



Kirjallisten karanteenipäätösten viipyminen

KANTELU

Kantelija on arvostellut 5.5.2020 oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa sote-kuntayhtymän (jäljempänä kuntayhtymä) menettelyä karanteenia koskevien todistusten antamisessa. Kantelun mukaan kantelija ja siinä mainittu A oli asetettu karanteeniin 2.4.2020 ja karanteeni purettu 15.4.2020, mutta he eivät kantelun tekopäivään mennessä olleet saaneet asiasta todistusta.

Kantelussa todetaan, että työnantaja voi pidättää työntekijän palkan, mikäli työntekijällä ei ole esittää todistusta karanteeniin määraamisestä. Kantelijan mukaan ihmiset ovat epätasa-arvoisessa asemassa, koska joillakin paikkakunnilla todistuksen saa heti karanteenin päätyttyä.

SELVITYS

Sote-kuntayhtymä on antanut 10.9.2020 päivätyn selvityksen, joka toimitetaan kantelijalle tiedoksi päätöksen mukana.

RATKAISU

1 Sote-kuntayhtymän selvitys

Sote-kuntayhtymän selvityksen mukaan sen alueella 12.3.2020 todetun ensimmäisen koronavirustartunnan jälkeen tartunnat lisääntyivät kahdessa viikossa voimakkaasti ja tartuntamäärät

pysyivät korkeina kymmenen viikon ajan. Kuntayhtymän infektio- ja tartuntatautiyksikön henkilökuntaa, joka hoiti koronavirustartunnan saaneiden neuvontaa ja seurantaa ja teki altistuneiden kartoitusta ja tavoittamista sekä eristämistä ja karanteenipäätöksiä, oli lisätty voimakkaasti maaliskuun 2020 aikana. Tartuntataudeista vastaavan lääkärin viransijaisia oli nimitetty useita, jotta karanteeni- ja eristämispäätöksiä pystyttiin tekemään päivittäin kuukausien ajan. Kuntayhtymässä oli selvityksen mukaan todettu 396 koronavirustartuntaa ja tehty yli 1800 epidemiaan liittyvää karanteenia tai eristämistä koskevaa viranhaltijapäätöstä epidemian alusta lähtien.

Selvityksen mukaan karanteeni- ja eristämismääräykset kirjataan kuntayhtymässä asiakirjahallintajärjestelmään, jonka todistus pohjia ei voitu käyttää viranhaltijapäätösten tekemiseen. Epidemian aiheuttama äkillinen ja hyvin runsas tarve aiemmin hyvin harvoin tarvituille viranhaltijapäätöksille oli aiheuttanut päätöksenteon ruuhkautumisen. Päätösten siirtäminen asiakirjahallintajärjestelmään, niiden hyväksyminen, tulostaminen ja postittaminen kirjepostina ovat selvityksen mukaan aikaa vieviä toimenpiteitä. Toiminnan tehostamiseksi tietojen siirtoa tekivät useat hallintopalveluiden sihteerit, jotka jättivät merkittävän osan aiemmista tehtävistään hoitamatta, ja päätösten hyväksymiseen osallistui useita lääkäreitä. Karanteeni- ja eristämispäätöksiä ei voi tehdä muut kuin tartuntataudeista vastaava lääkäri tai hänen sijaisensa, joten muiden lääkäreiden tekemät päätökset on toimitettava tartuntataudeista vastaavan lääkärin hyväksyttäväksi. Kuntayhtymällä ei ole järjestelmää, jolla päätökset voitaisiin lähettää asiakkaille sähköisesti.

Kantelija ja A oli asetettu vs. tartuntataudeista vastaavan lääkärin toimesta karanteeniin koronavirukselle altistumisen vuoksi 3.4.2020 puhelinkeskustelussa, jossa molemmat henkilöt olivat olleet läsnä. Kantelija oli potilaskirjausten mukaan kertonut tekevänsä etätöitä ja A:lle vs. tartuntatautilääkäri oli lähettänyt tekstiviestin karanteenista, jotta hän voisi näyttää sen esimiehelleen. Alustavasti karanteenin kestoksi oli päätetty 3.-15.4.2020 siten, että kesto tarkasteltaisiin uudestaan 11.4.2020.

