

**”Odotan poikaani käymään. Miksi hän ei tule?” – Palvelu- ja  
hoivakotien vierailukieltojen lainsäädännöllinen perusta  
keväällä 2020**

Itä-Suomen yliopisto  
Oikeustieteiden laitos  
OTM-tutkielma: sosiaali oikeus  
26.4.2022  
Tekijä: Leena Mustonen 176832  
Ohjaaja: Anna Mäki-Petäjä-Leinonen

## Tiivistelmä

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO

Tiedekunta <b>Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta</b>		Yksikkö <b>Oikeustieteiden laitos</b>	
Tekijä <b>Leena Mustonen</b>			
Työn nimi <b>”Odotan poikaani käymään. Miksi hän ei tule?” – Palvelu- ja hoivakotien vierailukieltojen lainsäädännöllinen perusta keväällä 2020</b>			
Pääaine <b>Sosiaali oikeus</b>	Työn laji <b>OTM-tutkielma</b>	Aika <b>26.4.2022</b>	Sivuja <b>XVIII - 71</b>
<p>Tiivistelmä</p> <p>Joulukuussa 2019 sai Kiinasta alkunsa covid-19 pandemia, joka on nopeasti levinnyt ympäri maailmaa. Taudin vuoksi myös Suomessa ryhdyttiin keväällä 2020 koko maata koskeviin voimakkaisiin toimiin pandemian hillitsemiseksi. Erityistä huolta tilanteessa aiheutti vanhuspalveluiden asiakkaiden turvallisuus, koska ikääntyneiden sekä pitkäaikaissairaiden todettiin olevan keskeinen riskiryhmä vakavan tautimuodon suhteen. Tämä johti toimiin, joissa muun muassa hoiva- ja palvelukodeissa asuvien henkilöiden itsemääräämisoikeuteen puututtiin voimakkaasti sosiaalisia kontakteja rajoittamalla. Esimerkiksi omaisten ja läheisten vierailut asumispalveluyksiköissä kategorisesti kiellettiin. Kiellot toteutettiin niin sanotusti massapäätöksinä, jolloin vierailukiellon piiriin katsottiin kuuluvan kaikki hoiva- tai palvelukodissa asuvat henkilöt huolimatta siitä, oliko henkilö sairastunut tai voitiinko hänen perustellusti epäillä sairastuneen yleisvaaralliseen tartuntatautiin. Vierailukiellot pohjautuivat sosiaali- ja terveysministeriön terveydenhuollon toimintayksiköille antamaan ohjeistukseen.</p> <p>Tässä lainopillisessa tutkielmassa selvitetään hoiva- ja palvelukoteihin asetettujen vierailukieltojen lainsäädännöllinen perusta. Huomion keskipisteessä on henkilölle kuuluva itsemääräämisoikeus, mutta aihetta tarkastellaan myös suojelun periaatteen näkökulmasta, selvittäen itsemääräämisoikeuden ja suojelun periaatteen välinen painoarvo vallinneessa tilanteessa. Aihetta konkretisoidaan eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisujen avulla sekä kotimaisella että kansainvälisellä covid-19 pandemiaa käsittelevällä aineistolla. Tutkielma koskee ajanjaksoa 16.3.2020 – 16.6.2020, jolloin Suomeen oli julistettu poikkeusolot pandemian vuoksi.</p> <p>Tutkielman loppupäätelmänä on todettava, että sosiaali- ja terveysministeriön antama ohjeistus ei ole johdettavissa voimassa olleesta lainsäädännöstä ja tilanteessa on merkittäväällä tavalla loukattu henkilölle kuuluvaa itsemääräämisoikeutta vedoten suojelun periaatteen välttämättömyyteen. Näin ollen olisi enemmän kuin suotavaa, että tulevaisuudessa eteen tulevia tilanteita varten varauduttaisiin ja käyttöön otettavien toimintatapojen lainmukaisuus sekä oikeasuhtaisuus sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköissä varmistettaisiin julkisen vallan toimesta mahdollisimman pitkälle jo nyt.</p>			
Avainsanat			
Vierailukielto, itsemääräämisoikeus, suojelu, covid-19, palvelu- ja hoivakoti			

## SISÄLLYS

LÄHTEET.....	V
LYHENNELUETTELO.....	XVII
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkielman taustaa.....	1
1.2 Tutkielman tarkoitus sekä tutkimuskysymys.....	2
1.3 Tutkielmassa käytetty metodi.....	5
1.4 Keskeiset käsitteet: vanhus, vammainen ja palveluasuminen.....	6
1.5 Vanhuksia ja vajaakuntoisia aikuisia koskevat keskeiset oikeusperiaatteet – itsemääräämisoikeus ja suojele.....	11
1.5.1 Itsemääräämisoikeus.....	12
1.5.2 Suojele.....	16
2 ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUDEN TAUSTALLA VAIKUTTAVAT NORMIT JA YLEISET RAJOITUSPERUSTEET.....	19
2.1 Itsemääräämisoikeus perusoikeutena.....	19
2.2 Itsemääräämisoikeus Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Euroopan Unionin perusoikeuskirjassa sekä vanhuksia ja vajaa- kuntoisia aikuisia koskevissa kansainvälisissä sopimuksissa ja suosituksissa.....	21
2.3 Itsemääräämisoikeuden yleiset rajoitusperusteet.....	24
2.4 Palvelu- ja hoivakodeissa asuvien henkilöiden itsemääräämis- oikeuden rajoittamisen nykykäytäntö yhteiskunnallisen tilanteen normaali olosuhteissa.....	28
3 PALVELU- JA HOIVAKOTEJA KOSKEVISTA VIERAILUKIELLOISTA ANNETTU VIRANOMAISOHJEISTUS.....	31
3.1 Viranomaisten toimivalta tartuntatautien torjunnassa.....	31
3.2 Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön ohje.....	33
3.2.1 Ohjeen suhde tartuntatautilakiin.....	35
3.2.2 Ohjeen suhde valmiuslakiin.....	42
3.3 Vierailukielloista annetun ohjeistuksen säädöspohja.....	47
3.4 Pakkotila.....	52

4	PALVELU- JA HOIVAKOTIEN VIERAILUKIELLOT PERIAATETASOLLA – ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUS VERSUS SUOJELU.....	57
5	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	66

## LÄHTEET

### KIRJALLISUUS

Aarnio, Aulis, Mitä lainoppi on? Helsinki 1978.

Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

Aarnio, Aulis, Tulkinnan taito – ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Vantaa 2006.

Ahtee, Aaro, Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto asialliset edellytykset. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 42. Vammala 1950.

Arajärvi, Pentti, Johdatus sosiaaioikeuteen. Helsinki 2011.

Backman, Eero: Pakkotila ja velvollisuuksien kollisio rikosoikeudessa. Lakimies 3/2004, s. 395–403.

Eliantonio, Mariolina – Korkea-Aho, Emilia – Vaughan, Steven, COVID-19 and Soft Law. Cambridge Core blog, 20 May 2021. [<https://www.cambridge.org/core/blog/2021/05/20/covid-19-and-soft-law/>] (2.4.2022)

Elo, Satu, Hyvinvointia tukeva ympäristö, s.92–108 teoksessa Voutilainen, Päivi – Tiilikainen, Pirjo (toim.), Gerontologinen hoitotyö. WSOY 2008.

Fuentes,Alejandro, COVID-19: Core Human Rights Obligations Cannot Be Disregarded. Raoul Wallenberg Institute April 3, 2020. [<https://rwi.lu.se/blog/covid-19-core-human-rights-obligations/>] (2.4.2022)

Hallberg, Pekka, Perusoikeusjärjestelmä, teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeudet. Alma Talent Fokus- palvelu, 2010.

Hallikainen, Merja – Nukari, Toini – Mönkäre, Riitta, Hoidon periaatteet, s. 8–9 teoksessa Hallikainen, Merja – Mönkäre, Riitta – Nukari, Toini (toim.), Muistisairaahan hoidon hyvät käytännöt. Duodecim, Printon Tallinna 2017.

Helander, Petri, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset ja laitoshoidossa käytettävät rajoitustoimenpiteet – katsaus perustuslakivaliokunnan ja korkeimman hallinto-

oikeuden käytäntöön, s. 69–84 teoksessa Kuusiniemi, Kari – Suviranta, Outi – Viljanen, Veli-Pekka, Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950–25/8–2020. Helsinki 2020.

Heliö, Pia-Liisa – Kattelus, Mervi – Kaukonen, Olavi – Kumpula, Anne – Narikka, Jouko (toim.) – Sintonen, Harri – Ylipartanen, Arto, Sosiaali- ja terveystieteiden laitoksen lainsäädäntö käytännössä. Tietosanoma Oy, Tallinna 2006. (Heliö ym.)

Hidén, Mikael, Perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä, s. 3–27 teoksessa Nieminen, Liisa (toim.) Perusoikeudet Suomessa. Helsinki 1999.

Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Husa, Jaakko, Lainopin maailmanviivat. Julkisoikeuden tutkimuksia ja kurssikirjoja, Joensuun yliopisto, yhteiskuntapolitiikan ja filosofian laitos. Joensuu 1997.

Julkunen, Raija, Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus – ja kehittämiskeskus. Jyväskylä 2008.

Kalkas, Hertta – Sarvimäki, Anneli, Hoitotyön etiikan perusteet. 5.–6. painos, Helsinki 2000.

Kalliomaa-Puha, Laura – Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna, Muuttuva vanhuus ja vanhusten oikeudet, s. 297–324 teoksessa Ervasti, Kaijus – Meincke, Nina (toim.), Oikeuden tuolla puolen. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2002.

Karapuu, Heikki, Perusoikeuksien käsite ja luokittelu, teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeudet. Alma Talent Fokus- palvelu, 2011.

Kehusmaa, Sari – Hammar, Teija – Borodulin, Katja – Luoma, Minna-Liisa – Väyrynen, Riikka, Iäkkäiden hyvinvointi ja palvelut, s. 119–124, julkaisussa Kestilä, Laura – Härmä, Vuokko – Rissanen, Pekka (toim.), Covid-19-epidemian vaikutukset hyvinvointiin, palvelujärjestelmään ja kansantalouteen. Asiantuntija-arvio, syyskuu 2020. Terveystieteiden tutkimuskeskuksen raportti 14/2020. (Kehusmaa ym.)  
[[https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140661/URN\\_ISBN\\_978-952-343-578-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140661/URN_ISBN_978-952-343-578-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y)] (1.4.2022)

Kjaerum, Morten, The Coronavirus & Human Rights. Raoul Wallenberg Institute, March 31, 2020. [<https://rwi.lu.se/blog/the-coronavirus-human-rights/>] (2.4.2022)

- Knauff, Matthias, Coronavirus and Soft Law in Germany: Business as Usual?, s. 45-58 teoksessa Special Issue on COVID-19 and Soft Law, European Journal of Risk Regulation Volume 12 - Special Issue 1 - March 2021. [[https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridgecore/content/view/72863C58195BCE53468EB6CD77CE5F6C/S1867299X20001130a.pdf/coronavirus\\_and\\_soft\\_law\\_in\\_germany\\_business\\_as\\_usual.pdf](https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridgecore/content/view/72863C58195BCE53468EB6CD77CE5F6C/S1867299X20001130a.pdf/coronavirus_and_soft_law_in_germany_business_as_usual.pdf)] (2.4.2022)
- Koivisto, Ida, Ohjattua vapautta? Itsemääräämisoikeus hallinnan välineenä. Lakimies 6/2018 s. 627–650.
- Kotisaari, Marja-Liisa – Kukkola, Sirkka, Potilaan oikeudet hoitotyössä. Porvoo 2012.
- Kuosma, Tapio, Kansainväliset vammaisoikeudet. EU 2018.
- Laakso, Seppo, Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012.
- Launis, Veikko, Ihmisarvo. Vastapaino, Tampere 2018.
- Lehtonen, Lasse, Potilaan yksityisyyden suoja. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 230. Vammala 2001.
- Louhiala, Pekka, Terveys, arvot ja oikeudet. Yliopistopaino, Helsinki 1995.
- Lötjönen, Salla, Oikeus ja lääketiede – oikea resepti?, s. 235-254, teoksessa Ervasti, Kaijus – Meincke, Nina (toim.), Oikeuden tuolla puolen. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2002.
- Melander, Sakari, Rikosoikeus 2010-luvulla. Helsinki 2010.
- Mikkola, Matti, Ikäihmisten sosiaaliset ihmisoikeudet, s. 19–71 teoksessa Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna – Nieminen, Liisa (toim.) Vanhuus ja oikeus. Lakimiesliiton kustannus, Hansaprint Oy 2014.
- Mäenpää, Olli, Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent Fokus- palvelu, Helsinki 2017.
- Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna, Dementoituvan henkilön oikeudellinen asema. Suomalainen lakimiesyhdistys, A-Sarja N:o 241. Jyväskylä 2003.
- Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna, Ikääntymisen ennakointi: vanhuuteen varautumisen keinot. Alma Talent. Helsinki 2013.

- Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna – Karvonen-Kälkäjä, Anja, Vanhuusoikeuden perusteet. Alma Talent. Helsinki 2017.
- Niemi, Hanna-Maria, Ihmisarvo perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Lakimies 3–4/2019 s. 337–362.
- Nieminen, Liisa, Lapsuudesta vanhuuteen. Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys eri ikävaiheissa. Edita Prima Oy, Helsinki 2006.
- Nikumaa, Henna, Muistisairaana itsemääräämisoikeus ja oikeudellinen toimintakyky, s.190–193, teoksessa Hallikainen, Merja – Mönkäre, Riitta – Nukari Toini (toim.), Muistisairaana hoidon hyvät käytännöt. Duodecim, Printon Tallinna 2017.
- Nurmi-Koikkalainen, Päivi – Hintsala, Susanna – Voutilainen, Maija, Vammaisten henkilöiden hyvinvointi ja palvelut, s. 125–129 julkaisussa Kestilä, Laura – Härmä, Vuokko – Rissanen, Pekka (toim.) Covid-19-epidemian vaikutukset hyvinvointiin, palvelujärjestelmään ja kansantalouteen. Asiantuntija-arvio, syksy 2020. THL–raportti 14/2020.  
[\[https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140661/URN\\_ISBN\\_978-952-343-578-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y\]](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140661/URN_ISBN_978-952-343-578-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (2.4.2022)
- Ojanen, Tuomas, Perusoikeusjuridiikka. Helsinki 2015.
- Ojanen, Tuomas, EU-oikeuden perusteita. 3. uudistettu painos. Keuruu 2016.
- Pahlman, Irma, Ikäihmisen oikeus hoitoon – hyvää hoitoa vai heitteillepanoa, s. 166–204 teoksessa Kivelä, Sirkka – Liisa, Pahlman, Irma – Pajunen, Tarja – Koivunen, Anneli, Vanhuusko arvokasta? Hyvinkää 2019.
- Pietarinen, Juhani, Itsemääräämisen periaate, s. 97–132 julkaisussa Launis, Veikko – Räikkä, Juha (toim.) Itsemääräämisoikeus. Käytännöllisen filosofian julkaisuja, Turun yliopisto Vol 7, Turku 1993.
- Pirhonen, Jari – Blomqvist, Katarina – Harju, Maija – Laakkonen, Riku – Lemivaara, Marjut, Etäläheiset – hoivakotien koronaeristys asukkaiden läheisten kokemana. Gerontologia, 34(3), 2020. s. 245–259. (Pirhonen ym.)
- Pirjatanniemi, Elina, Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet, s. 270–297 teoksessa Koivurova, Timo – Pirjatanniemi, Elina (toim.), Ihmisoikeuksien käsikirja. Tietosanoma, Helsinki 2014.

- Pölonen, Pasi, Ylimmät laillisuusvalvojat, s. 435–462 teoksessa Koivurova, Timo – Pirjatanniemi, Elina (toim.), Ihmisoikeuksien käsikirja. Tietosanoma, Helsinki 2014.
- Pöyhönen, Juha, Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja n:o 179. Vammala 1988.
- Raitio, Juha – Tuominen, Tomi, Euroopan unionin oikeus. 2.uudistettu painos. Alma Talent Helsinki 2020.
- Rautiainen, Pauli, Sosiaaliset oikeudet ihmisoikeuksina, s. 20–37 teoksessa Nykänen, Eeva – Kalliomaa-Puha, Laura – Mattila, Yrjö (toim.), Sosiaaliset oikeudet – näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Helsinki 2017.
- Rautiainen, Pauli, Itä-Suomen hallinto-oikeus kumosi suosituksiin perustuvat asumisyksikköjen vierailukiellot. Perustuslakiblogi, 27.10.2020. [<https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/10/27/pauli-rautiainen-ita-suomen-hallinto-oikeus-kumosi-suositukseen-perustuvat-asumisyksikkojen-vierailukiellot/>] (6.11.2021)
- Rissanen, Pekka – Parhiala, Kimmo – Kestilä, Laura – Härmä, Vuokko – Honkatukia, Juha – Jormanainen, Vesa, Covid-19-epidemian vaikutukset väestön palvelutarpeisiin, palvelujärjestelmään ja kansantalouteen – nopea vaikutusarvio. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 8/2020. (Rissanen ym.) [[https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/139694/URN\\_ISBN\\_978-952-343-496-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/139694/URN_ISBN_978-952-343-496-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y)] (2.4.2022)
- Räikkä, Juha, Itsemääräämisoikeudesta, s. 3–24 julkaisussa Launis, Veikko – Räikkä, Juha (toim.), Itsemääräämisoikeus. Käytännöllisen filosofian julkaisuja, Turun yliopisto Vol 7, Turku 1993.
- Saramaa, Mari – Kervinen, Rebekka, Asiakkaiden itsemääräämisoikeus ja rajoitustoimenpiteet ympärivuorokautisissa vanhustenhuollon yksiköissä Covid-19-pandemian aikana marras-joulukuussa 2020. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston selvitys 21.1.2021. [[https://www.valvira.fi/documents/14444/326610/Asiakkaiden\\_itsemaaraamisoikeus\\_covid\\_pandemian\\_aikana\\_21012021.pdf/c2cf57c4-1dc0-49da-5fe6-ecac83ccc4a9?t=1611214059968](https://www.valvira.fi/documents/14444/326610/Asiakkaiden_itsemaaraamisoikeus_covid_pandemian_aikana_21012021.pdf/c2cf57c4-1dc0-49da-5fe6-ecac83ccc4a9?t=1611214059968)] (2.4.2022)
- Saraviita, Ilkka, Perustuslaki. 2.painos. Helsinki 2011.

- Sarvimäki, Anneli, Gerontologisen hoitotyön arvot ja eettiset periaatteet, s. 27–40 teoksessa Voutilainen, Päivi – Tiilikainen, Pirjo (toim.), Gerontologinen hoitotyö. WSOY 2008.
- Scheinin, Martin, Ihmisoikeussopimuksista ja muista ihmisoikeusasiakirjoista, s.1–15 teoksessa Arto Haapea (toim.): Ihmisoikeudet 2000-luvulla – sopimuksia ja asiakirjoja. Edilex Kirjat 16.4.2007 [www.edilex.fi]
- Scott, Matthew, COVID-19 and Human Rights. Raoul Wallenberg Institute, June 18, 2020. [<https://rwi.lu.se/blog/covid-19-and-human-rights/>] (2.4.2022)
- Siltala, Raimo, Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o234. Vammala 2003.
- Toivonen, Virve-Maria – Muukkonen, Matti – Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna, Vanhuspalvelujen laatu ja valvonta – käytäntöä ja uudistamistarpeita. Oikeus 2021 (50); 2, s. 209–227.
- Tolvanen, Matti, Pakkotila, s. 416–428 teoksessa Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Hyttinen, Tatu, Rikosoikeuden yleinen osa – vastuuoppi. Alma Talent Fokus- palvelu 2019.
- Tuori, Kaarlo, Hätätilaoikeus teoriassa ja käytännössä, s. 1–64 teoksessa Tuori, Kaarlo – Scheinin, Martin (toim.) Lukeeko hätä lakia? Suomen akatemian tutkimushanke oikeuden rajat. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja D:5. Hakapaino Oy, Helsinki 1988.
- Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas, Sosiaalioikeus. 5. uudistettu painos. Talentum pro Helsinki 2016.
- Tynkkynen, Liina-Kaisa – Atkins, Salla – Keskimäki, Ilmo – Koivusalo, Meri – Sinervo, Timo, Finland's Response to the Coronavirus Pandemic – Original post (April 2020). Cambridge Core blog 6 April 2020. [<https://www.cambridge.org/core/blog/2020/04/06/finlands-response-to-the-coronavirus-pandemic/>] (2.4.2022)
- Van Aerschot, Paul, Oikeusturvasta sosiaalihuollossa. Lakimies 4/2003 s. 619–637.
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5–6/1996, s. 788–815.
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001.

Viljanen, Veli-Pekka, Perustuslain yhdenvertaisuussäännökset eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä. s. 493–514 teoksessa Länsineva, Pekka – Tuomisto, Jarmo – Wikström, Kauko – Viljanen, Veli-Pekka – Anttila, Erno – Koillinen, Mikael, Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950–28/8–2010. Porvoo 2010.

## **VIRALLISLÄHTEET**

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

HE 137/1999 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

HE 44/2002 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

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

HE 108/2014 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 13/2016 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 39/2001 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 114/2001 vp) työterveyshuoltolaiksi sekä laiksi työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 4 ja 11 §:n muuttamisesta.

PeVL 15/2015 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 96/2015 vp) laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta.

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

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

PeVM 2/2020 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta (M 1/2020 vp) valmiuslain 86, 88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.

Euroopan neuvoston suositus ikäihmisten ihmisoikeuksien edistämiseksi (Recommendation CM/Rec(2014)2 of the Committee of Ministers to member States on the promotion of human rights of older persons), 19.2.2014.

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications:with a focus on older people. Bulletin 3, 30 June 2020.

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Fundamental Rights Report 2021, 10 June 2021. (European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) 2021a)

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), The coronavirus pandemic and fundamental rights: A year in review, 10 June 2021. (European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) 2021b)

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Liikkumista rajoittavien turvavälineiden käyttö. Ohje 9.7.2021.

Sosiaali- ja terveysministeriö, Kansallinen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:9, Helsinki 2012.

Sosiaali- ja terveysministeriö, Tartuntatautilain ja valmiuslain vaikutus liikkumisvapauteen sosiaalihuollon yksiköissä. Ohje 1.4.2020. VN/7643/2020, (kumottu).

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Sosiaalihuollon laitos- ja asumispalvelut 2019, tilastoraportti 45/2020.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs Ageing, Policy Brief: The Impact of COVID-19 on older persons, May 2020.

United Nations, Statement of Support to the UN Secretary General's Policy Brief on The Impact of COVID-19 on Older Persons" 146 Member States support the SG Policy Brief on COVID19 and Older Persons, 12 May 2020.

Valtioneuvoston päätös VNK/2020/31, Poikkeusolojen toteaminen.

Valtioneuvoston päätös VNK/2020/31 – muistio Valtioneuvoston kanslia, muistio poikkeusolojen toteamisesta 2020. Istuntoyksikkö 16.3.2020.

## **OIKEUSTAPAUKSET**

### **Korkein hallinto-oikeus**

KHO 2018:8

KHO 2021:1

### **Hallinto-oikeudet**

Itä-Suomen HaO 20/1059/1

### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuin**

*Kaipila v. Finland (18.10.2005)*

**LAILLISUUSVALVONTA**

EOA 14.4.2009 Dnro 1073/2/07: Oikeusasiamiehen esitys somaattisessa terveydenhuollon toimintayksikössä käytettävistä rajoitustoimenpiteistä.

EOA 18.2.2010 Dnro 213/2/09: Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen selvitys 18.2.2010 ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoito ja sen valvonta.

EOAK 18.6.2020 Dnro EOAK/3232/2020: Apulaisoikeusasiamiehen selvitys vanhuksiin kohdistuvista rajoituksista koronaepidemian aikana.

EOAK 7.10.2020 Dnro EOAK/3359/2020: Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 7.10.2020 kanteluun hoivakodin menettelyä vierailuita ja hoidon sisältöä koronaepidemian aikana koskevassa asiassa.

EOAK 23.10.2020 Dnro EOAK/3479/2020: Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 23.10.2020 kanteluun vierailujen rajoittamisesta palveluasumisessa koskevassa asiassa.

EOAK 7.9.2020 Dnro EOAK /3513/2020: Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 7.9.2020 kanteluun lähiomaisen hautajaisiin pääsyn epäämisestä poikkeusolojen takia koskevassa asiassa.

EOAK 7.9.2020 Dnro EOAK/3787/2020: Apulaisoikeusasiamiehen selvitys vanhusten yhdenvertaisesta kohtelusta koronavirusepidemian aikana.

EOAK 6.11.2020 Dnro EOAK/3847/2020: Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 6.11.2020 kanteluun omaisten vierailua vanhusten hoivakodissa koronavirusepidemian aikana koskevassa asiassa.

EOAK 1.12.2020 Dnro EOAK/3919/2020: Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 1.12.2020 kanteluun vanhuksen ulkoilua omaisen kanssa koronaviruspandemian aikana koskevassa asiassa.

EOAK 16.2.2021 Dnro EOAK/5463/2020: Apulaisoikeusasiamiehen selvitys 16.2.2021 vanhusten tapaamisten ja liikkumisen toteuttamisesta hoivayksiköissä koronapandemian aikana.

**INTERNETLÄHTEET**

AGE Platform Europe, COVID-19 and human rights concerns for older persons. 18 May 2020.

[[https://www.ageplatform.eu/sites/default/files/Human\\_rights\\_concerns\\_on\\_implications\\_of\\_COVID-19\\_to\\_older\\_persons\\_updated\\_18May2020.pdf](https://www.ageplatform.eu/sites/default/files/Human_rights_concerns_on_implications_of_COVID-19_to_older_persons_updated_18May2020.pdf)] (2.4.2022)

Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Statement: Lessons to be drawn from the ravages of the COVID-19 pandemic in long-term care facilities 20/05/2020.

[<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/lessons-to-be-drawn-from-the-ravages-of-the-covid-19-pandemic-in-long-term-care-facilities>] (2.4.2022)

Ihmisoikeuskeskus, Koronapandemian vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen – Ihmisoikeusvaltuuskunnan suosituksia. Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 3/2020. Helsinki 2020.

[[https://bin.yhdistysavain.fi/1586428/9IDGijznwnFiB8L3sWIA0VdVqV/Koronapandemian%20vaikutukset\\_ihmisoikeusvaltuuskunnan%20suosituksia.pdf](https://bin.yhdistysavain.fi/1586428/9IDGijznwnFiB8L3sWIA0VdVqV/Koronapandemian%20vaikutukset_ihmisoikeusvaltuuskunnan%20suosituksia.pdf)] (2.4.2022)

Kuntaliitto, asumispalvelut ja laitoshoido. Päivitetty 2.12.2020.

[<https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveysasiat/sosiaalihuolto/iakkaiden-palvelut/asumispalvelut-ja-laitoshoido>] (26.4.2021)

Lääkärilehti, Geriatrian professori Eija Lönnroos: Uutiset hoivakodeista eivät yllättäneet.

1.2.2019. [<https://www.laakarilehti.fi/ajassa/ajankohtaista/geriatrian-professori-eija-lonnroos-uutiset-hoivakodeista-eivat-yllattaneet/>] (18.9.2021)

Sosiaali- ja terveysministeriö, Koronapotilaita edelleen paljon sairaalahoidossa, omaehtoiset toimet tartuntojen leviämisen estämiseksi tärkeitä. Tiedote 76/2022, 24.3.2022.

[<https://stm.fi/-/koronapotilaita-edelleen-paljon-sairaalahoidossa-omaehtoiset-toimet-tartuntojen-leviamisen-estamiseksi-tarkeita>] (2.4.2022)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Hyvinvointi korona-aikana – kysely vanhuspalvelujen asiakkaille (VANKO), 2021. [<https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/hyvinvointi-korona-aikana-kysely-vanhuspalvelujen-asiakkaille-vanko->]

(2.4.2022)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Oireet ja hoito – koronavirus.

[<https://thl.fi/fi/web/infektiotaudit-ja-rokotukset/ajankohtaista/ajankohtaista-koronaviruksesta-covid-19/oireet-ja-hoito-koronavirus>] (18.9.2021)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Vammaispalvelujen käsikirja. Päivitetty 4.4.2022.

[<https://thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/tuki-ja-palvelut/asuminen>]

(6.4.2022)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, VANKO tutkimuksen keskeiset tulokset, 2021.

[<https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/hyvinvointi-korona-aikana-kysely-vanhuspalvelujen-asiakkaille-vanko-/keskeiset-tulokset>]

(2.4.2022)

Terveyden- ja hyvinvointialan ammattijärjestö Tehy, Esihenkilön koulutusvaatimukset.

[[https://www.tehy.fi/fi/apua/koulutus-ja-osaaminen/esihenkilon-](https://www.tehy.fi/fi/apua/koulutus-ja-osaaminen/esihenkilon-koulutusvaatimukset)

[koulutusvaatimukset](https://www.tehy.fi/fi/apua/koulutus-ja-osaaminen/esihenkilon-koulutusvaatimukset)] (16.9.2021)

United Nations, Human Rights Office of the High Commissioner, The UN Independent

Expert's position on older persons and Covid-19, "Unacceptable" – UN expert urges better protection of older persons facing the highest risk of the COVID-19 pandemic 27 March 2020.

[<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25748&LangID=E>] (2.4.2022)

Yleisradio uutiset, Koronan kirous. 2.4.2020. [<https://yle.fi/uutiset/3-11284262>] (1.8.2021)

Yleisradio uutiset, "Tiukka karanteeni on todella julma hoidettavalle" – SuPerin

puheenjohtaja nostaisi hoivakodeissa elämänlaadun koronarajoitusten edelle. 6.5.2020

[<https://yle.fi/uutiset/3-11336036>] (18.9.2021)

**LYHENNELUETTELO**

CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
EIOS	yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 18–19/1990)
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EOAK	Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
EU	Euroopan Unioni
HaO	hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys
KHO	korkein hallinto-oikeus
KP	kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7–8/1976)
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	perustuslaki
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
Tehy	Terveyden- ja hyvinvointialan ammattijärjestö
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
UN	United Nations
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

VANKO	Hyvinvointi korona-aikana – kysely vanhuspalvelujen asiakkaille
VNK	Valtioneuvoston kanslia
vp	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat
WHO	Maailman terveysjärjestö

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkielman taustaa

Perinteisesti länsimaisessa kulttuurissa yksilön itsemääräämisoikeutta pidetään yhtenä moraalisesti ja lainsäädännöllisesti perustavanlaatuisena oikeutena. Henkilölle katsotaan kuuluvan oikeus päättää itseään koskevista asioista sekä näiden päätösten pohjalta tehdä itseään koskevia ratkaisuja ilman ulkopuolisen tahon vaikutusta asiaan.<sup>1</sup> Itsemääräämisoikeutta pidetään myös suomalaisessa yhteiskunnassa merkittävänä ja perustavanlaatuisena arvona. Itsemääräämisoikeudella on kiinteä yhteys muihin merkittäviin arvoihin, kuten ihmisarvon loukkaamattomuuteen sekä yksilölle lähtökohtaisesti kuuluvaan vapauden periaatteeseen.<sup>2</sup> Suomen perustuslain (731/1999, PL) 1 §:ssä säädetysti valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapaudet ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.

Perustuslain 7 §:ssä on säädetty jokaiselle yksilölle kuuluvasta oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Kyseisen pykälän kolmannen momentin mukaan kenenkään ”henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta”. Mikäli henkilön itsemääräämisoikeuteen puututaan sitä jollain tapaa ulkoapäin rajoittamalla, tulee rajoittamisen perusteista olla siis säädetty lain tasoisella säädöksellä.

Joulukuussa 2019 sai kiinalaisesta Wuhanin kaupungista alkunsa virustauti, joka on nopeasti levinnyt ympäri maailmaa. Koronaksi tai covid-19 pandemiaksi nimetty tauti on mullistanut totutun elämäntapamme. Valtiot ovat joutuneet turvautumaan eri asteisiin sulkutoimiin sekä yhteiskunnallisen elämän rajoituksiin viruksen leviämisen ehkäisemiseksi.<sup>3</sup>

Koronavirustauti aiheuttaa äkillisen hengitystieinfektion, jonka oireita voivat muun muassa olla kuume, yskä, kurkkukipu sekä lihas - ja nivelkivut. Taudin oirekirjo on laaja ja taudinkuva voi vaihdella lähes oireettomasta taudista aina vakavan taudin muotoon. Myös oireet saattavat vaihdella taudin sairastamisen eri vaiheissa. On havaittu, että vakavan covid-19 taudin riskiryhmään kuuluvat erityisesti vaikeaa sydänsairautta sairastavat sekä iäkkäät henkilöt. Vakavassa taudissa potilaan tila voi heiketä nopeasti ja se saattaa johtaa jopa

---

<sup>1</sup> Räikkä 1993, s. 3.

<sup>2</sup> Arajärvi 2011, s. 18.

