



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

KHO:n linjaukset valitusoikeudesta ja perusoikeusrajoituksista Covid-19-pandemian aikana ja niiden vertautuminen Eurooppaan

Oikeussuoja ja kriisit
ON-Tutkielma

Laatija:
Eemil Välke

28.3.2025

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

ON-tutkielma

Oppiaine: Oikeussuoja ja kriisit/Oikeustiede

Tekijä: Eemil Veikko Välke

Otsikko: KHO:n linjaukset valitusoikeudesta ja perusoikeusrajoituksista Covid-19-pandemian aikana ja niiden vertautuminen Eurooppaan

Ohjaaja: Janne Salminen

Sivumäärä: 34 sivua

Päivämäärä: 28.3.2025

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan KHO:n linjauksia ja arviointia valitusoikeudesta ja perusoikeusrajoituksista Covid-19-pandemian aikana, valmiuslain käyttöönoton ja soveltamisen ulkopuolella. Lisäksi tarkastellaan menettelyllisen oikeussuojan merkitystä yhteydessä valitusoikeuteen ja rajoituksiin, sillä KHO:n ottama rooli jättää selvän sijan tätä valvontaa tekeväälle elimelle, PeVL:lle. Näitä seikkoja vertaillaan muuhun Eurooppaan ja erityisesti EIT:n tekemiin tulkintoihin, jotta on mahdollista koota syvennetty näkökulma kontekstista sekä pandemian aikana, että tulevaisuudessa. Linjausten ja arvioinnin tulkitsemisen pohjana toimii pandemian aikaiset väliaikaiset säännökset, rajoituksia ilmentävät määräykset sekä HOL valitusoikeudellinen sääntely.

Tutkimuksen metodi on lainopillinen, sillä tutkimuksessa selvitetään voimassa olevan oikeuden sisältöä. Tutkimuksessa pandemian aikana voimassa ollutta väliaikaista TTL:n sääntelyä ja sääntelyä valitusoikeudesta ja perusoikeuksista tarkastellaan KHO:n ja EIT:n oikeuskäytännön kautta, oikeustapausanalyysinä. Tutkimuksen erityisenä tarkoituksena on tarkastella perusoikeusrajoitusten valvontaa ja punnintaa suhteessa pandemian terveysuhkaan ja miten tämä on vaikuttanut valitusoikeuden tulkintoihin. Suomessa tulkintaa on tehnyt KHO. EIT:n tulkintaa tutkitaan vertaillen KHO:hon, jotta saamme paremman kuvan mahdollisista Suomen oikeuskäytännön muutoksista tulevaisuudessa.

Tutkimuksen tuloksina voidaan nähdä pandemiaa edeltävän valitusoikeuden tulkintakäytännön soveltaminen myös pandemian aikaisten pitkälle menevien TTL:n mukaisten perusoikeusrajoitusten aikana. KHO on vahvistanut Suomen perinteistä vallanjakoa jättäen lainsäädännön ja asetusten perusoikeusrajoitusten arvioinnin PeVL:lle, tutkien tapauksissa lähinnä alempien määräysten kohdalla muutoksenhakijoiden asianosaisuutta ja rajoitusten oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä. Asianosaisuus on tulkittu HOL mukaisesti, kuten ennenkin pandemiaa ja pitkälle menevät rajoitukset on tulkittu pitkälti oikeasuhtaisiksi ja välttämättömäksi, kunhan niiden asettajat ovat tehneet riittävät selvitykset ja toimivaltaisuus on voitu todeta. EIT:n arvioinnissa ovat korostuneet samanlaiset seikat, eikä suuria eriävyyksiä tulkinnoissa ole löydettävissä. EIT on antanut pandemian tilanteessa liikkumavaraa sopimuspuolille terveysuhan määrittelyssä, mutta varmistanut, että määrityksiä on noudatettu johdonmukaisesti ja yhdenvertaisesti.

Avainsanat: Covid-19, pandemia, valitusoikeus, perusoikeusrajoitus, KHO, EIT

Sisällysluettelo

Lähteet.....	VI
Lyhenteet.....	X
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkimuksen taustaa.....	2
1.2 Tutkimukset metodi ja oikeuslähteet.....	3
1.3 Tutkimuskysymykset, rajaukset ja rakenne.....	5
2 Päätöksistä valittaminen.....	7
2.1 TTL:n yleiset periaatteet ja 58 g §:n merkitys.....	7
2.2 Sulkupäätösten oikeudellinen perusta.....	8
2.3 Asianosuuden arviointi.....	9
2.4 Valitusoikeuden arviointi oikeuskäytännössä.....	10
2.4.1 Asianosaisen valitusoikeus.....	10
2.4.2 Elinkeinonharjoittajan valitusoikeus.....	13
3 Perusoikeusnäkökulma.....	15
3.1 Rajoitukset KHO:n perusoikeusarvioinnissa.....	15
3.2 Perustuslakivaliokunnan rooli ja valtioneuvoston asetukset.....	15
3.3 AVI:jen määräykset.....	18
3.4 Kunnan viranomaisten asettama vierailukielto.....	20
3.5 Vertailua Eurooppaan.....	21
4 EIS:n ja EIT:n rooli suhteessa KHO:n linjauksiin.....	24
4.1 EIT:n asema.....	24
4.2 EIS poikkeamisperusteet.....	25
4.3 EIT:n linjaukset valitusoikeudesta Covid-19-pandemian aikana.....	26
4.3.1 Asianosaisuuden arviointi.....	27
4.3.2 Oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys.....	28
4.4 KHO:n ja EIT:n vertailu.....	30
5 Johtopäätökset.....	32

Lähteet

Kirjallisuus

- Hallberg, Pekka, Oikeusturva (PL 21§), teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. WSOY 2011.
- Herlin-Karnell, Ester, Republican Theory and the EU: Emergency Laws and Constitutional Challenges. Jus Cogens 2021/3.
- Husa, Jaakko, NON LIQUET? Vallanjako, perusoikeudet ja systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajakäyntejä. Suomen lakimiesyhdistyksen julkaisuja: A-sarja 2004.
- Launiala, Mika, Hallintolainkäytön ennakkopäätösjärjestelmä. Edilex 2017/44.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2023.
- Mäenpää, Olli, Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Alma Talent Oy 2019.
- Mäenpää, Olli, Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent Oy 2017.
- Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti, Euroopan ihmisoikeussopimus. 6., uudistettu painos. Alma Talent 2018.
- Tuori, Kaarlo – Lavapuro, Juha, Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22§), teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. WSOY 2011.
- Vedaschi, Arianna – Graziani, Chiara, COVID-19 and emergency powers in western European democracies: Trends and Issues, teoksessa Grogan, Joelle – Donald, Alice, Routledge Handbook of Law and the COVID-19 Pandemic. Routledge 2022.
- Vedaschi, Arianna – Graziani, Chiara, New Dynamics of the "Post COVID-19 Era": A Legal Conundrum. German Law Journal 2023/24.
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Alma Talent Oy 2001.
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien merkitys lainsäädäntötyössä, teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. WSOY 2011.

Zysset, Alain, To Derogate or to Restrict? The COVID-19 Pandemic, Proportionality and the Justifactory Gap in European Human Rights Law. Jus Cogens 2022/4.

Virallislähteet

HE 217/1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 72/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta

HE 31/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 58 g §:n muuttamisesta.

PeVL 30/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: HE 17/2010 vp.

PeVL 14/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: HE 72/2020 vp.

PeVL 31/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: HE 139/2020 vp.

PeVL 44/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: HE 245/2020 vp.

PeVL 10/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: HE 31/2021 vp.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö: HE 309/1993 vp

PeVM 4/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö: M 3/2020 vp.

PeVM 5/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö: M 5/2020 vp.

Valtioneuvoston tiedote 140/2020.

PSAVI/6345/2020 Tartuntatautilain 58 §:n mukainen päätös Pohjois-Suomen aluehallintoviraston toimialueelle.

PSAVI/11478/2021 Tartuntatautilain 58 D §:n mukainen päätös tilojen käytön edellytyksistä Pohjois-Pohjanmaan maakunnan kuntien alueella 23.12.-31.12.2021.

Espoon kaupungin vammaispalvelun päällikön päätös 29.5.2020.

European Court of Human Rights: Factsheet – Covid-19 health crisis.

Oikeustapaukset

KKO 1998:33

KHO 2010:27

KHO 2020:108

KHO 2021:1

KHO 2022:63

KHO 2023:9

EUT Tuomio 15.7.1964, Flaminio Costa v. E.N.E.L, C-6/64, EU:C:1964:66

EIT Tuomio, 24.9.2002, Posti and Rahko v. Finland, 27824/95

EIT Tuomio, 3.12.2020, Le Mailloux v. France, 18108/20

EIT Tuomio, 18.2.2021, Grăciun and others v. Romania, 50415/15

EIT Tuomio, 15.3.2022, CGAS v. Switzerland, 21881/20

EIT Tuomio, 1.9.2022, Piperea v. Romania, 24183/21

EIT Tuomio, 28.11.2023, Alppi v. Finland, 15736/22

Supreme Court of Ireland, 5.7.2022, O'Doherty v. Minister for Health

Medialähteet

Scheinin, Martin, Suomen perusoikeusjärjestelmä on pettämässä koronaviruksen oloissa. Perustuslakiblogi 20.3.2020.

<https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/03/20/martin-scheinin-suomen-perusoikeusjarjestelma-on-pettamassa-koronakriisin-oloissa/> (Luettu 4.2.2025)

Veistämö, Tommi, Konkurssiaaltoa ei tullut, mutta lopettaneiden yritysten määrä kasvoi korona-aikana yli kymmenellä tuhannella. Tilastokeskus 28.6.2022.

<https://stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2022/konkurssiaaltoa-ei-tullut-mutta-lopettaneiden-yritysten-maara-kasvoi-korona-aikana-yli-kymmenella-tuhannella> (Luettu 4.2.2025)

Muut lähteet

Valmiuslain käyttöönottoaminen korona-aikana. Eduskunta 2020–2022.

https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/valmiuslain-kayttoonottaminen-koronavirustilanteessa.aspx (Luettu 5.2.2025).

Valmiuslaki ja tartuntatautilaki. Eduskunta 2020–2022.

https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/valmiuslain-kayttoonottaminen-koronavirustilanteessa/Sivut/valmiuslaki-ja-tartuntatautilaki.aspx (Luettu 5.2.2025).

Yleistä oikeuslähteistä ja oikeudellisesta informaatiosta. Eduskunta.

https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/kotimaiset-oikeuslahteet/Sivut/Yleista-oikeuslahteista-ja-oikeudellisesta-informaatiosta.aspx (Luettu 6.2.2025).

Lyhenteet

AVI	Aluehallintovirasto
ECHR	European Court of Human Rights
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
HL	hallintolaki (434/2003)
HOL	laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
PeVL	Perustuslakivaliokunta
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
TTL	tartuntatautilaki (1227/2016)

1 Johdanto

Tässä tutkimuksessa tarkastelemme KHO:n linjauksia yksityisten ja yritysten valitusoikeudesta Covid-19-pandemian aikaisiin rajoituksiin. Keskitymme erityisesti linjauksiin, joissa on viitattu TTL:ään ja sen nojalla annettuihin päätöksiin, määräyksiin ja säännöksiin. Analysoimme valitusoikeuden rajoja sekä sitä, miten pandemian kriisiolot ovat vaikuttaneet näihin ratkaisuihin ja niiden perusteluihin. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan KHO:n linjausten vertautumista Eurooppaan ja EIT:n tulkintoihin.¹

Valtioneuvosto antoi 17.3.2020 eduskunnalle valmiuslainkäyttöasetuksen², josta alkoivat poikkeusolot Suomessa. Kun eduskunta oli 18.3.2020 hyväksynyt käyttöasetuksen, totesi PeVL mietinnössään, että valmiuslain soveltamisasetukset voitaisiin hyväksyä PL 23 §:n mukaisina perusoikeuspoikkeuksina.³ PL 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan säätää poikkeuksia lailla tai väliaikaisesti valtioneuvoston asetuksella vakavien poikkeusolojen aikana. Soveltamisasetusten suoraan hyväksyminen perusoikeuspoikkeuksina johti välittömään kritiikkiin erityisesti mietintöjen puutteiden vuoksi. Kansainvälisen oikeuden ja ihmisoikeuksien professori Martin Scheinin nosti blogissaan huomioon perusoikeusvaikutusten arvioinnin puutteen ja PeVL:n päätöksen olla itse valvomatta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamista.⁴ Tästä valiokunta tosin huomautti mietinnössään, että PL 23 §:n mukaisten perusoikeuspoikkeusten tulee olla Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.⁵ Lisäksi Scheinin suositteli poikkeusoloista siirtymistä tavallisen lainsäädännön välineisiin, johon siirryttiin tartuntatautilainsäädännön uusien, väliaikaisten pykälien tullessa voimaan 1.6.2020.⁶

¹ Tämä ON-työ perustuu Katarina Fomkinin kanssa tehtyyn seminaarityöhön KHO:n linjaukset valitusoikeudesta ja perusoikeusrajoituksista Covid-19-pandemian aikana. ON-työksi saattamisessa seminaarityötä on yleisesti viimeistelty, siihen on liitetty 4. tutkimuskysymys ja luku 4, joka käsittelee EIT:tä ja sen linjauksien vertailua KHO:hon. Näiden lisäksi johdantoon ja johtopäätöksiin on lisätty uuden käsittelyn kannalta asianmukaiset sisällöt. Tämän myötä työhön on syvennyksien vuoksi lisätty uusiin sisältöihin liittyviä lähteitä, jotka paremmin tukevat sen analyysiä, kuten EIT:n tuomiot ja asiakirjat sekä näihin liittyvää kirjallisuutta. Sivumittaa ON-työlle on tullut lisää noin 8 sivua.

² Valtioneuvoston tiedote 140/2020.

³ PeVM 4/2020 vp, s. 1–3, PeVM 5/2020 vp, s. 1–3.

