



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

Yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten rajoittaminen
tartuntatautilain 58 §:n nojalla yleisvaarallisen tartun-
tataudin aiheuttamassa epidemiassa

Lahti Soile

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

OTM-tutkielma

30.3.2022

Ohjaaja: Rautiainen Pauli

Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

Oikeustieteiden laitos

Oikeustieteen maisterin koulutusohjelma

Lahti, Soile Marjut Johanna: Yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten rajoittaminen tartuntatauti-
lain 58 §:n nojalla yleisvaarallisen tartuntataudin aiheuttamassa epidemiassa

Opinnäytetutkielma, xii+ 96 sivua

Tutkielman ohjaaja, yliopistonlehtori, dosentti Pauli Rautiainen

Maaliskuu 2022

Asiasanat: tartuntatautilaki, hallintolaki, kokoontumislaki, perustuslaki, perusoikeudet, perusoikeuksien rajoittaminen, yleisötilaisuus, yleinen kokous, yleisvaarallinen tartuntatauti

Tiivistelmä:

Tutkielmassa selvitetään yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten rajoittamista tartuntatautilain (1227/2016, TTL) 58 §:n nojalla. TTL 58 §:n lainopillisen tulkinnan ja systematisoinnin ohella tutkielmassa tehdään *de lege ferenda* -kannanottoja sääntelyn kehittämiseksi vastaisuuden varalta.

TTL 58 §:n mukaan kunta tai aluehallintovirasto voi kieltää tai rajoittaa yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten järjestämistä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Vaikka TTL 58 §:n säännös on joustava, sen sisältämää harkintavallan käyttöä ohjataan sisällöllisesti ja menettelyllisesti monin tavoin perustuslaissa (621/1999) ja hallintolaissa (434/2003). 58 §:ssä säädetyt laajan tartuntavaaran toimet voivat olla ennakoivia, mutta niiden on aina perustuttava asiantuntija-arvioon toimenpiteiden välttämättömyydestä.

TTL 58 §:n koronapandemian aikainen soveltaminen osoittaa, että säännöksen laajoja perusoikeusvaikutuksia ei lain säätämisympäristössä kaikessa syvyydessään tunnistettu ja että sen soveltamisala ja kokoontumislaista (530/1999) johdetut käsitelmäritellyt rajaavat tartuntatautien torjuntatoimenpiteitä epätarkoituksenmukaisella tavalla.

Tutkielmassa esitetään, että TTL 58 §:n soveltamisalaa tulisi laajentaa. Vastaavasti tulisi laintasoisesti määritellä päätöksen edellytyksenä oleva välttämättömyys sekä muut keskeiset tartuntatautien torjunnan periaatteet. Tartuntatautien torjunnassa esitetään harkittavaksi torjuntatoimenpiteiden keinovalikoiman sitomista kulloisenkin häiriötilanteen tarkempaan laatuun, josta päätettäisiin erillään varsinaisista torjuntatoimista.

Tartuntatautien torjuntaviranomaisten toimivaltuuksia tulisi edelleen selkeyttää ja myös täydentää. Alueellisten häiriötilanteiden johtamistoimivaltuutta ei tällä hetkellä ole kenelläkään tartuntatautien torjuntaviranomaisista. Vastaavasti valtakunnallisten tilanteiden osalta puuttuu toimivaltainen viranomaisen päättämään koko maata koskevista rajoituksista.

Sisältö

1	Tutkimustehtävä.....	1
1.1	Johdanto	1
1.2	Tutkimuskysymys ja työn rakenne	2
1.3	Metodi ja rajaukset	4
1.4	Tutkimusaiheen valinnasta	6
2	Päätöksenteosta TTL 58 §:n nojalla	8
2.1	Keskeiset käsitteet ja tartuntatautien torjuntatyön yleiset lähtökohdat.....	8
2.2	Valtakunnalliset viranomaiset.....	10
2.3	Alueelliset viranomaiset	10
2.4	Paikalliset viranomaiset.....	12
2.5	Viranomaisten yhteistyöstä ja sen arviointia.....	12
3	Yleinen kokous ja yleisötilaisuus rajoituspäätöksen kohteena	20
3.1	Yleinen kokous ja yleisötilaisuus käsitteinä	20
3.2	Kokoontumislaki ja tartuntatautilain nojalla annettava päätös.....	22
3.3	Kokoavia näkökohtia	26
4	Rajoittaminen ja kieltäminen	28
4.1	Käyttöala ja toimien ajallinen ulottuvuus	28
4.2	Kieltäminen kokonaan tai rajoittaminen edellytyksiä asettamalla.....	29
4.3	Rajoittamisen reunaehdot	32
5	Välttämättömyys päätöksen edellytyksenä	35

5.1	Välttämättömyyden arvioinnin lähtökohdat.....	35
5.2	Välttämättömyyden alueellinen ulottuvuus	39
5.3	Oikeasuhtaisuus osana välttämättömyyden arviointia	40
6	Valtiosääntöset veloitteet päätöksenteon lähtökohtana	43
6.1	Yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten rajoittamisen perusoikeusasetelma.....	43
6.1.1	Suojattavat oikeudet	47
6.1.2	Rajoitettavat oikeudet	49
6.2	Perusoikeuksien rajoittamisesta	53
6.3	Kokoavia näkökohtia ja perusoikeuksien punnintaa	57
7	Hallinto-oikeudellinen harkintavallan käytön ohjaus.....	63
7.1	Päätöksenteon ohjaus.....	63
7.2	Hallinnon oikeusperiaatteet TTL 58 §:n nojalla annetussa päätöksessä	68
7.2.1	Asian selvittäminen ja asianosaisen kuuleminen	69
7.2.2	Kysymys asianosaisen valitusoikeudesta	73
7.2.3	Päätöksen perusteleminen.....	74
7.3	Hallinto-oikeudellisesta harkintavallan käytöstä.....	78
8	Näkökulmia sääntelyn kehittämiseen	82
8.1	Kehittämisen arviointia perustuslain asettamista lähtökohdista	82
8.2	Edellytyksistä, sisällöstä ja periaatteista säätäminen	87
8.3	Tartuntatautilaki ja erilaiset häiriötilanteet	90
8.4	Lain implementaatio ja seuranta onnistuneen sääntelyn osana.....	93
9	Lopuksi.....	95

LÄHTEET

Kirjallisuus

Arajärvi, Pentti: Johdatus sosiaalioikeuteen. Alma Talent Fokus 2011.

Arola, Helmi: Tartuntatautilain mahdollistamien tahdosta riippumattomien toimenpiteiden suhde perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin. Edilex 29.6.2011. [[1110005.pdf \(edilex.fi\)](#)]

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020. Turenki 2021.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas Ojanen – Scheinin, Martin – Tuori Kaarlo - Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Alma Talent Fokus 2011.

Hakalehto-Wainio, Suvianna: Valta ja vahinko: Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Helsinki 2008.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Helsinki 2011.

Karhu, Juha: Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi. Lakimies 5/2003, s. 789–807.

Keinänen, Anssi – Vuorela, Miikka: Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä? Lakimies 2/2015 s. 170–195.

Koivisto, Ida: Julkisen vallan rajoilla. Lakimies 5/2014, s. 675–694.

Koivuluoma, Anu – Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti: Hallinto-lainkäyttö. Alma Talent Fokus 2015.

Koivuranta, Eija: Perusteltuja rajoituksia vai huonoa kohtelua – selvitys sosiaali- ja terveydenhuollon pakotteista. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2001:33. Helsinki 2001.

Koskentausta, Lauri: Elinkeinovapauden lainsäädännöllisestä rajoittamisesta pandemian perusteella. Liikejuridiikka 1/2021.

Kotkas, Toomas: Hallinto-oikeudellisen harkintavaltaopin päivitys kotimaisen sosiaalioikeudellisen lainsäädännön valossa. Lakimies 6/2011, s. 1130–1151.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Alma Talent Fokus 2018.

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta erityisesti julkisoikeuden alalla. Helsinki 1990.

Lavapuro, Juha: Oikeuden resilienssi. Lakimies 7–8/2020 s. 1262–1267.

Lavapuro, Juha: Perusoikeusargumentaation kontrolloitavuudesta. Teoksessa Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Vantaa 2012.

Lehtonen, Lasse – Lohiniva-Kerkelä, Mirva – Pahlman, Irma: Terveysjuridiikka. Alma Talent 2015.

Liljeström, Marita: Tuomioistuimetko arvioimaan sairaanhoitoa koskevia ratkaisuja? Teoksessa Korkein hallinto-oikeus 80 vuotta, s. 121–140. Helsinki 1998.

Liljeström, Marita: Terveyspalvelujen järjestämistä koskevat kiistat hallintotuomioistuimissa. Defensor Legis 2003, s. 86–98.

Lohiniva-Kerkelä, Mirva: Terveystuollon juridiikka. Helsinki 2007.

Muukkonen, Matti: Yhdistymisvapaus ja yhdistysoikeuden järjestelmä. Joensuu 2012

Muukkonen, Matti: Tehtävä- ja toimivallanjaosta yleisvaarallisen tartuntataudin torjunnassa. *Defensor Legis* 2021/2, s. s. 238.

Muukkonen, Matti: Voiko oikeudelle osoittaa mieltä asettaa ehtoja? [[Matti Muukkonen: Voiko oikeudelle osoittaa mieltä asettaa ehtoja? – Perustuslakiblogi \(wordpress.com\)](#)] (28.2.2022)

Muukkonen, Matti – Rautiainen, Pauli: Eduskunnan tulisi kumota tartuntatautilain 58 d § kokonaan ja hylätä hallituksen esitys pykälän muuttamiseksi. [[Matti Muukkonen & Pauli Rautiainen: Eduskunnan tulisi kumota tartuntatautilain 58d § kokonaan ja hylätä hallituksen esitys pykälän muuttamiseksi – Perustuslakiblogi \(wordpress.com\)](#)] (1.3.2022)

Mäenpää, Olli: *Hallinto-oikeus*. Helsinki 2000.

Mäenpää, Olli: *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. 4. painos. Helsinki 2011.

Mäenpää, Olli: *Oikeudenkäynti hallintoasioissa*. Helsinki 2019.

Määttä, Tapio (toim.): *Oikeudellisen ajattelun perusteita*. Joensuu 2018.

Neuvonen, Riku – Rautiainen, Pauli: Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittelyminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä. *Lakimies* 1/2015 s. 28–53

Nieminen, Liisa: *Terveys ihmisoikeuskysymyksenä*. Helsinki 2015.

Paunio, Riitta-Liina: *Perusoikeudet ihmisten arjessa – eduskunnan oikeusasiamiehen rooli ja sen muutokset*. Vantaa 2012.

Rautiainen, Pauli: *Kuvataiteilijan oikeudellinen asema. Ammattimaista taiteellista toimintaa rajoittava ja edistävä oikeussäätely*. Tampere 2012.

Rautiainen, Pauli: Perusoikeuden heikennyskielto. Oikeus 3/2013, s. 261–283.

Rautiainen, Pauli; Mitä tapahtui 28.12.2021 Senaatintorin laidalla ja mitä siitä seurasi? [[Pauli Rautiainen: Mitä tapahtui 28.12.2021 Senaatintorin laidalla ja mitä siitä seurasi? – Perustuslakiblogi \(wordpress.com\)](#)] (28.2.2022)

Rautiainen, Pauli: Harkintavallan käyttöä koskevia huomioita AVlen rajoituspäätöksiä koskevaan tällä viikolla käytyyn keskusteluun. [[Pauli Rautiainen: Harkintavallan käyttöä koskevia huomioita AVlen rajoituspäätöksiä koskevaan tällä viikolla käytyyn keskusteluun – Perustuslakiblogi \(wordpress.com\)](#)] (1.3.2022)

Sakslin, Maija: Perusoikeuksien rajoittamisesta ja niistä poikkeamisesta. Teoksessa Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020. Turenki 2021.

Saraniva, Seela: Perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuuden vaatimus. Edilex 7.2.2019. [[19512.pdf \(edilex.fi\)](#)]

Scheinin, Martin: Perustuslain velvoittavuudesta. Teoksessa Juhlajulkaisu Antero Jyränki 1933–9/8–1993, s. 201–208. Turku 1993.

Scheinin, Martin: Perusoikeuskonfliktit. Teoksessa Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Vantaa 2012.

Scheinin, Martin: Kokoontumis- ja mielenosoitusvapaus koronaepidemian aikana. [[Martin Scheinin: Kokoontumis- ja mielenosoitusvapaus koronaepidemian aikana – Perustuslakiblogi \(wordpress.com\)](#)] (28.2.2022)

Tarasti, Lauri: Yhteiskunnan oikeudellistuminen. Defensor Legis N:o 4/2002.

Tuori, Kaarlo: Sosiaalioikeus – itsenäinen oikeudenala? Lakimies 2/1997 s. 171–181.

Tuori, Kaarlo: Sosiaalioikeus. 3. laitos. Helsinki 2004.

Tuori, Kaarlo: Perusoikeudet hallinnossa. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, s. 721–730. Alma Talent Fokus 2011.

Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. Alma Talent Fokus 2016.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki 2001.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, s. 139–170. Alma Talent Fokus 2011.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, s. 89–138. Alma Talent Fokus 2011.

Virallislähteet

HE 145/1998 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle kokoontumislainsiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 40/2017 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 82/2017 vp) eduskunnalle laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta.

HE 29/2018 vp, Hallituksen esitys laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 245/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 131/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 5/2009 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 227/2008 vp) laiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta

PeVL 55/2016 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 169/2016 vp) eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta.

PeVL 11/2016 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 13/2016 vp) tartuntatautilaksi.

PeVM 2/2020 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta M 1/2020 vp.

PeVM 11/2020 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi (M 10/2020 vp).

PeVL 44/2020 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 245/2020 vp) eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 14/2020 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 72/2020 vp) eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVM 25/1994 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä (HE 309/1993 vp) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Perusoikeustyöryhmä 1992:n mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisuja. 2/1993.

StVM 24/2016 vp, Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 13/2016 vp) eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävienjaon selvityshanke. [[Valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävienjaon selvityshanke - Valtiovarainministeriö \(vm.fi\)](#)] (1.3.2022)

Internet-lähteet

Toimintasuunnitelma COVID-19 -epidemian hillinnän hybridistrategian toteuttamiseksi. [[Toimintasuunnitelma COVID-19 -epidemian hillinnän hybridistrategian toteuttamiseksi 2021–22 - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](#)] (28.2.2022)

Sosiaali- ja terveysministeriön aluehallintovirastoille antamat ohjauskirjeet. [[STM:n antamat ohjeet koronavirustilanteessa - Sosiaali- ja terveysministeriö](#)] (28.2.2022)

Aluehallintovirastojen usein kysyttyä koronaviruksesta -palsta. [[Usein kysyttyä koronaviruksesta - Korona - Uutishuone - Aluehallintovirasto](#)] (28.2.2022)

Koronpäätökset syntyvät yhteistyössä lain, asiantuntija-arvioiden ja ohjauksen pohjalta. Blogikirjoitus. [[Koronapäätökset syntyvät yhteistyössä lain, asiantuntija-arvioiden ja ohjauksen pohjalta - Aluehallintovirasto \(avi.fi\)](#)] (28.2.2022)

Oikeustapaukset

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2020:108

KHO 2019:110

KKO 1984 II 2

KHO 1983 II 64

Hallinto-oikeudet

Itä-Suomen HaO 9.9.2021, 1848/2021

Hämeenlinnan HaO 20.12.2021, H1256/202

Hämeenlinnan HaO 10.2.2022, H236/2022, Dnro 20475/03.04.04.0429/21

Pohjois-Suomen HaO 6/2022, Dnro 21781/03.04.04.04.29/202.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätökset

OKV /433/70/2020. Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 20.10.2020. [[Ratkaisut – Oikeuskanslerinvirasto \(okv.fi\)](#)]

OKV/1726/10/2020. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu 21.9.2020. [[ratkaisu_ministerion_ohjeet_aluehallintovirastolle_okv_1726_10_2020.pdf](#)]

Oikeuskansleri Tuomas Pöystin lausunto valtioneuvostolle 28.12.2021. [[Kannanotto Oka 28 12 2021 STM min Kiuru Tuominen VNA I ja II ylimääräinen istunto klo 13 00.pdf](#)]

Oikeuskansleri Tuomas Pöystin lausunto valtioneuvostolle Uudenmaan liikkumisrajoitusten kumoamisesta 15.2.2020. [[Osapuoli, henkilö \(okv.fi\)](#)]

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätökset

EOAK/4526/2020. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 14.1.2021. [[Vierailut hoivakodeissa \(oikeusasiamies.fi\)](#)]

EOAK/3535/2020. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 10.12.2021. [[Vantaan kaupungin nettely eristämispäätöksen tekemisessä ja sen tiedoksiannossa \(oikeusasiamies.fi\)](#)]

EOAK/8324/2020. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 27.12.2021
[[Tartuntatautilain mukaisten päätösten antaminen ja neuvonta \(oikeusasiamies.fi\)](#)]

Lyhenneluettelo

avi	Aluehallintovirasto
EIOS	Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 18-19/1990), Euroopan ihmisoikeussopimus
HaO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (434/2003)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KokL	Kokoontumislaki (530/1999)
KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleis-sopimus ja siihen liittyvä valinnainen pöytäkirja yksilövalituksista (SopS 7-8/1976)
PL	Suomen perustuslaki (621/1999)
PeV	Perustuslakivaliokunta
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
VN	Valtioneuvosto
THL	Terveysten ja hyvinvoinnin laitos
TTL	Tartuntatautilaki (1227/2016)
TSS-sopimus	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976)

1 Tutkimustehtävä

1.1 Johdanto

Tämän OTM-tutkielman tarkoituksena on lainopin keinoin selvittää yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten järjestämisen rajoittamista tartuntatautilain (1227/2016, TTL) 58 §:n nojalla. Tavoitteena on tutkia TTL 58 §:n nojalla tehtävän hallintopäätöksen edellytyksiä, käyttöalaa ja reunaehdotuksia yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen ehkäisemisen toimenpiteinä. TTL 58 §:n tulkinnan ja systematisoinnin sekä käytännön kokemuksen säännöksen soveltamisesta pohjalta tutkielmassa tehdään joitakin *de lege ferenda* -kannanottoja sääntelyn kehittämiseksi vastaisuudessa. Työn viitekehyksenä on koronapandemia, ja sen aikainen käytäntö laajan tartuntavaaran toimenpiteenä aiemmin harvoin sovelletun säännöksen tulkinnasta ja käytöstä.

Koronapandemian aiheutti uusi koronavirus SARS-CoV-2, joka on taudinaiheuttaja, johon ihmisillä ei ole aiempien tartuntojen tuomaa spesifiä immunologista vastustuskykyä. Kiinassa joulukuussa 2019 todettujen uuden koronaviruksen aiheuttamien keuhkokuumetapausten jälkeen Covid-19-tauti alkoi leviää maailmalla nopeasti. Suomessa Covid-19-viruksen aiheuttama vaikea infektio lisättiin valtioneuvoston ylläpitämään yleisvaarallisten tartuntatautiin luetteloon (146/2017) asetuksella (69/2020), ja koronavirusinfektiota on tullut torjua yleisvaarallisena tartuntatautina 14. helmikuuta 2020 lähtien. Maailman terveysjärjestö (WHO) julisti uuden koronaviruksen aiheuttaman epidemian pandemiaksi 11.3.2020. Suomessa ensimmäinen koronavirusstartunta löydettiin Kiinasta kotoisin olevalta turistilta 29.1.2020, mutta varsinainen koronavirus-epidemia alkoi Suomessa maaliskuussa 2020. 12.3.2020 valtioneuvosto teki ensimmäistä kertaa periaatepäätöksen, jolla se suositteli yli 500 hengen yleisötilaisuuksien kieltämistä uuden koronaviruksen aiheuttaman infektion leviämisen ehkäisemiseksi koko maassa tartuntatautilain 58 §:n nojalla.

Aluehallintovirastot tekivät 13.3.2020 ensimmäiset tartuntatautilain 58 §:n mukaiset päätökset, ja kielsivät yli 500 hengen yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten järjestämisen toimialueillaan.

Koska koronaviruksen leviämisen laajuudesta maan eri osiin ei vielä silloin kattavasti tiedetty, kiellot olivat aluksi samansisältöisiä koko maassa. Alueiden epidemiologisten tilannekuvien muodostuttua koronaviruksen leviämistä on torjuttu epidemiatilanteen mukaan vaihtuvin rajoituksin valtakunnallisin, alueellisin ja paikallisoin toimin.

Vaikka koronapandemian aikana Suomessa on työtä kirjoittaessa ollut kahteenkin otteeseen poikkeusolot¹, epidemian torjunta väkeä kokoavien tilaisuuksien rajoittamisessa on perustunut normaaliolojen lainsäädäntöön eikä yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia ole missään vaiheessa epidemiaa rajoitettu muuten kuin tartuntatautilain nojalla. Epidemian kestäessä tartuntatautikiin on lisätty uusia pykäläiä, joilla on laajennettu viranomaisten keinovalikoimaa epidemian leviämisen estämisessä ja ulotettu ne koskemaan muitakin väkeä kokoavia tilanteita kuin tartuntatautilain 58 §:ssä tarkoitettuja yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia. Läpi pandemian muuttumattomana pysynyt tartuntatautilain 58 § on ollut yksi rajoitustoimien kulmakivistä.

