

Aluehallintovirastojen oikeudellinen arvio: viranomaispäätöksenteko ja koronapassi

Koronapassityöryhmä on pyytänyt aluehallintovirastoilta perusteltua oikeudellista arviota aluehallintovirastojen rajoituspäätöksenteosta suhteessa koronapassiin tai muuhun vastaavaan menettelyyn, jota käytettäisiin sisäänpääsyn edellytyksenä terveysturvallisuuden varmistamiseksi. Ensisijaisesti on pyydetty arvioimaan sisäänpääsyn edellytykset -mallin oikeudellisia reunaehtoja sekä toteuttamiskelpoisuutta viranomaispäätöksenteossa.

Peruskysymykset on asetettu seuraavasti:

1. Onko rajoituspäätöksiä tekevillä viranomaisilla itseasiassa velvoite ottaa huomioon toimijan toteuttamat terveysturvallisuutta lisäävät toimet (kuten koronapassi tai vastaava) siten, että täysimääräisiä rajoituksia ei tällaiseen toimijaan edes voi kohdistaa? Vrt. välttämättömyysedellytys.
2. Jos rajoituspäätöksen voisi kohdistaa myös 1-kohdassa tarkoitettuun toimijaan, onko ko. toimijan kuitenkin *mahdollista* saada huojennuksia voimassa olevista viranomaispäätöksiin perustuvista rajoituksista edellyttämällä terveysturvallisuustoimia (esim. koronapassi) ilman, että tästä säädetään nimenomaisesti erikseen laissa?
3. Jos lainsäädäntötoimia tarvitaan sisäänpääsyn edellytysten käyttöönoton huomioon ottamiseen viranomaispäätöksenteossa miltään osin (vrt. kysymykset 1-2), mikä olisi näiden lainsäädäntömuutosten vähimmäissisältö?

Aluehallintovirastot katsovat, että koronapassin huomioiminen aluehallintovirastojen rajoituspäätöksissä edellyttää lain tasoista säätelyä asiasta. Aluehallintovirastot toteavat, etteivät ne nykytilanteessa voi jättää tartuntatautilain mukaisia rajoituksia kohdistamatta toimijaan, joka on ottanut toiminnassaan käyttöön koronapassin tai vastaavan. Aluehallintovirastot katsovat myös, ettei viranomaispäätöksiin perustuvista rajoituksista voida antaa koronapassin käyttöön perustuvia huojennuksia ilman, että tästä säädetään laissa. Aluehallintovirastot toteavat yleisellä tasolla, että kaikkiin toimijoihin kohdistuvan viranomaispäätöksen lakisääteisen välttämättömyysedellytyksen täytyminen arvioidaan aina päätöstä tehtäessä.

Aluehallintovirastot toteavat ensinnäkin, että kysymykseen siitä, voiko toimija ilman lain nimenomaista säännöstä ottaa koronapassin käyttöön, liittyy monia yhdenvertaisuuteen, perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuuteen sekä henkilötietojen suojaan liittyviä kysymyksiä, joita on tuotu esille yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnossa (20.4.2021 VVTDno-2019-478) ja oikeusministeriön 13.4.2021 päivätyssä muistiossa. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan kysymys siitä,



voivatko toimijat ottaa koronapassin käyttöön toiminnassaan ilman lainsäädäntömuutoksia, on epäselvä.

Aluehallintovirastot käyttävät hallintopäätöksiä tehdessään julkista valtaa. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PL 2.3 §). Aluehallintovirastojen virkamiehet toimivat virkavastuulla ja vastaavat virkatoimiensa lainmukaisuudesta (PL 118.1 §).

Yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta säädetään perustuslaissa ja yhdenvertaisuuslaissa. Syrjintä on kiellettyä mm. iän, terveydentilan tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (YhdVL 8.1 §). Aluehallintovirastot toteavat, että koronapassin käytössä sisäänpääsyn edellytyksenä tilaan tai tilaisuuteen on kyse ihmisten asettamisesta erilaiseen asemaan terveydentilan perusteella, joka lähtökohtaisesti on kielletty. Koska nuorimmat ikäryhmät eivät ole edes voineet vielä saada rokotetta, on koronapassissa kyse myös ihmisten asettamisesta erilaiseen asemaan iän perusteella, mikäli koronapassilla tarkoitetaan ainoastaan täyteen rokotussuojaan perustuvaa passia.

Yhdenvertaisuuslain 11 § 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Lainkohdan 2 momentin mukaan erilainen kohtelu on kuitenkin oikeutettua siinäkin tapauksessa, että kohtelun oikeuttamisperusteista ei ole säädetty, jos kohtelulla on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. 2 momenttia ei kuitenkaan sovelleta, kun kyse on julkisen vallan käytöstä tai julkisen hallintotehtävän hoidosta.

Tartuntatautilain 58 §, 58 d § ja 58 g §:issä säädetään edellytyksistä, joiden nojalla aluehallintovirastojen on tehtävä säännöksissä tarkoitetut päätökset. Aluehallintovirastojen rajoituspäätöksissä veloitetaan toimijoita. Päätösten tosiasialliset vaikutukset kohdistuvat kuitenkin myös yleisötilaisuuksien ja tilojen asiakkaisiin.

Toimijan toteuttamien terveysturvallisuutta lisäävien toimien (kuten toimijan vapaaehtoisesti käyttöön ottaman koronapassin tai vastaavan) huomioon ottaminen aluehallintovirastojen rajoituspäätösten kohdistamisessa kysymyksessä 1 esitetyin tavoin tarkoittaisi sitä, että kyseisten toimijoiden järjestämät tilaisuudet tai hallinnoimat tilat rajattaisiin aluehallintoviraston päätöksen ulkopuolelle eivätkä rajoitukset näin ollen kohdistuisi kyseisiin toimijoihin.

