

Tuomas Pöysti

PANDEMIA TASAVALLASSA

Ihmiskunta on säännöllisesti kohdannut yleisvaarallisia tartuntatauteja. Vanha vitsaus tuli vuonna 2020 jälleen todellisuuteemme uuden koronaviruksen (SARS-Cov-2) aiheuttamana covid-19-epidemiana. Suomi oli 16.3.–15.6. 2020 välisen ajan valmiuslain (1552/2011) tarkoittamissa poikkeusoloissa.¹ Suurin osa maailmaa on ollut koko vuoden poikkeuksellisissa oloissa. Maailmanlaajuisessa ja eurooppalaisessa vertailussa Suomi pärjasi erinomaisesti vuoden 2020. Kriteerinä tässä arvioissa on kuolleiden ja sairastuneiden osuus väestöstä sekä taloudelliset vaikutukset kansantalouteen ja työllisyyteen. Perusoikeuksia, varsinkin oikeutta elämään ja terveyteen on lyhyellä aikavälillä onnistuttu suojaamaan hyvin ja

samalla perusoikeuksien rajoitusten taso on ollut varsin maltillinen.² Covid-19-pandemialla on huomattavia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Pidemmän tähtäimen hoiva-, hoito-, oppimis- ja syrjäytymis- ja lainsäädäntövelkaa on kertynyt. Lisäksi on kertynyt tarvetta varmistaa tuottavuuden riittävä kasvu myös tulevien vuosien ja sukupolvien perusoikeuksien turvaamiseksi. Hyvinvointiongelmien kasautuminen ja yhteiskunnan muutoinkin menossa olevat kehityslinjat vahvistuvat.³ Tulevien vuosien ja sukupolvien kannalta on vielä joukko vaikeita yhteiskunnallisia ongelmia ratkaistavana. Tämä on ensisijaisesti hyvinvointiyhteiskunnan yhteiskuntapolitiikkaa koskeva kysymys. Pitkän tähtäimen oikeudellinen näkökulma on, että perusoikeudet

¹ Valtioneuvoston tiedote 140/2020 ja valtioneuvoston yleisistunnon 16.3.2020 päätösaineisto, <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8068ec10> sekä valtioneuvoston tiedote 143/2020 ja valtioneuvoston yleisistunnon päätösaineisto 17.3.2020, <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/istunto?sessionId=0b00908f8068f532>. Valtioneuvoston yleisistunnossa 15.6.2020 voimassa olleet valmiuslain toimivaltuuksien käytön jatkamisasetukset ja soveltamisasetukset kumottiin ja valtioneuvosto totesi, että maassa eivät enää vallitse valmiuslaissa tarkoitetut poikkeusolot, valtioneuvoston yleisistunnon 15.6.2020 päätösaineisto <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f806be0bf>.

² Ks. Oxford University, Blavatnik School of Government -internetsivut <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/stringency-scatter>.

³ Ks. perusoikeusvaikutuksista ihmisoikeusvaltuuskunnan hyväksymät suositukset oikeuksien turvaamisesta koronakriisin aikana ja sen jälkihoidossa 27.1.2021, ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 3/2020. Oikeuskansleri, tällä hetkellä apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen, osallistuu viran puolesta ihmisoikeusvaltuuskuntaan. Ks. Covid-19-epidemia ja sen vaikutukset Suomessa, valtioneuvoston kanslia 2021.

voidaan tasapainoisella tavalla toteuttaa ja sille on rakenteelliset edellytykset.

Kirjoittaessani puheenvuoroani alkutalvella 2021 epidemian toinen ja kolmas aalto koettelevat meitä. Aallot kuuluvat vaarallisten kulkutautiepidemioiden kierto. ⁴ Valmistautuminen epidemian aaltomaiseen vaihteluun osoittautui riittämättömäksi ja liian hitaaksi lainsäädännössä ja hallinnossa. ⁵ Väestössä koronaväsäsymys alkoi painaa. Selvästi helpommin tarttuvien virusmuunosten ilmaantumisen myötä keväällä 2021 erityisesti pääkaupunkiseudulla tilanne muodostui uhkaavaksi väestön terveyden ja ihmisten hengen sekä terveydenhuollon kantokyvyn kannalta.

Koronavirusepidemian opetuksia on, että riittävän oikeaan osuneella ja oikea-aikaisella päätöksenteolla ja toimivilla päätöksentekorakenteilla sekä kriisinhallintaan taipuvalla lainsäädännöllä on suuri merkitys yleisvaarallisen tartuntatautiepidemian torjunnan onnistumiselle. Valtioneuvoston kollegiaalisen päätöksenteon ja laaja-alaisen, eri näkökulmia yhteen sovittavan kokonaisohjauksen avulla voidaan yksittäisen asiantuntijaviraston ohjausta paremmin vaikuttaa myös epidemian kulkuun vaikuttaviin yhteiskun-

nan rakenteellisiin kysymyksiin. Samoin sillä voidaan ohjata valtion ja yhteiskunnan resursseja. ⁶

