eurooppa-neuvosto 2020.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu kulttuurisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin tartuntatautilain 58 §:n nojalla kohdistuneita rajoitustoimenpiteitä koronaepidemian aikana. Sivistykselliset oikeudet on valittu tarkasteltavaksi tähän tutkimukseen sen vuoksi, että sivistyksellisten oikeuksien asema on jäänyt erityisesti koronaepidemian aikana hieman taka-alalle, vaikka sivistyksellisillä oikeuksilla on tärkeä asema myös joidenkin muiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Sivistyksessä voidaan nähdä sekä itseisarvo että välinearvo, sillä sivistyksellisten oikeuksien toteutuminen ja toteuttaminen merkitsee sitä, että monet muut perusoikeudet voivat toteutua, kuten yhteiskuntaan osallistuminen.

Tutkimuksessa rajoitustoimenpiteitä on tarkasteltu kriittisesti hyödyntäen lainopillista metodologiaa. Opinnäytteessä tarkoituksena ei ole ollut sinänsä taannehtivasti tarkastella, miten rajoitustoimenpiteitä olisi tullut uudessa ja haastavassa tilanteessa hoitaa, vaan pohtia sivistyksellisten ja kulttuuristen oikeudet. Lainsäädäntöä on tehty erityisesti koronan alkuvaiheessa ennennäkemättömällä vauhdilla, senhetkiselällä tietopohjalla ja erityisen paineen alaisena. Toista tismalleen samanlaista epidemiaa ei välttämättä tule, mutta tämän tutkielman tarkoitus on ollut pohtia sivistyksellisiä oikeuksia epidemiatilanteessa sekä tartuntatautilain nojalla tehtyjen rajoitusten perusoikeuslottomuuksia. Tutkimuksessa ei ole tarkasteltu rajoitustoimenpiteiden tarpeellisuutta pääkysymyksenä eikä tarpeellisuutta koronaviruksen leviämisen näkökulmasta, koska sen tyyppinen rajoitustoimenpiteiden tarpeellisuuden arviointi olisi vaatinut oikeustieteiden rajat ylittävää, epidemiologista ja lääketieteellistä tarkastelua.

Tutkimusta tehdessä huomattiin, että tutkimuskirjallisuudessa ei ole pohdittu järin kattavasti muita sivistyksellisiä oikeuksia rajoittavia tekijöitä kuin taloudellisia tekijöitä ja tämän vuoksi esimerkiksi kokoontumisrajoitusten tai terveysturvallisuuteen liittyvien oikeuksien suhteesta ei ole olemassa perusteellista tutkimusta. Sivistykselliset oikeudet muutenkin ovat varsin vähän tutkittu aihe, mikä näkyy myös siinä suhteessa tähän tiettyyn oikeuteen liittyvien lähteiden vähäisyytenä. Lisäksi tutkimus tartuntatautilain mukaista koronaepidemian ajan toimivaltasuhteista on ollut hyvin vähäistä, mikä on vaikuttanut sovellettavissa olevan kirjallisuuden määrään.

Perusoikeuksien luonteeseen kuuluu, oikeudet voivat toisaalta tukea toisiaan ja olla osittain ristiriitaisia keskenään, mutta ne ovat määriteltävissä silti perus- ja ihmisoikeuksien ydinalueeseen ja sitä ympäröiviin oikeuksiin. Yksi tässä tutkimuksessa havaituista asioista on se, että oikeus elämään ja oikeus terveyspalveluihin asettuvat selvästi perusoikeuksien ydinalueelle, kun

sivistykselliset oikeudet asettuvat muiden perusoikeuksien kanssa perusoikeuksien viuhkaan. Näin ollen oikeuden elämään ja terveystalouteen muodostaman perusoikeuskokonaisuuden sekä sivistyksellisten oikeuksien kollisiotilanteessa. Perusoikeuksien kollisiotilanteessa tulisi kuitenkin pyrkiä tilanteeseen, jossa kaikki perusoikeudet toteutuisivat mahdollisimman täysimääräisesti. Koronapandemian yhteydessä tiettyjen perusoikeuksien rajoittamisesta ja terveysturvallisuuden vaatimuksesta syntyvää kollisiotilannetta on pyritty osaltaan ratkaisemaan tai ainakin helpottamaan koronapassin käyttöönotolla. Koronapassin käyttöönotto vaikutti positiivisesti sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen verrattuna tilanteeseen, jossa rajoitukset olisivat olleet täysimääräisesti voimassa.

Yksi merkittävistä huomioista tämän työn aineiston pohjalta on ollut se, että perustuslakivaliokunnan useista huomautuksista huolimatta hallituksen esityksiin ei ole kirjattu vaihtoehtona kevyempiä rajoituksia tai tehty tosiasiallista vaikutusarviota rajoitusten pitkän aikavälin vaikutuksista. Sivistyksellisten oikeuksien kannalta tällaisen pitkän aikavälin arvion tekeminen olisi ollut tärkeää. Tällaisen tarkastelun toteuttaminen olisi voinut mahdollisesti vaikuttaa positiivisesti sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen.