⁴ Scheinin, Perustuslakiblogi 20.3.2020.

⁵ PeVM 4/2020 vp, s. 3.

⁶ Scheinin, Perustuslakiblogi 20.3.2020.

Keskitymme KHO:n valitusoikeuden tulkinnan linjauksissa TTL:n säännöksiin ja sen perusteella tehtyihin hallintopäätöksiin ja asetuksiin. Ensimmäiset väliaikaiset muutokset TTL:n tulivat voimaan kesäkuun ensimmäinen päivä 2020.⁷ Näissä säännöksissä delegoitiin rajoitusvaltaa hallitukselle asetustenantovalta ja aluehallintovirastoille valvontavaltaa suhteessa asetusten noudattamiseen sekä valtaa antaa täydentäviä määräyksiä. AVI:t saivat myös antaa määräyksen liikkeen sulkemisesta kuukaudeksi, jos rajoituksia olennaisesti rikottiin.⁸ Ensimmäisten väliaikaisten säännösten käsittelyn yhteydessä PeVL totesi, että säännöksiä tulisi arvioida PL 23 §:n perusoikeuspoikkeuksien sijaan perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisesti. Tämä kanta perustui säännösten viiden kuukauden määräaikaisuuteen.⁹ Tämä mahdollisti oikeussuojan tilanteessa, jossa toimeenpanevalle vallalle annettiin poikkeuksellista toimivaltaa poikkeusrajoitusten säätämiseen. PeVL linjasi vielä, että TTL:n uudet säännökset voitaisiin säätää normaalina lainsäädäntönä poikkeuslain sijaan, sillä tarkentavilla asetuksilla ja määräyksillä puututtaisiin muun muassa liikkeiden aukioloaikoihin ja asiakasmääriin, jotka olivat jo aikaisemmin olleet normaalien lainsäädännön piirissä.¹⁰

1.1 Tutkimuksen taustaa

Perusoikeuksien rajoittaminen tarkoittaa perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein. Yksilö ei siten voi käyttää perusoikeuttaan siltä osin kuin sitä on PL:n edellyttämässä menettelyssä ja sallimalla tavalla rajoitettu.¹¹ PeVL on johtanut perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta PL:ssa turvattuina oikeuksina joitakin yleisiä perusoikeuksien rajoittamista koskevia vaatimuksia. Rajoittamisen on tapahduttava lain nojalla sekä siten, että rajoitukset ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Lisäksi rajoitusten tulee olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta, ja niiden on täytettävä suhteellisuusperiaate, jonka mukaan rajoitusten on oltava välttämättömiä ja oikeasuhtaisia tavoiteltuun päämäärään nähden. Perusoikeuksien ydinalueeseen ei saa puuttua, ja sääntelyn on turvattava riittävät oikeusturvakeinot yksilölle. Lisäksi rajoitusten on oltava sopuoinnussa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.¹²

⁷ tartuntatautilaki muutossäädösten voimaantulo ja soveltaminen 29.5.2020/400 58 a § ja 58 b §.

⁸ HE 72/2020 vp, s. 1.

⁹ PeVM 14/2020 vp, s. 3.

¹⁰ PeVM 14/2020 vp, s. 4.

¹¹ Viljanen, 2001. s. 14.

¹² PeVM 25/1994 vp s. 4–5.

Covid-19-pandemian aikana lainsäädännössä otettiin käyttöön merkittäviä rajoituksia, jotka vaikuttivat perusoikeuksiin ja erityisesti yritystoiminnan vapauteen. TTL:n muutokset ja väliaikaiset säännökset antoivat valtioneuvostolle AVI:lle ja kunnille laajoja toimivaltuuksia esimerkiksi toimitilojen sulkemiseen kansanterveydellisen uhan torjumiseksi. Näiden säännösten myötä perusoikeuksien rajoitusedellytysten merkitys korostui, ja kysymykset rajoitusten oikeudellisesta perustasta nousivat esiin myös KHO:n ratkaisukäytännössä.

Pandemia aiheutti myös valitusoikeudellisia haasteita, sillä monet viranomaisten päätökset vaikuttavat suoraan yksilöiden ja yritysten toimintaan. KHO joutui ratkaisuisaan punnitsemaan perusoikeuksien rajoituksia suhteessa terveydensuojelullisiin perusteisiin. Erityisesti TTL: 58 g §:ään liittyvät kysymykset tutkielmassamme analysoitavissa KHO:n ratkaisuisa osoittavat, miten erilaisia rajoituksia ja niiden oikeudellista perustelevuutta on arvioitu oikeuskäytännössä.

Näiden oikeudellisten kysymysten pohjalta tutkimme, millaisia valitusoikeudellisia linjauksia KHO teki Covid-19-pandemian aikana yksityisiä ja yrityksiä koskevissa asioissa. Tarkastelumme ei rajoitu vain valituskelpoisuuden tutkintaan, vaan se ulottuu syvemmälle oikeuskäytäntöön käsittäen myös määräykset ja päätökset, joihin ratkaisut ovat kohdistuneet. Tämä lähestymistapa mahdollistaa pandemian vaikutusten kokonaisvaltaisen arvioinnin valitusoikeuden tulkinnassa. Lisäksi on keskeistä analysoida, miten KHO on tasapainottanut perusoikeuksia suhteessa määräyksiin ja päätöksiin, joilla niitä rajoitettiin, jotta saadaan kattava kuva terveysuhan ja perusoikeuksien välisestä punninnasta. Lisäksi tarkoituksenmukaista on tutkia EIT:n tekemiä linjauksia rajoituksista, jotta voimme tarkastella mahdollisia eriäväisyyksiä tulevaisuuden oikeuskäytännön hahmottamiseksi.

1.2 Tutkimukset metodi ja oikeuslähteet

Tutkimuksemme metodi on lainopillinen ja suoritamme oikeustapausanalyysiä valitusoikeuden oikeuskäytännön tarkastelussa. Lainoppi systematisoi ja tulkitsee oikeutta. Yhdessä oikeuslähteiden tulkinnan ja oikeustapauksien analyysin seurauksena, voimme muodostaa kannan KHO:n luomista linjauksista valitusoikeutta koskien.

Tutkinnassa keskeisessä roolissa on oikeuslähdeoppi. Oikeuslähdeoppi määrittelee oikeudellisen ratkaisun perustelut ja toimii tässä tutkielmassa tutkielman kohteiden

osoittajana ja niiden keskinäisen etusijajärjestyksen määrittäjänä. Suomessa tärkein oikeuslähde on laki, kansainväliset velvoitteet ja EU-oikeus, joka on Euroopan unionin oikeuskäytännössä määritetty etusijalle suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön.¹³ Lisäksi oikeuslähteinä toimivat lakien esityöt ja korkeimpien oikeuksien ennakkoratkaisut.¹⁴ Tutkimuksessa tarkastellaan oikeussuojan kahta ulottuvuutta: ensisijaisesti jälkikäteistä, eli KHO:n toimintaa, ja toissijaisesti ennakkollista, eli menettelyllistä oikeussuojaa.

Valitusoikeudellista oikeussuojaa ylläpitää tehokkaasti KHO ennakkoratkaisuillaan, joten keskitymme tämän tuomioistuimen ratkaisuihin. Lisäksi tarkastelemme KHO:n linjauksia suhteessa niissä oikeuslähteinä ja ennakkotapauksina käytettyihin EIT:n ratkaisuihin, mutta vain niiltä osin kuin KHO on niihin viitannut. EIT:n osalta tutkitaan myös pandemian aikaisia ratkaisuja asianosaisuudesta ja rajoitusten tulkinnasta vertailun suorittamiseksi sekä EIT:n ratkaisuisaan viittaamia EIS:n artikloja. TTL:n säännösten muutoksia arvioi perusoikeuksien puolesta perustuslakivaliokunta, joten tutkimme tältä osin, miten ennakoivaa oikeussuojaa sen kautta toteutettiin ja kuinka KHO huomioi PeVL:n kannat ja huomiot omassa ratkaisukäytännössään. Koska PeVL tunnisti TTL:n väliaikaiset säännökset perusoikeuksien rajoituksiksi, tulee näiden edellytykset¹⁵ huomioida tutkimuksessa. Valitusoikeuden kannalta keskeisin näistä edellytyksistä on oikeusturvavaatimus, joka edellyttää, että yksilöllä on käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot oikeuksiensa ja etujensa turvaamiseksi.¹⁶ KHO on arvioinut tapauksissa myös muiden rajoitusedellytysten toteutumista, joten myös ne ovat osa tutkimusta. Lisäksi on tärkeää huomioida eduskunnan rooli lakien käsittelyssä ja hyväksynnässä, erityisesti Covid-19-pandemian aikana annettujen valtioneuvoston asetusten osalta.

Laintulkinnassa keskeisiä näkökohtia ovat PL 21 §:ssä turvattu oikeus asianmukaiseen ja viivytyksettömään oikeudenkäyntiin toimivaltaisessa tuomioistuimessa, HL:n mukaiset hyvän hallinnon periaatteet sekä PL 22 §:ssä säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.¹⁷ Näiden lisäksi huomionarvoinen on myös PL 80 §, jonka mukaan lailla voidaan antaa asetuksenantovaltaa valtioneuvostolle, tasavallan

¹³ Tuomio 15.7.1964, Flaminio Costa v. E.N.E.L, C-6/64, EU:C:1964:66.

¹⁴ Yleistä oikeuslähteistä ja oikeudellisesta informaatiosta, Eduskunta.

¹⁵ Viljanen, 2001, s. 37–38.

¹⁶ Viljanen, 2001, s. 38, 251–252.

¹⁷ Hallberg, 2011, s. 783–789, Tuori – Lavapuro, 2011, s. 809–820.

presidentille tai ministeriölle. Lisäksi on tärkeää huomioida PL 2 §:n 3 momentissa vahvistettu oikeusvaltioperiaatteen sisältyvä vaatimus: julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tämä tarkoittaa, että toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin on aina säädettävä riittävän tarkkarajaisella ja soveltamisalaltaan täsmällisellä lailla.¹⁸ Näiden yleisimpien säännösten lisäksi tutkimuksemme ja tutkimiemme oikeustapausten kannalta keskeisiä ovat TTL:n väliaikaiset säännökset, erityisesti 58 g § Covid-19-pandemian ajalta, sekä TTL 17 §, joka koskee hoitoon liittyvien infektioiden torjuntaa ja velvoittaa terveydenhuollon toimijat ehkäisemään tartuntoja.

Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan valitusoikeudellista sääntelyä ja tämän sääntelyn tulkintaa oikeuskäytännössä. Erityisesti valitusoikeuden ja valituskelpoisuuden osalta tutkimme lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa tulkintaa KHO:ssa Covid-19-pandemian aikana, jotta saamme kuvan mahdollisesta pandemian vaikutuksesta KHO:n linjauksiin ja ratkaisujen perusteluihin. Toki tämä vaikutus tulee myös itse pandemian seurauksena annettujen säännösten ja määräyksien kautta. Vaikkei pandemia ajalta ole oikeudellista kirjallisuutta per se, käytämme hyväksi KHO:n linjauksiin suhteessa oikeudellista kirjallisuutta niin perusoikeuksien kuin valitusoikeudenkin osalta. Myös hallinnon kertomukset pandemian ajalta avaavat paremmin todellista tilannetta tulkittavien määräysten takana.

1.3 Tutkimuskysymykset, rajaukset ja rakenne

Kuten aikaisemman perusteella on helppo ymmärtää, keskittyvät tutkimuskysymyksemme vahvasti KHO:n oikeuskäytäntöön ja valitusoikeuden arviointiin pandemian aikana.

1. Miten KHO linjasi yksilöiden ja yritysten valitusoikeutta Covid-19-pandemian aikaisiin rajoituksiin?
2. Miten KHO arvioi Covid-19-pandemiaan liittyvien rajoituspäätösten lainmukaisuutta?
3. Millä perusteilla KHO arvioi perusoikeuksien rajoittamista suhteessa rajoitustoimenpiteisiin?
4. Miten KHO:n arviointi ja linjaukset vertautuvat EIT:n ratkaisuihin Covid-19-pandemian ajalta?

Halusimme tutkia yritysten näkökulmaa Covid-19-pandemian ajan rajoituksiin yksilön näkökulman ohella, sillä vaikutukset yritystoimintaan olivat mittavat.¹⁹ Päätösten

¹⁸ PeVL 30/2010 vp, s. 6.

¹⁹ Veistämö, 28.6.2022 Tilastokeskus.

lainmukaisuuden tutkinta on olennaista tutkittaessa niiden valituskelpoisuutta, tämä tulee ilmi myöhemmin oikeustapa-analyysissä. Koska käytännössä kaikki käsittelemämme rajoitukset ovat jonkin tason perusoikeusrajoituksia, on tärkeää käsitellä KHO:n linjauksia myös niiden rajoitusedellytysten ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen avulla. Lisäksi työssä tarkastellaan EIS:n osalta EIT:n oikeuskäytäntöä pandemian ajalta, jotta selvitetään linjausten mahdolliset eriävyydet ja tulevat vaikutukset Suomen oikeusjärjestelmän tulkintoihin.

Rajauksena ajallisesti toimii Covid-19-pandemia, pois lukien valmiuslain voimassa olo 2020 ja 2021 vuosien alkupuolella.²⁰ Halusimme käsitellä valitusoikeutta TTL:n mukaisten päätösten kautta ja valmiuslain aikana annetuista asetuksista ei käytännössä voinut valittaa, niiden ollessa PL 80§ ja 23§ alaan kuuluvia. Aiheellisesti rajaamme työmme valitusoikeuden tarkasteluun KHO:n linjausten mukaisesti. KHO on hallinnollisesti ylin ja täten prejudikaatteja antava tuomioistuin Suomessa²¹, joten alueellisen rajauksen ollessa Suomi, on tämä tuomioistuinrajaus luonnollinen. Vaikka rajauksena on valitusoikeus, on tosiasiallisesti asian tutkimiseksi tarkasteltava myös valituksen kohteena olevia päätöksiä ja niiden lainmukaisuutta sekä sitä, miten KHO arvioi perusoikeuksia suhteessa näihin rajoituksiin. PL 21 §:n perusoikeusluonteen vuoksi perusoikeudet tulevat käsiteltäväksi jo tämän säännöksen kautta.