Yhteiskunnan kriisijohtamista on tarpeen tarkastella oikeuksien tasapainoisen toteutumisen ja oikeusvertailevista näkökulmista. Oikeuksien ohella on tarpeen tarkastella velvollisuuksia ja yhteiskunnan yhteistä, kollektiivista hyvää sekä yhteiskunnan ja lainsäädännön kollektiivista kykyä joustavastikin tuottaa yhteistä hyvää. Perusoikeuksiin liittyy yksilön oikeuksien vastapainona jokaisen vastuu kunnioittaa toisen oikeuksia. Siihen kuuluvat velvollisuudet toisia yksilöitä sekä valtiota ja kuntaa yhteisinä julkisyhteisöinä kohtaan. ⁷

Tauti tuo toistuvasti ennakoimattomia tilanteita

Pandemiaa oli kansainvälisissä eri asiantuntija-arvioissa ennakoitu. ⁸ Pandemiariskien torjunnan tehostamiseksi tehtyjen kansainvälisten sitoumusten toimeenpano on kuitenkin ollut

⁴ Tästä myös eri alojen asiantuntijat varoittivat. Varsin oikeasuuntainen on ollut kansantaloustieteilijöiden laatima selvitys, ks. Martti Hetemäki, Bengt Holmström ja Juhana Hukkinen: Katsaus korona- ja influenssavirustautien kehityksen vaihteluihin liittyviin tutkimuksiin, saatavilla https://www.aalto.fi/sites/g/files/flghsv161/files/2020-12/Katsaus_tutkimuskirjallisuuteen.pdf (sivulla käyty 10.3.2021) sekä asiaa koskeva uutinen Aalto-yliopiston sivuilla 22.12.2020, Suomen tautitilanne on nyt tasolla, jolta se on lähtenyt kovaan kasvuun EU-maissa yleisesti, saatavilla <https://www.aalto.fi/fi/uutiset/suomen-tautitilanne-on-nyt-tasolla-jolta-se-on-lahtenyt-kovaan-kasvuun-eu-maissa-yleisesti> (sivulla käyty 10.3.2021). Covid-19-pandemiassakin on tutkimustiedon valossa tulossa jatkossakin tautirypäitä ja aaltoja, ks. Skegg D. et. al. (2021), Future Scenarios for the COVID-19 Pandemic, The Lancet 307:888-778 (February 27, 2021).

⁵ Tämä todetaan hallituksen esityksen HE 22/2021 vp eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 6/2021 vp valmistelua varten laadituissa valtiosääntöoikeudellisissa asiantuntijalausunnoissa, ks. erityisesti Kaarlo Tuorin ja Veli-Pekka Viljasen lausunnot, saatavilla https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittelytiedot/Valtiopaivaasia/Sivut/HE_22+2021_asiantuntijalausunnot.aspx.

⁶ Vrt. Ruotsin koronaepidemian laajaa leviämistä sekä hallituksen ja viranomaisten toimintaa arvioivan, Ruotsin korkeimman hallinto-oikeuden emerituspuheenjohtajan Mats Melinin johtaman tutkimuskomitean, "koronakomitean" osamietintö, Äldreomsorgen under pandemin, Delbetänkande av Coronakommissionen, SOU 2020:80.

⁷ Global Preparedness Monitoring Board korostaa niin ikään vuoden 2020 vuosikertomuksessaan aktiivista ja osallistuvaa kansalaisuutta sekä jokaisen vastuuta pandemiariskien torjunnassa ja hallinnassa, ks. World in Disorder, https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_AR_2020_EN.pdf.

⁸ Kansainvälisiä riskiarviointoja käytiin läpi oikeuskanslerin päätöksessä 4.12.2020 sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön toimiin ja ohjaukseen koronaepidemiassa tarvittavien suojavarusteiden hankinnassa ja varastoinnissa, OKV/155/70/2020, s. 11 ja alkuvaiheen tapahtumien aikajanaa s. 10-12. Ks. aikaisemmasta varautumiskeskustelusta Harvey Rubin: Future Global Shocks: Pandemics. Report prepared for the OECD/IFP Project on "Future Global Shocks"(2011), <https://www.oecd.org/fr/gov/risques/Pandemics.pdf>. Tapahtumien kansainvälinen aikajana on Euroopan tartuntatautien torjuntakeskuksen sivuilla, ks. <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/time-line-ecdc-response>.

hidasta.⁹ Varautuminen osoittautui Suomenkin ongelmaksi.¹⁰ Valtioneuvoston ennakointitoiminnassa ei oltu tarkasteltu laajan pandemian riskiä. Ennakoinnissa tunnistetut kansainvälisen sääntöperäisen järjestelmän ja Euroopan unionin toimintakyvyn rajoitteet ovat osaltaan myötävaikuttaneet covid-19-epidemian kärjistymiseen.¹¹

Varautumista oli kuitenkin tehty kansainvälisesti ja kansallisesti. Suomi on ollut jo pidempään aktiivinen kansainvälisessä laaja-alaisessa, monenkeskisessä terveysturvallisuustyössä.¹² Terveysturvallisuus ja pandemioiden torjunta ovat kansainvälisiä julkishyödykkeitä. Oikeuden terveyteen toteuttaminen sekä väestön terveyden edistäminen edellyttävät laajaa kansainvälistä yhteistyötä.¹³

Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla valmisteltiin vuonna 2012 laadittu kansallinen pandemiasuunnitelma influenssaviruksen aiheuttaman pandemian varalle.¹⁴ Sosiaali- ja terveysministeriön ja Kuntaliiton yhteistyönä laadittiin

kansainvälisiin suosituksia ja hyviä käytäntöjä vastaava ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelusta. Ohjeessa tunnistettiin epidemiatilanteet yhdeksi aiheista, josta suositeltiin laadittavaksi erityiset toimintasuunnitelmat.¹⁵ Suomen pitkä perinne varautumisessa, yhteiskunnan turvallisuusstrategioiden laadinnassa ja kriisijohtamisen mallien kehittämisessä sekä hyvä terveydenhuoltojärjestelmän ja yhteiskunnan infrastruktuurin tila samoin kuin hyvä hallinto ovat olleet ja ovat jatkossakin Suomen vahvuuksia kohdata vakava tartuntatautiepidemia.¹⁶

Kriisissä tarvitaan nopeaa kykyä päätöksenteon luottamusta herättävällä tavalla. Ajantasainen lainsäädäntö ja perustuslain johdonmukainen tulkintakäytäntö sekä avoimuus ja päätösten perusteleminen ja hyvä hallinto luovat tälle perustan. Kriisinhallinnassa tarpeen ovat koko yhteiskunnan ja julkisen hallinnon sekä palveluiden riittävän ketterät ja joustavat mutta samalla toimivat yleiset johtamis- ja hallintajärjestelmät ja infrastruktuurit.¹⁷

Yhteiskunnan joustava toiminta kriisitilanteissa edellyttää julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan luottamusta ja laajaa yhteistyötä. Työmarkkinajärjestöillä on ollut huomattava rooli haettaessa joustoja, joilla yritykset ja työntekijät ovat voineet kohdata covid-19-pandemiasta seuraavat vaikeudet tai esimerkiksi pohdittaessa työterveyshuollon tarjoamia mahdollisuuksia. Heikommassa asemassa olleiden ryhmien ääni ei ole kuitenkaan kuulunut riittävän voimakkaasti. Ikääntyneiden henkilöiden, vammaisten samoin kuin lasten ja nuorten

⁹ Ks. Global Preparedness Monitoring Board GPMB, Annual Report 2020, A World in Disorder, https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_AR_2020_EN.pdf. GPMB on WHO:n yhteydessä toimiva, WHO:n ja Maailmanpankin kokoama asiantuntijaelin, joka toimii WHO:sta ja Maailmanpankista riippumattomasti. Sen tehtävänä on edistää edistää ja varmistaa varautumista globaaleihin terveysuhkiin.

¹⁰ Ks. valtioneuvoston tilaama selvitys, Selvitys koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista, valtioneuvoston selvitys 2021:1, <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202101212316>.

¹¹ Ks. valtioneuvoston yhteisen ennakointitoiminnan kuvaus ja siinä hahmotellut globaalien ympäristön pidemmän aikavälin muutostekijät, https://vnk.fi/tulevaisuustyö_ja_vuonna_2019_tiivistetyt_muutostekijajakortit, https://vnk.fi/documents/10616/15754210/Muutostekijajakortit_2019.pdf/503cdf7c-1bc2-2ee0-4511-919d6ca5ef45/Muutostekijajakortit_2019.pdf.

¹² Ks. erityisesti Global Health Security Agenda, <https://ghsa-genda.org/>.

¹³ Covid-19-pandemian osalta ks. David Skegg, Peter Gluckman, Geoffrey Boulton, Heide Hackmann, Salim S Abdool Karim, Peter Piot & Christiane Woopen: Future scenarios for the COVID-19 pandemic, *The Lancet*, Vol. 397, issue 10276, p. 777-778, (February 27, 2021), [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)00424-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)00424-4).

¹⁴ Kansallinen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:9.

¹⁵ Ks. Valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelma: ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille, sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019:10, ks. esim. erityisesti s. 43 laadittavista toimintakorteista kriisitilanteiden varalle.

¹⁶ Voimassaoleva yhteiskunnan turvallisuusstrategia on vuodelta 2017, ks. <https://turvallisuuskomitea.fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia/>.

¹⁷ Ks. Global Preparedness Monitoring Board 2020.

ääntä olisi ollut tarpeen kuulla enemmän.¹⁸ Kii-reen vuoksi kuulemisesta on jouduttu tinkimään ja pyritty epätarkoituksenmukaisen laajastikin tinkimään kriisilainsäädännön yhteydessä. Tämä on heikentänyt hallitusten esitysten laatua.

Covid-19-epidemiassa tilannekuva ja päätök- senteon tietoperusta ovat olleet aukollisia ja rat- kaistavat ongelmat uusia. Tieto on epävarmaa ja ristiriitaista.¹⁹ Tämä tulee olemaan pysyvä asiain- tila. Oikeuden terveelliseen ympäristöön ja ter- veyteen sekä yleensä ympäristöä ja yhteiskuntaa kokonaisuutena koskevassa päätöksenteossa in- himillinen tieto on rajallista, erehtyväistä, moni- mutkaista ja ristiriitaista.²⁰ Monimutkaisuuden maailmassa monet ihmiset kaipaavat elämää jä- sentäviä ja turvallisuuden tunnetta luovia yksin- kertaistuksia. Tämä heijastuu myös odotuksiin laista ja lain säätämisestä; selkeyttä ja ymmärret- tävyyttä tarvitaan epävarmaan ja monimutkai- seen ympäristöön. Monimutkaisessa maailmassa pyrittäessä riittävän täsmälliseen sääntelyyn voi- vat yksityiskohdat alkaa hallita liikaa. Legalismi on mahdollinen reitti hakea turvaa epävarmuu- delta. Lainsäädäntöä on tarpeen valtiosääntöisesti arvioida yhtäältä yhteiskunnan kokonaisuuden ja sen tarpeista ja toisaalta eri asemassa olevien yksi- löiden oikeusvarmuudesta ja perusoikeuksien to- teutumisesta yksilön arjessa käsin. Tilannekuvaa koskevat erilaiset käsitykset heijastuvat oikeu- teen lain soveltamisen ongelmina. Yhteiskunnan johtamiseen tilannekuvaa koskevat eri käsityk-

set heijastuvat johtamiseen vaikeasti voitettavilta näyttävinä esteinä.

