

Pyhittääkö tarkoitus keinot? - Päihittääkö päämäärä lain?

Koronarajoitukset asumispalveluyksiköissä

Lapin yliopisto  
Oikeustieteiden tiedekunta  
Valtiosääntöoikeus  
Pro gradu -tutkielma  
Arja Poikajärvi, 28175  
Kevät 2021

**Lapin yliopisto**

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Pyhittääkö tarkoitus keinot? - Päihittääkö päämäärä lait? Koronarajoitukset asumispalveluyksiköissä

Tekijä: Arja Poikajärvi

Koulutusohjelma/oppiaine: Valtiosääntöoikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä, liitteiden lukumäärä: 73

Vuosi: 2021

**Tiivistelmä:**

Tässä pro gradu -työssäni olen tutkinut lainopillisin keinoin STM:än antamia ja kuntatason omia ohjeita koronaepidemian leviämisen estämiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon vanhusten ja vammaisten asumisyksiköihin. Tutkimuksen tarkoitus on ollut selvittää ohjeistettujen koronarajoitustoimenpiteiden tosiasiallinen sisältö ja lainmukaisuus. Tutkimuksessa on selvitetty toimenpiteiden kohdentumista asukkaiden perus- ja ihmisoikeuksiin.

Koronapandemian leviämisen estämiseksi asumispalveluyksiköihin on yksiköiden johtajia ohjeistettu asettamaan asumisyksiköihin vierailukieltoja. STM:än lainvastaisia ohjeita on noudatettu paikallistasolla lähes sanatarkasti ja kaikki ei välttämätön vierailu yksiköihin on ohjeiden mukaan ollut kiellettyä. Tapauskohtaista harkintaa on ohjeistettu käyttämään ainoastaan saattohoitopotilainen ja kriittisesti sairaiden potilaiden vierailujen yhteydessä. Vierailukieltoja on pääsääntöisesti perustelut valtiovallan linjauksilla ja tartuntatautilain 17 §:n velvoittavuudella ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin infektion leviämisen estämiseksi.

Vierailukieltojen ei ole tulkittu rajoittavan ihmisten oikeuksia, vaan viranomaisten käsityksen mukaan kyseessä on nimenomaan lainkohdan mukainen välttämätön toimi infektion leviämisen estämiseksi.

Vierailukiellon vaikutukset ovat kohdistuneet sekä asukkaisiin että heidän omaisiinsa ja muihin ulkopuolisiin henkilöihin. Vierailukiellolla on estetty ihmisten perusoikeuksien toteutuminen ja rajoitettu jopa perusoikeuksien ydinalueeseen kuuluvia oikeuksia, kuten kotirauhaa ja perhe-elämän sekä yksityisyyden suojaa ja liikkumisvapautta. Rajoituksilla on loukattu maantieteellisesti laajalla alueella olevien ihmisten oikeuksien toteutumista, ja loukkaukset ovat kohdistuneet useisiin yksilöä koskevaan perusoikeuteen. Rajoitukset ovat perustuneet virheelliseen laintulkintaan ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset eivät ole viranomais-toiminnassa täyttyneet. Rajoitustoimien asettamisen yhteydessä ei ole myöskään selvitetty päämäärän saavuttamista ihmisten oikeuksiin vähemmän kajoavilla toimenpiteillä. Viranomaisilla on ollut päämääränä estää koronaepidemian leviäminen asumisyksiköihin ja tämän päämäärän saavuttamiseksi on käytetty laittomia rajoitustoimia.

Avainsanat: Henkilökohtainen koskemattomuus, kotirauha, laitosvalta, liikkumisvapaus, yhdenvertaisuus, perusoikeuksien rajoitusedellytykset

\_x\_ Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän omia henkilötietoja.

## Sisällysluettelo

Tiivistelmä:.....	I
Sisällysluettelo.....	II
Lähteet:.....	IV
Aineisto:.....	X
1. Johdanto .....	1
1.1. Johdatus tutkimusaiheeseen.....	1
1.2. Tutkimuksen aihe ja aineisto .....	3
1.3. Tutkimusmenetelmä .....	4
2. Julkiset tehtävät ja julkinen vallankäyttö sekä valvonta.....	6
2.1. Johdanto.....	6
2.2. Julkiset tehtävät ja niihin liittyvä vallan käyttö.....	6
2.3. Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonta .....	8
3. Perusoikeuksien ydin ja pysyvyys .....	11
3.1. Perusoikeudet koronarajoitusten taustalla .....	11
3.2. Perusoikeuksien ydinalue ja sen koskemattomuus.....	11
3.2.1. Perustuslain 7 § - oikeus elämään ja ihmisarvon loukkaamattomuus.....	13
3.2.2. Perustuslain 9 § - liikkumisvapaus.....	15
3.2.3. Perustuslain 10 § - oikeus yksityiselämään ja kotirauhaan.....	16
3.2.4. Itsemääräämisoikeus perusoikeuksien taustalla .....	17
3.3. Perusoikeuksien rajoittamismahdollisuudet.....	20
3.3.1. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.....	22
3.3.2. Välttämättömyysvaatimus ja suhteellisuusperiaate.....	24
3.4. Perusoikeuksien keskinäinen suhde.....	26
4. Vierailukieltojen ja liikkumisrajoitusten perusteet ja lakisidonnaisuus.....	28

4.1. Viranomaisohjeet ja niiden tulkinta paikallistasolla .....	28
4.1.1. STM:än ohjeet kunnille .....	28
4.1.2. Ohjeistuksen sisältö yleisen lainalaisuusvaatimuksen näkökulmasta .....	29
4.1.3. Valmiuslain 118 §:n nojalla asetettu liikkumisrajoitus .....	37
4.1.4. Tartuntatautilain 17 §:n tulkinta .....	40
4.1.5. Katsauksia kuntatason ohjeistuksiin .....	47
4.1.6. Johtopäätelmiä .....	49
4.2. Koronarajoitukseen liittyviä ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuja .....	50
5. Yleisiä huomioita ja pohdintoja .....	53
5.1. Aineistosta esiin nousseita yleisiä huomioita .....	53
5.1.1. STM:än tulkintalinja .....	55
5.1.2. Tiedottaminen .....	56
5.2. Tutkimusaineistosta heränneitä kysymyksiä .....	57
6. Yhteenveto .....	59

## Lähteet:

Arajärvi, Pentti: Johdatus sosiaaioikeuteen. Alma Talent Oy, 2011.

Hakalehto-Wainio, Suvianna: Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun peruskysymyksistä. Defensor Legis 4/2009.

Hammar, Teija - Andersson, Sirpa: Kun voi päättää ja valita. Gerontologia 32/2018.

Hautamäki, Veli-Pekka: Hyvän hallinnon toteutuminen. Edita Publishing Oy, 2004.

Hautamäki, Veli-Pekka: Perusoikeuden ydinalue argumenttina. Lakimies 1/2011.

Hautamäki, Veli-Pekka: Ydinalueen koskemattomuusvaatimus perusoikeuksien yleisenä rajoitusedellytyksenä. Edilex Artikkelit 11.2.2016.

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.

Hirvelä, Päivi - Heikkilä, Satu: Ihmisoikeudet: Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. 2., uudistettu painos. Alma Talent Oy, 2017.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja. Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta, 2011 <http://hdl.handle.net/10138/225264> (tarkastettu 2.5.2021).

Huhtanen, Raija: Suostumus huostaanottoon. Lakimies 3–4/2020.

Husa, Jaakko - Mutanen, Anu - Pohjolainen Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Talentum, 2008.

Husa, Jaakko - Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. 14., uudistettu painos Talentum, 2014.

Koivisto, Ida: Ohjattua vapautta? Itsemääräämisoikeus hallinnan välineenä. Lakimies 6/2018.

Korte, Atte: Kohtuuttomuus viranomaisen harkintavallan rajoitusperiaatteena - erityisesti etuosto-oikeuden näkökulmasta. Edilex Artikkelit 6.11.2015.

Koskinen, Seppo - Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. Talentum Pro. 8., uudistettu painos. Alma Talent Oy, 2019.

Kulla, Heikki: Yhdenvertaisuuden osapuista. Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä. Juhlajulkaisu Antti Jokela 26.1.2005. Edilex Artikkelit 20.4.2004.

Lavapuro, Juha: Valtiosääntöinen managerialismi ja perusoikeudet. Oikeus 1/2010.

Linna, Tuula: Oikeuden väärinkäytön kielto ja sen sovelluksia. Lakimies 4/2004.

Lyly, Nina: Vanhusten tehostetun palveluasumisen pääkohdat: Empiirinen tutkimus Etelä-Suomen aluehallintoviraston ratkaisuksista. Pro gradu -tutkielma. Edilex julkaisu 18.5.2020.

Miettinen, Tarmo (toim.) - Sajama, Seppo - Argumentaatio oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Oikeustieteellinen opinnäytetyö - Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytetöiden vaatimuksista, metodeista ja arvosteluista. Kokoomateos. Edita Publishing Oy. 2016.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 5., uudistettu painos. Digikirja. Edita Publishing Oy, 2016.

Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna - Karvonen-Kälkjä, Anja: Vanhuusoikeuden perusteet. 1., painos. Alma Talent Oy, 2017.

Määttä, Tapio (toim.) - Tolvanen, Matti - Vätäinen, Ulla - Kolehmainen, Antti - Myrsky, Matti - Keinänen, Anssi: Oikeudellisen ajattelun perusteita. Oikeustieteiden pääsykoekirja. Joensuun yliopisto, 2012.

Neuvonen, Riku - Rautiainen, Pauli: Perusoikeuskonkurrenssi Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 6/2013.

Neuvonen, Riku - Rautiainen, Pauli: Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittäminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 1/2015.

Neuvonen, Riku - Rautiainen, Pauli: Lakivaraukset Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 2/2015.

Niemi, Hanna-Maria: Ihmisarvo perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Lakimies 3–4/2019.

Nieminen, Liisa: Ihmisarvon loukkaamattomuus perus- ja ihmisoikeussuojan lähtökohdaksi. Lakimies 1/2005.

Nieminen, Liisa: Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet yleiseen ihmisoikeuskehykseen sijoitettuna. Lakimies 6/2005.

Nieminen, Liisa: Perus- ja ihmisoikeudet ja perhe. 1., uudistettu painos. Alma Talent Oy. 2013.

Nieminen, Liisa: Kuka saa päättää sinun elämäsi lopusta? Eduskuntakyselyn analyysi. Oikeus 3/2018.

Paaso, Ilpo: Voluntas aut salus aegroti suprema lex? Potilaan itsemääräämisoikeuden vaikutuksesta hänen tiedonsaantioikeutensa rajoittamiseen hengen tai terveyden vaarantumisen perusteella. Lakimies 6/1997.

Pellonpää, Matti - Gullans, Monica - Pöllänen, Pasi - Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 6., uudistettu painos. Alma Talent Oy, 2018.

Perttola, Laura: Informoidun valinnan edellytykset vanhuspalvelussa. Oikeus 2018 (47); 2

Ruuska, Kirsti: Oma tupa, oma lupa. Kotirauha ja poliisin toimivalta. Edita Publishing Oy, 2007.

Tala, Jyrki (toim.) - Ahonen, Riitta: Kirjoituksia sääntelytarkkuudesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 123. Hakapaino Oy, 2014.

Vidén, Henna - Kauppi, Arto: Pakon ja rajoitustoimenpiteiden käyttö ikääntyneiden laitoshoidossa. Edilex Artikkelit 9.4.2014.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5–6/1996.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Alma Talent Oy, 2001.

### **Sanomalehtiartikkelit:**

Helsingin Sanomat. "Pandemia-ajan säädösten laadun pitää parantua". 22.10.2020.

### **Muut lähteet:**

Edilex uutiset: Potilaat ja asiakkaat vallankäytön kohteena: Editan webinaarissa painotettiin, ettei laitospöytä ole juridista perustetta. 5.5.2021. Edilex.fi. <https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/uutiset/69148?allWords=kaija+kess&offset=21&page=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=1154870> (tarkistettu 15.5.2021)

Eduskunnan oikeusasiamies. Oikeusasiamiehelle paljon poikkeusoloihin liittyviä kanteluita. Ratkaisut, tarkastukset, lausunnot, tiedotteet > Tiedotteet 16.4.2020. [https://www.oikeusasiamies.fi/fi\\_FI/-/oikeusasiamiehelle-paljon-poikkeusoloihin-liittyvia-kanteluita](https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/-/oikeusasiamiehelle-paljon-poikkeusoloihin-liittyvia-kanteluita) (tarkistettu 3.12.2020)

Valtakunnallisen terveydenhuollon eettisen neuvottelukunnan (ETENE) raportti: Vanhuus ja hoidon etiikka. ETENE-julkaisuja 20. 2., painos, Vantaa 2008. <https://etene.fi/documents/1429646/1559070/ETENE-julkaisu+20+Vanhuus+ja+hoidon+etiikka.pdf/34d9870b-d612-4952-8265-dcb7961dc3ab> (tarkistettu 15.5.2021)

Oikeuskanslerinvirasto. Koronakantelut työllistävät oikeuskansleria. Etusivu > Tiedotteet ja puheenvuorot. <https://www.okv.fi/fi/tiedotteet-ja-puheenvuorot/545/koronakantelut-tyollistavat-oikeuskansleria/> (tarkistettu 14.11.2020)

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyön väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Valtioneuvoston periaatepäätös suunnitelmasta koronakriisin hallinnan hybridistrategiaksi 6.5.2020 <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f806a9de2> (tarkistettu 28.4.2021)

Yle Areena. Ykkösaamu 13.8.2020. Tartuntatautilaki korona-arjessa. <https://areena.yle.fi/audio/1-50547699> (tarkistettu 17.11.2020)

### **Perustuslakivaliokunnan lausunnot:**

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (PeVL 6/2009 vp)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle ampumasekselain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta sekä kansainvälisen järjestytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen ampumasekselain, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden laittoman valmistuksen ja kaupan torjumista koskevan lisäpöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. (PeVL 18/2010 vp)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle tietoyhteiskuntakaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta. (PeVL 18/2014 vp)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta. (PeVL 12/21 vp)

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



**Perustuslakivaliokunnan mietinnöt:**

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

Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 86, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. (PeVM 2/2020 vp)

Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi. (PeVM 3/2020 vp)

Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. (PeVM 8/2020 vp)

**Hallituksen esitykset:**

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. (HE 309/1993 vp)

Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (HE 3/2008 vp)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta. (HE 60/2010 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (HE 13/2016 vp)

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

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta. (HE 39/2021 vp)

**Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisut:**

EOAK/2823/2020

EOAK/2889/2020

EOAK/3232/2020

EOAK/3513/2020

EOAK/3739/2020

EOAK/3878/2020

**Oikeusasiamiehen lausunto:**

EOA 4913/4/12  
EOAK/2226/2021

**Oikeuskanslerin ratkaisu:**

OKV/1726/10/2020

**Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto:**

VVTDno-2020–523

**Oikeustapaukset:**

Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös 16.10.2020; 20/1059/2020  
Korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO: 2021:1  
Vaasan hallinto-oikeus 04.05.2018 18/0171/1

**Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ohjeet:**

Valviran ohje: Liikkumista rajoittavien turvavälineiden käyttö. Päivitetty 27.1.2020.  
<https://www.valvira.fi/terveydenhuolto/potilaan-asema-ja-oikeudet-oikeudet/liikkumista-rajoittavien-turvavälineiden-kaytto> (tarkistettu 15.5.2021)

Valviran ohje: Sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeuden vahvistaminen. 2/2013, Dnro 1732/05.00.00.01/2013. [https://www.valvira.fi/documents/14444/22511/Sosiaalihuollon\\_asiakk\\_itsemaaraamisoik\\_vahvistaminen.pdf](https://www.valvira.fi/documents/14444/22511/Sosiaalihuollon_asiakk_itsemaaraamisoik_vahvistaminen.pdf) (tarkistettu 15.5.2021)

## Aineisto:

### **Sosiaali- ja terveysministeriön ohjeet:**

Sosiaali- ja terveysministeriön ohje 20.3.2020: Covid-19 aiheuttaman poikkeustilan huomioiminen perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toiminnassa.

Sosiaali- ja terveysministeriön ohje 1.4.2020: tartuntatautilain ja valmiuslain vaikutus liikkumisvapauteen sosiaalihuollon yksikössä

Sosiaali- ja terveysministeriön ohje kunnille ja palveluntarjoajille koronavirustartuntojen ehkäisystä ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon toimintayksiköissä 9.4.2020.

Sosiaali- ja terveysministeriön ohje 16.4.2020: Covid-19 aiheuttaman poikkeustilan huomioiminen perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toiminnassa.

Sosiaali- ja terveysministeriön ohje 15.5.2020: Koronavirustartuntojen ehkäisy ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon toimintayksikössä.

Sosiaali- ja terveysministeriön ohje 16.6.2020 Vierailut sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä koronavirusepidemian aikana.

### **Kuntien ohjeet ja tiedotteet ja päätökset:**

Espoon kaupungin perhe- ja vammaispalvelut, 11.5.2020 ja 24.6.2020

Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä, 30.6.2020

Lapin sairaanhoitopiirin toimintaohje 19.5.2020

Oulun kaupungin hyvinvointipalvelut, 17.3.2020 ja 5.5.2020

Rovaniemen kaupungin sivistys- ja hyvinvointipalveluiden toimiala, ikäihmisten palvelut, 20.5.2020

Turun hyvinvointitoimiala, vanhus- ja vammaispalvelut, vanhusten asumispalvelut, 14.5.2020

# 1. Johdanto

## 1.1. Johdatus tutkimusaiheeseen

Alkukevästä 2020 Covid-19 pandemia (korona) yllätti koko maailman. Suomessa ensimmäinen koronavirustartunta todettiin Rovaniemellä Lapin keskussairaalassa 19.1.2020. Suomen hallitus totesi 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa. Tuosta toteamuksesta käynnistyivät kansalaisten arkea rajoittavat toimet yhteiskunnan lähes kaikilla sektoreilla. Poikkeusolot ovat vaikuttaneet merkittävästi myös kansalaisten lailla suojattujen perusoikeuksien toteutumiseen. Ensimmäinen koronarajoitusten vuoksi laajaa yhteiskunnallista keskustelua herättänyt merkittävä rajoitustoimi oli valtioneuvoston toimintaohje siitä, että yli 70-vuotiaiden ihmisten pitäisi välttää liikkumista kodin ulkopuolella ja vierailut heidän luonaan tulisi toistaiseksi lopettaa. Sosiaali- ja terveysministeriö antoi 20.3.2020 hallituksen linjauksen mukaisen ohjeen, jolla 70 vuotta täyttäneet velvoitettiin pysymään erillään kontakteista muiden ihmisten kanssa. Heitä kehoitettiin mahdollisuuksien mukaan pysymään karanteenin omaisissa olosuhteissa kodissaan. Kyseinen suositus ymmärrettiin velvoittavana, ja 70 vuotta täyttäneet kokivat heihin kohdistettavan syrjintää heidän ikänsä vuoksi. Perusoikeuksiin kajoavien toimien arvostelu lisääntyi nopeasti ja apulaisoikeusmies antoi ensimmäisen ratkaisunsa vanhuksiin kohdistuvista rajoituksista koronaepidemian aikana 18.6.2020 (EOAK/3232/2020). Tätä on seurannut useita ylempien laillisuusvalvojen ratkaisuja koronarajoitusten laillisuusperusteista.

Toinen koronaepidemian alkuvaiheesta lähtien kiivaan yhteiskunnallisen keskustelun aiheena on ollut asumisyksiköissä ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten ja vammaisten asema. Erityisesti asumisyksiköissä asuvia vanhuksia pyrittiin suojaamaan koronatartunnoilta asettamalla asumisyksiköihin vierailukielloja ja asukkaiden poistuminen asumisyksiköstä estettiin samoin koronatartuntojen leviämisen ehkäisemiseen vedoten. Oikeuskanslerille oli elokuun 2020 loppuun mennessä tullut 353 koronaepidemiaan liittyvää kantelua ja oikeuskansleri yhdessä apulaisoikeuskansleri oli lisäksi ottanut oma-aloitteisesti selvityksen alle 12 koronaepidemiaan liittyvää asiaa<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Oikeuskanslerinviraston tiedote 21.8.2020 "Koronakantelut työllistävät oikeuskansleria".

Oikeusasiamiehelle oli jo kuukauden kuluessa poikkeusolojen alkamisesta tullut yli 100 kantelua poikkeusoloihin ja koronapandemiaan liittyen<sup>2</sup>. Yle uutisoi 25.8.2020 että oikeusasiamiehelle on tullut tuolloin jo yli 700 kantelua korona-ajan epäkohdista<sup>3</sup>. Apulaisoikeusasiamies oli oma-aloitteisesti ottanut käsiteltäväkseen omaisten yhteydenottojen yhteydessä esiin nousseita koronarajoituksiin liittyviä epäkohtia ja epäilyjä lainvastaisuuksista. Ratkaisussa EOAK 3232/2020 on lähestytty tapahtuneita perusoikeuksien rajoituksia usean perusoikeuden näkökulmasta ja otettu kantaa viranomaisien asettamien rajoitusten oikeasuhtaisuuteen ja lainmukaisuuteen.

Perusoikeuksien pysyvyyttä ja rajoitusperusteita sekä niiden tulkintaa ja soveltamista suhteellisuusperiaate huomioiden on jouduttu miettimään ensimmäistä kertaa tässä laajuudessa kuin nyt koronapandemian leviämisen yhteydessä on mietitty. Yksityisen ihmisen liikkumista rajoittavat toimet kohdistuvat normaalioloissa pääsääntöisesti tilanteisiin, joissa henkilön liikkumista rajoitetaan esimerkiksi pakkokeinolain 5 §:n nojalla rikosepäilyjen yhteydessä, mielenterveyslain 8 §:n nojalla tilanteissa, joissa henkilö todetaan mielisairaaksi ja hän on sairautensa vuoksi hoidon tarpeessa siten, että hoitoon toimittamatta jättäminen olennaisesti pahentaisi hänen mielisairauttaan tai vakavasti vaarantaisi hänen terveyttään tai turvallisuuttaan taikka muiden henkilöiden terveyttä taikka turvallisuutta, eikä mitkään muut mielenterveyspalvelut sovellu käytettäväksi tai ne ovat riittämättömiä.

Yksilön perusoikeuksia voidaan rajoittaa myös tartuntatautilain 63 §:n nojalla tilanteissa, joissa virkasuhteinen kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai virkasuhteinen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri päättää yleisvaaralliseen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäiltyyn tartuntatautiin sairastuneen tai sairastuneeksi perustellusti epäillyn henkilön eristämisestä. Tartuntatautilain 60 §:n nojalla virkasuhteinen kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai virkasuhteinen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri voi päättää henkilön määräämisestä karanteeniin, jos yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen vaara on ilmeinen eikä taudin leviämistä voida muilla tavoin estää.

---

<sup>2</sup> Oikeusasiamiehen tiedote 16.4.2020 "Oikeusasiamiehelle paljon poikkeusoloihin liittyviä kanteluita".

<sup>3</sup> Yle Areena. Ykkösaamu 13.8.2020. Tartuntatautilaki korona-arjessa.

Edellä kuvatut tilanteet poikkeavat kuitenkin merkittävästi tässä tutkimuksessa käsillä olevista tilanteista, joissa koronaepidemian leviämisen estämiseksi on asetettu ennalta ehkäiseviä rajoituksia, jotka kohdistuvat yhtäaikaisesti ja samalla määräyksellä suurempaan joukkoon ihmisiä. Näissä tilanteissa ei ole ollut kyse rikoslain nojalla tehtävistä rajoituksista. Kyse ei ole myöskään ollut siitä, että asukkaat olisivat mielenterveyslain 8 §:n nojalla pakkohoidon tarpeessa takka siitä, että käsillä olisi tartuntatautilain 60 tai 63 §:n mukainen eristys- tai karanteenitapaus tai sen epäily. Nyt tarkastelun kohteena on tilanne, jossa asumisyksiköiden asukkaisiin on kohdistettu heidän perusoikeuksiaan rajoittavia toimia siinä tarkoituksessa, että ulkopuoliset eivät levittäisi tartuntaa asukkaisiin, eivätkä asukkaat itse toisi virusta asumisyksikköön kotilomiensa tai muista syistä tapahtuvien asumisyksiköstä poistumisten seurauksena.

