



Tartuntatautilain 16 §:n mukainen aluehallintovirastojen toimivallan käyttö koronapandemian aikana

KANTELUT

Oikeuskanslerinvirastoon on saapunut helmi- ja maaliskuussa 2021 kaksi kantelua (dnrot OKV/557/10/2021 ja sen lisäkirjoitus sekä OKV/817/10/2021, jonka eduskunnan apulaisoikeusasiamies on siirtänyt oikeuskanslerinvirastoon käsiteltäväksi) Molemmissa kanteluissa arvostellaan sitä, etteivät aluehallintovirastot ole kantelijoiden näkemyksen mukaan käyttäneet niillä tartuntatautilain 16 §:n laissa nojalla olevaa toimivaltaa määrätä pakollisia terveystarkastuksia, vaikka koronapandemia olisi sitä edellyttänyt. Kantelussa OKV/557/10/2021 kantelija arvostelee myös sitä, että STM ei ole valvonut ja ohjannut aluehallintovirastoja asiassa.

Kanteluissa arvioidaan, että laiminlyönnit johtivat tautitilanteen kielteiseen kehitykseen.

SELVITYKSET

Pyysin sosiaali- ja terveysministeriötä hankkimaan aluehallintovirastoilta sekä Ahvenanmaan maakunnassa tartuntatautilain 16 §:n toimivaltaa käyttävältä viranomaiselta kantelujen tutkimiseksi tarvittavat selvitykset ja antamaan lausuntonsa niistä. Lisäksi pyysin ministeriötä toimitamaan kantelun tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen siltä osin kuin siinä arvostellaan ministeriön menettelyä aluehallintovirastojen valvonnassa ja ohjaamisessa. Selvityksissä ja lausunnossa oli kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen, onko ja missä määrin aluehallintovirastojen, Ahvenanmaan toimivaltaisen viranomaisen ja ministeriön käsityksen mukaan tekemättä jäänyt

sellaisia terveystarkastuksia, jotka olisi tehty, jos tartuntatautilain 16 §:n mukaista toimivaltaa olisi käytetty.

Saadut selvitykset toimitetaan kantelijoille tämän ratkaisun ohessa. Ahvenanmaan viranomaiset eivät toimittaneet lausuntoa katsoen, että sellainen tulisi pyytää suoraan ao. viranomaisilta..

RATKAISU

Säännökset tapahtuma-ajankohtana

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuim. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Tartuntatautilain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja.

Tartuntatautilain 7 §:n mukaan tartuntatautien torjunnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Ministeriö vastaa valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin tai niiden uhkaan varautumisesta ja näiden tilanteiden johtamisesta.

Tartuntatautilain 8 §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirasto sovittaa yhteen ja valvoo tartuntatautien torjuntaa alueellaan. Aluehallintovirasto valvoo, että sairaanhoitopiirien kuntayhtymät ovat varautuneet alueellisesti terveydenhuollon häiriötilanteita varten. Aluehallintovirasto valvoo torjuntatyön säännösten mukaista toteuttamista sekä kansallisten suunnitelmien ja sosiaali- ja terveysministeriön päätösten toimeenpanoa. Aluehallintovirastossa on oltava virastoon virkasuhteessa oleva tartuntataudeista vastaava lääkäri.

Tartuntatautilain 14 §:n mukaan kunnan on järjestettävä yleisiä rokotuksia ja terveystarkastuksia tartuntatautien ehkäisemiseksi. Rokotukseen tai terveystarkastukseen osallistuminen on vapaaehtoista.

Tartuntatautilain 15 §:n mukaan aluehallintovirasto voi määrätä järjestettäväksi toimialueensa jollakin paikkakunnalla tai tietyssä työpaikassa, laitoksessa, kulkuneuvossa tai vastaavassa paikassa oleskeleville terveystarkastuksen, jos tarkastus on yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi tarpeen. Terveystarkastukseen osallistuminen on vapaaehtoista (1 momentti).

Terveystarkastuksen suorittaa lääkäri tai asianmukaisen koulutuksen saanut muu terveydenhuollon ammattihenkilö lääkärin valvonnassa. Tarkastuksen osana voidaan ottaa välttämättömiä näytteitä ja tehdä muu tutkimus, josta ei aiheudu merkittävää haittaa tutkittavalle (2 momentti).

Tartuntatautilain 16 §:n mukaan aluehallintovirasto voi päättää, että 14 ja 15 §:n mukaiseen terveystarkastukseen osallistuminen on pakollista, jos se on yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi välttämätöntä.