<sup>3</sup> Valtioneuvoston päätös VNK/2020/31 – muistio, s. 2,10.

potilaan kuolemaan. Riski kuolla koronavirustautiin kasvaa merkittävästi iäkkäiden keskuudessa.<sup>4</sup>

Yhteiskunnassa on lähes aina pyritty estämään tarttuviksi tiedettyjen tautien leviäminen. Tavoitteeseen pääsemiseksi on aikojen saatossa ollut voimassa hyvinkin erilaisia sääntöjen kokonaisuuksia, joiden avulla sairastunut henkilö on eristetty ympärillä olevasta yhteisöstä. Tauti on paitsi heikentänyt sairastuneen fyysistä vointia jopa kuolemaan johtavalla tavalla, myös aiheuttanut monessa tapauksessa häneen kohdistuneen, usein lähes täydellisen sosiaalisen eristämisen.<sup>5</sup>

Suomessa ryhdyttiin keväällä 2020 koko maata koskeviin voimakkaisiin toimiin covid-19 pandemian hillitsemiseksi. Suomen valtioneuvosto käsitteli yhdessä tasavallan presidentin kanssa poikkeusolojen toteamista 13.3.2020 pidetyssä kokouksessa. Valtioneuvoston yleisistunnossa 16.3.2020 todettiin maamme olevan poikkeusoloissa covid -19 pandemian vuoksi.<sup>6</sup> Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöön otosta otettiin käyttöön eduskunnan tuella 18.3.2020.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) raportista 8/2020 käy ilmi, että covid-19 pandemian alkuvaiheessa erityistä huolta aiheutti vanhuspalveluiden asiakkaiden turvallisuus muuttuneessa tilanteessa, jossa ikääntyneiden henkilöiden todettiin olevan keskeinen riskiryhmä sairauden suhteen. Tilanne johti toimiin, joissa ikääntyneiden itsemääräämisoikeuteen puututtiin voimakkaasti muun muassa liikkumista sekä sosiaalisia kontakteja rajoittamalla. Esimerkiksi vierailut asumispalveluyksiköissä, vanhainkodeissa sekä sairaaloiden vuodeosastoilla kiellettiin ja palvelutaloissa läheistään auttamassa käynyt omainen pystyi jatkamaan toimintaa ainoastaan poikkeusluvalla.<sup>7</sup>

## 1.2 Tutkielman tarkoitus sekä tutkimuskysymys

Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalouksista annetun lain (980/2012, vanhuspalvelulaki) 14 §:n 2 momentin mukaan

---

<sup>4</sup> Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, kohta Oireet ja hoito – koronavirus.

<sup>5</sup> Lehtonen 2001, s. 103. Ahtee toteaa vuonna 1950 kirjoittamassaan väitöskirjassa, että vaikka tarttuvaan tautiin sairastuneen eristäminen muusta yhteisöstä tapahtuukin kyseisen yksilön hoitamisen ja parantamisen tarkoituksessa, on henkilökohtaiseen vapauteen puuttumisen pääasiallisena tarkoituksena epäilemättä katsottava kuitenkin olevan sairastuneen ympärillä olevan yhteisön suojeleminen. Ahtee 1950, s. 302.

<sup>6</sup> Valtioneuvoston päätös VNK/2020/31.

<sup>7</sup> Rissanen ym. 2020, s. 37, 39.

pitkäaikaista hoitoa ja huolenpitoa turvaavat sosiaali- ja terveystalvet on toteutettava siten, että iäkäs henkilö voi kokea elämänsä turvalliseksi, merkitykselliseksi ja arvokkaaksi. Hänellä tulee olla myös mahdollisuus ylläpitää sosiaalista vuorovaikutusta sekä osallistua mielekkääseen, hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä edistävään ja ylläpitävään toimintaan. Yleisesti ottaen ikääntyneiden hoitotyössä keskeistä on noudattaa arvoja, jotka korostavat yksilön autonomiaa, omatomisuutta sekä yhteisöllisyyttä. Kyseisten arvojen toteuttamisessa tavoitteet asetetaan henkilön terveydentilan ja toimintakyvyn tukemiseen sekä kaiken kaikkiaan hyvän elämänlaadun saavuttamiseen. Eettisesti hyvää hoitotyötä tehdään silloin, kun yksilön itsemääräämisoikeutta ja yksityisyyttä hoitosuhteessa kunnioitetaan ja tarvittaviin toimiin huolenpidon ja turvallisuuden takaamiseksi riittävässä määrin ryhdytään.<sup>8</sup> Myös ihmissuhteiden ylläpitäminen ja sitä kautta turvallisuuden tunteen luominen ja vahvistuminen on merkittävässä roolissa iäkkään henkilön hyvää hoitoa toteuttaessa.<sup>9</sup> Tasoltaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon voidaan siis katsoa kuuluvaksi yhteistyön tekeminen potilaan omaisten ja läheisten kanssa niissä tilanteissa, joissa yhteistyö on potilaan toiveiden mukaista.<sup>10</sup>

Suomessa toimintamalliksi kevään 2020 pandemian tilanteessa omaksuttiin linjaus, jossa valtiohallinto johtoisesti alettiin määrätietoisin toimiin ryhtyä suojelemaan erityisesti suurimmassa vaarassa olevia sekä riskiryhmiin kuuluvia ihmisiä. Käytännössä tämä tarkoitti muun muassa sitä, että palvelu – ja hoivakodeissa asuvia henkilöitä alettiin suojaamaan virukselta asettamalla rajoituksia asukkaiden itsemääräämisoikeuteen. Rajoitusten avulla esimerkiksi asukkaan fyysiset tapaamiset perheenjäsenten sekä muiden läheisten kanssa estettiin. Suoritetuilla toimilla on jälkeenpäin tarkasteltuna havaittu olleen merkittäviä vaikutuksia palvelu- ja hoivakodeissa asuvien, muun muassa iäkkäiden henkilöiden, hyvinvoinnin ja toimintakyvyn kannalta.<sup>11</sup>

Vierailukielloista ohjeistaminen tapahtui pääsääntöisesti sosiaali- ja terveysministeriön (STM) paikallisen tason toimijoille antamalla ohjeilla sekä suosituksilla.<sup>12</sup> Huomionarvoista vällinneessa tilanteessa on se, että rajoitusten kohteeksi joutuivat kaikki asumis- ja hoivapalveluyksiköissä asuvat henkilöt ilman, että he olisivat sairastaneet kyseistä tautia tai heidän olisi voinut perustellusti epäillä siihen sairastuneen. Eduskunnan

---

<sup>8</sup> Sarvimäki 2008, s. 28 – 29.

<sup>9</sup> Hallikainen ym. 2017, s. 8 – 9.

<sup>10</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen – Karvonen-Kälkäjä 2017, s. 228.

<sup>11</sup> Rissanen ym. 2020, s. 10 – 12, 37, 39.

<sup>12</sup> EOAK/3919/2020, s. 7.

apulaisoikeusasiamies on ottanut kantaa lukuisiin kanteluihin, jotka ovat koskeneet palvelu- ja hoivakotiyksiköiden asukkaisiin kohdistuneita rajoitustoimia kevään 2020 aikana<sup>13</sup>.

Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää palvelu- ja hoivakodeissa asuvien henkilöiden itsemääräämisoikeuden rajoittamisen lainsäädännöllinen perusta covid-19 pandemian aikana keväällä 2020. Aihetta lähestytään perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta ja sitä tarkastellaan tuolloin voimassa olleen lainsäädännön kautta. Erityistä huomiota kiinnitetään sosiaali- ja terveysministeriön antamaan ohjeistukseen koskien vierailukieltoja. Ohjeistusta tarkasteltaessa esille nousee tutkielman kannalta oleellinen tutkimuskysymys:

Mikä oli palvelu- ja hoivakoteja koskeneiden vierailukieltojen lainsäädännöllinen perusta keväällä 2020?

Aihetta tarkastellaan myös vahvasti oikeusperiaatteellisesta näkökulmasta ottaen huomioon itsemääräämisoikeuden periaatteen sekä suojelun periaatteen merkitys sekä painoarvo vallinneessa tilanteessa, omaksutun toimintamallin määrittäjänä. Näin ollen toinen merkittävä tutkimuskysymys on:

Millainen oli vierailurajoitusten taustalla vaikuttaneiden oikeusperiaatteiden, yksilön itsemääräämisoikeuden ja suojelun periaatteen välinen painoarvo kyseisessä tilanteessa?

Tutkielmaan valittu näkökulma painottuu siis yksilöä koskevan itsemääräämisoikeuden tarkasteluun. Esimerkiksi aiheen kannalta niin ikään merkittävä yksityiselämän suoja (PL 10 §) jää työssä pelkän maininnan varaan. Rakenteellisesti tutkielma jakautuu seuraavasti: luvussa 1 avataan tutkielman kannalta keskeisten käsitteiden sisältö, luvussa 2 aihetta taustoitetaan paneutumalla itsemääräämisoikeuden perustuslailliseen normiperustaan, aiheen kannalta keskeisiin kansainvälisiin sopimuksiin ja suosituksiin sekä perusoikeuden yleisiin rajoitusperusteisiin. Luvussa 3 tarkastellaan keväällä 2020 sosiaali- ja terveysministeriön antamaa ohjeistusta palvelu- ja hoivakodeille sekä kyseisen ohjeistuksen lainsäädännöllistä perustaa. Luvussa 4 tutkielman aihetta lähestytään vielä oikeusperiaatteellisesta näkökulmasta, punniten suojelun periaatteen ja itsemääräämisoikeuden periaatteen toteutumista sekä painoarvoa kyseisessä tilanteessa. Lopuksi luvussa 5 esitetään tutkielman tuloksena esiin nousseet keskeiset johtopäätökset.

Tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan nimenomaan palvelu- ja hoivakoteihin kohdistuneita vierailurajoituksia. Ulkopuolelle jäävät erilaiset laitoshoitopaikat, esimerkiksi

---

<sup>13</sup> EOAK/3919/2020, s. 7; EOAK 3232/2020, s.1.

terveyskeskuksen vuodeosastolla annettava pitkäaikainen laitoshoido, josta säädetään terveydenhuoltolain (1326/2010, terveydenhuoltolaki) 67 §:ssä. Tutkielma ei niin ikään koske yksityisissä asunnoissa annettavia palveluita ja hoitoa. Tutkielman ulkopuolelle rajataan lisäksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977, kehitysvammalaki) sekä mielenterveyslain (1116/1990, mielenterveyslaki) perusteella järjestettävä palveluasuminen. Tutkielmaan tuodaan yksilökohtaista näkökulmaa vierailurajoitusten tosiasiallisesta toteutumisesta eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen asiaa koskevien ratkaisujen kautta. Tutkielma rajataan koskemaan ajanjaksoa 16.3.2020 – 16.6.2020, jolloin Suomeen oli julistettu poikkeusolot pandemian vuoksi. Tutkielman aihe on yhä erittäin ajankohtainen, koska covid-19 pandemia on edelleen uhka niin Suomessa kuin maailmallakin<sup>14</sup>.

### 1.3 Tutkielmassa käytetty metodi

Oikeustieteen perinteinen kiinnostuksen kohde on yhteiskunnallisen todellisuuden hahmottaminen, keskittyen kuitenkin puhtaasti tuossa todellisuudessa vallitsevan oikeuskäytännön tutkimiseen.<sup>15</sup>

Tämän tutkielman tutkimusmenetelmä on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Lainoppi käsitteenä on määriteltävissä voimassa olevan oikeuden tietynhetkistä sisältöä analysoivaksi tutkimustavaksi. Lainopillisen tutkimuksen yhteiskunnallinen merkittävyys nousee esiin tutkimuskohteen institutionaalisten sidonnaisuuksien vuoksi. Tutkimuskohteen, voimassa olevan oikeuden normit sekä riittävää institutionaalista tukea ja yhteisöllistä hyväksyntää saavat oikeusperiaatteet, määrittävät sen, miten yksilölle lainsäädännössä kohdennetut oikeudet ja velvollisuudet jakautuvat yhteiskunnassa.<sup>16</sup>

Lainopin voidaan katsoa olevan deskriptiivistä eli kuvailevaa tiedettä. Toisaalta lainopissa kuvataan voimassa olevan oikeuden sisältöä, mutta toisaalta kyseisiin lauseisiin linkittyä vahvastikin niiden merkitystä koskevia kannanottoja.<sup>17</sup> Deskriptiivisessä laintulkinnassa oikeudellisen päättelyn materiaalia ovat muun muassa viranomaisratkaisut. Ajatuksena on, että oikeutta toteutetaan tehokkaalla tavalla silloin, kun normeja sovelletaan yhteiskunnassa

---

<sup>14</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 76/2022.

<sup>15</sup> Husa 1997, s. 97.

<sup>16</sup> Siltala 2003, s. 108 – 109.

<sup>17</sup> Hirvonen 2011, s. 25 – 26.

viranomaisten toimesta. Deskriptiivisessä laintulkinnassa selvitetään se, miten viranomaiset ovat tulkinneet käsillä olevassa tilanteessa lakia.<sup>18</sup>

Edellä mainitun lisäksi lainopilla on myös systematisoiva tehtävä. Tämä tarkoittaa sitä, että voimassa olevaa oikeutta jäsennetään muun muassa oikeudellisen käsitejärjestelmän avulla. Oikeudellinen systematisointi nousee esille erityisesti tilanteissa, joissa normijärjestelmä havaitaan puutteelliseksi.<sup>19</sup> Paitsi, että tässä tutkielmassa keskitytään kuvaamaan voimassa olevan lainsäädännön sisältöä ja viranomaisten tulkintaa siitä kevään 2020 tilanteesta, pyritään aihetta viemään eteenpäin myös systematisoinnin avulla.

Tutkielmassa oikeuslähteisiin sovelletaan *Aarnion* oikeuslähteoppia<sup>20</sup>. Keskeinen oikeuslähde tutkielman kannalta on vahvasti velvoittava kansallinen lainsäädäntö. Tutkielmassa viitataan myös heikosti velvoittaviin lain esitöihin sekä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen asiaa koskeviin ratkaisuihin. Sallituista oikeuslähteistä tutkielmassa käytetään erityisesti oikeuskirjallisuutta sekä muuta aiheen kannalta relevanttia kirjallisuutta ja ajankohtaista aineistoa.

#### **1.4 Keskeiset käsitteet: vanhus, vammainen ja palveluasuminen**

Nykyajan Suomessa poliittisena tavoitteena on edesauttaa vanhusväestön arkielämän hyvinvointia. Tavoitteeseen pyritään toisaalta tukemalla ikääntyvän väestön omatoimista selviytymistä arjessa, mutta myös huolehtimalla tarpeellisen hoidon saamisesta. Pääsääntöisesti pyrkimyksenä on tukea ja edistää vanhusväestön aktiivisuutta.<sup>21</sup> Erityisesti 2000-luvulla sosiaalipoliittisena tavoitteena on ollut runsaasti apua tarvitsevien ikäihmisten sijoittaminen palveluasumisen piiriin perinteisen laitoshoitopaikan sijasta.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Aarnio 1978, s. 248 – 249.

<sup>19</sup> Aarnio 2006, s. 238.

<sup>20</sup> Aarnio 2006, s. 292 – 293. Perinteisesti kyseisen jaottelun mukaan oikeuslähteet voidaan jakaa velvoittavuudeltaan vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin sekä sallittuihin oikeuslähteisiin. Vahvasti velvoittaviin lähteisiin lukeutuvat Eurooppa oikeuden sitovat osat, Euroopan ihmisoikeussopimuksen normit, EU-tuomioistuimen tietyt prejudikaatit, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tietyt prejudikaatit, kansallisen oikeuden normistot ja maan tapa. Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat lainsäätäjän tarkoitus ja tuomioistuinratkaisut. Sallittuihin oikeuslähteisiin puolestaan kuuluvat muun muassa oikeusvertailevat ja oikeushistorialliset sekä oikeustieteelliset argumentit. Kielletyistä oikeuslähteistä mainittakoon esimerkiksi lain ja hyvän tavan vastaiset sekä avoimen puoluepoliittiset argumentit.

<sup>21</sup> Heliö ym. 2006, s. 370.

<sup>22</sup> Pahlman 2019, s. 167.

Kunnat ovat vastuussa sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä<sup>23</sup>. Toteuttaessaan laissa niille määrättyjä tehtäviä on kunnilla mahdollisuus valita palvelujen tuottamistapa<sup>24</sup>. Kunnilla on siis mahdollisuus järjestää kyseisiä palveluita usealla eri tavalla, muun muassa tuottamalla palvelut julkisen sektorin toimesta kunnan omana palveluntuotantona tai hankkia tarvittavat palvelut yksityisiltä palveluntarjoajilta.<sup>25</sup> Nykyään muun muassa palveluasumisen järjestämisen kunnat ovat merkittävässä määrin siirtäneet yksityisten palveluntuottajien toteutettavaksi.<sup>26</sup> Hyvin yleistä on, että kunta ostaa asumispalveluja alalla toimivilta yksityisiltä yrityksiltä tai säätiöiltä<sup>27</sup>. Palveluasuminen voi ajalliselta kestoaltaan olla joko lyhyt – tai pitkäaikaista.<sup>28</sup> Vuonna 2019 palveluasumisen asiakkaiden keski-ikä oli Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tilaston mukaan 84 vuotta ja kyseisen vuoden aikana palveluasumisen piirissä hoidettiin yhteensä noin 85 400 asiakasta.<sup>29</sup>

Tämän tutkielman kannalta keskeistä on lyhyesti määritellä vanhuksen, vammaisen ja palveluasumisen käsitteet. Palveluasumisen piiriin kuuluvat henkilöt, jotka tarvitsevat eri asteista hoitoa ja huolenpitoa, eivätkä he pysty asumaan itsenäisesti esimerkiksi sairauden, vamman tai korkean iän tuomien haasteiden takia. Hoiva- ja palvelukodeissa asuu näin ollen sekä iäkkäitä, vanhusväestöön kuuluvia henkilöitä, että eri asteisesti vammautuneita henkilöitä, jotka eivät ikänsä puolesta ole luettavissa vanhusväestöön.<sup>30</sup> Tutkielmassa tarkastellaan hoiva- ja palvelukoteihin kohdistuneita rajoitustoimia keväällä 2020, joten aihe koskettaa molempia hoiva- ja palvelukodeissa asuvia henkilöryhmiä, sekä vanhuksia että vammaisia. Seuraavassa perehdytään edellä mainittuihin käsitteisiin hieman tarkemmin.

Vanhuuden käsitteen määrittelemisen ei välttämättä ole aina yksinkertaista<sup>31</sup>. Kyseinen käsite liittyy kiinteästi muun muassa ympäröivän yhteiskunnan olosuhteisiin ja vallitsevan kulttuurin ominaispiirteisiin. Esimerkiksi kansainvälisissä ihmisoikeuksia koskevissa

---

<sup>23</sup>Huomattakoon, että tutkielman tarkasteluajankohtana keväällä 2020 sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu ei ollut vielä siirtynyt kunnilta hyvinvointialueiden järjestysvastuulle. Näin ollen aihetta ei luonnollisesti tarkastella tutkielman palautusvaiheessa aloitetun, uuden alueellisen järjestelmän mukaisesti, vaan aiheeseen paneudutaan tuolloin voimassa olleen lainsäädännön mukaisesti.

<sup>24</sup> HE 309/1993 vp, s. 71.

<sup>25</sup> Heliö ym. 2006, s. 370.

<sup>26</sup> Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2020, tilastoraportti 45/2020, s. 1; Kuntaliitto 2020, kohta asumispalvelut ja laitoshoidot.

<sup>27</sup> Heliö ym. 2006, s. 373.

<sup>28</sup> Kuntaliitto 2020, kohta asumispalvelut ja laitoshoidot.

<sup>29</sup> Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2020, tilastoraportti 45/2020, s. 6.

<sup>30</sup> Kuntaliitto 2020, kohta asumispalvelut ja laitoshoidot.

<sup>31</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen 2013, s. 29.

sopimuksissa vanhuuden määritelmää ei ole avattu yksiselitteisesti.<sup>32</sup> Myöskään kotimaisessa lainsäädännössä vanhuksen määritelmä ei käy yksiselitteisesti ilmi. Määritelmää voidaan katsoa rakennetun esimerkiksi henkilön toimintakyvyn käsitteen kautta. Vanhuspalvelulain 3 §:ssä säädetysti iäkkäällä henkilöllä tarkoitetaan henkilöä, jonka fyysinen, kognitiivinen, psyykinen tai sosiaalinen toimintakyky on heikentynyt korkean iän myötä alkaneiden, lisääntyneiden tai pahentuneiden sairauksien tai vammojen vuoksi taikka korkeaan ikään liittyvän rappeutumisen johdosta.

Sosiaalihuoltolaissa (1301/2014, sosiaalihuoltolaki) vanhuksen määritelmä on puolestaan sidottu selkeästi henkilön ikään. Kyseisen lain 36 §:ssä, joka koskee palvelutarpeen arviointia ja sen tekemisen kiireellisyyttä, on asetettu iäkkäitä henkilöitä koskeva ikäraja, jolloin kyseisen arvioinnin tekeminen on viimeistään aloitettava. Arvioinnin vaatimiin toimiin on ryhdyttävä viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun asiakas, asiakkaan omainen tai läheinen tai hänen laillinen edustajansa on ottanut yhteyttä sosiaalipalveluista vastaavaan kunnalliseen viranomaiseen palvelujen saamiseksi muun muassa silloin kun arvioinnin kohteena oleva henkilö on yli 75-vuotias.

Vanhuutta voidaan siis yleisesti ottaen arvioida suhteessa henkilön ikään, toimintakykyyn ja muihin fyysisiin ominaisuuksiin.<sup>33</sup> Tässä tutkielmassa vanhus käsitteenä nojaa lähinnä edellä esitettyyn vanhuspalvelulain määritelmään. Toisin sanoen tutkielman kannalta olennaista on henkilön päivittäiseen toimintakykyyn liittyvien rajoitteiden huomioiminen. Tällä tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että lähtökohtaisesti palveluasumisen piirissä olevat iäkkäät henkilöt tarvitsevat eri asteista hoitoa ja huolenpitoa, eivätkä he pysty asumaan itsenäisesti esimerkiksi sairauden, vamman tai korkean iän tuomien haasteiden takia.<sup>34</sup> Tässä tutkielmassa vanhuksella tarkoitetaan näin ollen toimintakyvyltään tavalla tai toisella rajoittunutta iäkästä henkilöä, joka ei kykene asumaan itsenäisesti ja saattaa tarvita arkielämän haasteista selviytyäkseen päivittäin apua. Jatkossa kyseisestä henkilöryhmästä käytetään termiä vanhukset tai iäkkäät henkilöt.

YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD) sisältää vammaisen henkilön määritelmän. Kyseisen sopimuksen mukaisesti vammaisena on pidettävä henkilöä, jolla on pitkäaikainen

---

<sup>32</sup> Mikkola 2014, s. 19-20. Muun muassa Nieminen on tutkinut ikää tasa-arvokysymyksen näkökulmasta, ks. Nieminen 2006, s. 255 – 288.

<sup>33</sup> Mikkola 2014, s. 19-20.

<sup>34</sup> Kuntaliitto 2020, kohta asumispalvelut ja laitoshoido.

ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma ja tämä vamma vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää hänen täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Myös laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987, vammaispalvelulaki) sisältää vammaisen henkilön määritelmän. Kyseisen lain 2 §:n mukaisesti vammaisella henkilöllä tarkoitetaan henkilöä, jolla vamman tai sairauden johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista.

Käsitteenä vammaisuus pohjautuu siis yksilön fyysisiin tai psyykkisiin terveydellisiin seikkoihin. Kyseiset seikat voivat vaikuttaa merkittäväällä tavalla yksilön edellytyksiin toimia erilaisissa ympäristöissä. Voidaankin todeta, että vammaisuuden kokemus ja merkitys yksilön elämässä määräytyy hyvin pitkälti sosiaalisten suhteiden ja ympäristön tarjoamien edellytysten sekä vaatimusten mukaisesti.<sup>35</sup>

Tässä tutkielmassa käsiteellä vammaisen henkilö tarkoitetaan vammaispalvelulain mukaista määritelmää. Tällä tarkoitetaan näin ollen henkilöä, jolla sairauden tai vamman seurauksena on huomattavia vaikeuksia arkielämän toiminnoissa, eikä itsenäinen asuminen näin ollen ole mahdollista, vaan henkilö kuuluu palveluasumisen piiriin. Jatkossa kyseisestä henkilöryhmästä käytetään termiä vajaakuntoinen aikuinen.

Asumispalveluiden järjestämisestä säädetään muun muassa sosiaalihuoltolaissa. Sosiaalihuoltolain 21 §:n mukaan asumispalveluja järjestetään henkilöille, jotka erityisestä syystä tarvitsevat apua tai tukea asumisessa tai asumisensa järjestämisessä. Palveluasumisella tarkoitetaan kyseisessä pykälässä säädetysti palveluasunnossa järjestettävää asumista ja palveluja. Asumisen palveluihin sisältyvät muun muassa asiakkaan tarpeen mukainen hoito ja huolenpito, toimintakykyä ylläpitävä toiminta, aterial-, vaatehuolto-, peseytymis- ja siivouspalvelut sekä osallisuutta ja sosiaalista kanssakäymistä edistävät palvelut.

Palvelutalolla puolestaan tarkoitetaan kokonaisuutta, johon voi sisältyä erilaisia palveluasumisen muotoja, aina yksittäisistä asunnoista ryhmäkotimuotoiseen asumiseen. Palvelutalossa asukkaiden käytössä voi olla myös yhteisiä tiloja. Palveluasumiseen kuuluvista päivittäisistä palveluista on vastuussa yleensä palvelutalon henkilökunta ja

---

<sup>35</sup> Kuosma 2018, s. 19.

asukkaiden saatavilla on usein myös erilaisia talon ulkopuolisten tahojen tarjoamia oheispalveluita.<sup>36</sup>

Tehostettua palveluasumista on sosiaalihuoltolain 21 §:n mukaan järjestettävä henkilöille, jotka tarvitsevat hoitoa sekä huolenpitoa ympärivuorokauden. Erotuksena niin kutsutusta tavallisesta palveluasumisesta, tehostetussa palveluasumisessa henkilölle annetaan siis ympärivuorokauden hänen tarvitsemiaan hoidon ja huolenpidon palveluita<sup>37</sup>.

Vammaisille henkilöille järjestettävistä asumispalveluista säädetään vammaispalvelulaissa ja kehitysvammalaissa. Vammaispalvelulain 8 §:ssä säädetysti kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle palveluasuminen, jos henkilö vammansa tai sairautensa takia välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Vammaispalveluasetuksen (759/1987) 11 §:n mukaan palveluasumista järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, joka vammansa tai sairautensa vuoksi tarvitsee toisen henkilön apua päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa jatkuvaluonteisesti, vuorokauden eri aikoina tai muutoin erityisen runsaasti. Näitä erityislakeja sovelletaan, jos vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle soveltuvia sekä hänen etunsa mukaisia palveluja edellä esitetyn sosiaalihuoltolain perusteella.

Edellä mainittu koskee kaikenikäisiä, eri tavoin vammautuneita henkilöitä. Tarvittaessa palveluasumista on siis järjestettävä esimerkiksi lapselle, vanhukselle, mielenterveyskuntoutujalle tai kehitysvammaiselle henkilölle. Palveluasumisen järjestämisvelvollisuutta kunnalla ei kuitenkaan ole siinä tapauksessa, että henkilö on niin vaikeasti vammautunut tai monivammaisen, että hänen hoitoaan ei ole mahdollista riittävällä tavalla taata avohuollossa toteutettavin toimenpitein.<sup>38</sup>

Tässä tutkielmassa käsitteellä palveluasuminen tarkoitetaan vanhuksille ja vajaakuntoisille aikuisille järjestettäviä asumisen palveluita sosiaalihuoltolaissa tarkoitetuissa palveluasunnoissa sekä tehostetuissa palveluasunnoissa. Palveluasumisesta käytetään jatkossa termiä palvelu- ja hoivakoti.

---

<sup>36</sup> Heliö ym. 2006, s. 373.

<sup>37</sup> Toivonen – Muukkonen – Mäki-Petäjä-Leinonen 2021, s. 210.

<sup>38</sup> Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2022, Vammaispalvelujen käsikirja > tuki ja palvelut > asuminen.

## 1.5 Vanhuksia ja vajaakuntoisia aikuisia koskevat keskeiset oikeusperiaatteet – itsemääräämisoikeus ja suojeleminen

Lähtökohta normatiivisessa argumentaatiossa on säädetty laki.<sup>39</sup> Säädännäinen oikeus on tulkinnassa perustavanlaatuisessa asemassa, mutta tulkintaan vaikuttavat myös muut oikeuden tasot. Oikeusnormeja säädännäisen oikeuden rinnalla voivat edustaa esimerkiksi tavanomaisen oikeuden normit tai oikeusperiaatteet.<sup>40</sup>

Vanhuksien sekä vajaakuntoisten aikuisten oikeusturvan kannalta keskeisessä asemassa olevia oikeudellisia periaatteita ovat itsemääräämisoikeus ja suojeleminen periaate. Merkittäviä oikeudellisia periaatteita, joiden voidaan yhtä lailla katsoa koskevan kyseisiä henkilöryhmiä, on toki muitakin, esimerkkinä mainittakoon yhdenvertaisuuden periaate.<sup>41</sup> Tässä yhteydessä lähempään tarkasteluun nostetaan kuitenkin ainoastaan tutkielman kannalta keskeisimmät, itsemääräämisoikeuden sekä suojeleminen periaatteet.

Edellä mainitut oikeusperiaatteet ovat lakiteksteissä esiintyvinä termeinä varsin harvinaisia<sup>42</sup>, mutta niiden voidaan havaita vaikuttavan merkittäväällä tavalla etenkin

<sup>39</sup> Oikeusnormeja koskevia tunnusmerkkejä ovat abstraktisuus ja yleisyys. Normin abstraktisuus ilmenee siten, että niiden avulla säännellään pääsääntöisesti tyyppitapauksia, vain hyvin harvoin normi koskee tiettyä yksittäistä tapausta. Jotta normi täyttää sille asetetut vaatimukset, on sen alueellisen ulottuvuuden katettava koko valtio ja kaikkia normin sääteliä asioita on viranomaistoiminnassa käsiteltävä samalla tavalla. Edellä kuvattujen vaatimusten lisäksi normin ajallisen keston on oltava etukäteen tiedossa, jotta oikeuden ennustettavuus säilyy. Aarnio 1989, s. 62 – 64.

<sup>40</sup> Laakso 2012, s. 327. Oikeusnormit ovat joko sääntöjä tai periaatteita. Säännöt eroavat periaatteista oikeudelliselta luonteeltaan. Säännöille on ominaista tietynlainen systemaattisuus. Perusperiaate on, että sääntöä joko sovelletaan tai ei sovelleta. Sääntö on joko voimassa tai sitten ei. Säännöille on ominaista ehdottomuus, sääntöjä on noudattava, toisin sanoen säännön noudattaminen osittain on mahdotonta. Sääntöjen avulla on usein hyvin selkeästi mahdollista havaita, mikä kulloisessakin tilanteessa on oikeudellisesti ylipäätään mahdollista. Aarnio 1989, s. 79; Laakso 2012, s. 229 – 230. Oikeusperiaatteet puolestaan ovat luonteeltaan suuntaa antavia, eivät sääntöjen tapaan ehdottomia. Periaatteet ovat voimakkaasti tilannesidonnaisia. Käsillä olevasta tilanteesta sekä näkökulmasta riippuen oikeusperiaatteita on mahdollista määritellä joko oikeusnormiksi tai oikeudelliseksi argumentiksi. Laakso 2012, s. 229 – 230. Toisaalta oikeussääntöjen ja periaatteiden välinen kahtiajako ei välttämättä ole kuitenkaan suoraviivainen ja helposti tunnistettavissa oleva. Esimerkiksi Aarnio on esittänyt kyseisten normityyppien jaottelun liukuvalla asteikolla, jossa on havaittavissa säännöt, säännön kaltaiset periaatteet, periaatteen kaltaiset säännöt sekä periaatteet. Aarnio 2006, s. 303 – 306.

<sup>41</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen – Karvonen-Kälkäjä 2017, s. 21.

<sup>42</sup> Henkilölle kuuluva itsemääräämisoikeus on mainittu muun muassa laissa potilaan asemasta ja oikeuksista (785/2014, potilaslaki), jossa säädetään potilaan oikeudesta hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon sekä siihen liittyvään kohteluun. Lain 6 §:ssä on säädetty potilasta koskevasta itsemääräämisoikeudesta, jonka mukaan potilasta tulee hoitaa yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000, sosiaalihuollon asiakaslaki) 8 §:n 1 momentissa korostetaan asiakkaan oikeutta itsemääräämiseen. Siinä säädetysti sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide sekä myös muutoin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Mainitun lain 9 §:n mukaan, jos täysi-ikäinen asiakas ei sairauden, hengen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa tai sosiaalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen taikka ymmärtämään ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päätösten vaikutuksia, on asiakkaan

säännösten säätämisen taustalla olevina arvoina ja asenteina.<sup>43</sup> Itsemääräämisen ja suojelun periaatteet kiinnittyvät merkittävällä tavalla perus- ja ihmisoikeuksiin sekä ihmisarvon käsitteeseen. Lähtökohtana on, että ihmis- ja perusoikeuksien turvaaminen luo edellytykset itsemääräämisen ja suojelun periaatteen taustalla voimakkaasti ja perustavanlaatuisella tavalla vaikuttavan ihmisarvon turvaamiseen<sup>44</sup>.