1.2 Tutkimuskysymys ja työn rakenne

Tartuntatautilain 58 §:ssä säädetään laajaan tartunnanvaaraan liittyvistä toimenpiteistä. Säännöksen 1 momentin mukaan, kun laajaa tartunnan vaaraa aiheuttava yleisvaarallinen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäilty tartuntatauti on todettu tai sen esiintyminen on perustellusti odotettavissa, kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin voi päättää toimialueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden, oppilaitosten, päiväkotien, asuntojen ja vastavien tilojen sulkemisesta sekä yleisten kokousten tai yleisötilaisuuksien kieltämisestä. Edellytyksenä on lisäksi, että toimenpide on välttämätön yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Aluehallintovirasto voi tehdä alueellaan vastaa-

¹ Ensimmäisen kerran valtioneuvosto totesi 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, että Suomessa vallitsee koronavirustilanteen vuoksi poikkeusolot. Poikkeusolot todettiin päättyneeksi 15.6.2020 ja päätös tuli voimaan seuraavana päivänä 16.6.2020. Toisen kerran maassa oli koronavirustilanteen johdosta poikkeusolot ajalla 1.3.–27.4.2021.

vat päätökset silloin, kun ne ovat tarpeen usean kunnan alueella. Säännöksen 3 momentin perusteella edellä tarkoitetut päätökset voidaan tehdä enintään yhden kuukauden ajaksi. Toimenpiteet on heti lopetettava, kun tartunnan vaaraa ei enää ole.

Työn tutkimuskysymyksenä on selvittää tartuntatautilain 58 §:ssä säädettyjen yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten rajoittamisen käyttöala ja päätöksenteon oikeudelliset reunaehdot. Työssä tutkitaan TTL 58 §:n sisältöä sekä sitä, mitä edellytyksiä voimassa olevan oikeuden kokonaisuus säännöksen nojalla tehtävälle hallintopäätökselle ja siihen liittyvälle harkintavallan käytölle asettaa. Tutkielman tutkimuskysymykseen vastaamisen kannalta keskeiset asiakokonaisuudet on jaoteltu lukuihin 2–7.

Työn aloittaa luku 2, jossa käsitellään tartuntatautien torjuntaa ja siihen liittyvää päätöksentekoa yleisesti. Luvussa määritellään keskeiset käsitteet ja kuvataan TTL 58 §:ää koskeva päätöksentekoprosessi. Osana tätä avataan tartuntatautien torjuntaviranomaisia ja arvioidaan niiden rooleja valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti. Luvussa syvennyttään viranomaisten yhteistyöhön, joka on TTL 58 §:n mukaisen päätöksen ja siihen liittyvän harkintavallan käytön keskiössä.

Luvussa 3 analysoidaan tarkemmin TTL 58 §:n mukaisen päätöksen soveltamisalaa, kohdentumista sekä säännöksen tulkinnallisia rajoja. Tätä varten tarkastellaan käsitteitä yleinen kokous ja yleisötilaisuus sekä rajoittamisen ja kieltämisen tulkinnallista problematiikkaa säännöksen sanamuodon mukaisessa kontekstissa. Asian ymmärtäminen edellyttää myös kokoontumislain (530/1999) tarkastelua.

Työn luvussa 4 hahmotellaan TTL 58 §:n nojalla tapahtuvan toimenpiteen sisältöä. Työssä pyritään hahmottelemaan täyskiellon vaihtoehtona olevien kevyempien rajoitusten sisällöllistä käyttöalaa ja reunaehtoja sekä sitä, miten kieltojen ja rajoitusten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta tulisi oikeudellisesti arvioida. Tarkoitus on analysoida kysymystä oikeudesta asettaa ehtoja täyskieltopäätökseen nähden lievempänä ratkaisuna, ja tässä yhteydessä myös kysymystä ehtojen sisällöstä sekä kattavuudesta.

Keskeisenä TTL 58 §:n soveltamiseen liittyvänä kysymyksenä työn luvussa 5 analysoidaan, miten TTL 58 §:n mukaisen päätöksen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta tulisi oikeudellisesti hahmottaa ja arvioida. Keskiöön nousee päätöksen epidemiologinen ja lääketieteellinen asiantuntija-arviointi, ja näiden kietoutuminen päätösharkinnassa asian oikeudelliseen arviointiin. Lyhyesti tarkastellaan myös arvioinnin maantieteellistä ulottuvuutta.

Luvussa 6 ja 7 pyritään tunnistamaan TTL 58 §:n mukaisen hallintopäätöksen tekemistä koskevat keskeiset valtiosääntöoikeudelliset velvoitteet sekä hallinto-oikeudelliset reunaehdot. Tätä varten tarkastelussa siirrytään tartuntatautilain sisäisistä kysymyksistä oikeusjärjestyksen kokonaisuuden puolelle. Luvussa 6 arvioidaan muun muassa kokoontumisrajoitusten suhdetta perusoikeuksiin ja perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin ja luvussa 7 taas analysoidaan TTL 58 §:n nojalla tehtävän päätöksen hallinto-oikeudelliset harkintavallan käyttöä määrittävät elementit. Sekä luvussa 6 että 7 oleviin asioihin syvennyttään vain sen verran kuin se on tutkielman kysymyksenasettelu huomioden tarkoituksenmukaista.

Tutkielman luvussa 8 hyödynnetään aiemmissa luvuissa TTL 58 §:stä tehtyä oikeusdogmaattista analyysia sääntelyn mahdollisten kehitysnäkökohtien pohjaksi. Tavoitteena on TTL 58 §:n tulkinta- ja systematisointitehtävän rinnalla hahmotella joitakin näkökohtia siitä, miten väkeä kokoavien tilaisuuksien rajoittamista koskevaa sääntelyä tartuntataudin leviämisen estämiseksi voisi kehittää vastaisuudessa. Nämä oikeuspoliittiset *de lege ferenda* -pohdinnat ovat alisteisia työn oikeusdogmaattiselle lähtökohdalle, mutta ne muodostavat tärkeän kiinnekohdan koronapandemian aikana havaittujen lainsäädännön ilmeisten ongelmakohtien korjaamiselle jatkossa. Sanomattakin on selvää, että tutkielmassa voidaan saavuttaa laajasta ja monikerroksellisesta aihekokonaisuudesta vain pieni ja pinnallinen osa. Työn päättää luku 9, johon on koottu tutkielman loppupäätelmät.

1.3 **Metodi ja rajaukset**

Tutkielman tavoitteena on tutkia voimassa olevaa oikeutta ja tuottaa tulkintasuosituksia tartuntatautilain 58 §:n soveltamisesta vallitsevan tuomarinideologian mukaisesti. Työhön sisältyy myös

systematisointia, joten sen tutkimusmetodi on lainopillinen. Tavoitteena on oikeuslähteitä sekä lain tulkinta- ja argumentaatioteorioita hyödyntäen löytää TTL 58 §:ssä ilmaistun oikeusnormin sisältö sekä oikeusjärjestyksen kokonaisuuden siihen liittämät yhtäältä mahdollisuudet ja toisaalta rajoitteet. Näin pyritään tunnistamaan säännöksen perusteella tehtävän hallintopäätöksen sisältöä määrittävän harkintavallan keskeiset rajat.

Työhön sisältyy oikeuspoliittisia *de lege ferenda* -kannanottoja. Nämä oikeuspoliittiset kannanotot ovat alisteisia työn oikeusdogmaattiselle peruslähtökohdalle. Koska koronapandemian aikana on käynyt ilmeiseksi, että tartuntatautilakia yleensä ja erityisesti myös 58 §:ää kohtaan kohdistuu merkittäviä muutospaineita, työssä lähdetään ajatuksesta yhdistää oikeusdogmaattista analyysia oikeuspoliittisiin pohdintoihin.

Aihepiiri on laaja, joten työssä joudutaan tekemään rajauksia. Työn ulkopuolelle rajataan ensinnäkin tartuntatautilain 58 §:n mukaisten päätösten hallintomenettelyllisiin kysymyksiin liittyviä tarkempia näkökohtia. Vaikka kysymykset hallintolain (434/2003, HL) mukaisista vaatimuksista tartuntatautilain nojalla tehtävässä päätöksessä ovat tärkeitä, niitä käsitellään tässä tutkimustehtävän kannalta rajatusti ja melko yleisluonteisesti liittyen lähinnä asian selvittämiseen, kuulemiseen ja päätöksen perustelemiseen liittyen. Työssä ei myöskään erityisemmin käsitellä tartuntatautilain 58 §:ää suhteessa valmiuslakiin ja hätätilaoikeudelliseen sääntelyyn.

Toimivallan jakaantumista TTL 58 §:n mukaisesti kunnan ja aluehallintovirastojen välillä tarkastellaan vain sillä tarkkuudella kuin se tutkimustehtävän vastaamisen kannalta on mielekästä. Samasta syystä työn ulkopuolella rajataan TTL 58 §:n nojalla tehdyn päätöksen valvontaa koskevat osat. Tärkeää on huomata myös se, että tutkielmassa ei tarkastella muita TTL 58 §:ssä säädetyn rajoituspäätöksen käyttökohteita, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden, oppilaitosten, päiväkotien, asuntojen ja vastaavien tilojen sulkemista, vaan ainoastaan yleisten ko-

kousten ja yleisötilaisuuksien kieltämistä. Työssä ei myöskään käsitellä elinkeinovapauden rajoituksena arvioitavien TTL 58 §:n nojalla annetun päätöksen seurauksena syntyvien tulonmenetysten kompensatiota eikä vahingonkorvausoikeudellisia kysymyksenasetteluja.²

Tutkielman aihepiiri elää koronapandemian yhä jatkuessa. Tutkielmassa ei perehdytä tartuntatautilain 58 i §:ssä säädetyn Euroopan unionin digitaalisen koronatodistuksen kansalliseen käyttöön, eikä muihinkaan lainsäädäntömuutoksiin tai oikeustapauksiin, jotka on annettu 28.2.2022 jälkeen. Kysymys ns. koronapassista on rajattu ulkopuolelle sen laajuuden vuoksi ja ottaen huomioon se, että aihe ei ole olennainen tutkimustehtävään vastaamisen kannalta.³

1.4 Tutkimusaiheen valinnasta

Tutkielman aihe on valikoitunut sen ajankohtaisuuden ja oikeudellisen, yhteiskunnallisen ja taloudellisen merkittävyyden vuoksi. Koronapandemian leviämisen estämiseksi, ihmisten elämän sekä terveyden suojelemiseksi sekä terveydenhuollon kantokyvyn varmistamiseksi on pandemian alusta lähtien asetettu erilaisia kansainvälisiä, valtiollisia ja alueellisia rajoituksia. TTL 58 §:n nojalla annetut rajoitukset ovat olleet osa tätä kokonaisuutta. Rajoituksilla on ollut merkittävää hyötyä tartuntataudin leviämisen estämisessä mutta myös vakavia haittoja ihmisten hyvinvointiin ja toimeentuloon sekä kokonaisten elinkeinotoimialojen toimimismahdollisuuksiin liittyen. Nämä haitat ovat korostuneet pandemiatilanteen jatkuessa.

Kriisin kestäessä rajoitusten lainmukaisuutta ja myös TTL 58 §:n tulkinnallisia rajoja onkin eri tavoin kyseenalaistettu. Aluehallintovirastot ovat pandemian aikana tehneet satoja rajoituspäätöksiä, joista merkittävä määrä juuri TTL 58 §:n nojalla. Päätöksiin on haettu muutosta hallinto-oikeuksista, mutta tätä kirjoitettaessa moniakaan niistä ei ole vielä lainvoimaisella tavalla ratkaistu.

² Elinkeinovapauden rajoittamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta pandemiatilanteessa ks. tarkemmin erityisesti Koskentausta 2021. Julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuuteen liittyvistä kysymyksistä ks. esim. Hakalehto-Wainio 2008.

³ Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan koronatodistuksen käyttöönoton mahdollisuus ei voi vaikuttaa tartuntatautilain 58 §:n nojalla asetettujen rajoitusten välttämättömyys- tai oikeasuhtaisuusarviointiin. Ks. tarkemmin HE 131/2021 vp, s. 20.

Itä-Suomen hallinto-oikeus on ratkaissut Itä-Suomen aluehallintoviraston TTL 58 §:n nojalla tekemän yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien rajoittamispäätöksestä tehdyn valituksen hyläten sen, mutta päätöksestä on valitettu Korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO), joten ratkaisu ei ole lainvoimainen. TTL 58 §:n nojalla tehdyn päätöksen valitusoikeudesta on olemassa yksi KHO:n ratkaisu, jota analysoidaan tässä tutkielmassa. Muuten oikeuskäytäntöä on syntynyt vähäisessä määrin ja sekin pääasiassa TTL 58 g §:n soveltamisesta, mutta sitä hyödynnetään tutkielmassa soveltuvien osin. Kirjallisuutta aihepiiristä on vähäisessä määrin.

Edellä mainitussa asetelmassa on selvää, että TTL 58 §:n nojalla tehtyjen rajoituspäätösten taustalla oleva lainsäädäntö on oikeudellisesti kiinnostava ja ajankohtainen tutkimuskohde, jota on tutkittu varsin vähän. Aihealue on myös henkilökohtaisella tasolla merkityksellinen sen johdosta, että työskentelen Itä-Suomen aluehallintovirastossa ja olen virkatehtävissäni toiminut TTL 58 §:n nojalla tehdyissä päätöksissä ratkaisijana. Tästä vääjäämättä seuraa, että minulla on alueellisen päätöksentekijän kokemus ja tarkastelukulma asian arviointiin. Tämä tulee esille työn näkökulmavalinnoissa mutta myös työn oikeuspoliittisissa pohdinnoissa.

2 Päätöksenteosta TTL 58 §:n nojalla

2.1 Keskeiset käsitteet ja tartuntatautien torjuntatyön yleiset lähtökohdat

Tartuntatautilain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan *tartuntataudilla* tarkoitetaan sellaista sairautta tai tartuntaa, jonka aiheuttavat elimistössä lisääntyvät mikrobit tai niiden osat taikka loiset. Tartuntatautina pidetään myös mikrobin myrkyä aiheuttamaa tilaa ja prionin aiheuttama tauti rinnastetaan tartuntatautiin. Sen sijaan jo parantuneesta infektiosta elimistöön jääneitä löydöksiä ei pidetä tartuntatautina.

TTL 4 §:ssä säädetään *tartuntatautien luokittelusta*. Sen mukaan tartuntataudit jaetaan yleisvaarallisiin ja valvottaviin tartuntatauteihin sekä muihin tartuntatauteihin. Tartuntatauti on *yleisvaarallinen*, jos taudin tarttuvuus on suuri, tauti on vaarallinen ja taudin leviäminen voidaan estää tautiin sairastuneeseen, taudinaiheuttajalle altistuneeseen tai tällaisiksi perustellusti epäiltyyn henkilöön kohdistettavilla toimenpiteillä. Tartuntatauti on *valvottava*, jos taudin esiintymisen seuranta edellyttää lääkärin antamia tietoja tai erikseen kerättäviä lisätietoja, taudin leviämisen ehkäiseminen edellyttää erityisiä toimia taudin toteamiseksi tehtävän tutkimuksen ja taudin hoidon toteutumisen varmistamiseksi tai kyseessä on kansallisella rokotusohjelmalla ehkäistävä tauti. TTL 5 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä siitä, mitkä taudit ovat yleisvaarallisia ja mitkä valvottavia tartuntatauteja.⁴

TTL 3 §:n mukaan *epidemiolla* tarkoitetaan tartuntatautitapausten lukumäärän lisääntymistä odotettua enemmän jonakin ajanjaksona tietyssä väestössä tai tietyllä alueella ja *poikkeuksellisella epidemiolla* Maailman terveysjärjestön (WHO) julistamaa pandemiaa sekä muuta tartuntatautiepidemiaa, joka aiheuttaa merkittävän uhan kansanterveydelle ja terveydenhuollon palvelujen riittävydelle.

⁴ Ks. lisää tautiluokitusten määrittelystä esim. Arola 2011.

TTL 6 §:n mukaan tartuntatautilaissa tarkoitettujen valtion viranomaisten ja asiantuntijalaitosten sekä kuntien ja kuntayhtymien on järjestelmällisesti torjuttava tartuntatauteja sekä varauduttava terveydenhuollon häiriötilanteisiin. Niiden on ryhdyttävä välittömiin toimiin saatuaan tiedon torjuntatoimia edellyttävän tartuntataudin esiintymisestä tai sellaisen vaarasta toimialueellaan. Pykälässä säädetty niin sanottu *varautumis- ja toimimisvelvollisuus* merkitsee virantoimitusvelvollisuuden kytkeytyvää velvollisuutta toimia tilanteen vaatimalla tavalla omaehtoisesti ja aktiivisesti tartuntatautien leviämisen estämiseksi.

Lain esitöiden mukaan toimimisvelvollisuudesta säätämällä on haluttu painottaa sitä, että kaikilla lain tarkoittamilla viranomaisilla, asiantuntijalaitoksella ja asiantuntijayksiköillä on kahtalainen tehtävä: toteuttaa jokapäiväistä tartuntatautien torjuntaa tavanomaisessa tautitilanteessa sekä varautua poikkeuksellisiin epidemioihin. Toimimisvelvollisuuden osalta säännöksen tarkoituksena on ollut asettaa kaikille mainituille viranomaisille velvollisuus ryhtyä vaaratilanteen havaittuaan välittömiin toimiin oma-aloitteisesti ja odottamatta ylempää tulevia määräyksiä.⁵

Tartuntatautien torjunta yleensä ja myös tartuntatautilain 58 §:n nojalla tehtävä päätöksenteko perustuvat laajaan viranomaisten väliseen yhteistyöhön, jonka runkona on viranomaisten asiallinen mutta myös alueellinen toimivallanjako. Tartuntatautilain mukaiset toimivaltuudet ja velvollisuudet jakaantuvat näin valtakunnalliselle, alueelliselle ja paikalliselle tasolle. Siinä TTL 58 §:n mukainen päätöksentekotoimivalta on kunnalla tai aluehallintovirastolla, mutta päätöksen tietopohja perustuu keskeisiltä osin verkoston muiden viranomaisten asiantuntija-arvioihin. Oma, ennen muuta ohjauksellinen, roolinsa tässä on myös tartuntatautien torjunnasta kansallisella tasolla vastaavasta sosiaali- ja terveysministeriöllä.⁶

⁵ HE 13/2016 vp, s 34.

⁶ Muukkonen on ryhmitellyt tartuntatautiviranomaisten pääasiallisia tehtäviä ohjaus- ja valvontatehtäviin, suunnittelu- ja varautumistehtävät, asiantuntija-, kehitys- ja ylläpitotehtävät sekä (varsinaisiin) torjuntatehtäviin. Hahmottelu ei ole tässä yhteydessä olennainen, mutta sitä hyödynnetään myöhemmin sääntelyn kehittämistä koskevissa pohdinnoissa. Ks. tarkemmin Muukkonen 2021, s. 242.

2.2 Valtakunnalliset viranomaiset

Tartuntatautilain 7.1 §:n mukaan tartuntatautien torjunnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Ministeriö vastaa valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin tai niiden uhkaan varautumisesta ja näiden tilanteiden johtamisesta. Hallituksen esityksen tartuntatautilaiksi (13/2016 vp) mukaan terveydenhuollon häiriötilanteessa sosiaali- ja terveysministeriöllä on vastuuta myös operatiivisesta johtamisesta, mutta tätä operatiivista johtamista käsitteenä ja vastuuta siitä ei ole määritelty. 7 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan STM toimii valtioneuvostossa yhteistyössä muiden hallinnonalojen kanssa, ja se voi käyttää päätöstensä toimeenpanossa hyväkseen alaistaan hallintoa.⁷

TTL 7.2 §:n mukaan tartuntatautien torjunnan kansallisena asiantuntijalaitoksena toimii Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), 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. THL myös tutkii tartuntatauteja, seuraa ja selvittää tartuntatautien ilmaantumista ja esiintymistä, kehittää niiden diagnostiikkaa, seurantaa ja torjuntaa sekä tiedottaa niistä ja antaa väestölle ohjeita tartunnan välttämiseksi ja leviämisen ehkäisemiseksi. Edelleen THL myös huolehtii osaltaan rokotehuollosta.

2.3 Alueelliset viranomaiset

TTL 8.1 §:n mukaan aluehallintovirasto sovittaa yhteen ja valvoo tartuntatautien torjuntaa alueellaan. Aluehallintovirasto valvoo, että sairaanhoitopiirien kuntayhtymät ovat varautuneet alueellisesti terveydenhuollon häiriötilanteita varten, torjuntatyön säännösten mukaista toteuttamista sekä kansallisten suunnitelmien ja sosiaali- ja terveysministeriön päätösten toimeenpanoa. Aluehallintovirastossa on oltava virastoon virkasuhteessa oleva tartuntataudeista vastaava lääkäri.

⁷ HE 13/2016 vp, s. 24.

Lain 8 §:n 2 momentin mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä ohjaa ja tukee kuntia ja sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksiköitä lääketieteellisellä asiantuntemuksellaan tartuntatautien torjunnassa, kehittää alueellisesti tartuntatautien diagnostiikkaa ja hoitoa sekä selvittää epidemioita yhdessä kuntien kanssa. Sairaanhoitopiiri varautuu poikkeuksellisten epidemioiden torjuntaan ja hoitoon sekä huolehtii hoitoon liittyvien infektioiden torjunnan kehittämisestä alueensa sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksiköissä. Sairaanhoitopiirin kuntayhtymässä on oltava kuntayhtymään virkasuhteessa oleva tartuntataudeista vastaava lääkäri.

TTL 8 §:n 3 momentissa on säädetty alueellisen tason yhteistoiminnasta siten, että aluehallintoviraston ja sen toimialueen sairaanhoitopiirien kuntayhtymien on tehtävä yhteistyötä tartuntatautien torjunnassa. Aluehallintovirasto tekee tässä laissa säädettyt hallinnolliset päätökset käyttäen hyväksi sairaanhoitopiirin kuntayhtymän, erityisvastuualueen ja Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntemusta.