Yhteiskunnan kriisi- johtaminen on huomattava lainvalmistelutehtävä

Vuoden 2020 valtiopäiville hallitus antoi edus- kunnalle 254 hallituksen esitystä. Niistä 99 liit- tyi asiansanoituksen perusteella suoraan covid-19- epidemiaan. Lainvalmistelun sekä eduskunnan ja sille esitykset valmistelevan valtioneuvoston lain- säädäntötyön sujuvuus ja voimavarat ovat kriisi- johtamisessa äärimmäisen tärkeitä.

Merkittävä joukko kriisin hoitoon liittyvistä hallituksen esityksistä, valtioneuvoston asetuk- sista ja päätöksistä sekä periaatepäätöksistä on käsitelty tavanomaista huomattavastikin kiireel- lisemmällä aikataululla. Ennakolliseen säädösval- vontaan kuuluvia lausuntoja oikeuskansleri antoi vuonna 2020 yhteensä 104 kappaletta ja lisäksi säädösehdotusten ennakkotarkastuksia tehtiin 77 kpl. Ennakkotarkastuksista puolet oli hallituk- sen esityksiä ja puolet valtioneuvoston asetuksia. Noin 15 prosentissa valtioneuvostossa käsiteltä- vistä asioista valmisteluvastuussa oleva ministeriö konsultoi oikeuskanslerinvirastoa ennen valtio- neuvoston yleisistunnon esittelylistan jakamista yleisistuntoon. Vuoden 2020 aikana valtioneu- voston 98 yleisistunnossa käsiteltiin 1 686 asiaa.

Ministeriöiden pyynnöt saada perustuslain 108 §:n mukaisia oikeudellisia tietoja ja lau- suntoja ovat myös työllistäneet oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa. Perustuslain 108 §:n 2 momentissa säädetyn oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antamisen osalta on käytännössä korostettu nykyisen perustuslain kyseisen sään- nöksen perusteluista ja valtioneuvoston minis- terin käsikirjasta ilmenevää periaatetta siitä, että oikeuskanslerille säädetty tietojen ja lausunto-

¹⁸ Ks. ihmisoikeusvaltuuskunnan suosituksen julkaisu 3/2020, s. 15 ja s. 21.

¹⁹ Perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 30/2020 vp, s. 11-12 ja PeVL 44/2020 vp, s. 5-6. Kansainvälisestä näkökulmasta Isabella Röhring, Claudia Hahl & Herwig Ostermann, The Advisors' Dilemma: Informed Decision Making in Times of Limited Evidence, Eurohealth, Vol. 26, No. 3 (2020), 10-13, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/338877/Eurohealth-26-3-2020-eng.pdf>.

²⁰ Tästä ympäristötiedon ja sitä kautta demokraattisen päätök- senteon yleisempänä oikeudellisena ongelmana, ks. Emily Barritt, The Foundations of Aarhus Convention, Environ- mental Democracy, Rights and Stewardship, Hart 2020, s. 46 ja 50-53.

jen antaminen tarkoittaa ennakkollisia tulkintoja siitä, miten asiaa tullaan arvioiman laillisuusvalvonnassa.²¹ Muu oikeudellinen neuvonta ei kuulu oikeuskanslerin tehtäviin. Oikeuskansleri ei osallistu valmisteluun eikä voi paikata valmistelun puutteita. Valmistelua koskee perustuslain 118 §:ssä säädetty esittelijän virkavastuu ja lisäksi ministeriön kansliapäälliköllä on valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 45 §:ssä säädetty vastuu huolehtia lainvalmistelun laadusta. Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden valmistelutyön sisäinen ohjaus ja valvonta sekä laadunvarmistus ovat tärkeitä ja vielä tärkeämpiä poikkeusoloissa.

Poikkeusoloissa riskinä on poikkeusvaltuuksien väärinkäyttö ja toimivaltuuksien sekä niiden antaman harkintavallan ylittäminen välttämättömyysperiaatteen ja oikeasuhtaisuuden (suhteellisuusperiaatteen) tai perustuslain 2 §:n 3 momentin lakisidonnaisuuden vastaisesti. Riskinä on liian passiivinen, varovainen tai hidas viranomais-toiminta. Siinä toimivaltuuksia ei käytetä tarvittavalla tavalla tai viranomaiset eivät ryhdy riittäviin toimiin perusoikeuksien ja muiden oikeuksien toteuttamiseksi ja turvaamiseksi. Perustuslain perusteella on selvää, että viranomainen käyttää lakiin perustuvaa toimivaltaa sen käytölle asetettujen edellytysten täytyessä. Julkisella vallalla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.²² Johtajuus ja riittäviin toimenpiteisiin ryhtymisen velvoitteet ovat olleet esillä laillisuusvalvonnassa esimerkiksi oikeuskanslerin päätöksessä suojavarusteiden hankintojen ja

varastoinnin ohjauksesta²³, apulaisoikeuskanslerin päätöksessä lentokenttien covid-19-suojatoimien johtamisesta²⁴ sekä oikeuskanslerin päätöksessä rajat ylittävän liikenteen rajoituksista²⁵.