Tutkielman aihealueen kulminoituessa tarkastelemaan toteutettujen rajoitustoimien oikeudellista perustaa, joita palvelu- ja hoivakodeissa asuvien vanhuksien sekä vajaakuntoisten aikuisten itsemääräämisoikeuteen kohdistettiin keväällä 2020, on tärkeää syventyä paitsi itsemääräämisoikeuden sekä suojelun yleisiin näkökohtiin, myös lyhyesti tarkastella niiden taustalla vaikuttavia ihmisoikeuksien ja ihmisarvon käsitteitä.

Myös itsemääräämisoikeuteen kiinteästi liittyvä normiperusta, muun muassa perustuslain sekä kansainvälisten sopimusten tasolla, on aiheen kannalta relevanttia ottaa esille. Kyseisiin asioihin paneudutaan lyhyesti luvussa 2.

### *1.5.1 Itsemääräämisoikeus*

Ihmisoikeuden käsite on sisällöllisesti laaja. Sen piiriin katsotaan kuuluvaksi kaikki ne ehdottomat oikeudet, joihin ihmisyksilö, ihmisyytensä vuoksi, on oikeutettu. Ihmisoikeuksiin kiinteästi liittyvät muun muassa ihmisarvon ja perusvapauksien käsitteet sekä tosiasiallinen mahdollisuus saada oikeussuojaa.<sup>45</sup>

Ihmisoikeudet on määritelty kansainvälisiä ihmisoikeuksia koskevissa sopimuksissa.<sup>46</sup> Ihmisoikeuksin turvattuun alueeseen katsotaan kuuluviksi kaikki henkilöt, jotka kulloinkin ovat kansainvälisessä sopimuksessa mukana olevan valtion oikeudenkäyttöpiirissä, riippumatta henkilön kansallisuusvaltiosta.<sup>47</sup> Ihmisoikeuksien voidaan todeta olevan oikeusjärjestyksessä erityisasemassa ja kyseisillä oikeuksilla on kiinteä yhteys muun muassa moraalifilosofiaan. Ihmisoikeudet kuvastavatkin perustavaa laatua olevia arvoja, joiden on

---

tahtoa selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa taikka omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa.

<sup>43</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen – Karvonen-Kälkäjä 2017, s.21.

<sup>44</sup> Niemi 2019, s. 337.

<sup>45</sup> Mikkola 2014, s. 20; Ojanen 2016, s. 135 – 136.

<sup>46</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 215. Kyseisistä sopimuksista tarkemmin tutkielman kohdassa 2.2.

<sup>47</sup> Ojanen 2016, s. 135 – 136.

haluttu nauttivan erityistä pysyvyyttä ja joille tunnustetaan yleismaailmallisesti tavallista suurempi painoarvo.<sup>48</sup>

Ihmisoikeuksien keskeisenä tehtävänä on antaa yksilöille suojaa yhteiskunnallista mielivaltaa vastaan. Ihmisoikeussopimukset tuovat turvaa muun muassa laitonta ja mielivaltaista vapaudenriistoa vastaan. Lähtökohtana on, että keneltäkään ei saa riistää hänen vapauttaan mielivaltaisesti ilman laissa säädettyä perustetta. Paitsi, että vapaudenriiston on aina perustuttava säädettyyn lakiin, ei esimerkiksi pelkästään se, että henkilö on vammautunut ja toimintakyvyltään rajoittunut, anna yksistään oikeutta riistää sen perusteella hänen vapauttaan.<sup>49</sup>

Ihmisoikeuksien toteuttamisen päämääränä on suojata yksilölle kuuluvaa ihmisarvoa. Hyvin usein ihmisoikeuden käsite aktivoituu niissä tilanteissa, joissa joko yksittäisen henkilön tai kokonaisen ihmisryhmän oikeuksia loukataan joko muiden yksilöiden tai julkisen vallankäytön toimesta. Oikeudenloukkaukset voivat olla esimerkiksi erilaisia väärinkäytöksiä tai pahimmillaan ne voivat edustaa jopa inhimillistä pahuutta.<sup>50</sup>

Matthew Scott on todennut ihmisoikeuksien toteutumista covid-19 pandemian alkuaikaa tarkastelleessa blogikirjoituksessaan kesällä 2020, että erityisessä vaarassa ihmisoikeuksien toteutumisen suhteen poikkeuksellisessa yhteiskunnallisessa tilanteessa ovat muun muassa vammaiset sekä muut erityisryhmät. Yhteiskuntaa koettelevassa kriisissä ajaututaan helposti toteuttamaan hallinnollisesti rajoittavia toimia, jotka saattavat jopa loukata henkilöiden ihmisoikeuksia. Scott toteaa, että pandemia on tuonut esiin yhteiskunnan vahvuudet sekä heikkoudet ja se on korostanut ihmisoikeuksien suojaamisen tärkeyttä.<sup>51</sup>

Useissa Euroopan maissa kansalliset oikeusasiamies organisaatiot sekä muut ihmisoikeuksia valvovat elimet ovat kiinnittäneet huomiota iäkkäiden henkilöiden tilanteeseen covid-19 pandemian aikana, erityisesti iäkkäiden tasa-arvoiseen kohteluun.

---

<sup>48</sup> Ojanen 2016, s. 135 – 136. Rautiainen tarkastelee ihmisoikeuksia sosiaalisesta näkökulmasta. Kyseisissä oikeuksissa on hahmotettavissa neljä tasoa, jotka ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Lähtökohtaisesti ne näyttäytyvät arvoina sekä ideaaleina niistä jokaiselle ihmiselle kuuluvista oikeuksista, joihin olemme oikeutettuja riippumatta taustastamme, iästämme tai muusta sosiaalisesta asemastamme. Nämä kyseiset arvot muunnetaan tosiasiallisiksi normeiksi kansainvälisesti solmittujen ihmisoikeussopimusten avulla. Ihmisoikeussopimukset luovat puolestaan kansalliselle sääntelylle vähimmäistason, jonka turvaamiseen sopimuksen osapuolina olevat valtiot ovat sitoutuneet. Sosiaaliset oikeudet näyttäytyvät perustuslaillisina perusoikeuksina, joiden toteutumisen turvaamiseen valtio on erityisellä tavalla sitoutunut. Perusoikeudet asettavat suuntaviivat sille normistolle, jonka avulla perus- ja ihmisoikeuksia tosiasiallisesti toteutetaan, toisin sanoen perus- ja ihmisoikeuksia konkretisoivalle lainsäädännölle. Rautiainen 2017, s. 28 – 30.

<sup>49</sup> Pirjatanniemi 2014, s. 291 – 292.

<sup>50</sup> Launis 2018, s. 266.

<sup>51</sup> Scott 2020, blogi kirjoitus COVID-19 and Human Rights.

Esimerkiksi Puolassa on kiinnitetty huomiota iäkkäiden henkilöiden kohtaamaan syrjintään. Saman suuntaisesti on toimittu muun muassa Saksassa, jossa on kiinnitetty huomiota julkisiin lausuntoihin, joissa luokitellaan iäkkäät henkilöt kategorisesti ”vanhoiksi ja heikoiksi”.<sup>52</sup>

Ihmisarvon käsite linkittyy keskeisellä tavalla yksilön autonomian, toisin sanoen itsemääräämisoikeuden, käsitteeseen. Kyseisen suhteen katsotaankin olevan selkeä lähtökohta sekä ihmisarvon käsitettä koskevassa filosofisessa perinteessä että kyseisen käsitteen ymmärtämisessä oikeudellisesti.<sup>53</sup>

Yksilön autonomiaa tarkastellaan usein erityisesti henkilön vapautena toimia haluamallaan tavalla. Tällöin tarkastelun näkökulmaksi lähes poikkeuksetta valikoituu rationaaliseen ja tavoitteelliseen toimintaan kykenevät yksilöt. Ihmisarvon käsite pitää kuitenkin sisällään myös niiden henkilöiden autonomian turvaamisen, jotka eivät syystä tai toisesta kykene suoriutumaan tavoitteellisen toiminnan vaatimuksista.<sup>54</sup>

Ihmisarvon kunnioittaminen korostuu erityisesti tilanteissa, joissa henkilö on esimerkiksi vanhuuden heikkouden, vammaisuuden tai muun vastaavan syyn takia riippuvainen muiden ihmisten antamasta tuesta ja avusta. Arvokkaan ja mielekkään elämän elämisen on oltava mahdollista myös tilanteissa, joissa henkilön toimintakyky on rajoittunut. Henkilöllä on oltava käytännössä kohtaamistaan rajoitteista huolimatta oikeus päättää itseään koskevista asioista. Tämä oikeus ei saa olla riippuvainen henkilön asemasta tai ominaisuuksista.<sup>55</sup>

Jokaiselle kuuluvan ihmisarvon osana on siis oikeus autonomiaan ja sen myötä mahdollisuus tehdä ja toteuttaa elämässään omia, itsenäisiä valintoja. YK:n vammaissopimuksen yhtenä perustavanlaatuisena tavoitteena on vammautuneen henkilön autonomian turvaaminen ja edistäminen. Kyseisen sopimuksen tavoitteena on vammautuneen yksilön hahmottaminen erilaisiin valintoihin pystyvänä toimijana, ei esimerkiksi pelkästään kohteena sosiaalipoliittisille tai sairaanhoidollisille toimenpiteille. Vammaisen henkilön mielipiteitä ja näkemyksiä on kuunneltava ja kunnioitettava.<sup>56</sup>

Eettisesti tarkasteltuna henkilön oikeus määrätä itsestään tarkoittaa siis sitä, että jokaisen yksilön moraalista oikeutta itsemääräämiseen on kunnioitettava. Kunnioittaminen pitää

---

<sup>52</sup> European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) 2021a, s. 76.

<sup>53</sup> Niemi 2019, s. 342.

<sup>54</sup> Niemi 2019, s. 344.

<sup>55</sup> Pirjatanniemi 2014, s. 277 – 278.

<sup>56</sup> Pirjatanniemi 2014, s. 289.

sisällään kyseisen oikeuden olemassaolon tunnustamisen sekä pyrkimyksen edistää oikeuden tosiasiallista toteutumista mahdollisimman hyvin.<sup>57</sup> Itsemääräämisoikeuden voidaan katsoa olevan myös yksi tärkeimmistä potilaalle kuuluvista oikeuksista<sup>58</sup>.

Hallituksen esityksessä (HE 137/1999) määritellysti henkilön voidaan katsoa olevan itsemääräävä silloin, kun hän tosiasiallisesti kykenee ymmärtämään käsillä olevan asian erilaiset vaihtoehdot sekä osaa arvioida niiden mahdolliset seuraukset. Yksilön määritessä itsestään, hän voi ja saa ratkaista asioita, jotka häntä koskevat, ilman, että jokin ulkopuolinen taho jollakin tapaa puuttuisi asiaan. Itsemääräämisoikeuden toteutumisessa merkittävässä roolissa on henkilön tosiasiallinen vapaus ja valta toimia haluamallaan tavalla. Itsemääräämisoikeuden tarkoituksena on siis pidettävä pyrkimystä suojata yksilöä eri tahoilta tulevilta perusteettomalta väliintulolta silloin, kun henkilö pyrkii määräämään itsestään sekä tekemään omaa elämäänsä koskevia ratkaisuja<sup>59</sup>

Itsemääräämisoikeuden käsite pitää siis sisällään kaksi puolta, yksilön kelpoisuuden tehdä erilaisia oikeudellisesti päteviä tahdonilmaisuja sekä koskemattomuuden ulkopuolisilta tahoilta tulevia, hänen henkilökohtaiseen oikeuteensa vaikuttavia toimia vastaan. Oikeutena itsemäärääminen käy erityisen selkeästi ilmi henkilöä koskevassa päätöksenteossa. Esimerkiksi iäkkäille henkilöille kuuluu täysimääräinen oikeus määrätä itsestään ja toimistaan, eikä pelkästään korkean iän voida katsoa olevan itsemääräämisoikeuden tosiasialliseen toteutumiseen vaikuttava tekijä. On kuitenkin huomattava, että itsemääräämisoikeuden täysimääräisen toteutumisen edellytys on henkilön riittävä ymmärryskyky tehdä omatoimisesti päätöksiä. Riittävän ymmärryskyvyn vaatimus koskee luonnollisesti vanhusten lisäksi kaikkia aikuisia. Henkilön kyky määrätä itsestään saattaa heikentyä tai jopa hävitä kokonaan esimerkiksi etenevän muistisairauden myötä. On kuitenkin syytä huomata, että oikeudellisen toimintakyvyn heikkeneminen ei automaattisesti poista kokonaan henkilön oikeutta määrätä itsestään.<sup>60</sup>

Ratkaisussa EOAK/3479/2020, eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa, että esimerkiksi muistisairaiden henkilöiden on vaikea toteuttaa itsemääräämisoikeuttaan<sup>61</sup>.

Kysymyksessä oli kantelu, joka koski Tampereen kaupungissa toimivan

<sup>57</sup> Pietarinen 1993, s. 116.

<sup>58</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen – Karvonen-Kälkälä 2017, s. 228 – 230.

<sup>59</sup> HE 137/1999, s. 22; Pietarinen 1993, s. 97, 106 – 107. Yksilölle kuuluvaa vapautta ja siihen kiinteästi liittyvän itsemääräämisoikeuden käsitteen lähtökohtia voidaan tarkastella esimerkiksi liberalistisesta tai sosiaalisesta kansalaisuus käsityksen näkökulmasta. Tästä enemmän Koivisto 2018, s. 631 – 634.

<sup>60</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen – Karvonen-Kälkälä 2017, s. 21 – 24.

<sup>61</sup> EOAK/3479/2020, s. 8 – 9.

palveluasumisen yksikön toimintaa asukkaan liikkumisvapauden rajoittamiseksi kevään 2020 koronaviruspandemian aikana. Kantelijan mukaan toimintayksikön henkilökunta on määrännyt palvelutalossa, omassa asunnossaan asuvien henkilöiden liikkumisesta ja omaisten tapaamisesta perustuslain vastaisesti. Kantelijan kertoman mukaan hänen omaisensa on saanut kyseisenä ajankohtana liikkua kaupassa ja ulkoilla itsenäisesti, mutta ei aluksi saanut tavata läheisiään lainkaan. Myöhemmin hän pääsi tapaamaan omaistaan 15 minuuttia hoitajan läsnä ollessa, jos tapaamisajankohta oli sovittu etukäteen. Apulaisoikeusasiamies toteaa, että mikäli henkilöllä on vaikeuksia ilmaista omaa tahtoaan, tulisi omaisilla ja läheisillä olla mahdollisuus auttaa hänen tahtonsa selvittämisessä. Kantelun kohteena olleessa tilanteessa selvittäminen on joko vaikeutunut tai estynyt kokonaan vierailukiellolla asetettujen rajoitteiden takia.

### *1.5.2 Suojelu*

Pohjoismaisessa ajattelutavassa korostuu vahvan yhteiskunnan ideologia ja sitä kautta myös ajatus laaja-alaisesta yhteiskunnallisesta hyvinvointivastuusta. Julkinen hyvinvointivastuu näyttäytyy julkisia toimijoita koskevana oikeudellisena vastuuna. Hyvinvointivastuun puhtainta ydinaluetta edustaa yksilöä koskevan toimeentulon ja hoivan sekä hoidon turvaamiseen liittyvät toimet, niissä tilanteissa, joissa henkilö apua tarvitsee.<sup>62</sup>

Oikeusvaltion perustehtävä on suojata yksilöitä. Kyseistä tehtävää toteutetaan käytännössä oikeusnormeissa olevan sääntelyn avulla.<sup>63</sup> Viranomaistahoja velvoittava oikeudellinen suojelun vastuu pohjautuu muun muassa perustuslain säännöksiin. Perustuslain 7 §:ssä on säädetty jokaiselle kuuluvasta oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Julkiselle vallalle on lisäksi asetettu perustuslain 22 §:ssä erityinen velvollisuus aktiivisesti toimien turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Myös perustuslain 2 §:ssä säädetty oikeusvaltioperiaate on nähtävissä kaikkea julkisesta toimintaa sekä vallan käyttöä velvoittavana sekä ohjaavana.

Suojelun periaatteen toteuttamista on katsottava edustavan myös perustuslain 19§:n 3 momentin säännös, jonka mukaisesti julkisen vallan on taattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistettävä väestön terveyttä. Kyseinen säännös merkitsee

---

<sup>62</sup> Julkunen 2008, s. 16 – 18, 33.

<sup>63</sup> Aarnio 1989, s. 65. Toteutuessaan normit antavat yksilöille turvaa niin toisten yksilöiden taholta tulevia oikeudenloukkauksia, kuin valtion perusteettomia toimenpiteitäkin vastaan. Oikeusnormeilla on myös merkittävä tehtävä nykyaikaisessa hyvinvointiyhteiskunnassa sosiaalisen perusturvallisuuden takaajana. Aarnio 1989, s. 65.

pääsääntöisesti valtiolle asetettua yleistä tehtävää toimia väestön terveyttä turvaavalla sekä edistävällä tavalla. Tehtävään ovat siis velvoitettuja paitsi julkista valtaa käyttävät valtion organit, myös lainsäätäjät, jonka on säädettävä velvollisuuden toteuttamisen yksityiskohdista. Lisäksi kyseinen toimintavelvoite koskee myös kuntia siinä määrin kuin lainsäädännössä on sosiaali- ja terveystalvvelvuihin liittyviä tehtäviä niille annettu.<sup>64</sup>

Erilaista hoitoa ja huolenpitoa tarvitsevat vanhukset ja vajaakuntoiset aikuiset katsotaan yleisesti kuuluviksi haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ryhmään, jotka tarvitsevat erityistä suojelua, koska heidän kykynsä huolehtia itsestään omatoimisesti on rajoittunut.<sup>65</sup> Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden autonomiaan ja yksityiselämään puututaan käytännössä usein perustellen puuttumista nimenomaan kyseisten henkilöiden erityisellä suojan tarpeella.<sup>66</sup> Hyvän hoidon yhtenä merkittävimpänä kriteerinä pidetäänkin yleisesti sitä, että potilaan tai asiakkaan tarvitsema hoito ja huolenpito järjestetään hänen etunsa mukaisesti. Näin ollen henkilölle kuuluvan itsemääräämisoikeuden ajatellaan väistyvän suojelun periaatteen tieltä tilanteissa, joissa asiakkaana tai potilaana oleva henkilö ei kykene huolehtimaan itsestään ja vallitseva tilanne vaarantaa vakavalla tavalla hänen terveytensä tai turvallisuutensa.<sup>67</sup>

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kannanotossa EOAK 3232/2020 koskien vanhuksiin kohdistuneita rajoituksia koronaepidemian aikana todetaan, että julkisen vallan velvollisuus on turvata perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaisella tavalla jokaisen

---

<sup>64</sup> Hallituksen esityksessä Eduskunnalle (HE 309/1993 vp) julkisen vallan velvollisuudella edistää väestön terveyttä tarkoitetaan ehkäisevän sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistä sekä yhteiskunnallisten olosuhteiden edistämistä yleisesti terveyttä parantavaan suuntaan niillä toiminnan osa-alueilla, jotka kuuluvat julkisen vallankäytön piiriin. Kyseisen säännöksen yhteys muihin perusoikeuksiin, kuten oikeus elämään sekä oikeus terveelliseen ympäristöön, on esityksen mukaisesti korostetussa asemassa. HE 309/1993, s. 71. Edellä kuvatun säännöksen voidaan katsoa olevan yleisluonteinen. Henkilön oikeusaseman kannalta se ei ole yhtä merkityksellinen kuin puhtaasti yksilön oikeutta korostava sosiaali- ja terveystalvvelvujen saamista koskeva sääntely. Tuori – Kotkas 2016, s. 288. Näin myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa, jossa julkisen vallan velvollisuutta edistää väestön terveyttä on tulkittu yleisluonteiseksi velvollisuudeksi. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 39/2001 vp), joka koskee työntekijän oikeutta kieltäytyä laissa tarkoitettusta terveystarkastuksesta, on otettu kantaa terveystarkastusten vaikutukseen yksilön perusoikeuksien toteutumiseen. Lausunnossa on katsottu väestön terveyden edistämismvelvollisuuden toimivan perusoikeuden rajoitusperusteena. Lausunnon mukaan työntekijän velvollisuus osallistua terveystarkastukseen tarkoittaa ulkopuoliselta taholta tulevaa puuttumista yksilön perustuslaissa turvattuun oikeuteen itsemääräämisestä sekä henkilökohtaisesta koskemattomuudesta. Näin ollen pakollista terveystarkastusta on pidettävä niin ikään puuttumisena itsemääräämisoikeuden taustalla vaikuttaviin henkilökohtaisena vapauden ja yksityiselämän suojan periaatteisiin. Toisaalta valiokunta kuitenkin katsoi, että työntekijän velvollisuutta osallistua terveystarkastuksiin on pidettävä hyväksyttävänä velvoitteena, jota tukee perustuslaissa säädetty yleinen tavoite väestön terveyden edistämisestä ja ylläpitämisestä. Lisäksi valiokunta viittasi perustuslain 18 §:n 1 momentin säännökseen julkisen vallan tehtävästä huolehtia työvoiman suojelusta. PeVL 39/2001 vp — HE 114/2001 vp, s.2

<sup>65</sup> Van Aerschot 2003, s.630 – 631.

<sup>66</sup> Van Aerschot 2003, s.630 – 631.

<sup>67</sup> Kotisaari – Kukkola 2012, s. 99 – 100.

oikeus elämään. Myös perustuslain 19 §:n 3 momentin velvollisuus edistää väestön terveyttä ja turvata myös pandemian aikana jokaiselle riittävät terveystalvet edellyttävät terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilymistä pandemian aikana. Oikeusasiamiehen näkemys mukalee perustuslakivaliokunnan mietintöä (PeVM 2/2020 vp), jonka mukaan edellä mainittu on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta tarkasteltuna sellainen erittäin painava peruste, joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia.<sup>68</sup>

YK:n ihmisoikeusasiantuntija *Rosa Kornfeld-Matte* vaati parempaa ikäihmisten suojelua covid-19 pandemian aikana. Erityisesti hän oli huolissaan niiden vanhusten puolesta, jotka asuvat erilaisissa hoitokodeissa tai laitoksissa, joissa taudin on todettu leviävän hyvin helposti. Vaatimuksensa tueksi hän viittasi tietoihin, joiden mukaan esimerkiksi Espanjassa pandemian aikana hoitokodeista oli löydetty hylättyjä ja jopa kuolleita vanhuksia.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> EOAK 3232/2020, s. 31 – 32; PeVM 2/2020 vp, s. 4 – 5.

<sup>69</sup> United Nations, Human Rights Office of the High Commissioner, 2020. Ks. asiasta myös European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) 2021a, s. 74 sekä Council of Europe, Commissioner for Human Rights, 2020.

## 2 ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUDEN TAUSTALLA VAIKUTTAVAT NORMIT JA YLEISET RAJOITUSPERUSTEET

### 2.1 Itsemääräämisoikeus perusoikeutena

Itsemääräämisoikeus kuuluu perusoikeuksiin, joista säädetään Suomen perustuslaissa. Perustuslain 7 §:n kolmannessa momentissa säädetystä kenenkään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua, eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.

Perusoikeudet peilaavat yhteiskunnassa vallitsevia, erityisen tärkeiksi koettuja perusarvoja. Perustuslain osana niille kuuluu hierarkkisesti tavallista lakia ylemmän asteinen painoarvo.<sup>70</sup> Hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta perusoikeus määritellään yhteiskunnassa erityisen tärkeänä pidetyksi oikeudeksi, joka on luonteeltaan yleinen, kaikkia yhdenvertaisesti koskettava oikeus. Perustuslakiin kirjattuina perusoikeuksia luonnehtii lisäksi niiden erityinen pysyvyys sekä oikeudellinen luonne.<sup>71</sup> Perusoikeudet koskevat lähtökohtaisesti kaikkia Suomessa olevia ihmisiä. Perusoikeuksien piiriin kuuluu näin ollen jokainen Suomen lainkäyttöalueella oleva henkilö, riippumatta hänen sukupuolestaan, iästään, kansalaisuudestaan tai asemastaan yhteiskunnassa. Näin ollen perusoikeussuojaa nauttii myös jokainen yksilö riippumatta siitä, onko hän oikeustoimikelpoisuudeltaan rajoittunut tai onko hän vaikkapa hoidettavana suljetussa laitoksessa.<sup>72</sup>

Perusoikeussäännökset ovat sisällöltään hyvin pitkälti kansainvälisesti tunnustettuja ihmisoikeussopimuksia vastaavia. Säännösten tulkinnassa korostetaan niiden yhteensovittamista kyseessä olevia sopimuksia vastaavalla tavalla. Kansainvälisen oikeuden mukaan ihmisoikeuksien toteuttaminen on aina valtioiden vastuulla, riippumatta siitä, minkä tahon tehtäväksi kyseisten oikeuksien käytännön toteuttaminen on valtion sisällä annettu.<sup>73</sup>

Julkista valtaa edustaa lähtökohtaisesti valtio ja sen päätöksentekaelimet sekä virkamieskunta niin valtion keskushallinnossa kuin alueellisella tasolla. Myös kunnallisten viranomaisten sekä paikallistasolla toimivien kunnallisten päätöksentekaelinten katsotaan

---

<sup>70</sup> Hallberg 2010, 1. Perusoikeusjärjestelmä > Perusoikeuksien tarkoitus > Perusoikeuksien määrittely > oikeuksien pysyvyys.

<sup>71</sup> HE 309/1993 vp, s. 2.

<sup>72</sup> Hidén 1999, s.10 – 12; Ojanen 2015, s. 27, 31, 33; Ojanen 2016, s. 135 – 136.

<sup>73</sup> Ojanen 2015, s. 37 – 38, 52.

kuuluvan julkista valtaa tosiasiaassa käyttäviin tahoihin.<sup>74</sup> Perusoikeuksien toteuttaminen sekä yksilön suojaaminen velvoittaa kaikkea julkisen vallan käyttöä, olipa tosiasiallinen toimivalta valtiolla tai siirretty vaikkapa kunnallisille viranomaisille. Valtiolle kuuluu kuitenkin viimesijainen vastuu perusoikeuksien turvaamisessa ja sellaisten järjestelyjen toteuttamisessa, joiden avulla perusoikeudet voidaan toteuttaa hyväksyttävällä tavalla. Perusoikeuksien toteuttaminen voidaan myös nähdä julkista valtaa velvoittavina, normin kaltaisina ohjesääntöinä, joista huolehtiminen kuuluu jo lähtökohtaisesti viranomaisille ilman kyseisistä oikeuksista nauttivan yksilön tarvetta puuttua oikeuden toteutumiseen.<sup>75</sup> Julkista valtaa velvoitetaan paitsi suojaamaan ja turvaamaan perusoikeuksia, myös edistämään niiden tosiasiallista toteutumista aktiivisesti.<sup>76</sup> Näin ollen myös yksilön itsemääräämisoikeuden toteuttamisen turvaaminen on nähtävä yhdeksi keskeiseksi julkista valtaa velvoittavaksi tehtäväksi.

Covid-19 epidemian alkuvaiheessa omaisten vierailuja hoiva- ja palvelukodeissa asuvien läheistensä luona alettiin viranomaisten toimesta rajoittaa voimakkaasti koko maan alueella. Toimet saivat aikaan kriittisiä kannanottoja, koska monien omaisten näkemyksen mukaan rajoitustoimilla puututtiin merkittäväällä tavalla hoiva- ja palvelukodeissa asuvien ihmisten itsemääräämisoikeuteen ja perustuslaissa turvattuun yksilölliseen vapauteen. Asia nähtiin myös merkittävänä ihmisoikeuskysymyksenä.<sup>77</sup>

Perusoikeusmyönteisellä tavalla lakia sovellettaessa viranomaisen on valittava toimivaltansa määrittelemässä rajoissa vaihtoehtoisista menettelytavoista sellainen, joka parhaiten edistää käsillä olevassa tilanteessa perusoikeuden toteutumista.<sup>78</sup> Perusoikeusmyönteinen tulkinta

<sup>74</sup> Ojanen 2015, s. 36. Normi liittyy aina joko suoraan tai välillisesti viranomaisten toteuttamaan vallan käyttöön. Oikeutta siis toteutetaan viranomaistoiminnan kautta. Aarnio 1989, s. 62 – 64.

<sup>75</sup> Hidén 1999, s. 16 – 23; Ojanen 2015, s. 37. Toteuttaessaan laissa niille määrättyjä tehtäviä on kunnilla mahdollisuus valita palvelujen tuottamistapa. HE 309/1993 vp, s. 71. Kunta voi siis itse järjestää kyseiset palvelut tai ostaa ne esimerkiksi yksityiseltä taholta tai julkisyhteisöltä. Perusoikeuksien toteuttamis- ja turvaamisvelvollisuus koskee siis julkisen vallan käytön lisäksi kaikkia niitä tahoja, jotka niille annettuja tehtäviä hoitaessaan voidaan rinnastaa viranomaisiin. Näin ollen esimerkiksi tilanteessa, jossa kunta hankkii ostopalvelusopimuksella hoivakotipalveluita yksityiseltä toimijalta, on kyseinen yksityinen palveluntuottaja katsottava yhtä lailla velvoitetuksi turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista kuin kunnallinen tai valtiollinen viranomainenkin. Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, s. 87 – 88, 92 – 93.

<sup>76</sup> Karapuu 2011, Perusoikeuksien käsite ja luokittelu > Perusoikeuksien yleinen oikeudellinen merkitys > Perusoikeussäännöksen oikeusvaikutusten jaottelu.

Yksilölle kuuluvan itsemääräämisoikeuden toteutumista turvaa omalta osaltaan myös jo aiemmin mainittu perustuslain 2 §:ssä säädetty oikeusvaltioperiaate, jonka mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on velvollisuus noudattaa tarkoin lakia. Tämä periaate asettaa yhteiskunnassa julkisen vallan käyttäjälle merkittävän velvollisuuden ja vastuun ottaa huomioon ja soveltaa perusoikeussäännöksiä sekä Suomessa lailla voimaan saatettuja ihmisoikeussopimuksia. Ojanen 2015, s. 35 – 36.

<sup>77</sup> Kehusmaa ym. 2020, s. 119 – 124.

<sup>78</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 4. Perusoikeuksien tulkinnassa merkityksellistä on paitsi yksittäisen perusoikeuden sanamuodon mukainen tulkinta, myös kyseisiin säännöksiin liittyvät erityispiirteet. Ratkaisevassa asemassa

käytäntö tulee kysymykseen tapauksissa, joissa asiaa koskevaa oikeudellista säännöstä ei sisälly oikeusjärjestykseen, toisin sanoen laissa on normatiivinen aukko.<sup>79</sup> Perustuslain 106 §:ssä säädetysti tuomioistuimella on velvollisuus antaa perustuslaille etusija sellaiseen lain säännökseen nähden, jonka soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Alemman asteisten säädösten soveltamisrajoitus, tilanteissa, joissa säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, on kirjattuna perustuslain 107 §:ssä. Kyseinen rajoitus koskee niin tuomioistuinta kuin muita viranomaisia.

Perusoikeuksiin kiinteästi liittyvä kysymys on, millaisista asioista on säädettävä lain tasoisella säännöksellä ja mitä on mahdollista toteuttaa asetusten tai hallinnollisten säädösten sekä ohjeiden avulla. Laajemmin kyseessä on siis perusoikeuden toteutumisen turvaaminen.<sup>80</sup> Tämä kysymys on erityisen merkittävä pohdittaessa palvelu- ja hoivakoteihin kohdistettujen vierailurajoitusten lainsäädännöllistä perustaa sekä ulottuvuutta.

## **2.2 Itsemääräämisoikeus Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Euroopan Unionin perusoikeuskirjassa sekä vanhuksia ja vajaakuntoisia aikuisia koskevissa kansainvälisissä sopimuksissa ja suosituksissa**

Ihmisoikeussopimuksilla tarkoitetaan kansainvälisiä sopimuksia, joilla valtiot sitoutuvat turvaamaan oikeudenkäyttöpiirissään oleville henkilöille erityisen tärkeinä pidettyjä, yleisesti tunnustettuja oikeuksia.<sup>81</sup> Jokaiselle lähtökohtaisesti kuuluva henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden periaate sekä siihen läheisesti nivoutuva itsemääräämisoikeus saavat siis myös suojaa Suomea kansainvälisesti velvoittavista ihmisoikeussopimuksista.<sup>82</sup>

---

on Hidénin mukaan perustuslain säännöksen arvostuksenvaraisuus. Tämä tarkoittaa sitä, että lainsäätäjän tavoitteena on asettaa selkeä päämäärä perusoikeuden toteuttamiselle, johon julkinen valta velvoitetaan pyrkimään. Perusoikeudelle asetetulla tavoitteella voidaan katsoa olevan juridisesti poikkeuksellinen painoarvo. Tavoite tulee kaikessa perusoikeuden tulkinnassa ottaa tarkoin huomioon. Arvostuksenvaraisuus koskee koko perusoikeussäännöksen alaa ja se linkittyy merkittäväällä tavalla yhteiskunnassa tapahtuvaan sosiaaliseen, poliittiseen ja oikeudelliseen kehitykseen. Hidén 1999, s. 3 – 4.