Rakenteellisesti työmme perustuu tutkimuskysymysten teemojen varaan. Johdannossa esittelemme ilmiön ja aiheen, ja tulevissa luvuissa käsittelemme ja vastaamme asettamiimme kysymyksiin. Lopuksi teemme johtopäätökset KHO:n linjauksista.

²⁰ Valmiuslain käyttöönottoaminen korona-aikana, Eduskunta. 2020–2022.

²¹ Launiala, 2017, s. 2–9.

2 Päätöksistä valittaminen

2.1 TTL:n yleiset periaatteet ja 58 g §:n merkitys

Tässä luvussa tarkastelemme tutkimuskysymyksiämme analysoimalla KKO:n arviointia rajoituspäätösten lainmukaisuudesta ja niiden valituskelpoisuudesta. Ennen näiden päätösten tarkastelua on tarpeen käsitellä TTL:n yleistä tarkoitusta sekä määräaikaisen TTL 58 g §:n tavoitteita. Lisäksi on olennaista perehtyä AVI:n toimivaltaan tehdä päätöksiä kyseisen säännöksen perusteella. Tämän jälkeen tarkastelemme asianosaisen käsitettä, asemaa sekä valitusoikeuteen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä.

TTL 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Tartuntatautien torjunnan kansallisena asiantuntijalaitoksena toimii Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos, joka tukee asiantuntemuksellaan sosiaali- ja terveysministeriötä ja aluehallintovirastoja, ylläpitää tartuntatautien torjuntaa palvelevia valtakunnallisia epidemiologisia seurantajärjestelmiä sekä ohjaa ja tukee tartuntatautien torjuntatyötä kunnissa, sairaanhoitopiirien kuntayhtymissä ja sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksiköissä (TTL 7.2 §). Aluehallintoviraston ja sen toimialueen sairaanhoitopiirien kuntayhtymien on tehtävä yhteistyötä tartuntatautien torjunnassa. Aluehallintovirasto tekee TTL:ssä säädetyt hallinnolliset päätökset käyttäen hyväksi sairaanhoitopiirin kuntayhtymän, erityisvastuualueen sekä Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntemusta (TTL 8.3 §).

TTL:ään lisättiin 22.2.2021 voimaantulleella muutossäädöksellä (147/2021) määräaikainen 58 g §. Sen perusteella Aluehallintovirastolle oli annettu nimenomainen toimivalta tehdä alueellaan päätöksiä, joilla muun muassa joukkueurheiluun, ryhmäliikuntaan, kontaktilajien harrastamiseen ja muuhun vastaavaan urheiluun tai liikuntaan käytettävät sisätilat sekä kuntosalit ja muut vastaavat sisäliikuntatilat suljetaan väliaikaisesti yleisöltä ja asiakkailta covid-19-pandemian leviämisen estämiseksi. Tällaisten päätösten edellytyksenä on, että on ilmeistä, ettei muita jo toteutettuja toimenpiteitä voida pitää toimintaan liittyvän erityisen tartuntariskin vuoksi riittävänä ja nämä toimenpiteet ovat välttämättömiä. Lisäksi päätöksen saa tehdä vain, jos alueella todetaan merkittäviä tautiryppäitä, joiden tartuntaketjuja ei pystytä jäljittämään ja jotka voivat aiheuttaa laajan tartuntojen leviämisen, ja tartuntojen lisääntyminen uhkaa lisätä sairaala- ja tehohoidon tarvetta merkittävästi, vaarantaa hoitohenkilökunnan riittävyyden tai ylikuormittaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Lakimuutoksen tavoitteena oli vahvistaa paikallisten ja alueellisten viranomaisten mahdollisuuksia ennakoivalla ja nopealla tavalla estää koronaviruksen leviäminen sekä siten väestön suojeleminen välttämättömin ja oikeasuhtaisin keinoin. Tavoitteena oli osaltaan turvata myös sosiaali- ja terveystalouden järjestelmän kantokyky ja toteuttaa julkiselle vallalle säädettyä velvoitetta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.²²

2.2 Sulkupäätösten oikeudellinen perusta

Sulkupäätökset herättivät oikeudellisia kysymyksiä erityisesti yksityishenkilöiden ja elinkeinonharjoittajien kannalta. Yksityishenkilöiden osalta ne herättivät huolta perusoikeuksien, erityisesti PL 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden, toteutumisesta. Lisäksi päätöksillä koettiin olevan vaikutuksia terveyteen ja hyvinvointiin. Kuntosalien ja muiden liikuntatilojen sulkeminen rajoitti mahdollisuuksia ylläpitää fyysistä kuntoa ja terveyttä, mikä saattoi vaikuttaa hyvinvointiin ja elämänlaatuun.

Elinkeinonharjoittajien osalta valitusperusteina esitettiin muun muassa väitteitä siitä, että AVI:n päätökset rajoittavat perusteettomasti perusoikeuksia, kuten elinkeinonvapautta sekä omaisuuden suojaa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tarkastellut TTL:n 58 g §:n suhdetta näihin perusoikeuksiin ja katsonut, että säännöksen mukaiset rajoitukset voivat olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, mikäli ne täyttävät välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset sekä turvaavat elinkeinonharjoittajien oikeudet.²³

Toinen elinkeinonharjoittajien esiin tuoma oikeudellinen ongelma koski rajoitusten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta suhteessa niiden tavoiteltuun hyötyyn. Esimerkiksi KHO:n ratkaisussa KHO 2023:9 elinkeinonharjoittaja kyseenalaisti näiden periaatteiden toteutumisen vedoten siihen, että kuntosalitoiminta oli arvioitu matalan riskin toiminnaksi tartuntojen leviämisen kannalta. Hänen mukaansa sulkemispäätöksessä ei ollut riittävästi huomioitu vaihtoehtoisia, lievempiä keinoja pandemian hallintaan. Tarkastelemme tätä ratkaisua yksityiskohtaisemmin asianosaisen valitusoikeuden käsittelyn yhteydessä.

Sulkupäätöksiä, kuten kuntosalien ja liikuntatilojen sulkemista, perusteltiin kuitenkin laajasti väestön terveyden ja ihmisen elämän suojelemisella. PeVL katsoi, että nämä tekijät muodostavat perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painavan perusteen rajoituksille.

²² HE 31/2021 vp s. 3–4.

²³ PeVL 44/2020 vp. 6.

Lisäksi terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen Covid-19-pandemian aikana nähtiin keskeisenä perusoikeusjärjestelmän kannalta, ja se vahvisti rajoitusten tarpeellisuuden ja oikeasuhtaisuuden arviointia. Tämä perustui PL 7 §:n 1 momenttiin, joka velvoittaa julkisen vallan turvaamaan jokaisen oikeuden elämään sekä PL 19 § 3 momenttiin, joka velvoittaa julkisen vallan varmistamaan riittävät terveyspalvelut myös pandemian oloissa, sekä edistämään väestön terveyttä. PeVL:n arvion mukaan tällainen peruste oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisen perusoikeuteen puuttuvia viranomaistoimia.²⁴ Nämä lähtökohdat huomioon ottaen tarkastelemme tutkielmassamme käsiteltäviä oikeustapauksia.

2.3 Asianosuuden arviointi

Asianosaista koskevilla määritelmillä ja asemalla on keskeinen merkitys hallintopäätöksiin ja niihin liittyvään valitusoikeuteen, sillä ne vaikuttavat muun muassa siihen, kenellä on oikeus hakea muutosta hallintopäätökseen ja osallistua asian käsittelyyn. HL 11 §:n mukaan asianosaisella hallintoasiassa tarkoitetaan sitä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Asianosaisen asema merkitsee oikeutta saattaa oikeusasemaansa koskeva asia hallintoviranomaisen käsiteltäväksi.²⁵

Asianosaisen valitusoikeutta säännellään HOL 7 § 1 momentissa, jonka mukaan hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. HOL:in säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä lain 7 §:n 1 momentin perusteissa asianosaisuudesta lausuttiin muun muassa, että asianosaisuuteen perustuva valitusoikeus olisi hallintopäätöksen materiaalisilla asianosaisilla, joita ovat ne, joille hallintopäätöksellä on asetettu velvollisuus, rajoitus tai kieltä, tai joiden oikeus tai etu on evätty kokonaan tai osittain. Lisäksi materiaallinen asianosainen on se, jonka etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen hallintopäätös välittömästi vaikuttaa, vaikka päätöstä ei olisikaan muodollisesti kohdistettu häneen.²⁶

HOL 7 §:n 1 momentin säännös on hallituksen esityksen mukaan tarkoitettu vastaamaan hallituksen esityksen laatimisen aikaan voimassa ollutta hallintolainkäyttölain 6 §:n 1

²⁴ PeVL 10/2021 vp s.2.

²⁵ Mäenpää, 2023 s. 385.

²⁶ HE 29/2018 vp s. 74–75.

momenttia.²⁷ Hallintolainkäyttölakia koskevan hallituksen esityksen lain 6 §:ää koskevien perustelujen mukaan valitusoikeus on ensinnäkin sillä, johon päätös on kohdistettu. Valitusoikeus on siten sillä, jolle päätöksessä on nimenomaisesti asetettu jokin velvollisuus, rajoitus tai kielto tai jolta on evätty kokonaan tai osittain jokin oikeus tai etu. Toiseksi valitusoikeus on sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, mutta johon päätöstä ei ole muodollisesti kohdistettu. Säännöksessä edellytetään päätöksen välittömiä vaikutuksia, eikä valitusoikeutta ei voida johtaa yksinomaan päätöksen välillisistä vaikutuksista. Välittömyyskriteerin soveltuvuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota kunkin asian laatuun ja asiassa ilmenevään oikeussuojan tarpeeseen.²⁸

2.4 Valitusoikeuden arviointi oikeuskäytännössä

2.4.1 Asianosaisen valitusoikeus

Valitusoikeutta TTL:n 58 §:n nojalla tehtyyn päätökseen on arvioitu muun muassa ratkaisussa KHO 2020:108. Ratkaisussa otettiin kantaa siihen, oliko yksityishenkilöllä valitusoikeutta AVI:n päätökseen, jota ei ollut kohdistettu suoraan häneen. Kyseisessä tapauksessa Pohjois-Suomen aluehallintovirasto oli tartuntatautilain nojalla kieltänyt tietyin poikkeuksin yleisötilaisuudet ja yleiset kokoukset, joihin osallistuu yli 50 henkilöä. Päätös oli annettu tiedoksi HL 62 §:n mukaisena yleistiedoksiannon²⁹ pitämällä se esillä Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa sekä aluehallintoviraston verkkosivuilla.

TTL 58 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin aluehallintoviraston päätökseen saa lain 90 §:n 1 momentin mukaan hakea muutosta siten kuin HOL:ssa säädetään. Valitusoikeuden olemassaolo arvioidaan siten HOL 7 §:n 1 momentin mukaan.

Espoossa asuva yksityishenkilö A valitti päätöksestä Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen vedoten sekä tiedoksiantotapaan että PL 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen. Hänen näkemyksensä mukaan kuka tahansa Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleva henkilö on oikeutettu hakemaan päätökseen muutosta. Lisäksi A perusteli valitusoikeuden olemassaoloa PL 21 §:llä, joka takaa jokaiselle oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään

²⁷ HE 29/2018 vp s. 75.

²⁸ HE 217/1995 vp s. 38–39.

²⁹ HL 62 §:n mukaisessa yleistiedoksiannossa asiakirja pidetään määrätyn ajan vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa. Asiakirjan nähtävälle asettamisesta on ilmoitettava yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla ja tarpeen vaatiessa sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon.

hallintoon, mukaan lukien oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja muutoksenhakuoikeuden hallinnollisiin päätöksiin.

Hallinto-oikeus jätti A:n valituksen tutkimatta perustellen päätöstään sillä, ettei HL 62 §:n mukaista yleistiedoksiantoja ollut kohdistettu suoraan valittajaan. Näin ollen se ei perustanut valittajalle asianosaisasemaa eikä valitusoikeutta kyseisessä asiassa. Toiseksi AVI:n päätös koski tietynlaisten yleisötilaisuuksien ja kokousten rajoittamista Pohjois-Suomen alueella, kun taas A asui Espoon kaupungissa, joka ei kuulunut kyseiseen toimialueeseen. A ei osoittanut, että päätös olisi vaikuttanut välittömästi hänen elämäänsä esimerkiksi siten, että hän olisi ollut aikeissa järjestää päätöksen rajoittaman kokouksen tai tilaisuuden taikka osallistua sellaiseen. Myöskään PL 21 §:n säännöstä ei hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan voitu tulkita siten, että sillä olisi tarkoitettu laajentaa asianosaiselle kuuluvaa valitusoikeutta niin, että A:lla olisi ollut asianosaisasema tässä asiassa.

KHO myönsi valitusluvan ja tutki hallinto-oikeuden ratkaisun päätyen kuitenkin samaan lopputulokseen. KHO:n arvion mukaan oli selvää, ettei valituksenalaista päätöstä ollut nimenomaisesti kohdistettu A:han. Päätöksen ei myöskään voitu katsoa vaikuttavan HOL 7 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla välittömästi hänen oikeuteensa, velvollisuuteensa tai etuunsa pelkästään sillä perusteella, että hänellä oli PL:n yleisesti suojaama oikeus liikkua vapaasti maassa ja järjestää kokoontumisia tai osallistua sellaiseen.