Tartuntatautilain 16 §:n säännöksestä ja sen perusteluista sekä taustoista ja muutoksesta vuonna 2021

Jo nykyistä vuoden 2016 tartuntatautilakia edeltäneeseen tartuntatautilakiin (vanha tartuntatautilaki, 583/1986) sisältyi osin nykyisen tartuntatautilain 16 §:ään sisältyvän kaltainen 13 §:n säännös. Se kuului alkuperäisessä muodossaan seuraavasti:

Lääninhallitus voi määrätä järjestettäväksi läänin jollakin paikkakunnalla tai tietyssä työpaikassa, laitoksessa, kulkuneuvossa tai vastaavassa paikassa oleskeleville pakollisen terveystarkastuksen, jos tarkastus on yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi tarpeen.

Säännöksen perustelujen mukaan ”pakollisuus koskisi tilannetta, jossa selvästi ympäristöstään erottuvassa paikassa toimivien tai olevien henkilöiden keskuuteen on aihetta epäillä levinneen yleisvaarallisen tartuntataudin aiheuttaja. Tarkastuksen järjestämisen edellytyksenä olisi, että yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi olisi tarpeellista tutkia tartunnalle alttiiksi joutuneet heidän terveydentilansa selvittämiseksi. Terveystarkastuksen suorittaisi joko lääkäri taikka muu terveydenhuoltohenkilöstöön kuuluva lääkärin valvonnassa. Terveystarkastuksessa voitaisiin ottaa tartunnan toteamiseksi välttämätön näyte ja suorittaa muu tutkimus. Edellytyksenä olisi, että näytteenotto ja tutkimus voisivat tapahtua ilman sanottavaa haittaa tutkittavalle.

[---]

Vaikkakin terveystarkastuksen järjestäisivät paikalliset terveystarkastajat, ehdotetaan tarkastuksen pakollisen sekä osittain summittaisen luonteen vuoksi, että lääninhallitus antaa terveystarkastuksen toimeenpanemista koskevan määräyksen.” ([HE 44/1986 vp](#), s. 9-10)

Nykyisen tartuntatautilain 16 §:n perusteluissa ([HE 13/2016 vp](#), s. 38) on todettu, että ”voimassa olevan lain mukaan aluehallintovirasto voi määrätä pakollisen terveystarkastuksen. Vaikka 14 tai 15 §:n mukainen terveystarkastus ehdotetaan toteutettavaksi ensisijaisesti vapaaehtoisesti yhteisymmärryksessä henkilön kanssa, henkilön kieltäytyessä tutkimuksesta on edelleen oltava mahdollisuus tehdä päätös, että terveystarkastus on pakollinen, jos tutkimus on yleisvaarallisen tartuntataudin tai perustellusti sellaiseksi epäillyn tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi välttämätön. Pakollisesta terveystarkastuksesta ehdotetaan säädettäväksi erillisessä pykälässä. Pakollinen terveystarkastus olisi mahdollinen myös yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi.”

Samassa hallituksen esityksessä (s. 37) on 15 §:n perusteluissa todettu, että ”voimassa olevan lain mukaan aluehallintovirasto voi järjestää jollakin paikkakunnalla tai tietyssä työpaikassa, laitoksessa, kulkuneuvossa tai vastaavassa paikassa oleskelevalle pakollisen terveystarkastuksen, jos se on tarpeen yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Koska pakko-toimia ei pitäisi käyttää, jos asia on hoidettavissa vapaaehtoisella pohjalla yhteisymmärryksessä henkilöiden kanssa, ehdotetaan, että kohdennettu terveystarkastus säädetään ensisijaisesti vapaaehtoiseksi. Momentti ehdotetaan pidettäväksi muutoin ennallaan.

Tavallisin syy kohdennettuihin terveystarkastuksiin on tartuttavan tuberkuloositapauksen kanssa samoissa tiloissa työssä, koulutuksessa, päivähoidossa tai muussa vastaavassa paikassa oleskelu. Altistuneet henkilöt ovat yleensä oman terveytensä vuoksi halukkaita tutkimuksiin”.

Perustuslakivaliokunta antoi tuolloin tartuntatautilaista lausunnon ([PeVL 11/2016 vp](#)), jossa se ei erikseen lausunut nyt esillä olevista säännöksistä.