<sup>79</sup> Aarnio 2006, s. 309.

<sup>80</sup> Hidén 1999, s. 7 – 8. Hidén toteaa, että ”Jos jonkin turvan sisältö tai turvaa koskeva rajanveto halutaan varmistaa, se on tehtävä lain tekstissä.” Tämä tarkoittaa sitä, että, lain tasoisesti säännellyn perusoikeuden toteutumista on mahdollisuus valvoa. Kyseinen ajatus perusoikeuden toteutumisen turvaamisesta vaikuttaa luonnollisesti erityisesti niiden perusoikeuksien taustalla, joissa on kyse yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Hidén 1999, s. 7 – 8.

<sup>81</sup> Scheinin 2007, s. 1.

<sup>82</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 220 – 221.

Euroopan neuvostossa laaditut ihmisoikeussopimukset ovat Suomessa voimassa olevaa oikeutta. Sopimuksista merkittävimmän voidaan katsoa olevan Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990, EIOS), johon Suomi on liittynyt vuonna 1990.<sup>83</sup> Kyseistä sopimusta voidaan pitää esikuvana ihmisoikeuksien kansainvälisessä sääntelyssä. Sopimus ei sisällä erityisesti iäkkäisiin tai toimintakyvyltään rajoittuneisiin henkilöihin kohdistuvia säännöksiä. Kyseisten henkilöryhmien kannalta katsottuna merkitystä on kuitenkin annettava muun muassa sopimuksen artikloille 2, 5 ja 8, joissa säädetään oikeudesta elämään, oikeudesta vapauteen ja turvallisuuteen sekä oikeudesta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta.<sup>84</sup>

Suomi on sitoutunut noudattamaan Euroopan Unionin perusoikeuskirjan (2000/C 364/01) määräyksiä. Sisällöltään perusoikeuskirja mukailee suurelta osin Euroopan neuvostossa hyväksytyä Euroopan ihmisoikeussopimusta.<sup>85</sup> Siihen on koottuna EU:n kansalaisten ja EU:n alueella asuvien henkilöiden oikeusturvan perustavanlaatuinen sisältö. Tämä sisältö pohjautuu perusoikeuksiin sekä vapausoikeuksiin, jotka puolestaan perustuvat sopimuksessa mukana oleville jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin.<sup>86</sup>

Itsemääräämisoikeuden toteuttamisesta säädetään perusoikeuskirjan artiklassa kolme ja kuusi. Artiklassa kolme säädetysti jokaisella on oikeus ruumiilliseen ja henkiseen koskemattomuuteen. Artiklassa kuusi puolestaan on säädetty jokaiselle kuuluvasta oikeudesta vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

Euroopan Unionin perusoikeuskirjan artiklassa 25 on säännös, joka koskee erityisesti ikääntyneiden ihmisten oikeuksia. Artiklassa säädetysti unioni tunnustaa ikääntyneiden henkilöiden oikeuden ihmisarvoiseen ja itsenäiseen elämään sekä oikeuden osallistua yhteiskunnalliseen elämään ja kulttuurielämään, ja kunnioittaa näitä oikeuksia.

Euroopan Unionin perusoikeusviraston vuosikatsauksessa koskien koronavirus pandemiaa ja perusoikeuksia todetaan, että pandemian vuoksi toteutetut rajoitustoimenpiteet ovat vaikuttaneet iäkkäiden ihmisten ihmisarvoon,

---

<sup>83</sup> Ojanen 2015, s. 74 – 75.

<sup>84</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen – Karvonen-Kälkäjä 2017, s. 7.

<sup>85</sup> Ojanen 2016, s. 153 – 154; Raitio – Tuominen 2020, s. 312 – 313.

<sup>86</sup> Raitio – Tuominen 2020, s. 321.

riippumattomuuteen ja osallistumiseen, toisin sanoen niihin oikeuksiin, jotka on vahvistettu EU:n perusoikeuskirjan 25 artiklassa.<sup>87</sup>

Yksilön itsemääräämisoikeuteen liittyen kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (SopS 7–8/1976, KP) 9 (1) artiklassa on säädetty jokaisen oikeudesta vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Keneltäkään ei saa artiklan mukaan riistää hänen vapauttaan muutoin kuin laissa erikseen säädetyillä perusteilla.

Euroopan uudistetussa sosiaalisessa peruskirjassa (SopS 80/2002) artiklassa 23 on puolestaan säädetty ikääntyneiden henkilöiden oikeudesta sosiaaliseen suojeluun. Artiklan mukaan sopimuksen osapuolet sitoutuvat toteuttamaan ja edistämään toimia, joiden tarkoituksena on ikääntyvien henkilöiden pysyminen yhteiskunnan täysipainoisina jäseninä mahdollisimman pitkään. Lisäksi sopimuksen tarkoituksena on antaa ikääntyneille mahdollisuus valita vapaasti elämäntapansa ja viettää itsenäistä elämää tutussa ympäristössään niin kauan kuin he itse haluavat ja ovat siihen kykeneviä. Sopimuksen tavoitteena on myös taata laitoksissa asuville ikääntyneille henkilöille asianmukainen tuki, heidän yksityisyytensä kunnioittaminen sekä mahdollisuus osallistua elinolosuhteitaan laitoksessa koskevaan päätöksentekoon.

Euroopan neuvosto on antanut suosituksen ikäihmisten ihmisoikeuksien edistämiseksi (Recommendation CM/Rec(2014)2). Suosituksen tavoite on taata ikääntyneiden henkilöiden oikeus tulla kohdelluksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen ihmisoikeuksien ja yksilön vapausoikeuksien tarkoittamalla tavalla. Suosituksen mukaisesti iäkkäällä on oikeus elää elämänsä itsenäisesti ja määrätä itseään koskevista asioista. Itsemääräämisoikeuteen kohdistuvat rajoitukset tulee suhteuttaa kyseessä olevan tilanteen olosuhteisiin. Rajoitustoimia käytettäessä on henkilön riittävästä suojelusta hyväksikäyttöä ja syrjintää vastaan varmistuttava.

Suomen valtio on ratifioinut YK:n 2006 hyväksymän vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, SopS 27/2016). Sopimuksen tarkoitus on 1 artiklan mukaisesti edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista. Sopimuksen artiklaan 3 kirjattuja yleisiä periaatteita ovat muun muassa vammaisen henkilön

---

<sup>87</sup> European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) 2021b, s. 25.

oikeus itsemäärämiseen sekä vapaus tehdä omia valintoja sekä täysimääräinen ja tehokas osallistuminen ja osallisuus yhteiskunnassa.

Vaikka kaikki Suomessa lain tasoisella säädöksellä voimaan saatetut sopimukset ovat osa oikeusjärjestelmäämme, ne eivät kuitenkaan ole ehdottomassa etusijassa kotimaiseen oikeuteen nähden.<sup>88</sup> Sopimukset nähdäänkin nykyään lähinnä kansallista oikeusturvajärjestelmää täydentäviksi, viimesijaisiksi oikeusturvan saamisen keinoiksi niissä tilanteissa, joissa kansallinen järjestelmä jättää turvaamatta yksilölle kuuluvan, ihmisoikeuksien vähimmäistason.<sup>89</sup>

### 2.3 Itsemäärämisoikeuden yleiset rajoitusperusteet

Perusoikeudet eivät ole siinä mielessä ehdottomia oikeuksia, ettei niitä missään tilanteessa voitaisi rajoittaa. Perusoikeusturvan kannalta on kuitenkin erityisen tärkeää, että rajoitukset pidetään niin vähäisinä kuin mahdollista.<sup>90</sup>

Niin itsemäärämisoikeutta, kuin muitakin henkilölle kuuluvia perusoikeuksia, voidaan rajoittaa muun muassa silloin, kun rajoittamiselle annetaan jo itse perustuslaissa lähtökohtainen mahdollisuus tai rajoittaminen perustuu perusoikeuksien yleisiin oppeihin.<sup>91</sup> Moniin perusoikeuksiin on sisällytetty niin kutsuttu sääntelyvaraus. Tämä tarkoittaa sitä, että sääntelyvarauksen nojalla kyseisen oikeuden käyttämisestä on mahdollista jo lähtökohtaisesti säätää tavallisella lailla.<sup>92</sup>

Perustuslakivaliokunta antoi mietinnössään (PeVM 25/1994) ohjeet perusoikeussäännösten rajoittamisen yleisistä edellytyksistä. Kyseisten rajoitusedellytysten tulee täytyä myös kaikissa niissä tilanteissa, joissa henkilön itsemäärämisoikeuteen jollakin tapaa puututaan esimerkiksi terveydenhuollon palvelujen piirissä.<sup>93</sup>

---

<sup>88</sup> Ojanen 2015, s. 72 – 73.

<sup>89</sup> Viljanen 1996, s. 798. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien tarjoaa yksilölle oikeusturvaa perusoikeuksia koskevissa kysymyksissä. Esimerkkinä henkilön itsemäärämisoikeutta koskevasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksestä mainittakoon Kaipila – tapaus, joka koski henkilön itsemäärämisoikeuden rajoittamisesta tehtyä päätöstä, tarkemmin sanottuna sitä, olisiko henkilön tahdosta riippumatonta hoitoa koskeneen valituksen yhteydessä pitänyt järjestää valittajalle suullinen kuuleminen sekä sitä, oliko valittaja käyttänyt kaikkia kotimaisia oikeussuojakeinoja ennen valituksen tekemistä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. *Kaipila v. Finland* (2005).

<sup>90</sup> HE 309/1993 vp, s. 29.

<sup>91</sup> Arajärvi 2011, s. 48.

<sup>92</sup> Ojanen 2015, s. 40.

<sup>93</sup> PeVM 25/1994, s. 5.

Yksilön itsemääräämisoikeutta on siis mahdollista rajoittaa seuraavin perustein. Rajoittamisen tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. On siis kiellettyä siirtää rajoittamisoikeutta koskevaa toimivaltaa lakia alemman asteiselle säädöstasolle. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että perusoikeuden rajoittaminen ei saa perustua esimerkiksi asetuksen tasoiseen säädökseen, viranomaisen antamaan hallinnolliseen määräykseen tai vaikkapa kunnassa laadittuun ohjesääntöön. Tavallisella lailla ei myöskään ole mahdollista säätää perusoikeuden ydinsisältöön ulottuvasta, sitä tosiasiallisesti rajoittavasta vaikutuksesta.<sup>94</sup> Sen sijaan ydinsisällön ulkopuolella olevaan perusoikeusainekseen on mahdollista lain säädännöllä puuttua ja rajoittaa perusoikeutta esimerkiksi painavan yhteiskunnallisen tarpeen niin vaatiessa.<sup>95</sup>

Rajoittamisperusteen on lisäksi aina täytettävä suhteellisuusperiaatteen vaatimus. Rajoittamisen on oltava välttämätöntä, toisin sanoen tavoiteltavaan päämäärään ei ole mahdollista päästä ilman perusoikeuteen puuttumista. Päämäärä ei kyseisessä tilanteessa ole saavutettavissa lievemmällä toimilla, vaan perusoikeuden tosiasialliseen toteutumiseen on pakko puuttua.<sup>96</sup> Suhteellisuusperiaate pitää sisällään myös ajatuksen siitä, että rajoituksen laajuuden tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Rajoitustoimet eivät siis saa mennä pidemmälle kuin tavoitellun tuloksen saavuttaminen edellyttää.<sup>97</sup> Rajoitusperusteen on täytettävä myös hyväksyttävyyden vaatimus. Hyväksyttävyyden periaate on paitsi suhteellisuusperiaatteen taustalla vaikuttava elementti, myös oma itsenäinen peruste oikeuden rajoittamiselle. Arviointi siitä, vaatiiko tilanne perusoikeuteen puuttumista vai onko päämäärä saavutettavissa vähemmän puuttumisen keinoilla, perustuu lopulta näiden keinojen keskinäisen hyväksyttävyyden punnintaan. Hyväksyttävää ja sallittua perusoikeuden rajoittamisen on katsottu olevan silloin, kun rajoittamisella turvataan

---

<sup>94</sup> HE 309/1993 vp, s. 30; Ojanen 2015, s.43; Helander 2020, s. 70.

<sup>95</sup> Saraviita 2011, s. 140.

<sup>96</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5 – 6; Ojanen 2015, s. 44 – 46. Rajoitustoimenpiteeseen liittyvä suhteellisuuden periaate siis edellyttää sitä, että rajoituksilla tavoitellaan hyväksyttäviä päämääriä ja kyseisiin päämääriin pyritään oikeasuhtaisiksi katsottavilla keinoilla. Kaiken kaikkiaan voidaankin sanoa, että rajoituksen hyötyjen tulee olla suuremmat kuin siitä aiheutuneet haitat. Edellä mainittuja edellytyksiä arvioitaessa joudutaan välttämättä nojautumaan arvoharkintaan. Niemi 2019, s. 358.

<sup>97</sup> Ks. Kjaerum 2020 ja Fuentes 2020, joissa otetaan kantaa kevään 2020 covid-19 pandemian tilanteessa rajoitustoimien oikeasuhtaisuuden arviointiin.

merkittävän yhteiskunnallisen intressin toteuttaminen tai pyritään suojaamaan muiden perusoikeuksien toteutumista.<sup>98</sup>

Ihmisoikeuskeskus on ottanut kantaa korona epidemian aikana toteutettuihin hoiva- ja palvelutaloja koskeneisiin vierailukieltoihin todeten, että viranomaisten päätöksenteossa sekä ylipäättään julkisessa toiminnassa on pyrkimyksenä oltava kaikkien perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen niin hyvin kuin mahdollista. Korona epidemian aikana toteutetut hoiva- ja palvelutalojen jyrkät, kokonaisia asumisyksiköitä koskeneet vierailukiellot ovat johtaneet niissä asuvien ihmisten henkilökohtaiseen vapautteen puuttumiseen yleisen turvallisuuden takaamisen nimissä. Mikäli vierailurajoituksia on tarkoituksenmukaista jatkossa asettaa, on niiden välttämättömyys sekä oikeasuhtaisuus arvioitava yksilöllisesti kunkin asukkaan kohdalla erikseen. Erityisen tärkeää on kuitenkin etsiä ja toteuttaa henkilön itsemääräämisoikeuteen puuttumiselle vaihtoehtoisia toimintatapoja, joiden avulla viruksen leviäminen pystytään tehokkaasti estämään.<sup>99</sup>

Eduskunnan säätämältä lailta, jolla perusoikeutta rajoitetaan, vaaditaan riittävää tarkkarajaisuutta sekä täsmällisyyttä. Rajoitusperusteen tulee olla määritelty siten, että sen olennainen sisältö käy selkeästi ilmi lain sanamuodosta. Myös rajoituksen laajuus ja sen toteutumisen edellytykset on kirjattava lakiin mahdollisimman yksiselitteisesti.<sup>100</sup> *Viljanen* on arvioinut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen käytännön toteuttamista. Ollakseen riittävän tarkkarajainen ja täsmällinen tulee perusoikeuden rajoitusperusteen kannalta kaikki oleelliset seikat olla säädetty laissa. Laista, jolla yksilön perusoikeuteen puututaan sitä rajoittamalla, tulee käydä selkeästi ilmi, kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuutta, millaisiin toimiin rajoitustilanteessa on mahdollista ryhtyä ja miten rajoitustilanteessa on meneteltävä. Lisäksi täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus edellyttää sitä, että rajoitustoimivaltuudet käyvät lainsäädännöstä niin selkeästi ilmi, että niiden perusteella on mahdollista ennakoita, miten kyseisiä toimivaltuuksia tullaan käyttämään.<sup>101</sup>

Kun perusoikeuden rajoittaminen katsotaan välttämättömäksi, on rajoitustoimeen aina liitettävä järjestelyt, jotka antavat oikeuden tosiasiallisen rajoittamisen tilanteessa yksilölle

<sup>98</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5 – 6; Ojanen 2015, s. 44 – 46. Hyväksyttävyyden vaatimus edellyttää, että asetettu rajoitus on koko perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävä. Rajoitustoimenpiteen on myös pohjauduttava painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Perusoikeutta ei näin ollen voida rajoittaa kevein perustein eikä ikään kuin varmuuden vuoksi. Helander 2020, s. 72.

<sup>99</sup> Ihmisoikeuskeskus 2020, s. 14 – 15.

<sup>100</sup> HE 309/1993 vp, s. 30.

<sup>101</sup> Viljanen 2001, s. 120, 123. Saman suuntaista pohdintaa on esittänyt Helander 2020, s. 70.

riittävästi oikeusturvaa. Näin ollen, mikäli perustuslain 7 §:n kolmannessa momentissa säädettyyn, yksilölle kuuluvaan henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen puututaan, on kyseiseen rajoitustoimeen liitettävä yksilön oikeusturvaa takaavat järjestelyt. Oikeusturvan saatavuuden vaatimus määräytyy perustuslain 21 §:ssä säädettyyn, jokaiselle kuuluvaan oikeuteen saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi. Erityinen merkitys oikeusturvan saamisen kannalta on lisäksi kyseisen pykälän, toisessa momentissa säädetty oikeus saada perusteltu päätös sekä mahdollisuus hakea asiaan muutosta.<sup>102</sup>

Rajoitukset perusoikeuksien toteuttamisessa linkittyvät merkittävällä tavalla edellä kuvattuihin Suomea sitoviin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Kuten todettu, kyseiset velvoitteet liittyvät ihmisoikeussopimukseen sekä Euroopan unionin oikeuteen. Muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimus on itsemääräämisoikeuden näkökulmasta merkittävä kansainvälinen sopimus. Kyseisen sopimuksen 5 artiklan 1 kappaleessa säädetään siitä, että jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Artiklassa säädetään lisäksi yksityiskohtaisesti vapaudenriiston perusteista. Yksilön itsemääräämisoikeuteen on artiklassa säädetty mahdollista puuttua, mikäli vapaudenriiston tarkoituksena on esimerkiksi tartuntataudin leviämisen ehkäiseminen.

Kuten kansallisiin perusoikeuksiin sekä Euroopan ihmisoikeussopimukseen, myös unionin perusoikeuskirjan säännöksiin sisältyy mahdollisuus rajoittaa yksilön perusoikeuksia tietyissä tilanteissa. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa on määritelty perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien, muun muassa 6 artiklan yksilön vapautta koskevan, rajoittamisen edellytyksistä. Perusoikeuskirjassa määriteltyjen oikeuksien rajoittaminen tulee tapahtua lain nojalla. Unionin oikeudessa kyseinen lakivaatimus on mahdollista täyttää asiasta säättäminen asetuksella, direktiivillä tai puitepäätöksellä. Lailla säättämisen vaatimukseen linkittyy kiinteästi täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Rajoittamisessa on lisäksi noudatettava vapauden tai oikeuden ydinsisällön koskemattomuuden vaatimusta. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että rajoitustoimi ei saa muuttaa perusoikeuden sisällöllistä merkitystä. Perusoikeuden rajoittamisen on oltava hyväksyttävä. Tällainen peruste on esimerkiksi tarve tai tavoite suojella yleistä etua. Hyväksyttävää on myös jonkin toisen perusoikeuden turvaaminen toista

---

<sup>102</sup>PeVM 25/1994 vp, s. 6; Ojanen 2015, s. 46.

oikeutta rajoittamalla. Lisäksi oikeuden rajoittamisen on täytettävä suhteellisuuden vaatimus, toisin sanoen rajoitustoimen on oltava välttämätön ja vaikutuksiltaan oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden.<sup>103</sup>

Perusoikeuden rajoitus ei siis saa olla ristiriidassa niiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteiden kanssa, joita Suomi on sitoutunut noudattamaan.<sup>104</sup> Perustuslakivaliokunta otti mietinnössään (PeVM 25/1994) kantaa perusoikeuksien rajoitusperusteiden ja ihmisoikeuksien väliseen suhteeseen seuraavasti: ”Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita”.<sup>105</sup> Oikeuskirjallisuudessa perusoikeuksien rajoitusperusteiden ja ihmisoikeussopimusten välistä suhdetta on kuitenkin tulkittu myös perustuslakivaliokunnan kannasta poikkeavalla tavalla. Viljasen mukaan perusoikeussäännökset ja ihmisoikeussopimukset ovat toisiaan täydentäviä järjestelmiä. Voimassa olevat ihmisoikeussopimukset on otettava huomioon selvittäessä perusoikeuksien rajoittamisen vähimmäisedellytyksiä. Monissa tapauksissa pelkästään ihmisoikeussopimusten asettamien velvoitteiden huomioiminen ei kuitenkaan ole vielä Viljasen mukaan riittävää, vaan rajoitusperusteiden on lisäksi täytettävä kansallisen perusoikeusjärjestelmän tasolta nousevat lisävaatimukset.<sup>106</sup>

#### **2.4 Palvelu- ja hoivakodeissa asuvien henkilöiden itsemääräämisoikeuden rajoittamisen nykykäytäntö yhteiskunnallisen tilanteen normaaliolosuhteissa**

Rajoitustoimenpiteellä tarkoitetaan konkreettista puuttumista esimerkiksi laitoshoidossa tai hoiva- ja palvelukodissa asuvan henkilön perusoikeuksiin, kuten liikkumisvapautteen (PL 9 §). Rajoittamisen tarkoituksena on turvata henkilön oikeus turvallisuuteen sekä huolenpitoon. Tarkasteltaessa rajoitustoimenpiteen suorittamista perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta, havaitaan pian, että toimenpiteellä on yhtäaikaaisesti yksilön toiseen perusoikeuteen puuttuva vaikutus ja toista perusoikeutta suojaava vaikutus. Kyseisessä tilanteessa on selkeästi nähtävissä asetettujen tavoitteiden välinen ristiriita.

<sup>103</sup> Ojanen 2015, s. 103 – 104; Raitio – Tuominen 2020, s. 325.

<sup>104</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 6; Ojanen 2015, s. 46.

<sup>105</sup> PeVM 25/1994, s. 5.

<sup>106</sup> Viljanen 1996, s. 806.

Toisaalta pyrkimyksenä yleisellä yhteiskunnallisesti hyväksytyllä tasolla on yksilön mahdollisimman laaja toiminnanvapaus, joka halutaan turvata, mutta toisaalta häntä katsotaan tarpeelliseksi suojata potentiaalisesti hänen henkeen, terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta rajoittamalla hänen tosiasiallisia toiminnan mahdollisuuksia.<sup>107</sup>

Eduskunnan oikeusasiamies on todennut esityksessään somaattisessa terveydenhuollon toimintayksikössä käytettävistä rajoitustoimenpiteistä (EOA 1073/2/07), että somaattisen sairaanhoidon eri yksiköissä joudutaan turvautumaan usein potilaan itsemääräämisoikeuden rajoittamiseen sekavien ja rauhattomien potilaiden kohdalla.

Vanhusten pitkäaikaishoidossa tapahtuvia potilaan itsemääräämisoikeuden rajoittamistilanteita varten ei ole olemassa spesifiä lainsäädäntöä. Kyseisissä rajoittamistilanteissa esimerkiksi muistisairaana vanhuksen itsemääräämisoikeuteen puututaan myös niin sanotusti yhteiskunnallisissa normaaliolosuhteissa lukitsemalla ovia tai sitomalla potilasta.<sup>108</sup> Edellä kuvattuja tilanteita varten on Sosiaali- ja terveystieteiden valvontavirasto (Valvira) laatinut ohjeen liikkumista rajoittavien turvavälineiden käytöstä<sup>109</sup>.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kuitenkin todennut (EOA 213/2/09), että potilaan henkilökohtaisen vapauden rajoittaminen vaatii aina tuekseen lain tasoisen säädöksen. Käytännössä vanhusten hoitotilanteissa joudutaan kuitenkin turvautumaan erilaisiin rajoitustoimenpiteisiin, vaikka lainsäädännöllistä valtuutusta niihin ei ole olemassa.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> Helander 2020, s. 73 – 74.

<sup>108</sup> EOA 213/2/09, s. 33 – 35.

<sup>109</sup> Sosiaali- ja terveystieteiden valvontaviraston (Valvira) ohje liikkumista rajoittavien turvavälineiden käytöstä on laadittu vanhuspotilaiden itsemääräämisoikeuden rajoittamistilanteita varten. Ohjeessa todetaan, että turvaliivien, sidontavöiden tai muiden potilaan liikkumista rajoittavien välineiden käytöstä ei ole olemassa lakiperusteista ohjeistusta somaattisen sairaanhoidon piirissä. Virasto kuitenkin katsoo, että silloin kun vanhuksen oma terveys tai turvallisuus on vakavassa vaarassa, voidaan häneen kohdistaa tahdosta riippumattomia rajoitustoimia. Henkilön itsemääräämisoikeutta on kuitenkin rajoitettava vain siinä laajuudessa kuin kulloinkin on välttämätöntä ja ennen rajoittamisratkaisun tekemistä on punnittava mahdolliset vaihtoehdot muiden tilanteeseen soveltuvien keinojen käyttämisestä. Turvavälineen käyttämisestä on tehtävä yksilöity päätös. Arvion rajoittamisen tarpeellisuudesta tekee potilasta hoitava lääkäri. Arvioinnissa on syytä käyttää hyväksi potilaan ja hoitopaikan olosuhteet hyvin tuntevien hoitotyöntekijöiden asiantuntemusta. Asiasta on lisäksi keskusteltava potilaan kanssa. Mikäli hän ei kykene ottamaan asiaan kantaa, on rajoittamisesta keskusteltava potilaan lähiomaisen tai muun edustajan kanssa. Olennaista liikkumista rajoittavien turvavälineiden käyttämisessä on se, että niitä käytetään vain sen aikaa kuin kulloinkin on tosiasiallisesti tarpeen. Turvavälineen käyttämisestä on aina tehtävä merkintä potilasasiakirjoihin. Sosiaali- ja terveystieteiden valvontavirasto 2021, ohje.

<sup>110</sup> EOA 213/2/09, s. 33 – 35. Elokuussa 2014 hallitus antoi Eduskunnalle esityksen (HE 108/2014 vp) laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä. Lakiehdotus kuitenkin raukesi, koska sitä ei ehditty käsitellä eduskunnassa loppuun vaalikauden 2011-2014 aikana. Lain tarkoituksena olisi ollut vahvistaa potilaan itsemääräämisoikeutta sekä ehkäistä ja vähentää rajoitustoimenpiteiden käyttöä sosiaali- ja terveydenhuollon piirissä. Lain painopiste

Selvityksessään ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoito ja sen valvonta (EOA 213/2/09) apulaisoikeusasiamies pitää kuitenkin hyväksyttävänä, että vaikeasti dementoituneen vanhuksen itsemääräämisoikeutta rajoitetaan henkilön oman turvallisuuden takaamiseksi. Olennaisena seikkana rajoitustoimenpiteen hyväksyttävyydelle on sen tarkoitus. Mikäli toimenpide on omiaan parantamaan henkilön turvallisuutta ja sillä saavutettava etu on sen haittoihin nähden suurempi, voidaan rajoittamista pitää tilanteessa kokonaisuutena arvioiden hyväksyttävänä. Jos sen sijaan itsemääräämisoikeuden rajoittamista käytetään esimerkiksi korvaamaan hoitohenkilökunnan riittämätöntä määrää tai rajoittamisella saavutettava hyöty on sen aiheuttamaa haittaa vähäisempi, ei rajoitustoimia tällöin voida pitää hyväksyttävinä.<sup>111</sup>

Kyseisen lainsäädännön puuttuminen on aiheuttanut jo vuosia vakavia ongelmia vanhusväestön perusoikeuksien toteutumiselle. Vallitseva tilanne ei ole ongelmaton myöskään rajoittamistoimenpiteisiin työtehtävissään joutuvan henkilökunnan oikeusturvan kannalta. Lainsäädännön puuttuminen on tullut entistä selkeämmällä tavalla esiin koronapandemian olosuhteissa ja lisännyt täsmällisen lainsäädännön puutteesta aiheutuvia ongelmia.<sup>112</sup>

---

olisi ollut rajoitustoimenpiteitä vähentävissä, ennakkollisissa keinoissa, kuten harkituissa tilaratkaisuissa, henkilökunnan perehdytyksessä sekä täydennyskoulutuksessa. Itsemääräämisoikeutta tukevat työmenetelmät olisivat siten lakiehdotuksen mukaan aina ensisijaisessa asemassa suhteessa rajoitustoimenpiteiden käyttämiseen. Lisäksi rajoitustoimien kirjaamisesta potilasasiakirjoihin olisi annettu nykyistä tarkemmat ohjeet. Myös rajoitustoimen kohteeksi joutuneen potilaan oikeussuojakeinoista sekä niiden valvonnasta olisi säädetty lain tasolla. Lakiesityksen mukaan rajoitustoimiin olisi kuitenkin ollut mahdollista turvautua erityisen haastavissa tilanteissa, toisin sanoen silloin, kun tilanteesta ei ole mahdollista selviytyä vähemmän puuttumisen keinoilla. HE 108/2014 vp, s. 70.

<sup>111</sup> EOA 213/2/09, s.33 – 35.

<sup>112</sup> Ihmisoikeuskeskus 2020. s. 14 – 15.

### 3 PALVELU- JA HOIVAKOTEJA KOSKEVISTA VIERAILUKIELLOISTA ANNETTU VIRANOMAISOHJEISTUS

#### **3.1 Viranomaisten toimivalta tartuntatautien torjunnassa**

Organisatorisesti viranomaisten tartuntatautien valvontaan ja torjuntaan liittyvät toimivaltuudet on järjestetty valtakunnallisella tasolla, alueetasolla sekä kunnallisella tasolla tartuntatautilain (1227/2016, tartuntatautilaki) 7–9 §:ssä säädetysti. Lain 7 §:n mukaisesti tartuntatautien torjunnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Ministeriö vastaa kyseisessä laissa säädetysti valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin tai niiden uhkaan varautumisesta ja näiden tilanteiden johtamisesta. Kyseisessä pykälässä säädetysti tartuntatautien torjunnan kansallisena asiantuntijalaitoksena toimii Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, jonka tehtävänä on tukea asiantuntemuksellaan sosiaali- ja terveysministeriötä ja aluehallintovirastoja, ylläpitää tartuntatautien torjuntaa palvelevia valtakunnallisia epidemiologisia seurantajärjestelmiä sekä ohjata ja tukea tartuntatautien torjuntatyötä kunnissa, sairaanhoitopiirien kuntayhtymissä ja sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksiköissä.

Tartuntatautilain 8 §:ssä säädetysti aluehallintovirastot sovittavat yhteen sekä valvovat tartuntatautien torjuntaa alueillaan. Aluehallintovirastoilla on toimivalta tartuntatautilain 58 §:ssä säädetysti esimerkiksi sulkea laajaa tartunnan vaaraa aiheuttavan yleisvaarallisen tartuntataudin johdosta usean kunnan alueella sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköitä, oppilaitoksia, päiväkoteja, asuntoja ja vastaavia tiloja sekä kieltää yleisiä kokouksia, mikäli tämä on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi.

Kunnan velvollisuutena on järjestää alueellaan tartuntatautilain 9 §:ssä tarkoitettu tarttuvien tautien vastustamistyö osana kansanterveystyötä. Kunnassa on laissa määritellysti oltava kuntaan virkasuhteessa oleva tartuntataudeista vastaava lääkäri. Tartuntatautien vastustamistyöhön katsotaan lain mukaan kuuluvaksi tartuntatautien ehkäisy, varhaistoteaminen ja seuranta, epidemian selvittämiseksi tai torjumiseksi tarvittavien toimenpiteiden suorittaminen sekä tartuntatautiin sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn tutkimus, hoito ja lääkinnällinen kuntoutus sekä hoitoon liittyvien infektioiden torjunta.