TTL 12 §:n mukaan tartuntatautien torjuntatyön lainmukaisuuden valvonta ja siihen liittyvä ohjaus kuuluu aluehallintovirastolle toimialueellaan. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa valvonnan ja siihen liittyvän ohjauksen toimeenpanossa, yhteensovittamisessa ja yhdenmukaistamisessa. Tämän lisäksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto valvoo tartuntatautien torjuntatyön lainmukaisuutta ja antaa siihen liittyvää ohjausta erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat, usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat.⁸

⁸ Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran osuus tartuntatautien torjuntatyössä kohdistuu siten lähinnä aluehallintovirastojen ohjaukseen tartuntatautien torjunnan yhdenmukaistamisessa. Käytännössä Valviran asema TTL 58 §:n nojalla tehtävässä päätöksenteossa on jäänyt vähämerkitykselliseksi.

2.4 Paikalliset viranomaiset

Tartuntatautien torjunnan kolmannen tason keskeisiä toimijoita ovat kunnat ja kuntayhtymät. TTL 9 §:n 1 momentin mukaan kunnan velvollisuutena on järjestää tartuntatautien vastustamistyö osana kansanterveystyötä, ja sen toteuttamiseksi kunnassa on oltava kuntaan virkasuhteessa oleva tartuntataudeista vastaava lääkäri. Tartuntataudeista vastaavan lääkärin on otettava selvää epäillyn tai todetun tartuntataudin laadusta ja sen levinneisyydestä sekä ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin taudin leviämisen estämiseksi. Tartuntatautien vastustamistyöhön kunnissa kuuluvat tartuntatautien ehkäisy, varhaistoteaminen ja seuranta, epidemian selvittämiseksi tai torjumiseksi tarvittavat toimenpiteet sekä tartuntatautiin sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn tutkimus, hoito ja lääkinällinen kuntoutus sekä hoitoon liittyvien infektioiden torjunta.

TTL 58 §:n mukaan, kun laajaa tartunnan vaaraa aiheuttava yleisvaarallinen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäilty tartuntatauti on todettu tai sen esiintyminen on perustellusti odotettavissa, kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava toimielin voi päättää toimialueellaan yleisten koustien ja yleisötilaisuuksien kieltämisestä. Kunnalla on ensisijainen rooli TTL 58 §:n nojalla annettavissa rajoituspäätöksissä. Koska monet kunnat ovat antaneet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun kuntayhtymille, käytännössä kunnan tartuntataudeista vastaava toimielin on monessa tapauksessa ao. kuntayhtymän toimielin.

2.5 Viranomaisten yhteistyöstä ja sen arviointia

Tartuntatautien torjuntatyö on järjestetty laissa määriteltyjen viranomaisten varsinaisten tehtävien ja asiantuntemuksen pohjalle, ja se on tiivistä, verkostomaista viranomaisyhteistyötä.⁹ Alue-tason torjuntatyössä TTL 8 § edellyttää yhteistyötä aluehallintoviraston, sairaanhoitopiirin ja kunnan sekä THL:n välillä, ja sairaanhoitopiireille ja aluehallintovirastolle on 8.3 §:ssä asetettu nimellinen yhteistyövelvoite. Valvonnallisessa yhteistyössä taas TTL 12 §:n osalta korostuu

⁹ Viranomaisten tehtävistä ja toimivallanjaosta ks. esim. Muukkonen 2021.

kunnan, aluehallintoviraston ja Valviran yhteistyö. Valtakunnallisten tilanteiden johtamisvastuu on taas STM:llä.

Viranomaisyhteistyön merkitys ilmenee myös selkeästi TTL 58 §:n nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa laajassa mielessä. Päätöksentekotoimivalta yhtä kuntaa laajemmalla alueella on säädetty aluehallintovirastolle, jonka on lain 8 §:n 3 momentin mukaan hyödynnettävä ”tämän lain” mukaisia päätöksiä tehdessään alueensa sairaanhoitopiirin, erityisvastuualueen sekä THL:n asiantuntemusta. Aluehallintovirasto tekee hallinnollisen päätöksen, jolla TTL 58 §:n mukaiset rajoitukset asetetaan, mutta koska aluehallintovirasto ei itse ole tartuntatautien asiantuntijavirasto, se joutuu hankkimaan päätöksensä tueksi tarvittavaa tartuntatautiasiantuntemusta viranomaisyhteistyöstä. Koronapandemiatilanteessa aluehallintoviraston on ollut otettava myös huomioon STM:lle kuuluva johtamisvastuu ja tähän kuuluva toiminnan ohjaus. Tarkastellaan seuraavaksi viranomaisyhteistyötä ja viranomaisten toimivaltuuksia tarkemmin.

Vaikka aluehallintovirastossa on TTL 8.1 §:n edellyttämällä tavalla virkasuhteinen tartunta- taudeista vastaava lääkäri, aluehallintoviraston roolissa tartuntatautien torjunnassa kysymys on enimmäkseen valvonta- ja yhteensovittamistehtävästä ja valvontaan liittyvästä ohjauksesta. Vuoden 1986 tartuntatautilain mukaisesti aluehallintovirasto (lääninhallitus) myös suunnitteli ja ohjasi tartuntatautien torjuntatyötä alueellaan vastaavalla tavalla kuin STM valtakunnallisesti, mutta tätä koskevat säännökset poistettiin vuoden 2016 tartuntatautilaista sen kokonaisuudistuksen yhteydessä. Aluehallintoviraston rooli tartuntatautien vastustamistyössä muuttui tartuntatautilain kokonaisuudistuksen yhteydessä suhteessa operatiiviseen torjuntatyöhön ja painottui enemmän valvonnallisemmaksi. Tämän johdosta TTL 58 §:n päätöksentekoon liittyvä toimivaltuus on muodostunut jossain määrin irralliseksi.

Aluehallintoviraston rooli myös suhteessa sairaanhoitopiiriin jäsentyy osittain epäselvästi. Asetelma, jossa aluehallintoviraston TTL 58 §:n nojalla tekemän päätöksen sisältö perustuu keskeisiltä osin sairaanhoitopiirin asiantuntija-arvioon, mutta jossa aluehallintovirasto TTL 12 §:n nojalla valvoo sairaanhoitopiirin toimien lainmukaisuutta, voi sisältää tartuntatautien torjunnan lail-

lisuusvalvonnan kannalta oudoksuttavia yhdistelmiä, joiden syntymistä on käytännössä varotettava. Tartuntatautilain uudistuksen yhteydessä lainsäätäjä vaikuttaa halunneen korostaa aluehallintoviraston valvonnallista roolia ja irrottaa ajeja tartuntatautien torjuntatoimien käytännön toteutuksesta, mutta uudistus vaikuttaa jääneen ikään kuin puolitiehen.

Lisäksi kysymys on siitä, että sairaanhoitopiirin ja muiden tartuntatautiasiantuntijoiden arviointi tulee sisällöllisesti osaksi TTL 58 §:n nojalla tehtävää aluehallintoviraston päätöstä. Tästä seuraa, että aluehallintovirasto vastaa päätöksestä, jonka keskeinen sisällöllinen arviointi (epidemiologinen ja lääketieteellinen) tehdään keskeiseltä osin toisessa viranomaisessa tai viranomaisissa. Aluehallintovirasto ei voi ohjata arvioinnin sisältöä eikä lopputulosta, joka voi luonnollisesti vaihdella sairaanhoitopiireittäin ja asiantuntijoittainkin, mutta aluehallintovirastolla on kuitenkin toimimisvelvollisuus ja siihen sisältyvä vastuu torjuntatoimien riittävydestä.¹⁰

Tartuntatautilaki sitoo viranomaiset myös TTL 58 §:n nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa keskinäisriippuvuuden yhteistyöverkoston, jossa jokaiselle on määritelty omat roolinsa ja tehtävänsä mutta alueen toimien kokonaisvastuuta tai siihen kuuluvaa toimivaltaa ei vaikuta säädösperusteisesti kantavan tai omaavan kukaan. Näennäisestä tarkkuudesta ja jopa yksityiskohtaisesta vastuidenjaosta huolimatta säännös nähdäkseni jättää tiettyjä vastuita avoimiksi ja osin epäselviksi.¹¹ Asetelma palautunee kunkin viranomaisen varsinaisiin tehtäviin, mutta kysymys tartuntatautien torjuntatyön koko rakenteen tarkoituksenmukaisuudesta ansaitsee kuitenkin oman pohdintansa. Tätä tarkastellaan seuraavaksi kolmesta näkökulmasta.

¹⁰ Lisäksi on huomioitava, että sairaanhoitopiirin, erva-alueen tai THL:n asiantuntemusta ei laissa nimenomaisesti edellytetä silloin, jos päätöksen TTL 58 §:n nojalla tehtävästä rajoituksesta tekee kunta.

¹¹ Lausunnossaan hallituksen esityksestä tartuntatautilaiksi (PeVL 11/2016 vp, s. 6) PeV totesi osittain samaa. ”Perustuslakivaliokunnan mielestä viranomaisen toimivaltuuksia koskeva sääntely on tartuntalakiehdotuksessa paikoin epäselvää. Valiokunnan mukaan lähtökohdانا on, että erityisesti perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä toimivaltaisen viranomaisen tulisi ilmetä laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti.” Tämän johdosta se mm. esitti tartuntatautilakiehdotuksen 8§:n (Torjuntatyö aluetasolla) täsmennämistä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella lakiehdotusta täsmennettiin siten, siitä poistettiin aluehallintoviraston tehtävä tartuntatautien torjunnan hallinnollisesta ohjauksesta ja täsmennettiin sairaanhoitopiirin tehtävä kuntien ja toimintayksiköiden ohjauksessa ja tukemisessa koskemaan lääketieteellistä asiantuntemusta.

Ensimmäiseksi on arvioitava kysymystä siitä, mikä on sellainen TTL 7.1 §:ssä tarkoitettu valtakunnallinen terveydenhuollon häiriötilanne, joka kuuluu STM:n johtamisvastuuseen. TTL 7 §:n säännöksestä tai sitä koskevasta hallituksen esityksestä tämä ei selkeästi ilmene, mutta sellaisena lie-nee pidettävä esimerkiksi maahan laajalle levinnyttä pandemiaa. Koronapandemian aikana STM onkin ohjannut hallinnonalansa viranomaisia läpi pandemian yleisen tason torjuntatoimissa, jotka ovat pitäneet sisällään myös TTL 58 §:n päätöksentekoa koskevan ohjauksen ja toiminta-suositukset toimivaltaisille alueellisille ja paikallisille viranomaisille. Valtakunnallisuuden tilan-teen vaatimuksesta johtunee, että pelkästään pieni, paikallinen tai edes alueellinen epidemia, ei näin ollen nähdäkseni mahtuisi TTL 7.1 §:n STM:n johtamisvastuun piiriin, ellei siihen liity jotakin ulottuvuutta valtakunnallisesta tilanteesta.

Valtakunnallisen tilanteen olemassaoloa ja STM:n johtamisvastuuta havainnollistaa valtioneuvos-ton oikeuskanslerin kanteluratkaisu OKV /433/70/2020 lokakuulta 2020. Tapauksessa oikeus-kansleri katsoi, että koronapandemian aikana esille tulleet Helsinki-Vantaan lentoaseman ter-veysturvallisuustoimet kokonaisuudessaan olivat sellainen valtakunnallinen tilanne, jossa STM:llä oli johtovastuu ja myös toimimisvelvollisuus.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätöksessään sosiaali- ja terveysministeriön huomiota tar-tuntatautilaissa säädettyyn ministeriön velvollisuuteen vastata valtakunnallisesta terveyden-huollon häiriötilanteiden johtamisesta. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että tätä koskeva tar-tuntatautilaissa säädetty ministeriötä koskeva tehtävä on yksiselitteinen. Lain perusteella sosiaali- ja terveysministeriöllä on ollut pääasiallinen vastuu myös lentoasemilla tapahtu-vasta terveysturvallisuuden varmistamisesta ja siihen liittyvien toimien operatiivisesta johta-misesta ja yhteensovittamisesta. Lain perusteella ministeriöllä on ollut sekä toimivalta että velvollisuus aktiivisiin toimiin sekä ohjaavaan yhteistyöhön muiden toimivaltaisten viran-omaisten ja hallinnonalojen kanssa. Ministeriön johtovastuu olisi edellyttänyt tehokkaampia oma-aloitteisia toimia, jotta lentoasemien tilanteeseen olisi voitu puuttua heti maaliskuun puolivälin jälkeen.

Vastaavalla tavalla voitaneen tulkita, että lentokenttien lisäksi myös maarajojen eli ylipäättään Suomen rajanylityspisteiden terveysturvallisuus yleisvaarallisen tartuntataudin aiheuttamassa

pandemiassa on sellainen valtakunnallinen tilanne, jossa operatiivinen johtamisvastuu on sosi-
aali- ja terveystieteillä. Näin siitäkkin huolimatta, että osassa asioita toiminnasta ja sen järjes-
tämisestä vastaavat kunnat ja päätöstoimivaltaa on taas säädetty eräissä asioissa myös aluehal-
lintovirastoille.¹²

Voitaneen myös tulkita, että itsessään myös koronaviruksen rantautuminen Suomeen ja nopea
epidemia keväällä 2020 oli valtakunnallinen tilanne. Kun alueellisia epidemiologisia tietoja ei ol-
lut eikä virustakaan juuri tunnettu, tautia torjuttiin aluehallintovirastojen tekemin yhtäpitävin ra-
joituspäätöksin STM:n johtamiseen, ohjaukseen ja THL:n asiantuntemukseen perustuen koko
maassa sen kummemmin alueellisten toimijoiden ja sairaanhoitopiirien asiantuntemusta hyö-
dyntämättä. Näissä oloissa asiaa olisi hyvin voinut lähestyä myös TTL 58 §:n valtakunnallisena
päätöksentekona, jota olisi voinut jäsentää oikeudellisestikin valtakunnallisesti. Kun laista kuiten-
kin puuttuu valtakunnallisesti toimivaltainen viranomaisen tekemään koko maata koskevia TTL
58 §:n tarkoittamia rajoituksia, asia ratkaistiin alueellisen toimivallankäytön pohjalta. Vuoden
1986 tartuntatautilan (583/1986) 15 §:ssä vastaava asia oli säännelty kattavammin siten, että kun
pikaiset toimenpiteet olivat tarpeen tartuntataudin leviämisen estämiseksi, voi lääkintöhallitus ja
läänin alueella lääninhallitus antaa niitä koskevat välttämättömät määräykset. Lääkintöhallitus ja
lääninhallitukset on lakkautettu, mutta tartuntatautien torjuntatehtäviä ei vaikuta täysin siirretyn
niiden seuraajavirastoille. Ei liene perusteetonta tulkita asiaa myös niin, että pandemiatilanteen
jatkuminen on itsessään myös valtakunnallinen terveydenhuollon häiriötilanne.

¹² Kysymys tuli esille koronapandemian aikana erityisesti TTL 16 §:n mukaisten pakollisten terveystarkas-
tusten järjestämisestä rajanylityspaikoilla. Kunnat ja aluehallintovirastot tulkitivat valtakunnan rajanylitys-
paikkojen terveysturvallisuustoimien periaatteita valtakunnallisena tilanteena ja näin ollen STM:n johta-
misvastuun piiriin kuuluvana, ja käynnistivät pakolliset terveystarkastukset koordinoitusti kaikilla rajanylity-
spaikoille ja kaikille maahantulijoille, kun tästä oli valtakunnallinen ohjeistus. Vastaavalla tavalla aluehal-
lintovirastot noudattivat STM:n ohjausta terveystarkastusten järjestämisestä yksilöpäätöksillä niin kauan,
kunnes asiaa koskeva lainsäädäntö selkeästi mahdollisti pakollisten terveystarkastuspäätösten tekemisen
ns. massapäätöksinä. Erityisesti aluehallintovirastot kohtasivat tästä "viivyttelystä" julkisuudessa ankaraa
arvostelua.

Kun edellä on tarkasteltu valtakunnallista tilannetta ja sen olemassaoloa, seuraava tarkastelukulma liittyy näiden tilanteiden johtamiseen ja johtamisvastuun määrittelyyn. Hallituksen esityksen mukaan lain tavoitteena on ollut, että sosiaali- ja terveysministeriö johtaa ja ohjaa toimintaa valtakunnallisia tilanteita valtakunnallisesti. Vaikka STM:n pääasiallinen tehtävä on määrittely strategiseen ohjaukseen liittyväksi, STM:n on katsottu olevan tarkoituksenmukaista ottaa terveydenhuollon häiriötilanteissa itselleen myös operatiivisen johtamisen vastuu. Tartuntatautilain esitöiden mukaan tästä nimenomaisesti haluttiin myös selkeästi säätää.¹³ Johtamisvastuu on kuitenkin käsitteenä epäselvä, eikä hallituksen esityksen tarkemmat perustelut eritellymminkin STM:lle kuuluvasta ”operatiivisen johtamisen vastuuta” sitä ainakaan selkeytä. Lainsäätäjän eksakti tarkoitus jää tässä suhteessa hivenen hämäräksi käytännön toiminnan tasolla.

TTL 7 §:n perusteluiden mukaisen ja yleensäkin johtamisvastuun voinee kuitenkin ajatella olevan enemmän ja vahvempaa kuin tavanomainen, yleinen hallinnon ohjaus, ja etenkin siinä tilanteissa, jossa käytetään ilmaisua ”operatiivinen johtamisvastuu”. Säännöksessä tarkoitettun johtamisvastuun piiriin voitaneen aivan ilmeisesti kuitenkin sisällyttää koronapandemian aika nähdyt STM:n ohjauskirjeet, joilla on annettu suositusluonteisia ohjeita myös TTL 58 §:n soveltamisesta aluehallintovirastoille, sairaanhoitopiireille ja kunnille. Yhtä selvää kuitenkin on, että ohjauskirjeet eivät sellainen nopea keino kattavaan tilanteiden hoitamiseen alati muuttuvassa epidemiassa eivätkä näin kohtaa sitä ajatusta, jota operatiiviseen johtamiseen yleensä liitetään.

Operatiivisen johtamisen vastuu voi olla myös sisäisesti jännitteinen käsite suhteessa jokaiselle tartuntatautilaissa tarkoitettulle viranomaiselle asetetusta itsenäisestä velvollisuudesta toimia riipeästi ja oma-aloitteisesti odottamatta ylemmän viranomaisen antamaa määräystä. On oikeudellisesti ja käytännöllisesti todennäköisesti kaikkien asiaan liittyvien osapuolten kannalta ongelmallinen lähtökohta, että jollekin on laissa asetettu johtamisvastuu, joka jonkun toisen (johdettavan) tulee jossain tarkemmin määrittelemättömissä tilanteissa sivuuttaa ja toimia oma-aloitteisesti odottamatta ylhäältä tulevaa ohjausta.

¹³ HE 13/2016 vp, s. 21.

Eri viranomaisille TTL 58 §:n päätöksentekoon liittyvässä asiakokonaisuudessa jaettu johtamis-, päätöksenteko-, asiantuntijuus- ja järjestämistoimivalta voi synnyttää roolien ristiriitoja ja ainakin aiheuttaa paljon yhteensovittamisen tarvetta. TTL 58 §:n kannalta keskeisessä kysymyksessä johtamisvastuun suhteesta päätöksentekotoimivaltaan voidaan hyvin arvella syntyvän jännitetiloja STM:n TTL 7 §:n mukaisen johtamistoimivallan ja TTL 58 §:n mukaisen kunnan ja aluehallintoviraston päätöksentekotoimivallan välillä.

Huomioiden jo edellä mainittu valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu ja TTL 58 §:n sanamuoto, johtamisvastuun ei voida katsoa tarkoittavan, että sillä ohitettaisiin laissa nimenomaisesti annettu päätöksentekotoimivalta yksittäisen asian ratkaisussa. Tämän vuoksi ja huomioiden hallinto-oikeudelliset yleiset periaatteet¹⁴, johtamisvastuun ei voitane katsoa tarkoittavan myöskään sitä, että ministeriö voisi ottaa sitovan tulkintakannanoton alaisensa hallinnon puolesta sen päätöstoimivaltaan kuuluvassa oikeudellisessa tulkintakysymyksessä, koskivatpa ne yksittäistä asiaa tai yleisempää tulkintaa. Näin siitäkin huolimatta, että ministeriö vastaa PL 68 §:n mukaan alaisensa hallinnon asianmukaisesta toiminnasta ja että lainsäädännön tulkintaohjausta voidaan alaisesta hallinnosta myös oma-aloitteisesti itse kysyä. Tämä on pääpiirteissään myös se toimintatapa, jonka mukaisesti STM ja aluehallintovirastot sekä kunnat ovat TTL 58 §:n nojalla tapahtuneessa päätöksenteossa koronapandemian aikana toimineetkin.

Valtakunnallisten tilanteiden ja johtamisvastuun ohella kolmas kysymys on alueellisten torjuntatoimien johtamisesta ja viranomaisten vastuista. Aluehallintovirasto on yhtä kuntaa laajemmalla alueella toimivaltainen päättämään TTL 58 §:n nojalla tehtävästä rajoituksesta, mutta toimi on yksittäinen osa torjuntatoimien kokonaisuutta. Aluehallintovirasto ei johda eikä ohjaa alueensa tartuntatautien torjuntaa muuten, vaan yhteensovittaa ja valvoo muiden viranomaisten toimintaa. Sairaanhoidopiirikään ei johda eikä ohjaa alueellisia eikä paikallisia toimia, vaan toimii asiantuntijana, tukee kuntia ja aluehallintovirastoja, ja hoitaa sille säädetyt erikoissairaanhoidon tehtävät. Kun STM johtaa valtakunnallisia ja kunta paikallisia tilanteita, yhtä kuntaa laajempien

¹⁴ Hallinnollisesta harkintavallan käytöstä ja viranomaisten toimivaltarajoista ks. luku 7.

mutta kuitenkin alueellisten tilanteiden johtamisen toimivaltaa ei siis ole kenelläkään tartuntatautien torjunnan alueellisista viranomaisista. Asialla on merkitystä, sillä koronapandemiassa TTL 58 §:n ja muidenkin rajoitussäännösten soveltamisen näkökulmasta nimenomaan yhden kunnan aluetta laajemmat toimet ovat olleet koko ajan päätöksenteon keskiössä.

