SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Muistio

3.2.2021

VN/2763/2021

Liite 1: Oikeudellinen taustamuistio toimintaprosessista rajanylityspaikoilla

1. Maahan saapuminen

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos kansallisena asiantuntijaviranomaisena on tartuntatautien torjunnan keskeinen sisältöohjaaja, jonka tehtäviin kuuluu esimerkiksi epidemiologisen yleistilannekuvan laadinta ja siihen perustuvien ohjeiden ja suositusten antaminen sekä informaation tuottaminen toimenpidevaihtoehdoista sekä niiden lääketieteellisistä ja epidemiologisista soveltamiskriteereistä. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen tehtäviin kuuluu myös tuottaa tietoa riskien vakavuudesta, luonteesta sekä riskien torjumiseksi tarpeellisiksi arvioiduista tartuntatautilain mukaisista toimenpiteistä, samoin kuin näiden toimenpiteiden tilannekohtaisessa harkinnassa käytettävän lääketieteellisen harkinnan kriteereistä.[1] Tartuntatautilaissa säädettyjen valtion viranomaisten ja asiantuntijalaitosten sekä kuntien ja kuntayhtymien on järjestelmällisesti torjuttava tartuntatauteja.[2]

Tartuntatautien torjunnalla on monialaista merkitystä perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Sillä osaltaan turvataan oikeutta elämään ja terveyteen sekä riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, samalla kun sen edellyttämillä toimenpiteillä saatetaan puuttua muihin perusoikeuksiin.

Hallintolaissa säädetään yleisistä hallinto-oikeudellisista periaatteista. Lain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella on siten oikeus ja velvollisuuskin muun muassa ohjeistuksen avulla huolehtia hallinnon periaatteiden ja perusoikeuksien riittävästä toteutumisesta sovellettaessa tartuntatautilain mukaisia valtuuksia. Ohjeiden merkitys perusoikeuksien toteuttamisen varmistamisessa koronaviruksen aiheuttamasta epidemiasta johtuvissa olosuhteissa todetaan myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä.[3]

Oikeudelliselta luonteeltaan ohjaus ei ole päätöksentekijää sitovaa. Oikeuskirjallisuudessa[4] on katsottu, että ohjauksella voidaan antaa yleisiä määräyksiä ja ohjeita hallintotehtävien suorittamisesta, muttei määrätä, miten yksittäinen hallintoasia on ratkaistava. Ohje voi olla esimerkiksi neuvo, käyttöohje tai suositus. Viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman erityistä valtuutusta. Ohjaus ei siis ole oikeussääntöjen antamista eikä myöskään oikeudellisesti sitovaa. Sillä on kuitenkin keskeistä merkitystä arvioitaessa lainsäädännön ja sen asettamien vaatimusten tulkintaa niin toimeenpanossa kuin laillisuusvalvonnassa ja oikeuskäytännössä.

Edellä selostettu perusoikeuksien ja hallinnon periaatteiden muodostama normikokonaisuus edellyttää, että tartuntatautilain toimenpiteiden soveltamisalaan kuuluvilla viranomaisilla ja henkilöillä on riittävä oikeusvarmuus toimenpiteiden yhdenmukaisista soveltamistilanteista ja harkintakriteereistä. Tässä tarkoituksessa keskeistä on pyrkiä huolehtimaan siitä, että toiminta

[1] Tartuntatautilaki (1227/2016) 7 § 2 mom.
[2] Tartuntatautilaki (1227/2016) 6 §. Kts. myös tartuntatautilaki 8 ja 9 §.
[3] kts. esimerkiksi PeVM 20/2020 vp, s. 4 ja PeVM 14/2020 vp, s. 6.
[4] mm. Olli Mäenpää Hallinto-oikeus. Helsinki 2013, s. 234.