Kantelijaan oli oltu kuntayhtymästä yhteydessä 11., 12. ja 13.4.2020. Hänellä oli todettu 11.4.2020 tehdyssä testissä koronavirustartunta ja karanteeni oli jatkunut eristyksenä 12.-13.4.2020. A:n karanteeni- ja eristämiskäytännöt olivat olleet vastaavan kaltaisia kuitenkin niin, että viimeisin eristys oli päättynyt 19.4.2020.

Keväällä 2020 puhelimitse karanteeniin tai eristykseen määrätuille oli jouduttu kertomaan, että he saavat viranhaltijapäätöksen vasta karanteeni- tai eristämiskäytännön päätyttyä. Ratkaisuun oli päädytty, koska kuntayhtymällä ei ollut ollut voimavaroja tehdä samalle asiakkaalle useita kirjallisia päätöksiä. Eristyksen loppumisen päivämäärää ei voitu tietää eristyksen alkamisen yhteydessä, minkä vuoksi useissa tapauksissa olisi jouduttu tekemään ainakin kaksi päätöstä (jakson alussa ja lopussa) yhden sijaan. Päätöksiä tehtiin esiintymisjärjestyksen mukaan. Kantelijan ja A:n päätökset oli postitettu 5.5.2020.

Epidemian ensimmäisen aallon laannuttua viranhaltijapäätösten ruuhka oli purkautunut, jonka seurauksena karanteeni- ja eristämispäätöksiä koskevat tiedot ohjeistettiin vietäväksi asiakirjahallintajärjestelmään heti, kun karanteenin tai eristämisen alkaminen annetaan asiakkaalle tiedoksi puhelimitse. Karanteenin muuttuessa eristykseksi tai eristyksen pidentyessä asiakkaalle tehdään uusi päätös.

Selvityksen mukaan kantelijalle ja A:lle annettujen päätösten tekoaikataulu kuvastaa kyseiselle ajankohdalle tyypillistä tilannetta. Selvityksen mukaan tavoitteena on nopeuttaa päätösprosessia, jotta asiakkaiden oikeus toimeentuloon ei vaarantuisi.

2 Asiaa koskeva sääntely

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Pykälän 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapaustensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen ([HE 309/1993 vp](#)) yksityiskohtaisten perustelujen (esityksessä hallitusmuodon 6 §, nykyisin perustuslain 7 §) mukaan säännöksessä tarkoitetaan vapaudenmenetyksellä samaa kuin vapauden riistämällä, toisin sanoen järjestyä, jolla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta. Esityksen mukaan säännösehdotuksessa tarkoitettu vapaudenmenetys oli esimerkiksi tuolloin voimassa olleen tartuntatautilain (583/86) 17 §:ssä tarkoitettu eristäminen.

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on muun muassa vapaus liikkua maassa.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan muun muassa jokaisen yksityiselämä on turvattu.

Edellä mainitun perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen (esityksessä hallitusmuodon 8 §, nykyisin perustuslain 10 §) mukaan yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivastaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämänsä. Yksityselämään kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan oikeus saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

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

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (jäljempänä ihmisoikeussopimus) 5 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus vapautteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Keneltäkään ei saa riistää hänen vapauttaan, paitsi artiklakohdan alakohdissa luetelluissa tapauksissa muun ohella silloin, kun henkilöltä riistetään vapaus lain nojalla tartuntataudin leviämisen estämiseksi vuoksi (alakohta e). Artiklan 4 kohdan mukaan jokaisella, jolta on riistetty hänen vapautensa pidättämällä tai muuten, on oikeus vaatia tuomioistuimessa, että hänen vapaudenriistonsa laillisuus tutkitaan viipymättä ja että hänet vapautetaan, mikäli toimenpide ei ole laillinen.

Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Artiklan 2 kohdan mukaan viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa muun muassa terveyden suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka kyseisessä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.

Tartuntatautilain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Lain 9 §:n 1 momentin mukaan kunnan on alueellaan järjestettävä kyseisessä laissa tarkoitettu tartuntatautien vastustamistyö ja terveyskeskuksen tartuntataudeista vastaavan lääkärin on otettava selvää epäillyn tai todetun tartuntataudin laadusta ja sen levinneisyydestä sekä ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin taudin leviämisen estämiseksi.

Tartuntatautilain 60 §:n 1 momentin mukaan, jos yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen vaara on ilmeinen eikä taudin leviämistä voida muulla tavoin estää, virkasuhteinen kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai virkasuhteinen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri voi päättää henkilön karanteenista enintään yhden kuukauden ajaksi. Päätös karanteenista voidaan tehdä henkilölle, jonka on todettu tai perustellusti epäilty altistuneen yleisvaaralliselle tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillylle tartuntataudille.

Tartuntatautilain 63 §:n 1 momentin mukaan kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän virkasuhteinen tartuntataudeista vastaava lääkäri voi päättää yleisvaaralliseen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäiltyyn tartuntatautiin sairastuneen tai sairastuneeksi perustellusti epäillyn henkilön eristämisestä enintään kahden kuukauden ajaksi, jos taudin leviämisen vaara on ilmeinen ja jos taudin leviämistä ei voida estää muilla toimenpiteillä.

Tartuntatautilain 3 §:n 4 kohdan mukaan kyseisessä laissa tarkoitetaan karanteenilla muun muassa taudinaiheuttajalle altistuneen tai perustellusti altistuneeksi epäillyn henkilön erottamista muista kotiinsa tai muuhun määrättyyn paikkaan. Pykälän 5 kohdan mukaan eristämällä tarkoitetaan sairastuneen tai perustellusti sairastuneeksi epäillyn henkilön hoitamista tai terveydentilan seurantaan muista erillään siten, että tartunnan leviäminen estyy.

Tartuntatautilain 62 ja 66 §:ssä karanteenin ja eristämisen jatkamisesta ja lopettamisesta.

Tartuntataudeista annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n 14 kohdan mukaan yleisvaarallisia tartuntatauteja ovat SARS, MERS ja muu uuden koronavirustyyppin aiheuttama vaikea infektio.

Tartuntatautilain 90 §:n 1 momentin mukaan kyseisessä laissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) (nykyisin laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa) säädetään.

Tartuntatautilain 91 §:n 1 momentin mukaan muun muassa lain 60 ja 63 §:ssä tarkoitetut päätöksen voidaan panna täytäntöön heti muutoksenhausta huolimatta. Pykälän 2 momentin mukaan, kun muutosta on haettu, muutoksenhakuviranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi.

Tartuntatautilain 92 §:n mukaan kyseisessä laissa tarkoitetut muun muassa karanteenia sekä eristämistä koskevat muutoksenhakuasiat on käsiteltävä kiireellisinä.

Tartuntatautilakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 13/2016 vp](#)) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lain 92 §:ssä tarkoitetun asian käsittelemistä kiireellisesti edellyttävät perustuslain 21 § ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kohta.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Lukuun sisältyvän 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 43 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Pykälän 2 momentin mukaan päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Pykälän 3 momentin mukaan suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen. Määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseen tai muutoksenhakuun alkaa kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista siten kuin siitä erikseen säädetään.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 72/2002 vp](#)) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan 43 §:n 1 momentti sisältäisi yleisen periaatteen, jonka mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisena. Kirjallisen päätöksen antaminen takaa esityksen mukaan sen, että ratkaisuun tyytymättömällä on mahdollisuus saada tietoonsa päätöksen perusteet ja hän voi harkintansa mukaan saattaa päätöksen tuomioistuimen tutkittavaksi. Sääntelyn taustalla ovat erityisesti perustuslain 21 §:n muutoksenhakuoikeutta koskevat säännökset.