Tartuntatautilakia ja valmiuslakia ei ole kirjoitettu pandemian varalta

Tartuntatautilaki (1227/2016) on tarkoitettu oikeudelliseksi perustaksi vakavien ja yleisvaarallisten tartuntatautien torjunnassa. Laki sisältää torjunnan johtamis- ja ohjausjärjestelmän.²⁶ Tartuntatautilakiin on ollut tarve tehdä useita kertoja muutoksia covid-19-epidemian aikana. Tartuntatautilain suurimpia ongelmia on osin yksityiskohtainen sääntelytapa. Laki on myös vaikeaselkoisesti kirjoitettu.²⁷ Näiden seikkojen vuoksi laki ei ole helposti tulkittavissa uudenlaisissa olosuhteissa. Lakia ei ole valmisteltu tilanteeseen, jossa terveydenhuoltojärjestelmän ja esimerkiksi tartuntatautilääkärien kapasiteetti on vakavasti uhattuna tai koetuksella.²⁸ Tartuntatautilain pysyvät valtuudet puuttua tartuntataudin leviämisen estämiseksi painottuvat julkisiin toimintoihin. Yksityisen elinkeinotoiminnan rajoittamista covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi varten tartuntatautilakiin tehdään keväällä 2021

²³ Oikeuskanslerin päätös 4.12.2020 sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön menettelyistä pandemiatilanteesta tarvittavien suojavarusteiden varastoinnin ja hankinnan ohjauksessa, OKV/155/70/2020.

²⁴ Apulaisoikeuskanslerin päätös 20.10.2020 viranomaisten toimenpiteistä koronaviruksen toiminnassa Suomen lentoasemilla, OKV/433/70/2020.

²⁵ Oikeuskanslerin päätös 1.10.2020 valtioneuvoston raja-valvontaa koskevista päätöksistä, OKV/61/10/2020.

²⁶ Tartuntatautilain mukaisen johtamisjärjestelmän ja johtamisen velvoitteiden merkitystä korostetaan apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa viranomaisten toimenpiteistä Suomen lentoasemilla 20.10.2020, OKV/433/70/2020.

²⁷ PeVL 10/2021 vp, kappale 9.

²⁸ Ks. PeVL 44/2020 vp, s 3 ja PeVM 11/2020 vp, s. 5. Ks. yleisemmin myös PeVL 7/2021 vp, jossa todetaan sääntelytapoja tartuntatautilaissa.

²¹ HE 1/1998 vp, s. 166. Ministerin käsikirja 2019, valtioneuvoston julkaisuja 2019:21, s. 55-56, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-744-4>.

²² Asiaa sivutaan oikeuskanslerin päätöksessä 21.9.2020 sosiaali- ja terveysministeriön ohjeista aluehallintovirastoille yleisötalouksien ja yleisten kokousten rajoittamisesta, OKV/1726/10/2020. Asia todetaan selkeästi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 7/2021 vp, kappale 10.

lukuisia määräaikaista muutoksia. Niitä koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on periaatteellisesti merkittävää poikkeuksellisten tilanteiden ja poikkeusolojen hallinnan valtiotäytäntöisten periaatteiden kannalta.²⁹

Lääketieteelliset ja epidemiologiset skenaarioriotarkastelut kertovat, että covid-19-riskin ja torjunnan kanssa joutunemme vielä elämään mahdollisesti useita vuosiakin.³⁰ Luonnossa on satojatuhansia muita viruksia, jotka voivat mahdollisesti aiheuttaa lähitulevaisuudessakin pandemian. Linnuissa ja nisäkkäissä elänee 1,7 miljonnaa tuntematonta virusta, joista 600 000–800 000 voi tarttua ihmiseen. Eläimistä ihmisiin tarttuvat taudit, zoonoosit, ovat aiheuttaneet noin 70 prosenttia tartuntatautiepidoista.³¹ Zoonoosien tunnistamiseen ja torjuntaan sekä niihin liittyvien riskien hallintaan on kansainvälisesti ja Suomessa perusteltua tulevaisuudessakin sijoittaa. Covid-19-epidemian jälkeen on tarpeen valmistella tartuntatautilakiin säännökset siitä, miten yksityinen elinkeinotoiminta ja vapausoikeuksia voidaan tasapainottaa perusoikeuden terveyteen ja sen suojeluun sekä väestön terveyden suojelun edellyttämien tartuntatautien torjunnan ja leviämisen estämisen kanssa. Lakiin tarvitaan pandemiasäännökset tai vakavien pandemioiden varalta on perusteltua valmistella erillinen pandemialaki.