Postiosoite	**Käyntiosoite**	**Puhelin**	**Faksi**	**s-posti, internet**
Postadress	**Besöksadress**	**Telefon**	**Fax**	**e-post, internet**
Postal Address	**Office**	**Telephone**	**Fax**	**e-mail, internet**
Sosiaali- ja terveysministeriö				
PL 33	Meritullinkatu 8	0295 16001	02951 63415	kirjaamo@stm.fi
00023 Valtioneuvosto	Helsinki	+358 295 16001	+358 2951 63415	stm.fi

valtakunnan tasolla on yhdenmukaista ja epidemian torjunta vaikuttavaa ja sillä pystytään siten turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Voimassaolevan sääntelyn mukainen viranomaisharkinta esimerkiksi karanteeniin asettamisesta, sen kestosta ja tarkemmasta sisällöstä perustuu yksilölliseen, tartuntataudeista vastaavan lääkärin suorittamaan tapauskohtaiseen harkintaan.[5] Terveystarkastuksen järjestämiseen liittyvän päätöksenteon osalta harkinta perustuu niin ikään lääketieteelliseen ja epidemiologiseen harkintaan terveystarkastuksen järjestämisen tarpeesta tai yksilöllisesti siihen osallistumisen välttämättömyydestä.[6] Ohjauksella ei syrjäytetä sitä yksilöllistä ja lääketieteellistä harkintaa joka päätöksiin sisältyy, vaan täsmennetään rajatusti sen käyttämisen yleisesti hyväksyttyjä kokemusperäisiä kriteerejä covid 19- taudin osalta ja sen luomassa poikkeuksellisessa erityistilanteessa. Päätöksiä lain nojalla tekevillä terveydenhuollon ammattihenkilöillä on terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 15 §:n nojalla velvollisuus ammattitoiminnassaan soveltaa yleisesti hyväksyttyjä ja kokemusperäisesti perusteltuja menettelytapoja.

Ohjauksen kohteena olevat seikat ovat myös luonteeltaan sellaisia, joiden sisältö voi muuttua nopeastikin niin kansallisen kuin kansainvälisen lääketieteellisen tutkimustiedon ja –näytön lisääntyessä. Niiden yhteismitallisella soveltamisella on nopea tarve, jolla on merkitystä yksilön perusoikeuksien turvaamisen ja ihmisten yhdenvertaisuuden ja tasapuolisen kohtelun kannalta.

Ohjaus ei koske yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita, vaan heille lain nojalla annettavien päätösten yleisiä kriteerejä sekä erityistä sisältöä rajatuilta osin ja tilanteissa, joissa yksilölliseen harkintaan perustuvan päätöksenteon tulee erityisesti olla lähtökohdiltaan yhdenmukaista. Ohjaus antaa yksilölliseen harkintaan lähtökohtaiset kriteerit, joiden toteutuessa laissa tarkoitetut lääketieteelliset perusteet esimerkiksi karanteeniin asettamiseksi voivat täyttyä. Näissä tilanteissa lainsäädännön tarkoitus myös edellyttää, että tämä harkinta karanteeniin asettamisen taikka muiden toimenpiteiden tarpeesta tehdään. Kriteeristöön sisältyvät vastaavasti myös lähtökohtaiset perusteet sille, missä tilanteissa turvaamistoimenpiteen luonteinen karanteeni voidaan ja tulee lopettaa. Myös näissä tilanteissa ratkaisu perustuu yksilölliseen harkintaan.

2. Terveysneuvonta

Keskeiset taustakriteerit ohjauksessa ovat *henkilön lähtömaan epidemiatilanne ja mahdollisen virusmuunnoksen levinneisyys, lähtömaan ja matkustamisen olosuhteet sekä niiden suhde kansalliseen epidemiatilanteeseen ynnä muihin olosuhteisiin*. Ne ilmentävät todennäköisyyttä, jolla yksilö on saattanut altistua taudille taikka todennäköisyyttä välttää taudille altistuminen, ja toimivat siten säännösten soveltamiseen sisältyvän riskinarvioinnin[7] apuvälineenä. Vastaavia yleisiä kriteerejä sovelletaan myös vastaavan kaltaisissa olosuhteissa kotimaassa.

