

# OIKEUSTIEDE

## JURISPRUDENTIA

LVI

2023

---

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

*Toimitusneuvosto*

Kirsi-Maria Halonen, puheenjohtaja

Mia Hoffrén

Juha Häyhä

Susanna Lindroos-Hovinheimo

*Toimittaja*

Janne Kaisto

Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

© kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys 2023

ISSN 0355-8215 (painettu)

ISSN 2954-3185 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-951-855-714-5 (kovakantinen)

ISBN 978-951-855-715-2 (PDF)

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2023

**Johanna Hautakorpi**

**ASUMISPALVELUYKSIKÖISSÄ  
PANDEMIA-AIKANA TOTEUTETUT  
TAPAAMISRAJOITUKSET  
PERUSOIKEUKSIEN KANNALTA**



---

# Sisällys

1	JOHDANTO .....	9
1.1	Tutkimuksen tausta.....	9
1.2	Tutkimuksen kohde ja kysymyksenasettelu .....	12
1.3	Tutkimusmenetelmät ja -aineisto sekä kirjoituksen rakenne.....	14
2	LÄHTÖKOHTIA ASUMISPALVELUYKSIKÖISSÄ TOTEUTETTUJEN RAJOITUSTEN ARVIOINNILLE .....	16
2.1	Vastuu asukkaiden perusoikeuksien turvaamisesta .....	16
2.2	Niin sanotun hätätilaoikeuden järjestelmä Suomessa.....	20
2.3	Pandemian hoitoa koskenut sääntely .....	24
2.4	Valtakunnalliset ohjeet ja niiden asema yksiköiden päätöksenteossa .....	29
3	YKSIKÖISSÄ TOTEUTETUT RAJOITUKSET ERI PERUSOIKEUKSIEN KANNALTA.....	35
3.1	Vierailukiellot perhe- ja yksityiselämän suojan rajoituksena .....	35
3.2	Vierailukiellon muunnelmia .....	42
3.3	Rajoitusten palauttaminen tautitilanteen heikentyessä .....	45
3.4	Rajoitukset liikkumisvapauden kannalta .....	49
3.5	Rajoitukset mahdollisena vapaudenriistona .....	54
3.6	Asukkaiden mielipiteen selvittäminen ja suostumus rajoituksiin .....	58
4	JOHTOPÄÄTÖKSET JA KESKUSTELUA.....	62
	LÄHTEET.....	70
	OIKEUSKÄYTÄNTÖ.....	77
	ABSTRACT.....	79



---

# Asumispalveluyksiköissä pandemia- aikana toteutetut tapaamisrajoitukset perusoikeuksien kannalta

## 1 JOHDANTO

### 1.1 Tutkimuksen tausta

Koronavirusepidemia, joka kehittyi vuoden 2020 maaliskuussa maailmanlaajuisesti pandemiaksi, asetti valtiot monin tavoin uuden tilanteen eteen. Valtioilla on pandemiatilanteessa velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin suojatakseen jokaisen oikeutta elämään ja terveyteen. Samaan aikaan osa valituista toimenpiteistä lähes väistämättä rajoitti muita oikeuksia, kuten liikumisvapautta ja oikeutta yksityiselämän suojaan.<sup>1</sup>

Ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa koronapandemian hoitoon voidaan luonnehtia sellaiseksi, joka ottaa huomioon jokaisen yhtäläisen arvon ja oikeudet, on luonteeltaan demokraattinen, tietoon perustuva ja inklustiivinen ja jossa kiinnitetään erityistä huomiota haavoittuvien yksilöiden ja ryhmien suojaamiseen.<sup>2</sup>

Oikeustieteen piirissä on kehitelty mallia, jonka pohjalta voitaisiin arvioida koronatoimien onnistumista ottaen huomioon useampia keskeisiä oikeuksia. Mallissa otetaan huomioon 1) kansalais- ja poliittiset oikeudet, 2) taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, 3) syrjimättömyys

---

\* Olen käsitellyt samaa aihetta ammatillisesti suuntautuneessa lisensiaatintutkimuksessani Johanna Hautakorpi, Perusoikeuksien pandemiatoimenpiteille asettamat reunaehdot. Tarkastelussa asumispalveluyksiköiden vierailurajoitukset. Helsingin yliopisto 2023, ja erityisesti sen 4. luvussa. Kiitän lämpimästi kaikkia tekstejä lukeneita ja erityisesti artikkelikäsitkirjoituksen referee-arvioitsijoita arvokkaista kommentteista, jotka ovat vieneet työtä eteenpäin. Tutkimusta on rahoittanut strategisen tutkimuksen neuvosto, joka toimii Suomen Akatemian yhteydessä (JuRe – Oikeudenmukainen toipuminen pandemiasta? Perustuslailiset oikeudet, legitiimi hallinta ja saadut opit, 345950).

<sup>1</sup> Ks. esim. Donald – Leach 2022, s. 108–109.

<sup>2</sup> Scheinin – Molbæk-Steensig 2021, s. 19.

ja 4) oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen. Keskeisiä muuttujia on useita, kuten oikeus elämään ja terveyteen, liikkumisvapaus, yksityisyys ja tietosuoja, haavoittuvat ryhmät, oikeusperusta ja oikeussuojakeinot. Eri muuttujia on painotettu niiden merkityksen mukaan.<sup>3</sup>

Arviointikehystä on pilotoitu 17 maassa vuoden 2020 jälkimmäisellä puoliskolla. Kuuden maan katsottiin läpäisseen arvioinnin hyväksyttävästi. Kokonaistuloksen lisäksi edellytettiin, että valtio sai jokaisessa oikeuksien ryhmässä riittävän hyvän tuloksen. Pilotoinnin tulokset purkavat oletusta, että elämän suojeleminen edellyttää muiden perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyvin rajoitettavia toimia. Hyvä arvio elämän ja terveyden suojelussa yhdistyi usein hyvään arvioon myös muissa kategorioissa.<sup>4</sup>

Suomi oli mukana pilotoinnissa, ja se arvioitiin kolmen vahvimmin suoriutuneen maan joukkoon. Suomen koronatoimenpiteiden suhdetta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen on arvioitu myönteiseen sävyyn, koska Suomessa verrattain matalat kuolleisuusluvut yhdistyivät verrattain maltillisiin rajoitustoimenpiteisiin.<sup>5</sup> Myös esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan aktiivinen rooli kriisitoimenpiteiden päätöksenteossa on nähty Suomen vahvuutena.<sup>6</sup> Tämä ei tarkoita, etteikö myös haasteita olisi ollut. Lainsäädännöllinen varautuminen näin laajamittaiseen pandemiaan ei ollut täysin onnistunut.<sup>7</sup> Oikeuskirjallisuudessa on noussut esiin myös muun muassa tietty kömpelyys ja osaamattomuus kriisiajan poikkeuksellisten toimivaltuuksien soveltamisessa.<sup>8</sup>

Olisi yksinkertaistavaa todeta, että jossain maassa on onnistuttu hoitamaan koronapandemiaa perus- ja ihmisoikeusperustaisesti. Tähän vaikuttaa jo sekin, että maaliskuun 2020 jälkeen olemme nähneet useita erilaisia vaiheita, joissa valtiot ovat tasapainotelleet välttämättömien rajoitustoimien ja yhteiskunnan asteittaisen avaamisen välillä. Toimenpiteet ovat voineet olla eri vaiheissa hyvinkin erilaisia, ja on voitu tehdä korjausliikkeitä ja toisaalta uusia äkkijarrutuksia. Pandemian kesto itsessään ja esimerkiksi rokotusten edistyminen vaikuttavat nekin toimenpiteiden onnistumisen arviointiin.

Myös Suomea koskevassa yksilöidymässä tarkastelussa tulee esiin yksilön oikeuksien ja toimenpiteiden laillisuuteen liittyviä kipukohtia,

<sup>3</sup> Scheinin 2022a, s. 118–119.

<sup>4</sup> Scheinin 2022a, s. 120–121.

<sup>5</sup> Scheinin 2022a, s. 120–121. Ks. myös Scheinin 2022b, s. 130 ja Donald – Leach 2022, s. 102.

<sup>6</sup> Ks. esim. Salminen 2020, s. 1128 ja Scheinin 2022b, s. 130, 135.

<sup>7</sup> Ks. esim. Salminen 2020, s. 1127; K 17/2021 vp, s. 16 ja Onnettomuustutkintakeskus 2021, s. 89.

<sup>8</sup> Ojanen 2020, s. 515–518; Salminen 2020, s. 1125 ja Scheinin 2022b, s. 132–134.



kuten annettuihin toimintaohjeisiin liittyneitä ongelmia. Vaikuttaisi siltä, ettei ohjeistuksille ollut kaikilta osin riittävää tukea lainsäädännöstä. Tiukasti muotoilluista ohjeista sai kuvan yksilöitä sitovista rajoituksista, ja kriisiviestintä entisestään korosti tätä.<sup>9</sup> Siinä missä osaa yksilöille suunnatuista ohjeista voisi luonnehtia terveysviranomaisten asiantuntemukseen pohjautuneiksi suosituksiksi, esimerkiksi hoivakotien vierailukiellot olivat käytännössä pikemminkin luonteeltaan pakottavia.

Jo varhaisessa vaiheessa esiin nousi kysymys hoivakotien vierailukiellon vaikutuksesta asukkaiden ja omaisten hyvinvointiin sekä eettiset kysymykset, sillä kieltohan koski vieraiden vastaanottamista asukkaan omassa kodissa, josta hän maksaa vuokraa.<sup>10</sup> Sekä oikeuskäytännössä että oikeustieteilijöiden kirjoituksissa vierailukielloja on pidetty ongelmallisina, sillä ne rajoittivat asukkaiden perusoikeuksia ilman lakiperustaa.<sup>11</sup> Monilla asumispalveluiden piirissä olevilla on normaalitilanteessakin vaikeuksia käyttää itsemääräämisoikeuttaan esimerkiksi muistisairauden vuoksi. Koronapandemia ja sen takia toteutetut rajoitustoimet vaikuttivat siten asumispalveluyksiköissä yhdistettyinä muun muassa aiempiin terveysongelmiin ja sosiaaliseen eriarvoisuuteen.<sup>12</sup>

Oikeusasiamiehelle tulleista kanteluista ja oikeusasiamiehen omasta aloitteestaan käynnistämistä valvontatoimista ilmenee, etteivät asumispalveluyksiköissä toteutetut vierailurajoitukset liittyneet vain valtioneuvoston linjaamiin vierailukielloihin tai vierailujen tiukentuneisiin ohjeistuksiin vaan ne koskivat paikoin myös muun muassa yksiköstä poistumista ja omaisten tapaamista ylipäänsä. Rajoitukset saattoivat koskea läheisten lisäksi myös esimerkiksi erilaisia yksityisiä palveluntarjoajia.<sup>13</sup> Ilman lakiperustaa toteutetut tapaamisrajoitukset olivat siten varsin monitahoisia, ja niiden yhteisvaikutus perusoikeuksien toteutumiseen saattoi olla huomattavasti ”pelkkää” vierailukielloa laajempi.

<sup>9</sup> Korkea-aho – Scheinin 2021, s. 42–44.

<sup>10</sup> Ks. esim. Pirhonen ym. 2020, s. 187–189.

<sup>11</sup> KHO 2021:1; AOA 18.6.2020. D EOAK/3232/2020 ja ApOKa 29.4.2022. D OKV/1839/10/2020-OKV-7 (apulaisoikeuskanslerin sijainen Martikainen). Ks. myös Itä-Suomen hallinto-oikeus (HAO) 16.10.2020 T 20/1059/1. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöä on runsaasti. Kumpuvuori 2020; Rautiainen 2020; Rautiainen 2022; Scheinin 2022b, s. 139 ja Nieminen 2022, s. 51.

<sup>12</sup> Pandemian syndeemisiä eli muihin sosiaalisiin ja terveysongelmiin yhdistyviä vaikutuksia ja eri väestöryhmiin kohdistuvia vaikutuksia on korostettu mm. WELGO-hankkeessa, WELGO 9.6.2022.

<sup>13</sup> K 8/2021 vp, s. 200–208 ja K 18/2022 vp, s. 185–190.

## 1.2 Tutkimuksen kohde ja kysymyksenasettelu

Tässä artikkelissa tutkitaan erilaisia sosiaalihuollon asumispalveluyksiköissä toteutettuja tapaamisrajoituksia perusoikeuksien kannalta. Aineistona käytetään erityisesti laillisuusvalvojen kanteluratkaisuja. Kantelut ja niitä koskevat oikeudelliset arviot toimivat ikään kuin tietona ruohonjuuritason perusoikeustilanteesta.<sup>14</sup> Tämä on nähdäkseni tärkeä tarkastelukulma tapaamisrajoitukseen, sillä varsinaiset yksilöihin kohdistuneet perusoikeusrajoitukset tapahtuivat ja muotoutuivat siinä kohtaa, kun asumispalveluyksiköissä toteutettiin rajoituksia eri tahojen antaman ohjeistuksen perusteella.<sup>15</sup>

Tutkimuksen lähtökohtana on asetelma, jossa tehtyjen toimenpiteiden sallittavuutta joudutaan arvioimaan ilman täsmällistä lainsäädäntöä ja siten punnitsemaan toimia yksilön perus- ja ihmisoikeuksista ja lainalaisuusperiaatteesta johtuvia reunaehtoja vasten, vieläpä ilmeisen perusoikeusherkällä alueella. Tavoitteena on tästä tarkastelusta käsin muodostaa kuva asumispalveluyksiköissä toteutettujen vierailukieltojen ja muiden tapaamisrajoitusten lainmukaisuudesta. Sama asia muotoiltuna tutkimuskysymykseksi kuuluu: ”Olivatko koronapandemian vuoksi toteutetut asumispalveluyksiköiden asukkaiden ja hoivakodin ulkopuolisten ihmisten tapaamisrajoitukset asianmukaisia eri perusoikeuksien ja perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta?”

Tutkimuskysymys itsessään ilmaisee olennaisen rajauksen. Tutkimuksen kohteena ovat nimenomaan yksiköissä toteutetut rajoitukset eli kysymys siitä, mitä ei saa tehdä pandemiatilanteessakaan. Tutkimuksessa ei käsitellä sitä, mitä pandemiatilanteessa *pitää* tehdä, jotta asumispalveluyksiköiden asukkaiden perus- ja ihmisoikeudet tulevat asianmukaisesti turvatuiksi. Mahdollisten laiminlyöntien näkökulma olisi tärkeä, muttei tälle tutkimukselle varatun ajan ja aineiston puitteissa mahdollinen.

Oikeuskäytännössä keskeiseksi nousee tapaamisrajoitusten merkitys asukkaan ja hänen omaisensa yksityiselämän ja perhe-elämän suojan näkökulmasta ja joiltain osin kyse vaikuttaa olevan selvästi liikkumisvapauden

<sup>14</sup> Farzamfar – Salminen 2022, s. 16.

<sup>15</sup> Tämä erottelu tulee hyvin esiin yhdenvertaisuusvaltuutetun (YVV) asiassa EOAK/3787/2020 antamassa lausunnossa, jonka mukaan siinäkin tapauksessa että sosiaali- ja terveysministeriön (STM) ohjeet eivät olisi yhdenvertaisuuslain mukaista epäsuotuisaa kohtelua, on niiden perusteella esimerkiksi yksittäisissä hoitokodeissa ja asumisyksiköissä annettut, joko yksilöihin tai kaikkiin yksikön asukkaisiin kollektiivisesti kohdistuneet rajoitukset, lähes poikkeuksetta yhdenvertaisuuslain mukaista epäedullista kohtelua huomioiden rajoitusten heikentävä vaikutus perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. YVV:n lausunto 3.7.2020. D VVTDno-2020–523, s. 3 alaviite.

rajoituksista. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan, voitaisiinko osa rajoituksista katsoa jopa vapaudenriistoksi, ja arvioidaan niitä itsemääräämisoikeuden toteutumisen kannalta. Vaikka ei ole olennaista, onko asiassa lainvastaisesti rajoitettu yhtä vai toista perusoikeutta, tarkastelu useampien keskeisten perusoikeuksien kautta on tarpeellista, jotta voidaan tunnistaa rajoitusten vaikutukset ja ottaa huomioon joihinkin perusoikeuksiin liittyvät erityiset rajoituslausekkeet.<sup>16</sup>

Rajoitusten tarkastelu muiden kuin elämää ja terveyttä koskevien perusoikeuksien kannalta ei tarkoita, etteikö erityisen huomion kiinnittäminen laitosepidemian riskiin ja haavoittuvien ryhmien suojaamiseen olisi ollut tärkeää. Samaan aikaan on kuitenkin tarpeellista arvioida toteutettuja toimenpiteitä suhteessa siihen, millaisia vaikutuksia niillä on ollut laajemmin perusoikeuksiin.<sup>17</sup> Asumispalveluyksiköissä toteutettuja rajoituksia voisi tarkastella vielä laajemminkin, esimerkiksi suhteessa väestöryhmien väliseen yhdenvertaisuuteen tai oikeusturvaan.

Lisäksi on aiheellista todeta, että tutkimuksen kohteena ovat nimenomaan sosiaalihuoltoon kuuluvissa asumispalveluyksiköissä toteutuneet rajoitukset. Samantyyppisiä rajoituksia on pandemian aikana liittynyt myös terveydenhuoltoon, esimerkiksi synnytysosastoihin, ja laajemmin katsottuna myös lastensuojeluun ja vankeinhoitoon.<sup>18</sup> Tutkimuksen rajauksen syynä on ollut pyrkimys päästä aiheessa mahdollisimman syvälle sekä lainsäädäntöön että oikeustapauksiin.

Eräänlaisena oheistavoitteena tutkimuksessa on lisätä tietoa pandemian aikaisista toimintakäytännöistä ja asiaa koskevasta melko tuoreesta ratkaisukäytännöstä. Ratkaisukäytännöllä on tutkimuksellista arvoa, koska sitä ei ole tässä laajuudessa vielä käsitelty oikeuskirjallisuudessa.<sup>19</sup> Ratkaisukäytäntö kytkee tutkimuksen ihmisten arkeen sellaisena kuin se pandemia-aikana oli ja siinä tapahtuneisiin (mahdollisiin) oikeudenloukkauksiin. Ratkaisukäytäntö myös muodostaa institutionaalisen jälkiarvioinnin, josta voidaan löytää yhdistäviä ja mahdollisesti erottavia tekijöitä. Näin on mahdollista luoda kokonaisempaa käsitystä pandemiatoimenpiteiden perustuslainmukaisuudesta.

<sup>16</sup> Vrt. Massa 2021, s. 39, pohdinta siitä, että Italiassa toteutetuissa rajoituksissa oli kyse ensi sijassa liikkumisrajoituksista ja muut rajoitukset olivat epäsuoria seurauksia tästä.

<sup>17</sup> Ks. esim. Ó Cathaoir 2021, s. 38.

<sup>18</sup> Vankeinhoidon osalta ks. Hämäläinen – Kuortti – Salminen 2023 ja lasten oikeuksien näkökulmasta Nieminen 2022.

<sup>19</sup> Suoraan tutkimuksen aiheesta on tehty kuitenkin jo useampi pro gradu -tutkielma, ks. Ketola 2020; Keskitalo 2021; Marttila 2021; Poikajärvi 2021 ja Hietämäki 2022.

### 1.3 Tutkimusmenetelmät ja -aineisto sekä kirjoituksen rakenne

Tutkimus on menetelmältään ennen muuta tulkintalainoppia, jonka kohteena on voimassa oleva oikeus ja tehtävänä selvittää oikeussäännösten sisältö asiassa.<sup>20</sup> Tulkinnan lähtökohtana voidaan pitää perustuslakivaliokunnan korostamaa perusoikeusmyönteistä tulkintaa, jossa tulkintavaihtoehtoista valitaan se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi sellaiset tulkintavaihtoehdot, jotka ovat ristiriidassa Suomen perustuslain (731/1999) kanssa.<sup>21</sup>

Näistä keskeisesti oikeusdogmaattisista lähtökohdista etenevän tutkimukseni taustalla on ollut alustava havainto, etteivät kaikki koronapandemian aikana toteutetut rajoitustoimet – tässä tapauksessa asumispalveluyksiköissä toteutetut tapaamisrajoitukset – perustuneet täsmälliseen lainsäädäntöön, vaikka kyse vaikuttaa olleen pitkälle menevistä perusoikeusrajoituksista.

Sen vuoksi tutkimuksella on myös kritiikin ulottuvuus, jossa oikeudellisista lähteistä nousevat tulkinnat toimivat kritiikin välineinä. Tutkimukseni kritiikki tarkoittaa Tuorin kehrittelemää kriittisen oikeuspositivismin mallia mukailen sitä, että perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusnormien tulkinnasta haetaan käytännöllisen lainopin keinoin mittapuut sen arvioinnille, olivatko pandemian aikaiset yksiköissä toteutetut rajoitustoimet oikeudellisesti arvioiden kestäväällä pohjalla. Tutkimus ja kritiikki siinä valaisevat näin eri säännösten keskinäisiä suhteita ja ideaalisesti selkiinnyttävät oikeustilaa ja lisäävät oikeuden johdonmukaisuutta.<sup>22</sup>

Tutkimuksessa hyödynnetään keskeisimpiä oikeudellisia lähteitä, kuten lainsäädäntöä esitöineen ja oikeuskäytäntöä, mukaan lukien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten säännökset ja tulkinta, sekä oikeuskirjallisuutta ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.

Pandemian aikaisesta oikeuskäytännöstä ja erityisesti ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuksista olen saanut käsityksen käytännön tulkintatilanteista ja tulkintojen vaikutuksista asumispalveluyksiköiden asukkaiden ja heidän omaistensa elämään. Tässä mielessä tutkimuksessa on hyödynnetty ”law in action” -näkökulmaa, jossa kiinnostuksen kohteena ovat lain soveltaminen ja vaikutus yhteiskunnassa, erotuksena perinteisestä yksinomaan

<sup>20</sup> Ks. esim. Tuori 2000, s. 302–303.

<sup>21</sup> PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp, s. 4.

<sup>22</sup> Tuori 2000, s. 334, 342–343.

positivistisesta ”black-letter-law”-tutkimuksesta tai kirjanoppineiden alaksi mielletystä ”law in books” -oikeudesta.<sup>23</sup>

Tutkimuksen oikeustapausaineiston muodostavat maalishuhtikuussa 2022 hallintotuomioistuimista ja ylimmiltä laillisuusvalvojilta pyydytetyt koronapandemiaa koskevat ratkaisut.<sup>24</sup> Aineistoa on tämän jälkeen täydennetty erityisesti vertaamalla ratkaisuja julkisiin lähteisiin, kuten Finlex-tietokantaan. Myös nimenomaan aiheeseen kytkeytyviä oikeustapauksia Ruotsista ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta on hyödynnetty.<sup>25</sup>

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävässä yhdistyy muista toimijoista erottuvalla tavalla laillisuusvalvonta ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta (perustuslain 109 §).<sup>26</sup> Asumispalveluyksiköiden tapaamisrajoitusten osalta oikeusasiamiehen, tai pääasiassa apulaisoikeusasiamies Sakslinin, ratkaisut muodostavat suurimman osan aineistosta.<sup>27</sup> Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisut ovat yksi keskeinen osa perusoikeuskontrollijärjestelmää, ja niillä on merkitystä oikeudellisina lähteinä tuomioistuinratkaisujen ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntojen ohella, vaikka niiden asema ei ole yhtä vahva ja selkeä.<sup>28</sup>

Tutkimuksen varsinaiseen lähdeaineistoon on valikoitu kaikki hallintotuomioistuimista saadut asiaa koskeneet tuomioistuinratkaisut ja lisäksi ne ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisut, joiden avulla on voitu välittää olennaiset oikeudelliset argumentit ja arviot. Vähän uutta oikeudellista arviointia sisältävät ratkaisut on jätetty aineistosta pois ja samankaltaisten ratkaisujen osalta on esitelty yleensä yksi ratkaisu ja muita on voitu mainita alaviitteessä.

Tutkimukseni etenee seuraavasti: Tutkimuksen toisessa luvussa avataan keskeisiä oikeudellisia lähtökohtia asumispalveluyksiköiden koronarajoitusten arvioinnille. Näitä ovat vastuu asukkaiden perusoikeuksien turvaa-

<sup>23</sup> Ks. law in action -näkökulmasta ja empiirisestä oikeustutkimuksesta esimerkiksi *Ervasti 2022*, luvut 1–2.

<sup>24</sup> Aineisto on saatu professori Janne Salmiselle myönnettyillä tutkimusluvulla JuRe-hankkeen (Oikeudenmukainen toipuminen pandemiasta? Perustuslailliset oikeudet, legitiimi hallinta ja saadut opit) työpaketin ”Perusoikeudet ja pandemian jälkeinen elpyminen” lainopillista tutkimusta varten.

<sup>25</sup> Euroopan sosiaalisten oikeuksien komiteassa on vireillä Suomea koskeva tapaus *Validity v. Suomi*, mutta siitä ei ole vielä annettu asia sisältöä koskevaa ratkaisua (*Asia Validity v. Suomi*, valitus nro 197/2020, Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea). Asiassa on kyse vammaisiin henkilöihin kohdistuneista suojaus- ja rajoitustoimista, mukaan lukien asumispalveluyksiköiden vierailukiellot.

<sup>26</sup> Pölönen 2010, s. 51 ja Pajuoja – Pölönen 2011, s. 345–346.

<sup>27</sup> Siltä osin kuin ratkaisija on ollut joku muu kuin apulaisoikeusasiamies Sakslin, ratkaisija on mainittu ko. ratkaisua koskevassa alaviitteessä.

<sup>28</sup> Lavapuro 2010, s. 42–43. Ks. myös Siltala 2003, s. 269–271, 331–333 ja Mäenpää 2009, s. 1097–1098.

misesta, hätätilaoikeuden järjestelmä Suomessa ja pandemian hoitoa koskevat keskeiset säännökset. Lisäksi toisessa luvussa tuodaan esiin asiaan liittyneet valtakunnalliset ohjeet ja niiden merkitys.

Tutkimuksen kolmannessa luvussa tarkastellaan yksityiskohtaisesti yksiköissä toteutettuja rajoituksia ja punnitaan niitä eri perusoikeuksien kannalta. Ensin tarkastellaan alkuvaiheen vierailukieltoja, joista edetään seuraavassa vaiheessa ilmenneisiin vierailukieltojen muunnelmiin ja tämän jälkeen vierailukieltojen uuteen tulemiseen koronatilanteen pahennuttua. Tarkastelu on näiltä osin kronologinen, minkä jälkeen käsitellään omina erityiskysymyksinään asumispalveluyksiköissä toteutettuja liikkumisrajoituksia ja mahdollista vapaudenriistoa sekä asukkaiden mielipiteen selvittämistä. Tarkoituksena on konkretisoida sitä, millaisia perusoikeusrajoituksia toimenpiteistä seurasi, ja toisaalta sitä, millaisia toimenpiteitä oli mahdollista toteuttaa aukollisinkin sääntelyn puitteissa. Tutkimuksen neljännen lukuun on koottu johtopäätökset, ja tuossa yhteydessä on pyritty myös vertaamaan kolmannen luvun havaintoja toisessa luvussa esiteltyihin oikeudellisiin lähtökohtiin.

## 2 LÄHTÖKOHTIA ASUMISPALVELUYKSIKÖISSÄ TOTEUTETTUIEN RAJOITUSTEN ARVIOINNILLE

### 2.1 Vastuu asukkaiden perusoikeuksien turvaamisesta

Asumispalveluissa on kyse sosiaalipalvelusta, jonka tarkoituksena on turvata jokaisen oikeutta riittävään huolenpitoon. Sosiaalipalveluista säädetään sosiaalihuoltolaissa (1301/2014). Tehostettu palveluasuminen (21 §) ja vuoden 2023 alussa voimaan tulleen lainmuutoksen myötä ympärivuorokautinen palveluasuminen (21 c §) sisältävät asiakkaan tarpeen mukaisen hoidon ja huolenpidon, toimintakykyä ylläpitävän ja edistävän toiminnan, aterian-, vaatehuolto-, peseytymis- ja siivouspalvelut sekä sosiaalista kanssakäymistä edistävät palvelut. Asumispalveluja toteutettaessa on huolehdittava muun ohella henkilön yksityisyydestä ja osallisuuden toteutumisesta.