Esityksen mukaan asian kiireellisyyteen perustuva poikkeus voisi tulla sovellettavaksi varsin harvoin ja käytännössä tämän syyn vuoksi päätös voitaisiin antaa suullisena, jos päätös on voitava antaa välittömästi sen perusteena olevien seikkojen tultua viranomaisen tietoon. Muutoksenhaun tai oikaisuvaatimuksen tekemisen kannalta on esityksen mukaan kuitenkin tarpeen, että päätös voidaan saada kirjallisesti myös silloin, kun se on annettu suullisesti.

Hallintolain 44 §:n 2 momentin mukaan annettaessa suullinen päätös asianosaiselle on ilmoitettava, miten asia on ratkaistu, ja selostettava ratkaisun perustelut.

Hallintolain 45 §:ssä säädetään hallintopäätöksen perustelemisesta. Pykälän 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Pykälän 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa perustelut voidaan jättää esittämättä.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 3 luvussa säädetään valituksen tekemisestä. Lukuun sisältyvän 16 §:n 1 kohdan mukaan valitukseen on liitettävä valituksen kohteena oleva päätös valitusosoituksineen.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan, jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti

tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle. Pykälän 2 momentin mukaan, jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn. Pykälän 3 momentin mukaan, jos yleinen etu vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn.

3 Arviointi

3.1 Yleistä

Koronaviruksen (Covid-19) aiheuttama tartuntatautiepidemia käynnistyi vuoden 2020 alussa Kiinassa ja se levisi nopeasti Eurooppaan. Suomessa muu uuden koronavirustyyppin aiheuttama vaikea infektio säädettiin yleisvaaralliseksi tartuntataudiksi 14.2.2020. Koronavirusepidemia levisi nopeasti Suomessa kevättalvella ja keväällä 2020. Maailman terveysjärjestö julisti koronavirusepidemian pandemiaksi 11.3.2020.

Tartuntatautilain karanteenia ja eristämistä koskevilla päätöksillä tarkoitetaan henkilön erottamista muista määrättyyn paikkaan ja henkilön hoitamista tai terveydentilan seuranta muista erillään. Päätöksillä rajoitetaan henkilön oikeutta päättää liikkumisestaan ja olinpaikastaan sekä hänen oikeuttaan tavata muita ihmisiä. Kyseiset päätökset puuttuvat siten syvästi perusoikeutena turvattuun liikkumisvapauden lisäksi perustus- ja ihmisoikeutena turvattuun yksityiselämän suojaan sekä henkilökohtaiseen vapauteen, joka luonteeltaan yleisperusoikeutena suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan. Karanteenia ja eristämistä koskevilla päätöksillä puututaan yksilön oikeusasemaan julkisen vallan toimenpitein ja julkista valtaa käyttäen.

Hallintopäätökset on lähtökohtaisesti annettava kirjallisena ja ne on perusteltava. Vain laissa säädetyin edellytyksin hallintopäätös voidaan antaa suullisesti ja silloinkin päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena. Kirjallinen muoto ja ratkaisun perustelut turvaavat osaltaan sitä, että päätöksensaaja voi arvioida päätöksensä lainmukaisuuden ja tarpeen hakea päätökseen muutosta. Korostuneen tärkeää on voida arvioida päätöksen lainmukaisuus silloin, kun päätös koskee perus- ja ihmisoikeuksina turvattuja oikeuksia ja erityisesti silloin, kun päätöksellä puututaan julkista valtaa käyttäen kyseisten oikeuksien ydinalueeseen.

Muutoksenhakuoikeus on yksi hyvän hallinnon tae ja keino pyrkiä vaikuttamaan henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeviin, hänen oikeusasemaansa vaikuttaviin hallintopäätöksiin. Se on keskeinen oikeusturvakeino, jolla voidaan valvoa julkisen vallan käyttämistä.