Yksilöllisessä harkinnassa selvitetään hallintolain edellyttämässä[8] ja tilanteen mahdollistamassa laajuudessa kriteeristöön sisältyvien riskinarvioinnin oikeustosiseikkojen olemassaoloa ja muiden lääketieteellisessä harkinnassa käytettävien seikkojen[9] sisältöä sekä yksilöllisiä mahdollisuuksia muiden yleisin tai erityisin, kohtuudella edellytettävin toimenpitein saavuttaa sääntelyn tarkoitus

[5] Tartuntatautilaki (1227/2016) 60 §.
[6] Tartuntatautilaki 14 – 16 §:t
[7] Riskinarvioinnin perusteella voi syntyä tartuntatautilain tarkoittama tarve järjestää terveystarkastuksia tai osallistua sellaiseen, samoin kuin *perusteltu epäily* siitä, että henkilö on altistunut tai sairastunut yleisvaaralliseen tartuntatautiin. Kts. esimerkiksi tartuntatautilain 14 – 16 §:t, 60 § ja 63 §.
[8] Hallintolaki (434/2003) 31 §.
[9] Huomioon voidaan ottaa esimerkiksi tieto aikaisemmin sairastetusta infektiosta, saadusta rokotuksesta ja tartuntataudin toteamiseksi tehtyjen testien tuloksista.

yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämisestä. Selvityskeinoina ovat yksilön esitietojen kerääminen ja haastattelut. Näiden tietojen valossa harkitaan yksilöllisen päätöksen edellytykset, välttämättömyys sekä suhteellisuus.

Toimintamallissa matkustajan esitietojen kerääminen ja toimittaminen terveysviranomaiselle perustuu tietosuoja-asetuksen mukaiseen henkilön nimenomaiseen suostumukseen.[10] Tarvittaessa rajaviranomaiset antavat ohjausta sekä neuvontaa tietojen ilmoittamisessa.

Matkustajan tarkempia tietoja keräävät sekä matkustajien haastattelua ja testausta suorittavat kunnan palveluksessa olevat tai sen lukuun toimivat terveydenhuollon ammattihenkilöt.[11] He myös antavat matkustajille päätöksiin ja tartuntatautien leviämisen estämiseen liittyvää ohjausta ja valmistelevat päätöksenteon edellyttämät kirjaukset sekä dokumentaation. Tällä tavalla kerättyjen tietojen ja selvitysten sekä dokumentaation pohjalta tartuntataudeista vastaava lääkäri tekee tarvittaessa päätökset tartuntatautilain tarkoittamiin toimenpiteisiin ryhtymisestä.[12] Mikäli päätösharkinnan suorittaa muun kuin rajanylityspaikkakunnan lääkäri, tiedot toimitetaan asianomaisen oleskelukunnan terveysviranomaiselle.

Päätös on mahdollista tehdä suullisesti tai siten, että päätöksen tekevä lääkäri ei ole rajanylityspaikalla läsnä, vaan hän varmistuu etäyhteyden välityksellä päätöksenteon perusteista ja tekee päätöksensä, joka annetaan tiedoksi rajanylityspaikalla. Hallintolaki mahdollistaa päätöksen antamisen poikkeuksellisesti myös suullisessa muodossa siten, että se viipymättä kirjallisesti vahvistetaan.[13] Hallintolaki tai tartuntatautilaki eivät myöskään edellytä sitä, että päätöksen tekevä tartuntataudeista vastaava lääkäri olisi läsnä samassa tilassa potilaan kanssa päätöstä tehtäessä, mikäli hän voi muutoin riittävällä tavalla varmentua päätöksenteon perusteena olevista seikoista ja niiden oikeellisuudesta.