Palveluasuminen on eri asia kuin laitoshoido. Käytännössä ero asumispalveluyksikössä järjestetyn tehostetun tai ympärivuorokautisen palveluasumisen ja laitoshoidon välillä voi olla aika pieni. Asukkaiden arvioidaan usein olevan laajan tuen tarpeessa ja molempien järjestämistapojen osalta on ajateltu palvelun kytkeytyvän subjektiivisena oikeutena turvattuun välttämättömään huolenpitoon. Tehostettu tai ympärivuorokautinen palveluasuminen ja laitoshoido eroavat kuitenkin toisistaan muun muassa maksu-

jen määrittämisen osalta, sillä palveluasuminen on luonteeltaan avohoitoa, jossa asukas maksaa erikseen asumisesta ja palveluista.<sup>29</sup> Asumisyksiköstä vuokrattu asunto tai huone on lähtökohtaisesti asukkaan koti, josta hän maksaa vuokraa.

Julkisella vallalla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (perustuslain 22 §). Sosiaalisten oikeuksien turvaamisen vastuun on perinteisesti katsottu jakautuvan valtion ja kuntien kesken. Vastuu kuuluu kunnalle silloin, kun sille on lailla annettu asian kannalta merkityksellisiä tehtäviä. Kunnan vastuu sosiaalihuollon palveluiden järjestämisestä asukkailleen tarkoitti, että kunnalla oli vastuu siitä, että yksilön oikeus riittävään huolenpitoon toteutuu näissä palveluissa asianmukaisesti.<sup>30</sup>

Vapausoikeuksissa logiikka on hieman toisenlainen. Ilman erillistä sääntelyäkin vapausoikeuksia koskevat säännökset ulottavat vaikutuksensa kaikkiin tahoihin, joille on annettu niiden kannalta merkityksellistä toimivaltaa.<sup>31</sup> Kunnalle kuului siten vastuu siitä, ettei sen järjestämien asumispalveluiden piirissä perusteettomasti rajoiteta asukkaiden vapausoikeuksia.

Perusoikeuksista nousevaa vastuuta asukkaan oikeuksien toteuttamisesta on konkretisoitu lainsäädännöllä. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000, asiakaslaki) säädetään asiakkaan oikeuksista suhteessa sosiaalihuollon toteuttajaan. Laki koskee viranomaisten järjestämän sosiaalihuollon lisäksi myös yksityisen järjestämää sosiaalihuoltoa (2 §). Asiakaslaissa säädetään muun muassa asiakkaan itsemääräämisoikeudesta sekä oikeudesta hyvään hoitoon, huoltoon ja kohteluun. Vastaavat säännökset terveydenhuollon osalta sisältyvät potilaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (785/1992, potilaslaki).

Perusoikeusrajoitusten sallittavuuden arviointi kuuluu ensi sijassa lainsäätäjälle. Lailla säätämisen vaatimuksen taustalla on tarkoitus suojata yksilön perusoikeuksia lakiin perustumattomilta viranomaisten puuttumisilta, toisin sanoen hallinnolliselta mielivallalta. Lailla säätämisen vaatimus onkin keskeinen osa oikeusvaltioperiaatetta. Lailla säätämisen vaatimukseen sisältyy myös se lähtökohta, että kansanedustuslaitos on demokraattisen legitimititeettinsä vuoksi oikea valtioelin päättämään perusoikeuksien rajoituksista.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> HE 164/2014 vp, s. 115–116. Ks. myös Mäki-Petäjä-Leinonen – Karvonen-Kälkäjä 2017, s. 182.

<sup>30</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 256; Viljanen 2011b, s. 130–131 ja PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp, s. 3. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi hyvinvointialueille 1.1.2023.

<sup>31</sup> Viljanen 2011b, s. 130 ja PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp, s. 3.

<sup>32</sup> Viljanen 2011a, s. 148–149.

Perusoikeuksien rajoittamisella tarkoitetaan tilannetta, jossa julkinen valta kaventaa perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevaa oikeutta tai puuttuu perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan.<sup>33</sup> Keskeisen aseman rajoitusten sallittavuuden arvioinnissa on saanut perustuslakivaliokunnan käytäntö, joka pohjaa pitkälti sen perusoikeusuudistusta koskeneeseen mietintöön 25/1994 vp. Valiokunnan mietinnössä on johdettu perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta yleisiä rajoittamista koskevia vaatimuksia. Hyvin tiiviisti kiteytettyinä ne ovat lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, rajoitusperusteiden hyväksyttävyyys, perusoikeuden ytimeen ulottuvan rajoituksen kielto, oikeasuhtaisuus, oikeusturvan järjestäminen ja vastavuus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteiden kanssa.<sup>34</sup>

Suomessa on aiemmin vaikuttanut oppi laitostalasta. Se tarkoitti, että esimerkiksi vankiloissa, sairaaloissa ja huoltolaitoksissa olevien ajateltiin olevan erityisessä vallanalaisuussuhteessa, jonka nojalla heidän perusoikeuksiaan voitiin rajoittaa ilman laissa erikseen annettua valtuutusta. Laitosvaltaopista on pyritty eroon jo pidemmän aikaa, ja perusoikeusuudistuksen esitöissä laitostalastaloppiin ja erityiseen vallanalaisuussuhteeseen otettiin kielteinen kanta. Nykyään oikeudellisena lähtökohtana pidetään sitä, että laitoksissa olevien perusoikeuksiin puuttumisessa on noudatettava samoja rajoitusedellytyksiä kuin muutoinkin.<sup>35</sup> Nieminen on nähnyt koronapandemian aikaisissa vierailukielloissa piirteitä torjutusta laitostalasta.<sup>36</sup>

Lailla säätämisen vaatimusta ei poista se, että rajoitustoimenpiteen tarkoitus on tarpeellisen hoitotoimenpiteen suorittaminen, vaan perustuslakivaliokunta on liittännyt tällaisen argumentaation torjuttuun laitostalastaan. Toisin sanoen jos hoito- ja hoivatoimenpide edellyttää perusoikeuksien rajoittamista, siitä on lähtökohtaisesti säädettävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti eduskuntalailla. Perusoikeusrajoituksena on valiokunnan käsityksen mukaan pidettävä ainakin sellaisia toimenpiteitä, joita henkilö vastustaa. Valiokunta nostaa esiin myös sen, että vapaaehtoisesti hoivan piirissä olevien liikkumisrajoituksista on säänneltävä.<sup>37</sup> Käytännössä välttämättömiä rajoitustoimia on jouduttu asumispalveluissa ja laitoshoidossa toteuttamaan ilman lainsäädännön tukea.<sup>38</sup> Laitostalastaiset käytännöt näkyvätkin nykyään tyyppillisesti tasapainoiluna yksilön suojelun ja tämän itsemääräämisoikeuden välillä.

<sup>33</sup> Viljanen 2011a, s. 141 ja Viljanen 2001, s. 14.

<sup>34</sup> Viljanen 2011a, s. 146 ja PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp, s. 8.

<sup>35</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 641–643; HE 309/1993 vp, s. 29–30 ja Nieminen 2022, s. 48–51.

<sup>36</sup> Nieminen 2022, s. 51.

<sup>37</sup> PeVL 15/2015 vp – HE 96/2016 vp, s. 7–9. Ks. myös Helander 2020, s. 76–78.

<sup>38</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 643 ja Mäki-Petäjä-Leinonen – Karvonen-Kälkäjä 2017, s.



Iman lakiperustaa tapahtuva itsemääräämisoikeuden rajoittaminen vanhusten hoidossa ja hoivassa on ollut 2000-luvullakin säännönmukaisesti esillä oikeusasiamiehen työssä.<sup>39</sup> Apulaisoikeusasiamies on päätöksessä EOAK/5410/2020 kuvannut kokoavasti omaa käytäntöään asiassa. Sosiaalihuollon lainsäädäntö on hyvin niukka suhteessa itsemääräämisoikeuden tai perusoikeuksien rajoittamiseen.<sup>40</sup> Koska perusoikeusrajoitusten tulisi perustua yksityiskohtaiseen lainsäädäntöön, tämä on apulaisoikeusasiamiehen mukaan selvä puute. Pitkäaikaishoivaa tarjoavissa asumispalveluyksiköissä hoidon ja hoivan yhteydessä tehtävät rajoitukset ovat laillisuusvalvonnassa muodostuneissa kriteereissä edellyttäneet seuraavaa:

- Mitkään muut, vähemmän henkilön oikeuksia rajoittavat toimenpiteet eivät sovellu käytettäväksi.
- Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä.
- Toimenpiteiden tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia, eli niillä saa puuttua henkilön oikeuksiin vain sen verran kuin hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi on välttämätöntä.
- Rajoitustoimenpiteitä ei saa käyttää pidempään kuin on aivan välttämätöntä.
- Rajoitustoimenpiteillä ei saa puuttua perusoikeuksien ytimeen.
- Rajoitukset eivät myöskään saa olla ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.
- Rajoitustoimenpide perustuu lääkärin päätökseen, ja rajoituksista tehdään asianmukaiset kirjaukset asiakasasiakirjoihin tai potilasasiakirjoihin.<sup>41</sup>

---

237–238.

<sup>39</sup> Kari 2020, s. 159, 168 ja K 18/2022 vp, s. 126.

<sup>40</sup> Tahdosta riippumattomista toimenpiteistä on säädetty esimerkiksi päihdehuoltolaissa (41/1986), mutta pyrkimyksistä huolimatta ei ole olemassa vanhustenhuoltoon liittyvää rajoitustoimia koskevaa sääntelyä ja palveluihinkin liittyvää on vain osittain. Ks. esim. Mäki-Petäjä-Leinonen – Karvonen-Kälkäjä 2017, s. 238–245.

<sup>41</sup> AOA 27.12.2021. D EOAK/5410/2020, s. 6 (listausta stilisoitu). Ks. myös AOA 30.12.2021. D EOAK/8165/2020, s. 16–17, jossa on käsitelty kriteeristöä laajemmin sosiaali- ja terveydenhuollossa ja kiinnitetty enemmän huomiota itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseen.

Esimerkiksi potilaan oman turvallisuuden niin välttämättä edellyttäessä on laillisuusvalvonnassa nähty vapauden ja liikkumisen rajoittaminen mahdolliseksi, kun tilanne on perustunut yksilölliseen arvioon ja eikä perusoikeuteen vähemmän puuttuva keino ole ollut riittävä.<sup>42</sup>

Samankaltaisesti korkein hallinto-oikeus on asiassa KHO 2013:142 katsonut, ettei lainsäädännön puutteellisuus voi tarkoittaa, etteikö yhteydenpidon rajoittaminen olisi lainkaan mahdollista, vaan rajoitukset voivat olla välttämättömiä esimerkiksi kehitysvammaisen henkilön oman, hänen omaisensa tai henkilökunnan turvallisuuden takaamiseksi. Toisaalta korkeimman hallinto-oikeuden linja on myöhemmin ollut tätä tiukempi eikä asioissa KHO 2018:8 ja KHO 2021:1 enää tuoda esiin tällaisen yksilöllisen punninnan mahdollisuutta, vaikka yhteydenpidon tai tapaamisten rajoittamista koskeva lainsäädäntö on edelleen aukollinen. Sen sijaan korostetaan, ettei rajoitusten laissa sääntelemättömyyden vuoksi ole edellytyksiä tuomioistuimessa tarkemmin ratkaista, mitkä rajoitukset tapauksessa olisivat saattaneet olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja välttämättömiä. Muutokseen on voinut vaikuttaa perustuslakivaliokunnan tiukentunut käytäntö.<sup>43</sup>

Tartuntatauteja koskeva sääntely antaa tiettyjä toimivaltuuksia viranomaisille yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Näitä käsitellään tarkemmin alaluvussa 2.3. Ensin kuitenkin mainittakoon muutama sana kriisilainsäädännön kokonaisuudesta.

## **2.2 Niin sanotun hätätilaoikeuden järjestelmä Suomessa**

Hallinnon lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden periaatteet ja laajemmin oikeusvaltioperiaate ovat suomalaisen oikeuskulttuurin keskeisiä elementtejä. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja julkisessa toiminnassa on noudettava tarkoin lakia (perustuslain 2 §:n 3 momentti). Kyse ei ole kansallisesta erityispiirteestä, vaan samankaltaisesti voitaisiin luonnehtia moderneja länsimaisia oikeusvaltioita yleisemminkin.<sup>44</sup> Oikeusvaltioperiaatteen merkitystä on korostettu koronapandemian hoidossa ja nähty, että sen tulisi ohjata yhtä lailla normaaliaikojen ja kriisiaikojen vallankäyttöä.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> Nieminen 2008, s. 884–886, artikkelissa viitattu ratkaisuun AOA 16.7.1999. D EOAK/815/4/98.

<sup>43</sup> Ks. tapausten KHO 2013:142 ja KHO 2018:8 vertailusta myös Helander 2020, s. 82. Ks. uutta käytäntöä vastaavasti myös Itä-Suomen HAO 16.10.2020 T 20/1059/1.

<sup>44</sup> Tuori 1988, s. 1–2.

<sup>45</sup> Ks. esim. Grogan – Beqiraj 2022, s. 202.

Julkisen vallan lainalaisuuden korostamisen rinnalla akateemisessa keskustelussa on kuitenkin elänyt kysymys siitä, sitovatko periaatteet myös kriisitilanteessa, jossa valtiolta edellytetään poikkeuksellisia toimia normaalitytilanteen palauttamiseksi. Tuori on jaotellut dilemman oikeudelliset ratkaisuvaihtoehdot valtiosääntöiseen ja ulkovaltiosääntöiseen hätätilaoikeuteen. *Valtiosääntöisestä hätätilaoikeudesta* on kysymys silloin, kun poikkeukselliset toimivaltuudet on säännelty kirjoitetun valtiosäännön mukaisessa järjestyksessä. *Ulkovaltiosääntöinen hätätilaoikeus* kattaa puolestaan sellaiset poikkeukselliset toimivaltuudet, jotka eivät perustu kirjoitetun perustuslain säännöksiin mutta joita siitä huolimatta pidetään valtiosäännön tai laajemmin oikeusjärjestyksen mukaisina.<sup>46</sup>

Tuori on arvioinut – kolme vuosikymmentä koronapandemiaa edeltäneessä tarkastelussaan – että Suomessa on itsenäisyyden aikaisissa kriisitilanteissa pyritty välttämään ulkovaltiosääntöistä hätätilaoikeutta. Valtiosäännön ulkopuoliseen oikeusperustaan vetoamisen sijaan on pyritty lain-tulkintaan, jonka avulla toimet on voitu katsoa oikeusjärjestyksen mukaisiksi. Raja näiden välillä voi käytännön tilanteissa osoittautua häilyväksi, ja laajentavalla tulkinnalla voidaan lopulta päätyä samaan lopputulokseen kuin turvautumalla ulkovaltiosääntöiseen hätätilaoikeuteen.<sup>47</sup>

Suomen hallitusmuotoa vuonna 1995 uudistettaessa kavennettiin mahdollisuutta säätää poikkeustilanteessa perusoikeuspoikkeuksia, kun sääntelyä täsmennettiin ja sidottiin sallitut poikkeukset ihmisoikeussopimusten kannalta hyväksytyihin tilanteisiin.<sup>48</sup> Uudistusta valmistelleen komitean mietinnössä arvioidaan, että uudistus on tarpeen muun muassa sen osoittamiseksi, ettei opilla perustuslain vaatimusten sivuuttamisesta pakottavissa kriisioloissa ole sijaa uudistetussa perusoikeusjärjestelmässä. Komitea arvioi Tuorin tavoin, ettei sen niin sanotuksi hätäoikeuden opiksi kutsuma näkemys ole saavuttanut kannatusta Suomessa.<sup>49</sup>

Suomessa onkin pyritty varautumaan kriisitilanteisiin sekä valtiosäännön tasolla että tavallisessa lainsäädännössä. Suomen valtiosääntö sallii perustuslain 23 §:ssä mainituin melko monimutkaisin reunaehdoin kaksi joustoa perustuslakiin poikkeuksellisissa tilanteissa: perusoikeuksista poikkeamisen ja tilapäisistä poikkeuksista säätämisen valtioneuvoston asetuksella.

<sup>46</sup> Tuori 1988, s. 1–2, 6–7.

<sup>47</sup> Tuori 1988, s. 44, 59. Ulkovaltiosääntöisen hätätilaoikeuden välttämisen pääsäännöstä on ollut Tuorin mukaan myös poikkeuksia, ks. esim. s. 57 legalismin rajoista 1930-luvun tapahtumissa.

<sup>48</sup> HE 309/1993 vp, s. 76–77.

<sup>49</sup> KM 1992:3, s. 150–151. Ks. myös Tuori 2011, s. 829; Vanhala 2020, s. 502 ja Scheinin 2022b, s. 137–138.

Lailla säätämisen vaatimuksesta poikkeamista voidaan pitää merkittävänä asiana, mistä kertoo sekin, että poikkeuksen alaa on pyritty monin tavoin kaventamaan. Lainsäädäntövallan siirtäminen edellyttää erityistä syytä ja soveltamisalaltaan rajattua valtuutta. Perustuslakivaliokunta on lisäksi korostanut, että perusoikeuspoikkeuksesta on säädettävä laissa niin suurella tarkkuudella kuin se on poikkeusolojen luonteen tietynasteinen ennakoimattomuus huomioon ottaen mahdollista ja että kaikkien olennaisien seikkojen on ilmentävä laista eikä asetuksen soveltamisalaa ikään kuin varmuuden vuoksi voida laissa jättää avoimeksi.<sup>50</sup> Perustuslain 23 §:n 2 momentissa on lisäksi turvattu kansanedustuslaitoksen vaikutusmahdollisuuksia säätämällä, että tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi.

Perusoikeuksista poikkeamisessa on kyse sellaisesta perusoikeuteen puuttumisesta, ettei se täytä kyseiseen perusoikeuteen liittyviä yleisiä ja erityisiä rajoitusedellytyksiä.<sup>51</sup> Poikkeaminenkaan ei silti ole vailla rajoitteita, vaan poikkeusten tulee olla tilapäisiä ja välttämättömiä. Poikkeuksia voidaan pitää voimassa vain niin kauan kuin poikkeusoloista selviytyminen välttämättä vaatii. Välttämättömyys edellyttää myös suhteellisuusperiaatteen noudattamista. Poikkeukset on laajuudeltaan ja ankaruudeltaan suhteutettava käsillä olevaan kriisiin sekä säätämisen että soveltamisvaiheessa.<sup>52</sup> Lisäksi perustuslain 23 §:ssä edellytetään, että perusoikeuspoikkeukset ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Ihmisoikeusvelvoitteiden myötä tulevat huomioiksi määräykset ehdottomista oikeuksista, joihin ei voi puuttua poikkeusoloissakaan.<sup>53</sup>

Perustuslain 23 § tuli voimaan nykyisessä muodossaan vuonna 2012. Sitä ennenkin poikkeusoloissa oli mahdollista poiketa perusoikeuksista. Uuden delegointimahdollisuuden oli tarkoitus kohdentua erityisesti valmiuslain (1552/2011) sääntelyalaa.<sup>54</sup>

Valmiuslain taustalla on ajatus, että poikkeusoloissa tarvittavien toimivaltuuksien tulee perustua lainsäädäntöön, joka on valmisteltu etukäteen normaalioloissa. Näin pyritään varmistamaan se, että tilanteen vaatimiin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä ripeästi, ja se, että toimivaltuudet eivät

<sup>50</sup> PeVM 9/2010 vp – HE 60/2010 vp, LA 44/2010 vp, s. 11. Ks. myös Heikkinen ym. 2018, s. 83–84.

<sup>51</sup> Tuori 2011, s. 821.

<sup>52</sup> Tuori 2011, s. 825–826.

<sup>53</sup> Ks. esim. HE 3/2008 vp, s. 26.

<sup>54</sup> HE 60/2010 vp, s. 37.

olisi ylimitoitettuja.<sup>55</sup> Perustuslain 23 §:n nojalla voidaan silti toteuttaa myös uutta lainsäädäntöä kriisin aikana.<sup>56</sup>

Vastakkaisista pyrkimyksistä huolimatta valmiuslaki on säädetty poikkeuslakina muun muassa siksi, että sen sisältämät asetuksenantovaltuudet siirsivät lainsäädäntövaltaa enemmän kuin perustuslain nojalla oli mahdollista.<sup>57</sup> Vaikka perustuslain 23 §:ää on tämän jälkeen uudistettu, valmiuslain sisältämien delegointisäännösten on arvioitu edelleen olevan perustuslain asettamia reunaehtoja pidemmälle.<sup>58</sup>

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (SopS 7–8/1976), Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 18–19/1990) ja uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (SopS 78/2002 ja 80/2002) mahdollistetaan myös rajoitukset (limitation) ja poikkeukset (derogation). Rajoitukset ovat mahdollisia normaalioloissakin eri artikloista ilmenevien perusteiden mukaisesti. Poikkeaminen on rajattu vain hätätilaan, ja se edellyttää hätätilailmoituksen tekemistä.<sup>59</sup>

Suomi kuului koronapandemian aikana niiden maiden joukkoon, jotka julistivat kansallisesti poikkeusolot mutta katsoivat pysyneensä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten normaali-aikojen velvoitteiden rajoissa.<sup>60</sup> Euroopassa käytännöt vaihtelivat: useat maat tekivät hätätilailmoituksen, osa toimi Suomen tavoin, ja osa ei siirtynyt kansallisestikaan poikkeusoloihin.<sup>61</sup>

Kriisin hoito ei aina edellytä oikeudellisessa mielessä poikkeuksellisia toimenpiteitä, eikä niitä siten hoideta niin sanotun hätätilaoikeuden turvin. Pikemminkin päinvastoin, kriisitilanteet yleensä hoidetaan normaaliolojen lainsäädännön rajoissa. Suomessa on sotien jälkeen oltu poikkeusoloissa aiemmin vain öljykriisin vuoksi ja koronapandemiankin aikana poikkeusolot olivat voimassa ainoastaan 16.3.–16.6.2020 ja 1.3.–27.4.2021.<sup>62</sup> Raja

<sup>55</sup> HE 3/2008 vp, s. 5.

<sup>56</sup> Ks. esim. PeVL 12/2021 vp – HE 39/2021 vp, s. 6–7. Perustuslakivaliokunta katsoo kuitenkin, ettei poikkeusolojen toimivaltuuksia tulisi sijoittaa normaaliolojen lainsäädännön sisään, sillä se hämärtää rajaa normaaliolojen ja poikkeusolojen lainsäädännön välillä.

<sup>57</sup> PeVL 6/2009 vp – HE 3/2008 vp, s. 4–5.

<sup>58</sup> Heikkonen ym. 2018, s. 105–106.

<sup>59</sup> Tuori 2011, s. 821–822, 825.

<sup>60</sup> Suomi ei tehnyt hätätilailmoitusta Euroopan neuvoston tai YK:n pääsihteerille, ks. Reservations and Declarations for Treaty No.005 – Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 005) 15.2.2023 ja United Nations Treaty Collection, Depository Notifications (CNs) by the Secretary-General 15.2.2023.

<sup>61</sup> Greene 2020, s. 24–25.

<sup>62</sup> Ks. keskustelua sodan jälkeisistä poikkeusoloista Helsingin Sanomat 17.6.2020.

normaalilainsäädännön mukaan hoidettavan kriisin ja poikkeusolojen julistamista edellyttävän kriisin välillä ei ole aina selkeä.<sup>63</sup> Onpa rajanvetoa normaalilainsäädännön ja hätätilasääntelyn välillä kuvattu jopa veteen piirretyksi viivaksi.<sup>64</sup>

Pandemiatilanne tai poikkeusolojen toteaminenkaan ei yleisesti ottaen laajenna viranomaisten toimivaltuuksia. Poikkeusolojen toteaminen tarkoittaa ainoastaan sitä, että sen myötä on mahdollista ottaa käyttöön valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia ja hyödyntää perustuslain 23 §:n mukaisia joustoja. Käyttöönotto edellyttää perustuslain ja valmiuslain mukaisen menettelyn noudattamista. Kuten Vanhala asian kiteyttää, ”perustuslain 2 §:n 3 momenttiin perustuva hallinnon lainalaisuuden vaatimus on vahva, eikä ajatuksella jonkinlaisesta kirjoittamattomasta valtiosääntöoikeudellisesta ’hätätilaoikeudesta’ ole jalansijaa”.<sup>65</sup>

Tämä lähtökohta vaikuttaa oikeudellisesti kirkkaalta, mikä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö asia käytännön tasolla herättäisi keskustelua ja kritiikkiäkin. Kansallisessa koronajohtamista koskeneessa arvioissa tuli esiin, että Suomessa viranomaisten on katsottu pitäneen yksilön oikeuksien näkökulmaa ja oikeudellisen tiedon tarvetta jopa ylikorostuneen tärkeänä, minkä on epäilty johtaneen varovaisuuteen elämän turvaamiseksi tarvittavissa kollektiivisissa toimissa.<sup>66</sup> Aiempien kriisien kokemuksen perusteella on esitetty samantyyppistä kritiikkiä ja arvioitu, että Suomessa laillisuusperiaatteen muotoseikat asetetaan toimenpiteiden tehokkuusvaatimusten edelle.<sup>67</sup> Toisaalta tämän artikkelin aihepiirissä ilmenee toisen suuntainen jännite, jossa on toimittu huolimatta ohjeiden ja rajoitusten mahdollisista ongelmallisista piirteistä yksilön oikeuksien kannalta.

## **2.3 Pandemian hoitoa koskenut sääntely**

Koronavirusepidemian hoidon kannalta keskeisin sääntely sisältyy tartuntatautilakiin (1227/2016), joka on myös pandemioita ajatellen laadittu normaaliolojen säädös. Vaikka tartuntatautilaki koskee laajasti erilaisia tarttuvia sairauksia, sen voimakkaimmat ja eniten yksilön oikeuksiin puuttuvat toimenpiteet koskevat yleisvaarallisia tartuntatauteja.

---

<sup>63</sup> Tuori 1988, s. 2.

<sup>64</sup> Aine ym. 2011, s. 33.

<sup>65</sup> Vanhala 2020, s. 502.

<sup>66</sup> Stenvall ym. 2022, s. 114.

<sup>67</sup> Hellenberg ym. 2011, s. 326.

Yleisvaaralliseen tai sellaiseksi perustellusti epäiltyyn tartuntatautiin sairastunut (tai sairastuneeksi perustellusti epäilty) voidaan määrätä eristykseen ja hänelle voidaan antaa taudin leviämisen ehkäisemiseksi välttämätön hoito ja lääkitys hänen tahdostaan riippumatta (63–65 §). Mikäli henkilö on altistunut tartuntataudille, tai altistuksesta on perusteltu epäily, hänet voidaan asettaa karanteeniin (60 §). Karanteeniin ja eristykseen asettaminen edellyttää, että taudin leviämisen vaara on ilmeinen eikä leviämistä voida muulla tavoin estää. Karanteeniin tai eristykseen ei automaattisesti sisälly kieltoa tavata ulkopuolisia henkilöitä, vaan siitä on päätettävä erikseen. Tapaamisoikeutta voidaan rajoittaa, jos se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi (69 §).

Laissa on yleisvaarallisen tartuntataudin torjuntaa koskevia säännöksiä, jotka liittyvät lähikontaktien vähentämiseen. Nämä säännökset eivät koske vain sairastuneita tai yleisvaaralliseksi tartuntataudille altistuneita henkilöitä, vaan muutakin väestöä. Lain 58 §:ssä säädetään, että kun laajaa tartunnanvaaraa aiheuttava yleisvaarallinen tai sellaiseksi perustellusti epäilty tartuntatauti on todettu tai sen esiintyminen on perustellusti odotettavissa, voidaan päättää sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden, oppilaitosten, päiväkotien, asuntojen ja vastaavien tilojen sulkemisesta sekä yleisten kokousten tai yleisötilaisuuksien kieltämisestä. Toimenpiteeseen voidaan ryhtyä vain, jos se on välttämätön taudin leviämisen estämiseksi.

Tartuntatautilaki on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotukselle yleensä ja tartuntatautiin leviämisen estämiseksi ehdotetuille perusoikeuksien rajoittamista merkitseville yksittäisille säännöksille on osoitettavissa lähtökohtaisesti perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet ja että viime kädessä kysymys voi olla henkilön oikeudesta elämään. Perustuslakivaliokunta kuitenkin arvioi ehdotusta yksityiskohtaisesti sen suhteen, täyttikö se perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksenä olevat välttämättömyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset ja onko oikeusturva asianmukaisesti järjestetty. Tämän arvioinnin perusteella lakiehdotukseen tehtiin useita täsmennyksiä.<sup>68</sup>

Pandemian aikana asumispalveluyksiköissä toteutettujen koronarajoitusten kannalta keskeiseksi muodostui tartuntatautilain 17 §, jonka mukaan

<sup>68</sup> PeVL 11/2016 vp – HE 13/2016 vp, s. 2. Vastaavankaltaisesti pandemian aikana tehdyistä tartuntatautilain muutoksista ks. esim. PeVL 14/2020 vp – HE 72/2020 vp, s. 4. Tosin pandemian aikana vielä suuremmin todettiin, että elämään ja terveyteen liittyvät perusteet ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta epäilemättä erittäin painavia ja oikeuttavat poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia.

terveydenhuollon ja sosiaalihuollon toimintayksikön on torjuttava suunnitelmallisesti hoitoon liittyviä infektioita. Toimintayksikön johtajan on muun ohella huolehdittava tartunnan torjunnasta. Toimintayksikön on säännöksen mukaan huolehdittava potilaiden, asiakkaiden ja henkilökunnan tarkoituksenmukaisesta suojauksesta ja sijoittamisesta sekä mikrobi-lääkkeiden asianmukaisesta käytöstä. Toimintayksikön johtajan on lisäksi käytettävä apunaan tartuntatautiin torjuntaan perehtyneitä terveydenhuollon ammattihenkilöitä ja sovitettava toimintansa yhteen kunnan tai kuntayhtymän toteuttamien toimien sekä valtakunnallisten hoitoon liittyvien infektioiden torjuntaohjelmien kanssa.