Hallintopäätöksen kirjallinen muoto on muutoksenhaun edellytys. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 16 §:n mukaan valitukseen on liitettävä valituksenalainen päätös. Kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista lähtee hallintolain 43 §:n 3 momentin mukaan myös kulumaan muutoksenhaku-aika.

Muutoksenhaussa asia voidaan arvioida uudelleen ja tarvittaessa hallintopäätös voidaan kumota tai muuttaa. Muutoksenhaulla voi siten olla tosiasiallisia vaikutuksia asianosaisen oikeusasemaan. Mikäli hänen oikeusasemaan vaikuttava hallintopäätös, jonka täytäntöönpanosta aiheutuvat vaikutukset ovat peruuttamattomia, pannaan täytäntöön ennen kuin se on mahdollista saattaa muutoksenhakuviranomaisen käsiteltäväksi, ei muutoksenhaulla voi olla tosiasiallisia vaikutuksia ja muutoksenhaku-oikeus jää pitkälti muodolliseksi.

Karanteenia ja eristämistä koskevien päätösten täytäntöönpanon jälkeen karanteenia tai eristystä edeltänyttä tilannetta ei ole mahdollista palauttaa ennalleen. Koska kyseisten päätösten täytäntöönpanon kieltäminen tai keskeyttäminen on tartuntatautilain 91 §:n 2 momentin mukaisesti mahdollista muutoksenhakuviranomaisen päätöksellä muutoksenhaun yhteydessä, ei päätösten täytäntöönpanoon ja vaikutuksiin voi tälläkään keinolla vaikuttaa, jollei muutoksenhaku tosiasiallisesti ole mahdollista.

Tartuntatautilain 92 §:ssä säädetyn mukaisesti karanteenia ja eristämistä koskevia päätöksiä koskevat muutoksenhakuasiat on käsiteltävä kiireellisesti. Säännöksen taustalla on muun muassa ihmisoikeussopimuksen määräys, jossa korostetaan oikeutta saada vapaudenriistoa koskevan päätöksen laillisuus tutkittavaksi viipymättä. Vaatimus kiireellisestä käsittelystä varmistaa osaltaan sitä, että muutoksenhaulla voi olla tosiasiallisia vaikutuksia valittajan oikeusasemaan.

Muutoksenhaku-oikeus karanteenia ja eristämistä koskeviin päätöksiin on edellä mainituin tavoin erityisen merkityksellinen päätösten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten vuoksi ja koska kyseisiin perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuminen on mahdollista kieltää tai määrätä keskeytettäväksi muutoksenhaun yhteydessä.

3.2 Kantelussa tarkoitetut karanteenipäätökset

Kantelija on arvostellut hänen ja A:n karanteenipäätösten viipymistä.

Kantelija ja A oli määrätty koronavirukselle altistumisen vuoksi suullisesti karanteeniin 3.4.2020. Kun otetaan huomioon helmikuussa 2020 yleisvaaralliseksi tartuntataudiksi säädetyn koronavirusinfektion leviäminen Suomessa keväällä 2020 sekä tartuntojen voimakas lisääntyminen nimenomaan maaliskuu- ja huhtikuun 2020 aikana samoin kuin sote-kuntayhtymän selvityksestä ilmenevät tiedot tartunnoista ja karanteeni- ja eristämispäätösten voimakkaasta lisääntymisestä

ja kuntayhtymän sekä sen tartuntataudeista vastaavan lääkärin tartuntatautilain mukaiset velvoitteet estää kyseisen tartuntataudin leviämistä, minulla ei ole perusteita arvioida, että kuntayhtymä olisi ylittänyt hallintolain 43 §:n 2 momenttiin sisältyvän harkintavaltansa antaessaan kantelijalle ja A:lle karanteenia koskevat päätökset huhtikuun alussa 2020 suullisesti.

Hallintolain 43 §:n 3 momentin mukaan suullinen päätös on kuitenkin annettava viipymättä myös kirjallisena.