Sääntelyn edellä mainitusta aukollisuudesta seuraa, että jokainen viranomaisen hoitaa tehtäviinsä liittyvää osaa kokonaisuudesta mutta kenelläkään ei ole toimivaltaa johtaa tai ohjata alueellisia toimia kokonaisuutena. Lyhytaikaisessa paikallisessa epidemiassa tilanne ei todennäköisesti ole ongelma, mutta koronapandemian kaltaisessa, alueellisesti eriytyneessä ja pitkäaikaisessa epidemiassa ongelmia voi jo esiintyä. Pirstaleinen tehtävänjako voi näyttäytyä myös haasteena vastata kulloisenkin tilanteen edellyttämällä nopeudella. Vertailun vuoksi todettakoon, että vuoden 1986 tartuntatautilain 6 §:n säännöksen mukaan läänin alueella tartuntatautien vastustamistyön suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluivat lääkintöhallituksen alaisena lääninhallitukselle (aluehallintoviraston edeltäjäviranomaisen). Vuoden 2016 tartuntatautilain myötä kukaan ei enää suunnittele tai ohjaa alueellista tartuntatautien torjuntatyötä tilanteen ollessa ajankohtainen, vaikka toki häiriötilanteisiin ennakkoon varautumisesta on säädetty.¹⁵

¹⁵ Tartuntatautilain 8 §:n 3 momentin mukaan tartuntatautien torjunnan alueellinen varautuminen ja valmiussuunnittelu toteutetaan siten kuin terveydenhuoltolain (1326/2010) 38 §:ssä on säädetty. Aluehallintovirastolla on aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4 §:n 2 momentin 3 kohdassa mainittu alueellisen varautumisen yhteensovittamistehtävä.

3 Yleinen kokous ja yleisötilaisuus rajoituspäätöksen kohteena

Tartuntatautilain 58 §:n mukaisesti kunta tai aluehallintovirasto voi alueellaan kieltää yleiset kokoukset tai yleisötilaisuudet, jos se on välttämätöntä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Toimivallan jakaantumista kunnan ja aluehallintoviraston välillä ei tässä tutkielmassa käsitellä tarkemmin, todetaan vain, että kunnalla on lähtökohtaisesti toimivalta omalla alueellaan ja aluehallintoviraston toimivalta tulee kyseeseen, jos rajoitustoimia välttämättä tarvitaan yhtä kuntaa laajemmalla alueella.¹⁶

3.1 Yleinen kokous ja yleisötilaisuus käsitteinä

Tartuntatautilaissa ei määritellä 58 §:ssä käytettyjä käsitteitä yleinen kokous ja yleisötilaisuus, vaan käsitelmääritelmät perustuvat kokoontumislakiin (530/1999, KokL), ja sen jo vakiintuneisiin tulkintoihin. Tämä on objektiivisen laintulkinnan mukaan perusteltua. Kun käsitteet ovat samat, on myös lakisystemaattisesti mielekäästä hyödyntää käsitteiden vakiintuneita merkityssisältöjä.

Kokoontumislain 2 §:ssä määritellään yleiset tilaisuudet ja yleiset kokoukset. Säännöksen 2 momentin mukaan *yleisellä kokouksella* tarkoitetaan mielenosoitusta tai muuta kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestettyä tilaisuutta, johon muutkin kuin nimenomaisesti kutsutut voivat osallistua tai jota he voivat seurata. Yleisenä kokouksena ei kuitenkaan pidetä sellaista mielenosoitusta, joka on tarkoitettu ainoastaan yksittäisten henkilöiden mielipiteen ilmaisemista varten.

KokL 2 §:n 3 momentin mukaan *yleisötilaisuudella* tarkoitetaan yleisölle avoimia huvitilaisuuksia, kilpailuja, näytöksiä ja muita niihin rinnastettavia tilaisuuksia, joita ei ole pidettävä yleisinä kokouksina. Jos tilaisuuteen osallistuminen edellyttää kutsua tai määrätyn yhteisön jäsenyyttä, sovelletaan siihen tämän lain säännöksiä yleisötilaisuudesta, jollei tilaisuutta osanottajien lukumää-

¹⁶ Toimivalta voi kunnan sijasta olla myös kuntayhtymällä, jolle kunta on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtänyt.

rän, tilaisuuden laadun tai muiden erityisten syiden perusteella voida pitää luonteeltaan yksityisenä. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan yleisötilaisuudella tarkoitetaan ehdotuksessa yleisölle avoimia huvitilaisuuksia, kilpailuja, näytöksiä ja muita näihin rinnastettavia tilaisuuksia. Niiden piiriin kuuluivat muun muassa erilaiset juhlat, tanssit, teatteri- ja elokuvanäytökset, konsertit, näyttelyt, mainostapahtumat ja urheilutilaisuudet.¹⁷

Säännöksen 4 momentin mukaan kokoontumislakia ei sovelleta julkisyhteisöjen järjestämiin virallisiin tilaisuuksiin eikä uskonnollisten yhdyskuntien tunnusomaiseen toimintaan kuuluviin tilaisuuksiin, jotka järjestetään julkista uskonnonharjoitusta varten yhdyskunnan omissa tai niitä vastaavissa tiloissa. Tästä soveltamisalarajauksesta johtuen myös TTL 58 §:n päätösten ulkopuolelle on rajattu muun muassa uskonnollisten yhdyskuntien järjestämät tunnustukselliset tilaisuudet ja julkisten yhteisöjen viralliset yleiset kokoukset, kuten jumalanpalvelukset sekä kuntien valtuustojen kokoukset. Huomattava on, että majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) 1 §:n mukaan yleisötilaisuuksien järjestämiseen majoitus- ja ravitsemisliikkeessä sovelletaan kokoontumislakia (530/1999), jollei tilaisuus kuulu liikkeen tavanomaiseen toimintaan. Näin ollen majoitus- ja ravitsemisliikkeissä järjestettyihin yleisötilaisuuksiin on sovellettu TTL 58 §:n nojalla tehtyä rajoituspäätöstä, mutta esimerkiksi ravintolan tavanomainen toiminta taas ei ole rajoituspäätöksen piirissä.

Kokoontumislain lähtökohtana hallituksen esityksen (HE 145/1996 vp) perusteluiden mukaan on se, että erilaiset yleisölle avoimet tilaisuudet kuuluvat aina jompaankumpaan KokL:ssa säänneltyyn tilaisuusryhmään, joko yleisiin kokouksiin tai yleisötilaisuuksiin, 2 §:n 4 momenttiin sisältyvin poikkeuksin. Jo kokoontumislain esitöissä tunnistettiin, että nämä tilaisuudet eivät kuitenkaan ole mitenkään homogeeninen joukko, vaan muodostuvat yhä enenevässä määrin useista eri aiheista sisältäen mahdollisesti jopa samanaikaisesti niin kaupallisia, viihteellisiä, taiteellisia ja poliittisia piirteitä. Tällaisten sekamuotoisten tilaisuuksien määrittely tulisi HE:n perusteluiden mukaan ratkaista tilaisuuden pääasiallisen tarkoituksen perusteella.¹⁸

¹⁷ HE 145/1998 vp, s. 14.

¹⁸ HE 145/1998 vp, s. 20 – 21.

3.2 Kokoontumislaki ja tartuntatautilain nojalla annettava päätös

Vaikka käsitteet yleinen kokous ja yleisötilaisuus ovat sinänsä vakiintuneita ilmaisuja kokoontumislain soveltamisalalla, jo kokoontumislain säätämisen tunnistettiin, että määritelmät eivät ole ongelmattomia. Koronapandemian aikaan kokoontumislain käsitteistön haasteet itsessään sekä niihin tukeutuminen tartuntatautilain nojalla tehdyissä päätöksissä osoittautuivat laajemminkin ilmeisiksi.

Tarkastellaan ensin käsitteitä itsessään. Hallituksen esityksen kokoontumislainsäädäntöön on tavallista järjestää erilaisia sekamuotoisia tilaisuuksia, joiden oikeudellinen luonne on määriteltävissä hankalasti. Esityksessä todettiin, että esimerkiksi viihteellisiä aineksia sisältyy huvitilaisuuksien ohella yhä useammin myös yleisiin kokouksiin, minkä lisäksi kaupallisuus on yhä keskeisempi piirre muissakin kuin puhtaasti markkinointitarkoituksessa järjestetyissä tilaisuuksissa. Ongelmia oli esiintynyt myös yksityistilaisuuksien ja julkisten huvitilaisuuksien välisessä rajanvedossa, mistä esimerkkeinä HE:ssä mainittiin KKO:n ratkaisut KKO:1983 II 64 ja KKO:1984 II 2.¹⁹ Molemmat tapaukset kuvaavat hyvin myös tartuntatautilain näkökulmasta käsitteisiin liittyvää problematiikkaa ja niiden muodostumista osaksi TTL 58 §:n nojalla annettua päätöstä.

Tapauksessa KKO:1983 II 64 oli kysymys yhdistyksen pikkujoulujuhlasta, jossa yhdistys oli kutsunut nuorisoseurantalolle aktiivijäsenensä seuralaisineen eräälle ilmoitustaululle asetulla ilmoituksella. Tilaisuuteen oli saapunut noin 35 kutsussa tarkoitettua henkilöä, jollaiseen osanottajamäärään yhdistys oli varautunutkin. Pääsymaksua ei peritty. Kun tilaisuuden osanottajamäärä samoin kuin sen laatuakin olivat kotikutsujen puitteisiin soveltuvia eikä ollut tuotu esiin sellaisia olosuhteita, joiden perusteella pikkujoulujuhlaa ei olisi voitu pitää kotikutsuihin rinnastettavana, syyte huvitilaisuuksista annettujen määräysten rikkomisesta hylättiin.

¹⁹ HE 145/1998 vp, s. 7.

Ratkaisussa KKO:1984 II 2 oli kysymys häätilaisuudesta, joka pidettiin sitä varten vuokratussa entisessä ravintolahuoneistossa, ja siihen oli pääsy vain henkilökohtaisen kutsun saaneilla häävierailla. Tilaisuudessa oli noin 200 henkilöä ja siellä oli ruoka-, alkoholi- ja kahvitarjoilua sekä tanssia. Häätilaisuutta pidettiin julkisista huvitilaisuuksista annetun lain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettuna kotikutsuihin rinnastettavana tilaisuutena.

Hallituksen esityksen 145/1998 vp perusteluissa tuotiin esille myös mahdollisesti ongelmallisena ravintolatoimintaan liittyvänä erityispiirteenä se, että sellaiseen majoitus- ja ravitsemisliikkeessä järjestettyyn huvitilaisuuteen, jonka ei katsota kuuluvan majoitus- ja ravitsemisliikkeen tavanomaiseen toimintaan, sovelletaan julkisia huvitilaisuuksia koskevaa lainsäädäntöä (asetus majoitus- ja ravitsemisliikkeistä 727/1991, 9.)²⁰ Sanotusta on seurannut, että myös TTL 58 §:n säännöksen soveltamisen yhteydessä ratkaistavaksi tulee käytännössä haasteellinen erottelu siitä, milloin kysymys on yksittäisestä ja tavanomaiseen toimintaan liittymättömästä tilaisuudesta ja milloin taas tavanomaisesta, jatkuvaluonteisesta toiminnasta. Näistä ensin mainittu on TTL 58 §:n nojalla rajoitettua tai kiellettyä, ja jälkimmäinen jää rajoittamisen ulkopuolelle.

Tämän lisäksi kysymykseen on koronapandemian aikana liittynyt vielä se, että majoitus- ja ravitsemisliikkeitä koskevista rajoituksista on päättänyt TTL 58 a §:n nojalla valtioneuvosto, mutta niissä järjestetyt yleisötilaisuudet kuuluvat majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 1 §:n mukaan aluehallintovirastojen tai kuntien päättämien TTL 58 §:n mukaisten kokoontumisrajoitusten piiriin. Näin ollen esimerkiksi ravintolan on saattanut tulla noudattaa eri sisältöisiä rajoituksia oikeudellisesti erityyppisissä toimissaan. Ratkaisevaksi kysymyksessä siinä, milloin ravintolan on noudatettava vain ravintolatoiminnan rajoituksia ja milloin ravintolatoiminnan rajoituksia sekä TTL 58 §:n mukaisia kokoontumisrajoituksia näyttää muodostuvan siis se, mikä on majoitus- ja ravitsemisliikkeen tavanomaista toimintaa ja mikä taas yleisötilaisuuden tunnusmerkit täyttävä siitä erillinen tilaisuus. Tulkintalinjat mennevät siten, että spontaanisti pianoa soittava henkilö jazzklubilla asiakkaita viihdyttämässä ei olisi yleisötilaisuus, mutta anniskeluravintolan tiloissa järjestetty konsertti, johon liittyy lipunmyyntiä ja tapahtumamarkkinointia olisivat yleisötil-

²⁰ HE 145/1998 vp, s. 7.

laisuus. Tulkintalinjojen ääripäiden väliin jää merkittävä määrä erilaista ravintolatoimintaan liittyvää oheistoimintaa, joihin TTL 58 §:n nojalla annettu yleisluonteinen päätös ei soveltamisalansa puolesta voi suoraan tarjota ratkaisua.

Kuten kokoontumislain esitöissä tunnistettiin, käsitteet yleinen kokous ja yleisötilaisuus ovat itessään osittain tulkinnanvaraisia ja yhä useammin on niin, että tilaisuuksien oikeudellinen luonne voi olla sekamuotoinen. Sekamuotoisia tilaisuuksia olisi pelkästään tartuntatautilain tavoitetta peilaten ja TTL 58 §:ää teleologisesti tulkiten mahdollista pitää yleisötilaisuuksina tai yleisinä kokouksina, mutta TTL 58 §:n nojalla annetun päätöksen osittainen perusoikeusrajoituksen luonne huomioiden sanamuodon mukainen ja suppea tulkinta on ollut perustellumpaa. Myös muut sellaiset kokoontumiset, jotka eivät ole luonteeltaan kokous tai yksittäinen tilaisuus, tulevat poissuljetuksi kokoontumislaista johdettujen käsitteiden yleinen kokous ja yleisötilaisuus sanamuodon mukaisella ja suppealla tulkinnalla. Kokoontumislaista omaksuttuja määritelmiä tartuntatautilain kontekstissa sanamuodon mukaisesti tulkiten selvää kuitenkin on, että TTL 58 §:n nojalla tehtävä päätös ei voi koskea yksityis- ja perhe-elämän piiriin kuuluvia kokoontumisia, kuten yksityisiä juhlia tai muita väkeä kokoavia tilaisuuksia. Käytännössä näidenkin tilaisuuksien osalta on monia tulkinnallisia pulmia, joita tässä yhteydessä ei käsitellä tarkemmin, mutta joita esimerkiksi edellä olleet ratkaisut KKO:1983 II 64 ja KKO:1984 II 2 osaltaan osoittavat.

Yleisötilaisuuden ja yleisten kokousten käsitteiden sitominen TTL 58 §:n nojalla annettuihin rajoituspäätöksiin onkin aiheuttanut väestössä ja alan elinkeinonharjoittajissa paikoin epätietoisuutta siitä, mikä väkeä kokoava toiminta käytännön elämässä ja ihmisten arjessa on sallittua ja mikä taas kiellettyä tai rajoitettua. Vastaavasti tilanne on synnyttänyt kunnissa sekä aluehallintovirastoissa taas erittäin suurta ohjauksen ja neuvonnan tarvetta. Ohjauksen ja neuvonnan asianmukaisuus on ensin edellyttänyt oikeudellisia tulkintoja erilaisista soveltamisalan piiriin mahdollisista kuuluvista tilaisuuksista ja niiden luonteesta.²¹

²¹ Aluehallintovirastojen yhteisille internet-sivuille on koottu ohjausta ja neuvontaa avien päättämistä ja valvomista koronarajoituksista ja tulkintoja yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten tunnusmerkkien täyttymisestä erityyppisissä kokoontumisissa. [Usein kysyttyä koronaviruksesta - Korona - Uutishuone - Aluehallintovirasto.](#)

Sen lisäksi, että TTL 58 §:n käsitteet ovat itsessään ongelmallisia, kokoontumislaita omaksuttujen käsitteiden varaan rakennetut TTL 58 §:n mukaiset rajoituspäätökset voivat osoittautua ongelmallisiksi myös itse päätöksen funktion eli tartuntatautien torjunnan tehtävän kannalta. Tartuntatautilailla ja kokoontumislaita on eri tarkoitukset ja taustat, jotka nivoutuvat yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien käsitteiden tulkinnan kautta yhteen tavalla, joka ei ole kovin helppo yhteensä sovittavissa.

Kokoontumislain tarkoitus on lain 1 §:n mukaan turvata perustuslaissa (621/1999) säädetyt kokoontumisvapauden käyttämisestä sekä ohjata yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämistä tarpeellisilla järjestysluonteisilla säännöksillä. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan tavoitteena on turvata kokoontumisvapauden käyttämisestä ja luoda edellytykset sen mahdollisimman täysimääräiselle käytännön toteutumiselle sekä ohjata yleisten kokousten ja julkisten huvitilaisuuksien järjestämistä tarpeellisilla järjestysluonteisilla säännöksillä, jotta tilaisuudet sujuisivat rauhanomaisesti, ihmisten turvallisuutta vaarantamatta ja heidän oikeuksiaan loukkaamatta sekä ympäristöä vahingoittamatta. Kokoontumisille asetettavien rajoitusten tulisi perustua siihen, että ne ovat välttämättömiä järjestyksen ja turvallisuuden, osanottajien ja sivullisten oikeuksien tai ympäristön kannalta.²² Tartuntatautilain 1 §:n mukaan tartuntatautilain tarkoitus taas on ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Tartuntatautilaissa kysymys taas on tarttuvien tautien leviämisen ehkäisemisestä ja koska tartuntataudit leviävät ihmisten kokoontuessa yhteen, kokoontumisia on yleisen edun nimissä välttämätöntä rajoittaa.

Huvitilaisuuksien ja mielenosoituksen järjestämisen vapautteen ja sen järjestysluonteiseen ohjaukseen luodut käsitteet ja niiden tulkinta rajaavat tartuntatautien torjuntatoimia tavalla, joka ei välttämättä ole tartuntatautien torjunnan kannalta perusteltu. Tästä johtuu, että monia tilan-

²² HE 145/1998 vp, s. 12–13.

teita, joissa ihmisjoukkoja kokoontuu yhteen, ei ole voitu pitää yleisinä kokouksina tai yleisötilaisuuksina, eivätkä ne ole tulleet TTL 58 §:n rajoituksen piiriin, vaikka sitä olisi ollut tartuntatautien torjunnan kannalta pidettävä jopa välttämättömänä.

3.3 Kokoavia näkökohtia

Kokoontumislakiin perustuvalla käsitelmäritelyllä ei päästä tartuntatautien torjunnan kannalta tarkoituksenmukaiseen lopputulokseen, sillä tartuntataudit leviävät kaikissa tilanteissa, joissa iso joukko kokoontuu yhteen – ei vain yleisötilaisuuksissa ja yleisissä kokouksissa. Osoituksena tästä voidaan pitää sitä, miten koronapandemian aikana katsottiin välttämättömäksi täydentää tartuntatautilakia uusilla säännöksillä, joilla laajennettiin torjuntatoimien käyttöalaa ulottuvaksi muihin-kin ihmisjoukkojen kokoontumisen kuin yleisötilaisuuksiin.²³

Rajautumalla kokoontumislain jo lähtökohtaisesti haasteellisina pidettyihin käsitteisiin tartuntatautilain 58 §:n nojalla tehtävässä päätöksessä päädytään käytännössä hankaliin rajanvetotilanteisiin siinä, mikä on sallittua ja mikä kiellettyä. Kun joitakin kokoontumisia kielletään ja toisia ei, vaikka niiden arvioitu tartuntariski olisi samankaltainen, näin synnytetään myös tilanne, että TTL 58 §:n nojalla tehty rajoitus voi olla väestön ja niiden kohteiden silmissä epäoikeudenmukainen ja vaikeasti ymmärrettävissä. Tämä taas voi heikentää päätöksen legitimitettä kansalaisten silmissä, ja näin vapaaehtoisestikin noudatettavien torjuntatoimien tehoa. Epäkohta korostuu torjuntatoimia vaativan tartuntatautiepidemian pitkittyessä.

²³ Hallituksen esityksen tartuntatautilain muuttamisesta (HE 245/2021 vp, s. 88) mukaan. "Voimassa olevan lain tarkoittamat yleisötilaisuudet ja yleiset kokoukset puolestaan ovat soveltamisalaltaan rajattuja tapahtumakäsitteitä, jotka on osin johdettu kokoontumislain mukaisista määritelmistä ja ovat siten myös kokoontumislain mukaisen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuvan viranomaisvalvonnan piirissä. Tarkoituksena on laajentaa rajoitusten kohdentamismahdollisuutta eri tiloissa myös sellaiseen jatkuva- ja tilapäisluonteiseen toimintaan, joka ei kuulu näiden käsitteiden ja niiden nykyisen viranomais- ja oikeuskäytännön piiriin, mutta on koronaviruksen aiheuttaman tartuntariskin osalta vastaavassa asemassa."

Kun viranomaiset ovat hallintopäätöksin kieltäneet tai rajoittaneet TTL 58 §:n sanamuodon mukaisesti vain yleisiä kokouksia ja yleisötilaisuuksia mutta *suositelleet* välttämättään kaikkia kokoontumisia, joissa taudin tiedetään leviävän yhtä lailla, asetelma on aiheuttanut sekaannusta myös suosituksen ja velvoittavan rajoituksen välillä. Tämä on paikoin sekaannuttanut ihmisiä siitä, mikä on kiellettyä ja mikä sallittua. Kokoontumislain kannalta käyttökelpoinen käsitteistö ei näin ollen sellaisenaan ole käyttökelpoinen tartuntatautilain 58 §:n soveltamisalalla.