Keväällä 2021 annettiin muun muassa tartuntatautilain 16 §:n muuttamista koskeva hallituksen esitys, jonka mukaan ”voimassa olevan lain 16 §:n sanamuoto vaikuttaisi mahdollistavan sekä yleiset että yksilökohtaiset päätökset siitä, että 14 tai 15 §:n mukaiseen terveystarkastukseen osallistuminen olisi pakollista. Yleisten päätösten tekemisen osalta 16 §:n tulkinta on kuitenkin ollut epäselvä muun muassa hallituksen esityksessä tartuntatautilaiksi (HE 13/2016 vp) olevien, säännöksen tulkintaa vaikeuttavien perustelujen ristiriitaisuuksien vuoksi. Hallituksen esityksen 16 §:n yksityiskohtaisista perusteluista on syntynyt se vaikutelma, että pakollista terveystarkastusta koskeva päätös olisi aina yksilöllinen ja kohdistuisi näin ollen vain yksittäiseen henkilöön. Kuitenkin hallituksen esityksen taloudellisia vaikutuksia sekä rikoslain muuttamista koskevien

osuuksien perusteella säännös mahdollistaisi jo voimassa olevan lain nojalla laajempaa joukkoa koskevan yleisen päätöksen tekemisen” ([HE 15/2021 vp](#), s. 13).

Em hallituksen esityksen perusteella hyväksyttiin 29.3.2021 voimaantullut muutos 16 §:ään, jonka jälkeen se kuului seuraavasti:

”Aluehallintovirasto voi päättää, että 14 ja 15 §:n mukaiseen terveystarkastukseen osallistuminen on pakollista, jos se on yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi välttämätöntä. Päätös voi kohdistua yksittäiseen tai useaan henkilöön.

Virkasuhteinen kunnan tai sairaanhoitopiirin tartuntataudeista vastaava lääkäri voi tehdä yksittäistä henkilöä koskevan päätöksen pakollisesta terveystarkastuksesta, jos se on yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi välttämätöntä.”

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan ([PeVL 7/2021 vp](#)) em. lakiesityksestä, että ”perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty tartuntatautilain 14, 15 ja 16 § mahdollistavat pakollisen terveystarkastuksen kohdistettavaksi kaikkiin säännösten kohteena oleviin terveystarkastukseen osallistuviin ja siis myös useisiin henkilöihin. Tartuntatautilain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei myöskään rajoiteta pakolliseen terveystarkastukseen 16 §:n nojalla määrättäviä eikä edellytetä yksilökohtaista harkintaa aluehallintoviraston päätöksenteon perusteena (HE 13/2016 vp, s. 38). Valiokunnan mielestä pakollista terveystarkastusta koskeva päätös voi jo voimassa olevan lain 16 §:n nojalla kohdistua yksittäiseen tai useaan henkilöön, jos se on välttämätöntä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Pakollisen terveystarkastuksen henkilöllistä kohdetta määrittelevä lisäysehdotus 16 §:n 1 momenttiin ei siten muuta voimassa olevaa oikeustilaa. Aluehallintovirasto voi valiokunnan käsityksen mukaan jo voimassa olevan sääntelyn puitteissa määrätä pakollisen terveystarkastuksen tehtäväksi esimerkiksi lentoasemalla, satamassa, oppilaitoksessa tai tietyllä alueella. Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan siihen, että aluehallintovirastot eivät ole käyttäneet mainittua toimivaltaa (s. 3 ja 26), vaikka tartuntataudin leviäminen on kiihtynyt. Valiokunnan mielestä on selvää, että lakiin perustuvaa toimivaltaa käytetään sen käytölle säädettyjen edellytysten täytyessä. Julkisella vallalla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (mm. perustuslain 19 §)”.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi samaa asiaa koskevassa mietinnössään ([StVM 6/2021 vp](#)) muun ohella, että ”tartuntatautilain sääntelystä on koronaepidemian aikana esiintynyt erilaisia tulkintoja siitä, voiko pakollista terveystarkastusta koskeva päätös kohdistua yksittäiseen tai useaan henkilöön. Valiokunta toteaa, että näin ollen lakiehdotus vastaa esityksessä mainittua

tavoitetta toimivallan selkeyttämisestä. Vaikka lakiehdotus ei tältä osin tuo varsinaista uutta sisältöä voimassa olevaan sääntelyyn, valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että säännöstä tältä osin selkeytetään.”

Arviointi

Tartuntatautilain 16 §:n tulkinnasta

Asiassa on kysymys keskeisesti siitä, ovatko aluehallintovirastot jättäneet käyttämättä tartuntatautilain 16 §:n mukaista toimivaltaansa koronapandemian aikana. Tässä suhteessa puolestaan keskeinen kysymys on sekä STM:n että virastojen menettelyn arvioinnin suhteen ollut mainitun säännöksen tulkinnasta ja siitä, mahdollistaako se pakollista terveystarkastusta koskevan päätöksen tekemisen siten, että se koskee useampaa kuin yhtä henkilöä.

