

**PERUSOIKEUKSIEN RAJOITTAMINEN TARTUNTATAUTEIHIN LIITTYVISSÄ
POIKKEUSOLOISSA**

Henriikka Ketola

Poikkeusolojen sääntely

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

14.4.2020

HENRIKKA KETOLA: Perusoikeuksien rajoittaminen tartuntatauteihin liittyvissä poikkeusoloissa

Tutkielma, 70 s.

Valtiosääntöoikeus

4/2020

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -järjestelmällä.

TIIVISTELMÄ

Tutkielman aiheena on, miten yksilön perusoikeudet toteutuvat tartuntatautilanteissa ja erityisesti tartuntatauteihin liittyvissä rajoitustoimissa sekä poikkeusoloissa. Tartuntatautilain mukaisia keinoja ovat esimerkiksi karanteeni ja eristäminen, joiden avulla pyritään rajoittamaan ihmisten liikkumista ja tätä kautta taudin leviämistä. Siinä vaiheessa, kun normaaliolojen lainsäädäntö ei enää riitä tilanteen hallintaan saamiseksi, tarvitaan poikkeusolojen lainsäädäntöä.

Tutkimuksen kohteena ovat potilaan oikeudet ja niiden rajoittaminen sekä potilaan oikeuksiin liittyvät perusoikeudet. Tutkimuksessa tarkastellaan, mitä tulee ottaa huomioon potilaan oikeuksia rajoitettaessa. Työssä tutkitaan tartuntatautilakia ja muuta lainsäädäntöä, joka säätelee erilaisten tautiepidemioiden torjuntaa, erityisesti on huomiota kiinnitetty tautitilanteissa käytettävissä oleviin rajoitustoimin ja siihen, miten toimet vaikuttavat potilaan oikeuksiin. Tutkimuksessa käydään läpi normaaliolojen ja poikkeusolojen välistä rajaa. Erityisesti tätä on pohdittu tartuntatauteihin liittyvän poikkeustilan näkökulmasta. Tutkimuksessa haetaan vastausta siihen, miten tartuntatautien torjuntatilanteet ja äärimmäisessä tapauksessa siihen liittyvät poikkeusolot vaikuttavat yksilön perusoikeussuojaan.

Tutkimusmenetelmä on lainopillinen ja lähteenä on käytetty perusoikeuksiin, tartuntatauteihin ja potilaan oikeuksiin liittyvää lainsäädäntöä ja kirjallisuutta sekä poikkeusolojen sääntelyyn liittyvää sääntelyä ja teoreettista tietoa.

Tutkimustuloksina voidaan tiivistää, että kun perusoikeuksia ja potilaan oikeuksia joudutaan tartuntatautien leviämisen estämiseksi rajoittamaan, on rajoitusten oltava aina tilanteeseen nähden välttämättömiä ja oikeassa suhteessa saavutettuun etuun nähden. Poikkeustilassa annettujen rajoitusten on oltava kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valossa hyväksytyjä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Lainsäädäntömme ei tällä hetkellä täysin vastaa pandemiatilanteiden asettamia vaatimuksia. Lainsäädäntöä tulisi uudistaa yksilön oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi.

Asiasanat: Perusoikeudet, tartuntatautilaki, pandemia, poikkeusolot, valmiuslaki.

SISÄLLYS

Sisällys.....	III
Lähteet	IV
Lyhenteet	VIII
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen tausta ja tarkoitus	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja lähestymistapa	5
1.3 Metodi ja lähteet.....	6
1.4 Oikeuslähdeoppi.....	8
2 POTILAAN OIKEUDET JA NIIDEN RAJOITTAMINEN	10
2.1 Potilaan oikeudet.....	10
2.2 Potilaan itsemääräämisoikeus.....	13
2.3 Perusoikeudet potilaan oikeuksien taustalla	16
2.4 Lakien perustuslainmukaisuus ja perusoikeuksien rajoittaminen	25
3 TARTUNTATAUTILAKI JA PANDEMIA	29
3.1 Tartuntataudit ja niiden luokittelu	29
3.2 Karanteeni ja eristäminen tartuntatautilain mukaisina pakkotoimina.....	33
3.3 Tartuntatautilain mukaisista pakkotoimista päättäminen	36
3.4 Toimenpiteiden suhde perustuslakiin	44
4 POIKKEUSOLOT	47
4.1 Normaaliolot, häiriötilanteet ja poikkeustila.....	47
4.2 Poikkeusolojen määritelmä	48
4.3 Valmiuslaki ja toiminta pandemiatilanteissa	51
4.4 Perusoikeudet poikkeusoloissa.....	56
5 YHTEENVETO	63

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis, Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. WSOY 1997.
- Aine, Antti – Nurmi, Veli-Pekka – Ossa, Jaakko – Penttilä, Teemu – Salmi, Ilkka – Virtanen, Vesa, Moderni Kriisilainsäädäntö. WSOYpro 2011.
- Eskola, Juhani – Ruutu, Petri: Tartuntatautien torjunta. Teoksessa Koskenvuo, Kimmo (toim.). Lääkärintyö ja laki. Kustannus Oy Duodecim 2000.
- Greene, Alan, Separating Normalcy from Emergency: The Jurisprudence of Article 15 of the European Convention on Human Rights. German law Journal 2011.
- Hallberg, Pekka, Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Helsinki 2011.
- Heikkonen, Johannes - Kataja, Pauli - Lavapuro, Juha – Salminen, Janne – Turpeinen, Mira: Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018.
- Hiden, Mikael: Perustuslakivaliokunnan rooli Suomen valtiollisessa järjestelmässä. Teoksessa Oikeus kansainvälisessä maailmassa, Ilkka Saraviidan juhlakirja. Helsinki 2008.
- Honko, Kristiina. Kansallinen turvallisuus, ihmisoikeusvelvoitteista poikkeaminen sekä velvoitteiden rajoittaminen Euroopan muuttuvassa turvallisuusympäristössä Oikeustiede - Jurisprudentia 2017.
- IHR, International Health Regulations, 3dr edition, WHO 2005.
- Keränen, Vesa, Kehitysvammahuollon pakkokeinonormisto ja perusoikeudet. Valtakunnallisen tutkimus- ja kokeiluyksikön julkaisuja. Kehitysvammaliitto 1988.
- Kolehmainen, Antti, Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksesta Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodeista ja arvosteluista. Toim. Tarmo Miettinen. Edilex 2015.
- Lehtonen, Lasse, Potilaan yksityisyyden suoja. Suomalainen lakimiesyhdistys 2001.
- Lehtonen, Lasse, Terveystieteellinen tutkimus. Teoksessa Lehtonen, Lasse – Lohiniva-Kerkelä, Mirva – Pahlman, Irma, Terveystieteellinen tutkimus. Talentum pro 2015.
- Lehtonen, Lasse – Lohiniva-Kerkelä, Mirva – Pahlman, Irma, Terveystieteellinen tutkimus. Talentum pro 2015.
- Lindstedt, Jukka, Turvallisuus, kontrollipolitiikka ja laillisuusvalvonta. Lakimies 7-8/2007 s. 1006-1037.

- Lohiniva-Kerkelä, Mirva, Potilaan oikeudet. Teoksessa Lehtonen, Lasse – Lohiniva-Kerkelä, Mirva – Pahlman, Irma, Terveysoikeus. Talentum pro 2015.
- Länsineva, Pekka, Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalainen lakimiesyhdistys 2002.
- Lötjönen, Salla, Lääketieteellinen tutkimus ihmisillä. Oikeudellisia ja eettisiä näkökohtia ruumiilliseen koskemattomuuteen puuttumisesta lääketieteellisessä tutkimuksessa. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2004.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 2., uudistettu painos. Alma Talent 2018.
- Paaso, Ilpo, Potilaan tiedonsaantioikeus terveydenhuollossa. WSOY Lakitieto 2002.
- Pahlman, Irma, Potilaan itsemääräämisoikeus. Edita Prima Oy 2003.
- Pahlman, Irma, Potilaan tiedonsaanti ja itsemääräämisoikeus. Teoksessa Lehtonen, Lasse – Lohiniva-Kerkelä, Mirva – Pahlman, Irma, Terveysoikeus. Talentum pro 2015.
- Pandemic Influenza Preparedness and Response, A WHO guidance document 2009.
- Pellonpää, Matti, Henkilökohtainen koskemattomuus (PL 7 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. Perusoikeudet. WSOYpro 1999.
- Saarenpää, Ahti, Kadonneet systeemit. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. WSOY 1997.
- Saarenpää, Ahti, Oikeustieteellisen tutkielman kirjoittamisen peukalosääntöjä. Teoksessa Oikeusteorian poluilla: juhla kirja: professori Rauno Halttunen, toim. Sauli Mäkelä, Lapin yliopisto 2006.
- Saarenpää, Ahti, Potilas – oikeus – potilasoikeus. Teoksessa Sundman, Eila (toim.). Potilaan asema ja oikeudet. Tammer-paino Oy, Tampere 2000.
- Saraviita, Ilkka. Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2005.
- Scheinin, Martin, Ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojasta Suomessa kriisioloissa ja kriisivarautumisessa. Teoksessa Tuori, Kaarlo – Scheinin, Martin (toim.) Lukeeko hätä lakia. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja 1988.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeus. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 27/2018.
- Tuori, Kaarlo, Hätätilaoikeus teoriassa ja käytännössä. Teoksessa Tuori, Kaarlo - Scheinin, Martin (toim.) Lukeeko hätä lakia? Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja D:5 1988.
- Tuori, Kaarlo, Oikeus, valta ja demokratia. Lakimiesliiton kustannus 1990.
- Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas, Sosiaalioikeus. WSOYpro 2008.

- Valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelma. Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019:10.
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Helsinki 2011.
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSOY lakitieto. Vantaa 2001.
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. Perusoikeudet. WSOYpro 1999.
- WHO Pandemic Influenza Preparedness and Response, A WHO Guidance Document, 2009.
- Wicks, Elisabeth, Human rights and Healthcare. Hart Publishing 2007.
- Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017.

Virallislähteet

- HE 224/1982 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta ja holhouslain muuttamisesta sekä niihin liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 185/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi potilaan asemasta ja oikeuksista.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 3/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 13/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 12/1984 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liikennevaliokunnalle.
- PeVL 3/1987 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liikennevaliokunnalle.
- PeVL 6/1986 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liikennevaliokunnalle.
- PeVL 19/1985 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaalivaliokunnalle.
- PeVL 1/1986 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto toiselle lakivaliokunnalle.
- PeVL 34/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys laeiksi mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta.
- PeVL 11/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

Internetlähteet

HS, tunnistamaton virustauti Kiinassa –uutinen: <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000006369666.html> (viitattu 16.1.2020).

HVK Miten Suomi on varautunut pandemioihin. <https://www.varmuudenvuoksi.fi/aihe/terveydenhuolto/435/miten-suomi-on-varautunut-pandemioihin> (viitattu 12.4.2020).

Infektioiden aiheuttajat, Terveyskirjasto. https://www.terveyskirjasto.fi/terveyskirjasto/tk.koti?p_artikkeli=dlk00562&p_hakusan_a=mikrobit (viitattu 24.1.2020).

Infektioiden tartunta, Terveyskirjasto. https://www.terveyskirjasto.fi/terveyskirjasto/tk.koti?p_artikkeli=dlk00562&p_hakusan_a=mikrobit (viitattu 24.1.2020).

Lääketieteen sanasto, epidemia, Terveyskirjasto. https://www.terveyskirjasto.fi/terveyskirjasto/tk.koti?p_artikkeli=ltt00728 (viitattu 24.1.2020).

Lääketieteen sanasto, pandemia, Terveyskirjasto. https://www.terveyskirjasto.fi/terveyskirjasto/tk.koti?p_artikkeli=ltt02478&p_hakusana=pandemia (viitattu 24.1.2020).

Sosiaali- ja terveysministeriön ohje: tartuntatautilain ja valmiuslain vaikutus liikkumisvapauteen sosiaalihuollon yksiköissä (1.4.2020) <https://stm.fi/stm-ohjeet-koronavirustilanteessa> (viitattu 13.4.2020).

THL Infektiotaudit ja rokotukset. <https://thl.fi/fi/web/infektiotaudit-ja-rokotukset/taudit-ja-torjunta/taudit-ja-taudinaiheuttajat-a-o/koronavirus-covid-19> (viitattu 19.2.2020).

THL tilannekatsaus koronaviruksesta <https://thl.fi/fi/web/infektiotaudit-ja-rokotukset/ajankohtaista/ajankohtaista-koronaviruksesta-covid-19/tilannekatsaus-koronaviruksesta> (viitattu 12.4.2020).

THL Vakavan koronavirustaudin riskiryhmät. <https://thl.fi/fi/web/infektiotaudit-ja-rokotukset/taudit-ja-torjunta/taudit-ja-taudinaiheuttajat-a-o/koronavirus-covid-19/vakavan-koronavirustaudin-riskiryhmat> (viitattu 13.4.2020).

Valtioneuvoston tiedote 19.3.2020. https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1271139/mita-yli-70-vuotiaan-pitaa-ottaa-huomioon-koronavirustilanteessa- (viitattu 13.4.2020).

WHO:n COVID-19 -tilanneseuranta. <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019> (viitattu 12.4.2020).

YLE:n uutinen pandemista 11.3.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11252573> (viitattu 11.3.2020).

Oikeustapaukset

KHO 2002:75

EOA 29.11.2012 1319/11

EOA 17.8.2010 Dnro 134/2/09

Peers v. Kreikka 19.4.2001

LYHENTEET

AVI Aluehallintovirasto

EIS Euroopan ihmisoikeussopimus

KP-sopimus Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus

STM Sosiaali- ja terveysministeriö

THL Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

TSS-sopimus Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta ja tarkoitus

Tunnistamaton virustauti vaati ensimmäisen kuolonuhrin Kiinassa, kymmeniä sairastunut¹. Tämä lehtiotsikko on julkaistu 11.1.2020. Tasan kahden kuukauden kuluttua uutisesta WHO julistaa taudin pandemiaksi². Pandemialla tarkoitetaan WHO:n mukaan sitä, että virusepidemia on levinnyt maailmanlaajuisesti. Käsillä olevan pandemian on aiheuttanut koronavirus, jolle on annettu nimi COVID-19. Huhtikuun puolivälissä koronavirus tartuntoja on todettu koko maailmassa 1,6 miljoonaa ja tautiin on kuollut noin 100 000 ihmistä. Euroopassa laboratoriotestein todettuja tartuntoja on noin 840 000, tautiin kuolleita on yli 70 000. Pohjoismaissa tautitapauksia on kerrottu olevan 26 000 ja siihen liittyviä kuolemia 1 200. Tautitilastot muuttuvat päivittäin³. Monet maat ovat sulkeneet rajojaan ja asettaneet tiukkoja rajoituksia liikkumisella ja yksityisen sektorin toiminnalle.⁴

Koronaepidemia koskee myös Suomea. Huhtikuun 12. päivänä vuonna 2020 todettuja COVID-19 tartuntoja on Suomessa noin 3 000. Tartunnoista noin 1 900 on todettu Uudellamaalla, valtaosa niistä Helsingissä. Koronavirukseen kuolleita Suomessa on 56.⁵ Verrattaessa muiden maiden tautitilastoihin, tilanne on Suomessa varsin hyvä. Huoltovarmuuskeskuksen perustuotanto-osaston johtajan mukaan Suomi on varautunut pandemiaan paremmin kuin monet muut maat sekä toiminnallisessa että materiaalisessa mielessä⁶.

Miten Suomen lainsäädännössä on varauduttu vaarallisen tartuntataudin uhkaan? Mitä lainsäädännöllisiä keinoja meillä on käytettävissä tarttuvien tautien leviämisen estämiseksi ja mahdollisten kriisitilanteiden hallintaan saamiseksi, ja mitä tulee ottaa huomioon näitä keinoja käytettäessä?

Tartuntatautilanteissa sovelletaan tartuntatautilakia (TTL, 1227/2016), jonka tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Tartuntoja pyritään ehkäisemään hyvissä ajoin jo ennen kuin

¹ HS, tunnistamaton virustauti Kiinassa –uutinen.

² YLE:n uutinen pandemiasta.

³ WHO:n COVID-19 -tilanneseuranta.

⁴ THL tilannekatsaus koronaviruksesta.

⁵ Ibid.

⁶ HVK Miten Suomi on varautunut pandemioihin.

tilanne muodostuu poikkeukselliseksi esimerkiksi tartuntojen määrän vuoksi. Muun muassa tästä syystä Maailman terveysjärjestön WHO:n vuodelta 2009 oleva ohjeistus⁷ pandemiaan valmistautumiseen ja sen vastustamiseen kehottaa ryhtymään varautumistoimiin jo taudin alueellisesti laajan levinneisyyden perusteella eikä vasta sitten, kun tauti on todettu vaaralliseksi.

Tartuntatautilain mukaan tauti on yleisvaarallinen, jos:

- 1) taudin tarttuvuus on suuri;
- 2) tauti on vaarallinen; ja
- 3) taudin leviäminen voidaan estää tautiin sairastuneeseen, taudinaiheuttajalle altistuneeseen tai tällaisiksi perustellusti epäiltyyn henkilöön kohdistettavilla toimenpiteillä (TTL 4§).

Ensisijaisesti tartuntatautilanteessa sovelletaan normaaliolojen lainsäädäntöä, kuten tartuntatautilakia ja lakia potilaan asemasta ja oikeuksista (PotilasL 785/1992). Jos tietyn tartuntataudin levinneisyyden katsotaan täyttävän kansakuntaa uhkaavan tilanteen kriteerit, voidaan joutua soveltamaan valmiuslakia (ValmL, 1552/2011). Tartuntatautilaissa säädetään keinoista, joita on mahdollista käyttää valmiuslain kuvaaman yleisvaarallisen tartuntataudin eli pandemian leviämisen estämiseksi. TTL:n luvussa 3 säädetään sairastuneiden ja sairastuneeksi perustellusti epäiltyjen tunnistamisesta ja tartunnan jäljityksestä. Tässä luvussa säännellään esimerkiksi tietojen luovuttamisesta salassapitosäännösten estämättä. Tartuntatautilain 16 §:ssä säädetään pakollisesta terveystarkastuksesta. Aluehallintovirasto voi päättää, että TTL:n 14 ja 15 §:n mukaiseen terveystarkastukseen osallistuminen on pakollista, jos se on yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi välttämätöntä.

Muita tartuntatautilain mukaisia keinoja pandemian leviämisen estämiseksi ovat TTL:n 25 §:n sisältämä tiedonsaantioikeus vakavan epidemian torjumiseksi sekä työstä, päivähoidosta ja oppilaitoksesta poissaolosta päättäminen (57 §), laajaan tartunnanvaaraan liittyvät toimenpiteet (58 §) ja karanteeni (60 §). Eristämisestä ja välttämättömän sairaanhoidon toteuttamisesta eristämisen aikana on säädetty tartuntatautilain 63 ja 64 pykälissä. Kaikki nämä edellä mainitut keinot puuttuvan niiden kohteena olevien henkilöiden eri perusoikeuksiin.

⁷ WHO 2009, s. 11.

Valmiuslain tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys (1 §). Tässä laissa säädetään viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana. Lisäksi laissa säädetään viranomaisten varautumisesta poikkeusoloihin (2 §). Poikkeusolojen määritelmä on valmiuslain kolmannessa pykälässä, joka sisältää 5-kohtaisen luettelon erilaisista tilanteista, joissa valmiuslakia voidaan soveltaa. Pykälän 5 kohdan mukaan poikkeusoloksi luetaan vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti eli kulkutauti, jota kutsutaan myös pandemiaksi, voi tarkoittaa maailmanlaajuisesti levinnyttä tautia ilman, että se on vielä tullut Suomeen. Pandemia käsittää myös eläinten ja ihmisten välillä tarttuvat taudit eli zoonoosit⁸. Valmiuslain 4 §:n mukaisesti viranomaisille voidaan antaa sellaisia toimivaltuuksia, joita heillä normaalioloissa ei ole. Toimivaltuuksien tulee olla tilanteessa tavoitteiden saavuttamisen kannalta välttämättömiä ja oikeasuhtaisia ja edellytyksenä on myös, ettei tilanne ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Valmiuslakia sovellettaessa tulee noudattaa Suomea sitovia kansainvälisiä säännöksiä ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä (5 §). Näillä tarkoitetaan esimerkiksi kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja humanitaarisen oikeuden normeja. Myös EU-velvoitteet on otettava huomioon, EU:n perustamissopimuksen 297 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan neuvottelemaan keskenään sen estämiseksi, että kriisiolosuhteissa käytetyt toimenpiteet vaikuttaisivat yhteismarkkinoiden toimintaan.⁹

Valmiuslaissa on hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin torjumiseksi erilaisia säännöksiä, joita voidaan tarvittaessa ottaa käyttöön. Toimivaltuuksista poikkeusoloissa on säädetty lain II osassa. Luvussa 11 säännellään sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamisesta, jota voidaan toteuttaa esimerkiksi määräämällä toimintayksiköiden toiminnan muuttamisesta tai siitä, että kiireettömän hoidon järjestämistä koskevien määräaikojen noudattamisesta voidaan tietyissä tapauksissa luopua. 14 luvussa säännellään työvelvollisuudesta, joka voi poikkeusoloissa koskea esimerkiksi terveydenhuollon alan koulutuksen saaneita. Luvussa 17 on säännelty väestönsuojelusta ja evakuoinnista, luvun 118 §:ssä on määritetty liikkumis- ja oleskelurajoituksista väestön suojaamiseksi. Liikkumista voidaan rajoittaa, jos se on välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi.

⁸ HE 3/2008, s. 34.

⁹ Ibid.

Suomessa on ensi kertaa valmiuslain voimassaoloaikana todettu vallitsevan poikkeusolot. Valtioneuvosto on 17.3.2020 antanut eduskunnalle valmiuslain käyttöönottoasetuksen COVID-19 tautitilanteen vuoksi. On mahdollista, että juuri tartuntatautilain ja valmiuslain mahdollistamien rajoitusten vuoksi Suomen tautitilanne on niin hyvä kuin sen alussa todettiin olevan.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla 1 kappale e-kohta sallii tartuntataudin leviämisen estämiseksi yksilön vapaudenriiston. Tämä tulee kyseeseen ainoastaan siinä tapauksessa, että taudin leviäminen on vaarallista muille ihmisille ja vapauden menettäminen on viimeinen ja välttämätön keino. Tämän lisäksi edellytetään, että lievemmat keinot ovat osoittautuneet hyödyttömiksi yleisen edun varmistamiseksi. Vapauden menetyksen perusteista tulee myös aina säätää lailla.

Tartuntatautien torjunnassa ja siihen liittyvässä kansainvälisessä yhteistyössä on tartuntatautilain säännösten lisäksi noudatettava, mitä Maailman terveysjärjestön kansainvälinen terveyssäännöstö (2005) (SopS 51/2007) edellyttää, ja otettava huomioon esimerkiksi edellä mainitun valmiuslain 5 §:n säännökset siitä, että myös poikkeusoloissa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnettuja sääntöjä.

Koska tartuntatautitilanne on ajankohtainen juuri nyt, on tarvetta tutkia tarkemmin, mitkä ovat ne lainsäädännölliset keinot, joilla voidaan yrittää estää yleisvaarallisen tartuntataudin leviäminen. Ensisijaisesti käytössä on normaaliajan lainsäädäntö. Tartuntatautilain mukaisia keinoja ovat esimerkiksi karanteeni ja eristäminen, joiden avulla pyritään rajoittamaan ihmisten liikkumista ja tätä kautta taudin leviämistä. Kun tautitilanne muuttuu poikkeuksellisen vaikeaksi, tarvitaan poikkeusolojen lainsäädäntöä. Tällöin edellytyksenä on, että normaaliolojen lainsäädäntö ei enää yksin riitä tilanteen hallintaan saamiseen. Voidaan olettaa, että poikkeusoloissa yksilön oikeuksia ja vapauksia joudutaan entisestään rajoittamaan. Tämän tutkimuksen punaisena lankana on se, miten yksilön perusoikeuksien toteutuminen on huomioitu tartuntatautitilanteissa ja erityisesti tartuntatauteihin liittyvissä rajoitustoimissa sekä poikkeusoloissa. Kuten jäljempänä tekstissä osoitetaan, ovat perusoikeudet ensimmäisenä uhattuna, kun ihmisten toimintaan joudutaan poikkeusoloissa puuttumaan. Ajankohtaisen tautitilanteen takia on mahdollista tarkastella myös sitä, miten nykyinen lainsäädäntömme soveltuu tautiepidemian torjuntaan, sekä sitä, tuleeko nyt vallitsevassa epidemiatilanteessa esiin lainsäädännöllisiä korjaustarpeita tai jopa lainsäädännössä olevia puutteita.

1.2 Tutkimuskysymykset ja lähestymistapa

Tutkimusongelmana tässä työssä on, miten yksilön perusoikeussuoja toteutuu yleisvaarallisen tartuntataudin uhatessa yksilöä itseään tai koko yhteiskuntaamme. Vastausta tähän kysymykseen etsitään kolmen alakysymyksen kautta. Ensin tutkimuksessa käydään läpi potilaan oikeuksia ja niiden rajoittamista. Työssä tarkastellaan, mitkä ovat niitä oikeuksia, joita potilaalle kuuluu ja mitä tarkoitetaan potilaan itsemääräämisoikeudella, sekä sitä, mitä perusoikeuksia potilaan oikeuksien takaa löytyy. Työssä käsitellään myös perusoikeuksien rajoittamista ja rajoittamisen rajoja. Nämä ovat asioita, jotka tulee aina muistaa myös käytännön hoitotyössä, sekä normaalioloissa että poikkeusoloissa. Tarkastelulla pyritään löytämään vastaus kysymykseen:

- 1) Mitkä ovat potilaan oikeudet ja mitä tulee ottaa huomioon niitä rajoitettaessa.

Lähinnä kiinnostuksen kohteena ovat perusoikeudet ja niiden huomioiminen käytännön hoito- ja rajoitustilanteissa. Vallitsevassa epidemiatilanteessa joudutaan turvautumaan sellaisiin toimenpiteisiin, joita ei ole aikaisemmin tarvinnut käyttää. Jotta yksilön oikeudet tulisivat turvatuiksi, on syytä tutkia lakien valmisteluvaiheen lausuntoja ja pyrkiä niitä tarkastelemalla löytämään lainsäätäjän tarkoitus lain taustalla. Tarkastelun kohteena olevat lait ovat melko uusia ja perusoikeudet on lakeja säädettäessä otettu hyvin huomioon.