4 Rajoittaminen ja kieltäminen

4.1 Käyttöala ja toimien ajallinen ulottuvuus

TTL 58 §:n mukaisten torjuntatoimien käyttöalaa on suoraan TTL 58.1 §:n säännöksellä rajattu siten, että ne voivat tulla kyseeseen vain laajaa tartunnanvaaraa aiheuttavan yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin aiheuttamassa vaaratilanteessa, mutta ei muiden tautiluokituksen mukaisissa tartuntataudeissa.²⁴ Toimenpiteet ovat mahdollisia, jos yleisvaarallinen tartuntatauti on todettu tai sen esiintyminen on perustellusti odotettavissa. Ennalta ehkäisevien toimien mahdollisuus ilmenee suoraan lain sanamuodosta, jossa käytetään ilmaisua ”kun yleisvaarallisen tartuntataudin uhka on perustellusti odotettavissa”. TTL 58 §:n soveltamisen edellytys ei siten ole pelkästään tilanne, jossa tauti on jo levinnyt alueelle, vaan jo yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen perusteltu uhka oikeuttaa ja TTL 6 §:n säännös huomioiden myös velvoittaa torjuntatoimien käynnistämiseen.

Siitä, milloin taudin esiintymisen voidaan etukäteen katsoa olevan perustellusti odotettavissa, ei saa hallituksen esityksen perusteluista johtoa. Arvio palautunee TTL 58 §:n mukaista päätöksentekoa edeltävään asian selvittämiseen ja asian epidemiologiseen arviointiin. Tässä keskeistä on aluehallintovirastojen TTL 8 §:n 3 momentin mukaisten asiantuntijoiden eli sairaanhoitopiirien ja THL:n tartuntatautiosaamisen hyödyntäminen ja asiantuntija-arvio siitä, että ennakoivat toimet ovat välttämättömiä. Kuntatasolla taas arviota tehnee kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava yksikkö sairaanhoitopiirin ja THL:n asiantuntemukseen tukeutuen.

Hämeenlinnan HaO on ratkaisussaan H 236/2022 katsonut, että ennakoiviin toimiin ryhtyminen ei ole aluehallintovirastolle vain oikeus vaan myös velvollisuus. Ennalta ehkäiseviä toimia voidaan pitää erityisen perusteltuna, jos niillä voidaan välttää tarve voimakkaammille puuttumisille

²⁴ TTL 58 §:n 2 momentin mukaan 1 momentissa säädetystä poiketen, kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava toimialin ja aluehallintovirasto voivat alueellaan päättää oppilaitosten ja päiväkotien sulkemisesta, jos se on välttämätöntä taudin leviämisen ehkäisemiseksi. Tartuntataudit leviävät tyypilliset näissä tiloissa nopeasti, ja sulkemisesta aiheutuva haitta voi olla muita torjuntatoimia lievempi. Kysymykseen voi HE 1372016 vp:n s. 54 mukaan tulla esim. tulirokon aiheuttama epidemia.

myöhemmin. Oikeuskirjallisuudessa on myös katsottu, että jo suhteellisen pieni peruste epäilylle erittäin vaarallisen tartuntataudin esiintymisestä antaa oikeutuksen toimenpiteisiin ryhtymiselle. Oikeuskirjallisuuden mukaan toimenpidemääräystä on kuitenkin yleensä pidettävä laillisena, jos määräys oli perusteltu sen antamisaikaan, vaikka epäily myöhemmin osoittautuisikin aiheettomaksi. Mitä vaarallisemmasta tartuntataudista on kysymys, sitä tehokkaammat ja ankarammat varotoimenpiteet ovat tarpeen tartunnan leviämisen estämiseksi.²⁵

TTL 58 §:n mukaan yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien rajoittamispäätös voi olla voimassa enintään kuukauden. Suhteellisen lyhyen voimassaoloajan ohella säännös myös edellyttää, että toimenpiteet on purettava heti, kun tartunnanvaaraa ei enää ole. Tämän on katsottava tarkoittavan, että TTL 58 §:n edellytysten lakatessa päätös on kumottava välittömästi, tarvittaessa kesken sen voimassaoloajan. On päätöksentekijän sen käyttämine asiantuntijoineen asia seurata päätöksentekoa edellytysten voimassa oloa ja oma-aloitteisesti reagoitava niiden puuttuessa. Kun TTL 58 §:ään perustuvan päätöksen kumoamiseen liittyvästä menettelystä ei ole säädetty, lähtökohdina voitaneen pitää, että toimien purkaminen tapahtuu saman tyyppisessä asiantuntija-arvioon perustuvassa prosessissa kuin päätöksen asettaminen. Ilman eri toimenpiteitä päätös on voimassa siinä ilmoitettuun päättymispäivään saakka.

4.2 Kieltäminen kokonaan tai rajoittaminen edellytyksiä asettamalla

TTL 58 §:n mukaan kunta tai aluehallintovirasto voi päättää yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien kieltämisestä. Pykälässä ei ole minkäänlaista mainintaa näiden rajoittamisesta. Hallituksen esityksen tartuntatautilaiksi (HE 13/2016 vp) yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan TTL 58 §:n perusteella voidaan määrätä erityisiä asuntoihin, sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköihin kohdistuvia torjuntatoimia, oppilaitosten ja päiväkotien sulkemisesta sekä *väkeä kokoavia tilaisuuksia kieltämisestä tai rajoittamisesta* (kurs. kirjoittaja).²⁶ Hallituksen esityksen perusteluita *ratio legis* tulkiten vaikuttaa siltä, että lainsäätäjän tarkoitus on ollut, että TTL 58 §:n mukaisina torjuntatoimina tulevat kyseeseen sekä kieltäminen kokonaan että myös rajoittaminen.

²⁵ Lehtonen 2015, luku 1 Julkinen terveydenhuolto, tartuntataudit

²⁶ HE 13/2016 vp, s. 54.

Tulkintaa voidaan perustella myös sitä kautta, että koska rajoittaminen on lievempi toimi kuin kieltäminen kokonaan, sen voidaan katsoa olevan sallittu, koska myös voimakkaampi toimi on sallittu. Tätä edellyttää myös suhteellisuusperiaate, jota sosiaali- ja terveydenhuollossa nimenomaan kutsutaan myös lievimmän riittävän puuttumisen periaatteeksi.²⁷ Hallinnon toimien suhteellisuusvaatimuksella viranomaista jo itse asiassa jopa veloitetaan käyttämään lievimpiä mahdollisia toimia, joilla haluttu (välttämätön) lopputulos voidaan saavuttaa. Tulkinta rajoittamisen sallittavuudesta on perusteltavissa myös laintulkinta- ja argumentaatioteoreettisesti. Tällöin kysymys on pitkälti *argumentum a fortiori* -päätelystä ja siinä erityisesti *argumentum a maiore ad minus* -argumentaatiosta. Tämän ”suuremmasta pienempään” – päätelytavan mukaan, kun suurempi toimi (tässä tapauksessa kieltäminen kokonaan) on sallittu, myös pienempi toimi (tässä tapauksessa rajoittaminen) on sallittu.²⁸

Tulkinta rajoittamisen sallittavuudesta saa tukea myös oikeuskirjallisuudesta. Tuori ja Kotkas katsovat, että viranomaiset voivat kieltää väkeä kokoavat tilaisuudet tai antaa niitä koskevia rajoittavia määräyksiä.²⁹ Tulkinnan perusteltavuuteen viittaa myös koronapandemian aikainen hallintokäytäntö, jota valtioneuvostotasoisesti on valtioneuvoston oikeuskanslerin myötävaikutuksella harjoitettu. Koronaepidemian aivan alkuvaiheiden jälkeen, tiedon viruksesta sekä sen leviämismekanismeista kasvettua kansallisessa ohjauksessa siirryttiin malliin, jossa ohjattiin käyttämään TTL 58 §:n toimivaltaa siten, että kokoontumisille asetettiin osallistujamäärään perustuvia rajoituksia ja osallistujamääräkriteerin ylittävälle kokoontumisille terveysturvallisuuteen liittyviä vaatimuksia. Jollei näitä noudatettu, tilaisuutta ei saanut järjestää. Näin avit myös oman arvionsa johdosta menettelivät.³⁰

²⁷ Tuori-Kotkas, s. 514.

²⁸ Ks. tarkemmin Laakso 1990, s. 156.

²⁹ Tuori – Kotkas 2016, s. 582.

³⁰ Toimintasuunnitelma COVID-19 -epidemian hillinnän hybridistrategian toteuttamiseksi 2021-22. [Toimintasuunnitelma COVID-19 -epidemian hillinnän hybridistrategian toteuttamiseksi 2021-22 - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](#)

Tulkinnalle, jonka mukaan kieltämisen ohella rajoittaminen muuten kuin kieltämällä kokonaan on periaatteellisenä toimintatapana myös sallittua, saa johtoa harvoista tässä vaiheessa käytävissä olevista tuomioistuinratkaisuksista. Itä-Suomen hallinto-oikeus on vielä lainvoimaa vailla olevassa ratkaisussaan 1848/2021 syyskuussa 2021 arvioinut myös TTL 58 §:ään liitettyä edellytystä ja hyväksynyt sen periaatteen, että tilaisuuksien järjestämiselle voidaan asettaa edellytyksiä, mikäli ne ovat lievempiä kuin tilaisuuksien kieltäminen kokonaan ja näin ollen suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

Hallinto-oikeus totesi, että "aluehallintovirastolla oli tartuntatautilain 58 §:n perusteella ollut toimivalta tarkemmin määritellä ne yleisötilaisuudet, joiden kieltäminen oli välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Aluehallintovirasto oli voinut kieltää sellaiset tilaisuudet, joissa ei noudateta tiettyjä menettelytapoja, ja siten asettaa alle 20 henkilön yleisötilaisuuksien kokonaan kieltämisen sijaan yleisötilaisuuksien järjestämistä koskevia tarkempia vaatimuksia. Yleisötilaisuuksien järjestäjälle asetettu velvollisuus noudattaa tiettyjä järjestämistoimenpiteitä oli ollut yleisötilaisuuksien kokonaan kieltämistä lievempi rajoitus ja siten suhteellisuusperiaatteen mukainen."

Tässä vaiheessa periaatteellisenä johtopäätöksenä voidaan todeta, että vaikka rajoittaminen vaihtoehtoisena ratkaisun kiellolle ei ilmene suoraan säädöstekstistä, rajoittamista on pidettävä sallittuna ja päätöksentekijän harkintavaltaan sopivana ottaen huomioon saatavilla oleva lainvalmisteluaineisto ja *ratio legis* -argumentit, perusoikeusmyönteinen laintulkintaoppi sekä *ratio legis* ja *argumentum a maiore ad minus* -tulkintateoriat, hallinnon suhteellisuusperiaate ja myös vielä vaillinainen oikeuskäytäntö sekä aihepiiriä koskevassa niukahko oikeuskirjallisuus. Kokonaan eri asia on, miten onnistuneena TTL 58 §:n säännöstekstin muotoilua voidaan teknisesti pitää.³¹

Tarkastellaan seuraavaksi rajoittamisen sisältöön liittyviä kysymyksiä tarkemmin siitä näkökulmasta, liittykö rajoittamisen sisältöön oikeudellisesti merkityksellisiä näkökohtia. Kysymys on ensinnäkin siitä, onko rajoittamisen ja kieltämisen edellytyksillä eroa ja toisekseen siitä, mitkä

³¹ Tässä on syytä huomioida erityisesti perusoikeusrajoitusten lailla säätämisen vaatimus sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus. Asiaa arvioidaan tarkemmin luvussa 6 ja kehittämissuhteiden kautta luvussa 8.

ovat rajoittamisen harkintavallan rajat. Mikä tahansa rajoitus, vaikka se olisikin lievempi toimi kuin täyskielto, ei välttämättä ole asianmukainen.³²

4.3 Rajoittamisen reunaehdot

Yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien kieltämisen edellytykseksi on TTL 58 §:ssä asetettu, että se on välttämätöntä tartuntojen leviämisen estämiseksi.³³ Koska välttämättömyys on nimenomaan säännökseen soveltamisen ja siinä säädettyjen torjuntatoimien edellytys, on katsottava, että se on myös rajoittamisen edellytys. Julkisen vallan käytössä lähtökohtana on aina suhteellisuusperiaate ja lievimmät mahdolliset toimet, joilla tavoiteltu vaikutus voidaan saavuttaa. Se, kumpi toimenpide kulloinkin valitaan – kieltäminen kokonaan vai rajoittaminen – riippuu käsillä olevasta tilanteesta. Kumpi tahansa toimi otetaan käyttöön, sen on oltava lievin mahdollinen, välttämätön ja oikeasuhtainen. Valinta jää päätöksentekijän harkintavaltaan.

Tarkasteltaessa kysymystä rajoittamisen sisältöä koskevista reunaehdoista lainvalmisteluaineisto ei juuri tarjoa ratkaisuja, sillä lain esityöt ovat varsin suppeat. Oikeuskirjallisuudessakaan asiaa ei ole ennen koronapandemiaa käsitelty ja oikeustapauksia on vain vähän. Kuitenkin yhden lähestymistapa rajoittamisen sisältöä koskevan harkintavallan tarkempaan määräytymiseen tarjoaa hallinto-oikeudellinen ns. ehtotoimivaltaoppi.³⁴ Sen mukaan sinänsä lainmukaisten ehtojen asettaminen ei ole täysin päätöksentekijän vapaassa harkinnassa eikä mitä tahansa täyskieltoa kevyempää rajoitusta voida automaattisesti pitää sallittuna. Ehtojen asettamiseen sitä vastoin liittyy tiettyjä sisällöllisiä vaatimuksia. Ensimmäinen vaatimus on Mäenpään mukaan se, että ehdon on

³² Tähän ovat kiinnittäneet huomiota myös Muukkonen & Rautiainen. Ks. lisää [Matti Muukkonen & Pauli Rautiainen: Eduskunnan tulisi kumota tartuntatautilain 58d § kokonaan ja hylätä hallituksen esitys pykälän muuttamiseksi – Perustuslakiblogi \(wordpress.com\)](#)

³³ Välttämättömyyttä päätöksen edellytyksenä tarkastellaan lähemmin luvussa 5.

³⁴ Liittymäpinta hallinto-oikeuteen on muutenkin relevantti, sillä TTL 58 §:n nojalla tehty päätös on oikeudelliselta luonteeltaan hallintopäätös ja TTL 58 §:n nojalla tehdyssä päätöksessä kysymys on juuri ehtotyypisestä rajoituksesta. Mäenpään (2000, s. 371) mukaan yleensä ehdon liittäminen päätökseen edellyttää nimenomaista toimivaltasäännöstä laissa, jolloin säännöksissä käytetään ehdon ohella muun muassa ilmaisuja rajoitus tai määräys. Kuten edellä on jo todettu, edellytysten asettamista nimenomaan TTL 58 §:n sääntelemässä yhteydessä on poikkeuksellisesti ilman eri toimivaltasäännöstä pidettävä periaatteessa mahdollisena.

oltava periaatteessa toissijainen suhteessa varsinaiseen päätöksen, jolloin ehdolla ei voisi asettaa sellaisia itsenäisiä velvollisuuksia tai rajoituksia, jotka eivät kuulu viranomaisen toimivaltaan. Toisen vaatimuksen mukaan ehdon oltava on asiayhteydessä päätöksen tarkoitukseen, ja sen sisältämien rajoituksen on oltava oikeassa suhteessa päätöksen tavoitteisiin.

Mäenpään ehtotoimivallasta esittämää tartuntatautilakikontekstiin voitaneenkin tehdä seuraavia päätelmiä. TTL 58 §:ään liitettyjen ehtotyyppisten rajoitusten on oltava varsinaiseen päätökseen nähden epäitsenäisiä eli ne eivät saa sisältää itsenäisiä ja kokonaan uusia sisällöllisiä velvoitteita. Asetettujen edellytysten on kuuluttava päätöksentekijänä toimivan viranomaisen toimivaltaan sekä oltava asiayhteydessä päätöksen varsinaiseen tarkoitukseen. Vaadittua asiallista yhteyttä ja epäitsenäisyyttä TTL 58 §:n tyyppisessä tilanteessa voisi nähdäkseni ilmentää esimerkiksi se, että ehdon tavoitteena on asiantuntijatietoon perustuen tartuntataudin leviämisen estäminen ja päätöksessä edellytetyt oikeasuhtaiset terveysturvallisuustoimet, jotka parhaan käytettävissä olevan asiantuntija-arvion mukaan tehokkaasti vähentävät tartuntariskiä tietyn kokoisissa tai tyyppisissä tilaisuuksissa.

TTL 58 §:n nojalla tehtävään hallintopäätökseen ei taas voisi liittää sellaisia ehtoja, jotka ovat päätökseen nähden itsenäisiä tai jos ehdot eivät ole asiayhteydessä tai kytkeydy viranomaisen tehtäviin. Tämän tyyppinen epäasianmukainen ehto voisi olla esimerkiksi tupakoinnin rajoittaminen tilaisuuden järjestämisen edellytyksenä, sillä se ei ole asiayhteydessä tartuntatautien torjuntaan eikä kuulu päätöksentekijän (avi tai kunta) toimivaltaan. Rajoittamiselta myös edellytetään oikeasuhtaisuutta, mitä nähdäkseni esimerkiksi ilmentää hallintokäytäntö, jossa epidemiatilanteen vakavuuden mukaan skaalautuen on asetettu ehto, jonka mukaan tietyn enimmäisosallistujamäärän kokoisia tilaisuuksia on voitu järjestää edellyttäen, että niissä noudatetaan tiettyjä, päätökseen liitettyjä terveysturvallisuusjärjestelyjä, esimerkiksi niin, että jos jokaiselle osallistujalla on osoitettu istumapaikka. Määräykseen otetulla edellytyksellä on pyritty välttämään yleisötilaisuuksien kieltäminen kokonaan ja kohdentamaan rajoitus oikeasuhtaisesti ja tarkkarajaisesti vain korkeamman tartuntariskin tilaisuuksiin ja sallimalla muiden tilaisuuksien järjestäminen niin laajasti kuin mahdollista. Määräykseen otetulla epäitsenäisellä edellytyksellä on tällöin asiayhteys tartuntojen leviämisen ehkäisemiseen ja viranomaisten tehtäviin, ja se on oikeassa suhteessa

päätöksen tavoitteeseen. Edellytysten sisältöä koskevaan asiaan ottaa kantaa myös Itä-Suomen HaO jo aiemmin viitatussa ratkaisussaan 1848/2021 Itä-Suomen aluehallintoviraston TTL 58 :n nojalla annetusta päätöksestä tehtyyn valitukseen. Itä-Suomen HaO toteaa, että yleisötilaisuuksien järjestäjälle asetettu velvollisuus noudattaa tiettyjä järjestämistoimenpiteitä, jotka ovat koskeneet muun muassa henkilömäärän rajaamista, yleisön ohjaamista ruuhkien välttämiseksi ja hygienian turvaamista, ei puutu sellaisiin perusoikeuksiin, joita yleisötilaisuuksien kieltäminen kokonaan ei vastaavasti rajoittaisi.

Vaikka säädösperusteisesti menettely edellytysten asettamiseksi ei ole ollut aivan selvä, edellytyksiä asettamalla on voitu katsoa turvaavan yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämistä paremmin kuin niiden kieltäminen kokonaan. Esimerkiksi Scheinin on pitänyt tämän tyyppistä päätösrakennetta oikeusvaltion ja perusoikeuksien voittona.³⁵ Asetelma kuvastaa myös osaltaan sitä, miten TTL 58 §:n nojalla annettavaan päätökseen liittyvää harkintavallan käyttöä oikeudellisesti ohjataan muutenkin kuin tartuntatautilain sääntelyn kautta.

³⁵ Scheinin 2020. [Martin Scheinin: Kokoontumis- ja mielenosoitusvapaus koronaepidemian aikana – Perustuslakiblogi \(wordpress.com\)](https://www.martinscheinin.fi/2020/04/02/martin-scheinin-kokoontumis-ja-mielenosoitusvapaus-koronaepidemian-aikana-perustuslakiblogi-wordpress-com/)

5 Välttämättömyys päätöksen edellytyksenä

5.1 Välttämättömyyden arvioinnin lähtökohdat

Tartuntatautilain 58 §:n mukainen päätös voidaan tehdä vain, jos se on välttämätön yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Välttämättömyys on ainoa tartuntatautilakiin kirjattu TTL 58 §:n soveltamisedellytys.³⁶ Ilman muita kriteereitä tai määrittelyitä se on sellaisenaan tulkintaa edellyttävä joustava ilmaisu. Joustavuus on ilmeisesti ollut lainsäätäjän tarkoituskin. Näin säännöstä voidaan soveltaa nopeasti syntyviin erilaisiin vakaviin uhkatilanteisiin, jotka tyypillisesti liittyvät yleisvaarallisiin tartuntatauteihin. TTL 58 §:n tyypisillä joustavilla normeilla voidaan vähentää tarvetta yksityiskohtaisiin ja monimutkaisiin säännöksiin, joiden soveltaminen niiden tarkkuudesta huolimatta voi olla vaikeaa etenkin ennalta arvaamattomissa tilanteissa.³⁷ Sitä, milloin välttämättömyys syntyy, on olemassa tai lakkaa, 58 §:n säännöstekstin ohella sen yksityiskohtaiset perustelut vaikenevat.

Välttämättömyys TTL 58 §:n toimenpiteiden edellytyksenä lisättiin tartuntatautilakiin perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 11/2016 vp) perusteella.³⁸ Perustuslakivaliokunta kiinnitti laajan tartunnanvaaran toimenpiteissä huomiota perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden vaatimukseen ja hallituksen esityksen väljiin ilmaisuihin ja totesi, että edellytykset on kirjoitettu melko väljästi ja sidottu lähinnä siihen, että laajaa tartunnan vaaraa aiheuttava yleisvaarallinen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäilty tartuntatauti on todettu tai sen esiintyminen on perustellusti odotettavissa. PeV katsoi, että säännösehdotusta oli syytä täsmentää niin, että siinä tarkoitetut toimenpiteet sidotaan esimerkiksi välttämättömyyteen yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi silloin, kun toimenpiteen kohteena on muu kuin julkinen tila.³⁹

³⁶ Toisin on tartuntatautilain väliaikaisesti voimassa olevissa TTL 58 d §:ssä ja TTL 58 g §:ssä, joihin molempiin on asetettu epidemiatilanteen vakavuutta koskevat omat soveltamisedellytyksensä.

