

22.10.2021

EOAK/396/2021

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman**

## **KARANTEENIIN MÄÄRÄÄMINEN SOTILASKÄSKYLLÄ**

Kriisinhallintatehtävissä Irakissa palvelleet henkilöt kantelivat toukokuussa 2020 tehtyjen COVID-19-pandemian johdosta Irakista paluuseen ja palvelussuhteen päättämiseen liittyneistä toimenpiteistä. Kantelussa arvosteltiin erityisesti menettelyä asettaa henkilöt Suomeen palatessaan suljetuissa ja valvotuissa olosuhteissa puolustusvoimien tiloissa toteutettuun kaksi viikkoa kestäneeseen karanteeniin.

Puolustusministeriöltä saadun selvityksen mukaan Suomeen lähetetyn joukon siirtyminen karanteeniin perustui Maavoimien antamaan käskyyn. Tilannetta käsiteltiin puolustusvoimissa sotilaallista joukkoa koskevana. Tartuntatautilain mukainen karanteeni määrättäisiin yksilöä koskevana eristämisenä. Vaikka joukon tilannearviossa otettiin huomioon myös COVID-19-pandemiatilanne ja valtioneuvoston sen johdosta antamat suositukset, varsinainen perusta sotilaskäskylle määrätä joukko karanteeninkaltaisiin olosuhteisiin oli kuitenkin Suomen osallistuminen kriisinhallintaoperaatioon ja siitä aiheutuvat velvoitteet olla operaation käytettävissä. Ratkaisua tällaisen käskyn antamiselle pidettiin tilanteen ennakoimattomuus huomioon ottaen oikeana.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan asiassa tuli arvioitavaksi, soveltuuko sotilaskäsky joukon määräämiseksi karanteeniolosuhteisiin, vai onko kysymys tartuntatautilain soveltamisalaan kuuluvasta toimenpiteestä, jota ei voida määrätä sotilaskäskyllä.

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa on määritelty lainalaisuusperiaate, jonka mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin ja jonka mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tätä korostaa myös perustuslain 80 §:n 1 momentin velvoite, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Lainalaisuusperiaate on keskeinen oikeusvaltion periaate ja sen tarkoituksena on ensisijaisesti suojata yksityisiä oikeussubjekteja yksipuoliselta hallinnollisen vallan käytöltä, jolla puututaan rajoittavasti tai velvoittavasti yksilön oikeusasemaan.

Puolustusvoimista annetun lain 30 §:n mukaan puolustusvoimien sisäinen järjestys on sotilaallinen. Sotilasvirassa palveleva virkamies esittelee puolustusvoimain komentajan tai muun sotilasesimiehen ratkaistavaksi osoitetun sotilaskäskyasian ja varmentaa sotilasesimiehen siitä tekemän päätöksen.

Lain esitöiden mukaan lainsäädännössä ei ole vedetty tarkkaa rajaa sille, mitkä ovat sotilaskäskyasioita ja mitkä hallinnollisia asioita. Sotilaskäskyasioita ovat asiat, jotka esimies ratkaisee sotilaallisen päällikköasemansa perusteella. Tyypillisiä sotilaskäskyasioita ovat sotilaallisten toimenpiteiden valmistelu ja johtaminen, asevelvollisten kouluttaminen sekä sotilaallisen joukon sisäisen hengen, kurin ja järjestyksen ylläpitäminen (HE 264/2006 vp s. 44). Sotilaskäskyasioiden tarkan määrittelyn vähintäänkin vaikeuden puolesta puhuu myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännössä todettu ja hyväksytty linjaus siitä, että sotilaskurinpitoa koskevia säännöksiä ei voida laatia kaikki sanktioihin johtavat käyttäytymismuodot yksityiskohtaisesti kattavalla tavalla.<sup>1</sup> Voidaan myös sanoa, että puolustusvoimiin liittyvät henkilöt omasta valinnastaan suostuvat sotilaskäskyjärjestelmään ja siihen liittyviin "siviileistä" poikkeaviin oikeuksien ja vapauksien rajoituksiin, kunhan tällaiset poikkeamat ovat hyväksyttäviä ja demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömiä.