Asumispalveluyksiköiden vierailukieltojen ja muiden tapaamisrajoitusten oikeusperustaksi ilmoitettiin yleensä kyseinen tartuntatautilain 17 §, mutta joskus myös sosiaali- ja terveydenhuollon yksikön sulkemista koskeva 58 § tai valmiuslain 86 §:n mukaiset toimivaltuudet, kuten myöhemmin oikeuskäytäntöä käsiteltäessä tulee ilmi. Jos tarkastelee rajoitusten toteuttamista tartuntatautilain 17 §:ää ja 58 §:ää tulkitsemalla suhteessa edellisessä alaluvussa kuvattuun aiempaan suomalaiseen toimintatapaan, voidaan havaita, että kriisitilanteessa pyrittiin jälleen löytämään viranomaisten toimenpiteille oikeusperusta laajentavaa tulkintaa käyttäen. Seuraavassa avataan, mikseivät kyseiset säännökset soveltuneet asumispalveluyksiköissä toteutettujen tapaamisrajoitusten lainsäädännölliseksi perustaksi.

Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluva täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus edellyttää, että rajoituksen olennainen sisältö ilmenee itse laista eikä jää alemmanasteisen norminantajan tai lainsoveltajan harkintaan. Rajoituksen olennaisella sisällöllä tarkoitetaan sekä rajoituksen edellytyksiä että rajoituksen laajuutta. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus korostaa esimerkiksi sen tarkkaa rajaamista, kenellä on asianomaiset valtuudet ja kuinka pitkälle ne ulottuvat.<sup>69</sup>

Tartuntatautilain 17 §:ssä ei säädetä lainkaan mahdollisten säännöksen nojalla toteutettavien rajoitusten edellytyksistä eli siitä, missä tilanteessa konkreettisemmin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä, eikä niiden laajuudesta eli siitä, miten pitkälle meneviä toimia voidaan säännöksen perusteella toteuttaa. Myöskään perusteluista ei synny käsitystä, että säännös olisi tarkoitettu perusoikeusrajoitusten pohjaksi.<sup>70</sup>

Tartuntatautilain 17 §:ssä keskeinen toimija ja päätöksentekijä on yksikön johtaja, joka ei välttämättä ole lainkaan viranhaltija, sillä suuri osa

<sup>69</sup> Viljanen 2001, s. 115–117 ja HE 309/1993 vp, s. 29–30.

<sup>70</sup> HE 13/2016 vp, s. 38.



sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköistä on yksityisiä. Viranhaltijapäätöksenteon merkitystä korostettiin huomattavasti tartuntatautilain säätämisvaiheessa ja muun kuin virkasuhteisen lääkärin päätösvaltaa rajattiin perustuslakivaliokunnan huomioiden vuoksi.<sup>71</sup> Mikäli tartuntatautilain 17 §:n nojalla olisi ajateltu voitavan tehdä rajoituspäätöksiä, vastaavat huomiot olisivat koskeneet myös sitä.

Tartuntatautilain 17 §:ää voidaan peilata myös 58 §:ään, joka sisältää tarkempia toimivaltuuksia. Nykyistä lakia edeltäneen tartuntatautilain (583/1986) 14 §:n mukaan terveyslautakunta saattoi toimialueellaan muun ohella määrätä asuntoja ja huoltolaitoksia eristettäviksi. Nykyistä tartuntatautilakia koskeneessa hallituksen esityksessä laajaa tartunnanvaaraa koskeva 58 § oli muotoiltu väljemmin: siinä esitettiin mahdollisuutta täsmentämättömiin erityisiin torjuntatoimiin muun ohella sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköissä. Hallituksen esityksen mukaan valtuudet sisältyivät samanlaisina silloin voimassa olleeseen tartuntatautilakiin.<sup>72</sup> Ymmärtäisin tätä niin, että tarkoituksena oli säilyttää mahdollisuus toimintayksiköiden eristämiseen.

Perusoikeusrajoituksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta jäi perustuslakivaliokunnan mukaan epäselväksi, mitä kaikkea torjuntatoimilla pykälässä tarkoitetaan, eikä asiaa myöskään eritelty säännöshdotuksen perusteluissa. Perustuslakivaliokunta ilmaisi käsityksensä, että säännöstä tulee tämentää. Perustuslakivaliokunta myös muistutti oikeasuhtaisuuden vaatimuksesta ja katsoi, että yksityisten tilojen osalta toimenpiteet on tarpeen sitoa niiden välttämättömyyteen.<sup>73</sup> Jos vertaa tartuntatautilain 17 §:n sisältöä tähän tarkkuuteen, on ilmeistä, ettei se voi antaa asianmukaista oikeusperustaa perusoikeusrajoitukseen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella 58 §:ää täsmennettiin sosiaali- ja terveysvaliokunnassa niin, että se mahdollistaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikön sulkemisen, mutta ei muita niitä koskevia ”torjuntatoimia”. Myös toimenpiteiden välttämättömyyttä koskeva edellytys lisättiin sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköitä koskevaan 1 momenttiin.<sup>74</sup>

Tämä lainsäädäntöhistoria asettaa 58 §:n tulkinnan sellaista taustaa vasten, jossa täytyy ottaa huomioon lainsäätäjän nimenomaisesti tekemät rajaukset. Vaikka termien ”sulkeminen” ja ”eristäminen” sisältöä ei sosiaali-

<sup>71</sup> PeVL 11/2016 vp – HE 13/2016 vp, s. 4–6. Valiokunta kiinnitti huomiota lisäksi välttämättömyysedellytykseen, joka sek in puuttuu tartuntatautilain 17 §:stä.

<sup>72</sup> HE 13/2016 vp, s. 96.

<sup>73</sup> PeVL 11/2016 vp – HE 13/2016 vp, s. 4.

<sup>74</sup> StVM 24/2016 vp – HE 13/2016 vp, TPA 16/2016 vp, s. 6.

ja terveydenhuollon yksiköiden osalta esityksessä avata, niissä on eroa. Sanamuodon mukainen tulkinta yksikön eristämisestä on nähdäkseni se, etteivät omaiset tai muut ulkopuoliset henkilöt voi tulla yksikköön sisälle eivätkä asukkaat toisaalta voi poistua yksiköstä. Sen sijaan nykyisen lain mukainen sulkeminen viittaa tilanteeseen, jossa toiminta yksikössä päättyy tai keskeytyy määrääjäksi ja asukkaiden hoito ja hoiva järjestetään muissa yksiköissä. Hallituksen esityksen perusteluissa oppilaitoksen ja päiväkodin sulkeminen ainakin rinnastettu toiminnan keskeyttämiseen.<sup>75</sup> Vaikka ottaisi huomioon sen, että eristäminen tai sulkeminen voisi olla osittaistakin, on vaikea ajatella, että termit mahdollistaisivat toisensa sisälleen.

Kuten edellä todettiin, joissain tapauksissa rajoitusten perustaksi ilmoitettiin valmiuslain 86 §:n mukaiset toimivaltuudet. Valmiuslain mukaisia vierailukieltoihin tai tapaamisrajoituksiin liittyviä toimivaltuuksia ei kuitenkaan otettu käyttöön, joten tällaisiin toimivaltuuksiin viittaamiin kertoo ennen muuta siitä, ettei valmiuslain käyttöönottoon liittyvä menettely ollut kyseisille toimijoille tuttu.

Valmiuslain mukaisia käyttöönottoasetuksia arvioidessaan perustuslakivaliokunta katsoi, että terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti). Perustuslakivaliokunnan mukaan nämä seikat oikeuttavat poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia.<sup>76</sup>

Vaikka perustuslakivaliokunta esitti poikkeusolojen aikana kriittisiä huomioita valtioneuvoston suuntaan, on huomattava, että valtaosin esitettyjen toimivaltuuksien käyttöönotto hyväksyttiin.<sup>77</sup> Erityisesti alkuvaiheessa valmiuslain säännösten laajentava tulkinta oli mahdollista.<sup>78</sup> Asumispalveluyksiköiden vierailukieltujen tai tapaamisrajoitusten osalta tätä mahdollisuutta ei silti syystä tai toisesta hyödynnetty.

---

<sup>75</sup> HE 13/2016 vp, s. 54. Ks. myös ApOKa 29.4.2022. D OKV/1839/10/2020-OKV-7, s. 3–5 (apulaisoikeuskanslerin sijainen Martikainen).

<sup>76</sup> Ks. esim. PeVM 2/2020 vp – M 1/2020 vp, s. 4–5.

<sup>77</sup> Ojanen 2020, s. 514.

<sup>78</sup> Ks. myös esim. Uudenmaan liikkumisrajoitusten arviointi suhteessa valmiuslain säännökseen PeVM 11/2020 vp – M 10/2020 vp, s. 3–4.

## 2.4 Valtakunnalliset ohjeet ja niiden asema yksiköiden päätöksenteossa

Suomessa valtioneuvosto (VN) totesi 16.3.2020 yhdessä tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen takia. Poikkeusolojen toteamisen yhteydessä linjattiin useista järeistä toimenpiteistä, joiden tarkoituksena oli suojata väestöä sekä turvata yhteiskunnan ja talouselämän toiminta. Osana kokonaisuutta VN linjasi, että vierailut vanhusten ja muiden riskiryhmien asumispalveluyksiköissä kielletään. Samoin päätettiin kieltää ulkopuolisten vierailut hoitolaitoksissa, terveydenhuollon yksiköissä ja sairaaloissa pois lukien tapauskohtaisesti arvioiden kriittisesti sairaiden ja lasten oireettomat läheiset, saattohoidossa olevien läheiset sekä puoliso tai tukihenkilö synnytysosastolla. Linjauksia koskevassa tiedotteessa todettiin, että valtioneuvosto ja toimivaltaiset viranomaiset saattavat päätökset ja suositukset voimaan valmiuslain, tartuntatautilain ja muun lainsäädännön mukaisesti ja että toimivaltaiset viranomaiset antavat tarkempia ohjeita.<sup>79</sup>

Vierailukieltota vietiin eteenpäin sosiaali- ja terveysministeriön (STM) ohjeilla. Ensimmäinen vierailukieltota koskenut ohje annettiin 20.3.2020. Ohjeessa ”kuntia kehoitetaan ohjeistamaan alueensa omat sekä yksityiset ympärivuorokautisen hoidon ja palvelujen yksiköt tilanteesta tarvittavista tartuntatautien torjuntatoimenpiteistä yksiköissä (tartuntatautilaki 17 §). Erityisenä torjuntatoimenpiteenä kuntia kehoitetaan ohjeistamaan alueensa ympärivuorokautisen hoidon yksikköjen johtajat asettamaan yksiköihin vierailukiellon. Vierailukiellolla tulee kieltää kaikki muut kuin välttämättömät vierailut sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä (sairaloissa, hoitolaitoksissa ja asumispalveluyksiköissä). Tapauskohtaisesti arvioiden voidaan sallia kriittisesti sairaiden ja lasten tai saattohoidossa olevien oireettomien läheisten vierailu, sekä puolison tai tukihenkilön vierailu synnytysosastolla.”<sup>80</sup>

Vierailukieltota käsiteltiin melko pian tämän jälkeen kahdessa muussakin STM:n ohjeessa, joissa toistettiin sama pääviesti ja tehtiin eräitä täydennyksiä. Liikkumisrajoituksia avanneessa 1.4.2020 annetussa ohjeessa todetaan, että iäkkäiden henkilöiden liikkumisoikeutta voidaan rajoittaa

<sup>79</sup> VN:n päätös 16.3.2020. D VNK/2020/31 ja Opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM), sosiaali- ja terveysministeriön (STM) ja VN:n viestintäosaston tiedote 16.3.2020. Linjaukset sisältyvät tiedotteeseen, ja lisäksi ne löytyvät tiedotteen liitteestä (Yhteenvedo hallituksen linjaamista toimista).

<sup>80</sup> STM:n ohje 20.3.2020, s. 6. Identtisesti tältä osin myös STM:n ohje 20.3.2020 (päivitetty 16.4.2020), s. 6.

vain liittyen tartuntatautilain mukaiseen karanteeniin ja eristämiseen sekä tilanteisiin, joissa laillisuusvalvojat ovat pitäneet rajoitustoimenpiteitä hyväksyttävänä huolimatta lainsäädännön puutteellisuudesta. Ympäri-vuorokautisen hoidon ja huolenpidon toimintayksiköitä koskenut 9.4.2020 annettu ohje on jossain määrin edellisiä monipuolisempi, ja siinä todetaan muun ohella, että ryhmätoimintoja tulee välttää ja että asukkaiden vierailut toisissa yksiköissä, myös saman talon sisällä, ovat kiellettyjä. Myöhemmissä ohjeissa täsmennetään lisäksi, ettei vierailukielto koske välttämättömiä kuntoutuspalveluita eikä vammaisten henkilökohtaisia avustajia.<sup>81</sup>

Toukokuun alussa hallitus hyväksyi koronakriisin hallinnan hybridistrategian, jonka mukaan vierailut sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköissä on rajoitettu tartuntatautilain 17 §:n nojalla yksiköiden omin päätteisin. Strategiaan sisältyvän linjauksen mukaan rajoitukset pidetään voimassa ja asiaa arvioidaan seuraavan kerran kesäkuun loppuun mennessä. Väliaikana tarkoituksena oli edistää uusia käytäntöjä turvallisen yhteydenpidon mahdollistamiseksi.<sup>82</sup>

Ajatus uusien käytäntöjen edistämisestä näkyy STM:n 15.5.2020 antamassa päivitetystä ohjeesta. Vaikka vierailukieltoa ei poistettu, uudessa ohjeessa korostettiin, että poikkeusolot ovat kestäneet jo pitkään ja että sen vuoksi tarvitaan myös toimintakäytänteitä, jotka mahdollistavat asukkaille tai potilaille läheisten tapaamisen kasvokkain toimintayksiköiden järjestämissä turvallisessa ympäristössä. Ohjeessa tuotiin esiin, että läheisten tapaamisia voidaan yhdistää ulkoiluun, kunhan riittävästä suojautumisesta (etäisyydet, suojaimet ynnä muut sellaiset) huolehditaan.<sup>83</sup>

Poikkeusolojen päättymistä seuranneena päivänä 17.6.2020 hallitus tarkasteli annettuja suosituksia ja antoi samalla uusia. Pääsy asiakastiloihin suositeltiin rajattavaksi edelleen pääsääntöisesti yksin henkilökuntaan, sillä epidemian leviäminen riskiryhmien asumispalveluyksiköissä nähtiin yhä merkittävänä riskinä.<sup>84</sup> Ministeriön ohjeiden voimassaolo päättyi kesän aikana, minkä jälkeen tarpeellisen ohjeistuksen antamisesta vastasivat THL, Valvira ja aluehallintovirastot.<sup>85</sup>

Valvira ja aluehallintovirastot lähettivät syyskuun 2020 alussa ohjeen, jolla haluttiin kiinnittää kuntien ja palvelujen tuottajien huomiota siihen, ettei perustuslain mukaisia kansalaisten perusoikeuksia tarpeettomasti ja lainvastaisesti rajoiteta. Ohjeessa viitataan apulaisoikeusasiamiehen rat-

<sup>81</sup> STM:n ohje 1.4.2020. D VN/7643/2020, s. 2–5 ja STM:n ohje 9.4.2020, s. 4.

<sup>82</sup> VN:n periaatepäätös 6.5.2020. D VNK/2020/57, s. 8.

<sup>83</sup> STM:n ohje 15.5.2020, s. 4–5. Ohje korvasi STM:n 9.4.2020 antaman ohjeen.

<sup>84</sup> OKM:n, STM:n ja VN:n viestintäosaston tiedote 17.6.2020.

<sup>85</sup> STM:n sisäinen päätös 10.7.2020. D VN/16907/2020, s. 1–3.

kaisukäytäntöön. Ohjeen mukaan tartuntatautilain 17 §:n nojalla ei voi antaa sitovia vierailukieltoja sosiaalihuollon asumispalveluyksiköihin. Sen sijaan yksiköissä on hyvä luoda yhteisesti keskustellut ja hyväksytyt asumisyksikön ulkopuolista liikkumista koskevat toimintakäytännöt. Ohjeessa lisäksi tuodaan esiin, että kotilomien jälkeen on tarkoituksenmukaista, että henkilökunta seuraa asiakkaan vointia mahdollisten oireiden varalta ja ohjaa asiakasta muun ohella turvavälien pitämisessä muihin asiakkaisiin mahdollisen tartuntavaaran ehkäisemiseksi. Vanhusten ja vammaisten henkilöiden osalta korostettiin suojautumista, turvaetäisyyksiä sekä hyviä käytäntöjä vierailujen ja ulkoilun toteuttamisessa, jotta asiakasturvallisuudesta voidaan varmistua. Ohjeessa erikseen todetaan, että tapaamiset tulisi lähtökohtaisesti järjestää ilman henkilökunnan läsnäoloa.<sup>86</sup>

Ohjeessa käsitellään myös karanteeni- ja eristyskäytäntöjä ja tuodaan esiin, ettei näihin liittyviä rajoituksia voida yksikön omasta aloitteesta laajentaa kaikkia asiakkaita koskeviksi. Yksittäisen ihmisen liikkumista toimintayksikössä ja toimintayksikön ulkopuolella voidaan rajoittaa vain tartuntatautilain mukaisen karanteenin tai eristämisen ajaksi.<sup>87</sup>

Valviran ja aluehallintovirastojen ohje oli sisällöltään ja painotuksiltaan melko toisenlainen kuin aiemmat ohjeet ja jossain määrin erilainen kuin samana ajanjaksona THL:n sivuilla annetut ohjeet. THL oli 15.9.2020 päivitettyllä verkkosivullaan ohjeistanut vierailuista siten, että toimintayksikön on hyvä neuvotella paikallisten tai alueellisten infektioasiantuntijoiden kanssa siitä, miten vierailut voi järjestää turvallisesti. Tätä pidettiin erityisen tärkeänä, jos toimintayksikössä ilmenee koronavirustartunta, on epäily tartunnasta tai tartuntojen määrä alueella kääntyy nousuun. Sivulla tuotiin hygieniaohteiden lisäksi esiin, että vierailujen järjestämisessä on hyvä ottaa huomioon, että vierailulle voi tulla 1–3 läheistä kerrallaan, tapaamisista sovitaan etukäteen, vierailijat eivät turhaan liikuskele yleisissä tiloissa vaan menevät suoraan asukkaan omaan huoneeseen ja että vierailijat pitävät turvavälin muihin asukkaisiin ja henkilökuntaan. Ohjeessa todetaan myös, ettei vierailulle välttämättä voi aina tulla, paitsi kriittisesti sairaiden ja saattohoidossa olevien luokse.<sup>88</sup>

<sup>86</sup> Valviran ja aluehallintovirastojen ohje 2.9.2020.

<sup>87</sup> Valviran ja aluehallintovirastojen ohje 2.9.2020.

<sup>88</sup> THL:n verkkosivuilla ei ole säilytetty eri vaiheissa julkaistuja ohjeistuksia näkyvillä. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kanteluratkaisuissa on kuitenkin siteerattu annettua ohjeistusta (AOA 16.2.2021. D EOAK/5463/2020, s. 29). THL:n ohjeen sitaatti perustuu THL:n verkkosivuilla 21.1.2021 olleisiin tietoihin. Tätä kirjoitettaessa em. verkkosivuilla on uudempi THL:n ohje (päivitetty 22.4.2021), jossa korostetaan, että vierailuja voi rajoittaa vain tartuntatautilääkärin tekemällä karanteeni- tai eristyspäätöksellä eikä vieraiden määrään tai vierailujen keston liity suosituksia.

Apulaisoikeusasiamies käsitteli alkuvaiheessa annettujen valtakunnallisten ohjeiden lainmukaisuutta asiassa EOAK/3232/2020. Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan STM:n ja muiden hallinnonalojen viranomaisten antamien ohjeiden tarkoituksena on ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoita toimimaan yhtenäisesti ja helpottaa säädösten soveltamista käytäntöön. Tällaisia ei-sitovia ohjeita on mahdollista antaa viranomaisen laissa säädetyn tehtävän alalla ilman erityistä valtuutusta. Oikeusasiamiehen vakiintuneessa laillisuusvalvontakäytännössä on kuitenkin katsottu, että terveystalouden järjestämistä koskevat ohjeet, jotka eivät jätä tilaa palvelun tarvitsijan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle, ovat ristiriidassa lainsäädännön kanssa. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan tässä tapauksessa erityisesti ohjeen sisältämä viittaus tartuntatautilakiin ja kehoitus kieltää vierailukiellolla kaikki paitsi välttämättömät vierailut loivat kuvan sitovaksi tarkoitettu ohjeistuksesta eikä liikkumavaraa kunnille ja asumispalveluyksiköille juuri jäänyt. Tämän vuoksi ministeriön toiminta oli ongelmallista lainalaisuusperiaatteen noudattamisen kannalta. Lisäksi ohje oli virheellinen, sillä tartuntatautilaissa ei ole erikseen säädetty oikeudesta henkilön perusoikeuksien rajoittamiseen muutoin kuin karanteeni- ja eristämistilanteissa eikä tartuntatautilain 17 §:n nojalla voi antaa sitovia vierailukielloja asumisyksiköihin.<sup>89</sup>

Valtakunnallisissa ohjeissa oli ongelmallisia piirteitä myöhemminkin. Syksyllä 2020 tekemänsä selvityksen perusteella apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei valtakunnallinen ohjeistus ollut vielääkään riittävän selkeää. Erityisesti edellä kuvaillun THL:n ohjeistuksen tulkinnassa esiintyi vaikeuksia. Ohjeistuksia oli tulkittu siten, että niiden perusteella voitiin edelleen antaa ehdottomia vierailuihin liittyviä kieltoja, vaikka kieltojen antamiseen ei ollut lainsäädäntöön perustuvaa toimivaltaa. Asiassa hankitun selvityksen ja kantelujen perusteella vaikutti siltä, että osa kunnista ja palveluasumisyksiköistä oli ymmärtänyt ohjeistuksen kohdan ”vierailulle ei välttämättä voi aina tulla” siten, että yksiköissä tulee niiden oman harkinnan perusteella arvioida, milloin vierailuille voi tai ei voi tulla. Valtakunnallisten ohjeiden suositusluonteisuus oli siten jälleen hämärtynyt.<sup>90</sup>

Yleisvaikutelma eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen eri toimijoilta saamista selvityksistä on, että asumispalveluyksiköissä toteutetut rajoitukset kytkeytyivät vahvasti valtakunnallisiin ohjeisiin. Selvityksissä useat toimijat kertovat perustaneensa rajoitukset erityisesti STM:n sekä THL:n anta-

<sup>89</sup> AOA 18.6.2020. D EOAK/3232/2020, s. 25, 30–31.

<sup>90</sup> AOA 16.2.2021. D EOAK/5463/2020, s. 35–36.

miin ohjeisiin asiassa.<sup>91</sup> Tämän lisäksi viitataan alueelliseen tai paikalliseen ohjeistukseen.<sup>92</sup> Jotkut korostivat perusteluna suoraan hallituksen tekemiä linjauksia.<sup>93</sup> Joistakin koronapandemian alkuvaiheeseen liittyneistä kanteluista käy ilmi, että toimija on virheellisesti ajatellut ohjeistuksen liittyvän poikkeustilaan ja sen myötä syntyneisiin erityisiin toimivaltuuksiin.<sup>94</sup> Varsinaisten virhekäsitysten ohella useista ratkaisuksista välittyy kuva, että hallituksen linjauksia ja valtakunnallisia ohjeistuksia laitettiin toimeen kyseenalaistamatta niiden sisältöä. Tämä tuotiin joissakin tapauksissa avoimesti esiin.<sup>95</sup> Tämä vastaisi yleisempää arviota alkuvaiheen korona-toimien työnjaosta, jossa kuntien tärkeäksi rooliksi muodostui ennen muuta rajoitusten toimeenpano.<sup>96</sup>

Suositusluontoisia ohjeita voidaan pitää normaalina tapana toimia tartuntataudin torjumiseksi.<sup>97</sup> Ohjeistuksen antaminen on edullista, nopeaa ja joustavaa.<sup>98</sup> Tartuntatautilain perusteella ohjausta voidaan odottaakin, sillä tartuntatautien torjunnan yleinen ohjaus kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle, joka vastaa myös valtakunnallisten terveydenhuollon häiriötilanteiden johtamisesta (7 §:n 1 momentti). Viranomaisen lakisääteisen tehtävän alaan kuuluvia ohjeita voidaan antaa ilman erityistä ohjeiden antamista koskevaa toimivaltasäännöstä. Hallinnolliset ohjeet ovat yleisiä päätöksiä, jotka eivät ole sitovia, vaan luonteeltaan suosituksia.<sup>99</sup>

Hallinnon sisällä on mahdollista antaa yleisiä määräyksiä, joiden sitovat vaikutukset kohdistuvat toisiin viranomaisiin ja hallinnon henkilöstöön. Näiden määräysten pyrkimyksenä on tyypillisesti ohjata alempien elinten päätöksentekoa. Määräysten on oltava perustuslain, muun lainsäädännön ja niiden tavoitteiden mukaisia.<sup>100</sup> Viranomaisten ja virkamiesten näkökul-

<sup>91</sup> Ks. esim. AOA 7.9.2020. D EOAK/3513/2020, s. 3; AOA 6.11.2020. D EOAK/3847/2020, s. 2 ja AOA 29.6.2021. D EOAK/4467/2020, s. 2.

<sup>92</sup> Näin esim. AOA 7.10.2020. D EOAK/3359/2020, s. 2–3; AOA 21.12.2020. D EOAK/4477/2020, s. 3; AOA 25.2.2021. D EOAK/4634/2020, s. 4 ja AOA 25.2.2021. D EOAK/4733/2020, s. 2–3.

<sup>93</sup> Näin esim. AOA 25.2.2021. D EOAK/4692/2020, s. 2.

<sup>94</sup> AOA 23.10.2020. D EOAK/3479/2020, s. 2–3. Vastaavan suuntaisia virhekäsityksiä poikkeusolojen vaikutuksesta ohjeistuksen sitovuuteen esiintyy myös tapauksissa AOA 7.9.2020. D EOAK/3513/2020, s. 3; AOA 25.2.2021. D EOAK/4634/2020, s. 4; AOA 25.2.2021. D EOAK/4692/2020, s. 2 ja AOA 13.4.2022. D EOAK/3360/2021, s. 4.

<sup>95</sup> AOA 6.11.2020. D EOAK/3847/2020, s. 2 ja AOA 16.2.2021. D EOAK/5463/2020, s. 34.

<sup>96</sup> Onnettomuustutkintakeskus 2021, s. 65–66.

<sup>97</sup> Ks. esim. Scheinin 2022b, s. 132.

<sup>98</sup> Eliantonio – Korkea-aho – Vaughan 2021, s. 6.

<sup>99</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 164 ja Mäenpää 2018, s. 213. Ks. myös PeVL 48/2006 vp – HE 90/2006 vp, s. 6.

<sup>100</sup> Mäenpää 2018, s. 213–214 ja Husa – Pohjolainen 2014, s. 18.

masta hallinnon sisäisillä määräyksillä on vahva asema. Oikeuskirjallisuudessa on pidetty lähtökohtana, että viranomaiset ja virkamiehet ovat velvollisia noudattamaan hierarkkisesti ylempien viranomaisten ja virkamiesten määräyksiä, elleivät ne ole sisällöltään ilmeisen lainvastaisia.<sup>101</sup>

Hallinnollisilla määräyksillä ei kuitenkaan voida määritellä viranomaisille hallinnon ulkopuolisia tahoja velvoittavaa tai rajoittavaa toimivaltaa, vaan tällaisen toimivallan on perustuttava lakiin. Hallinnollisilla määräyksillä ei ole myöskään mahdollista antaa yksityisille oikeuksia tai kohdistaa heihin rajoituksia.<sup>102</sup> Viranomaisilla ei ole myöskään yleistä mahdollisuutta rajoittaa asukkaiden perusoikeuksia esimerkiksi omiin ohjesääntöihinsä tai sisäisiin toimintakäytäntöihinsä vedoten.<sup>103</sup> Tämä heijastelee johdonmukaisesti sitä lähtökohtaa, että yksilön oikeuksista ja perusoikeuksien rajoittamisesta on säädettävä eduskuntalailla.