Tartuntatautilaki on pandemiasääntelyn lisäksi tarpeen muutenkin uudistaa kokonaisuutena.³²

Valmiuslain vahvuutena on toimiva oikeusvaltiollinen kontrollijärjestelmä. Siinä eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on keskeinen rooli. Valmiuslain etuna on etukäteen harkittu lainsäädäntövallan delegointi. Kriisitilanteessa ei välttämättä ole aikaa laajaan lainvalmisteluun. Kansanvaltaiselle oikeusvaltiolle luovat vakautta valmiit kriisisäännökset. Oikeusvaltion perusteiden turvaaminen edellyttää perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan vakaata ja toimivaa lainsäädäntöä.³³ Valmiuslaki on valmisteltu ensisijaisesti sotilaallisten kriisien ja hyvin vakavan talouselämän häiriön varalta. Taloudellisia poikkeusoloja koskevat säännökset eivät ehkä ole kaikilta osin ajantasaisia nykyisessä talouselämässä ja Euroopan unionin jäsenyyden oloissa. Valmiuslaistakin puuttuu varsinainen vakavaa pandemiaa koskeva, sen tarpeisiin erityisesti valmisteltu sääntely. Valmiuslain antamat asetuksenantovaltuudet ovat osaksi väljiä. Lisäksi soveltamisasetukset vaativat joka tapauksessa kiiretilanteessakin vaativat riittävää valmistelua. Soveltamisasetuksissa eduskunnan vaikutusmahdollisuudet ovat tarpeettoman rajoitetut. Valmiuslakia on tarve arvioida myös kriisissä tarvittavien valtionhallinnon ja laajemmin julkisen hallinnon sekä koko yhteiskunnan sujuvan mutta kansanvaltaista oikeusvaltiota kunnioittavan johtamisen tarpeiden ja menettelyiden näkökulmista. Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytön tai perustuslain 23 §:ssä säädetyn tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia sisältävän lain hyväksyminen eivät vaadi eduskunnassa määränemmistöstä. Se luo kriisitilanteessa eduskunnan päätöksentekoon paljonkin joustavuutta edellyttäen, että lainvalmistelu toimii, maassa on eduskunnan enemmistön luottamusta nauttiva hallitus

²⁹ PeVL 44/2020 vp hallituksen esityksestä HE 245/2020 vp.

³⁰ Ks. David Skegg et. al.: Future scenarios for the COVID-19 pandemic, *The Lancet*, Vol. 397, issue 10276, p. 777-778, (FEBRUARY 27, 2021), [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)00424-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)00424-4).

³¹ Ks. Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES): Escaping the 'Era of Pandemics'. Ks. myös IPBES (2020) Workshop Report on Biodiversity and Pandemics of the Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. Daszak, P., das Neves, C., Amuasi, J., Hayman, D., Kuiken, T., Roche, B., Zambrana-Torrel, C., Buss, P., Dundarova, H., Feferholtz, Y., Foldvari, G., Igbinsola, E., Junglen, S., Liu, Q., Suzan, G., Uhart, M., Wannous, C., Woolaston, K., Mosig Reidl, P., O'Brien, K., Pascual, U., Stoett, P., Li, H., Ngo, H. T., IPBES secretariat, Bonn, Germany, DOI:10.5281/zenodo.4147317.

³² Uudistamistarve tuodaan esille myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, ks. PeVL 9/2021, kpl 16 – 17.

³³ PeVM 11/2020 vp, s. 6.

ja perustuslakivaliokunta on sisäisesti päätöksen- tekokykyinen hoitamaan sille kriisitilanteissa erityisesti korostuvaa, perustuslain 74 §:ssä säädettyä tehtävää. Määräenemmistövaatimus korostaisi poikkeuksellisiin toimivaltuuksiin ja perusoikeuspoikkeuksiin turvautumisen korkeaa kynnystä.³⁴ Valtiosääntöisessä arvioinnissa on hyvä kysyä, ovatko demokraattisen oikeusvaltion turvaamisen takeet riittävät. Ruotsissa käydään samaa pohdintaa perustuslain muuttamisen ja ylimpien tuomioistuinten aseman turvaamisen osalta parlamentaarisessa komiteatyössä.³⁵ Määräenemmistöjen ohella olennainen kysymys on tuomioistuinten rooli perustuslainmukaisuuden jälkkontrollissa. Suomessa palautuu kysymykseen perustuslain 106 §:n ilmeisyyskriteerin perusteltavuudesta. Olisi perusteltua valtiosäännön kriisiaikojen kestävyys ja muistakin näkökulmista harkita perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksen poistamista. Se on yhtä perusteltua kuin pohdinnat mahdollisista määräenemmistöistä perustuslain 23 §:ssä tarkoitettujen tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia sisältävien lakien hyväksymiselle.

Varovaisuusperiaatetta, joka ohjaisi ennakoivia pandemian torjuntatoimia, ei ole lain soveltamisen kannalta riittävän selkeästi kirjattu tartuntatautilakiin eikä valmiuslakiin. Pidän tärkeänä, että käsillä olleista poikkeusoloista kootaan lainsäädännön kehittämistarpeet heti kriisitilanteen rauhoituttua. Valmistelu on tarpeen tehdä huolella harkiten ja laajapohjaisesti mutta ripeästi esimerkiksi parlamentaarisessa komiteassa. Tämä koskee niin oikeusministeriössä jo käynnistettyä valmiuslain muuttamista kuin tartuntatautilain uudistamista sisällyttämällä siihen pandemiaa koskevat säännökset tai säätämällä erillinen pan-

demialaki. Näiden uudistusten ei soisi hautautuvan muiden lainsäädäntöhankkeiden alle.