Toiseksi tutkitaan tartuntatautilakia ja muuta lainsäädäntöä, joka säätelee erilaisten tautiepidemioiden torjuntaa. Alkuun esitellään tartuntatautien luokittelua ja esimerkiksi WHO:n ohjeistusta tautien torjumiseksi. Luvussa etsitään vastausta kysymykseen:

- 2) Mitä keinoja laeista löytyy tartuntatautien ja pandemiatilanteen hallintaan saamiseksi.

Luvussa tutkitaan, miten nämä käytettävissä olevat keinot vaikuttavat potilaan oikeuksiin ja suhteutuvat perusoikeuksiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Erityisesti tutkimuksessa keskitytään rajoitustoimista potilaan eristämiseen ja karanteeniin, joihin liittyy muun muassa potilaan itsemääräämisoikeuden ankara rajoittaminen.

Kolmanneksi keskitytään poikkeusoloihin ja valmiuslakiin, ja siihen, missä kulkee normaaliolojen, normaaliolojen häiriötilanteen sekä poikkeustilan välinen raja. Aihetta on käsitelty sekä yleiseltä kannalta, että pandemian näkökulmasta. Luvussa etsitään vastausta kysymyksiin:

- 3) Mitä poikkeusoloilla tarkoitetaan erityisesti yleisvaarallisen tartuntataudin uhatessa väestöä ja miten poikkeusolot vaikuttavat yksilön perusoikeussuojaan.

Luvussa on pyritty määrittelemään poikkeustila ja erityisesti pandemian aiheuttama poikkeustila. Tutkimuksessa haetaan vastausta siihen, miten tartuntatautien torjuntatilanteet ja äärimmäisessä tapauksessa siihen liittyvät poikkeusolot vaikuttavat yksilön perusoikeussuojaan. Myös kansainvälisten sopimusten derogaatiosäännöksiä on käyty läpi.

Yhteenvedoluvussa on pyritty vastaamaan aikaisempien lukujen kysymyksiin. Erityisesti on koottu huomioita karanteeniin ja eristykseen liittyen, ja siihen, miten yksilön oikeudet toteutuvat ja missä määrin niitä on pakollista rajoittaa. Huomioitavaa on, että useassa tilanteessa perusoikeudet joutuvat kilpailemaan keskenään. Yhteenvedossa on myös kerrottu pandemiatilanteessa esiin tulleista lainsäädäntöön liittyvistä ongelmista.

Tutkimus keskittyy tartuntatautien torjunnan keinoista karanteeniin ja eristämiseen. Muita torjuntakeinoja ovat esimerkiksi liikkumisen ja elinkeinotoiminnan rajoittaminen. Tässä työssä ei käsitellä vuoden 2020 koronaepidemian vaatimia rajoitustoimia kokonaisuudessaan. Tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu eläimiin kohdistuvat rajoitustoimet, joista on säädetty esimerkiksi eläintautilaissa (441/2013). Näillä rajoitustoimilla on vaikutusta perusoikeuksista muun muassa omaisuudensuojaan (perustuslain, PL, 15 §) ja yksilön päätösvaltaan siihen liittyen sekä elinkeinovapauteen (PL 18 §). Kansainvälinen vertaileva tutkimus jää tämän tutkielman ulkopuolelle.

1.3 Metodi ja lähteet

Saarenpään mukaan tieteellinen tutkimus voi parhaimmillaan tuoda esiin yhteiskunnallisia ongelmia. Tutkimuksen tehtävä on myös olla aidosti kriittistä.¹⁰ Metodi on tapa tehdä tutkimusta ja tiede tavoittelee tietoa jonkin metodin avulla. Metodia tulisi pystyä soveltamaan johdonmukaisesti läpi koko tutkielman.¹¹

Mitä tietoa tutkimuksella tavoitellaan? Esimerkiksi tässä tapauksessa tavoite on laintulkinnallinen ja koronaepidemian kautta ilmenneiden lainsäädännöllisten ongelmien esiin tuominen. Muita tavoitteita voisi olla systematisoiva, sääntelyä kehittävä tai säädöksen

¹⁰ Saarenpää, 2006, s. 272-283.

¹¹ Kolehmainen, 2015 s. 6.

soveltamiskäytäntöä selvittävä. Lainoppi, jota tässä on sovellettu, pyrkii selvittämään, mitä oikeus on, eli mikä on vallitsevien lainopin käsitysten mukaisesti voimassa olevan oikeuden sisältö. Lainoppi tutkimusmetodina tuottaa kannanottoja voimassa olevan oikeuden tulkinnasta ja punninnasta sekä mahdollisesti systematisoinnista. Vastausta etsitään kysymykseen, miten oikeus on toteutunut ja tulee tulevaisuudessa toteutumaan.¹² Aarnio käyttää termejä käytännöllinen ja teoreettinen lainoppi. Käytännöllinen osa sisältää oikeussääntöjen sisällön selvittämisen eli tulkinnan ja teoreettinen puoli oikeussäännösten systematisoinnin.¹³ Kolehmainen mukaan metodilla tarkoitetaan oikeustieteessä yleensä jotain tiettyä näkökulmaa tutkittavaan aiheeseen. Näin saatu tieto on aina perusteltava oikeaksi.¹⁴

Metodina tässä tutkimuksessa on käytännöllinen lainoppi ja tarkastelun kohteena säädösten sisältö ja tulkinta perusoikeusnäkökulmasta. Epidemiatilanteessa käytettävien lakien sisällön lisäksi tarkoituksena on tutkia lakien esitöitä ja niihin annettuja valiokuntalausuntoja, ja erityisesti sitä, onko niissä ja missä määrin huomioitu perusoikeudet. Tarkoituksena on tutkia tartuntatautilakia, poikkeusolojen lainsäädäntöä sekä perusoikeuksia ja niiden rajoittamista ja tehdä näistä aihealueista oikeudellinen arvio. Arvion kohteena on lähinnä se, miten perusoikeudet on otettu huomioon kussakin tilanteessa tartuntatauteja torjuttaessa. Kysymyksessä on tällöin valtiosääntöoikeudellinen tutkimus ja menetelmä on lainopillinen. Tutkimuksessa analysoidaan yleisvaarallisiin tartuntatauteihin liittyvää lainsäädäntöä ja lainkäyttötilanteita erityisesti suhteessa yksilön perusoikeuksiin. Tutkimuksessa on pyrkimyksenä tehdä huomioita tilanteista, joissa perusoikeuksia mahdollisesti joudutaan rajoittamaan yleisen edun vuoksi. Tarkoituksena on koota tietoa siitä, miten lainsäädäntömme toimii tartuntatauteja torjuttaessa ja pandemiaan liittyvissä poikkeustilanteissa ja löytää tulkintoja siitä, missä vaiheessa normaaliolojen lainsäädäntö ei enää riitä vaan kyseessä on poikkeustila.

Tutkimuksen lähdeaineisto koostuu pääasiassa perustuslain, tartuntatautilain sekä valmiuslain sisällöstä sekä näiden lakien esitöistä. Tartuntatautilaista ja valmiuslainsäädännöstä on saatavilla melko vähän kotimaista tutkimusta ja kirjallisuutta. Lisäksi tartuntatautilakia ei ole aikaisemmin jouduttu soveltamaan pandemiatilanteissa ja valmiuslakia ei ole ennen vuoden 2020 kevättä sovellettu koskaan. Tästä syystä lakiin liittyvä tutkimusta ei pandemian

¹² Kolehmainen, 2015, s. 3.

¹³ Aarnio, 1997, s. 37.

¹⁴ Kolehmainen, 2015, s. 8.

näkökulmasta juuri ole, ei myöskään oikeuskäytäntöä, jota käyttää lakien tulkinnan analysoinnin tukena. Lakien esityöt ovat auttaneet uudessa pandemian ajan soveltamistilanteessa ymmärtämään lainsäätäjän tarkoitusta. Tutkimuksessa käsitellään myös mainittujen lakien teemoihin liittyvää kirjallisuutta. Perusoikeuksien tausta ja sisältö sekä perusoikeuksien rajoitusperusteet on esitelty kirjallisuuden ja artikkeleiden kautta. Koska perustuslakimme on melko uusi, löytyy siihen liittyen ajantasaista kirjallisuutta. Myös kansainväliset, Suomea velvoittavat sopimukset, on otettu tutkimuksessa esiin.

1.4 Oikeuslähdeoppi

Oikeuslähteet voidaan jakaa vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat Suomea sitovat kansainväliset normistot eli eurooppaoikeuden sitovat osat, Euroopan ihmisoikeussopimuksen normit, ja EU-tuomioistuimen tietyt prejudikaatit sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tietyt prejudikaatit. Vahvasti velvoittavia ovat myös Suomen perustuslain perusoikeudet, lait sekä lakien nojalla annetut normit. Vahvasti velvoittava on Aarnion mukaan myös OK 1:11n mukainen maantapa, jota tulee noudattaa, kun se ei ole kohtuuton ja säädettyä lakia ei ole.¹⁵ Käytännössä maantavan merkitys lienee nykyään vähäinen.

Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat lainsäätäjän tarkoitus eli lakien esityöt sekä korkeimpien tuomioistuinten antaman ratkaisut, joilla katsotaan olevan ennakkotapausarvoa. Sallittuja oikeuslähteitä ovat puolestaan käytännölliset argumentit, eettiset ja moraaliset perusteet, yleiset oikeusperiaatteet, oikeustieteen vallitsevat mielipiteet ja vertailevat argumentit. Kiellettyinä oikeuslähteinä pidetään lain ja hyvän tavan vastaisia ja avoimen puoluepoliittisia argumentteja.¹⁶

Edellä kuvattua Aarnion jaottelua kutsutaan staattiseksi oikeuslähdeopiksi. Oikeuslähteen velvoittavuuden aste on ennalta määritetty. Ratkaisevaa siinä on se, mikä on ratkaisun perusteen synty tapa. Dynaamisessa oikeuslähdeopissa tällainen lainsoveltajaa ennalta sitova oikeuslähdehierarkia on unohdettu ja oikeuslähteiden painoarvoa punnitaan tapauskohtaisesti. Dynaamisessa oikeuslähdeopissa esimerkiksi oikeusperiaatteet saavat staattista järjestelmää enemmän merkitystä. Eurooppaoikeus ja sitovat EU-tuomioistuimen ratkaisut ovat lisänneet

¹⁵ Aarnio, 1997, s. 292.

¹⁶ Aarnio, 1997, s. 293.

dynaamisten oikeuslähteiden käyttöä ratkaisuperusteina. Näin ollen laintulkinnan kohteena ei ole enää pelkästään säädännäinen oikeus. Tutkimusta tehtäessä on selvitettävä, liittyykö aiheeseen merkityksellistä EU-oikeudellisia näkökohtia. Tällöin tarkasteluun on otettava sekä kansallinen että EU-oikeus.¹⁷

Oikeuslähdeoppilla tarkoitetaan oppia oikeudenkäytössä hyväksytyistä oikeuslähteistä, niiden keskinäisestä järjestyksestä (muodollinen oikeuslähdeoppi) ja niiden käytöstä (materiaalinen oikeuslähdeoppi)¹⁸. Oikeuslähdeoppia sovellettaessa on pidettävä mielessä, etteivät lainvalmisteluasiakirjat ja oikeuskäytäntö ole sitovia oikeuslähteitä. Niitä käytettäessä on muistettava lähdekritiikki. Lainvalmistelutöitä voi käyttää sellaisenaan, mikäli ne vastaavat säädöksiensä käytössä olevaa tulkintaa. Tämä tulkinta edellyttää myös perusoikeusanalyysiä, koska suuri osa voimassa olevaa lainsäädäntöä ja lakien esitöitä on ajalta ennen nykyistä perusoikeusajattelua.¹⁹

¹⁷ Kolehmainen, 2015, s. 10.

¹⁸ Saarenpää 1997, s. 264.

¹⁹ Saarenpää 2006, s. 274.

2 POTILAAN OIKEUDET JA NIIDEN RAJOITTAMINEN

2.1 Potilaan oikeudet

Terveydenhuolto on lailla säänneltyä toimintaa. Se voidaan jaotella esimerkiksi palvelujen järjestämistä ja tuottamista sääntelevään normistoon, terveydenhuollon ammattihenkilöstöä sääntelevään normistoon ja potilaan asemaa ja oikeuksia sääntelevään normistoon. Muun, yleisemmän lainsäädännön lisäksi, terveydenhuoltoon liittyy erityislainsäädäntöä. Velvoitteesta järjestää terveydenhuollon palveluita säädetään kansanterveyslaissa (66/1972) ja erikoissairaanhoitolaissa (1062/1989). Terveyspalveluiden laatu- ja potilasturvallisuusvaatimuksista, palveluiden järjestämisestä ja sisällöstä terveydenhuoltolaissa (1326/2010). Yksityisen puolen oikeudesta tuottaa terveyden- ja sairaanhoitopalveluita säännellään yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990). Terveydenhuollon ammattihenkilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista, toiminnan valvonnasta, sekä vastuusta säädetään terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994) ja asetuksessa (564/1994). Potilaan asemaa ja oikeuksia määrittävät erityisesti laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) ja potilasvahinkolaki (585/1986).²⁰ Tässä luvussa tarkastellaan tarkemmin potilaan oikeuksia.

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 17.8.1992/785 (potilaslaki) säätelee potilaan asemaa ja oikeuksia terveyden- ja sairaanhoitoa järjestettäessä, ellei muussa laissa toisin säädetä (1§). Lain 2 §:n mukaan potilas on terveyden- ja sairaanhoitopalveluja käyttävä tai muuten niiden kohteena oleva henkilö. Lain esitöiden mukaan eroa on sillä, onko potilas palveluita käyttävä vai niiden kohteena oleva, toisin sanoen käyttääkö potilas palveluita vapaaehtoisesti vai onko hän niiden kohteena vastoin tahtoaan.²¹ Lain säännökset täydentyvät näin ollen esimerkiksi tartuntatautilain säännöksillä karanteenista ja eristyksestä.

Lain toisessa luvussa on säännökset potilaan oikeuksista. Potilaalla on lain mukaan oikeus hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ja siihen liittyvään kohteluun (3§). 3§:n toisessa momentissa todetaan, että potilaalla on oikeus laadukkaaseen hoitoon ja että häntä tulee kohdella niin, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä niin, että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan. Potilaan äidinkeli, kulttuuri ja muut yksilölliset tarpeet on otettava mahdollisuuksien mukaan huomioon. Potilaan oikeus saada hoitoa perustuu sekä

²⁰ Lehtonen – Lohiniva-Kerkelä – Pahlman 2015, s. 21.

²¹ HE 185/1991 vp, s. 13.

kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin että Suomen perustuslakiin. Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaiselle, jolta puuttuvat riittävät varat, turvataan sairaustapauksissa hoito. Perustuslain 19 §:ssä todetaan, että julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Palvelujen järjestämisvelvollisuudesta ja siitä, minkälaisia terveys- ja sairaanhoitopalveluita potilaalle on tarjottava, säädetään erikseen terveydenhuoltolailla, kansanterveyslailla sekä lailla erikoissairaanhoidosta. Vastuu palveluiden järjestämisestä on kunnilla.²²

Potilaalla on oikeus päästä hoitoon ja hänelle on ilmoitettava hoitoon pääsyn ajankohta (4 §). Hoidosta on tehtävä suunnitelma yhteisymmärryksessä potilaan tai hänen edustajansa kanssa. Suunnitelmasta tulee tulla esiin hoidon järjestämisen tapa ja aikataulu (4a §). Potilaslain 5 §:ssä säännellään potilaan tiedonsaantioikeudesta. Se pitää sisällään oikeuden saada selvitys omasta terveydentilasta, hoidon merkityksestä, eri hoitovaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista ja muista hoitoon liittyvistä seikoista, joilla on merkitystä hoidosta päätettäessä. Lain esitöiden mukaan tämä liittyy suoraan potilaan itsemääräämisoikeuteen, josta säädetään lain 6 §:ssä²³. Selvitys on annettava siten, että potilaalla on mahdollisuus se ymmärtää. Tietoa ei kuitenkaan tule antaa, jos potilas ei sitä halua, tai jos tiedon antamisesta on ilmeistä vakavaa vaaraa potilaan hengelle tai terveydelle. Potilaan yksi merkittävimmistä oikeuksista on oikeus ottaa kantaa omaan hoitoonsa ja hänelle tehtäviin tutkimuksiin. Jotta potilas voi muodostaa mielipiteensä, tulee hänellä olla riittävät tiedot terveydentilastaan ja hoitovaihtoehdoista. Potilasasiakirjoihin tulee tehdä merkinnät potilaan hoitoon liittyvien selvitysten antamisesta.²⁴

Potilaan itsemääräämisoikeudesta on säädetty potilaslain 6 §:ssä. Ensimmäisessä momentissa todetaan, että potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Potilaan kieltäytyessä tietystä hoidosta, häntä on, jos mahdollista, hoidettava yhteisymmärryksessä jollain toisella lääketieteellisesti hyväksyttävällä tavalla. Pykälän toisessa ja kolmannessa momentissa on täsmennetty, miten potilaan hoitoon liittyvä tahto tulee ottaa selville mielenterveyshäiriön, kehitysvammaisuuden tai muun sellaisen syyn tilanteissa, ettei hän itse pysty tahtoaan ilmaisemaan. Tällöin on sen selvittämiseksi, millainen hoito vastaa parhaiten potilaan tahtoa, kuultava potilaan omaista tai muuta läheistä henkilöä. Jos tätä ei saada selvitettyä, on potilasta hoidettava tavalla, jota voidaan pitää hänen etunsa mukaisena. Hoitoon

²² Lohiniva-Kerkelä 2015, s. 166.

²³ HE 185/1991 vp, s. 15.

²⁴ Pahlman 2015, s. 190, 193.

tulisi tällaisissa tapauksissa myös saada potilaan edustajan suostumus. Suostumusta annettaessa tulee potilasta edustavan henkilön ottaa huomioon potilaan aiemmin ilmaisema tahto tai hänen henkilökohtainen etunsa. Jos potilasta edustava taho kieltää hoidon antamisen potilaalle, tulee potilas mahdollisuuksien mukaan hoitaa jollain toisella lääketieteellisesti hyväksyttävällä tavalla yhteisymmärryksessä suostumuksen kieltäneen kanssa. Erimielisyystilanteissa potilasta on viimekädessä hoidettava tavalla, jota voidaan pitää hänen henkilökohtaisen etunsa mukaisena. Säännöksen tarkoituksena on itsemääräämisoikeuden periaatteen mukaisesti asettaa potilaan suostumus hoidon luvallisuuden edellytykseksi. Hoitoon hakeutuminen voisi sinänsä olla osoitus hiljaisesta suostumuksesta vähäiseen toimenpiteeseen. Epäselvissä tapauksissa potilaalta on kysyttävä suostumusta, näin on esimerkiksi silloin, kun hoitoon liittyy riskejä tai kun on valittavana eri hoitovaihtoehtoja.²⁵

Potilaan tahdosta riippumatta annettavasta hoidosta säädetään erikseen edellä mainitun tartuntatautilain lisäksi myös mielenterveyslaissa (1116/1990), päihdehuoltolaissa (41/1986) sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977).

Potilaslain 7 §:ssä on säännökset alaikäisen potilaan asemasta ja oikeuksista. Alaikäisen potilaan mielipide hoidon suhteen on selvitettävä, jos se on hänen ikäänsä ja kehitystasoonsa nähden mahdollista. Jos alaikäinen ikä ja kehitystaso huomioiden pystyy päättämään hoidostaan, on häntä hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Muutoin alaikäistä hoidetaan yhteisymmärryksessä huoltajan tai muun laillisen edustajan kanssa. Ongelmaksi on käytännössä osoittautunut sen määrittäminen, missä menee alaikäisen potilaan itsemääräämisoikeuden rajat. Näihin tilanteisiin on päätetty soveltaa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettua lakia (361/83), jonka 5 §:n mukaan lapsen vanhemmat päättävät hänen huollostaan yhdessä. Lapsen hoidosta voi käytännössä kuitenkin päättää vain toinen huoltaja siinä tapauksessa, että lapsen henki on vaarassa. Yleensä yli 12-vuotias lapsi katsotaan sen verran kypsäksi, että hän voi ilmaista painavan mielipiteensä asiassa.²⁶

Potilaalla on oikeus kiireelliseen hoitoon henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi, vaikkei potilaan tahtoa tajuttomuuden tai muun syyn vuoksi pystytä selvittämään (8 §). Jos potilaan tahto on tiedossa, ei hänelle kuitenkaan saa antaa sellaista hoitoa, joka ei vastaa tätä tahtoa.

²⁵ HE 185/1991 vp, s. 16.

²⁶ HE 224/82 vp, s. 14.

Potilaslain 9 §:ssä on säädetty tiedonsaantioikeudesta ja toimivallasta. Jotta potilasta edustava henkilö kykenee tekemään edellä esitellyn 6 §:n mukaisen päätöksen, tulee hänen saada kuulemista tai suostumuksen antamista varten tarpeelliset tiedot potilaan terveydentilasta. Jos alaikäinen potilas katsotaan ikäänsä ja kehitystasoonsa nähden kykeneväksi päättämään hoidostaan, on hänellä oikeus kieltää terveyttään ja hoitoaan koskevien tietojen antaminen hänen huoltajalleen tai muulle lailliselle edustajalleen. Huoltajan tai muun laillisen edustajan tehdessä päätökset alaikäisen potilaan puolesta, on tällä oikeus saada tieto hoitoon vaikuttavasta terveydentilasta. 9 §:n neljännessä momentissa on vielä todettu, ettei potilaan huoltajalla tai muulla laillisella edustajalla ole oikeutta kieltää potilaan henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi annettavaa hoitoa.

Potilaslain 3 luvussa on käsitelty muistutuksen tekemistä ja potilasasiamiehen tehtäviä. 10 §:ssä on säännelty muistutuksen tekemisestä. Terveyden- tai sairaanhoitoon tai siihen liittyvään kohteluun tyytymätön potilas tai hänen edustajansa voi tehdä muistutuksen terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle. Terveydenhuollon yksikön tulee kertoa potilaalle muistutuksen teon mahdollisuudesta. Potilaalla on myös mahdollisuus kannella hoidostaan tai hoitoon liittyvästä kohtelusta terveydenhuollon valvontaviranomaiselle (3 mom.). Kantelusta on säädetty 10a §:ssä, sen mukaan kanteluun sovelletaan, mitä hallintolain 8 a luvussa on säädetty. Hallintolain 53 a §:n mukaan *kantelun tekijän tulee esittää käsityksensä siitä, millä perusteilla tämä pitää menettelyä virheellisenä ja mahdollisuuksien mukaan tieto arvostelun kohteena olevan menettelyn tai laiminlyönnin ajankohdasta.*²⁷ Potilasasiamies neuvoo ja avustaa potilasta potilaslakiin liittyvissä asioissa sekä tiedottaa potilaan oikeuksista ja toimii muutenkin potilaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi (PotilasL 11 §).

2.2 Potilaan itsemääräämisoikeus

Itsemääräämisoikeutta voidaan pitää yhtenä potilaan tärkeimmistä oikeuksista. Viimekädessä kyse on heikomman suojasta ja yksilön valinnan vapaudesta, autonomisesta päätöksenteosta.²⁸ Itsemääräämisoikeus tarkoittaa, että henkilöllä on oikeus päättää itse vapaasti itseään koskevasta asiasta²⁹. Ahti Saarenpään mukaan itsemääräämisoikeus voidaan katsoa

²⁷ Karanteeniin ja eristykseen liittyvät päätökset ovat kuitenkin hallintopäätöksiä, joista voi tehdä hallintovalituksen, ks. tarkemmin luku 3.3.

²⁸ Lehtonen 2015, s.194.

²⁹ Pahlman 2003, s. 170.

yhteiskunnalliseksi peruskäsitteeksi, jota määrittävät sekä ihmisoikeudet että perusoikeudet³⁰. Irma Pahlman on kirjoittanut potilaan itsemääräämisoikeudesta väitöskirjan ja hänen mukaansa itsemääräämisoikeus sisältää oikeuden vapauteen ja tasa-arvoon sekä syrjinnän kiellon. Siihen sisältyy myös oikeus yksityisyyteen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä oikeus kompetenssiin. Itsemääräämisoikeutta rajoittaa se, ettei sitä toteutettaessa saa loukata toisen henkilön itsemääräämisoikeutta. Itsemääräämisoikeutta voidaan kuitenkin rajoittaa tai loukata, jos toimenpide perustuu lakiin.³¹

Itsemääräämisoikeus on mainittu yleisenä periaatteena perustuslain esitöissä 1 §:n 2 momenttiin liittyen. Lain esitöiden mukaan yksilön itsemääräämisoikeus eli vapaus määrätä itsestään ja toimistaan on monien muiden oikeuksien käytön perustana toimiva oikeus³². Perustuslain 7 §:n sääntelemä oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen voidaan myös nähdä osana yksilön itsemääräämisoikeutta. Perusoikeuksia uudistettaessa laadittujen esitöiden mukaan oikeus henkilökohtaiseen vapauteen suojaa yksilön fyysistä vapautta, tahdonvapautta sekä itsemääräämisoikeutta. Yleissäännös henkilökohtaisen vapauden suojasta on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka sisältää suojan fyysisen vapauden lisäksi tahdonvapautta ja itsemääräämisoikeutta kohtaan.³³

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa itsemääräämisoikeus voidaan nähdä eräänlaisena taustalla vaikuttavana yleisenä periaatteena. Sopimuksesta ilmenevät vapausoikeudet suojaavat kaikki omalla tavallaan ihmisen oikeutta päättää itse omasta elämästään. Itsemääräämisoikeus on esillä myös nimenomaisesti mainittuna muutamien sopimuskohtien yhteydessä. Esimerkiksi 3 artiklan mukaan *ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla*. Wicksin mukaan lääketieteellinen toimenpide voisi mahdollisesti olla sopimuksen tarkoittamaa halventavaa kohtelua, jos siihen ei ole saatu potilaan lupaa. Jos toimenpide kuitenkin katsotaan potilaan hoidon kannalta välttämättömäksi, esimerkiksi, jos potilas on kykenemätön päättämään hoidostaan, ei kyseessä ole halventava kohtelu sopimuksen tarkoittamassa merkityksessä, vaikkei potilaan suostumusta olekaan saatu.³⁴

³⁰ Saarenpää 2000, s. 28-29.

³¹ Pahlman 2003, s. 183.

³² HE 309/1993 vp., s. 42.

³³ HE 309/1993 vp., s. 46.

³⁴ Wicks, 2007, s. 61-62.

Laajemmin potilaan oikeutta itsemääräämiseen suojaa ihmisoikeussopimuksen 8 artikla yksityiselämän suojasta. Se sisältää henkilön sekä fyysisen että psyykkisen koskemattomuuden. Lääketieteelliseen toimenpiteeseen pakottaminen on näin ollen loukkaus potilaan yksityisyyden suojaa kohtaan. Kysymys, miten pitkälle yksilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen voidaan puuttua tämän suostumuksella, on jätetty kansallisen sääntelyn varaan.³⁵ Myös ihmisoikeussopimuksen 9 artiklan ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapaus voi olla merkityksellinen, jos kieltäytyminen tietystä hoitotoimenpiteestä perustuu henkilön uskonnolliseen vakaumukseen. Tärkeä merkitys on myös vapautta ja henkilökohtaista vapautta suojaavalla 5 artiklalla, jossa luetellaan laillisen vapaudenriiston edellytykset.³⁶

Potilaan ja hoitohenkilökunnan välisessä suhteessa on kyse aina sekä potilaan yksityisyyteen puuttumisesta, että potilaan kunnioittamisesta subjektina. Subjektina oleminen merkitsee sitä, että yksilö tekee itse itseään koskevat päätökset. Potilaan itsemääräämisoikeus toteutuu hoitotilanteessa potilaan antaessa suostumuksensa hoitoon tai tutkimukseen.³⁷ Suomessa on vakiintuneesti katsottu, että potilaan itsemääräämisoikeuden käyttäminen edellyttää riittävää tiedonsaantia. Edellisessä luvussa on kuvattu potilaslain 5 ja 6 §:en säännöksiä liittyen potilaan tiedonsaantioikeuteen. Potilaan tiedonsaantioikeus voidaan rinnastaa potilaan oikeuteen kompetenssiin. Tätä periaatetta kutsutaan termillä informed consent –periaate tai harkitun suostumuksen periaate. Usein on myös käytetty termiä tietoon perustuva suostumus, mutta se voi olla harhaanjohtava, koska potilaalla on oikeus kieltäytyä vastaanottamasta tietoa. Suostumusta voidaan kuitenkin pitää harkittuna siinäkin tapauksessa, että potilas kieltäytyy vastaanottamasta tietoa.³⁸

Ollakseen oikeudellisesti pätevä, harkitun suostumuksen täytyy olla annettu niin, että sen antajalla on riittävät tiedot ja riittävästi aikaa harkita päätöstään. Lisäksi suostumuksen antajalla tulee olla riittävä kyky päättää asiastaan. Suostumus tulee olla annettu vapaaehtoisesti ja ennen hoitotoimenpiteeseen ryhtymistä.³⁹ Terveystieteiden ammattihenkilöillä on velvollisuus omaaloitteisesti kertoa potilaalle hoidon ja potilaan ratkaisun kannalta oleelliset tiedossa olevat hoitoon liittyvät tiedot.⁴⁰

³⁵ Lötjönen 2004, s. 105.

³⁶ Wicks, 2007, s. 63.

³⁷ Pahlman 2003, s. 121.

³⁸ Pahlman 2003, s. 188.

³⁹ Pahlman 2003, s. 191.

⁴⁰ Pahlman 2003, s. 199-200.

Ilpo Paason mukaan potilaan oikeus kieltäytyä hoitoon liittyvästä tiedosta ei itsemääräämisoikeudesta huolimatta ole täysin poikkeukseton sääntö. Potilaalle voidaan tietyissä tilanteissa antaa informaatiota hänen kiellostaan huolimatta. Tällainen tilanne voisi olla kyseessä tartuntatautiin liittyen esimerkiksi silloin, kun tartuntariskin vuoksi potilaan informoimatta jättäminen saattaisi johtaa toisen henkilön hengen tai terveyden vaarantumiseen.⁴¹

Käytännössä potilaan itsemääräämisoikeus ilmenee usein potilaan oikeutena kieltäytyä hoitoon liittyvän tiedon lisäksi myös itse hoidosta. Itsemääräämisoikeus ei anna potilaalle oikeutta vaatia tiettyä hoitoa tai toimenpidettä, näistä päättää aina terveydenhuollon ammattihenkilö. Mikäli potilas kieltäytyy tietyistä hoidosta, eikä vaihtoehtoista hoitoa ole, voi potilas jäädä jopa hoidotta.⁴²

Potilaan itsemääräämisoikeuden taustalla vaikuttavat monet perusoikeussäännökset, joita on seuraavassa luvussa käsitelty tarkemmin. Itsemääräämisoikeuden ja sitä kautta perusoikeuksien rajoittaminen on joskus välttämätöntä ja hyväksyttävää, tapauskohtaisen harkinnan perusteella tärkeämmäksi katsottujen oikeuksien suojelemiseksi. Tällaisia voisivat olla tartuntatautilain mukaiset toimet yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Näissä tilanteissa on aina kuitenkin noudatettava perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä, kuten aina perusoikeuksia rajoitettaessa. Perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä lisää luvussa 2.4.

2.3 Perusoikeudet potilaan oikeuksien taustalla

Perusoikeudet ovat yleisiä, kaikille yhdenvertaisesti kuuluvia oikeuksia. Suomen nykyinen perustuslaki (11.6.1999/731) tuli voimaan 1.3.2000. Kun perustuslakia uudistettiin, on tavoitteena ollut muun muassa nykyaikaistaa ja täsmentää Suomen perusoikeusjärjestelmää sekä yhdenmukaistaa sitä kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin nähden. Perusoikeudella tarkoitetaan perustuslaissa säädettyä yksilölle kuuluvaa oikeutta. Uudistuksen tärkeimpänä tavoitteena onkin ollut laajentaa ja vahvistaa yksilön oikeuksien perustuslain tasoista suojaa.⁴³

Perusoikeudet löytyvät perustuslain 2 luvusta. Potilaan asemaa ja oikeuksia tarkasteltaessa olennaisia perusoikeuksia ovat yhdenvertaisuus (6 §), oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen

⁴¹ Paaso 2001, s. 175-176.

⁴² Pahlman 2003, s. 253.

⁴³ HE 309/1993, s. 5.

vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §), liikkumisvapaus (9 §), yksityiselämän suoja (10 §), uskonnon ja omantunnon vapaus (11 §), sananvapaus ja julkisuus, erityisesti tallennejulkisuus (12 §), 14 §:n 4 momentin mukainen itseään koskevaan päätöksentekoon osallistumisoikeus, oikeus sosiaaliturvaan ja välttämättömään huolenpitoon (19 §), oikeusturva (21 §) sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaaminen (22 §). Muita tärkeitä säännöksiä ovat 1 §:n valtiosääntö, kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate (2 §), perustuslainmukaisuuden valvonta (74 §), asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen (80 §), valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävät (108 §), eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät (109 §), vastuu virkatoimista (118 §) sekä hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (124 §).

Yhdenvertaisuus, perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tällä tarkoitetaan sekä oikeudellista yhdenvertaisuutta että tosiasiallista tasa-arvoa. Lain esitöiden mukaan säännökseen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuusvaatimus tulee ottaa huomioon myönnettäessä yksilöille lailla etuja ja oikeuksia tai asetettaessa hänelle velvollisuuksia. Esitöissä on kuitenkin erikseen mainittu, että tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vaatiessa ihmisiä voidaan kohdella lainsäädännölle ominaiseen tapaan eri tavoin tarkoituksena edistää esimerkiksi tosiasiallista tasa-arvoa.⁴⁴

6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa muihin nähden eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn vuoksi. Luettelo ei ole tyhjentävä, koska kaikkien syrjintätilanteiden ennakointi on hankalaa. Itsenäisinä ihmisoikeuksina yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto ovat johdettavissa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) 26 artiklaan. Syrjintäkielto sisältyy myös esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 14 artiklaan.⁴⁵

Yhdenvertaisuus koskee myös alaikäisiä, joita perustuslain 6 §:n 3 momentti velvoittaa kohtelemaan tasa-arvoisesti yksilöinä. Lapset tarvitsevat tosin jo vajaavaltaisuutensa vuoksi erityistä suojelua ja huolenpitoa. KP-sopimuksen mukaan lapsella on oikeus alaikäisyytensä edellyttämään suojeluun perheensä, yhteiskunnan ja valtion taholta ilman syrjintää (24 artikla).

⁴⁴ HE 309/1993 vp. s. 43.

⁴⁵ HE 309/1993 vp. s. 44.

Myös YK:n yleismaailmallisessa ihmisoikeuksien julistuksessa vuodelta 1948 korostetaan lasten oikeutta erityiseen huolenpitoon ja apuun. Lain esitöissä korostetaan, että lapsia tulee kohdella tasa-arvoisina yksilöinä aikuisiin nähden, heillä on yhtäläiset perusoikeudet, eivätkä he ole vain passiivisia toiminnan kohteita.⁴⁶

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Tämä säännös suojaa henkeen, vapauteen ja koskemattomuuteen kohdistuvia oikeudenvastaisia tekoja vastaan. Luetellut oikeushyvät on turvattu julkisen vallan toimeenpanemista oikeudenloukkauksia vastaan. Toisaalta säännös myös edellyttää, että valtio lainsäädännön kautta turvaa nämä oikeudet ulkopuolisia loukkauksia vastaan. Oikeus elämään on elämän vähimmäisedellytyksiä eli niin sanottua eksistenssiminimiä turvaamaan tarkoitettu perusoikeus. Oikeus elämään velvoittaa julkista valtaa toimimaan niin, että elämän edellytyksiä voidaan edistää. Esimerkiksi KP-sopimuksen vastaavasta säännöksestä on johdettu valtion velvollisuus tehokkaisiin toimiin lapsikuolleisuuden vähentämiseksi, kulkutautien vastustamiseksi ja keskimääräisen eliniän lisäämiseksi. Esitöiden mukaan 1 momentin sisältämä yleissäännös henkilökohtaisen vapauden suojasta on tarkoitettu suojaamaan paitsi yksilön fyysistä vapautta myös samalla myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan.⁴⁷

Perusoikeuksia koskevissa perustuslain esitöissä todetaan oikeuden henkilökohtaiseen koskemattomuuteen antavan suojaa esimerkiksi henkilötarkastuksia ja pakolla toteutettuja lääketieteellisiä tai vastaavia toimenpiteitä vastaan. Ruumiillisen koskemattomuuden lisäksi suojataan myös merkittävä puuttuminen yksilön henkiseen koskemattomuuteen, joka voidaan myös katsoa samassa 7 §:ssä 2 momentissa säännellyksi kielletyksi ihmisarvon vastaiseksi kohteluksi. Aikaisemmin on säädetty monista henkilökohtaista koskemattomuutta koskevista toimenpiteistä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Nykyisin tällaiselle sääntelylle on asetettu entistä tiukempia vaatimuksia perustuslakivaliokunnan tulkinnoissa. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumiseen on nykyään korkea kynnyksen ja rajoitusten tulee perustua lakiin ja niiden on täytettävä hyväksyttävyyden- ja välttämättömyysvaatimukset⁴⁸. Tarkoituksenmukaista on seurata perustuslakivaliokunnan uudempaa tulkintakäytäntöä sekä perusoikeussäännöksiä yhdessä ihmisoikeussopimusten vähimmäissuojan kanssa.⁴⁹

⁴⁶ HE 309/1993 vp. s. 45.

⁴⁷ HE 309/1993 vp. s. 46.

⁴⁸ Tarkemmin perusoikeuksien rajoittamisesta luvussa 2.4.

⁴⁹ HE 309/1993 vp. s. 47.

Henkilökohtaisen turvallisuuden osalta pykälä vastaa kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Henkilökohtainen turvallisuus on suojattu sekä EIS:n 5 artiklassa että KP-sopimuksen 9 artiklassa. Turvallisuuden takaamiseksi julkisella vallalla on positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta.

7.2 §:ssä on määrätty, ettei ketään saa tuomita kuolemaan, kiduttaa tai muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Ihmisarvon vastaisen kohtelu kielto koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua ja sisältää kaikki julmat, epäinhimilliset tai halventavat rangaistukset tai muun kohtelun muodot. Tämä säännös vastaa kansainvälisiä sopimuksia, KP-sopimuksessa (7 artikla) on erityisesti kielletty alistamasta ketään ilman hänen vapaata suostumustaan lääketieteelliseen tai tieteelliseen kokeiluun. Myös ihmisoikeussopimusten tulkintakäytäntö tukee tätä säännöstä ja sen tulkintaa. 7 §:n 3 momentti täsmentää henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumiseen ja vapaudenriistoon liittyviä säännöksiä. Puuttumisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja vapaudenriiston tulee perustua lakiin eivätkä tällaiset toimet saa olla mielivaltaisia. Vapaudenriistosta päättää tuomioistuin ja muutkin kuin rangaistuksen luontoiset vapaudenriistot voi saada tuomioistuimessa tutkittavaksi. Vapaudenmenetyksellä ja –riistolla tarkoitetaan, että henkilöä kielletään tai estetään poistumasta hänelle määrätystä, rajatusta olinpaikasta⁵⁰. Tällaisena vapaudenriistona voidaan pitää esimerkiksi mielenterveyslaissa (1116/90) määriteltyä tahdosta riippumatonta hoitoa ja tartuntatautilain (1127/2016) 60 §:ssä tarkoitettua karanteenia tai 63 §:n eristämistä. EIS:n 5 artiklassa on lueteltu yksityiskohtaisesti vapaudenriiston hyväksyttävät perusteet. Artiklassa on mainittu muun muassa, että vapaudenriistoon saadaan ryhtyä, jos se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Vapaudenriiston tulee EIS:n mukaan aina tapahtua lain määräämässä järjestyksessä. Suomen perustuslain 7 §:n 3 momenttiin ei ole otettu luetteloa vapaudenriistotilanteista, mutta siihen sisältyy mielivaltaisten vapaudenriistojen nimenomainen kielto sekä määräys siitä, että vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Näin varmistetaan, että yksilön oikeusturva säilyy myös vapaudenmenetyksen aikana. Vaikka tyhjentävä luettelo vapaudenriistotilanteista puuttuu, ei perusoikeuksia rajoittamalla saa koskaan loukata ihmisoikeusvelvoitteita. Myös puuttumisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, esimerkiksi pakkohoidon aikana, on täytettävä säännöksen ja kansainvälisten sopimusten asettamat vaatimukset. Vapaudenmenetyksestä ei suoraan

⁵⁰ HE 309/1993 vp. s. 48.

esimerkiksi seuraa sitä, että henkilö voitaisiin alistaa henkilökohtaista koskemattomuutta loukkaavaan pakkolääkitykseen. Vapautensa menettäneiden perusoikeuksiin kohdistuvista rajoituksista ei saa määrätä minkäänlaisin lakia alemman asteisin normein tai määräyksin.⁵¹

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Koska liikkumisvapaudesta on säädetty perusoikeustasolla, tulee sen rajoituksista säätää lailla. Rajoitusten on myös oltava välttämättömiä ja hyväksyttäviä ja tulkinnassa on aina otettava huomioon myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset. EIS:n 4 lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaisesti liikkumisvapaudelle, vapaudelle valita asuinpaikkansa ja vapaudelle lähteä maasta ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, jotka ovat lain mukaisia ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, rikosten ehkäisemiseksi, terveyden ja moraalien suojelemiseksi tai muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi. Kyseisiä oikeuksia on mahdollista lailla rajoittaa erityisalueilla ja yhteiskunnan yleisen edun nimissä.⁵² Yksilön itsemääräämisoikeuden kannalta liikkumisvapaus on rinnastettavissa henkilökohtaiseen vapauteen, se vaikuttaa samoihin toimintamahdollisuuksiin. Liikkumisvapauden rajoittaminen voi käytännössä tarkoittaa yhtä voimakasta perusoikeuksien rajoittamista kuin vapaudenriisto.⁵³

Perustuslain 10 § sisältää säännöksen yksityiselämän suojasta, kunnian ja kotirauhan suojasta ja luottamuksellisen viestin salaisuudesta. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Yksityiselämän suojan tarkoitus on turvata viranomaisten ja muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaiselta tai muuten aiheettomalta puuttumiselta yksilön yksityiselämään. Yksityiselämään on perusoikeuksien esitöissä ajateltu kuuluvan esimerkiksi yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan. Yksityiselämän voidaan katsoa tarkoittavan yleiskäsitteenä yksilön yksityistä piiriä. Yksityiselämän suojalla tarkoitetaan osin samaa kuin henkilökohtaisella vapauden, koskemattomuuden sekä kunnian ja kotirauhan suojalla. Yksityiselämän suojan osalta valtiolta edellytetään pidättäytymistä loukkaamasta yksilön yksityisyyttä, mutta myös aktiivisia toimia yksityiselämän suojaamiseksi toisten yksilöiden loukkauksia vastaan esimerkiksi rikoslainsäädännöllä.⁵⁴ Salla Lötjönen kirjoittaa tutkimuksessaan, että potilaan

⁵¹ HE 309/1993 vp. s. 48-49.

⁵² HE 309/1993 vp. s. 51.

⁵³ Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeus –raportti, s. 17.

⁵⁴ HE 309/1993 vp, s. 53.

yksityisyyden suoja on vaikeasti määriteltävä termi. Hän katsoo yksityisyyden vaikuttavan itsemääräämisoikeuden tavoin eräänlaisena taustaoikeutena useita muita oikeuksia käytettäessä. Yksityisyys ei Lötjösen mukaan vaikuta välttämättä itsenäisenä oikeutena tai ole suojattu esimerkiksi yksityiselämän suojan säännöksellä.⁵⁵

Kotirauha suojaa yksittäisen henkilön asuntoa, mutta sen piiriin kuuluu myös muita alueita, kuten pidempiaikaista asumista sisältävä laitoshoido. Määriteltäessä kotirauhan suojan piiriä, olennainen arviointiperuste on asumisen pitkäaikaisuus. Korkein hallinto-oikeus on todennut ratkaisussa, että jokaisen perusoikeutena asumismuodosta riippumatta on turvattava oikeus yksityisyyteen. Ratkaisussa on käsitelty dementoituneiden vanhusten asumispalvelujen järjestämistä yksityiselämän suojan näkökulmasta. Ratkaisussa on todettu, että asumistiloja arvioitaessa tulee ottaa huomioon sekä yleiset asumisen vaatimukset, että asukkaiden perusoikeudet, kuten yksityisyyden suoja. Tapauksessa olisi haluttu sijoittaa samaan tilaan kaksi vanhusta, tämä ei ratkaisun mukaan ollut mahdollista.⁵⁶

Perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaan kotirauhan piiriin ulottuvista tarkastuksista on säädettävä lailla ja tällainen puuttuminen kotirauhaan on pääsääntöisesti mahdollista vain tärkeän yleisen edun sitä vaatiessa. Puuttumisvaltuudet tulee antaa vain virkavastuulla toimivalle henkilölle, jolla ei ole oikeutta itse käyttää pakkokeinoja, vaan hänen on turvauduttava poliisiin virka-apuun.⁵⁷ Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan tarkastuksen toimittaminen jonkun kodissa on mahdollista vain erityisestä syystä⁵⁸. Kotirauhan piiriin ulottuvista tarkastuksista tulee säätää lailla ja tällaista kotirauhaan puuttumista koskee välttämättömyysedellytys, joka rajoittaa sekä tilanteita, joihin tarkastusmahdollisuus voidaan antaa, että laajuutta, jossa tarkastusvaltuutta voidaan käyttää.⁵⁹

Luottamuksellisen viestin salaisuudesta tehtävistä poikkeuksista on säädetty perustuslain 10 §:n 4 momentissa. Rajoituksia viestin salaisuuteen voidaan säätää lailla muun muassa tilanteissa, jotka liittyvät yksilön tai yhteiskunnan turvallisuuteen, yksilön vapaudenmenetyksen aikana tai tiedon hankkimiseksi sellaisesta toiminnasta, joka uhkaa vakavasti kansallista turvallisuutta. Näitä rajoituksia koskee välttämättömyysedellytys⁶⁰.

⁵⁵ Lötjönen 2004, s.

⁵⁶ KHO 2002/75.

⁵⁷ PeVL 12/1984 vp. Ks. myös PeVL 3/1987 vp ja PeVL 6/1989 vp.

⁵⁸ PeVL 19/1985 vp. Ks. myös PeVL 1/1986 vp ja PeVL 3/1987 vp.

⁵⁹ HE 309/1993 vp, s. 54.

⁶⁰ HE 309/1993 vp, s. 54.

Perustuslain 11 §:n uskonnon ja omantunnon vapaus liittyy läheisesti 6 §:n 2 momentin sisältämään uskontoon tai vakaumukseen kohdistuvaan syrjinnän kieltoon. Uskonnon ja omantunnonvapauteen vedoten ei voida kuitenkaan harjoittaa toimia, jotka loukkaavat ihmisarvoa tai muita perusoikeuksia tai ovat muuten oikeusjärjestyksen vastaisia. Uskonnon ja omantunnon vapaus ei myöskään estä yleisesti hyväksytyjen moraalisten ja eettisten arvojen mukaisia lailla säädettyjä järjestysluontoisia säännöksiä. Erityisesti tulee ottaa huomioon muiden henkilöiden perusoikeussuoja, esimerkiksi lapsen oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei voi loukata jonkun muun henkilön uskonnon ja omantunnon vapaudella perustellen.⁶¹

Perustuslain 12 §:n sananvapaus sisältää oikeuden ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja. Julkisuudella taas tarkoitetaan viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta, jollei julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi erikseen lailla rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta tai tallenteesta. 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tulee edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Tarkempia keinoja tähän ei ole määritelty.

19 §:ssä on turvattu yksilön oikeus sosiaaliturvaan ja välttämättömään huolenpitoon. 2 momentissa todetaan muun muassa että, jokaisella on oikeus perustoimeentulon turvaan sairauden aikana. 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on viimesijainen vähimmäissuoja, joka yhteiskunnan on kaikissa olosuhteissa yksilölle turvattava. Se takaa ihmisarvoisen elämän edellytykset ja edellyttää yhteiskunnalta tarvittavien palvelujen järjestämistä. Kyseessä on julkiseen valtaan kohdistuva yksilöä koskeva vastuu ja niin sanottu subjektiivinen oikeus, eli oikeus, joka on toteutettava kaikissa olosuhteissa riippumatta taloudellisista suhdanteista. Säännös on läheisessä suhteessa 7 §:n turvaamaan oikeuteen elämään. Myös oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon kuuluu tämän pykälän sisältöön. 3 momentista todetaan lain esitöissä, että julkisen vallan on turvattava sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus. Riittävät palvelut eivät kuitenkaan samaistu 1 momentin viimesijaiseen turvaan, vaan yksilön sosiaali- ja terveydenhuolto toteutetaan vastaamaan jokaisen yksilöllistä tarvetta.⁶² Julkisella vallalla on siis velvollisuus edistää väestön terveyttä ja se edellyttää ensinnäkin sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevää toimintaa

⁶¹ HE 309/1993 vp, s. 56.

⁶² HE 309/1993 vp, s. 71.

ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämistä väestön terveyttä edistävään suuntaan. Terveydenhuoltolaki on säädetty takaamaan, että julkinen puoli huolehtii riittävien terveyspalveluiden järjestämisestä.⁶³ Perussäännökset kunnallisista terveyspalveluista sisältyvät kansanterveyslakiin ja erikoissairaanhoidon lakiin. Yksityisiä terveyspalveluja säätelee laki yksityisestä terveydenhuollosta.⁶⁴

Perustuslain 21 §:ssä on perusoikeussäännökset oikeusturvasta, oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja hyvän hallinnon takeista. 1 momentin mukaisesti jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvän hallinnon takeisiin sisältyy oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta, ja nämä oikeudet turvataan lailla. Tämä tarkoittaa sitä, että myös hallintoviranomaisen päätös tai muu yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva päätös voidaan saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Suomessa tämä oikeus on turvattu oikeudella valittaa hallinnollisen viranomaisen päätöksestä lainkäyttöelimelle, joista korkein hallinto-oikeus toimii hallintoasioissa ylimpänä muutoksenhakuasteena. Käytännössä tätä oikeutta turvaavat esimerkiksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) ja kuntalaki (410/2015), jonka mukaisesti toteutuu kunnan jäsenen tai asianosaisen yleinen muutoksenhakuoikeus.⁶⁵ Kuntalain 134 §:ssä on säännelty oikaisuvaatimuksen tekemisestä kunnan viranomaisen tai toimielimen tekemään päätökseen. Jatkovalitus tehdään hallinto-oikeuteen, jonka päätökseen voi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta (kuntalaki 142 §).

Viranomaisen toiminnassa tärkeässä osassa ovat perusoikeudet, hallinnon lainalaisuusperiaate ja oikeusnormien hierarkia. Lain niin salliessa voi viranomainen tietyissä puitteissa rajoittaa yksilön perusoikeuksia, mutta hallintopäätöksellä ei saa puuttua perusoikeuteen suhteettomasti tai tavalla, joka loukkaa perusoikeuksien keskeistä sisältöä. Käyttäessään harkintavaltaa, tulee viranomaisen pysyä tarkoin lain määrittämässä puitteissa. Perustuslailla on etusija suhteessa lakiin ja sitä alemman asteisiin säännöksiin (PL 106§). Hallintotoiminnassa tämä tarkoittaa

⁶³ Lehtonen 2015, s. 58.

⁶⁴ Lehtonen ym. 2015, s. 21.

⁶⁵ HE 309/1993 vp, s. 73.

ensisijaisesti perustuslain mukaista tulkintaa. Päätöksenteossa sovellettavia oikeusnormeja on siis tulkittava niin, että päätös on yhdenmukainen perustuslain sisällöllisten vaatimusten kanssa. Perustuslaki, ja erityisesti perusoikeudet, ohjaavat viranomaista yksittäistapauksellisessa harkintavallan käytössä. Käytännön päätöksenteossa on otettava huomioon hallinnon lainalaisuutta määrittävä perustuslain 2 §:n 3 momentti, 121 §:n kunnallinen itsehallinto ja hallintotehtävien ulkoistamisen edellytykset (PL 124§).⁶⁶

Perustuslain 22 §:ssä turvataan julkisen vallan toimesta perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksien toteutuminen edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä kaikessa toiminnassa, esimerkiksi hallinnossa. Nämä aktiiviset toimenpiteet voivat olla niin yksilön perusoikeuksien suojaamista ulkopuolisilta loukkauksilta kuin myös tosiasiallisten edellytysten luomista perusoikeuksien käyttämiseksi. Säännös korostaa pyrkimistä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimukseen liittyvän perusoikeusturvan rinnalla. Keskeisiä keinoja ovat perus- ja ihmisoikeuksia turvaava lainsäädäntö ja taloudellisten resurssien kohdentaminen niin, että oikeuksien turvaaminen on käytännössä mahdollista.⁶⁷ Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen ei välttämättä edellytä julkiselta vallalta aktiivisia toimia ja tarkoitusta nimenomaan puuttua näihin oikeuksiin. Myös passiivisuus voi toteuttaa perusoikeuksien loukkauksen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa on todettu, että viranomaisten puuttumattomuus siihen, että henkilöä pidettiin olosuhteissa, joita ei voitu pitää hyväksyttävänä, nöyryytti ja halvensi teon kohdetta ja rikkoi siten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa, jonka mukaan ketään ei saa kohdella epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Artiklan rikkominen ei tässä tapauksessa edellyttänyt viranomaisten tarkoitusta nöyryyttää tai alentaa teon kohdetta.⁶⁸

Edellä mainittujen perusoikeussäännösten lisäksi myös muut perustuslain säännökset koskevat oleellisesti yksilön ja tarkemmin määriteltynä potilaan asemaa ja oikeuksia. Perustuslain 108 ja 109 §:t määrittävät valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät. Näiden viranomaisten tehtävänä on valvoa kaikissa julkisissa tehtävissä toimivien toimien lainmukaisuutta. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen velvollisuudeksi on erikseen säädetty valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Näiden niin sanottujen laillisuusvalvojen käytössä olevista valvontakeinoista on säädetty

⁶⁶ Mäenpää 2018, s. 523-524.

⁶⁷ HE 309/1993 vp, 2. 76.

⁶⁸ Peers v. Kreikka 19.4.2001, kohdat 74 ja 75.

erikseen valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetuissa laeissa.

Virkavastuuta koskevista säännöksistä säädetään perustuslain 118 §:ssä. Tämän pykälän sisältö täydentää perustuslain 2 §:n 3 momentin säännöstä, jonka mukaisesti kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia. Perustuslain 118 §:n 1 momentissa säädetään virkamiehen vastuusta omien virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja 2 momentissa esittelijän vastuusta. Vastuu toteutuu käytännössä muussa lainsäädännössä olevien säännösten, kuten esimerkiksi rikoslain (39/1889) 40 luvun virkarikossäännösten kautta. Perustuslain 118 §:n 3 momentissa on säännelty rikosoikeudellisesta ja vahingonkorvausoikeudellisesta vastuusta julkista tehtävää hoidettaessa ja sen perusteella jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tälle rangaistusta ja sen lisäksi vahingonkorvausta julkisyhteisöltä tai virkamieheltä tai muulta, julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Vahingonkorvausvastuu määräytyy vahingonkorvauslain (412/1974) mukaisesti.

Hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään perustuslain 124 §:ssä. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tehtävän tarkoituksenmukaisen hoitamisen kannalta tarpeen eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaisille.

2.4 Lakien perustuslainmukaisuus ja perusoikeuksien rajoittaminen

Lakien perustuslainmukaisuutta valvotaan Suomessa etukäteen eli ennen lakien hyväksymistä. Lakien perustuslainmukaisuutta valvoo eduskunnan perustuslakivaliokunta, joka antaa perustuslain tulkintaa koskevia lausuntoja ja on eduskunnan elimenä parlamentaarinen valvontataho.⁶⁹ Perusoikeussäännökset ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjälle, ne sekä rajoittavat eduskunnan toimivaltaa lakeja säädettäessä, mutta myös antavat lainsäätäjälle tiettyjä toimintavelvoitteita⁷⁰. Käytännössä on äärimmäisen harvinaista, että laki ja perustuslaki olisivat ristiriidassa keskenään käytännön lainsoveltamistilanteessa. Tällaiset ristiriidat ovat

⁶⁹ Hiden 2008, s. 2.

⁷⁰ PeVM 25/1994, s. 3.

poistettavissa perustuslakimyönteisellä tulkinnalla. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä koskien perusoikeuksia todetaan, että lainkäyttötilanteissa perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista on valittava sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaiset vaihtoehdot.⁷¹

Perustuslain 1 §:n 2 momentin valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden sekä yksilön vapauden ja oikeudet ja edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Lain esitöiden mukaan säännös määrittää muun muassa julkisen vallan käyttämien oikeuksien ja velvollisuuksien sisältöä. Sillä on merkitystä myös arvioitaessa perusoikeuksien rajoitusten sallittavuutta. Yksilön itsemääräämisoikeus eli vapaus määrätä itsestään ja toimistaan vaikuttaa taustalla monia muita oikeuksia käytettäessä.⁷²

Perusoikeudet ovat yksilön oikeuksia, jotka on turvattu perustuslaissa. Perusoikeuksien rajoittaminen on niiden erityisaseman vuoksi pidettävä vähäisenä, mutta ne eivät kuitenkaan ole sillä tavalla ehdottomia, etteikö niitä voitaisi missään olosuhteissa tai laajuudessa rajoittaa⁷³. Tilanne, jossa perusoikeuksia voidaan joutua rajoittamaan, voisi liittyä esimerkiksi pandemian leviämisen estämiseen. Kun perusoikeutta rajoitetaan, puuttuu julkinen valta yksilön perusoikeussäännöksellä suojattuun oikeuteen eikä yksilö voi tätä oikeutta enää täysimääräisesti käyttää. Rajoittaminen tulee tapahtua perustuslain edellyttämää menettelytapaa käyttäen ja perustuslaissa määritellyllä sallitulla tavalla.⁷⁴

Osa perusoikeussäännöksistä on täsmällisiä ja ehdottomia kieltoja, eikä niistä ei voida poiketa. Tällaisia ovat muun muassa syrjintäkielto (5 § 2 mom.), kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto (6 § 2 mom.) ja kielto estää Suomen kansalaista saapumasta maahan ja kielto karkottaa kansalainen (7 § 3 mom.).

Oikeuden muotoon kirjoitettuja perusoikeuksia voidaan määrätyin edellytyksin rajoittaa. Perustuslakivaliokunta on määrittänyt seuraavat edellytykset tällaisten perusoikeuksien rajoittamiselle:

⁷¹ PeVM 25/1994, s. 4.

⁷² HE 309/1993 vp, s. 42.

⁷³ HE 309/1993 vp, s. 29 ja 40. Ks. jäljempänä tässä luvussa kuitenkin esitellyt ehdottoman kiellon muotoon kirjoitetut perusoikeudet, joista ei voida tavallisella lailla poiketa. Nämä kiellot kohdistuvat myös lainsäätäjään.

⁷⁴ Viljanen 2001, s. 14.

- Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua lakiin. Rajoittamista koskevaa toimivaltaa ei saa delegoida lakia alemmalle säädöstasolle.
- Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.
- Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä ja rajoittamisen painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Hyväksyttävyyttä arvioidessa tulee ottaa huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavaa oikeutta koskeva määräys, erityisesti, jos siihen sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista.
- Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
- Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia ja välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi eikä sen tavoite ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua, ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.
- Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.
- Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.⁷⁵

Perusoikeuksia voidaan rajoittaa säätämällä poikkeuslaki perustuslainsäätämisyjärjestyksessä tai tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tapa riippuu siitä, mitä perusoikeusrajoituksesta on perustuslaissa säädetty. Jos rajoitus on tehtävä poikkeuslailla, kyseessä on perusoikeuspoikkeus, joka rajoittaa perusoikeutta laajemmin kuin perustuslaki sallii tavallisella lailla tehtäväksi. Lähtökohtaisesti tällaiset rajoitukset ovat kiellettyjä, poikkeuslailla ne voidaan kuitenkin saattaa voimaan muuttamatta itse perustuslain tekstiä. Sisällöllisesti tällainen laki on ristiriidassa perustuslain kanssa.⁷⁶ Perustuslain 23 §:ssä säädetään perusoikeuksista poikkeusoloissa. Siitä on kirjoitettu tarkemmin luvussa 4.3.

Joihinkin perusoikeuksiin on lisätty lakivaraus eli maininta siitä, että tämän kyseisen perusoikeuden rajoituksia tai säännöksiä oikeuden käyttämisestä, voidaan antaa lailla. Perusoikeuden rajoittamisen tulee perustua lakiin, eikä perusoikeuden rajoittamista koskevaa toimivaltaa voida siirtää alemmalle säädöstasolle.⁷⁷ Yksinkertainen lakivaraus valtuuttaa

⁷⁵ PeVM 25/1994, s. 5.

⁷⁶ Viljanen 2011, s. 142.

⁷⁷ Hallberg 2011, s. 56.

lainsäätäjän rajoittamaan perusoikeutta lailla tai lain nojalla, mutta ei aseta rajoitukselle tarkempia kriteereitä. Tällaisten sijaan käytössä on nykyään yksilöidyt lakivaraukset, jotka sisältävät perusoikeuden rajoitusvaltuuden lisäksi lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia kriteereitä. Niissä voidaan esimerkiksi määrätä, että perusoikeutta voidaan rajoittaa tietyn tarkoituksen toteuttamiseksi, tiettyjen edellytysten täytyessä, tai erityisesti kieltää tietyn tyyppiset rajoitukset. Rajoituksille voi olla myös asetettu välttämättömyysvaatimus. Yksilöidyt lakivaraukset ilmentävät perusoikeusrajoitusten poikkeuksellisuutta ja lainsäätäjän harkintavallan rajallisuutta.⁷⁸ Mahdollisimman täsmällisesti määritelty rajoitusedellytys johtaa parhaimmillaan rajoituksen välttämättömyysvaatimuksen toteutumiseen⁷⁹. Kvalifioituna eli yksilöitynä lakivarauksena voidaan pitää esimerkiksi perustuslain 7 §:n 3 momentin säännöstä, jossa kielletään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuminen ja vapauden riistäminen *mielivaltaisesti ja ilman laissa säädettyä perustetta*.

⁷⁸ Viljanen 2001, s. 32.

⁷⁹ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

3 TARTUNTATAUTILAKI JA PANDEMIA

3.1 Tartuntataudit ja niiden luokittelu

Tartuntatautilain tarkoituksena on ihmisille ja yhteiskunnalle taudeista aiheutuvien haittojen torjunta. Tautien torjunta ja sen kautta ihmisten parempi terveys on lain esitöiden mukaan perustuslakiin pohjaava tavoite. Tärkeätä on sekä yksilön toimintakyvyn säilyminen, että yhteiskunnan toimintojen laajamittaisen häiriintymisen ehkäiseminen. Näin myös terveydenhuollon kustannuksia on mahdollista pienentää.⁸⁰

Tartuntatautilain 3 §:n 1-kohdan mukaan tässä laissa tarkoitetaan tartuntataudilla:

sellaista sairautta tai tartuntaa, jonka aiheuttavat elimistössä lisääntyvät mikrobit tai niiden osat taikka loiset; tartuntatautina pidetään myös mikrobin myrkyn aiheuttamaa tilaa; prionin aiheuttama tauti rinnastetaan tartuntatautiin; parantuneesta infektiosta elimistöön jääneitä löydöksiä ei pidetä tartuntatautina.

Mikrobit ovat mikro-organismeja, yksinkertaisia, yleensä yksisoluisia ja erilaistumattomia eliöitä, joita ei voi nähdä paljain silmin. Niihin kuuluvat esimerkiksi bakteerit, levät, alkueläimet, hiivat, homeet ja virukset. Prionit ovat yksinkertaisia valkuaisaineketjuja, joilla ei ole perimäainesta, kuten esimerkiksi bakteereilla ja loisilla. Prionien aiheuttamissa taudeissa solut alkavat tuottaa rakenteeltaan muuntuneita prioneja, jotka taas alkavat itsenäisesti monistaa itseään, jolloin ne soluihin keräytyessään alkavat aiheuttaa solujen tuhoutumista. Poikkeavat prionit voivat siirtyä yksilöstä toiseen, tätä voidaan kutsua tartunnaksi eli infektioksi. Prionitaudit aiheuttavat ensisijaisesti vaurioita aivoissa, tällainen tauti on esimerkiksi Creutzfeldt-Jakobin tauti. Prionitaudit johtavat kuolemaan.⁸¹ Taudinaiheuttajat, eli loiset, bakteerit, sienet, alkueläimet, virukset ja prionit sekä mikrobien aiheuttamat myrkyt, tarttuvat ihmisestä, eläimestä (zoonoosi) tai ympäristöstä ihmisiin. Vanhanaikainen sana kulkutauti kuvaa hyvin maantieteellisesti laajaa epidemiaa eli pandemiaa.⁸² Tartunnan lähdettä (bakteeri, virus, prioni jne.) oleellisempaa lainsäädännön kannalta tässä tapauksessa on se, että kyseessä ovat taudit, jotka siirtyvät ihmisestä toiseen tai eläimestä ihmiseen siten, että tartuntojen estämiseksi voidaan käyttää samoja lainsäädännön määrittämiä tehokkaita keinoja⁸³.

⁸⁰ HE 13/2016 vp, s. 31.

⁸¹ Infektioiden aiheuttajat, Terveyskirjasto.

⁸² Infektioiden tartunta, Terveyskirjasto.

⁸³ HE 13/2016 vp, s. 32.

Lääketieteen sanastossa pandemialla tarkoitetaan yli maanosien ulottuvaa epidemiaa⁸⁴. Epidemialla taas tarkoitetaan muualta tulevaa tautia, joka tarttuu suureen osaan jonkin tietyn alueen väestöstä. Sillä voidaan tarkoittaa myös jonkun tietyn taudin merkittävää leviämistä tai tällaisen taudin poikkeuksellista yleisyyttä jossakin tietyssä yhteisössä.⁸⁵ Tartuntatautilain 3 §:n 6-kohdassa epidemia on määritelty tartuntatautitapausten lukumäärän lisääntymisenä odotettua enemmän jonakin ajanjaksona tietyssä väestössä tai tietyllä alueella. Saman pykälän 7-kohdassa määritellään poikkeuksellinen epidemia. Se on Maailman terveysjärjestön julistama pandemia sekä muu tartuntatautiepidemia, joka aiheuttaa merkittävän uhan kansanterveydelle ja terveydenhuollon palvelujen riittävyydelle. Terveydenhuoltolain 38 §:ssä mainitulla (1326/2010) terveydenhuollon erityistilanteella⁸⁶ tarkoitetaan myös esimerkiksi juuri edellä kuvatun mukaista poikkeuksellista epidemiaa tai sen uhkaa. Arvioitaessa jonkin taudin uhan suuruutta kansanterveydelle, otetaan huomioon ennakoitavien kuolemantapausten, pysyvien vaurioiden ja sairastumistapausten määrät. Palveluiden riittävyyttä arvioitaessa taas huomioidaan perusterveydenhuollon ja erikoisairaanhoidon sekä erityisesti tehohoidon riittävyys. Myös muu mahdollinen hoitoon pääsyn viivästyminen tai estyminen tulisi ottaa huomioon.⁸⁷

Tartuntatautilain 4 §:ssä luokitellaan tartuntataudit yleisvaarallisiin ja valvottaviin tartuntatauteihin sekä muihin tartuntatauteihin, joista osa saattaa edellyttää seuranta-epidemiavaaran vuoksi. 4 §:n 1 momentin mukaan tartuntatauti on yleisvaarallinen, jos 1) taudin tarttuvuus on suuri, 2) tauti on vaarallinen; ja 3) taudin leviäminen voidaan estää tautiin sairastuneeseen, taudinaiheuttajalle altistuneeseen tai tällaiseksi perustellusti epäiltyyn henkilöön kohdistettavilla toimenpiteillä. Tartuntatauti katsotaan valvottavaksi, jos 1) taudin esiintymisen seuranta edellyttää lääkärin antamia tietoja tai erikseen kerättäviä lisätietoja; 2) taudin leviämisen ehkäiseminen edellyttää erityisiä toimia taudin toteutumisesta tehtävän tutkimuksen ja taudin hoidon toteutumisen varmistamiseksi; tai 3) kyseessä on kansallisella rokotusohjelmalla ehkäistävä tauti.

Yleisvaarallinen tartuntatauti on tauti, jonka leviäminen voidaan estää sairastuneeseen, taudinaiheuttajalle altistuneeseen tai tällaiseksi perustellusti epäiltyyn henkilöön kohdistuvilla toimenpiteillä. Tällä vaatimuksella on tarkoitus varmistaa, ettei yleisvaarallisten tautien

⁸⁴ Lääketieteen sanasto, pandemia, Terveyskirjasto.

⁸⁵ Lääketieteen sanasto, epidemia, Terveyskirjasto.

⁸⁶ Tästä lisää luvussa 4.3.

⁸⁷ HE 13/2016 vp, s. 33.

torjumiseksi toteutettavia, ja samalla yksilön perusoikeuksia rajoittavia toimia, käytettäisi sellaisten tautien kohdalla, joiden torjunnassa niistä ei ole hyötyä. Yleisvaarallisiin tartuntatauteihin kuuluvia tauteja voidaan kutsua kuvaavasti kansainvälisiksi karanteenitaudeiksi⁸⁸. Valvottavan tartuntataudin tulee täyttää yksi kriteeri kolmesta edellä luetellusta. Muut tartuntataudit taas ovat mikrobien aiheuttamia tauteja, jotka eivät täytä yleisvaarallisen tai valvottavan tartuntataudin määreitä. Nämä taudit voivat kuitenkin aiheuttaa epidemioita ja olla väestön keskuudessa muuten yleisiä, ne voivat myös olla vakavia henkilöille, jotka ovat erityisen alttiita infektioille. Tästä syystä näidenkin tautien säännöllinen seuranta on tarpeen.⁸⁹

Tartuntatautilain 5 §:ssä annetaan valtuus asetuksella määrittää tarkemmin, mitkä taudit katsotaan yleisvaarallisiksi ja valvottaviksi sekä muut ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvat tartuntataudit. Lain esitöiden mukaan on katsottu tärkeäksi, että kiireellisissä tilanteissa, esimerkiksi pandemian uhatessa, on mahdollista toimia lainsäädäntömenettelyä nopeammalla menettelyllä eli antaa tautimäärityksiä valtioneuvoston asetuksella. Tartuntatautien leviämisen estämisessä nopeus on ensisijaisen tärkeää ja taudin nimeäminen yleisvaaralliseksi tai valvottavaksi voi tapahtua nopeasti valtioneuvoston päätöksellä. Näin on menetelty esimerkiksi sikainfluenssan eli influenssa A(H1N1)v-pandemian uhatessa vuonna 2009.⁹⁰ Yleisvaarallisiksi tartuntataudeiksi on asetuksella 146/2017 säännelty 18-kohtaisella luettelolla eri tauteja, joihin sisältyy muun muassa EHEC-bakteerin aiheuttama tauti, hepatiitti A, eräät A-tyypin influenssaviruksen aiheuttamat taudit, isorokko, pernarutto, SARS, tuberkuloosi ja tuhkarokko sekä Ebola ja muut viruksen aiheuttamat verenvuotokuumeet. Viimeisin valtioneuvoston antama asetusmuutos on tullut voimaan 14.2.2020⁹¹. Muutoksella on tehty lisäys yleisvaarallisten tartuntatautien luettelon kohtaan 14: *SARS, MERS ja muu uuden koronavirustyyppin aiheuttama vaikea infektio*. SARS ja MERS ovat koronaviruksen aiheuttamia tauteja, kuten myös uusi maailmalla keväällä 2020 leviävä virustauti nimeltä COVID-19⁹². Tartuntatautilain 71 §:ssä on lisäksi säännelty, että äkillisen vakavan terveysvaaran torjumiseksi voidaan toimia tartuntatautilain mukaan, vaikkei terveysvaaran aiheuttava tauti olisikaan edellä mainitun asetuksen tautiluettelossa. Edellytyksenä on, että äkillistä, vakavaa terveysvaaraa aiheuttava tartuntatauti täyttää yleisvaarallisen taudin kriteerit.

⁸⁸ Eskola - Ruutu, 2000, s. 212.

⁸⁹ HE 13/2016 vp, s. 33-34.

⁹⁰ HE 13/2016 vp, s. 34.

⁹¹ Valtioneuvoston asetus tartuntataudeista annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n muuttamisesta (69/2020).

⁹² THL, Infektiotaudit ja rokotukset.

Aikaisemmin nämä kriteerit on täyttänyt SARS. Torjuntatoimet on käynnistettävä välittömästi, asetuksen muuttaminen vie yleensä useita päiviä.⁹³

WHO:lla on oma luokitusjärjestelmänsä yleisvaarallisiin tartuntatauteihin liittyviin pandemioihin nähden. Kyseinen pandemialuokitus kuvaa ennen kaikkea epidemian maantieteellistä levinneisyyttä. Leviävän tautiepidemian ei tarvitse olla erityisen vaarallinen, jotta se voidaan WHO:n määritelmän mukaisesti julistaa pandemiaksi⁹⁴. WHO:n vuonna 2009 julkaisemassa oppaassa pandeemiseen influenssaan varautumisesta ja siihen vastaamisesta pandemia on luokiteltu kuuteen eri vaiheeseen sen levinneisyyden mukaan.

TABLE 1 PANDEMIC PHASE DESCRIPTIONS	
	DESCRIPTION
PHASE 1	No animal influenza virus circulating among animals has been reported to cause infection in humans.
PHASE 2	An animal influenza virus circulating in domesticated or wild animals is known to have caused infection in humans and is therefore considered a specific potential pandemic threat.
PHASE 3	An animal or human-animal influenza reassortant virus has caused sporadic cases or small clusters of disease in people, but has not resulted in human-to-human transmission sufficient to sustain community-level outbreaks.
PHASE 4	Human-to-human transmission (H2H) of an animal or human-animal influenza reassortant virus able to sustain community-level outbreaks has been verified.
PHASE 5	The same identified virus has caused sustained community level outbreaks in two or more countries in one WHO region.
PHASE 6	In addition to the criteria defined in Phase 5, the same virus has caused sustained community level outbreaks in at least one other country in another WHO region.
POST-PEAK PERIOD	Levels of pandemic influenza in most countries with adequate surveillance have dropped below peak levels.
POSSIBLE NEW WAVE	Level of pandemic influenza activity in most countries with adequate surveillance rising again.
POST-PANDEMIC PERIOD	Levels of influenza activity have returned to the levels seen for seasonal influenza in most countries with adequate surveillance.

Taulukko 1. WHO:n määrittämät pandemian levinneisyyden vaiheet⁹⁵.

⁹³ HE 13/2016 vp, s. 58. Päätöksen torjuntatoimiin ryhtymisestä voivat tehdä sosiaali- ja terveysministeriö, aluehallintovirasto ja kunta.

⁹⁴ Suomen lainsäädännön mukaan pandeemisen taudin tulee olla vaarallinen, tässä on ero WHO:n suositusten kanssa, jotka painottavat taudin levinneisyyden laajuutta.

⁹⁵ Pandemic Influenza Preparedness and Response, s. 11.

WHO:n suosittelema toiminta pandemian eri vaiheissa koskee sitä itseään ja sen lisäksi eri maiden kansallisia viranomaisia.⁹⁶ WHO on julistanut COVID-19 -epidemian pandemiaksi 11.3.2020. Tämä tarkoittaa sitä, että tauti on levinnyt maantieteellisesti niin laajalle, että pandemian edellytykset täyttyvät.⁹⁷

3.2 Karanteeni ja eristäminen tartuntatautilain mukaisina pakkotoimina

Tartuntatautilain tavoitteena on tartuntatautiin ja niiden leviämisen ehkäisy. Laissa säädetään ehkäisevistä toimista ja palveluista ja se velvoittaa kaikkia hallinnon tasoja varautumaan poikkeuksellisiin epidemioihin. Pandemian aiheuttamaan poikkeustilanteeseen päädyttyä tilanteen johtaminen on määrätty sosiaali- ja terveysministeriölle. Tartuntatautilain tavoitteena on myös kansainvälisen ja Euroopan unionin kanssa toteutettavan tartuntatautiin torjuntaan liittyvän yhteistyön parantaminen.⁹⁸ Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos THL huolehtii muun muassa tartuntatautiin vastustamistyöhön liittyvien laboratoriotutkimusten suorittamisesta, tähän tehtävään soveltuu myös muut aluehallintoviraston (AVI) tarkoituksenaan hyväksymät laboratoriot. AVI:n tehtävänä on huolehtia tartuntatautiin vastustamistyön suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta omalla toimialueellaan. AVI:n ja sairaanhoitopiirin tehtävät ovat osittain samoja, sairaanhoitopiirin alueella tartuntatautiin vastustamistyön ohjaus ja seuranta kuuluvat sille. Kunta järjestää tartuntatautiin vastustamistyötä osana kansanterveysystyötä. Tartuntatautilain 7 §:n mukaan terveyskeskuksen tartuntataudeista vastaava lääkäri ottaa selvää epäillyn tai jo todetun tartuntatautiin laadusta ja levinneisyydestä ja ryhtyy tarpeellisiin toimenpiteisiin tautin leviämisen estämiseksi. Sairaanhoitopiiri auttaa kunnan viranomaista tässä työssä.⁹⁹ Potilasta hoitava lääkäri on ensisijaisessa vastuussa yleisvaaralliseen tai ilmoitettavaan tartuntatautiin sairastuneen potilaan ja muiden mahdollisen tartunnan saaneiden tutkimuksiin tai hoitoon saattamisesta.¹⁰⁰ Tartuntatautiin leviämisen estäminen tapahtuu yleensä tartunnan saaneen tai sille altistuneen erottamisella muusta ympäristöstä. Näin suojellaan mahdollisen tartunnan lähteen ympäristöä ja samalla myös toisten henkilöiden perusoikeuksia. Tartuntatautilain mukaiset toimet tautien leviämisen ehkäisemiseksi kohdistuvat taudille altistuneisiin tai tautiin sairastuneeksi epäiltyihin. Seuraavassa esitellään tartuntatautilain määrittämiä keinoja tautien leviämisen estämiseksi.

⁹⁶ Pandemic Influenza Preparedness and Response, s. 11.

⁹⁷ YLE:n uutinen pandemiasta 11.3.2020.

⁹⁸ HE 13/2016 vp, s. 1.

⁹⁹ Lehtonen 2015, s. 100.

¹⁰⁰ Lehtonen 2015, s. 103.

Tartuntatautilain 3 §:n 4-kohdassa on määritelty, mitä karanteenilla tässä laissa tarkoitetaan. Karanteeni on *taudinaiheuttajalle altistuneen tai perustellusti altistuneeksi epäillyn henkilön erottamista muista kotiinsa tai muuhun määrättyyn paikkaan taikka tartuttavaksi todetun tai epäillyn matkatavaran, konttien tai muiden tavaroiden siirtämisen rajoittamista tai erottamista muista tavaroista tartunnan leviämisen estämiseksi*. Määritelmä on yhtenevä WHO:n kansainvälisen terveystieteiden kanssa. Karanteenin avulla yritetään ehkäistä ihmisten tai tavaroiden välityksellä tapahtuvan tartunnan leviämistä. Ihmisen ollessa kyseessä, karanteeni ei kohdistu sairastuneeseen, vaan taudinaiheuttajalle altistuneeseen tai perustellusti altistuneeksi epäiltyyn. Mikrobin tartuntatavat ja itämisajat ovat yleensä tiedossa, tätä kautta voidaan määrittellä, milloin henkilö on mahdollisesti altistunut tartunnalle. Tavallisimpia tartuntatapoja ovat sairastuneesta johtuva pisaratartunta, sairastuneen tai sairastuneen eritteiden koskettaminen, mikrobeja sisältävän elintarvikkeen tai veden nauttiminen, sukupuoliyhteys tai sairaan henkilön käyttämien veristen injektioneulojen kautta. Harvinaisia, mutta mahdollisia tartuntatapoja ovat myös esimerkiksi hyttysen piston tai eläinten välityksellä tarttuvat taudit. Se, että henkilö on altistunut taudille, ei läheskään aina johda sairastumiseen.¹⁰¹

Tartuntatautilain 3 §:n 5-kohdan mukaan eristämällä *tarkoitetaan sairastuneen tai perustellusti sairastuneeksi epäillyn henkilön hoitamista terveydenhuollon toimintayksikössä muista siten erillään, että tartunnan leviäminen estyy*. Eristäminen on tartunnan leviämisen mahdollistavia kontakteja rajoittava toimenpide. Sen tarkoituksena on myös mahdollistaa sairastuneen henkilön hoito, siksi se toteutetaan terveydenhuollon toimintayksikössä.¹⁰² Karanteeniin ja eristämiseen liittyvästä päätöksenteosta on kerrottu tarkemmin seuraavassa luvussa.

Tartuntatautilain periaatteiden mukaan yksilöön kohdistuvat tahdosta riippumattomat toimet ovat toissijaisia yksilön kanssa yhteisymmärryksessä toteutettaviin toimiin nähden. Yksilön aseman ja oikeuksien turvaamiseksi karanteeniin ja eristykseen liittyvät säännökset on pyritty määrittämään mahdollisimman tarkasti.¹⁰³ Tahdosta riippumaton hoito puuttuu voimakkaasti yksilön itsemääräämisoikeuteen ja sen taustalla oleviin perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen vapauteen ja yksityisyyden suojaan.¹⁰⁴ Itsemääräämisoikeudella tarkoitetaan vapautta määrätä itsestään ja toimistaan. Perustuslain 7 §:n sääntelemä oikeus elämään sekä

¹⁰¹ HE 13/2016 vp, s. 32.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ HE 13/2016 vp, s. 1.

¹⁰⁴ Tuori – Kotkas 2008, s. 410.

henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen ovat osa yksilön itsemääräämisoikeutta. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta saa riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Vapaudenriistona voidaan pitää esimerkiksi tahdonvastaista hoitoa suljetussa laitoksessa, vaikka potilas saisikin liikkua vapaasti laitoksen tiloissa.¹⁰⁵ Kuten edellä on todettu normaali potilaan ja lääkärin välinen hoitosuhde perustuu potilaan suostumukseen. Pakkohoitotilanne taas perustuu lainsäädäntöön. Hallintopäätös potilaan pakkohoidosta korvaa yksittäistapauksessa potilaan suostumuksen.¹⁰⁶

Pahlmanin tutkimuksen mukaan tahdosta riippumatonta hoitoa ja potilaan itsemääräämisoikeuden sivuuttamista voidaan perustella sekä paternalismilla että utilitarismilla. Paternalismin mukaisesti ajatellaan potilaan etua, jonka potilaan sijasta määrittää lääkäri. Paternalistisesta näkökulmasta katsottuna potilas on itse tietämätön siitä, mikä on hänelle parasta ja näin ollen hän on kykenemätön päättämään omasta hoidostaan. Esimerkiksi mielenterveyslain säännökset tahdosta riippumattomasta hoidosta perustuvat paternalismiin.¹⁰⁷ Utilitarismi taas korostaa yleistä etua yksilön etuun nähden. Kyseeseen tulee esimerkiksi tartuntatautien leviämisen estäminen tartuntatautilain mukaisesti.¹⁰⁸ Lähtökohtaisesti yksilön etu on kuitenkin aina ensisijainen yleiseen etuun nähden, yksilön oikeuksiin puuttuminen on kuitenkin mahdollista perustellusti toisen yksilön oikeuden tai painavan yhteiskunnallisen edun sitä vaatiessa.¹⁰⁹

Tahdosta riippumaton hoito tarkoittaa sitä, että tietty hoitotoimenpide voidaan toteuttaa riippumatta siitä, antaako potilas siihen suostumuksensa vai ei. Toimenpidettä voidaan pitää pakkotoimeksi, vaikka voimakeinoja ei olisikaan käytetty, vaan potilas suostuu toimenpiteeseen vastustelematta. Hoitotoimenpide voidaan tarvittaessa toteuttaa myös potilaan vastustaessa sitä, tarvittaessa fyysistä voimaa käyttäen.¹¹⁰ Pohtia voidaan, ymmärtääkö potilas välttämättä sitä, että hänellä on mahdollisuus myös kieltäytyä tietyistä hoidosta. Potilaan ja lääkärin välinen suhde voi tosiasiansa olla epätasa-arvoinen lääkärin vahvan asiantuntija-aseman vuoksi. Viljanen kirjoittaa, että suostumuksen esimerkiksi pakkotoimeksi pitää olla vapaaehtoinen ja suostujan tulee ymmärtää, että hänellä on laillinen oikeus myös kieltäytyä. Mikäli suostuja on

¹⁰⁵ Pellonpää 1999, s. 273.

¹⁰⁶ Lehtonen 2001, s. 102-103.

¹⁰⁷ Pahlman 2003, s. 177.

¹⁰⁸ Tuori – Kotkas 2008, s. 409.

¹⁰⁹ Pahlman 2003, s. 128.

¹¹⁰ Keränen 1988, s. 2-3.

alisteisessa asemassa, esimerkiksi vangittuna, hänellä voi olla käsitys, ettei hänellä ole tosiasiallista mahdollisuutta kieltäytyä tietyistä toimesta.¹¹¹

Potilaslain 3 §:n säännös potilaan kohtelusta ja siihen liittyvästä yksityisyyden suojan kunnioittamisesta liittyy myös potilaan henkilökohtaisen vapauden turvaamiseen. Eduskunnan oikeusasiamies on katsonut ratkaisussaan EOA 29.11.2012 1319/11, että terveyskeskus on loukannut potilaan henkilökohtaista vapautta enemmän kuin olisi ollut tarpeen, kun hänet on siirretty aiheettomasti eristyshuoneeseen. Tapauksessa eristykseen oli päädytty potilaan aikaisemman käytöksen perusteella, ilman sillä hetkellä perusteltavissa olevaa syytä. Potilasasiakirjoihin ei ollut tehty merkintöjä eristämispäätöksestä eikä myöskään potilaan valvonnan toteuttamisesta. Kyseisessä tapauksessa on ollut sovellettavana mielenterveyslain mukainen eristämistilanne, tapauksen periaatteellisia linjoja voitaneen soveltaa myös tartuntatautitapauksiin.

Näiden edellä kuvattujen, yksilön henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvien toimenpiteiden ensisijainen tarkoitus on estää tartunnan leviäminen muihin henkilöihin. Näin ollen vapautta rajoittavia toimenpiteitä voidaan kohdistaa myös henkilöihin, jotka eivät tarvitse varsinaista hoitoa. Määrättäessä toimenpiteistä, tulee noudattaa hallinnon suhteellisuusperiaatetta, hallintotoimen on oltava ankaruutensa puolesta sopivassa suhteessa kyseessä olevan intressin tärkeyden kanssa. Käytetyn pakon on oltava kohtuullinen ja järkevä siihen nähden, mitä hallintotoimella tavoitellaan. Tartuntatautien ollessa kyseessä huomioon on otettava rajoitusten suhde rajoituksella suojattavaan intressiin ja myös intressiin liittyvän uhan suuruuteen. Huomioitava on myös se, että tarpeelliset pakkokeinot ovat suhteessa vapauden rajoituksen välttämättömyyteen ja ankaruuteen. Viranomaisten antamat määräykset taudin leviämisen estämiseksi eivät saa olla ankarampia kuin mitä tämän tarkoituksen saavuttamiseksi on välttämätöntä. Mitä vaarallisemmasta taudista on kyse, sitä tehokkaammat varotoimenpiteet ovat tarpeen sen leviämisen estämiseksi.¹¹²

3.3 Tartuntatautilain mukaisista pakkotoimista päättäminen

Viranomaisen toiminta perustuu aina lainsäädäntöön ja sitä korostaa hallinnon lainalaisuuden vaatimus. Yksilön etujen ja oikeuksien kannalta oleellisia päätöksiä tehdään julkisia palveluja

¹¹¹ Viljanen 1999, s. 132.

¹¹² Lehtonen 2015, s. 103-104.

toteutettaessa, esimerkiksi päätettäessä sairaanhoidon antamisesta, hoitotoimien sisällöstä tai sosiaalihuollosta.¹¹³ Tämä on niin sanottua tosiasiallista toimintaa, josta voidaan erottaa hallintolain sääntelemä hallintoasioiden ratkaiseminen. Julkisten palveluiden toteuttamismuotoja ja -tapoja sekä asiakkaan oikeuksia ja velvollisuuksia säännellään tarkemmin erityislaeissa, joista keskeisimpiä ovat terveys- ja sosiaalipalveluja määrittelevät lait, kuten potilaslaki ja laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (2000/812). Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintoja säätelee myös muut erityislait esimerkiksi terveydenhuollosta, mielenterveystyöstä, päihdehuollosta, päivähoidosta, kehitysvammaisten erityishuollosta ja kuntoutuksesta.¹¹⁴

Tartuntatautilain 6 luvussa on säännelty tartunnan leviämistä rajoittavista toimenpiteistä. Tilanteissa, joissa on tarpeen tehdä päätös työstä, päivähoidosta tai oppilaitoksesta poissaolosta, tulee toimia lain 57 §:n mukaisesti. Pykälän mukaan: *jos yleisvaarallisen tartuntataudin leviämistä ei voida estää muilla toimenpiteillä, virkasuhteinen kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri voi tehdä päätöksen tautiin sairastuneen tai sairastuneeksi perustellusti epäillyn henkilön työstä, päivähoitopaikasta tai oppilaitoksesta poissaolosta yhtäjaksoisesti yhteensä enintään kahden kuukauden ajaksi. Päätös työstä, päivähoitopaikasta tai oppilaitoksesta poissaolon lopettamisesta on tehtävä heti, kun asianomainen ei ole enää tartuntavaarallinen.* Toisen momentin mukaan tällaista päätöstä voidaan jatkaa enintään kuusi kuukautta kerrallaan, jos edellytykset ovat yhä olemassa.

Laajaan tartuntavaaraan liittyvistä toimenpiteistä päättämisestä on säännelty tartuntatautilain 58 §:ssä. *Kun laajaa tartunnan vaaraa aiheuttava yleisvaarallinen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäilty tartuntatauti on todettu tai sen esiintyminen on perustellusti odotettavissa, kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin voi päättää toimialueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden, oppilaitosten, päiväkotien, asuntojen ja vastaavien tilojen sulkemisesta sekä yleisten kokousten tai yleisötilaisuuksien kieltämisestä. Edellytyksenä on lisäksi, että toimenpide on välttämätön yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Aluehallintovirasto voi tehdä alueellaan vastaavat päätökset silloin, kun ne ovat tarpeen usean kunnan alueella.* Kolmannessa momentissa sanotaan, että tällaiset päätökset voidaan tehdä enintään yhden kuukauden ajaksi ja toimenpiteet on lopetettava heti, kun tartunnan vaaraa ei enää ole.

¹¹³ Mäenpää 2018, s. 509.

¹¹⁴ Mäenpää 2018, s. 415.

Henkilön asettamisesta karanteeniin säädetään tartuntatautilain 60 §:ssä. Päätöksen voi tehdä virkasuhteinen kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai virkasuhteinen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri siinä tilanteessa, että yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen vaara on ilmeinen, eikä taudin leviämistä voida muutoin estää. Karanteeni voidaan määrätä enintään yhden kuukauden ajaksi. Päätös yksilön asettamisesta karanteeniin edellyttää myös, että hänen on todettu altistuneen tai hänen perustellusti epäillään altistuneen yleisvaaralliselle tartuntataudille. Toisen momentin mukaan edellä kuvattu päätös voidaan tehdä myös yksilön tahdosta riippumatta. Lain esitöiden yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että karanteeni on tarkoitettu toteutettavaksi yhteisymmärryksessä sen kohteen kanssa samoin kuin hoitosuhteessa normaalistikin toimitaan. Altistuneet henkilöt ymmärtävät yleensä hyvin rajoitustoimien tarpeellisuuden ja ovat valmiita mukautumaan niihin. Lääkäriin tulee antaa altistuneille ohjeet tartunnan leviämisen estämiseksi ja hänen on myös varmistuttava siitä, että henkilö on halukas ja kykenevä näitä ohjeita noudattamaan. Lääkäriin tekemän karanteenipäätöksen mukana sen kohteelle tulevat myös kaikki karanteeniin määrätylle kuuluvat oikeudet. Karanteenipäätös tehdään aina lääketieteellisin perustein ja siksi sen tekee virkasuhteinen lääkäri, eikä esimerkiksi kunnan toimielin. Karanteeni on tarkoitus toteuttaa ensisijaisesti henkilön omassa asunnossa, jos se ei ole mahdollista, kunta järjestää karanteeniin määrätylle asianmukaisen paikan.¹¹⁵

Myös tavara voidaan tartuntatautilain 61 §:n mukaan asettaa karanteeniin. Edellytyksenä on, että matkatavaran, kontin tai muun tavaran puhdistus tai desinfiointi tai muu toimenpide ei estä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämistä tai leviämisen vaaraa. Päätöksen tekee myös tässä tapauksessa virkasuhteinen kunnan tai sairaanhoitopiirin tartuntataudeista vastaava lääkäri, ja päätös voidaan tehdä enintään kahden kuukauden ajaksi.

Tartuntatautilain 62 §:n mukaan sekä henkilön että tavaran karanteenia voidaan jatkaa, jos edellä mainitut karanteenin edellytykset ovat yhä olemassa. Henkilön karanteenia voidaan jatkaa enintään yhdellä kuukaudella ja tavaran enintään kolmella kuukaudella. Karanteeni on lopetettava heti, kun 60 tai 61 §:n mukaisia edellytyksiä ei enää ole. Lopettamisesta päättää virkasuhteinen tartuntataudeista vastaava lääkäri.¹¹⁶

¹¹⁵ HE 13/2016 vp, s. 55.

¹¹⁶ Ibid.

Yleisvaaralliseen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäiltyyn tartuntatautiin sairastuneen tai sairastuneeksi perustellusti epäillyn henkilön eristämisestä ja välttämättömän sairaanhoidon toteuttamisesta säädetään tartuntatautilain 63 ja 64 §:ssä. 63 §:n mukaan eristäminen on mahdollista enintään kahdeksi kuukaudeksi, jos tarttuvan taudin leviämisen vaara on ilmeinen ja jos taudin leviämistä ei voida estää muilla toimenpiteillä. Päätöksen eristämisestä tekee kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän virkasuhteinen tartuntataudeista vastaava lääkäri ja se voidaan tehdä myös eristettävän henkilön tahdon vastaisesti. Kiireellisessä tapauksessa, esimerkiksi päivystysaikana, kun tartuntatautilääkäri ei ole tavoitettavissa, voi päätöksen eristämisestä, kuten myös karanteenista, tehdä julkisen terveydenhuollon päivystävä lääkäri (TTL 70§). Tällöin päätös voidaan tehdä enintään viideksi päiväksi uusien tartuntojen estämiseksi. Eristyspäätöksen tehnyt lääkäri antaa eristettävälle henkilölle ja häntä hoitaville työntekijöille välttämättömät ohjeet tartunnan leviämisen estämiseksi. Eristys tapahtuu terveydenhuollon toimintayksikössä, koska siihen liittyy 64 §:ssä säännelty hoidon toteuttaminen. Lain esitöissä on todettu, että päätös eristämisestä tulee ensisijaisesti tehdä vapaaehtoisuuteen perustuen potilaan suostumuksella. Eristäminen vaatii aina tartuntatautilain mukaisen eristämispäätöksen, näin eristetyille taataan kaikki lain suomat oikeudet, kuten oikeuden KELAn maksamaan tartuntatautipäivärahaan niiltä päiviltä, jolloin työnteko on estynyt. Kahden kuukauden eristysaika on riittävä, koska yleiset taudit eivät enää ole tarttuvia kahden kuukauden hoidon jälkeen.¹¹⁷ Lain 67 §:ssä säännellään tarkemmin siitä, millaisessa tilassa karanteeni ja eristäminen tulee toteuttaa. Eristystilanteissa on tärkeätä ottaa huomioon muiden potilaiden ja hoitohenkilökunnan turvallisuus. Myös erityisen vaarallisten, väestön terveyttä uhkaavien kosketus- ja pisaratartunnan kautta leviävien tautien, kuten nyt COVID-19, tapauksissa, tulee karanteenissa ja eristyksessä olevien henkilöiden liikkumista rajoittaa lisätartuntojen torjumiseksi. Käytännössä eristäminen ja karanteeni pystytään lähes aina toteuttamaan yhteisymmärryksessä hoidettavan henkilön kanssa.

Tartuntatautilain 88 § viittaa rikoslakiin, jonka mukaan karanteeni- tai eristyspäätöksen noudattamatta jättäminen voidaan katsoa terveydensuojelurikkomukseksi. Rikoslain 44 luvun 2 §:n (24.5.2002/400) 2 -kohdan mukaan se, joka *rikkoo tartuntatautilain 16 §:ssä tarkoitetussa pakollista terveystarkastusta, 60 §:ssä tarkoitetussa karanteenia tai 63 §:ssä tarkoitetussa eristämistä koskevassa yleisessä tai yksittäistapausta koskevassa päätöksessä tai 54 §:n nojalla säädettyssä pakollista rokotusta koskevassa asetuksessa yleisvaarallisen tartuntataudin*

¹¹⁷ HE13/2016 vp, s. 56.

leviämisen estämiseksi asetetun velvollisuuden (21.12.2016/1237) on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, terveydensuojelurikkomuksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi kuukaudeksi.

Eristettyä potilasta tulee hoitaa yhteisymmärryksessä hänen kanssaan potilaslain 6-9 §:n sääntelyn mukaisesti. Tartuntatautilain 64 §:ssä säädetään, että eristetyille potilaalle voidaan antaa tarpeellinen hoito kuitenkin myös hänen tahdostaan riippumatta. Vaikka henkilö olisi määrätty eristykseen vastoin tahtoaan, tulee hoito toteuttaa aina, jos mahdollista, yhteisymmärryksessä potilaan kanssa¹¹⁸. Tahdosta riippumattoman hoidon antamisesta päättää virkasuhteinen kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri. 65 §:n mukaan *terveydenhuollon ammattihenkilö saa potilasta hoitavan lääkärin ohjeiden mukaan antaa potilaalle määrätyt lääkkeet potilaan vastustuksesta huolimatta, jos se on yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen estämiseksi välttämätöntä*. Jos tauti ei parane ilman sitä hoitoa, josta potilas kieltäytyy, voidaan hoito antaa. Hoidon on tällöin oltava tilanteeseen nähden välttämätön ja siitä tekee päätöksen virkasuhteinen lääkäri. Hoidon antaa tällaisissa tapauksissa terveydenhuollon ammattihenkilö hoitavan lääkärin ohjeiden mukaan. Säännös koskee vain lääketieteellisesti perustellun lääkityksen antamista lääkärin valvonnan alaisuudessa tilanteissa, joissa se on välttämätöntä yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin edellytykset täyttävän taudin leviämisen ehkäisemiseksi. Lain esitöissä on annettu esimerkkinä tilanne, jossa antibioottilääkityksen antaminen bakteerimeningiittiä sairastavalle tai tuberkuloosilääkityksen antaminen tartuntavaarallista tuberkuloosia sairastaville on henkilön vastustuksetta huolimatta välttämätöntä eristyksen aikana taudin leviämisen estämiseksi.¹¹⁹ Perustuslakivaliokunta on ennen lain voimaantuloa ottanut kantaa tahdosta riippumattomaan hoitoon ja lääkitykseen. Sen mukaan on tärkeää huomioida, että potilaalla on oikeus päättää omasta hoidostaan, jos taudin hoitamatta jättäminen on uhka ainoastaan hänen omalle terveydelleen. Pakkolääkitykseen voidaan turvautua vain, jos taudin hoitamatta jättäminen on uhka potilaan itsensä lisäksi myös muiden henkilöiden turvallisuudelle.¹²⁰

Tartuntatautilain 66 § sallii eristämisen jatkamisen enintään kuudella kuukaudella kerrallaan, jos eristämislle säädetyt edellytykset ovat yhä olemassa. Eristäminen on aina lopetettava heti,

¹¹⁸ HE13/2016 vp, s. 56.

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ PeVL 11/2016 vp, s. 3.

kun 63 §:n mukaisia edellytyksiä ei enää ole. Yleensä 63 §:n mukainen kahden kuukauden eristysaika on riittävä. Päätökset eristyksen jatkamisesta ja lopettamisesta tekee kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri, jonka velvollisuutena on seurata potilaan tilaa. Pitkiä eristämisaikoja voidaan tarvita esimerkiksi antibiooteille vastustuskykyisten mikrobien aiheuttamassa tuberkuloosissa, näitä tapauksia on Suomessa todettu muutamia vuosittain.¹²¹ Karanteeni ja eristäminen voidaan toteuttaa myös ulkopuolelta lukittavassa tilassa, tästä on säännelty 67 §:ssä. Käytännössä tällainen tilanne voi olla välttämätöntä esimerkiksi muistisairaiden, laitoshuollossa olevien henkilöiden kohdalla. Säännös antaa mahdollisuuden merkittävään perusoikeuksien rajoittamiseen ja siksi sen tulee olla perusteltu ja käsillä olevassa tilanteessa ehdottoman välttämätön. Lisäksi pykälä toisessa momentissa on huomioitu potilasturvallisuuden säilyminen niin, että potilaaseen on mahdollisuus saada yhteys tarvittaessa välittömästi lukitussa tilassa oleskelusta huolimatta. Samoin potilaalla tulee olla mahdollisuus saada välittömästi yhteys henkilökuntaan. Lain esitöissä on erityisesti mainittu erityisen vaaralliset, väestön terveyttä vakavasti uhkaavat kosketus- ja pisaratartuntana tarttuvat taudit, joiden leviämisen estämiseksi tällaista keinoa voidaan käyttää.¹²²

Olosuhteista karanteenin ja eristämisen aikana on säännökset tartuntatautilain 68 §:ssä ja muiden henkilöiden tapaamisen rajoittamisesta 69 §:ssä. Yksilön oikeuksia ei saa perusteettomasti rajoittaa ja yhteydenpito ulkomaailmaan tulee sallia sillä tavalla, että se ei aiheuta tartuntavaaraa muille henkilöille. WHO:n kansainvälinen terveystieteiden sääntö korostaa inhimillistä kohtelua ja vain välttämättömien rajoitusten käyttämistä¹²³. Tämä on myös edellä kuvatun potilaan itsemääräämisoikeuden sekä monien perusoikeuksien kannalta tärkeä huomioida. Toisen momentin mukaan karanteeni toteutetaan pääasiassa pakkotoimen kohteen kodissa, mutta jos tämä ei ole mahdollista, tulee kunnan järjestää asianmukainen karanteenipaikka ja huolehtia myös karanteeniin määrätyn ruokahuollosta. Potilaan oikeutta tavata muita henkilöitä on usein välttämätöntä rajoittaa karanteenin ja eristyksen aikana, kun kyse on yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen ehkäisemisestä. Tämä saattaa koskea myös oman perheen jäseniä, kuten pieniä lapsia. Tapaamisoikeuden rajoittamista koskevan päätöksen

¹²¹ HE 13/2016 vp, s. 56

¹²² HE 13/2016 vp, s. 57.

¹²³ IHR 2016, s. 15.

tekee kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän virkasuhteinen tartuntataudeista vastaava lääkäri.¹²⁴

Päätöksen karanteenista tai eristämisestä tekee kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän virkasuhteinen tartuntataudeista vastaava lääkäri, ja tällainen päätös on aina hallintopäätöksenä yksittäistapauksellinen. Julkisten palvelujen käytännön toteuttaminen, esimerkkinä terveydenhoito, on tosiasiallista hallintotoimintaa. Siinä tehdään hoidon konkreettista sisältöä koskevia ratkaisuja ja tekemiseen sovelletaan hallintolakia.¹²⁵ Hallintopäätös on annettava kirjallisesti ja siitä on tultava esiin päätöksen sisältö ja perustelut¹²⁶. Vain poikkeustilanteissa voidaan yksilön oikeutta, etua tai velvollisuutta koskeva päätös antaa suullisesti. Suullisena annettavan päätöksen on oltava välttämätön esimerkiksi asian kiireellisyyden vuoksi (hallintolaki, HL 43 § 2 mom.). Esimerkiksi kiireellisiin hoitotoimiin ryhtyminen voi edellyttää suullista päätöstä. Asianosaiselle on tällöin suullisesti kerrottava myös ratkaisun perustelut (HL 44 § 2 mom.) ja viranomaisen on annettava suullinen päätös mahdollisimman pian omaaloitteisesti myös kirjallisena (HL 43 § 3 mom.). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa liittyen tartuntatautilakiin on mainittu, että päätöksenteko rajoitustoimenpiteiden käytöstä, esimerkiksi karanteeni ja eristys, on osoitettu pääsääntöisesti virkasuhteiselle kunnan tai sairaanhoitopiirin tartuntataudeista vastaavalle lääkärille. Kiireellisissä tapauksissa muu kuin julkisessa terveydenhuollossa toimiva lääkäri voi päättää esimerkiksi henkilön karanteenista tai eristämisestä tai välttämättömän sairaanhoidon toteuttamisesta. Tällainen lääkäri ei siis ole välttämättä virkasuhteessa julkiseen terveydenhuoltoon. Valiokunta pitää rajoitustoimista päättämistä julkisena hallintotehtävänä ja viittaa perustuslain 124 §:ään, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida antaa muille kuin viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että tilanteessa on otettava huomioon ihmisten vaara altistua väestön terveyttä vakavasti uhkaavalle yleisvaaralliselle tartuntataudille ja tällöin nopean ratkaisun mahdollisuus on välttämätön. Näin ollen tällainen päätös ei olisi valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ongelmallinen.¹²⁷

Tartuntatautilain 90 §:n mukaan päätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hallintolaissa säädetyssä järjestyksessä, muutoksenhaku-aika alkaa vasta, kun kirjallinen päätös

¹²⁴ HE 13/2016 vp, s. 57.