## 1.2. Tutkimuksen aihe ja aineisto

Tässä pro gradu -tutkimuksessa olen selvittänyt niiden ohjeiden ja määräysten sisältöä, joita ympärivuorokautista hoitoa tarjoavilla vanhus- ja vammaispalveluyksiköillä on ollut käytössään koronaepidemian leviämisen estämiseksi. Koronaepidemian leviämistä on pyritty rajoittamaan ja estämään lukuisilla rajoitustoimilla, jotka pääsääntöisesti ovat kohdistuneet asumisyksiköissä asuvien ihmisten perusoikeuksiin. Tutkimukseni olen keskittänyt selvittämään rajoitusten tosiasiallisen sisällön sekä rajoitusten perusteet ja lakisidonnaisuuden.

Tutkimukseni aineisto koostuu STM:n valtakunnallisista ohjeista, joilla ministeriö on antanut paikallistason toimijoille ohjeistusta koronaepidemian leviämisen estämiseksi asumispalveluyksiköihin. Lisäksi pyysin eri puolilta Suomea kunnilta ja yksityisiltä ympärivuorokautista hoivapalvelua vanhuksille ja vammaisille tarjoavilta toimijoilta heidän omia ohjeitaan ja määräyksiään, joilla mahdollisesti on rajoitettu tai rajoitetaan asumisyksikön asukkaiden jokapäiväistä elämää. Toimitin pyynnön yhteensä 18 eri kunnan ja yksityisen palveluntarjoajan viralliseen sähköpostiosoitteeseen. Pyytämäni asiakirjat sain viideltä eri kunnalta. Aluehallintovirastoille toimittamani asiakirjapyyntö oli käsitelty aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämisspalvelut vastuualueella keskitetysti. Heiltä saamani tiedon mukaan aluehallintovirastot eivät olleet antaneet omia,

asiakirjatilauksessani kuvailemiani ohjeita tai määräyksiä. AVIt olivat toimineet STM:än, THL:än ja sairaanhoitopiirinen antamien ohjeiden välittäjinä.

Tutkimusaineistona olen käsitellyt edellä mainittujen STM:än 20.3.2020, 1.4.2020, 9.4.2020, 16.4.2020, 15.5.2020 ja 16.6.2020 päivättyjen valtakunnallisten ohjeiden lisäksi Espoon kaupungin perhe- ja sosiaalipalveluiden, Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän, Oulun kaupungin hyvinvointipalveluiden, Rovaniemen sivistys- ja hyvinvointipalveluiden toimialan ja Turun kaupungin hyvinvointitoimialan ohjeita koronaepidemian leviämisen estämistoimissa asumisyksiköissä.

### 1.3. Tutkimusmenetelmä

Tutkimus on toteutettu oikeusdogmatiikan keinoin tutkimalla sosiaali- ja terveysministeriön valtakunnallisia ohjeita ja ohjeista ilmenevien toimenpiteiden lakisidonnaisuutta, sekä viiden eri paikkakunnan omia päätöksiä ja ohjeita asumisyksiköiden liikkumisvapauden rajoituksista ja vierailurajoituksista.

Lainopin rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan ja se keskittyy tutkimaan näiden oikeuslähteiden sisältöä niiden etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen osoittamassa järjestyksessä. Oikeusdogmatiikan keskeinen tutkimusongelma on selvittää, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö kulloinkin käsiteltävässä oikeusongelmassa. Lainoppi pyrkii siis vastaamaan kysymykseen kuinka aktuaalisessa tilanteessa pitäisi toimia voimassa olevan oikeusjärjestyksen mukaan. Toinen lainopin tehtävä on tutkimuskohteen, eli oikeusjärjestyksen systematisointi - voimassa olevan oikeuden jäsentäminen. Systematisoinnin avulla lainoppi pyrkii luomaan ja kehittämään oikeudellista käsitejärjestelmää, jonka varassa oikeutta tulkitaan. Systematisointi auttaa lainsoveltajaa löytämään etsimänsä säännökset, lisäksi se auttaa hahmottamaan kokonaiskuvaa oikeudellisista järjestelyistä ja niiden välisistä suhteista.<sup>4</sup>

Sajaman mukaan lainoppi on perinteisen näkemyksen mukaan normien tulkintaa ja systematisointia erityisesti argumentaation näkökulmasta<sup>5</sup>. Argumentaatio on jonkin asian perustelemista sellaisten esittämiemme seikkojen valossa, jotka mielestämme

---

<sup>4</sup> Husa - Mutanen - Pohjolainen 2008, s. 20–21.

<sup>5</sup> Sajama Edilex Kirjat 2016, s. 24–25.

tukevat väitettämme ja tekevät sen hyväksytyksi. Tulkinta puolestaan on kielellisen ilmaisun merkityksen selvittämistä.<sup>6</sup>Ongelmaa voidaan lähestyä ainakin 1) sanamuodon mukaisesti selvittämällä mitä normin sisältämät sanat todella tarkoittavat, 2) historiallisesti, jolloin selvitetään mitä kirjoittaja on tarkoittanut, 3) systemaattisesti eli selvittämällä mitä sanoilla yleensä tarkoitetaan ja 4) teleologisesti eli pohtimalla, mitä järkeä kyseisellä normilla yleensä on. Systematisoinnin Sajama on tiivistänyt jonkin hajallaan olevan aineiston järjestämiseen järkevään järjestykseen.<sup>7</sup>

Tutkimuksessani olen selvittänyt STM:än ja paikallistason ohjeiden sisältöä peilaten sitä voimassa olevaan oikeusjärjestykseen tätä sanamuodon mukaisesti tulkittaessa. Tutkimuksen teoriaosassa olen selvittänyt suomalaisten tunnettujen oikeusoppineiden näkemyksiä perusoikeuksista, niiden ytimeistä ja perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä suomalaisessa oikeuskulttuurissa. Virallislähteinä tutkimuksessani olen käyttänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoja ja mietintöjä sekä oikeusasiamiehen ratkaisuja. Lisäksi tämän tutkielman aikana on tullut kaksi tuomioistuinratkaisua tartuntatautilain 17 §:n tulkinnasta vierailukieltojen ja liikkumisvapauden rajoituksen yhteydessä.

---

<sup>6</sup> Sajama Edilex Kirjat 2016, s. 24–25.

<sup>7</sup> Sajama Edilex Kirjat 2016, s. 24–25.



## 2. Julkiset tehtävät ja julkinen vallankäyttö sekä valvonta

### 2.1. Johdanto

Tutkimusongelma keskittyy vahvasti julkisen vallan käyttöön. Sen vuoksi on tarpeellista selvittää aluksi, miten julkinen tehtävä määritellään ja mitä julkisella vallalla ja julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan. Julkinen hallintotoiminta perustuu kiinteästi viranomaisen ja hallinnossa asioivan yksityisen väliseen hallinto-oikeudelliseen suhteeseen, jonka sisältöä voimassa oleva lainsäädäntö määrittelee. Viranomaisiin ja julkista hallintotehtävää hoitaviin sovelletaan hallintolakia<sup>8</sup>. Julkisen vallan käyttöön kuuluu olennaisena osana yksilön oikeuksiin puuttuminen. Käyn tässä luvussa läpi pintapuolisesti myös yksilön oikeusturvan kannalta merkitykselliset muutoksenhakuinstrumentit. Syvempi paneutuminen oikeussuojakeinoihin on kuitenkin rajattu tutkimusongelman ulkopuolelle.

### 2.2. Julkiset tehtävät ja niihin liittyvä vallan käyttö

Julkinen vallankäytön ydinalueesta vallitsee suhteellisen yksimielinen käsitys. Julkisella vallankäytöllä ymmärretään laintasoiseen toimivaltanormiin perustuva yksityisen oikeusasemaan puuttuminen joko hallintopäätöksin tai tosiasiallisin toimin. Julkisen vallankäytön tunnusmerkkejä ovat lakisidonnaisuus ja toisaalta mahdollisuus tietyin ehdoin puuttua yksityisen suojattuun oikeusasemaan. Modernin julkishallinto määrittää julkisen vallankäytön hallintotoiminnaksi, jossa on kyse etujen suomisesta, oikeuksien perustamisesta sekä velvoitteiden asettamisesta ja pakottamisesta.<sup>9</sup>

Julkinen hallinnon tehtävät voidaan jakaa niiden sisällön mukaan toimintoihin, joihin sisältyy hallintoasiain ratkaisuja ja tosiasiallisia toimintoja, kuten julkisten palveluiden toteuttamiseen. Tosiasiallinen hallintotoiminta sisältää runsaasti esimerkiksi hoidon, ja huollon konkreettista sisältöä koskevia ratkaisuja, joiden tekemiseen sovelletaan hallintolakia. Kysymys on hallintopäätöksistä, vaikka ne tehdäänkin tosiasiallisessa toiminnassa ilman kirjallista päätöstä. Toiminta, jossa puututaan yksityisen

---

<sup>8</sup> Mäenpää 2016, s. 31.

<sup>9</sup> Hakalehto-Wainio Defensor Legis 4/2009, s. 592.

oikeusasemaan välittömästi ja voimakkaasti, on tosiasiallista julkisen vallan käyttöä.<sup>10</sup> Husan ja Pohjolaisen mukaan tosiasiallinen hallintotoiminta on julkisen vallan ja viranomaisen sellaista toimintaa, jolla ei yleensä ole suoria vaikutuksia yksityisten oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Tällaisesta toiminnasta ei myöskään tehdä kirjallisia hallintopäätöksiä.

Tosiasiallinen julkisen vallan käyttö on myös tosiasiallista hallintotoimintaa, mutta tosiasiallisessa julkisen vallan käytössä puututaan yksityisen oikeusasemaan välittömästi. Tällainen toiminta ei perustu kirjalliseen menettelyyn, eikä siitä tehdä siis kirjallista hallintopäätöstä. Tosiasiallisessa julkisen vallan käytössä on kyse viranomaisen lain antamiin valtuuksiin perustuvista toimista, kuten poliisin antamasta pysähtymiskäskystä.<sup>11</sup> Asumisyksikön johtajat ovat suorittaneet tosiasiallista hallintotehtävää määrätessään asumisyksiköihin vierailukielloja. Vierailukieltomääräyksillä ei näennäisesti ole ollut asukkaiden oikeuksiin kohdistuvia välittömiä vaikutuksia. Tilanne on kuitenkin muuttunut välittömästi yksilöön kohdistuvaksi ja tämän oikeuksiin kajoavaksi tosiasialliseksi julkisen vallan käyttämiseksi siinä tilanteessa, kun vierailukiellon seurauksena henkilön pääsy asumisyksikköön on evätty. Tosiasiallisesta julkisen vallan käytöstä on ollut kyse myös niissä tilanteissa, joissa asukkaan poistuminen asumisyksiköstä on estetty.

KHO on ottanut kantaa viranomaisen tosiasiallisen hallintotoiminnan sisältöön ja muutoksenhakuoikeuteen tapauksessa KHO: 2021:1, jossa oli kyse valituksenalaisella päätöksellä ratkaistusta tartuntatautilaissa tarkoitetusta hallintoasiasta. Kyseessä on Espoon kaupungin vammaispalvelupäällikön tekemä päätös, jolla vammaispalvelujen asumisyksiköihin jatkettiin jo aiemmin asetettua vierailukielloa. Asumisyksikössä asuvan pojan ja hänen isänsä tapaamiset oli estetty vierailukielloon vedoten.

Tapaus on äärimmäisen mielenkiintoinen alemman oikeusasteen tulkinnan osalta. Hallinto-oikeus oli jättänyt päätöksessä tarkoitetussa asumisyksikössä asuvan pojan ja tämän isän tekemän valituksen tutkimatta todeten, että vierailukiellop päätöksellä ei ollut annettu muutoksenhakijoita oikeudellisesti sitovaa vierailukielloa koska tartuntatautilain 17 §:n nojalla ei voida rajoittaa yksilöiden vapaata liikkumista, eikä vierailukielloa siinä mielessä kuin valittajat ovat esittäneet, ole voinut lainkohdan nojalla

---

<sup>10</sup> Mäenpää 2016, s. 300.

<sup>11</sup> Husa-Pohjolainen 2014, s. 35–36.

asettaa. Hallinto-oikeus on lisäksi katsonut, että valituksenalainen päätös ei kohdistu valittajiin, eikä sitä ole tehty valittajien yhteydenpidon rajoittamisen tarkoituksessa. Hallinto-oikeus on vielä todennut, että Espoon vammaispalvelupäällikön ratkaisu ei ole oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n mukainen päätös, johon voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden mukaan asiaa ei tullut arvioida toisin asianosaisten oikeusturvan tarpeen eikä perus- ja ihmisoikeussopimusten asettamien muutoksenhakua ja tehokasta oikeussuojakeinoa koskevien vaatimusten johdosta.

Hallinto-oikeus on tulkinnut vierailukieltopäätöksen muodollisia seikkoja sivuuttaen kokonaan viranomaisen toiminnan tosiasiallisen vaikutuksen ja kohdistumisen suoraan valittajaan ja hänen poikaansa. Hallinto-oikeus on todennut, että tartuntatautilain 17 §:n nojalla ei voida asettaa oikeudellisesti sitovaa vierailukieltä, eikä päätöksen kohde ollut yksilöity valittajan pojaksi tai valittajaksi. Päätös, tai pikemminkin sen sisältö oli kuitenkin aktualisoitunut siten, että isän ja pojan tapaamiset oli estetty kyseisen päätöksen nojalla. Hallinto-oikeuden ratkaisusta on johdettavissa tapahtumakulku, jossa isä kielloista huolimatta olisi mennyt asumispalveluyksikköön poikaansa tapaamaan. Ja ehkä vain toteamaan, että yksikön ovet ovat lukossa, eikä häntä päästetä yksikköön sisälle. Kuten aiemmin todettiin, KHO kumosi kyseisen hallinto-oikeuden päätöksen.

### 2.3. Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonta

Sosiaali- ja terveydenhuollon substanssitoimintaa ja lainsäädäntöä ohjaa, järjestää ja kehittää useampi toimija valtiosektorilla, kunnallishallinnossa ja yksityisen sektorin alalla. Ohjaavana ministeriönä vanhus- ja vammaispalveluiden osalta toimii sosiaali- ja terveysministeriön. Sosiaali- ja terveysalan valtakunnallinen lupavirasto Valvira puolestaan vastaa valtakunnallisesta valvonnasta, ja alueellisella tasolla ohjaus- ja valvontatehtävät kuuluvat aluehallintoviraston (AVI) tehtäväkenttään.<sup>12</sup> Ohjaava taho sen enempää kuin valvontaviranomainenkaan ei kuitenkaan valvo virkamiesten virassaan suorittamien yksittäisten toimenpiteiden laillisuutta.

---

<sup>12</sup> Lyly Pro gradu -tutkielma. Edilex julkaisut 18.5.2020, s. 22.

Perustuslain 21 §:n nojalla jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivästystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Jokaisella on myös oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslaki ei määrittele tarkemmin, mitä asian käsittely pitää sisällään, mutta lähtökohtana on johdonmukaista pitää sitä, että asian käsittely sisältää päätöksen, jolla asia on ratkaisu tai päätetty. Asianosainen tarvitsee myös mahdollisen muutosprosessin käynnistämistä varten päätöksen, johon muutoksenhaku kohdistuu.<sup>13</sup>

Myös tartuntatautilain karanteenia ja eristämistä koskevissa lainkohdissa on säädetty, että kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri voi päättää karanteenista ja eristämisestä. Tartuntatautilain 91 §:n mukaan karanteenia ja eristämistä koskeva päätös on täytäntöön pantavissa muutoksenhausta huolimatta heti. Päätöksen muotoa ei laki tarkemmin määrittele, mutta lain 90 §:n mukaan tartuntatautilaissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Korjauksena tähän todettakoon, että kyseinen laki on kumottu lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (5.7.2019/808), joka on ollut voimassa 1.1.2020 lukien.

Hallintoasioiden oikeudenkäynnistä annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan muutosta saa hakea päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Lainkohdan toisen momentin mukaan asian valmistelua tai täytäntöönpanoa koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Valittaa ei saa hallinnon sisäisestä määräyksestä, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista. Lain 7 §:n mukaan valitusoikeus hallintopäätökseen on muun muassa sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Lain 13 §:n 1 kohdan mukaan valituksessa on ilmoitettava päätös, johon muutosta haetaan ja 16 §:n 1 kohdan mukaan valitukseen on liitettävä valituksen kohteena oleva päätös valitusosoituksineen.

Vierailukieltorajoitusten kohdalla ongelmaksi muodostuu toimenpiteiden luonne siinä mielessä, että rajoituksia ei ole kohdistettu kehenkään tiettyyn henkilöön, vaan

---

<sup>13</sup> Mäenpää, 2016, s. 297.

kyseessä on toimintaa yleisellä tasolla ohjaava päätös tietynsisältöisestä toimintata- vasta. Tämän vuoksi asukkailla tai heidän omaisillaan ei ole heihin henkilönä kohdis- tettua hallintopäätöstä, johon hallintolain mukaan on mahdollista hakea muutosta hal- linto-oikeudelta.

Eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla onkin keskeinen asema hallinnon laillisuusvalvonnassa. Nämä ns. ylimmät laillisuusvalvojat tarkastavat yksityisten ihmisten tekemine kanteluiden lisäksi myös oma-aloitteisesti viranomaisten toiminnan laillisuutta ja hyvän hallinnon toteutumista. Perus- ja ihmisoikeuksien toteu- tumisen valvonta kuuluu myös molempien laillisuusvalvojen tehtäviin. Hallinnon lailli- suusvalvonnassa hallintokantelu on tärkein yksityisen käytettävissä oleva valvonta- ja oikeusturvakeino.<sup>14</sup>

Jos virkamiehen hoitaa virkatehtäviänsä lainvastaisesti tai laiminlyö tehtäviään, on ky- seessä mahdollisesti virkavirhe, jonka käsittely tapahtuu yleisessä tuomioistuimessa. Jos väite sen sijaan kohdistuu hallintoasian ratkaisuun ja sen sisältöön, on muutok- senhakuviranomainen tällöin hallinto-oikeus<sup>15</sup>. Asumisyksikön johtajaa virkamiehenä ja vierailukiellon asettamisen yhteydessä julkista valtaa käyttävänä henkilönä velvoit- taa myös perustuslain 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Li- säksi virkatoimia suorittamisessa virkamiestä velvoittaa perustuslain 118 §, jonka mu- kaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkamies on vastuussa myös monijäsenenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on jäsenenä toimielimessä kannattanut. Lainkohdan kolmannessa momentissa todetaan, että jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoi- tavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Mikäli syyte kuitenkin on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa, ei edellä mainittua syyteoikeutta ole.

---

<sup>14</sup> Mäenpää 2016, s. 111–112.

<sup>15</sup> Mäenpää 2016, s. 116.

### 3. Perusoikeuksien ydin ja pysyvyys

#### 3.1. Perusoikeudet koronarajoitusten taustalla

Tutkimuksen aineistona olevissa STM:än ja paikallistason ohjeissa rajoitukset kohdistuvat vahvasti eri perusoikeuksiin. Tämän vuoksi tarkempi paneutuminen rajoitusten kohteena olevien perusoikeuksien sisältöön ja perusoikeuksien ydinalueeseen on välttämätöntä. Koronapandemian leviämisen estämiseksi laadittujen ohjeiden tarkastelussa huomio kiinnittyy vierailukiellon asettamiskehotukseen, jonka tarkoitus on rajoittaa ulkopuolisten pääsy asumispalveluysikköön. Ohjeiden tosiasiallisen sisällön syvempi tarkastelu kuitenkin paljastaa vierailukiellon huomattavasti laajemman vaikutuspiirin useiden eri perustuslakiin kirjattujen perusoikeuksien ja niiden taustalla vaikuttavien perustuslakiin kirjaamattomien oikeuksien toteutumiselle.

Tutkimuksessa esiin nousivat erityisesti liikkumisvapautta rajoittavat toimet niin palvelutalon asukkaiden kuin ulkopuolistenkin kohdalla. Liikkumisrajoitusten erilaisten varianttien tosiasialliset vaikutukset ilmenivät useiden muiden oikeuksien rajoituksina. Rajoitusten vaikutukset ovat kohdistuneet muun muassa henkilökohtaiseen vapauteen ja yksityiselämän piiriin kuuluvien kotirauhan, perhe-elämän sekä puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Ihmisarvoon ja itsemääräämisoikeuteen edellä lueteltujen perusoikeuksien taustalla vaikuttavina oikeuksina on myös kohdistunut merkittäviä loukkauksia. Seuraavassa olen avannut niitä perusoikeuksia, joihin asumisyksiköissä toteutetuilla toimilla on tutkimustulosten perusteella tosiasiallisesti ollut vaikutusta.

#### 3.2. Perusoikeuksien ydinalue ja sen koskemattomuus

Perusoikeuksien ydinaluetta ei ole määritelty kiinteästi, eikä sitä ole kirjoitettu auki missään säädöksessä tai lainvalmisteluaineistossa, mutta perusoikeuksilla ajatellaan kullakin olevan oma ydinalueensa, tällaisia ovat ainakin perustuslain 7 §:n oikeus elämään ja ihmisarvon loukkaamattomuus sekä 8 §:n taannehtivan rikosoikeuden kielto<sup>16</sup>. Perustuslakivaliokunnan lausunnoista saa lisäksi viitteitä perusoikeuksista, jotka

---

<sup>16</sup> Hautamäki, Edilex Artikkelit 11.2.2016, s. 1.

kuuluvat perusoikeuksien ytimeen. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa useat viittaukset perusoikeuksien ydinalueeseen liittyvät joko sananvapauden tai luottamuksellisen viestin suojaan. Perustuslain 9 §:n liikkumisvapaus on myös perinteisesti luettu perusoikeuksien ydinalueeseen kuuluvaksi.

Perusoikeusajattelun ydin muodostuu käsityksestä, että yhteiskunnassa on tiettyjä perusarvoja, jotka turvataan perustuslakien ja kansainvälisten sopimusten sisältämillä normeilla. Kyseiset perusarvot turvataan sekä julkisen vallan että toisen yksityisen tahon toimilta. Puhutaan perusoikeussuojan vertikaali- ja horisontaalivaikutuksesta.<sup>17</sup> Perusoikeusajattelu perustuu ajatukselle yhteisesti hyväksytyjen perusarvojen erityisestä pysyvyydestä ja loukkaamattomuudesta.

Hautamäen mukaan ajatus perusoikeuden ydinsisällön pysyvyydestä ei tarkoita sitä, etteikö perusoikeuksien ydinalueen sisältö voisi ajan kuluessa muuttua. Perusoikeuksien ydinsisältö on kuitenkin sama riippumatta siitä, tarkastellaanko sitä perusoikeuksien rajoittamistilanteessa yleisten rajoitusedellytysten vai kvalifioitujen lakivarausten näkökulmasta.<sup>18</sup> Perustuslakivaliokunta on huomauttanut muun muassa tietoyhteiskuntakaarta koskevassa lausunnossaan (PeVL 18/2014 vp, s. 6), että kategorinen erottelu reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perustelua, vaan huomio tulisi kiinnittää myös rajoitusten merkittävyyteen. Linnan mukaan suomalaisessa perusoikeusdoktriinissa ydinalueen koskemattomuus käsitetään ehdottomaksi. Linna pitää hyväksyttävänä rajoitusedellytysten täyttymisen punnitaan vain ydinalueen ulkopuolella. Jos ydinalue nähtäisiin suhteellisena siten, että ydinalue on se mikä jää rajoitusten jälkeen jäljelle, voitaisiin perusoikeus suhteellisuusperiaatteen puitteissa rajoittaa olemattomiin.<sup>19</sup>

Koronarajoitusten yhteydessä toteutettujen rajoitustointen vaikutus on kohdistunut maantieteellisesti laajalle alueella ja suuriin joukkoihin yksityisiä ihmisiä, rajoitukset ovat ulottuneet yleisesti perusoikeuksien ydinjoukkona pidettyihin oikeuksiin, kuten liikkumisvapauden ja perustellusti voidaan sanoa, että joissakin tapauksissa myös ihmisarvon loukkaamattomuuteen (ks. EOAK/3513/2020). Huomioon otettavaksi tulee siis perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaan rajoitusten merkittävyys.