Aiemmin voimassa olleen puolustusvoimista annetun lain esitöiden mukaan tyypillisiä sotilaskäskyasioita ovat sotilaallisten toimenpiteiden valmistelu ja johtaminen, asevelvollisten kouluttaminen, sekä sotilaallisen joukon sisäisen hengen, kurin ja järjestyksen ylläpitäminen. Sotilaallisten toimenpiteiden valmistelua ja toteuttamista koskevaan asiaryhmään kuuluvat muun muassa strateginen, operatiivinen ja taktinen suunnittelu, valmiuden kohottamisen suunnittelu ja toteuttaminen, henkilöstön sijoittaminen ja sodanajan tehtäviin määrääminen.

---

<sup>1</sup> Ks. Pellonpää ym. 2018 s. 352–352 EIT:n tuomiosta [Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs ja Gubi v. Itävalta](#) (1994). Tuomion kohdan 31 mukaan: "As far as military discipline is concerned, it would scarcely be possible to draw up rules describing different types of conduct in detail. It may therefore be necessary for the authorities to formulate such rules more broadly. The relevant provisions must, however, afford sufficient protection against arbitrariness and make it possible to foresee the consequences of their application." Ks. myös EIT:n suuren jaoston tuomio [Konstantin Markin v. Venäjä](#) (2010), kohta 128: "Regarding the specific context of the armed forces, the Court notes that during the preparation and subsequent conclusion of the Convention, the vast majority of the Contracting States possessed defence forces and, in consequence, a system of military discipline that by its very nature implied the possibility of placing on some of the rights and freedoms of the members of those forces limitations incapable of being imposed on civilians. The existence of such a system, which those States have retained since then, does not in itself run counter to their obligations under the Convention (see Engel and Others ... § 57). It follows that each State is competent to organise its own system of military discipline and enjoys a margin of appreciation in this respect. The proper functioning of an army is hardly imaginable without legal rules designed to prevent service personnel from undermining it." Ks. myös vm. tuomion kohdissa 135–137 referoitu EIT:n oikeuskäytäntö.

Sotilaallisen joukon hengen, kurin ja järjestyksen ylläpitoa koskevaan asiaryhmään kuuluvat muun muassa varuskuntapalvelus ja sotilaallinen järjestys, kurinpidollinen ohjeistus ja toiminta, sotilaallisten tunnusten jakoperusteet ja myöntäminen, joukko-osastojen nimien, kunniamarssien ja lippujen hyväksyminen sekä sotilaallisten kunniamerkkien myöntäminen ja perinneasiat sekä edellä mainittuihin asiaryhmiin liittyvät ohjesäännöt (ks. tarkemmin HE 172/1999 vp s. 4 ja 5).

Mainitut esityöt liittyvät yleiseen sotilaskäskyasian määrittelyyn oikeusjärjestyksessä.

Yleisen palvelusohjesäännön 190 kohdan mukaan vapaa-aikoja ja liikkumisvapauksia voidaan rajoittaa joukko-osaston komentajan käskyllä valmius-, palvelus- tai terveyssyiden vuoksi.

Kantelunalaisen asian tarkastelun kannalta on huomattava, että kriisinhallintaoperaatio on sotilasoperaatio, jonka toteuttaminen perustuu oikeudellisten puitteiden järjestämisen jälkeen sotilaskäskyihin. Kriisinhallintajoukon toimintamandaatin ohella operaatiota koskee monitahoinen oikeudellinen sääntely, jonka puitteissa kriisinhallintajoukon tulee toimia. Operatiivista toimintaa koskeva keskeinen kokonaisuus on operaatiota koskevat sotilaskäskyt alkaen operaatiosuunnitelmasta esikunnan tai yksikön tehtäviin ja yksittäisiin käskyihin saakka.<sup>2</sup>

Kriisinhallintapalvelussuhde ei sellaisenaan muodosta perustetta rajoittaa henkilön muita perusoikeuksia enemmän kuin palvelussuhteen edellyttämien tehtävien voidaan katsoa edellyttävän. Myös koronaviruspandemian aikana tarvitaan riittävän täsmällinen säädöspohja sellaisten perusoikeuksien rajoittamisen tueksi, joita ei suoraan voida johtaa palvelussuhteesta johtuviksi.

Ilmi tullut menettely määrätä joukko sotilaskäskyllä karanteenia vastaaviin olosuhteisiin antoi aihetta seuraaviin apulaisoikeusasiamiehen huomioihin.