Aluehallintovirastot ovat yhteisessä selvityksessään katsoneet, että pakollisten terveystarkastusten kohdistaminen useampaan henkilöön aluehallintoviraston ennakollisella päätöksellä ei ole ollut 28.3.2021 saakka voimassa olleen tartuntatautilain nojalla mahdollista. Aluehallintovirastoille annettu STM:n ohjaus (ohjauskirjeet) on ollut yksiselitteinen pakollisten terveystarkastusten järjestämisen ja oikeudellisen luonteen osalta ja suunnannut yksilöpäätöksiin.

Aluehallintovirastot eivät ole antaneet valtakunnallisesta ohjauksesta poikkeavia määräyksiä tämän kysymyksen osalta. Aluehallintovirastot toteavat, että se, täytyvätkö oikeudelliset edellytykset tehdä massapäätöksiä pakollisista terveystarkastuksista yleisesti kaikilla rajanylityspaikoilla, on ollut oikeudellisesti epävarmaa. Välttämättömyyttä harkitessaan aluehallintovirastot ovat joutuneet tukeutumaan sairaanhoitopiirien arvioon sekä kansalliseen ohjaukseen. Aluehallintovirastot ovat säännönmukaisesti keskustelleet rajakuntien ja sairaanhoitopiirien kanssa tilanteesta, joten aluehallintovirastoilla on ollut käsitys tarvittavista ja välttämättömistä torjuntatoimista. Perustuslakivaliokunnan lausunnon lain 16 §:n muuttamisen johdosta aluehallintovirastot ovat ilmoittaneet muuttavansa 16 §:n tulkintaa massapäätösten osalta.

Selvityksessä on viitattu muun ohella STM:n [oikeudelliseen taustamuistioon](#), jossa on todettu, että ”voimassaolevan sääntelyn mukainen viranomaisharkinta esimerkiksi karanteeniin asettamisesta, sen kestosta ja tarkemmasta sisällöstä perustuu yksilölliseen, tartuntataudeista vastaavan lääkärin suorittamaan tapauskohtaiseen harkintaan. Terveystarkastuksen järjestämiseen liittyvän päätöksenteon osalta harkinta perustuu niin ikään lääketieteelliseen ja epidemiologiseen harkintaan terveystarkastuksen järjestämisen tarpeesta tai *yksilöllisesti siihen osallistumisen välttämättömyydestä*” (kursivointi tässä).

STM on omassa selvityksessään todennut muun ohella, että aikaisemmin voimassa olleen 16 §:n sanamuoto on ollut sinällään selkeä, mutta säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen valossa on voinut perustellusti syntyä se vaikutelma, että säännös mahdollistaisi vain yksilöpäätösten tekemisen. Näin ollen pykälää on ollut mahdollista tulkita joko niin, että ns. massapäätösten tekeminen olisi mahdollista tai siten, että 16 § mahdollistaisi vain yksilöpäätösten tekemisen.

Perustuslakivaliokunta on edellä kuvatussa lausunnossaan 7/2021 vp katsonut, että sen mielestä pakollista terveystarkastusta koskeva päätös voi jo vuodesta 2017 voimassa olleen lain 16 §:n nojalla kohdistua yksittäiseen tai useaan henkilöön, jos se on välttämätöntä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Tähän nähden minun ei ole tarpeen arvioida erikseen, onko päätöksen kohdistaminen useaan henkilöön ollut mahdollista toisin kuin aluehallintovirastot ja STM on selvityksissään kerrotulla tavalla tulkinneet.

Otan kuitenkin seuraamusarvioinnissa huomioon seuraavat seikat: Tartuntatautilain 16 §:ssä säädettiin ainoastaan, että terveystarkastukseen osallistumisen voidaan päättää olevan pakollista. Säännöksen sanamuodosta ei suoraan ilmene tämän säännöksen henkilöpiiri; koskeeko se yksittäistä vapaaehtoisesta tarkastuksesta kieltäytyvää vai kaikkia 15 §:ssä tarkoitetuissa tiloissa oleskelevia. Tartuntatautilain 16 § on kytköksissä lain 14 ja 15 §:ään siten, että 16 §:n nojalla voidaan pakollisiksi määrätä vain ensin mainituissa pykälissä tarkoitetut terveystarkastukset. Erityisesti 15 §:n perusteluissa on viitattu pakkotoimien viimesijaisuuteen ja niiden käyttämiseen vasta, jos asia ei ole hoidettavissa vapaaehtoisella pohjalla yhteisymmärryksessä henkilöiden kanssa. Lain 16 §:n perusteluissa on lisäksi viitattu siihen, että ”henkilön” kieltäytyessä tutkimuksesta on edelleen oltava mahdollisuus tehdä päätös pakollisesta terveystarkastuksesta. 16 §:n säännöksessä ei toisaalta ole asetettu pakollisesta terveystarkastuksesta tehtävän päätöksen edellytykseksi sitä, että henkilö kieltäytyy 15 §:n nojalla järjestetystä tarkastuksesta.