---

<sup>17</sup> Husa - Pohjolainen 2016, s. 138.

<sup>18</sup> Hautamäki. Lakimies 1/2011, s. 82.

<sup>19</sup> Linna Lakimies 4/2004, s. 625.

Päinvastoin kuin Linna, Lavapuro on arvostellut kriittisesti sitä, että suomalaisessa valtiösääntökulttuurissa perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuuden suojan merkitys on jäänyt kokonaan vaille todellista, lainsäätäjän harkintavallan viimekädessä estävää funktiota. Lavapuro toteaa, että perustuslakivaliokunnan käytännössä ydinalueen koskemattomuutta käytetään yksinomaan perusoikeuksien funktioiden kannalta käänteisessä merkityksessä. Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissa määritellyt lainsäätäjän harkintavallan laajuutta perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle sijoittuvalla sääntelyalueella.<sup>20</sup> Lainsäätäjän harkintavallan ulottumattomiin kuuluvaa perusoikeuksien ydinaluealuetta sen sijaan ei ole avattu perustuslakivaliokunnan mietinnöissä tai lausunnoissa. Perusoikeuksien ydinalueen rajaamattomuus tai hahmottomuus on julkisen vallankäytön näkökulmasta ongelmallista. Viranomaisen usein tosiasiallista julkista valtaa käyttäessään soveltamisen lisäksi myös tulkitsee lakia. Perusoikeuksien ydinalueen loukkaamattomuus on vaarassa, jos ydinalueen hahmottaminen jää tosiasiallisen julkisten tehtävien hoidossa viranomaisen tai yksittäisen virkamiehen oman harkinnan varaan.

### 3.2.1. Perustuslain 7 § - oikeus elämään ja ihmisarvon loukkaamattomuus

Oikeus elämään kuuluu perusoikeuksien ehdottomaan ytimeen. Perustuslain 7 § on yksi tärkeimmistä ja perustavimmanlaatuisista oikeuksista. Tämän vuoksi valtion positiivinen velvollisuus huolehtia elämän suojasta ulottuu myös yksityisten välisiin suhteisiin.<sup>21</sup> Se turvaa jokaiselle oikeuden elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen samoin kuin koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Ihmisarvo on elämän oikeuden ja useiden muiden perusoikeuksien rinnalla ja osittain myös lomittain perusoikeuksien ydinaluetta, eikä niistä voida poiketa missään olosuhteissa.

Nieminen on käsitellyt ihmisarvon ulottuvuutta artikkelissaan Ihmisarvon loukkaamattomuus perus- ja ihmisoikeussuojan lähtökohtana. Hän mainitsee, että ihmisarvoa ei yleensä nimenomaisesti mainita perustuslaeissa, eikä sillä ole itsenäistä sisältöä. Eri perusoikeuksilla pyritään kuitenkin turvaamaan ihmisarvo, ja se saa konkreettisen käsitteensä tätä kautta. Ihmisarvo on Niemisen mukaan perusoikeuksien taustalla vaikuttava perustuslain keskeinen perusperiaate, joka justifioi perusoikeudet.<sup>22</sup> Oikeus

---

<sup>20</sup> Lavapuro, Oikeus 2010 (39)1; s. 11.

<sup>21</sup> Hirvelä - Heikkilä 2017, s. 64.

<sup>22</sup> Nieminen Lakimies 1/2005. s. 54.



elämään on perusedellytys ja pohja muiden perusoikeuksien nauttimiselle. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 2 artikla turvaa perustuslain 7 §:ää vastaavasti oikeuden elämään. EIS 3 artikla sisältää kidutuksen kiellon ja nämä kaksi artiklaa yhdessä muodostavat EIS:en yhden kaikkein perustavimman laatusista oikeuksista. Oikeus elämään on luonteeltaan ehdoton, absoluuttinen, eikä siitä ole sallittua poiketa edes yleisen hätätilan aikana.<sup>23</sup>

Oikeus ihmisarvoiseen elämään on yhteiskunnassamme ollut vuosikymmeniä yleisemmän keskustelun aiheena. Oikeutta elämään ja kompetenssia tästä oikeudesta on pohdittu myös eutanasian yhteydessä<sup>24</sup>. Eutanasian kannattajat ovat esittäneet näkemyksiä, joiden mukaan jokaisella yksilöllä tulee olla itse oikeus päättää elämästään. Perus- ja ihmisoikeutena oikeus elämään toteutuu täydellisesti vain siten, että jokaisella on oikeus päättää myös siitä, milloin ei enää halua nauttia oikeudestaan elämään. Perttola on tiivistänyt itsemääräämisoikeuden sisältävän ihmisen tekemät kaiken laatuset itseään koskevat päätökset kenkien valinnasta elämän päättämiseen<sup>25</sup>. Kysymys on nousut esiin myös koronakeskusteluissa. Kritiikkiä on esitetty siitä, että vanhuksia on eristetty omaisistaan hoito- tai asumisyksiköihin koska heitä pyritään suojaamaan koronatartunnalta. Tällöin ei ole otettu huomioon vanhuksen elämänlaatua eikä oikeutta ihmisarvoiseen elämään. Asukkaiden omaa mielipidettä ei ole kysytty. Ja näin olemme sen haastavan kysymyksen edessä, että pitäisikö yksilön itse saada päättää myös elämänsä laatu ja mahdollisuuksien mukaan myös loppu. Elämästä nauttimisen lopettamisen tavoin ihmisellä tulee olla kompetenssi myös elämän laadusta ja sisällöstä, ei pelkästään elämästä itsesään. Julkisen vallan tulee siis tarjota yksilölle oikeus elämään, mutta julkisen vallan vaikutusmahdollisuuden ulkopuolella olisi ainakin yksilön tahdon vastaisesti, tai hänen tahtoaan edes tietämättä päättää elämän laadusta. Tämä on merkittävä osa ihmisarvon loukkaamattomuutta. Perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaan itsemääräämisoikeuden on katsottu kiinnittyvän useisiin perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta sekä perustuslain 10 §:n turvaamasta yksityiselämän suojasta (PeVL 12/2021 vp, s. 5) Oikeutta elämään ja ihmisarvoista elämää on vaikea täysin erottaa toisistaan, kuten muitakaan perusoikeuksien ytimen muodostavia arvoja ja oikeuksia.

---

<sup>23</sup> Hirvelä - Heikkilä 2017, s. 64.

<sup>24</sup> Ks. Nieminen Oikeus 3/2018.

<sup>25</sup> Perttola Oikeus 2/2018, s. 131.

Vapaudenriiston hyväksyttäviä perusteita ei ole lueteltu lainkohdassa, mutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleessa on rajattu tilanteet, joissa vapauden rajoittaminen on mahdollista, luettelo on tyhjentävä ja muilla perusteilla tapahtuva vapaudenriisto ei ole sallittua. Vierailukieltojen yhteydessä tulee pohdittavaksi, onko asukkaita estetty tosiasiallisesti poistumasta asuinyksiköstä vierailukielloksi kuvatun toimenpiteen yhteydessä. Kysymystä tulee lähestyä myös siltä kannalta, että onko asukkaiden poistuminen yksiköstä tosiasiallisesti estetty siten, että omaisia ei ole päästetty asumisyksiköihin sisälle eivätkä asukkaat välttämättä kykene sairauden tai liikuntarajoitteen vuoksi liikkumaan ilman apua asumisyksikön ulkopuolelle tai ulkopuolella.

EIS 5 artikla sisältää aineellisen substanssioikeuden (oikeuden elämään) sekä prosessuaalisen velvollisuuden (velvollisuuden tutkia oikeutta loukkaavat tapaukset). Artiklan aineellinen puoli asettaa valtiolle sekä negatiivisen velvollisuuden (pidättäytymisvelvollisuus) että positiivisen velvollisuuden, eli velvollisuuden toimia. Negatiivinen pidättäytymisvelvollisuus tarkoittaa kieltoa riistää kenenkään henkeä. Valtion viranomaisen kohdalla tämä merkitsee velvollisuutta pidättäytyä laittomasta, tarpeettomasta ja kohtuuttomasta voimankäytöstä.<sup>26</sup>

### 3.2.2. Perustuslain 9 § - liikkumisvapaus

Perustuslain 9 § turvaa liikkumisvapauden. Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Jokaisella on myös oikeus lähetä maasta tietyin laissa mainituin poikkeuksin. Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, eikä tiettyjä laissa säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta karkottaa maasta. Lainkohta estää myös vastoin Suomen kansalaisen tahtoa tapahtuvan luovutuksen ja siirron toiseen maahan. Liikkumisvapaus ilman mielivaltaista tai laitonta puuttumista on yksi niistä perusoikeuksien ytimeen sijoituvista perusoikeuksista, joita voidaan rajoittaa vain laissa tarkemmin säädettyjen edellytysten täytyessä.

Liikkumisvapaus ei siis ole absoluuttinen perusoikeus<sup>27</sup>. Suomen oloissa harvinainen, suurta joukkoa koskeva liikkumisvapautta rajoittava säädös oli valmiuslain 118 §:n

---

<sup>26</sup> Hirvelä - Heikkilä 2017, s. 64.

<sup>27</sup> Ks. Hirvelä - Heikkilä 2017, s. 672.

nojalla voimaan saatettu valtioneuvoston asetus (27.3.2020/145), jolla rajoitettiin liikkumista Uudenmaan alueella ja alueelta koronaepidemian leviämisen estämiseksi. Perustuslain 9 §:n 1 momentti on yksi niistä perusoikeuksista, jotka on kirjoitettu oikeuden muodossa ilman nimenomaista lakivarausta tai rajoituslauseketta, mutta jota perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ei ole tarkoitettu absoluuttiseksi oikeudeksi. Hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp. s. 51) on korostettu, että liikkumisvapauden rajoitusten tulee perustua lakiin ja rajoitusten tulee täyttää säännöksen laintulkinnassa tarkemmin määräytyvät ehdot rajoituksen välttämättömyyden ja hyväksyttävyyden suhteen. Perustuslakivaliokunta on luonnehtinut oikeutta liikkua vapaasti paikasta toiseen yksilön itsemääräämisoikeuden tärkeäksi osatekijäksi. Liikkumisvapaus perus- ja ihmisoikeutena merkitsee oikeutta liikkua yhdenvertaisesti ilman syrjintää.

### 3.2.3. Perustuslain 10 § - oikeus yksityiselämään ja kotirauhaan

Perustuslain 10 § kuuluu myös perusoikeuksien ydinalueeseen. Lainkohta sisältää yksityiselämän, kotirauhan ja kunnian turvan. Näitä oikeushyviä on joskus vaikea erottaa selvärajaisesti toisistaan. Kotirauhan ydinalueena on vakiintuneen tulkinnan mukaan pidetty henkilön asuntoa, vaikka kotirauhan suoja ulottuukin laajemmalle.<sup>28</sup> Perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaan kotirauhan piiri kattaa kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (PeVL 18/2010 vp, s. 7). Pitkäaikaiseen asumiseen tarkoitettu, asumisyksikössä asukkaalle osoitettu huone kuuluu täten kotirauhan piiriin. Sen sijaan yhteiset tilat, kuten yhteiset ruokailu- ja oleskelutilat eivät kuulu kotirauhan perinteiseen ydinalueeseen.

Yksityiselämän suojan lähtökohtana on turvata yksilölle oikeus yksityiselämäänsä ilman viranomaisen tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista siihen. Yksityiselämään katsotaan kuuluvan muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteista muihin ihmisiin ja ympäristöönsä sekä oikeus määrätä itsestään ja kehostaan.<sup>29</sup> Kotirauhan ydin turvaa jokaiselle oikeuden elää omassa kotirauhan piiriin kuuluvassa asunnossa oman tahtonsa mukaisesti, sallien siellä vierailuja tai itse niin halutessaan kieltävää vierailut. Päätöksen tulisi kuitenkin aina perustua asukkaan omaan vapaaseen tahtoon asiassa.

Kodin piiriin katsotaan kuuluvan kotirauhan lisäksi myös yksityisyys, yksityiselämä ja perhe-elämä. Kodin piirin ja siihen kuuluvat seikat ovat meille niin itsestään selviä, että niiden merkityksen huomaa vasta sitten, kun joko itse tai joku lähipiiristä joutuu niiden

---

<sup>28</sup> Husa - Pohjolainen 2014, s. 152.

<sup>29</sup> Husa - Pohjolainen 2014, s. 152.

loukkauksen kohteeksi.<sup>30</sup> Asumisyksikkö on asukkaan koti, jolloin asiassa tulee huomioitavaksi myös kotirauhan suoja ja yksityiselämän turvaaminen. Vierailukiello rajoittaa vahvasti myös näiden oikeuksien toteutumista. Perustuslakiin ei ole suoraan kirjoitettu perhe-elämän suojaa turvaavaa säännöstä, mutta käytännössä perhe-elämän suojan on katsottu sisältyvän yksityiselämän suojaa koskevaan perustuslain 10 §:ään<sup>31</sup>.

EIT:n käytännössä perhe-elämän ja yksityiselämän suojaa koskeva EIS 8 artikla on muuttunut ja muovautunut voimakkaasti siitä, kun sopimusta toisen maailmansodan jälkeen valmisteltiin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on ollut merkittävä vaikutus perhe- ja yksityiselämän suojan kehittymiseen. Enää ei riitä, että valtio pidättäytyy loukkaamasta muun muassa perhe-elämän suojaa koskevaa vapausoikeutta. Valtion on aktiivisesti myös edistettävä noiden oikeuksien toteutumista.<sup>32</sup> Ehkä konkreettisimmin rajoitus näkyy asumisyksiköissä asuvien arjessa siinä, että asukas ei itse saa päättää oman kotirauhaansa kuuluvasta perhe-elämästä ja ylläpitää siihen liittyviä ihmisuhteitaan.

Koronan aikana vierailukiellot ovat kohdistuneet erityisesti palveluyksiköissä asuviin ihmisiin ja heidän yksityiselämäänsä. Palvelutalo ja siellä oleva asukkaalle osoitettu oma huone muodostaa asukkaalle kodin, jossa hänellä on lailla turvattu oikeus muun muassa kotirauhaan ja yksityiselämään. Vaikka vierailukieltoja ei tartuntatautilain määritelmän mukaan pidetä karanteenina, kohdistuvat kieltojen vaikutukset täysin karanteenin kaltaisina palveluyksiköiden asukkaisiin. Perinteisesti myös perheenjäsenten, sukulaisten ja ystävien vierailut on katsottu kuuluvan kotirauhan piiriin, joten vierailukiellon todellinen vaikutuspiiri ulottuu huomattavan laajalle, yksityiselämän loukkaukset koskettavat myös omaisia.

#### 3.2.4. Itsemääräämisoikeus perusoikeuksien taustalla

Ilpo Paaso toteaa, että itsemääräämisoikeutta on länsimaisissa demokratioissa perinteisesti jo pitkään pidetty yhtenä oikeusjärjestyksen tärkeimmistä kulmakivistä. Itsemääräämisoikeuden toteutumisen kannalta keskeisiä tekijöitä on yksilön oikeus vapauteen ja yksilön kyky itsenäiseen harkintaan, päätöksentekoon ja toimintaan.

---

<sup>30</sup> Ruuska 2007, s. 7.

<sup>31</sup> Nieminen 2013, s. 115–116.

<sup>32</sup> Nieminen 2013, s. 115–116.

Itsemääräämisoikeuden kiistattomasta asemasta huolimatta sitä ei ole määritelty tarkemmin perustuslaissa. Yleisessä muodossaan itsemääräämisoikeuden kuitenkin katsotaan kuuluvan ihmisoikeuksien ohella perusoikeuksiin.<sup>33</sup> Henkilöä pidetään autonomisena, eli itsemääräävänä jonkin asian suhteen, kun hän on kykenevä itsenäiseen harkintaan ja toimintaan, saa riittävästi tietoa ja ymmärtää asian kannalta erilaiset vaihtoehdot, osaa arvioida niiden mahdolliset seuraukset ja kykenee päättämään asiassa tarvittavan ratkaisun.<sup>34</sup> Itsemääräämisoikeus jää kuitenkin helposti vanhusten ja vammaisten kohdalla toteutumatta omaisten tehdessä päätökset heidän puolestaan, erityisesti muistisairaana kohdalla tämä on yleistä. Myös ammattilaisilla on taipumus sivuuttaa potilaan mielipide pelkästään henkilön iän vuoksi.<sup>35</sup>

Ida Koivisto on käsitellyt itsemääräämistä ja sen suhdetta julkiseen valtaan artikkelissaan Ohjattua vapautta? Itsemääräämisoikeus hallinnan välineenä. Koiviston mukaan yksilön ja julkisen vallan välistä suhdetta koskevat kysymykset ovat yhtä vanhoja kuin koko julkisoikeus. Perusasetelman muodostaa epäsymmetria julkisen vallan ja yksityisen intressin välillä. Vaikka yksityisen ja julkisen välinen suhde on paalutettu perusoikeuksin, sen tarkempi muoto ja sisältö ovat jatkuvan rajankäynnin kohteena. Koivisto on käsitellyt muun muassa valtion kansalaisiin kohdistamia odotuksia ja sitä, missä tilanteissa ja millaista aktiivisuutta ihmisiltä odotetaan ja milloin heidän kykynsä päättää itse omista asioistaan ei taas luoteta?<sup>36</sup>

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä (1993 vp - HE 309, s. 42) lainsäätäjät on todennut, että vaatimus ihmisarvon loukkaamattomuudesta ilmaisee perustavanlaatuisen oikeuksien yleisinhimillisen perustan. Ainakin kaikkein perustavimmanlaatuisia ihmisoikeuksia voidaan pitää valtion tahdosta ja kulloinkin voimassa olevasta oikeusjärjestyksestä riippumattomina. Ihmisarvo viittaa kaikkien ihmisyksilöiden periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen. Maininta yksilön oikeuksista ja vapauden turvaamisesta korostaa perusoikeuksien keskeistä asemaa Suomen valtiosäännössä. Sanonnan piiriin kuuluu monien muiden perusoikeuksien käytön perustana oleva itsemääräämisoikeus. Lainsäätäjät on korostanut, että yksilön itsemääräämisoikeus käsittää vapauden määrätä itsestään ja toimistaan.

---

<sup>33</sup> Paaso Lakimies 6/1997, s. 806.

<sup>34</sup> Perttola Oikeus 2/2018, s. 131.

<sup>35</sup> Hammar - Andersson Gerontologia 3/2018, s. 165.

<sup>36</sup> Ks. Koivisto Lakimies 6/2018, s. 627–650.

Mäki-Petäjä-Leinonen ja Karvonen-Kälkäjä kuvaavat itsemääräämisoikeuden jokaisen toimintakykyisen yksilön oikeudeksi päättää itseään koskevista asioista. Oikeustieteessä itsemääräämisoikeuden katsotaan sisältävän ainakin kaksi puolta, kompetenssin ja immuniteetin. Kompetenssi tarkoittaa yksilöllä olevaa kelpoisuutta muuttaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan omilla tahdonilmauksillaan. Immunitetti puolestaan tarkoittaa, että kenelläkään muulla ei ole kelpoisuutta saada aikaan muutoksia yksilön oikeusasemassa.<sup>37</sup>

Artikkelissa Pakon ja rajoitustoimenpiteiden käyttö ikääntyneiden laitoshoidossa Henna Vidén ja Arto Kauppi käsittelevät perusoikeuksien tosiasiallista toteutumista laitoshoidossa olevien vanhusten osalta. Kirjoittajat kuvaavat perustuslaissa olevan kirjoitetun sisällön lisäksi merkitystä myös arvopohjaisena ihmisarvon loukkaamattomuutta turvaavana oikeutena ja elämän perusedellytysten takaajana. Suojaamisen periaatteella turvataan yksilön oikeutta elämään ja välttämättömään huolenpitoon sekä toteutetaan laissa säädettyjä terveydenhuollon ammattieettisiä velvollisuuksia edistää terveyttä ja välttää vahinkoa. Itsemääräämisen periaate puolestaan turvaa yksilön oikeutta vapauteen sekä fyysiseen ja psyykkiseen koskemattomuuteen. Kirjoittajien mukaan vanhuksen itsemääräämisoikeutta kunnioitusta on toteutettava niin pitkään kuin mahdollista niissäkin tilanteissa, joissa vanhuksen itsemääräämisen katsottaisiin väistävän suojaamisen tieltä.<sup>38</sup> Henkilökohtainen vapaus suojaa perusoikeutena niin yksilön fyysistä vapautta kuin tämän tahdonvapautta ja itsemääräämisoikeutta.

Niemi on kiinnittänyt huomiota, että autonomiaa lähestytään yleensä yksilön toiminnan vapauden näkökulmasta ja keskitytään tavoitteelliseen toimintaan kykeneviin yksilöihin. Ihmisten ajatellaan olevan poikkeuksellisen arvokkaita juuri tuon rationaalisen kyvykkyyden ja tavoitteellisen toiminnan ja itsearviointin vuoksi. Niemen mukaan on kuitenkin tärkeää kiinnittää huomiota myös muiden kuin tavoitteelliseen toimintaan kykenevien ihmisten autonomian turvaamiseen ihmisarvoon tukeutuen.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen - Karvonen-Kälkäjä 2017, s. 22.

<sup>38</sup> Vidén - Kauppi, Edilex Artikkelit 2014/7, s. 17.

<sup>39</sup> Niemi Lakimies 3–4/2019, s. 344.

### 3.3. Perusoikeuksien rajoittamismahdollisuudet

Perusoikeuksien rajoittamisella tarkoitetaan perusoikeuksien yleisiin oppeihin perustuva tai perusoikeuksiin jo valmiiksi kirjoitettua ja sisällytettyä mahdollisuutta tietyissä tilanteissa tai suhteissa rajoittaa kyseisen perusoikeuden käyttöä. Perustuslain 23 §:n nojalla säädettävien poikkeuksien tulee olla välttämättömiä ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset tulee myös täytyä. Perustuslain 23 § mahdollistaa poikkeusoloissa perusoikeuksien laajemman kaltaiset rajoitukset. Valmiuslain 118 § mahdollistaa sen sijaan vain poikkeusolojen aikana tapahtuvat lainkohdassa tarkemmin määritellyn liikumisen ja oleskelun rajoittamiset. Perusoikeudet ovat lähtökohtaisesti pysyviä ja loukkaamattomia, mutta kuten edellä todettiin, kaikki perusoikeudet eivät luo yksilölle subjektiivista oikeutta kaikissa tilanteissa nauttia perusoikeuden koskemattomuudesta. Kansainvälisissä perus- ja ihmisoikeussopimuksissa poikkeamismahdollisuuden ulottumattomiin kirjatut oikeudet saavat kansallisen perustuslain nojalla vastaavan suojan (PeVL 12/2021 vp, s. 3.)