Tartuntatautilain mukaan karanteenipäätös voidaan tehdä henkilölle, jonka on todettu tai perustellusti epäilty altistuneen yleisvaaralliselle tartuntataudille (tartuntatautilaki 60 §). Vastaavasti yleisvaaralliseen tartuntatautiin sairastunut tai sairastuneeksi epäilty henkilö voidaan eristää, jos taudin leviämistä ei voida muilla toimenpiteillä estää ja taudin leviämisen vaara on ilmeinen (tartuntatautilaki 63 §). Eristäminen on lopetettava heti, kun 63 §:n mukaisia edellytyksiä ei enää ole (tartuntatautilaki 66 §).

---

<sup>2</sup> Lundelin, Mika (toim.): Johdatus sotilaslakimiehen toimintaan kriisinhallintaoperaatiossa, 2008, s. 91.

Tartuntatautilain mukaiseen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen (tartuntatautilaki 90 §). Karanteenin rikkominen on säädetty rikoslaisissa rangaistavaksi teoksi (rikoslain 44 luvun 2 §).

Tartuntatautilain mukaan karanteenipäätöksen voi tehdä ainoastaan kunnan tai sairaanhoitopiirin virkasuhteinen tartuntataudeista vastaava lääkäri ja puolustusvoimien osalta tartuntatautilain 10 §:n ja puolustusvoimien sisäisen ohjauksen nojalla puolustusvoimien ylilääkäri. Karanteenipäätös perustuu yksilölliseen, tapauskohtaiseen, henkilökohtaiseen arviointiin lääkärin toimesta.

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

Tällaista terveydenhuollon ammattihenkilön karanteenipäätöstä ei ole kantelun tarkoittamassa tapauksessa tehty mainittujen viranhaltijoiden taholta kantelijoihin kohdistuvana. Näin ollen tässä tapauksessa kysymyksessä ei ole ollut ainakaan noudatettavaksi tulleiden menettelysäännösten perusteella tartuntatautilain mukainen karanteeni.

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

Selvityksissä ei olekaan esitetty menettelyn perustuneen tartuntatautilakiin, vaan peruste sotilaskäskylle määrätä joukko karanteeninkaltaisiin olosuhteisiin oli Suomen osallistuminen kriisinhallintaoperaatioon ja siitä aiheutuvat velvoitteet olla operaation käytettävissä.

Noudatettua sotilaskäskyn käyttämistä puoltaisivat selvityksistä ilmenevät kriisinhallintaoperaation operatiiviset tarpeet. Toisaalta noudatettua sotilaskäskyllä tapahtunutta karanteeninomaisiin olosuhteisiin asettamista vastaan puhuvana seikkana voidaan katsoa se, että kysymyksessä ei ole ollut karanteeni sanan oikeudellisessa merkityksessä. Tämä on luonnollisesti ollut omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä ja olosuhteet näihin karanteeninomaisiin oloihin määrätyn joukon henkilöillä ovat tosiasiallisesti vastanneet karanteeniin määrätyn olosuhteita ollen jopa jossain määrin ankarampia, koska mahdollisuutta olla kotona karanteeninomaisen järjestelyn aikana ei ollut vaan kyseinen jakso tuli toteutettavaksi puolustusvoimien osoittamassa ja valvomassa tilassa.

Tässä tapauksessa karanteeninomaisiin oloihin määräämistä vaikuttaa käytetyn ensisijaisesti instrumenttina tartuntataudin torjuntaan joukon toimintakyvyn turvaamiseksi. Tämä ei sinällään periaatteellisesti poikkea tartuntatautilain mukaisen karanteenin tavoitteista, muutoin kuin siinä että tässä yhteydessä terveet henkilöt oli pidetty erillään muusta väestöstä tartunnan välttämiseksi, kun taas tartuntatautilain mukaisessa karanteenissa mahdollisesti altistuneet tai sairastuneet sellaisen riskin alaiset henkilöt pyritään pitämään erillään muusta väestöstä taudin leviämisen ehkäisemiseksi.