¹²⁵ Mäenpää 2018, s. 510.

¹²⁶ Mäenpää 2018, s. 512.

¹²⁷ PeVL 11/2016, s. 4.

on asianmukaisesti annettu.¹²⁸ Päätökset voidaan kuitenkin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta (91 §), muutoksenhakuasiat on rajoitustoimien luonteen vuoksi käsiteltävä kiireellisin. Tätä edellyttävät perustuslain 21 § yksilön oikeusturvasta sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kohta. Viranomaisen harkintavalta päätöksenteossa vaihtelee toimivaltanormin mukaan, mutta harkintavaltaa on vähän, kun tietynsisältöinen päätös on tehtävä aina määräedellytysten täytyessä. Esimerkiksi kiireellinen sairaanhoito on niin sanottu subjektiivinen oikeus ja se on tarvittaessa annettava potilaalle hänen asuinpaikastaan riippumatta (terveydenhuoltolaki 50 §). Tulkinnanvaraista voi tosin olla, milloin hoidon tarve on kiireellinen. Tällaisissa suppean harkintavallan tilanteissa hallinnollinen tarkoituksenmukaisuus tai taloudelliset resurssit eivät saa olla seikkoja, jotka vaikuttavat viranomaisen päätöksentekoon.¹²⁹

Tartuntatautilain 82 §:ssä säännellään oikeudesta saada tartuntatautipäivärahaa. Pykälän mukaan *henkilöllä, joka tartuntataudin leviämisen estämiseksi on määrätty olemaan poissa ansiotyöstään, eristettäväksi tai karanteeniin, on oikeus saada ansionmenetyksen korvaamiseksi tartuntatautipäivärahaa siten kuin sairausvakuutuslaissa (1224/2004) säädetään. Sama oikeus on alle 16-vuotiaan lapsen huoltajalla, jos alle 16-vuotias lapsi on edellä mainitusta syystä määrätty pidettäväksi kotona ja huoltaja tämän vuoksi on estynyt tekemästä työtään.* Tällä säännöksellä turvataan yksilön toimeentulo pakottavassa tilanteessa, jossa ei voi käydä töissä. 83 §:ssä on säännelty oikeudesta saada korvausta esineestä, joka on esimerkiksi jouduttu hävittämään tartuntavaaran vuoksi. Näillä säännöksillä pyritään turvaamaan perustuslain turvaamat omaisuudensuoja sekä oikeus työhön ja elinkeinovapaus.

Potilasasiakirja-asetuksen 12 §:n 6 momentin mukaan, *jos potilaan itsemääräämisoikeutta rajoitetaan mielenterveyslain (1116/1990), päihdehuoltolain (41/1986), tartuntatautilain (583/1986) tai muun lain nojalla, siitä tulee tehdä potilasasiakirjoihin erillinen merkintä, josta käy ilmi toimenpiteen syy, luonne ja kesto sekä arvio sen vaikutuksesta potilaan hoitoon samoin kuin toimenpiteen määränneen lääkärin ja suorittajien nimet.* Asianmukaiset merkinnät suojaavat sekä toimenpiteen määrääjää että potilasta mahdollisissa jälkikäteisissä selvittelytilanteissa esimerkiksi muutoksenhakuun liittyen.

¹²⁸ Mäenpää 2018, 514.

¹²⁹ Mäenpää 2018, s. 521.

3.4 Toimenpiteiden suhde perustuslakiin

Tartuntatauteja ja niiden leviämistä torjuttaessa joudutaan rajoittamaan yksilön perusoikeuksia. Tartuntatautilanteissa sovellettavien lakien lähtökohtana on, että perusoikeuksia rajoittavat toimet pyritään ensisijaisesti tekemään yhteisymmärryksessä toimien kohteen kanssa. Tahdonvastaiset toimet ovat aina vasta toissijainen vaihtoehto. Esimerkiksi työstä pois määräämiseen, karanteeniin ja eristykseen liittyvät päätökset voidaan tehdä myös tahdonvastaisesti.¹³⁰

Edellä luvussa 2.5 on käsitelty perusoikeuksien rajoittamista ja muun muassa lueteltu perustuslakivaliokunnan mietinnössään määrittämät perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Ne ovat 1) lailla säätämisen vaatimus, 2) täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus 3) hyväksyttävyyysvaatimus, 4) perusoikeuksien ytimen koskemattomuuden vaatimus 5) suhteellisuusvaatimus, 6) oikeusturvavaatimus ja 7) ihmisoikeuksien noudattamisen vaatimus.

Tartuntatautilain esitöissä on pohdittu rajoitustoimien suhdetta yksilön perusoikeuksiin. Perusoikeuksien rajoittaminen tarkoittaa yksilön oikeuksien kaventamista tai hänen oikeusasemaansa puuttumista julkisen vallan toimesta. Rajoitustoimia joudutaan käyttämään potilaan terveyden ja hengen turvaamiseksi sekä tartuntatautien leviämisen estämiseksi, ja tällöin rajoitustoimet puuttuvat tilanteen mukaan potilaan itsemääräämisoikeuteen, perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden suojaan, 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen sekä 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Samalla kuitenkin turvataan sekä rajoitustoimien kohteena olevan yksilön, että toisten ihmisten perustuslain 7 §:ssä säädetty oikeus elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Tartuntatautilain säännöksillä pyritään myös toteuttamaan perustuslain 1 §:n säännöstä siitä, että valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.¹³¹ Perustuslain 80 §:n mukaisesti yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla, 118 § taas sääntelee virkatoimia koskevaa vastuuta. Tartuntatautilain mukaiset rajoitustoimet puuttuvat potilaan itsemääräämisoikeuteen siten, ettei toimien käytön edellytyksistä saa säätää lakia alemman asteisilla säädöksillä. Pääsääntöisesti edellytyksenä on potilaan itsensä tai toisen henkilön hengen, terveyden tai turvallisuuden vaarantuminen. Ehdottomiksi säädettyistä perusoikeuksista

¹³⁰ HE 13/2016 vp, s. 25.

¹³¹ HE 13/2016 vp, s. 70.

ei voida poiketa, mutta muutoin tilanne ratkaistaan punnitsemalla perusoikeuksia keskenään. Yksilön jonkin toisen perusoikeuden tai muiden henkilöiden perusoikeuksien toteuttaminen ja painavat yhteiskunnalliset syyt saattavat edellyttää jonkin toisen perusoikeuden rajoittamista. Perusoikeuksien 7 §:n turvaamalla oikeuksilla on vahva painoarvo. Nämä ovat oikeus elämään ja oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen.¹³²

Eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kantaa lakiin perustumattomiin rajoituksiin. Esimerkiksi päätöksessä EOA 17.8.2010 Dnro 134/2/09 viitataan perustuslain esitöihin¹³³ siinä, että perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan potilaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Henkilökohtainen vapaus on niin sanottu yleisperusoikeus, joka suojaa fyysisen vapauden ohella myös yksilön tahdonvapautta ja itsemääräämisoikeutta. Samassa päätöksessä todetaan vedoten perustusvaliokunnan kantaan (PeVL34/2001 vp), että myös potilaan omaisuus on perustuslain 15 §:n mukaan suojattu. Potilaan itsemääräämisoikeuteen voidaan tässäkin suhteessa puuttua vain jonkin tietyn lain suoman toimivaltasäännöksen perusteella eikä potilaaseen kohdistuvia rajoituksia voida määrätä toimintayksikön sisäisin säännöin, vaan niiden on perustuttava lakiin. Kannanotoissa korostuu niin sanotun laitospöytäkiellon kielto, jota korostettiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Laitospöytäkiellolla tarkoitetaan sitä, että esimerkiksi oppilaitoksissa tai sairaaloissa oleville ihmisille on koettu mahdolliseksi asettaa erityisiä rajoituksia ilman, että ne perustuvat lakiin¹³⁴. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä on selkeästi ilmaistu, ettei tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia voida suoraan rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitospöytäkiellon perusteella. Esimerkiksi pelkästään vapaudenmenetyksen ei ole peruste rajoittaa henkilön muita perusoikeuksia. Jos tällainen tarve vapaudenmenetyksen aikana on, rajoituksista on säädettävä lailla, ja ne tulee voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja jokaisen perusoikeuden osalta.¹³⁵

Tartuntatautilaki on säädetty ehkäisemään tarttuvien tautien leviämistä. Sitä tulee soveltaa pandemiatilanteissa ensisijaisesti. Jos tartuntatautilain ja muun tilanteessa sovellettavan lainsäädännön määrittämät keinot loppuvat kesken, tulee eteen valmiuslain mukaisten

¹³² HE 13/2016 vp, 2. 71.

¹³³ HE 309/1993 vp, s. 48.

¹³⁴ Lehtonen 2015, s. 88.

¹³⁵ PeVL 34/2001 vp, s. 2.

toimenpiteiden harkitseminen. Suomen lainsäädännön tausta-ajatuksena on, että myös kriisitilanteista tulisi selvitä mahdollisimman pitkälle normaalioloissa voimassa olevan lainsäädännön avulla ja niissä annetuilla toimivaltuuksilla. Poikkeusolojen julistaminen ja kriisiajan lainsäädännön käyttöönotto ovat äärimmäisiä toimenpiteitä. Seuraavassa luvussa käsitellään valmiuslaissa säänneltyjä poikkeusoloja ja sovelletaan sitä pandemiatilanteeseen.

4 POIKKEUSOLOT

4.1 Normaaliolot, häiriötilanteet ja poikkeustila

Aikaisemmin lainsäädännössä tunnettiin jako rauhan ajan ja sotatilan välillä ja poikkeusoloksi miellettiin vain sota. Tästä esimerkkinä on vuoden 1930 sotatilalaki (303/1930). Nykyisin yhteiskunnan turvallisuustilanteet voidaan jakaa normaalioloihin, häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Osaan mahdollisista uhkista varaudutaan jo normaaliolojen lainsäädännöllä. Nykyään kriisilainsäädännön on tarkoitus olla joustavaa ja nopeasti yhteiskunnan ongelmatilanteisiin reagoivaa, koska erilaisten uhkatilanteiden väliset rajat ovat hämärtyneet. Osaan mahdollisista uhkista on varauduttu jo normaaliolojen lainsäädännössä.¹³⁶

Yhteiskuntaan voi kohdistua erilaisia uhkia, jotka eivät välittömästi tai ollenkaan johda poikkeusoloihin eikä näin ollen myöskään kriisilainsäädännön soveltamiseen. Normaaliolojen häiriötilanteita on kuvattu esimerkiksi yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa ja valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi sähköisen infrastruktuurin häiriintyminen, yhteiskunnan taloudellisen toimintakyvyn vakava häiriintyminen, suuronnettomuudet ja luonnon aiheuttamat onnettomuudet, ympäristöuhat sekä väestön terveyden ja toimeentuloturvan vakava häiriintyminen.¹³⁷ Yhteiskuntaa kohtaavissa kriisitilanteissa on tyypillistä, että joidenkin palvelujen kysyntä yllättäen kasvaa eikä siihen pystytä vastaamaan. Tällainen tilanne saattaa ilmetä esimerkiksi energiamarkkinoilla, kuljetuksissa tai terveydenhuollossa. Varautuminen tarkoittaa toimintaa tilanteessa, jossa toimijoiden pitää saada normaalia enemmän aikaan normaalia vaativimmissa olosuhteissa normaalia huonommilla voimavaroilla. Kriisilainsäädännön tarkoituksena on ensisijaisesti varmistaa yhteiskunnan toimivuus ja lainmukaisuus myös poikkeuksellisissa olosuhteissa. Välttämättömiä toimivaltuuksia ja resursseja pysytään sen avulla siirtämään viranomaisten käyttöön nopeasti ja oikea-aikaisesti. Toisekseen kriisilainsäädännöllä saadaan aikaiseksi turvallisuuden tunne ja luottamus siihen, että yhteiskunta toimii poikkeustilanteissakin. Etukäteen perusteltu ja valmisteltu kriisilainsäädäntö ehkäisee yksilöiden perusoikeuksien suhteettomia rajoituksia. Yhteiskunta myös toipuu nopeammin kriisitilanteista, kun poikkeuksellisiin oloihin on varauduttu etukäteen.¹³⁸

¹³⁶ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 224-225.

¹³⁷ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, s. 5 ja Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012, s. 8.

¹³⁸ Aine ym. 2011, s. 4-5.

Sosiaali- ja terveydenhuollon hyvän varautumisen poikkeusoloihin mahdollistaa hyvin toimivat normaaliolojen peruspalvelut. Tähän perustuu toiminnan jatkuminen myös häiriötilanteissa.¹³⁹ Normaaliajan vakavat häiriötilanteet pyritään hoitamaan normaalin lainsäädännön avulla ja kriisilainsäädäntöä sovelletaan vasta näiden lakien käydessä riittämättömiksi. Hallituksen esityksessä valmiuslaiksi (HE 3/2008vp) todetaan, että esimerkiksi suuronnettomuustilanteissa sovelletaan mahdollisimman pitkälle pelastuslain (379/2011) säännöksiä. Pelastuslaissa säädetty toimivaltuudet riittävät myös laajojen onnettomuuksien tapahtuessa, lähtökohtana on, ettei poikkeusvaltuuksia tarvita. Suuronnettomuuksien äkillisyys edellyttää käytännössä tarvittavien toimivaltuuksien välitöntä käyttöönottoa. Tästä syystä toimivaltuuksien johtaminen jo voimassa olevasta normaaliajan lainsäädännöstä on perusteltua. Erityisen vakavat suuronnettomuudet voivat kuitenkin vaatia myös kriisilainsäädännön käyttöönottoa, tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi valmiuslain 118 §:n sääntelemä kielto oleskella ja liikkua alueilla, joiden katsotaan aiheuttavan ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että esimerkiksi tartuntatautien leviämisen estämiseen liittyvät säännökset sisältyvät tartuntatautilakiin, jonka lisäksi myös esimerkiksi terveydensuojelulaki voi tulla sovellettavaksi. Terveydensuojelulaki tulisi sovellettavaksi tilanteissa, joissa tartunnan aiheuttajaa ei tiedetä. Valmiuslaki tulee sovellettavaksi, mikäli Suomea uhkaa hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti, jonka torjumiseksi tartuntatautilain säännökset eivät ole riittäviä.¹⁴⁰ Miten tällainen tilanne sitten määritellään?

4.2 Poikkeusolojen määritelmä

Greene kirjoittaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklasta¹⁴¹ ja siitä, mikä voisi olla artiklan mukainen tilanne, jossa normaalitila muuttuu poikkeustilaksi. Greenen mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan soveltamistilanteita ei ole tässä sopimuksen hätätilalausekkeessa tyhjentävästi määritelty. Sen sijaan sen voidaan tulkita sisältävän elementtejä, jotka ovat yhteneviä tavanomaisen tilanteiden kanssa. Eroa ei ole siis tehty normaaliolojen ja hätätilan välillä. Ennemmin voidaan sanoa, että samat säännöt soveltuvat sekä normaalitilanteessa että hätätilanteessa. Kirjoittajan mukaan hätätilalausekkeen sisältönä pitäisi olla normaalitilan ja hätätilan välillä määritelty ero. Yleisesti ollaan kuitenkin sitä mieltä, ettei nykyaikana voida erottaa näitä kahta toisistaan. Samat säännökset soveltuvat sekä

¹³⁹ Valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelma, s. 10.

¹⁴⁰ HE 3/2008 vp, s. 22-23.

¹⁴¹ Artiklasta tarkemmin jäljempänä luvussa 4.5.

normaalioloissa että hätätilanteessa. Hätätilalauseke antaa valtiolle mahdollisuuden puolustaa itseään ja suojella kansalaistensa ihmisoikeuksia. Samalla kuitenkin kansalaisoikeuksia voidaan joutua rajoittamaan. Hätätilaa Greene kuvaa äärimmäiseksi kriisiksi. Se on sateenvarjokäsite, jonka alle mahtuu monenlaisia käytännön tilanteita kuten sota, luonnonkatastrofit ja tautien leviäminen. Hätätilan hetkellä valtion on puututtava tilanteeseen. Normaalien, normaalilainsäädännön mukaisten vaikuttamiskeinojen on oltava riittämättömiä. Hätätila on aina poikkeustilanne normaaliin nähden.¹⁴²

Suomessa kriisilainsäädäntö perustuu perustuslain tasoisiin säännöksiin. Perustuslain 23 §:ssä säädetään perusoikeuksiin poikkeusoloissa kohdistuvista poikkeuksista. Tällaisia poikkeusoloja lain mukaan ovat Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys ja muu siihen vakavuudeltaan rinnastettava kansakuntaa uhkaava poikkeusolo. Muita poikkeusoloja säänteleviä perustuslain säännöksiä ovat 93 §:n sodasta ja rauhasta päättäminen, maanpuolustusvelvoite (127 §), sekä liikekannallepanosta päättäminen (129 §). Muista osin kriisiajan lainsäädäntö on perustuslakia alemman asteisessa lainsäädännössä, kuten valmiuslaissa ja puolustustilalaissa, jotka käsittelevät lähes kokonaisuudessaan toimintaa poikkeusoloissa. Lisäksi eräät hallinnon- ja toimialojen normaaliolojen toimintaa säätelevät lait sisältävät yksittäisiä poikkeusoloja koskevia säännöksiä.¹⁴³

Poikkeusoloja kutsutaan kirjallisuudessa myös hätätilaksi. Kaarlo Tuori on tutkinut hätätilaoikeuden käsitettä teoksessaan *Oikeus, valta ja demokratia* vuodelta 1990. Hätätilaoikeus on Tuorin mukaan katsottavissa oikeusvaltion itserajoitukseksi. Hätätilaoikeus on keskitetyn valtiovallan tasolla vaikuttavaa oikeusvaltion normaalin toiminnan rajoittamista. Oikeusjärjestyksen sitovuus ja valtion vallankäytön oikeudellisen sääntelyn rajat korostuvat yhteiskunnallisissa kriisitilanteissa. Tällaisiksi teoksessa on katsottu muun muassa sota tai kapina, taloudelliset kriisit, luonnononnettomuudet ja terroritoiminta. Tuori toteaa valtion tehtävien lisääntyneen hyvinvointivaltion myötä, valtio puuttuu talouteen ja yhteiskunnallisiin suhteisiin jo nyt. Tämän Tuori katsoo kasvattavan niiden poikkeustilanteiden alaa, joiden ratkaisemiseen tarvitaan valtion taholta tulevia toimia ja näin normaali- ja poikkeustilojen välinen ero hälvenee. Ongelma on erityisesti valtiosääntöoikeudellinen, lainsäädäntövalta siirtyy tällöin väliaikaisesti toimeenpanoelimille.¹⁴⁴

¹⁴² Greene 2011, s. 1765.

¹⁴³ Aine ym. 2011, s. 12.

¹⁴⁴ Tuori 1990, s. 151-152.

Tuori on myös pohtinut oikeudellisen normativiteetin ja yhteiskunnallisen normativiteetin välistä suhdetta. Ennakolta voidaan laatia hätätilalle vain yleisiä tunnusmerkkejä, itse tilanteessa vaaditaan konkreettisia toimia ja tavoitteita. Tuori kutsuu hätätilaoikeutta valtion poikkeusoloissa käyttämäksi poikkeukselliseksi toimivallaksi. Hän jakaa sen valtiosääntöiseen ja ulkovaltiosääntöiseen hätätilaoikeuteen. Valtiosääntöisessä poikkeusolojen toimivaltuudet on säännelty kirjoitetun valtiosäännön mukaisessa järjestyksessä, ulkovaltiosääntöisessä taas tarkoitetaan sellaisia valtioelinten toimivaltuuksia, joita ylipositiivisiin oikeusperiaatteisiin vedoten pidetään valtiosäännön tai oikeusjärjestyksen mukaisina. Tämä siis lähinnä silloin, kun valtiosäännöstä ei löydy sääntelyä poikkeusolojen varalle. Hätätilaoikeuden tavoitteeksi on määritelty kriisin voittaminen ja normaalitilan palauttaminen. Se on luonteeltaan väliaikaista. Myös perusoikeuksiin voidaan joutua puuttumaan.¹⁴⁵ Tuori esittelee tässä yhteydessä saksalaista hätätilaoikeutta sekä angloamerikkalaista Martial Law -instituutiota. Hätätilaoikeuden ongelmia ovat muun muassa yksilöiden perusoikeussuoja murtuminen ja lainsäädäntövallan siirtyminen toimeenpanokoneistolle. Näin ollen ennalta sovitut kontrollijärjestelmät ja niiden rooli korostuvat. Kontrollijärjestelmä on yleensä poliittinen tai tuomioistuinkontrolli. Tuori toteaa luvun lopuksi, että oikeusvaltion kannalta olisi tärkeää säädellä mahdollisimman täsmällisesti jo etukäteen, mitkä ovat hätätilaoikeuden soveltamisedellytykset ja sen sisältämät poikkeusvaltuudet. Näin pystyttäisiin suojaamaan mahdollisimman hyvin sekä kansanedustuslaitoksen asema, että kansalaisten perusoikeudet.¹⁴⁶

Teoksessa *Lukeeko hätä lakia* (vuodelta 1988) Tuori kirjoittaa, että oikeusjärjestelmä sitoo myös valtioita kansalaisten ohella. Suomessa puhutaan oikeusvaltioperiaatteesta. Vakaviin yhteiskunnallisiin kriisitilanteisiin ei aina kuitenkaan ole olemassa lainsäädäntöä ja valtiosäännön keskeinen tehtävä onkin varmistaa yhteiskunnan toiminta myös poikkeustilanteissa. Toisaalta on katsottu, että yhteiskunnan normaalitilan häiriintyessä, oikeusnormit menettävät tehokkuutensa. Tuori kysyy, onko valtion toiminta kriisitilanteissa oikeudellisesti säänneltyä vai onko oikeus kriisitilanteissa voimaton? Normaalitilanteissa tiedetään, kuinka oikeusnormeja sovelletaan, mutta kriisitilanteessa valtiolta vaaditaan korostettua tilanne- ja tavoitesidonnaista toimintaa. Toiminnalla on tällöin tavoitteena normaalitilan palauttaminen. Tilanteen vaatimia toimia ei voida välttämättä etukäteen arvioida.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Tuori 1990, s. 154-155

¹⁴⁶ Tuori 1990, s. 156-157.

¹⁴⁷ Tuori 1988, s. 3-4.

Tuori ajattelee, että jos kriisitilanteen vaatimat toimet voitaisiin arvioida etukäteen, ei kyseessä ehkä olisikaan kriisitilanne. Etukäteen on mahdollista normittaa vain yleisluontoisia tavoitteita, itse tilanne määrittää tarvittavat toimet. Tuori määrittää muodollisen ja aineellisen valtiosääntötulkinnan niin, että muodollisella tarkoitetaan kirjoitetun perustuslain säännöksiä. Aineellisella taas tarkoitetaan ylipositiivisia (supra legal) oikeusperiaatteita, jotka ovat löydettävissä perustuslaista, mutta joita voidaan tulkita tilanteen vaatimalla tavalla. Valtiosääntö tarvitsee sellaisen ylipositiivisen periaatteen, joka oikeuttaa valtion poikkeamaan kriisitilanteissa kirjoitetun valtiosäännön toimivaltasäännöksistä.¹⁴⁸

Hätätilaoikeus on valtion poikkeusoloissa käyttämää toimivaltaa. Valtiosääntöisessä hätätilaoikeudessa poikkeusajan toimivaltuudet on säännelty valtiosäännössä, kun taas ulkovaltiosääntöisellä hätätilaoikeudella Tuori tarkoittaa tilannetta, jossa toimivaltuudet perustuvat ylipositiivisiin oikeusperiaatteisiin. Yhteisenä tavoitteena eri hätätilaoikeusratkaisuille on kriisin voittaminen ja normaalitilan palauttaminen. Tämä saatetaan joutua tekemään poikkeuksia voimassa olevaan valtiosääntöön. Poikkeukset ovat näissä tapauksissa kuitenkin väliaikaisia. Hätätilaoikeus voi olla valtuuttavaa tai organisatorista (vallanjako). Kansalaisoikeuksia voidaan joutua rajoittamaan väliaikaisesti.¹⁴⁹

Tuori käsittelee hätätilaoikeuden yhteydessä esiintyviä ongelmia. Oikeusvaltioperiaatteen kannalta ongelma on, jos perusoikeuksilla turvattu suoja murtuu ennakoimattomasti. Ongelma tämä on erityisesti, jos hätätilaoikeuden soveltamisedellytykset ovat laajat ja pysyvät tai pitkäaikaiset. Tarvitaan kontrollijärjestelmä valvomaan, ettei väliaikaisesta hätätilaoikeudesta tule pysyvää. Tavoitteena täytyy olla normaalitilan palauttaminen. Tähän soveltuu poliittinen- ja tuomioistuinkontrolli, ennakkollinen ja jälkikäteinen valvonta. Ihmisoikeuksille on myös olemassa kansainvälisoikeudellisia takeita: valtioita sitovat kansainväliset sopimukset.¹⁵⁰

4.3 Valmiuslaki ja toiminta pandemiatilanteissa

Valmiuslain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on erityisen vakavissa kriisitilanteissa turvata väestön toimeentulo ja maan talouselämä, pitää yllä oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Nämä

¹⁴⁸ Tuori 1988, s. 5.