Kantelija ja A oli määrätty karanteeniin ajalle 3.-15.4.2020, jonka jälkeen kantelija oli määrätty eristykseen ajalle 12.-13.4.2020. A:n eristys oli päättynyt 19.4.2020. Selvityksestä ei ilmene kantelijalle ja A:lle annettujen päätösten tarkka päivämäärä, mutta selvityksen mukaan suullisesti tehdyt karanteeni- ja eristyspäätökset keväällä 2020 tehtiin kuntayhtymässä kirjallisesti vasta karanteeni- tai eristämiskäytön päätyttyä. Käytettävissä olevan tiedon perusteella kantelijalle ja A:lle 5.5.2020 lähetetyt kirjalliset karanteenipäätökset oli tehty aikaisintaan 15. ja 19.4.2020 jälkeen. Päätöksiä koskeva muutoksenhaku-aika on alkanut kulua vasta päätösten tiedoksisaannista.

Karanteenia ja sittemmin myös eristämistä koskevilla päätöksillä on puututtu kantelijan ja A:n perus- ja ihmisoikeutena turvattuun yksityiselämään, liikkumisvapauteen ja henkilökohtaiseen vapauteen. Karanteenipäätöksellä on kantelun perusteella ollut merkitystä myös A:n työsuhteen ja palkanmaksun kannalta ja hän on tarvinnut päätöksen esittääkseen sen työnantajalleen.

Sen lisäksi, että hallintolain 43 §:n 3 momentin mukaan suullinen päätös on annettava viipymättä myös kirjallisena, ovat erityisesti edellä mainitut seikat mielestäni puoltaneet karanteenia koskevien kirjallisten päätösten tekemistä viipymättä suullisen päätöksen jälkeen. Näkemykseni mukaan kirjallisten päätösten tekeminen ei ole tapahtunut kyseisen lainkohdan edellyttämällä tavalla.

Kirjallisten päätösten viipyminen on vaikuttanut kantelijan ja A:n mahdollisuuteen saattaa mainitut oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevat päätökset muutoksenhakuviranomaisen käsiteltäviksi. Kantelusta ei kuitenkaan ilmene, että kuntayhtymän menettely asiassa olisi aiheuttanut heille vahinkoa tai menetyksiä. Lisäksi kuntayhtymä on pyrkinyt ehkäisemään suullisesta päätöksenteosta mahdollisesti aiheutuvaa vahinkoa toimittamalla A:lle tekstiviestillä karanteenia koskevan tiedon A:n työnantajalle toimitettavaksi.

3.3 Kuntayhtymän yleinen menettelytapa karanteeni- ja eristämispäätösten tekemisessä keväällä 2020

Kuntayhtymän selvityksestä ilmenevällä tavalla kuntayhtymässä on keväällä 2020 otettu käyttöön menettelytapa, jonka mukaan suullisesti annetut karanteeni- ja eristämispäätökset on annettu kirjallisesti vasta karanteenin ja eristämisen päättymisen jälkeen. Kantelun liitteenä olevan kantelijan kuntayhtymän infektio- ja tartuntatautiyksiköltä 5.5.2020 saaman sähköpostiviestin mukaan tuolla hetkellä todistusten lopullisen hyväksymisen viive oli ollut noin kuukausi eristykseen/karanteenin päättymisestä.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella on selvää, että kuntayhtymän menettelytavan seurauksena hallintolain 43 §:n 3 momentin mukainen velvoite tehdä suullisesti annetut päätökset viipymättä myös kirjallisena ei yleisesti ole ainakaan kaikilta osin toteutunut kuntayhtymän tehdessä karanteeni- ja eristämispäätöksiä keväällä 2020. Menettelytavan seurauksena päätösten saajilla ei ole ollut mahdollisuutta hakea muutosta päätöksiinsä ennen niiden täytäntöönpanoa.

Selvityksen mukaan kuntayhtymän menettelytapa on johtunut tarpeesta vähentää työvaiheita, koska kuntayhtymän voimavarat eivät olisi riittäneet kaikkien päätösten tekemiseen kirjallisena päätösmäärien voimakaan lisääntymisen vuoksi. Päätöksenteon viipymiseen on vaikuttanut kuntayhtymän vaikutuspiirin ulkopuolella olevia tekijöitä koronavirusepidemian keväällä 2020 tapahtuneen nopean etenemisen ja siitä seuranneen päätösmäärien voimakkaan kasvamisen vuoksi.