Tartuntatautilain mukaiseen terveydenhoidolliseen eristämiseen sisältyvät kaikki ne toimenpiteet, joiden tarkoituksena on sairastuneiden tai tartuntaa levittävien henkilöiden liikkumisvapauden kaventaminen. Pyrkimyksenä on siis estää kaikki ulkopuolisten kanssa

tapahtuva fyysisen kanssakäyminen siten, etteivät sairastuneet voisi tartuttaa tautia muihin.<sup>113</sup>

Perustavanlaatuisella tavalla yksilön oikeusasemaan puuttuviin toimenpiteisiin, kuten henkilön itsemääräämisoikeuden rajoittamiseen, on mahdollista ryhtyä ainoastaan tapauksissa, joissa henkilön on todettu sairastuneen yleisvaaralliseen tartuntatautiin tai häntä voidaan perustellulla tavalla epäillä sairastuneeksi. Toimenpiteet, joihin viranomaisen on mahdollista kyseisessä tilanteessa ryhtyä, on tartuntatautilaissa ikään kuin asetettu suhteellisuusperiaatetta vastaavalle asteikolle. Ankarimmat toimet ovat näin ollen mahdollisia ainoastaan, mikäli kevyemmällä toimenpiteillä ei taudin leviämistä voida riittäväällä tavalla ehkäistä.<sup>114</sup> Luonnollisesti, mitä vaarallisemmasta tartuntataudista on kysymys, sitä tehokkaammat varotoimenpiteet voivat tulla kyseeseen tartunnan leviämisen estämiseksi. Voidaankin todeta, että jo suhteellisen pieni peruste epäilylle erittäin vaarallisen tartuntataudin esiintymisestä luo riittäväksi katsottavan oikeutuksen toimenpiteisiin ryhtymiselle. Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää kuitenkin, että myös epäselvissä tilanteissa terveydenhoitoviranomaisten on varmistettava tartuntatautitapauksen tosiasiallinen olemassaolo. Toimenpiteet on keskeytettävä välittömästi, mikäli käy ilmi, että perustetta niihin ryhtymiselle ei ole ollut.<sup>115</sup>

Toimet tarttuvia tauteja vastaan on myös mukautettava suhteellisuusperiaatetta vastaaviksi, toisin sanoen toimen ankaruuden tulee olla kohtuullisessa ja järkevässä suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Tämä tarkoittaa tartuntatautilain mukaisissa yksilöön kohdistuvissa rajoitustoimissa sitä, että kyseisien toimien on oltava oikeassa mittasuhteessa rajoituksen keinoin suojattavaan etuun nähden. Myös suojattavaan etuun kohdistuvan uhkan tosiasialliseen suuruuteen on kiinnitettävä tarkoin huomiota. Käytännön tasolla tämä tarkoittaa sitä, että terveydenhoitoviranomaisten taudin leviämisen estämiseksi antamat määräykset eivät siis saa olla ankarampia, kuin mitä tarkoituksen saavuttamiseksi on välttämätöntä.<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> Lehtonen 2001, s. 108.

<sup>114</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 583.

<sup>115</sup> Lehtonen 2001, s. 106.

<sup>116</sup> Lehtonen 2001, s. 108.

### 3.2 Sosiaali- ja terveysministeriön ohje

Euroopassa valtiot ovat noudattaneet hyvin erilaisia lähestymistapoja korona pandemian hallinnassa kevään 2020 aikana. Esimerkkinä mainittakoon Italian ja Espanjan täysi yhteiskunnallisten toimintojen sulkulinja aina Ruotsin erittäin lieviin suositusluonteisiin rajoitustoimiin. Eroja toimiin ryhtymisen tasoihin selittää ainakin tietyiltä osin kunkin valtion paikalliset erityisolosuhteet sekä erilainen oikeudellinen ja poliittinen perinne. Covid-19 pandemia on ollut ennennäkemättömän suuri haaste useille oikeusjärjestelmille ympäri maailman. Niin kutsuttujen ”normaalien” lainsäädännöllisten toimenpiteiden lisäksi pandemian aikainen sääntely on tapahtunut erilaisten ohjeiden ja muiden normien kautta. Tällaisten normien oikeudellinen asema ei ole kuitenkaan välttämättä täysin selvä. On huomattava, että kyseisellä sääntelyllä on olemassa muun muassa perustuslailliset rajat ja se saattaa olla jopa riski perusoikeuksien toteutumiselle ja johtaa oikeuden loukkauksiin.<sup>117</sup>

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta otettiin käyttöön eduskunnan tuella 18.3.2020. Tuolloin todettiin, että vallitsevan yhteiskunnallisen kokonaistilanteen perusteella oli katsottava, että covid-19 pandemian torjuminen, sairastuneiden hoitaminen sekä väestön suojaaminen eivät ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Erityistä huomiota kiinnitettiin riskiryhmiin kuuluviin, kuten ikääntyneistä ja monisairaista huolehtimiseen. Lisäksi todettiin, että tartuntatautilain ja muun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön mukaiset toimivaltuudet eivät riitä tilanteen hallitsemiseksi siten, että olisi riittävällä tavalla mahdollista suojata sosiaali- ja terveydenhuollon laitosten toimintaa tai päättää valtakunnallisista toimenpiteistä. Näin ollen väestön suojaamiseksi hyvin laajalle levinneeltä vaaralliselta tartuntataudilta katsottiin tarpeelliseksi ottaa käyttöön valmiuslaissa säädetyt toimintavaltuudet, muun muassa valmiuslain 86 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksia sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden ohjaamiseksi sosiaali- ja terveysministeriön määräämällä tavalla.<sup>118</sup>

Seuraavassa tarkastellaan lähemmin, nyttemmin kumotun, sosiaali- ja terveysministeriön 1.4.2020 antamaa ohjetta<sup>119</sup>, joka on otsikoitu ”Tartuntatautilain ja valmiuslain vaikutus liikkumisvapauteen sosiaalihuollon yksiköissä” (myöhemmin tässä tekstissä Sosiaali- ja

<sup>117</sup> Eliantonio – Korkea-Aho – Vaughan 2021, blogi kirjoitus.

<sup>118</sup> Valtioneuvoston asetus VNK/2020/32, s. 1 – 2.

<sup>119</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö ohje 1.4.2020 VN/7643/2020 (kumottu). Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut keväällä 2020 useita asiaa koskevia, lähtökohtaisesti samansisältöisiä ohjeita, esim. 20.3.2020, 9.4.2020, 15.5.2020. Kyseisiin ohjeisiin ei tässä tutkielmassa paneuduta.

terveysministeriö ohje 1.4.2020). Kyseinen ohje on tarkoitettu kunnille ja palveluntuottajille ja se sisältää muun muassa hoiva- ja palvelukodeissa asuvien henkilöiden itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskevaa ohjeistusta korona pandemian alkuvaiheessa. Ohje on merkityksellinen yksilön itsemääräämisoikeuteen käytännön tasolla vaikuttanut tekijä. Näin ollen ohjeen yksityiskohtainen tarkastelu on tilanteen hahmottamisen kannalta aiheellista. Erityistä huomiota ohjetta tarkasteltaessa on kiinnitettävä seuraaviin seikkoihin: ohje annettiin valtakunnallisesti, toisin sanoen se oli tarkoitettu noudatettavaksi koko Suomen alueella, kaikissa hoiva- ja palveluasumisen yksiköissä riippumatta paikallisella tasolla vallinneesta tautitilanteesta. Lisäksi ohjeen avulla kohdistettiin yksilön itsemääräämisoikeuteen vaikuttavia rajoitustoimia ilman, että hoiva- tai palvelutalon asukas tosiasiallisesti sairasti korona viruksen aiheuttamaa tartuntatauti. Ohjeistuksen tarkoituksena oli suojella iäkkäitä sekä muutoin terveydentilaltaan heikkoja henkilöitä viruksen aiheuttamalta sairaudelta.<sup>120</sup>

1.4.2020 annetussa ohjeessa todetaan, että liikkumisvapaus on yksilölle kuuluva perusoikeus, jota turvataan paitsi perustuslain säännöksin, myös kansainvälisin ihmisoikeussopimuksin. Lisäksi todetaan, että valmiuslain 118 §:ssä säädetysti on valtioneuvoston antamalla asetuksella mahdollista tilapäisesti rajoittaa tai kieltää liikkuminen tietyllä alueella, mikäli ihmisten henkeen tai terveyteen kohdistuu vakavaksi katsottava uhka.<sup>121</sup>

Pääsääntöisesti ohje perustetaan tartuntatautilain 17 §:n 2 momenttiin, jossa säädetysti terveydenhuollon toimintayksikön on huolehdittava potilaiden, asiakkaiden ja henkilökunnan tarkoituksenmukaisesta suojauksesta ja sijoittamisesta tilanteissa, joissa tarkoituksena on vaarallisen tartuntataudin leviämisen ehkäiseminen. Edellä mainitun lainkohdan yhteydessä ohjetta täsmennettiin seuraavalla tavalla:

”Toimintayksikön johtaja voi antaa vierailukiellon tartunnan torjumiseksi. Vierailukieltojen suhteen on noudatettava hallinto-oikeudellista suhteellisuusperiaatetta, eli oikeasuhtaisuutta kieltojen tarkoituksen saavuttamiseen nähden. Kiellon ulottuvuutta ja käytännön järjestämistä on jatkuvasti arvioitava ja kieltoa tarvittaessa muutettava, mikäli olosuhteet sitä edellyttävät. Vierailukielto ei koske välttämättömiä kuntoutuspalveluja kuten fysio- ja toimintaterapiapalveluja. Yleisperiaatteena on, että lähikuntoutusta käytetään vain silloin,

---

<sup>120</sup> Pirhonen ym. 2020, s. 245 – 246.

<sup>121</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö ohje 1.4.2020, s. 1 – 2.

kun se on erityisen tarpeellista. Etäkuntoutus on ensisijainen. Vierailukiello ei koske vammaispalvelulain mukaisia henkilökohtaisia avustajia. Heidän osaltaan on kuitenkin huolehdittava asianmukaisesta suojautumisesta, ensisijainen vastuu tästä on avustajan työnantajalla.”<sup>122</sup>

Ohje antaa siis hyvin tiukan, käsky muotoisen ohjeistuksen käytännön toimijoille kuntatasolla. Se on ymmärrettävissä sitovaksi ohjeeksi, jota kyseisessä tilanteessa on kaikissa vanhusten ja vajaakuntoisten aikuisten hoivapalveluja tuottavissa toimintayksiköissä noudatettava.<sup>123</sup>

Kuten edellä on todettu, ohje pohjautuu sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tartuntatautilain sekä valmiuslain säännöksiin. Seuraavassa ohjeen sisältöä ja sen lainmukaisuutta tarkastellaan suhteessa kyseisiin lakeihin.

### *3.2.1 Ohjeen suhde tartuntatautilakiin*

Kansanterveydellisen tavoitteen toteuttaminen mahdollistaa viranomaisille yksilön oikeudet ylittävät toimivaltuudet tilanteissa, joissa kokonaisväestön etu sitä vaatii. On kuitenkin huomattava, että myös kyseisissä tilanteissa yksilön oikeuksiin puuttumisen on pohjauduttava tarkkarajaiseen sekä yksityiskohtaiseen lain tasoiseen säännökseen.<sup>124</sup>

Tartuntatautilain ominaispiirteeksi voidaan katsoa yleisen yhteiskunnallisen edun vaatimusten hallitsevuus<sup>125</sup> ja yksilöä koskevia perusoikeuksia onkin mahdollista rajoittaa kyseisen lain nojalla. Tartuntatautilain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä tarttuvista taudeista ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja.

Tartuntataudit jaetaan tartuntatautilain 4 §:ssä säädetysti yleisvaarallisiin, ilmoitettaviin ja muihin tartuntatauteihin. Tartuntataudin leviämistä ehkäisevät mahdolliset käyttöön otettavat toimenpiteet pohjautuvat taudin sijoittumiseen kyseisessä luokituksessa.

---

<sup>122</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö ohje 1.4.2020, s. 2.

<sup>123</sup> Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa kannanotossaan EOAK /3479/2020, s. 7, että ohjeen ilmaukset luovat mielikuvan sitovasta ohjeistuksesta, jota on käytännössä noudatettava.

<sup>124</sup> Lötjönen 2002, s. 241 – 242.

<sup>125</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 577 – 579.

Esimerkiksi yksilöön kohdistuvien pakkotoimien edellytyksenä lähtökohtaisesti on, että tauti on luokiteltu yleisvaaralliseksi.<sup>126</sup>

Mikäli yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen vaara on ilmeinen eikä taudin leviämistä voida muulla tavoin estää, voi lain 60 §:ssä säädetysti virkasuhteinen kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai virkasuhteinen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri päättää henkilön karanteenista enintään yhden kuukauden ajaksi. Päätös karanteenista voidaan tehdä henkilölle, jonka on todettu tai perustellusti epäilty altistuneen yleisvaaralliselle tartuntataudille. Päätöksen henkilön asettamisesta karanteeniin voi kunnan virkasuhteinen tartuntataudeista vastaava lääkäri tai virkasuhteinen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri tehdä myös henkilön tahdosta riippumatta.<sup>127</sup>

Kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän virkasuhteinen tartuntataudeista vastaava lääkäri voi päättää tartuntatautilain 63 §:ssä säädetysti yleisvaaralliseen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäiltyyn tartuntatautiin sairastuneen tai sairastuneeksi perustellusti epäillyn henkilön eristämisestä terveydenhuollon toimintayksikköön enintään kahden kuukauden ajaksi, siinä tapauksessa, että taudin leviämisen vaara on ilmeinen eikä taudin leviämistä voida estää muulla tavalla. Eristys voidaan toteuttaa myös henkilön omassa, sosiaalihuollon yksikössä sijaitsevassa asunnossa terveydenhuoltolain 25 §:ssä säädetyllä tavalla. Edellä mainituista karanteenista ja eristämisestä on aina tehtävä yksilöä koskevat hallintopäätökset tartuntatautilain 90 §:ssä säädetysti ja liitettävä päätökseen valitusosoitus hallinto-oikeuteen.<sup>128</sup>

<sup>126</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 577 – 579.

<sup>127</sup> Ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä, joiden avulla julkisen vallan edustajat pyrkivät vaikuttamaan väestön terveyteen ja turvallisuuteen, saatetaan tilanteesta riippuen joutua toteuttamaan jopa pakkokeinoin. Tällöin pakkokeinojen kohteena olevien yksilöiden asemaan sekä oikeuksiin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Lötjönen 2002, s. 241 – 242.

<sup>128</sup> Tartuntatautilain 58 §:ssä säädetään laajaan tartunnanvaaraan liittyvistä toimenpiteistä. Pykälän mukaan, tilanteessa, jossa laajaa tartunnan vaaraa aiheuttava yleisvaarallinen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäilty tartuntatauti on todettu tai sen esiintyminen on perustellusti odotettavissa, voi kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin myös päättää toimialueellaan sijaitsevien sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden, oppilaitosten, päiväkotien, asuntojen ja vastaavien tilojen sulkemisesta ja yleisten kokousten tai yleisötilaisuuksien kieltämisestä. Edellä mainittujen toimenpiteiden edellytys on, että toimenpiteet ovat välttämättömiä yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Vastaavasti aluehallintovirastolla on mahdollisuus tehdä omalla toimialueellaan vastaavat päätökset silloin, kun ne ovat tarpeen usean kunnan alueella. Päätökset on mahdollista tehdä enintään yhden kuukauden ajaksi ja ne on lopetettava heti, mikäli tartunnan vaaraa ei enää ole. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 11/2016 vp, s. 4) otetaan kantaa tartuntatautilain 58 §:n sisällölliseen ulottuvuuteen. Lausunnossa todetaan, että toimivalta päättää erityisistä torjuntatoimista, jotka voivat kohdistua myös esimerkiksi yksityisessä käytössä oleviin kulkuneuvoihin ja asuntoihin, ovat merkittäviä muun muassa perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan näkökulmasta.

Keväällä 2020 palvelu- ja hoivakodeissa asuvia ihmisiä pidettiin karanteenia vastaavissa olosuhteissa ilman, että heillä olisi todettu tartuntatautilaissa tarkoitettu yleisvaaralliseksi luokiteltu tartuntatauti tai he olisivat perustellusti voineet altistua kyseiselle virukselle. Esimerkiksi uudet asukkaat, jotka muuttivat hoivakoteihin ja palvelutaloihin joutuivat säännönmukaisesti kahden viikon karanteeniin. Käytännössä karanteeni toteutettiin eristämällä vanhus tai vammautunut henkilö huoneeseen, jossa hän vietti kyseessä olevan ajanjakson yksin, ilman ympärillä olevan yhteisön tukea ja lähes kokonaan ilman mahdollisuutta sosiaalisten suhteiden ylläpitämiseen. Kyseisen kaltaista tiukkaa karanteenia perusteltiin viruksen leviämisen estämisellä.<sup>129</sup>

On erityisesti huomattava, että edellä kuvatut hoiva- ja palvelukoteja sekä muita asumisyksiköitä koskevat erityistoimet, kuten liikkumisen rajoittaminen, on tehty kaikkia asukkaita koskevana, niin sanottuina massapäätöksinä. Tällöin esimerkiksi asukkaiden liikkumisen rajoittaminen on tehty asianosaisia kuulematta sekä ilman yksilöllistä harkintaa. Tilanteessa ei ole myöskään millään tavalla kuultu erilaisia vanhus- ja vammaisneuvostoja tai järjestöjä, jotka pyrkivät vaikuttamaan kyseisten henkilöryhmien oikeuksien toteutumiseen.<sup>130</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriön 1.4.2020 antaman ohjeen mukaisesti toimintayksikön johtaja pystyi antamaan yksiköön vierailukiellon tartunnan torjumiseksi.<sup>131</sup> Palvelu- tai hoivakodin johto- ja esihenkilötehtävissä käytännössä toimivat terveydenhuoltoalan koulutuksen ja kokemuksen omaavat hoitotyön ammattilaiset<sup>132</sup>, joiden vähimmäiskelpoisuusvaatimukset ovat määritelty laissa terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994, laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä). Hoiva- ja palveluyksiköitä käytännössä johtavat siis terveydenhuoltoalan koulutuksen saaneet henkilöt, jotka eivät ole lääkäreitä. Hoiva- ja palveluyksiköissä lääkäriellä on vastuu potilaiden lääketieteellisestä hoidosta, mutta valtaa vaikuttaa toimintayksikön toimintaan on joko rajallisesti tai ei lainkaan.<sup>133</sup> Tartuntatautilaissa määritellään, että ainoastaan virkasuhteinen kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai virkasuhteinen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista

---

Perusoikeusrajoituksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta jää kuitenkin epäselväksi, mitä kaikkea kyseisillä torjuntatoimilla tarkoitetaan. Valiokunnan näkemyksen mukaan erityistä huomiota on kiinnitettävä myös kyseisessä pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa perusoikeusrajoituksia koskevaan oikeasuhtaisuuden vaatimukseen.

<sup>129</sup> Yleisradio uutiset 6.5.2020.

<sup>130</sup> Ihmisoikeuskeskus 2020, s. 14-15.

<sup>131</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö ohje 1.4.2020, s. 2.

<sup>132</sup> Terveyden- ja hyvinvointialan ammattijärjestö Tehy, Esihenkilön koulutusvaatimukset.

<sup>133</sup> Lääkärilehti 1.2.2019.

vastaava lääkäri voi tehdä päätöksen henkilön asettamisesta tartuntatautilain tarkoittamaan karanteeniin. Sosiaali- ja terveysministeriön ohje ymmärrettiin kuitenkin käytännön tilanteissa siten, että toimintayksikköä koskevasta vierailukiellon asettamisesta, ja siten tosiasiallisesti kaikkien yksikössä asuvien henkilöiden määräämisestä karanteenia vastaaviin olosuhteisiin, pystyi päättämään henkilö, joka ei muun muassa koulutukseltaan ja virkastatukseltaan täytä tartuntatautilaissa asetettuja vaatimuksia.<sup>134</sup>

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston selvityksestä käy ilmi, että Valvira ja aluehallintovirastot saivat erityisesti keväällä ja kesällä 2020 runsaasti yhteydenottoja liittyen koronavirusepidemian aikaisiin vanhusten itsemääräämisoikeuden rajoittamisen tilanteisiin asumispalveluiden piirissä. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kehotuksesta (EOAK 3787/2020)<sup>135</sup> toteutettiin Valviran toimesta sähköinen kysely rajoitustoimenpiteiden käytöstä vanhustenhuollon ympärivuorokautisissa yksiköissä koko maassa marras-joulukuussa 2020. Kyselyyn vastasi 1082 yksikköä, joista 62 % on yksityisen ylläpitämiä yksiköitä ja 38 % julkisen tahon ylläpitämiä yksilöitä.

Kyselyssä kartoitettiin muun muassa asiakkaiden karanteeniin asettamisen käytäntöjä. Yksiköistä 53 (5 %) vastasi asettavansa asiakkaita karanteeniin tai asettavansa joskus asiakkaita karanteeniin ilman kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaavan lääkärin päätöstä. Yksiköistä 99 (9%) vastasi puolestaan asettavansa asiakkaita eristykseen tai asettavansa joskus asiakkaita eristykseen ilman kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaavan lääkärin päätöstä. Selvityksessä todetaankin, että vaikka suurimmassa osassa yksiköitä eristämisen- ja karanteenikäytännöt olivat asianmukaisia, on tartuntatautilain vastaisesti toimivia yksiköitä kuitenkin paljon.<sup>136</sup>

Tartuntatautilain 69 §:ssä säädetysti karanteenin ja eristämisen aikana potilaan oikeutta tavata terveydenhuollon toimintayksikön ulkopuolisia henkilöitä on mahdollista rajoittaa, mikäli se on välttämätöntä yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Edellä mainitun edellytyksenä on, että henkilölle on tehty karanteeni tai eristämispäätös ja asiasta on nimenomaisesti mainittu päätöksessä<sup>137</sup>. Karanteeni ja eristäminen on tartuntatautilain 68 §:n mukaan kuitenkin toteutettava toimimalla siten, että yksilön oikeuksia ei tarpeettomasti rajoiteta. Henkilöllä on oltava

---

<sup>134</sup> EOAK/3513/2020, s. 12.

<sup>135</sup> EOAK 3787/2020, s. 22.

<sup>136</sup> Saramaa – Kervinen 2021, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston selvitys.

<sup>137</sup> EOAK/3359/2020, s. 14.

oikeus pitää yhteyttä toimintayksikön ulkopuolelle tavalla, joka ei aiheuta tartuntavaaraa muille ihmisille.

Ratkaisussa EOAK/3359/2020 eduskunnan apulaisoikeusasiamies otti kantaa hoivakodin menettelyyn vierailuiden toteuttamisessa korona pandemian aikana. Tapauksessa kantelijan äiti asui Mehiläisen hoivakodissa, Mainiokoti Meressä Raumalla. Kantelija kertoo saaneensa 12.3.2020 viestin, jossa kaikki vierailut hoivakotiin kiellettiin toistaiseksi. Jonkin ajan kuluttua kyseisestä päivästä, kantelijalle oli tarjoutunut mahdollisuus nähdä äitinsä ulkona hoivakodin sisäpihalla, aidan takaa siten, että etäisyys äidin ja tyttären välillä oli 1,5-2 metriä. Kantelijan mukaan hänen äitinsä kykenee soittamaan sekä vastaamaan puhelimeen, mutta äidin sairastaman Alzheimerin taudin takia hänelle on useaan kertaan selitettävä, miksi tytär ei voi tulla käymään.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoo, että kyseisen hoivakodin johtaja on menetellyt virheellisesti asettamalla hoivakoti yksikössä vierailukiellon voimaan 12.3.2020 tartuntatautilain perusteella. Myöskään asukkaan yksilöllisiä mahdollisuuksia toteuttaa vierailuja aiheuttamatta tartuntavaaraa ei ollut arvioitu. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pitää kuitenkin tilanteessa myönteisenä sitä, että asumisyksikössä on pyritty ottamaan käyttöön sellaisia tapaamisen muotoja, joissa kohtaamisia on voitu järjestää turvallisesti. Kyseisiä keinoja on kuitenkin alettu ottaa käyttöön vasta useita kuukausia poikkeusolojen alkamisen jälkeen.<sup>138</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriön ohjeen vierailukiellosta ei tuolloin katsottu koskevan hoito- tai palvelukodissa asuvan vammaisen henkilön henkilökohtaista avustajaa. Annetussa ohjeessa todetaan, että henkilökohtaisen avustajan riittävästä sekä asianmukaisesta suojautumisesta palveluyksikössä vierailun aikana on huolehdittava. Ensisijainen vastuu kyseisistä suojautumisen toimista on ohjeen mukaisesti avustajan työnantajalla.<sup>139</sup> Vammaispalvelulain 8 d §:ssä säädetysti kunta voi järjestää vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaista apua vaihtoehtoisesti joko siten, että henkilö toimii itse avustajansa työnantajana kunnan korvatessa avustajan palkat sekä muut tehtävään liittyvät kustannukset (työnantajamalli, kirjoittajan lisäys) tai kunta järjestää avustajapalvelut ostopalvelumallin mukaisesti tai kunta antaa vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluiden hankkimista varten palvelusetelin.

---

<sup>138</sup> EOAK/3359/2020, s. 1, 8 – 9.

<sup>139</sup>Sosiaali- ja terveysministeriö ohje 1.4.2020, s. 2.

Niissä tilanteissa, jossa avustajan työnantaja on hoito- tai palveluyksikössä asuva vammaisen henkilö, sosiaali- ja terveysministeriön antaman ohjeen toteuttaminen käytännössä vaikuttaa varsin ristiriitaiselta. Ohjetta on nimittäin tulkittava siten, että vammautuneen henkilön, jonka henkeä ja terveyttä asetetulla vierailukiellolla suojataan, on kuitenkin oltava itse ensisijaisessa vastuussa avustajansa asianmukaisesta suojautumisesta. Ristiriitaa lisää entisestään se, että kyseinen sosiaali- ja terveysministeriön ohjeistus on katsottava laaditun nimenomaan sen vuoksi, ettei hoiva- ja palveluasumisen piirissä olevien henkilöiden ole katsottu itse kykenevän asianmukaisella tavalla toimimaan poikkeuksellisissa olosuhteissa.

Suomessa toteutetut toimenpiteet covid-19 pandemian hoitamisessa kevään 2020 aikana perustuivat pitkälti kansalliseen influenssapandemian varautumissuunnitelmaan<sup>140</sup>. Näin ollen korona viruksen aiheuttamaan pandemiaan valmistautuminen sekä tilanteen hoitaminen on perustunut niin kutsutun tavallisen influenssan hoito-ohjeisiin ja suosituksiin. Tämä on omalta osaltaan vaikeuttanut käytännön tilanteita, joissa kyseistä pandemiaa on ollut tarvetta etenemisen seuraamisen lisäksi alusta alkaen tehokkaasti hillitä.<sup>141</sup>

Tartuntatautilain 17 §:ssä säädetysti terveydenhuollon ja sosiaalihuollon toimintayksikössä on torjuttava suunnitelmallisesti hoitoon liittyviä infektioita. Torjuntatoimien suorittaminen on sovitettava yhteen terveydenhuoltolain 8 §:ssä säädettyjen potilasturvallisuutta edistävien toimien kanssa. Toimintayksikön johtajalla on velvollisuus seurata tartuntatautien ja lääkkeille erittäin vastustuskykyisten mikrobien esiintymistä. Torjuntatoimissa toimintayksikön johtajan on käytettävä apunaan tartuntatautien torjuntaan perehtyneitä terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Kyseiset toimet on sovitettava yhteen kunnan tai kuntayhtymän toteuttamien toimien ja valtakunnallisten hoitoon liittyvien infektioiden torjuntaohjelmien kanssa.

1.4.2020 annettu ohje perustetaan tartuntatautilain 17 §:n 2 momenttiin, jossa säädetysti terveydenhuollon toimintayksikön on huolehdittava potilaiden, asiakkaiden ja

---

<sup>140</sup>Sosiaali- ja terveysministeriö 2012, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:9.

<sup>141</sup>Tynkkynen ym. 2020, blogi kirjoitus.

henkilökunnan tarkoituksenmukaisesta suojauksesta ja sijoittamisesta tilanteissa, joissa tarkoituksena on vaarallisen tartuntataudin leviämisen ehkäiseminen. Ohjeen kirjoitusasusta on tulkittavissa, että vierailukieltojen asettaminen hoiva- ja palvelukoteihin olisi kyseisessä lain kohdassa erikseen määritelty suojaamiskeino tarttuvia tauteja vastaan.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 13/2016 vp) kyseisen lain 17 §:ssä tarkoitetaan hoitoon liittyvien infektioita sekä niiden torjuntaan liittyviä toimia. Lain esitöissä huomio on kiinnitetty myös hoitoon liittyvien infektioiden hoitamiseen tarkoitettujen mikrobilääkkeiden asianmukaista käyttöä koskevaan ohjeistukseen. Kyseisten tilanteiden mahdollisena suojaamiskeinona ei ole mainittu vierailukieltoja. Sen sijaan esityksessä suositellaan kyseisissä hoitoon liittyvissä infektiotilanteissa huolehtimaan yleisestä hygieniasta ja erityisesti käsihygienian toteutumisesta sekä tarkoituksenmukaisten suojavälineiden käytöstä. Näin ollen sosiaali- ja terveysministeriön ohjeistuksessaan asettamien vierailukieltojen peruste ei ole suoraan johdettavissa tartuntatautilain 17 §:stä tai tartuntatautilain esitöistä.<sup>142</sup>

Viranomaisen tavalla tai toisella toteuttamaan, suoraan yksilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin kohdistuvaan julkisen vallan käyttöön liittyy aina korostettu oikeusturvan vaatimus.<sup>143</sup> Tartuntatautilain mukaisesta karanteenista ja eristämisestä on aina tehtävä yksilöä koskevat hallintopäätökset tartuntatautilain 90 §:ssä säädetysti ja liitettävä päätökseen valitusosoitus hallinto-oikeuteen.

Yksilöä koskevan oikeusturvan saaminen ei ollut kevään 2020 tilanteessa ongelmatonta. Hallintotuomioistuimissa asian käsittelemisen ja sitä kautta oikeusturvan saamisen edellytys on lähtökohtaisesti se, että valituksen kohteena olevasta asiasta on tehty kirjallinen päätös.<sup>144</sup> Tuolloin vallinneessa tilanteessa palvelu- ja hoivakodeissa asuvat vanhukset ja vajaakuntoiset aikuiset, jotka eivät siis olleet tartuntatautilaissa tarkoitettulla tavalla vaaralliseen virustautiin sairastuneita tai kyseisen taudin kantajia, pidettiin karanteenia vastaavissa olosuhteissa ilman erillisen, yksilökohtaisen päätöksen tekemistä asiasta.

---

<sup>142</sup> HE 13/2016 vp, s.38; EOAK/3513/2020, s. 12 – 13.

<sup>143</sup> Mäenpää 2017, s. 73.

<sup>144</sup> Mäenpää 2017, s. 69 – 74. Tosin 16.10.2020 Itä-Suomen hallinto-oikeus antoi ratkaisun asiassa, joka koski valittajan ja hänen palvelukodissa asuvan äitinsä tapaamisten rajoittamista keväällä 2020. Vaikka asiassa ei ollut tehty tartuntatautilain 69 §:n 1 momentissa tarkoitettua yksilöllistä päätöstä tapaamisoikeuden rajoittamisesta, otti hallinto-oikeus asian käsiteltäväksi ihmisoikeusloukkauksena vedoten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan. Itä-Suomen HaO 20/1059/1.

Kyseessä oli edellä kuvatulla tavalla koko asumisyksikköä koskenut toimenpide, joka perustettiin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön antamaan ohjeistukseen.

Näin ollen julkisen vallankäytön kohteeksi joutuneiden henkilöiden mahdollisuus saada oikeusturvaa on katsottava olevan erityisen hankalaa tai jopa suorastaan mahdotonta.<sup>145</sup> Lähes ainoaksi keinoksi kyseisessä tilanteessa valikoituu kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamiehen tekemät ratkaisut eivät kuitenkaan ole lainkäyttö – tai hallintopäätöksiä. Oikeusasiamies ei voi antaa oikeudellisesti sitovaa ratkaisua tai esimerkiksi muuttaa tai kumota viranomaisen tekemää päätöstä tai antaa sitovia määräyksiä kulloinkin käsillä olevan asian ratkaisemiseksi.<sup>146</sup> Ratkaisuun ei myöskään ole mahdollista hakea muutosta. Ratkaisuilla on kuitenkin merkittävä oikeustilaa laillisuus – ja perusoikeusnäkökulmasta edistävä vaikutus.<sup>147</sup>

### 3.2.2 Ohjeen suhde valmiuslakiin

Tilanteesta, jossa edellä kuvattujen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti tavallisella lailla puututaan yksilöille kuuluvien oikeuksien toteutumiseen, on erotettava tapaukset, joissa perusoikeuksiin on säädettävä tilapäisesti poikkeuksia esimerkiksi maahamme kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen tai muun vakavan ja välittömän tilanteen vuoksi.<sup>148</sup>

Perustuslain 23 §:ssä säädetään mahdollisuudesta poiketa tilapäisesti perusoikeuksista seuraavasti: ”Perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten

---

<sup>145</sup> Tosin ratkaisussa KHO 2018:8 linjattiin, että viranomaisen yksilöön kohdistaman julkisen vallankäyttöön ei aina tarvitse liittyä virallisen päätöksen tekemistä, jotta asia olisi mahdollista saada hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Asiassa oli kyse tilanteesta, jossa täysi-ikäisen, kehitysvammaisen erityishuollon toimintayksikössä asuvan henkilön yhteydenpitoa rajoitettiin kehitysvammapsykiatrian yksikön palvelupäällikön allekirjoittaman tapaamisia koskevaksi toimintamalliksi otsikoidun asiakirjan perusteella.