Hallituksen esitykset eli ehdotettujen säännösten perustelut ovat vakiintunut oikeuslähde säännösten myöhemmässä tulkinnassa. En pidä tartuntatautilain ao. säännösten perustelujen valossa oikeudellisesti mahdottomana sitä ministeriön ja aluehallintovirastojen esittämää tulkintaa, että useita henkilöitä koskevat päätökset eivät ole olleet lain alun perin sallimia.

Nykyiseen tartuntatautilakiin on otettu 14 - 16 §:n muodostama kokonaisuus, jossa ensisijaisena toimintatapana näyttäytyy säännösten perustelujen valossa ymmärrettynä terveystarkastukseen osallistuminen vapaaehtoisesti. Säännösten kokonaisuus perusteluineen voi nähdäkseni antaa aihetta sellaiseen tulkintaan, että ensin aluehallintovirasto määräisi esimerkiksi 15 §:n mukaisen tarkastuksen jollakin paikkakunnalla tai tietyssä työpaikassa, laitoksessa, kulkuneuvossa tai vastaavassa paikassa oleskeleville. Jos joku ao. paikassa tai tilassa oleskeleva ei

suostuisi vapaaehtoisesti osallistumaan tarkastukseen, voitaisiin tarkastukseen osallistuminen sitten määrätä 16 §:n mukaan pakolliseksi tälle ”henkilölle”, johon säännöksen perusteluissa viitataan. Nykyisen 16 §:n säännös näyttää poikkeavan edellä kuvatusta vanhaan tartuntatautilakiin sisältyneestä, sanamuodoiltaan nykyisen 16 §:n kaltaisen säännöksen tarkoittamasta pakollista terveystarkastuksesta, jota luonnehdittiin sen perusteluissa ”osittain summittaiseksi”.

Edellä kuvatuksi ymmärrettyinä nykyiset säännökset mahdollistaisivat vain yksilökohtaisen päätöksen pakollisesta terveystarkastuksesta. Merkityksetöntä ei liene sekään, että (pakollisen) terveystarkastuksen sisältö on joka tapauksessa yksilökohtainen esimerkiksi sen suhteen, sisältääkö se näytteenoton. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on muun ohella todennut tartuntatautilain 16 §:n muutosta koskeneessa em. mietinnössään, että ”arvion siitä, onko näytteenotto terveystarkastuksessa välttämätöntä, tulee viime kädessä tapahtua terveystarkastuksessa terveydenhuollon ammattihenkilön ammatillisen arvioinnin perusteella yksilökohtaisella harkinnalla” (em StVM 6/2021 vp). Siten se, mikä tai mitkä toimenpiteet tai muu tosiasiallinen sisältö, kuten esimerkiksi tietojen antaminen karanteenia koskevaa päätöksentekoa varten, (pakollisella) terveystarkastuksella on, voi vaihdella tilanteesta riippuen ja olla siten eri sisältöinen eri henkilöiden kohdalla.

Kun pakollisessa terveystarkastuksessa, mahdollisesti 15 §:ssä tarkoitettuine näytteenottoineen, voi olla kysymys perustuslain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuun yksityiselämään puuttumisesta ja siten perusoikeuksien rajoittamisesta, tartuntatautilain 16 §:n suppea tulkinta vain yksilökohtaisen päätöksenteon sallivana on voinut vaikuttaa perustellulta erityisesti perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuuden näkökulmasta.

Kysymys mahdollisesti tekemättä jääneistä terveystarkastuksista ja niiden vaikutuksista koronaviruksen leviämisessä

Aluehallintovirastojen selvityksistä ilmenee muun ohella seuraavaa:

Etelä-Suomen aluehallintoviraston (ESAVI) selvityksen mukaan syyskuussa 2020 Helsinki-Vantaan lentokentällä alettiin järjestelmällisesti tekemään ns. massatestauksia THL:n viikoittain määrittelemille riskilennoille. Tähän liittyen ESAVI valmisti myös tartuntatautilain 15 §:n mukaista päätöstä Vantaan kaupungille näiden toteutumisen varmistamiseksi. Vantaa alkoi kuitenkin toteuttaa massatestauksia johdonmukaisesti THL:n ohjeistuksen mukaisesti eikä päätöstä ollut näin ollen aihetta antaa.