Päätösten tekemiseen ja käsittelyyn viipymiseen ovat selvityksen perusteella kuitenkin vaikuttaneet jossain määrin myös tekniset seikat. Karanteeni- ja eristämispäätösten tuottaminen asiakirjahallintajärjestelmästä on selvityksen mukaan ollut aikaa vievä prosessi eikä järjestelmä selvityksen perusteella ole kaikilta osin tukenut voimakkaasti lisääntyneen päätöksenteon tarpeita. Järjestelmän käyttäminen vaikuttaa selvityksen mukaan sitoneen henkilöstövoimavaroja päätösten tuottamiseen.

Kuntayhtymällä ei normaaliolosuhteissa ole tarvetta tehdä karanteeni- ja eristämispäätöksiä siinä määrin kuin keväällä 2020. Kuntayhtymällä on kuitenkin velvollisuus huolehtia siitä, että sen käytössä olevat asiakirjahallinta- ja muut päätösten tuottamiseen ja päätöksen saajille toimittamiseen tarvittavat järjestelmät ja menettelytavat turvaavat erilaisissa olosuhteissa hallinto-laissa säädettyyn hyvään hallintoon kuuluvan asioiden asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn samoin kuin muut hallinnon asiakkaiden oikeudet. Sen vuoksi kuntayhtymä ei mielestäni voi pätevästi vedota kirjallisten päätösten viipymisen syynä asiakirjahallintajärjestelmänsä puutteisiin.

Muutoin totean asiassa seuraavan.

Kuntayhtymässä keväällä 2020 vallinneessa tilanteessa on punnittavana ollut yksilön vapausoikeuksien (vapaus liikkua, henkilökohtainen vapaus, yksityiselämän suoja), oikeusturva-oikeuksien (muutoksenhakuoikeus, hyvä hallinto) ja sosiaalisten oikeuksien (terveyspalvelut, terveyden edistäminen) keskinäinen painotus tilanteessa, jossa kuntayhtymällä on ollut velvoite turvata mainitut perus- ja ihmisoikeudet. Mainittujen oikeuksien välillä on ollut jossain määrin jännitteinen tilanne. Lähtökohtaisesti perus- ja ihmisoikeuksien ollessa ristiriidassa keskenään tulisi toimintavaihtoehtoista tulisi valita se, joka toteuttaa kysymyksessä olevat oikeudet mahdollisimman täysipainoisesti.

Karanteenia ja eristämistä koskevien päätösten määrän voimakas lisääntyminen ja epidemiatilanne edellyttivät kuntayhtymältä ripeitä toimenpiteitä keväällä 2020. Karanteeni- ja eristämispäätösten tekemisellä ja tiedoksiantamisella suullisesti pyrittiin tartuntatautilain 1 §:n edellyttämällä tavalla ehkäisemään ja estämään koronavirusepidemian leviämistä ja sen ihmisille ja yhteiskunnalle aiheuttamia haittoja. Velvoite liittyi perustuslain 22 §:ssä säädettyyn julkisen vallan veloitteeseen turvata perus- ja ihmisoikeutena jokaisen oikeus elämään ja edistää väestön terveyttä. Kuntayhtymän veloitteiden täyttäminen puolsi sitä, että kuntayhtymä muutti menettelytapojaan kyetäkseen tekemään tarvittavat viruksen leviämisen estämiseksi tarpeelliset karanteeni- ja eristämispäätökset oikea-aikaisesti ja vaikuttavasti.