<sup>146</sup> Pölönen 2014, s. 436 – 437.

<sup>147</sup> Pölönen 2014, s. 440 – 441.

<sup>148</sup> Ojanen 2015, s. 47.

perusteet. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.”

Tilapäisten perusoikeuspoikkeusten käyttöön ottaminen edellyttää tiettyjen kriteerien täyttymistä. Ensinnäkin asiaa koskee poikkeusolojen vaatimus. Toisin sanoen kyseinen menettely on sallittu vain poikkeusoloissa, kuten Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen aikana. Mukaan edellä mainittuun luetaan vakavuuden asteeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavat, kansakuntaa uhkaavat tilanteet, kuten luonnonkatastrofit, hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti ja suuronnettomuudet. Kyseisten tilanteiden katsotaan yleistä vaaraa aiheuttavalta vakavuudeltaan vastaavan niitä hätätilalle asetettuja käytännön vaatimuksia, joita kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja niiden valvontaelinten käytännössä edellytetään.<sup>149</sup>

Toiseksi tilapäisen perusoikeuspoikkeuksen on oltava tarpeen poikkeusoloissa selviytymiselle, eli sen on täytettävä välttämättömyyden vaatimus. Välttämättömyyden vaatimuksen yhtenä osana on se, että perusoikeuspoikkeus täyttää myös sen oikeasuhtaisuudelle asetetut vaatimukset. Näin ollen perusoikeudesta poikkeamisella ei saa puuttua yksilöiden perusoikeuksiin enempää kuin poikkeusoloissa selviämiseksi on aivan välttämätöntä. Perusoikeuspoikkeusta koskee lailla säätämisen vaatimus tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan rajatun valtuuden nojalla annettavan valtioneuvoston asetuksen vaatimus. Perusoikeuspoikkeuksen on lisäksi sovittava yhteen Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.<sup>150</sup>

Kolmantena tekijänä perusoikeuspoikkeuksessa on tilapäisyyden vaatimus. Kyseisestä vaatimuksesta aiheutuu, että poikkeus voi olla voimassa vain sen ajanjakson, jolloin perustuslain 23 §:ssä tarkoitettu kansakuntaa uhkaava poikkeusolo todellisuudessa vallitsee.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup>Mäenpää 2017, s. 281; Ojanen 2015, s. 48 – 50. Poikkeusolojen vallitessa väestön suojaaminen sekä yhteiskunnan toimivuuden turvaaminen ovat yleisinä tavoitteina tärkeimmällä ja keskeisimmällä sijalla. Jotta mainitut tavoitteet on mahdollista kyseisissä olosuhteissa saavuttaa, voidaan viranomaisten normaaleihin toimintavaltuuksiin tehdä muutoksia. Tällöin erityisvaltuuksien nojalla on mahdollista esimerkiksi poiketa hallintoa koskevista menettelytavoista sekä puuttua yksilöä koskeviin perusoikeuksiin niiden toteutumista rajoittavalla tavalla. Kyseiset toimintavaltuudet mahdollistavat muun muassa laaja-alaisen säännöstelyn ja valvonnan toteuttamisen, jonka kohteena ovat lähtökohtaisesti lähes kaikki yhteiskunnan osa-alueet. Poikkeusvaltuuksien käyttämiseen turvautumisen ehdoton edellytys on kuitenkin se, että vallitsevissa poikkeusoloissa tilannetta ei kyetä hallitsemaan normaalin sekä säännönmukaisen viranomaisen toimivallan perusteella. Mäenpää 2017, s. 281.

<sup>150</sup> Ojanen 2015, s. 48 – 50.

<sup>151</sup> Ojanen 2015, s. 48 – 50.

Vaatimusta perusoikeuspoikkeusten tilapäisyydestä toteutetaan käytännön tasolla valmiuslain (1552/2011, valmiuslaki) sekä puolustustilalain (1083/1991, puolustustilalaki) kautta, joissa säädetty viranomaisten toimintavaltuudet ovat käytettävissä vain kyseisissä laeissa määriteltyjen poikkeusolojen aikana. Toimintavaltuuksien käyttöön ottaminen tapahtuu valtioneuvoston asetuksella, joka on saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunnalle turvataan siis mahdollisuus tarkastaa tilapäisiä poikkeuksia koskevien asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys sekä oikeasuhtaisuus<sup>152</sup>.

Sosiaali- ja terveysministeriön ohjeessa 1.4.2020 todetaan Suomessa vallitsevan poikkeusolot 16.3.2020 alkaen. Ohjeen mukaan covid-19 pandemiassa on kyse vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavasta yleisvaarallisesta tartuntataudista. Tämän vuoksi valtioneuvosto on päättänyt ottaa käyttöön valmiuslain nojalla joukon toimenpiteitä, joiden avulla muun muassa terveydenhuollon toimintakyky pystytään tilanteessa turvaamaan.<sup>153</sup>

Ohjeessa todetaan, että valtioneuvosto antoi asetuksen valmiuslain 118 §:n käyttöönotosta 25.3.2020. Sen nojalla rajoitettiin liikkumista ja Uudenmaan maakunnan rajat suljettiin. Hallituksen linjauksen mukaisesti Uudenmaan alueelle ja sieltä pois on mahdollista liikkua vain poikkeustapauksissa, kuten lähiomaisen sairastuessa vakavasti tai lähiomaisen kuoleman tapauksessa. Ohjeen kohdassa, joka on otsikoitu ”Liikkumisrajoitusten käyttö asumispalveluissa” kerrotaan, että liikkumisoikeuden rajoittamisesta säädetään valmiuslain 118§:ssä ja Uudenmaan maakuntarajan ylittämistä koskeva liikkumisrajoitus on otettu käyttöön valtioneuvoston soveltamisasetuksella. Tämän jälkeen ohjeessa todetaan, että muilta osin perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten tulee pohjautua lakiin. Ohjeessa mainitaan lisäksi, että henkilöiden itsemääräämisoikeuden toteuttamista koskeva lainsäädäntö on osittain puutteellista sosiaali- ja terveydenhuollossa, esimerkiksi säännökset muistisairaiden hoitoon liittyvistä rajoitustoimenpiteistä puuttuvat kokonaan. Rajoittamistoimia tilanteessa perustellaan käytössä olevalla Valviran ohjeella Liikkumista rajoittavien turvavälineiden käyttämisestä.<sup>154</sup>

Iäkkäitä henkilöitä koskien ohjeessa todetaan, että tartuntataudin leviämisen estämiseksi iäkkäiden henkilöiden liikkumisoikeutta voidaan rajoittaa vain edellä kuvatun lainsäädännön perusteella. Uudenmaan maakuntarajan ylittämistä koskevaa rajoitusta sovelletaan

---

<sup>152</sup> Ojanen 2015, s. 48 – 50.

<sup>153</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö ohje 1.4.2020, s. 1.

<sup>154</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö ohje 1.4.2020, s. 2-4.

tarvittaessa myös iäkkäisiin henkilöihin. Muilta osin liikkumisoikeuden rajoittamisessa noudatetaan yleislainsäädäntöä. Ohje on sisällöltään edellä mainitun kaltainen myös koskien vammautuneita henkilöitä.<sup>155</sup>

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi ratkaisussa EOAK/3919/2020, joka koski rajoitustoimia, joilla osittain ja jopa kokonaan kiellettiin omaisen ulkoilu hoitokodissa asuvan vanhuksen kanssa, että Suomessa kantelua koskevana ajankohtana (28.5.2020) oli voimassa valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdassa tarkoitettut poikkeusolot. Hallituksen linjaamien koronavirusta koskevien toimenpiteiden tarkoituksena oli väestön suojaaminen sekä yhteiskunnan toiminnan turvaaminen poikkeusolosuhteissa. Apulaisoikeusasiamies totesikin, että sosiaalihuollon ryhmäasumisen piirissä on ensisijaista, että asukkaiden terveys ja turvallisuus turvataan kaikissa vallitsevissa olosuhteissa. Poikkeusolosuhteet eivät kuitenkaan oikeuta rajoittamaan asukkaiden perusoikeuksia, kuten liikkumista, ylimitoitetulla tavalla tai ilman asianmukaista perustetta.<sup>156</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriön 1.4.2020 antamassa ohjeessa todetaan, että liikkumisvapaus on yksilölle kuuluva perusoikeus. Ohjeistuksessa kerrotaan, että valmiuslain 118 §:ssä säädetysti on valtioneuvoston antamalla asetuksella mahdollista tilapäisesti rajoittaa tai kieltää liikkuminen tietyllä alueella, mikäli ihmisten henkeen tai terveyteen kohdistuu vakavaksi katsottava uhka.<sup>157</sup> Ohjeen on tältä osin todettava luovan mielikuvan, että valmiuslain 118 §:ään perustuen on kaikenlainen liikkuminen palvelu- ja hoivakotien ulkopuolella lain tasoiseen säännökseen nojaten mahdollista ja jopa pakollista kieltää.

Kuten eduskunnan apulaisoikeusasiamies ratkaisussa EOAK/3513/2020 on todennut, on annetun ohjeistuksen perusteella saattanut hoiva- ja palvelukotien henkilökunnalle syntyä käsitys, että tarkoitus oli selkeästi rajoittaa asukkaiden liikkumista asumisyksikön ulkopuolella. Ohjeistus on johtanut palvelu- ja hoivakotien henkilökunnan virheelliseen toimintaan, jolla on rajoitettu henkilön oikeutta määrätä itsestään ja rajoitettu asukkaiden vapaata liikkumista lain vastaisesti myös asumisyksikön ulkopuolella.<sup>158</sup>

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/3513/2020 oli kyse tilanteesta, jossa Päijät-Hämeessä sijaitsevassa palvelukeskuksessa asuvan iäkkään rouvan pääsy aviomiehensä hautajaisiin evättiin yksikön palveluesimiehen sekä Päijät-

---

<sup>155</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö ohje 1.4.2020, s. 4.

<sup>156</sup> EOAK/3919/2020, s. 10 – 11.

<sup>157</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö ohje 1.4.2020, s. 1 – 2.

<sup>158</sup> EOAK/3513/2020, s. 15.

Hämeen hyvinvointikuntayhtymän asumispalveluiden palvelupäällikön toimesta. Ratkaisua perusteltiin vallitsevilla poikkeusoloilla.

Kyseisessä tapauksessa eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoo, että Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän toimittaman asiaa koskevan lausunnon perusteella kuntayhtymän työntekijät ovat olleet annetun viranomaisohjeistuksen perusteella siinä käsityksessä, että heillä on ollut sekä oikeus että velvollisuus kieltää kantelijan äitiä osallistumasta miehensä hautajaisiin. Velvoite toimia edellä kuvatulla tavalla on lausunnon antaneiden mukaan perustunut valmiuslain 86 §:ään sekä sosiaali- ja terveysministeriön toimintaohjeisiin.<sup>159</sup>

Valmiuslain 86 §:ssä säädetysti poikkeusolojen aikana väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi voi sosiaali- ja terveysministeriö sekä toimialueellaan aluehallintovirasto tekemällään päätöksellä velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikön muun muassa laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa. Myös hoidon tai huollon tarpeessa olevien henkilöiden sijoittaminen toimintayksikköön on mahdollista siitä riippumatta, mitä asiasta on säädetty, määrätty tai sovittu. Kyseessä olevat päätökset ovat velvoittavia, eikä niistä anneta valtioneuvoston asetuksia toimivaltuuden soveltamisen suhteen<sup>160</sup>.

Edellä mainittua pykälää koskevassa hallituksen esityksessä (HE 3/2008 vp) määritellään säännöksen koskevan sekä yksityisiä että julkisia sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksia. Kyseeseen tulevat esityksen mukaisesti sairaalat, terveyskeskukset, vanhainkodit ja asumisyksiköt sekä päiväkodit. Säännökseen perustuen esimerkiksi vanhainkotiin on mahdollista sijoittaa enemmän asukkaita kuin normaali olosuhteissa. Myös asukkaiden siirtäminen toiseen vanhainkotiin on mahdollista, jotta vanhainkoti voidaan muuttaa tarvittaessa sairaalaksi. Sosiaali- ja terveysministeriö on tilanteessa toimivaltainen alueellisten tarpeiden yhteensovittamisessa.<sup>161</sup>

Myöskään valtioneuvoston antama asetus valmiuslain 86 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönottoamisesta ei siis oikeuttanut puuttumaan hoiva- ja palveluasumisen yksiköissä olevien henkilöiden itsemääräämisoikeuteen sanotulla tavalla. Näin ollen oikeusasiamies

---

<sup>159</sup> EOAK/3513/2020, s.1, 11.

<sup>160</sup>EOAK/3359/2020, s. 12.

<sup>161</sup> HE 3/2008 vp, s.77.

katsookin, että kyseinen ohjeistus on ollut virheellistä ja vierailuja on kielletty lainvastaisesti, ilman asianmukaista säädöspohjaa.<sup>162</sup>

*Tynkkynen ym.* ovat arvioineet Suomen toimia sekä valmiuslain soveltuvuutta kansanterveydellisessä kriisissä koronapandemian alkuaikoina keväällä 2020 Cambridge Core blogikirjoituksessa. Kirjoittajat toteavat, että Suomen valmius toimia sääntelyn tasolla koronaviruspandemian olosuhteissa on perustunut valmiuslakiin. Kyseinen laki on kuitenkin laadittu sotatilannetta tai ydinkatastrofia silmällä pitäen, eikä sen näin ollen voida katsoa antavan riittäviä tai spesifejä valmiuksia kansanterveyttä uhkaavan kriisitilanteen hoitamiselle.<sup>163</sup>

### 3.3 Vierailukielloista annetun ohjeistuksen säädöspohja

Kuten aiemmin on jo todettu, perusoikeudet ovat perustuslain tasolla erityisellä tavalla turvattuja oikeuksia. Julkiselle vallalle ja sitä kautta viranomaisille on asetettu velvollisuus turvata perustuslain 22 §:ssä säädetysti perusoikeuksien toteutuminen. Viranomaisten toiminnassa tulee perusoikeudet asettaa etusijalle suhteessa muuhun lainsäädäntöön (PL 106§) sekä pidättäytyä noudattamasta tai soveltamasta alemman asteista, perusoikeuden kanssa ristiriidassa olevaa säännöstä (PL107 §).

Perusoikeuksien kanssa ristiriidassa olevan säännöksen soveltamiskielto koskee kaikkea viranomaisen toimintaa ohjaavaa säännöstöä, mukaan lukien hallinnolliset normit sekä viranomaisen työjärjestys ja johtosääntö. Perusoikeuksilla voidaan katsoa myös olevan tietynlaista, viranomaista velvoittavaa välitöntä oikeusvaikutusta siten, että asian käsittelyssä on noudatettava hyvän hallinnon vaatimuksia, siitäkin huolimatta, että kyseistä tilannetta tai asiaa koskevassa lainsäädännössä on puutteita tai se on sisällöllisesti muutoin epäselvä.<sup>164</sup>

Viranomaisella on useissa tilanteissa lakisääteisesti mahdollisuus vaikuttaa yksilön oikeudelliseen asemaan merkittäväällä tavalla. Paitsi, että viranomaisen on toteutettava suoraan laissa erikseen säädeltyjä velvollisuuksia, voi viranomaisella olla toimivaltansa perusteella oikeus antaa yleisiä määräyksiä. Nämä määräykset voidaan luokitella joko viranomaisen antamiksi oikeudellisiksi normeiksi tai hallinnollisiksi ohjeiksi.

---

<sup>162</sup> EOAK/3513/2020, s. 11, 15.

<sup>163</sup> Tynkkynen ym. 2020, blogi kirjoitus.

<sup>164</sup> Mäenpää 2017, s. 107 – 108.

Oikeussääntönä on pidettävä niitä viranomaisen antamia normeja ja määräyksiä, joilla on suora vaikutus yksilön oikeudelliseen asemaan. Hallinnollisesta normista puolestaan on kyse niissä tapauksissa, joissa viranomaisen määräyksellä on ainoastaan hallinnon sisäisiä oikeusvaikutuksia.<sup>165</sup>

European Journal of Risk Regulation julkaisussa vertailtiin eri maiden käytäntöjä erilaisten ”soft law elementtien” käyttämisessä covid-19 pandemian aikana. Kyseisessä julkaisussa Matthias Knauff on pohtinut Saksan toimintatapoja koronavirus pandemian yhteydessä erityisesti hallinnollisten suositusten, ohjeiden sekä määräysten näkökulmasta. Hän toteaa, että saksalaisen oikeusperinteen mukaisesti keskeiset päätökset on tehtävä oikeudellisesti sitovassa muodossa. Tämä on pakollista muun muassa perustuslaillisista syistä niiltä osin kuin päätöksiin liittyy kansalaisten perusoikeuksia rajoittavia ulottuvuuksia. Saksassa esimerkiksi suosituksilla sekä hallinnollisilla ohjeilla on ollut covid-19 pandemian aikana lähinnä lainsäädäntöä täydentävä tehtävä. Kyseisten normien käytännön rajat ovat kuitenkin käyneet selväksi; oikeudellisen voiman puuttuminen kompensoitiin pitkälti erilaisin poliittisin näkemyksin. Väestö ei ole täysin hyväksynyt pandemian hillitsemiseksi suoritettuja toimia ja niistä on tehty lukuisia valituksia. Näin ollen onkin täysin selvää, että oikeudellisesti sitovista säännöistä ei voida, edes pandemian vallitessa, luopua.

Knauff toteaa, että Saksassa erilaisia hallinnollisia suosituksia on käytetty covid-19 pandemian aikana useissa tapauksissa. Suositukselle on siis tunnusomaista sen ei-pakollinen luonne, toisin sanoen henkilön itsensä päätettäväksi jää, noudattako hän suositusta vai ei. Saksassa joissakin tapauksissa käyttäytymistä ohjaavat suositukset ovat kuitenkin sisältyneet oikeudellisesti sitoviin säädöksiin, esimerkkinä mainittakoon Thüringenin asetus SARS-CoV-2 tartuntojen leviämisen ehkäisemiseksi. Kyseinen normi rajoittuu pelkkään suositukseen välttää fyysistä ja sosiaalista kontaktia muihin ihmisiin, eikä se täytä täsmällisyyden vaatimusta. Myös SARS-CoV-2 työturvallisuusstandardi, jonka liittovaltion työ- ja sosiaaliministeriö julkaisi 16. huhtikuuta 2020 riskien arvioimiseksi ja työturvallisuus toimenpiteiden suunnittelun avuksi, on hyväksytty tilanteessa ilman oikeusperustaa. Vaikka kyseisellä standardilla on läheinen yhteys työturvallisuus – ja työsuojelulakiin, sitä on kuitenkin pidettävä ei-sitovana.

Hallinnollisilla ohjeilla ja määräyksillä puolestaan on ollut tärkeä rooli viruspandemian hoidossa. Hallinnolliset määräykset ovat perinteisesti saksalaisen hallinnon työ- ja

---

<sup>165</sup> Mäenpää 2017, s. 80.

sääntelyväline. Kyseiset määräykset ja ohjeet eivät velvoita viranomaisen ulkopuolista, vaan niillä on ainoastaan hallinnon sisäisiä vaikutuksia. Kyseisten hallinnollisten määräysten ja ohjeiden keskeisiä tehtäviä ovat lainkäytön selkeyttäminen, lain toimeenpanon valvonta sekä toimeenpanoa koskevien määräysten täydentäminen. Covid-19 pandemian yhteydessä lainsäädännössä sallittujen perusoikeuksien rajoitusten toteuttamisen osalta hallinnolliset määräykset ja ohjeet ovat auttaneet varmistamaan sen, että rajoitustoimia täytäntöönpanevat viranomaiset soveltavat muun muassa Saksan oikeusjärjestelmässä tarkemmin määrittelemättömiä käsitteitä, kuten termejä ”sopiva” tai ”tarpeellinen”.<sup>166</sup>

Viranomaiselle voidaan delegoida toimivalta antaa sitovia määräyksiä ainoastaan, mikäli näin on laissa nimenomaisesti säädetty. Kyseinen norminantovalta on kuitenkin suhteellisen suppea ja se voi kattaa rajatulla tavalla yleisluontoisten oikeusnormien antamisen. Kyseiset normit voivat olla esimerkiksi asetuksia tai viranomaisen määräyksiä. Perustuslain 2 pykälän 3 momentissa säädetysti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Näin ollen yksilöä koskevien sitovien velvoitteiden asettaminen on mahdollista ainoastaan lain nojalla, pelkästään hallinnollinen normi tai määräys ei luo riittävää oikeudellista perustetta yksilön asemaan puuttumiselle.<sup>167</sup>

Edellä kuvatulla valtuutuksella annettavien oikeusnormien on ehdottomasti myötäiltävä perustuslain säännöksiä sekä kaikkia ylemmän asteisia normeja. Toisin sanoen viranomaiselle annettuja toimivaltasäännöksiä ei ole luvallista soveltaa siten, että ne olisivat ristiriidassa esimerkiksi perustuslain tai perusoikeuksien kanssa. Siitä huolimatta, että viranomaisella on oikeus sille delegeoituun, lainsäädäntöön kuuluvaan oikeusnormiin perustuen esimerkiksi tarkemmin määritellä tai spesifioida yksityistä koskevia rajoituksia tai velvollisuuksia, ei viranomaisen valtaan kuitenkaan kuulu mahdollisuus määritellä niitä laissa tai asetuksessa säädettyä tiukemmiksi tai soveltamisalaltaan laajemmiksi. Myöskään voimassa olevan lain tai asetuksen soveltamisalaa tai merkitystä supistavan määräyksen antaminen ei ole mahdollista.<sup>168</sup>

Hallitus esityksessään (HE 309/1993 vp) linjaa hyvin yksiselitteisesti, että yksilön itsemääräämisoikeuteen puuttuvaa rajoittamisoikeutta koskevaa toimivaltaa on kiellettyä siirtää lakia alemman asteiselle säädöstasolle<sup>169</sup> Myös eduskunnan oikeusasiamiehen

<sup>166</sup> Knauff 2021, s. 49 – 50, 52, 57 – 58.

<sup>167</sup> Mäenpää 2017, s. 80 – 81.

<sup>168</sup> Mäenpää 2017, s. 82 – 83.

<sup>169</sup> HE 309/1993 vp, s. 30.

aiemman kannanoton<sup>170</sup> sekä hoiva- ja palvelukotien vierailukieltoja koskevan kannanoton<sup>171</sup> mukaan pelkkä viranomaisen antama ohje ei vielä luo poikkeuksellisissa olosuhteissakaan itsemääräämisoikeuden rajoittamiselle tarvittavaa oikeutusta ilman lain tasoisen säädöksen tukea.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kannanoton mukaan (EOAK/3479/2020) edellä kuvattu sosiaali- ja terveysministeriön ohjeistus on ymmärretty käytännön toimijoiden taholla sitovaksi määräykseksi kieltää vierailut hoiva- ja palveluasumisyksiköissä. Ohjeessa on luotu väärällä tavalla kuva siitä, että ohje olisi tarkoitettu velvoittavaksi tartuntatautilain nojalla, vaikka kyseinen laki ei anna mahdollisuutta asettaa yleistä vierailukieltoa. Myöskään valtioneuvoston antama asetus valmiuslain 86 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönottamisesta ei oikeuttanut puuttumaan hoiva- ja palveluasumisen yksiköissä olevien henkilöiden itsemääräämisoikeuteen sanotulla tavalla. Näin ollen oikeusasiamies katsookin, että kyseinen ohjeistus on ollut virheellistä ja vierailuja on kielletty lainvastaisesti, ilman asianmukaista säädöspohjaa.<sup>172</sup>

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on pyytänyt keväällä 2020 sosiaali- ja terveysministeriöltä selvityksen ja lausunnon koskien vanhuksiin kohdistuneista rajoituksista koronaepidemian aikana (EOAK/3232/2020). Antamassaan lausunnossa sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että hoiva- ja palvelukoteihin asetetut vierailukiellot eivät sinällään rajoita asukkaan oikeutta liikkua, vaan kiellolla vaikutetaan asukkaiden omaisten sekä muiden yksikön ulkopuolisten henkilöiden vapaaseen pääsyyn hoiva- ja palvelukotiyksikköön. Näin ollen sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että oikeudelliselta luonteeltaan asetetut vierailukiellot eivät ole sitovia sillä tavoin, että pelkästään niihin perustuen vierailut hoiva- ja palvelukoteihin voitaisiin estää. Annetun ohjeistuksen tavoitteena on kuitenkin suojata iäkkäitä sekä riskiryhmiin kuuluvia henkilöitä koronavirus tartunnalta. Näin ollen sosiaali- ja terveysministeriö kuitenkin pitää erityisen tärkeänä, että kyseisiä ohjeita noudatetaan yhteisymmärryksessä hoiva- ja palvelukotien asukkaiden sekä heidän omaistensa kanssa.<sup>173</sup>

Valviran selvityksessä koskien asiakkaiden itsemääräämisoikeutta ja rajoitustoimenpiteitä ympärivuorokautisissa vanhustenhuollon yksiköissä covid-19 pandemian aikana marras-

---

<sup>170</sup>EOA 213/2/09, s. 35.

<sup>171</sup>EOAK 3513/2020, s. 11 – 12.

<sup>172</sup>EOAK /3479/2020, s. 7; EOAK/3513/2020, s. 11 – 12, 15.

<sup>173</sup>EOAK/3232/2020, s. 15.

joulukuussa 2020 todetaan, että asianmukaisella tavalla tapahtuva itsemääräämisoikeuden rajoittaminen on yksi tärkeä keino tartuntojen ehkäisyssä ja tietyissä tilanteissa tapaamisten rajoittaminen voi olla jopa välttämätöntä. Lähtökohtana viruksen leviämisen ehkäisemiseksi käytettävien rajoitustoimenpiteiden käyttämisessä on kuitenkin oltava voimassa olevan lainsäädännön noudattaminen. Rajoitustoimien tulee olla myös perus- ja ihmisoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttäviä sekä niiden käyttämisessä on noudatettava suhteellisuusperiaatetta. Näin ollen toimintayksikössä työskentelevien tulee tunnistaa asiakkaiden perustuslaissa turvatut perusoikeudet ja heidän on toimittava niin, että ne palveluja tuottaessa toteutuvat.<sup>174</sup> Edellä mainittu mukailee eduskunnan oikeusasiamiehen kannanottoja<sup>175</sup>, joissa korostetaan hoiva- tai palvelukotien toiminnasta vastaavien tahojen velvollisuutta tuntea oman alansa lainsäädäntö sekä perustuslaki ja kansainvälisiä ihmisoikeuksia koskevat sopimukset. Kyseisten säädösten tunteminen ei luonnollisestikaan ole vielä riittävää, vaan toimijoiden on osattava myös noudattaa käytännön tilanteissa lakisidonnaisuuden, oikeasuhtaisuuden sekä yhdenvertaisuuden periaatteita. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies nostaaakin erityisesti esille hoiva- ja palvelukotien johdon vastuun henkilökunnalle annettavien ohjeiden lainmukaisuudesta sekä sen varmistamisen, että annettujen ohjeiden perusteella ei tosiasiallisesti toimita vastoin lakia.

Valviran selvityksessä todetaan lisäksi, että hoiva- ja palvelukoteja koskevaa yhteydenpitoa ja vierailuja varten on kyllä mahdollista laatia yleisiä turvallisuutta edistäviä ohjeita, mutta kyseisiin ohjeisiin perustuen ei voida kuitenkaan sitovasti rajoittaa yhteydenpitoa tai tapaamisia.<sup>176</sup>

Vastaus tässä tutkielmassa esitettyyn tutkimuskysymykseen hoiva- ja palvelukotien vierailurajoitusten lainsäädännöllisestä perustasta ei siis ole johdettavissa tartuntatautilain tai valmiuslain säännöksistä. Herääkin kysymys, onko hoiva- ja palveluasumisen piirissä olevien henkilöiden itsemääräämisoikeuteen puuttuminen ja sitä kautta heidän perusoikeutensa rajoittaminen kyseisessä tilanteessa kuitenkin johdettavissa muusta lainsäädännöstä. Kuten Aarnio on todennut, ”Kaikki oikeudellisen aineiston systematisointi on pohjimmiltaan asioiden välisten yhteyksien etsimistä”<sup>177</sup>.

---

<sup>174</sup> Saramaa – Kervinen 2021, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston selvitys.

<sup>175</sup> EOAK/3513/2020, s.15; EOAK/3359/2020, s. 8.

<sup>176</sup> Saramaa – Kervinen 2021, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston selvitys. Selvityksen kannanotto mukailee täysin myös tältä osin apulaisoikeusasiamiehen näkemystä ohjeiden velvoittavuudesta, esim. EOAK/3847/2020, s.4; EOAK/3359/2020, s.5.

<sup>177</sup> Aarnio 1978, s. 79.

Oikeusjärjestelmän puutteellisuus voi tulla ilmi normien tulkinnan yhteydessä. Tilanteissa, joissa ei ole olemassa siihen sopivaa ratkaisun tarjoavaa säännöstä, jota olisi mahdollista soveltaa, on käsillä lainsäädännössä oleva aukkotilanne. Kyseisen kaltaiseen aukkotilanteeseen voi johtaa esimerkiksi yhteiskunnallinen kehitys, tilanteissa, joissa lainsäädäntövaiheessa yhteiskunnassa tapahtuvia muutoksia ei ole osattu tarpeellisella tavalla ottaa huomioon.<sup>178</sup> Näin ollen tieto, millä tavoin tapaus olisi ratkaistava, puuttuu. Oikeudellisen sääntelyn aukkotilanteen ratkaiseminen ja täyttäminen linkittyy hyvin selkeällä tavalla analogian käsitteeseen. Oikeuden lähtökohtainen aate tai ideologia pohjautuu voimakkaasti yleistettävyyteen, ajatukseen, jossa samanlaisia tapauksia on käsiteltävä samalla tavoin. Näin ollen lain säädännössä olevan aukon täyttäminen tapahtuu analogian avulla, etsimällä tilanteeseen sopivaa, olennaista samankaltaisuutta.<sup>179</sup>

Seuraavaksi tarkastellaan mahdollisuutta, onko sosiaali- ja terveysministeriön antaman ohjeistuksen säädöspohja johdettavissa kyseisessä poikkeuksellisessa yhteiskunnallisessa tilanteessa rikoslaissa (39/1889, rikoslaki) säädetyistä pakkotilan käsitteestä.

### 3.4 Pakkotila

Perustuslain 7.3 §, kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä perustuslakivaliokunnan laatima perusoikeuksien rajoittamisen yleisiä edellytyksiä koskeva ohjeistus asettavat varsin yksiselitteisen vaatimuksen siitä, että yksilön itsemääräämisoikeuteen kohdistuvan rajoitustoimenpiteen tulee perustua lain tasoiseen säädökseen.

Kuten jo aiemmin kohdassa 2.4 on todettu, vanhuksia sekä vajaakuntoisia aikuisia hoiva- ja palvelutaloissa hoitava henkilökunta joutuu kuitenkin käytännössä myös yhteiskunnallisen tilanteen normaali olosuhteissa puuttumaan asumisyksiköissä asuvien henkilöiden itsemääräämisoikeuteen ilman perustuslaissa edellytetyn, lain tasoisen säännöksen tukea.<sup>180</sup> Eduskunnan oikeusasiamies on todennut esityksissään (EOA 1073/2/07, EOA 213/2/09)<sup>181</sup>, että somaattisen sairaanhoidon eri yksiköissä joudutaan turvautumaan usein potilaan

<sup>178</sup> Aarnio 1989, s.166, 170 – 173; Aarnio 2006, s. 30 – 31; Laakso 2012, s. 331, 335 – 336, 371.

<sup>179</sup> Aarnio 1989, s. 170 – 173. Analogiapäätelmille tyypillistä on viittaaminen esimerkiksi kahden tai useamman tapauksen samankaltaisuuteen. Tämä voi tulla esiin myös muissa tapauksissa kuin tuomioistuinratkaisuja tarkasteltaessa. Perusajatus analogiapäätelmille on, että kahden eri tapauksen samankaltaisuus katsotaan siinä määrin olennaiseksi, että niihin on mahdollista soveltaa samaa sääntöä. Aarnio 1978, s. 158 – 161.

<sup>180</sup> Pölönen 2014, s. 442.

<sup>181</sup> EOA 1073/2/07, s.1; EOA 213/2/09, s. 33 – 35.

itsemääräämisoikeuden rajoittamiseen sekavien ja rauhattomien potilaiden kohdalla. Kyseisiä tilanteita varten ei ole olemassa lainsäädännöllistä pohjaa, joka oikeuttaisi henkilön itsemääräämisoikeuden rajoittamisen esimerkiksi lukitsemalla asumisyksikön ovia.