Jos pakollisia terveystarkastuksia olisi jo ennen perustuslakivaliokunnan lausuntoa katsottu voivan määrätä massapäätöksinä, olisi terveystarkastusten piiriin todennäköisesti ohjautunut jossain määrin enemmän matkustajia. Kuitenkin ESAVIN käsityksen mukaan kunnat ovat käyttäneet kaiken käytettävissään olevan resurssin rajapisteillään ja tehostaneet toimintaansa STM:n, THL:n ja ESAVIN ohjauksen mukaisesti sitä mukaa kuin ne suinkin ovat saaneet resurssia rekrytoitua ja siirrettyä rajatoimintaan. Näin ollen paljon aikaisemmin tehdyillä päätöksillä kaikkien rajanylittäjien testaaminen ei olisi ollut mahdollista toteuttaa käytännössä, vaikka terveystarkastus olisikin ollut maahantulijoille pakollinen.

Itä-Suomen aluehallintovirasto (ISAVI) toteaa selvityksessään kokoavasti seuraavaa: Oikeudelliselta luonteeltaan vapaaehtoiset massatestaukset ovat saadun selvityksen perusteella olleet varsin kattavia ja yksittäisille niistä kieltäytyneille henkilöille on löytynyt epidemian leviämistä estävä ratkaisu karanteeni, mistä syystä aluehallintoviraston käsitys on, että sen toimialueella ei ole jäänyt tekemättä sellaisia terveystarkastuksia, jotka olisi tehty, jos tartuntatautilain 16 §:n mukaista toimivaltaa olisi massapäätöksen muodossa käytetty. Tätä käsitystä tukevat alueen rauhallisena pysynyt epidemiologinen tilanne, erinomaisesti koko epidemian ajan toiminut tartunnanjäljitys sekä tieto siitä, että alueella esiintyneet virusvariantit eivät ole tulleet itärajalta. Edellä mainituista syistä ja ottaen huomioon matkustajamäärien vähyys ja rajan aukiolon rajoitukset, aluehallintoviraston käsityksen mukaan tartuntatautilain 16 §:n mukaisen toimivallan käyttö massapäätöksenä ei ole ollut koronaviruksen leviämisen estämisen kannalta käytännössä kovinkaan merkityksellinen. Vapaaehtoinen testaus on toiminut hyvin, koska rajanylityspaikan aukioloaika on ollut rajattu ja maahan saapujien määrä on ollut suhteellisen vähäinen.

Lounais-Suomen aluehallintovirasto (LSAVI) on katsonut, että oikeudelliselta luonteeltaan vapaaehtoiset massatestaukset ovat saadun selvityksen tehtyjen havaintojen perusteella olleet varsin kattavia ja yksittäisille niistä kieltäytyneille henkilöille on ollut mahdollista asettaa velvoittavia toimenpiteitä, kuten karanteeni, ilman tartuntatautilain 16 §:n mukaisen massapäätöksen voimassaoloa. (Karanteenia käytettiin laajamittaisesti elokuussa 2020 ns. riskilentojen kohdalla). LSAVI korostaa, että toteutuneiden matkustajamäärien ja suoritettujen toimenpiteiden pohjalta arvioituna sekä kokonaisuus huomioon ottaen on terveysturvallisuuden kannalta tarpeelliset toimenpiteet otettu käyttöön oikea-aikaisesti ja vaikuttavasti. LSAVI on noudattanut STM:n ohjausta ja aluehallintovirastojen yhteistä tulkintaa koskien tartuntatautilain 16 §:n sovellettavuutta yksilö/massapäätöksiin.

Edellä mainituista syistä LSAVI katsoo, että lähtökohtaisesti vapaaehtoisuuteen perustuva terveystarkastus on toiminut alueen rajanylityspaikoissa hyvin. Tästä johtuen LSAVI:n käsitys on, että sen toimialueella ei ole jäänyt tekemättä sellaisia terveystarkastuksia, jotka olisi tehty, jos tartuntatautilain 16 §:n mukaista toimivaltaa olisi käytetty.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto (LSSAVI) toteaa, että ottaen huomioon rajanylittäjien vähäinen määrä ja edelleen vapaaehtoisesta terveystarkastuksesta kieltäytyneiden huomattavan vähäinen määrä, että tartuntatautilain mukaisten terveystarkastusten tarkoitus - eli tartuntataudin leviämisen ehkäiseminen - on käytännön tasolla toteutunut ilman, että tartuntatautilain 16 §:n mukaisia päätöksiä on jouduttu tekemään. Edellä mainitusta huolimatta rajanylityspisteillä on ollut yksittäisiä henkilöitä, jotka eivät ole pysähtyneet terveystarkastuspisteeseen kehotuksista huolimatta.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (PSAVI) katsoo, ettei aluehallintovirastolla ole tiedossaan tosiasiallisia lukumääriä niistä henkilöistä, jotka olisi saatu testattua vain aluehallintoviraston tekemän määräyksen ansiosta. Kuitenkin PSAVI:n toimialueen tosialliset tartuntaluvut, vapaaehtoiseen testaukseen hakeutuneiden/suostuneiden henkilöiden huomattava määrä sekä erinomaisesti toiminut tartunnan jäljitys PSAVI:n toimialueella antavat syytä olettaa, että vain pakkomääräyksellä testiin osallistuneiden matkustajien määrä olisi jäänyt hyvin vähäiseksi, ja nämä henkilöt olisivat mahdollisesti koronavirusta kantaessaankin jääneet yksittäisiksi tapauksiksi PSAVI:n toimialueen epidemiologisessa kokonaiskuvassa. Näin ollen tartuntatautilain 16 §:n mukaisen toimivallan aikaisempi käyttö olisi PSAVI:n toimialueen kokonaisepidemiologista tilannetta arvioiden jäänyt ilman merkittävää vaikutusta.