³⁷ Toisaalta voidaan katsoa, että ihmisten oikeusturvan kannalta keskeisissä asioissa, esimerkiksi rikosoikeuden piirissä mutta myös perusoikeusrajoituksissa säännösten tulisi olla helposti ymmärrettäviä ja aina ajan tasalla. Ks. esim. Tarasti 2002, s. 580.

³⁸ Ks. StVM 24/2016 vp, HE 13/2016 vp.

³⁹ PeVL 11/2016 vp, s. 4.

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut kysymystä rajoitustoimien välttämättömydestä sittemmin useaan otteeseen tartuntatautilain muutosten yhteydessä koronapandemian aikana.⁴⁰ Näissä tilanteissa perustuslakivaliokunta on todennut olevan selvää, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta. TTL 58 §:n nojalla annettavaan päätökseen peilaten tästä tulkinnasta seuraa ensinnäkin, että jos TTL 58 §:n mukaisella rajoituspäätöksellä ei arvioidaisi olevan vaikutusta yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseen, joka on säännöksessä asetettu toimen tavoite, se ei voisi olla välttämätön. Toinen seuraus on taas se, että koska toimen tehokkuutta ei oikeustieteen välinein voi arvioida, kytkeytyy välttämättömyyden arviointi asian selvittämisen yhteydessä saatavaan epidemiologiseen ja lääketieteelliseen arviointiin. Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti painottanut, että rajoitustoimien on perustuttava asianmukaiseen arvioon rajoitustoimenpiteen tai toimivaltuuden välttämättömydestä.⁴¹ Tämä kytkee aluehallintoviraston TTL 58 §:n nojalla tekemän päätöksen tartuntatautien asiantuntijaviranomaisten osaamiseen.

TTL 58 §:n nojalla tehtävän päätöksen pohjana oleva asiantuntijatieto riippuu käsillä olevasta tilanteesta ja tartuntataudista. Tieto voi olla epävarmaa ja puutteellista, se voi tilanteen kestäessä myös muuttua, mutta päätökset torjuntatoimiin ryhtymisestä tai ryhtymättä jättämisestä joudutaan aina tekemään sen hetkisillä tiedoilla. Myös tästä problematiikasta on perustuslakivaliokunta koronapandemian yhteydessä lausunut todeten, että rajoitusta voidaan pitää välttämättömänä, vaikka käytettävissä oleva tutkimustieto on vajavaista, kun taudin leviämisen mekanismi on kuitenkin selkeästi tiedossa.⁴² TTL 58 §:n kontekstiin sovitettuna perustuslakivaliokunta on siis arvioinut välttämättömyyedellytyksen täyttyvän, vaikka tutkimustieto ei ole kytkenyt tartunnanlähteitä nimenomaisesti TTL 58 §:n rajoituksen kohteena oleviin toimintoihin. Edellytyksenä tälle

⁴⁰ TTL 58 §:n sijasta kysymys on ollut TTL 58 d § ja 58 g §:iä koskevista soveltamisedellytyksistä sekä ravintolatoiminnan rajoituksista TTL 58 a §:n nojalla. Jos ao. lainkohdissa säädetyt soveltamisedellytykset eivät täyty, toimea ei voi pitää välttämättömänä. Toisaalta vaikka soveltamisedellytykset täytyisivätkin, toimen välttämättömyys on silti erikseen perusteltava.

⁴¹ PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II, PeVL 55/2016 vp.

⁴² PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II, PeVL 55/2016 vp.

on ollut, että taudin leviämismekanismi on kuitenkin tiedossa, ja rajoitukset kohdistuvat sen mukaisesti. Kun taudin leviämismekanismi on tiedossa, rajoituksia voidaan ja tartuntatautilain tavoitteiden sekä viranomaisten toimimisvelvollisuuden valossa tuleekin kohdistaa TTL 58 §:n tapauksessa jo ennakoivasti niihin tilanteisiin, joissa taudin tiedetään leviävän eli tilanteisiin, joissa joukko ihmisiä kokoontuu yhteen. Tietoperustan laatuun liittyen riittävänä lienee pidettävänä parasta asiantuntijatieta ja sen pohjalta tehtyä riskiperusteista asiantuntija-arviointia, mutta esimerkiksi tieteellisesti todistettua ja päätöksessä kuvattua syy-yhteyttä tartunnan lähteiden sekä rajoituksen kohteena olevien toimintojen välillä ei voida edellyttää. Koska TTL 58 §:n nojalla annettu päätös on generinen, siinä ei myöskään tarvitse eikä käytännössä ole mahdollistakaan eritellä tila- ja toimijakohtaisesti niiden tartuntariskejä.⁴³

Päätöksen tietoperustaa ja laatua on käsitelty myös hallinto-oikeudessa. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisussa 236/2022 TTL 58 g §:n soveltamisesta HaO hylkäsi Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätöksestä tehdyt valitukset. Oikeus katsoi, että asian luonne huomioiden ei voida edellyttää, että viranomaiset ja asiantuntijat tutkivat yksityiskohtaisesti jokaisen rajoituksen kohteena olevan tilan ja toiminnan voidakseen tehdä riittävän riskiarvion, vaan riittävää on, että käytettävissä on päätöksentekohetkellä paras asiantuntijatieto ja luotettava kokonaisarvio. Hallinto-oikeus nimenomaisesti totesi, että asia ratkaistaan päätöksentekohetkellä käytettävissä olevan selvityksen pohjalta.

Hämeenlinnan HaO:n tulkinta on pitkälti samankaltainen kuin Itä-Suomen HaO:n sen ratkaisussa 1848/2021. Hämeenlinnan HaO antoi toimen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa merkitystä päätöksen antamishetken olosuhteille. Se myös vahvisti HE 245/20 vp:n perusteluissa esitetyn siitä, että rajoitustoimet voidaan kohdentaa oikeudellisesti asianmukaisella tavalla sinne, missä tartuntojen tiedetään taudin leviämismekanismi huomioon ottaen leviävän

⁴³ Kokonaan eri asia luonnollisesti on, mikä on tiedon julkistamisen ja avoimuuden merkitys rajoitustöiden rajoituspäätösten justifikaatiolle sen kohteena olevien silmissä. Tätä kysymystä ja ylipäätään rajoitustoimiin liittyvää vuorovaikutusta käsitellään myöhemmin tutkielmassa.

eikä tämän tarkempi erittely ole tarpeellista. Hallinto-oikeus vaikutti painottavan asiantuntijuu-
teen perustuvaa kokonaisarviointia ja sitä, että päätöksen välttämättömyys ei edellytä asiantun-
tija-arviointia syvällisempiä tutkimus- tai historiatietoja. Myös Itä-Suomen HaO oli aiemmin kat-
sonut, että päätöksentekohetkellä asiantuntijatieto eri tartuntayhteyksistä on ollut siten vaja-
vaista, että ei ole ollut perusteltua tehdä erittelyä eri tilaisuuksien ja tilojen välillä, eikä näiden
tarkka erittely ole ollut epidemian leviämisen mekanismin ja siten epidemian torjunnan kannalta
toimintakelpoistakaan.

Oikeuskirjallisuudessa kysymystä välttämättömyydestä tartuntatautilainsäädännössä on arvioitu
varsin vähäisessä määrin. Perusoikeuksien rajoittamisen yhteydessä yleensä välttämättömyys-
vaatimusta on kuvattu niin, että välttämättömyys edellyttää sitä, että ei ole olemassa muuta yhtä
tehokasta keinoa, joka rajoittaa perusoikeutta vähemmän verrattuna valittuun keinoon.⁴⁴ Kun
kysymys on toimen tehokkuudesta, tätäkin kautta välttämättömyys jälleen kietoutuu asiantun-
tija-arvioon toimen tehokkuudesta. Tämän tiedon tuottavat TTL 8 §:n 3 momentin nojalla nimetyt
tartuntatautiin asiantuntijaviranomaiset sairaanhoitopiireissä ja THL:ssä.

Aluehallintoviraston tartuntataudeista vastaava lääkäri arvioi saadun asiantuntijatiedon ja kytkee
sen asian oikeudelliseen arviointiin osana aluehallintoviraston tekemää päätösharkintaa. Arvi-
ointikriteerit vaihtelevat tilanteittain mutta koronapandemiassa kyseeseen tulevat esimerkiksi
Covid-19 -infektion alueelliset ilmaantuvuustiedot ja taudin ennustettu kehityskulku alueella, tau-
din vaikeusaste ja sairaalahoidon sekä tehohoidon tarve, tautitilanteen vaikutus sosiaali- ja ter-
veydenhuollon toimintaan, mahdolliset rokotteet ja lääkehoidot, taudin luonne ja kliininen kuva
sekä vaikutukset perusoikeuksiin, sekä rajoitusten hyötyjen ja haittojen arviointi.⁴⁵ Kriteereitä ei
ole määriteltä laissa eikä alemman asteisin säädöksiin.

⁴⁴ Perusoikeudet 2011, II Yleinen osa, Perusoikeuksien rajoittaminen.

⁴⁵ Arviointikriteerit perustuvat hallintokäytäntöön, josta lisää esim. aluehallintovirastojen blogista [Koro-
napäätökset syntyvät yhteistyössä lain, asiantuntija-arvioiden ja ohjauksen pohjalta - Aluehallintovirasto
\(avi.fi\)](#). Asia valmistellaan moniammatillisessa asiantuntijaryhmässä, jossa ovat edustettuina ainakin alue-
hallintoviraston tartuntataudeista vastaava lääkäri varajäsenineen, lakimies, peruspalvelut, luvat ja oikeus-
turva -vastualueen johtaja sekä ylijohdaja. Asian esittely ja päätöksentekotoimivaltuudet aluehallintoviras-
tossa määräytyvät viraston työjärjestyksen mukaan. Tartuntatautilain mukaan kyse on aluehallintoviras-
tolle osoitetusta toimivallasta.

Tartuntatautilain 58 §:n mukaiseen päätöksen välttämättömyyden arviointi on näin laajaa kokonaisarviointia, ja lääketieteellisen, epidemiologisen sekä oikeudellisen arvioinnin lopputulos. Ensin mainituissa kokonaisuuksissa arvioidaan alueellista epidemiatilannetta ja sen edellyttämiä välttämättömiä toimia, joita ilman epidemian leviämistä ei voi ehkäistä. Jälkimmäisessä punnitaan epidemiologista ja lääketieteellistä tietoa oikeusjärjestyksen, erityisesti sen hyötyjen ja haittojen sekä perusoikeusvaikutusten kannalta. Välttämättömyyden olemassaolo osoitetaan päätöksen perusteluissa.⁴⁶

5.2 Välttämättömyyden alueellinen ulottuvuus

Kunnan TTL 58 §:n nojalla tekemän päätöksen vaikutuspiiri on päätöksessä määritelty kunnan alue, joka voi mahdollisesti olla myös osa-alue. Aluehallintoviraston TTL 58 §:n nojalla tekemä päätös kohdistuu TTL §:n mukaisesti enintään koko ao. aluehallintoviraston⁴⁷ toimialueelle mutta on laajempi kuin yhden kunnan alue. Jotta päätös voi olla välttämätön, se on perusteltava ao. lähtökohdista. Periaate on se, että toimenpiteet kohdennetaan alueellisesti vain sinne, jossa rajoitus arvioidaan välttämättömäksi.

Ei kuitenkaan ole poissuljettua, että toimet olisivat valtakunnallisestikin yhteneväiset tilanteessa, jossa epidemiatilanne sillä hetkellä tätä vaatii ja sen välttämättömyys sekä oikeasuhtaisuus kussakin tilanteessa pystytään osoittamaan. Vaikka TTL 58 §:n nojalla tehtävät päätökset perustuvat alueen tilannekuvaan ja epidemian hallinnan välttämättömiin toimiin alueella, aluehallintovirasto voi harkita, minkä merkityksen se antaa koko maan epidemiologiselle tilanteelle.

Tartuntatautilain väliaikaisesti voimassa olevan 58 d §:n 1 momentissa ja 58 g §:n 1 momenteissa on samansisältöinen säännös, jonka mukaan kunnan tekemässä samanaikaisesti voimassa ole-

⁴⁶ TTL 58 §:n nojalla annetun päätöksen perustelemista tarkastellaan luvussa 7.

⁴⁷ Manner-Suomessa on kuusi aluehallintovirastoa. Avien toimialuejaon ohella TTL 58 §:n nojalla annettuja päätöksiä on alueellisesti tilanteesta riippuen kohdennettu myös sairaanhoitopiireittäin.

vassa päätöksessä asetetut velvoitteet täydentävät kunnan alueella voimassa olevia aluehallintoviraston päätöksellä asetettuja velvoitteita. Hallituksen esityksen mukaan tarkoitus on, että jos aluehallintoviraston päätöksessä asetettaisiin tiukempi velvoite kuin mahdollisessa aiemmassa aluehallintoviraston alueella sijaitsevan kunnan päätöksessä, tulisi noudattaa aluehallintoviraston päätöstä. Toisaalta kunta voisi tehdä alueellaan aluehallintovirastoa tiukemman päätöksen, jos se olisi kyseisen kunnan tautitilanteesta johtuen välttämätöntä.⁴⁸ Vastaavaa säännöstä ei tartuntatautilain pysyvässä 58 §:ssä ole, mutta se lienee ollut lainsäätäjän tarkoitus tässäkin suhteessa.

5.3 Oikeasuhtaisuus osana välttämättömyyden arviointia

Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset eivät samalla tavoin konkretisoidu lakeja sovellettaessa kuin lakia säädettäessä. Rajoituksen suhteellisuusvaatimus on kuitenkin luonteeltaan sellainen yleinen rajoitusedellytys, jonka noudattamisesta on varmistauduttava säätämisvaiheen lisäksi erikseen säännöstä sovellettaessa. Suhteellisuusvaatimus rajoittaa näin ollen paitsi perusoikeuksiin puuttumiseen valtuuttavien toimivaltasäännösten antamista, myös tällaisten toimivaltasäännösten käyttämistä yksittäisissä soveltamistilanteissa.⁴⁹ TTL 58 §:n mukaisen päätöstä koskevat myös hallinto-oikeudelliset harkintavallan rajoitusperiaatteet, jonka osa suhteellisuusperiaate on. Oikeasuhtaisuus kytkeytyy näin olennaisella tavalla toimen välttämättömyyden arviointiin.

Edellä sanotusta johtuu, että TTL 58 §:n nojalla annettu rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite estää yleisvaarallisen tartuntataudin leviämistä ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.⁵⁰ Suhteellisuusperiaate edellyttää käytetyn pakon ankaruudelta kohtuullista ja järjellistä suhdetta toimen tavoitteeseen ja näin päätöksen tehokkuuden lisäksi myös sen vaikutusten,

⁴⁸ HE 245/2021 vp, s. 95–96.

⁴⁹ Viljanen 2011, s. 352–353.

⁵⁰ PeVM 25/1994 vp, s. 5, HE 131/2021 vp, s. 69.

hyötyjen ja haittojen, ymmärtämistä ja arviointia.⁵¹ Perusoikeuksiin puuttuva velvoite tai rajoitus, kuten TTL 58:n nojalla annettava päätös, voidaan lähtökohtaisesti asettaa vain, jos epidemian leviämistä ei voitaisi estää perusoikeuksiin vähemmin puuttuvain keinoin. Varmuuden vuoksi rajoitetta ei voi asettaa.

Päätöksen alueellinen kohdentuminen on olennainen osa sen oikeasuhtaisuuden arviointia. Ravitsemisliikkeiden rajoituksia arvioidessaan perustuslakivaliokunta on tulkinnut asiaa siten, että koska tautitilanne on ollut arviointihetkellä hetkellä niin vahvasti erilainen eri puolilla maata, tuli ravintolarajoituksia porrastaa alueellisesti sen mukaan, mikä on välttämätöntä kullakin alueella. Valiokunta ei siten katsonut oikeasuhtaisena, että koko maassa olisi ollut samansisältöiset ravitsemisliikkeitä koskevat rajoitukset vaan piti toimien alueellista porrastamista edellytyksenä, jotta rajoituksen välttämättömyysvaatimus täyttyisi.⁵² Tämä kysymys on osittain erilainen TTL 58 §:n nojalla tehtävissä päätöksissä, jotka ovat jo tietopohjansa osalta edellä kuvatulla tavalla täsmällisesti alueelliseen epidemiatilanteeseen suhteutettuja ja kohdennetaan alueella tarkkarajaisesti sinne, missä toimet ovat välttämättömiä. Vertailu ravitsemisliikkeiden rajoituksiin osoittaa, miten käytettävällä tietopohjalla ja päätöksen alueellisella ulottuvuudella on kuitenkin olennaista merkitystä nimenomaan TTL 58 §:n päätöksen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa.

TTL 58 §:n nojalla annetun päätöksen enimmäiskesto on rajattu kuukauteen keskeisiltä osin päätöksen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden varmistamiseksi, sillä tilapäinen rajoitus on oikeasuhtaisuuden näkökulmasta toisenlainen kuin pidempiaikainen rajoite. Päätöksen yhteisvaikutusten sekä hyötyjen ja haittojen punninta voi olla kohtuullisen ongelmaton lyhytaikaisessa, paikallisessa epidemiassa, jonka aiheuttaja on ennestään tunnettu tartuntatauti. Pitkäaikaisessa pandemiassa, jonka aiheuttaa ennestään tuntematon ja alati muuttuva taudinaiheuttaja, ja päätöksiä joudutaan tekemään kauan, se sen sijaan on monitahoinen ja vaikea tehtävä. Oikeasuhtaisuuden arviointia haastaa muun ohella myös se, miten irrottaa TTL 58 §:n päätöksen vaikutuksen antamisen taustalla olevan syyn vaikutuksesta. Kun kysymyksessä on laajalle levinneen tartuntataudin torjunta, tilanne itsessään vaikuttaa ihmisten ja asiakaskäyttämiseen ja esimerkiksi

⁵¹ Viljanen 2011, s. 208.

⁵² PeVL 7/2020 vp s. 4.

koronapandemia itsessään on laskenut asiakasmääriä⁵³. Toinen puoli asiasta on se, että TTL 58 §:n nojalla tehty rajoituspäätös, jonka edellytyksenä on tietyt terveysturvallisuustoimet, voivat myös rohkaista yleisötilaisuuksissa käymiseen ja terveysturvallisuuteen etenkin verrattuna tilanteeseen, jos päätöksiä ei tehdä ja yleisvaarallinen tartuntatauti pääsee leviämään maassa.

⁵³ HE 245/2020 vp, s. 47.

6 Valtiosääntöset velvoitteet päätöksenteon lähtökohtana

Uudistettu tartuntatautilaki tuli voimaan 1.3.2017. Laki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Pohjaehdotuksen tartuntatautilaiksi valmisteli konsultti, jonka jälkeen lainvalmistelua jatkettiin työryhmätyöskentelynä. Lain valmistelu-aikaisten asiakirjojen ja kirjallisten asiantuntijakuulemisten (50 lausuntoa) perusteella voidaan todeta, että vaikka TTL 58 §:ään liittyvät laajan tartunnanvaaran kysymykset herättivät keskustelua ja säännöstä muutettiin perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta, lain valmistelu-aikaan päähuomio vaikutti olleen enemmän yksilökohtaisten toimien perusoikeusvaikutuksissa.

Seuraavissa kahdessa luvussa tarkastellaan lähemmin TTL 58 §:ää ja sen nojalla tehtävää hallintopäätöstä perustuslain ja hallinto-oikeudellisen viitekehyksen läpi tarkoituksena hahmottaa tartuntatautilain ulkopuolista harkintavallan käyttöä ohjaavaa normistoa. Tavoitteena ei ole syvästi analysoida TTL 58 §:n vaikutuksia eri perusoikeuksiin vaan enemmänkin tunnistaa se perusoikeuskokonaisuus, johon TTL 58 §:n nojalla tehty päätös voi vaikuttaa, ja hahmottaa perusoikeuksien rajoittamista yleensä. Tämän jälkeen asiaa analysoidaan hallinnon lainalaisuusperiaatteen sekä hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden näkökulmasta.⁵⁴

6.1 Yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten rajoittamisen perusoikeusasetelma

Perustuslain 1.2 §:n mukaan Suomen valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Perustuslain 2 §: 2 momentin perusteella kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Pykälän 3 momentti edellyttää, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

⁵⁴ Analyysin taustalla vaikuttavana kehikkona on osin Koiviston ajatus, että perustuslaissa hallintoa toimeenpanona (konstitutiivisesti) määrittelevät erityisesti PL 2.3 § (laillisuusperiaate), PL 80 § (asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen) sekä PL 124 § (julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle). Konstitutiivisten normien lisäksi julkista valtaa niin toimeenpanona kuin tuomiovallan käyttönä ohjaa menettelyllisesti PL 21 § (oikeusturva). Ks. Koivisto 2014, s. 677–678.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännöksen 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Kun kunta tai aluehallintovirasto tartuntatautilain 58 §:n mukaisesti kieltää yleisötilaisuuksien tai yleisten kokouksien järjestämisen alueellaan, toimen tavoitteena on estää yleisvaarallista tartuntatautia leviämistä. Muihin tautiluokituksen tartuntatauteihin säännöstä ei voida soveltaa. Toimet voivat näin ollen tulla kyseeseen vain kaikkien vaarallisimmissa tartuntataudeissa. Tämä rajaa TTL 58 §:n toimien käyttöalaa valtiosääntöoikeudellisesti merkittäväällä tavalla.