Kuten edellä aluvuussa 2.2 on kuvattu, kriisitilanteidenkin hoidossa on tarkoitus toimia valtiosäännön rajoissa eivätkä viranomaisten toimivaltuudet yleisesti ottaen laajene, vaikka kyseessä olisi vakava häiriötilanne. Nieminen on arvioinut, että koronapandemian oloissa monin osin luovuttiin lailla säätämisen vaatimuksesta ja siten unohdettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä vakiintunut lähtökohta, että perus- ja ihmisoikeuksista tulee säätää lailla ja niiden rajoittamiselle on tarkat kriteerit.<sup>104</sup> Tämän artikkelin aiheena olevat rajoitukset eivät ole ainutlaatuisia, vaan vastaavaa kritiikkiä on kohdistettu myös esimerkiksi rajanylitykseen liittyneisiin hallituksen linjauksiin.<sup>105</sup>

Hallinnon sisäisten määräysten antamiseen liittyy olennainen kunnallista itsehallintoa koskeva rajaus. Kunnat eivät ole valtion viranomaisten alaisia, eikä sen vuoksi valtioneuvostolla tai sen alaisilla hallintoviranomaisilla ole yleistä toimivaltaa antaa kunnille tai kuntayhtymille sitovia määräyksiä. Sitovien yleisten määräysten antaminen kunnalle edellyttää, että valtion viranomaisen toimivalta perustuu täsmälliseen ja rajattuun laintasoiseen toimivaltasäännökseen. Sitovan määräystoimivallan antaminen lainsäädännössä on ollut mahdollista esimerkiksi silloin, kun siihen on erityisiä ja painavia perusoikeuksien turvaamiseen liittyviä perusteita.<sup>106</sup> Ilman tällaista

<sup>101</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 169.

<sup>102</sup> Mäenpää 2018, s. 211–214. Ks. myös Husa – Pohjolainen 2014, s. 18.

<sup>103</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 643; Mäki-Petäjä-Leinonen – Karvonen-Kälkälä 2017, s. 237–238 ja Rätty 2017, s. 70. Ks. myös KHO 2018:8 ja samankaltainen vuosikirjapäätös KHO 2013:142.

<sup>104</sup> Nieminen 2022, s. 29.

<sup>105</sup> Korkea-aho – Scheinin 2021, s. 42–44.

<sup>106</sup> Mäenpää 2018, s. 1161. Ks. myös Tuori – Kotkas 2016, s. 164 ja EOA 18.6.2020. D EOK/3232/2020, s. 24–25.



erityistä toimivaltasäännöstä annetut valtakunnalliset ohjeet ovat siten luonteeltaan lähinnä suosituksia suhteessa asumispalveluista vastanneisiin kunnallisiin viranomaisiin. Koronajohtamisen arvioinnissa alueelliset toimijat ovat jälkikäteen nostaneet esiin, että ministeriön ohjauskirjeitä on käytetty normiohjauksen tapaan. Silloin informaatio-ohjauksella on yritetty antaa määräyksiä, mikä selkeyttämisen sijaan sekoittaa toimivaltasuhteita ja asettaa toimivaltaiset viranomaiset hankalaan asemaan.<sup>107</sup>

Apulaisoikeusasiamies on ottanut toimijoiden virheellisiä oikeudellisia käsityksiä ratkaisuisaan huomioon ikään kuin lieventävinä asianhaaroina menettelyn moitittavuuden suhteen. Valtakunnallisista ohjeista syntynyt vaikutelma menettelyn lainmukaisuudesta yhdistettynä niihin riskeihin, joita vierailujen sallimiseen liittyi, teki apulaisoikeusasiamiehen mukaan ehdottomiin kieltoihin päättämisestä alkuvaiheessa ymmärrettävää. Samaan aikaan ratkaisuisa on kuitenkin korostettu toiminnasta vastaavien tahojen vastuuta siitä, että annetut ohjeet ovat lainmukaisia ja että niitä myös noudatetaan lainsäädäntöä vastaavalla tavalla.<sup>108</sup>

Tämä on paikallisille toimijoille haaste, sillä niiden vastuuhenkilöistä useimmat eivät ole juristeja, vaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisia.<sup>109</sup> Tiukkasanaisten valtakunnallisten ohjeiden käsittäminen suosituksiksi poikkeusoloissakin ja erityisesti niiden sisältämän tartuntatautilain tulkinnan kyseenalaistaminen perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa edellyttävät jo vahvaa julkisoikeudellista osaamista.

### 3 YKSIKÖISSÄ TOTEUTETUT RAJOITUKSET ERI PERUSOIKEUKSIEN KANNALTA

#### 3.1 Vierailukiellot perhe- ja yksityiselämän suojan rajoituksena

Tässä luvussa tarkastellaan asumispalveluyksiköissä toteutettuja tapaamisrajoituksia asukkaiden eri perusoikeuksien kannalta. Oikeuskäytännössä keskeisimmäksi kysymykseksi nousi rajoitusten vaikutus asukkaiden ja heidän läheistensä perhe-elämän ja yksityiselämän suojaan, ja lisäksi tar-

<sup>107</sup> Stenvall ym. 2022, s. 147.

<sup>108</sup> Ks. esim. AOA 7.10.2020. D EOAK/3359/2020, s. 8 ja AOA 23.10.2020. D EOAK/3479/2020, s. 10.

<sup>109</sup> Ks. vastaavanlaisia havaintoja lainsoveltamisen haasteista päihdehuollon osalta Vanjusov 2022, s. 311–313.

kasteluun on valittu liikkumisvapaus ja vapaudenriisto sekä itsemääräämisoikeus.

Yksityiselämän suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 1 momentissa, jonka mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksesta peräisin olevien esitöiden mukaan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista siihen. Yksityiselämän piiriä ei määritelty sen vaikeuden vuoksi mutta luonnehdittiin siihen kuuluvaksi muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan. Perhe-elämän katsottiin kuuluvan säännöksen tarkoittaman yksityiselämän piiriin.<sup>110</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan viranomaiset eivät saa puuttua yksityis- ja perhe-elämää koskevan oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä muun muassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Apulaisoikeusasiamies on asumispalveluyksiköiden vierailukieltoja koskevissa ratkaisuisaan katsonut, että yleisten vierailurajoitusten on ainakin läheisten osalta perustuttava lakiin, sillä rajoitus vaikuttaa niin merkittävällä tavalla sekä vieraan että asukkaan oikeuksiin.<sup>111</sup> Laintulkinnan taustalla vaikutti osaltaan koronapandemiaa varhaisempi, Ruotsia koskenut käytäntö. Ruotsin oikeusasiamies Rynning on arvioinut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla puoltaa sallivaa suhtautumista läheisten vierailuihin. Apulaisoikeusasiamies on viitannut myös Euroopan ihmisoikeustoimikunnan raporttiin vuodelta 1994 (Persson v. Ruotsi), jonka mukaan perheenjäsenelle asetettu lainsäädäntöön perustumaton kieltö vierailulla pakkohoidossa olleen vammaisen henkilön luona oli loukannut Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamaa oikeutta perhe-elämään ja oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.<sup>112</sup>

Ruotsissa toteutettiin Euroopan ihmisoikeustoimikunnan raportin jälkeen vierailuja koskeva sääntely pakkohoidon osalta mutta päädyttiin jät-

<sup>110</sup> HE 309/1993 vp, s. 52–53.

<sup>111</sup> AOA 18.6.2020. D EOAK/3232/2020, s. 33. Vastaava näkemys toistuu useissa apulaisoikeusasiamiehen myöhemmissä päätöksissä ja vastauksissa, ks. esim. AOA 7.10.2020. D EOAK/3359/2020; AOA 23.10.2020. D EOAK/3479/2020 ja AOA 21.12.2020. D EOAK/4477/2020.

<sup>112</sup> AOA 18.6.2020. D EOAK/3232/2020, s. 32–33; asia Persson v. Ruotsi, hakemus nro 14451/88, Euroopan ihmisoikeustoimikunnan raportti 14.4.1994 ja asia Persson v. Ruotsi, hakemus nro 14451/88, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, ministerikomitean päätös 7.4.1995. Ks. myös JO:s beslut 2018-2-21, dnr 3999–2016, s. 8.

tämään sääntely muilta osin toteuttamatta. Perusteena tähän olivat itsemääräämisen korostaminen ja se lähtökohta, että hoito ja hoiva toteutetaan yhteisymmärryksessä henkilön kanssa. Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä arvioidaan, että parhaassakin tarkoituksessa toteutetut vierailukiellot vaikuttavat aina henkilön itsemääräämisoikeuden toteutumiseen. Voidaan kuitenkin antaa vierailuja koskevia suosituksia siitä, koska vierailu sopivimmin onnistuu.<sup>113</sup>

Toisaalta Ruotsin oikeusasiamies on katsonut, että myös vierailujen ohjaaminen asettaa hoitohenkilökunnan vaatimaan tehtävään eri intressien välisessä punninnassa, minkä vuoksi sääntely olisi tältäkin osin tarpeen.<sup>114</sup> Suomessa apulaisoikeusasiamies piti vierailujen rajoittamista ja niiden ohjaamista eri asiana. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan normaalioloissakin voi olla tarvetta ohjata vierailuja hyvän ja turvallisen hoidon turvaamiseksi.<sup>115</sup> Ymmärrän tätä niin, että apulaisoikeusasiamies ei pidä vierailujen ohjaamista ongelmallisena perusoikeuksien kannalta ja käänteisesti että ohjauksella tarkoitetaan nimenomaan sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät rajoita perusoikeuksia.

Kumpuvuori on kehitysvammaisten palveluiden osalta käsitellyt asiaa suostumuksen näkökulmasta ja luonnehtinut, että muuttaessaan asumisyksikköön henkilö antaa suostumuksensa noudattaa yleisiä sääntöjä, jotka voivat sisältää joidenkin perusoikeuksien lievää rajoittamista. Tällaisia rajoituksia voivat olla vaikkapa yhteisten tilojen käyttämiseen liittyvät rajoitukset. Syvemmin perusoikeuksia rajoittavien käytäntöjen kannalta ei voida kuitenkaan pitää riittävänä yleistä suostumusta noudattaa paikan tapoja.<sup>116</sup> Yleisten tilojen käytön rajoittaminen on ollut myös apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa esimerkkinä sallitusta toimesta vierailujen turvallisuuden varmistamiseksi.<sup>117</sup>

Vierailujen rajoittamisen ja niiden ohjaamisen välillä saattaa olla vaikeita rajanvetoja. Ääripäiden välille jää harmaata aluetta, jossa on tulkinanvaraista, onko kyse perusoikeuksien rajoittamisesta vai perustelluista hoitoon ja hoivaan liittyvistä arkipäivän järjestelyistä. Nähdäkseni Suomessa ja Ruotsissa käyty keskustelu kuitenkin osoittaa, ettei rajoitusten hyväksyttävyyden arvioinnissa voida porttiteoriaa mukaillen argumentoida, että yhdenlaisen ohjauksen sallittavuus merkitsisi, että muutkin rajoitukset ovat sallittuja.

<sup>113</sup> Prop. 1995/96:196, s. 10–11.

<sup>114</sup> JO:s beslut 2018-2-21, dnr 3999–2016, s. 8.

<sup>115</sup> AOA 18.6.2020. D EOAK/3232/2020, s. 33.

<sup>116</sup> Kumpuvuori 2006, s. 34. Suostumusta käsitellään laajemmin alaluvussa 3.6.

<sup>117</sup> AOA 7.9.2020. D EOAK/3787/2020, s. 22.

KHO päätyi eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen tavoin arvioimaan vierailukieltoa yksityiselämän ja perhe-elämän suojan rajoituksena. Vuosikirjapäätöksessä KHO 2021:1 katsotaan, että asumisyksikköä koskevan vierailukiellon antaminen merkitsee pitkälle menevää puuttumista asumisyksikön asukkaiden yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan. Tartuntatautilain 17 § koskee hoitoon liittyvien infektioiden torjuntaa, eikä KHO:n mukaan lainkohdassa säädetä toimivallasta ryhtyä toimenpiteisiin, joilla rajoitetaan perusoikeuksia.

KHO:n ratkaisu koski päätöstä, jolla kaupungin vammaispalvelupäällikkö oli jatkanut vammaispalvelujen asumisyksiköitä koskevaa vierailukieltoa ajalla 1.–30.6.2020. Asiassa oli kyse henkilöstä, joka asui ympärivuorokautista hoitoa tarvitsevien vammaisten henkilöiden palveluasumisyksikössä, ja hänen isästään, joka asui samassa talossa toisessa huoneistossa, joka ei kuulunut asumisyksikköön. Isän ja pojan välillä oli normaalia yhteydenpitoa perheen kesken. Isä myös auttoi poikaansa tämän vammaisuuden vuoksi.

KHO erikseen toteaa ratkaisussaan, että vierailukiellon laissa sääntelemättömyyden vuoksi asiassa ei ole edellytyksiä tuomioistuimessa tarkemmin ratkaista, mitkä vierailuja koskevat rajoitukset olisivat saattaneet olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja välttämättömiä. Luen tätä toteamusta niin, että KHO vielä alleviivaa, että vähintään rajoitusten keskeisten elementtien harkinta kuuluu eduskunnalle. Lakiperustan kuntoon saattamisen jälkeen KHO voisi arvioida yksittäisten päätösten lainmukaisuutta. KHO:n ratkaisu noudatteli sen aiemmin asiassa KHO 2018:8 omaksumaa linjaa, jossa kyse oli ollut kehitysvammaisten erityishuollon piirissä olevien henkilöiden tapaamisrajoituksista.

Apulaisoikeusasiamies ei tarkastelussaan pidättäytynyt sen arvioinnissa, oliko rajoitukselle riittävää tukea lainsäädännössä, vaan käsitteli asiaa laajemmin perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan voidaan arvioida, että vierailuja vähentämällä on vältetty joukkokuolemia erityisesti vanhustenhuollon yksiköissä ja että ainakin osittainen rajoittaminen olisi vastaavissa tilanteissa myös jatkossa välttämätöntä elämän suojelemiseksi. Samaan aikaan on keskeistä arvioida vierailukieltojen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta sekä vaihtoehtoisia keinoja viruksen leviämisen estämiseksi. Vierailukiellon välttämättömyyteen voidaan suhtautua kriittisesti esimerkiksi silloin, jos läheinen on pysytellyt karanteenin omaisissa oloissa tai jos suojautumisella, testaamisella tai tilajärjestelyillä voitaisiin ehkäistä riittävällä tavalla viruksen leviämistä. Samoin tulisi ottaa huomioon vierailun merkitys esimerkiksi

saattohoitotilanteessa ja se, jos läheisten apua tarvitaan toimintakyvyn ylläpitämiseen.<sup>118</sup>

Käytännössä vierailukiello tarkoitti monissa tapauksissa sitä, että tapaamiset estyivät kokonaan tai ainakin niitä vähennettiin huomattavasti.<sup>119</sup> Osassa asioita ohjeistusta oli tulkittu niin, että tarkoituksena oli kieltää tapaamiset yksikön ulkopuolisten ihmisten kanssa ylipäänsä. Esimerkiksi asiassa EOAK/4070/2020 oli kielletty samassa rakennuskompleksissa eri yksiköissä asuvien aviopuolisoiden keskinäiset tapaamiset ja heidän poistumisensa yksiköstä.<sup>120</sup>

Oikeusasiamiehelle tulleissa kanteluissa oli mukana joitakin tilanteita, joissa apulaisoikeusasiamies ei pitänyt tarpeellisenä puuttua valittuun toimintatapaan.<sup>121</sup> Apulaisoikeusasiamies teki eron läheisten tapaamisten ja muiden tapaamisten välillä ja arvioi, että esimerkiksi kampaajaa, jalkahoitoa ja viriketoiminnan järjestäjää koskeneet rajoitukset olivat niin lyhytkestoisia, ettei siltä osin ollut aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.<sup>122</sup> Toisaalta asukkaan fyysisen kunnon ylläpitämiseksi tarpeellisen fysioterapeutin ja omaisten avustuksella tehtyjen jumppaliikkeiden estymistä apulaisoikeusasiamies luonnehti henkilökunnan virheeksi tilanteessa, jossa yhdessä keskustellen olisi ollut mahdollista löytää asukkaan elämää ja terveyttä turvaava ratkaisu.<sup>123</sup> Siinä missä lyhytkestoinen vähemmän merkityksellisen palvelun keskeytys on katsottu lain rajoissa mahdolliseksi, asukkaan hyvinvoinnin kannalta tärkeemmän palvelun kieltäminen ja kiellon pitkä kesto voivat muodostaa lakiin perustumattoman perusoikeusrajoituksen.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuihin ei oikeastaan tullut esiin sellaisia rajankäyntejä, joissa olisi punnittu sitä, voiko asukkaan terveydentila tai alentunut toimintakyky perustella juuri hänen vieraidensa tulon kieltämistä. Yksilöllisten punnintojen esiintymättömyys aineistossa saattoi johtua siitä, että vierailukiello oli luonteeltaan kollektiivinen varotoimenpide, jonka tarkoituksena oli ennen muuta varmistaa terveydenhuollon kanto-

<sup>118</sup> AOA 18.6.2020. D EOAK/3232/2020, s. 31–33.

<sup>119</sup> AOA 18.6.2020. D EOAK/3232/2020, s. 32.

<sup>120</sup> AOA 17.12.2020. D EOAK/4070/2020, s. 1, 8. Liikkumisrajoituksia käsitellään laajemmin alaluvussa 3.4.

<sup>121</sup> Alaluvussa 3.3 käsitellään vielä erikseen tilannetta, jossa vierailukiellot on otettu myöhemmin uudelleen käyttöön paikallisen epidemiatilanteen tai yksikössä esiintyneiden koronavirustartuntojen vuoksi.

<sup>122</sup> AOA 7.10.2020. D EOAK/3359/2020, s. 8–9 ja AOA 21.12.2020. D EOAK/4477/2020, s. 15.

<sup>123</sup> AOA 25.2.2021. D EOAK/4692/2020, s. 2, 9.

kyky.<sup>124</sup> Vierailukielto ei siten liittynyt tietyn asukkaan suojaamiseen häntä koskeneen yksilöllisen harkinnan perusteella; yksilöllinen harkinta olisi aiemman laillisuusvalvontakäytännön perusteella voinut hyväksyttävästi perustella rajoitustoimen.<sup>125</sup>

Ajatus yksilöllisen harkinnan tarpeesta nousee esiin eduskunnan oikeusasiamiehen varhaisessa kanteluvastauksessa. Oikeusasiamiehen mukaan sosiaalihuollon ryhmäasumisessa tulee kaikissa olosuhteissa ensisijaisesti turvata jokaisen asukkaan terveys ja turvallisuus. Poikkeuksellissakaan olosuhteissa asukkaiden liikkumista ja muita perusoikeuksia ei voida kuitenkaan rajoittaa perusteetta tai ylimitoitetusti. Pandemiatilanteessa joudutaan oikeusasiamiehen mukaan yksilöllisesti arvioimaan, miten ja missä laajuudessa esimerkiksi asukkaan oikeus yhteydenpitoon ja kotilomiin on toteutettavissa. Vastuu tästä yksilöllisestä arvioinnista ja päätöksenteosta on asumisyksikön johdolla.<sup>126</sup>

Palaan vielä lopuksi Ruotsiin, jossa vierailukieltoja ja niiden suhdetta yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan ja lainalaisuusperiaatteeseen käsiteltiin myös koronapandemian aikana. Ruotsissa sosiaalipalveluita koskeva laki antoi hallitukselle tai sen päättämälle viranomaiselle oikeuden antaa asetuksia, jotka ovat tarpeen yksilön elämän, henkilökohtaisen turvallisuuden tai terveyden suojelemiseksi tietyissä sosiaalipalveluissa.<sup>127</sup> Tämän nojalla hallitus antoi valtakunnallisen vierailukiellon ikäihmisten asumispalveluihin. Asetuksessa sallittiin poikkeaminen vierailukiellosta yksittäistapauksissa ja silloin, kun kyse oli alaikäisen lapsen oikeudesta tavata vanhempaansa.<sup>128</sup> Tämän jälkeen hallitus antoi tartuntataudeista vastaavalle viranomaiselle (Folkhälsomyndigheten) mahdollisuuden antaa vierailukieltoja, jotka saattoivat koskea koko maata tai pienempää aluetta.<sup>129</sup>

Ruotsissa parlamentin perustuslakivaliokunta on jälkikäteen arvioinut asiaa. Valiokunnan näkemyksen mukaan vierailukieltoa koskenut päätös tarkoitti olennaista puuttumista asukkaiden perusoikeuksiin, sillä se rajoitti heidän oikeuttaan ottaa vastaan vieraita omassa kodissaan. Valiokunta myös näki, että erityisesti pitkään jatkuva kielto voi aiheuttaa yksinäisyyttä

<sup>124</sup> VN:n päätöksen 16.3.2020 liite. D VNK/2020/31, s. 12.

<sup>125</sup> Ks. laajemmin laillisuusvalvonnassa muodostuneesta käytännöstä alaluku 2.1.

<sup>126</sup> EOA 12.6.2020. D EOAK/2219/2020, s. 5. Ks. myös EOA 15.5.2020. D EOAK/3324/2020, s. 3. Vastaukset on allekirjoittanut esittelijä keskusteltuaan oikeusasiamies Jääskeläisen kanssa.

<sup>127</sup> Socialtjänstlag 2001:453, 16 luvun 10 §.

<sup>128</sup> Förordning 2020:163 om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19.

<sup>129</sup> Ks. esim. Konstitutionsutskottets (KU) betänkande 2020/21:KU20, s. 291.

ja eristäytymistä asukkaille ja heidän omaisilleen. Tämän vuoksi valiokunta piti tärkeänä, että rajoituksia punnitaan yksilön oikeuksia ja elämänlaatua vasten ja jatkuvasti arvioidaan valittujen toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta.<sup>130</sup>

Perustuslakivaliokunta katsoi arviossaan, että vierailukiellon asettamista olisi pitänyt alkuvaiheessa hoitaa aktiivisemmin. Toisaalta valiokunta kritisoi asetuksen jatkamista koskevia päätöksiä, joihin ei liittynyt riittävää arviointia muun muassa sen osalta, olisiko suurempi alueellinen jousto ollut mahdollinen jo aiemmin.<sup>131</sup>

Alueelliset ja paikalliset viranomaiset eivät olleet täysin tyytyväisiä toteutuneisiin vierailukieltoihin, ja paikoin ne määräsivät itse tämän lisäksi täydentäviä kieltoja.<sup>132</sup> Näin tapahtui esimerkiksi Tukholmassa, jossa keskeytettiin vierailut (besöksstop) kunnan hoito- ja hoiva-asumisessa valtakunnallisen kiellon päättymisen jälkeen. Hallinto-oikeuskäsittelyn yhteydessä Tukholman kaupunki perusteli linjaustaan niin, ettei siinä ollut kyse sitovasta vierailukiellosta vaan voimakkaasta suosituksesta, jolla pyrittiin vähentämään tartuntoja ikäihmisten asumisessa. Hallinto-oikeus katsoi, että kyse oli tosiasiallisesti vierailukiellosta eikä kunnalla ollut toimivaltaa määrätä sellaisesta. Sen vuoksi kunnan päättämä ikäihmisten asumista koskeva vierailukielto oli kielletty yksityis- ja perhe-elämää koskeva rajoitus.<sup>133</sup>

Koronapandemian aikaisten vierailukieltojen oikeudellinen arviointi Suomessa ja Ruotsissa on ollut hyvin samankaltaista, ja tulokset ovat olleet molemmissa maissa loogista jatkumoa aiemmalle käytännölle. Nämä kertovat nähdäkseni tulkinnan johdonmukaisuudesta ja ennakoitavuudesta. Ilman lakiperustaa toteutetut kiellot olivat lainvastaisia, eivätkä sen kaltaiset viranomaistoimet ole oikeudellisesti mahdollisia. Kuitenkaan yksin se seikka, että valtakunnallinen ikäihmisten asumispalveluihin asetettu vierailukielto oli Ruotsissa toteutettu lainmukaisessa prosessissa, ei tehnyt siitä jälkiarvioinnissa ongelmatonta. Sekä suojaamisen tarpeen näkökulmasta että kiellon oikeasuhtaisuuden näkökulmasta kiellon toteutukseen liittyi puutteita. Myös Suomessa toteutettuja vierailukieltoja voidaan ainakin osin kritisoida siitä, että terveysturvallisuuden varmistaminen olisi voi-

<sup>130</sup> KU betänkande 2020/21:KU20, s. 302.

<sup>131</sup> KU betänkande 2020/21:KU20, s. 303–304. Ks. myös Cameron – Jonsson Cornell, s. 246 ja SOU 2020:80, s. 269–271.

<sup>132</sup> KU betänkande 2020/21:KU20, s. 294.

<sup>133</sup> Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 30.11.2020, mål nr 24825–20. Ks. myös JO:s beslut 2021-7-1, dnr 4132-2020, s. 14–15.

nut onnistua vähemmän yksityis- ja perhe-elämään puuttuvin keinoin, kuten apulaisoikeusasiamies on ratkaisuisaan nostanut esiin.

### **3.2 Vierailukiellon muunnelmia**

Alkuvaiheen jälkeen apulaisoikeusasiamies selvitti usean yksikön vierailukäytäntöjä syyskuussa 2020 lähetetyllä selvityspyynnöllä. Tarkoituksena oli saada tietoa vierailukäytännöistä poikkeusolojen päättymisen ja Valviran uuden ohjeistuksen jälkeen. Selvityksen kohteena oli kuntia, kuntayhtymiä ja palveluntarjoajia, joiden toiminnasta oli tehty kanteluja oikeusasiamiehelle vielä poikkeusolojen päättymisen jälkeen.<sup>134</sup>

Selvityksen perusteella tiukimmin vierailuihin suhtautuneessa hoiva-yksikössä ulkopuolisia vierailijoita ei vastaanotettu vielä lukuun ottamatta fysioterapeutteja, hierojia, partureita ja kampaajia suojavarusteissa. Samaan aikaan toisen toimijan yksikössä vierailu oli mahdollista ulkona tai asukkaan huoneessa, ja asukkaan sai viedä myös ulkoilemaan tai asioille, kunhan yleisiä hygieniaohteita noudatettiin. Useissa yksiköissä vierailuja ei toteutettu yleisissä tiloissa, vaan ulkona, tapaamistiloissa tai tarvittaessa asukkaan huoneessa. Osalla oli vielä käytössä vierailijamäärään ja ajankohtiin liittyviä rajoituksia. Vaihteluun vaikutti osaltaan koronatartuntojen määrä ja kehitys kullakin alueella.<sup>135</sup>

Asiassa saadun selvityksen mukaan useissa kunnissa oli annettu ohjeistusta, jota oli edellytetty noudatettavan ehdottomasti. Tällaiset määräykset ovat apulaisoikeusasiamiehen mukaan lainvastaisia. Tartuntatautilaissa ei ole säännöstä, joka oikeuttaisi esimerkiksi rajaamaan kaikkien asukkaiden tapaamisten kestoja tai kieltämään tapaamiset asukkaan omassa huoneessa ennaltaehkäisevänä toimenpiteenä tartuntojen leviämisen ehkäisemiseksi.<sup>136</sup>

Kuntien antamissa ohjeissa toistuivat siten samankaltaiset ongelmat kuin aiemmin valtakunnallisissa ohjeistuksissa. Sanamuodot olivat niin tiukkoja, etteivät ne jättäneet tilaa yksilölliselle harkinnalle tai muutoinkaan soveltamiselle. Sen lisäksi ohjeistuksen sisältö oli virheellinen, sillä se sisälsi lakiin perustumattomia rajoituksia.

Poikkeusolojen jälkeisiä vierailurajoituksia käsiteltiin myös Itä-Suomen hallinto-oikeuden 16.10.2020 antamassa ratkaisussa. Asiassa oli kyse valit-

<sup>134</sup> AOA 16.2.2021. D EOAK/5463/2020.

<sup>135</sup> AOA 16.2.2021. D EOAK/5463/2020, s. 3–12.