Kuntayhtymä pyrki nopeuttamaan kirjallisten päätösten tekemistä lisäämällä henkilökuntaa toimintoihin, joilla päätösten tekoa ja toimittamista päätöksensaaajille edesautettiin. Kuntayhtymä selvityksensä mukaan tiedosti, että menettelytapa loukkasi päätöksensaaajien oikeuksia. Kuntayhtymä oli ilmoituksensa mukaan selvityksen antohetkeen mennessä nopeuttanut menettelyään kirjallisten päätösten antamisessa sekä ilmoittanut tavoitteenaan olleen edelleen nopeuttaa merkittävästi päätösten tekoa asiakkaiden oikeuksien turvaamiseksi

Karanteeni- ja eristämispäätöksillä on ollut syvät vaikutukset päätösten kohteena olleiden henkilöiden perustuslain 7, 9 ja 10 §:ssä sekä ihmisoikeussopimuksen 5 ja 8 artiklassa säädettyihin liikkumisvapautta, henkilökohtaista vapautta ja itsemääräämisoikeutta sekä yksityiselämän suoja koskeviin oikeuksiin. Samalla perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattu oikeus muutoksenhakuun on kyseisten päätösten kohdalla käytännössä estynyt, koska muutoksenhaku on kirjallisten päätösten antamisen tapahduttua vasta karanteeni- ja eristämiskausien päättymisen jälkeen käynyt tosiasiallisesti vaikutuksettomaksi. Kuntayhtymän valitsema menettelytapa ei ole näkemykseni mukaan tasapainoisesti turvannut eri perus- ja ihmisoikeuksia. Sen vuoksi sote-kuntayhtymän menettely ei ole ollut lainmukaista, enkä voi pitää sitä hyväksyttävää valinnoista poikkeuksellisista olosuhteista huolimatta.

4 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Sote-kuntayhtymä ei ole antanut kantelijaa ja A:ta koskevia 3.4.2020 suullisesti tekemiään tartuntatautilain mukaisia karanteenipäätöksiä kirjallisena hallintolain 43 §:n 3 momentissa tarkoitetulla viipymättä.

Kuntayhtymän yleinen menettelytapa, jonka mukaan se on keväällä 2020 tehnyt tartuntatautilain mukaista karanteenia ja eristämistä koskevat suulliset päätökset kirjallisena vasta karanteenin tai eristämisen päättymisen jälkeen, on näkemykseni mukaan käytännössä estänyt perus- ja ihmisoikeutena turvatun muutoksenhaun kyseisiin päätöksiin, koska muutoksenhakumahdollisuus vasta päätösten täytäntöönpanon jälkeen on tehnyt mahdollisen muutoksenhaun vaikutuksettomaksi. Menettelytavan vuoksi karanteeni- ja eristämispäätösten saajilla ei myöskään ollut mahdollisuutta tehdä muutoksenhaun yhteydessä muutoksenhakuviranomaiselle vaatimusta päätöstensä täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä.

Kuntayhtymän edellä mainittu menettelytapa on yleisesti loukannut karanteeni- ja eristämispäätöksen saajien ja kantelussa tarkoitettussa yksittäisessä tapauksessa kantelijan ja A:n tartuntatautilain 90 ja 91 §:ssä säädettyä oikeutta tarvittaessa saattaa asiansa hallinto-oikeuden käsiteltäväksi ja vaatia heidän perus- ja ihmisoikeuksiinsa kajoavien päätösten täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä.

Ottaen huomioon kevään 2020 hyvin poikkeukselliset olosuhteet ja sen, ettei käytettävissäni olevasta selvityksestä ilmene sote-kuntayhtymän menettelystä aiheutuneen kantelussa esiin tuoduissa yksittäistapauksissa asianosaisille vahinkoa ja että kuntayhtymä on muilla toimillaan pyrkinyt asiassa sitä myös ehkäisemään, arvioin riittäväksi laillisuusvalvonnalliseksi toimenpiteeksi sen, että saatan sote-kuntayhtymän menettelystä edellä esittämäni näkemykset kuntayhtymän tietoon ja kiinnitän sen huomiota hallintolain 43 §:n 3 momentissa säädettyyn velvollisuu-teen antaa suullinen päätösten viipymättä kirjallisena.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen