

**ASIA** Toimenpiteet lentoasemilla koronaviruksen torjunnassa keväällä 2020**ASIAN VIREILLETULO**

Oikeuskanslerinvirastoon saapui kuluva vuoden maaliskuun lopussa ja sen jälkeen useita kanteluja, joissa arvosteltiin eri tahojen menettelyä koronaviruksen (COVID-19) torjunnassa Suomen lentoasemilla. Joissakin kanteluissa esitetyt tiedot ja väitteet perustuivat julkisuudessa esillä olleisiin tietoihin, joiden mukaan Helsinki-Vantaan lentoasemalla ryhdyttiin maaliskuussa vasta hyvin myöhäisessä vaiheessa selkeästi ohjaamaan Suomeen palaavia matkailijoita ”kotikaranteeniin” ja kieltämään heiltä julkisen liikenteen käyttö. Joissakin kanteluissa esitetyt tiedot tapahtumista perustuivat omakohtaisiin kokemuksiin Helsinki-Vantaan lentoasemalla. Kanteluissa oikeuskansleria pyydettiin tutkimaan muun muassa viranomaisten ja muiden tahojen päätösten ja toimien riittävyttä riskialueelta palanneiden matkailijoiden ohjeistuksessa, testaamisessa ja karanteeniin määräämisessä sekä selvittämään, kenellä on ollut vastuu asian johtamisesta.

Sekä kanteluissa esitettyjen että julkisuudessa esillä olleiden tietojen perusteella ainakin Helsinki-Vantaan lentoasemalla näytti olleen olennaisia puutteita Suomeen palaavien matkailijoiden ohjeistamisessa ja muutoinkin koronavirustilanteen hallinnassa. Ryhdyin tämän vuoksi myös omasta aloitteestani (diaarinumero OKV/10/50/2020) tutkimaan viranomaisten menettelyä asiassa. Oikeuskanslerinvirastossa toukokuussa käyttöön otetussa uudessa asianhallintajärjestelmässä asia sai uuden diaarinumeron OKV/433/70/2020.

Kahteen kanteluun (OKV/568/1/2020 ja OKV/760/1/2020), joissa esitetyt tiedot perustuivat julkisuudessa olleisiin tietoihin, annoin kantelijoille vastaukset huhtikuussa. Totesin, että olin ryhtynyt tutkimaan viranomaisten menettelyä asiassa (OKV/10/50/2020), eivätkä kantelut tuolloin antaneet aihetta enempiin toimenpiteisiin. Ilmoitin vastauksissani, että tulen ottamaan asian käsittelyssä huomioon kanteluissa esitetyt näkökohdat ja että kantelijoille toimitetaan aikanaan tiedoksi omaa aloitetta koskeva ratkaisuni. Myös muissa edellä kerrotuissa eri tahojen toimintaa lentoasemilla arvostelemissa kanteluissa esitetyt näkökohdat olen ottanut huomioon tässä päätöksessä. Jäljempänä selostan erikseen joitakin näissä kanteluissa (OKV/30/10/2020, OKV/232/10/2020, OKV/259/10/2020, OKV/266/10/2020, OKV/272/10/2020 ja OKV/401/10/2020) esitettyjä tietoja ja näkökohtia. Kyseisten kanteluiden käsittely oikeuskanslerinvirastossa päättyy tällä päätöksellä.

SELVITYS

Asian alustavaa arviointia varten olen saanut Finavia Oyj:n (jäljempänä *Finavia*) 1.4.2020 päivätyn selvityksen, joka on osoitettu valtioneuvoston kanslialle.

Olen lisäksi pyytänyt selvitykset sosiaali- ja terveysministeriöltä (jäljempänä *STM*), liikenne- ja viestintäministeriöltä (*LVM*), ulkoministeriöltä (*UM*), valtioneuvoston kanslialta (*VNK*) ja Vantaan kaupungilta. *STM*:n selvityksen liitteenä on erillinen Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (*THL*) selvitys. Vantaan kaupungin selvitykseen sisältyy varsinaisen selvityksen lisäksi kaupungin tartuntatautilääkärin sekä kaupungin sosiaali- ja kriisipäivystyksen erilliset selvitykset.

RATKAISU

Säännöksistä

Toimenpiteet lentoasemilla koronaviruksen leviämisen estämiseksi turvaavat perus- ja ihmisoikeuksia. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetään, että julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 7 §:ssä säädetään jokaisen oikeudesta elämään, jonka turvaamiseksi julkisen vallan on perustuslain 22 §:n sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeutta elämään koskevan 2 artiklan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan ryhdyttävä kohtuullisiin ja tarvittaviin toimenpiteisiin laissa säädettyjen toimivaltuuksiensa rajoissa, jotta oikeutta elämään voitaisiin suojata tiedossa olevilta riskeiltä.

Ministeriöiden toimivallan jaosta säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä, jonka mukaan *STM*:n toimialaan kuuluu muun muassa terveydensuojelu (262/2003, 22 §) ja *LVM*:n lentopaikat (1143/2008, 20 §). *VNK*:n toimialaan kuuluu puolestaan muun muassa pääministerin avustaminen valtioneuvoston yleisessä johtamisessa, valtioneuvoston viestintä ja valtionhallinnon viestinnän yhteensovittaminen, valtioneuvoston yhteisen tilannekuvan kokoaminen ja häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen sekä valtioneuvoston yhteinen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin varautuminen (160/2015, 12 §). Ohjesäännön 13 §:n (964/2017) mukaan *UM*:n toimialaan kuuluvat muun muassa suomalaisten etujen ja oikeuksien valvominen, konsulipalvelut ja vastaavat muut viranomaispalvelut ulkomailla. Ohjesäännön 20 §:n (1143/2008) mukaan *LVM*:n toimialaan kuuluu muun muassa siviili-ilmailu ja lentopaikat. Ohjesäännön 22 §:n mukaan *STM*:n toimialaan kuuluu muun muassa sairauksien ehkäisy ja terveydensuojelu.

VNK:sta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n (1013/2019) mukaan kanslia vastaa *Finavian* omistajaohjauksesta.

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:n 2 momentin (1137/2014) mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 10 §:n 3 momentin (451/2014) mukaan valtioneuvoston pysyviä yhteistyöelimiä ovat kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokous. Kansliapäällikkökokous toimii valtioneuvoston johtamisen tukena. Häiriötilanteissa johtamisen tukena toimii myös valmiuspäällikkökokous. Ohjesäännön 11 §:n 2 momentin (905/2009) mukaan kukin ministeriö käsittelee toimialansa virastoja, laitoksia, liikelaitoksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja, yhteisöjä, yhtiöitä ja muita toimielimiä koskevat asiat.

Tartuntatautilain (1227/2016) 1 §:n mukaan kyseisen lain tarkoituksena on ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja.

Tartuntatautilain 6 §:ssä todetaan viranomaisten yleisistä velvollisuuksista, että tartuntatautilaissa tarkoitettujen valtion viranomaisten ja asiantuntijalaitosten sekä kuntien ja kuntayhtymien on järjestelmällisesti torjuttava tartuntatauteja sekä varauduttava terveydenhuollon häiriötilanteisiin.

Niiden on ryhdyttävä välittömiin toimiin saatuaan tiedon torjuntatoimia edellyttävän tartuntataudin esiintymisestä tai sellaisen vaarasta toimialueellaan.

Tartuntatautilain 7 §:n 1 momentin mukaan tartuntatautien torjunnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat STM:lle. Ministeriö vastaa valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin tai niiden uhkaan varautumisesta ja näiden tilanteiden johtamisesta.

Tartuntatautilain 7 §:n 2 momentin mukaan tartuntatautien torjunnan kansallisena asiantuntijalaitoksena toimii THL, joka tukee asiantuntemuksellaan STM:ää ja aluehallintovirastoja sekä muun ohella ohjaa ja tukee tartuntatautien torjuntatyötä kunnissa, sairaanhoitopiirien kuntayhtymissä ja sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksiköissä. THL myös tutkii tartuntatauteja, seuraa ja selvittää tartuntatautien ilmaantumista ja esiintymistä, kehittää niiden diagnostiikkaa, seurantaa ja torjuntaa sekä tiedottaa niistä ja antaa väestölle ohjeita tartunnan välttämiseksi ja leviämisen ehkäisemiseksi.

Tartuntatautilain 9 §:n 1 momentin mukaan kunnan velvollisuutena on järjestää alueellaan kyseisessä laissa tarkoitettu tartuntatautien vastustamistyö osana kansanterveystyötä siten kuin kansanterveyslaissa, terveydenhuoltolaissa ja tartuntatautilaissa säädetään. Kunnassa on oltava kuntaan virkasuhteessa oleva tartuntataudeista vastaava lääkäri. Terveyskeskuksen tartuntataudeista vastaavan lääkärin on otettava selvää epäillyn tai todetun tartuntataudin laadusta ja sen levinneisyydestä sekä ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin taudin leviämisen estämiseksi. Tartuntatautien vastustamistyöhön kuuluu tartuntatautilaissa tartuntatautien ehkäisy, varhaistoteaminen ja seuranta, epidemian selvittämiseksi tai torjumiseksi tarvittavat toimenpiteet sekä tartuntatautiin sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn tutkimus, hoito ja lääkinnällinen kuntoutus sekä hoitoon liittyvien infektioiden torjunta.

Tartuntatautilain 60 § sisältää yleissäännöksen karanteenista päättämisestä. Pykälän 1 momentin (tapahtuma-aikaisen sanamuodon) 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 sairaanhoitopiiriin 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 tartuntataudille. Momentin sanamuotoa on sittemmin täsmennetty 13.7.2020 voimaan tulleella lainmuutoksella 2020/555, jolla ei kuitenkaan muutettu momentin asiasisältöä.

Tartuntatautilain 89 §:ssä (578/2005) säädetään virka-avun antamisesta. Pykälässä todetaan, että jos THL, aluehallintovirasto, tartuntatautien torjunnasta vastaava kunnan toimielin, kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri toteaa, että yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämistä ei voida muulla tavoin estää, poliisiin, pelastusviranomaisen tai puolustusvoimien on annettava tämän pyynnöstä virka-apua. Rajavartiolaitoksen antamasta virka-avusta säädetään rajavartiolaissa.

Tapahtumat keväällä 2020

23.1.

Finavia julkaisi ensimmäisen tiedotteen siitä, miten Finavian lentoasemilla on varauduttu koronavirukseen.

14.2.

Koronavirus lisättiin yleisvaarallisten tartuntatautien listalle (valtioneuvoston asetus 69/2020).

Helmikuu – maaliskuun alku

Useissa eri vaiheissa laadittiin koronavirukseen liittyviä toimintaohjeita Suomeen saapuville lentomatikustajille jaettavaksi sekä näytöillä ja julisteilla nähtäväksi. Lukuisia käsidesipisteitä tehtiin eri puolille lentoterminaaleja. Maaliskuun alussa perustettiin lisäksi 15 lentoasemalle erillisiä infopisteitä, joista matkustajat saivat koronavirusta koskevaa materiaalia.

11.3.

Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronavirusepidemian pandemiaksi.

12.3.

THL tiedotti, että koronavirustartunnat olivat Suomessa äkillisesti lisääntyneet. Edellisenä päivänä maassa oli todettu 50 uutta tartuntaa, kun niitä oli todettu tammikuusta lukien yhteensä 109.

12.3.

Hallitus päätti suosituksista koronaviruksen leviämisen hillitsemiseksi. Ulkomaan matkailusta hallitus totesi, että kansalaisten tulee seurata ja noudattaa matkustusohjeita, sekä tehdä matkustusilmoitus, jos on välttämätöntä matkustaa. Lisäksi hallitus totesi, että matkustustiedotteiden ajantasaisuus varmistetaan ja korona-infopisteet laajennetaan myös maarajoille.

14.3.

LVM tiedotti, että LVM ja STM olivat sopineet suomalaisten puhelinoperaattoreiden ja Häätäkeskuslaitoksen kanssa, että kaikille ulkomailta Suomeen palaaville matkustajille lähetetään koronavirusta koskeva tekstiviesti, jonka sisältö oli: *”Koronavirustiedote: Ulkomailta saapuessasi sovi poissaolosta (suositus 14 vrk) työ-, opiskelu- ja päivähoitopaikan kanssa. Tietoa koronaviruksesta THL.fi.”*

16.3.

Valtioneuvosto totesi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, että maassa vallitsevat valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 3 ja 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Hallitus linjasi myös lisätoimenpiteistä koronavirustilanteen hoitamiseksi Suomessa. Linjauksien kohdan 17 mukaan *”Ulkomailta palaavat suomalaiset ja Suomessa pysyvästi asuvat henkilöt ohjataan kahden viikon karanteenia vastaaviin olosuhteisiin.”*

17.3.

Valtioneuvosto teki päätöksen (VN päätös SM/2020/20) rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille 19.3.-13.4.2020 *”koronaviruksen aiheuttamasta COVID-19-tartuntatautiepideemiasta Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan edellyttämien toimien vuoksi”*. Valtioneuvosto teki samana päivänä päätöksen (VN päätös SM/2020/21) eräiden rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja liikenteen rajoittamisesta *”koronaviruksen aiheuttaman COVID-19-tartuntatautiepidemian laajentumisen ennalta ehkäisemiseksi ja viruksesta kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi”*. Viimeksi mainitun päätöksen mukaan rajoitukset kestäisivät niin ikään 19.3.-13.4.2020. Päätöksessä todettiin, että lentoliikenteessä Helsinki-Vantaan, Maarianhaminan ja Turun lentoasemien rajanylityspaikoilla sallitaan ainoastaan tavaraliikenne, Suomen kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikenne sekä muu välttämätön liikenne. Päätöksessä mainittujen muiden lentoasemien rajanylityspaikoilla sallittiin ainoastaan tavaraliikenne.

20.3.

Helsinki-Vantaan lentoasemalla ryhdyttiin ohjaamaan saapuvia matkustajia kirjallisesti ja kuulutusin karanteenia vastaaviin olosuhteisiin. Lentoasemalla otettiin lisäksi käyttöön toimintamalli, jonka mukaan lentomatkustajia lentokoneista terminaaleihin kuljettaviin busseihin sai ottaa yhdellä kertaa vain puolet auton kuljetuskapasiteetista, eli korkeintaan 40 henkilöä.

24.3.

STM järjesti Helsinki-Vantaan lentoasemalle vastaanottotoimintaan yksityisen terveydenhuollon toimijan ohjaamaan ja neuvomaan matkailijoita henkilökohtaisesti sekä Suomen Punaisen Ristin vapaaehtoisia tukemaan vastaanotossa ja ohjaamisessa.

25-26.3.

Valtioneuvoston valmiuspäällikköryhmän kokouksessa todettiin, että Helsinki-Vantaan lentoasemalla käynnissä olevat toimenpiteet eivät ole riittäviä tartuntataudin estämiseksi ja päätettiin, että

valmiuspäälliköt valmistelevat ministereille toimenpidesuosituksset lentoasematilanteen ratkaisemiseksi seuraavaksi aamuksi. Erillinen työryhmä valmisteli seuraavana päivänä (26.3.) ministereille mainitut toimenpidesuosituksset.

27.3.

VNK antoi ohjeen ”*Ulkomailta saapuvien matkustajien hallinta lentokentällä*”. Ohjeessa todetun perusteella VNK antoi tiedotteen ”*Ulkomailta saapuvien kontrolli tiukentuu*”. Tiedotteessa todettiin muun ohella seuraavaa:

”Lentokentällä on kiristetty tuntuvasti toimia ihmisten ohjaamiseksi turvallisesti kotiin tai karanteeniin. Kaikkien ulkomailta Suomeen saapuvien henkilöiden tilanne selvitetään lomakkeen avulla jo rajakontrollivaiheessa. Lomake täytetään ennen rajamuodollisuuksia ja rajavartiomies tarkastaa lomakkeen. Henkilö ohjataan lomakkeen tietojen perusteella joko omatoimisesti eteenpäin, terveydenhuollon neuvontapisteeseen tai ajojärjestelijän palvelupisteeseen. Terveydenhuollon neuvontapisteessä oireilevat henkilöt ohjataan näyttöön ja hotellimajoitukseen odottamaan vastauksia. Jos näyte negatiivinen, he jatkavat normaalia karanteenia joko osoitetussa majoituksessa tai kotonaan. Jos tulos on positiivinen, heidät siirretään terveydenhuollon piiriin. Karanteenipäätös tehdään, mikäli matkailija ei suostu vapaaehtoisesti karanteeniin. Henkilöille, joilla ei ole karanteenipaikkaa Suomessa, järjestetään majoitus 14 vuorokauden ajaksi. Karanteenimajoitus on ensisijaisesti matkustajan omalla kustannuksella. Lentoasemalta ei pääse nousemaan julkisiin kulkuvälineisiin, mutta omalla autolla voi poistua. Jos palaajalla ei ole omaa kuljetusta tai mahdollisuutta sitä järjestää, hän voi saada kotiutuskyäydin tilausbussilla tai tilaustaksilla.”

27.3.

Vantaan kaupunki käynnisti STM:n kanssa asiasta sovittuaan Helsinki-Vantaan lentoasemalla terveystarkastus- ja karanteenimajoitustoiminnan. Kaupungin työntekijät neuvoivat ja opastivat matkustajia, jakoivat oirekyselyä ja ohjasivat oireilevat matkustajat koronavirustestiin sekä tarvittaessa karanteeniin ja karanteenimajoitukseen. Samana päivänä ryhdyttiin rajoittamaan julkista liikennettä lentoasemalta ja lentoasemalle.

31.3.

VNK antoi ohjeen ”*Ulkomailta saapuvien matkustajien jatkolentojen hallinta koronavirustilanteessa*”.

Selvitykset

Asian alustavaa arviointia varten pyysin valtioneuvoston kanslialta tietoja siitä, mitä toimenpiteitä lentomatikustajien ja muiden lentoasemalla olevien henkilöiden turvallisuuden varmistamiseksi oli tehty ja mihin toimenpiteisiin Suomeen palaavien lentomatikustajien suhteen oli ryhdytty koronaviruksen leviämisen estämiseksi. Vastauksena tietopyyntöni sain Finavian selvityksen, joka on osoitettu valtioneuvoston kanslialle. Selvityksessä selostetaan Finavian kertomana niitä toimenpiteitä, joihin Helsinki-Vantaan lentoasemalla oli kuluva vuoden tammikuusta lähtien ryhdytty koronavirustilanteen vuoksi.

Olen pyytänyt asiassa selvitykset STM:ltä, LVM:ltä, UM:ltä, VNK:lta ja Vantaan kaupungilta. Selvityspyynnöissäni toin esille, että oikeuskanslerille tehtyjen kantelujen ja julkisuudessa olleiden tietojen perusteella ainakin Helsinki-Vantaan lentoasemalla näytti maaliskuussa olleen olennaisia puutteita Suomeen palaavien matkailijoiden ohjeistamisessa ja muutoinkin hallinnassa koronavirustilanteessa. Oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa oli pyydetty tutkimaan muun muassa viranomaisten ja muiden tahojen päätösten ja toimien riittävyttä koronariskialueelta palanneiden matkailijoiden ohjeistuksessa, testaamisessa ja karanteeniin määräämisessä sekä selvittämään kenellä on ollut vastuu asian johtamisessa. Totesin tämän vuoksi, että selvityksissä tuli kiinnittää erityisesti huomiota kunkin tahon toimenpiteisiin, jotka liittyivät koronaviruksen leviämisen estämiseen lentoasemilla, sekä viranomaisten ja muiden asiaan liittyvien tahojen väliseen tiedonkulkuun ja vastuunjakoon.

STM:n ja THL:n selvitykset

STM on antanut selvityksen, jonka liitteenä on sen hankkima THL:n erillinen selvitys.

STM toteaa, että THL:n tehtävänä on ollut tuottaa asiassa matkustusohjeita. THL kertoo helmikuun alusta lukien tuottaneensa matkustajille tarkoitettua ohjeistusta sekä lentoasemalla että epidemia-alueilta tulevilla lentokoneissa jaettavaksi. Ohjeita on tarkennettu aina tilanteen muuttuessa niin nopeasti, kuin se on ollut mahdollista. STM:n käsityksen mukaan THL:n toiminta on ollut tältä osin kiitettävää.

THL puolestaan arvioi, että yhteistyö lentoasematoimijoiden kanssa on toiminut hyvin. Sen tuottamat informaatiomateriaalit ovat saaneet kentällä hyvän näkyvyyden. Käytössä on ollut muun muassa useita näyttöjä lähtöaulassa, kaikkien lähtöporttien infonäytöt, Finavian ja Tullin infonäytöt matkatavara-auloissa sekä noin 30 käsidesipistettä varustettuna THL:n käsidesinfointiohjeilla ympäri kenttää. Lisäksi saapumisauloissa on ollut jaossa painettuja koronaohjeita useilla kielillä lukuisten julisteiden yhteydessä. Kentän läpi on THL:n mukaan ollut käytännössä mahdotonta kävellä huomaamatta koronaan liittyviä viestejä.

THL tuo erikseen esille, että matkustajien henkilökohtainen ohjeistaminen, tehdyt oirekyselyt tai esimerkiksi lentoaseman kuljetusjärjestelyjen ohjeistaminen ja organisointi ei ole ollut sen vastuulla.

STM toteaa, että hallituksen 16.3.2020 tekemän linjauksen perusteella tuli tarve muuttaa THL:n laatimien tiedotteiden sisältöä. THL:n ja STM:n mukaan hallituksen linjauksessa mainittu ”karanteenia vastaava olosuhde” oli käsitteenä aiemmin tuntematon eikä lainsäädäntö tuntenut sitä. Tästä syystä THL ei voinut päivittää matkustusinformaatiota välittömästi hallituksen linjauksen jälkeen, vaan odotti STM:ltä käsitteen tarkempaa määrittelyä.

THL tarkentaa omassa selvityksessään, että 16.3.2020 annettiin uusi matkustusohje, jossa edellisestä ohjeesta vanhentunut tieto oli poistettu. Uusi ohje lähetettiin heti käännettäväksi ja toimitettiin esimerkiksi Finavialle 18.3.2020. Ohjeessa ei kuitenkaan ollut mainintaa karanteenia vastaavista olosuhteista, koska THL ei saanut tulkintaa annetulle ohjeistukselle STM:ltä pyynnöstään huolimatta.

STM:n mukaan sen tuli tässä tilanteessa (16.3.2020) pikaisesti harkita ja arvioida muun ohella sitä, mitä karanteenia vastaava olosuhde voisi käytännössä ja kansalaisille informoitavassa muodossa tarkoittaa suhteessa sen tavoitteeseen ja tarkoitukseen, voimassaolevaan sääntelyyn sekä perusoikeuksiin. STM toimitti kertomansa mukaan ohjeistuksen THL:lle välittömästi ministerin hyväksynnän jälkeen 19.3.2020 sekä seuraavana aamuna tekstimuodossa Finavialle sen kuulutuksia varten.

Tämän jälkeen Helsinki-Vantaan lentoasemalla alettiin (20.3.2020) STM:n mukaan ohjata saapuvia matkustajia kirjallisesti ja kuulutuksin karanteenia vastaaviin oloihin. Henkilökohtaista ohjausta ei lentoasemalla tuolloin ollut. STM mainitsee VNK:n todenneen 25.3.2020, että silloinen informaatiopohjainen järjestely omaehtoiseen 14 vuorokauden karanteeniin kannustamisesta ja julkisten kulkuneuvojen välttämistä kotimatalla ei ollut riittävä.

VNK:n johdolla asiaa valmisteltiin pikaisesti ja VNK tiedotti 27.3.2020 uudesta toimintatavasta (joka selostetaan edellä kyseisen päivämäärän kohdalla ”Tapahtumat keväällä 2020” jaksossa). STM tuo vielä esille, että VNK:n 31.3.2020 antama lentomatkustajien hallintaa lentoasemalla koskenut ohje liittyi siihen, että Helsinki-Vantaan lentoasemalla sijaitseva vastaanottopiste ei ollut aluksi sijoitettu optimaalisesti, vaan sen ohi pääsi transitmatkustajia, jolle oli jatkolento jollekin muulle lentokentälle.

STM:n käsityksen mukaan kaikki viranomaiset ja muut mukana olleet toimijat ovat paineistetuissa kiiretilanteissa pyrkineet tekemään parhaansa tilanteen huomioon ottaen mahdollisimman nopeasti kansalaisten perusoikeuksia kunnioittaen.

LVM:n selvitys

LVM toteaa, että ministeriö ja sen hallinnonalan toimijat, erityisesti Liikenne- ja viestintävirasto Traficom (jäljempänä *Traficom*) ovat tapauksessa välittäneet toimivaltaisten viranomaisten laatimia ohjeita ja informaatiota oma-aloitteisesti sekä toimeenpanneet annettuja tehtäviä viipymättä. Tietoa on välitetty myös esimerkiksi valmiuspäällikkökokouksissa. Tilannetietoa ministeriön hallinnonalalta on jaettu oma-aloitteisesti jo epidemian kehittymisen varhaisista vaiheista lähtien. Muiden viranomaisten tieto- ja toimenpidepyyntöihin on vastattu viipymättä.

Traficom on koostanut LVM:n hallinnonalan tilannekuvaa koronatilanteesta. Päivittäinen tilannekuva-raportti on toimitettu hyödynnettäväksi valtioneuvoston tilannekeskukselle. Saapuvien matkustajien määrän päivittäinen tarkempi raportointi on aloitettu osana tilannekuvakoostetta 24.3.2020. Matkustajien ohjausta lentoasemalla on LVM:n mukaan koronatilanteen edetessä vahvistettu sitä mukaa, kun on todettu, etteivät aikaisemmat toimenpiteet ole olleet riittäviä.

LVM luettelee useita pyyntöjä, joita se teki tapahtuma-aikana Traficomille, joka puolestaan edelleen välitti pyynnöt Finavialle. Tällaisia olivat esimerkiksi pyyntö 18.3.2020 järjestää kenttäkuulutuksia koronatilanteesta ja matkustajilta edellytetyistä toimenpiteistä sekä kotikaranteenista, sekä samana päivänä tehty pyyntö parantaa terveysviranomaisten tiedotteiden näkyvyyttä.

LVM:n mukaan toiminta esimerkiksi Traficom ja Finavian välillä on osin perustunut tilanteen vaatimaan joustavaan yhteistyöhön ja kommunikointiin, eikä siihen, että Traficomilla olisi sääntelyyn perustuva toimivalta vaatia tai velvoittaa Finaviaa toimimaan.

LVM korostaa, että ministeriö tai Traficom eivät ole tartuntatautilaissa tarkoitettuja varsinaisia virka-apua antavia viranomaisia. Toimivaltaa koskeviin kysymyksiin tai perusteisiin ei VNK:n ohjeissa ole LVM:n mukaan otettu kantaa. LVM onkin ohjeita valmisteltaessa kiinnittänyt VNK:n huomiota toimivaltaa koskevien kysymysten selventämiseen, esitettyjen toimenpiteiden vaatimiin resursseihin sekä toimenpiteiden edellyttämän rahoituksen saatavuuteen.

UM:n selvitys

UM toteaa, että koronaviruksen alettua levitä maailmalla UM ja Suomen ulkomaanedustustot antoivat konsulipalvelulain mukaisesti ulkomailla oleville Suomen kansalaisille ja Suomessa pysyvästi asuville ulkomaalaisille neuvontaa muun muassa Suomen linjauksista ja toimista, kuten THL:n antamista karanteenisuosituksista. Matkustusilmoituksen tehneille jaettiin tietoa tekstiviesteillä ja sähköposteilla. Lisäksi Suomeen saapuvia kehoitettiin ministeriön ja edustustojen verkkosivujen ja sosiaalisen median kautta tutustumaan THL:n antamiin ohjeisiin ja noudattamaan niitä.

Ulkoministeriö avusti tapahtuma-aikana konsulipalvelulain mukaisesti Suomen kansalaisia ja Suomessa pysyvästi asuvia ulkomaalaisia palaamaan Pohjoismaiden ja EU-maiden järjestämällä kotiutuslennoilla Euroopan kaupunkeihin, joista matkailijat ovat sitten omatoimisesti saapuneet kaupallisilla jatkoyhteyksillä Suomeen. Ulkoministeriö oli toteuttanut yhteistyössä Finnairin kanssa yhteensä 13 kotiutuslentoa. Lennoilla oli ollut kaikkiaan noin 2600 matkustajaa, joista noin puolet oli Suomeen saapuvia, loput muiden Pohjois- ja EU-maiden kansalaisia matkalla kotimaahansa. Ministeriön toteuttamalla kotiutuslennoilla oli muistutettu terveysviranomaisten antamista suosituksista ja toimenpiteistä Helsinki-Vantaan lentoasemalle saavuttaessa.

Ulkoministeriö tuo vielä esille, että sen toimivaltaan eivät kuulu Suomessa tapahtuvat toimenpiteet, eikä ministeriö ole myöskään vastuussa Helsinki-Vantaan lentoasemalla tapahtuvasta tiedottamisesta tai maahan saapuvien henkilöiden ohjauksesta. Ulkoministeriö pyrki kuitenkin mahdollisuuksien mukaan kiinnittämään matkailijoiden huomiota siihen, että Suomeen saapuessa on noudatettava THL:n antamia ohjeita ja suosituksia.

VNK:n selvitys

VNK toteaa, että sillä oli koordinoiva ja yhteen sovittava rooli lentoasemiin liittyvissä toimenpiteissä valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti. VNK välitti operatiiviseen toimintaan liittyvät ohjeistukset eri toimijoille vastuullisen ministeriön kautta ja tärkeät viestit lähetettiin myös ministeriöiden vastuullisille valmistelijoille.

Valmiuspäälliköiden kokouksessa 25.3.2020 välittyi suuri huoli lentoasemien tilanteesta ja tarve asian ratkaisemisesta. Kokouksessa todettiin, että Helsinki-Vantaan lentoasemalla käynnissä olleet toimenpiteet eivät olleet riittäviä tartuntataudin estämiseksi, ja päätettiin, että valmiuspäälliköt laativat ministereille toimenpidesuosituksen lentoasematilanteen ratkaisemiseksi seuraavaksi aamuksi. Tilannetta varten perustettiin työryhmä, joka valmisteli toimenpidesuositukset ministereille 26.3.2020. Mainitut toimenpidesuositukset ovat VNK:n selvityksen liitteenä. VNK tuo lisäksi esille 27.3. ja 31.3.2020 antamansa ohjeet, jotka koskivat lentomatrustajien hallintaa lentoasemilla.

VNK kiteyttää, että sillä oli asiassa yhteen sovittava rooli ja että lentoasemiin liittyvien toimien valmistelu tehtiin yhteistyössä eri vastuuministeriöiden kanssa, joista jokainen vastasi asioiden valmistelusta ja toimeenpanosta omalla toimialueellaan. Asian valmistelua leimasi kiire.

Vantaan kaupungin selvitys

Vantaan kaupunki on antanut asiassa selvityksen, johon sisältyy kaupungin tartuntatautilääkärin sekä kaupungin sosiaali- ja kriisipäivystyksen erilliset selvitykset.

Vantaan kaupunki toteaa aluksi, että kaupunki vastaa Helsinki-Vantaan lentoaseman maantieteellisen sijainnin vuoksi alueen tartuntatautiviranomaisen tehtävistä. Lisäksi kaupungin sosiaali- ja kriisipäivystys toimii lentoaseman päivystävänä sosiaaliviranomaisena.

Helsinki-Vantaan lentoasemalla pandemian aikana toteutunut viranomaisyhteistyö on kaupungin mukaan ollut poikkeuksellisen laajaa verrattuna lentoasemalla aiemmin järjestettyihin SAR (Search and rescue) –harjoituksiin, koska nyt tilanteessa oli mukana myös useiden ministeriöiden edustajia. Kokonaisuutta ohjasivat VNK:n antamat ohjeet, mutta operatiivisen johtovastuun voidaan kaupungin mielestä todeta olleen paikoitellen epäselvä.

Kaupunki toteaa, että vaikka sillä oli käytössään valtioneuvoston tilannekeskuksen tuottamat koronatilannekuvaraportit, ei Helsinki-Vantaan lentoaseman tilanne ”ollut alussa täysin selkeä”. Kaupungin mukaan tilannekuvan vaihtoa pyydettiin useaan kertaan STM:n valmiusyksiköltä, mutta pyyntöihin ei saatu vastausta. Kaupungin STM:n valmiusyksiköltä 24.3.2020 saaman tiedon mukaan valmiusyksikkö oli järjestänyt lentoasemalle vastaanotto toimintaan yksityisen toimijan sekä SPR:n vapaaehtoisia. Kaupunkia ei sen kertoman mukaan tuolloin vielä pyydetty osallistumaan toimintaan.

Aamulla 27.3.2020 THL:n pääjohtaja oli yhteydessä kaupunginjohtajaan ja pyysi vahvistuksia lentoasemalle. Samana aamuna kaupungin päivittäisessä häiriötilannejohtoryhmässä linjattiin, että kaupunki lähettää lentoasemalle vastaanottohenkilöstöä. Vantaan sosiaali- ja terveydenhuollon vastaanottotiimi aloitti työnsä lentoasemalla alkuillasta.

Kaupunki käynnisti STM:n kanssa sopien lentoasemalla terveystarkastus- ja karanteenimajoitus-toiminnan 27.3.2020. Kaupungin työntekijät neuvoivat ja opastivat matkustajia, jakoivat oirekyselyä ja ohjasivat oireilevat matkustajat koronavirustestiin sekä tarvittaessa karanteeniin ja karanteenimajoitukseen.

Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimi otti koko lentoaseman vastaanottopalvelun hoitoonsa kaksi viikkoa myöhemmin. Lisäksi Vantaan kaupunkiympäristön toimiala hoiti osin lentokenttäkuljetuksia. Kaupunki varasi tehtävään säännöllisesti noin 30 henkilön tiimin. Kaupunki huolehti myös tarvittavien majoituspalvelujen järjestämisestä.

Vantaan kaupunki toteaa osallistuneensa aktiivisesti viranomaisyhteistyöhön ja vastanneensa omalta osaltaan koronaviruksen leviämisen ehkäisemisestä. Kaupunki katsoo, että lentoaseman turvallisuuden organisaatio vaatii selkeyttämistä. Siellä tapahtuvat kriisit ja onnettomuudet vaativat aina moni-viranomaistoimintaa ja -yhteistyötä sekä nopeaa toimintaa. Siksi vastuusuhteiden eri tilanteissa tulee kaupungin mukaan olla yksiselitteiset ja selkeät.

Kaupungin tartuntatautilääkäri kertoo omassa selvityksessään saaneensa helmi-maaliskuussa medialta ja kansalaisilta kysymyksiä, miksi kaikkia epidemia-alueilta saapuvia matkustajia ei asetettu karanteeniin. Tartuntatautilääkäri korostaa, että Suomen lainsäädännössä karanteeni on erittäin voimakkaasti yksilönvapautta rajoittava toimenpide, johon turvaudutaan vain poikkeustilanteissa. Päätös tehdään aina yksilöllisen riskinarvion perusteella. Suomen lainsäädännössä ei säädetä joukko-karanteenista, ja tuhansien epidemia-alueilta palaavien matkailijoiden asettaminen karanteeniin olisi tartuntatautilääkärin mukaan ollut käytännössä mahdotonta. Myös Euroopan tartuntatautivirasto (ECDC) suositteli epidemia-alueelta palaavalle henkilön itsensä toteuttamaa oireseurantaa eikä pelkkää epidemia-alueella oleskelua ilman vahvistettua lähikontaktia koronavirustapaukseen pidetty riittävänä perusteena karanteenipäätökselle.

Vantaan kaupungin sosiaali- ja kriisipäivystys kertoo selvityksessään yleisesti lentoasemaan liittyvistä varautumismenettelyistä. Sosiaali- ja kriisipäivystys oli muun muassa osaltaan varmistamassa sitä, että myös niille matkustajille, joille ei ollut Suomessa paikkaa karanteenin kaltaisille olosuhteille, tai jotka olivat rahattomia, pystyttiin tällainen paikka osoittamaan. Kaupunki teki yksityisen tahon kanssa sopimuksen karanteenimajoituksesta, joihin vantaalaisia oli valmius ohjata 10.3.2020 alkaen.

Finavian VNK:lle antama selvitys

Finavia painottaa, että koronavirus on johtanut ennennäkemättömiin muutoksiin lentoliikenteessä ja asettanut nopeasti uudenlaisia vaatimuksia lentoliikenteessä ja terveydenhuollossa toimiville viranomaisille, asiantuntijaorganisaatioille sekä operaattoriyhtiöille kuten Finavialle. Vastuut eri toimijoiden kesken ovat Finavian näkemyksen mukaan lainsäädännön nojalla pääosin selkeitä, mutta tilanteen hoidossa on ollut jonkin verran haasteita.

Finavian mukaan tammikuun lopusta lähtien eri toimijoiden yhteistyön runkona on ollut Helsinki-Vantaan lentoaseman operaatiokeskuksen kokoama ja jakama tilannekuva, jossa on todettu koronavirukseen ja lentoasemaan liittyen tehdyt ja tulevat toimenpiteet. Finavia julkaisi 23.1.2020 ensimmäisen tiedotteen siitä, miten Finavian lentoasemilla on varauduttu koronavirukseen. Helmi-maaliskuussa Finavia järjesti useita koronavirukseen liittyviä tilaisuuksia, joihin muun muassa UM, STM, THL, Vantaan kaupungin terveystoimikunta ja Liikenne- ja viestintävirasto osallistuivat.

Finavian selvityksen liitteenä on yhteenvedo toteutetuista toimenpiteistä ja ohjeistuksista Finavian lentoasemilla tammikuun ja huhtikuun alun väliseltä ajalta. Käsitellessäni jäljempänä Finavian roolia selostan tarkemmin Finavian itse suorittamia toimenpiteitä.

Finavia kertoo käsitelleensä VNK:n omistajaohjausyksikön kanssa säännöllisesti koronaviruksen aiheuttaman tilanteen johtamista ja Finavian roolia asiassa. Finavia korostaa, että lentoasema on erittäin tarkasti säännelty turvallisuuskriittinen toimintaympäristö, jossa matkustajaprosessiin liittyvät muutokset tulee toteuttaa huolellisesti. Finavian yhteistyö viranomaisten kanssa on tärkeää ja välttämätöntä, sillä usein muutokset edellyttävät viranomaisten hyväksyntää tai myötävaikutusta.

Finavian tehtävistä

Finavia toteaa VNK:lle osoittamassaan selvityksessä, että Finavia on valtion omistama osakeyhtiö, jonka hoitamien yksittäiset julkiset hallintotehtävät on yksilöity ilmailulaissa ja sen esitöissä. Finavian mukaan se ei nyt kyseessä olevaan asiakokonaisuuteen liittyen ole hoitanut julkista tehtävää. Yhtiö ei ole viranomainen, eikä sillä omien päätöstensä nojalla ole mahdollisuutta määrätä terveydenhoidollisia

toimenpiteitä, puuttua matkustajan jatkoyhteyksiin tai määrätä karanteeniin. Tartuntatautilaissa on mainittu ne viranomaiset, joiden on annettava THL:n ja terveysviranomaisten pyynnöstä virka-apua yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Finavia ei kuulu näiden virka-avun antajien piiriin.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattava lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeuskansleri voi näin ollen valvoa valtionyhtiöiden toimintaa vain siltä osin kuin ne mahdollisesti hoitavat kyseisessä perustuslain säännöksessä tarkoitettua julkista tehtävää.

Finavia toteaa siis omana näkemyksenään, että se ei ole hoitanut asiassa julkista tehtävää. Finavian mukaan sillä on kuitenkin ilmailulaissa säädetty velvollisuus avustaa viranomaisia tartuntataudin leviämisen estämiseen liittyvien lentoliikenteeseen kohdistuvien viranomaistoimenpiteiden käytännön järjestelyissä silloin, kun toimenpiteet kohdistuvat lentoasemalla lentomatkustajiin.

LVM toteaa selvityksessään, että Finavia lienee mainitulla velvollisuudellaan avustaa viranomaisia viitannut ilmailulain 169 §:än. Kyseisen pykälän mukaan muun ohella lentoaseman pitäjän tehtävää hoitavien on avustettava lain 168 §:ssä tarkoitettuihin tapauksiin liittyvissä käytännön järjestelyissä ja viranomaisten tekemien päätösten täytäntöönpanossa silloin, kun toimenpiteet kohdistuvat ilma- liikenteeseen tai ilma-alukseen taikka lentoasemalla lentomatkustajiin ja ilma-aluksen miehistöön. LVM selventää, että Traficom ei koronatilan aikana ole antanut ilmailulain 168 §:ssä tarkoitettuja määräyksiä eikä tällaisten tekemistä ole toimivaltaisten terveysturvallisuusviranomaisten puolesta esitetty. Näin ollen Finavian avustamisvelvollisuus tapauksessa ei nähdäkseni ole voinut perustua ilmailulain 168 ja 169 §:ssä säädettyyn. Ilmailulain esitöissä (HE 79/2014 vp, s. 103) todetaan sinällään, että lain 169 §:ssä on kyse palvelujen tarjoajille osoitetuista viranomaisen määräyksen täytäntöönpanotehtävistä, ei julkisista hallintotehtävistä.

Ilmailulain 160 §:ssä säädetään yleisemmin varautumisesta poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin. Pykälän 2 momentin mukaan lentoaseman pitäjän sekä ilmaliikennepalvelun ja sääpalvelun tarjoajan on varauduttava huolehtimaan siitä, että toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi myös valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. On syytä tässä korostaa, että viime keväänä (16.3.-16.6.2020) Suomessa vallitsivat valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdissa tarkoitettut poikkeusolot, joita ilmailulain 160 §:ssä nimenomaisesti säädetty poikkeusolot eivät kata. Ilmailulain 160 §:n 2 momenttia ei kaikesta päätellen ole säädetty ajatellen käsillä olevan tapauksen kaltaista tilannetta, jossa lentoasemilla pyritään estämään pandemian leviämistä Suomeen. Ilmailulain esitöissä (HE 79/2014 vp, s. 98) todetaan niin ikään mainitusta 160 §:stä, että siinä esitetyt tehtävät ovat toimeenpanotehtäviä, eivät julkisia hallintotehtäviä.

Näyttää siis siltä, että Finavian toimenpiteistä käsillä olevassa tapauksessa ei ole ilmailulaissa nimenomaisesti säädetty, mutta ne ovat käsitykseni mukaan olleet yleisesti ottaen rinnastettavissa edellä esitettyihin ilmailulain säännöksistä ilmeneviin toimeenpanotehtäviin. Lain esitöiden mukaan ne eivät ole julkisia hallintotehtäviä. Siten Finavian toimenpiteiden lentoasemalla koronaviruksen torjumiseksi ei ole katsottava olleen julkisia hallintotehtäviä.

Asian tarkempaa arviointia vaikeuttaa osin se, että selvityksistä ei tarkalleen ilmene, mitä Finavian toimenpiteet ovat olleet. Selvityksistä päätellen kyse on pääosin ollut siitä, että Finavia on ryhtynyt viranomaisten siltä pyytämiin toimenpiteisiin, kuten informaation jakamiseen näyttötäulilla ja kuulutuksin. Lisäksi Finavia kertoo muun muassa osallistuneensa viranomaisten muihin lisätoimiin, kuten Helsinki-Vantaan lentoasemalla kehäradan sulkemiseen sekä ulkomailta saapuvien matkustajien kotiinkuljetuksen ja heitä koskevan terveystarkastusprosessin järjestämiseen.

Finavia kertoo kuitenkin jo aloittaneensa sisäraajatarkastusten tultua voimaan oma-aloitteisen karanteeniin liittyvän lentomatkustajien informoimisen kuulutusten ja lentotietonäyttöjen avulla eri

puolilla lentoasemaa jo ennen virallista ohjeistusta ja materiaalia. Lisäksi se mainitsee, että Helsinki-Vantaan lentoasemalla matkustajia oli yhdessä vaiheessa vastassa ”finavialaisten lisäksi” terveydenhuollon ammattilaisia ohjaamassa ja neuvomassa henkilökohtaisesti.

Finavia on siis kertomansa mukaan suorittanut lentoasemilla lähinnä viranomaisten siltä pyytämiä toimenpiteitä. Toisaalta Finavia on toiminut myös joiltakin osin oma-aloitteisesti. Täysin tarkkoja tietoja Finavian toimenpiteistä ei kuitenkaan ole esitetty. Tosin tämä ei nähdäkseni ole ollut tarpeenkaan. Tässä päätöksessäni arvioin tapahtumia Suomen lentoasemilla tammi-maaliskuussa. Kyse on siis varsin pitkästä ajanjaksosta, jolloin Finavia ja muutkin tahot ryhtyivät lentoasemilla lukuisiin toimenpiteisiin lähes päivittäin muuttuvassa kokonaisuudessa. Niiden täsmällinen yksilöinti on siten jo käytännön syistä vaikeaa.

Kuten olen edellä todennut, minulla ei ole perusteita kyseenalaistaa Finavian näkemystä, ettei se ole hoitanut asiassa julkista tehtävää. Asiassa ei myöskään ole tullut ilmi sellaisia seikkoja, joiden perusteella minulla olisi ollut syytä ryhtyä tarkemmin selvittämään, kuuluisiko jokin Finavian yksittäinen toimenpide tai menettely tästä lähtökohdasta poiketen oikeuskanslerin valvontavaltaan. Tämän vuoksi en enemmälti arvioi Finavian menettelyä asiassa.

Selvitysten mukaan se, mikä on viranomaisten toimivalta velvoittaa Finaviaa toimimaan asiassa, on ollut jossain määrin epäselvä. LVM toteaa, että toiminta Traficom ja Finavian välillä on perustunut osin tilanteen vaatimaan joustavaan yhteistyöhön ja kommunikointiin, eikä siihen, että Traficomilla olisi sääntelyyn perustuva toimivalta vaatia tai velvoittaa Finaviaa toimimaan. LVM tuo esille, että tiedotteiden sekä ohjeiden perusteella Finavialla on ollut keskeinen rooli toimenpiteiden täytäntöönpanossa, ja että toimivaltaa koskeviin kysymyksiin tai perusteisiin ei esimerkiksi VNK:n ohjeissa (27.3. ja 31.3.2020) oteta kantaa, vaikka ohjeet sanamuotonsa mukaan useilta kohdin koskevat Finaviaa.

Edellä esitetyistä syistä olisi nähdäkseni muussa yhteydessä ja yleisemmin perusteltua arvioida viranomaisten ja Finavian välistä toimivaltasuhdetta sekä yleisesti että erityisesti lentopaikoilla. Erityisesti syytä olisi selventää, millä edellytyksillä ja missä olosuhteissa viranomaiset voisivat velvoittaa Finaviaa toimimaan tapauksen kaltaisessa pandemian torjuntatoimia ajatellen tärkeässä, monia viranomaisia ja muita tahoja koskevassa asiakokonaisuudessa. Kuten käsillä oleva tapaus osoittaa, lentoaseman toimintaan kohdistuu silloin hyvin kiireellisiä toimenpideodotuksia. Kaikkien toimijoiden tarkemmat toimivalta- ja vastuusuhteet tulisi tällöin olla selvät.

Arviointi

Lähtökohtia

Valtioneuvosto totesi 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, että maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Hallitus linjasi myös lisätoimenpiteistä koronavirustilanteen hoitamiseksi Suomessa ja muun muassa, että ulkomailta palaavat suomalaiset ja Suomessa pysyvästi asuvat henkilöt ohjataan kahden viikon karanteeniin vastaaviin olosuhteisiin.

Valtioneuvoston päätöksentekoon liittyvässä VNK:n 16.3.2020 päivätyssä muistiossa todettiin, että koronaviruspandemian torjuminen, sairastuneiden hoitaminen sekä väestön suojaaminen eivät ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Tartuntatautilain ja muun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön mukaiset toimivaltuudet eivät riitä tilanteen hallitsemiseksi siten, että voitaisiin riittävästi suojata sosiaali- ja terveydenhuollon laitosten toimintaa tai päättää valtakunnallisista toimenpiteistä. Edelleen muistiossa todettiin, että ”[t]ilanne ei ole lähiviikkoina taudin edelleen levitessä hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja vaikutusten hillitsemiseksi tarvitaan valmiuslaissa säädettyjä toimivaltuuksia.” Muistiossa kokonaisarviona oli, että kyseessä on väestön toimeentuloon ja maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat ja, että käsillä olevassa tilanteessa kyseessä on myös vaikutuksiltaan erityisen vakava suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Seuraavana päivänä (17.3.2020) valtioneuvosto teki päätöksen rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille ja päätöksen eräiden rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja liikenteen rajoittamisesta. Valtioneuvoston kyseiseen päätöksentekoon liittyvissä sisäministeriön samana päivänä päivätyissä muistioissa tuotiin esille, että WHO oli julistanut koronavirusepidemian pandemiaksi ja että valtioneuvosto oli edellä kerrotuin tavoin todennut maassa vallitsevan poikkeusolot. Päätösten vaikutuksista muistiossa todettiin, että tartuntatautiepidemian laajentumisen ennaltaehkäisemiseksi ja koronaviruksesta kansanterveydelle ja terveydenhuoltojärjestelmälle aiheutuvan uhan torjumiseksi on välttämätöntä sulkea eräät rajanylityspaikat sekä rajoittaa merkittävästi rajanylityspaikkojen kautta kulkevaa liikennettä väliaikaisesti. Päätösten arvioitiin muistion mukaan vähentävän koronaviruksen leviämistä ja pienentävän siten Suomen kansanterveydelle viruksesta aiheutuvaa uhkaa.

Edellä esitetystä on mahdollista tehdä johtopäätös, että viranomaiset tiedostivat maaliskuun puolivälissä koronaviruspandemian olleen toden teolla leviämässä Suomeen ja että viranomaisilta edellytettiin välittömiä ja tehokkaita toimia pandemian leviämisen estämiseksi. Kun koronavirusta ei ollut esiintynyt kotimaassa, keskeinen keino tässä oli estää tai ainakin pyrkiä hidastamaan koronaviruksen leviämistä Suomeen saapuvien ja virusta kantavien lentomatikustajien myötä.

Käsitykseni on, etteivät viranomaiset viivästyneet pandemian torjumista koskevilla toimenpiteillään Suomen lentoasemilla ennen maaliskuun puoliväliä, eli ennen valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdissa tarkoitettujen poikkeusolojen voimaan tuloa 16.3.2020. Jälkikäteen voi toki väittää, että jo helmikuussa tai viimeistään maaliskuun alkupuolella aloitetut laajemmat koronaviruksen leviämisen estämistä koskevat toimenpiteet Suomen lentoasemilla olisivat voineet olennaisesti hidastaa pandemian leviämistä Suomessa. Ilmeistä on, että ulkomailta tavalla tai toisella Suomeen saapuvat matkustajat voisivat levittää koronavirusta.

Lentoasemilla oli kuitenkin jo ennen maaliskuun puoliväliä ryhdytty useisiin toimenpiteisiin. Esimerkiksi paperisissa tiedotteissa, julisteissa ja infotauluilla oli selvitysten mukaan tietoa koronaviruksesta, sen leviämisestä ja muun muassa käsi- ja yskimishygienian tärkeydestä. Lukuisia käsidesipisteitä oli asetettu eri puolille lentoterminaleja. Maaliskuun alussa oli lisäksi perustettu Helsinki-Vantaan lisäksi 14 muulle lentoasemalle erillisiä infopisteitä, joista matkustajat saivat koronavirusta koskevaa materiaalia.

Myös varautumistasoa oli nostettu. Finavian kokoon kutsumana järjestettiin helmi- ja maaliskuussa useita lentoaseman toimijoiden yhteistyökokouksia, joihin osallistuivat muun muassa UM:n, STM:n, THL:n ja Vantaan kaupungin terveystieteiden edustajia. Finavian mukaan tammikuun lopusta lähtien eri toimijoiden yhteistyön runkona oli Helsinki-Vantaan lentoaseman operaatiokeskuksen kokoama ja jakama tilannekuva, jossa todettiin koronavirukseen ja lentoasemaan liittyen tehdyt ja tulevat toimenpiteet.

Viranomaisten julkaisemien tietojen mukaan Suomessa oli helmi-maaliskuun vaihteessa todettu vain joitakin yksittäisiä koronaviruksen aiheuttamia laboratoriovarmistettuja tautitapauksia. Maaliskuun 11. päivänä tilanne kuitenkin huononi olennaisesti. THL:n mukaan kyseisenä yksittäisenä päivänä todettiin Suomessa 50 uutta tautitapausta. Alkuvuonna oli ollut viimeksi mainitut mukaan lukien yhteensä 109 tapausta. Tosiasiassa tartuntojen määrä lienee huomattavasti tätä suurempi, koska julkisuudessa olleiden tietojen mukaan testauskapasiteetti oli maaliskuussa huomattavasti pienempi kuin pandemian myöhemmissä vaiheissa. THL:n julkaisemien tilastojen mukaan tartunnat lisääntyivät tämän jälkeen vahvasti huhtikuulle asti.

Viranomaisten julkaisemien tietojen mukaan ulkomailla tautitapauksia oli helmi-maaliskuun vaihteessa hieman alle 90 000. Suurin osa niistä oli todettu Kiinassa, mutta esimerkiksi Italiassa tapauksia oli jo noin 2 000. Maaliskuun puolivälissä ulkomailla tapauksia oli hieman yli 150 000, joista Euroopassa eniten oli Italiassa (yli 20 000). Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan lentoja esimerkiksi pahimmilta epidemia-alueilta Pohjois-Italiasta saapui Suomeen vielä maaliskuun toisella viikolla. Euroopassa

koronavirus levisi maaliskuun alussa nopeimmin Espanjassa Italian jälkeen, mutta maaliskuun puolivälin jälkeen lentoja saapui edelleen esimerkiksi Espanjasta.

Edellä esitetyn valossa riski, että Suomeen saapuvat lentomatrustajat levittäisivät koronaviruksen Suomeen, näytti helmikuun jälkeen olevan yhä todennäköisemmin toteutumassa. Maaliskuun puolivälissä, etenkin tartuntojen olennaisesti lisääntyttyä 11.3. ja sen jälkeen, tämän riskin toteutuminen muuttui nähdäkseni viimeistään ilmeiseksi. Tilanteen vakavuutta kuvaa myös se, että 11.3. Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronavirusepidemian pandemiaksi. Huomionarvoista myös on, että Finavian ilmoittamien tietojen mukaan Suomeen saapui helmikuussa ja maaliskuun alussa päivittäin keskimäärin yli 20 000 lentomatrustajaa. Ulkomaan lentoliikenne väheni kuitenkin maaliskuun alun jälkeen siten, että esimerkiksi 20.3.2020 ulkomailta saapui enää noin 6000 lentomatrustajaa ja määrä oli edelleen vähenemässä.

Käytettävissä olevia toimenpiteitä arvioitaessa on otettava huomioon se, että tartuntatautilaissa säädetty karanteeni (60 §) rajoittaa erittäin tuntuvasti yksilönvapautta ja lain tarkoittamaan karanteeniin voidaan turvautua vain viimesijaisena keinona. Pykälän 1 momentin sanoin: ”... eikä taudin leviämistä voida muulla tavoin estää.” Saman säännöksen mukaan karanteeniin määrääminen on kunkin henkilön kohdalla erikseen tehtävä päätös: ”lääkäri voi päättää henkilön karanteenista”. Karanteeni ei siis olisi voinut kohdistua kuin hyvin rajalliseen matrustajajoukkoon, joka olisi pitänyt pystyä tehokkaasti yksilöimään. Matrustajamäärät olivat myös niin merkittäviä, että kuten tartuntatautilain mukaiseen karanteeniin määräämisestä vastannut Vantaan kaupungin tartuntatautilääkäri toteaa selvityksessään, se olisi ollut käytännössä mahdoton toteuttaa.

Tämä ei tietenkään poissulje sitä, etteikö lentoasemilla olisi jo ennen maaliskuun puoliväliä voitu muilla kuin karanteenitoimin ryhtyä aktiivisemmin torjumaan koronaviruksen leviämistä. Myöhemmin, maaliskuun loppupuolella Vantaan kaupungin toteuttamat toimet ovat tästä osoitus. Se, että käytettävissä ei ole perusoikeuksiin tuntuvasti puuttuvia keinoja ei siten tietystikään tarkoita, ettei muita tehokkaita keinoja olisi käytössä. Se ei myöskään tarkoita sitä, etteikö tilanteen kärjistyessä olisi tullut ripeästi ryhtyä niitä järjestämään, sopimaan työnjaosta ja yhteistyöstä sekä valvomaan niiden toteutusta – toisin sanoen johtamaan operatiivisesti koronaviruksen leviämisen torjuntaa.

Koronapandemia on ollut uudenvuodenlainen, vaikeasti ennakoitava ja laajoja ihmisjoukkoja koskeva hämmäntäväkin tilanne, jossa esimerkiksi viranomaisien toimivallan, tehtävien ja johtovastuiden selkeyttä sekä niiden toimivuutta koetellaan. Jäljempänä tässä päätöksessä arvioidaan, oliko näitä kysymyksiä koskeva sääntely puutteellista tai epäselvää vai oliko sinänsä selkeiden velvoitteiden noudattamisessa viranomaisien itsensä toiminnassa tai heidän välillään huomautettavaa. Vaikka tilanne on ollut uusi, se ei tarkoita sitä, etteikö voimassa oleva säännöstö toimivallasta ja velvollisuuksista olisi velvoittava ja toimiva.

Kokonaisuuden arvioinnissa on myös tärkeää muistaa perustuslain 22 §:ssä säädetty julkisen vallan velvollisuus perusoikeuksien turvaamisesta. Viranomaisilla on siten ollut velvollisuus ennen toimenpiteitään punnita huolellisesti erilaisia oikeudellisia ja toiminnallisia seikkoja niin, että kansalaisten perusoikeuksia yhtäältä rajoitettaisiin mahdollisimman vähän ja ne toisaalta tulisivat myös turvatuksi. Punnintatilanne on siten ollut erittäin vaativa. Tähän heitä on kuitenkin valmistanut tartuntatautilain 6:ssä säädetty yleinen viranomaisien velvollisuus varautua terveydenhuollon häiriötilanteisiin.

Huomion arvoista asian arvioinnissa on, että mitään nimenomaista ohjeistusta käsillä olevan tapauksen kaltaisen tilanteen varalle ei Suomen lentoasemilla ollut. Selvitysten mukaan Helsinki-Vantaan lentoasemalle on jo toistakymmentä vuotta sitten laadittu toimintaohje vakavan tartuntataudin varalle ja ohjetta on päivitetty muutaman vuoden välien eri toimijoiden (muun muassa STM, THL, Finavia, HUS ja Vantaan kaupunki) yhteistyönä. Toimintaohje on kuitenkin laadittu pandemian rajaamisvaiheeseen yksittäisten tautitapausten hoitamiseksi eikä siinä ole otettu kantaa pitkäkestoisemman ja laajoja ihmisjoukkoja koskevan pandemian aiheuttamiin erityistoimenpiteisiin lentoasemalla.

Myöskään esimerkiksi kansallisessa varautumissuunnitelmassa influenssapandemiaa varten (STM:n julkaisuja 2012:9) tai yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017) ei ole tarkemmin otettu kantaa koronaviruksen kaltaisen pandemian edellyttämiin toimenpiteisiin lentoasemilla. Näissä asiakirjoissa käsitellään yleisesti viranomaisten toimivaltaa ja tehtäviä pandemiatilanteessa tai muussa vakavassa häiriötilanteessa. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa todetaan käsillä olevaa tapausta ajatellen sinänsä osuvasti muun muassa, että monimuotoisten ja nopeasti kehittyvien häiriötilanteiden hallinta edellyttää oikea-aikaista ja joustavaa reagointia, ja että toiminnan koordinointi ja tiedonkulku on varmistettava eri viranomaisten ja muiden turvallisuus-toimijoiden yhteistoiminnalla. Pandemian kaltaiseen suuria ihmisjoukkoja koskevaan häiriötilanteeseen lentoasemalla ei ollut kuitenkaan varauduttu.

Viranomaisten toimivallasta, tehtävistä ja tehtävienjaosta

Tartuntatautilain 7 §:n säännös STM:lle kuuluvasta tehtävästä valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin varautumisesta ja näiden tilanteiden johtamisesta on sisällöltään yleinen ja antaa laajan harkintavallan sen käytännön täytäntöönpanossa. Säännöksen voidaan katsoa sekä antavan toimivaltaa että velvoittavan aktiivisiin omiin toimiin sekä ohjaamaan yhteistyötä muiden toimivaltaisten viranomaisten ja hallinnonalojen kanssa tartuntatautilain 1 §:n säätämän tavoitteen toteuttamiseksi. Säännöksen mukaan lain tarkoituksena on ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja.

Tartuntatautilain uudistamista koskevassa hallituksen esityksen nykytilan arviointia koskevassa osuudessa (HE 13/2016, s. 21) todetaan STM:n johtavan ja ohjaavan (tartuntatautien torjuntaa) valtakunnallisesti ja tuodaan myös ministeriön poikkeuksellinen asema esille: ”Vaikka ministeriö keskittyy pääosin strategiseen ohjaukseen, sen on tarkoituksenmukaista ottaa terveydenhuollon häiriötilanteissa operatiivisen johtamisen vastuu. Tämä on hyvä selkeästi säätää.” Hallituksen esityksen tavoitteita koskevassa osuudessa korostetaan vielä yleisemminkin sitä, että ”terveydenhuollon häiriötilanteessa on tärkeää, että johtamisvastuu ja eri toimijoiden tehtävät ja toimivaltuudet on tarkoin säädetty.” (HE, s. 24)

Hallituksen esityksen mukaan valtion ja kunnan viranomaisten tehtävät säilyisivät pääpiirtein ennallaan ja ylintä vastuuta kantaisi STM. Sen mukaan terveydenhuollon häiriötilanteessa ehdotetaan STM:lle säädettäväksi operatiivisen johdon vastuu. Ministeriö toimii valtioneuvostossa yhteistyössä muiden hallinnonalojen kanssa, ja se käyttäisi hyväkseen alaistaan hallintoa päätöstensä toimeenpanossa. Tartuntatautilakia sovellettaisiin terveydenhuollon häiriötilanteessa, kunnes valmiuslain (1552/2011) soveltamisen edellytykset täyttyvät. (HE, s. 24)

Hallituksen esityksen tartuntatautilain 7 §:ä koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (HE, s. 34) mukaan erona aiempaan lakiin painotetaan erikseen ministeriön tehtävää vastata valtakunnallisesta varautumisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin, kuten poikkeuksellisiin epidemioihin tai niiden uhkaan sekä huolehtia niiden torjuntatoimien operatiivisesta johtamisesta. Perusteluissa todetaan, että

”Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön vastuu tartuntatautien torjunnan yleisestä suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta säilyisi entisenä. Ministeriö keskittyisi strategiseen suunnitteluun, ohjaukseen ja valvontaan, ja tavanomaisessa tilanteessa Terveyden ja hyvinvoinnin laitos pääosin huolehtisi valtakunnan tason työstä. Erona nykyiseen lakiin painotettaisiin erikseen ministeriön tehtävää vastata valtakunnallisesta varautumisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin kuten poikkeuksellisiin epidemioihin tai niiden uhkaan sekä huolehtia niiden torjuntatoimien operatiivisesta johtamisesta.”

Tartuntatautilain 7 § yhdessä valtioneuvoston ohjesäännön 22 §:n kanssa määrittää siten STM:n tartuntatautien leviämisen ehkäisemisessä vastuulliseksi ja toimivaltaiseksi ministeriöksi. LVM:llä on toki valtioneuvoston sisäisessä ja ministeriöiden välisessä toimialajaossa lentoasemia koskevaa toimivaltaa, mutta se on toissijaista silloin, kun tartuntatautien leviämisen ehkäiseminen tapahtuu lentoasemilla. Niin ikään VNK:n yleinen yhteensovittava toimivalta on tässä katsannossa toissijaista.

Se, että STM:n johtovastuusta on sekä yleisesti että erityisesti säädetty tartuntatautilaissa on STM:lle kuuluvan vastuun kannalta ratkaisevaa. Se koskee sekä valtakunnallisten terveydenhuollon häiriötilanteiden operatiivista johtamista yleisesti että myös lentoasemilla. Velvollisuuden perusta on tuoreessa lainsäädännössä, jossa nimenomaisesti myös haluttiin tähdentää ja selkeyttää ministeriön johtovastuuta.

Maaliskuussa käyttöön otettujen ja kesäkuun loppuun asti voimassa olleiden valmiuslain toimivaltuuksien tavoitteena oli erityisesti varmistaa sosiaali- ja terveydenhuollon riittävyys ja tehohoidon kapasiteetti kriisitilanteessa. Valmiuslain nojalla keväällä annetut asetukset eivät suoraan liittyneet lentoasemilla tehtyihin koronaviruksen torjuntatoimenpiteisiin. Valmiuslain käyttöönotto ja sen nojalla annetut asetukset eivät siten siis muuttaneet tartuntatautilain 7 §:n mukaista STM:n johtovastuuta lentoasemilla.

Se, mille ministeriölle toimivalta kuuluu, ei poista muiden ministeriöiden velvollisuutta toimia asiassa pääasiallisesti toimivaltaisen ministeriön kanssa yhteistyössä. Valtioneuvostolain mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa (VNL 2 § 2 mom.). Pääasiallisesti toimivaltaisen ministeriön vastuuta korostaa myös se, että tämä ministeriö vastaa myös yhteistyön järjestämisestä. Momentin toisen virkkeen mukaan nimittäin yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Tässä tapauksessa se on STM. Tartuntatautilain perusteella voi todeta, että STM:n asema edellyttää muilta hallinnonaloilta toimia tässä yhteistyösuhteessa on poikkeuksellisen selvä. Tämä luonnollisesti kuitenkin edellyttää ministeriön oman johtovastuun toimeenpanoa.

STM:llä on nähdäkseni tämän perusteella ollut pääasiallinen vastuu myös lentoasemilla tapahtuvasta terveysturvallisuuden varmistamisesta ja siihen tähtäävien toimien yhteensovittamisesta. Lain ministeriölle asettama operatiivinen tehtävä on epätavanomaista valtioneuvoston ministeriöiden tehtäväkuvassa, joka painottuu pääsääntöisesti enemmänkin yleiseen hallinnon ohjaukseen ja säädösvalmisteluun. Edellä esitetyn perusteella tartuntatautilain säännös ja esityöt ovat kuitenkin myös tältä osin yksiselitteiset.

UM:n tehtävä on ollut muita selvityksen antaneita tahoja huomattavasti vähäisempi. UM:n toimet rajoittuvat asiassa lähinnä siihen, että ministeriö on avustanut Suomen kansalaisia ja Suomessa pysyvästi asuvia ulkomaalaisia palaamaan Suomeen muun muassa järjestämällä tapahtuma-aikana niin sanottuja kotiutuslentoja. Kotiutuslennoista on kanneltu oikeuskanslerille erikseen, joten näihin lentoihin liittyviin kysymyksiin en tässä päätöksessäni ota kantaa.

Velvoite toimia yhteistyössä koskee ministeriöiden ohella myös muita viranomaisia. Esimerkiksi hyvän hallinnon perusteita koskevan hallintolain 10 §:n mukaan jokaisen viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallinto-tehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Viranomaisten yhteistyötä koskevien säännösten tarkoituksena on asiantuntemuksen välittäminen toisille viranomaisille. Ne velvoittavat yhteistyön järjestämiseen ja asianmukaiseen osallistumiseen siihen, mutta eivät muuta viranomaisten toimivaltaa hallinnollisessa päätöksenteossa tai tosiasiallisissa hallintotoimissa.

Vantaan kaupungin rooli tapauksessa perustuu ennen kaikkea sen asemaan tartuntatautilaissa säädettyyn tartuntatautien torjunnan kokonaisuuteen ja lain 9 §:än, jonka mukaan kunnan velvollisuutena on järjestää alueellaan kyseisessä laissa tarkoitettu tartuntatautien vastustamistyö. Tartuntatautien vastustamistyöhön kuuluu muun ohella tartuntatautien ehkäisy, varhaistoteaminen ja seuranta sekä epidemian selvittämiseksi tai torjumiseksi tarvittavat toimenpiteet. Kunnassa on myös oltava tartuntataudeista vastaava lääkäri, jonka tehtävänä on tartuntatautilain mukaan ottaa selvää epäillyn tai todetun tartuntataudin laadusta ja sen levinneisyydestä sekä ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin taudin leviämisen estämiseksi.

Edellä mainittujen tahojen lisäksi on syytä tuoda esille THL:n rooli tartuntatautien torjunnan kansallisena asiantuntijalaitoksena. Tartuntatautilain 7 §:n mukaan THL tukee asiantuntemuksellaan STM:ää ja aluehallintovirastoja sekä muun ohella ohjaa ja tukee tartuntatautien torjuntatyötä kunnissa, sairaanhoitopiirien kuntayhtymissä ja sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksiköissä. Tartuntatautilain esitöiden mukaan käytännössä THL:n rooli toiminnan ohjaamisessa on vahva (HE 13/2016 vp, s. 8). Tartuntatautilain mukaan THL myös tutkii tartuntatauteja, seuraa ja selvittää tartuntatautien ilmaantumista ja esiintymistä, kehittää niiden diagnostiikkaa, seurantaa ja torjuntaan sekä tiedottaa niistä ja antaa väestölle ohjeita tartunnan välttämiseksi ja leviämisen ehkäisemiseksi.

On kuitenkin syytä muistuttaa siitä, että tartuntatautilakiin perustuva johtovastuu on lain mukaan STM:llä. Hallituksen esitys määrittelee THL:n ”tartuntatautien torjunnan kansalliseksi asiantuntijalaitokseksi”, joka ”työskentelisi edelleen läheisessä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa antaen ministeriölle tarpeellista asiantuntijatukea.” (HE 13/2016 vp, s. 34) THL:llä ei siis ole itsenäistä johtovastuuta.

Tartuntatautilaissa on säädetty tartuntatautien torjuntatyöhön liittyviä velvollisuuksia myös muun ohella aluehallintovirastoille, sairaanhoitopiirien kuntayhtymille ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle. Lentoasemilla koronaviruksen torjuntaan liittyviä tahoja ovat tavallaan olleet myös olleet esimerkiksi Traficom (jonka toimenpiteistä LVM on kertonut selvityksessään), Tulli ja Rajavartiolaitos. En kuitenkaan ole katsonut asiassa tarpeelliseksi ryhtyä tarkemmin selvittämään kerrottujen tahojen menettelyä asiassa.

Tapahtumien tarkempaa arviointia

Arvioin seuraavassa viranomaisten toimenpiteitä ja mahdollisia laiminlyöntejä koronaviruksen torjunnassa lentoasemilla maaliskuun puolivälin jälkeen. Riski koronaviruksen leviämiseen Suomeen saapuvien lentomatkustajien myötä oli nähdäkseni viimeistään tuolloin käynyt ilmeiseksi. Edellä olen jo lausunut, että viranomaiset kyllä tiedostivat silloin koronaviruspandemian olleen toden teolla rantautumassa Suomeen ja että viranomaisilta edellytettiin välittömiä ja tehokkaita toimia pandemian leviämisen estämiseksi lentoasemilla. Oikeuskanslerille tehtyjen kantelujen ja julkisuudessa olleiden tietojen perusteella viranomaiset eivät näyttäisi tässä kuitenkaan onnistuneen.

Käsittelen jäljempänä joitakin yksittäisiä koronaviruksen torjuntaan liittyviä toimenpiteitä etenkin Helsinki-Vantaan lentoasemalla. Korostan, että käytettävissäni olevasta aineistosta ei ole ilmennyt sellaisia väitteitä tai tietoja, joiden perusteella minulla olisi ollut aihetta ryhtyä tarkemmin selvittämään jonkin lentoasemilla suoritettujen yksittäisten viranomaistoimenpiteiden lainmukaisuutta. On syytä myös tähdentää, että näkökulmani on laillisuusvalvonnallinen eli arvioin, miten edellä tehtyjen tutkimuksen rajausten perusteella eri toimijat ovat noudattaneet heille laissa säädettyjä velvoitteitaan. Laillisuusvalvonnassa ei myöskään arvioida eri toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta. Arviointini painottuu näin ollen tästä näkökulmasta ensisijaisesti pandemian torjuntatoimenpiteiden yleiseen riittävyyslentoasemilla sekä mahdollisiin torjuntatoimenpiteiden laiminlyönteihin ja viivästyksiin sekä niiden syihin.

Oikeuskanslerille tehdyistä kanteluista välittyy selkeästi viesti siitä, että Helsinki-Vantaan lentoasemalla ei vielä maaliskuun puolivälin jälkeenkään ollut kovin mittavia torjuntatoimia koronaviruksen leviämisen estämiseksi.

Yhdessä kantelussa (OKV/30/10/2020) kantelija kertoo saapuneensa lentoasemalle 16.3.2020 lennolla Espanjan Alicantesta Amsterdamin kautta. Kantelijan mukaan lentoasemalla ei tuolloin ollut mitään koronavirukseen liittyviä ohjeita, kontrollia tai viranomaisten valvontaa, ja täysi koneellinen etupäässä suomalaisia purkautui ”kuka minnekin”. Kantelija painottaa, että ”Espanjassa samoin kuin Amsterdamin lentoasemilla oli jo silloin tiukat suositukset ja ohjeet turvaväleistä, maskeista ym. turvajärjestelyistä ja niitä myös siellä valvottiin ja kontrolloitiin”.

Toisessa kantelussa (OKV/232/10/2020) kantelija kertoo saapuneensa lentoasemalle ulkomaanlennolla 21.3.2020. Hänen mukaansa lentokone pysähtyi kiitoradan päähän kauas terminaalista, bussi koneelta terminaaliin oli ”täyteen ahdattu” ja matkatavaroiden odotushallissa oli ”varmaan 300 henkeä” odottamassa matkatavaroitaan. Kantelija ei tarkkaan muista, kuulutettiin koneessa kahden viikon karanteenista, mutta ”minkäänlaista selkeää ohjetta ei ainakaan lentoasemalla annettu kirjallisena ja kuulutettu selkeästi keskusradiolla”.

Viimeksi mainitussa kantelussa esitettyjen tietojen perusteella herää ensinnäkin kysymys siitä, minkä vuoksi hallituksen 16.3.2020 tekemä linjaus ulkomailta saapuvien matkustajien ohjaamisesta kahden viikon karanteenia vastaaviin olosuhteisiin ei vielä 21.3.2020 näytä johtaneen konkreettisiin toimenpiteisiin Helsinki-Vantaan lentoasemalla. THL:n ja STM:n selvityksistä päätellen syynä ohjeistuksen viipymiseen oli ennen kaikkea epäselvyys siitä, mitä hallituksen linjaukseen kirjattu käsite ”karanteenia vastaaviin olosuhteisiin” tarkoitti. THL:n ja STM:n mukaan viimeksi mainittu käsite oli aiemmin tuntematon eikä lainsäädäntö sitä tuntenut, joten THL ei tältä osin voinut päivittää matkustusinformaatiota välittömästi hallituksen linjauksen jälkeen, vaan odotti STM:ltä käsitteen tarkempaa määrittelyä. THL toteaa, että tulkintaa annetulle ohjeistukselle ei pyynnöstä huolimatta saatu. STM:n mukaan ohjeistus saatiin lopullisena toimitettua Finavialle 20.3.2020 eli neljä päivää hallituksen linjauksen antamisen jälkeen.

Selvää käsitykseni mukaan on, että hallituksen linjauksen mukaisten toimenpiteiden olisi pitänyt konkreettisesti näkyä lentoasemilla huomattavasti tapahtunutta nopeammin. Nähdäkseni jonkin asiaan liittyvän aiemmin tuntemattoman käsitteen määrittelemisen ja sen edelleen välittämisen lentoasemilla jaettavaan ohjeistukseen ei olisi tullut viedä neljää päivää. Kyse on ollut olennaisesta tiedosta koronaviruksen torjunnassa lentoasemilla, joten sen välitön selvittäminen ja edelleen välittäminen lentoasemille on ollut keskeisen tärkeää. Juuttuminen yhden käsitteen selvittämiseen on voinut viedä huomiota myös muihin välttämättömiin toimenpiteisiin ryhtymiseltä.

Syy siihen, että kantelija ei kertomansa mukaan ollut 21.3.2020 kuullut tai nähnyt lentoasemalla minkäänlaista selkeää ohjetta kahden viikon karanteenista, jää epäselväksi. Selvitysten mukaan karanteenia koskeva ohjeistus oli lopullisena saatu toimitettua Finavialle 20.3.2020 lentoaseman kuulutuksia ym. varten. Tämän epäselvyyden selvittämistä olennaisempaa on nähdäkseni tiedostaa, että kuulutukset ja muulla tavoin lentoasemilla yleisesti esillä olevat ohjeistukset eivät olleet riittäviä toimenpiteitä koronaviruksen leviämisen torjunnassa.

Tähän viranomaiset havahtuivat selvitysten perusteella vasta 25.3.2020. Valtioneuvoston valmiuspäällikköryhmän kokouksessa todettiin tuolloin, että Helsinki-Vantaan lentoasemalla käynnissä olleet toimenpiteet eivät olleet riittäviä koronaviruksen leviämisen estämiseksi. Viranomaisten yhteistyön tuloksena VNK antoi 27.3.2020 ulkomailta saapuvien matkustajien hallinnasta lentokentällä ohjeen, jonka perusteella ryhdyttiin huomattavasti aiempaa tehokkaammin koronaviruksen leviämistä torjuviin toimenpiteisiin. Olennaista näissä oli erityisesti Vantaan kaupungin panos: 27.3. alkaen sen työntekijät ja virkamiehet neuvoivat ja opastivat matkustajia henkilökohtaisesti, selvittivät mahdollisia tartuntoja, ohjasivat karanteeniolosuhteisiin sekä järjestivät tarvittavia majoituspalveluja ja kuljetuksia lentoasemalta julkisten kulkuvälineiden käytön päätyttyä.

Nämä toimenpiteet eivät vielä riittäneet, koska saadun selvityksen mukaan Helsinki-Vantaan lentoasemalla sijainnut vastaanottopiste ei ollut aluksi sijoitettu optimaalisesti. Sen ohi nimittäin pääsi transitmatkustajia, joilla oli jatkolento jollekin muulle lentoasemalle. Näille matkustajille ei myöskään ollut määränpäässä tarjolla jatkokuljetusmahdollisuuksia, joissa olisi kyetty tehokkaimmin välttämään lähikontakteja. Tämä korjaantui VNK:n 31.3.2020 antamalla ohjeella. Siinä ohjeistettiin toimenpiteitä, joilla myös jatkolentoille siirtyviin matkustajiin saatiin yhteys Helsinki-Vantaan tuloaulan terveystieteillä. Myös maakuljetus pois lentokentiltä jatkolentojen päätelentokentillä ohjeistettiin.

Huhtikuussa ei käytettävissäni olevien tietojen mukaan enää ilmennyt mainittavia ongelmia tai puutteita lentoasemilla koronaviruspandemian torjunnassa. Lentomatkustajatkin vähenivät huhtikuussa murtoosaan tavanomaisesta määrästä.

Maaliskuun puolivälissä viranomaisten tiedossa siis oli, että myös lentoasemilla tarvittaisiin välittömiä ja tehokkaita toimia pandemian leviämisen estämiseksi. Kesti kuitenkin yli kaksi viikkoa ennen kuin lentoasemilla oli käynnissä nähdäkseni tilanteen vakavuus huomioon ottaen riittävät torjuntatoimet. Hankituista selvityksistä ei ilmene mitään yksiselitteistä syytä, miksi vasta näin myöhään ryhdyttiin tehokkaampiin koronaviruksen torjuntatoimiin. Tähdennän, etten kuitenkaan tarkoita tällä sitä, että viranomaisten olisi pitänyt toimia hätäillen ja suunnittelematta. Kuten Finavia korosti VNK:lle antamassaan selvityksessä, lentoasema on erittäin tarkasti säännelty turvallisuuskriittinen ja siten sellaisenaan jo normaalioloissakin vaativa toimintaympäristö. Koronaviruksen torjuminen edellytti puuttumaan siellä kansalaisten perusoikeuksiin ja se tuli luonnollisesti tehdä lain mukaisesti.

Toimivaltakysymysten epäselvyys ja yhteistyössä muutoin ilmenneet epäselvyydet näyttävät olleen ainakin osasyynä kerrottuun viiveeseen. Pääosin selvityksissä kehdutaan hyvää yhteistyötä viranomaisten kesken ja muiden tahojen kanssa. Osa selvityksenantajista kertoo kuitenkin, että tilanne Helsinki-Vantaan lentoasemalla ei ollut aluksi täysin selkeä, osa kertoo lähettäneensä toiselle viranomaiselle asiaan liittyviä pyyntöjä, joihin ei vastattu, osa puolestaan kertoo toimivaltaa koskevista epäselvyyksistä sekä katsoo lentoaseman turvallisuuden organisaation vaativan selkeyttämistä.

Selvityksissä ei nimenomaisesti tuoda esille sitä, että epäselvyys siitä, kenen tulisi johtaa toimintaa ja mitä siihen sisältyy, olisi koettu ongelmalliseksi. Johtamiseen on kuitenkin liittynyt ilmeisiä pulmia.

En enemmälti ota kantaa yksittäisiin viranomaisten tapauksessa esille nostamiin yhteistyökysymyksiin. Tuon kuitenkin esille yhden esimerkin: STM oli selvitysten mukaan 24.3.2020 järjestänyt lentoasemalla vastaanotto toimintaan yksityisen toimijan sekä SPR:n vapaaehtoisia, mutta Vantaan kaupungin mukaan kaupunkia ”ei tuolloin vielä pyydetty osallistumaan toimintaan”. Kaupungilla olisi kuitenkin selvityksestään päätellen ollut hyvät valmiudet toimia asiassa, koska kaupungin sosiaali- ja kriisipäivystys oli ollut mukana lentoasemaan liittyvässä yhteistyössä, jossa on varauduttu lentoasemalla tapahtuviin viranomaisyhteistyötä vaativiin tilanteisiin. Kaupunki oli myös tehnyt yksityisen tahon kanssa sopimuksen karanteenimajoituksista, joihin oli valmius ohjata vantaalaisia jo 10.3.2020 alkaen. Lisäksi kaupunki oli olennainen osa tartuntatautilain mukaista torjunnan kokonaisjärjestelmää. Se oli tartuntatautilain 9 §:n tarkoittama paikallinen tartuntatautien vastustamistyöstä vastaava viranomainen, jonka vastuulle kuului sen alueella muun muassa ”tartuntatautien ehkäisy, varhaistoteaminen ja seuranta, epidemian selvittämiseksi tai torjumiseksi tarvittavat toimenpiteet sekä tartuntatautiin sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn tutkimus, hoito ja lääkinällinen kuntoutus sekä hoitoon liittyvien infektioiden torjunta.”

Se, että STM ei aluksi pyytänyt kaupungin toimenpiteitä lentoasemalla, ei nähdäkseni poissulje sitä, etteikö kaupunki olisi voinut myös omatoimisesti ryhtyä toimenpiteisiin tartuntatautilaissa säädettyjen velvollisuuksien nojalla. Koska tapauksessa oli kyse uudesta hyvin poikkeuksellisesta ja laajoja ihmisjoukkoja koskevasta tilanteesta, pidän kuitenkin ymmärrettävänä sitä, että Vantaan kaupunki jäi odottamaan ministeriöstä tulevaa toimenpidepyyntöä. Olihan ministeriöllä myös lain mukaan operatiivinen johtovastuu. Kun kaupungilta pyydettiin 27.3.2020 vahvistuksia lentoasemalle, kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon vastaanotti aloitti työnsä lentoasemalla vielä samana päivänä. Kaksi viikkoa myöhemmin kaupungin sosiaali- ja terveystoimi otti koko lentoaseman vastaanottopalvelun hoitoonsa. On siis arvioitavissa, että Vantaan kaupungin panos oli merkittävä tilanteen haltuunotossa. Aikaa oli vain ehtinyt kulua ja tuhansia lentomatkustajia saapua maahan.

Olen edellä arvioinut, että STM:llä on ollut johtovastuu lentoasemilla tapahtuvasta terveys- ja turvallisuuden varmistamisesta ja siihen tähtäävien toimien yhteensovittamisesta. Etenkin tartuntatautilain säännösten perusteella STM:llä on nähdäkseni ollut sekä toimivalta että velvollisuus aktiivisiin toimiin sekä ohjaavaan yhteistyöhön muiden toimivaltaisten viranomaisten ja hallinnonalojen kanssa. STM:n operatiiviseen johtotehtävään on sisältynyt myös mahdollisten ongelmatilanteiden selvittäminen ja toimivaltaepäselvyyksien ratkaiseminen.

Ongelmallisena pidän tässä yhteydessä sitä, että STM ei ole kyennyt ripeämmin selvittämään havaitsemaansa epäselvyyttä hallituksen linjaukseen kirjatussa käsitteessä ”karanteenia vastaavat olosuhteet.” STM:n tietoon oli myös tullut, että epäselvyys aiheutti sekaannusta lentoasemilla ja häiritsi ripeisiin torjuntatoimiin ryhtymistä. Silti asian ratkaiseminen kesti neljä päivää, jonka aikana maahan tuli lentoasemien kautta jatkuvasti tuhansia matkailijoita.

Toisekseen ottaen lisäksi huomioon tartuntatautilaissa kunnalle säädetyt keskeiset velvollisuudet tartuntatautien vastustamistyössä, pidän myös kyseenalaisena STM:n ratkaisua olla pyytämättä Vantaan kaupunkia osallistumaan Helsinki-Vantaan lentoasemalla koronaviruksen torjuntatoimiin kuin kerrotuin tavoin vasta hyvin myöhäisessä vaiheessa. STM oli sen sijaan ensi vaiheessa päätenyt käyttämään yksityistä palvelutarjoajaa. Kaupungilla oli osaamista ja voimavaroja ja ennen kaikkea tartuntatautilain 9 §:n sille osoittama tehtävä.

Painotan vielä yleisesti, että STM:n johtovastuu olisi nähdäkseeni tartuntatautilain 7 §:n nojalla edellyttänyt ministeriön tehokkaampia oma-aloitteisia toimia, joiden perusteella tilanteeseen lentoasemilla olisi voitu puuttua heti maaliskuun puolivälin jälkeen, jolloin riski koronaviruksen leviämiseen Suomeen saapuvien lentomatrustajien myötä viimeistään kävi ilmeiseksi. Ainakaan ministeriö ei ole selvityksessään tarkemmin tuonut esille tällaisia nimenomaisia toimia. Ylipäätään pidän STM:n asiassa antamaa selvitystä asian tärkeyteen ja laajuuteen nähden varsin suppeana. STM kertoo THL:n tuottamista matkustajaohjeista ja hallituksen linjauksessa mainitun käsitteen selvittämisestä. Lisäksi STM selostaa karanteenia vastaaviin oloihin ohjaamista lentoasemilla. Esimerkiksi selvityspyynnössäni mainittuun viranomaisten ja muiden asiaan liittyvien tahojen väliseen vastuunjakoon STM ei enemmälti ota kantaa.

Kun ministeriö ei ollut ryhtynyt näihin toimenpiteisiin, ei monien toimijoiden ja eri toimivaltuuksien olosuhteissa kukaan muukaan ollut ryhtynyt toimintaa näkyvästi ja yksiselitteisesti johtamaan tai yhteensovittamaan.

Nähdäkseeni olisi syytä yleisemminkin selvittää ja määritellä johtosuhteita lentoasemilla erilaisten vakavien häiriötilanteiden varalta. Kuten olen edellä todennut, tartuntatautilain johtovastuuta ja toimivaltaa koskevat säännökset ovat sinänsä riittävän selkeitä myös lentokenttäolosuhteissa. Tämän tapauksen yhteydessä saamissani selvityksissä tuodaan kuitenkin esille, että lentoasemilla joudutaan vakavassa häiriötilanteessa toisinaan tekemään sellaisia perustavanlaatuisia toimenpiteitä, joita ei aikaisemmin ole jouduttu tekemään. Nämä voivat koskea muutakin kuin tartuntataudin joukko-leviämistä. Tällaisten toimenpiteiden järjestäminen haastaa nykyiset säännökset ja etenkin lentoasemilla tapahtuvan toiminnan johtamisen. Selvityksissä on kiinnitetty huomiota siihen, että toimivalta- ja johtosuhteisiin lentoasemilla liittyy epäselvyyksiä. Edellä olen jo viitannut Finavian asemaan. Toiminnan johtamiseen liittyvät kysymykset eivät kuitenkaan missään tilanteessa saisi olla epäselviä.

Korostan, ettei minulla ole epäilyksiä siitä, etteivätkö viranomaiset ja yksittäiset virkamiehet olisi erittäin vaativassa ja kiireisessä tilanteessa sekä kovassa paineessa pyrkineet tekemään asiassa parhaansa koronaviruksen leviämisen estämiseksi lentoasemilla. Tässä päätöksessä onkin arvioitu näitä toimia yleisemmästä laillisuusvalvonnan ja ennen kaikkea niistä saatavien kokemusten näkökulmasta, jotta tulevaisuudessa pandemian estämiseksi tehtävät toimet olisivat riittävän tehokkaita ja oikea-aikaisia. Luonnollisesti päävastuu tästä arvioinnista on viranomaisilla itsellään.

Kevään jälkeen tehtyjä kehittämistoimia

Kevään jälkeen viranomaisten toimintaa koronaviruksen torjumiseksi lentoasemilla on joiltakin osin jo kehitetty ja työ jatkuu.

Hallitus linjasi 13.7.2020 ministeriöiden yhteisestä työryhmästä, joka huolehtii terveysturvallisuudesta rajanylityspaikoilla. Valtioneuvoston linjauksen mukaisesti STM:n tuli asettaa välittömästi viranomaisyöryhmä, jonka tavoitteena on varmistaa viranomaisten ja eri toimijoiden saumaton yhteistyö koronapandemian torjumisessa rajanylityspaikoilla. STM asetti seuraavana päivänä hallituksen edellyttämän

yhteistyöryhmän rajanylityspaikkojen terveysturvallisuuden suunnittelun, ohjeistamisen ja toimeenpanon valmistelua varten. Yhteistyöryhmän toimikausi kestää kuluvan vuoden loppuun asti. Yhteistyöryhmän puheenjohtajana toimii STM:n valmiusjohtaja ja ryhmässä on jäseniä VNK:sta, UM:stä, VM:stä, SM/Rajavartiolaikoksesta ja LVM:stä. Pysyviä asiantuntijoita yhteistyöryhmässä on muun muassa THL:stä, Etelä-Suomen aluehallintovirastosta, Traficomista ja Finaviasta. Asettamispäätöksen mukaan yhteistyöryhmä voi myös kuulla muun muassa rajanylityspaikkojen paikkakuntien tartuntataudeista vastaavia edustajia.

Asettamispäätöksen mukaan yhteistyöryhmän tavoitteena on varmistaa koronavirusepidemiaan liittyen viranomaisten toiminta ja yhteistyö rajoilla eri tilanteissa. Yhteistyöryhmän tehtävänä on suunnitella ja koordinoita rajanylityspaikoilla tapahtuvaa koronavirusepidemian torjuntaan liittyvää viranomais- ja muuta toimintaa. Asettamispäätöksessä tuodaan lisäksi esille, että toimeenpanovastuu säilyy toimivaltaisilla viranomaisilla, mutta yhteistyöryhmä varmistaa, ettei mikään tilanne rajanylityspaikoilla jää huomiotta tartuntataudin torjumisen ja varautumisen näkökulmasta.

Pidän yhteistyöryhmän asettamista perusteltuna sekä sen tavoitteita ja tehtäviä keskeisenä tärkeinä.

Hallitus on lisäksi vastikään antanut esityksen eduskunnalle tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 137/2020 vp). Muutosten ehdotetaan tulevan voimaan kuluvaan syksyn aikana ja olemaan voimassa väliaikaisesti ensi vuoden loppuun saakka. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi mainittuihin lakeihin uudet säännökset toimenpiteistä, joilla pyritään estämään koronavirusepidemian leviämistä Suomessa. Tartuntatautilaissa säädettäisiin THL:n toimivallasta tehdä päätös siitä, että Suomeen saapuvalla matkustajalla on maahan saapuessa oltava mukanaan aikaisintaan 72 tuntia ennen saapumista hänelle myönnetty testitodistus siitä, että hänellä ei ole covid-19 -tautia tai laillistetun lääkärin todistus sairastetusta mutta parantuneesta, laboratoriovarmistetusta taudista. THL:n päätöksestä olisi käytävä ilmi maat tai niiden alueet, joista saapuviin henkilöihin velvollisuutta sovelletaan. Tartuntatautilaissa säädettäisiin myös tarkemmin niistä menettelyistä, jotka koskisivat henkilöitä, joilla ei ole mukanaan vaadittua todistusta ja henkilöitä, jotka on vapautettu velvollisuudesta pitää todistus mukanaan. Liikenteen palvelusta annetussa laissa säädettäisiin Traficomille tehtäväksi antaa päätös, jolla kuljetuspalvelun tarjoaja velvoitettaisiin avustamaan maahantuloa koskevien tietojen välittämisestä matkustajille. Nämä tiedot koskisivat vaatimusta hankkia todistus negatiivisesta testituloksesta tai lääkärin todistus sairastetusta taudista ennen Suomeen saapumista. Kuljetuspalvelun tarjoajan tulisi kohtuudella huolehtia, että kyseiset tiedot annetaan matkustajille.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on 15.10.2020 antanut lausuntonsa (PeVL 32/2020 vp) hallituksen esityksestä HE 137/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetulle sääntelylle on esitetty hyväksyttäviä perusteita ja valiokunta pitää sinänsä mahdollisena säätää Suomeen saapuvia henkilöitä koskevista vaatimuksista, joilla pyritään estämään koronaviruksen leviämistä Suomeen ulkomailta tulevien henkilöiden mukana. Perustuslakivaliokunta esittää kuitenkin kriittisiä näkemyksiään toteamalla muun ohella, että ehdotus laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta on valiokunnan mielestä vielä niin keskeneräinen ja siihen sisältyy perusoikeusnäkökulmasta sellaisia puutteita, ettei se tarjoa perustaa asian käsittelylle eduskunnassa. Perustuslakivaliokunta esittää, että hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Vielä on syytä mainita, että LVM:ssä on valmisteltavana hallituksen esitys LVM:n hallinnonalan lainsäädäntöön tehtäväksi muutoksiksi. Esitys oli vastikään lausuntokierroksella, joka päättyi 9.10.2020 (VN/15957/2020). Esitys liittyy varautumiseen Covid-19-tartuntatautiepidemian niin sanottuun toiseen aaltoon ja muihin vakaviin normaaliolojen häiriötilanteisiin siten, että valmiuslain säännöksiä käyttöönottoa ei tarvittaisi. Tavoitteena on, että toimivaltaisella viranomaisella olisi käytettävissään monipuolinen keinovalikoima toimenpiteitä. Lakimuutoksilla lisättäisiin Traficomien toimivaltaa kuitenkin siten, että se on rajattua ja tilanteeseen nähden oikeasuhtaista. Esitysluonnoksessa (s. 6) todetaan muun ohella, että ”Covid-19-tartuntatautiepidemian aikana voitiin havaita, että säädökset tarjoavat mahdollisuuksia joustaviin ratkaisuihin tällaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa, mutta tartuntatautiepidemioiden torjumiseksi vastaisuudessa olisi tarpeen tarkentaa erityisesti viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä ilmailulaissa ja liikenteen palvelusta annetussa laissa”. Tämän lain

valmistelussa olisi nähdäkseni perusteltua ottaa huomioon myös esimerkiksi tämän asian yhteydessä LVM:n selvityksessään mainitsevat epäselvyydet, jotka liittyvät Traficom:n toimivaltaan velvoittaa Finaviaa ryhtymään toimenpiteisiin.

Toimenpiteet

Edellä esittämäni perusteella kiinnitän STM:n huomiota sen tartuntatautilain 7 §:ssä säädettyyn velvollisuuteen vastata valtakunnallisten terveydenhuollon häiriötilanteiden johtamisesta sekä 9 §:ssä säädettyyn kunnan tehtäviin tartuntatautien torjuntatyössä. Kiinnitän myös STM:n, LVM:n ja VNK:n huomiota tartuntatautilain 6 §:ssä säädettyyn viranomaisilla olevaan yleiseen velvollisuuteen varautua terveydenhuollon häiriötilanteisiin.

Ottaen huomioon, että rajanylityspaikkojen terveysturvallisuuden suunnittelun, ohjeistamisen ja toimeenpanon valmistelua varten on asetettu yhteistyöryhmä ja vireillä on koronaviruksen torjuntaan lentoasemilla liittyviä lainsäädäntöhankkeita, arvioin muilta osin riittäväksi toimenpiteeksi saattaa tässä päätöksessä koronaviruksen torjunnasta lentoasemilla esittämät näkemykseni STM:n, LVM:n, VNK:n ja Vantaan kaupungin tietoon.

Käsillä oleva oma aloitteeni OKV/433/70/2020 ja kanteluasiat OKV/30/10/2020, OKV/232/10/2020, OKV/259/10/2020, OKV/266/10/2020, OKV/272/10/2020 ja OKV/401/10/2020 eivät anna aiheutta muihin toimenpiteisiin. Totean selvyuden vuoksi, että mainituissa kanteluissa esitetyt muut väitteet, jotka liittyvät muihin seikkoihin kuin käsillä oleviin tapahtumiin lentoasemilla, eivät anna aiheutta toimenpiteisiin.

Toimitan tämän päätökseni VNK:lle, STM:lle, LVM:lle, UM:lle ja Vantaan kaupungille. Pyydän, että VNK toimittaa tiedon päätöksestäni Finavialle, että STM toimittaa tiedon päätöksestäni THL:lle ja että Vantaan kaupunki toimittaa tiedon päätöksestäni kaupungin tartuntatautilääkärille ja kaupungin sosiaali- ja kriisipäivystykselle.

Toimitan päätökseni lisäksi edellä kohdassa ”asian vireilletulo” mainituille kantelijoille.

Asia ei anna aiheutta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Markus Löfman