KHO ei katsonut A:n osoittaneen, että päätöksellä olisi millään muullakaan perusteella vaikutuksia hänen oikeuksiinsa, velvollisuuksiinsa tai etuihinsa ja totesi, ettei valitusoikeus synny pelkästään yleisen intressin kuten päätöksen laillisuuden selvittämisen tai yksinomaan subjektiivisesti koetun, hypoteettisen oikeussuojan tarpeen perusteella. Myöskään PL 21 § tai EIS 13 artiklassa tarkoitettu tehokkaan oikeussuojan vaatimus ei KHO:n tulkinnan mukaan edellytä valitusoikeuden myöntämistä tällaisessa tilanteessa.

KHO vahvisti tätä linjausta myös ratkaisussa KHO 2023:9. Tapauksessa Pohjois-Suomen AVI oli TTL 58 g §:n nojalla määrännyt tiettyjen tilojen, kuten kuntosalien ja uimahallien, väliaikaisesta sulkemisesta Covid-19-pandemian leviämisen estämiseksi. Päätöksestä valittivat sekä kuntourheilija A että kuntosalitoimintaa harjoittava yritys Kuntokeskus Liikku Oy.

KHO:n arvioitavana oli, oliko AVI:n päätöksellä HOL 7.1 §:ssä tarkoitettulla tavalla suora ja välitön vaikutus A:n etuun oikeuteen tai velvollisuuteen, vai olivatko vaikutukset ainoastaan

välillisiä. Vaikutusten välittömyyttä KHO tarkasteli hallituksen esityksessä esitetyn linjauksen mukaisesti³⁰. Arvioinnissa otettiin huomioon päätöksen luonne, eli oliko kyseessä yksilöön kohdistuva vai yleisluonteinen sääntelytoimi, sekä se, oliko valittajalla käytettävissään muita tehokkaita oikeussuojakeinoja päätöksen vaikutuksia vastaan.

KHO totesi arviossaan, että TTL 58 §:n perusteella yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi tehdyt päätökset vaikuttivat eri tavoin hyvin monien henkilöiden ja henkilöryhmien toimintamahdollisuuksiin. Nämä vaikutukset saattoivat sinänsä olla merkittäviä laajemmalle yleisölle, erilaisten palveluiden käyttäjille, asiakkaille ja toimintoihin osallistujille, kun rajoitukset estivät heidän tavanomaisia elämän toimintojaan. Vaikutuksia heidän oikeudellisesti suojatun asemansa kannalta ei kuitenkaan voitu esillä olleessa yhteydessä sillä tavalla olennaisina, että kullakin heistä olisi ollut oikeus saattaa päätösten laillisuus tuomioistuimen arvioitavaksi.

Edellä mainitun lisäksi KHO totesi, ettei valitusoikeus synny yksinomaan subjektiivisesti koetun oikeussuojan tarpeen perusteella. PL 21 §:n 1 momentissa turvattu oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa tai EIS 13 artiklassa tarkoitettu tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimus eivät edellytä valitusoikeuden myöntämistä tällaisessa yhteydessä.

Näiden esitettyjen seikkojen perusteella KHO katsoi, ettei aluehallintoviraston päätös vaikuttanut A:n oikeudelliseen asemaan välittömästi HOL 7 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla eikä A:lla siten ollut valitusoikeutta kyseisestä päätöksestä. KHO kumosi hallinto-oikeuden antaman päätöksen ja totesi, että A:n valitus olisi tullut jättää tutkimatta.

KHO linjasi näissä ratkaisussa, että valitusoikeus hallintopäätökseen syntyy vain, jos päätöksellä on suora ja välitön vaikutus yksilön oikeudelliseen asemaan. Tämä päätös on merkityksellinen erityisesti silloin, kun päätös on luonteeltaan yleisesti velvoittava ja koskee laajaa henkilökuntaa. Ratkaisut korostavat, että pelkkä päätöksen epäsuora vaikutus tai yleinen intressi ei riitä valitusoikeuden perusteeksi, vaan muutoksenhaku edellyttää konkreettisia ja yksilöllisiä oikeusvaikutuksia.

³⁰ HE 29/2918 vp s. 12.

2.4.2 Elinkeinonharjoittajan valitusoikeus

Kuntosalitoimintaa harjoittava Kuntokeskus Liikku Oy valitti AVI:n päätöksestä ensinnäkin siksi, että katsoi AVI:n päätöksen rajoittavan perusteettomasti sen PL 18 §:ssä turvattua elinkeinovapautta sekä PL 15 §:ssä säädettyä omaisuudensuojaa. Yhtiön mukaan TTL 58 g §:n nojalla tehty sulkupäätös aiheutti taloudellisia menetyksiä ja esti sen liiketoiminnan harjoittamisen ilman, että päätöksen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta olisi riittävästi perusteltu.

Hallinto-oikeus oli aiemmin yhtiön valituksen johdosta kumonnut AVI:n päätöksen siltä osin, kun se koski kuntosaleja. KHO:ssa oli nyt ratkaistavana, oliko hallinto-oikeus voinut katsoa, että AVI:n päätös oli lainvastainen. Arvioinnissa oli kysymys siitä, perustuiko AVI:n päätös riittävään ja asianmukaiseen selvitykseen ja oliko AVI voinut katsoa, että sulkupäätös oli TTL:n tarkoittamalla tavalla välttämätön pandemian hallitsemattoman leviämisen estämiseksi myös kuntosalien osalta.

KHO totesi, että TTL 58 g § oli säädetty PeVL:n myötävaikutuksella, mikä merkitsi sitä, että lainsäätäjällä oli arvioinut sen yhteensopivuutta perusoikeusjärjestelmän kanssa ja katsonut sen täyttävän perusoikeusrajoituksille asetetut välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Lisäksi KHO kiinnitti huomiota siihen, että AVI:n päätös perustui erityisesti Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen sekä Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin asiantuntemukseen Covid-19-pandemian leviämriskeistä, vallitsevasta epidemiologisesta tilanteesta sekä terveydenhuollon kantokyvystä alueella. Selvityksen riittävyttä ja asiantuntijalausuntojen yksityiskohtaisuutta arvioitaessa KHO korosti myös pandemiatilanteen asettamia ajallisia rajoitteita ja päätöksenteon kiireellisyyttä. Lisäksi se totesi, että sulkupäätökset eivät olleet pysyväisluonteisia, vaan ne oli säädetty määräaikaisiksi, ja niiden tarpeellisuutta arvioitiin säännöllisesti. Näiden perusteiden nojalla KHO katsoi, ettei AVI:n päätös rajoittanut omaisuudensuojaa tai elinkeinovapautta perustuslain vastaisella tavalla.

Kuntokeskus Liikku Oy:n toinen valitusperuste koski sitä, että AVI oli tehnyt TTL 58 g §:n mukaisen tilojen sulkemispäätöksen asianosaisia kuulematta. Yhtiö katsoi olevansa asiassa asianosainen HL 11 §:n nojalla, jonka mukaan asianosaisena pidetään sitä, jonka oikeutta etua tai velvollisuutta asia koskee. HL 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista

vaatimuksista ja selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Lähtökohtaisesti yhtiöllä olisi siten ollut oikeus tulla kuulluksi ennen päätöksen tekemistä.

AVI kuitenkin perusteli kuulemisvelvollisuudesta poikkeamista HL 34 §:n 2 momentin 4 kohdan nojalla. Säännöksen mukaan asian saa ratkaista kuulematta asianosaisia, jos kuuleminen saattaisi vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai jos kuulemisesta aiheutuva käsittelyn viivästyminen aiheuttaisi merkittävää haittaa ihmisen terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle.

KHO totesi kuulemismenettelyn puutteita arvioidessaan, että AVI:n päätöksellä pyrittiin rajoittamaan yleisvaarallisen tartuntataudin leviämistä sekä ehkäisemään siitä aiheutuvia haittoja niin yksilöille kuin yhteiskunnalle laajemminkin. Sulkupäätös tehtiin poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa Covid-19-pandemia oli merkittävästi vaikuttanut yhteiskunnan eri toimintoihin ja edellyttänyt viranomaisilta nopeita ja laajoja toimenpiteitä. Lisäksi päätös ei kohdistunut yksittäiseen toimijaan, vaan laajaan joukkoon ennalta määrittelemättömiä tahoja, mikä korosti sääntelyn yleistä luonnetta.

Näiden seikkojen perusteella KHO katsoi, että AVI oli voinut tehdä päätöksen noudattamatta HL 34 §:ssä säädettyä kuulemismenettelyä. Arvioinnissa painotettiin erityisesti päätöksen tarkoitusta, eli vakavan terveystilan torjumista, sekä sen kiireellisyyttä, mikä edellytti välittömiä hallinnollisia toimia. KHO:n mukaan kuulemismenettelyn toteuttaminen olisi saattanut vaarantaa päätöksen vaikuttavuuden ja heikentää sen kykyä suojata väestön terveyttä. Näin ollen AVI oli voinut TTL 58 g §:n nojalla määrätä toimenpiteistä kuulematta asiassa asianosaisena ollutta Kuntokeskus Liikku Oy:tä.

3 Perusoikeusnäkökulma

3.1 Rajoitukset KHO:n perusoikeusarvioinnissa

Tässä luvussa käsittelemme KHO:n arviointia ja linjauksia perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten osalta. Aiemmissa luvuissa on tarkasteltu näihin tapauksiin liittyen muun muassa asianosaisen valituskelpoisuutta ja rajoitusten lainmukaisuutta. Tässä luvussa keskitymme erityisesti perusoikeusnäkökulmaan sekä rajoitusten edellytysten tarkasteluun, painottaen oikeusturvavaatimuksen arviointia KHO:n ratkaisuisissa.

Monien väliaikaisten, Covid-19-pandemian aikana säädettyjen TTL:n säännösten perusoikeudellinen arviointi on alkanut menettelyllisellä tasolla, perustuslakivaliokunnassa, sillä se käsittelee mahdollisia ristiriitaisuuksia perustuslain kanssa jo lakia säädettäessä.³¹ Hallintoasioissa yleisesti PL:n 21§ vaatii hyvän hallinnon toteutumista, ja tähän kuuluu myös ennakkollinen oikeusturva. Ennakollisen oikeusturvan lähtökohtana toimii hallinnon ja julkisen vallan lainalaisuus. Tämä ennakkollinen oikeusturva tarkoittaa yleensä esimerkiksi viranomaisen velvollisuutta perustella päätös ja selvittää tarvittavat asiat sekä asianomaisen oikeutta tulla kuulluksi.³² Varmistaakseen, että säännökset ovat perusoikeuksien ja perustuslain mukaisia, PeVL ennakkollisesti arvioi säännösten perustuslainmukaisuutta.³³ PeVL on tehnyt mietinnöissään ja lausunnoissaan linjauksia, jotka ovat vaikuttaneet TTL:n säännöksiin sekä niiden arviointiin niin ennen säätämistä kuin sen jälkeenkin. Tästä syystä käsittelemme ensin PeVL roolia rajoitusten arvioinnissa ja miten tämä on vaikuttanut erityisesti valitusoikeudellisiin kysymyksiin. Tämän jälkeen tarkastelemme KHO:n tulkintaa sekä säännös- että määräystasolla PeVL:n lausuntojen ja muiden oikeuslähteiden pohjalta.

3.2 Perustuslakivaliokunnan rooli ja valtioneuvoston asetukset

Ensimmäisiä Covid-19-pandemian aikaisia väliaikaisia TTL:n säännöksiä säädettäessä PeVL antoi ensimmäiset merkittävät linjaukset perusoikeuksien rajoittamisesta. Valiokunta korosti erityisesti, että muutokset, niiden keston puolesta, tulisi säätää perusoikeusrajoituksina. Kestoa arvioitiin suhteessa tilanteen vakavuuteen ja suhteessa valmiuslain säännöksiin, jotka

³¹ Viljanen, 2011, s. 838–845.

³² Mäenpää, 2019, s. 5.

³³ Viljanen, 2011, s. 835–836.

toimivaltuuksien soveltamisen päättymistä koskevien säännösten osalta tekivät aiemmista perusoikeuspoikkeuksista hyväksyttävämpiä.³⁴

Säätämässä tulevat sovelletuksi siis perusoikeuksien rajoitusedellytykset. PeVL tarkastelee näitä edellytyksiä monissa Covid-19-pandemian aikaisissa lausunnoissaan, mutta aiheemme kannalta on tärkeää huomioida rajoitusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi joihin pandemia olennaisesti vaikuttaa. Tämän lisäksi mainitaan lailla säätämisen edellytyksen, joka käytännössä johtaa TTL:n väliaikaisten säännösten säätämiseen ja niiden sisältöön. Tärkeimmäksi näistä edellytyksistä muodostuu kuitenkin valitusoikeudellisesti merkittävä oikeusturvavaatimus. Tämän vaatimus on mainittu myös PeVL:n mietinnössä perusoikeusuudistuksen kynnyksellä.³⁵ Vaatimus on perusoikeuksien menettelyllistä oikeussuojaa. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tämä vaatimus kuitenkin tehokkaimmillaan käytännössä on muutoksenhakumahdollisuus viranomaisen päätöksestä hallintotuomioistuimeen.³⁶ Toisaalta oikeusturvan toteutumiseen voidaan katsoa kuuluvan myös muita menettelyllisiä keinoja.³⁷

Erityisesti PeVL:n rooli korostui Covid-19-pandemian aikaisessa KHO: 2022:63 tapauksessa, jossa tutkittiin voiko valtioneuvoston asetuksesta valittaa KHO:n. Muutoksenhakija halusi kumota TTL:n mukaisen asetuksen, jolla oli rajoitettu ravitsemisliikkeiden toimintaa.³⁸ KHO totesi perusoikeuksien rajoitusten arvioinnin kannalta merkityksellisesti, että tämä asetus kuului PL 80 §:n soveltamisalaan ja oli asetuksenantovallan nojalla annettu asetus eikä HOL 6 §:n mukainen hallintopäätös. KHO siis käytännössä linjasi, että oikeusturvavaatimus tulisi täyttyä asetuksen suhteen PeVL:n rajoitusedellytysten arvioinnin kautta lainsäädäntövaiheessa. Valiokunta olikin arvioinut rajoituksia erityisesti niiden voimassaoloajan, välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden puolesta. Näissä arvioinneissa punnittiin terveysuhkaa rajoitusten vakavuuteen.³⁹ Tämän seurauksena lakiin lisättiin pykälä, joka velvoitti valtioneuvoston arvioimaan terveysuhkaa, jotta rajoitukset olisivat voimassa

³⁴ PeVL 14/2020 vp, s. 2–3.

³⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

³⁶ Viljanen, 2001 s. 251–252.

³⁷ Viljanen, 2001, s. 257–258.

³⁸ Valtioneuvoston asetus 11.1.2022 (5/2022).

³⁹ PeVL 14/2020 vp, s. 4–5, PeVL 31/2020 vp, s. 3–4, PeVL 10/2021 vp, s. 2–4.

minimijajan. Lisäksi välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa tulee ilmi terveysuhan merkitys, joka vaikuttaa rajoitusten vakavuuden hyväksyttävyyteen.⁴⁰

Toisaalta valitusoikeutta tarkastellessaan KHO viittasi PL 21 §:ään⁴¹ sekä omaan ratkaisunsa KHO 2010:27, jossa luotiin poikkeus asetuksiin kohdentuvaan lähtökohtaiseen valituskieltoon.⁴² Tämä poikkeus on osa oikeusturvavaatimusta ja siten myös perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä. Tämä linjaus perustuu EIT:n ratkaisuun *Posti ja Rahko v. Suomi*, jossa valtioneuvoston asetuksen oli todettu tosiasiallisesti erottelevan ryhmä, ja asetuksen vaikutukset osuivat vain heihin rajoittavana toimenpiteenä.⁴³ EIT oli todennut, että jos tällainen asetus vaikuttaa olennaisesti henkilöryhmän oikeuksiin tai velvoitteisiin heidät erottaen muista henkilöistä piirteiden tai tosiasiallisten seikkojen kautta, tulee heillä olla oikeus saada riitauttaa asia oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan EIS artiklan 6 mukaan.

Tämä periaate ei ainoastaan turvaa muutoksenhakuoikeutta, vaan liittyy myös oikeusturvan, yhdenvertaisuuden ja tehokkaan oikeussuojan toteutumiseen, mikä tekee siitä perusoikeudellisesti merkittävän. KHO 2010:27-ratkaisun mukaisesti asetukseen kohdistuva valituskielto ei ole ehdoton, vaan muutoksenhaku voi olla mahdollista, jos asetus vaikuttaa suoraan ja olennaisesti tietyn ryhmän oikeuksiin tai velvollisuuksiin erottamalla heidät muista. Tarkasteltavana olevassa tapauksessa KHO kuitenkin katsoi, ettei kyseinen asetus kohdistunut erityisellä tavalla mihinkään yksittäiseen ryhmään tai henkilöön. Koska asetuksen vaikutukset eivät kohdistuneet siten, että ne olisivat muodostaneet EIT:n oikeuskäytännössä tarkoitetun oikeudellisen erottelun, se ei täyttänyt KHO 2010:27-ratkaisussa asetettuja edellytyksiä poikkeukselle valituskieltoon. Tästä syystä PL 21 §:n mukainen muutoksenhakuoikeus ei tullut sovellettavaksi.

Tämän tapauksen perusteella voidaan todeta KHO:n linjanneen poikkeusta lukuun ottamatta tilanteen, jossa perusoikeusrajoituksena annettava asetus lukeutuu PeVL antaman oikeussuojan alaan myös aikana, jolloin oikeussuojan tarve on kohonnut yleisesti monien perusoikeusrajoitusten myötä. Toisaalta linjaukseen on vaikuttanut KHO 2022:63 mukaan

⁴⁰ PeVL 14/2020 vp, s. 4–6

⁴¹ Oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ja saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös.

⁴² Tapauksessa luotiin poikkeus Suomen valitusoikeussääntelyyn.

⁴³ EIT Tuomio, 24.9.2002, *Posti and Rahko v. Finland*, 27824/95.

PeVL tekemien arviointien määrä, se teki niitä, tasaisin väliajoin. Tällaisessa tilanteessa on keskeistä huomioida vallan kolmijako-opin merkitys. PL 74 §:n mukaan PeVL:n tehtävänä on valvoa lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuutta. Lisäksi PL 3 §:ssä säädetään vallanjaosta siten, että ylin lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle, kun taas hallitusvaltaa käyttää valtioneuvosto. Tuomioistuimen asetukseen puuttuessa, mennään harmaalle alueelle tämän suhteen.⁴⁴ Suomessa on perustuslakiuudistuksesta lähtien ollut kanta preventiivisestä perustuslainvalvonnasta, joka antaa lainsäätäjälle vallan painopisteen. Tämän huomioidessa ei ole vaikea ymmärtää KHO:n tulkintaa, vaikka kontrolli saattaakin olla lipumassa tuomioistuinten suuntaan tulevaisuudessa.⁴⁵

Tapauksen lisäksi PeVL:n linjaukset pohjustavat KHO:n perusoikeusrajoitusten arviointia muissa tapauksissa, erityisesti suhteessa oikeusturvavaatimukseen ja lisäksi perusoikeuspunnintaan suhteessa PL 21 §:ssä turvattuun oikeuteen saada asia ratkaistua tuomioistuimessa. KHO ottaa huomioon PeVL:n tekemän ennakkollisen arvioinnin rajoitusten hyväksyttävyydestä sekä punnitsee perusoikeuksia keskenään tarpeen mukaan. Seuraavaksi tarkastelemme, miten KHO punnitsee oikeusturvavaatimusta, PL 21 §:ää sekä HOL:n mukaista suppeaa valitusoikeuden määritelmää⁴⁶ suhteessa eri tasoisiin määräyksiin.

3.3 AVI:jen määräykset

Covid-19-pandemian aikana annetut TTL:n mukaiset AVI:jen määräykset puuttuivat perusoikeuksiin. KHO on pandemian aikana tarkastellut valitusoikeutta tapauksissa 2023:9 ja 2020:108. Molemmissa tapauksissa KHO selvitti muutoksenhakijoiden asianosaisasemaa tulkitsemalla HOL:in 7 §:n valitusoikeussäätelyä. Kuitenkin perusoikeuksien kannalta tärkein näkökulma on HOL:in säännösten ja PL 21 §:n suhde vakavan terveystilan alla määrättyissä rajoituksissa.

Tapauksessa KHO 2023:9 oli kyse aluehallintoviraston määräyksestä, jolla puututtiin erityisesti perusoikeuksien kannalta merkittävästi elinkeinovapauteen ja liikkumisvapauteen koronatartuntojen ehkäisemiseksi.⁴⁷ Näistä olivat valittaneet henkilö A ja eräs yritys. Käsittelemme henkilön A valitusoikeuteen kohdistuvia perusoikeuksien kannalta merkittäviä

⁴⁴ Viljanen, 2011, s. 835–836.

⁴⁵ Husa, 2004, s. 67–73.

⁴⁶ Mäenpää, 2019, s. 207.

⁴⁷ PSAVI/11478/2021, s. 1–5.

linjauksia ensin. A:n kohdalla KHO tutki HOL:in 7.1 §:n tulkintaa suoraan oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuun koskemisesta. Määräykset olivat siis sulkeneet A:n käyttämiä kuntoilupaikkoja. KHO kuitenkin ei myöntänyt valitusoikeutta, perustellen tätä siten, että A:lle ei ollut suoraan asetettu rajoituksia, vaan toimijoille. Tältä osin PL 21 §:ssä turvattua perusoikeutta saada asiastaan päätös tuomioistuimessa⁴⁸ tulkittiin myös rajoitusten suoraan vaikuttavuuden kautta. KHO tunnisti toisaalta rajoitusten tosiasiallisen vaikutuksen A:n elämään ja näin mahdollisuuden poikkeukseen. A argumentoi myös, että PL 22§:n mukaan hallinnolla oli velvollisuus antaa hänen edistää terveyttään, jota oikeuskirjallisuus abstraktisti tukee.⁴⁹ Tässä KHO linjasi pandemian kannalta tärkeimmän perusoikeuspunninnan, katsoen, että valitusoikeutta ei tarvitse myöntää kaikille laajojakaan rajoituksia kokeneille, koska rajoitukset on säädetty vakavan terveystilan ehkäisemiseksi ja näin suuremman ihmisryhmän keskeisten perusoikeuksien suojelemiseksi.

Vaikka rajoitukset ovat olleet vakavia, pysytetään valitusoikeuden tunnusomainen päätöksen suoraan koskemisen vaatimus nimenomaan tämän terveystilan painolla ja näin sen perusteella, että rajoituksilla suojellaan oikeutta elämään. Tämän suoraan vaikuttavuuden tulkintaperiaatteen kautta Kuntokeskus liikku Oy:lle myönnettiin valitusoikeus. Tässä valituksessa on ensinnäkin kyseessä asianosaisen kuulemisvelvollisuuden laiminlyömisestä, sekä rajoitusten laajuuden ja näin terveystilan vakavuuden riitauttamisesta. KHO linjaa kuitenkin selvitysvelvollisuuden täyttyneen ja rajoitusten perustuneen tarpeelliseen tietoon. Koska terveystilanne nähdään selvitetyn oikein, kuulemisvelvollisuuden laiminlyömistä on myös tarkasteltu vakavan terveystilan linssin läpi HL 34 §:n 2 momentin 4 mukaisesti. Tässä tilanteessa menettelyvirhe on annettu anteeksi terveystilan vuoksi, tilanteen kiireellisyyden kautta. Punninnassa se, että virasto on voinut suojella oikeutta elämään ja terveyteen nopealla päätöksellä, on painanut enemmän kuin kuulemisvelvollisuus, joka perustuu PL 21 §:n hyvän hallinnon vaatimukseen.⁵⁰ Toisaalta HL 34 §:n 2 momentin 4 voidaan nähdä alun perinkin soveltuvan juuri tähän tarkoitukseen, jossa priorisoidaan terveystilan vaarantamat oikeudet ja niiden suojeleminen kuulemisvelvollisuuden kustannuksella.

Tapauksessa KHO 2020:108 käsiteltiin myös oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuun suoraan koskemista. Tässä tapauksessa AVI oli rajoittanut kokoontumisvapautta rajoittamalla

⁴⁸ Säännöksen sanavalinnat jo itsessään viittaavat suoraan koskemisen vaatimukseen.

⁴⁹ Viljanen, 2011, s. 833–834.

⁵⁰ Hyvän hallinnon vaatimuksia on tarkemmin säädetty hallintolaissa.

kokoontumiseen osallistuvien määrää.⁵¹ Kuitenkin rajoitukset eivät olleet vaikuttaneet suoraan A:n oikeuksiin hypoteettista tilannetta lukuun ottamatta. KHO ei ota kantaa hypoteettisiin kysymyksiin, eikä arvioi säännösten lainmukaisuutta yleisesti. Edelliseen tapaukseen verrattuna ei syntynyt sellaisia olosuhteita, jotka olisivat oikeuttaneet poikkeuksen valitusoikeutta koskevasta säännöksestä PL 21 §:n tai EIS:n 13 artiklassa turvatus oikeuden tehokkaaseen oikeussuojakeinoon perusteella.⁵² Toisaalta tässäkin tapauksessa vakava terveysuhka olisi todennäköisesti oikeuttanut vakavia rajoituksia ilman valitusoikeuden tulkinnan muutosta. Lisäksi AVI:n toimivaltuudet oli lailla tarkkarajaisesti säädetty ja PeVL oli arvioinut lakia perusoikeuksien rajoitusedellytysten puolesta⁵³.

AVI:jen määräysten osalta voidaan todeta, että hallintovalituksen suppea soveltamisala⁵⁴ on säilynyt. KHO on tehnyt erityisesti tapauksessa 2023:9 määräyksien kohdalla oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys arviointia, ja löytänyt terveysuhan pitkälle menevien rajoitusten tasapainottajana. Rajoitukset on nähty välttämättöminä ja oikeasuhtaisina, kunhan viraston selvitykset ovat olleet riittäviä ja toimet näihin perustuvia. Näin perusoikeuspunninnassa terveysuhan vakavuus on ollut suuressa osassa valitusoikeuden tulkinnan pysyttämistä. Rajoitukset ovat usein olleet pitkälle meneviä, jopa siinä määrin, että normaaleissa oloissa, olisi mahdollista myöntää valitusoikeus rajoitusten vakavuuden perusteella. Kuitenkin näissä tapauksissa terveysuhka ja PL 22 §:n mukainen velvoite suojata oikeutta terveyteen ja elämään on ollut sekä valitusoikeuspunninnassa, että menettelyvirheen osalta painavampi tekijä. Osaltaan KHO:n linjaan vaikuttaa myös varmasti jo perustuslakivaliokunnassa tehty arviointi⁵⁵ ja määräysten väliaikaisuus.

3.4 Kunnan viranomaisten asettama vierailukiello

Aikaisemmin on tarkasteltu asianosaisten valituskelpoisuutta ja vierailukiellon lainmukaisuutta, joten keskitymme tässä luvussa erityisesti perusoikeusnäkökulmaan. Kunnallisen päätätätason antamien rajoitusten osalta tarkastelemme tapausta KHO 2021:1. Tässä tapauksessa kaupungin vammaispalvelupäällikkö oli asettanut tosiasiallisen

⁵¹ PSAVI/6345/2020, s. 1–4.

⁵² vrt. tosiasiallinen vaikutus elämään, s. 19.

⁵³ PeVL 14/2020 vp, s. 4–6.

⁵⁴ Mäenpää, 2019, s. 207.

⁵⁵ PeVL 14/2020 vp, s. 4–6, PeVL 31/2020 vp, s. 3–4, PeVL 10/2021 vp, s. 2–4.

vierailukiellon⁵⁶, joka oli vaikuttanut PL 10 §:n turvaamaan asianosaisten yksityis- ja perhe-elämän suojaan.