Lapin aluehallintoviraston (LAAVI) selvityksessä todetaan, että Lapin maakunnan alueella ei ole jätetty tekemättä terveystarkastuksia, jotka olisi tehty, jos 16 §:n toimivaltaa ns. massapäätöksinä olisi käytetty. Tartuntatautilain 16 §:n mukainen toimivalta on ollut koko ajan käytettävissä yksittäisille henkilöille, mutta sille ei ole ollut tarvetta. Lapissa on käytössä vapaaehtoiisiin terveystarkastuksiin ja tartuntatautilääkäreiden karanteenipäätöksiin perustuva toimintamalli.

Toisaalta tartuntatautilain 16 §:n muutokseen johtaneen hallituksen esityksen nykytilaa koskevassa jaksossa (HE 15/2021 vp, s. 6) on katsottu, että ”suuri osa Suomeen saapuneista on ohjattu vapaaehtoiisiin terveystarkastuksiin ja niihin sisältyviin covid-19-testeihin. Maahantulijoiden osallistuminen vapaaehtoisuuteen perustuviin terveystarkastuksiin on kuitenkin vaihdellut paikasta riippuen, eikä viruksen leviämistä ole voitu tehokkaasti näillä toimilla ennaltaehkäistä”. Tämä vaikuttaa jossain määrin ristiriitaiselta suhteessa aluehallintovirastojen näkemyksiin.

Vielä on pandemian alkuvaiheen osalta huomioitava, että aiemmin annetussa hallituksen esityksessä HE [137/2020 vp](#) on todettu, että ”aluehallintovirasto voisi voimassaolevan tartuntatautilain 15 § ja 16 § nojalla edellyttää, että testaukseen ohjataan rajanylityspaikalta ne henkilöt, joilla ei ole negatiivista testitulosta koskevaa todistusta. Rajanylityspaikoilla tulisi tällöin järjestää testausmahdollisuus tai sopia rajanylityspaikan kanssa toimintatavasta, jolla tartuntojen kanalta turvallisesti ja varmistetusti voitaisiin henkilö ohjata terveydenhuollon toimipisteeseen testiä varten. Etenkin pienillä rajanylityspaikoilla ja pienissä kunnissa tämä vaatisi suhteellisesti

suuria järjestelyjä. Rajanylityspaikalla toimivia terveysneuvontapisteitä ei voida kohtuudella katsoa mahdolliseksi järjestää etenkin pienten kuntien alueella. Kajoavaan näytteenottoon koulutuksen saaneita terveydenhuollon ammattihenkilöitä on tällä hetkellä erittäin vaikea löytää. Henkilöstöä siis jouduttaisiin käytännössä siirtämään muista tehtävistä näytteenottoon ja matkustajien testaaminen luonnollisesti myös vie osansa näytteenottokapasiteetista, joka saattaa ainakin paikallisesti vaikeuttaa muun väestön testiin pääsyä”.

Pakollisten terveystarkastusten merkityksestä koronaviruksen leviämisen estämisessä ja niiden tosiasiallisesta vaikutuksesta, vaikka tarkastuksia olisi (pandemian alkuvaiheessa) määrätty järjestettäväksi joko vapaaehtois pohjalta tai siten, että niihin osallistuminen olisi ollut pakollista, on siten ristiriitaisia arvioita.