Perusoikeuksia voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa, mutta rajoitusmahdollisuus ei kuitenkaan koske perusoikeuksien ydinalueelle sijoittuvia absoluuttisia oikeuksia, kuten oikeutta elämään ja ihmisarvoa loukkaamattomuutta. Perustuslain 7 §:ssä 1 momentti turvaa jokaiselle oikeuden elämään, sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Lainkohdan 3 momentti sallii kuitenkin rajoituksen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja vapaudenriistoon tietyin edellytyksin. Rajoittamisen yleisten edellytysten vaatimukset kohdistuvatkin mielivallan käytön samoin kuin ilman lain perustetta tapahtuvan rajoituksen kieltämiseen.

Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen yhteydessä antamassaan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp, s. 4) todennut, että vaikka osa lakiesityksen säännöksistä on kirjoitettu siten, että kyseinen perusoikeus on turvattu oikeuden muodossa ilman nimenomaista lakivarausta tai rajoituslauseketta, ei se tarkoita näin kirjoitettunakaan, että perusoikeudet olisi pääsääntöisesti tarkoitettu ehdottomiksi oikeuuksiksi. Kysymys perusoikeuksien rajoittamisesta ratkaistaan perusoikeuksia koskevien yleisten oppien

mukaan. Ehdottoman kiellon muotoon kirjoitettuihin perusoikeuksiin ei rajoitusedellytyksiä kuitenkaan voida soveltaa<sup>40</sup>.

Lavapuron mukaan suomalaiselle perus- ja valtiosääntökäsitykselle on ollut tyypillistä lähtökohtainen sitoutuminen tiukkaan valtiosääntötulkintaan aina kun kyseessä on perustuslain asettamista muodollisista ja menettelyllisistä vaatimuksista. Jos asia liittyy perustuslain julkiselle vallalle asettamiin sisällöllisiin ehtoihin, kuten perusoikeuksien toteuttamiseen, ei perusoikeuksia ole ymmärretty yhtä ankarasti.<sup>41</sup> Lavapuron näemyksen mukaan on pikemminkin niin, että valtiosääntöoikeutemme pitkänä linjana on eräänlainen etukäteen hiljaisesti tehty oletus perusoikeuksien viimekätisestä alisteisuudesta niille päämäärille, joita lainsäätäjät katsoo valitsemillaan keinoilla kulloinkin tarpeelliseksi edistää tai joiden toteutumista poliittisen todellisuuden katsotaan muutoin edellyttävän. Kiperissä tilanteissa perustuslain sisältöjen pitää joustaa ja antaa tilaa poliittiselle harkinnalle ja tilannekohtaisesti saavutettaville optimaalisille lopputuloksille, ei asettaa etukäteisiä sisällöllisiä ehtoja tai esteitä tuolle harkinnalle. Tässä mielessä perusoikeudet ovat suomalaisessa valtiosääntökulttuurissa ytimeltään heikkoja normeja.<sup>42</sup>

Jukka Kekkonen on kiteyttänyt perusoikeuksien rajoitukseen liittyvän harkinnan siten, että mitä vahvemman puuttumisesta yksilön perusoikeuksilla turvattuihin oikeushyviin on kyse, sitä tarkempaa yksilöllistä tapauskohtaista harkintaa tilanne vaatii<sup>43</sup>. Perusoikeuksien rajoituksista puhuttaessa on normaalioloissa kyse yksittäisestä rajoitustoimesta, joka kohdistuu yksittäiseen henkilöön. Tällainen rajoitustoimi on ehkä helpommin mielletävissä kokonaisuutena ja rajoituksen tarkoitusperän ja suhteellisuusperiaatteen keskinäinen punnita on, tai pitäisi olla luontevaa. Koronarajoituksissa on ollut kyse maantieteellisesti poikkeuksellisen laajalle alueella vaikuttavista, suuriin ihmisjoukkoihin kohdistuvista rajoituksista samoin kuin poikkeuksellisen syvälle käyvistä ja useampaa perusoikeutta samanaikaisesti koskevista rajoituksista.

---

<sup>40</sup> Vidén - Kauppi 2014, s. 11.

<sup>41</sup> Lavapuro, Oikeus 1/2010, s. 7.

<sup>42</sup> Lavapuro, Oikeus 1/2010, s. 7.

<sup>43</sup> Kekkonen, Radion Ykkösaamu 13.8.2020.



### 3.3.1. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset

Perusoikeuksien rajoitusedellytysten hyväksyttävyyys liittyy yleensä tilanteisiin, joissa on kysymys ristiriidasta toisen perusoikeuden kanssa. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä on käsitelty perusoikeusuudistusten yhteydessä ja perustuslakivaliokunta on muun muassa mietinnössään (PeVM 25/1994 v, s. 5) linjannut perusoikeuksien rajoitusedellytysten suhteellisuusvaatimusta siten, että "Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään." Asumisyksiköiden rajoitustoimenpiteiden yhteydessä punnittavaksi nousi juuri yhteiskunnallisen intressin merkittävyys suhteessa yksilön oikeushyvän suojaan. Laillisuusvalvojat ovat kiinnittäneet huomiota suhteellisuusvaatimuksen huomioimiseen rajoitusten yhteydessä. Näitä huomioita käsitellään jäljempänä luvussa 4.2.

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten olemassaolon selvittämiseksi on omaksuttu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytystentesti, ns. PYRE-testi. Testin avulla arvioidaan, täyttyvätkö perustuslakivaliokunnan perustuslakiuudistuksen yhteydessä listaamat perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Perustuslakivaliokunta listasi uudistusta koskevassa mietinnössään (PeVM 25/1994 vp, s. 5) yleiset perusoikeuksien rajoittamista koskevat vaatimukset, joiden täyttymistä PYRE-testillä arvioidaan. Vaatimuksia mukaan 1) perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin, 2) rajoitusten tulee olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisistä, 3) rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä, 4) rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimusten mukaisia, 5) rajoitus ei saa ulottua perusoikeuden ydinalueeseen, 6) perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä ja 7) rajoitusten yhteydessä on huolehdittava ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Perusoikeuksien rajoitusperusteiden hyväksyttävyydestä sosiaali- ja terveydenhuollossa on pääosin säädetty tyydyttävällä tavalla. Puutteita on kuitenkin havaittu esimerkiksi tartuntatautilainsäädännön osalta.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Arajärvi 2011, s. 49.

Viljanen on korostanut, että perusoikeuksien rajoittaminen tarkoittaa perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaaman yksilön oikeusasemaan muuttumista julkisen vallan toimenpitein<sup>45</sup>. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan sääntelyn puutteellisuus on noussut esille myös STM:än koronarajoituksia koskevissa ohjeissa, joissa on mainittu, että vanhus- ja vammaisten osalta itsemääräämisoikeuden rajoitusten sääntely on puutteellista.

Tuoreessa lausunnossaan (PeVL 12/2021 vp, s. 3) perustuslakivaliokunta ei hyväksynyt hallituksen esitystä (HE 39/2021 vp, s. 32–33) laajasta liikkumisvapauden ja lähi- ja kontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta. Esityksen pääasiallinen sisältö koski liikkumisvapauden rajoittamista koronaepidemian leviämisen estämiseksi alueilla, joissa taudin ilmaantuvuus oli korkea. Lailla ehdotettiin rajoitettavaksi muun muassa henkilön liikkumista ja oleskelua muualla kuin tämän asuinpaikassa tai muussa asuinpaikaksi rinnastettavassa paikassa. Rajoituksen olisi pitänyt olla välttämätöntä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Liikkumisrajoituksiin esitettiin useita poikkeuksia, kuten välttämätön kaupassa ja apteekissa käynti. Sairaana tai apua tarvitsevan omaisen hoitamisen vuoksi tämän luon käynti olisi katsottu sallituksi. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että ehdotettu sääntely merkitsi syvälle käyvää poikkeusta useisiin perusoikeuksiin olennaisimman vaikutuksen kohdistuessa liikkumisvapauteen. Perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen hallitus peruutti esityksensä.

Asumisyksiköiden tosiasiallisten toimien vaikutus vierailukieltojen yhteydessä on vastannut hyvin pitkälle hallituksen liikkumisrajoituksia koskevan lakiesityksen sisältöä. Lähtökohtana niin STM:n ohjeissa kuin paikallisten asumisyksiköiden ohjeissa ja tosiasiallisessa hallintotoiminnassa on ollut ensisijaisesti kieltää kaikki liikkuminen asumisyksikköön ja asumisyksiköstä. Poikkeuksina rajoituksista on mainittu tapauskohtaisesti harkiten vierailut kriittisesti sairaiden ja saattohoidossa olevien potilaiden luona. Tällaisen ajatusmallin luonne ei sovi suomalaiseen perusoikeusajatteluun. Perustuslakivaliokunta (PeVL 12/2021 vp, s. 9) on pitänyt ongelmallisena nimenomaan sellaista lähestymistapaa liikkumisen rajoittamiseen, jossa lähtökohtaisesti kaikki liikkuminen olisi kiellettyä ja sallittu liikkuminen olisi erikseen säädetty poikkeuksena pääsäännöstä.

---

<sup>45</sup> Viljanen 2001, s. 14.

Yksilöiden tulee lähtökohtaisesti voida nauttia perusoikeuksistaan julkisen vallan niihin perusteettomasti tai mielivaltaisesti puuttumatta. Rajoitustoimet ovat aina poikkeus, ja poikkeuksen tulee perustua lakiin. Rajoituksilla on puututtu asukkaiden ja heidän omaistensa useisiin perusoikeuksiin, jopa perusoikeuksien ytimeen. Asumispalveluyksiköissä liikkumista on rajoitettu merkittävässä määrin ilman lain viranomaiselle suoma valtuutusta.

### 3.3.2. Välttämättömyysvaatimus ja suhteellisuusperiaate

Perustuslain ja ihmisoikeussopimusten poikkeusartiklojen soveltamista mietittäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota toimivaltuuksien hyväksyttävyyteen. Perustuslailla ja ihmisoikeussopimuksilla turvattuja ihmis- ja perusoikeuksia voidaan rajoittaa vain siinä laajuudessa kuin rajoitus tilanteen vakavuus huomioiden on tarpeellista ja perusteluta. Suhteellisuusperiaate tarkoittaa, että perusoikeuksien rajoitusedellytysten olemassaolon selvittämiseksi tarkastellaan poikkeuksien vakavuutta, kestoa sekä laajuutta. Vakavuus edellyttää, että toimenpiteet ovat oikeasuhtaisia uhkaan nähden. Kestolla tarkoitetaan sitä, että pitkittyneessä tilassa uhan intensiteetti saattaa vaihdella, jolloin myös käytettäviä toimenpiteitä on jatkuvasti arvioitava. Laajuudella tarkoitetaan sitä, että toimivaltuuksia tulee käyttää vain alueella, jolla poikkeusolot vallitsevat. Sama koskee myös uhan loppumista, sillä lisätoimivaltuuksien käyttöä ei tule jatkaa vain varmuuden vuoksi.<sup>46</sup>

Suomalaisessa oikeustieteessä ja lainsäädäntökäytännössä on kehitetty erilaisia testejä, joiden avulla voidaan arvioida lakiehdotuksiin sisältyvien perusoikeusrajoitusten sisältöä ja sitä, vaatiiko lainsäätäminen perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä vai riittääkö lainsäädännön voimaansaattamiseen normaali lainsäätämisyjärjestys. Veli Merikosken kehittämän yleinen perusoikeusrajoitusten suhteellisuustestin (PYRE-testi) mukaan vähäisemmät kajoamiset perusoikeuksiin voidaan saattaa voimaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Ankarammat, syvemmälle yksilöiden suojattuihin oikeushyviin puuttuvat toimet puolestaan tarvitsevat taakseen perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyt normit.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Ks. Heikkonen - Kajasta - Lavapuro - Salminen - Turpeinen 2018, s. 30.

<sup>47</sup> Viljanen 2001, s. 39–40.

Testin periaate on se, että mitä voimakkaammasta ja pakottavammasta yleisestä edusta on kyse, sitä pidemmälle meneviä perusoikeuksien rajoituksia voidaan saattaa voimaan tavallista lainsäädäntöjärjestystä käyttäen. Mikael Hidén puolestaan kiinnitti huomiota perusoikeuksien rajoituksiin liittyvää lainsäädäntöjärjestystä arvioitaessa useampaan seikkaan ja niiden yhtäaikaiseen arviointiin. Hidénin mukaan säätämisyjärjestykseen vaikuttaa muun muassa se, kuinka voimakkaista rajoitustoimista on kyse ja kuinka negatiivisia ne ovat kansalaisille, kuinka suureen kansanryhmään rajoitukset kohdistuvat, kuinka välttämätön tai tarpeellinen rajoitus on ja liittyykö rajoitus sen kohteena olevien omaan valintaan tai käyttäytymiseen.<sup>48</sup>

Yhteiskunnallisessa keskustelussa vierailukieltojen oikeasuhtaisuutta pohdittaessa on mietitty myös eri puolilla Suomea asuvien, rajoitusten piiriin kuuluvien ihmisten yhdenvertaista kohtelua. Yksi lähestymiskulma vierailukieltojen asettamiselle on ollut se, että kieltoja asetettaisiin sinne, missä korona leviämisen riski on suuri. Toinen, yhdenvertaisuutta korostava näkökulma taas on se, että koronarajoitukset pitäisi olla saman sisältöiset kaikkialla Suomessa. Perusoikeuksien rajoituksella tavoiteltavat yhteiskunnallinen hyödyt on laitettava puntarin toiseen vaakakuppiin ja perusoikeuksien rajoituksista yksilöille aiheutuva perustuslailla turvattu oikeushyvän menetys ja siitä yksilöille aiheutuva haitta laitetaan toiseen vaakakuppiin. Valtiosääntöoikeudelliset seikat rajoittavat sitä, mitkä tekijät voivat oikeudellisesti relevantilla tavalla vaikuttaa vaakakupissa. Valtiosäännöstä riippumatonta ei ole myöskään se, millainen kunkin vertailtavan intressin painoarvo puntarissa on. Valtiosääntöoikeudellisena lähtökohtana punninnassa intressin painoarvo on sitä vahvempi, mitä vahvempaa institutionaalista tukea se saa perustuslaista, sen esitöistä ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä.<sup>49</sup>

Perustuslakivaliokunta on korostanut suhteellisuusperiaatteen noudattamista perusoikeuksien rajoitusedellytysten olemassaolon punninnassa mietinnössään (PeVM 3/2020 vp, s. 4) valmiuslain 87 §:n toimivaltuuksien käyttöönoton yhteydessä. Valiokunta on korostanut, että se pitää valmiuslain 4 §:n säännöksiä toimivaltuuksien käytöperiaatteista keskeisinä perusoikeusrajoitusten suhteellisuusvaatimuksen

---

<sup>48</sup> Viljanen 2001, s. 39–40.

<sup>49</sup> Viljanen 2001, s. 211.

näkökulmasta ja huomauttanut, että nämä periaatteet rajoittavat sekä toimivaltuuksien käyttöönottoa että niiden käyttämistä poikkeusoloissa.

### 3.4. Perusoikeuksien keskinäinen suhde

Oikeusjärjestyksemme ei tunne perusoikeuksien luokittelua siten, että joku oikeus olisi perusoikeuksien hierarkiassa korkeammalla kuin toinen tai toisen perusoikeuden toteutumisen turvaaminen olisi etusijalla jonkin toisen perusoikeuden toteutumiseen nähden<sup>50</sup>. Moderni perus- ja ihmisoikeusajattelu lähtee siitä, että oikeuksien välillä ei ole abstrakteja painoarvoja, vaan kaikki oikeudet on turvattu yhtäläisesti perus- ja ihmisoikeuksina<sup>51</sup>. Lähtökohtana voitaneen kuitenkin pitää sitä, että perustuslain 7 §:n turvaama oikeus elämään on edellytys sille, että muiden perusoikeuksien toteutuminen olisi ylipäättään mahdollista.

Asumisyksiköiden vierailukieltojen yhteydessä on pohdittu eri perusoikeuksien suhdetta ja arvoitettu perusoikeuksien merkitystä sekä yksityisten henkilöiden että merkittävän yhteiskunnallisen edun näkökulmasta. Vierailukiellolla on rajoitettu muun muassa yksittäisten ihmisten oikeutta liikkua ja pitää yllä kotirauhan piiriin kuuluvia suhteitaan, mutta samalla näillä rajoituksilla on pyritty turvaamaan muiden asukkaiden oikeus turvallisuuteen. Jopa sama perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan kahden täysin vastakkaisen perusoikeuden samanaikaisen toteutumisen. Normi siis velvoittaa julkista valtaa, viranomaista ja yksittäistä virkamiestä huolehtimaan, että jokaisen yksilön perusoikeudet ja ihmisoikeudet toteutuvat. Julkisen vallan on lisäksi itse pidättäydyttävä loukkaamasta kansalaisten perusoikeuksia ja vielä huolehdittava, ettei perusoikeuksien loukkausta tapahdu yksilöiden välillä horisontaalisella tasolla.<sup>52</sup> Koronapandemian vuoksi asumisyksiköihin asetettujen vierailukieltojen yhteydessä esiin on noussut viranomaisen velvollisuus suojella asukkaita koronalta, samoin kuin estää koronaepidemian leviäminen asumispalveluyksikköihin, mikä puolestaan on rajoittanut asukkaiden perusoikeutta muun muassa perhe-elämään ja liikkumiseen.

---

<sup>50</sup> vrt. Neuvonen - Rautiainen, *Lakimies* 2/2015 s. 245.

<sup>51</sup> Lavapuro, *Oikeus* 2010 (39), s. 18.

<sup>52</sup> Husa - Pohjolainen 2016, s. 152.

Yhden perusoikeuden toteutuminen voi vaikuttaa toisen perusoikeuden rajoitukseen tai toteutumatta jäämiseen. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltosektorilla on usein tilanteita, joissa eri perusoikeudet esiintyvät vastinpareina, yksilön itsemääräämisoikeus ja viranomaiselle määrätty yksilön suojaamisvelvollisuus ovat molemmat perustuslakikokonaisuuteen sisältyviä periaatteita, ja toisen periaatteen soveltaminen rajoittaa toisen periaatteen soveltamista<sup>53</sup>.

Juha Kumpuvuori<sup>54</sup> on pohtinut perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä kollisiotilanteessa. Tällöin on kyse yhden perusoikeuden rajoittamisesta, jotta toisen perusoikeuden toteutuminen voidaan turvata. Perusoikeuksien ristiriitatilanteessa tulee pyrkiä etsimään ja löytämään laintulkinnalla ratkaisu, joka turvaa mahdollisimman hyvin kaikkien kilpailevien perusoikeuksien toteutumisen. Kumpuvuori jaottelee kollisiotilanteet seuraavasti kolmeen eri ryhmään siten, että 1) vastakkain ovat kahden henkilön perusoikeudet. Tällöin esimerkiksi toisen liikkumavapauden rajoittamaton toteutuminen voi uhata toisen henkilön oikeutta turvallisuuteen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, 2) perusoikeuksien ristiriita voi ilmetä myös saman henkilön perusoikeuksien toteutumisen välisenä ristiriitana. Eksyneen henkilön hengen suoja voi vaatia hänen muiden perusoikeuksien rajoittamista, kuten yksityiselämän suojan rikkomista puhelimen paikannustietojen selvittämisellä. Kumpuvuoren mukaan saman henkilön perusoikeuksien ristiriitatilanne voisi konkretisoitua ainoastaan tilanteissa, joissa henkilö itse jää syystä tai toisesta passiiviseksi ja 3) perusoikeuksia voidaan rajoittaa myös painavien yhteiskunnallisten intressien perusteella. Tällöin perusoikeuksien rajoittaminen vaatii erityisen painavia perusteita, eikä mikä tahansa yhteiskunnallinen intressi riitä.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Vidén - Kauppi, Edilex Artikkeli 7/2014, s. 17.

<sup>54</sup> Kumpuvuori 2006, s. 26.

<sup>55</sup> Kumpuvuori 2006, s. 26.

## 4. Vierailukieltojen ja liikkumisrajoitusten perusteet ja lakisidonnaisuus

### 4.1. Viranomaisohjeet ja niiden tulkinta paikallistasolla

Vierailukieltojen ja muiden perusoikeuksiin kajoavien rajoitusten vaikutukset sekä asukkaisiin että yksikön ulkopuolisiin henkilöihin ovat olleet merkittäviä. Tämän vuoksi on tärkeää tutkia näiden toimenpiteiden oikeussidonnaisuutta tarkemmin. Tutkimuksessa mukana olleissa paikallistason ohjeissa ja päätöksissä, joilla rajoituksia oli asetettu, toimenpiteiden perustelut pohjautuivat lähes poikkeuksetta sosiaali- ja terveydenhuoltosektorista vastaavan sosiaali- ja terveysministeriön (STM) antamiin ohjeisiin ja valtioneuvoston linjauksiin. Tämän takia käyn esityksessäni yksityiskohtaisesti läpi STM:än ohjeita ja esittelen kuntien laatimia ohjeita tapauskohtaisesti siten, että ministeriön ohjeiden tulkinta ja soveltaminen paikallistasolla avautuu lukijalle. Jo tässä vaiheessa todettakoon, että tutkimuksen kannalta ohjeiden sisältö on verraten niukka. Tästä johtuen runsaampi vuoropuhelu ja pohdinta ohjeiden sisältämisestä toimenpiteistä ja toimenpiteiden lakisidonnaisuudesta on käyty luvussa 5.

#### 4.1.1. STM:än ohjeet kunnille

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut useita ohjeita sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan koronapandemian alettua. STM:än muun muassa vierailukieltoja ja liikkumisrajoituksia koskevat varsinaiset ohjeet on selostettu pääosin 1.4.2020 päivätyssä ohjeessa "Tartuntatautilain ja valmiuslain vaikutus liikkumisvapautteen sosiaalihuollon yksikössä". Ohjeessa on käyty läpi maininnan tasolla lukuisa joukko eri normeja, kuten perustuslain (731/1999) 9, 22 ja 23 §:t, valmiuslain (1552/2011) 118 § ja tartuntatautilain (1227/2016) 17, 60 ja 63 §:t.

Normit on pääsääntöisesti esitetty lain sanamuoto toistamalla, ja tarkemmissa perusteluissa korostetaan, että valtiovallan linjauksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköissä on ryhdyttävä kaikkiin käytössä oleviin rajoitustoimiin koronaepidemian leviämisen estämiseksi. Normeihin tai niiden suojaamiin perus- ja ihmisoikeuksiin ei ohjeessa kuitenkaan myöhemmin palata, vaikka liikkumisvapautta koskevan

toteamuksen yhteydessä on mainittu myös perustuslain 22 §, jonka nojalla julkista valtaa käyttävien on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Maininnan tasolla on myös todettu perustuslain 23 §, joka sisältää poikkeusoloja koskevan valtuutussäännöksen. Ohjeen mukaan mainittuja säännöksiä on tarpeen mukaan noudatettava asumispalveluyksiköissä liikkumista rajoittavien toimenpiteiden yhteydessä.

#### 4.1.2. Ohjeistuksen sisältö yleisen lainalaisuusvaatimuksen näkökulmasta

Suomalaiseen oikeusjärjestelmään sisältyy säännökset poikkeusoloissa käyttöön otettavista poikkeuksellisista toimivaltuuksista, koska normaalioloja koskevat viranomaisen toimivaltuudet saattavat kriisin aikana olla riittämättömät. Kysymys siitä, mikä muodostaa kriisitilan, kuka päättää sen olemassaolosta ja minkälaisessa menettelyssä kriisitilasta tulee päättää, sekä minkälaisiin toimiin kriisitilanteessa voidaan ryhtyä ja minkä viranomaisen tai julkisen toimijan päätös vaaditaan toimiin ryhtymiselle, on erityisen olennainen valtion toiminnallisten rajoja määrittävä sääntelykokonaisuus.<sup>56</sup>

Kriisitilanne asettaa erityisiä vaatimuksia sääntelyn legitimitetille. Kriisitilanteessa syntyvään ja voimanasaatettavaan sääntelyyn liittyy huomattavia riskejä perusoikeuksien suojan kannalta.<sup>57</sup> Perusoikeusjärjestelmämme lähtee siitä ajatuksesta, että perusoikeuksien rajoituksia on pyrittävä välttämään ja tavoiteltavaan päämäärään tulee pyrkiä perusoikeuksia vähiten rajoittavin toimenpitein, mikäli rajoituksilta ei voida välttyä.