Ministeriöiden ja viranomaisten yhteistyötä tarvitaan kriisijohtamisessa

Perustuslain 67 §:n 2 momentin ja 68 §:n perusteella ministeriön tehtävänä on toimialallaan valmista valtioneuvoston yleisistunnossa päätettävät asiat ja huolehtia hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tehtävä tarkoittaa lainsäädännön ja valtioneuvoston päätösten toimeenpanosta huolehtimista sekä sisältää alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan.³⁶ Perustuslaissa säädetty ministeriön vastuut sisältävät valmiuslaissa tarkemmin säädetyn yleisen varautumisvelvollisuuden, tartuntatautilain tarkemmin säätämät velvollisuudet järjestelmällisesti torjua tartuntatauteja ja perustuslain 22 §:n mukaisen velvollisuuden turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslaki edellyttää valtioneuvostolta ja ministeriöiltä jatkuvaa ja ajantasaista ennakointia pandemia- ja epidemiariskien, ajantasaista riskienhallintaa sekä varautumisen ajantasaista ohjausta ja seurantaa.³⁷ Ministeriön tehtävät ja velvoitteet sisältävät oma-aloitteisen säädösvalmistelun lainsäädännössä olevien puutteiden korjaamiseksi sekä perusoikeuksien toteuttamiseksi. Virkamiesjohdon on ilman poliittisen johdon erillisiä toimeksiantoja huolehdittava riittävästä,

³⁶ HE 1/1998 vp, s. 118-119.

³⁷ Apulaisoikeuskanslerin päätös 20.10.2020 viranomaisen toimenpiteistä koronaviruksen toiminnassa Suomen lentoasemilla, OKV/433/70/2020; oikeuskanslerin päätös 1.10.2020 valtioneuvoston rajavalvontaa koskevista päätöksistä, OKV/61/10/2020, ja oikeuskanslerin päätös 4.12.2020 sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön menettelyistä pandemiatilanteessa tarvittavien suojainvarusteiden varastoinnin ja hankinnan ohjauksessa, OKV/155/70/2020.

³⁴ PeVM 11/2020 vp, s. 6.

³⁵ Ks. jäljempänä tämän kertomuksen luku 5, Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, oikeuskansleri tuomioistuinten riippumattomuuden turvaajana. Katso s. 104.

asianmukaisesti resursoidusta, jatkuvasta ja joutuisasta lainvalmistelusta ja eduskunnan hyväksymien lakien toimeenpanosta sekä yhteistyöstä toisten ministeriöiden kanssa. Valtioneuvoston ministeriöiden keskinäinen sekä ministeriöiden ja eri valtionhallinnon virastojen yhteistyö sekä lainvalmistelussa kuin muussa toiminnassa ovat olleet osaksi takkuksia. Tämä on tuonut vaikeuksia valtioneuvoston toimintaan ja taudin torjuntaan. Sujuvaa yhteistyötä vaaditaan, jotta perustuslakivaliokunnan käytännössä ja oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa vaaditun toimenpiteiden kokonaisuhyötyjen ja -haittojen arviointi onnistuisi. Kokonaisuhyötyjen ja -haittojen arviointi on osa perusoikeuksien tasapainoisen toteutumisen sekä perusoikeusrajoitusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöistä arviointia.³⁸ Siinäkin on ollut koronakriisin aikana vaikeuksia.

Nopeatahtisuus asettaa päätöksentekijät ja laillisuusvalvojan tiukkaan tilanteeseen

Kriisijohtamisessa valtioneuvoston yleisistuntojen esittelylistojen ja siten niin ministereiden perehtymiselle kuin laillisuusvalvonnalle varattua aikataulusta on usein tingitty ja päätöksiä tehty erittäin nopeatahtisesti ylimääräisissä istunnoissa. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädettyissä tehtävissä perustuslakivaliokunta voi olennaisessa määrin vaikuttaa aikaan, joka valiokunnalla on käytettävissä tehtävänsä hoitamiseksi. Tilanne on toinen oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Valtioneuvoston päätöksenteko ei lähtökohtaisesti jää odottamaan oikeuskanslerin perustuslain 108 §:n ja 111 §:n 2 momentin mukaista lail-

lisuusvalvontaa. Nopeatahtisessa valtioneuvoston yleisistunnon laillisuusvalvonnassa ei voida syventyä useiden eri asiantuntijoiden näkökulmista samalla tavoin yhteen esitykseen. Tämä on mahdollista perustuslakivaliokunnan työssä. Käytännössä oikeuskansleri voi jossain rajoissa vaikuttaa siihen, että asia palautettaisiin valmisteluun keskeneräisyytensä takia. Olisi hyvä keskustella, olisiko asian valmisteluun palauttamista vaadittava nykyistä, varsin vakiintunutta käytäntöä herkemmin. Tällöin nousee esille myös kysymys siitä, miten menetellään silloin, jos lisäaikapyyntöä valmisteluun ei noudateta. Viime kädessä pohdittavaksi tulee perustuslain 112 §:ssä säädetyn oikeuskanslerin laillisuus huomautuksen ja lausuman käyttämistä koskeva soveltamiskynnys ja se, olisiko perusteltua soveltaa nykyistä varsin vakiintunutta käytäntöä jonkin verran alhaisemmalla kynnyksellä perustuslain 112 §:n mahdollisuutta esittää lausuma.