Toimijan mahdollisuus saada ”huojennuksia” viranomaispäätöksiin perustuvista rajoituksista edellyttämällä koronapassia kysymyksessä 2 esitetyin tavoin tarkoittaisi aluehallintovirastojen käsityksen mukaan sitä, että esimerkiksi yleisötilaisuusrajoituspäätöksessä (TTL 58 §) määrättäisiin, että tilaisuuden järjestämisen edellytyksenä olisi koronapassin käyttöönotto.

Aluehallintovirastot toteavat, että rajoituksista päätettäessä aluehallintovirastoja sitoo perustuslaissa säädetty lakisidonnaisuuden vaatimus sekä yhdenvertaisuuslain

11 § 1 momentin mukainen pääsääntö siitä, että julkista valtaa käytettäessä erilaisen kohtelun on perustuttava lakiin.

Aluehallintovirastojen rajoituspäätöksillä veloitetaan tilaisuuksien järjestäjiä ja tiloista vastaavia toimijoita, mutta niiden tosiasialliset vaikutukset kohdistuvat toimijoiden asiakkaisiin ja toimintaan osallistuviin. Koronapassin käytössä on kyse ihmisten erilaisesta kohtelusta terveydentilan ja iän perusteella. Vaikka erilaiselle kohtelulle olisi perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinoa voitaisiin pitää oikeasuhtaisena tavoitteen saavuttamiseksi, on julkista valtaa käytettäessä erilaisen kohtelun kuitenkin aina perustuttava lakiin. Kun tällaista lakiperustaa ei ole, eivät aluehallintovirastot voi asettaa päätöksinsä koronapassin käyttöön perustuvia rajoituksia tai huojennuksia.

Aluehallintovirastot toteavat vielä, että tartuntatautilain väliaikaisia pykälä 58 a – 58 h § koskevassa hallituksen esityksessä (HE 256/2020 vp) ei määritellä, mitä TTL 58 d §:n 1 momentissa mainitulla *muulla toteutetulla toimenpiteellä* tarkoitetaan. Maininta *muu toteutettu toimenpide* on niin yleisluontoinen, ettei se sellaisenaan täytä julkiselle vallalle yhdenvertaisuuslaissa asetettua erilaisen kohtelun lakisidonnaisuuden vaatimusta.

Aluehallintovirastojen tartuntatautilain 58 §:n nojalla tekemissä rajoituspäätöksissä on asetettu tilaisuuksille henkilömäärärajoituksia sekä asetettu tilaisuuden järjestämisen edellytykseksi THL:n ja OKM:n terveysturvallisuusohjeen noudattaminen, vaikka tällaisista tilaisuuden kieltämisestä kevyemmistä rajoitustoimista ei ole nimenomaisesti säädetty. Henkilömäärärajoitukset tai terveysturvallisuusohjeen noudattaminen eivät kuitenkaan aseta tilaisuuksiin osallistujia erilaiseen asemaan minkään perustuslaissa tai yhdenvertaisuuslaissa mainitun syrjintäperusteen perusteella. Tämän osalta koronapassi eroaa olennaisesti niistä yleisötilaisuuksien järjestämiselle asetetuista edellytyksistä, joista aluehallintovirastojen päätöksissä on voitu määrätä ministeriön ohjaukseen perustuen.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan myöskään vuonna 2008 ja sitä aiemmin syntyneiden lasten harrastustilojen jättäminen tartuntatautilain 58 g §:n nojalla tehdyn päätöksen ulkopuolelle ei vertaudu koronapassin käyttöä koskevaan rajaukseen. Tartuntatautilain mukaisilla päätöksillä rajoitetaan vapausoikeuksia (PL 13 §, 15 §, 18 §) ja lasten rajaaminen päätöksen ulkopuolelle on tarkoittanut, että vapausoikeuksia on rajoitettu vähemmän ja rajoitus on näin ollen ollut oikeasuhtaisempi. Tilanteeseen ei myöskään liity vastaavaa erilaisen kohtelun problematiikkaa kuin koronapassin käyttöä koskevaan rajaukseen. Lisäksi lasten erilainen kohtelu rajoituspäätöksessä saa nimenomaista tukea lasten oikeuksien sopimuksesta, jonka mukaan hallintoviranomaisten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimusvaltioiden velvollisuudesta tunnustaa lasten oikeus iän mukaiseen leikkimiseen ja virkistystoimintaa on säädetty sopimuksen 31 artiklassa.

Edellä mainituin perustein aluehallintovirastot katsovat, että tartuntatautilain 58 §, 58 d § ja 58 g §:n mukaisia rajoituksia kohdennettaessa ei voida ottaa huomioon toimijan vapaaehtoisesti käyttöönottamia terveysturvallisuustoimia, kuten



koronapassi, ilman, että tästä säädetään laissa. Myös se, että toimija voisi saada huojennuksia viranomaispäätöksillä asetettavista rajoituksista, edellyttäisi asiasta säätämistä lailla.

Jotta koronapassi sisäänpääsyn edellytyksenä voitaisiin aluehallintovirastojen päätöksenteossa ottaa huomioon, tulisi lainsäädännössä määritellä koronapassi ja sen sallitut käyttökohteet sekä se, millä tavoin aluehallintovirastoilla on toimivalta huomioida koronapassin käyttö tartuntatautilain 58 §, 58 d § ja 58 g §:n mukaisista rajoituksista päätettäessä.

Ylijohtaja

Soile Lahti

Ylitarkastaja

Emma-Lotta Kinnunen

Tämä asiakirja ISAVI/6721/2021 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ISAVI/6721/2021 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Kinnunen Emma-Lotta 24.08.2021 13:53

Ratkaisija Lahti Soile 24.08.2021 14:14