<sup>136</sup> AOA 16.2.2021. D EOAK/5463/2020, s. 33.



tajan mahdollisuudesta tavata äitiään, joka sairasti muistisairautta ja pystyi liikkumaan vain avustettuna. Äiti asui hoivakodissa tehostetun palveluasumisen yksikössä, jossa tapaaminen oli mahdollista vain ulkona kerran viikossa enintään 30 minuutin ajan niin, että säilytettiin kahden metrin turvaväli ja käytettiin maskia. Aluksi hoitaja valvoi tapaamista potilaan vieressä, mutta myöhemmin läsnäolovelvoite poistui. Asiassa saadun selvityksen mukaan rajoitukset olivat perustuneet kaupungin antamiin toimintaohjeisiin, jotka kotihoidon päällikkö ja geriatrian asiantuntijalääkäri olivat allekirjoittaneet.<sup>137</sup>

Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisussa keskeistä oli se, että toimintaohjeilla oli tosiasiallisesti puututtu valittajan ja hänen äitinsä yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan. Tapaamisoikeuden rajoittamista asiallisesti vastaaviksi seikoiksi hallinto-oikeus katsoi sen, että vierailuista oli ilmoitettava etukäteen, vierailujen määrää ja pituutta rajoitettiin ja vierailuja valvottiin. Hallinto-oikeuden mukaan koronaviruspandemiatilanteessa ympärivuorokautisen hoidon yksikön asiakkaiden kanssa tapahtuvaa yhteydenpitoa ja heidän luokseen toimintayksikköön tehtäviä vierailuja varten oli mahdollista laatia yleisiä ohjeita. Ohjeita ei voida kuitenkaan käyttää yhteydenpidon ja tapaamisten rajoittamistarkoituksessa.<sup>138</sup>

Vaikka koronaviruspandemiatilanteessa tapaamisten rajoittaminen voi hallinto-oikeuden mukaan joissain tilanteissa olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävistä syistä välttämätöntä, tällaisten rajoitusten tulee perustua lakiin. Tartuntatautilaissa säädetään oikeudesta henkilön perusoikeuksien rajoittamiseen vain toimintayksikön sulkemista koskevassa 58 §:ssä sekä karanteenia ja eristystä koskevissa pykälissä. Tartuntatautilain 17 §:n säännös ei anna viranomaisille toimivaltaa antaa oikeudellisesti sitovia vierailukieltoja asumisyksikköön.<sup>139</sup> Kaupunki oli vedonnut asiassa valtioneuvoston 17.6.2020 antamiin linjauksiin. Niiden osalta hallinto-oikeus katsoi, etteivät valtioneuvoston linjaukset olleet oikeudellisesti velvoittavia vaan että niissä oli kyse yleistoimivallan nojalla annetusta ohjauksesta, joka ei voi sitoa kuntia.<sup>140</sup>

Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisussa noudatetaan yleisiä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä ja annetaan valtioneuvoston linjauksille tavanomaisena pidettävä asema ei-sitovana ohjauksena. Lisäksi tapauksessa täsmentyy se, ettei ainoastaan vierailujen kieltäminen muodosta perus-

<sup>137</sup> Itä-Suomen HAO 16.10.2020 T 20/1059/1, s. 1–2, 6–7. Tutkimuksessa on käytetty alkuperäistä ratkaisua, jonka tiivistelmä löytyy myös Finlexistä.

<sup>138</sup> Itä-Suomen HAO 16.10.2020 T 20/1059/1, s. 10.

<sup>139</sup> Itä-Suomen HAO 16.10.2020 T 20/1059/1, s. 10.

<sup>140</sup> Itä-Suomen HAO 16.10.2020 T 20/1059/1, s. 9.

oikeuden rajoitusta vaan myös muu pitkälle menevä puuttuminen voi ylittää tämän kynnyksen. Hallinto-oikeuden arvio vastaa nähdäkseni hyvin lain esitöiden ajatusta, että yksityiselämän suojassa on kyse nimenomaan vapaudesta solmia ja ylläpitää ihmissuhteita ilman aiheetonta puuttumista. Jos tarkastelee asiaa vierailujen sallitun ohjaamisen ja rajoittamisen välisenä rajankäyntinä, on siltäkin osin nähdäkseni melko ilmeistä, että läheisten tapaamisen rajoittaminen puoleen tuntiin viikossa ei enää ole vierailujen ohjaamista.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies käsitteli useita samantyyppisiä tapaamisrajoituksia koskeneita yksittäisiä kanteluita. Kanteluista ilmenee, että vierailuihin kohdistui paikoin huomattavan yksityiskohtaisia toimintaohjeita, jotka koskivat tapaamispaikkaa, ajankohtaa ja tapaamisen kestoa ja todennäköisesti hankaloittivat mahdollisuutta vuorovaikutukseen tapaamisen aikana. Myös vierailijoiden määrää saatettiin rajoittaa, tiukimmillaan yhteen nimettyyn henkilöön.

Esimerkiksi asiassa EOAK/4436/2020 vierailusta piti sopia ennalta, vierailuja järjestettiin vain iltapäivisin, tapaaminen sai kestää enintään 15 minuuttia ja hoitaja valvoi tapaamista. Apulaisoikeusasiamiehen näkemykset näissä yksittäisissä kanteluissa ovat olleet samansuuntaisia kuin Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluissa. Menettely oli ollut virheellistä, sillä oli asetettu vierailuja koskevia rajoituksia sen sijaan, että asukkaita ja omaisia olisi ohjeistettu ja heidän kanssaan sovittu menettelytavoista, joilla toteuttaa vierailuja aiheuttamatta tartuntavaaraa.<sup>141</sup>

Rajoitusten purkaminen ei ylipäänsä ollut suoraviivainen prosessi, vaan siihen liittyi aaltoliikettä ja hidasteita. Valviran marras-joulukuussa 2020 tekemän laajan kyselyn perusteella lakiin perustumattomia rajoituksia oli edelleen osittain käytössä, vaikka suuressa osassa yksiköitä tapaamiset järjestyivät.<sup>142</sup> Kategoriset kiellot saattoivat lieventyä vahvoiksi suosituksiksi niin vähin muutoksin, etteivät omaiset edes ymmärtäneet kiellon päättyneen, ja väljennettyjä vierailukäytäntöjä saatettiin taas tiukentaa tartuntatautilanteen muuttuessa.<sup>143</sup> Kyse ei siten ollut kehityksestä, jossa

---

<sup>141</sup> AOA 21.12.2020. D EOAK/4436/2020. Ks. myös AOA 6.11.2020. D EOAK/3847/2020; AOA 25.2.2021. D EOAK/4733/2020; AOA 8.3.2021. D EOAK/4599/2020; AOA 2.8.2021. D EOAK/4552/2020 (apulaisoikeusasiamiehen sijainen Sarja); AOA 13.9.2021. D EOAK/6822/2020 (apulaisoikeusasiamiehen sijainen Sarja) ja AOA 28.9.2021. D EOAK/7960/2020.

<sup>142</sup> Valviran selvitys 2021, s. 10–11, 13–14, 21–22.

<sup>143</sup> Ks. esim. AOA 19.11.2021. D EOAK/1257/2021, s. 2 (apulaisoikeusasiamiehen sijainen Sarja) ja AOA 9.3.2021. D EOAK/8230/2020, s. 3.

rajoituksia olisi määrätietoisesti ja johdonmukaisesti purettu laillisuusvalvonnasta tulleiden kannanottojen, tuomioistuinratkaisujen ja valtakunnallisen ohjeistuksen muutosten myötä.

### 3.3 Rajoitusten palauttaminen tautitilanteen heikentyessä

Siinä missä alkuvaiheen vierailukiellot olivat ennen muuta ennakkollisia varotoimenpiteitä, myöhemmin tartuntatilanne saattoi olla alueellisesti ja paikallisesti jopa kriittinen. Tämän vuoksi vierailujen aiheuttama tartuntariski oli myöhemmässä vaiheessa paljon konkreettisempi, eikä rokotusten antamaa suojaa vielä loppuvuodesta 2020 ollut. Ympärivuorokautisen hoidan asukkaat olivat ensimmäisenä rokotettavien joukossa yhdessä tiettyjen sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöryhmien kanssa, kun rokotukset käynnistyivät vuoden 2020 lopussa.<sup>144</sup>

Jo ensimmäisessä valtakunnallisia ohjeita koskeneessa ratkaisussa EOAK/3232/2020 eduskunnan apulaisoikeusasiamies nosti esiin sen, että vierailukiellon välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta koskevassa arvioinnissa saattaa olla merkitystä sillä, että yksikössä on koronavirustartuntoja.<sup>145</sup> Seuraavat kaksi tapausta ovat esimerkkejä siitä, miten paikallinen tartuntatilanne ja yksikössä esiintyvät tartunnat vaikuttivat oikeudelliseen arviointiin vierailukieltojen suhteen.

Asiassa EOAK/7808/2020 oli kyse tilanteesta, jossa koronartuntojen määrä lisääntyi alueella nopeasti ja myös hoivayksikössä oli tartuntoja. Peruspalvelukuntayhtymässä asetettiin 28.11.2020 uusi vierailukielto tämän takia. Vierailukielto koski alueen kaikkia ikäihmisten ympärivuorokautisia hoivayksiköitä, jotta olisi toimittu yhdenvertaisesti ja etupainotteisesti. Tiedossa oli yhden hoivayksikön tartuntojen lisäksi useamman hoivayksikön hoitajan ja omaisen sairastuminen. Viikkoa myöhemmin kielto muutettiin suositukseksi. Vierailukieltoisuus poistettiin vuoden lopussa, kun tartuntatilanne alueella helpotti.<sup>146</sup>

Peruspalvelukuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri oli ollut tietoinen oikeusasiamiehen aiemmasta käytännöstä ja STM:n keväällä antaman ohjeistuksen virheellisyydestä sekä Valviran syyskuussa 2020 antamasta ohjeistuksesta kunnille. Tästä huolimatta hän piti määrääaikaista tai tilapäistä vierailukieltoa välttämättömänä. Lausunnossa viitattiin myös

<sup>144</sup> Valtioneuvoston 22.12.2020 antama asetus vapaaehtoisista covid-19-rokotuksista (1105/2020), 2 §.

<sup>145</sup> AOA 18.6.2020. D EOAK/3232/2020, s. 32.

<sup>146</sup> AOA 31.12.2021. D EOAK/7808/2020, s. 2.

siihen, että tartuntatautilain mukaan kunnan tartuntatautiin torjunnasta vastaava toimielin voi päättää sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikön sulkemisesta, kun toimenpide on välttämätön.<sup>147</sup>

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pyysi asiassa aluehallintoviraston lausunnon. Sen mukaan vierailukielto asumisyksikössä, jossa asukkaita ja hoitajia on sairastunut, voi olla alueen tautitilanne huomioon ottaen perusteltu. Vierailukieltoa ei kuitenkaan tulisi ulottaa koskemaan yksiköitä, joissa tartuntoja ei ole todettu. Jos kielto on asetettu epävarmassa tautitilanteessa samanaikaisesti usealle yksikölle iäkkäiden ja riskiryhmien suojaamiseksi tartunnalta, se tulee purkaa heti, kun on varmistunut, että yksikössä ei ole tartuntoja. Kaikissa yksiköissä tapaamisia järjestettiin kuitenkin rajoitetusti ja asiasta erikseen sopien.<sup>148</sup>

Apulaisoikeusasiamies pitkälti myötäili aluehallintoviraston näkemyksiä asiassa. Koronaepidemiatilanteen peruspalveluiden kuntayhtymän alueella oli jopa kriittinen, ja etenkin alkuvaiheessa epäselvyys sen laajuudesta asetti haasteita torjuntatyölle. Tästä huolimatta apulaisoikeusasiamies katsoo, että ilman laissa säädettyä toimivaltaa laajana asetettu vierailukielto ei ollut perusteltu niissä yksiköissä, joissa ei ollut todettu koronavirustartuntoja.<sup>149</sup>

Vierailukielto koski myös terveyskeskuksen vuodeosastoa. Apulaisoikeusasiamies katsoi aiempaan käytäntöön viitaten, että vanhuksen hoidon toteuttaminen laitoshoidon terveyskeskuksen hoivayksikössä rinnastuu vierailujen osalta ikäihmisten tehostetun palveluasumisen toteuttamiseen. Myöskään terveyskeskuksen hoivayksikössä ei siten voi kategorisesti kieltää potilaiden ja heidän omaistensa tapaamisia.<sup>150</sup>

Samaan ajankohtaan liittyi asia EOAK/7771/2020, jossa oli kyse alueellisen koronakoordinaatioryhmän 19.11.2020 linjaamista uusista rajoituksista, jotka liittyivät epidemiatilanteen pahenemiseen.<sup>151</sup> Asia noudatteli pitkälti edellisen tapauksen päälinjoja, mutta siinä nousi suuremmin esiin pakkotilaan liittyvä argumentaatio.

Aluehallintoviraston antamassa selvityksessä katsotaan, että julkisen kotirauhan piiriin kuuluvina terveydenhuollon toimintayksiköt voivat määrätä vierailujen käytännön toteuttamisesta. Lainsäädännössä ei kuitenkaan ole säännöstä, jonka nojalla voitaisiin yleisesti rajoittaa potilaan oikeutta

<sup>147</sup> AOA 31.12.2021. D EOAK/7808/2020, s. 4–5.

<sup>148</sup> AOA 31.12.2021. D EOAK/7808/2020, s. 8–9.

<sup>149</sup> AOA 31.12.2021. D EOAK/7808/2020, s. 22–23.

<sup>150</sup> AOA 31.12.2021. D EOAK/7808/2020, s. 21. Ks. myös AOA 22.10.2020. D EOAK/3739/2020, s. 8.

<sup>151</sup> AOA 31.12.2021. D EOAK/7771/2020, s. 3.

tavata terveydenhuollon toimintayksikön ulkopuolisia henkilöitä. Tämä voi kuitenkin tulla kyseeseen pakkotilaan rinnastuvassa tilanteessa, esimerkiksi vakavassa sairaalaepidemiassa, tilapäisesti sen ajan, kun rajoittaminen olisi välttämätöntä. Rajoitukset ja kiellot olisi purettava välittömästi, kun välttämättömyyedellytystä ei enää olisi.<sup>152</sup>

Sääntelemättömässä tilanteessa pakkotilaan vetoaminen on yksi harvoista mahdollisista oikeudellisista perusteista puuttua perusoikeuksiin.<sup>153</sup> Pakkotila on rikosoikeudellinen käsite, jolla voidaan oikeuttaa teko, joka on tarpeellinen oikeudellisesti suojattua etua uhkaavan välittömän ja pakottavan vaaran torjumiseksi. Kyse on silloin muusta kuin sellaisesta teosta, joka on tarpeellinen hätävarjeluksi, ikään kuin laajennus hätävarjelun käsitteeseen. Teon sallittavuus edellyttää rikoslain (39/1889) 4 luvun 5 §:n mukaan kuitenkin, että teko on kokonaisuutena arvioiden puolustettava ottaen huomioon punninta edun ja haitan välillä, vaaran alkuperä ja muut olosuhteet.

Pakkotilan ala on kapea, ja asiaa käsittelevässä rikoslain säännöksessä korostetaan vaaran välittömyyttä ja pakottavuutta. Vaaran pakottavuuden ja välittömyyden on vaikea nähdä täyttyvän tilanteessa, jossa uhka on epätasällinen tai jossain määrin epätodennäköinen. Välittömyys myös tarkoittaa, että on hyvin vaikea perustella pidempikestoisia toimia vetoamalla pakkotilaan, koska pakottava vaaratilanne harvoin jatkuu viikosta toiseen.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisukäytännön perusteella ja pakkotilan käsitteen avulla asiaa tarkastelemalla vaikuttaa siltä, että hyvin välittömän ja pakottavan tilanteen edessä on mahdollista toteuttaa rajoituksia, jotka eivät muutoin tulisi kyseeseen. Vaikka olisi mahdollista oikeuttaa vierailujen tilapäinen keskeyttäminen yksikössä, jossa tarve perustuu jo selvityksen alla oleviin koronatartuntoihin ja tilanteen edellyttämien toimenpiteiden toteutukseen, se ei tarkoita, että yksin alueellisen tartuntatautilanteen heikentyminen mahdollistaisi laajat vierailukiellot. Vierailujen tilapäinen keskeyttäminen ei myöskään voi jatkua pidempään kuin tilanteen edellyttämien toimien toteuttaminen vaatii.

Myös apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksessä OKV/1839/10/2020 on käsitelty tilannetta, jossa yksikössä esiintyi tartuntoja. Tämän vuoksi yksikön asukkaille määrättiin karanteeneja ja lisäksi kuntayhtymän vs. hallintoylilääkäri määräsi koko yksikön ”karanteeniin” tilojen sulkemista koskevan tartuntatautilain 58 §:n perusteella. Tarkoituksena oli estää tartuntojen leviäminen yksiköstä muuhun väestöön. Asukkaiden evakuointia

<sup>152</sup> AOA 31.12.2021. D EOAK/7771/2020, s. 6.

<sup>153</sup> Ks. esim. Tuori – Kotkas 2016, s. 650.

yksiköstä ei toteutettu, koska säännös ei määrää karanteeniyksikköä tyhjennettäväksi.<sup>154</sup> Kuntayhtymässä oli siis tulkittu, että asukkaat voivat jäädä ”suljettuun” yksikköön ja että heidän hoitonsa ja hoivansa voidaan edelleen toteuttaa siellä.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan päätöksessä ei kuitenkaan näyttänyt olleen kyse lainkohdan tarkoittamasta tilojen sulkemisesta vaan palveluyksikköön määrätystä vierailukiellosta. Siltä osin kuin vierailukiello oli mahdollisesti perustunut asukkaille henkilökohtaisesti annettuihin muutoksenhakukelpoisiin karanteenipäätöksiin ja niissä määrättyihin rajoituksiin, ei asiassa ollut syytä arvostella kuntayhtymän menettelyä. Vierailukiello oli kuitenkin jatkunut näitä karanteenipäätöksiä pidempään. Vaikka ylitys oli melko lyhyt, apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että menettely oli kohdistunut useisiin asukkaiden perus- ja ihmisoikeuksiin ja loukannut heidän oikeuksiaan. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan vierailukiello olisi edellyttänyt koko voimassaoloajallaan lakiperustaa.<sup>155</sup>

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemys asiassa on, jos mahdollista, vielä astetta tiukempi kuin aluehallintoviraston ja apulaisoikeusasiamiehen edellä kuvattu arviointi. Päätöksessä ei käsitellä asiaa pakkotilan näkökulmasta tai pohdita, voisiko lyhytaikainen vierailukiello tulla joltain osin jossain tilanteessa kyseeseen. Asetelma apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsittelemässä asiassa oli kuitenkin siinä mielessä erilainen, että vierailukiello jatkui yksilöllisten karanteenipäätösten päättymisen jälkeenkin. Vierailukielloa ei tarvittu tartuntojen selvittämiseksi ja eristyksen ja karanteenin organisoimiseksi, vaan ikään kuin varmuuden vuoksi asetettiin vierailukiello laajempaan ja pidempään kuin lakiin perustuvat karanteenit. Nähdäkseni arvio on siten perusteltu ja looginen jatkumo aiemmille vierailukielloja koskeneille ratkaisuille.

Karanteenin tai ”yksikkökaranteenin” mahdollisuudesta oli kyse myös KHO:n vuosikirjapäätöksessä 2023:5, jossa koko laitos (kaikki kyseisen vankilan vangit) oli asetettu karanteeniin. Viranomaisen oli tartuntatautia koskevan tiedon ja vankien päivittäisiä toimia ja liikkumista koskeneen selvityksen perusteella katsonut, että koko laitoksen asettaminen karanteeniin oli ainoa keino rajata laitosepidemiaa. KHO katsoi, että päätös valittajan asettamisesta karanteeniin oli perustunut riittävään selvitykseen ja hänen voitiin perustellusti epäillä altistuneen koronavirustartunnalle. Laajaa yksilöllistä selvitysvelvollisuutta vastaan puhuvana seikkana KHO piti

<sup>154</sup> ApOKa 29.4.2022. D OKV/1839/10/2020-OKV-7, s. 2 (apulaisoikeuskanslerin sijainen Martikainen).

<sup>155</sup> ApOKa 29.4.2022. D OKV/1839/10/2020-OKV-7, s. 4–5 (apulaisoikeuskanslerin sijainen Martikainen).

sitä, että päätökset piti tehdä nopeasti ja viranomaisen mahdollisuus luotettavasti selvittää kunkin vangin liikkumista oli rajallinen.

KHO:n vuosikirjapäätöksen perusteella mahdollisuus karanteenimääräysten hyödyntämiseen laitosepidemian torjunnassa on verrattain laaja. Suurta osaa asumispalveluyksiköistäkin koskee todennäköisesti tilanne, että asukkaat voivat arkipäivässään altistua toisten asukkaiden kantamalle tartunnalle eikä yksilöllistä tartunnanjäljitystä ole mahdollista luotettavasti tehdä. Näissä tilanteissa voitaisiin käytännössä asettaa koko yksikkö karanteeniin yksilöitä koskevilla karanteenimääräyksillä, kun tartuntoja on yksikössä todettu. Linjaus on perusteltu erityisesti siitä näkökulmasta, että se mahdollistaa tehokkaan toiminnan laitosepidemian torjumiseksi silloin, kun tartuntoja on jo havaittu. Samalla siihen voi sisältyä riski, että koko yksikön karanteeneja määrätään tartuntojen ilmetessä varmuuden vuoksi silloinkin, kun lievemmat keinot riittäisivät taudin leviämisen estämiseksi.

### 3.4 Rajoitukset liikkumisvapauden kannalta

Asumispalveluyksiköissä toteutetut tapaamisrajoitukset sisälsivät myös sellaisia muotoja, joita arvioitiin apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuisia liikkumisvapauden rajoituksina. Osa näistä rajoituksista tai eri rajoitusten yhteisvaikutuksista oli niin pitkälle meneviä, että niitä on nähdäkseni perusteltua tarkastella myös vapaudenriistoa koskevan kiellon kannalta.

Liikkumisvapauden näkökulma tuli esiin jo varhaisessa vaiheessa. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle antamassaan lausunnossa STM toteaa, että vierailukiellolla rajoitetaan omaisten ja muiden yksikön ulkopuolisten henkilöiden vapaata pääsyä yksikköön eikä ulkopuolisilla välttämättä muutoinkaan ole rajatonta oikeutta kulkea yksikössä.<sup>156</sup> Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ymmärtänyt STM:n lausuntoa niin, että ministeriön käsityksen mukaan pandemian aikana toteutettavat vierailukiellot eivät ole sellaisia rajoitustoimenpiteitä, joiden käyttämisen tulisi perustua lakiin.<sup>157</sup> Vaikutelma lausunnosta on myös minun nähdäkseni tämä – vierailukiello käsitetään ennen muuta *vierailijan* liikkumisvapauden rajoituksena, jota on pidetty sallittuna julkisrauhan käsitteen perusteella.

Julkisrauhalla tai julkisella kotirauhalla, jolla on perusteltu mahdollisuutta kieltää ulkopuolisten liikkuminen yksiköissä, on ajatuksena suo-

<sup>156</sup> STM:n lausunto 4.6.2020. D VN/12216/2020, s. 8. Ks. myös STM:n muistio 16.6.2020, s. 2.

<sup>157</sup> AOA 18.6.2020. D EOAK/3232/2020, s. 31.

jata kotirauhan tapaisesti sellaisia paikkoja, joita kotirauha ei koske mutta joissa oleilee ja työskentelee ihmisiä, joiden yksityisyyttä on tarpeen suojella. Valtiosääntöoikeudellinen perusoikeussuoja ei varsinaisesti sisällä julkisrauhan käsitettä, mutta julkisrauhan rikkominen on kriminalisoitu rikoslailla. Julkisrauhan suojaa on luonnehdittu oikeuskirjallisuudessa perusoikeuden reuna-alueeksi, joka voidaan tapauskohtaisella harkinnalla sivuuttaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnassa kotirauhan piiri on ollut jonkin verran kotimaista perusoikeussuojaa laajempi ja sen piiriin on katsottu kuuluvan myös esimerkiksi työtiloja.<sup>158</sup>

Julkisrauha liittyy vierailuihin siten, että eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/1312/2000 julkisrauhan suojaan on viitattu, kun kyse on ollut häiritsevän vierailijan poistamisesta. Asiassa oikeusasiamies katsoi, ettei yksittäisellä kansalaisella ole lakiin perustuvaa oikeutta vierailulla julkisen hallinnon laitoksessa eikä vierailun kieltäminen tarkoittanut vierailijan liikkumisvapauden rajoittamista. Oikeusasiamies myös katsoi, ettei asiasta ole tarpeen säätää lailla. Julkisrauhan suojalla on siten perusteltu sitä, ettei ulkopuolisella ole yleistä oikeutta oleilla sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä, ja tämän perusteella on mahdollista poistaa henkilö ilman, että poistaminen puuttuisi henkilön perusoikeuksiin.<sup>159</sup>

On varmastikin kiistatonta, että tartuntatautien torjuntatoimenpiteenä olisi mahdollista kieltää ulkopuolisten tai esimerkiksi tavarantoimittajien kulku asumisyksiköissä tai koko rakennuksessa ja ettei sitä pidettäisi kiellettyinä liikkumisvapauden rajoituksena. Kun kyse on asukkaan näkökulmasta vierailulle toivotuista läheisistä, julkisrauhan suojan lähtökohta eli yksityisyyden suojaaminen ei ole kovin merkityksellinen perustelu rajoituksille. Omaisten vierailut eivät yleensä aiheuta häiriötä tai muutoinkaan loukkaa asumispalveluyksikön asukkaiden tai työntekijöiden yksityisyyden suojaa. Myös omaisen perusoikeuksien kannalta on keskeisempää kiellon vaikutus hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä kuin sen aiheuttama rajoitus hänen liikkumisvapauteensa. Joissain tapauksissa läheisen vierailulla voi olla merkitystä myös asukkaan hoivan toteutumisen kannalta. Julkisrauhan näkökulman merkitystä pienentää myös se, että palveluasumisessa yksikkö on asukkaan koti.

<sup>158</sup> Neuvonen 2014, s. 112.

<sup>159</sup> Tiedot asiasta EOAK/1312/2000 perustuvat sen avainkohtien siteeraukseen ratkaisussa AOA 18.6.2020. D EOAK/3232/2020, s. 28–29.



Ensimmäinen havainto suoraan asukkaisiin kohdistuneista liikkumisrajoituksista tehtiin sekin varhaisessa vaiheessa. Vuoden 2020 toukokuun alussa julkaistussa raportissa todetaan, että sosiaalihuollon toimintayksiköihin annetut vierailukiellot ovat aiheuttaneet epäselvyyttä siitä, mihin kaikkiin yksiköiden ulkopuolisiin toimijoihin kielto ulottuu, ja lisäksi henkilöiden liikkumista toimintayksiköiden ulkopuolelle on voitu rajoittaa perusteettomasti.<sup>160</sup> Seuraavassa käsitellään asukkaisiin kohdistuneita liikkumisrajoituksia kolmen laillisuusvalvonnassa esiin tulleen esimerkin valossa.

Asiassa EOAK/3513/2020 hyvinvointikuntayhtymän ikääntyneiden asumispalvelujen palvelupäällikkö oli evännyt tehostetun asumispalveluyksikön asukkaan osallistumisen puolisonsa 23.5.2020 järjestettyihin hautajaisiin. STM:n ohjeistuksiin pohjautuneiden toimintakäytäntöjen, kuten tapaamisrajoitusten ja yksikön sisäisten järjestelyiden, vuoksi tehostetun palveluasumisen asukas ei saanut hyvinvointikuntayhtymän mukaan poistua ryhmäkodista niin, että hänellä olisi fyysinen lähikontakti yksikön ulkopuolisiin ihmisiin.<sup>161</sup>

Hyvinvointikuntayhtymän lausunnossa kuvattiin asukkaan muistisairaudesta johtuvaa avuntarvetta ja tuotiin esiin, ettei hautajaisissa olisi voitu varmuudella noudattaa ohjeistusten mukaista kahden metrin turvaväliä ja koronaan liittyviä hygieniaohjeita. Tämän vuoksi arvioitiin, että osallistumisen sallimalla olisi vaarannettu myös muiden asukkaiden sekä henkilöstön terveys. Tätä riskiä ei poistanut se, ettei hautajaisiin osallistuvassa lähipiirissä ollut esiintynyt koronatartuntoja, sillä myös oireettomat henkilöt voivat tartuttaa sairautta. Asukkaalle pyrittiin järjestämään menehtyneen puolison kunnioittaminen muilla tavoin.<sup>162</sup>

Lausunnossa tuotiin lisäksi esiin, että lähikontaktien toteutuminen olisi tarkoittanut, että asukas olisi pitänyt laittaa karanteeniin infektioyksikön ohjeistuksen mukaisesti. Tätä pidettiin käytännössä mahdottomana, koska asukas liikkui aktiivisesti yksikön sisällä eikä ymmärtäisi, miksi hänen pitäisi pysytellä omassa huoneessaan.<sup>163</sup>

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on asiaa koskeneessa kannanotosaan todennut vierailukielloja koskeneiden ratkaisujen tapaan, ettei tartuntatautilain 17 § oikeuta käyttämään keinoina rajoitustoimenpiteitä. Asia oli merkityksellinen liikkumisvapauden ja itsemääräämisoikeuden lisäksi

<sup>160</sup> Exit- ja jälleenrakennustyöryhmän 1. vaiheen raportti 2020, s. 59.