Perusoikeusrajoituksia sisältäviä säännöksiä tulee tulkita perusoikeusmyönteisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista tulee valita sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista. Perustuslain 7 §:n 1 momentissa taataan jokaiselle oikeus elämään ja turvallisuuteen. Liikkumisvapaudesta säädetään perustuslain 9 §:ssä. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 22 §:ssä asetetaan yleinen velvoite, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslakivaliokunta on lainsäädäntötyötä koskevassa lausuntokäytännössään todennut, että väestön terveyden ja ihmisten elämän suojeleminen on perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste, joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (ks. esim. PeVL 10/2021 vp, s. 2 ja siinä viitatus mietinnöt). Viitatussa asiassa kyse oli tosin siitä, millaisia perusoikeusrajoituksia lailla voidaan elämän suojelemiseksi säätää, ei siitä, että rajoitustoimiin voitaisiin ryhtyä ilman selviä lain säännöksiä. Terveyttä, jopa henkeä, vakavasti uhkaava epidemia voi nähdäkseni kuitenkin vaikuttaa siihen, kuinka olemassa olevia säännöksiä voidaan epidemian vallitessa soveltaa ja tulkita.

Sotilaskäskyn menettelyllisen soveltuvuuden osalta on syytä tässä yhteydessä mainita, että hallintolain 4 §:n 1 momentissa on rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävä sotilaskäsky koskemaan sanamuotonsa mukaisesti nimenomaan tehtävän tai toimenpiteen suorittamista koskeviin hallinnon sisäisiin määräyksiin. Vaikka hallintolain soveltamisala ei ole kantelun mainitsemassa tapauksessa relevantti, on syytä huomata, että sotilaskäskyssä on tässä tapauksessa ollut kysymys tehtävän tai toimenpiteen suorittamista koskevasta hallinnon sisäisestä määräyksestä. Kysymys ei ole ollut omaehtoiseen karanteeniin asettamisesta, vaan rangaistusuhkaisesta määräyksestä (rikoslain 45 luku).

Apulaisoikeusasiamies päätyi edellä lausutuun perusteluun arvioon, että kriisinhallintatehtävissä oleva henkilö tai joukko on voitu määrätä sotilaskäskyllä palvelussuhteen keston aikana karanteeninomaisiin oloihin, jos sillä voidaan osoittaa olevan kiinteä yhteys palvelustehtävään tai tehtävästä suoriutumiseen. Saadun selvityksen perusteella puheena olevassa tapauksessa on ollut kysymys tällaisesta tilanteesta. Mikäli kysymys ei olisi ollut tällaisesta tilanteesta, olisi arvio voinut olla toisenlainen.

Keskeistä on se, että kysymys on ollut kriisinhallintaoperaation palvelussuhteen aikana annetusta määräyksestä. Epäselväksi kuitenkin jää, miten tämä seikka on saatettu kantelijoiden tietoon. Kantelun perusteella asiasta on ollut epäselvyyttä.

Karanteenin käsite yleiskielisessä merkityksessä kuten myös karanteeninomaisten olosuhteiden käsite voi apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan olla omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä siitä, miten se eroaa tartuntatautilaissa oikeudellisesti määritellystä karanteenista oikeusvaikutuksiltaan. Tämä ilmiö on ollut havaittavissa yleisemminkin yhteiskunnallisessa keskustelussa koronapandemian aikana.

Tässä yhteydessä on huomattava, että puolustusministeriön antamassa ohjauskirjeessä mainitaan, että koronatilanteen karenssiajan jälkeen henkilöstö olisi Suomessa palvelusvapaalla. Puolustusvoimien edellytettiin tekevän toimivaltansa nojalla tarvittavat hallinnolliset päätökset palvelusvapaiden ja karenssin osalta.

Puolustusministeriön ohjauskirjeen perusteella annetussa Maavoimien käskyssä on sen sijaan käytetty karanteenin käsitettä. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan tässä yhteydessä olisi ollut perustelua käyttää toisenlaista termiä kuin karanteeni kuvaamaan kriisinhallintahenkilöstöön kohdistunutta toimenpidettä.

Apulaisoikeusasiamies totesi myös, että sinällään yleisesti ottaen hyvää hallintoa edistää yleisiä perusteita paremmin se, että määräyksissä tai käskyissä perustellaan kulloinkin tarvittavassa laajuudessa niitä syitä, jotka ovat yksittäisen määräyksen taustalla.