KHO tulkitsi annettua päätöstä niin, että tällä vierailukiellolla oli rajoitettu yksityis- ja perhe-elämän suoja erityisen laajasti, eikä sillä ollut TTL 17§:ssä edellytettyä oikeudellista perustaa. Tämä perusoikeuksiin puuttuminen johti myös suoraan valitusoikeuden myöntämiseen, sillä päätös vaikutti suoraan PL 21 § ja HOL 7.1 § mukaisesti asianosaisten oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Myös EIS artiklat 13 ja 8 tukivat tätä tulkintaa. Artiklassa 13 luodaan oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan, kun taas artiklassa 8 luodaan oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Tätä tilannetta voidaan verrata AVI:n rajoituksia koskeneeseen tapaukseen KHO 2023:9, sillä myös tässä tutkittiin rajoitusten suoraan oikeuksiin ja velvollisuuksiin koskemista. Kuten kyseisessä tapauksessa yritykselle kohdistetut rajoitukset, koski tämä vierailukiello suoraan asianosaista, ilman välissä olevaa toimijaa. Tapauksessa ei tarvinnut pohtia sellaista poikkeuksellista perusoikeustekijää, joka olisi mahdollisesti antanut tämän suoraan koskemisen puuttuessa valitusoikeuden.⁵⁷ Lopulta ratkaisuun vaikutti myös rajoitusten pitkälle menevä puuttuminen perusoikeuksiin, jollaista toimivaltaa kaupungin vammaispalvelupäälliköllä ei ollut. Toimivaltaa arvioitiin perusoikeuksien puolesta perusoikeuksien rajoitusedellytysten⁵⁸ ja TTL 17§ näkökulmasta sekä toisaalta myös tapauksessa mainitun PL 2.3§ lakiin perustuvan julkisen vallan käytön vaatimuksen kautta.

3.5 Vertailua Eurooppaan

Oikeusturvan toteutumista ja perustuslakivalvontaa on arvioitu myös eurooppalaisessa kontekstissa Covid-19 pandemian yhteydessä. Tähän liittyvät vahvasti eri valtioiden menetelmät poikkeusoloissa perusoikeuksien suojelemiseksi. Kuten aikaisemmin on osoitettu, Suomessa järjestelmä painottuu lakien ja asetusten osalta menettelylliselle puolelle, johon kuuluvat PeVL:n, eduskunnan ja ennalta säädetyn lainsäädännön roolit.⁵⁹ Valitusoikeus myönnetään suoraan vaikuttavuuden kautta ja HOL mukaisesti, myös vakavien rajoitusten yhteydessä, KHO:n linjausten mukaan. Poikkeusoloissa monissa Euroopan maissa lisättiin

⁵⁶ Espoon kaupungin vammaispalvelun päällikön päätös 29.5.2020 §3.

⁵⁷ EIT Tuomio, 24.9.2002, Posti and Rahko v. Finland, 27824/95.

⁵⁸ Viljanen, 2001, s. 37.

⁵⁹ Viljanen, 2011, s. 835–846.

vallan toimeenpanohaaran valtaa, mutta oikeudelliset keinot tämän vallan valvomiseen vaihtelivat.⁶⁰

Euroopan valtioiden Covid-19 aikana tekemiä poikkeusolojärjestelyjä ja rajoituksia verratessa voidaan huomata yleisen oikeusjärjestelmän ja vallanjaon vaikutus suoraan toteutuneeseen vallankäyttöön ja sen valvontaan. Kuten Suomessa, Tanskassa valvontaa tehtiin lakien osalta menettelyllisellä puolella. Tanskassa toimi parlamentaarinen komitea, joka arvosteli asetettuja rajoituksia. Tämän lisäksi oikeusasiamies ratkaisi kansalaisten hänelle tuomia tapauksia jälkikäteisesti.⁶¹ Toisin kuin pohjoismaiden oikeuskulttuurissa, monissa muissa Euroopan maissa tuomioistuimet saattoivat suorittaa laajempaa oikeudellista valvontaa. Toisaalta esimerkiksi Ranskassa ja Belgiassa säännösten luonne esti normaalisti valvovia tuomioistuinten tekemään merkittäviä linjauksia rajoituksista. Tasapaino kallistuikin näissä maissa hallintotuomioistuinten suuntaan valvonnan suhteen. Vaikka prosessuaaliset esteet tulivat esille joissain tapauksissa, Ranskan erityinen référé-liberté-järjestelmä loi tarvittavan kompetenssin ja riittävän nopean aikajanan suhteellisen valvonnan tehokkuuden luomiseksi. Käytännössä järjestelmä antaa yksilöille ja oikeushenkilöille nopean väylän päätökseen asiassa, jossa heidän oikeuksiinsa on puututtu. Tämä elin antoi siis lukemattomia päätöksiä ja päätöksissään se usein tutki rajoitusten oikeasuhtaisuutta terveysuhkaan.⁶²Tältä osin arviointi oli siis samantyyppistä kuin KHO:ssa ja PeVL:ssa, jotka molemmat toimivat määritettyjen EU-oikeuden periaatteiden rajoissa. EU-oikeus siis sallii siitä ja EIS:sta poikkeamisen terveysuhan alla, kunhan poikkeamat ovat oikeasuhtaisia ja välttämättömiä.⁶³

Common law-maissa mahdollisuudet valvontaan voidaan lähtökohtaisesti nähdä paremmaksi tuomioistuinten yleisen aseman vuoksi, mutta esimerkiksi Irlannissa valvova tuomioistuin ei halunnut ottaa kantaa poliittiseen kysymykseen ja näin valvonta jäi myös suhteellisen tehottomaksi tapauksen O’Doherty v. Minister for Health luoman käytännön mukaisesti. Nämä linjaukset viittaavat kompetenssin rajaukseen, ja vallanjakoon, ja näin toisaalta heijastelevat tuomioistuinten osalta myös KHO:n toimintaa, kun kompetenssi on rajoitettu suoraan vaikuttavuuden tilanteisiin. Toisaalta Saksassa voidaan nähdä perustuslakituomioistuin suhteellisen aktiivisena, sillä se suoritti valvontaa pandemian läpi.

⁶⁰ Vedašchi – Graziani, 2023, s. 33, 34, Vedašchi – Graziani, 2022, s. 3–7.

⁶¹ Vedašchi – Graziani, 2023, s. 32.

⁶² Vedašchi – Graziani, 2023, s. 31,32.

⁶³ Herlin-Karnell, 2021, s. 5–7.

KHO:n lailla, Saksan perustuslakituomioistuin otti ratkaisuisaan huomioon yleisesti pandemian ja terveysuhan vakavuuden, nimenomaan tartuntatilanteen kautta. Monissa tapauksissa tuomioistuin linjasi rajoitusten olevan oikeasuhtaisia, kuten Suomessakin, ja periaatteet arvioinnille olivat samankaltaisia.⁶⁴ Kompetenssin kysymyksen lisäksi valvonnan tehokkuuden luomiseksi tuomioistuinten ratkaisujen tulisi olla tarpeeksi nopeita, koska useissa maissa rajoitukset olivat lähtökohtaisesti väliaikaisia, kuten Suomessa, ja näin ratkaisuista ei olisi enää tosiasiallista hyötyä, jos ne annettaisiin vasta rajoitusten rauettua.⁶⁵

Voimme siis huomata eri Euroopan valtioiden järjestelmiä tarkastellessa, että oikeuskulttuuri ja valmiit valvontajärjestelmät määrittivät pitkälti sekä vallankäytön laajuutta, että valvonnan tehokkuutta. Pohjoismaissa valvonta oli laajalti määritetty ennakollisille elimille, joka toi valvonnalle tehokkuutta jo ennen rajoitusten asettamista. Toisaalta Ranskassa hallinnollinen erityinen valitusjärjestelmä auttoi tehokkuudessa sekä kompetenssin selkeyden, että ratkaisujen viiveettömyyden suhteen. Lisäksi on tärkeää huomata olemassa olevien valvontajärjestelmien valmius suorittaa tehtävänsä suhteessa mahdollisiin pandemian aikana uusina luotuihin poikkeusolosäännöksiin. Saksassa ja Ranskassa nämä valvojat löytyivät jälkikäteiseltä puolelta, mutta Suomessa lakien ja asetusten suhteen tärkein arvioija oli PeVL, kun KHO linjasi puuttuvansa vain poikkeustilanteessa niihin ja muuten vain suoraan koskeviin päätöksiin ja määräyksiin. Tässä mielessä KHO:n hahmottuu Suomen perinteisen mallin kautta, jossa tuomioistuimilla on yleisesti pienempi rooli perustuslainmukaisuuden valvonnassa.⁶⁶ Toisaalta myös common law-perinteen maassa, Irlannissa, tuomioistuin määrittä rajoitukset enemmän poliittiseksi kysymykseksi ja näin itselleen pienemmän valvontaroolin ja hylkäsi valituksen prosessuaalisella perusteella.⁶⁷ Onkin selvää, että poikkeusolot luovat valtajärjestelmiä, joiden valvonta edellyttää perinpohjaista valmistautumista erityisesti perusoikeusvalvonnan kompetenssin, viiveettömyyden ja yleisen tehokkuuden varmistamiseksi. Muuten linjaukset itse rajoitusten hyväksyttävyydestä saattavat jäädä prosessuaalisten esteiden taakse. Tämän tärkeyttä voidaan perustella demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen riippuvaisuudella näiden toteutumisesta tehokkaan perustuslakivalvonnan kautta.

⁶⁴ Vendaschi – Graziani, 2023, s. 29, 30.

⁶⁵ Vendaschi – Graziani, 2023, s. 30.

⁶⁶ Viljanen, 2011, s. 835–846.

⁶⁷ Vendaschi – Graziani, 2023, s. 28, 29.

4 EIS:n ja EIT:n rooli suhteessa KHO:n linjauksiin

4.1 EIT:n asema

Kuten aiemmissa kappaleissa on selvitetty, EIT toimii EIS:n antamalla kompetenssilla prejudikaattituomioistuimena suhteessa EIS:n ratifioinnin suorittamaan Suomeen. Suomi on suorittanut ratifioinnin ja sopimus toimii voimassa olevana valtiosisäisenä lakina. Näin käytännössä EIT:n tuomio sopimuksen rikkomisesta voidaan tulkita viestiksi kansalliselle tuomioistuimelle ilmeisen virheellisestä lainsoveltamisesta, joka antaa mahdollisuuden tuomion purkuun Suomessa.⁶⁸ Prejudikaattiasema voidaan nähdä KHO:n osalta jo käsiteltyjen *Posti ja Rahko v. Suomi* ja KHO 2010:27 tapausten kautta. Aiemman EIT tapauksen myötä KHO muokkasi omaa valitusoikeuden tulkintaansa muodostamalla poikkeuksen lakien ja asetusten ehdottomaan valituskieltoon. Tämä poikkeus huomioitiin Covid-19-pandemian ajan tapauksessa KHO 2022:63, joka koski valitusoikeuden myöntämistä perusoikeusrajoituksia asettavaan valtioneuvoston asetukseen. On siis selvää, että KHO ottaa huomioon tulkinnassaan EIT:n tekemät ratkaisut, ja se on tehnyt niin myös kriisiaikana. Koska EIT valvoo ihmisoikeussopimuksen toteutumista, tulevat sen ratkaisut relevanteiksi aiheemme, perusoikeusrajoitusten ja niihin kohdistuvan valitusoikeuden kannalta.

Laajemmin on huomioitava, että myös KKO ja oikeuskansleri ovat tunnistaneet EIT:n ratkaisujen painoarvon, palauttaessaan tapauksia uudelleen käsittelyyn EIT:n ratkaisun seurauksena. KKO on myös vahvistanut EIT päätöksen aseman purkuperusteena tapauksessa KKO 1998:33.⁶⁹ EIT:llä on siis selvä muutoksenhaunasteen asema Suomen oikeusjärjestelmässä, ja KHO on soveltanut sen ratkaisua muuttaessaan omaa kantaansa.

Koska EIT on tehnyt linjauksia, jotka ovat vaikuttaneet valitusoikeuden arviointiin KHO:ssa, on sen Covid-19-pandemian aikaisia linjauksia valitusoikeudesta ja ihmisoikeusrajoituksista nyt tarpeellista tarkastella vertaillen niitä KHO:n kantoihin pandemian aikana. Tällä voidaan selvittää mahdolliset eriävät linjaukset ja niiden vaikutukset Suomen valitusoikeudelliseen oikeuskäytäntöön tulevaisuudessa.

⁶⁸ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila, 2018, s. 310.

⁶⁹ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila, 2018, s. 310–312.

4.2 EIS poikkeamisperusteet

Ennen EIT:n valitusoikeuden linjausten tarkastelua, tulee huomioida EIS artikla 15, jonka mukaan sopimusvaltioiden on mahdollista poiketa sopimuksen velvoittavuudesta kansakunnan elämää uhkaavan hätätilan aikana. Artikla kuitenkin vaatii noudatettavaksi oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyysperiaatetta poikkeamisissa suhteessa hätätilan vakavuuteen. Lisäksi sopimuspuolella on ilmoitus- ja selvitysvelvollisuus Euroopan neuvoston pääsihteerille. Myös EU-oikeudesta poikettaessa noudatetaan samanlaisia periaatteita, vaikkakin EIS on aiheemme kannalta relevantimpi ihmisoikeuskeskeisyyden vuoksi. Tämä poikkeuksia mahdollistava artikla ei koske oikeutta elämään tai kidutuskieltoa, sillä nämä nähdään sopimuksen ydinperiaatteiksi.⁷⁰ Lisäksi poikkeusten suhteen on aiheemme kannalta huomioitava artiklan 5 kappaleen 1 kohta e, joka antaa lain nojalla mahdollisuuden riistää vapauden yksilöltä tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi. Saman artiklan kappaleessa 4 varmistetaan tällaisen henkilön oikeus saada tuomioistuimen päätös vapaudenriiston laillisuudesta. Suomessa tämän varmistaa perustuslaissa 21§, joka antaa oikeuden asiassa tuomioistuimen päätökseen. Tätä KHO on tulkinnut muutoksenhaun osalta siten, että valitusoikeuden asiassa muodostaa nimenomaan asianomaisuus, joko suoraan vaikuttavuuden tai päätöksen henkilölle osoittamisen kautta. Tämän yleisen poikkeusmahdollisuuden ja artiklan 5 lisäksi, artikloissa 8–11⁷¹ mainitaan, että niistä on mahdollista poiketa lailla demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömistä syistä muun muassa yleisen turvallisuuden ylläpitämiseksi tai rikollisuuden estämiseksi. Eli niistä on mahdollista poiketa toisten oikeuksien suojelemiseksi. Tämän voitaisiin nähdä olla onnistuneena perusteena pandemian aikaisissa rajoituksissa.⁷²

Poikkeusten osalta tulee huomioida myös mahdolliset sopimuspuolikohtaiset varaukset sopimukseen liityttäessä. Valitusoikeuden kannalta merkittävästi Suomi teki varauksen EIS artiklaan 6 kappaleeseen 1, joka koskee oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Toisaalta varaus koski vain suullisen käsittelyn vaatimusta artiklassa, tietyissä tuomioistuimissa. Suomen laki ei tällöin antanut mahdollisuutta suulliseen käsittelyyn näissä elimissä, mutta 1990-luvun

⁷⁰ Herlin-Karnell, 2021, s. 7–8.