Sivistyksellisten oikeuksien rajoitukset ovat ainakin koronaepidemian aikana tulleet muiden rajoitusten sivutuotteena, vaikka sivistyksellisiä oikeuksia ei ole itsessään rajoitettu. Esimerkiksi kokoontumisoikeuden sekä yleisötilaisuuksien rajoittaminen vaikuttaa välillisesti myös sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että rajoitustoimenpiteiden vaikutusarvioinnissa otetaan huomioon toimenpiteiden vaikutusten mittakaava myös laajasti. Sivistyksellisten oikeuksien tarkastelu koronaepidemiaan liittyvien rajoitusten yhteydessä tarkasteltuna ovat jääneet lähinnä julistuksellisiksi tai kannanotoiksi, sillä asia on ollut paljon esillä mediassa ja erilaiset ihmisoikeusraportoijat (ml. YK:n toimielimet) ovat esittäneet huolensa sivistyksellisten oikeuksien asemasta koronapandemian aikana. Kuitenkin käytännön toimet ovat jääneet vähäisiksi, lukuun ottamatta koronapassia. Mikäli erilaisia vaihtoehtoja rajoituksille on harkittu, niitä ei ole tuotu esimerkiksi tässä tutkimuksessa käytetyssä lainvalmisteluaineistossa esille.

Tartuntatautilaissa määritellään, kuinka toimivalta jakautuu tartuntatautilain 58 §:ään liittyvissä hyvinvointioikeuksien rajoituksissa julkisen vallan organisaatiossa. Päätökset rajoitusten käyttöönotosta tekevät kunnat ja aluehallintovirastot. Aluehallintovirastot päättävät rajoituksista silloin, kun päätös tehdään usean kunnan alueella yhtä aikaa. Käytännössä kuitenkin koronaepidemian aikana tartuntatautilain mukaisista rajoituksista päättivät aluehallintovirastot

ottaen huomioon muun muassa sairaanhoitopiirien suositukset ja lausunnot, sosiaali- ja terveysministeriön ohjauskirjeet sekä THL:n tuottama tieto epidemiatilanteesta.

On tärkeää myös pohtia, missä vaiheessa tartuntatauti on niin lievä, että sen perusteella ei ole enää hyväksyttävää tehdä rajoitustoimenpiteitä. Vastaus kysymykseen on varmasti ainakin osittain poliittinen, sillä koronaepidemian vuoksi tehdyille rajoituksille on löytynyt legitimizeettia ja vahvaa yhteiskunnallista kannatusta erityisesti epidemian alkuaikoina, mutta muun maailman purkaessa koronaan perustuvia rajoituksia alkoi myös Suomessa olla painetta rajoituksen purkamiselle. Aihetta voisi olla mielekästä tarkastella poikkitieteellisestä näkökulmasta esimerkiksi politiikan ja oikeuden diskurssien kautta sekä tutkia, miten paljon poliittiset intressit ovat vaikuttaneet rajoitustoimenpiteisiin koronaepidemian aikana. Myös koronaepidemian aikana tehtyjen rajoitusten oikeasuhtaisuutta olisi tärkeää tutkia tarkemmin.

Epidemian alku oli haastavinta, koska taudin vakavuutta tai sen pitkäaikaisvaikutuksista ei ollut tietoa, tautiin ei ollut rokotetta tai lääkitystä, väestölle ei ollut kehittynyt immunitteettia tautiin ja myös oireeton ihminen saattoi levittää tartuntoja, mikä teki tartuntojen leviämisen kartoittamisesta haastavampaa. Ajan kuluessa välttämättömyyden peruste käytännöllisesti katsoen muuttui, sillä kun koronaan keksittiin rokote ja tartunnat olivat suurimmalle osalle ihmisistä vaarattomia, mutta kuolleisuus oli suurinta erityisesti ikäihmisillä ja muilla riskiryhmillä, rajoitustarpeita alettiin pohtia esimerkiksi tartuntojen määrää sekä sairaala- ja tehohoitopaikkojen kuormittuneisuutta mitaten.

Opinnäytetyötä tehdessä havaittiin tutkimuksessa rajoitteita, jotka syntyivät aiheen laajuudesta sekä työhön valitusta menetelmästä. Tutkimuksessa olisi voitu tarkastella pluralistisen tutkimusmetodin keinoin esimerkiksi sitä, miten koronaepidemian ajan kirjastojen sulkutoimenpiteet ovat vaikuttaneet ihmisiin ja päätyä tarkastelemaan sitä kautta, miten merkittävä perusoikeusrajoitus sulkutoimenpide käytännössä oli. Koronaepidemian sulkutoimenpiteiden jälkeen tehty valtioneuvoston selvitys paljasti, kuinka moninainen rooli kirjastolla ihmiselle on ja mitä muita perusoikeuksia julkisten kirjastopalvelujen tarjoaminen sekä kirjastolaitoksen ylläpitäminen voi täyttää. Tästä näkökulmasta kirjastojen sulkeminen ei rajoita pelkästään perustuslain 16 §:ssä säädettyjä sivistyksellisiä oikeuksia, vaan voi vaikuttaa tosiasiallisesti muun muassa sananvapauteen ja kokoontumisvapauteen, joiden edistäminen on yksi kirjastolaitoksen ylläpitämisellä tavoiteltu asia.