TTL 1 §:n mukaan tartuntatautilain tarkoituksena on ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. TTL 58 §:n nojalla tehdyssä rajoituspäätöksessä on kysymys tartuntatautilain tarkoituksen toteuttamisesta siten, että yleisvaarallisen tartuntataudin leviämistä estetään vähentämällä ihmisten välisiä kokoontumisia, jotka ovat otollinen alusta tartuntatautien leviämiseksi. Näin rajoitetaan tiettyjä oikeuksia, jotta voidaan suojella toisia. Koska tartuntatautilain mukaisissa toimissa yleisen edun vaatimukset ovat hallitsevia ja perusoikeudet taas on tehty yksilöiden suojaksi julkisen vallan mielivaltaiselta puuttumiselta, valtiosääntöisiltä lähtökohdiltaan TTL 58 §:n nojalla tehtävän päätöksen perusoikeusasetelma on jännitteinen yleisen ja yksityisen edun kohtaaminen.⁵⁵ Mutta ennen kuin voidaan puhua perusoikeuden rajoittamisesta, on selvitettävä, onko kyse ylipäätään perusoikeussäännöksen soveltamisalan piiriin kuuluvasta asiasta. Jos kyseessä ei ole perusoikeutena suojattu oikeus, kyse ei ole perusoikeusrajoituksesta. Lähtökohtana asian arvioinnissa voitaneen pitää perusoikeussäännösten laajaa tulkintaa.⁵⁶

⁵⁵ Tuori-Kotkas 2016, s. 577.

⁵⁶ Perusoikeuksien rajoittamisesta ks. esim. Viljanen 2011.

Tarkastellaan kuitenkin vielä lähtökohtana TTL 58 §:n nojalla tehtyä rajoittamisen henkilöllistä ulottuvuutta yleisellä tasolla. Valtaosaltaan tartuntatautilain mukaiset rajoitustoimet ovat yksilökohtaisia. Ne kohdistuvat sairastuneeseen itseensä tai sairastuneeksi perustelluksi epäiltyyn henkilöön, kuten esimerkiksi tartuntatautilain 60 §:ssä säädetyssä karanteenissa tai 63 §:n mukaisessa eristämisessä. Yksilökohtaisissa toimissa kysymyksessä on tilanne, jossa voidaan rajoittaa sairastuneen tai siihen perustellusti epäillyn yksittäisen henkilön perusoikeuksia muiden ihmisten perusoikeuksien ja yhteiskunnan toiminnan yleensä suojelemiseksi. Rajoitus perustuu jokaisen sen kohteena olevan henkilön osalta yksilökohtaiseen harkintaan ja päätöksentekoon, jonka pohjana on tieto henkilön sairastumisesta tai perusteltu epäily siitä. Rajoitus myös kohdistuu tarkkarajaisesti vain sen kohteena olevaan henkilöön.

Tilanne on toinen yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten rajoittamisessa. TTL 58 §:n nojalla tehty päätös ei kohdistu vain sairastuneeseen tai altistuneeseen yksittäiseen henkilöön vaan laajaan ja yksilöimättömään joukkoon ihmisiä, jotka eivät ole ennalta tai myöhemminkään päätöksentekijän tiedossa. Päätös todennäköisesti kohdistuu suurelta osin myös täysin terveisiin henkilöihin, joiden ei edes epäillä tai oleteta altistuneen taudille. Päätös velvoittaa yleisesti sillä alueella, jolle päätös on annettu.

Yksilö- ja massapäätösten oikeudellisen luonteen eroja ei ole liiemmin tarkasteltu tartuntatautilain esitöissä, mutta perustuslakivaliokunta on ottanut asiaan kantaa koronapandemian aikana. Perustuslakivaliokunta onkin korostanut yksilökohtaisten rajoitusten ensisijaisuutta suhteessa summaarisiin, eli tarkemmin kohdentamattomiin, suuriin ihmisjoukkoihin kohdistuviin rajoituksiin.⁵⁷ Myös valtioneuvoston oikeuskansleri on Uudenmaan liikkumisrajoituksen purkamisen yhteydessä antamassaan laillisuuskannanotossa kiinnittänyt huomiota siihen, että Uudenmaan sulkemisessa kyseessä on ollut massaluonteinen ja suureen ihmisjoukkoon kohdistuva toimenpide.⁵⁸

⁵⁷ PeVM 11/2020 vp.

⁵⁸ Oikeuskanslerin lausunto Valtioneuvostolle Uudenmaan liikkumisrajoituksen kumoamisesta 15.12.2021. [Osapuoli, henkilö \(okv.fi\)](https://www.okv.fi/osapuoli_henkilö)

Näin ollen tilanteessa, jossa kysymyksessä on laajan henkilöpiirin todennäköisesti terveitä ihmisiä oikeuksien rajoittaminen, TTL 58 §:n valtiosääntöinen arviointi on toisen tyyppinen kuin sairastuneen tai sellaiseksi perustelluksi epäillyn yksittäisen henkilöön kohdistuvassa toimessa. Tämän tulee vaikuttaa TTL 58 §:n nojalla annetun päätöksen perusoikeusvaikutusten arviointiin, ja myös päätöksen välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusarviointiin. Se seikka, että TTL 58 §:n päätökselle ei ole suoraan vaihtoehtoista yksilökohtaista rajoitusta, joka olisi ensisijainen, ei muuta asetelman valtiosääntöoikeudellista arviointia. Perustuslakivaliokunnan ja oikeuskanslerin kannottojen valossa lähtökohtana on silti pidettävä sitä, että laajojen ihmisjoukkojen rajoittaminen on viimesijainen vaihtoehto. Tämä on myös vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa perusoikeusmyönnteistä laintulkintaa ja on siten valtiosääntöinen lähtökohta TTL 58 §:n välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden edellytysten arvioinnissa.

Tarkastellaan seuraavaksi rajoituksilla suojattavia ja myös rajoitettavia perusoikeuksia tarkemmin. Perusoikeuksien tunnistaminen on tärkeää, sillä tietyn oikeuden perusoikeudeksi nimeämisellä on merkittäviä oikeudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia.⁵⁹ Hallituksen esityksestä tartuntatautilaiksi perustuslakivaliokunta totesi lakiehdotuksen sisältävän useita säännöksiä viranomaisen toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin ja lain tarkoituksen toteuttamiseksi välttämättömiksi arvioiduista rajoitustoimenpiteistä. Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotuksen rajoitustoimenpiteet puuttuvat mm. perustuslain 7 §:n 1 momentin turvaamaan henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä 10 §:n turvaamaan yksityiselämän suojaan siltä osin kuin näiden oikeuksien katsotaan turvaavan henkilön itsemääräämisoikeutta.⁶⁰

⁵⁹ Perusoikeuksien tunnistamisesta ks. esim. Neuvonen – Rautiainen 2015.

⁶⁰ PeVL 11/2016 vp, s. 2. Tässä tutkielmassa tehty arvio perustuu tämän ohella koronapandemian aikana saatuihin kokemuksiin rajoitusten vaikutuspiiristä.

6.1.1 Suojattavat oikeudet

TTL 58 §:n nojalla annetulla päätöksellä suojattava perusoikeus on selkeimmin ja painavimmillaan perustuslain 7.1 §:ssä tarkoitettu oikeus elämään. Yleisvaarallinen tartuntatauti voi aiheuttaa vakavan vaaran ihmisten terveydellä ja jopa hengelle. Mitä laajemmalle levinneestä taudista on kysymys, sitä vakavampi ja todennäköisempi uhka on kysymyksessä.

Yleisvaarallisen tartuntataudin aiheuttama vaara PL 7.1 §:n suojaamalle oikeudelle voi näyttäytyä välittömänä tai välillisenä. Välitön uhka elämälle on sitä, että tautiin sairastuminen itsessään voi johtaa menehtymiseen. Välillinen uhka on taas sitä, että sairastuneiden määrän kasvaessa voidaan aiheuttaa niin vakavaa kuormitusta terveydenhuoltojärjestelmän kantokyvyille, että potilaiden hoitoa on priorisoitava. Tämä voi ilmetä hoitoon pääsyn ongelmina ja myös muiden sairauksien hoidossa.⁶¹ TTL 58 §:n nojalla tehdyn päätöksen tavoitteena on siten suojata yksilöä ja koko yhteiskuntaa sekä välittömältä että välilliseltä uhkalta. Laajalle levinnyt tartuntatauti voi aiheuttaa vaaraa yksiköiden terveydelle sekä monenlaista haittaa yhteiskunnan toiminnalle ja ihmisten muiden perusoikeuksien toteutumiselle.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sekä väestön terveyden suora suojeleminen että terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painavia perusteita. Viime mainitulla on välitön yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveystalvelut. Perustuslakivaliokunnan mukaan PL 7 § oikeuttaakin poikkeuksellisen pitkälle meneviä ja myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia.⁶²

⁶¹ Terveystenhuoltolain (30.12.2010/1326) 6 luvussa on säännökset hoitoon pääsystä. Hoitoon pääsyn toteutumisessa on ollut haasteita ennestään, mutta koronapandemian aikaan hoitoon pääsystä on jouduttu tinkimään ja hoitojonot ovat kasvaneet entisestään. Siinä mielessä uhka terveydenhuollon kantokyvystä on osin jo aktualisoitunut.

⁶² PeVM 2/2020 vp s. 4–5.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta tämä on katsottava tarkoitettavan kokonaisuudessaan sitä, että valtion ja kuntien tulee lainsäädäntötoimin, voimavaroja myöntämällä ja toiminnan asianmukaisella järjestämisellä huolehtia siitä, että jokaiselle turvataan riittävät sosiaali- ja terveystaloudet.⁶³ Kun myös julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan edistettävä väestön terveyttä, myös perusoikeuksien yleisten edistämisen- ja turvaamisvelvoitteen toteuttamisen liittyy TTL 58 §:n nojalla tehty päätöksenteko tilanteen niin edellyttäessä. Toimimisvelvollisuuden voitaneen katsoa olevan erityisen painava silloin, jos torjuttavana on yleisvaarallisen tartuntataudin aiheuttama poikkeuksellinen epidemia kuten pandemia.⁶⁴

Oikeus elämään on myös kansainvälisissä sopimuksissa tunnustettu ihmisoikeus, mistä myös seuraa Suomelle valtiona kansainvälisoikeudellisia toiminta- ja turvaamisvelvoitteita. Yleissopimuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 18–19/1990, EIOS) 2 artiklan mukaan jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa ja vastaavasti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976, TSS-sopimus) 12 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä. Tämän oikeuden toteutumiseksi sopimusvaltioiden on myös ryhdyttävä välttämättömiin toimiin muun muassa kulku- ja tartuntatautien estämiseksi, hoitamiseksi ja valvomiseksi sekä sellaisten olosuhteiden luomiseksi, jotka ovat omiaan turvaamaan jokaiselle lääkärin ja sairaaloiden palvelukset sairaustapauksissa. Oikeus elämään on myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa ja siihen liittyvä valinnainen pöytäkirja yksilövalituksista (SopS 7–8/1976, KP-sopimus) tunnustettu ihmisoikeus. Perus- ja ihmisoikeudellinen status ei kuitenkaan luonnollisesti voi tarkoittaa kenellekään kuuluvaa ehdotonta oikeutta olla terve vaan sitä, että terveyttä mahdollisuuksien mukaan edistetään, ja että edistämiseen liittyy julkisen vallan vastuuta.⁶⁵

⁶³ Liljeström 2003, s. 90.

⁶⁴ Nieminen 2015, s. 91.

⁶⁵ Nieminen 2015, s. 91.

Perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa julkiselle vallalle kuuluvaan velvollisuuteen suojella elämää ja edistää terveyttä voi tartuntatautilain 6 §:n yleistä velvollisuutta tulkiten katsoa kuuluvan tilanteen niin edellyttäessä myös tartuntatautilain 58 §:ssä säädetty toimet. Tutkielman tavoitteiden kannalta riittävää on tiedostaa, että tartuntatautien torjunnassa ja siinä tarvittavista TTL 58 §:n mukaisissa päätöksissä kysymys on näin ollen osaltaan kyse perustuslain mukaisten perusoikeuksien suojaamisen ja Suomea sitovien kansainvälisoikeudellisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttamisesta.

6.1.2 Rajoitettavat oikeudet

Samalla kun TTL 58 §:n mukainen päätös suojaa yksiä, se rajoittaa toisia perusoikeuksia. Pykälän nojalla tehdyt rajoituspäätökset kohdistuvat lukuisiin perusoikeuksiin, joten sen perusoikeudellinen vaikutuspiiri on laaja. Ilmeisimmin TTL 58 §:n nojalla tehdyt torjuntatoimet kohdistuvat perustuslain 13 §:ssä säädettyihin kokoontumis- ja mielenosoitusoikeuksiin. PL 13 §:n mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Jokaisella on myös yhdistymisvapaus.⁶⁶ Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tunnustettu ihmisoikeus. EIS 11 artiklan mukaan jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, mikä käsittää myös oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi. Näiden oikeuksien käyttämiselle ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.⁶⁷

⁶⁶ Yhdistysvapaudesta tarkemmin ks. erityisesti Muukkonen 2012.

⁶⁷ Yhdistymisvapautta rajoitetaan muissakin laeissa kuin tartuntatautilaissa. Esimerkiksi yhdistyslaissa (503/1989) yhdistymisvapauden käyttämisestä on rajoitettu esimerkiksi siten, että sotilaallisesti järjestetyt yhdistykset on kielletty ja ampumaseurat on saatettu luvanvaraisiksi (YhdL 3 §). Yhdistyslaissa on myös asetettu esimerkiksi ikäraja, taloudellista asemaa ja kotipaikkaa koskevia ehtoja yhdistyksen erinäisissä hallintotehtävissä toimimiselle. Valtion virkamieslaissa (750/1994) rajoitetaan taas ns. työnantajavirkamiesten oikeutta toimia valtioon palvelussuhteessa olevia edustavassa yhdistyksessä (valtion virkamieslain 16 §).

Siltä osin, kun TTL 58 §:n nojalla tehtävän päätöksenteon kohteena on yleiset kokoukset, rajoitukset lähtökohtaisesti kohdistuvat suoraan PL 13 §:llä suojattuihin perusoikeuksiin sekä yleisten kokousten järjestäjän että osallistujan kannalta. Jos rajoituksen muotona on kieltäminen kokonaan, voitaneen myös arvioida, että yleisen kokouksen rajoitus kohdentuu myös perusoikeus-suojan ydinalueelle. Rajoituksen perusoikeusvaikutuksen luonnetta lieventää kuitenkin sen lyhyt-aikainen kesto.

TTL 58 §:n nojalla annetun päätöksen perusoikeusvaikutukset ovat erilaiset yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien rajoittamisessa, sillä käsitteet eivät ole perusoikeusmielessä aivan rinnasteiset. Hallituksen esityksessä kokoontumislainsäädäntö (HE 145/1998 vp) on todettu, että ”kokoukset ja mielenosoitukset muodostavat perustuslaissa turvatun kokoontumisvapauden ydinalueen. Muiden tilaisuuksien yhteys kokoontumisvapauteen on löyhempi. Julkiset huvitilaisuudet ovat luonteeltaan usein elinkeinotoimintaa, joten niiden järjestäminen kuuluu pikemminkin hallitusmuodon ammatin ja elinkeinon harjoittamisen vapautta koskevan 15 §:n 1 momentin piiriin. Taiteen esittämiseen liittyvissä julkisissa huvitilaisuuksissa on puolestaan pääosin kyse hallitusmuodon 10 §:ssä turvatun sananvapauden käyttämisestä. Uskonnolliset tilaisuudet nauttivat perustuslain turvaa erityisesti uskonnonvapautta koskevan hallitusmuodon 9 §:n pohjalta.”⁶⁸ Tartuntatautilain esitöissä vastaavaa arviointia yleisötilaisuuksien ja yleisen kokouksen vaikutuksista perusoikeuksiin ei ole tehty eikä muussakaan yhteydessä asiaan ole kiinnitetty enemmälti huomiota.

Kysymystä yleisötilaisuuden järjestämisen kieltämisen ja PL 18 §:n suojaamaan elinkeinonvapauden välillä on kuitenkin käsitelty myös tuoreessa Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisussa H1256/2021, joka annettiin 20.12.2021. Kysymys ei ollut tartuntatautilain nojalla annetusta ratkaisusta vaan yleisötilaisuuden järjestämisen kieltämistä kokoontumislain nojalla. Asiassa oli kysymys valituksesta päätökseen, jolla Hämeenlinnan poliisilaitos oli määrännyt SM-liigajoukkueiden välisen jalkapallo-ottelun pelattavaksi ilman yleisöä. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan poliisin päätös on rinnastettava kokoontumislain 15 §:ssä tarkoitettuun yleisötilaisuuden kieltämiseen. Asian arvioinnissa HaO lausuu TTL 58 §:n perusoikeusvaikutusarvioinninkin kannalta

⁶⁸ HE 145/1998 vp., s. 11–12.

merkittävällä tavalla, että ”kokoontumislaki turvaa perustuslailla suojatun kokoontumisvapauden käyttämistä lähtökohtaisesti vain silloin, kun kysymyksessä on julkinen kokous. Jalkapallo-ottelun sijaan on kokoontumislaissa tarkoitettu yleisötilaisuus, minkä vuoksi ottelun katsomisen rajoittaminen ei merkitse perustuslaissa turvatun kokoontumisvapauden ydinalueen loukkaamista.”

Hallinto-oikeuden ratkaisu oli äänestysratkaisu. Erimielisyys ei kuitenkaan kohdistunut kysymykseen yleisötilaisuuteen osallistumisesta perusoikeutena. Eri mieltä ollut jäsen lausui eriävässä mielipiteessään olevansa samaa mieltä hallinto-oikeuden enemmistön kanssa siitä, että jalkapallo-ottelu on kokoontumislaissa tarkoitettu yleisötilaisuus, jonka katsomisen rajoittaminen ei merkitse Suomen perustuslaissa turvatun kokoontumisvapauden ydinalueen loukkaamista.

Edellä sanotun valossa lienee katsottava, että TTL 58 §:n nojalla annettu päätös on perusoikeusrajoitus lähinnä yleisten kokousten järjestäjän ja osallistujan osalta. Sen sijaan voidaan katsoa, että yleisötilaisuuksiin osallistuminen ei valtaosaltaan ole perusoikeus, tai ainakaan rajoitus ei ulotu kokoontumisvapausperusoikeuden suojan ydinalueelle. Hallinto-oikeuden (vielä lainvoimaa vailla) olevan ratkaisun valossa esimerkiksi jalkapallo-ottelun katsominen ei ole perusoikeuksien ydinalueen suojan piiriin kuuluva perusoikeus, eikä sen kieltämistä koskevaa päätöstä voisi arvioida perusoikeusrajoituksena. Nähdäkseni asian arvioinnissa olennaista eroa ei ole sillä, onko päätös yleisötilaisuuden kieltämisestä ollut kokoontumislain vai tartuntatautilain mukainen.

Tilanne lienee ilmeisen toinen yleisötilaisuuden järjestäjän kannalta, sillä yleisötilaisuusrajoitus TTL 58 §:n nojalla voi tulla arvioitavaksi sen järjestäjän elinkeinonvapauden rajoituksena. Tähän oli kiinnitetty huomiota jo kokoontumislain esitöissä. Samansuuntaisesti asiaa arvioi myös Hämeenlinnan hallinto-oikeuden erimielinen jäsen todetessaan, että kieltäessään yleisön pääsyn yhtiön järjestämään maksulliseen ottelutapahtumaan poliisilaitos on kokoontumislain mukaisen yleisötilaisuuden ohella samalla rajoittanut yhtiön mahdollisuutta harjoittaa liiketoimintaansa ja siten puuttunut perustuslaissa turvattuun elinkeinovapauteen.

TTL 58 §:n nojalla annetun päätöksen vaikutusta elinkeinovapauden kannalta ei kuitenkaan vaikuta juuri tunnistetun tartuntatautilain valmistelussa. Tartuntatautilakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 13/2016 vp) TTL 58 §:n perusoikeuslottuvuuteen yleisötilaisuuden järjestäjän kannalta ei ole otettu asiaan mitenkään kantaa sen yleisissä eikä 58 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Asia ei noussut esille myöskään valiokunnissa, ei edes perustuslakivaliokunnassa. Hallituksen esityksestä tartuntatautilaiksi oli pyydetty aikanaan lausunnot myös työ- ja elinkeinoelämän järjestöiltä sekä edunvalvojilta, eikä niissäkään ole mitenkään arvioitu lakiehdotuksen 58 §:n vaikutuksia yleisötilaisuuden järjestäjän työn ja elinkeinovapauden kannalta.⁶⁹ Nyt kun TTL 58 §:n säännöstä on pandemian pakottamana jouduttu soveltamaan, sen perusoikeusvaikutukset ovat avautuneet.⁷⁰

Tartuntatautilain valmistelussa vaikuttaa olleen systeeminen puutteellisuus ymmärtää se, mitä vaikutuksia lailla ja sen 58 §:n mukaisilla päätöksillä voi olla elinkeinovapautteen, muihin perusoikeuksiin ja laajemmin yhteiskuntaan. Tämä antaa aihetta voimakkaallekin kritiikille lainvalmistelun yksipuolisuudesta ja lain vaikutusten arvioinnin epäonnistumisesta. Kritiikin oikeuttaa nähdäkseni erityisesti se, että kokoontumislain esityöt olivat olleet käytettävissä tartuntatautilain säätämisen aikaan. Tämän seurauksena lain vaikutukset ymmärrettiin vasta sen jälkeen, kun TTL 58 §:n säännöstä oli laajamittaisesti sovellettu.