<sup>161</sup> AOA 7.9.2020. D EOAK/3513/2020, s. 3. Kotiloman kieltäminen juhannuksen 2020 aikaan oli esillä muun ohella myös asiassa AOA 25.2.2021. D EOAK/4733/2020.

<sup>162</sup> AOA 7.9.2020. D EOAK/3513/2020, s. 4–5.

<sup>163</sup> AOA 7.9.2020. D EOAK/3513/2020, s. 4.

myös yksityiselämän ja perhe-elämän suojan kannalta, ja kieltä loukkasi apulaisoikeusasiamiehen arvion mukaan sekä asukkaan että hänen lastensa yksityiselämän suojaa. Päätöksessä korostetaan, että karanteeniin asettaminen edellyttää tartuntataudeista vastaavan lääkärin päätöstä ja laissa säädettyjen edellytysten täyttymistä.

Hyvinvointikuntayhtymän lausunnon perusteella työntekijöillä oli käsitys, että heillä on ollut oikeus ja velvollisuus kieltää asukasta osallistumasta puolisonsa hautajaisiin. Virheellinen käsitys perustui valmiuslain 86 §:ään, jonka mukaiset toimivaltuudet otettiin käyttöön mutta jonka nojalla ei annettu velvoittavaa päätöstä, joka olisi oikeuttanut rajoittamaan muistisairaiden tai muiden vammaisten henkilöiden liikkumista asiassa kuvatuin tavoin. Myöskään toimintaohjeeseen ei voi perustaa perusoikeuksien rajoittamista, vaikka toimintaohje olisikin sisällöltään yksityiskohdainen.<sup>164</sup>

Myöhemmissä asiassa EOAK/6353/2020 oli kyse samankaltaisten ohjeistusten soveltamisesta syksyllä 2020. Yksityinen toimija oli sen ylläpitämässä asumisyksikössä noudattanut menettelyä, jossa kotiloman jälkeen oli edellytetty ”omaehtoista” karanteenia. ”Omaehtoisen” karanteenin sisältöä kuvailtiin niin, että asukas ei voinut osallistua yhteisruokailuun päiväsälissä mutta ulkona oli saanut liikkua. Karanteenin pituus oli selvityksenantohetkellä 10 päivää (aiemmin 14 vuorokautta). Lisäksi kauppa-asiointi oli kielletty kaikilta asukkailta. Kantelun mukaan kyseinen asukas oli kehitysvammainen ja oli tottunut viettämään aikaa lapsuudenkodissaan. Edellytetty ”omaehtoinen” karanteeni kuitenkin esti nämä vierailut. Ajanjaksoon olivat osuneet asukkaan isoisän hautajaiset, joihin asukas oli osallistunut ja joiden jälkeen hän oli ollut kaksi viikkoa karanteenissa.<sup>165</sup>

Eduskunnan oikeusasiamies katsoi asumisyksikön johdon menettelleen lainvastaisesti velvoittaessaan asukkaan karanteeniin tai ”omaehtoisen” karanteeniin tilanteessa, jossa hän on käynyt asumisyksikön ulkopuolella tavaten muita kuin asumisyksikössä asuvia ihmisiä. Myöskään kategorinen linjaus kauppa-asiointin toteuttamisesta omahoitajan toimesta ei ollut asianmukaista, vaan asukkaan kauppa-asiointin terveysturvallisuus olisi tullut yksilöllisesti arvioida.<sup>166</sup>

<sup>164</sup> AOA 7.9.2020. D EOAK/3513/2020, s. 12–14.

<sup>165</sup> EOA 10.11.2021. D EOAK/6353/2020, s. 1–2 (EOA Jääskeläinen).

<sup>166</sup> EOA 10.11.2021. D EOAK/6353/2020, s. 5 (EOA Jääskeläinen). Ks. myös AOA 25.2.2021. D EOAK/4692/2020, s. 1, 9, jossa poistuminen yksikön pihaluueelta esimerkiksi omaisen autolla oli kielletty kahden vuorokauden karanteenin uhalla. AOA piti käytäntöä lakiin perustumattomana.

Kolmannessa samaa teemaa havainnollistavassa asiassa EOAK/3360/2021 eduskunnan apulaisoikeusasiamies ryhtyi omasta aloitteestaan selvittämään ”huonehoidoksi” kutsuttua menettelyä keväällä 2021. Huonehoito tarkoitti, että asukas pidetään omassa huoneessaan 10–14 vuorokautta ja että hän saa tarvitsemansa palvelut sinne. Jos asukas poistuu huoneesta, hänellä on oltava kasvoillaan maski.<sup>167</sup>

Sairaanhoitopiirin ohjeistus kotiloman jälkeen tehtävistä toimenpiteistä (kuten pyrkimys siihen, että asukas käyttää maskia ja säilyttää turvavälin yhteisissä tiloissa, sekä mahdollisten oireiden seuranta) oli sisällöltään eri kuin paikallinen ohjeistus. Sairaanhoitopiirin ohjeistamat toimenpiteet olisivat olleet apulaisoikeusasiamiehen mukaan sallittuja tartuntojen torjumiseksi olematta luonteeltaan perusoikeusrajoituksia.<sup>168</sup>

Sen sijaan sote-kuntayhtymän suosituksissa oli käytetty ehdotonta sanamuotoa ja todettu esimerkiksi, että huonehoito otetaan käyttöön uusien asukkaiden ollessa kyseessä ja silloin, jos asukas on altistunut suojaamattomille kontakteille yksikön ulkopuolisten kanssa. Tehostettuun palveluasumisyksikköön tehdyssä tarkastuksessa työntekijät kuvaavat ymmärtäneensä ohjeistuksen olevan heitä velvoittava. Tarkastuksella kävi ilmi, että toteutuneet käytännöt olivat vielä sote-kuntayhtymän antamaa ohjeistusta tiukempia eikä sallittukaan liikkuminen koskenut niitä muistisairaita asukkaita, jotka eivät pystyneet itsenäisesti liikkumaan huoneestaan ulos tai jotka liikkuivat huonosti ja noudattivat ohjetta pysyä omassa huoneessa.<sup>169</sup> Lopputulemana oli, että tosiasiallisesti asukkaiden liikkumisvapautta rajoitettiin. Huomionarvoista asiassa on, että rajoituksia toimeenpantiin vielä keväällä 2021, jolloin valtakunnalliset ohjeistukset olivat jo hyvän aikaa aikaisemmin päivittyneet.<sup>170</sup>

Perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvataan oikeus liikkua maan sisällä. Liikkumisvapautteen ei liity erityisiä rajoituslausekkeitä, eli perusoikeusrajoituksia arvioidaan sen osalta yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti. Perusoikeusuudistusta koskeneen hallituksen esityksen mukaan liikkumisvapauden asema perusoikeutena merkitsee, että kyseisen oikeuden rajoitusten on perustuttava lakiin. Rajoitusten tulee myös täyttää säännöksen tulkintakäytännössä tarkemmin määräytyvät ehdot rajoituksen välttämättömyydestä ja hyväksyttävyydestä. Lisäksi esitöissä kiinnitetään huomiota siihen, että rajoitusten sallittavuutta arvioitaessa on otettava huomioon

<sup>167</sup> AOA 13.4.2022. D EOAK/3360/2021, s. 2, 30–34.

<sup>168</sup> AOA 13.4.2022. D EOAK/3360/2021, s. 24.

<sup>169</sup> AOA 13.4.2022. D EOAK/3360/2021, s. 22–23.

<sup>170</sup> AOA 13.4.2022. D EOAK/3360/2021, s. 25.

myös perusoikeussuojan ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräysten yhteisvaikutus ja tulkinnallinen sopeuttaminen toisiinsa.<sup>171</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 2 artikla edellyttää, ettei liikkumisvapaudelle aseteta muita kuin sellaisia rajoituksia, jotka ovat lainmukaisia ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muun ohella terveyden suojaamiseksi tai muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi. Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen liikkumisvapautta turvaavaan 12 artiklaan sisältyy olennaisilta osiltaan samankaltainen rajoituslauseke.<sup>172</sup>

Asumispalveluyksiköiden asukkaista monet ovat riippuvaisia saamaansaan hoivasta, ja heidän kaikki toimensa saattavat edellyttää tukea ja apua henkilökunnalta tai omaisilta. Tässä tilanteessa saattaa hämärtyä se, että kyse on ollut rajoitustoimista, erityisesti silloin kun rajoitus on melko näennäinen suhteessa asukkaan itsenäisiin toimintamahdollisuuksiin. Nähdäkseni kaikissa esimerkeissä on kuitenkin aktiivisesti toteutettu toimenpiteitä, jotka ovat vaikuttaneet asukkaan liikkumisvapauteen. Kielto poistua asumispalveluyksiköstä, saati huoneesta poistumisen rajoittaminen, ovat ilmeisiä liikkumisrajoituksia, ja niiden toteuttaminen edellyttää tuekseen lainsäädäntöä, jota näissä tapauksissa ei ollut. Lisäksi rajoituksia voidaan kritisoida niiden välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Rajoitukset ovat olleet hyvin pitkälle meneviä ja pitkäkestoisia, ja samoihin tavoitteisiin olisi todennäköisesti voitu päästä vähemmänkin perusoikeuksiin puuttuvilla toimenpiteillä.

### **3.5 Rajoitukset mahdollisena vapaudenriistona**

Osa toimista rajoitti asukkaita niin paljon, että ne olisivat voineet tulla arvioitaviksi myös vapaudenmenetyksinä eli loukkauksina suhteessa perustuslain 7 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen.

Vapaudenmenetyksellä tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan samaa kuin vapauden riistämistä, toisin sanoen järjestelyä, jolla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta. Tyypiesimerkkinä vapaudenmenetyksestä on kuvattu henkilön sulkeminen lukittuun tilaan vastoin tahtoaan. Lain esitöiden mukaan myös tiettyyn huoneeseen lukitsemista lievempää tointa voidaan eräissä tapauk-

<sup>171</sup> HE 309/1993 vp, s. 51.

<sup>172</sup> Ks. myös Ojanen – Scheinin 2011, s. 328.

sisä pitää lainkohdassa tarkoitettuna vapaudenmenetyksenä, jos vapauden rajoitukset kestoja, asteensa ja aikaansaamansa sosiaalisten suhteiden estymisen vuoksi rinnastuvat lukittuun tilaan sijoittamiseen. Tartuntatautilain mukainen eristäminen on yksi niistä toimenpiteistä, jotka mainitaan esimerkkinä vapaudenriistosta.<sup>173</sup> Tartuntatautilain valmistelun yhteydessä perustuslakivaliokunta on viitannut sekä eristykseen että karanteeniin perustuslain 7 §:n 3 momentin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan tarkoittamana vapaudenriistona.<sup>174</sup>

Vapaudenmenetystä koskee erityinen rajoituslauseke, jonka mukaan vapautta ei saa riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Vapaudenmenetyksen laillisuus tulee lisäksi voida saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Lisäksi on otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan mukaiset rajoitusedellytykset. Sen mukaan keneltäkään ei saa riistää hänen vapauttaan muissa kuin tietyissä mainituissa tapauksissa, kuten tartuntataudin leviämisen estämiseksi, ja vapaudenriiston tulee perustua lakiin.

Sekä kansalliseen perustuslakiimme sisältyvän erityisen rajoituslausekkeen että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan osalta on arvioitu, että niissä korostuneesti pyritään torjumaan mielivaltainen vapaudenriisto.<sup>175</sup> Tyypillisesti vapaudenriisto, kuten vankeus tai muu eristäminen, on tarkoin säänneltyä. Vapaudenriistoa koskevan artiklan soveltamisesta on laaja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö.<sup>176</sup>

Engel ja muut v. Alankomaat -tapauksessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että 5 artiklan mukaista vapaudenrajoitusta tulee arvioida suhteessa henkilön tosiasialliseen tilanteeseen ja huomioon on otettava useita eri kriteereitä, kuten rajoitusten laatu, niiden kesto ja vaikutukset sekä se tapa, jolla ne on toteutettu.<sup>177</sup> Guzzardi v. Italia -tapauksessa tuomioistuin toteaa, että vapaudenmenetyksen ja tätä lievemmän, artiklan suojaaman alan ulkopuolelle jäävän vapauden rajoittamisen välinen ero ei liity rajoitusten luonteeseen tai laatuun vaan niiden asteen tai voimakkuuteen.<sup>178</sup>

Vanhuksen vastentahtoista sijoittamista vanhainkotiin ei pidetty vapaudenriistona, kun syynä olivat kotiloissa havaitut vakavat puutteet eikä

<sup>173</sup> HE 309/1993 vp, s. 48.

<sup>174</sup> PeVL 11/2016 vp – HE 13/2016 vp, s. 4.

<sup>175</sup> Pellonpää 2011, s. 291 ja Pellonpää ym. 2018, s. 478.

<sup>176</sup> Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 236.

<sup>177</sup> Asia Engel ja muut v. Alankomaat, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston tuomio 8.6.1976.

<sup>178</sup> Asia Guzzardi v. Italia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.11.1980.

sijoitukseen muutoin liittynyt merkittäviä vapaudenrajoituksia.<sup>179</sup> Toisaalta vapaudenriistosta oli kyse, kun potilas oli määrätty mielenterveydellisistä syistä pakkohoitoon, vaikka osaston ovet olivat päivisin lukitsemattomat ja henkilö saattoi poistua saatettuna tiettyinä aikoina.<sup>180</sup>

Vapaudenriistosta ei ole ollut kyse silloin, kun henkilö on ollut suostuvainen toimenpiteeseen eli se ei ole ollut tahdonvastainen. Henkilön on tullut vastustaa toimenpidettä, jos hänellä on ollut kapasiteettia siihen. Toisaalta suostumuksen pätevyys on edellyttänyt, että on selvitetty valittajan kykyä suostumuksen antamiseen ja hänelle on kerrottu suostumuksen seurauksista.<sup>181</sup> Vapaudenriistona pidettiin myös tilannetta, jossa pakkohoidossa oleva henkilö ei ollut kykenevä ilmaisemaan omaa mielipidettään eikä yrittänyt poistua mutta jossa hänen sairaalassaolonsa ja liikkumisensa olivat täysin viranomaisten kontrollissa ja määräysvallassa.<sup>182</sup>

Vapaudenriiston edellytysten täyttyminen on pitkälti kiinni asian yksilöllisistä piirteistä. Greene on arvioinut eri maissa toteutettuja sulkutiloja (lockdown) ja katsonut, ettei niitä koskevan oikeuskäytännön puuttuessa ole yksiselitteistä vastausta siihen, voivatko ne muodostaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoittaman vapaudenmenetyksen.<sup>183</sup> Ó Cathaoirin mukaan kaikkein tiukimmat kotonapysymismääräykset voisivat täyttää vapaudenriiston edellytykset.<sup>184</sup> Massa on kirjoittanut Italiassa toteutetuista sulkutoimista ja päätenyt johtopäätökseen, että terveisiin henkilöihin kohdistuneet rajoitukset, jotka liittyvät kotoa tai alueelta poistumiseen, eivät olleet vapaudenriistoja, koska niihin ei liittynyt ihmisen arvoa tai mainetta alentaneita tekijöitä, rajoitusten piirissä pysymiseen ei kohdistunut pakko-toimia ja rajoituksiin lisäksi liittyi olennaisia poikkeuksia, jotka lievensivät kokonaisuutta.<sup>185</sup>

Oikeuskäytäntöä koronapandemian vuoksi toteutettujen sulkutilojen ja muiden vapaudenrajoitusten suhteesta vapaudenmenetyksen edellytyksiin ei edelleenkaan juuri ole.<sup>186</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu Terhes v. Romania -tapauksessa antaa viitteitä siitä, että vapaudenmene-

<sup>179</sup> Asia H.M. v. Sveitsi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 26.2.2002.

<sup>180</sup> Asia Ashingdane v. Iso-Britannia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.5.1985.

<sup>181</sup> Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 246.

<sup>182</sup> Asia H.L. v. Iso-Britannia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 5.10.2004.

<sup>183</sup> Greene 2020, s. 68.

<sup>184</sup> Ó Cathaoir 2021, s. 44.

<sup>185</sup> Massa 2021, s. 38–39.

<sup>186</sup> Ks. esim. European Court of Human Rights Fact Sheet 2022.

tyksen kynnys voi asettua aika korkealle, sillä Romaniassa toteutettu 52 päivän sulkutila ei täyttänyt vapaudenriiston kriteereitä. Sulkutilan aikana kotoa poistuminen oli sakon uhalla kiellettyä muissa kuin erikseen mainituissa tilanteissa. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei rajoitus ollut niin voimakas, että se olisi rinnastettavissa kotiaarestiin (house arrest). Hakijalla oli vapaus poistua kodistaan useista syistä ja mennä eri paikkoihin riippumatta vuorokaudenajasta, eikä hakijaan kohdistunut valvontaa. Hakija ei ollut myöskään väittänyt, että hänet olisi pakotettu asumaan ahtaassa tilassa, eikä häneltä ollut riistetty kaikkia sosiaalisia kontakteja. Osittain kyse oli hakemukseen liittyneistä seikoista, ja parempi olosuhteiden kuvailu olisi voinut vaikuttaa arviointiin. Hakija ei ollut kuvannut, miten toimenpiteet vaikuttivat häneen henkilökohtaisesti, eikä hän väittänyt, etteivät poistumisen sallivat syyt olisi soveltuneet hänen tilanteeseensa.<sup>187</sup>

Edellä liikkumisrajoitusten yhteydessä kuvattuihin kanteluihin liittyy runsaasti tekijöitä, joilla on merkitystä niiden arvioinnissa suhteessa vapaudenriiston edellytyksiin. Näitä ovat paitsi rajoitukset ja niiden toteuttamistapa myös esimerkiksi henkilön yksilölliset olosuhteet sekä hänen ilmaisemansa suostumus tai vastustus rajoitustoimelle hänen itsemääräämiskyksensä mukaisesti.

Kanteluissa kuvattuihin ”omaehtoisen” karanteenin tai ”huonehoidon” käytäntöihin ei kuulunut huoneen lukitseminen. Käytännössä niiden asukkaiden, jotka eivät itse liikkuneet huoneestaan ulos, huonehoito on tarkoitettu hyvin pitkälti samoja toimenpiteitä, jotka olisivat olleet käytössä karanteeni- tai eristystilanteessa. Merkitystä voi olla myös sillä, että huoneesta poistumiseen olisi käytännössä puututtu, jos sitä olisi yrittänyt. Koska karanteenissa ja eristyksessä katsotaan yleisesti ottaen olevan kyse vapaudenriistosta, sama koskee nähdäkseni näitäkin tapauksia.

Sen sijaan on paljon tulkinnanvaraisempaa, onko kielto poistua yksiköstä jo itsessään sellainen toimi, jota voitaisiin pitää liikkumisrajoituksen ohella vapaudenmenetyksenä. Yksi kiinnostava näkökulma tähän on yksiköissä toteutettujen rajoitusten vaikutus sosiaalisiin kontakteihin ja yksilöön kohdistunut valvonta, jotka ovat olleet merkityksellisiä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä. Joissain tapauksissa poistumiskielto ja muut rajoitukset voisivat mahdollisesti yhdessä muodostaa kokonaisuuden, joka voitaisiin katsoa vapaudenmenetykseksi. Esimerkiksi asiassa EOAK/4070/2020 oli kielletty vierailu yksikön sisällä ja eri yksiköiden välillä (aviopuoliset asuivat eri yksiköissä, eli heidän keskinäiset tapaamisensa estyivät), minkä lisäksi ruokailut oli siirretty tapahtuviksi

<sup>187</sup> Asia Terheş v. Romania, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 13.4.2021.

kunkin omassa huoneessa – omaisen mukaan poistuminen asunnosta ja myös ulkoilu oli kiellettyä.<sup>188</sup> Tällaisten toimien yhteisvaikutus on hyvin kokonaisvaltaisesti asumisyksikön asukkaan vapautta rajoittava, vaikka siihen ei liittyisikään sanktioita.

Lisäksi on tarkasteltava, mahtuvatko terveisiin henkilöihin kohdistuvat vapaudenriistot ylipäänsä Euroopan ihmisoikeussopimuksen vapaudenriistoa koskevien erityisten oikeuttamisperusteiden piiriin. Greene katsoo, että ennen tuomioistuimen ratkaisua myös tässä asiassa on kaksi kilpailevaa tulkintaa. Suppeamman tulkinnan mukaan tartuntataudin leviämisen estämiseksi voidaan määrätä vapaudenmenetys ainoastaan henkilöille, joiden tiedetään saaneen tartunnan tai joiden tapauksessa voidaan olettaa, että on olemassa riski siihen. Laajempi tulkinta puolestaan tarkoittaisi, että tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi on mahdollista asettaa karanteeniin jopa koko väestö, kuten eri maissa toteutetuissa sulkutiloissa pitkälti tapahtui.<sup>189</sup>

On mielenkiintoista nähdä, saadaanko erilaisten vapaudenrajoitusten sallittavuudesta pandemiatilanteesta lisää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä. Yleisellä tasolla Pellonpää on katsonut, että artiklan alakohdissa mainittuja vapaudenriistoperusteita tulee 5 artiklan tarkoitus ja kyseisen artiklan suojaaman oikeuden tärkeys huomioon ottaen tulkita ahtaasti.<sup>190</sup> En näe syytä, etteikö tämä arvio olisi pätevä kriisitilanteessakin, sillä kyse on hyvin perustavanlaatuisesta oikeudesta.

### **3.6 Asukkaiden mielipiteen selvittäminen ja suostumus rajoituksiin**

Yksilön itsemääräämisoikeuden katsotaan kuuluvan perusoikeusjärjestelmäämme, vaikka perustuslaissa ei ole asiasta erillistä mainintaa. Tämän vuoksi sitä on kutsuttu implisiittiseksi perusoikeudeksi, mikä ei tarkoita, etteikö se olisi asemaltaan merkittävä.<sup>191</sup> Perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä yksilön itsemääräämisoikeutta kuvaillaan vapaudeksi määrätä itsestään ja toimistaan ja sen katsotaan olevan monien muiden oikeuksien käytön perustana. Samoin uudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 7 §:n 1 momentin säännös henkilökohtaisesta vapaudesta voidaan ymmärtää yleisperusoikeudeksi, joka suojaa ihmisen fyysisen vapau-

<sup>188</sup> AOA 17.12.2020. D EOAK/4070/2020, s. 8–10.

<sup>189</sup> Greene 2020, s. 72.

<sup>190</sup> Pellonpää ym. 2018, s. 483.

<sup>191</sup> Neuvonen – Rautiainen 2015, s. 34 ja Koivisto 2018, s. 634–636.



den ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan.<sup>192</sup> Itsemääräämisoikeus ei kuitenkaan perustu vain yhteen tiettyyn perusoikeuteen, vaan useat vapausoikeudet turvaavat sen toteutumista. Esimerkiksi liikkumisvapauden ja yksityiselämän suojan voidaan katsoa osaltaan antavan suojaa yksilön itsemääräämisoikeudelle.<sup>193</sup> Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden itsemääräämisen periaate on saanut yhä vahvemman aseman niin lainsäädännössä kuin käytännössäkin.<sup>194</sup>

Oikeastaan kaikki edellisissä alaluvuissa kuvatut lakiin perustumatomat perusoikeusrajoitukset voidaan nähdä myös asumispalveluyksikön asukkaan itsemääräämisoikeuden loukkauksina, sillä ne ovat merkittävästi vaikuttaneet yksilön vapautteen päättää omista tavanomaisista toimistaan. Tässä alaluvussa täydennetään aiempia tarkasteluja ennen muuta siitä näkökulmasta, otettiinko asukkaiden mielipide rajoituksissa huomioon. Kyse on siis asukkaan oikeudesta osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon. Osallisuus tarkoittaa myös, että hänen mielipiteelleen annetaan merkitystä. Osallisuus voidaan nähdä heikommaksi oikeudeksi kuin puhtaampi, yksilön vapautta korostava itsemääräämisoikeus. Joissain tilanteissa se voi tarkoittaa, ettei esimerkiksi vanhus tee päätöstä asiassa itsenäisesti vaan ennemminkin osallistuu päätöksen tekemiseen.<sup>195</sup>

Asiakaslain säännökset ilmentävät jossain määrin sekä ”puhdasta” itsemääräämisoikeutta että osallisuuden lähtökohtaa. Asiakaslain 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Lain 9 §:ssä säädetään tilanteista, joissa täysikäinen asiakas ei pysty ilmaisemaan näkemystään esimerkiksi sairauden tai henkisen toimintakyvyn vajavuuden vuoksi. Tällöin asiakkaan tahtoa on selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa taikka omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa. Puhevalta asiassa saattaa siten kuulua edunvalvojalle tai omaiselle tai muulle läheiselle, vaikka oikeus itsemääräämiseen sinänsä kuuluukin henkilölle itselleen. Puhevallan siirtyminen voi perustua myös edunvalvojan määräämiseen ja koskea silloin muitakin kuin asiakaslaissa tarkoitettuja tilanteita.<sup>196</sup>

<sup>192</sup> HE 309/1993 vp, s. 42, 46.

<sup>193</sup> Viljanen 2011c, s. 392 ja Neuvonen – Rautiainen 2015, s. 35. Liikkumisvapauden osalta myös Ojanen – Scheinin 2011, s. 317.

<sup>194</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 57.

<sup>195</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen – Karvonen-Kälkälä 2017, s. 28. Ks. myös Koivisto 2018, s. 632–633.

<sup>196</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 647 ja HE 309/1993 vp, s. 24.

Mäki-Petäjä-Leinonen on katsonut, että silloinkin kun on tarve suojata vanhusta, on otettava huomioon itsemääräämisen näkökulma. Kun kyse on vajaakykyisestä vanhuksesta, tulisi noudattaa hänen terveenä ilmaisemaansa tahtoa, tai jos sellaista ei ole, hänen oletettua tahtoaan asiassa. Oletettua tahtoa voidaan pyrkiä selvittämään esimerkiksi miettimällä, pystytäänkö hänen elämänhistoriansa ja asenteidensa pohjalta olettamaan jotain siitä, miten hän toivoisi päätettävän.<sup>197</sup>

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ratkaisuisaan todennut, että vierailukiellot itsessään heikensivät omaisten mahdollisuutta osallistua asumispalveluyksiköiden asukkaiden tahdon selvittämiseen tai se oli estynyt kokonaan. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan esimerkiksi muistisairaiden henkilöiden on vaikea toteuttaa itsemääräämisoikeuttaan ja omaisten ja läheisten tulisi voida auttaa tahdon selvittämisessä.<sup>198</sup> Omaisilla voi olla parempi kyky kommunikoida asukkaan kanssa, ja lisäksi heillä on yleensä parempi käsitys asukkaan asenteista ja aiemmista näkemyksistä.

STM:n vierailukieltoja koskeneessa lausunnossa katsottiin, etteivät vierailukiellot ole oikeudellisesti sitovia mutta iäkkäiden ja muiden riskiryhmiin kuuluvien suojaamiseksi tartunnalta on tärkeää, että vierailukieltoja noudatetaan yhteisymmärryksessä asukkaiden ja omaisten kanssa.<sup>199</sup> Viittaus yhteisymmärrykseen luo vaikutelman siitä, että tarkoituksena olisi ollut keskustella asiasta asukkaiden ja omaisten kanssa ja ennen muuta pyrkiä siihen, että vierailukiellot hyväksyttäisiin ja niiden mukaisesti toimittaisiin, eli kyse ei olisi ollut ehdottomasta kiellosta.