Alueellisen tason päätöksenteko osoittautunut pulmalliseksi

Yleisvaarallisen tartuntataudin torjunnassa tarvitaan yhteistyötä ja selkeää viranomaistoimintaa kuntaa laajemmalla alueella. Alueellisen toiminnan rakenteet ja organisaatiot ovat Suomessa hajanaiset. Terveellisen ympäristön ja perustuslain 20 §:ssä tarkoitetun oikeuden terveelliseen ympäristöön varmistaminen vaativat laajaa yhteistyötä ja terveellisen ympäristön näkökohdan vahvaa sisäistämistä läpäisyperiaatteella osaksi yhteiskunnan ja hallinnon rakenteita ja toimintoja. Nykyinen hallinnon rakenne ei turvaa tätä riittävästi.

Pirstaleisen hallinnon aiheuttamia pulmia on paikattu hallintolain 10 §:n mukaisella, hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvalla viranomaisyhteistyöllä. Yhteistyö on keskeisellä sijalla sosiaali- ja terveysministeriön ja Kuntaliiton

³⁸ Ks. PeVM 9/2020 vp, s. 4.

yhteisissä ohjeissa sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelmista.³⁹ Valtioneuvoston periaatepäätöksenä puolletun toimintasuunnitelman perusteella ja sosiaali- ja terveysministeriön tarkemman ohjauksen mukaisesti on sairaanhoitopiireissä organisoitu alueellinen viranomaisyhteistyö tartuntatautilaissa säädettyjen alueellisten toimenpiteiden valmistelun tukemista ja tilannekuvan kokoamista varten sekä riittävien, yhteensovittettujen päätösten valmistelun turvaamiseksi.⁴⁰ Viranomaisyhteistyö on hallintolain yleisten periaatteiden perusteella osa hyvää hallintoa. Yhteistyö ei saa johtaa siihen, että valmistelun ja päätöksenteon vastuut jäävät hämäräksi tai epäselviksi. Kukin viranomainen käyttää viime kädessä itsenäisesti sille lain mukaan kuuluvaa toimivaltaa ja vastaa toimenpiteistään. Kukin viranomainen on vastuussa siitä, että se hoitaa viivytyksettä ja aktiivisesti tehtävänsä. Ministeriö voi antaa alaiselleen virastolle yleisiä ohjeita ja määräyksiä hallintotehtävien suorittamisesta mutta ei voi määrätä, miten yksittäinen hallintoasia on ratkaistava.⁴¹ Yleisölle ole välttämättä selvää, mikä on kunkin viranomaisen rooli ja toimivalta.⁴²

Johtopäätöksiä tulevaan

Kriisinsietokyvyn kannalta ajantasaisella yleislainsäädännöllä ja erityislainsäädännöllä on myös olennainen merkitys koko yhteiskunnan mukautumis- ja muuntautumiskyvylle sekä kansanvaltaisen oikeusvaltion kestävyydelle. Tulevaisuudessa voidaan arvioida perustuslain 20 §:ssä tarkoitetun oikeuden terveelliseen ympäristöön ja sen toteuttamisen eri ulottuvuuksien olevan yhä tärkeämpiä yhteiskunnassa ja oikeusjärjestyksessä. Valtioneuvoston on perustuslain puitteissa pystyttävä tehokkaasti johtamaan maata ja hallintoa kriisitalanteissa. Kriisijohtamisessa korostuu valtioneuvoston kyvykkyys nopeaan ja ministeriörajat ylittävään lainvalmisteluun. Lainvalmistelussa on oltava taitoa tuottaa perusoikeuksien yleisten ja perusoikeuskohtaisten erityisten rajoitusperusteiden mukaista, tarkkarajaista ja täsmällistä sääntelyä sekä tuottaa seikkaperäiset mutta toimenpiteiden kokonaisuhyödyt ja -haitat erittelevät perustelut nopeastikin. Näissä kyvykkyyksissä on paljastunut heikkouksia. Lainsäädännössämme on paljastunut monia puutteita. Heikkoudet voidaan systemaattisella työllä korjata. Laillisuusvalvonta antaa oppivan yhteiskunnan periaatteiden mukaisesti omat havaintonsa tämänkin työn tueksi. Kriisi on kuitenkin osaltaan kertonut siitä, että toimiva kansanvaltainen oikeusvaltio, jossa on järjestelmällisesti huolehdittu hyvästä hallinnosta ja perusoikeuksien toteutumisesta, on luja myös kohtaamaan vakavatkin kriisit.

³⁹ Ks. Valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelma, ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille, sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019:10, luku 5 s. 50- 56.

⁴⁰ Ks. sosiaali- ja terveysministeriön ohjauskirje 10.9.2020 Alueelliset tartuntatautiin torjunnan toimenpiteet ja palelujärjestelmän varautuminen, VN/20160/2020.

⁴¹ Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 21.9.2020 sosiaali- ja terveysministeriön ohjeet aluehallintovirastoille yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten rajoittamisesta, OKV/1726/10/2020.

⁴² Ks. em oikeuskanslerin päätös 21.9.2020, OKV/1726/10/2020.