⁷¹ Artikla 8 koskee yksityis- ja perhe-elämän suoja, artikla 9 ajatuksen, omatunnon ja uskonnon vapautta, artikla 10 sananvapautta ja artikla 11 kokoontumis- ja yhdistymisvapautta.

⁷² Zysset, 2022, s. 2–3.

lopun lakimuutoksissa tämä varaus tehtiin käytännössä merkityksettömäksi. Näin EIS siis vaikutti uuteen säädettävään lakiin Suomessa.⁷³

Varaumien kannalta ei tule tarkasteluun siis Suomen kohdalla mitään merkityksellistä EIT:n Covid-19-pandemian linjauksia ajatellen, sillä koko EIS:n voidaan katsoa sitovan Suomea. Toisaalta artiklan 15 poikkeamisperusteita tullaan tarkastelemaan, siten, miten EIT on arvioinut poikkeamisperusteiden paikkaansa pitävyyttä tilannekohtaisesti, ja ovatko poikkeamat olleet oikeasuhtaisia ja välttämättömiä. Lisäksi huomioidaan artiklojen 8–11 sisäänrakennetut poikkeusmahdollisuudet. Näitä voidaan taas vertailla siihen arviointiin, mitä PeVL on tehnyt lainsäädännön yhteydessä ja KHO oikeustapausten yhteydessä.

4.3 EIT:n linjaukset valitusoikeudesta Covid-19-pandemian aikana

Seuraavaksi tarkastelemme EIT:n linjauksia valitusoikeudesta. Oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden lisäksi EIT linjauksissa tulee ilmi erityisesti asianosaisuus kysymyksiä, joilla on myös vaikutusta valitusoikeuden sisältöön Suomessa, kuten Rahko ja Posti v. Suomi ja KHO 2010:27 tapausten kautta on huomattu. Oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden arviointi on tärkeää huomioida valitusoikeuden näkökulmasta, sillä ennalta tapahtuva arviointi ja oikeusturva ovat toinen puoli oikeussuojaa. Suomen oikeusjärjestelmässä ne ovat määritelty suurimmiksi osin riittäväksi oikeusturvaksi lakien ja asetusten suhteen säädettäessä perusoikeusrajoituksia.⁷⁴ Asianosaisuuden osalta on tärkeää tarkastella EIT:n tulkintaa sen suppeudesta pandemian aikana. Kuten aiemmin tutkimuksessa on huomattu, KHO on korostanut asianosaisuuden suppeaa tulkintaa jopa tilanteessa, jossa rajoitusten tosiasialliset vaikutukset muutoksenhakijan elämään ovat olleet mittavat. Suppealla tulkinnalla tässä tarkoitetaan hallintovalituksen erityispiirrettä, jossa asianosaisuus määräytyy HOL 6§ ja 7§ mukaisesti päätöksen suoraan koskevuuden tai välittömän vaikuttavuuden kautta.⁷⁵

Tapausten tarkastelussa keskitytään nimenomaan hallinnon asettamiin pandemiaan perustuneisiin rajoituksiin, jotta tutkimus pysyy koherenttina.

⁷³ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila, 2018, s. 38–40.

⁷⁴ Viljanen, 2011, s. 835–846: erityisesti PeVL roolia valvonnassa on korostettu.

⁷⁵ Mäenpää, 2019, s. 207, 222–223.

4.3.1 Asianosaisuuden arviointi

Tapauksessa *Le Mailloux v. France*⁷⁶, tuomioistuin arvioi muutoksenhakijan asianosaisuutta. Tapauksessa vedottiin Ranskan valtion epäonnistumiseen henkilöiden elämän suojelemisessa, jolloin Ranska olisi syyllistynyt EIS:n rikkomiseen. Kuitenkin EIT pitäytyi EIS artiklan 34 arvioinnissa, minkä mukaan yksilöllisellä muutoksenhakijalla on oikeus valittaa sopimuspuolen häneen kohdistuneesta rikkomuksesta. EIT siis hylkäsi valituksen, perustellen tätä sillä, että muutoksenhakija itse ei ollut kärsinyt tästä väitetystä elämän suojelun laiminlyönnistä. Oikeus totesi, että jos muutoksenhakijalta itseltään ikinä kiellettäisiin hoito suhteessa tautiin, täytyisi tämä vaatimus. Linjaus on päällepäin itsestään selvä artiklan 34 ja 35 kautta, sillä artiklassa 35 mainitaan, ettei yksilövalitusta oteta käsittelyyn, jos valittajan ei katsota kärsineen merkittävää haittaa tai jos valitus on perusteeton. Toisaalta olisiko valitus perusteeton, jos muutoksenhakijan läheinen olisi kärsinyt ja muutoksenhakija tämän seurauksena? Tuomioistuin kylläkin mainitsee tapauksessa, että valitusoikeus vaatii suoraa vaikutusta muutoksenhakijaan, joten läheisen tapauksessa vaikutus olisi todennäköisesti välillinen.⁷⁷ Toisaalta artiklan 35 kappaleessa 3 kohdassa b mainitaan, että valitus voidaan käsitellä, jos rikkomus ei tuota merkittävää haittaa, mutta ihmisoikeudelliset implikaatiot ovat suuret. Tässäkin vaadittaisiin suoraan vaikuttavuutta, mutta se silti madaltaa kynnyistä. Näinpä valitus ja väitetty epäonnistuminen näinkin abstraktissa asiassa kuin yleisesti elämän suojelussa, voidaan nähdä vaikeana tulkintatilanteena EIT:lle, joka tässä antaa liikkumisvaraa terveystilanteissa olevalle valtiolle. Seurauksena yksilövalitusta ei siis hyväksytty, sillä asianosaisuusvaatimus ei täytynyt, eikä EIT halunnut ottaa kantaa itsenäisen valtion onnistumiseen terveysuhan torjunnassa.

Toisessa tapauksessa, *Piperea v. Romania*⁷⁸, käsiteltiin erityisesti liikkumisvapautta ja yksityiselämän suojaa, joita oli rajoitettu Romanian viranomaisten toimesta Covid-19-pandemian alkuvaiheessa. Tässä tapauksessa rajoituksen instrumenttina oli valtioneuvoston asetuksen kaltainen säännös. Muutoksenhakija siis vetosi, että säännöksellä rikottiin hänen aiemmin mainittuja oikeuksiaan. Tuomioistuin kuitenkin linjasi, ettei valitusta voitu nähdä pätevänä artiklojen 34 ja 35 mukaan.⁷⁹ Rajoitukset olivat tehty maanlaajuisesti elimen toimesta, jolla oli kompetenssi siihen, eivätkä ne kohdistuneet mihinkään tiettyyn ryhmään,

⁷⁶ EIT Tuomio 3.12.2020, *Le Mailloux v. France*, 18108/20.

⁷⁷ ECHR: Factsheet – Covid-19 health crisis, s. 1.

⁷⁸ EIT Tuomio 1.9.2022, *Piperea v. Romania*, 24183/21

⁷⁹ ECHR: Factsheet – Covid-19 health crisis, s. 2–3.

vaan koko väestöön. Tässä tulee huomioitavaksi tapaus Rahko ja Posti v. Suomi, jonka mukaan, jos tosiasiallisesti tällainen säännös vaikuttaa vain tiettyyn ryhmään, tulee valitusoikeus myöntää. EIT siis katsoi, ettei lisäpoikkeuksia tarvitse myöntää, osaksi myös terveysuhan painon myötä. Poikkeama EIS:stä oli perusteltu vakavalla terveyskriisillä, ja EIT antoi liikkumavaraa jälleen valtiolle käyttäen valtion subjektiivista näkökulmaa terveyskriisin vakavuudesta perusteluissaan. Toisaalta tätä tulkintaa EIT on käyttänyt myös ennen pandemiaa.⁸⁰

Näiden tapausten perusteella on helppoa määrittää, ettei EIT ole asianosaisuuden perusteella tehnyt uusia merkittäviä linjauksia Covid-19-pandemian aikana. EIS artikloja 6, 34 ja 35 on tulkittu kuten ennen pandemiaakin, ja kuten niitä on myös Suomessa tulkittu pandemian aikana. EIT on vaikuttanut tulkintoihin Suomessa, ja KHO on seurannut tämän innoittamaa linjaa. EIT:n ja EIS:n antama liikkumavara valtioille on nähtävillä erityisesti kriisiaikana, sillä esimerkiksi tapauksessa *CGAS v. Switzerland*⁸¹, että valtiolle on annettava pandemian hauraassa tilanteessa ensisijainen rooli tasapainotella yksityisiä ja julkisen terveyden intressejä.⁸² Tämä on esillä myös siinä, miten EIT ei puutu valtioiden asettamiin pitkälle meneviin rajoituksiin valitusten kautta. Artikloissa 34 ja 35 määritetään yksityisen valitusoikeus, joka tähtää suoraan vaikuttavuuden periaatteeseen, mutta artikloissa olisi saatavilla myös poikkeus, jos ihmisoikeudellinen merkitys olisi tarpeeksi suuri. Kuitenkin terveysuhka ja ihmisten terveyden suojeleminen tasapainottaa rajoituksia, joka taas uskoakseni vaikuttaa valitusoikeuden tulkintaan. Arviointi tapahtuu siis pitkälti samoista lähtökohdista kuin Suomessa ja KHO:n tulkinta voidaan nähdä EIT:n kanssa samanlaisena.

4.3.2 Oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys

Kuten aiemmin on todettu, oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden periaatteet lähtevät EIT:n arvioinnissa EIS artikla 15 ja toisaalta eri tilanteissa lisäksi artikloista 5 ja 8–11. Suomessa näiden periaatteiden arviointi perusoikeusrajoituksissa on lähtöisin rajoitusedellytyksistä⁸³, joiden toteutumista lainsäädännössä valvoo ensisijaisesti PeVL.⁸⁴ Rajoitusten oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä pandemian aikana PeVL arvioi muun muassa mietinnöissään PeVL 14/2020 vp, PeVL 31/2020 vp ja PeVL 10/2021 vp. Lisäksi KHO arvioi

⁸⁰ Zysset, 2022, s. 11

⁸¹ EIT Tuomio 15.3.2022, *CGAS v. Switzerland*, 21881/20

⁸² ECHR: Factsheet – Covid-19 health crisis, s. 3–4.

⁸³ Viljanen, 2001, s. 37–38

⁸⁴ Viljanen, 2011, s. 835–846.

näitä yksittäistapauksissa, erityisesti, kun oli kyse alemman päätätätason määräyksistä. Asianosaisuutta tutkiessaan EIT teki jo linjauksia näiden periaatteiden suhteen, mutta niitä tutkittiin myös muuten.

Aiemmin huomioituissa tapauksissa EIT oli antanut valtiolle paljolti liikkumavaraa rajoitusten ja terveysuhan arvioimisen suhteen, erityisesti suhteessa ylimpien päätätätason määräyksiin. Oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden arviointi pohjusti lähinnä valtion itsensä tekemiin arvioihin ja yleiskuvaan pandemiasta. Tapauksessa *CGAS v. Switzerland* tuomioistuimien toteaa, että arviointi rajoitusten oikeasuhtaisuudesta on ensisijaisesti annettava paikallisille viranomaisille.⁸⁵ Oikeasuhtaisuuden suhteen tuomioistuimen voidaankin nähdä ylläpitävän lähinnä yhdenvertaisuutta, jotta rajoitukset eivät koske tiettyä ihmisryhmää syrjivästi.

KHO:hon verraten, sekin ylläpitää yleistä valituskieltoa lakeihin ja asetuksiin, mutta arvioi, paikallisen viranomaisen asemassa, yksittäisten päätösten oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä. Tämä voidaan nähdä tapauksessa *KHO 2022:63*, jossa aluehallintoviraston määräyksellä oli rajoitettu elinkeinonvapautta. KHO tutki asiaa ja määräsi, että sekä kuulemisvelvollisuuden laiminlyöminen, että rajoitukset olivat terveysuhan vuoksi välttämättömät. Toisaalta EIT oli arvioinut tapauksessa *Grăciun and others v. Romania*⁸⁶ yksityis- ja perhe-elämän suojan rikkomusta näillä perusteina pandemian aikana. Tässä tapauksessa määrättiin, ettei ollut oikeasuhtaisuutta evätä hautajaisiin osallistumasta pandemiaan vedoten, sillä Romaniassa oli julistettu poikkeusolot päättyneeksi.⁸⁷ Tässäkin tulee ilmi EIT:n huomio Romanian omasta arviosta terveysuhan laadusta, johon arvio lopulta perustuu. Lisäksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osalta tapauksessa *Alppi v. Finland*⁸⁸ arvioitiin toimien oikeasuhtaisuutta, kun terveysuhan ja karanteenin vuoksi kuuleminen pidettiin virtuaalisena. Tässäkin tapauksessa EIT huomioi valtion tavoitteen tartuntojen ja terveysuhan hillitsemiseksi, siten ettei se itse arvioi terveysuhkaa. Toisaalta tapauksessa tärkeää on myös se, että kuuleminen on voitu asianmukaisesti ja oikeudellisesti luotettavasti toteuttaa.⁸⁹

⁸⁵ ECHR: Factsheet – Covid-19 health crisis, s. 3–4.