Ainakin joissain tapauksissa kiellot ymmärrettiin yksiköissä niin, etteivät ne viime kädessä sitoneet asukkaita ja heidän omaisiaan.<sup>200</sup> Ohjeistusten tiukka sanamuoto ja niiden taustalla ollut pyrkimys rajoitusten toteutumiseen jättivät kuitenkin käytännössä vähän tilaa sellaiselle keskustelulle, jossa asukkaiden mielipidettä ja toiveita selvitetäisiin ja pyritäisiin yhdessä sopimaan toimintatavoista. Aineistosta ei ilmene, että näin olisi yksiköissä tehty. Ajatus yhdessä sopimisesta on voinut tuntua vieraalta tartuntatautien torjuntaan liittyvän kollektiivisen elementin vuoksi, jonka merkitys korostuu sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä. Kysymys yksittäisen

<sup>197</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen – Karvonen-Kälkälä 2017, s. 26–28.

<sup>198</sup> AOA 18.6.2020. D EOAK/3232/2020, s. 32, johon on viitattu useissa myöhemmissä asioissa.

<sup>199</sup> STM:n lausunto 4.6.2020. D VN/12216/2020, s. 8.

<sup>200</sup> AOA 4.3.2021. D EOAK/6367/2020, s. 3–4. Asukkaan omaisille oli kerrottu, ettei heitä estetä vierailemasta asukkaiden huoneissa/huoneistoissa silloinkaan, kun ohjeistuksen mukaan vierailut ovat kiellettyjä.

asukkaan mielipiteestä nousee kuitenkin joissain kanteluasioissa esiin, mistä esimerkkinä seuraava ratkaisu:

Asiassa EOAK/3513/2020 saadun selvityksen mukaan asukas ei ollut erityisesti osoittanut surua, kaipausta tai ihmettelyä puolison poismenon takia, kun hoitajat olivat keskustelleet hänen kanssaan asiasta, ja selvityksessä arvioidaan, että asukkaan osallistuminen puolisonsa hautajaisiin oli kenties enemmän omaisten tahto kuin asukkaan itsensä. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies kiinnitti asiassa huomiota siihen, ettei selvityksessä ole tuotu esiin, oliko asukkaalta tiedusteltu hänen toiveitaan hautajaisiin osallistumisesta, vaikka kuvauksen perusteella hänellä on edelleen kykyä ilmaista omaa tahtoaan. Apulaisoikeusasiamies piti ymmärrettävänä omaisen arviota, että asukas haluaisi osallistua. Osallistuminen olisi voinut olla asukkaalle ja hänen läheisilleen merkityksellistä huolimatta muistisairaudesta.<sup>201</sup>

Asukkaan mielipiteen selvittäminen ja yhteistyö omaisten kanssa on tässä tapauksessa korvautunut ajatuksella, että asukas on passiivisuudellaan osoittanut myöntävyyttä yksikön ohjeistamiin toimintatapoihin. Toisin sanoen mahdollinen asiaan liittyvä eriävä mielipide olisi pitänyt pystyä tuomaan itse esiin. Tämä on varsin paljon odotettu niiltä asumispalveluyksikön asukkailta, joiden toimintakyky on alentunut.<sup>202</sup> Edellä kuvattuja toimintatapoja ei voida pitää asianmukaisina suhteessa myöskään siihen, mitä asiakaslaissa edellytetään.

Henkilön omalla suostumuksella voidaan oikeudellisesti perustella jonkin tietyn rajoitustoimen hyväksyttävyyttä, mutta suostumuksen laatuun on silloinkin kiinnitettävä huomiota.<sup>203</sup> Oikeuskirjallisuudessa keskeisenä on pidetty, että suostumus perustuu riittävään informaatioon, että se on vapaaehtoinen ja että henkilöllä on riittävä kyky ja ymmärrys asiaan.<sup>204</sup> Suostumus on annettava juuri kyseiseen asiaan, eikä esimerkiksi laitoshoitoon suostuminen tarkoita laaja-alaista suostumista pitkälle meneviin (muihin) perusoikeusrajoituksiin.<sup>205</sup>

Asiassa EOAK/3360/2021 oli arvioitavana yksikössä toteutettu ”omaehtoinen” karanteeni, jossa henkilön itsemääräämisoikeudelle oli jätetty tilaa siltä osin, että hänen huoneensa ovea ei ollut lukittu. Apulaisoikeus-

<sup>201</sup> AOA 7.9.2020. D EOAK/3513/2020, s. 14–15. Ks. myös AOA 27.12.2021. D EOAK/5410/2020, s. 7–8.

<sup>202</sup> Ks. myös Kalliomaa-Puha 2013, s. 122–123 siitä, miten ”sosiaalioikeuden ihmiseen” on kohdistettu korkeita odotuksia, jotka liittyvät muun muassa omista palveluista ja etuuksista neuvotteluun ja palvelun laadun valvontaan.

<sup>203</sup> Viljanen 2001, s. 114.

<sup>204</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen – Karvonen-Kälkjä 2017, s. 228–230.

<sup>205</sup> Kumpuvuori 2006, s. 34 ja Nieminen 2008, s. 888.

asiamies toteaa, että omaehtoinen karanteeni tarkoittaa nimensä mukaisesti sellaista karanteenia, joka perustuu henkilön omaan tahtoon. Asiassa saadun selvityksen perusteella niin sanotun huonehoidon toteuttaminen ei kuitenkaan ollut perustunut asiakkaiden vapaaseen tahtoon, sillä tahdon ilmaiseminen edellyttäisi, että henkilö ymmärtää ja muistaa, mistä asiassa on kyse. Menettely ei ollut vapaaseen tahtoon perustuvaa yksin sen perusteella, että asukkaat olivat voineet poistua omasta huoneestaan, jos olivat siihen kykeneviä.<sup>206</sup>

Edellä kuvatulla menettelyllä ei voida nähdäkseni perustella rajoitusten hyväksyttävyyttä, koska asukkaan mielipidettä ei ole varsinaisesti selvitetty. Näin on jo siksikin, että suostumuksen antaminen edellyttää tietoa asiasta ja sen merkityksestä. Lisäksi suostumuksen antaminen edellyttää riittävää toimintakykyä, jota asukkaalla ei ole kaikissa tapauksissa ollut.

## 4 JOHTOPÄÄTÖKSET JA KESKUSTELUA

Tavoitteenani on ollut tutkia, olivatko koronapandemian vuoksi toteutetut asumispalveluyksiköiden asukkaiden ja hoivakodin ulkopuolisten ihmisten tapaamisrajoitukset asianmukaisia eri perusoikeuksien ja perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta. Tarkastelussa on otettu huomioon Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Tässä päätösluvussa pyrin kokoaamaan yhteen ja kehittämään eteenpäin toisessa luvussa käsitellyjä yleisempiä oikeudellisia lähtökohtia ja kolmannessa luvussa tehtyä yksiköissä toteutuneiden rajoitusten arviointia.

Tartuntatautien leviämisen estämisellä ja terveydenhuollon kantokyvyn turvaamisella on suora yhteys perus- ja ihmisoikeuksiin. Niiden vuoksi on pidetty mahdollisena säätää hyvin pitkälle meneviä rajoituksia yksilön perusoikeuksiin, sillä tartuntatauti uhkaa viime kädessä yksilön oikeutta elämään. Karanteeni on tästä hyvä esimerkki. Yleisvaaralliselle tartuntataudille altistuneelta henkilöltä voidaan riistää hänen vapautensa, jotta pystytään suojelemaan muiden henkeä ja terveyttä. Pandemian aikana terveyspalveluiden kantokyvyn turvaamisella voitiin perustella valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa, sillä yhteys hengen ja elämän suojeluun oli vahva.

Oikeuskirjallisuudessa on korostettu oikeusvaltioperiaatteen merkitystä kriisien, kuten koronapandemian, hoidossa. Osana oikeusvaltioperiaatetta yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla ja

---

<sup>206</sup> AOA 13.4.2022. D EOAK/3360/2021, s. 24.

julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin. Suomessa myös nämä lähtökohdat ovat vahvoja. Perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan, että rajoitus perustuu täsmälliseen ja tarkkarajaiseen laintasoiseen säännökseen.

Asukkaiden ja hoivakodin ulkopuolisten ihmisten tapaamisrajoituksista ei ole olemassa täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä lukuun ottamatta tilanteita, joissa ihminen on sairastunut yleisvaaralliseen tartuntatautiin tai altistunut sellaiselle ja siksi asetettu eristykseen tai karanteeniin. Sen vuoksi tapaamisten yleinen rajoittaminen ei ole lähtökohtaisesti mahdollista, jos se tarkoittaa yksilön perusoikeuksien rajoittamista. Toisin sanoen lainsäädännön rajoissa oli mahdollista toteuttaa ainoastaan sellaisia toimia, joilla ei ole syvälle käyviä vaikutuksia yksilön perusoikeuksiin. Tämä asetti kunnat ja asumispalveluyksiköt haastavan tilanteen eteen, jossa niillä oli vastuu toisaalta asukkaiden suojaamisesta ja toisaalta siitä, ettei heidän oikeuksiaan rajoiteta ilman asianmukaista perustetta.

Suomessa on torjuttu ajatus, että kriisitilanteissa olisi mahdollista irtautua lainsäädännöstä. Tavoitteena on ollut kehittää sääntelyä niin, että poikkeuksellisetkin kriisit voidaan hoitaa valtiosääntöisen järjestelmän rajoissa. Poikkeusolojen toteaminen tarkoitti, että valtioneuvostolla oli käytösään vakavia kriisioloja varten säädetyt valmiuslain mukaiset toimivaltuudet ja mahdollisuus hyödyntää perustuslain 23 §:n mukaisia kriisiajan joustoja. Näitä ei tapaamisrajoitusten toteuttamiseen käytetty, vaan sen sijaan niitä vietiin eteenpäin ohjeistamalla. Ohjeistus ei kuitenkaan voi ohittaa tai ylittää lainsäädännön rajoja, eikä ohjeistukseen voida perustaa yksilön kohdistuvia perusoikeusrajoituksia.

Viranomaisten ja virkamiesten tulee lähtökohtaisesti noudattaa ylemmän viranomaisen antamia määräyksiä, elleivät ne ole ilmeisen lainvastaisia. Tällaista hierarkkista suhdetta ei kuitenkaan sellaisenaan ole valtion ja kuntien viranomaisten välillä kunnallisen itsehallinnon vuoksi, eivätkä valtion viranomaisten ohjeet olleet – tai niiden ei ainakaan olisi pitänyt olla – luonteeltaan sitovia määräyksiä suhteessa kunnallisiin viranomaisiin. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että vierailukieltoa koskeneita STM:n ohjeita pitkälti noudatettiin ja ne otettiin paikallisten toimijoiden antamien ohjeiden perustaksi.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuksista ja muusta aineistosta ei kovin perusteellisesti käy ilmi, millaiseen oikeudelliseen arvioon ja argumentaatioon ohjeet ja käytännöt perustuivat. Jälkikäteisistä selvityksistä saadaan STM:n osalta vaikutelma, ettei tapaamisrajoitusten ole ajateltu olevan luonteeltaan yksilöihin kohdistuvia perusoikeusrajoituksia ja että siksi tartuntatautilain 17 §:ää on pidetty riittävänä oikeudellisena perustana. Paikal-

listen toimijoiden eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle antamissa selvityksissä käytäntöjä on perusteltu ennen muuta valtakunnallisilla ohjeilla, tartuntatautilailla ja valmiuslailla. Melko niukkojen oikeudellisten perusteluiden syynä saattoi olla se, ettei toimenpiteitä mielletty paikallisestikaan toimiksi, joita olisi tullut tarkemmin arvioida eri perusoikeuksien kannalta ja vasten lainalaisuusperiaatetta ja perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä.

Asumispalveluyksiköissä toteutetut tapaamisrajoitukset eivät kuitenkaan olleet puhtaasti hallituksen linjaamien ja STM:n ohjeistamien vierailukieltojen toimeenpanoa, vaan ne menivät vierailukieltojen tarkoitettua sisältöä pidemmälle ja jatkuivat vielä pitkään ensimmäisten poikkeusolojen päättymisen jälkeen. Myöskään reagointi ohjeiden muuttumiseen tai oikeuskäytäntöön ei ollut suoraviivaista. Tapaamisrajoitusten lainmukaisuuteen liittyneet ongelmat eivät poistuneet laillisuusvalvonnasta tulleen ohjauksen ja tuomioistuinratkaisujen myötä.

Laitosepidemian pelko, tarve suojata riskiryhmiä ja osan asukkaista alentunut itsemääräämiskyky ja riippuvuus muiden avusta mahdollisesti sokaisivat pandemiatilanteessa toimijoita niin, ettei asukkaiden tai heidän omaistensa itsemääräämisoikeudelle jäänyt asianmukaista alaa. Valtakunnallinen vierailukieltoa koskenut ohje saattoi vaikuttaa siihen, että lainsäädännön ajateltiin mahdollistavan tai jopa edellyttävän erilaisia toimia, muitakin kuin niitä, jotka ohjeessa oli varsinaisesti mainittu.

Tapaamisrajoituksissa voidaan nähdä piirteitä laajentavasta laintulkinnasta, joka on ollut aiemminkin Suomessa tapa pyrkiä toimimaan kriiseissä. Toisin sanoen viranomaiset *pyrkivät* löytämään ja esittämään toiminnalleen oikeusperustan tai vähintään vakiintuneeseen käytäntöön liittyvän oikeudellisen perustelun, vaikka se osoittautuikin jälkikäteen asiaa arviotaessa riittämättömäksi perustelemaan ainakaan kollektiivisia perusoikeusrajoituksia. Tämän vuoksi olisi nähdäkseni pitkälle menevää väittää, että viranomaiset olisivat tarkoituksellisesti irtautuneet valtiosäännön asettamista rajoista tai vieneet rajoituksia eteenpäin ”ulkovaltiosääntöiseen hätätilaoikeuteen” vedoten. Toteutuneissa tapaamisrajoituksissa on nähtävissä kuitenkin yhteys sosiaali- ja terveydenhuollossa eläviin laitოსvaltaisiin käytäntöihin, joissa perusoikeusrajoituksia ei joko tunnisteta tai rajoituksia pidetään välttämättöminä, vaikka lainsäädäntö on aukollinen.

Oikeuskäytännössä tehdyt tulkinnat tapaamisrajoitusten suhteesta yksilöiden perusoikeuksiin ja julkisen vallan käytön lainalaisuuden vaatimukseen olivat hyvinkin yhteneväisiä. Vaikka tapaamisrajoitukset kytkettyivät vahvasti perusoikeuksien turvaamiseen ja siten niiden peruste oli hyväksyttävä, rajoitusten oli täytettävä muutkin perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Perustuslaki, tulkittuna Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sitä

koskevan oikeuskäytännön valossa, ei mahdollista tällaisten tapaamisrajoitusten asettamista ilman lakiperustaa.

Läheisten vierailujen ja asumispalveluyksikön ulkopuolella tapahtuvien tapaamisten kieltäminen loukkasi asukkaiden ja heidän omaistensa perhe- ja yksityiselämän suojaa, eikä niiden perustaksi esitetyn tartuntatautilain 17 §:n katsottu antavan perusoikeuksien rajoittamiselle riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista lakiperustaa. Joissain tapauksissa tapaamisrajoituksille oli esitetty perustaksi muita säännöksiä, kuten tartuntatautilain 58 §:n mukaista toimintayksikön sulkemista tai valmiuslain toimivaltuuksia, mutta myöskään näiden ei ole katsottu soveltuneen tilanteisiin. Siten läheisten vierailujen kieltämisessä oli kyse ilman lainsäädännön tukea toteutetuista, kielletyistä perusoikeusrajoituksista. Kielletyiksi perusoikeusrajoituksiksi katsottiin myös esimerkiksi tapaamisten valvominen, niiden keston rajaaminen ja se, että vierailusta piti ilmoittaa ennalta.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa nousee esiin eron- teko vierailujen ohjaamisen ja niiden rajoittamisen välillä. Vierailuihin voi liittyä hyvän hoidon ja hoivan järjestämisen vuoksi suositusluontoista ohjausta, josta toivotut vierailuajat ovat tyypillinen esimerkki. Tällaista ohjausta ei voida kuitenkaan käyttää vierailujen rajoittamiseen. Rajan- käyntiin perusoikeusrajoituksen ja sallitun ohjaamisen välillä voi liittyä harmaata aluetta, kuten erityisesti Ruotsissa käydystä keskustelusta ilme- nee. Pitäisin kuitenkin olennaisempana korostaa sitä, ettei kevyiden ja vähämerkityksisten rajoitusten hyväksyttävyys tarkoita, että tapaamisten yleinen kieltäminen tai voimakas rajoittaminen olisi sekin sallittua.

Osa rajoituksista loukkasi laillisuusvalvonnassa tehtyjen arvioiden mu- kaan asukkaan liikkumisvapautta. Tällaisia oli kategorinen kieltäminen poistua yksiköstä tai se, että ulkopuolisten henkilöiden tapaamisen vuoksi asukas ohjattiin ”omaehtoiseen” karanteeniin omaan huoneeseensa. ”Omaeh- toinen” karanteeni ei vaikuta juuri eronneen tavanomaisesta karanteenista. Karanteeni ei voi perustua vapaaseen tahtoon, jos ihminen ei ymmärrä sen merkitystä. Nämä kuvatut tilanteet ovat ilmeisiä lakiin perustumattomia liikkumisvapauden rajoituksia. Laajasti ajateltuna kaikkien toteutettujen lainvastaisten perusoikeusrajoitusten voi katsoa loukanneen myös asukkai- den itsemääräämisoikeutta.

Osa asumispalveluyksiköissä toteutetuista toimista oli niin pitkälle me- neviä, että niitä voidaan arvioida jopa lakiin perustumattomana vapauden- riistona. Karanteeni on yksi vapaudenriiston muoto, ja erityisesti ”omaeh- toisen” karanteenin tai huonehoidon käytännöt vaikuttavat täyttävän va- paudenriiston tunnusmerkit. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käy- tännössä vapaudenriiston täyttymistä on arvioitu kokonaisuutena, jossa on

otettu huomioon konkreettiset olosuhteet ja niistä aiheutuneet vaikutukset yksilölle. Vapaudenriistoksi saatetaan katsoa myös eri toimenpiteiden yhdistelmä, jolloin vapaudenriisto on voinut toteutua huonetta tai rakennusta laajemmallakin alueella ja niin, ettei aluetta ole suljettu tai lukittu. Siten kielto poistua asumisyksiköstä yhdistettynä muihin lakiin perustumattoimiin rajoitustoimiin mahdollisesti muodostaa vapaudenriiston.

Perustuslaissa vapaudenriistoon liittyy erityinen rajoituslauseke, joka korostaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan tavoitin pyrkimystä suojata yksilöitä mielivaltaiselta vapaudenmenetykseltä. Vapaudenriisto ilman asianmukaista lainsäädännöllistä pohjaa on hyvin kyseenalainen toimenpide. Lisäksi on otettava huomioon, että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa määritellään ne tilanteet, joissa vapaudenriisto on ylipäänsä mahdollinen. Lain nojalla tapahtuva vapaudenriisto on sallittu silloin, kun kyse on tartuntataudin leviämisen estämisestä. On tulkinnanvaraista, täytyykö vaatimus tilanteessa, jossa henkilö ei ole sairastunut tai karanteeni ei perustu altistukseen tai epäilyyn siitä.

Kaikki toteutetut rajoitukset eivät olleet lainvastaisia. Sallittuja olivat toimet, joilla ei ollut syvälle käyviä vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen, kuten joidenkin palveluntarjoajien käyntien lyhytaikaisella keskeyttämisellä. Joissain tilanteissa rajoituksia on mahdollista perustella sillä, että kyseessä on pakkotilan kaltainen akuutti hätätilanne. Näin voisi olla esimerkiksi silloin, kun yksikössä on todettu koronavirustartuntoja ja tarvitaan toimia, jotta tartuntatautilanne saadaan selvitettyä ja otettua hallintaan.

Lisäksi toimenpiteitä olisi voitu oikeudellisesti perustella asukkaan suostumuksella tai sillä, että kyseessä oli laillisuusvalvonnassa aiemmin sallittu yksilölliseen arvioon perustunut suojelutoimi.

Aineistosta saadaan jonkin verran tietoa asukkaan mielipiteen selvittämisestä, joka on tapa tukea henkilön itsemääräämisoikeuden toteutumista. Asukkaan mielipiteen selvittäminen ja sen myötä mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin ovat keskeinen osa asukkaan oikeuksia. Kaikissa tapauksissa asukkaalta ei ollut lainkaan kysytty hänen näkemystään rajoituksiin. Asukkaan mielipiteen huomioon ottaminen esiintyi kanteluratkaisuissa pikemminkin niin päin, että rajoituksen hyväksyttävyyttä perusteltiin sillä, ettei asukas ollut ilmaissut voimakasta näkemystään asiasta. Tapaamiskäytännöistä olisi ollut mahdollista sopia yhdessä asukkaiden ja omaisten kanssa ja perustella silloin ratkaisuja suostumuksella.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettyihin rajoitustoimiin liittyvä täsmällisen sääntelyn puute ei ole uusi tai ainutkertainen asia. Itsemääräämistä koskevaa sääntelyä ei ole pyrkimyksistä huolimatta onnistuttu toteutta-



maan. Ajan saatossa laillisuusvalvonnassa on muodostunut kriteerejä, joiden täytyessä rajoitustoimien käyttöä on pidetty mahdollisena lainsäädännön puutteista huolimatta. Rajoittamisen on täytynyt perustua lääkärin tekemään yksilölliseen arvioon, ja rajoitusten on tullut muun ohella olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia, perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä mukaillen.

Koronapandemian vuoksi toteutettuihin tapaamisrajoituksiin ja aiempiin laillisuusvalvonnassa hyväksyttäviksi katsottuihin, ilman lainsäädännön tukea toteutettuihin rajoitustoimiin liittyy yksi perustavanlaatuinen ero. Koronapandemian aikaiset rajoitukset olivat luonteeltaan kollektiivisia ja pääosin myös ennakkollisia. Kyse ei ollut tasapainottelusta yksilön suojaamisen ja hänen itsemääräämisoikeutensa turvaamisen välillä, vaan pikemmin tasapainottelusta yhteisön edun ja yksilön oikeuksien välillä. Rajoituksille ei yleensä edes esitetty yksilön suojaamiseen liittyviä perusteluita.

Korkeimman hallinto-oikeuden vierailukieltoa koskeneessa ratkaisussa korostettiin perusoikeusrajoitusten lakisidonnaisuuden merkitystä, mikä noudatteli KHO:n melko hiljattain omaksumaa linjaa, jossa suojelutoimien mahdollisuus yksilöllisen punninnan perusteella vaikuttaa olevan kapenemassa. Myöskään laillisuusvalvonnassa ei lähdetty kehrittelemään eteenpäin tulkintaa tilanteista, joissa rajoitustoimia on pidetty hyväksyttävänä lainsäädännön aukollisuudesta huolimatta. Toisin sanoen oikeuskäytännössä ei irtauduttu oikeusvaltioperiaatteen lähtökohdista kriisitilanteessa aiempaa pidemmälle eikä yksilöllisen harkinnan mahdollisuutta ylläpitäneessä laillisuusvalvonnassakaan lähdetty oikeastaan edes arvioimaan, voisiko pandemian aiheuttama laaja-alaisempi suojelun tarve mahdollistaa kollektiiviset rajoitustoimet ilman lakiperustaa.

Koronapandemian aikainen tapaamisrajoituksia koskenut oikeuskäytäntö edelleen vakiinnutti ajatusta siitä, ettei kriisitilanne yleisesti laajenna viranomaisten toimivaltuuksia eikä se anna mahdollisuutta lainsäädännön merkittävästi laajentavaan tulkintaan. Nähdäkseni pitäytyminen aiemmissa oikeudellisissa tulkinnoissa ei ollut elämän ja terveyden suojelun kannalta ongelmallista, sillä tilanteessa olisi ollut mahdollista toteuttaa välttämättömäksi katsotut rajoitustoimet poikkeusolojen toimivaltuuksia hyödyntämällä tai säätämällä uusista. Kyse ei ollut siitä, etteivätkö valtiosääntö ja perusoikeusjärjestelmä olisi mahdollistaneet pitkällekin meneviä, välttämättömiksi katsottuja toimia.<sup>207</sup>

<sup>207</sup> Myös apulaisoikeusasiamies on korostanut, että välttämättömät rajoitukset tulisi toteuttaa lainsäädäntöä muuttamalla, ks. AOA 16.2.2021. D EOAK/5463/2020, s. 36. Ratkaisussa viitataan asiaan EOAK/3232/2020, jossa jo ensimmäisen kerran todetaan tarve käynnistää huolellinen lainvalmistelu, ks. AOA 18.6.2020. D EOAK/3232/2020, s. 35.

Lainsäädäntöteitse etenemisen myötä olisi poistunut ydinongelma eli se, että perusoikeusrajoitusten tulisi olla säädetty eduskuntalailla. Siinä yhteydessä olisi punnittu rajoittamisen edellytykset, rajoitusten olennainen sisältö ja oikeusturvakeinot. Samalla se olisi tarkoittanut, että tapaamisrajoituksia koskeva esitys, mikä sen tarkempi sisältö olisikaan ollut, olisi tullut eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Näin eri perusoikeuksien välinen punninta ja se, täyttäisikö esitys perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja myös tiettyjen perusoikeuksien erityiset rajoitusedellytykset, olisivat tulleet demokraattisesti valitun lainsäätäjän käsittelemäksi. Esimerkiksi vankien tapaamis- ja poistumisrajoituksista annettiin tilapäistä sääntelyä, koska lainsäädännössä ei ollut ennalta otettu huomioon koronapandemian kaltaisen tilanteen hoitamista.<sup>208</sup>

Nähdäkseni tartuntatautilain muuttamista on aiheellista harkita ainakin siltä osin, että lyhytaikaisten yksikkökohtaisten tapaamisrajoitusten asettaminen olisi mahdollista, kun se on todella välttämätöntä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Rajoituksista säädettyessä on tarpeen tarkastella huolellisesti erilaisia erityistilanteita. Läheisten mahdollisuudella tavata toisiaan on erityistä merkitystä saattohoitotilanteen tai kriittisen sairastumisen lisäksi myös esimerkiksi silloin, kun kyseessä on alaikäisen lapsen mahdollisuus tavata hoidon ja hoivan piirissä olevaa vanhempansa tai se, että omainen osallistuu asukkaan hoidon ja hoivan toteuttamiseen.

Rajoitusten perusoikeuslähtöisessä kritiikissä ei ole kuitenkaan yksin kyse niiden ongelmallisuudesta oikeusvaltioperiaatteen kannalta tai siitä, ettei niitä koskenut sääntely ollut riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista. Keskeistä on lisäksi muun muassa rajoitusten oikeasuhtaisuuden arviointi eli se, olisiko samaan tavoitteeseen mahdollista päästä vähemmän perusoikeuksiin puuttuvilla toimenpiteillä. Artikkelissa on pyritty konkretisoimaan yksiköissä toteutettujen rajoitusten vaikutuksia eri perusoikeuksien toteutumiseen. Näin jälkikäteen tarkasteltuna alkuvaiheessa toteutettu lähes täysimääräinen vierailukielto, lähes täysimääräiset poistumiskiellot ja poikkeusolojen jälkeenkin voimassa olleet tiukat rajoitukset tarkoittivat hyvin pitkälle menevää puuttumista asukkaiden perusoikeuksiin. Näiden rajoitusten oikeasuhtaisuus tilanteessa, jossa tartuntoja ei välttämättä alueella juuri ollut, voidaan perustellusti jälkikäteen kyseenalaistaa ottaen huomioon myös rajoitusten kesto.

Siinäkin tilanteessa, että lainsäädäntö mahdollistaisi asumispalveluyksikön eristämisen tai muut tätä lievemmat tapaamisrajoitukset, säännösten

---

<sup>208</sup> HE 44/2021 vp.

soveltamisessa tulee kiinnittää erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeusnäkökohtiin. Viranomaisten ja sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköiden olisi nähdäkseni perusteltua varautua tuleviin epidemioihin siten, että pysytään paremmin käytännön tasolla yhdistämään yksityis- ja perhe-elämän suoja ja liikkumisvapaus sekä elämän ja terveyden suojele.

Koronapandemian vuoksi toteutetut tapaamisrajoitukset kantavat mukanaan jälkiä sosiaali- ja terveydenhuollon laitosvaltaisista käytännöistä. Sosiaalihuoltoa koskevan lainsäädännön puutteellisuus rajoitustoimien ja yksilön itsemääräämisen kannalta todennäköisesti vaikuttaa siihen, ettei laitosvaltaisia käytäntöjä ole saatu kitkettyä vaan että sen sijaan ne saivat kriisitilanteessa uusia ulottuvuuksia. Itsemääräämisoikeutta koskevan sääntelyn kehittäminen tukisi sitä, että myös poikkeuksellisissa tilanteissa paremmin tunnistettaisiin perusoikeusrajoitukset ja lainsäädännön viranomaisten toiminnalle asettamat rajat.