¹⁴⁹ Tuori 1988, s. 6.

¹⁵⁰ Tuori 1988, s. 8.

ovat ne edut ja arvot, joita poikkeusoloissa halutaan turvata¹⁵¹. Valmiuslaissa säädetään myös yhteiskunnan varautumisesta (12 §). Valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion liikelaitosten ja muiden valtion viranomaisten sekä kuntien tulee valmiussuunnitelmilla ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmistelulla sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa. Valmiuslain tarkoituksena on siis varmistaa yhteiskunnan toimivuus kaikissa oloissa. Ihmisten turvallisuudesta ja elinmahdollisuuksista on pyrittävä huolehtimaan valmiuslain suomien valtuuksien nojalla.¹⁵² Valmiuslain mukaiset toimivaltuudet eivät kuitenkaan saa olla ylimitoitettuja tai rajoittaa tarpeettoman laajasti perusoikeuksia¹⁵³.

Valmiuslain 3 §:ssä on kirjoitettuna poikkeusolojen määritelmä.

Poikkeusoloja tämän lain mukaan ovat:

1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;

2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;

3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;

4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä

5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

5-kohdan tartuntataudilla tarkoitetaan maailmanlaajuisesti levinnyttä tautia ja sitä voidaan soveltaa, vaikka tauti olisi vielä tullut Suomeen. Pandemian määritelmä käsittää sekä ihmisten välillä leviävät taudit että ihmisen ja eläimen välillä leviävät taudit.¹⁵⁴ Käytännössä tämä

¹⁵¹ HE 3/2008 vp, s. 32.

¹⁵² HE 3/2008 vp., s. 38.

¹⁵³ Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen, s. 8.

¹⁵⁴ HE 3/2008 vp, s. 34.

tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että valmiuslain 118 §:n mukaisia liikkumisrajoituksia voitaisiin ottaa käyttöön jo ennen, kun pandemia ehtii Suomeen.

Valmiuslain 4 § painottaa, että poikkeusoloissa käytettävien toimivaltuuksien tulee olla tilanteeseen nähden välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 1 §:ssä säädettyjen tarkoitusten saavuttamiseksi. Viranomaisten tulee ensisijaisesti käyttää normaalitilanteen säännönmukaisia toimivaltuuksiaan. Valmiuslakia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä sopimuksia ja kansainvälisen oikeuden mukaan yleisesti tunnustettuja sääntöjä (5§). Tällä halutaan korostaa kansainvälisten velvoitteiden merkitystä. Velvoitteilla tarkoitetaan esimerkiksi kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja humanitaarisen oikeuden normeja¹⁵⁵. 5 §:n toisessa momentissa on säännökset kansainvälisissä sitoumuksissa edellytetystä ilmoittamisesta lain II:n osan käyttöönotto-tilanteissa.

Valtioneuvosto ja tasavallan presidentti yhdessä toteavat poikkeusolojen vallitsevan maassa (ValmL 6 §), jonka jälkeen voidaan käyttöönottoasetuksella säätää lain II-osan säännösten soveltamisen aloittamisesta. Asetus annetaan aina määräajaksi, korkeintaan kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että valtioneuvosto oikeutetaan käyttämään tiettyjä, asetuksella yksilöityjä valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia.

Valmiuslain 11 luvussa on säännelty sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamisesta poikkeusoloissa. Luvun 86 §:ssä on sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden toimintaan liittyvien toimivaltuuksien luettelo.

Väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi 3 §:n 1, 2, 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa sosiaali- ja terveysministeriö sekä toimialueellaan aluehallintovirasto voi päätöksellään velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikön:

- 1) laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa;*
- 2) siirtämään toimintansa kokonaan tai osaksi oman toimialueensa tai sijaintipaikkansa ulkopuolelle taikka järjestämään toimintaa myös toimialueensa ulkopuolella;*
- 3) sijoittamaan hoidon tai huollon tarpeessa olevia henkilöitä toimintayksikköönsä siitä riippumatta, mitä asiasta on säädetty, määrätty tai sovittu;*

¹⁵⁵ HE 3/2008 vp, s. 34.

4) *luovuttamaan toimintayksikön tai osan siitä valtion viranomaisten käyttöön.*

Säännös koskee sekä yksityisiä että julkisia sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköitä, kuten sairaaloita, terveyskeskuksia, vanhainkoteja, asumisyksiköitä ja päiväkoteja. Valmiuslain 87 § sääntelee muuta terveydenhuollon ohjaamista. Tällä tarkoitetaan lääkkeisiin liittyvään kauppaa ja tuotantoa sekä terveydenhuollossa käytettävien tavaroiden tai palveluiden, joihin liittyvää toimintaa voidaan velvoittaa laajentamaan, muuttamaan tai siirtämään. 88 § taas liittyy sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä terveydensuojeluun, ja sen perusteella kunnalle voidaan myöntää helpotusta velvoitteisiin, jotka sillä on normaalioloissa. Poikkeusoloissa terveydenhuollon suorituskyky ei riitä hoitamaan kaikkia niitä tehtäviä, joita sille normaalioloissa kuuluu. Näin esimerkiksi kiireettömän hoidon määrääjoista voidaan poiketa.¹⁵⁶

Valtioneuvostolla on mahdollisuus ohjata työvoiman käyttöä terveydenhuollon ja myös pelastustoimen osalta. Työvelvollisuudesta on säädetty luvussa 14. Lain 95 § määrittää, ketkä Suomessa asuvat voidaan velvoittaa valmiuslain tarkoituksen toteuttamisen kannalta välttämättömään työhön, tämä tarkoittaisi niin sanottua yleistä työvelvollisuutta. Lisäksi saman pykälän toisessa momentissa on kerrottu, että terveydenhuollon alalla koulutuksen saaneet voidaan tietyin edellytyksin määrätä tekemään työtä terveydenhuollossa. Tämä olisi mahdollista sekä vakavan suuronnettomuuden että vaarallisen tartuntataudin (ValmL 3 §:n 4 ja 5 -kohdat) uhatessa maataamme¹⁵⁷.

Edellä mainittujen säännösten lisäksi monet muut valmiuslain säännökset liittyvät suoraan tai epäsuorasti tartuntatautien leviämisen torjuntaan. Suoraan voivat vaikuttaa esimerkiksi valmiuslain 17 luvun väestönsuojeluun ja evakointiin liittyvät säännökset, muun muassa liikkumis- ja oleskelurajoitukset tarttuvan taudin leviämisen estämiseksi. Valmiuslain 118 §:n säännöksen mukaan väestön suojelemiseksi poikkeusoloissa valtioneuvosto voi asetuksella kieltää oikeuden liikkua tai oleskella tietyllä alueella enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. Tällaisen rajoittamisen on oltava välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Epäsuorasti taas vaikuttavat esimerkiksi 8 luvun sosiaaliturvaan liittyvät muutokset ja erilaiset ansionmenetyksiin liittyvät toimenpiteet, joita voidaan tehdä valmiuslain 12 luvun sääntelyn valtiontalouden hoidosta poikkeusoloissa liittyen.

¹⁵⁶ HE 3/2008 vp, s. 77.

¹⁵⁷ HE 3/2008 vp, s. 81.

Pandemian torjunnassa on käytössä myös normaaliajan lainsäädäntö. Terveydenhuoltolain 2 §:n 1-kohdan mukaan lain tarkoituksena on muun muassa edistää ja ylläpitää väestön terveyttä, hyvinvointia, työ- ja toimintakykyä sekä sosiaalista turvallisuutta. Lain 2 §:n 5-kohdan mukaan lailla vahvistetaan terveydenhuollon toimintaedellytyksiä ja parannetaan terveydenhuollon toimijoiden yhteistyötä terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä. Terveydenhuoltolain 38 § määrittää varautumis- ja toimintavelvollisuudet poikkeustilanteeseen jouduttaessa. Sen mukaan kunkin sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on päätettävä yhteistyössä alueen kuntien kanssa terveydenhuollon varautumisesta suuronnettomuustilanteissa tai terveydenhuollon erityistilanteissa. Sairaanhoitopiirin kuntayhtymällä on velvollisuus laatia yhdessä alueensa kuntien kanssa terveydenhuollon alueellinen valmiussuunnitelma. Pykälän toisessa momentissa on säännelty valtion velvollisuudesta osallistua terveydenhuollossa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen rahoittamalla toimintaa sekä valtuuttamalla tilanteessa tarvittavia toimijoita. Terveydenhuoltolain 38 § on valmiuslain 12 §:n yleisvelvoitteesta johdettu tarkennus liittyen alueellisiin vastuisiin valmiussuunnitteluun ja –ohjaukseen liittyen. Lain esitöiden mukaan alueellinen erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon yhteinen varautuminen ja valmiussuunnittelu tehostavat toimintaa yhdistämällä terveydenhuollon voimavaroja ja asiantuntijuutta sekä potilaiden ohjauksen etukäteistä suunnittelua. Pykälän toisen momentin tarkoitus on turvata sellainen valtakunnallinen varautumismahdollisuus, joka ei muun lainsäädännön mukaan kuulu kunnan tai kuntayhtymän vastuulle.¹⁵⁸

Hallituksen esityksessä terveydenhuoltolaiksi todetaan, että suuremmissa erityistilanteissa kunnan tai alueen terveydenhuollon resurssit ja osaaminen eivät välttämättä riitä tilanteen hallintaan saamiseen tai johtamiseen. Nopea tutkimuksen tai hoidon käynnistäminen edellyttää avuksi muualta tulevia terveydenhuollon ammattilaisia, tarvikkeita ja laitteita sekä lääkkeitä. Potilaita saatetaan myös joutua siirtämään hoitoon muualle, mikä saattaa edellyttää esimerkiksi ilmateitse tapahtuvaa lääkinnällistä evakuointia. Terveydenhuoltolain tarkoituksena on nimetä ja valtuuttaa Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri ja Vantaan sosiaali- ja kriisipäivystys valtakunnallisiksi toimijoiksi tämän tyyppisissä tilanteissa.¹⁵⁹

Valmiuslain mukaan ihmisten henkeä ja terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi on sotilaallisissa poikkeustiloissa sekä suuronnettomuuden ja pandemian uhatessa mahdollista

¹⁵⁸ HE 90/2010 vp, s. 129.

¹⁵⁹ Ibid.

tilapäisesti kieltää oleskelu ja liikkuminen tietyllä paikkakunnalla tai alueella tai rajoittaa niitä. Liikkumisen tai oleskelun kiellosta tai rajoituksesta säädetään valtioneuvoston asetuksella enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan.¹⁶⁰ Näin toimittiin koronakeväänä 2020, kun valtioneuvosto antoi 27.3.2020 asetuksen (M 9/2020 vp) valmiuslain 118 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotosta. Tällä asetuksella annettiin valtioneuvostolle toimivaltuus kieltää ja rajoittaa liikkumista Uudenmaan maakunnan alueella. Uusimaa käytännössä eristettiin tällä asetuksella muusta Suomesta koronaepidemian leviämisen hillitsemiseksi. Liikkumisrajoitus tuli voimaan 28.3.2020 ja päättyi 15.4.2020.

Laissa poikkeusolojen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnasta (29.12.2011/1554) määritellään poikkeusolojen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnan kokoonpano ja tehtävät (1§). Tämä laki on valmiuslakiin liitännäinen laki. 2 §:n mukaisia tehtävänä on suunnitella ja valmistella sosiaali- ja terveydenhuollon hoitamista poikkeusoloissa sekä niitä normaaliolojen valmiuteen liittyviä asioita ja tukitoimia, jotka muodostavat perustan poikkeusoloihin varautumiselle. Valtioneuvosto asettaa neuvottelukunnan aina enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Neuvottelukunnalla on laaja tiedonsaantioikeus viranomaisilta ja yhteisöiltä toimintaansa varten (2 § 2 mom).¹⁶¹

4.4 Perusoikeudet poikkeusoloissa

Honko toteaa artikkelissaan ihmisoikeuksien olevan usein sotien ja kriisitilanteiden ensimmäisiä uhreja. Valtiota kohtaaviksi hätätiloiksi on lueteltu muun muassa aseelliset konfliktit, kapinat, terroriteot ja luonnonkatastrofit. Näissä tilanteissa usein joudutaan rajoittamaan yksilöiden oikeuksia yleisen edun vaatimusten ja yleisempien oikeuksien vuoksi. Yksilön oikeuksien toteuttaminen voi vaatia myös jonkun toisen yksilön oikeuksien rajoittamista. Artikkelissa todetaan, että kansallinen hätätilanne testaa tehokkaasti valtion sitoutuneisuutta ihmisoikeuksiin. Hätätilanteessa oltaessa valtiolla olisi kuitenkin oltava pyrkimys palauttaa olosuhteet normaaleiksi, jolloin ihmisoikeuksia voidaan taas kunnioittaa täysimääräisesti.¹⁶²

Tuori kirjoittaa hätätilaoikeuden kahdenlaisista oikeusvaikutuksista. Niitä voidaan kutsua valtuuttaviksi ja organisatorisiksi. Hätätilaoikeuden valtuuttavat vaikutukset liittyvät

¹⁶⁰ Aine ym. 2011, s. 173.

¹⁶¹ HE 3/2008 vp, s. 95.

¹⁶² Honko 2017, s. 5.

perusoikeuksiin, organisatoriset taas valtion vallanjakoperiaatteisiin. Normaalioloissa valtiolla ei ole valtaa rajoittaa yksilöiden perusoikeuksia, mutta hätätilaoikeus valtuuttaa tietyt valtioelimet puuttumaan perustuslain suojaamiin perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen vapauteen.¹⁶³ Perusoikeudet suojaavat yksilöä ja ne rajoittavat julkisen vallan mahdollisuuksia puuttua yksilön omaan päätäntävaltaan ja toimintakykyyn. Voidaan katsoa, että julkiselle vallalle on myös annettu tehtäväksi omalla aktiivisella toiminnallaan suojata perusoikeuksien toteutumista ja luoda sille toimintamahdollisuuksia.¹⁶⁴ Oikeusvaltion lähtökohta ovat perusoikeudet ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvatut ihmisoikeudet. Perusoikeuksista poikkeaminen on aina pystyttävä erikseen perustelemaan. Perusoikeudet eivät kuitenkaan ole erikseen säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta ehdottomia. Perusoikeuksia käytettäessä on aina otettava huomioon myös muiden perusoikeuksien toteutuminen ja eri perusoikeuksien välillä voidaan joutua käyttämään tapauskohtaista punnintaa. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset antavat mahdollisuuden punnita eri perusoikeuksien yhteensovittamista yhteisen hyvän vuoksi.¹⁶⁵

Perustuslain 23 §:ssä säädetään tilapäisistä poikkeuksista, joita perusoikeuksiin voidaan tehdä. Perustuslain 23 §:n säännös perusoikeuksista poikkeusoloista on keskeisin valmiuslainsäädäntöä ja sen rajoja määrittävä säännös. Säännöksen mukaan perustuslakiin voidaan lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla asetuksella säätää sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusveloitteiden mukaisia. Tällaiset tilapäiset poikkeukset tarkoittavat pidemmälle menevää puuttumista perusoikeuksiin, kuin mitä normaalioloissa tavallisella lailla on mahdollista tehdä. Kyseiset poikkeukset ovat siis mahdollistettu tehtäväksi tilapäisesti tavallisella lailla. Kyseessä on sellainen kajoaminen perusoikeuteen, joka normaalitapauksessa olisi mahdollista tehdä vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä eli poikkeuslailla. Perustuslain 23 §:n tarkoittamat tilapäiset poikkeukset ovat siis verrattavissa varsinaisiin perusoikeuspoikkeuksiin, mutta ne voidaan toteuttaa tavallisella lailla.¹⁶⁶

¹⁶³ Tuori 1988, s. 8-9.

¹⁶⁴ Länsineva 2002, s. 240-242.

¹⁶⁵ Aine ym. 2011, s. 176, ks. tarkemmin Viljanen 2001, s. 37-64.

¹⁶⁶ Viljanen 2011, s. 142-143.

Tuori kirjoittaa hätätilaoikeuden ja oikeusvaltioperiaatteen välisestä ongelmasta. Oikeusvaltion oleelliset osat ovat perusoikeusjärjestelmä ja hallinnon lainalaisuus eli vaatimus siitä, että viranomaisten toimivalta perustuu nimenomaisiin oikeusnormeihin. Hätätilaoikeus tekee poikkeuksen molempiin oikeusvaltioperiaatteen osiin. Hätätila murtaa perusoikeuksille normaalioloissa kuuluvan suojan. Poikkeustilanteiden täsmällistä luonnetta ja niiden edellyttämiä toimia on vaikea ennakoida, mutta hätätilaoikeuden yleinen tavoite on kriisin voittaminen ja normaalitilan palauttaminen, se, millä keinoin näihin tavoitteisiin päästään, täsmentyy tilannekohtaisesti. Normaalioloissa lainsäädäntövalta on eduskunnalla, hätätilassa normeja antaa toimeenpanovalta, tässä on nähtävissä oikeudellinen legitimititeettiongelma. Hätätilaoikeus siirtää oikeusnormien säätämisen menettelyyn, joka ei vastaa oikeuden demokraattista oikeutusperiaatetta. Tästä syystä hätätilaoikeus ei voi olla pysyvää.¹⁶⁷

Perusoikeussuoja saattaa heikentyä kriisi- ja poikkeusoloissa ensinnäkin sitä kautta, että perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia voidaan säätää ennakoivasti jo normaalioloissa yleisten perusoikeusrajoitusten periaatteiden sallimissa rajoissa. Toisekseen poikkeusoloissa perusoikeuksiin voidaan säätää tilapäisiä rajoituksia lailla, mikäli se tilanne huomioon ottaen on välttämätöntä. Tällaisiin tilanteisiin voidaan varautua jo ennakoivasti säätämällä rajoituksia ja ottamalla ne käyttöön perustuslain 23 §:n luettelemissa tapauksissa. Kolmanneksi, poikkeusolojen toteutuessa jo säädettyjä rajoituksia ja valtuuksia voidaan laajentaa entisestään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tällaisissa tilanteissa perustuslain rajoituksilta edellytetään tilapäisyyttä sekä sitä, että ne ovat Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.¹⁶⁸

Valtiosäännöstä poikkeavien, hätätilaoikeuden valtuuttamien toimenpiteiden tulee olla väliaikaisia ja ne voidaan oikeuttaa vain sillä, että normaalitilaan palataan niin pian kuin mahdollista. Näillä edellytyksillä toteutetut toimenpiteet liittyvät sekä perusoikeuksiin että vallanjakoperiaatteeseen, ne mahdollistavat tiettyjen valtioelinten puuttumisen perustuslain suojaamiin perusoikeuksiin siirtämällä toimivaltaa lainsäätäjältä toimeenpanoelimille. Hätätilavaltuudet voivat myös antaa eduskunnalle sellaista toimivaltaa, jota sillä ei normaalioloissa ole.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Tuori 1988, s. 13-14.

¹⁶⁸ Saraviita 2005, s. 219.

¹⁶⁹ Tuori 1988, s. 8-9.

Kriisiajan lainsäädännön positiivisena puolena voidaan pitää sitä, että vaikka kriisilainsäädännön mahdollistamien toimivaltasäännösten soveltaminen johtaisikin yksilön perusoikeuksien rajoittamiseen, pyritään sillä kuitenkin myös samanaikaisesti turvaamaan lukuisia muita perusoikeuksia. Kriisilainsäädännöllä pyritään myös luomaan viranomaisten erityistoimivaltuuksille ja toiminnalle laillinen perusta myös poikkeusoloissa. Jos lakeja ryhdyttäisiin säätämään vasta poikkeustilan aikana, saattaisivat laaditut säännökset vaarantaa yksilön oikeusturvaa. Kirjaamalla toimivaltuudet ja niiden rajat mahdollisimman tarkasti lainsäädäntöön jo normaaliolojen aikana, vahvistetaan samalla yksilön oikeusturvaa ja perus- ja ihmisoikeuksia.¹⁷⁰

Kun perus- ja ihmisoikeuksia poikkeustilanteissa rajoitetaan, on tarkasteltava, jätetäänkö samalla noudattamatta myös ihmisoikeussopimusten määräyksiä. Kansainvälisillä, Suomea sitovilla sopimuksilla on tärkeä merkitys perusoikeuksia rajoitettaessa. Hierarkialtaan ne ovat kansallista lainsäädäntöä ylempänä, mikä tarkoittaa sitä, ettei niistä voida poiketa edes perustuslain säätämisyjärjestyksessä ilman että syyllistytään kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden rikkomiseen.¹⁷¹ Kansalliselle lainsäätäjälle on katsottu kuitenkin jäävän paljon liikkumavaraa oikeuksien määrittämisessä ja rajoittamisessa, koska ihmisoikeussopimukset määrittävät vain perus- ja ihmisoikeuksien minimitason.¹⁷²

Perustuslain 23 §:n mukainen poikkeaminen perusoikeuksista on mahdollista vain, kun se on välttämätöntä säännöksen mukaisten yhteiskunnallisten poikkeusolojen aikana. 23 §:ää on tulkittava Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti eli kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tai yleisessä kansainvälisessä oikeudessa määritellyistä ehdottomista oikeuksista ei voida poiketa. Tämän lisäksi, poikkeusolojen edellytysten täytyessä, on täytettävä kansainväliset menettelylliset vaatimukset, jotka koskevat esimerkiksi kansainvälisen hätätilailmoituksen tekemistä.¹⁷³

Useimmissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa on annettu mahdollisuus poiketa säännöksistä yleiseksi kansalliseksi hätätilaksi arvoituissa poikkeusoloissa¹⁷⁴. Tällainen

¹⁷⁰ Lindstedt 2007, s. 1034-1035.

¹⁷¹ Scheinin 1988, s. 157.

¹⁷² Viljanen 2001, s. 284.

¹⁷³ Aine ym. 2011, s. 183.

¹⁷⁴Ei kuitenkaan kaikissa, kuten esimerkiksi TSS-oikeuksia koskevassa sopimuksessa tällaista poikkeamismahdollisuutta ei ole määritetty.

poikkeamismahdollisuus on esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja KP-sopimuksessa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla kokonaisuudessaan:

Sopimusvelvoitteista poikkeaminen hätätilan aikana

1. Sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää, korkeat sopimuspuolet voivat ryhtyä toimiin, jotka merkitsevät poikkeamista niiden tämän yleissopimuksen mukaisista velvoitteista, siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii edellyttäen kuitenkin, etteivät tällaiset toimet ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa.

2. Tämän määräyksen nojalla ei voida poiketa 2 artiklasta, paitsi silloin kun on kysymys laillisista sotatoimista johtuvista kuolemantapauksista, eikä 3, 4 (1 kappale) ja 7 artiklasta.

3. Korkean sopimuspuolen, joka käyttää hyväkseen oikeutta poiketa yleissopimuksesta, tulee pitää Euroopan neuvoston pääsihteeri täysin tietoisena toimistaan ja niihin johtaneista syistä sekä ilmoittaa hänelle, milloin näistä toimista on luovuttu ja yleissopimuksen kaikkia määräyksiä jälleen noudatetaan.

Sodan tai muun yleisen kansakunnan elämää uhkaavan hätätilan aikana voidaan sopimusvelvoitteista siis poiketa siinä laajuudessa, kun poikkeaminen on välttämätöntä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännön perusteella voidaan todeta, että hätätilan on oltava todellinen tai ilmeinen, sen vaikutusten tulee koskettaa koko kansakuntaa ja sen on vaarannettava järjestäytynyt yhteiskuntaelämä. Lisäksi tilanteen on oltava niin poikkeuksellinen, että ihmisoikeussopimuksen sallimat normaalit rajoitukset ja keinot yleisen turvallisuuden, terveydenhoidon ja järjestyksen ylläpitämiseksi eivät selvästi riitä. Soveltamiskäytäntö osoittaa, että 15 artiklaa voidaan käyttää vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa. Sopimusvaltioille on annettu tietty harkintavalta päättää, milloin 15 artiklan kriteerit täyttyvät, valtioiden tulee siis itse arvioida, milloin kyseessä on hätätila. Harkinta tehdään kuitenkin aina tapauskohtaisesti ja sen on oltava perusteltua.¹⁷⁵ Ennen 15 artiklan 3-kohdan mukaista hätätilailmoitusta tulee tehdä kansallinen päätös, jolla hätätila julistetaan alkaneeksi.

¹⁷⁵ Aine ym. 2011, s. 183, ks. tapaus Kreikka (3321/67 ym.), Yearbook of the European Convention on Human Rights 1969 s. 72.

Päätöksestä ilmenee käsitys hätätilan vakavuudesta ja se antaa ulkopuolisille tarkkailijoille mahdollisuuden tarkkailla sopimuskriteerien täyttymistä tässä yksittäisessä tapauksessa.¹⁷⁶

Ihmisoikeussopimuksesta poikkeamisen välttämättömyyttä arvioitaessa, tulee kiinnittää huomiota poikkeuksen asialliseen, ajalliseen sekä alueelliseen ulottuvuuteen. Poiketa saa vain niistä ihmisoikeuksista, ja vain siinä laajuudessa, kuin mitä kyseinen tilanne välttämättä edellyttää. Ajallisesti poikkeuksien tulee olla mahdollisimman lyhytkestoisia ja niistä tulee luopua heti, kun hätätila lakkaa ja yleisen järjestyksen ylläpito on taas mahdollista normaaliolojen lainsäädännön avulla. Poikkeuksia ihmisoikeuksista saa toteuttaa vain sillä alueella, jossa kyseiset olosuhteet vallitsevat. Hätätila voi olla keskittynyt tietylle alueelle ja silti uhata koko kansakunnan elämää. Tuomioistuimilla on mahdollisuus kontrolloida julkisen vallan toimia hätätilan aikana, tämä tuo suojaa poikkeuksien kohteena olevaa yksilöä kohtaan. Kansallisen tuomioistuimen velvollisuutena on suojella yksilön oikeuksia oikeudenkäynneissä. Oikeuksien toteutumista valvoo viimekädessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin.¹⁷⁷

Myös KP-sopimuksen 4 artiklassa on säännökset sopimusvelvoitteista poikkeamisesta:

1. Yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan olemassaoloa ja joka on virallisesti sellaiseksi julistettu, sopimusvaltiot voivat ryhtyä toimenpiteisiin, jotka merkitsevät poikkeamista niille tämän yleissopimuksen mukaan kuuluvista velvoituksista siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii, edellyttäen, että tällaiset toimenpiteet eivät ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitusten kanssa eivätkä merkitse pelkästään rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon tai yhteiskunnalliseen syntyperään perustuvaa syrjintää.