⁸⁶ EIT Tuomio 18.2.2021, *Grăciun and others v. Romania*, 50415/15

⁸⁷ ECHR: Factsheet – Covid-19 health crisis, s. 12.

⁸⁸ EIT Tuomio 28.11.2023, *Alppi v. Finland*, 15736/22

⁸⁹ ECHR: Factsheet – Covid-19 health crisis, s. 10.

Johtopäätöksenä oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden arvioinnista voidaan vetää se, että EIT jättää sen pitkälti kansallisten viranomaisten hoidettavaksi, erityisesti siltä osin, millaiseksi terveysuhka maassa koetaan. Oikeasuhtaisuuden arviointi tulee ilmi juuri sen kautta, miten maassa muuten koetaan terveysuhka, ja miten valituksen kohteena oleva määräys soveltuu siihen tilanteeseen. Koska näiden periaatteiden arviointi on tällä tavoin valtiolähtöistä, on selvää, ettei tällaisessa tilanteessa myöskään myönnettäisi asianosaisuuteen liittyvää poikkeusta valitusoikeuteen, sellaisessakaan tilanteessa, jossa ylemmän päätätätason maanlaajuiset määräykset eivät olisi oikeasuhtaisia. Tämä tosin koskee lähinnä nimenomaan pandemian kontekstia ja tämä on tärkeä muistaa.

4.4 KHO:n ja EIT:n vertailu

Sekä KHO että EIT ovat arvioineet asianosaisuutta suoraan koskevuuden ja suoraan vaikuttavuuden periaatteiden kautta. Yleiset rajoitusmääräykset eivät ole antaneet valitusoikeutta, jollei muutoksenhakija ole pystynyt osoittamaan nimenomaisesti itselleen aiheutunutta välitöntä haittaa. Tässä ulottuvuudessa ei myöskään uusia poikkeuksia valitusoikeuteen ole löytynyt, osaksi terveysuhan vakavuuden ja tämän aiheuttaman perusoikeuksien suojelun tarpeen vuoksi. Pitkälle meneviä rajoituksia on pystytty perustelemaan vakavalla terveysuhalla. Voimme siis todeta, että pandemian kontekstissa KHO on arvioinut asianosaisuutta hyvin samankaltaisesti kuin EIT.

Toisaalta EIT:n arviot rajoitusten ja EIS:stä tehtyjen poikkeamien oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden arviointi on tapahtunut lähinnä kyseessä olevien valtioiden omien terveysuhan arvioiden kautta. Suomessa rajoituksia on ennalta arvioinut PeVL ja se on suorittanut tehtävänsä arvioiden toimivallan antoa suhteessa vallitsevaan terveysuhkaan. Väliaikaiset säännökset ovat mahdollistaneet uuden arvioinnin säännöllisin väliajoin. EIT:n tulkinta antaa kuitenkin periaatteessa valtiolle mahdollisuuden poistua oikeasuhtaisuuden rajoista, jos se määrittelee itse terveysuhan laajaksi ja rajoitukset välttämättömiksi, vaikka ne eivät sitä välttämättä olisi. Tällainen on siltikin ollut lähinnä mahdollista vain sen vuoksi, että EIT on antanut pandemian kontekstissa valtioille suhteellisen paljon liikkumavaraa, sillä paikallisilla viranomaisilla on uusimmat tartuntatiedot, ja ihmisten elämän suojelussa on vaadittu nopeita toimia. Nopeita toimia on myös KHO tulkinnut tärkeämmiksi kuin kuulemisvelvollisuuden täyttymisen tapauksessa KHO 2023:9. Pandemian kontekstin rajat ovat määritelty, kun EIT on määrittänyt yksityis- ja perhe-elämän rajoituksen sopimuksen vastaiseksi tilanteessa, jossa valtio itse oli päättänyt poikkeusolot. Tällöin artiklan 8

poikkeamisperusteet eivät enää täyttyneet. Suomessa KHO saman oikeuden osalta tapauksessa KHO 2021:1, ettei kunnan viranomaisella ollut lain antamaa toimivaltaa oikeuden rajoittamiseen. Tähän liittyi olennaisesti myös EIS artiklan 8 poikkeamisperusteen, lailla säättämisen, puuttuminen, ja toisaalta Suomen oikeusjärjestelmän vastaava perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymisen periaate. Lain säättämisessä ei ollut tutkittu edellytysten täyttymistä, joten se ei voinut sisältää rajoitukseen tarvittavaa toimivaltaa.

5 Johtopäätökset

Tutkimuksen perusteella voimme esittää seuraavat johtopäätökset:

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen osalta – miten KHO linjasi yksityishenkilön ja yritysten valitusoikeutta Covid-19-pandemian aikaisiin rajoituksiin – KHO:n linjaus Covid-19-pandemian aikaisista valitusoikeutta koskevista ratkaisuista on yhtenevä hallintolainkäyttölain esitöissä määritellyn asianosaisen valitusoikeuden linjauksen kanssa. Oikeuskäytännön perusteella valitusoikeus myönnettiin vain niille, joihin rajoitukset vaikuttivat välittömästi ja suoraan. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2023:9 yksityishenkilö A ei saanut valitusoikeutta liikuntatilojen sulkemista koskevasta päätöksestä, koska sulkupäätöksellä ei ollut häneen kohdistuvaa suoraa vaikutusta. Sen sijaan kuntokeskuksella oli valitusoikeus, koska sulkupäätös vaikutti suoraan sen elinkeinonvapauteen. Tämä linjaus vahvistaa sen, että valitusoikeuden myöntäminen ei perustu vain yleiseen oikeussuojan tarpeeseen, vaan se edellyttää konkreettista henkilökohtaista vaikutusta, joka kohdistuu suoraan valittajan oikeuksiin.

Toisen tutkimuskysymyksen osalta – miten KHO arvioi Covid-19-pandemiaan liittyvien rajoituspäätösten lainmukaisuutta – KHO tarkasteli erityisesti, oliko rajoitukset määrätty PL:n ja TTL:n sääntelyn mukaisesti. KHO painotti viranomaisten velvollisuutta perustaa rajoitukset riittävään selvityksiin ja asiantuntijoiden näkemyksiin, kuten THL:n sekä alueellisten sairaanhoitopiirien arvioihin. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2023:9 vahvistettiin viranomaisten oikeus tehdä nopeita ja laajoja päätöksiä poikkeuksellisissa olosuhteissa, kuten Covid-19-pandemian aikana. KHO katsoi, että AVI:n tekemät perusoikeuksia rajoittavat sulkupäätökset olivat lainmukaisia, koska ne perustuivat riittäviin selvityksiin ja olivat välttämättömiä väestön terveyden suojelemiseksi. Tämä tuo esiin sen, että poikkeuksellisissa tilanteissa viranomaisilla on laaja toimivalta, mutta sen käyttö on oikeutettua vain, jos se täyttää perusoikeusjärjestelmän asettamat vaatimukset. Ratkaisussa KHO 2021:1 keskeisenä ongelmana oli sen sijaan se, ettei vammaispalvelupäälliköllä ollut toimivaltaa tehdä ratkaisua vierailukiellon asettamisesta, sillä se rajoitti pitkälle menevästi vierailijoiden ja asukkaiden perusoikeuksia. Päätöstä arvioitiin siis sekä perusoikeusrajoitusten edellytysten että toimivaltasäännösten näkökulmasta. Tapauksesta voidaankin huomata väliaikaisten säädösten ja TTL:n tavallisen säännöksen välinen annetun toimivallan ero. Vain väliaikaisia säännöksiä oli arvioitu PeVL osalta perusoikeuksien rajoitusedellytysten ja pandemian kaltaisen

terveysuhan kannalta ja täten vain niiden kautta oli annettu riittävää toimivaltaa rajoittaa perusoikeuksia pitkälle menevästi.

Kolmannen tutkimuskysymyksen osalta – millä perusteella KHO arvioi perusoikeuksien rajoittamista suhteessa rajoitustoimenpiteisiin – yksi keskeisistä painopisteistä oli perusoikeuksien keskinäinen punninta ja rajoitusten oikeasuhtaisuus. KHO:n linjausten tarkastelemiseksi perusoikeuksien kontekstissa on ollut tärkeää huomioida PeVL:n rooli Suomen oikeusjärjestelmässä.⁹⁰ Käsittelemissämme oikeustapauksissa KHO on tukeutunut PeVL:n rooliin nimenomaan perusoikeuksien toteutumisen valvojana.⁹¹ Tapauksissa keskeisimmät perusoikeudelliset arviot on tehty PeVL:n lausunnoissa ja mietinnöissä jo ennen säännösten voimaan saattamista. PeVL on arvioinut säännösten mahdollistamia perusoikeusrajoituksia perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta.⁹² Suomessa käytössä olevan vallanjaon mukaisesti KHO on kunnioittanut tätä arviointia tapauksissa joko hiljaisuudellaan suhteessa rajoitusedellytysten toteutumiseen laissa tai, kuten tapauksessa KHO 2022:63, määrittänyt HOL:in ja oikeuskirjallisuuden mukaisesti valtioneuvoston asetukset valitusoikeuden ulkopuolelle.⁹³ Vallanjaon kunnioittaminen näkyy myös valitusoikeuden tavallisen, suppean määritelmän⁹⁴ ylläpitämisessä myös silloin, kun on kyse pitkälle menevistä rajoituksista. Lisäksi PL 21 §:ää on tulkittu tämän periaatteen mukaisesti. Tapauksissa on arvioitu välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta erityisesti sen suhteen, miten päätös tai määräys on sopinut alkuperäisen lain antamaan toimivaltaan ja selvitykseen, johon määräys tai päätös on perustunut. KHO:n linjauksissa välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta näkyy selvästi terveysuhan merkitys: ensinnäkin rajoitusten hyväksynnässä, mikäli selvitysvelvollisuus on täyttynyt, ja toiseksi valitusoikeuden rajaus päätöksen suoraan koskemisen periaatteen mukaisesti.

Neljännän tutkimuskysymyksen osalta – miten KHO:n arviointi ja linjaukset vertautuvat EIT:n ratkaisuihin Covid-19-pandemian ajalta – tarkasteltiin erityisesti asianosaisuuden sekä rajoitusten eli sopimuspoikkeamien oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden arviointia. KHO on siis pandemian aikana asianosaisuuden suhteen pitäytynyt asianosaisuuden HOL mukaisessa määritelmässä, jota myös EIT on soveltanut EIS:n artiklojen 34 ja 35 välityksellä.

⁹⁰ Viljanen, 2011, s. 835–846.

⁹¹ Viljanen, 2011, s. 838–844.

⁹² mm. PeVL 14/2020 vp, s. 4–6, PeVL 31/2020 vp, s. 3–4, PeVL 10/2021 vp, s. 2–4.

⁹³ Viljanen, 2011, s. 835–836.

⁹⁴ Mäenpää, 2019, s. 207.

Pitkälle menevien rajoitusten ja niiden tosiasiallisten merkittävien vaikutusten vuoksi, on molempien kohdalla nähty mahdollisuus poikkeukseen aikaisemmasta tulkinnasta. Kuitenkin molemmat tuomioistuimet ovat jatkaneet aikaisempaa tulkintaa, tukeutuen terveysuhan vakavuuteen tässä tulkinnassa. Oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden suhteen KHO on tukeutunut PeVL:n arvioihin ja EIT taas kansallisten viranomaisten ensisijaisuuteen toimien arvioinnissa. Molemmat ovat kuitenkin toimivallan ja poikkeamisperusteiden puuttuessa puuttuneet oikeuksien rajoituksiin. Näistä tulkinnoista voimme huomata, että selviä eriävyyksiä ei ole, ja molemmat tuomioistuimet ovat antaneet poliittisille päättäjille liikkumavaraa vakavan terveysuhan torjumiseen.

Linjauksista voidaan johtaa myös se perusoikeudellisesti merkittävä seikka, että rajoituksia on perusteltu oikeudella elämään sekä julkisen vallan velvollisuudella turvata perusoikeuksia. Tämä on myös oikeuttanut valitusoikeuden suppean tulkinnan. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2023:9 KHO katsoi, että valitusoikeuden suppean määritelmän soveltaminen oli perusteltua väestön terveyden ja ihmisen elämän suojelun vuoksi. Ratkaisussa ilmenee myös terveysuhan sekä perusoikeuksien ja yhteiskunnan suojelun painoarvo tilanteissa, joissa asianosaisen kuulemisvelvollisuutta on laiminlyöty. KHO linjasi, että viranomaisilla oli kiireellisissä olosuhteissa mahdollisuus tehdä kuntosalin sulkemista koskeva päätös asianosaista, koska kuulematta jättäminen on oikeudellisesti hyväksyttävää TTL:n tarkoituksen saavuttamiseksi. KHO:n mukaan kuntosalien sulkeminen oli oikeasuhtaista ja välttämätöntä heikentyneen pandemiatilanteen vuoksi. Sulkemispäätös ei myöskään rikkonut PL:n suojaamaa elinkeinovapautta tai omaisuudensuojaa, sillä rajoitukset olivat väliaikaisia ja perusteltuja. Koska PL 21 § turvaa hyvän hallinnon periaatteet, jotka on tarkemmin määritelty HL:ssa, voidaan terveysuhan vaikutus nähdä perusoikeudellisesti merkittävänä ja konkreettisena punnintatilanteena – ja siten osana KHO:n linjauksia.