Oikeusjärjestyksemme peruseriaate myös poikkeusoloissa on, että laitoksissa olevien ihmisten perus- ja ihmisoikeudet ovat samat kuin kaikkien muidenkin yksilöiden. Jos laitoksissa olevien ihmisten perusoikeuksien rajoittaminen on joltain osin välttämätöntä, rajoitusten hyväksyttävyyden arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan.<sup>58</sup> Linna on todennut, että oikeuden väärinkäytön kieltäminen on yleinen ja varsin vakiintunut oikeudellinen periaate. Eteenkin siviilioikeudessa periaate on kiistan, mutta myös muilla oikeuden aloilla periaatteella on merkitystä. Periaatteen

---

<sup>56</sup> Heikkonen - Kajasta - Lavapuro - Salminen - Turpeinen 2018, s. 8–9

<sup>57</sup> Heikkonen - Kajasta - Lavapuro - Salminen - Turpeinen 2018, s. 8–9

<sup>58</sup> Nieminen Lakimies 6/2008, s. 2.



painoarvoa on kuitenkin vaikea todentaa, sillä se jää usein lausumattomaksi ratkaisuperusteeksi lainkäytössä.<sup>59</sup>

Linnan mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 17 artiklan tarkoituksena on estää oikeuden väärinkäyttö, jolla tehdään tyhjäksi jokin ihmisoikeussopimuksessa tunnustettu oikeus tai vapaus.<sup>60</sup> Artiklan mukaan:

Minkään tässä yleissopimuksessa ei saa tulkita suovan millekään valtiolle, ryhmälle tai henkilölle oikeutta ryhtyä sellaiseen toimintaan tai tehdä sellaista tekoa, jonka tarkoituksena on tehdä tyhjäksi jokin tässä yleissopimuksessa tunnustettu oikeus tai vapaus tai rajoittaa niitä enemmän kuin tässä yleissopimuksessa on sallittu.

Perustuslaissa ei kielletä nimenomaisesti oikeuksien väärinkäyttöä eikä väärinkäytön kiellon asemasta ole tiettävästi perustuslakivaliokunnan kannanottoa. Oikeuden väärinkäyttöä ei liene mahdollista kuvata tyhjentävästi tai riidattomasti. Ongelmaa tuleekin lähestyä pohtimalla sitä, mikä tekee muodollisesti oikeasta oikeuden käyttämisestä niin moitittavaa, ettei toiminnalle anneta oikeussuojaa.<sup>61</sup> Tämän tutkimuksen kontekstissa kysymys on julkisen vallan oikeudesta käyttää oikeutta turvata asumisyksiköiden asukkaiden elämä contra asukkaiden ja asumisyksikön ulkopuolisten henkilöiden perusoikeudet, jotka menettävät merkityksensä julkisen vallan toimien johdosta.

Moitittavuus perustuu siihen, että kyseisessä tapauksessa oikeuden tapauskohtaista käyttöä ei voida hyväksyä, koska se loukkaa toisen suojattua oikeutta. Moitittavuus voi kohdistua myös sellaiseen toimintaan, joka loukkaa yhteiskunnan perustavaa laatua olevia arvoja, kuten demokraattista yhteiskuntajärjestystä.<sup>62</sup>

Linna tiivistää oikeuden väärinkäytön siten, että kyseessä on menettely, joka muodollisesti on sallittua ihmis-, perus- tai muun oikeuden käyttämistä, mutta menettelyä ei yksittäistapauksessa voida hyväksyä koska toiminnassa ei oteta riittävästi huomioon toisten oikeuksia tai yhteiskunnan perusarvoja.<sup>63</sup> Asumisyksiköihin asetettujen vierailukieltojen yhteydessä on nähtävissä vahvasti oikeuden väärinkäytön piirteitä, sillä

<sup>59</sup> Linna Lakimies 4/2004, s. 622.

<sup>60</sup> Linna Lakimies 4/2004, s. 623.

<sup>61</sup> Linna Lakimies 4/2004, s. 624, 631.

<sup>62</sup> Linna Lakimies 4/2004, s. 631.

<sup>63</sup> Linna Lakimies 4/2004, s. 631.

rajoituksilla on loukattu sekä useiden yksityisten ihmisten että yhteiskunnan perustavaa laatua olevia arvoja ja perusoikeuksien ydinalueeseen kuuluvia oikeushyviä.

Rajoitustoimista puhuttaessa viitataan yleensä sosiaali- ja terveydenhuollossa tapahtuviin yksittäisiin rajoitustapauksiin tai laajempiin toimiin, jotka mielletään esimerkiksi asukkaiden tai potilaiden turvallisuuden takaamisen vuoksi tehtäviksi toimiksi (esim. muistisairaiden asumisyksikön ovien lukittuna pitäminen). Vaikka laitoshoidossa käytettäville pakko- ja rajoitustoimille on usein perusteltu tosiasiallinen tarve, on rajoitusten käyttö ongelmallista, koska toimille ei ole lainsäädännössä perustetta<sup>64</sup>. Erityisesti vanhustenhuollon normaalissa toiminnassa on nähtävillä epäsuoraa rajoittamista, jonka ei tiedosteta merkitsevän iäkkään henkilön itsemääräämisoikeuden rajoittamista tai perusoikeusasemaan puuttumista. Tällaista epäsuoraa rajoittamista on esimerkiksi asukkaan liikkumisen rajoittaminen.<sup>65</sup> Asumispalveluyksiköiden asukkaiden oikeuksien rajoitusta on lähestyttävä normaaliajan olojen näkökulmasta, sillä lainsäädäntö ei tunne asukkaisiin kohdistuvien rajoitusten yleistä hyväksyttävyyttä yhteiskunnassa vallitsevien poikkeusolojen vuoksi.

Nieminen on käsitellyt ihmisarvon kunnioittamista artikkelissaan Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet yleiseen ihmisoikeuskehykseen sijoitettuna.<sup>66</sup> Artikkelissa on käsitelty yhteiskunnassa viime vuosikymmeninä tapahtunutta muutosta vammaisiin ihmisiin suhtautumisessa. Vammaiset nähtiin ennen yhteiskunnassa suojelun ja huolenpidon, kuten sosiaaliavun kohteina, ja viranomaisten velvollisuus oli varmistaa, että vammaiset saivat huolenpitoa. Nykyisin vammaiset nähdään subjekteina, jolle kuuluvat lähtökohtaisesti kaikki samat ihmis- ja perusoikeudet kuin kenelle tahansa muullekin ihmiselle.<sup>67</sup> Ministeriön ohjeessa asukkaat kohdataan kuitenkin edelleen objekteina, jotka ovat viranomaisen avun tarpeessa joko ikänsä tai vammansa taikka sairautensa vuoksi.

Perusoikeuksien ydinalueen, johon liikkumisvapaus vahvasti kuuluu, koskemattomuusvaatimus näyttäytyy teoreettisesti haastavana ja ongelmallisena esimerkiksi tilanteissa, joissa perusoikeuden rajoittamisen on katsottu olevan perusteltua julkisen

---

<sup>64</sup> Vidén - Kauppi Edilex Artikkelit 2014, s. 3.

<sup>65</sup> Vidén - Kauppi Edilex Artikkelit 2014, s. 2.

<sup>66</sup> Nieminen Lakimies 6/2005, s. 899–900.

<sup>67</sup> Nieminen. Lakimies 6/2005. s. 899–900.

tai yleisen edun näkökulmasta<sup>68</sup>. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten nojalla valtiolla on itsenäistä päätäntävaltaa kansallisella tasolla perusoikeuksien rajoittamisessa. Tämä päätäntävalta ei kuitenkaan ole rajaton. Tällä niin sanotulla harkintamarginaalilla tarkoitetaan sitä valtiolla olevaa itsenäistä oikeudellista liikkumatilaa, jonka ihmisoikeussopimuksen rajoitusperiaatteet valtiolle suovat. Harkintamarginaalilla valtio voi perustella tietyn oikeuden rajoittamisen välttämättömyyttä demokraattisessa yhteiskunnassa perusoikeuksien yleisten rajoitusperiaatteiden muutoin täytyessä. Yleisten rajoitusperusteiden täyttymisen lisäksi tiettyyn oikeuteen puuttumisen tulee täyttää myös suhteellisuusvaatimusperiaatteen mukaiset vaatimukset. Puuttumisen on oltava oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun päämäärään nähden.<sup>69</sup>

STM on nostanut ohjeessa esiin itsemääräämisoikeuden puutteellisen sääntelyn sosiaali- ja terveydenhuollossa mainiten esimerkkinä, että muistisairaiden hoitoon liittyviä säännöksiä ei lainsäädännössä tällä hetkellä ole lainkaan. Ohjeessa on todettu, että perusoikeuksia rajoittavia toimenpiteitä on sosiaali- ja terveydenhuollossa kuitenkin käytetty ilman nimenomaisen lain säännöksen tukea esimerkiksi tilanteissa, joissa potilaan tai asiakkaan oikeus välttämättömään huolenpitoon on pyritty näin turvaamaan, eikä lievempiä keinoja ole ollut käytössä tai ne ovat olleet riittämättömiä. Lakiin perustumattomien rajoitustoimien hyväksyttävyyttä puoltavana seikkana on mainittu, että yksittäistapauksissa laillisuusvalvojat ovat tiettyjen edellytysten täytyessä katsoneet menettelyn hyväksytyksi (vrt. Vaasan HAO 04.05.2018 18/0171/1 ja ks. EOA 4913/4/12).

Ohjeessa on viitattu myös Valviran 27.1.2020 antamaan ohjeeseen liikkumista rajoittavien turvavälineiden käytöstä. Ohjeessa on korostettu, että liikkumisen rajoittaminen on sellainen potilaslaissa tarkoitettu tärkeä hoitopäätös, josta on keskusteltava potilaan itsensä kanssa tai hänen ollessa kykenemätön päättämään hoidostaan itsen, hänen lähiomaisensa tai muun läheisen kanssa. Ohjeessa on korostettu, että keskusteluja tulee käydä potilaan tai asiakkaan kanssa useampia kertoja, mikäli hän ei pysty sisäistämään asiaa ja tekemään itsenäisiä päätöksiä ensimmäisen keskustelun perusteella.<sup>70</sup> Ohjeessa on käsitelty hoitotyössä normaalisti käytettäviä liikkumista rajoittavia toimenpiteitä potilaan oman turvallisuuden varmistamiseksi. Yleisimmin hoitoon liittyvissä liikkumista rajoittavissa tilanteissa on kyse esimerkiksi potilaan sängyn reunojen

---

<sup>68</sup> Hautamäki Edilex Artikkelit 2016, s. 3.

<sup>69</sup> Nieminen 2013, s. 131.

<sup>70</sup> Valviran ohje Liikkumista rajoittavien turvavälineiden käyttö 27.1.2020.

nostamisesta tai turvavöistä, joilla varmistetaan, ettei potilas putoa istuimelta, kuten pyörätuolista. Kyseinen Valviran ohje keskittyy tapauskohtaisiin, lyhytkestoisiin potilaan liikkumista rajoittaviin toimiin tämän henkilökohtaisen turvallisuuden turvaamiseksi. Kyseinen ohje ei sovellukaan koronarajoitusten yhteydessä puheena oleviin asukkaiden liikkumisvapauden rajoituksiin.

Valviran toisessa ohjeessa on käsitelty sosiaali- ja terveydenhuollossa asiakkaan itsemääräämisoikeuden ja muiden perusoikeuden rajoittamista. Myös tässä ohjeessa on potilaan itsemääräämisoikeutta korostettu. Rajoitus voidaan hyväksyä vain, jos henkilöltä puuttuu kyky hallita käyttäytymistään tai ymmärtää tekojensa seurauksia, ja jos hän tästä johtuvalla käyttäytymisellään uhkaa vakavasti vaarantaa oman tai muiden henkilöiden terveyden tai turvallisuuden.<sup>71</sup>

Valtakunnallinen terveydenhuollon eettinen neuvottelukunta (ETENE) on esittänyt kannanotojaan vanhusten kohtelusta yksilöinä raportissaan Vanhuus ja hoidon etiikka. Raportti korostaa vanhuksen kohtelua yksilönä eettisesti kestävä hoidon perustana. Hoidon tulee lähteä vanhuksen omista tarpeista ja toiveista hänen arvojaan kunnioittaen sekä näkemyksiään arvostaen. Vanhuksen hoito on suunniteltava huomioiden hänen terveydentilansa ja toimintakykynsä sekä läheisten apu ja koko sosiaalinen verkosto.<sup>72</sup> Vaikka iän myötä tai sairauden seurauksena ihmisen päätöksenteko ja tahdonilmaisus muuttuu haasteellisemmaksi ja oman tahdon pukeminen sanoiksi hidastuu ei itsemääräämisoikeus kuitenkaan vähene tai katoa. Näissäkin tilanteissa henkilön oman tahdon toteutumista tulee edistää. Potilaiden tahtoa tulee kunnioittaa myös niissä tilanteissa, joissa se eroaa omasta näkemyksestä.<sup>73</sup>

Huomionarvoista edellä mainitussa ministeriön kommentteissa on se, että koronan leviämisen estämiseksi annetuissa rajoitusohjeissa ei ole kyse yksittäisestä rajoitustoimesta potilaan hoidon tai turvallisuuden turvaamiseksi, vaan vierailukiellot ja liikkumisvapauden rajoitukset kohdistuvat suurempaan joukkoon ihmisiä maantieteellisesti laajalla alueella. Nyt käsillä olevissa rajoituksissa ei myöskään ole kyse asukkaiden välittömän huolenpidon turvaamisesta, vaan pikemminkin ennaltaehkäisystä tilanteessa,

---

<sup>71</sup> Ks. Valviran ohje 2/2013.

<sup>72</sup> ETENE-julkaisu 20, s. 3.

<sup>73</sup> Hammar - Andersson Gerontologia 3/2018, s. 165.

jossa ei ole vielä perusteltua epäilyä tartunnasta tai tartunnalle altistumisesta. Rajoitus kohdistuu asukkaisiin vain heidän asumisyksikössä asumisensa perusteella.

Vanhukset saavat yleensä palvelunsa osana sosiaali- ja terveydenhuollon normaalia toimintaa. Ainoa nimenomaisesti ikään ja vanhuspalveluihin liittyvä säännös on sosiaalihuoltolain 36 §:ssä, jossa säädetään yli 75-vuotiaiden pääsystä palvelutarpeen arviointiin. Asumisyksiköissä asuvien henkilöiden oikeuksien rajoituksille ei ole siis löydettävissä laillisia perusteita pelkästään siitä näkökulmasta katsottuna, että he ovat ikänsä puolesta riskiryhmässä. Lisäksi on huomioitava, että koronapandemia on yhteiskunnallinen ongelma, eikä pandemian etenemisen estämiseksi tehtyjä toimenpiteitä voida pitää asumisyksiköissä asuvien henkilöiden hoitoon liittyvinä toimenpiteinä. STM:än ohjeessa esiin nostettu valtiovallan linjaus koronapandemian leviämisen rajoittamiseksi ei myöskään oikeuta laillisuusperustetta vailla olevien rajoitustoimien suorittamista.

Hautamäki on käsitellyt teoksessaan Hyvän hallinnon toteutuminen lainsäädännön tuntemuksen merkitystä todeten, että säädöskokoelman merkittävyyden ja velvoittavuuden kannalta kokoelman sisältöä on seurattava viranomaisissa<sup>74</sup>. Samoin Kess on painottanut sote-henkilökunnan vastuuta ja velvollisuutta kyetä tekemään ratkaisunsa myös sellaisten oikeuslähteiden varassa, joka eivät ole henkilökunnalle tuttuja. Sekä sosiaalihuollon asiakkaan että sairaan- ja terveydenhuollon potilaan oikeudet kumpuavat pohjimmiltaan perustuslaista.<sup>75</sup> Erityislainsäädännön lisäksi myös perustuslaki ja valvontaviranomaisen ratkaisut sitovat yksiköitä. Koska potilaslaissa tai sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa ei ole säännöksiä perusoikeuksien rajoittamisesta, joudutaan sosiaali- ja terveydenhuollossa tulkitsemaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusperusteita. Kess korostaa, että ns. laitospallalle ei ole juridisia perusteita ja perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus sitoo myös sote-alaa. Myöskään yksiköiden omilla ohjeilla ei voida rajoittaa potilaan tai asiakkaan oikeuksia. Oikeuksien rajoitusten on perustuttava lakiin ja rajoitusta harkittaessa on käytettävä tapauskohtaista yksilöllistä harkintaa, muussa tapauksessa kyse on mielivallasta.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Hautamäki 2004, s. 101.

<sup>75</sup> Vrt. EOAK/3739/2020. Kaupungin hoitokodin päällikön mukaan toimintaohjeessa mainittuja toimenpiteitä ei pidetty rajoitustoimina, vaan kyse oli tartuntatautilain 17 §:n mukaisesta infektioiden torjunnasta.

<sup>76</sup> Edilex uutiset. Potilaat ja asiakkaat vallankäytön kohteena. 5.5.2021 Edilex.fi.

Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Seppo Koskinen ja Heikki Kulla ovat käsitelleet virkavastuun ja hallinnollisten määräysten ja ohjeiden keskinäistä suhdetta ja veloittavuutta. Hallintotehtävien hoitamista koskevia sääntöjä ja periaatteita voidaan luonnehtia hallinnollisiksi ohjeiksi. Tällaiset viranomaisen antamat ohjeet ovat merkittävässä roolissa virkamiesten itsenäisessä työssä. Oikeudellista sitovuutta ohjeilla ei kuitenkaan ole, ja ohjeen antavan viranomaisen on laadittava ohjeiden sisältö siten, että ohjeet tai niiden sisältö eivät ole ristiriidassa lain kanssa.<sup>77</sup> Myös vierailukieltoja koskevilta osin STM:än antamat ohjeet ovat olleet lain vastaisia, ja ne olisi tullut paikallistasolla jättää huomioon ottamatta. Perustuslain 107 §:n mukaan viranomainen ei saa soveltaa lain tai muun lakia alemman asteisen säädöksen säännöstä, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Virkamies ei myöskään vapaudu virkavastuusta pelkästään sillä, että hän on noudattanut ylemmältä viranomaiselta saamaansa ohjetta tai määräystä.

Perusoikeuksien rajoitusten sallittavuuden kriteereiksi on täsmentynyt perustuslakiuudistuksen ja sitä koskevan perustuslakivaliokunnan mietinnön (PEVM 25/1994, s. 4–5) myötä muun muassa lailla säätämisen velvollisuus, ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus. Rajoitusedellytyksiä ei kuitenkaan voida soveltaa ehdottoman kiellon muotoon kirjoitettuihin perusoikeussäännöksiin. Näin ollen perustuslain 7 §:n kolmannen momentin sisältämä kielto puuttua henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tai riistää vapaus mielivaltaisesti ilman laissa säädettyä perustetta velvoittaa viranomaisen tai muun tahon julkista valtaa käyttäessään nimenomaisesti pidättäytymään mielivaltaisista ja lakiin perustumattomista rajoitustoimenpiteistä.<sup>78</sup> Henkilökohtaisen vapauden ja sen taustalla vaikuttavan itsemääräämisoikeuden oikeudellis-aatteellinen asema on suomalaisessa oikeusjärjestyksessä vahva. Henkilökohtaisen vapauden ja itsemääräämisoikeuden voisi jopa mieltää eräänlaiseksi yksilön perusoikeuksien suojatun vapauspiirin filosofiseksi ytimeksi.<sup>79</sup>

Nykydoktriinin mukaan itsemääräämisoikeuden rajoittamisen edellytyksiä tulee tarkastella perusoikeuksien rajoitusopin sekä perustuslain 7 §:ään liittyvän lakivarauksen kannalta. Rajoituksen tulee olla hyväksyttävä nimenomaisesti perusoikeusjärjestelmän

---

<sup>77</sup> Koskinen - Kulla 2019, s. 243–244.

<sup>78</sup> Vidén - Kauppi Edilex Artikkelit 2014, s.10.

<sup>79</sup> Koivisto Lakimies 6/2018, s. 631.

viitekehyksessä.<sup>80</sup> Myös pitkäaikais- ja muussa laitoshoidossa asuvien oikeusturvaa suojaavat klassisiksi vapausoikeuksiksi yleisesti mielletyt perusoikeussäännökset. Perustuslain 7 § suojaa yksilön oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Henkilökohtainen vapaus tulee käsittää siten, että se ei suojaa perusoikeutena ainoastaan fyysistä vapautta vaan myös tahdonvapautta ja itsemääräämisoikeutta.<sup>81</sup>

Koko perusoikeusjärjestelmä aatteellinen lähtökohta on yksilön koskemattomuus ja vapaus. Perusoikeussystematiikan ydinajatus on suojata yksilöä julkisen vallan väärinkäytöltä. Yksilöön kohdistettu pakko ja rajoittaminen on pääsääntöisesti käsitteellistetty poikkeukselliseksi järjestelyiksi.<sup>82</sup> Asumispalveluyksiköissä asuvien ihmisten oikeuksien rajoittamista pelkäävät sillä perusteella, että he asuvat sosiaali- ja terveydenhuoltoa tarjoavassa yksikössä ei voida pitää perusteena ministeriön ohjeissa kuvatuille rajoittamistoimenpiteille. Perusoikeus uudistuksen yksi merkittävistä saavutuksista oli lopullinen laitosvaltaopin hylkääminen. Laitosvaltaopilla tarkoitettiin erityistä vallanalaisuhdetta perusoikeuksien yleisenä rajoitusperusteena.<sup>83</sup>

Perusoikeusjärjestelmämme rakentuu vahvasti yksilön itsemääräämisoikeuden vaaraan. Tämän lähtökohdan kanssa yhteensopivana on pidetty ajatusta yksilön oikeudesta vapaaehtoisesti luopua vetoamasta ainakaan täysimääräisesti perusoikeuksiinsa. Selvänä on kuitenkin pidetty myös sitä, että yksilö ei voi luopua perusoikeuksistaan kokonaisuudessaan tai pysyvästi. Eräiden perusoikeuksien, kuten yhdenvertaisuus ja henkilökohtainen vapaus, kohdalla luopumismahdollisuutta on vaikea hyväksyä ainakaan siinä merkityksessä, että luopuminen vaikuttaisi epämääräiseen tulevaisuuteen.<sup>84</sup> Tästä näkökulmasta katsottaessa liikkumisrajoituksille ei näyttäisi olevan perusteita edes yksilön oman suostumuksen nojalla tilanteessa, jossa koronapandemian jatkumisen kestosta vallitsee täysi epätietoisuus. Perusoikeuksien loukkaukset ovat kohdistuneet myös perusoikeuksien ydinalueeseen kuuluviin oikeuksiin, eikä näistä luopumista voitane pitää myöskään mahdollisena<sup>85</sup>. Nieminen on todennut, että yleisellä tasolla voidaan pitää lähtökohtana, että myöskään vapaaehtoisesti hoitoon

<sup>80</sup> Koivisto Lakimies 6/2018 s. 635.

<sup>81</sup> Vidén - Kauppi Edilex Artikkelit 2014, s. 4.

<sup>82</sup> Koivisto Lakimies 6/2018, s. 631.

<sup>83</sup> Nieminen Lakimies 6/2008, s. 872.

<sup>84</sup> Huhtanen Lakimies 3–4/2020, s. 305.