Sosiaali- ja terveysministeriön 1.4.2020 antamassa ohjeessa palvelu- ja hoivakoteja koskevasta vierailukiellosta todetaan edellä mainitun tavoin, että vanhuksia koskeva sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskevien toimenpiteiden suhteen on puutteellista. Ohjeessa perustellaan vierailukieltojen asettamista tartuntatautilain ja valmiuslain pykälien lisäksi siten, että sosiaali- ja terveydenhuollossa käytetään henkilön perusoikeuksia rajoittavia toimia myös niin kutsutusti normaali olosuhteissa ilman tukea nimenomaisesta lainsäädännöksestä, tilanteissa, joissa lievempiä puuttumisen keinoja ei ole olemassa. Näin pyritään turvaamaan rajoitustoimen kohteena olevan henkilön oikeus välttämättömään huolenpitoon. Asiaa perustellaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ohjeella liikkumista rajoittavien turvavälineiden käytöstä, johon käsillä oleva itsemääräämisoikeuden rajoittaminen vierailukieltojen muodossa rinnastetaan.<sup>182</sup>

Edellä kuvatun kaltaisia, iäkkään tai vajaakuntoisen aikuisen itsemääräämisoikeuden rajoittamistoimia hoidon aikana, on perinteisesti perusteltu rikoslakiin pohjaavalla pakkotilan määritelmällä.<sup>183</sup> Rikoslain neljännessä luvussa (515/2003) on säädetty yleisistä rikosoikeudellisista vastuuvapausperusteista. Vastuuvapausperuste käsitteenä tarkoittaa muun muassa rikosoikeudellisia oikeuttamisperusteita. Oikeuttamisperusteena pidetään tekijän normaalista rikosoikeudellisesta vastuusta vapauttavaa, tilanteessa käsillä olevaa poikkeuksellista seikkaa. Oikeuttamisperusteen olemassaolo saa aikaan sen, että muutoin rangaistavaksi määrätystä teosta tuleekin juuri tuossa kyseessä olevassa tilanteessa hyväksytty ja joskus jopa toivottu teko. Oikeuttamisperuste sulkee siis pois teon oikeudenvastaisuuden.<sup>184</sup> Tällöin tekijän ei katsota syyllistyneen mihinkään rikokseen eikä häntä voi tuomita esimerkiksi vahingonkorvaukseen.<sup>185</sup>

Rikoslain 4:5.1 §:ssä säädetään pakkotilasta oikeuttamisperusteena seuraavalla tavalla: ”Muun kuin edellä 4 §:ssä tarkoitettun, oikeudellisesti suojattua etua uhkaavan välittömän ja pakottavan vaaran torjumiseksi tarpeellinen teko on pakkotilatekona sallittu, jos teko on

---

<sup>182</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö ohje 1.4.2020, s. 3-4.

<sup>183</sup> EOA 1073/2/07, s. 1.

<sup>184</sup> Melander 2010, s. 121.

<sup>185</sup> Tolvanen 2019, s. 416.

kokonaisuutena arvioiden puolustettava, kun otetaan huomioon pelastettavan edun ja teolla aiheutetun vahingon ja haitan laatu ja suuruus, vaaran alkuperä sekä muut olosuhteet”.

Hallitus esityksessään eduskunnalle (HE 44/2002 vp) määrittelee pakkotilan muusta kuin hyökkäyksestä johtuvaksi kestäväksi tilanteeksi, josta ainoan ulospääsyn tarjoaa teko, joka on omiaan aiheuttamaan vahinkoa toisen suojatulle edulle. Tässä vaaratilanteessa jokin oikeudellista suojaa nauttiva etu voidaan joutua uhraamaan, jotta pystytään pelastamaan toinen etu sitä välittömästi uhkaavasta vaarasta.<sup>186</sup> Kysymyksessä on siis toisin sanoen tilanne, jossa oikeushyvää suojataan toista oikeushyvää loukkaamalla.<sup>187</sup>

Pakkotilateolla on siis oikeutettua suojata ja pelastaa muun muassa yksilön henkeen, terveyteen, ruumiilliseen koskemattomuuteen sekä omaisuuteen kuuluvia, oikeudellista suojaa nauttavia etuja.<sup>188</sup> Pakkotilassa vaaran aiheuttava tekijä voi olla esimerkiksi onnettomuus tai odottamaton luonnonilmiö.<sup>189</sup> Pakkotilan edellytyksenä on se, että tilanteessa käsillä on pakottava vaara. Tilannetta pidetään pakottavana, mikäli pelastautuminen tuosta tilanteesta ei ole mahdollista muutoin kuin pakkotilateon tekemällä. Pakkotilateko on aina toissijainen keino toimia. Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli vaaratilanne on vältettävissä toimimalla tilanteesta jollain muulla tapaa, on tämän toimintatavan oltava ensisijainen keino suhteessa pakkotilateon tekemiseen.<sup>190</sup> Pakkotila on siis tilanteessa tarpeellinen ja ainoa mahdollinen keino torjua juuri sillä hetkellä olemassa oleva vaara.<sup>191</sup>

Pakkotilassa vaaran on oltava tuntuva, jotta pakkotilatekoon turvautuminen olisi sallittu. Aivan pienestä vaaratilanteesta ei tuolloin ole kysymys, vaan tilanteen dramaattisuus ylittää määrätyn kynnyksen.<sup>192</sup> Jos vaarassa on kuitenkin jokin erityisen tärkeä oikeushyvä, kuten ihmishenki, on pakkotilatekoon turvautumisen kynnys matalampi, eikä käsillä olevan vaaran tarvitse tuolloin olla yhtä suuri kuin muissa tapauksissa.<sup>193</sup> Tilanteen pakottavuuden arvioinnissa *Tolvanen* kiinnittää varsin aiheellisesti huomiota myös vaaratilanteen ennakoimisen tärkeyteen.<sup>194</sup> Toisin sanoen, olisiko vaaratilanne ollut vältettävissä ja pakkotilateko tarpeeton, jos tilanteeseen varaudutaan ennakkoon riittävästi?

---

<sup>186</sup> HE 44/2002 vp, s. 18.

<sup>187</sup> HE 44/2002 vp, s. 119.

<sup>188</sup> Tolvanen 2019, s. 416.

<sup>189</sup> HE 44/2002 vp, s. 119.

<sup>190</sup> HE 44/2002 vp, s. 119.

<sup>191</sup> Melander 2010, s. 125.

<sup>192</sup> HE 44/2002 vp, s. 121.

<sup>193</sup> Backman 2004, s. 400.

<sup>194</sup> Tolvanen 2019, s. 418 – 420.

Pakkotilan edellytyksenä on lisäksi vaaran välittömyys. Tällä tarkoitetaan vaaratilanteen ajallista ulottuvuutta, sitä että vaara on juuri tuolla kyseisellä hetkellä tosiasiallisesti olemassa.<sup>195</sup> Jos vaara uhkaa vasta tulevaisuudessa, ei pakkotilateolle ole olemassa laillista perustetta. Vaaran tai vahingon tulee siis olla välittömästi sillä kyseisellä hetkellä olemassa, jotta se täyttää laissa säädetyt pakkotilan kriteerit. Mikäli vaara todennäköisesti aktivoituu vasta tulevaisuudessa, siihen voi olla hyvinkin mahdollista varautua ennakkoon toimimalla jollakin lailliseksi katsotulla keinolla.<sup>196</sup>

Pakkotilatekoa voidaan pitää lainmukaisena vain silloin, kun teko on kokonaisuutena arvioiden puolustettava, kun otetaan huomioon pelastettavan edun ja teolla aiheutetun vahingon ja haitan laatu ja suuruus, vaaran alkuperä sekä muut olosuhteet. Pakkotilan puolustettavuus ratkeaa niin sanotun intressipunninnan kautta. Tilanteessa verrataan pakkotilateosta aiheutuvaa haittaa sen tekemisen hyötyihin. Tässä vertailussa pienemmän edun on väistyttävä suuremman edun tieltä. Näin ollen pakkotilatekoa pidetään oikeutettuna silloin, kun pelastettava etu on huomattavasti uhrattavaa etua suurempi. Pakkotilateon oikeutus ei kuitenkaan ratkea ainoastaan etujen vertailun kautta, vaan tilanteessa on niiden ohella otettava huomioon myös vaaran alkuperä ja tilanteen muut olosuhteet.<sup>197</sup> Tilanteen intressivertailussa tärkeämmäksi nähdään esimerkiksi ihmisen hengen pelastaminen kuin hänen ruumiillisen koskemattomuutensa suojaaminen.<sup>198</sup>

Valtioneuvoston kanslian 16.3.2020 muistiossa poikkeusolojen toteamisesta<sup>199</sup> käydään läpi pandemian tilannekuvaa Suomessa ja maailmalla tammikuusta 2020 alkaen. Muistiossa käydään läpi seurantatietoja sairaus – ja kuolemantapauksista ympäri maailmaa edeltävien kuukausien ajalta. Muistion mukaan tietoja viruksen leviämisestä sekä sitä koskevista ominaispiirteistä saadaan lähes reaaliaikaisena muun muassa Maailman terveysjärjestö WHO:n kautta.<sup>200</sup>

Kyseisen muistion tietoja sekä esimerkiksi yleistä uutisointia aiheesta<sup>201</sup> tarkasteltaessa käy erittäin selkeällä tavalla ilmi, että keväällä 2020 helposti leviävän tartuntataudin aiheuttama vaara on ollut tuntuva. Kysymyksessä ei siis ole ollut silloin, eikä ole vielä tänä päivänäkään,

<sup>195</sup> HE 44/2002 vp, s. 121.

<sup>196</sup> Backman 2004, s. 400.

<sup>197</sup> HE 44/2002 vp, s. 122.

<sup>198</sup> Tolvanen 2019, s. 422.

<sup>199</sup> Valtioneuvoston päätös VNK/2020/31 – muistio, 16.3.2020.

<sup>200</sup> Valtioneuvoston päätös VNK/2020/31 – muistio, 16.3.2020, s. 2 – 8.

<sup>201</sup> Yleisradio uutiset 2.4.2020.

helposti torjuttava tai tavanomainen tartuntatauti. Näin ollen voidaankin todeta, että tautitilanteen osalta tuolloin uhka on ollut ilmeinen sekä akuutti ja vaarassa on ollut erityisen tärkeänä pidetty oikeushyvä, ihmishenki.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies lausunnossaan (EOAK 3232/2020) pitää koronaepidemian alkuvaiheessa tehtyjä nopeita toimenpiteitä perusoikeuksien ja erityisesti oikeuden elämään ja terveyden suojelemiseksi perusteltuina. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan epidemian alkuvaiheessa tiedot viruksen vaarallisuudesta ja viruksen vaikutuksesta erityisesti iäkkäisiin ihmisiin edellyttivät julkiselta vallalta tehokkaita toimenpiteitä väestön suojelemiseksi. Vanhusten ympärivuorokautisessa hoidossa käytössä olleiden rajoitusten voidaankin annettujen viranomaisselvitysten perusteella arvioida olennaisesti vähentäneen koronavirusepidemiasta aiheutuneita vakavia terveydellisiä haittoja sekä kuolemantapauksia.<sup>202</sup> Näin ollen vierailurajoitusten asettamista palvelu- ja hoivakoteihin olisi tietyllä tapaa mahdollista perustella pakkotilaa koskevalla lainsäädännöllä.

Pakkotilan täyttymisen kriteeristöä tarkasteltaessa on kuitenkin selkeästi havaittavissa käsillä olevan tilanteen välittömyyden vaatimuksen merkitys. Toisin sanoen kyseistä vaaraa ei ole mahdollista millään tavalla ennakoita, vaan vaara aktivoituu täysin odottamatta. Pakkotilassa vaaran on näin ollen juuri tuolla kyseisellä hetkellä oltava tosiasiallisesti olemassa. Jos vaara uhkaa vasta tulevaisuudessa, ei pakkotilan määritelmän voida katsoa täyttyvän, eikä pakkotilaan vetoamiselle ole olemassa perusteita.

Sosiaali- ja terveysministeriössä kuten muuallakin valtionhallinnossa oli kuitenkin jo tuolloin alkukeväästä 2020 käytettävissä tietoja pandemiasta, eikä tilanne ollut näin ollen pakkotilan tarkoittamalla tavalla yllätyksellinen tai odottamaton. Vierailukieltojen asettamisella oli nähtävissä selkeä tulevaan uhkaan varautumisen aspekti. Näin ollen pakkotilan kriteeristön ei voi katsoa täyttyvän. Tämä tarkoittaa sitä, että edellä tarkastellun sosiaali- ja terveysministeriön 1.4.2020 päivättyyn ohjeeseen kieltää vierailut hoiva- ja palvelutaloissa, ei ole johdettavissa perusteita pakkotilaa koskevasta lainsäädännöstä.

---

<sup>202</sup>EOAK 3232/2020, s. 27 – 28.

#### 4 PALVELU- JA HOIVAKOTIEN VIERAILUKIELLOT PERIAATETASOLLA – ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUS VERSUS SUOJELU

Lähtökohtaisesti oikeusperiaatteet, kuten käsillä oleva suojelun sekä itsemääräämisen periaate, ovat yhteydessä moraalisiin arvoihin sekä oikeudenmukaisuuden käsitteeseen. Pääosin oikeusperiaatteet sisältyvät positiiviseen oikeuteen ja ne saavat rakenteellista tukea muun muassa lain esitöistä sekä oikeuskäytännöstä.<sup>203</sup> Tilanteessa, jossa käsillä on yksittäisen oikeusperiaatteen merkityksen ja ratkaisuarvon määrittäminen, tulee kyseisen periaatteen arvoja ja tavoitteita punnita ikään kuin sitä itseään vasten. Punnintaa on kuitenkin tehtävä myös muiden tapaukseen vaikuttavien oikeusperiaatteiden kuvastamia yhteiskunnallisia arvoasetelmia silmällä pitäen. Oikeusperiaatteet ovat kiinteästi liitoksissa niihin yhteiskunnallisiin arvo ja tavoiteperusteisiin, joita ne ilmentävät. Näin ollen niiden merkityssisältöä ei voida irrottaa niiden taustalla vaikuttavista yhteiskunnallisista taustatekijöistä. Oikeusperiaatteita tuleekin punnita suhteessa niiden edustamiin arvoihin ja tavoitteisiin.<sup>204</sup>

*Pöyhösen* hahmottamalla tavalla oikeusperiaatteilla on olemassa tietynlainen painoarvo. Tämä tarkoittaa sitä, että periaatteiden välinen arvo on erilainen. Tilanteesta riippuen toiset periaatteet ovat painoarvoltaan merkittävämpiä kuin toiset. Tärkeämmäksi katsottava periaate voi sivuuttaa vähemmän tärkeänä pidetyn, mutta se ei kuitenkaan lakkauta vähemmän merkityksellisen periaatteen voimassaoloa. Vähemmän merkityksellinen periaate ikään kuin jää vaikuttamaan taustalle antaen tilaa painoarvoltaan tärkeämmälle periaatteelle.<sup>205</sup>

---

<sup>203</sup> Laakso 2012, s. 231 – 232.

<sup>204</sup> Siltala 2003, s. 384, 497. Siltala toteaa lisäksi, että oikeusperiaatteet ovat argumentatiivisesti avoimia ratkaisuperusteita, jotka ovat kietoutuneet yhteen erilaisten yhteiskunnallisten arvo ja tavoiteperusteiden kanssa. Näin ollen niiden oikeudellista ratkaisuarvoa on mahdotonta määritellä erotettuna kyseisistä taustalla vaikuttavista yhteiskunnallisista arvoista sekä tavoitteista. Voidaankin todeta, että argumentatiivisesti avoin oikeudellinen ratkaisuperuste on välttämätöntä palauttaa sen taustalla vaikuttaviin yhteiskunnallisisiin arvo ja tai tavoiteperusteisiin, jotta sen oikeudellinen velvoittavuus ja merkityssisältö olisi perusteltavissa. Siltala 2003, s. 137 – 139, 315 – 316, 320.

<sup>205</sup> Pöyhönen 1988, s. 41 – 57. Ollessaan lainsäädännön osana, oikeudellisten periaatteiden välisiä painoarvoja tai keskinäistä suhdetta ei kirjoitetussa lainsäädännössä ole yleensä ratkaistu. Esimerkiksi perusoikeusjärjestelmän sisältämien periaatteiden keskinäisiä suhteita ei ole perustuslaissa jäsennetty. Näin ollen perustuslaillisten periaatteiden välinen punninta on tehtävä jokaisessa käsillä olevassa tilanteessa erikseen. Myös kyseisissä tilanteissa on periaatteiden sisältö kuitenkin täsmennettävä muiden oikeuslähteiden sekä oikeustieteellisen doktriinin avulla. Laakso 2012, s. 232 – 233; Hirvonen 2011, s. 44 – 45. Periaatteella on siis argumentatiivista painoarvoa sen sijaan, että se näyttäytyisi painoarvoltaan täsmällisenä ja tarkkarajaisena oikeussäätötapana. Näin ollen, toisin kuin oikeussäätöjen kohdalla, myös keskenään ristiriitaiset oikeusperiaatteet voivat olla yhtä aikaa voimassa ilman, että jokin niistä menettäisi oikeudellisen pätevyytensä. Tilanteessa, jossa käsillä on kahden periaatteen välinen kollisio, tulee kysymykseen periaatteiden välisen painoarvon punninta, jossa huomioon otetaan käsillä oleva tilanne kokonaisuudessaan

Yksilön itsemääräämisoikeuden painoarvo tai merkitys siis vaihtelee tilanteiden mukaan. Tällä tarkoitetaan sitä, että kyseistä oikeutta ei ole välttämättä aina tarkoituksenmukaista asettaa tärkeysjärjestyksessä muiden oikeuksien edelle. Henkilön vapautta toimia ainoastaan itselleen suotuisaa tarkoitusta silmällä pitäen, voi olla varsin vaikeaa ymmärtää, esimerkiksi tilanteissa, joissa kyseisellä toiminnalla aiheutetaan muille ihmisille vaaraa tai vahinkoa. Myös itsemääräämisoikeuden kohdalla joudutaankin tarkoin punnitsemaan sitä, kuinka tärkeistä asioista oikeuden toteutumisessa on yksilön kannalta kysymys ja millaiset ovat tämän oikeuden käyttämisestä muille ihmisille aiheutuvat seuraukset.<sup>206</sup>

Aikaisemmin yhteiskunnassa eritoten erityisryhmiin, kuten vanhuksiin ja vammaisiin kohdistuvaa suojelun periaatteen toteuttamista pidettiin hyvin keskeisessä asemassa. Nykyään yksilön suojaamisen periaatteen rinnalle on entistä suuremmissa määrin noussut henkilön itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen ja edistäminen. Itsemääräämisoikeuden tukemisen taustalla on pyrkimys turvata jokaiselle kuuluvan ihmisarvon kunnioittaminen.<sup>207</sup> Pyrkimys itsemääräämisoikeuden mahdollisimman täydelliseen toteuttamiseen ilmenee *Mäki-Petäjä-Leinosen* mukaan muun muassa tilanteissa, joissa dementoituneen henkilön oma tahtotila pyritään selvittämään ja toimimaan kyseistä oikeutta kunnioittaen, vaikka henkilö ei enää olisikaan lain tarkoittamalla tavalla oikeustoimikelpoinen esimerkiksi solmimaan velvoittavia sopimuksia.<sup>208</sup>

Euroopan unionin jäsenvaltioissa havaittiin keväällä 2020 selkeä suuntaus covid-19 viruksen aiheuttaman sairauden suhteen; vanhemmissa ikäluokissa tautiin kuolleisuus oli huomattavasti suurempi kuin nuoremmassa ikäryhmissä. Esimerkiksi toukokuun lopussa Unkari, Liettua ja Alankomaat kukin raportoivat yli 90 %:n kuolleisuuslukuja koronavirukseen yli 60- vuotiailla. Ranskassa tilanne oli samankaltainen yli 65- vuotiaiden

---

sekä siihen vaikuttavat yksityiskohdat. Ratkaisu on siis löydettävissä siitä harkinnasta, jolla kyseisten periaatteiden välinen ristiriita ratkaistaan. Laakso 2012, s. 231 – 233.

<sup>206</sup> Pietarinen 1993, s. 120.

<sup>207</sup> Kalliomaa-Puha – Mäki-Petäjä-Leinonen 2002, s. 321. Itsemääräämisoikeuden ydin ajatus liittyy siis henkilön oikeuteen määrätä itsestään, ilman ulkopuolisen tahon puuttumista asiaan. Helander 2020, s. 74. Kuten todettu, henkilölle kuuluva oikeus määrätä itsestään ja vapaus valita omat toimintatapansa ei suoraan käy ilmi mistään perustuslain säännöksestä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut kyseisen oikeuden olevan merkittävässä roolissa esimerkiksi perustuslain 7 §:ssä säädettyyn henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän suojaan nähden. PeVL 15/2015 vp, s.3 – 4.

<sup>208</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen, 2003, s. 17. Samoin asiasta Nikumaa, jonka mukaan muistisairaalla henkilöllä säilyy sairaudesta huolimatta hyvin pitkään oikeus määrätä itseään koskevista asioista erityisesti arkielämään vaikuttavissa tilanteissa. Henkilön voidaan siis katsoa olevan kykenevä tekemään omaan arkeensa vaikuttavia ratkaisuja usein myös siinä tapauksessa, että hänen oikeudellisen toimintakykynsä katsotaan jo olevan puutteellinen. Nikumaa 2017, s. 190 – 193.

keskuudessa. Kokonaistilanteen katsottiin siis voimakkaasti korostavan tarvetta suojella iäkkäiden ihmisten elämää ja terveyttä pandemian tilanteessa.<sup>209</sup>

Tilanteissa, joissa henkilö on kykenemätön tekemään omaa etuaan ja oikeuksiaan koskevia päätöksiä itsenäisesti sekä erityisesti ymmärtämään kyseisten päätösten merkitystä, on selvää, että henkilö tarvitsee suojelua joko itse aiheuttamiaan tai ulkopuolisten taholta tulevia oikeudenloukkauksia vastaan.<sup>210</sup> Palvelu- tai hoivakodissa asuva henkilö on saattanut menettää kykynsä huolehtia itsestään esimerkiksi etenevän muistisairauden vuoksi. Tällöin käsillä saattaa olla tilanne, jossa kyseisen henkilön terveys ja fyysinen turvallisuus voi vaarantua, mikäli asiaan ei ulkoapäin puututa.<sup>211</sup>

Perinteisesti on katsottu, että tilanteissa, joissa henkilö on edellä kuvatulla tavalla kykenemätön huolehtimaan terveydestään ja turvallisuudestaan, hänen oikeutensa itsemääräämiseen väistyy. Tilalle tulee pyrkimys henkilön suojaamiseen. Hyvän hoidon ja huolenpidon vaatimuksen on tulkittu pitävän sisällään velvollisuuden toimia henkilön edun mukaisesti. Näin ollen erilaiset yksilön henkilökohtaista vapautta rajoittavat toimet on perusteltu paternalistisesti vetoamalla yksilön edun toteutumisen varmistamiseen.<sup>212</sup> Merkittävimpänä hyväksytyksi katsottuna perusteena tiettyjen henkilöiden tai henkilöryhmien erilaiselle kohtelulle, tässä tapauksessa kyseisiin henkilöihin kohdistettaville suojeluun liittyville toimenpiteille, on kohteluun liittyvän tavoitteen linkittyminen perusoikeuden turvaamiseen.<sup>213</sup>

Itsemääräämisoikeuden toteuttamisen ei voida siis sanoa olevan aina lähtökohta sosiaali- ja terveydenhuollon piirissä olevan henkilöön kohdistuvien toimenpiteiden arvioinnissa. Tilanteissa, joissa potilaan autonomiaan määrätät itseään koskevassa asiassa ratkaisevalla tavalla puututaan, jokin muu taho, yleensä lääkäri tai muu sosiaali- ja terveydenhuollon henkilökunta, tekee päätöksen tai päätöksiä potilaan puolesta. Kyseisten päätösten tekemistä vastoin henkilön omaa tahtoa, perustellaan sillä, että alan ammattilaiset kykenevät tietojensa

<sup>209</sup>European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) 2020 s.33; Statement of Support to the UN Secretary General's Policy Brief on The Impact of COVID-19 on Older Persons 2020.

<sup>210</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen – Karvonen-Kälkäjä 2017, s.40.

<sup>211</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen, 2003, s. 69 – 71.

<sup>212</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen, 2003, s. 15 – 16, 69 – 71; Mäki-Petäjä-Leinonen – Karvonen-Kälkäjä 2017, s. 29 – 30, Nikumaa 2017, s. 190 - 193.

<sup>213</sup> Viljanen 2010, s. 503 – 504.

ja taitojensa avulla potilasta paremmin ratkaisemaan, mikä tuossa tilanteessa on tosiasiallisesti potilaan edun mukaista.<sup>214</sup>

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/3847/2020 kantelijan kertoman mukaan omaisilla ja läheisillä ei ollut mahdollisuutta tavata vanhuksia edes suojavarusteisiin puettuina. Asiassa osapuolena olevan kaupungin ja kunnan yhteistoiminta-alueen eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle antamassa vastineessa todetaan, että omaisten ja läheisten vierailut on mahdollistettu esimerkiksi palvelukodin yksikerroksisissa taloissa asunnon ikkunana takana tai tuulikaapissa, jossa palvelu- tai hoivakodin asukas on lasioven toisella puolella. Siinä tapauksessa, että asukkaan sairauteen liittyvä tila on muuttunut kriittiseksi, on kaikissa palveluyksiköissä järjestetty omaisten tai läheisten vierailut. Tällöin omaisten vierailut ovat olleet mahdollisia niin, että he suojautuvat käyttäen kasvomaskia, suojahanskoja sekä suojatakkeja. Myös vainajien hyvästeleminen on mahdollistettu omaisille.<sup>215</sup>

Hoiva- ja palvelukotien asukkaiden itsemääräämisoikeuden rajoittaminen ja suojelun periaatteen painottaminen ei kohdistunut ainoastaan vierailurajoitusten asettamiseen, vaan puuttuminen ulotettiin myös palvelu – ja hoivakotien ulkopuolisiin tilanteisiin ja toimintaan. Esimerkiksi eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/3513/2020 oli kysymys tilanteesta, jossa palvelutalossa asuneelta iäkkäältä rouvalta oli evätty mahdollisuus päästä osallistumaan edesmenneen aviomiehensä siunaustilaisuuteen voimassa oleviin rajoituksiin vedoten.<sup>216</sup>

Kevään 2020 palvelu- ja hoivakoteihin kohdistuneessa vierailukieltojen asettamisessa on nähtävissä erittäin voimakas pyrkimys suojelun periaatteen toteuttamiseen henkilön itsemääräämisoikeuden jäädessä taka-alalle. Tämä käy ilmi kuvaavalla tavalla eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle tulleesta kantelusta (EOAK/3479/2020), jossa palveluntuottaja antamassaan vastineessa toteaa asetetuista itsemääräämisoikeuteen kohdistuneista, vierailukieltojen muodossa toteutetuista rajoitteista seuraavaa: ”Kaiken kaikkiaan on todettava, että vallitsevissa poikkeusoloissa asumispalveluyksiköissä ikäihmisten hoidon tavoite on hallituksen tekemien linjausten myötä ollut vahvasti elämän säilyttäminen. Aiemmin olemme hoidon tavoitteissa panostaneet elämänlaadun ylläpitämiseen eikä niinkään elämän pidentämiseen.”<sup>217</sup>

<sup>214</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 507 – 508; Louhiala 1995, s. 58 – 59; Mäki-Petäjä-Leinonen, 2003, s. 18 – 19.

<sup>215</sup> EOAK/3847/2020, s. 1 – 3.

<sup>216</sup> EOAK/3513/2020, s. 1.

<sup>217</sup> EOAK/3479/2020, s.4.

Käyttöön otetuilla rajoitustoimenpiteillä oli selkeä vaikutus palvelu- ja hoivakodeissa asuvien iäkkäiden sekä vajaakuntoisten aikuisten hyvinvointiin. Punnittavaksi tuleekin kyseisten rajoitusten aiheuttamat haitat verrattuna saavutettuun hyötyyn. Esimerkiksi iäkkäitä henkilöitä koskien on todettu, että sosiaalinen vuorovaikutus tukee ikääntyneiden henkistä hyvinvointia. Läheisten ja omaisten muodostamalla tukiverkostolla on merkittävä rooli paitsi ikääntyneen henkilön tavallisessa arjessa, myös erityisesti niissä tilanteissa, joissa yksilö tarvitsee syystä tai toisesta enemmän apua ja tukea. Sosiaalisella vuorovaikutuksella on suuri vaikutus henkilön kokemaan turvallisuuden tunteeseen. Kanssakäyminen ystävien, tuttavien ja omaisten kanssa synnyttää pääsääntöisesti myös mielihyvän kokemuksia ja edesauttaa yleisen hyvänolon tunteen syntymistä sekä parantaa elämäläätua.<sup>218</sup>

Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry:n puheenjohtaja *Paavolan* mukaan esimerkiksi muistisairaana henkilön yleiskunto saattaa heiketä jo parin viikon karanteenia vastaavissa olosuhteissa. Paavola kehottaa kiinnittämään huomiota elämäläätuun tilanteissa, joissa henkilö tarvitsee ympäri vuorokauden tapahtuvaa hoivaa ja huolenpitoa: ” Millainen ihmisen loppuelämän laatu on ympärivuorokautisessa hoidossa? Yhteisöllisyyttä, sosiaalisuutta, omaisia, jotka pystyvät tulemaan käymään. Se on riski, mutta millainen on se toinen vaihtoehto: yksin omassa huoneessa. Tiukka karanteeni on todella julma hoidettavalle ja myös hoitajille.”<sup>219</sup>

Kantelussa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle EOAK/3359/2020 kantelija, jonka iäkäs äiti asui palvelutalossa, arvioi, että voimassa olevat rajoitukset vaikuttavat merkittäväällä tavalla palvelutalon asukkaiden henkiseen hyvinvointiin. Myös asukkaiden normaaliolosuhteissa saamien ulkopuolisten palvelujen, kuten kampaajan tai jalkahoitajan käyntien loppuminen vaikutti kielteisellä tavalla yleiseen

<sup>218</sup> Elo 2008, s. 98 – 99. Kalkas – Sarvimäki mukaan erityisesti iäkkäiden henkilöiden hoitoa ja huolenpitoa koskevia kysymyksiä leimaa erityinen yhteys vanhuksen omaisiin ja hänelle läheisiin henkilöihin. Näissä suhteissa on usein mukana paljon erilaisia tunteita ja henkilölle tärkeitä muistoja yhdessä koetun elämän varrelta. Koska ihmisellä on tarve pystyä luomaan turvallisia ihmissuhteita ja ylläpitämään niitä, voi iäkkään henkilön kokema yksinäisyys aiheuttaa hänelle muistamattomuutta tai jopa hetkellistä ajan ja paikan hahmottamisen häiriötä. Kalkas – Sarvimäki 2000, s. 182 – 183.

<sup>219</sup> Yle uutiset 6.5.2020. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen raportissa 8/2020 todetaan vierailujen rajoittamisen aiheuttaneen asumisyksiköiden asukkaille paljon ikävää ja masentuneisuutta. Raportin mukaan sosiaalisten kontaktien vähentyessä riski erilaisiin mielenterveyden oireisiin kasvaa. Myös iäkkään henkilön fyysisen toimintakyvyn voidaan katsoa vaarantuvan, mikäli säännöllinen liikkuminen ei toteudu. Raportin mukaan liikkumiseen liittyviä rajoituksia on epidemian alkuvaiheessa tulkittu niin, etteivät yli 70-vuotiaat voineet mennä ulos lainkaan. Rissanen ym. 2020, s.39.

hyvinvointiin. Kantelija toteaaakin ajattelevansa, että kaikesta huolimatta ihmisen loppuelämän laadulla on suurempi merkitys kuin elettyjen päivien lukumäärällä.<sup>220</sup>

Myös Helsingin yliopistossa toteutetun tutkimushankkeen yhteydessä tehdyssä kyselytutkimuksessa, jossa kartoitettiin covid-19 pandemian aiheuttaman poikkeuksellisen tilanteen vaikutuksia keväällä 2020, tehtiin edellä kuvattujen kaltaisia havaintoja. Tutkimuksessa palvelu- ja hoivakodeissa asuvien henkilöiden läheiset kuvasivat kokemuksiaan vierailukieltojen aiheuttamista vaikutuksista poikkeusoloissa maaliskuun ja toukokuun 2020 välisenä aikana.<sup>221</sup> Tutkimuksesta saatujen tulosten perusteella palvelu- ja hoivakodeissa toteutetut tiukat vierailurajoitukset ovat vaikuttaneet kielteisellä tavalla rajoitusten kohteena olleiden henkilöiden hyvinvointiin. Arjen toimintojen muuttuminen, kuten erilaisten päivittäisten toimintojen peruuttaminen sekä läheisten henkilöiden poissaolo ovat tutkimuksessa todetusti selkeällä tavalla heikentäneet hoivakodissa asuvan emotionaalista hyvinvointia sekä pahimmillaan edesauttaneet toimintakyvyn laskua.<sup>222</sup> Tutkimustuloksista nousee vahvasti esiin toteutettujen vierailurajoitusten moraalinen ulottuvuus omaisten ja läheisten pohdinnoissa rajoitusten oikeudenmukaisuudesta sekä oikeasuhtaisuudesta. Omaiset kantoivat huolta erityisesti läheisensä loppuelämän laadusta. Epäoikeudenmukaisena koettiin erityisesti se, että kyseisenä ajanjaksona valtion hallinnon taholta asetetut rajoitukset kotonaan asuville yli 70- vuotiaille olivat kyllä vahvoja suosituksia, mutta palvelu- ja hoivakodeissa asuvien kohdalla kyse oli tosiasiallisesti pakosta. Tutkimuksen tuloksia pohtiessaan tutkijat sangen osuvasti toteavatkin: ”Hoivakoti on kuitenkin ihmisten koti, jossa he maksavat kuukausittain vuokran asunnostaan tai huoneestaan. Keiden muiden vuokranmaksajien kohdalla valtiovalta voi kokonaan kieltää läheisten kotiin tulemisen?”<sup>223</sup>

Osittain vastakkaisia tuloksia verrattuna edellä mainittuun Helsingin yliopiston tutkimukseen saatiin Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen toteuttamassa Hyvinvointi korona-aikana – kyselyssä (VANKO-tutkimus), jossa selvitettiin kotihoidon ja ympärivuorokautisen hoidon asiakkaiden kokemuksia muun muassa terveydestään ja elämänlaadustaan, yksinäisyydestä sekä sosiaalisesta kanssakäymisestä korona-aikana.