Pakollisten terveystarkastusten järjestäminen rajanylityspaikoilla, ainakin pandemian alkuvaiheessa, olisi voinut johtaa siihen, että henkilöitä ei testata muualla. On myös todettava, että terveystarkastuksilla tavoitellussa tartuntataudin, tässä tapauksessa koronaviruksen, leviämisen ehkäisemisessä ei ole merkityksellistä terveystarkastusten pakollisuus sinänsä vaan se, että tarkastuksia tehdään, kuten muitakin toimenpiteitä, esimerkiksi karanteenipäätöksiä sekä rajaliikenteen rajoitustoimia, koronaviruksen leviämisen ehkäisyssä. Merkitystä vailla ei ole sekään, missä määrin viranomaisilla on ollut resursseja järjestää pakollisia terveystarkastuksia, vaikka tulkinta olisi ollut jo aiemmin se, että useita henkilöitä koskevia päätöksiä pakollisesta terveystarkastukseen osallistumisesta voidaan tehdä. Hallintovaliokunta on todennut em tartuntatautilain 16 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa, että aluehallintoviraston päättäessä pakollisesta terveystarkastuksesta ”kuntien ja sairaanhoitopiirien mahdollisuudet pakollisten terveystarkastusten järjestämiseen tulisi myös ottaa huomioon” ([HaVL 3/2021 vp](#)).

Edellä sanottu huomioon ottaen minulla ei ole perusteita todeta, että sosiaali- ja terveysministeriön ja aluehallintovirastojen tulkinta tartuntatautilain 16 §:n pakollisten terveystarkastusten määräämisen edellytyksistä, joka perustuslakivaliokunnan mukaan on ollut virheellinen, olisi johtanut koronaviruksen tai sen aiheuttaman taudin leviämiseen tapahtunutta ainakaan merkittävästi laajemmin.

Muuta asian käsittelyn yhteydessä havaittua

Ns. massapäätös ei näyttäydä kovin selkeänä päätöksen kohteen näkökulmasta. Hallintovaliokunta on tosin tähdentänyt että ”aluehallintoviraston päätöksestä tulee selkeästi käydä ilmi päätöksen sisällöllinen ja ajallinen kohdentaminen mukaan lukien, ketä tai keitä päätös koskee” (em. HaVL 3/2021 vp). Toisaalta on niin, että terveystarkastuksen sisältö jää kuitenkin riippu-

maan kunkin tarkastettavan kohdalla terveydenhuollon ammattilaisen arviosta. Näin ollen ei vaikuta olevan aivan selvää, mihin massapäätös pakollisesta tarkastuksesta kutakin tarkastuksen kohdetta todellisuudessa velvoittaa. On myös kysyttävä, kumoutuuko koko päätös, jos yksi päätöksen kohteista hakee siihen muutosta menestyksekkäästi.

Näyttää myös siltä, että tartuntatautilain ja Ahvenanmaan itsehallintolain säännökset tartuntatautilain mukaisten tehtävien hoitamisesta herättävät eräitä kysymyksiä. Kun tartuntatautien torjunnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle ja ministeriö vastaa valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin tai niiden uhkaan varautumisesta ja näiden tilanteiden johtamisesta, voidaan kysyä, miten tämä tapahtuu, jos Ahvenanmaa rajautuu tämän toimivallan ulkopuolelle. Itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan mukaan tehtävistä, jotka ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tautien torjuntaa koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle tai kunnille, huolehtii maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen. Perustuslakivaliokunta on tartuntatautilain eräiden muutosten yhteydessä kiinnittänyt huomiota tarpeeseen tarkastella viranomaisten toimivaltuuksien sääntelyä Ahvenanmaalla muutoinkin (ks. [PeVL 18/2022 vp](#) ja [PeVL 72/2022 vp](#)).

Käsitykseni mukaan tartuntatautilainsäädännön uudistus on vireillä, samoin kuin itsehallintolain uudistus. Em. näkökohdat on syytä ottaa nähdäkseni huomioon ao. lainsäädäntöhankkeissa.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaisesti tartuntatautilain 16 §:ssä tarkoitettu päätös pakollisista terveystarkastuksista on voinut kohdistua useampaan kuin yhteen henkilöön jo ennen 29.3.2021 voimaan tullutta lakimuutosta, toisin kuin sosiaali- ja terveysministeriö sekä aluehallintovirastot ovat katsooneet.

Ottaen kuitenkin huomioon, että sosiaali- ja terveysministeriön sekä aluehallintovirastojen tulkinta ei ole mielestäni ollut oikeudellisesti mahdoton, katson, ettei asia anna aiheutta muihin lailisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin kuin että saatan ministeriön ja aluehallintovirastojen tietoon edellä kuvatun käsitykseni.

Saatan myös sosiaali- ja terveysministeriön, Ahvenanmaan maakunnan hallituksen sekä Ahvenanmaan asioista vastaavan oikeusministeriön tietoon edellä Muuta asian käsittelyn yhteydessä havaittua –jaksossa esittämäni havainnot tulevaa lainvalmistelutyötä silmällä pitäen.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Laura Luikku