<sup>85</sup> Ks. Nieminen Lakimies 1/2005, s. 55–56.

hakeutuneen henkilön vapautta ei saa tämän hoidossa ollessa rajoittaa eikä muihin-kaan perusoikeuksien rajoitustoimiin saa ryhtyä, koska tällaisille rajoituksille ei ole laillisia perusteita. Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan myös tällaisissa tilanteissa rajoitusten tulee perustua lakiin.<sup>86</sup>

#### 4.1.3. Valmiuslain 118 §:n nojalla asetettu liikkumisrajoitus

STM:än ohjeessa on nostettu esiin valmiuslain 118 §:n nojalla säädetty soveltamisasetus, jolla rajoitettiin Uudenmaan maakuntarajan ylitystä. Ohjeen mukaan asetusta sovelletaan tarvittaessa myös iäkkäisiin ja vammaisiin henkilöihin ja muilta osin liikkumisoikeuden rajoittamisessa noudatetaan yleislainsäädäntöä. Vammaisten henkilöiden liikkumisrajoitusten osalta ohjeessa on lisäksi mainittu, että Uudellemaalle ja sieltä pois suuntautuvan liikkumiseen voisi tulla sovellettavaksi liikkumisrajoituksen poikkeusperusteena vammaisten henkilöiden käynti asumisyksiköstä vanhempien tai muiden lähiomaisten luona. Iäkkäiden henkilöiden osalta vastaavaa poikkeusperustetta ei ohjeessa ole mainittu.

Valmiuslain 118 §:n mukaan lain 3 §:n 1, 2, 4 ja 5 kohdissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa valtioneuvoston asetuksella voidaan tilapäisesti, enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan, kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai alueella taikka rajoittaa niitä, jos se on välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Valmiuslain 3 §:ssä määritellyt poikkeustilat ovat 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila, 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastuvan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista, 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila, sekä 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Kyseinen valtioneuvoston asetus liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojelemiseksi (146/2020) rajoitti henkilöiden liikkumista Uudenmaan maakunnan alueella ja alueelta siten, että Uudenmaan maakuntaan tulo ja sieltä poistuminen kiellettiin. Jokaisella on kuitenkin oikeus palata koti- tai asuinpaikalleen. Poikkeuksena maakuntarajan ylittämisaikojen rajoitukseen asetuksessa on mainittu muun muassa tilanteet, jos liikkuminen on välttämätöntä muun muassa työn, lakisääteisten velvollisuuksien hoitamisen,

---

<sup>86</sup> Nieminen Lakimies 6/2008, s.886.



lähiomaisen kuoleman, lapsen tapaamisoikeuden toteuttamisen tai näihin merkityksellään rinnastettavan henkilökohtaisen syyn suoksi. Liikkumisrajoitus koski kyseisessä tapauksessa Uudenmaan maakuntarajan ylittämistä, eikä asetuksella rajoitettu ihmisten liikkumista Uudenmaan maakunnan alueella muuten. Asetuksen soveltamisalaan luonnollisesti kuului jokainen rajan ylittävä henkilö ikään ja vammaisuuteen katso-matta. Lisäksi huomautettakoon, että kyseisten liikkumisrajoitusten osalta toimivaltainen viranomaisena oli poliisi (PeVM 8/2020 vp, s. 6). Valmiuslain nojalla ei ole myöskään annettu asumisyksiköissä asuvien ihmisten liikkumisvapautteen tai muihinkaan perusoikeuksiin kajoavia valtioneuvoston asetuksia.

Ohjeen sisältö ja sovellettavat normit iäkkäiden ja vammaisten henkilöitä liikkumisrajoituksia koskevilta osin jää jossain määrin tulkinnanvaraiseksi ja epäselväksi, sillä valmiuslain 118 §:n nojalla annettu puheena oleva valtioneuvoston asetus koskee vain Uudenmaan maakuntarajan ylitystä, eikä asumisyksikön asukkaiden liikkuminen asumisyksiköön tai sieltä pois kuulu asetuksen soveltamisalaan. Ministeriön tulkinta siitä, että asetus mahdollistaisi vain vammaisten kotilomien yhteydessä tapahtuvan maakuntarajan ylityksen jättäen iäkkäät soveltamisalan ulkopuolelle vaikuttaa hyvin erikoiselta.

Vaikka ihmisten välillä on huomattavia eroja, jokaisella on tästä huolimatta oikeus vaatia yhtäläistä arvonantoa ja kunnioitusta. Tätä periaatetta pidetään modernin länsimaisen poliittisen kulttuurin vähimmäisstandardina. Moderni yhdenvertaisuus on tasa-arvon perustaso. Kyse on nimenomaan normatiivisesta vaatimuksesta, eikä moraalinen yhdenvertaisuus ole johdettavissa empiirisistä tai kuvailevista tosiasiaväitteistä.<sup>87</sup>

Sosiaalihuollon uudistamisen väliraportissa on nostettu esiin tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen ja ns. positiivinen erityiskohtelu, jolla varmistetaan tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia. Jokaisen tulee voida omien henkilökohtaisten mahdolluuksiensa, kuten ominaisuuksiensa ja mielenkiintonsa mukaan osallistua yhteiskuntaan sen autonomisena ja täysivaltaisen jäsenenä.<sup>88</sup> Positiivisessa erityiskohtelussa on kyse näiden mahdollisuuksien vahvistamisesta. Positiivinen

---

<sup>87</sup> Kulla Edilex Artikkeli 20.4.2006, s. 106.

<sup>88</sup> Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väliraportti 2010, s. 45.

erityiskohtelu nousee esille pohdittaessa esimerkiksi vammaisten asemaa, vanhusten kohtelua sekä lasten ja lastensuojelun asemaa yhteiskunnassa.<sup>89</sup>

STM:än ohjeessa on todettu, että vierailukiello ei sinällään rajoita asukkaiden oikeutta liikkua. Kiellolla rajoitetaan vain omaisten ja muiden ulkopuolisten oikeutta vapaasti päästä yksikköön. Ohjeen perustelujen mukaan ulkopuolisilla ei muutoinkaan ole rajoitonta oikeutta liikkumiseen yksikön sisällä. Vierailukiellojen oikeudellinen luonne ei ole ministeriön näkemyksen mukaan siten sitova, että pelkästään niihin perustuen voitaisiin vierailut asumisyksikön sisätiloissa estää. Vielä on todettu, että riskiryhmään kuuluvien asukkaiden tartunnalta suojaamisen vuoksi on tärkeää, että asumisyksikön johtajan antamia ohjeita ja toimintayksikön käytäntöjä noudatetaan yhteisymmärryksessä asukkaiden ja omaisten kanssa. Tulkinta vierailukiellosta ja sen sisällöstä on vähintäänkin mielenkiintoinen.

Liikkumisvapauden rajoitus ja vapaudenmenetykset eivät vaadi aina suljettuihin tiloihin lukitsemista. Rajoitus voi aktualisoitua myös lievempien toimien seurauksena, mikäli niiden keston, asteen ja sosiaalisten kontaktien estymisen luonteesta johtuen voidaan katsoa merkitsevän tosiasiallisesti vapaudenriistoa.<sup>90</sup> STM:än tulkinta, että vierailukielloilla rajoitetaan vain omaisten ja muiden ulkopuolisten oikeutta päästä vapaasti yksikköön on ainakin siinä määrin harhaanjohtava ja virheellinen, että rajoituksessa ei ole kyse vain asumisyksikköön pääsystä. Vierailukiello sisältää merkittäviä asukkaan perusoikeuksiin liittyviä rajoituksia, joka kohdistuvat asukkaiden kotirauhan piiriin kuuluvaan oikeuteen pitää yhteyttä muihin ihmisiin. Vierailukiellon vuoksi asukkaat eivät voi kutsua eivätkä vastaanottaa vieraita kotirauhan piiriin kuuluvaan asuinpaikkaansa, joka pitkäaikaishoidossa olevien ihmisten kohdalla on heille käyttöön osoitettu yksikössä oleva huone. Vierailukiellojen ja liikkumisvapauden rajoitusten kohdistuminen asukkaiden yhdenvertaisuuteen on ilmeinen. Viranomaisen tulee huolehtia, että asetettuille rajoituksille on johdettavissa soveltamisperuste yksiselitteisesti laista<sup>91</sup>. Puheena olevat koronarajoitukset kohdistuvat yksiköiden asukkaisiin pelkästään heidän sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkuutensa vuoksi (Ks. EOAK/3739/2020).

---

<sup>89</sup> Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väliraportti 2010, s. 45.

<sup>90</sup> Vidén - Kauppi. 2014, s. 5.

<sup>91</sup> Kulla Edilex Artikkelin 20.4.2004, s. 114.

#### 4.1.4. Tartuntatautilain 17 §:n tulkinta

STM on 1.4.2020 päivätyssä ohjeessaan tulkinnut tartuntatautilain 17 §:ää siten, että normin perusteella toimintayksikön johtaja voi antaa vierailukiellon tartunnan torjumiseksi.

"Tartuntatautilain (1227/2016) 17 §:ssä säädetään infektioiden torjunnasta sosi-aali- ja terveydenhuollon toimintayksiköissä. Sen mukaan toimintayksikön on huolehdittava muun muassa potilaiden, asiakkaiden ja henkilökunnan tarkoituk-senmukaisesta suojauksesta ja sijoittamisesta. Toimintayksikön johtaja voi antaa vierailukiellon tartunnan torjumiseksi. Vierailukieltojen suhteen on noudatettava hallinto-oikeudellista suhteellisuusperiaatetta, eli oikeasuhtaisuutta kieltojen tar-koituksen saavuttamiseen nähden. Kiellon ulottuvuutta ja käytännön järjestä-mistä on jatkuvasti arvioitava ja kieltoa tarvittaessa muutettava, mikäli olosuhteet sitä edellyttävät. Vierailukielto ei koske välttämättömiä kuntoutuspalveluja kuten fysio- ja toimintaterapiapalveluja. Yleisperiaatteena on, että lähikuntoutusta käy-tetään vain silloin, kun se on erityisen tarpeellista. Etäkuntoutus on ensisijainen. Vierailukielto ei koske vammaispalvelulain mukaisia henkilökohtaisia avustajia. Heidän osaltaan on kuitenkin huolehdittava asianmukaisesta suojautumisesta, ensisijainen vastuu tästä on avustajan työnantajalla."

Myöhemmissä, 9.4., 16.4., 15.5. ja 16.6. päivätyissä ohjeissa on johdonmukaisesti oh-jeistettu kuntia, että ne kehottaisivat ympärivuorokautisen hoidon ja palvelujen yksiköi-den johtajat erityisenä torjuntatoimenpiteenä asettamaan yksiköihin vierailukieltoja. Edelleen välttämättömiä vierailuja lukuun ottamatta kaikki muut vierailut olisivat kiellet-tyjä.

Ministeriön ohjeeseen kirjoittama lainkohdan teksti ei kuitenkaan sanamuodoltaan tai asiasisällöltään vastaa tartuntatautilain 17 §:n todellista sanamuotoa, joka kuuluu seu-raavasti:

17 § Hoitoon liittyvien infektioiden torjunta  
Terveydenhuollon ja sosiaalihuollon toimintayksikön on torjuttava suunnitelmalli-  
sesti hoitoon liittyviä infektioita. Toimet on sovitettava yhteen terveydenhuoltolain  
8 §:ssä säädettyjen potilasturvallisuutta edistävien toimien kanssa.

Toimintayksikön johtajan on seurattava tartuntatautien ja lääkkeille erittäin vas-  
tustuskykyisten mikrobien esiintymistä ja huolehdittava tartunnan torjunnasta.  
Toimintayksikön on huolehdittava potilaiden, asiakkaiden ja henkilökunnan tar-  
koituksenmukaisesta suojauksesta ja sijoittamisesta sekä mikrobilääkkeiden asi-  
anmukaisesta käytöstä.

Toimintayksikön johtajan on käytettävä apunaan tartuntatautien torjuntaan pe-  
rehtyneitä terveydenhuollon ammattihenkilöitä ja sovitettava toimintansa yhteen

kunnan tai kuntayhtymän toteuttamien toimien sekä valtakunnallisten hoitoon liittyvien infektioiden torjuntaohjelmien kanssa.

Ministeriön tulkinnassa on kaksi merkittävää poikkeamaa lain tosiasiallisen sanamuodon sisällön suhteen. Ohjeessa lainkohdan ilmoitetaan säätelevän infektioiden torjumisesta, kun voimassa olevan lain sanamuodon mukaan lainkohta säätelee hoitoon liittyvien infektioiden torjunnasta. Ministeriö on myös laajentanut lainkohdan kirjoitetun sisällön tulkintaa siten, että 17 § valtuuttaa asumisyksiköiden johtajat asettamaan yksiköihin vierailukiellon. Ohjeiden sisällöstä käy myös ilmi tulkinta, että asumisyksikön johtajilla on lakiin perustuva velvollisuus toimia tartuntatautilain 17 §:n mukaisesti vierailukieltojen asettamisen suhteen.

Perustuslain 2 §:n 3 momentti ilmaisee hallinnon lainalaisuusperiaatteen, julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Viranomaisen toimivalta tulee yksiselitteisesti tai muutoin riittävän täsmällisesti määritellä laissa.<sup>92</sup> Ministeriön tulkinnalle tartuntatautilain valtuutuksesta perusoikeuksien rajoitukseen on mahdotonta löytää perusteita oikeusjärjestyksestä.

Vaikka julkisen vallan käyttöä ohjaavat oikeusvaltioperiaate, perusoikeusjärjestelmä ja valtiosääntö yleisemminkin, hämöttää näiden arvolähtökohtien taustalla kuitenkin julkisen vallan yksinoikeus määrittää yksilön toimintamahdollisuuksien viimesijainen horisontti, jopa pakolla. Ilmiötä on perinteisesti kuvattu termillä valtion väkivaltamonopoli. Valtion väkivaltamonopoli perustuu valtiokeskeiseen ajatteluun valtion ollessa toimija, jonka toiminnalta perusoikeudet ensisijaisesti suojelevat. Julkisen vallan käytön on kuitenkin perustuttava aina lakiin. Julkisen vallan käyttäjän tuottamus voi olla seurausta viranomaisen virheellisestä toiminnasta taikka toimintavelvollisuuden laiminlyönnistä. Viranomaisen lainvastainen toiminta voidaan tulkita huolimattomuudeksi, jos viranomainen on soveltanut väärää säännöstä tai tulkinnut sinänsä oikeaa säännöstä virheellisesti. Huolimattomuutta saattaa ilmentää myös asiaan soveltuvan säännöksen tai periaatteen huomiotta jättäminen.<sup>93</sup> Myös yksityinen toimija julkista hallintotehtävää hoitaessaan käyttää julkista valtaa, jos hänelle määrätty tehtävä sisältää yksityisen etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin vaikuttavia toimenpiteitä<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Korte Edilex Artikkelit 6.11.2015, s. 2.

<sup>93</sup> Hakalehto-Wainio Defensor Legis 4/2009, s. 598.

<sup>94</sup> Mäenpää 2016, s. 32.

Käsiteltäessä vallankäytön monimuotoisuutta, valtiokeskeisyyden selitysvoima on hauras. Julkisen hallinnon rinnalla voidaan puhua hallinnasta, joka ei rajoitu oikeuden toimeenpantavuuteen vaan myös muihin vallan verkostoihin, politiikkaan, yhteiskunnallisiin käytäntöihin ja lopulta siihen, millaisen pidämme hyvää elämää. Yhtäältä yksilön vapautta ja itsemääräämisoikeutta pyritään korostamaan yhä näkyvämmiin, mutta samalla ollaan kiinnostuneita siitä, miten ihmisen kyseistä vapautta ja itsemääräämisoikeutta tulisi käyttää. Itsemääräämisoikeutta ja sen käytön vaivihkaista ohjailua voidaan pitää modernin hallinnan keinona.<sup>95</sup>

Ohjeessa on tulkittu perustuslain 22 §:n sisältämää julkisen vallan velvollisuutta siten, että "Julkisen vallan on turvattava asiakkaan hengen ja terveyden suojaaminen kaikin käytettävissä olevin riittävin keinoin ja perustettava päätöksenteko parhaaseen saatavilla olevaan tietoon. Toimintayksikön johtajan tekemä päätös vierailukiellosta perustuu tartuntatautilain 17 §:n, jonka mukaisesti terveydenhuollon ja toimintayksikön on torjuttava suunnitelmallisesti hoitoon liittyviä infektioita. Toimintayksikön johtajalla on lakiin perustuva velvollisuus toimia mainitun säännöksen edellyttämällä tavalla."

Oikeuskirjallisuudessa perusoikeuskokonaisuutta on jaoteltu tarkempaa tarkastelua varten useilla eri kriteereillä. Perusoikeuksien jaottelu ei kuitenkaan ole itseisarvo. Perusoikeusjärjestelmä muodostaa kokonaisuuden, jossa kaikki perusoikeudet vaikuttavat toisiinsa. Emme voi valita yhtä perusoikeutta ja tarkastella vain sitä.<sup>96</sup>

Todettu toimintayksikön johtajan "lakiin perustuva velvollisuus" jää tarkemman sovellettavien normien yksilöinnin puuttuessa avoimeksi, sillä, kuten jo edellä todettiin, tartuntatautilain 17 §:n sanamuodosta tai lainkohta koskevasta hallituksen esityksestä (HE 13/2016 vp, s. 38) ei ole tulkittavissa, että lainkohta oikeuttaisi toimintayksikön johtajan asettamaan vierailukielloa tai muutakaan perusoikeuksiin kajoavaa rajoitusta asumisyksikköön tai asumisyksikön asukkaisiin.

Esitöissä lainkohdan sisältö on esitetty velvoittavaksi siten, että se velvoittaa toimintayksikön johtajan huolehtimaan hoitoon liittyvien infektioiden torjunnasta siten, että torjunta tulisi osaksi kaikkea toimintaa ja saisi riittävän huomion. Torjunnassa tärkeänä

---

<sup>95</sup> Koivisto Lakimies 6/2018, s. 627–629.

<sup>96</sup> Husa - Pohjolainen 2016, s. 140.

lainkohdan esitöiden mukaan on muun muassa huolehtia toimintayksikössä mikrobi-lääkkeiden asianmukaisesta käytöstä. Myös yleisestä hygieniasta ja erityisesti käsihygienian toteutumisesta sekä tarkoituksenmukaisten suojavälineiden käytöstä olisi huolehdittava. Myös potilaiden, asiakkaiden ja lääkkeille erittäin vastustuskykyisiä mikro-beja kantavien työntekijöiden tarkoituksenmukaisella sijoittamisella voitaisiin esityksen mukaan vähentää tartuntoja. Lainvalmisteluasiakirjoista ei siis ole luettavissa eikä ymmärrettävissä 17 §:ää tulkittavan siten, että viranomainen voisi suoraan lainkohdan nojalla rajoittaa liikkumisvapautta tai muitakaan perusoikeuksia. Lainkohdan mukaan toimenpiteiden kohteena on hoitoon liittyvien infektioiden torjunta. Koronaepidemia ei ole laissa tarkoitettu hoitoon liittyvä infektio.

Ministeriön tulkinnan mukaan asumisyksikön johtajan tosiasiallinen hallintotoiminta asukkaiden hengen ja terveyden turvaamiseksi tulee perustua parhaaseen saatavilla olevaan tietoon. Ohjeen sisällön tulkinta on jokseenkin haastavaa. Ministeriö tarkoittaa, että tartuntatautilain 17 § velvoittaa viranomaista toimimaan ja paras saatavilla oleva tieto ratkaisee viranomainen tekemän tosiasiallisen hallintopäätöksen asiasisäl-lön. Viranomaisen velvollisuus turvattava asiakkaan henki ja suojella terveys kaikin käytettävissä olevin riittävin keinoin jättää lisäksi ilmeisen harkinnanvaraiseksi sen, että vaaditaanko päämäärän tavoittamiseksi riittäviä laillisia keinoja vai pelkästään kei-noja, joiden katsotaan olevan riittäviä asetetun päämäärän saavuttamiseksi. Suoma-laisesta oikeusjärjestyksestä tällainen tulkinta ei saa tukea.

Toinen STM:än ohjeissa oleva poikkeama liittyy hallinto-oikeudellisen suhteellisuuspe-riaatteen tulkintaan. Ohjeessa on mainittu, että vierailukieltojen suhteen on noudatet-tava hallinto-oikeudellista suhteellisuusperiaatetta, eli oikeasuhtaisuutta kieltojen tar-koituksen saavuttamiseen nähden. Ohjeessa viitattu hallinto-oikeudellinen suhteelli-suusperiaate kuuluu hallintolain 6 §:n mukaan siten, että viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mu-kaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oi-keassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjär-jestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Perustuslain 2 §:n 3 momentti turvaa ky-seisiä oikeutettuja odotuksia kansalaisten näkökulmasta, sillä lainkohdan mukaan jul-kisen vallan tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Ohjeessa on velvoittavaan sävyyn kehoitettu asumisyksiköiden johtajia ryhtymään sellaisiin toimenpiteisiin, jotka pääsääntöisesti kohdistuvat asukkaiden ja heidän omaisten perusoikeuksiin niitä rajoittaen. Ohjeessa ei ole käsitelty esitetyistä toimenpiteistä aiheutuvia perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksia eikä näihin oikeuksiin vähemmän kaivoavia toimenpiteitä ole esitetty.

Viranomaisen tulee perustaa päätöksensä aina joko oikeusharkintaan tai tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Harkintavalta on oikeusharkintaa silloin, kun harkinta ja päätös perustuvat oikeuslähteisiin. Jos päätöksenteko perustuu muuhun kuin oikeudelliseen aineistoon, on kyseessä tarkoituksenmukaisuusharkinta.<sup>97</sup>

Tarkoituksenmukaisuusharkinta ei kuitenkaan luo viranomaiselle täysin tämän omaan harkinnan perustuvaa ratkaisuoikeutta asioissa, vaan sen tulee huomioida muun muassa perusoikeudet ja hallinnon oikeusperiaatteet.<sup>98</sup> Tartuntatautilain 17 § ei valtuuta toimintayksikön johtajaa rajoittamaan mitenkään asukkaiden tai potilaiden perusoikeuksia. Lainkohta ei sisällä myöskään tarkoituksenmukaisuusharkintaa sen suhteen, että hoitoon liittyvän infektion torjuntaan voitaisiin käyttää perusoikeuksien rajoituksia.

Liikkumisvapaus on turvattu myös ihmisoikeussopimuksen 5 artiklalla. Artikla perustuu mielivaltaisen kohtelun ehkäisemiseen, joten mielivaltaista vapaudenriistoa ei koskaan voida pitää laillisena. Artiklan 1 kohdassa on määritelty sallitut vapaudenriistotapaukset, ja listaa on pidettävä tyhjentävänä. EIT ei ole määritellyt yleisellä tasolla, millaiset viranomaisten toiminnat ovat mielivaltaisia, mutta EIT:n oikeuskäytännössä 5 artiklan vastaiseksi menettelyksi on nähty muun muassa viranomaistoiminnassa ollut erehdyttämistarkoitus tai muu vilpillinen mieli taikka viranomaisten pyrkimys lainsäädännön virheelliseen tai asiattomaan tulkintaan.<sup>99</sup>

Viranomaisten tulkinta tartuntatautilain 17 §:n valtuutuksesta rajoittaa asumisyksiköön ja yksiköstä tapahtuvaa liikkumista herättää kysymyksen viranomaisten ehkä tuottamuksellisesta tai tahattomasta pyrkimyksestä tulkita lakia siten virheellisesti, että toimintaa voitaneen jo pitää mielivaltana. Ministeriöllä on käytössään juridista osaamista samoin kuin sillä on viranomaiskanavia käytössään tietojen tarkistamiseksi ja varmistamiseksi. On siis vaikea mieltää ministeriön tulkinnassa tapahtunutta virhettä

---

<sup>97</sup> Korte Edilex Artikkelit 6.11.2015, s 3.

<sup>98</sup> Korte Edilex Artikkelit 6.11.2015, s 3.

<sup>99</sup> Pellonpää - Gullans - Pölönen - Tapanila 2018, s. 476–478.

sellaiseksi tuottamukselliseksi virheeksi, jonka korjaamiseksi ministeriöllä ei olisi ollut mahdollisuuksia.

Ministeriön ohjeiden tarkoitusperä huomioiden ohjeiden ohjauksellinen funktio hämärtyy entisestään seuraavan 16.6.2020 päivätyssä ohjeessa olevan tarkennuksen myötä:

"Vierailukiello ei sinällään rajoita asiakkaan oikeutta liikkua. Kiellolla rajoitetaan omaisten ja muiden yksikön ulkopuolisten henkilöiden vapaata pääsyä yksikköön. Ulkopuolisilla ei välttämättä muutoinkaan ole rajatonta oikeutta kulkea yksikössä. Oikeudelliselta luonteeltaan vierailukiellot eivät ole sitovia niin, että pelkästään niihin perustuen voitaisiin estää sisäänpääsy yksikköön. Toimintayksikön johtajan antaman ohjeistuksen ja siihen perustuvien yksikön toimintakäytäntöjen tavoitteen eli iäkkäiden ja muiden riskiryhmiin kuuluvien henkilöiden tartunnalta suojaamisen vuoksi on tärkeää, että ohjeita ja toimintakäytäntöjä noudatetaan yhteisymmärryksessä asukkaiden ja omaisten kanssa."

STM:än ohjeista on tulkittavissa, että poikkeusoloissa tehtyjen rajoitusten keskeinen tavoite on suojata ihmisten perustuslaissa turvattua oikeutta elämään. Tätä oikeutta on haluttu suojella erityisesti riskiryhmiin kuuluvien iäkkäiden henkilöiden kohdalla. Käsillä on siis tilanne, jossa viranomaisen on luonut perusoikeuksille eräänlaisen oman hierarkiajärjestyksen, ja perustuslain 7 §:n oikeuksista oikeus elämään ja 22 §:n viranomaisen velvollisuus huolehtia tuon oikeuden toteutumisesta ovat tämän perusoikeuspyramidin huipulla. Lisäksi perusoikeuksia on viranomaisen näkökulmasta arvotettu siten, että erityisesti riskiryhmään kuuluvien iäkkäiden ihmisten oikeutta elämään pidettäisiin perusoikeushierarkiassa tärkeämpänä suojeltavana oikeushyvinä kuin riskiryhmään kuulumattomien oikeutta elämään.

Ministeriön ohjeistuksen sisällön tulkintahaasteet ovat erityisen hyvin nähtävissä Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisussa (16.10.2020 20/1059/1). Kyseessä on tapaus, jossa vierailukiellon vuoksi valittaja ei ole päässyt tapaamaan asumisyksikössä asuvaa äitiään. Ratkaisun selostusosasta käy ilmi, että kaupungin hoitokodin päällikkö on tuomioistuimelle toimittamassaan lausunnossa ilmoittanut, että ohjeistus on perustunut Suomen hallituksen 17.6.2020 antamiin linjauksiin. Ohjeessa mainitut toimenpiteet eivät lausujan mukaan myöskään olleet rajoitustoimia, vaan kyse on ollut tartuntatautilain 17 §:n mukaisesta infektiota torjunnasta, mikä oli asetettu lailla sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikön velvoitteeksi. Tuomioistuin on ratkaisussaan todennut



lainkohdan tulkinnan lainvastaiseksi. Lainkohdan tulkinnan lainvastaisuus on todettu myös useassa apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa samoin kuin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO: 2021:1.

Apulaisoikeusasiamies on todennut toistuvasti asumisyksiköihin asetettuja vierailukieltoja käsittelevissä ratkaisuissaan (EOAK 3739/2020, EOAK/3513/2020), että toiminnasta vastaavien tahojen on tunnettava omaa alaansa koskeva lainsäädäntö. Apulaisoikeusasiamies on pitänyt vierailukieltojen perusteena käytettyä tartuntatautilain 17 §:n tulkintaa virheellisenä, mutta katsonut menettelyn moitittavuutta vähentävänä tekijänä sen, että STM:n ohjeet oli laadittu siten, että niistä saattoi ymmärtää menettelyn perustuvan lakiin. Apulaisoikeusmies on lisäksi huomauttanut, että pandemian alkuvaiheessa toimijoilla ei ollut tietoa vaihtoehtoisista tavoista järjestää tapaamisia. Kommentista herää kysymys. Onko apulaisoikeusasiamies vain todennut näin käyneen, vai sisältyykö kommenttiin hyväksyntä asukkaiden ja heidän omaistensa perusoikeuksien lainvastaisista rajoituksista päämäärän ollessa hyväksyttävä?

Kuten tässä tutkimuksessa on jo usein nostettu esille, vastaa viranomainen ja virkamies tekemiensä virkatoimien lainmukaisuudesta.<sup>100</sup> Yhteiskunnassamme vallitseva oikeusjärjestys on kulloinkin voimassa olevien oikeusnormien muodostama kokonaisuus. Lainsäätäjä on lain esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 26) kiinnittänyt huomiota perusoikeussäännösten ulottavan vaikutuksensa kaikkeen julkiseen toimintaan, ei vain valtion nimissä tapahtuvaan. Jo aiemmassa hallitusmuodossa asetettu laillisuusvaatimus on tulkittu kaikkeen julkisen vallan käyttöön liittyväksi velvollisuudeksi noudattaa tarkoin lakia. Myös viranomaistoimintaan rinnastettava yksityisen tahon toiminta on tulkittu perusoikeuksien kannalta julkiseksi toiminnaksi. Näin ollen myös yksityinen tahon, kuten yksityinen asumispalveluiden tarjoaja jukista tehtävää hoitaessaan on velvollinen turvaamaan yksilön perusoikeuksien toteutumisen.

Viranomaisen väärää tai virheellistä laintulkintaa ei voi sivuuttaa vetoamalla toimijoiden epätietoisuuteen.

---

<sup>100</sup> Mäenpää 2016, s. 116, Vidén - Kauppi Edilex Artikkelit 2014, s. 2, Nieminen Lakimies 6/2008, s.886.

#### 4.1.5. Katsauksia kuntatason ohjeistuksiin

Seuraavassa käyn läpi muutamia kunnallistason omia ohjeita paikallisten asumisyksiköiden koronarajoituksista. Katsaus on sinällään vain pintapuolinen, mutta paikallistason ohjeiden pohjalta lukija voi havainnollistaa STM:än antamien ohjeiden pohjalta tapahtunutta tulkinta paikallistasolla.

##### Rovaniemi:

Rovaniemen sivistys- ja hyvinvointipalvelujen toimialan on 20.5.2020 päivätysssä soveltamisohjeessa todennut vierailujen olevan pääsääntöisesti kiellettyjä STM:än ohjeen mukaan. Rovaniemellä on kuitenkin päädytty infektiorjuntayksikön ohjeiden pohjalta vierailukieltoja lievempiin toimiin koronapandemian leviämisen torjumiseksi. asumispalveluyksiköihin. Soveltamisohjeen mukaan vierailut ovat sallittuja siten, että ne toteutetaan pääsääntöisesti ulkotiloissa ja tapaamisaika on rajoitettu ½-1 tuntiin. Sekä asukkaan että vierailijan edellytetään käyttävän kirurgista suu-nenäsuojaa ja tapaaminen on sallittu myös asukkaan omassa huoneessa tai muussa huoneessa, mikäli asukkaan toimintakyvyn vuoksi tapaaminen ulkona ei onnistu.

Kyseisen toimialan soveltamisohjeet poikkeavat Lapin sairaanhoitopiirin infektioiden torjuntayksikön 19.5.2020 antamista toimintaohjeista vierailujen tapahtumapaikan osalta siten, että sairaanhoitopiiri on ohjeistanut vierailut tapahtuvaksi asukkaan omassa huoneessa tai erillisessä tilassa, jossa ei ole muita potilaita / asiakkaita ja vierailijoiden määrää sairaanhoitopiirissä on suositeltu rajoitettavaksi kahteen henkilöön. Vierailun kestosta sairaanhoitopiirin toimintaohjeessa ei ole rajoitusta. Kaupungin sivistys- ja hyvinvointipalveluiden 27.8.2020 päivätty ohje on pääosiltaan samansisältöinen aiemman toimintaohjeen kanssa yksikössä tapahtuvien vierailuiden rajoituksista. Myöhemmässä ohjeessa on mainittu myös kotilomien olevan sallittuja turvallisuusohjeita noudattaen. Jos turvallisuusohjeita ei ole noudatettu, asiakas joutuu viettämään kaksi viikkoa karanteenin omaisissa olosuhteissa asumispalveluyksikössä.

##### Oulu:

Oulun kaupungin hyvinvointipalveluiden 17.3.2020 päivätysssä tiedotteessa on ilmoitettu, että "Suomen hallitus on kieltänyt vierailut vanhusten ja muiden riskiryhmien asumispalveluyksiköihin. Muihin riskiryhmiin kuuluvat asiakkaat ovat vaikeavammaisia,

kehitysvammaisia tai mielenterveys- ja päihdepalvelujen asiakkaita. Kotilomien pitäminen asumispalveluyksiköiden ulkopuolella on toistaiseksi lopetettu hallituksen linjauksen noudattamiseksi".

Hyvinvointipalveluiden 5.5.2020 päivätyssä omaisille osoitetussa tiedotteessa on kappale "Omaisten tapaamiset lisäävät hyvinvointia", mutta kappaleen sisältö painottaa omaisten ja asumispalveluissa olevien asukkaiden etäyhteydenpitoa tabletin, älypuhelimien ja videopuheluiden välityksellä. Tiedotteessa korostetaan, että ulkopuolisia kontakteja asukkaiden ja omaisten välillä kehoitetaan välttämään, mutta omainen voi tavata asukasta asumisyksikön ulkopuolella, kunhan asiasta sovitaan etukäteen henkilökunnan kanssa. Vierailut hoiva- ja palvelukodeissa ovat mahdollisia 29.6.2020 alkaen, mutta tällöinkin on vielä sovittava vierailuita henkilökunnan kanssa etukäteen ja vierailu tapahtuu pääsääntöisesti ulkona, tai asukkaan huoneessa silloin, jos vierailua ei asukkaan tila huomioiden ole tarkoituksenmukaista toteuttaa ulkona.

Myöskään Oulun hyvinvointipalveluiden antamissa liikkumista- tai vierailua koskevassa rajoitusohjeessa ei ole käsitelty asukkaiden perusoikeuksien rajoituksia mitenkään. Rajoituksia on perusteltu ainoastaan Suomen hallituksen kielloilla vierailu yksiköissä. Oulun 5.5.2020 päivätyssä ohjeessa on sinänsä huomionarvoisesti mainittu otsikon "Yksityisyyden suoja pätee myös poikkeusoloissa" yhteydessä, että asukkaiden ja henkilökunnan yksityisyyttä kunnioitetaan ja tämän vuoksi henkilö- tai terveys-tietoja ei luovuteta ulkopuolisille. Huomiotta on jäänyt se tosiseikka, että myös kaikki muut asukkaiden oikeudet ovat voimassa myös poikkeusoloissa.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksessä (16.10.2020 20/1059/1) on todettu, että siltä osin kuin asumispalveluyksiköiden rajoitetaan asukkaiden ja heidän omaistensa yhteydenpitoa muun muassa siten, että vierailuista on ilmoitettava etukäteen, vierailujen määrää tai pituutta rajoitetaan tai vierailuja valvotaan, puututaan rajoituksilla asukkaiden ja heidän omaisten yksityiselämän ja kotirauhan suojaan. Lainsäädännössä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi asetetuista yhteydenpidon rajoituksista on säädetty tartuntatautilain karanteenia ja eristystä koskevissa lainkohdissa. Muutoin vierailuille tai yhteydenpidolle ei ole perusteita lainsäädännöstä.

Espoo:

Myös Espoon kaupunki on 11.5.2020 edelleen jatkanut aiemmin asetettua vierailukieltoa viiteen kaupungin vammaispalveluyksikköön STM:än ja maan hallituksen antaman ohjeistuksen perusteella. Vierailukiellon lakiperusta on tartuntatautilain 17 §. Espoon osalta nostan vielä esiin 29.5.2020 annetun rajoituspäätöksen, jossa perusteina oli käytetty edelleen tartuntatautilain 17 §:n ja laajemmin rajoitusta perusteltiin sillä, että kaupunki oli aiemmin ilmoittanut verkkosivuillaan vierailukielloista asumispalveluyksiköissä. Ohjeistuksesta huolimatta vierailuja oli tapahtunut ja sen oli lisännyt tartuntavaaraa asumisyksikön asukkaille, joista osa kuului vakavan taudin riskiryhmään. Rajoitusten perusteena oli siis yksinomaan ennaltaehkäisevä toimenpide koronaviruksen leviämisen estämiseksi yksikköön.

#### 4.1.6. Johtopäätelmiä

Sekä STM:n ohjeista antamista valtakunnallisista, että paikallistason on tullut ilmi ohjeistuksen systemaattinen tulkintavirhe tartuntatautilain 17 §:n sisältämistä toimivaltuuksista ja velvoittavuudesta. Ministeriö on ohjeistanut lainkohdan nojalla asumisyksiköiden johtajat asettamaan asumisyksiköihin vierailukieltoja, joilla kielletään lähtökohtaisesti kaikki liikkumisen asumisyksikköön ja asumisyksiköstä. Ministeriö on ohjeessaan todennut lainkohdan säättävän infektioiden torjuntaa, vaikka kyseessä tosiasiallisesti on hoitoon liittyvien infektioiden torjunta. Samoin ministeriön tulkinnan mukaan lainkohta velvoittaa asumisyksiköiden johtajat asettamaan erityisenä torjuntatoimenpiteenä puheen olevan vierailukiellon. Lainkohdan sisällön mukaan toimintayksikön johtajan on seurattava muun muassa tartuntatautien esiintymistä ja huolehdittava tartunnan torjumisesta. Tässä työssä apuna on käytettävä tartuntatautien torjuntaan perehtyneitä terveydenhuollon ammattilaisia.

Ministeriön ohjeita on noudatettu siinä määrin sanatarkasti, että paikallisviranomaiset ovat kopioineet ministeriön ohjeissa virheellisesti esitetyt lainkohtien otsikot täysin samansisältöisinä omiin ohjeisiinsa. Ohjeissa ei myöskään ole käyty läpi muita, asukkaiden perusoikeuksia vähemmän loukkaavia tai niihin vähemmän kajoavia toimenpiteitä. Lähtökohta on ollut liikkumisen kokonaan rajoittavat toimenpiteet.

Perusoikeuksien lähtökohtainen kunnioittaminen ja viranomaisen velvollisuus huolehtia erityisesti iäkkäiden ja vammaisten perusoikeuksien toteutuminen ei ole noussut

tutkimusaineistossa esille. Asukkaiden itsemääräämisoikeuden huomioiminen ja ihmisarvon kunnioittaminen samoin kuin kotirauhan piiriin kuuluvien oikeushyvien suojaaminen on jäänyt ohjeistuksissa täysin perustuslain 22 §:n maininnan tasolle.

Ohjeissa on samaa linjaa noudattaen jäljennetty perustuslain 22 ja 23 §:t, mutta niiden velvoitteita ei kuitenkaan näy noudatetun. Valtiovallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen samoin kuin perusoikeuksien rajoituksista poikkeusoloissa on säädettävä lailla. Tutkimuksessa esille tuomieni seikkojen valossa kumpakaan perustuslain velvoitetta ei ole asumisyksiköihin kohdistetuissa rajoitustoimenpiteissä noudatettu.

#### 4.2. Koronarajoitukseen liittyviä ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuja

Olen päätenyt esittämään laillisuusvalvojen ratkaisut tässä työssä varsinaisen tutkimusosion jälkeen, koska ohjeiden soveltamisen tutkiminen on rajattu varsinaisen tutkimusongelman ulkopuolelle. Käynyt tässä luvussa yksityiskohtaisemmin läpi muutamia apulaisoikeusasiamiehen koronarajoitukseen liittyviä ratkaisuja, jotta tilanteen todellinen vakavuus avautuu lukijalle. Asumisyksiköissä laaditut ohjeet eivät pelkän sisältönsä perusteella ole lainvastaisia. Ohjeissa kuvatut rajoitukset ovat kuitenkin tosiasiassa vaikuttaneet useiden henkilöiden arkeen ja rajoitustoimet ovat näin konkretisoituneet. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuista onkin nähtävissä ohjeiden tosiasialliset seuraukset yksityisille ihmisille. Yksi Espoon kaupungin vammaispalveluyksikköjä koskeva vierailukieltotapaus on päätenyt myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Ratkaisuista käy ilmi, että ministeriön ohjeissaan ilmoittamat yksittäiset normit ja valtioneuvoston linjaukset on mielletty paikallistasolla lähes kaiken mahdollistavaksi avoimeksi valtakirjaksi. Sekä ministeriön ohjeissa että paikallistason omissa ohjeissa on mainittu perustuslain 22 § sekä hallinto-oikeudellinen suhteellisuusperiaate, mutta tosiasiallisissa hallintotoimissa näiden normien ja periaatteiden soveltamisesta ei ole havaittavissa mitään merkkejä.

KHO: 2021:1

Tartuntatautilain 17 §:n tulkinta on päätyntä myös korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksiin. Asiassa oli kyse tapauksesta, jossa perheen poika asui asumispalveluyksikön asumisyksikössä ja hänen isänsä samassa talossa olevassa asunnossa, joka ei kuitenkaan ollut osa asumispalveluyksikköä. Espoon kaupungin vammaispalvelupäällikkö oli jatkanut asumisyksikköön jo aiemmin asettamansa vierailukiellon jatkumaan 1.-30.6.2020 väliselle ajalle. Isä toimi normaalioloissa vammaisen poikansa apuna päivittäisissä askareissa, mikä nyt oli vierailukiellon myötä estetty. Korkein hallinto-oikeus on todennut, että vierailukiellon asettaminen merkitsi pitkälle menevää puuttumista asumisyksikön asukkaiden yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan. Tartuntatautilain 17 §:ssä ei ollut säädetty toimivaltaa ryhtyä toimenpiteisiin, joilla rajoitettiin perusoikeuksia. KHO on myös huomauttanut, että vierailukieltoa ei voida pitää 17 §:ssä tarkoitettuna hoitoon liittyvänä infektion torjuntatoimenpiteenä. Kuten tässä tutkimuksessa aiemmin kävi ilmi, ministeriön ohjeessa lainkohdan tulkitaan säätelevän infektion torjuntatoimenpiteistä (s. 34).

KHO:n päätöksestä käy ilmi, että Espoon kaupunki on perustellut valituksenalaisessa päätöksessä asetettua vierailukieltoa sillä, että kaupungin verkkosivuillaan julkaisemasta tiedotteesta huolimatta "...vierailuja on tapahtunut, mikä on lisännyt tartuntavaaraa vammaisten asumisyksiköiden asukkaille, joista osa kuuluu vakavan taudin riskiryhmiin. Tästä johtuen virallisen vierailukiellon asettaminen on välttämätöntä...". Perustelujen mukaan vierailut ovat lisänneet tartuntavaaraa, mutta todetuista tartunnoista tai todetuista altistumisista taikka edes epäilyistä altistumisille ei ole perusteluissa mainittu. Virallisen vierailukiellon perusteena on päätöksen perusteluosion mukaan se, että asumisyksikössä on käynyt vieraita, vaikka ohjeistus on ollut päinvastainen. Viranomaisen toiminnan on kuitenkin tässäkin tapauksessa perustuttava lakiin ja lakiin perustumattomana viranomaisen toiminnassa voi olla kyse mielivallasta.

EOAK/3513/2020

Apulaisoikeusmies on ratkaisussaan EOAK/3513/2020 käsitellyt tapausta, jossa Päijät-Hämeen palelukeskuksen yksikön palveluesimies oli evännyt 80-vuotiaan rouvan pääsyn puolisonsa hautajaisiin. Asumisesta vastaava Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä oli apulaisoikeusasiamiehelle antamassaan selvityksessä todennut, että

palvelupäällikkö on evännyt rouvan pääsyn hautajaisiin perusteilla, jotka löytyvät valtioneuvoston päätöksestä valmiuslain 86 §:n mukaisiin sosiaalihuollon ohjaustoimiin ryhtymisestä: koronavirustaudilta (covid-19). Hyvinvointiyhtymän selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö on antanut kunnille ja palveluntuottajille 9.4.2020 ja 15.2020 päivätyt ohjeet ja lisäksi hyvinvointiyhtymän asumispalvelut ovat tehneet tiivistä yhteistyötä hyvinvointiyhtymän infektioyksikön ylilääkärin ja hygieniahoitajien kanssa. Näillä perusteilla asukkaan poistuminen asumisyksiköstä oli evätty. Ratkaisun perusteella on ilmeistä, että STM:än antamia ohjeita on tulkittu paikallistasolla siten, että tartuntatautilain 17 §:n nojalla myös asukkaiden poistuminen asumisyksiköstä voidaan estää ja täten lainkohtaa sovelletaan myös liikkumisvapauden rajoituksen perusteena.

EOAK/3232/2020

Ratkaisussa EOAK/3232/2020 apulaisoikeusasiamies on ottanut yleisemmällä tasolla kantaa vanhuksiin kohdistuneista rajoituksista koronapandemian aikana. Apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota julkisen vallan lainalaisuusvelvollisuuden noudattamiseen kaikessa julkisessa toiminnassa. Myös oikeus elämään, ihmisten yhdenvertaisuus, henkilökohtainen vapaus, koskemattomuus ja turvallisuus jokaiselle kuuluvana perusoikeutena on noussut kommentoissa esiin vahvasti. Henkilökohtainen vapaus perusoikeutena suojaa fyysisen vapauden ohella myös tahdonvapautta ja itsemääräämisoikeutta.

Ratkaisussa on korostettu myös, että ohjeen sijaa normihierarkiassa ei ole oikeudellisesti sitova. Lisäksi STM:än ohjeissa ilmennyt tartuntatautilain 17 §:stä johdettu valtuutus vierailukieltojen asettamiselle on apulaisoikeusasiamiehen mukaan vastoin lakia.

## 5. Yleisiä huomioita ja pohdintoja

### 5.1. Aineistosta esiin nousseita yleisiä huomioita

Kuten aiemmin luvussa 4.1. totesin, tutkimusaineistosta esiin nousset tiedot olivat sekä laadultaan että määrältään tutkimusongelmaa huomioiden niin vähäistä ja laadultaan suppeaa, että erityisen runsasta väittelyä aineiston kanssa ei voinut luontevasti käydä, tai ainakaan se ei tuntunut luonteelta. Ohjeissa mainittujen normien ja erityisesti ohjeistettujen toimenpiteiden kirjallisten perustelujen vähäisyydestä huolimatta, tai ehkä juuri niiden vähäisyydestä johtuen toimenpiteiden tosiasiallinen vaikuttavuus osoittautui äärimmäisen suureksi. Pelkästään viittauksella tartuntatautilain 17 §:ään ja valtioneuvoston linjaukseen asumispalveluyksiköissä rajoitettiin ja loukattiin asukkaiden perus- ja ihmisoikeuksia perusteilla, joihin ei ole ennen törmätty, ja joita ei ole palautettavissa voimassa olevaan oikeusjärjestykseen.

"Pandemia-ajan säädösten laadun pitää parantua"---"Moni koronasuositus, laki ja ohjeistus on jo susi syntyessään." Helsingin Sanomien artikkelissa on kommentoitu perusoikeuksien rajoituksiin tähtäävien toimien ja lakien, muun muassa tartuntatautilain muutosesityksen valmistelua ja muutosesityksen sisältöä erittäin kriittisesti.<sup>101</sup> Artikkelin kirjoittajan kanssa on valitettavan helppo olla samaa mieltä.