<sup>220</sup> EOAK/3359/2020, s. 1.

<sup>221</sup> Tutkimuksen aineisto on kerätty osana Helsingin yliopistossa tehtävää tutkimushanketta ”Sosiaalisen kuoleman kynnyksellä: muistisairaana vanhuksen elämän loppuvaiheen hoidon haasteet”.

<sup>222</sup> Pirhonen ym. 2020, s. 254. Ks. myös YK:n politiikkasuositus (Policy Brief), jossa käsitelty laajasti mm. covid-19 vaikutuksia vanhusväestön olosuhteisiin, hoitoon pääsyyn, iäkkäiden henkilöiden kohtaamaan kaltoinkohteluun sekä fyysisen etäisyyden vaikutuksiin. United Nations, Department of Economic and Social Affairs Ageing, Policy Brief: The Impact of COVID-19 on older persons, 2020.

<sup>223</sup> Pirhonen ym. 2020, s. 255 – 256.

Tietoja kerättiin sähköisesti 3.12.2020–13.1.2021. Tutkimus toteutettiin yhteistyössä vanhuspalvelujen tuottajien ja ympärivuorokautisen hoidon sekä kotihoidon toimintayksikköjen kanssa. Tutkimuskysely lähetettiin satunnaisesti noin puolelle (50%) kaikista Suomessa toimivista vanhuspalvelujen ympärivuorokautisen hoidon ja kotihoidon toimintayksiköistä. Toimintayksiköt vastasivat tiedonkeruusta ja tarvittaessa asiakkaita avustettiin kyselyyn vastaamisessa. Mikäli asiakas ei pystynyt vastaamaan kyselyyn edes autettuna, asiakkaan läheisellä tai hoitajalla oli mahdollisuus vastata kyselyyn asiakkaan puolesta. Kyselyyn vastasi yhteensä 7 440 asiakasta.

Kyselyn keskeisistä tuloksista käy ilmi muun muassa, että vaikka kuluneen vuoden aikana ympärivuorokautisessa hoidossa olevat sekä kotihoidon asiakkaat ovat olleet merkittävien itsemääräämisoikeuteen kohdistuvien rajoitustoimenpiteiden kohteena, asiakkaat eivät kokeneet henkilökohtaisen vapauden rajoittamista liiallisena, vaan toteutettuja rajoitustoimia pidettiin vallinnut tilanne huomioon ottaen sopivina. Kyselyyn vastanneista asiakkaista 48 % katsoi, että heidän vapauttaan oli rajoitettu sopivasti tartuntatautilanne huomioon ottaen. Sen sijaan vähemmistö vastaajista (6 %) arvioi, että heidän vapauttaan oli rajoitettu liikaa.

53 %:lla kyselyyn vastanneista oli ollut mahdollisuus tavata läheisiään vähemmän kuin he olisivat halunneet tai heillä ei ollut ollut lainkaan mahdollisuutta tapaamisiin korona rajoitusten aikana. Kyselyn tuloksista käy myös ilmi, että kotihoidon asiakkaat pitivät yhteyttä läheisiinsä tiiviimmin kuin ympärivuorokautisessa hoidossa olevat asiakkaat.

Kyselyssä kartoitettiin myös asiakkaiden liikkumismahdollisuuksia. Vastanneista 22 % kertoi, viettäneensä elämänsä sisätiloissa koko korona-ajan. 32 % asiakkaista olisi toivonut pääsevänsä liikkumaan ulkona enemmän. Liikkumismahdollisuuksien osalta ympärivuorokautisen hoidon ja kotihoidon vastaukset eivät poikenneet merkittävästi toisistaan.

Yhteenvetona toteutetun kyselytutkimuksen perusteella vanhuspalvelujen asiakkaiden arvioitiin selvinneen rajoitustoimista melko hyvin.<sup>224</sup>

Perusoikeuskollision tilanteessa, jossa kahden tai useamman perusoikeuden havaitaan olevan ristiriidassa keskenään, tulee tilanne pyrkiä ratkaisemaan siten, että kollision osapuolina olevien perusoikeuksien tarkoitus pystytään toteuttamaan niin suuressa määrin kuin mahdollista.<sup>225</sup> Tilanteissa, joissa henkilön oikeuden itsemääräämiseen havaitaan

---

<sup>224</sup>Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Hyvinvointi korona-aikana – kysely vanhuspalvelujen asiakkaille (VANKO) 2021; Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, VANKO tutkimuksen keskeiset tulokset, 2021.

<sup>225</sup>Aarnio 2006, s. 322. Säännön ja periaatteen eroavaisuus käy erityisen hyvin ilmi sääntökonfliktien sekä periaatekollisoiden yhteydessä. Sääntöä tulee noudattaa, mikäli sen soveltamiseen on olemassa edellytykset.

olevan ristiriidassa henkilöä koskevan suojaamisen periaatteen kanssa, periaatteiden välistä painoarvoa punnittaessa ja kyseiseen ristiriitatilanteeseen ratkaisua etsittäessä, on merkitystä annettava käsillä olevan tapauksen yksityiskohdille sekä tilanteen vallitseville erityispiirteille.<sup>226</sup>

On todettava, että sekä itsemääräämisoikeuden että suojelun periaatteella on molemmilla merkittävä asema vajaakykyisen henkilön oikeusturvan muodostumisessa ja turvaamisessa. Kyseisten periaatteiden onkin katsottava lähtökohtaisesti olevan samanarvoisia painoltaan sekä merkitykseltään. Näin ollen tapauskohtaisen arvioinnin ja punninnan tuloksena onkin mahdollista päätyä kumman tahansa periaatteen noudattamiseen.<sup>227</sup>

Kevään 2020 tilanteessa valtionhallinto päätyi vahvasti suojelun periaatteen kannalle. Periaatteiden välistä painoarvoa punnittaessa suojelun periaate nähtiin painoarvoltaan huomattavasti suuremmaksi verrattuna yksilölle kuuluvan itsemääräämisoikeuden periaatteen toteuttamiseen. Tämä siitäkin huolimatta, että sekä yleisen tietämyksen että tutkimustiedon valossa yhteisöllisyyden sekä omaisten ja läheisten tuen merkityksestä vanhuksien ja vajaakuntoisten aikuisten hyvinvoinnin tukijana oli olemassa huomattavan paljon tietoa.

Vaikka kyseisessä yhteiskunnallisessa tilanteessa suojelun periaate katsottiin painoarvoltaan huomattavaksi, on kuitenkin todettava, että henkilölle kuuluvan itsemääräämisoikeuden periaate nauttii tietynlaista etusijaista asemaa suhteessa suojelun periaatteeseen. Perusta kyseiseen ajatusmalliin muotoutuu siitä, että henkilön omaa tahtoa ja mielipiteitä on kunnioitettava niin pitkälle kuin se suinkin on mahdollista, siitäkin huolimatta, että hänestä on syystä tai toisesta tullut vajaakykyinen.<sup>228</sup> Näin myös erilaisissa yhteiskuntaa koskettavissa tilanteissa, huolimatta siitä, että vallitsevat olosuhteet poikkeaisivat niin kutsutusta normaalista.

---

Mikäli sääntö on ristiriitainen toisen kyseistä asiaa sääntelevän normin kanssa, ollaan tilanteessa, jossa kyseinen normien välinen konflikti on ratkaistava. Säännöt ovat toisensa poissulkevia eikä molempia sääntöjä ole mahdollista yhtä aikaa noudattaa. Näin ollen normiksi, jota noudatetaan, on yksinkertaisesti valittava käsillä olevista säännöistä toinen. Laakso 2012, s. 231 – 232. Oikeusperiaatteiden kohdalla tilanne ei ole edellä kuvatulla tavalla ehdoton. Oikeusperiaatteille on luonteen omaista huomattavasti suurempi joustavuus verrattuna oikeussääntöihin ja niitä on mahdollista aina tilanteesta riippuen soveltaa enemmän tai vähemmän. Oikeustapaukseen voi tulla sovellettavaksi useampi kuin yksi oikeusperiaate. Oikeusperiaate ei myöskään säännön tavoin ilmaise suoraan asian ratkaisua, mutta sen avulla saadaan suuntaviivat ratkaisun tueksi. Oikeusperiaatteen peruspiirteinä voidaan niin ikään pitää sen abstraktisuutta ja yleisyyttä. Laakso 2012, s. 231 – 232; Hirvonen 2011, s. 44 – 45.

<sup>226</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen – Karvonen-Kälkjä 2017, s. 37 – 38.

<sup>227</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen – Karvonen-Kälkjä 2017, s. 37 – 38.

<sup>228</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen – Karvonen-Kälkjä 2017, s. 37 – 38.

Ratkaisussa EOAK/3513/2020 eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoi Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän toimineen vakavalla tavalla virheellisesti, kun palvelukeskuksessa asuvan iäkkään rouvan osallistuminen miehensä hautajaisiin oli korona viruksen torjuntatoimiin perustuen estetty. Oikeusasiamies toteaa, että oikeusjärjestyksemme turvaa yksilön itsemääräämisoikeuden, joka sisältää henkilölle kuuluvan oikeuden määrätä itsestään ja toimistaan. Kantelun johdosta Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän antaman selvityksen perusteella leski oli edelleen kykenevä ilmaisemaan oman tahtonsa. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies korostaakin, että henkilökunnan on toimittava siten, että haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oman tahdon ilmaisemista pyritään tukemaan. Hautajaistilaisuuteen osallistuminen olisi voinut olla sekä leskelle että hänen läheisilleen merkityksellinen ja tärkeä kokemus rouvan sairastamasta muistisairaudesta huolimatta. Ratkaisussa korostetaan lisäksi, että kaikessa toiminnassa on kunnioitettava jokaiselle kuuluvaa oikeutta arvokkaaseen vanhuuteen vanhuspalvelulain 14 §:n mukaisesti.<sup>229</sup>

---

<sup>229</sup>EOAK/3513/2020, s. 13 – 15.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Oikeuden perimmäinen olemus on monitahoinen. Oikeuteen sisältyy myös vahvasti yhteiskunnan sidonnaisuus vallitsevan kulttuurin arvoihin ja ideologiaan. Tulkinnassa on kysymys kokonaisuuden määrittelystä, johon kuuluu myös vallitsevan todellisuuden sekä yhteiskunnassa merkityksellisinä pidettyjen arvojen ja arvostusten huomioon ottaminen.<sup>230</sup>

Yhteiskunnassa vallitseva todellisuus ei useimmiten ole täydellinen, vaan tosielämässä kohtaamme päivittäin epäjohton mukaisuuksia. Tavoitteena on kuitenkin legitiimin oikeusjärjestyksen luominen ja ylläpitäminen epävakaisissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa.<sup>231</sup> Voimassa olevaa oikeutta tarkasteltaessa, oikeusjärjestyksen rationaalinen hyväksyttävyyden nousee asianmukaiseksi tarkastelun lähtökohdaksi. Esimerkiksi tilanteessa, joissa arvioinnin kohteena on vallitseva ja yhtenäinen oikeuskäytäntö, mutta jossa kyseessä on tulkintamme mukaan väärin sovellettu laki, tukeudumme argumentteihin, joilla on muodollista voimassaoloa sekä tehokkuutta syvällisempi olemus. Se on hyväksyttävyyden.<sup>232</sup>

Käytännössä eteen tulevissa tilanteissa joudutaan arvioimaan erilaisia vaihtoehtoja ja niiden todennäköistä toteutumista. Myös erilaisten vaihtoehtojen avulla saavutettavia hyötyjä joudutaan punnitsemaan vastaavasti niiden aiheuttamiin haittoihin nähden. Voidaan todeta, että tehtävä ei ole helppo. Käytännön päätöksenteon tilanteisiin, joissa vastakkain on toisaalta pyrkimys taata yksilön itsemääräämisoikeuden toteutuminen ja samaan aikaan huomioon on otettava yksilön tai kokonaisen yhteisön edun maksimointi, ei ole olemassa yleispätevää kaavaa, jota noudattamalla tilanne saadaan ratkaistua.<sup>233</sup>

Jotta suojaamisen periaatetta pystytään toteuttamaan, voidaan joissakin tapauksissa joutua puuttumaan henkilön itsemääräämisoikeuteen. Toisessa tilanteessa henkilön itsemääräämisoikeuden toteuttaminen taas voi johtaa siihen, ettei henkilöä voida suojella parhaalla mahdollisella tavalla. Molemmissa tapauksissa otetaan ikään kuin tietoinen riski siitä, ettei tilanteen lopputulema kaikkien perusoikeuksien toteutumisen kannalta ole

---

<sup>230</sup> Laakso 2012, s. 506.

<sup>231</sup> Aarnio 1989, s. 97 – 98. Erilaiset yhteiskuntaan kohdistuvat poikkeusolosuhteet ja kriisit aiheuttavat pohdintaa ja keskustelua oikeudellisen sääntelyn rajoista. Valtion toimielinten tehtävänä on toimia poikkeuksellisten olosuhteiden voittamiseksi sekä normaaliolosuhteiden palauttamiseksi. Luonnollisesti käytettävien keinojen valikoimaan vaikuttaa merkittäväällä tavalla ne tosiasialliset olosuhteet, jotka ovat kullekin kriisitilanteelle ominaisia. Vallitsevien olosuhteiden ennakoiminen on suuressa osassa käsillä olevia tilanteita mahdotonta. Näin ollen voidaan todeta, että kriisitilanteessa tehtävien toimien sidonnaisuus vallitseviin olosuhteisiin sekä niihin tavoitteisiin, joita tilanteessa pidetään tavoiteltavina, siirtää kyseiset toimet ainakin osittain ennakkollisen sääntelyn ulottumattomiin. Tuori 1988, s. 1 – 5.

<sup>232</sup> Aarnio 1989, s. 97 – 98.

<sup>233</sup> Louhiala 1995, s. 14 – 15.

kohteena olevan henkilön kannalta optimaalinen.<sup>234</sup> Esimerkkinä edellisestä voi mainita kuvitteellisen tilanteen, jossa mentaaliselältä toimintakyvyltään heikentynyt, hoitolaitoksessa oleva henkilö ilmaisee halunsa liikkua itsekseen kaupungilla. Tilanteessa saattaa aktivoitua pohdittavaksi henkilön itsemääräämisen suhde suojaamisen periaatteeseen. Toisin sanoen, katsotaanko kyseisen henkilön tosiasiallisesti kykenevän toimimaan omaa parastaan ajatellen? Vai tarvitseeko henkilö kuitenkin esimerkiksi liikenteen aiheuttamat vaarat huomioon ottaen erityistä suojelua ja sitä kautta itsemääräämisoikeutensa rajoittamista?

Keväällä 2020 oltiin tilanteessa, jossa koko maailmaa kohtasi täysin odottamaton ja uusi uhka, korona virus. Virus aiheutti jo tuolloin tuhansien ihmisten kuoleman. Erityisessä vaarassa viruksen suhteen havaittiin olevan iäkkäiden sekä muutoin fyysiseltä terveydentilaltaan hauraiden ihmisten. Viruksen aiheuttamien sairaustapausten ja kuolemien välttämiseksi ryhdyttiin valtionhallinto johtoisesti varsin radikaaleihin suojaamistoimiin, muun muassa kieltämällä omaisten ja läheisten vierailut palvelu- ja hoivakodeissa. Kyseisillä toimilla palvelu- ja hoivakodeissa asuvien iäkkäiden sekä vajaakuntoisten aikuisten itsemääräämisoikeutta rajoitettiin hyvin merkittäväällä tavalla.

Yhteiskunnallinen tavoite on käsitettävä päämääräksi, jota lähtökohtaisesti yksilöiden muodostama ryhmä arvostaa ja jonka halutaan toteutuvan. Näin ollen tavoitteen käsitteeseen linkittyä aina arvostaminen ja tahtominen.<sup>235</sup> Kevään 2020 toimintatapoja on mahdollista tarkastella tavoitteellisesta viitekehyksestä. Toimintatavoitteisessa oikeudellisen ratkaisutoiminnan mallissa tilanteen oikeudellisen lopputuloksen määrittävinä tekijöinä ovat toiminnalliset tavoitteet. Kyseinen malli ei ole suoranaisesti oikeudellista soveltamista, koska lopputulemaa määrittävinä tekijöinä oikeusnormien sijaan ovat toiminnalliset tavoitteet. Päätöksenteossa pyritään optimaaliseen hyötyyn. Kyseisen kaltainen, tiettyihin tavoitteisiin tähtäävä päätöksentekomalli esiintyy erityisesti sosiaali- ja terveysoikeuden alalla.<sup>236</sup>

Kevään 2020 tilanteen tarkastelussa on mahdollista havaita myös tietynlaisen utilitaristisen toimintatavan omaksuminen siten, että tilanteessa tavoiteltiin suurinta mahdollista kollektiivista hyötyä. Kyseisessä tilanteessa yksittäisen henkilön itsemääräämisoikeus

---

<sup>234</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen, 2003, s. 16.

<sup>235</sup> Aarnio 1978, s. 201.

<sup>236</sup> Laakso 2012, s. 397 – 398. Laakso esittää myös, että oikeudellisten ratkaisujen laillisuusperusta on hahmotettavissa kyseisen sääntelyn syntyyn johtaneesta tavoitteen asettelusta. Erityisesti julkisoikeudessa oikeudellinen sääntely liittyy vahvasti yhteiskunnalliseen toimintaan sekä nimenomaisiin tavoitteellisiin ratkaisuedellytyksiin. Laakso 2012, s. 395

väistyi julkisen edun tieltä vaarallisen tartuntataudin torjumistoimena<sup>237</sup>. Kyseiset toimet kohdistuivat palvelu- ja hoivakodeissa asuvien henkilöiden itsemääräämisoikeuden rajoittamiseen muun muassa vierailukieltojen muodossa, jopa ilman perustaa laintasoisesta säädöksestä. Tuolloin omaksuttua toimintamallia tarkastellessa voidaankin hyvin terävästi kärjistäen Olaus Petrin tuomarinohjetta siteeraten todeta: ”Yhteisen kansan hyöty on paras laki; ja sen tähden mikä havaitaan yhteiselle kansalle hyödylliseksi, se pidettäköön lakina.”

Oikeusvaltion keskeisimpänä tuntomerkkinä voidaan pitää perustellun oikeusturvaodotuksen toteuttamista. Tällä tarkoitetaan sitä, että jokaisella kansalaisella on oikeus odottaa viranomaisen, niin lainsäädännössä kuin toimeenpanevalla tasolla, toimivan oikeusturvan maksimoimisen edellyttämällä tavalla. Jotta perusteltu oikeusturvan odotus toteutuu, on ratkaistavana olevan asian lopputulokseen johtaneen harkinnan oltava rationaalista sekä yleisesti hyväksyttävissä. Sattumanvarainen toiminta ei täytä edellä kuvattuja ehtoja, vaan toiminnan on oltava rationaalista sekä loogista ja tarkoin harkittua.<sup>238</sup>

Oikeusturvan ajatukseen sen muodollisessa merkityksessä kytkeytyy voimakkaasti vaatimus vallan käytön mielivaltaisuuden estämisestä. Mielivalta voi ilmetä satunnaisina ratkaisuin tai toimintalinjojen epävarmuutena. Kyse ei välttämättä kuitenkaan ole siitä, että viranomaisen käyttäisi sille uskottua ratkaisu – ja päätäntävaltaa tahallisesti väärin, vaan päätösten tekemiseen sisältyy esimerkiksi vaikeasti ennakoitavia piirteitä. Tämä saa aikaan päätöksien tekemiseen horjuvuutta, joka puolestaan pahimmillaan estää yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömän suunnitelmallisuuden sekä voi jopa vaikuttaa negatiivisella tavalla kansalaisten yhdenvertaisuuden tosiasialliseen toteutumiseen.<sup>239</sup> Onkin todettava, että päätöksenteon epävakaus sekä tietynlainen sattumanvaraisuus kuvastaa kevään 2020 tilannetta, jolloin viruspandemian torjumiseksi oli ryhdyttävä nopeisiin toimiin. Tilanteen ollessa akuutisti käsillä, etenkin hoiva- ja palvelukoteja

---

<sup>237</sup> Tuori – Kotkas 2016, s. 507 – 508; Louhiala 1995, s. 14 – 15.

<sup>238</sup> Aarnio 2006, s. 261.

<sup>239</sup> Aarnio 1989, s. 186 – 187. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten taustalla oleva ajatus on pyrkimys sääntelyn ennakoitavuuteen sekä täsmällisyyteen ja selkeyteen. Merkittävänä tavoitteena voidaankin nähdä viranomaiselle kuuluvan toimivallan selkeä rajaaminen ja sitä kautta mielivaltaisten päätösten tekemisen estäminen. Huomionarvoista on kuitenkin se, että tilanteissa, joissa ympärillä olevissa olosuhteissa tapahtuu esimerkiksi ennalta täysin arvaamaton muutos, saattaa hyvin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti muotoiltu sääntely jopa estää toimimisen perusoikeuksien turvaamisen edellyttämällä tavalla. Tällöin ainoaksi hyväksytyksi toimintatavaksi muodostuu lainsäädännön muuttaminen vastaamaan muuttuneiden olosuhteiden asettamiin vaatimuksiin. Helander 2020, s. 83.

koskevat toimenpiteet sekä annetut määräykset eivät kaikissa tapauksissa perustuneet lakiin eivätkä menettelyä koskevat toimintatavat täyttäneet niille asetettuja vaatimuksia.<sup>240</sup>

Iäkkäiden henkilöiden sekä muiden toimintakyvyltään vajaakuntoisten aikuisten oikeusturvaa tarkasteltaessa huomiota on kiinnitettävä paitsi voimassa olevaan lainsäädäntöön, myös kyseisiä säännöksiä tosiasiallisesti toimeenpanevaan tahoon, joka käyttää tilanteessa päätäntävaltaa. Oikeusturvan toteutumiseen ratkaisevalla tavalla vaikuttaa muun muassa se, millaisia periaatteita tilanteessa noudatetaan ja missä määrin kyseisten henkilöiden oikeusturvan vaatimuksia ylipäätään pyritään kunnioittamaan. Oikeusjärjestys kyllä antaa mahdollisuuden tehdä myös moraalisesti tarkasteltuna hyviä ja vastuuntuntoisia päätöksiä, joissa yksilön itsemääräämisoikeutta kunnioitetaan ja tarvittaessa suojataan.<sup>241</sup>

Esimerkiksi sosiaalihuollon piirissä tehtävissä asiakkaan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevissa päätöksissä ja toimenpiteissä korostuvat paikallistason viranomaiselle annettujen sääntöjen ja erilaisten määräysten selkeyden vaatimukset. Myös säännösten normihierarkian noudattaminen on luonnollisesti merkittävässä asemassa. Erityistä huomiota tulee myös kiinnittää viranomaisen toimivallan puitteisiin. Toisin sanoen yksilön oikeusturvan kannalta merkittävässä asemassa ovat ne järjestelyt, joiden avulla viranomainen tosiasiallisesti pystyy hoitamaan tehtävänsä tehokkaasti ja tuloksellisesti.<sup>242</sup>

Keväällä 2020 annettu viranomaisohjeistus, joka koski palvelu- ja hoivakotien toimintaa käytännön tasolla, voidaan hyvällä syyllä pitää sisällöltään puutteellisena sekä lain vastaisena.<sup>243</sup> Ohjeistuksen kirjoitusasusta ja sisällöstä syntyi hyvin voimakkaasti mielikuva sitovasta määräyksestä toimia palvelu- ja hoivakodeissa asuvien iäkkäiden sekä vajaakuntoisten aikuisten itsemääräämisoikeutta rajoittavalla tavalla. Käytännön työssään ohjetta soveltaneet tahot ymmärsivätkin ohjeistuksen velvoittavaksi, jopa laintasoiseksi määräykseksi kieltää ulkopuolisten henkilöiden vierailut palvelu – ja hoivakodeissa.<sup>244</sup>

<sup>240</sup> Ks. Ihmisoikeuskeskus 2020. s. 14 – 15.

<sup>241</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen – Karvonen-Kälkäjä 2017, s. 37 – 38.

<sup>242</sup> Van Aerschoot 2003, s. 621 – 622.

<sup>243</sup> Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija raportissa, jossa on tarkasteltu covid-19-epidemian vaikutuksia hyvinvointiin, palvelujärjestelmään ja kansantalouteen, todetaan, että erilaisissa asumispalveluyksiköissä on saatettu ottaa kyseisen epidemian aikana käyttöön sellaisia käytänteitä sekä antaa määräyksiä, joilla on lainvastaisesti rajoitettu yksiköissä asuvien ihmisten elämää. Raportissa todetaan lisäksi, että epidemian alkuvaiheessa on niin ikään saatettu estää esimerkiksi terapeuttien ja tulkkien käynnit asumisyksiköissä. Myös asukkaiden liikkumista asumispalveluyksikössä sekä sen ulkopuolella on rajoitettu ja kontrolloitu ilman lainsäädännöllistä perustaa. Nurmi-Koikkalainen – Hintsala – Voutilainen 2020, s. 127.

<sup>244</sup> Ratkaisuissa EOAK/3847/2020, s.8 ja EOAK/3513/2020, s.15 eduskunnan apulaisoikeusasiamies korostaa erityisesti hoiva- ja palvelukotien toiminnasta vastaavien tahojen velvollisuutta tuntea omaa alaansa koskeva

Ratkaisussa KHO 2021:1 korkein hallinto-oikeus katsoikin, että sosiaali- ja terveysministeriö on tietoisesti toimien antanut kuntatason toimijoille lainvastaista ohjeistusta koskien vammaispalveluiden asumisyksiköitä sekä konkreettisella tavalla kehottanut eristämään kyseisissä yksiköissä asuvat henkilöt.<sup>245</sup>

Näin ollen sosiaali- ja terveysministeriön ei voi katsoa onnistuneen tehtävässään ohjeistaa asumispalveluita tarjoavia yksiköitä toivotulla tavalla. Tilannetta tarkasteltaessa huomioon on kuitenkin otettava olosuhteissa vallinnut epävarmuus ja odottamattomuus sekä tosiasiallinen ihmishenkiä uhanneen vaaran olemassaolo. Vaikka lakisäätteistä taustaa toteutetuille rajoitustoimenpiteille ei voida johtaa valmiuslain, tartuntatautilain tai pakkotilan pykälistä, on kuitenkin inhimillistä ja tietyllä tavalla ymmärrettävää, että viruksesta saatujen tietojen valossa suurimmassa vaarassa olevia henkilöitä ryhdyttiin varsin voimakkain toimenpitein suojaamaan. On kuitenkin erityisesti korostettava, että *henkilölle kuuluvien perusoikeuksien rajoittamiselle on oltava aina lakisääteinen peruste*, esimerkiksi pelkkä viranomaisen näkemys tai mielipide yksilön edun toteuttamisesta ei riitä.

Itsemääräämisoikeuden ja suojelun periaatteet kuuluvat oikeusjärjestystä kannattavaan oikeusperiaatteiden muodostamaan arvoperustaan. Oikeusperiaatteita tarkasteltaessa niiden tilannekohtaiseen hyväksyttävyyteen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Oikeusperiaatteen hyväksyttävyyteen vaikuttavat kaikki käsillä olevan tilanteen yksityiskohdat sekä olosuhteet.<sup>246</sup> Kevään 2020 tilannetta tarkasteltaessa voidaankin esittää kysymys, olivatko käyttöön otetut palvelu- ja hoivakotien asukkaita koskevat itsemääräämisoikeuden rajoitukset lopulta kaikin puolin hyväksyttäviä ja kyseisten henkilöiden edun mukaisia? Asian on ikävä kyllä todettava olevan kyseenalainen. Edellä esitettyyn perustuen on nimittäin todettava, että keväällä 2020 palvelu- ja hoivakodeissa asuvien iäkkäiden henkilöiden sekä vajaakuntoisten aikuisten oikeus ja mahdollisuus määrätä itsestään ja tekemisistään väheni suojelun periaatteen nimissä tehtyjen toimien vuoksi lähes

---

lainsäädäntö sekä perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisältö. Toiminnasta vastaavien tahojen on myös osattava noudattaa käytännössä lakisidonnaisuuden, oikeasuhtaisuuden sekä yhdenvertaisuuden periaatteita. Näin ollen hoiva- ja palvelukotien johtovastuussa olevien on jokaisessa tilanteessa varmistuttava siitä, että käytännön toiminnassa mukana olevalle henkilökunnalle annetut ohjeet ovat lainmukaisia sekä myös siitä, että annettujen ohjeiden perusteella ei tosiasiallisesti toimita vastoin lakia. Menettelyn moitittavuutta vähentäväksi seikaksi kyseisissä tapauksissa eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoo kuitenkin sen, että valtakunnallisesti annettun virallisen ohjeistuksen perusteella eri toimijoiden oli hyvin vaikea hahmottaa ja ymmärtää, ettei menettely kevään 2020 tilanteessa perustunut lakiin.

<sup>245</sup> KHO 2021:1. Näin myös eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/5463/2020, jossa todetaan käytännön toimintaan annetun ohjeistuksen lainsäädännöllisen pohjan puuttuminen. EOAK/5463/2020 s. 31 – 34.

<sup>246</sup> Aarnio 1989, s. 99.

olemattomiin. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden sisällöstä on myös tehtävissä päätelmä, että palvelu- tai hoivakodissa asuvan henkilön mielipidettä ei kyseisessä tilanteessa millään tapaa kysytty tai otettu huomioon,<sup>247</sup> vaan itsemääräämisen rajoittaminen tehtiin puhtaasti viranomaisjohtoisesti.

*Rautiaisen* toteamalla tavalla keväällä 2020 Suomessa on tapahtunut vakavia perus- ja ihmisoikeusloukkauksia. Yksilöiden perusoikeuksiin puuttuminen niitä rajoittavalla tavalla edellyttää laintasoisen sääntelyn olemassaoloa. Näin ollen on myös täysin selvää, että pelkästään valtioneuvoston tai muun hallinnollisen organisaation antamalla ohjeilla ja suosituksilla ei voida puuttua yksilöille kuuluvien perusoikeuksien tosiasialliseen toteuttamiseen.<sup>248</sup>

Covid-19 viruksesta on tullut kuluneen kahden vuoden aikana osa arkipäiväämme. Toteutetut torjuntatoimet eivät ole saaneet tautia häviämään ja joka päivä tuhannet ihmiset maailmassa sairastuvat kyseiseen tautiin. Näin ollen olisi enemmän kuin suotavaa, että tulevaisuudessa eteen tulevia tilanteita varten varauduttaisiin ja käyttöön otettavien toimintatapojen lainmukaisuus ja oikeasuhtaisuus sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköissä varmistettaisiin julkisen vallan toimesta mahdollisimman pitkälle jo nyt. Tämä tarkoittaa ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnan antamien suositusten mukaan muun muassa sen korostamista, että hoiva- ja palvelukodeissa ei voida ikään kuin massapäätöksenä asettaa kaikkia asukkaita koskevaa yleistä liikkumis- ja vierailukieltoa, vaan rajoittamisen on perustuttava aina lain nojalla annettuun yksilölliseen päätökseen. Myös hoiva- ja palvelukodeissa asuvien vanhusten ja vajaakuntoisten henkilöiden oman tahdon ja mielipiteen selvittäminen käsillä olevassa tilanteessa olisi jatkossa niin ikään hyvinkin suotavaa.<sup>249</sup>

---

<sup>247</sup> Samansuuntaisesti asiaan on kiinnittänyt huomiota YK:n ihmisoikeusasiantuntija Rosa Kornfeld-Matte toteamalla: "Older persons have become highly visible in the COVID 19 outbreak but their voices, opinions and concerns have not been heard". United Nations, Human Rights Office of the High Commissioner, The UN Independent Expert's position on older persons and Covid-19, 2020.

<sup>248</sup> Rautiainen 2020, blogi kirjoitus.

<sup>249</sup> Ihmisoikeuskeskus 2020. s. 15; AGE Platform Europe 2020, s.2 – 3.