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

- Aine, Antti – Nurmi, Veli-Pekka – Ossa, Jaakko – Penttilä, Teemu – Salmi, Ilkka – Virtanen, Vesa, *Moderni kriisilainsäädäntö*. WSOYPro 2011.
- Cameron, Iain – Jonsson Cornell, Anna, *Dealing with COVID-19 in Sweden: Choosing a Different Path*, s. 237–247 teoksessa Joelle Grogan – Alice Donald (eds), *Routledge Handbook of Law and the COVID-19 Pandemic*. Routledge 2022.
- Donald, Alice – Leach, Philip, *Human Rights – the Essential Frame of Reference in Response to the COVID–19 Pandemic*, s. 101–116 teoksessa Joelle Grogan – Alice Donald, (eds), *Routledge Handbook of Law and the COVID-19 Pandemic*. Routledge 2022.
- Eliantonio, Mariolina – Korkea-aho, Emilia – Vaughan, Steven, *EJRR Special Issue Editorial: COVID-19 and Soft Law: Is Soft Law Pandemic-Proof?* *European Journal of Risk Regulation* 12(1) 2021, s. 1–6.
- Ervasti, Kaijus, *Yhteiskunnallinen oikeustutkimus*. Gaudeamus 2022.
- Farzamfar, Mehrnoosh – Salminen, Janne, *The supervision of legality by the Finnish Parliamentary Ombudsman during the COVID-19 pandemic*. *Nordisk Administrativt Tidskrift* 99(2) 2022, s. 1–19.
- Greene, Alan, *Emergency Powers in a Time of Pandemic*. Bristol University Press 2020.
- Grogan, Joelle – Beqiraj, Julinda, *The Rule of Law as the Perimeter of Legitimacy for COVID–19 Responses*, s. 201–213 teoksessa Joelle Grogan – Alice Donald (eds), *Routledge Handbook of Law and the COVID-19 Pandemic*. Routledge 2022.
- 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*.
- Helander, Petri, *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset ja laitoshoidossa käytettävät rajoitustoimenpiteet. Katsaus perustuslakivaliokunnan ja korkeimman hallinto-oikeuden käytäntöön*, s. 69–84 teoksessa Kari Kuusiniemi – Outi Suviranta – Veli-Pekka Viljanen (toim.), *Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 – 25/8 – 2020*. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* 2020.
- Hellenberg, Timo – Talvitie, Heikki – Visuri, Pekka – Volanen, Risto, *Myrskyn silmässä. Suomi ja uudet kriisit*. WSOYPro 2011.
- Helsingin Sanomat 17.6.2020. *Poikkeusolot olivat voimassa viimeksi sotien aikaan, sanoi presidenttikin – vai olivatko?* Osoitteessa <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006544490.html> (vierailtu 15.2.2023).
- Hietämäki, Aino, *Perusoikeusrajoitukset sosiaali- ja terveydenhuollon ympärivuorokautisissa yksiköissä koronapandemian aikana. Pro gradu -tutkielma*. Turun yliopisto 2022.
- Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu, *Ihmisoikeudet*. Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. 2. uud. painos. Alma Talent 2017.
- Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo, *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkis-oikeuteen*. 4. uud. painos. Talentum 2014.

- Hämäläinen, Hanna – Kuortti, Kaisa – Salminen, Janne, COVID-19-pandemia ja rajoitus-toimenpiteet vankiloissa. *Lakimies* 2/2023, s. 224–249.
- Kalliomaa-Puha, Laura, Homo sociojuridicus – mitä asiakkaalta ja potilaalta odotetaan, s. 97–123 teoksessa Marja Pajukoski – Sakari Hänninen – Toomas Kotkas – Eeva Nykänen – Maija Sakslin (toim.), *Muuttuva sosiaalioikeus*. Suomalainen Lakimies-yhdistys 2013.
- Kari, Markus, Syyttäjistä kehittäjäksi. Eduskunnan oikeusasiamiehen kehitys kansalais- ja perusoikeuskeskeiseksi, s. 10–175 teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 1920–2020. Sata vuotta laillisuusvalvontaa ja oikeusturvaa. Edita 2020.
- Koivisto, Ida, Ohjattua vapautta? Itsemääräämisoikeus hallinnan välineenä. *Lakimies* 6/2018, s. 627–650.
- Korkea-aho, Emilia – Scheinin, Martin, “Could You, Would You, Should You?” Regulating Cross-Border Travel Through COVID-19 Soft Law in Finland. *European Journal of Risk Regulation* 12(1) 2021, s. 26–44.
- Keskitalo, Niina, Viranomaisohjeistus ja koronasta johtuvat rajoitustoimet vanhusten asumispalveluyksiköissä ja laitoksissa. Pro gradu -tutkielma. Lapin yliopisto 2021.
- Ketola, Henriikka, Perusoikeuksien rajoittaminen tartuntatauteihin liittyvissä poikkeus-oloissa. Pro gradu -tutkielma. Turun yliopisto 2020.
- Kumpuvuori, Jukka, Perusoikeuksien rajoittamisesta kehitysvammapalvelujen toteuttami-  
sessa. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:45.
- Kumpuvuori, Jukka, Valtioneuvoston linjaama vammaisten henkilöiden asumispalvelu-  
yksikköjen yleinen vierailukiello ei ole välttämättä laillinen. Perustuslakiblogi 6.5.2020  
osoitteessa [https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/05/06/jukka-kumpuvuori-  
valtioneuvoston-linjaama-vammaisten-henkiloiden-asumispalveluyksikkojen-yleinen-  
vierailukiello-ei-ole-valttamatta-laillinen/](https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/05/06/jukka-kumpuvuori-valtioneuvoston-linjaama-vammaisten-henkiloiden-asumispalveluyksikkojen-yleinen-vierailukiello-ei-ole-valttamatta-laillinen/) (vierailtu 15.2.2023).
- Lavapuro, Juha, Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2010.
- Marttila, Anne-Maria, Muistisairas vanhus. Ympäri vuorokautisessa hoidossa olevan van-  
huksen yhteydenpito-oikeuden rajoittaminen. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto  
2021.
- Massa, Michele, A General and Constitutional Outline of Italy’s Efforts Against COVID-19,  
s. 25–53 teoksessa Hondius Ewoud and others (eds), *Coronavirus and the Law in  
Europe*. Intersentia 2021.
- Mäenpää, Olli, Laillisuusvalvonnan haasteet. *Lakimies* 7–8/2009, s. 1094–1105.
- Mäenpää, Olli, *Hallinto-oikeus*. 2. uud. painos. Alma Talent 2018.
- Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna – Karvonen-Kälkälä, Anja, Vanhuusoikeuden perusteet. Alma  
Talent 2017.
- Neuvonen, Riku, Yksityisyyden suoja Suomessa. Lakimiesliiton Kustannus 2014.
- Neuvonen, Riku – Rautiainen, Pauli, Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön  
määrittelemine Suomen perusoikeusjärjestelmässä. *Lakimies* 1/2015, s. 28–53.
- Nieminen, Liisa, Laitoshoidossa oleviin vanhuksiin kohdistuvat perusoikeuksien rajoituk-  
set. *Lakimies* 6/2008, s. 871–893.
- Nieminen, Liisa, Koronapandemian vaikutukset haavoittuvassa asemassa olevien lasten  
läheissuhteiden ylläpitämiseen ja perhe-elämän suojaan. Valtioneuvoston kanslian jul-  
kaisuja 2022:20.

- Ó Cathaoir, Katharina, Human rights in time of pandemic: Necessity and proportionality, s. 35–51 teoksessa Morten Kjaerum – Martha F. Davis – Amanda Lyons (eds), COVID-19 and Human Rights. Routledge 2021.
- Ojanen, Tuomas, Perustuslaki ja perustuslainmukaisuuden valvonta koronakriisin aikana. Lakimies 3–4/2020, s. 508–518.
- Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin, Liikkumisvapaus (PL 9 §), s. 317–387 teoksessa Pekka Hallberg ym., Perusoikeudet. 2. uud. painos. Werner Söderström Lakitieto WSLT 2011.
- Pajuoja, Jussi – Pölönen, Pasi, Ylin laillisuusvalvonta: Oikeuskansleri ja oikeusasiamies. Tietosanoma 2011.
- Pellonpää, Matti, Henkilökohtainen koskemattomuus (PL 7 §), s. 281–301 teoksessa Pekka Hallberg ym., Perusoikeudet. 2. uud. painos. Werner Söderström Lakitieto WSLT 2011.
- Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti, Euroopan ihmisoikeussopimus. 6. uud. painos. Alma Talent 2018.
- Pirhonen, Jari – Blomqvist, Katarina – Harju, Maija – Laakkonen, Riku – Lemivaara, Marjut, Etäläheiset – hoivakotien koronaeristys asukkaiden läheisten kokemana. Gerontologia 34(3) 2020, s. 178–192.
- Poikajärvi, Arja, Pyhittääkö tarkoitus keinot? Päihittääkö päämäärä lain? Koronarajoitukset asumispalveluyksiköissä. Pro gradu -tutkielma. Lapin yliopisto 2021.
- Pölönen, Pasi, Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta oikeusasiamiehen tehtävänä, s. 45–57 teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 90. Eduskunnan oikeusasiamies 2010.
- Rautiainen, Pauli, Itä-Suomen hallinto-oikeus kumosi suosituksiin perustuvat asumisyksiköiden vierailukiellot. Perustuslakiblogi 27.10.2020 osoitteessa <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/10/27/pauli-rautiainen-ita-suomen-hallinto-oikeus-kumosi-suositukseen-perustuvat-asumisyksikkojen-vierailukiellot/> (vierailtu 15.2.2023).
- Rautiainen, Pauli, Sairaaloiden vierailijakiellot vuonna 2020 olivat lainvastaisia. Perustuslakiblogi 15.2.2022 osoitteessa <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2022/02/15/pauli-rautiainen-sairaaloiden-vierailijakiellot-vuonna-2020-olivat-lainvastaisia/> (vierailtu 15.2.2023).
- Räty, Tapio, Vammaispalvelut. Vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö. Viides uusittu laitos. Kynnys ry 2017.
- Salminen, Janne, Finsk krishantering i fredstid – beredskapslagen tillämpas för första gången. Svensk Juristtidning 105(10) 2020, s. 1116–1129.
- Scheinin, Martin, Assessing Human Rights Compliance during COVID-19, s. 117–122 teoksessa Joelle Grogan – Alice Donald (eds), Routledge Handbook of Law and the COVID-19 Pandemic. Routledge 2022. (Scheinin 2022a)
- Scheinin, Martin, Finland’s Success in Combating Covid-19: Mastery, Miracle or Mirage?, s. 130–142 teoksessa Joelle Grogan – Alice Donald (eds), Routledge Handbook of Law and the COVID-19 Pandemic. Routledge 2022. (Scheinin 2022b)
- Scheinin, Martin – Molbæk-Steensig, Helga, Human rights-based versus populist responses to the pandemic, s. 19–34 teoksessa Morten Kjaerum – Martha F. Davis – Amanda Lyons (eds), COVID-19 and Human Rights. Routledge 2021.
- Siltala, Raimo, Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003.

- Stenvall, Jari ym., Koronajohtaminen Suomessa: Arvio Covid-19-pandemian johtamisesta ja hallinnosta syksyistä 2020 syksyyn 2021. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:34.
- Tuori, Kaarlo, Hätätalioikeus teoriassa ja käytännössä, s. 1–64 teoksessa Kaarlo Tuori – Martin Scheinin (toim.), Lukeeko hätä lakia? Helsingin yliopisto 1988.
- Tuori, Kaarlo, Kriittinen oikeuspositivismi. Werner Söderström Lakitieto WSLT 2000.
- Tuori, Kaarlo, Perusoikeudet poikkeusoloissa (PL 23 §), s. 821–830 teoksessa Pekka Hallberg ym., Perusoikeudet. 2. uud. painos. Werner Söderström Lakitieto WSLT 2011.
- Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas, Sosiaalioikeus. 5., uud. painos. Talentum 2016.
- Vanhala, Liisa, Valmiuslaki – mitä ja miksi? Lakimies 3–4/2020, s. 502–507.
- Vanjusov, Heidi, Sosiaalioikeuden oikeusperiaatteet asiakkaan hyvinvoinnin turvaajana päihdepalveluissa, s. 276–313 teoksessa Virve Toivonen – Anna Mäki-Petäjä-Leinonen – Eeva Nykänen, Hyvinvointioikeus – kirjoituksia oikeudesta ja hyvinvoinnista. Kauppakamari 2022.
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Werner Söderström Lakitieto WSLT 2001.
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoittaminen, s. 139–195 teoksessa Pekka Hallberg ym., Perusoikeudet. 2. uud. painos. Werner Söderström Lakitieto WSLT 2011. (Viljanen 2011a)
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien soveltamisala, s. 89–137 teoksessa Pekka Hallberg ym., Perusoikeudet. 2. uud. painos. Werner Söderström Lakitieto WSLT 2011. (Viljanen 2011b)
- Viljanen, Veli-Pekka, Yksityselämän suoja (PL 10 §), s. 389–411 teoksessa Pekka Hallberg ym., Perusoikeudet. 2. uud. painos. Werner Söderström Lakitieto WSLT 2011. (Viljanen 2011c)
- WELGO-hankkeen blogikirjoitus 9.6.2022. Syndemiassa samanaikaiset kriisit vahvistavat toisiaan. Osoitteessa <https://welgo.fi/syndemiassa-samanaikaiset-kriisit-voimistavat-toisiaan/> (vierailtu 15.2.2023).

## Virallislähteet

### *Hallituksen esitykset*

- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 3/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 60/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.
- HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 13/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 44/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta.

### *Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot*

PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 48/2006 vp – HE 90/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 48/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kansaneläkelainsäädännön muuttamisesta ja laiksi eläkkeensaajan asumistuesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 6/2009 vp – HE 3/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 6/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 9/2010 vp – HE 60/2010 vp, LA 44/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 9/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta. Lakialoite laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

PeVL 15/2015 vp – HE 96/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 15/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 11/2016 vp – HE 13/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 11/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatautilain ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 2/2020 vp – M 1/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 2/2020 vp. Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.

PeVM 11/2020 vp – M 10/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 11/2020 vp. Muu asia: Valtioneuvoston asetus liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi.

PeVL 14/2020 vp – HE 72/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 14/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 12/2021 vp – HE 39/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 12/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta.

StVM 24/2016 vp – HE 13/2016 vp, TPA 16/2016 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 24/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatautilain ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

### *Muut virallislähteet*

K 8/2021 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020.

K 17/2021 vp. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2020.

K 18/2022 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2021.

Valtioneuvoston päätös poikkeusolojen toteamisesta, 16.3.2020. D VNK/2020/31.

Valtioneuvoston päätös poikkeusolojen toteamisesta, liite, 16.3.2020. D VNK/2020/31.



- Valtioneuvoston periaatepäätös suunnitelmasta koronakriisin hallinnan hybridistrategiaksi, 6.5.2020. D VNK/2020/57.
- Sosiaali- ja terveysministeriön ohje: COVID-19 aiheuttaman poikkeustilan huomioiminen perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toiminnassa, 20.3.2020.
- Sosiaali- ja terveysministeriön ohje: Tartuntatautilain ja valmiuslain vaikutus liikkumisvapau-  
teen sosiaalihuollon yksiköissä, 1.4.2020. D VN/7643/2020 osoitteessa <https://stm.fi/documents/1271139/21429433/Liikkumisvapaus+sosiaalihuollon+toimintayksik%C3%B6iss%C3%A4/c6a06c8b-1724-24c5-e8a8-778b0c093127/Liikkumisvapaus+sosiaalihuollon+toimintayksik%C3%B6iss%C3%A4.pdf?t=1632920771942> (vierailtu 15.2.2023).
- Sosiaali- ja terveysministeriön ohje kunnille ja palveluntuottajille koronavirustartuntojen ehkäisystä ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon toimintayksiköissä, 9.4.2020.
- Sosiaali- ja terveysministeriön ohje: COVID-19 aiheuttaman poikkeustilan huomioiminen perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toiminnassa, 20.3.2020, päivitetty 16.4.2020 osoitteessa <https://stm.fi/documents/1271139/21475529/Sosiaali-+ja+terveydenhuollon+perustason+palvelut,+sosiaali-+ja+terveysministeri%C3%B6n+p%C3%A4ivitetty+ohje+16.4.2020.pdf/7a084845-fc42-0281-7191-67f8dac5c477/Sosiaali-+ja+terveydenhuollon+perustason+palvelut,+sosiaali-+ja+terveysministeri%C3%B6n+p%C3%A4ivitetty+ohje+16.4.2020.pdf?t=1634902956611> (vierailtu 15.2.2023).
- Sosiaali- ja terveysministeriön ohje: Koronavirustartuntojen ehkäisy ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon toimintayksiköissä, 15.5.2020 osoitteessa <https://stm.fi/documents/1271139/21429433/STM+ohje+koronavirustartuntojen+ehk%C3%A4isy+ymp%C3%A4rivuorokautisen+hoidon+ja+huolenpidon+toimintayksik%C3%B6iss%C3%A4+15.5.2020.pdf/0cb61934-5f92-49b1-8f17-bb9d75d219a5/STM+ohje+koronavirustartuntojen+ehk%C3%A4isy+ymp%C3%A4rivuorokautisen+hoidon+ja+huolenpidon+toimintayksik%C3%B6iss%C3%A4+15.5.2020.pdf?t=1632920684918> (vierailtu 15.2.2023).
- Sosiaali- ja terveysministeriön sisäinen päätös ministeriön antamien määräysten, ohjeiden ja suositusten ajantasaistamisesta kesän 2020 epidemiologisen tilanteen perusteella, 10.7.2020. D VN/16907/2020.
- Valviran ja aluehallintovirastojen ohje: Perusoikeuksien toteutuminen ja tartuntojen ehkäisy sosiaalihuollossa, 2.9.2020 osoitteessa [https://www.valvira.fi/documents/14444/326610/Perusoikeudet\\_ohje.pdf](https://www.valvira.fi/documents/14444/326610/Perusoikeudet_ohje.pdf) (vierailtu 15.2.2023).
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ohje: Vierailut pitkäaikaishoidon ja -hoivan toimintayksiköissä koronavirusaikana. Päivitetty 22.4.2021 osoitteessa [https://thl.fi/fi/web/infektiotaudit-ja-rokotukset/taudit-ja-torjunta/taudit-ja-taudinaiheuttajat-a-o/koronavirus-covid-19/koronavirustartuntojen-torjunta-pitkaaikaishoidon-ja-hoivan-toimintayksikoissa/vierailut-pitkaaikaishoidon-ja-hoivan-toimintayksikoissa\\_koronavirusaikana](https://thl.fi/fi/web/infektiotaudit-ja-rokotukset/taudit-ja-torjunta/taudit-ja-taudinaiheuttajat-a-o/koronavirus-covid-19/koronavirustartuntojen-torjunta-pitkaaikaishoidon-ja-hoivan-toimintayksikoissa/vierailut-pitkaaikaishoidon-ja-hoivan-toimintayksikoissa_koronavirusaikana) (vierailtu 15.2.2023).
- KM 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö.
- Exit- ja jälleenrakennustyöryhmän 1. vaiheen raportti: Koronakriisin vaikutukset ja suunnitelma epidemian hallinnan hybridistrategiaksi. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:12 osoitteessa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-894-6> (vierailtu 15.2.2023).
- Opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtioneuvoston viestintäosaston tiedote 140/2020: Hallitus on todennut yhteistoiminnassa tasavallan presi-

- dentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi, 16.3.2020 osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-totesi-suomen-olevan-poikkeus-oloissa-koronavirustilanteen-vuoksi#0b69aaff> (vierailtu 15.2.2023).
- Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto: Vanhusten oikeuksien rajoittaminen koronaepidemian aikana, 4.6.2020. D VN/12216/2020.
- Sosiaali- ja terveysministeriön muistio: Vierailut sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä koronavirusepidemian aikana, 16.6.2020 osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/20764066/Sote+yksik%C3%B6t+vierailut+160620++tausta+ja+perustelut.pdf> (vierailtu 15.2.2023).
- Opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtioneuvoston viestintäosaston tiedote: Hallitus linjasi lievennyksistä kokoontumisrajoituksiin, ravitsemisliikkeiden toimintaan ja vierailukäytäntöihin, 17.6.2020 osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-linjasi-lievennyksista-kokoontumisrajoituksiin-ravitsemisliikkeiden-toimintaan-ja-vierailukaytantoihin-1> (vierailtu 15.2.2023).
- Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 70 vuoden ikärajasta koronavirusepidemian osalta, 3.7.2020. D VVTDno-2020-523 osoitteessa <https://syrjinta.fi/-/lausunto-70-vuoden-ikarajasta-koronavirusepidemian-osalta> (vierailtu 15.2.2023).
- Valviran selvitys: Asiakkaiden itsemääräämisoikeus ja rajoitustoimenpiteet ympärivuorokautisissa vanhustenhuollon yksiköissä Covid-19-pandemian aikana marras-joulukuussa 2020, 21.1.2021 osoitteessa [https://www.valvira.fi/documents/14444/326610/Asiakkaiden\\_itsemaaramisoikeus\\_covid\\_pandemian\\_aikana\\_21012021.pdf](https://www.valvira.fi/documents/14444/326610/Asiakkaiden_itsemaaramisoikeus_covid_pandemian_aikana_21012021.pdf) (vierailtu 15.2.2023).
- Onnettomuustutkintakeskus: Koronaepidemian ensimmäinen vaihe Suomessa vuonna 2020. 30.6.2021. Tutkintanumero P2020-01 osoitteessa [https://turvallisuustutkinta.fi/material/collections/20210630071110/7RRUvNDBZ/P2020-01\\_Korona.pdf](https://turvallisuustutkinta.fi/material/collections/20210630071110/7RRUvNDBZ/P2020-01_Korona.pdf) (vierailtu 2.6.2023).
- Prop. 1995/96:196. Regeringens proposition 1995/96:196 Besöksinskränkningarna vid viss tvångsvård, m.m. osoitteessa [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/besoksinskrankningar-vid-viss-tvangsvard-mm\\_GJ03196](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/besoksinskrankningar-vid-viss-tvangsvard-mm_GJ03196) (vierailtu 15.2.2023).
- Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU20. Granskningsbetänkande våren 2021. SOU 2020:80. Äldreomsorgen under pandemin. Delbetänkande av Coronakommissionen osoitteessa [https://www.regeringen.se/4af379/contentassets/a8e708fff5e84279bf11adbd0f78fcc1/sou\\_2020\\_80\\_aldreomsorgen-under-pandemin.pdf](https://www.regeringen.se/4af379/contentassets/a8e708fff5e84279bf11adbd0f78fcc1/sou_2020_80_aldreomsorgen-under-pandemin.pdf) (vierailtu 15.2.2023).
- European Court of Human Rights, Fact Sheet – Covid-19, updated January 2023 osoitteessa [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Covid\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Covid_ENG.pdf) (vierailtu 15.2.2023).
- Reservations and Declarations for Treaty No.005 – Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 005), status as of 15.2.2023 osoitteessa <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=005&codeNature=0> (vierailtu 15.2.2023).
- United Nations Treaty Collection, Depositary Notifications (CNs) by the Secretary-General osoitteessa <https://treaties.un.org/Pages/CNs.aspx?cnTab=tab2&clang=en> (vierailtu 15.2.2023).

# OIKEUSKÄYTÄNTÖ

## *Korkein hallinto-oikeus*

KHO 2013:142  
KHO 2018:8  
KHO 2021:1  
KHO 2023:5

## *Hallintotuomioistuimet*

Itä-Suomen HAO 16.10.2020 T 20/1059/1

## *Ylimmät laillisuusvalvojat*

EOA 15.5.2020. D EOAK/3324/2020  
EOA 12.6.2020. D EOAK/2219/2020  
AOA 18.6.2020. D EOAK/3232/2020  
AOA 7.9.2020. D EOAK/3513/2020  
AOA 7.9.2020. D EOAK/3787/2020  
AOA 7.10.2020. D EOAK/3359/2020  
AOA 22.10.2020. D EOAK/3739/2020  
AOA 23.10.2020. D EOAK/3479/2020  
AOA 6.11.2020. D EOAK/3847/2020  
AOA 17.12.2020. D EOAK/4070/2020  
AOA 21.12.2020. D EOAK/4436/2020  
AOA 21.12.2020. D EOAK/4477/2020  
AOA 16.2.2021. D EOAK/5463/2020  
AOA 25.2.2021. D EOAK/4634/2020  
AOA 25.2.2021. D EOAK/4692/2020  
AOA 25.2.2021. D EOAK/4733/2020  
AOA 4.3.2021. D EOAK/6367/2020  
AOA 8.3.2021. D EOAK/4599/2020  
AOA 9.3.2021. D EOAK/8230/2020  
AOA 29.6.2021. D EOAK/4467/2020  
AOA 2.8.2021. D EOAK/4552/2020  
AOA 13.9.2021. D EOAK/6822/2020  
AOA 28.9.2021. D EOAK/7960/2020  
EOA 10.11.2021. D EOAK/6353/2020  
AOA 19.11.2021. D EOAK/1257/2021

AOA 27.12.2021. D EOAK/5410/2020  
AOA 30.12.2021. D EOAK/8165/2020  
AOA 31.12.2021. D EOAK/7771/2020  
AOA 31.12.2021. D EOAK/7808/2020  
AOA 13.4.2022. D EOAK/3360/2021

ApOKa 29.4.2022. D OKV/1839/10/2020-OKV-7

## *Ruotsi*

Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 30.11.2020, mål nr 24825–20

JO:s beslut 2018-2-21, dnr 3999–2016 osoitteessa <https://www.jo.se/PageFiles/11123/3999-2016.pdf> (vierailtu 15.2.2023)

JO:s beslut 2021-7-1, dnr 4132–2020 osoitteessa <https://www.jo.se/PageFiles/32865/4132-2020.pdf> (vierailtu 15.2.2023)

## *Muu oikeuskäytäntö*

Asia Engel ja muut v. Alankomaat, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston tuomio (8.6.1976)

Asia Guzzardi v. Italia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio (6.11.1980)

Asia Ashingdane v. Iso-Britannia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio (28.5.1985)

Asia Persson v. Ruotsi, hakemus nro 14451/88, Euroopan ihmisoikeustoimikunnan raportti (14.4.1994)

Asia Persson v. Ruotsi, hakemus nro 14451/88, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, ministerikomitean päätös (7.4.1995)

Asia H.M. v. Sveitsi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio (26.2.2002)

Asia H.L. v. Iso-Britannia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio (5.10.2004)

Asia Terheş v. Romania, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös (13.4.2021)

Asia Validity v. Suomi, valitus nro 197/2020, Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea

## RESTRICTIONS ON VISITING CARE FACILITIES IN FINLAND DURING THE COVID-19 PANDEMIC: ANALYSING FUNDAMENTAL RIGHTS

Finland's response to the COVID-19 pandemic has by and large been seen as one that takes fundamental and human rights into account, since it combined relatively mild restrictions with relatively low death toll. However, when looking at the chosen measures in detail, some issues arise. One of the points of critique has been that part of the measures were implemented through guidance from the authorities, without enough support from the legislation.

In the article I study if the visitation restrictions that were imposed on people living in care facilities were appropriate from the viewpoint of different fundamental rights and the legal framework that surrounds them. I have also taken into account international human rights treaties. According to the Constitution of Finland, section 80, principles governing the rights and obligations of private individuals shall be governed by Acts. The principle of legality is strong in Finland. Even in crises the aim has been to govern the situation within the legislative framework.

The starting point for the visitation restrictions were instructions given by the Government and the Ministry of Social Affairs and Health in spring 2020. The care facilities were instructed to issue visiting bans based on the Communicable Diseases Act, section 17. In the judicial review it was concluded that section 17 does not allow for restricting fundamental rights of a person, and therefore it was not possible to forbid meetings between family members (Supreme Administrative Court KHO 2021:1).

Based on complaints to the supreme overseers of legality, especially the Parliamentary Ombudsman, the restrictions implemented in the care facilities were much more varied and lasted longer than the visiting bans that were issued in the first stage of the pandemic. They included tight restrictions on duration of the visits, supervision of visits and a need to notify about visits beforehand, which limited the residents' right to private and family life. They also included bans on leaving the premises and "voluntary" quarantines in case meetings had taken place. These amounted to limitations on the right to free movement without legal basis, some of the restrictions being so intensive that they could even be assessed as a deprivation of liberty.

Only in some particular situations were the instructions not seen as restrictions of fundamental rights, such situations including temporary visiting bans of external service providers. In an acute case of infections, it can be argued that the situation is of such urgency that it requires a short-term visitation ban than concerns even family members.