2. Mitään rajoitusta ei voida tämän määräyksen nojalla tehdä 6, 7, 8 (1 ja 2 kappale), 11, 15, 16 ja 18 artiklaan.

3. Jokaisen tämän yleissopimuksen sopimusvaltion, joka käyttää hyväkseen oikeutta poiketa yleissopimuksesta, tulee pääsihteerin välityksellä välittömästi ilmoittaa muille yleissopimuksen sopimusvaltioille niistä määräyksistä, joista on poikettu, ja niistä syistä, jotka ovat aiheuttaneet toimenpiteet. Uusi ilmoitus on tehtävä samassa järjestyksessä päivänä, jona sopimusvaltio on luopunut tällaisista poikkeuksista.

¹⁷⁶ Aine ym. 2011, s. 183-184.

¹⁷⁷ Aine ym. 2011, s. 184-185.

Myös KP-sopimuksessa mainitaan sama välttämättömyyskriteeri kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessakin, kun kysymys on sopimusvelvoitteista poikkeamisesta. Häätätilan tulee olla virallisesti julistettu, jotta poikkeaminen on mahdollista. Poikkeukset eivät saa johtaa yksilöiden syrjimiseen. Erityispiirteenä KP-sopimus määrittää ehdottomiksi oikeuksiksi myös velvollisuus tunnustaa jokainen ihminen kaikkialla henkilöksi oikeudellisessa mielessä sekä velvollisuus kunnioittaa jokaisen ihmisen oikeutta omantunnon ja uskonnon vapauteen. Muutoin KP-sopimuksen poikkeamissäännös on melko yhdenmukainen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan kanssa.¹⁷⁸

Mutta onko olemassa ehdottomia ihmisoikeuksia? YK:n KP-sopimuksen 4 artikla nimeää oikeuksia, joista valtiot eivät voi poiketa missään olosuhteissa, ei edes kansakunnan olemassaoloa uhkaavan yleisen häätätilan aikana. Tällaisia ovat 1) oikeus elämään (6 artikla); 2) kidutuksen sekä julman, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kieltä (7 artikla); 3) lääketieteelliseen tai tieteelliseen kokeeseen alistamisen kieltä ilman henkilön suostumusta (7 artikla); 4) orjuuden, orjakaupan ja maaorjuuden kieltä (8 artikla); 5) vangitsemiskiello sillä perusteella, ettei henkilö pysty täyttämään sopimusvelvoitettaan (11 artikla); 6) rikosoikeudellinen laillisuusperiaate eli vaatimus siitä, että rikosoikeudellinen vastuu ja rangaistus rajoittuvat yksilöityihin lain säännöksiin, jotka ovat voimassa rikoksen tekohetkellä (15 artikla); 7) oikeus tulla tunnustetuksi kaikkialla henkilöksi oikeudellisessa mielessä (16 artikla); 8) ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapaus (18 artikla); 9) puolueetonta oikeudenkäyntiä koskevat periaatteet, kuten syyttömyysolettama (14 artiklan 2 kohta); 10) mielivaltaisen vapaudenriiston kieltä (9 artiklan 1-kohta) ja 11) joukkorangaistuksen kieltä. TSS-sopimuksessa ei ole nimetty ehdottomia oikeuksia, mutta TSS-komitean yleiskommentin nro 3 mukaan valtioita sitoo keskeinen vähimmäisvelvoite varmistaa, että kaikki TSS-sopimuksen mukaiset oikeudet toteutuvat ainakin välttämättömällä vähimmäistasolla. Näiden oikeuksien joukossa on muun muassa oikeus välttämättömään perusterveydenhuoltoon, mukaan lukien välttämättömät lääkkeet (yleiskommentit nro 3 ja 14).

¹⁷⁸ Aine ym. 2011, s. 185.

5 YHTEENVETO

Tartuntatauteihin liittyvissä äärimmäisissä poikkeusoloissa joudutaan perustuslain 7 §:n oikeus elämään ja oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen asettamaan erityiseen asemaan muihin perusoikeuksiin nähden. Tartuntatautilain tavoitteena on ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisten hengelle ja terveydelle sekä yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Laissa säädetyt rajoitustoimet puuttuvat yksilön itsemääräämisoikeuteen siten, että toimenpiteiden käytön edellytyksistä ja siihen liittyvistä yksityiskohdista ei voida säätää lakia alemman asteisilla säädöksillä. Rajoitustoimet puuttuvat yksilön itsemääräämisoikeuden lisäksi perustuslain 7 §:n 1 momentin turvaamaan henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden suojaan, 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen ja 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Jotta perusoikeudet tulevat turvatuksi kaikissa tilanteissa mahdollisimman laajasti, on perusoikeuksien rajoitusten oltava tarkkarajaisia ja täsmällisesti määriteltyjä. Käytännössä ja yksinkertaistettuna ilmaistuna, edellytyksenä perusoikeuksien rajoitukselle ovat potilaan tai toisen henkilön hengen, terveyden tai turvallisuuden vaarantuminen. Yksilön jonkin perusoikeuden tai muiden ihmisten perusoikeuksien toteutuminen, tai painavat yhteiskunnalliset syyt, saattavat edellyttää henkilön perusoikeuksien rajoittamista. Tällaisessa tilanteessa joudutaan perusoikeuksia punnitsemaan keskenään ja pyrkimyksenä tulee olla tilanne, jossa parhaiten pystytään huolehtimaan perusoikeuksien yhtäaikainen toteutuminen. Osa perusoikeuksista on kirjoitettu ehdottomiksi, eikä niiden rajoittaminen ole tavallisella lailla näin ollen mahdollista.

Perusoikeudet eivät ole sillä tavalla ehdottomia, ettei niitä voitaisi koskaan tai millään edellytyksillä rajoittaa. Rajoittamisen tarve voi syntyä esimerkiksi toisen henkilön perusoikeuksien suojaamisen vuoksi. Jos perusoikeudet ovat keskenään ristiriidassa, on tarve tehdä punnintaa perusoikeuksien välillä. Perusoikeusrajoituksella tarkoitetaan oikeuden kaventamista tai yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan taholta. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä¹⁷⁹ kuvatut perusoikeuksien rajoitusedellytykset tulee myös ottaa huomioon. Kaikkien rajoitusedellytysten tulee toteutua samanaikaisesti, jotta perusoikeuden rajoitus ei ole ristiriidassa kulloinkin kyseessä olevan perusoikeussäännöksen kanssa. Perusoikeuksia voidaan rajoittaa ainoastaan lain tasoisella sääntelyllä, tämä tarkoittaa sitä, ettei perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa voida delegoida lakia alemman

¹⁷⁹ PeVM 25/1994 vp.

asteiselle tasolle. Rajoitukset eivät voi siis perustua asetuksiin, hallinnollisiin määräyksiin tai niin sanottuun laitosvaltaan.

Jokaisen yksilön perusoikeuksia rajoittavan rajoitustoimen kohdalla on myös yksilöity lisäedellytyksiä toimenpiteen toteuttamiselle. Tällaisia ovat esimerkiksi rajoitustoimen keston määrittely ja sen käytön jatkamisen edellytyksistä annetut säännökset sekä rajoitustoimien käytön seuranta. Lisäksi on annettu säännöksiä esimerkiksi henkilöistä, joilla on oikeus päättää rajoitustoimista. Rajoitusten on oltava hyväksytyjä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Hyväksyttävyydellä voidaan tarkoittaa esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai Maailman terveysjärjestön kansainvälisen terveysturvapöytäkirjan (2005) tai Euroopan unionin terveysturvapäätöksen (EU 1082/2013) määrittelemiä hyväksyttäviä rajoitustoimien perusteita. Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa.

Lähtökohtana on aina perusoikeuksien turvaaminen, mutta käytännössä, kun kyseessä on toisten yksilöiden perusoikeuksien turvaaminen, kuten tartuntataudin leviämisen estäminen, voi tilanne muodostaa hyväksyttävän perusteen perusoikeuksien rajoittamiselle. Rajoitus on hyväksyttävä, jos sen toteuttaminen on välttämätöntä painavamman intressin turvaamiseksi. Ollakseen hyväksyttävä, tulee rajoitusperuste arvioida aina erikseen jokaisen tilanteessa rajoitettavan perusoikeuden suhteen. Arvio tulee myös tehdä siitä, missä määrin rajoitus on hyväksyttävässä suhteessa suojattuun oikeushyvään nähden.¹⁸⁰

Rajoitustoimien tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja siis välttämättömiä tilanteen vaatiman tavoitteen saavuttamiseksi. Niiden on myös oltava laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksilla suojattuun oikeushyvään nähden. Tavoiteltavan hyödyn tulee olla suurempi kuin rajoitustoimista aiheutuva haitta, arvioitava on myös, olisiko tavoitteen saavuttaminen mahdollista vähemmällä puuttumisella yksilön perusoikeuksiin. Tartuntatautilanteissa potilaan oikeuksia rajoitettaessa joudutaan mahdollisesti puuttumaan useampiin perusoikeuksiin peräkkäin, tai jopa samanaikaisesti. Tällöin on erityisesti kiinnitettävä huomiota rajoitusten yhteisvaikutukseen. Rajoitustoimenpide on aina suoritettava potilaan ihmisarvoa kunnioittaen, mahdollisimman turvallisesti ja perustarpeista huolehtien.¹⁸¹

¹⁸⁰ HE 13/2016 vp, s. 71-72.

¹⁸¹ HE 13/2016 vp, s. 72.

Itsemääräämisoikeus on potilaan tärkein oikeus. Se on mainittu yleisenä periaatteena perustuslain esitöissä perustuslain 1 §:n 2 momenttiin liittyen. Tässä lainkohdassa turvataan ihmisarvon loukkaamattomuus ja yksilön vapaus ja oikeudet sekä oikeudenmukaisuus yhteiskunnassa. Perustuslain 7 §:n oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen ovat osa yksilön itsemääräämisoikeutta. Potilaan itsemääräämisoikeus tarkoittaa, että potilas tekee itse itseään koskevat päätökset, eli käytännössä antaa suostumuksensa hoitoon tai tutkimukseen. Potilas voi siis myös kieltäytyä hoidosta. Kuten edellä on kerrottu, poikkeuksiakin on. Jos potilaan hoitamattomuus vaarantaa muita henkilöitä, voidaan häntä esimerkiksi lääkittää pakolla. Potilan itsemääräämisoikeus on kuitenkin siinä määrin vahva oikeus, ettei sen yli voi kävellä edes silloin, kun potilas on tahdonvastaisesti hoidettavana, esimerkiksi määrätty karanteeniin tai eristykseen. Itsemääräämisoikeuden rajoitusten tulee olla tapauskohtaisesti arvioiden katsottu kussakin tilanteessa välttämättömiksi.

Tartuntatautilaki on säädetty torjumaan tauteja ja niistä ihmisille aiheutuvia haittoja. Tavoitteena on yksilön toimintakyvyn säilyminen ja yhteiskunnan toimintojen laajamittaisen häiriintymisen ehkäiseminen. Tartuntatauti on yleisvaarallinen, jos taudin tarttuvuus on suuri, tauti on vaarallinen ja taudin leviäminen voidaan estää tautiin sairastuneeseen, taudinaiheuttajalle altistuneeseen tai tällaiseksi perustellusti epäiltyyn henkilöön kohdistettavilla toimenpiteillä (TTL 4 § 1 mom.). Yleisvaarallisten tautien torjumiseksi lainsäädännöllä mahdollistettuja rajoitustoimenpiteitä, jotka samalla rajoittavat yksilön perusoikeuksia, voidaan siis käyttää vain silloin, kun kyseessä on kuvaillun kaltainen yleisvaaralliseksi arvioitu tauti. Näin suojataan perusoikeuksien toteutumista. Lain mukaiset toimet tautien leviämisen ehkäisemiseksi kohdistetaan taudille altistuneisiin tai tautiin sairastuneisiin. Näitä toimia ovat esimerkiksi karanteeni ja eristäminen.

Karanteeni kohdistetaan henkilöön, joka on altistunut yleisvaaralliselle tartuntataudille, tai jonka voidaan perustellusti epäillä altistuneen sille. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi henkilöä, joka on ollut läheisessä kontaktissa sairastuneeksi todetun henkilön kanssa. Eristäminen kohdistuu henkilöön, jonka on todettu sairastuneen tai perustellusti epäillään sairastuneen yleisvaaralliseen tartuntatautiin. Vapautta rajoittavia toimia voidaan siis kohdistaa myös henkilöihin, jotka eivät varsinaisesti tarvitse hoitoa. Päätöksen karanteenista ja eristyksestä tekee virkasuhteinen tartuntataudeista vastaava lääkäri, tällä suojataan yksilön oikeuksia, koska päätöksentekijällä on korostunut vastuu. Karanteenin kohteeksi joutunut on myös suojattu jälkikäteisen muutoksenhakuoikeuden kautta, tällöin rajoitustoimenpide ja sen

välttämättömyys ja tarkoituksenmukaisuus voidaan saattaa puolueettoman tuomioistuimen arvioitavaksi. Karanteeni ja eristäminen on aina ensisijaisesti tarkoitus toteuttaa yhteisymmärryksessä siihen määrätyn henkilön kanssa, vasta toissijaisesti käytetään tahdonvastaisia toimia. Tahdonvastaiset rajoitustoimet puuttuvat voimakkaasti yksilön perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen vapauteen ja yksityisyyden suojaan sekä liikkumisvapauteen. Vapaudenmenetyks yksinään ei ole peruste rajoittaa henkilön muita perusoikeuksia.

Vähennettäessä pandemian vaikutuksia yksilön oikeudet ja yhteisön etu voivat joutua ristiriitaan keskenään. Tämän vuoksi on tärkeää, että tarvittavien toimenpiteiden vaikutukset on mahdollisimman pitkälle mietitty etukäteen. Päätöksentekijät voivat joutua pandemian aikana tekemään vaikeita päätöksiä, jotka vaikuttavat ihmisten hyvinvointiin ja toimintavapauteen pitkäkestoisesti. Ihmisten vapauteen ja esimerkiksi omaisuuden suojaan puuttuvat toimenpiteet ovat terveydenhuollossa ja -suojelussa onneksi vielä harvinaisia poikkeuksia, ja niihin ryhtymisestä on säännökset lainsäädännössä. Yksilön vapautta rajoitettaessa tulee toimia niin, ettei toimet ole ylimitoitettuja uhkaavaan vaaraan nähden. Rajoitustoimia sovellettaessa olisi myös otettava huomioon tasavertaisuus niiden ihmisten kesken, joihin nähden rajoitukset katsotaan välttämättömiksi. Päätöksien tulee avoimesti perustua lakiin, niin, että päätöksen kohteen on mahdollista ymmärtää päätöksen syy. Päätösten tulee myös olla perusteltuja ja perustua parhaaseen mahdolliseen käytettävissä olevaan tietoon niiden hyväksyttävyyden varmistamiseksi, myös jälkikäteen.

Yhdenvertaisuuden kannalta on tärkeää huomioida perustuslain 19 §:n säännös, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Jos priorisointia joudutaan tekemään, esimerkiksi resurssien rajallisuuden vuoksi, täytyy valinta tehdä aina eettisesti kestävällä tavalla. Jopa normaalioloissa joudutaan potilaita asettamaan kiireellisyys- ja tärkeysjärjestykseen saamansa hoidon suhteen. Jos hoitoon pääsyä rajataan esimerkiksi potilaan iän tai sairauksien perusteella, saattaa toiminta olla lainvastaista syrjintää. COVID-19 -virustauti on todettu erityisen vaaralliseksi vanhuksille ja muille perussairauksiensa vuoksi riskiryhmiin kuuluville¹⁸². Tietyn ihmisryhmän suojeleminen asettamalla se muihin nähden parempaan asemaan ei kuitenkaan ole kiellettyä syrjintää, jos siihen on olemassa hyväksyttävät perusteet.

¹⁸² THL Vakavan koronavirustaudin riskiryhmät.

Vuoden 2020 koronavirus -epidemia on käytännön soveltamistilanteiden kannalta osoittanut tartuntatautilaissa ainakin kolmenlaisia ongelmia. Tartuntatautilain mukaisesti taudille altistuneet tai perustellusti altistuneeksi epäillyt asetetaan karanteeniin, joka toteutetaan mahdollisuuksien mukaan ensisijaisesti potilaan kotona. Eristykseen taas määrätään tartunnan saaneet, ja eristys toteutetaan terveydenhuollon toimintayksikössä. Ongelmana on se, että lakia säädettäessä ei ole otettu huomioon, ettei tartuntatautiin ole aina olemassa lääkettä tai hoitoa, joka edellyttäisi eristämisen terveydenhuollon tiloihin. Sairastuneita voi myös olla niin paljon, ettei terveydenhuollon kapasiteetti riitä eristämään sairastuneita terveydenhuollon toimintayksiköihin. Kyseisissä toimintayksiköissä, käytännössä esimerkiksi terveyskeskuksen vuodeosastoilla, saattaa olla paljon pitkäaikaissairaita ja vanhuksia, jotka voivat varotoimista huolimatta altistua tartuntataudille, jos eristystä vaativat tartunnan saaneet ovat samassa rakennuksessa. Eristäminen terveydenhuollon toimintayksikköön ei siis ole potilasturvallisuuden kannalta järkevää viruksiin liittyvissä tartuntatautitapauksissa. Käytännössä COVID-19 taudin saaneet eli sairastuneet ovat olleet lainsäädännöllisen ongelman vuoksi kotikaranteenissa, vaikka lain mukaan heidät olisi tullut eristää terveydenhuollon toimintayksikköön. Tarvitaan siis lakimuutos, joka mahdollistaa eristämisen kotiin. Koska karanteeni ja erityis rajoitustoiminta puuttuvat erittäin voimakkaasti ihmisten perusoikeuksiin, olisi toivottavaa, ettei sääntely näihin toimiin liittyen vaatisi näin luovaa tulkintaa.

Toinen COVID-19 -epidemian aikana ilmennyt käytännön ongelma on pitkäaikaishoidossa sosiaalihuollon toimintayksikössä asuvat henkilöt, esimerkkinä muistisairaat vanhukset. Lain mukaan heitä ei olisi mahdollisuutta eristää pitkäaikaishoitopaikassaan, koska kyseessä on sosiaalihuollon alainen toimintayksikkö, vaan heidät tulisi siirtää terveydenhuollon toimintayksikköön. Tämä ei käytännössä ole tarkoituksenmukaista eikä resurssien puolesta edes mahdollista. Lisäongelman aiheuttaa se, että muistisairaana henkilön sairastuessa COVID-19 -tautiin voi tulla eteen välttämätön tarve eristää hänet ulkopuolelta lukittavassa tilassa muiden asukkaiden altistumisen estämiseksi. Tämä on vielä eristämistäkin vakavampi puuttuminen henkilö oikeuksiin, ja lainsäädäntö ei tällä hetkellä tähän ongelmiin taivu. Kevään 2020 koronavirusepidemian aikana asia on ratkaistu STM:n antamalla ohjeistuksella, jonka mukaan eristys tulee toteuttaa eristettävän omassa, sosiaalihuollon yksikössä toteutettavassa asunnossa terveydenhuoltolain 25 §:n mukaisena kotisairaalapalveluna. Näin voitaisiin katsoa,

että sosiaalihuollon yksikkö muuttuu terveydenhuollon toimintayksiköksi ja eristäminen ulkopuolelta lukitussa tilassa saadaan toteutettua lainmukaisin päätöksin.¹⁸³

Kolmas ongelma on se, että karanteeni- ja erityispäätöksen voi tehdä vain tietyssä asemassa oleva lääkäri. Kun päätöksiä tulee tehtäväksi epidemian tai pandemian vuoksi jopa satoja, ei tämä ole mahdollista yhden tai muutaman virassa toimivan tartuntatautilääkärin toimesta. Kiiretilanteissa päätös voidaan antaa suullisesti, mutta kirjallisen päätöksen toimittaminen rajoitustoimen kohteelle on lain mukaan tehtävä mahdollisimman nopeasti. Se on myös yksilön oikeussuojan kannalta tärkeää. COVID-19 -epidemiaan liittyvät karanteenipäätökset ovat tulleet rajoitustoimien kohteille viikkoja karanteenin päättymisen jälkeen. Tämä on ymmärrettävää tilanteen äärimmäisen poikkeuksellisuuden vuoksi. Ja myös korjattavissa mahdollisia tulevia epidemiatilanteita silmällä pitäen.

Ongelmallisena voidaan myös pitää valtioneuvoston antamaa toimintaohjetta, jonka mukaan yli 70-vuotiaat veloitetaan pysymään erillään lähikontakteista muiden ihmisten kanssa mahdollisuuksien mukaan eli käytännössä olemaan karanteenia vastaavissa olosuhteissa. Kyseessä on suositus, jonka tarkoituksena on suojata vanhuksia saamasta koronavirustartuntaa.¹⁸⁴ Edellä todettujen seikkojen valossa voidaan todeta, että perusoikeuksien toteutuminen parhaalla mahdollisella tavalla edellyttää voimassaolevan lainsäädännön korjaamista.

Kun tartuntatautilain mukaiset keinot yksilön toimintakyvyn säilyttämiseksi ja yhteiskunnan laajamittaisen häiriintymisen ehkäisemiseksi eivät enää auta, on niiden lisäksi turvauduttava poikkeuksellisiin toimenpiteisiin. Tähän antaa tarvittaessa valtuudet valmiuslaki. Poikkeustilanteissa suoritettavat toimenpiteet, jotka poikkeavat perustuslain säännöksistä, ovat aina väliaikaisia ja niiden tarkoituksena tulee olla normaaliolojen palauttaminen. Valmiuslailla voidaan toimeenpanovaltaa siirtää lainsäätäjältä toimeenpanoelimille, käytännössä eduskunnalta valtioneuvostolle. Näin siirtyy myös valta päättää perustuslain suojaamista perusoikeuksista. Perusoikeussuoja heikentyy poikkeusoloissa. Ensinnäkin, perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia voidaan säätää jo normaalioloissa yleisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten sallimissa rajoissa. Toiseksi, kriisiaikana perusoikeuksiin voidaan säätää perustuslain 23 §:n mukaisesti tilapäisiä poikkeuksia, jos ne katsotaan välttämättömiksi

¹⁸³ Sosiaali- ja terveysministeriön ohje: tartuntatautilain ja valmiuslain vaikutus liikkumisvapauteen sosiaalihuollon yksiköissä, s. 3.

¹⁸⁴ Valtioneuvoston tiedote 19.3.2020.

kansakuntaa uhkaavan poikkeustilanteen vuoksi. Kolmanneksi, kriisitilanteessa voidaan jo säädettyjä rajoituksia ja valtuuksia laajentaa entisestään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tällaisissa tilanteissa perustuslain rajoitusten tulee olla väliaikaisia ja täsmällisesti rajattuja sekä noudattaa Suomea sitovia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia.

Poikkeusoloja varten säädetty lainsäädäntö oikeuttaa viranomaisia rajoittamaan voimakkaasti lukuisia yksilölle oleellisia perusoikeuksia. Täytyy kuitenkin muistaa, että rajoituksilla pyritään samaan aikaan turvaamaan muita perusoikeuksia, jotka sillä hetkellä on katsottu tärkeämmiksi. Kriisilainsäädännöllä pyritään jo etukäteen määrittämään viranomaisten rajoitustoimille laillinen perusta, etukäteisellä sääntelyllä varmistetaan, ettei yksilön oikeusturva vaarannu perusteettomasti. Poikkeusoloissa oikeusvaltioperiaate, perusoikeudet ja demokratia joutuvat koetukselle, kun yleinen etu on vastakkain yksilön oikeuksien kanssa.

Honko esittää kysymyksen, onko hätätilasta tulossa uusi normaali. Kansainvälisessä tarkastelussa on todettu, että kansalliseen turvallisuuteen perustuva poikkeaminen normaaliolojen sääntelystä on lisääntynyt viime aikoina. Ongelman muodostaa eri valtioiden erilainen käsitys siitä, millainen kriisi voidaan katsoa hätätilaksi. Hätätilan tulisi olla kyseessä vain silloin, kun normaalitilan keinot eivät riitä kriisin ratkaisemiseen. Hätätilan edellyttää myös sitä, että on olemassa normaalitila. Hätätilaa määrittävät myös väliaikaisuus ja poikkeuksellisuus. Hätätilaa kuvaakin mielestäni näin ajatellen paremmin termi poikkeustila. EIS:n 15 artiklasta voidaan päätellä, että tarkoitus on erottaa toisistaan normaalitila ja hätätila. Joissain valtioissa hätätila on kuitenkin kestänyt vuosikymmeniä, hätätilasta on näin tullut pysyvä tila, kun kriisin syitä ei ole saatu ratkaistua. Normaalitilaa ei tavallaan ole olemassa.¹⁸⁵

Tämän tutkimuksen yhteenveto on kirjoitettu poikkeusoloissa. Koko työn kirjoittamisen alkuvaiheessa, muutama kuukausi aiemmin, poikkeusolot olivat vielä täysin teoreettinen tilanne Suomessa. Poikkeusolojen väistyessä taas normaalioloiksi, pystymme tarkastelemaan tartuntatauti- ja valmiuslainsäädäntöä uudelleen ja tekemään niihin pandemiatilanteiden vaatimia korjauksia. Jälkeenpäin löytyy paljon mielenkiintoisia jatkotutkimusaiheita. Tartuntatautilain soveltuminen epidemia- ja pandemiatilanteisiin on jo todettu paikoin ongelmalliseksi ja se antaa aihetta tarkemmallekin tutkimiselle. Kuntien valmiussuunnitelmien sisällön tarkastelu ja kehittäminen ovat nyt tulleet ajankohtaisiksi. Lisäksi mielenkiintoinen tarkastelun kohde on valmiuslain teoria ja käytäntö, ajatus valmiuslain soveltamisesta ennen

¹⁸⁵ Honko 2017, s. 55.

sen todellista käyttöönottoa ja miten laki soveltui käytännön tilanteeseen. Onko valmiuslain kannalta huomioitavia muutostarpeita tullut ilmi, tässä on paljon pohdittavaa seuraaviin tutkimuksiin. Myös poikkeustilanteessa käytössä olleiden toimien välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus ja toimien valintaan vaikuttaneet syyt tulevat olemaan voimakkaan tarkastelun kohteena.