Päätöksenteko perustuu hallintolain mukaiseen valmisteluun ja asian selvittämiseen.[14] Tartuntatautilaki ja hallintolaki eivät aseta erillisiä vaatimuksia sille, ketkä voivat vastata asian valmistelusta, selvittämisestä ja esittelystä. Päätöksen valmistelussa on kuitenkin kyse julkisesta hallintotehtävästä[15], minkä vuoksi valmisteluun liittyviä tehtäviä voivat hoitaa vain kunnan, kuntayhtymän taikka kunnan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän palveluksessa olevat työntekijät.[16] Lääketieteellistä osaamista vaativien selvitystoimenpiteiden osalta tehtävää voivat hoitaa terveydenhuollon ammattihenkilöt ja ammattihenkilön tehtävissä toimivat ao. lain mukaisesti.[17] Näin ollen päätösten valmistelua voi suorittaa myös muu kuin tartuntataudeista vastaava lääkäri. Päätöksentekomenettelyssä on kuitenkin kyse julkisen vallan käyttämisestä, jota voi suorittaa vain virkavastuulla toimiva kunnallinen viranhaltija tai työntekijä, joka toimii päätöksenteosta vastaavan viranomaisen puolesta ja lukuun. Viranhaltijan tai työntekijän toimimisesta useamman kunnan lukuun säädetään kuntalaissa ja laissa kunnallisesta viranhaltijasta. Siltä osin, kun on kyse

---

[10] Yleinen tietosuoja-asetus, (EU) 2016/679, 9 artiklan 2 (a) alakohta.
[11] Tietojen kerääminen ja tallentaminen perustuu potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 12 §:ään. Laissa ei kuitenkaan ole säännöstä, joka velvoittaisi potilaan antamaan tietoja itsestään.
[12] Kts. esimerkiksi tartuntatautilaki (1227/2016) 60, 62 ja 63 §.
[13] Hallintolaki (434/2003) 43 § 2 ja 3 momentti.
[14] Hallintolaki (434/2003) 6 luku.
[15] Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt myös viranomaista avustavia tehtäviä julkisina hallintotehtävinä. Kts. esimerkiksi PeVL 26/2017, jossa on annettu esimerkkejä tehtävistä, joita valiokunta on pitänyt julkisina hallintotehtävinä.
[16] Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Perustuslain 124 §:ään liittyvien kysymyksenasettelujen välttämiseksi päätöksen valmisteluun voivat osallistua vain kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän omassa palveluksessa olevat työntekijät.
[17] Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) mukaan sekä nimikesuojatun ammattihenkilön että laillistetun ammattihenkilön tehtävissä voi toimia muukin kuin laillistettu tai nimikesuojattu ammattihenkilö siten kuin lain 2 §:ssä säädetään. Työnantajalla on harkintavalta ja vastuu varmistua siitä, että työntekijällä on riittävä koulutus, kokemus ja ammattitaito ko. tehtävissä toimimiseen.

tietojenvaihdosta eri viranomaisten tai lakisääteistä tehtävää hoitavien yhteisöjen kesken, tietojenvaihto ja niiden käyttö päätöksentekomenettelyssä perustuu tartuntatautilakiin.[18]

3. Testaus

Lähtökohtaisesti toimintamallin testaustoiminta perustuisi vapaaehtoisuuteen. Kunnan toimielimellä on yhdessä sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kanssa velvollisuus tarvittaessa järjestää matkustajille vapaaehtoinen covid 19 -testaus.[19] Kunta voi tuottaa vapaaehtoisen *testaustoiminnan* joko itse tai hankkia sen sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta.[20]

Tarvittaessa aluehallintovirasto voi määrätä järjestettäväksi myös kohdennettuja covid-19-testin sisältäviä terveystarkastuksia maahantulopisteille.[21] Lisäksi aluehallintovirasto voi yksilöpäätöksellä määrätä, että terveystarkastukseen osallistuminen on pakollista, mikäli se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi.[22] Pakollinen terveystarkastus voi sisältää edellä kohdassa 2 ja 3 tarkoitettujen tietojen keräämisen lisäksi velvollisuuden osallistua covid 19 -testiin. Se voi sisältää myös kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän virkasuhteisen lääkärin tekemän arvion siitä, tulisiko henkilö asettaa karanteeniin.[23]