Tämän tutkielman yhteydessä tuntuu sopivalta muistella ystävänä ja entisen työkaverini, arvostetun kärjätuomarin mielteitä hänen pohtiessaan haastavan asian ratkaisua. Hän totesi, että ratkaisu selviää sitten, kun tuomio on kirjoitettu. Jos ensinnä mieleen tullutta ratkaisua ei pysty perustelemaan aukottomasti lainsäädäntöön tukeutuen, on valittu ratkaisu väärä ja pitää siirtyä pohtimaan toisen sisältöistä ratkaisua. Jos rajoitustoimenpiteiden sisältö ja toimenpiteitä tukeva normisto olisi laadittu perustelutun kirjallisen hallintopäätöksen muodossa, olisiko kirjoittaja huomannut tilanteen mahdottomuuden.

STM on 1.4.2020 päivätyssä ohjeessaan linjannut ja ohjeistanut muun muassa asumispalveluyksiköissä noudatettavia käytänteitä koronapandemian leviämisen estämiseksi yksiköihin. Ohje on nimetty "Tartuntatautilain ja valmiuslain vaikutus liikkumisvapautteen sosiaalihuollon yksikössä". Huomio kiinnittyy ensimmäisenä ohjeen

---

<sup>101</sup> Helsingin Sanomat. 22.10.2020



otsikkoon. Lukijalle syntyy käsitys, että ohjeet sisältävät joitakin erityisesti koronasta johtuvia poikkeuksia normaaliaikana voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden. Tosi-asiassa ohjeessa esiin nostetut normit ovat suoraan laintasoisina sovellettavissa myös normaalioloissa, ja vastaavasti, normien sanamuoto ei mahdollista kyseisille normeille joustavaa tai laajempaa soveltamisalaa koronaepidemian leviämisen estämistarkoituksessa asuinpalveluyksikön asukkaisiin poikkeusoloissakaan.

Ohjeiden sisällön tarkempi tutkiminen on ollut hämmentävää. Ohjeissa on kehoitettu asumisyksiköiden johtajia ryhtymään sellaisiin toimiin, joille ei ole lainkaan tai vain erittäin löyhästi löydettävissä perusteita voimassa olevasta oikeusjärjestyksestä.

Asukkaiden ulospääsyä asumisyksiköistä on koronaepidemian aikana rajoitettu tavalla, joka tosiasiallisesti vastaa tartuntatautilain 3 §:n 4 kohdassa kuvattua karanteenia. Määritelmän mukaan karanteenilla tarkoitetaan taudinaiheuttajalle altistuneen tai perustellusti altistuneeksi epäillyn henkilön erottamista muista kotiinsa tai muuhun määrättyyn paikkaan. Karanteenia koskevan tartuntatautilain 60 §:n esitöissä (HE 80/2020 vp, 20) lainkohdan sanamuotoa ehdotetaan täsmennettäväksi selvyiden vuoksi teknisellä korjauksella siten, että myös yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin, siis koronan perusteella henkilö voidaan määrätä karanteeniin. Pykälän asiasisältö ei lainsäätäjän huomautuksen mukaan muuttuisi, mutta pykälä tulisi yksiselitteisemmäksi.

Karanteenia koskeva normi ei kuitenkaan tullut sovellettavaksi, koska vierailukieltojen syynä ei ollut koko asumisyksikköä koskenut altistus tai epäily altistuksesta koronavirukselle. Sen sijaan tartuntatautilain 17 §:stä löydettiin valtuutus rajoitustoimille koronan leviämisen ennaltaehkäisyssä. Paikallistasolla ministeriön ohjeet on tulkittu siten, että lähtökohtaisesti kaikki vanhusten ja vammaisten lähikontaktit ovat kiellettyjä. Kiellot ovat konkretisoituneen asumisyksiköön saapumisen ja sieltä poistumisen yhteydessä. Suomessa oikeusjärjestyksessä ei tunnisteta käsitystä, että jonkin ihmisryhmä perusoikeuksia voitaisiin rajoittaa vain sillä perusteella, että he asuvat laitoksissa, kuten vankilassa tai sosiaali- ja terveydenhuollon asumispalveluyksikössä. Tutkimuksessa on tullut esille apulaisoikeusasiamiehen ratkaisujen valossa viranomaisen toiminnan räikeitä perus- ja ihmisoikeusloukkauksia. Esimerkkinä mainittakoon lesken pääsyn epäminen puolionsa hautajaisiin varotoimena mahdollisen hautajaisista saatavan koronatartunnan leviämisen estämiseksi asuin-yksikköön ja samassa asumisyksikössä,

mutta eri osastoilla asuvien puolisoiden tapaamisen estäminen vierailukieltiin vedoten.

#### 5.1.1. STM:än tulkintalinja

Poimintana tutkimusaineistosta nostan esille STM:än kommentit koronapandemian leviämisen estämisessä onnistumisesta. Ohjaava ministeriö on yhä useita kuukausia kestäneiden laittomien rajoitustoimien jälkeen tyytyväinen saavutettuihin tuloksiin.

STM on 16.6.2020 päivätyssä ohjeessaan todennut, että sairaalahoidon osalta vierailukieltopäätökset ovat toimineet tarkoitetulla tavalla tartuntojen rajoittamisessa. STM on huomauttanut, että vierailukieltolinjausta on paikoin noudatettu erittäin tiukasti, minkä vuoksi STM on 15.5.2020 antamassaan ohjeessa painottanut vierailujen inhimillistä tarveharkintaa saattohoidossa ja kriittisesti sairaiden hoidossa olevien potilaiden vierailujen yhteydessä. Ministeriön huomautuksesta on pääteltävissä, että kaikissa asumisyksiköissä ei ole sallittu edes saattohoidossa tai kriittisesti sairaan potilaan luona käyntiä. Huomautuksesta on lisäksi pääteltävissä, että inhimillistä tarveharkintaa ei ole koettu tarpeelliseksi painottaa muiden kuin mainittujen vierailutilanteiden kohdalla.

Ohjeessa on myös todettu, että tartuntatautilanteen rauhoituttua on yhteiskunnallinen debatti vierailukiellon haittavaikutuksista lisääntynyt. Tässä yhteydessä ministeriö on kuitenkin edelleen korostanut, että toimintayksikön tulee toimia tartuntatautilain 17 §:n mukaisesti ja tämä pitää sisällään mahdollisen vierailukiellon asettamisen. Vierailukiello yhdistettynä muiden toimenpiteiden kanssa on todettu onnistuneeksi linjaukseksi. Kansainvälisesti vertaillen Suomen koronavirusepidemia on saatu hyvään hallintaan, mikä ministeriön lausunnon mukaan tarkoittaa, että Suomen koronavirusstrategiaan kuuluneet linjaukset, ohjeet ja vahvat suositukset ovat olleet välttämättömiä tarkoituksen saavuttamiseksi erityisesti riskiryhmien suojaamisessa.

### 5.1.2. Tiedottaminen

Hallituksen esityksessä (HE 13/2016, s. 7) lainsäätäjällä on nostanut esiin tiedonvälityksen merkityksen tartuntatautien tehokkaassa torjunnassa. Pelkojen ja paniikkikäyttäytymisen hallinta on poikkeusoloihin liittyvä kriittinen asia. Tartuntatautien torjunnassa ja leviämisen estämisessä yksi keskeisimmistä keinoista on tiedottaminen. Oikean tiedon saanti on jokaisen kansalaisen oikeus ja torjuntatyön etu myös silloin kun yhteiskunta ei ole minkään kriisin keskellä. Lain esitöissä on korostettu, että tartuntatautien torjunnassa joudutaan käyttämään erilaisia rajoituksia, jotka voivat kohdistua myös yksilön perusoikeuksiin. Mahdollisuus riittävien rajoitusten käyttöön yhteiskuntaa uhkaavien tilanteiden vallitessa on katsottu välttämättömäksi. Rajoitusten käyttöön tulee kuitenkin aina suhtautua maltillisesti ja ensisijaisesti olisi pyrittävä saavuttamaan tavoitteet yhteisymmärryksessä henkilöiden kanssa.

Lainvalvojille tulleiden kanteluiden perusteella voidaan todeta, että asumisyksiköissä koronaepidemian leviämisen estämiseksi tehtyjen toimien osalta tiedottamisessa ei ole onnituttu. STM:än antamien ohjeiden osalta on käynyt ilmi myös sisäisessä tiedottamisessa olleet vakavat puutteet, ohjeistuksen virheellisyys ja jopa lainvastaisuus. STM on ohjeissaan kerännyt yhteen useita normaalioloissa voimassa olevia normeja, ja näitä tulkiten ohjeistanut kuntia toimiin, joille ei ole laissa perusteita. Ministeriön ohjeissa on käytetty sanamuotoja ja -valintoja, kuten "toimintayksikön johtaja voi antaa vierailukiellon tartunnan torjumiseksi", "pääsääntöisesti vierailut yksiköissä on kiellettyjä", "vierailukiellolla tulee kieltää kaikki muut kuin välttämättömät vierailut sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä" ja "toimintayksikön johtajalla on lakiin perustuva velvollisuus toimia mainitun säännöksen edellyttämällä tavalla". Käytetyt ilmaisut ovat olleet omiaan antamaan kuntatasolla käsityksen, että ohjeet ovat sitovia ja niissä annetut toimintaohjeet perustuvat Suomessa vallitseviin poikkeusoloihin ja poikkeusolojen vuoksi voimassa olevaan valmiuslakiin ja poikkeusolojen aikana sovellettavaan lainsäädäntöön.

## 5.2. Tutkimusaineistosta heränneitä kysymyksiä

Koska ministeriön ohjeita on tulkittu ja sovellettu paikallistasolla lähes sanatarkasti, eikä laillisuusvalvojien ratkaisiasiakirjoissa ole nähtävillä, että paikallistasolla olisi esitetty väitteitä STM:än antamien ohjeiden lainvastaisuudesta, asia herättää kysymyksiä. Asumisyksiköiden johtajat ovat asettaneet vierailukiltoja velvoittavina pitämiensä STM:än ohjeiden perusteella. Onko tämä ymmärrettävissä siten, että paikallisesti:

1) ohjeet on ymmärretty velvoittaviksi, eikä niiden tosiasiallista asiasisältöä ja normiperusteita ole kyseenalaistettu?

2) ohjeet on ymmärretty velvoittaviksi, vaikka tosiasiallinen asiasisältö ja normiperusteet on herättänyt epäilyjä?

Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myönteinen, herää uusi kysymys. Tuuleeko vastaus ymmärtää siten, että asumisyksiköissä olisi tulkittu ja sovellettu tartuntatautilain 17 §:ää vastaavasti ilman STM:n ohjeistustakin? Myös jälkimmäisen kysymyksen myönteinen vastaus herättää jatkokysymyksen. Miksi paikallistasolla on noudatettu ministeriön velvoittavaksi miellettyjä ohjeita, jos niiden sisältöä on pidetty lainvastaisena? Asumisyksiköiden omista ohjeista ja päätöksistä tai lainvalvojille antamista selvityksistä ei kuitenkaan käy ilmi, että ohjeiden lainvastaisuutta olisi missään vaiheessa paikallistasolla epäilty tai kyseenalaistettu. Johtopäätös täytynee täten olla, että asumisyksiköissä tapahtuneita asukkaiden perusoikeuksien rajoituksia ei ole pidetty lainvastaisina. Eikä liioin ohjeeseen kirjatun hallinto-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen vastaisina. Tätä tulkintaa puoltaa myös se seikka, että linjauksia ei ole muutettu useista oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista huolimatta. Myöskään ohjeen mahdollista virheellistä tulkintaa asumisyksiköissä ei ole ministeriön toimesta oikaistu.

Rovaniemen oma ohjeistus oli verrattain salliva, sillä vierailut oli sallittuja tiettyjä turvatoimia noudattaen. Kotilomien osalta ohjeistus oli kuitenkin hämmentävä. Lähtökohtaisesti kotilomat sallittiin, mutta jos turvallisuusohjeita ei noudatettu, asiakas joutui viettämään kaksi viikkoa karanteenin omaisissa olosuhteissa asumispalveluyksikössä.

Ohjeesta ei käynyt ilmi, minkä sisältöinen puheena oleva turvallisuusohjeistus on, eikä ohjeessa perusteltu mihin normiin mainittu karanteenin omainen rajoitustoimi

perustuu. Karanteenin omaisten olosuhteiden sisältöä ei ole tarkemmin määritelty, joten ne jäävät syvemmän tarkastelun ulkopuolelle. Yleisellä tasolla karanteenin omaisten olosuhteiden voidaan perustellusti mieltää sisältävän ainakin jonkintasoisia liikkumisvapauden rajoituksia. Tartuntatautilain määritelmät eivät sisällä käsitettä karanteenin omaisen eikä laissa ole myöskään normia, jonka nojalla liikkumista voitaisiin rajoittaa lievemmillä perusteilla kuin yleisvaarallisen taudin leviämisen ilmeinen vaara eikä leviämistä voida muulla tavoin estää.

Kaupungin sivistys- ja hyvinvointipalveluiden toimialan tulkinnan mukaan pelkästään tiettyjen ohjeiden noudattamatta jättäminen velvoittaisi viranomaisen kohdistamaan yksilöön ohjeessa kuvattuja rajoituksia. Tartuntatautilain karanteenisäännös valtuuttaa virkasuhteisen kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaavan lääkärin päättämään karanteenista. Koska tartuntatautilaissa ei ole säädetty toimivaltuuksia tällaiseen karanteeninomaiseen olosuhteeseen määrittämisestä, jää epäselväksi, kuka päättäisi asukkaan määrittämisestä karanteenin omaisiin olosuhteisiin. Yleisellä tasolla puheena olevan kaltaiselle ohjeelle ei ole oikeuttamisperustetta sen lakiperusteisuuden täyttymättä jäämisen vuoksi.

## 6. Yhteenveto

Tässä pro gradu -tutkielmassa olen selvittänyt koronapandemian leviämisen estämiseksi asumispalveluyksiköihin asetettujen rajoitusten tosiasiallista sisältöä ja rajoitustoimenpiteiden laillisuusperusteita. Rajoitustoimenpiteiden vaikutus on kohdistunut yhteiskunnan heikommassa asemassa oleviin, asumispalveluyksiköissä asuviin vanhuksiin ja vammaisiin, joiden tosiasiallinen mahdollisuus ja kyky huolehtia heille kuuluvien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta on heikompi kuin muulla aikuisväestöllä.

STM on antanut koronaepidemian leviämisen estämiseen tähtääviä ohjeita asumispalveluyksiköihin. Ohjeiden sisältö on koostunut useiden eri säädösten yksittäisistä normeista, jotka on sellaisenaan tai näennäisesti pienin, mutta merkitykseltään suurin muutoksin kirjattu ohjeisiin lain sanamuotoa jäljitellen. Ohjeissa on mainittu perustuslain normeista liikkumisvapautta (9 §) ja perusoikeuksien turvaamisveloitetta (22 §) koskevat normit, sekä perusoikeuksien rajoituksen poikkeusoloissa mahdollistava (23 §) lainkohta. Liikkumisvapauden rajoituksen yhteydessä on mainittu valmiuslain 118 §:n nojalla annettu Uudenmaan maakuntarajan ylistystä koskeva asetus, sekä tartuntatautilain eristystä ja karanteenia koskevat normit. Rajoitusten kannalta merkittävimmäksi yksittäiseksi normiksi osoittautui tartuntatautilain 17 §:n tulkinta ja soveltaminen.

Ministeriön ohjeiden sisältö on ollut sävyiltään tulkittavissa paikallistasoa velvoittavaksi ja ohjeissa mainittujen toimenpiteiden perusteeksi ilmoitettuja normeja on tulkittu lainvastaisesti, jopa täysin väärin. STM on ohjeissaan tulkinnut tartuntatautilain 17 §:ää siten, että se velvoittaa asumisyksikön johtajaa asettamaan asumispalveluyksikköön vierailukiellon erityistoimenpiteenä koronavirusepidemian leviämisen estämiseksi asukkaisiin. Tämän seurauksena asumisyksiköihin on asetettu vierailukiltoja, jotka ovat lähtökohtaisesti estäneen omaisten ja ystävien vierailut yksiköissä kokonaan. Tapauskohtainen harkinta on ollut ohjeen mukaan mahdollista vain erittäin rajatuissa tilanteissa, kuten saattohoitopotilaan ja kriittisesti sairaan luona tapahtuvan vierailun yhteydessä. Täysin vaille huomiota on jäänyt se seikka, että ministeriön ohjeet ovat olleet lain sanamuoto huomioiden virheellisiä, eikä ohjeessa mainitut perusoikeuksien rajoitustoimet ole olleet suhteellisuus- tai välttämättömyysperiaatteen kannalta lainkaan perusteluja.

Asumispalveluyksiköiden rajoitustoimien taustalla olevat asiakirjat tai niiden sisältö eivät sinällään ole lainvastaisia rikosoikeuden tai vahingonkorvausproblematiikan näkökulmasta. Asiakirjoja ei myöskään sisältönsä puolesta voida pitää varsinaista hallintopäätöstä tai päätöksiä sisältävinä asiakirjoina. Asiakirjojen oikeudellinen luonne aktualisoituu vasta siinä tilanteessa, kun ulkopuolisen henkilön pääsy asumispalveluyksikössä asuvan henkilön luo tosiasiallisessa tilanteessa estetään tai asukkaan poistuminen yksiköstä evätään näiden asiakirjojen sisällön nojalla. Näissä tilanteissa kyseisillä asiakirjoilla on asukkaiden ja heidän omaisiensa perusoikeuksia tosiasiallisesti rajoittava vaikutus.

Kuntatasolla rajoitukset on perusteltu pääsääntöisesti STM:än antamilla ohjeilla. Myös Suomessa vallinneet poikkeusolot sekä valtioneuvoston linjaus ovat nousseet asuinpalveluyksiköiden omissa ohjeissa esille rajoitusten perusteina. Paikallistasolla on ollut täysin virheellinen käsitys sekä STM:än ohjeiden velvoittavuudesta, että asumisyksiköissä ohjeiden perusteella tehtyjen tosiasiallisten toimenpiteiden lainmukaisuudesta. Asumispalveluyksiköissä asetettujen vierailukieltojen vaikutukset eivät ole rajoittuneet vain ulkopuolisten ihmisten asumisyksiköihin pääsyn ohjeen näennäisen sisällön mukaisesti. Rajoituksilla ja kielloilla on puututtu muun muassa liikkumisvapauteen ja kotirauhan piiriin kuuluviin oikeuksiin kuten asukkaiden ja heidän omaistensa sekä ystäviensä oikeuteen perhe-elämästä ja yksityisyydestä. Asukkaiden itsemääräämisoikeus ja jopa oikeus ihmisarvoiseen elämään ja kohteluun muiden perusoikeuksien taustalla vaikuttavina oikeuksina ovat jääneet rajoitustoimien yhteydessä toteutumatta. Rajoitukset ovat olleet koko asukaskunnan kattavia, eikä ohjeista käy ilmi, että rajoituksista olisi pääsäännön mukaan sovittava tapauskohtaisesti asukkaan itsemääräämisoikeutta kunnioittaen.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisusta ja Oulun omasta ohjeesta kävi ilmi, että yhteydenpitoa asukkaiden ja omaisten välillä on pyritty ainakin tietyissä asumispalveluyksiköissä toteuttamaan erilaisten teknisten laitteiden, kuten älypuhelimien, tabletin ja tietokoneen välityksellä. Tällainen yhteydenpito voi kuitenkin usein vaatia hoitohenkilökuntaan kuuluvan läsnäoloa, sillä asukkaiden omat valmiudet laitteiden käyttöön eivät ole välttämättä riittävällä tasolla tai he eivät pysty sairautensa taikka liikkumisrajoitteisuutensa vuoksi itse pitelemään puhelinta tai tablettia käsissään. Hoitohenkilökunnan läsnäolo loukkaa kiistatta sekä asukkaan että hänen omaisensa perhe-elämän ja

ihmisarvon suojaa. On vaikea ajatella, että omainen keskustelisi luontevasti läheisensä kanssa esimerkiksi tämän kokeman hoidon laadusta, jos paikalla on myös yksikön hoitotyöhön osallistuva ja asukkaalle hoitoa antava henkilö. Samoin omaisella tai ystävällä voi olla luonnollinen tarve keskustella häntä itseään koskevista henkilökohtaisista asioista asumispalveluyksikössä asuvan omaisensa tai ystävänsä, jopa puolisonsa kanssa. Hoitohenkilökunnan läsnäolo luonnollisesti rajoittaa myös tällaisia yksityiselämän piiriin kuuluvia keskusteluja. Tällaiselle laitospallalle ei Suomessa perusoikeusdoktriinissa ole sijaa.

Koronarajoituksista on saatu jo runsaasti apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuja. Lisäksi Itä-Suomen hovioikeus on antanut ratkaisunsa koronarajoituksiin liittyvässä asiassa, jossa myös hoitohenkilökunnan kanssa etukäteen sovittavat ja varttavat vierailuajat sekä näiden vierailujen ajallinen ja määrällinen rajaaminen sekä vierailujen valvonta katsottiin loukkaavan tapaamisen molempien osapuolten yksityiselämän ja perhe-elämän suojaa.

Yleisen elämäkokemuksen näkökulmasta lienee uskottavaa, etteivät asumisyksikön johtajat ole osanneet epäillä ohjaavan ministeriön ohjeiden lainmukaisuutta ja soveltamiskelpoisuutta. Yhdynkin apulaisoikeusasiamiehen kannanottoon siitä, että STM:än ohjeet on kirjoitettu siten, että niiden oikeudellisesta sitovuudesta on voinut perustellusti syntyä paikallistasolla virheellinen käsitys. STM:n ohjeiden erehdyttävistä sanavalinnoista huolimatta julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja virkamiehen on tunnettava oman alansa säädökset, samoin kun kyettävä soveltamaa alaan perinteisesti kuulumattomia muita kuin substanssilakeja ja selvittämään alan oikeuskäytäntöä. Viranomaisen moitittavuutta arvioitaessa huomiotta ei mielestäni voi jättää vierailukieltojen asettamisista aiheutuneiden oikeudenloukkauksien määrää, laajuutta ja syvyyttä. Asian saama julkisuus on myös osaltaan vaikuttanut siten, että viranomaisten olisi tullut paneutua vierailukieltojen oikeusperusteisiin syvemmin. Viranomaisen on päätöksenteossaan sovellettava lakia ja sopeutettava harkintavallan käyttö perustuslain määrittelemiä puitteisiin.

Erityisesti huomiota on kiinnitettävä perustuslain määrittelemiä perusoikeuksiin, hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen ja oikeusnormien hierakiaan. Perustuslailla on etusija lakiin ja tätä alemman asteisiin normeihin. Hallintotoiminnassa tämä tarkoittaa ensisijaisesti perustuslain mukaista tulkintaa. Viranomaisen yleisenä velvollisuutena on



soveltaa perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa ja harkintaa toiminnassaan. Perustuslain mukaan harkintavallan käytön tulee pysyä tarkoin lainsäädännön määrittelemissä puitteissa. Viranomaisen on myös sovellettava asetuksia ja muita alemman asteisia säädöksiä siten, että harkintavallan käyttö ei ylitä lain sallimia puitteita. Sama velvoite koskee harkintavallan käyttöä ohjaavia hallinnollisia ohjeita, määräyksiä, suunnitelmia ja muita virallislähteitä.<sup>102</sup>

Viranomaisilla ja valtioneuvostolla on ollut koronaepidemian taltuttamisessa yksi päämäärä, ja sen on ollut epidemian taltuttaminen. Päämäärä on pyritty saavuttamaan unohtaen kuitenkin demokraattisen oikeusvaltion perusperiaate, viranomaisen toiminnan on perustuttava lakiin.

Tarkoitus ei pyhitä keinoja - eikä päämäärä päihitä lakia.

---

<sup>102</sup> Mäenpää, 2016, s. 300.