Perusteluihin kohdistuvat laatuvaatimukset korostuvat silloin, kun määräys koskee ennakoimatonta tai poikkeuksellista tilannetta. Asiassa ei selvitysten perusteella voida asian tulkinnanvaraisuus huomioon ottaen katsoa kuitenkaan käytetyn harkintavaltaa väärin tai syyllistytyn muutoinkaan virkavelvollisuuksien vastaiseen menettelyyn.

Apulaisoikeusasiamies saattoi edellä lausutut käsityksensä puolustusministeriön tietoon ja edelleen Pääesikunnan tietoon saatettavaksi ja pyysi ministeriötä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään asiassa 31.1.2022 mennessä.

Apulaisoikeusasiamies totesi lopuksi, että tiedotusvälineissä on kuluneen vuoden aikana uutisoitu runsaasti joukko-osastoissa havaituista ”koronaryppäistä”, ja puolustusvoimilta saatujen tietojen (<https://puolustusvoimat.fi/koronavirustilanne>) mukaan useiden satojen varusmiesten on kerrottu saaneen koronatartunnan.

Apulaisoikeusasiamies on edellä pitänyt hyväksyttävänä, että karanteenia muistuttava määräys annetaan sotilaskäskyasiana silloin, kun asialla on olosuhteidensa puolesta kiinteä yhteys palvelustehtävään tai tehtävästä suoriutumiseen. On kuitenkin huomattava, että puolustusvoimissa – koko organisaationa – on huomattava määrä erilaisia tehtäviä, myös yksin varusmiespalveluksen ja naisten vapaaehtoisen asepalveluksen puitteissa. Tartuntatautilain 10 §:ssä on nimenomaisesti säädetty siitä, että puolustusvoimat vastaa tartuntatautilain mukaisten viranomaispäätösten tekemisestä; puolustusvoimien sisäisen ohjauksen nojalla päätökset tekee puolustusvoimien ylilääkäri.<sup>3</sup>

Jo itse tartuntatautilain säännöksen olemassaolo viittaa siihen, että lainsäätäjä on tarkoittanut tartuntatautilain mukaisille karanteeni- ja eristämispäätöksille sijaa myös puolustusvoimissa. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan puolustusvoimien puitteista voi hyvinkin olla löydettävissä tilanteita, joissa kyse ei ole sillä tavalla kiinteästä yhteydestä palvelustehtävästä suoriutumiseen, etteikö nimenomaan tartuntatautilain mukainen karanteeni, siihen kuuluvine oikeusturvatekijöineen, olisi oikeudellisesti asianmukaisempi vaihtoehto kuin asian hoitaminen kaikenkattavasti suoraviivaisen sotilaskäsky-instituution kautta. Laillisuusvalvojan ei ole mahdollista pyrkiä tällaisten tehtävien erittelyyn; kyse on puolustusvoimille kuuluvasta tehtävästä.

---

<sup>3</sup> Ks. hallituksen esitys HE 13/2016 vp tartuntatautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 36: ”Osana tartuntatautityötä mainituista yksiköistä **puolustusvoimat**, Rajavartiolaitos, Vankiterveydenhuollon yksikkö ja valtion mielisairaalat **voisivat tehdä kunnan tehtäviksi säädetty henkilöä koskevat viranomaispäätökset, kuten karanteeni tai eristäminen**. Tätä varten on yksiköiden sisällä määrättävä näistä päättämisestä”.

Kantelijat olivat kertoneet kantelussaan myös, etteivät he karanteeniolosuhteissa olleessaan tienneet, tultaisiko heidän palvelussuhteensa päättämään. Tämä epävarmuus esti kantelijoiden mukaan heitä hoitamasta muun muassa asunnon hankkimiseen liittyviä asioita, työasioita jne.

Oli selvää, että kantelussa kerrottu tilanne oli ollut omiaan herättämään kantelijoissa epätietoisuutta, vääriä käsityksiä ja ilmeisesti jossain määrin vääriä odotuksiakin. Apulaisoikeusasiamies piti riittävänä toimenpiteenään yhtyä puolustusministeriön ja Pääesikunnan näkemyksiin ja kiinnittää yleisellä tasolla huomiota tiedonvälityksen toimivuuteen kerrotussa asiassa.