Aluehallintovirasto voi tehdä pakollista terveystarkastusta koskevan päätöksen[24] suullisesti tai siten, että päätöksen tekevä aluehallintoviraston virkamies ei ole rajanylityspaikalla läsnä, vaan hän arvioi päätöksenteon perusteita joko etäyhteyden välityksellä taikka hänelle toimitetun muun selvityksen perustella. Edellä, kohdassa 3 esitetyn mukaisesti hallintolaki mahdollistaa päätöksen antamisen myös suullisessa muodossa siten, että se viipymättä kirjallisesti vahvistetaan. Hallintolaki tai tartuntatautilaki eivät myöskään edellytä, että aluehallintoviraston virkamiehen tulisi olla henkilökohtaisesti läsnä tilanteessa, jossa kohdennettu terveystarkastus määrätään yksilöllisellä perusteella pakolliseksi. Aluehallintoviraston päätös pakolliseen terveystarkastukseen osallistumisesta on velvoittava.[25]

Päätöksenteko testauksesta perustuu lääketieteelliseen ja epidemiologiseen riskiarvioon, johon kansallinen toimivalta on THL:lla ja siten alueellista päätöksentekoa tuetaan edellä todetusti THL:n ohjauksella.

4. Siirtyminen karanteeni- tai eristyspaikkaan

Siirtyminen oleskelupaikkaan omaehtoisessa karanteenissa tai viranomaispäätöksen mukaisessa karanteenissa tai eristyksessä tapahtuu terveydenhuollon antamien ohjeiden mukaan niin, ettei

---

[18] Tartuntatautilaki (1227/2016) 20 §, 4 ja 4 a luku.
[19] Tartuntatautilaki (1227/2016) 14 §.
[20] Kuntalaki (410/2015) 9 §, laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (733/1992) 4 §.
[21] Tartuntatautilaki (1227/2016) 15 §.
[22] Tartuntatautilaki (1227/2016) 16 §.
[23] Virkasuhteinen kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri voi päättää henkilön karanteenista. Päätös karanteenista voidaan tehdä henkilölle, jonka on todettu tai perustellusti epäilty altistuneen yleisvaaralliselle tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillylle tartuntataudille.
[24] Päätökset aluehallintoviraston lukuun tekee viraston työjärjestyksen mukaisesti määritetty viraston virkamies esittelystä tai ilman esittelyä. Lainsäädäntö ei aseta muita edellytyksiä esimerkiksi virkamieheltä vaadittavalle koulutukselle.
[25] Henkilö, joka laiminlyö velvollisuutensa osallistua tartuntatautilain 16 §:n nojalla määrättyyn pakolliseen terveystarkastukseen voidaan tuomita rikoslain (39/1889) 44 luvun 2 §:n 2 momentin nojalla terveydensuojelurikkomuksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi kuukaudeksi.

henkilö altista muita henkilöitä. Viranomaispäätöksen mukaisessa karanteenissa siirtymistä karanteeni- tai eristyspaikkaan koskevat ohjeet ovat velvoittavia.[26]

Karanteenin ja eristyksen osalta niistä päätöksen tehneellä viranomaisella on yleinen velvollisuus jatkuvasti seurata toimenpiteiden noudattamista sekä arvioida niiden jatkamisen tarvetta. Viranomaisilla on siten velvollisuus varmistua karanteenin ja erityksen noudattamisesta, ja tartuntatautilain mukaisilla ohjaavilla sekä valvovilla viranomaisilla (STM, THL, AVI) on velvollisuus tarvittaessa ohjata ja valvoa tämän velvollisuuden noudattamista.

Liitteet

Jakelu

Tiedoksi

[26] Viime kädessä viranomaispäätökseen perustuvan karanteenin tai eristyksen osalta ohjeiden noudattamista tehostaa rikoslain (39/1889) 44 luvun 2 §:n 2 momentti, jolla tartuntatautilain mukaisen karanteeni- tai eristämispäätöksen noudattamatta jättäminen on säädetty rangaistavaksi.

3.2.2021
Liite 2

Esimerkki toimintaprosessista rajanylityspaikalla