Edellä sanottu osoittaa, että TTL 58 §:n nojalla tehty kokoontumisrajoitus voi merkittäväällä tavalla vaikuttaa perustuslain 13 §:n suojaaman kokoontumisvapauden ohella perustuslain 18 §:ssä suojattuun oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen. Selvää myös on, että jos ammatinharjoitta-

⁶⁹ Huomion keskipisteinä olivat enemmän yksilöiden oikeuksien suojaaminen julkisen vallan puuttumisilta yksilökohtaisissa rajoituksissa ja ulkomailta tulevien turvapaikanhakijoiden kustannukset Suomen terveydenhuoltojärjestelmälle kuin sen pohtiminen, miten laki todella toimii pandemiatilanteessa ja mitä vaikutuksia sillä on mm. perusoikeuksiin sen mahdollistamia laajan tartuntavaaran voimakkaita toimenpiteitä käytettäessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa kiinnitettiin huomiota myös tartuntatautilain pohjaehdotuksen laatimiseen konsulttityönä.

⁷⁰ Eri arvioiden mukaan yksistään Suomen tapahtumateollisuudelle on aiheutunut merkittävät taloudelliset tappiot yleisötilaisuuksiin kohdistuvasta kokoontumisrajoituksista ja moni yksityisyrittäjä on menettänyt tilapäisesti työnsä, vaikka PL 18.2 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

minen ja elinkeinotoiminta on TTL 58 §:n nojalla annettujen hallintopäätösten johdosta voimakkaasti rajoitettua tai kokonaan kiellettyä, säännöksellä on vaikutuksia myös PL 15:ssä säädettyyn omaisuudensuojaperusoikeuteen.⁷¹ Huomattava kuitenkin on, että sellaisissa yleisötilaisuuksissa, joita järjestetään muuten kuin ammatinharjoittamiseksi tai elinkeinotoimintana, elinkeinovapausperusoikeus ei voine tulla sovellettavaksi. Arvioitavaksi sitä vastoin voi tulla kysymys yleisötilaisuuden esiintyjän perustuslain 12 §:n nojalla perusoikeutena suojattuun sananvapaudesta ja perustuslain 17 §:ssä saamelaisille, romaneille ja muille ryhmille taatusta oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Rajoittaminen voi kohdistua myös TTL 16 §:ssä turvattuihin sivistyksellisiin oikeuksiin, erityisesti taiteen vapauteen.⁷²

Kun perustuslain 7 §:ssä turvataan myös jokaisen oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, TTL 58 §:n perusoikeusrajoitusvaikutukset ulottuvat myös henkilökohtaisen vapauden alaan sitä kaventaen. Sen vuoksi, että uskonnolliset yhdyskunnat ovat omaehtoisesti noudattaneet kokoontumisrajoituksia toiminnassaan, epäsuorasti TTL 58 §:n rajoitukset ovat kohdistuneet myös PL 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan, esimerkiksi mahdollisuuksiin järjestää kirkolliset häät ja hautajaiset, ja ylipäätään PL 11 §:ssä turvattuun uskonnon harjoittamiseen⁷³.

6.2 Perusoikeuksien rajoittamisesta

Perusoikeusrajoitusten sallittavuus tulee ensi sijassa tarkasteltavaksi lainsäädäntövaiheessa. Lain soveltamistilanteissa kyse on siitä, että viranomaisilla on erityinen velvollisuus kaikkien toimien suhteellisuus-, tarkoituksenmukaisuus- ja hyväksyttävyyssarviointiin alueellisella ja paikalli-

⁷¹ Elinkeinotoiminnan rajoittamisesta ja niistä maksettavista kompensatioista pandemian aikana ks. Koskentausta 2021. Julkisyhteisöjen vahingonkorvausvelvollisuudesta ks. Hakalehto 2008.

⁷² Taiteen vapaudesta perusoikeutena ja taiteilijan oikeudellisesta asemasta ks. Rautiainen 2012.

⁷³ Näin myös Saksin 2020, s. 31.

sella tasolla sen varmistamiseksi ja osoittamiseksi, että perus- ja ihmisoikeuksia rajoitetaan mahdollisimman oikein mitoitettuun ja täsmällisiin toimin.⁷⁴ Tämän vuoksi ja ottaen huomioon myös työn *de lege ferenda* -tehtävä, asiaa tarkastellaan tässä yhteydessä pääpiireissään.

On valtiosääntöoikeudellisesti selvää, että perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.⁷⁵ Perustuslain perusoikeussäännökset eivät siis ole sillä tavoin ehdottomia, että niitä ei voisi missään laajuudessa eikä millään edellytyksillä rajoittaa. Näin ei ole edes silloin, vaikka perusoikeussäännös ei sisältäisi mitään mainintaa rajoitusmahdollisuudesta.⁷⁶ Perusoikeuden käyttäminen voivat ensinnäkin rajoittaa toisten ihmisten perusoikeudet. Yksilö ei voi vaatia niin ehdotonta suojaa perusoikeudelleen, että se johtaisi toisen yksilön perusoikeuksien loukkaukseen. Toisten ihmisten perusoikeuksien ohella perusoikeuden rajoittamista saattavat vaatia myös erinäiset muut painavat yhteiskunnalliset intressit.⁷⁷

Perusoikeuden rajoittaminen tarkoittaa perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan puuttamista julkisen vallan toimenpitein. Yksilö, jonka perusoikeutta on rajoitettu, ei voi käyttää perusoikeuttaan täysimääräisesti siltä osin, kuin sitä on perustuslain edellyttämässä menettelyssä ja sallimalla tavalla rajoitettu. Kahden tai useamman perusoikeuden keskinäiset kollisiotilanteet ratkaistaan pääsäännön mukaan punninnalla. Perusoikeussäännökset ovat ikään kuin optimointikäskyjä, joiden tarkoituksena on turvata mahdollisimman hyvin kunkin yksilön perusoikeuksien toteutuminen. Tämän vuoksi perusoikeuksien kollisiotilanteessa tulee pyrkiä ratkaisuun, joka mahdollisimman hyvin turvaisi kaikkien kilpailevien perusoikeuksien samanaikaisen toteutumisen ja saavutettaisiin mahdollisimman hyvä tasapainotilanne yhteen sovitettavien perusoikeusintressien kesken. Hallituksen esityksen tartuntatautilaiksi perusteluiden mukaan tällaisessa punninnassa perustuslain 7 §:n turvaamalla oikeuksilla on todettu olevan vahva painoarvo.⁷⁸

⁷⁴ Rautiainen 2021. [Pauli Rautiainen: Harkintavallan käyttöä koskevia huomioita AVlen rajoituspäätöksiä koskevaan tällä viikolla käytyyn keskusteluun – Perustuslakiblogi \(wordpress.com\)](#)

⁷⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

⁷⁶ Viljanen 2011, luku 3. Osa perusoikeuksista on kuitenkin ehdottomia. Näiden osalta lähtökohta on, että niitä ei voi rajoittaa tavallisella lailla. TTL 58 §:n nojalla annettu päätös ei kohdistu näihin perusoikeuksiin.

⁷⁷ Viljanen 2011, luku 3.

⁷⁸ HE 13/2016 vp, s. 71.

Rajat sille, kuinka pitkälle perusoikeuteen voidaan puuttua tai sitä rajoittaa tavallisella lailla, asetetaan perustuslaissa. Olennaista on tunnistaa perusoikeuden ydinalue, sillä tavallisella lailla säädettävillä perusoikeusrajoituksilla ei voida kajoa perusoikeuksien ytimeen.⁷⁹ Perustuslaissa ei kuitenkaan ole määritelty, miten perusoikeudet suhtautuvat toisiinsa tai millä edellytyksillä perusoikeuksia voidaan rajoittaa. Sallitut rajoitukset määräytyvät osaksi perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, osaksi eräisiin perusoikeuksiin liitettyjen rajoituslausekkeiden perusteella.⁸⁰ Perustuslakivaliokunta on kuvannut perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä, joiden kaikkien on täytyttävä samanaikaisesti, jotta perusoikeuden rajoitus ei olisi ristiriidassa asianomaisen perusoikeussäännöksen kanssa.⁸¹

Lailla säätämisen vaatimus edellyttää, että perusoikeuksia saadaan rajoittaa ainoastaan laintaisella sääntelyllä, ei sitä alemman asteisin säännösin. Vaatimus yksilön perusoikeuksien suojaamisesta lakiin perustumattomalta puuttumiselta ilmenee perustuslain 80 §:n 1 momentista, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ja asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan, on säädettävä lailla.

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen mukaan perusoikeuksien rajoitusten on taas oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä.⁸² Vaatimus edellyttää, että rajoituksen keskeisen sisällön on ilmettävä itse laista, eikä se saa jäädä alemman asteisen normin antajan tai lain soveltajan harkintaan. Lähtökohtana on, että laista tulee ilmetä riittävän selkeästi ainakin, se kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia, mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä ja

⁷⁹ Tuori 2016, luku 19. Sallituista tavallisella lailla toteutettavissa olevista perusoikeusrajoituksista, on myös erotettava perusoikeuspoikkeukset. PL 23 §:ssä tarkoitetut perusoikeuspoikkeukset rajoittavat perusoikeutta tai puuttuvat siihen laajemmalti kuin perustuslaki sallii tavallisella lailla tehtäväksi. Koska TTL 58 § aikanaan säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ja PeV on arvioinut asian, tutkielmassa otetaan lähtökohdaksi, että TTL 58 §:n nojalla annettavassa päätöksessä on kyse tavallisella lailla toteutettavasta perusoikeusrajoituksesta eikä perusoikeuspoikkeuksesta.

⁸⁰ Koivuranta 2002, s. 26.

⁸¹ Kunkin perusoikeudet tarkemmat erityiset rajoitusedellytykset rajataan pois tarkastelusta aihepiirin laajuuden vuoksi ja sen perusteella, että tutkielmassa tarkastellaan yleisellä tasolla perusoikeuksien rajoittamista TTL 58 §:n sääntelyä vasten.

⁸² PeVM 25/1994 vp, s. 5, ks. tarkemmin Viljanen 2001, s. 115–123.

miten valtuuksia sovellettaessa on meneteltävä. Tähän kuuluu myös ennakoitavuus eli se, että voidaan riittävällä ennakoida toimivaltuuksien tulevaa käyttöä ja sitä, missä määrin viranomais-ten toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuushar- kinnan mukaisesti. Rajoitusvaltuudet tulee rajata sillä tavoin tarkasti, ettei käytännössä synny epäselvyyttä siitä, kenellä valtuudet ovat ja kuinka pitkälle ne ulottuvat. Perusoikeuksien turvaa- minen kaikissa oloissa mahdollisimman laajoina edellyttää, ettei perusoikeuksien rajoitussään- nöksiä kirjoiteta liian avoimiksi.⁸³

Yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu myös vaatimus siitä, että rajoituksen perusteet ovat hyväk- syttävät ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimat. Toisten yksilöiden perusoikeuksien tur- vaamispyrkimys, kuten tartuntataudin leviämisen estäminen, voi muodostaa hyväksyttävän pe- rusteen perusoikeuksien rajoittamiselle. Rajoitus on hyväksyttävä, jos sen toteuttaminen on vält- tämätöntä painavamman intressin turvaamiseksi. Rajoitusedellytyksiin luettava suhteellisuus- vaatimus taas edellyttää, että rajoituksen on oltava välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saa- vuttamiseksi eikä se saa mennä pidemmälle, kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.⁸⁴

Viimeiseksi edellytyksiin kuuluu myös perusoikeuden ydinalueen suoja. Ydinalueen koskematto- muuden vaatimuksen taustalla on ajatus, ettei perusoikeuteen voida puuttua tavallisella lailla niin laajalti, että se kovertaa tyhjäksi perusoikeuden sisällön. Perusoikeuksia rajoitettaessa on myös huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä. Näillä viitataan ennen muuta kattavaan muutoksenhakumahdollisuuteen, mutta myös muihin menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin. Pe- rusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden viimeisenä kohtana on vaatimus siitä, että perusoi- keuksien rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeuden rajoitus ei voi ulottua niin pitkälle, että sillä loukattaisiin Suomea velvoit- tavan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä.⁸⁵

⁸³ Viljanen 2011, luku 4.

⁸⁴ Arajärvi 2011, s. 48 ja Viljanen 2001, s. 210–214.

⁸⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 5, ks. tarkemmin Viljanen 2001, s. 229–250.

Vaikka tartuntatautilaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, lähemmässä tarkastelussa voidaan havaita, että 58 §:n perusoikeudellinen koko problematiikka ei ole lain valmisteluvaiheessa täysin auennut. Erityisesti perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkara-jaisuusvaatimuksen näkökulmasta TTL 58 §:n joustavat ilmaiset vaikuttavat niitä kokonaisuutena arvioiden ongelmallisilta. Joustavuutta sisältyy sekä rajoituksen edellytyksiin (välttämättömyy-teen) että rajoituksen soveltamisalaan, sillä yleisötilaisuus ja yleinen kokous ovat käytännössä tulkinnanvaraisia ilmaisia. Näin säännöksen kokonaisjoustavuus alkaa olla jo ongelmallista rajoituspäätösten kohteena olevien ja ennakoinnin näkökulmasta. Myöskään rajoitusten suhdetta perusoikeuksien ydinalueen suojaan ei ole tartuntatautilain säätämisen yhteydessä oikeudelli- sesti arvioitu.

6.3 Kokoavia näkökohtia ja perusoikeuksien punnintaa

Koronapandemia asetti suomalaisen yhteiskunnan ennennäkemättömän haasteen eteen. Nopeasti edennyt epidemia edellytti väestön hengen ja terveyden suojelemiseksi ripeitä toimenpiteitä. Vaikka tutkimustietoa Covid-19 -viruksesta oli alkuun vähän, uhan edessä viranomaisien oli toimittava. Alkutilanne toistui, sillä uudet virusvariantit synnyttivät uusia tautiaaltoja, jotka etenivät nopeasti, ja tieto taudin luonteesta muuttui jatkuvasti. Viruksen leviämismekanismi huomioiden sen leviämisen ehkäiseminen on edellyttänyt puuttumista lukuisiin perusoikeuksiin käytännössä koko pandemian ajan.⁸⁶

Tarkastellaan valtiosääntöisen osuuden lopuksi lyhyesti TTL 58 §:n asetelmaa Robert Alexyn punnintakaavan kautta. Alexyn suhteellisuusvaatimuksen punnintakäskyllä on tärkeä merkitys perusoikeusnormien oikeusvaikutusten ymmärtämisessä ja arvioitaessa näiden oikeuksien rajoittamiseen liittyvää suhteellisuusvaatimusta.⁸⁷ Käsillä olevan tutkielman laajuus ei mahdollista Alexyn punnintakaavan syvällisempää analyysiä TTL 58 §:n kontekstissa, mutta joitakin huomioita voidaan kuitenkin esittää.

⁸⁶ Ks. Sakslin 2020, s. 28–32.

⁸⁷ Alexyn punnintateoriasta ks. esim. Viljanen 2011, Lavapuro 2012 ja Scheinin 2012. Ks. tarkemmin Alexyn perusteos *Theorie der Grundrechte*. Suhrkamp 1986.

Alexy jakaa perusoikeusnormit sääntöihin ja periaatteisiin siten, että jokainen oikeusnormi on joko sääntö tai periaate. Säännöt ovat joko-tai -tyyppisiä normeja. Mikäli säännön luonteinen normi soveltuu ratkaisunormiksi käsillä olevaan tapaukseen, sitä on noudatettava täsmällisesti ja koko laajuudessaan. Sääntöjen tulkintaongelmissa kyse on säännön soveltamisalasta – siitä, tulee sääntö sovellettavaksi vai ei. Soveltamisalallaan sääntö on ehdoton. Periaatteet taas ovat normeja, jotka ovat luonteeltaan lähinnä optimointikäskyjä. Periaatteen soveltamisen kannalta jokin oikeushyvä on toteutettava niin pitkälle kuin on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti mahdollista. Periaatteet ovat voimassa koko oikeusjärjestyksen tasolla, ja niitä voidaan soveltaa enemmän tai vähemmän. Tuomioistuimen tulisi ratkaisutoiminnassaan pyrkiä toteuttamaan kilpailevat, eri suuntiin vievät periaatteet niin pitkälle kuin reunaehtojen puitteissa on mahdollista, ja ristiriidat on ratkaistava punnitsemalla periaatteita toisiaan vasten. Periaatteita punnittaessa ei ole kyse normin pätevydestä, vaan missä määrin periaate tulee sovellettavaksi. Vähemmän painavaksi arvioitu periaate ei menetä merkitystään muissa ratkaisutilanteissa.

Alexylle perusoikeudet ovat (usein) abstrakteina normeina ensisijaisesti periaatteita. Tämän vuoksi niiden soveltaminen ja konfliktitilanteet ovat periaatteiden välistä punnintaa. Scheinin tulkitsee, että Alexyn periaatekäsitys sisältää praktisen konkordanssin idean, jonka mukaan kolliotilanteessa on puollettava sellaista punnintaa, joka johtaa jokaisen perusoikeusperiaatteen toteutumiseen parhaalla mahdollisella tavalla vallitsevissa oikeudellisissa ja tosiasiallisissa olosuhteissa. Ideaan kuuluu, että periaatteiden punninnassa ei ole ennakolta asetettuja etusijajärjestyksiä vaan periaate voi syrjäyttää toisen yksissä olosuhteissa, mutta taipua sille toisissa.⁸⁸

Periaatteiden välillä käytävä punninta liittyy erityisesti perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten suhteellisuusvaatimukseen. Periaatteet voivat kilpailla keskenään ainoastaan, kun ne vaikuttavat eri suuntiin. Tällöin niitä on punnittava toisiaan vasten. Mitä keskeisempään perusoikeuden käyttömuotoon perusoikeusrajoitus kohdistuu ja mitä voimakkaammasta perusoikeuden rajoituksesta on kysymys, sitä painavampi tulee olla intressin (= hyväksyttävä rajoitusperuste),

⁸⁸ Scheinin 2012, s. 135-136.

jonka toteuttamiseksi rajoitus toimeenpannaan. Näin intressipunninta on aina kontekstuaalissa suhteessa rajoituksen laajuuteen. Punninnassa vaikuttavat eri suuntiin menevinä argumentteina esimerkiksi rajoituksen laajuuteen liittyvät yleiset näkökohdat, rajoitusten poikkeuksellisuus ja kohtuullisuus.⁸⁹

Alexyn punnintasääntöä kiteyttäen voidaan todeta, että mitä suurempi on jonkin perusoikeuden toteutumatta jäämisen aste tai rajoitus, sitä tärkeämpää tulee olla toisen punnittavana olevan perusoikeuden toteutuminen ja mitä intensiivisemmin perusoikeusperiaatetta rajoitetaan, sitä varmempia rajoitusten perustelevien syiden tulee olla. Mitä luotettavampia arviot ovat eli mitä enemmän niiden tueksi voidaan esittää institutionaalisesti tuettua näyttöä (oikeudellista ja empiiristä), sitä enemmän kyseisille arvioille tulee antaa ratkaisuharkinnassa merkitystä. Painoarvon määrittämisessä ratkaisevat periaatteiden noudattamisen tärkeys, puuttumisen intensiteetti ja periaatetta vastaan puhuvan arvioiden luotettavuus.⁹⁰

Tarkasteltaessa Alexyn punnintakaavaa tutkielman ympäristössä ensinnäkin voidaan arvioida, että kaikilta osin TTL 58 §:n nojalla tehty päätös ei tule soveltamisalansa puolesta arvioitavaksi perusoikeusnormien rajoituksena, koska kaikki yleisötilaisuusrajoitukset eivät ole kategorisesti perusoikeusrajoituksia. Monelta osin TTL 58 §:n nojalla annetun rajoituspäätöksen vaikutuksia kuitenkin kohdistuu perusoikeusnormeihin, joita voidaan pitää perusoikeusperiaatteina. Näiltä osin kysymyksessä voidaan nähdä perusoikeuksien kollisio, joka tulee ratkaista punninnalla.

Sovitettaessa Alexyn punnintakaavaa muuten TTL 58 §:n soveltamisalaan ja sen koronapandemian aikaiseen käyttöön, voidaan havaita, että tutkielmassa omaksuttu TTL 58 §:n tulkintasuositus siten, että pykälä sisältää rajoitusmahdollisuuden, vaikka sitä ei ole säännöstekstissä mainittu, itse asiassa ilmentää Alexyn perusoikeusperiaatteiden punninnan ideaa. Rajoittamalla yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämistä riskiperusteisesti, alueellisesti ja alueen tarkan sekä ajantasaisen epidemiatilanteen mukaan sen sijaan, että ne kiellettäisiin kokonaan, itse asiassa toteutetaan rajoitusten oikeasuhtaisuuden vaatimusta punnintakaavan mukaisesti.

⁸⁹ Viljanen 2011, s. 220.

⁹⁰ Lavapuro 2015, s. 156-158.

Kohdentamalla rajoitus vielä erityisesti asiantuntija-arvioon perustuvan tartuntariskin mukaisesti tietyn kokosiin tai luonteisiin (esimerkiksi istumapaikattomiin) tilaisuuksiin päätöksellä edelleen lisätään toimien oikeasuhtaisuutta. Näin asiantuntijatietoon pohjautuvalla perusoikeusperiaatteiden punninnalla onnistutaan toteuttamaan yhtäältä oikeuden elämään ja terveyden suojaamista olosuhteisiin nähden optimaalisella tavalla, mutta samaan aikaan myös maksimoimaan kokoontumis- ja elinkeinovapausperusoikeuksien käyttämistä siinä laajuudessa kuin se vallitsevissa oloissa on mahdollista.

Rajoituksen toimeenpanon taustalla oleva intressi on myös epäilemättä TTL 58 §:n tapauksessa painava ja hyväksyttävä, viime kädessä PL 7 §:n mukainen oikeuden elämään suojeleminen. Tämä johdetaan suoraan jo TTL 58 §:n soveltamisalasta, sillä säännöstä voi soveltaa vain yleisvaarallisissa tartuntatauteissa. Ne ovat tartuntatautien luokittelun vakavin aste ja lähtökohtaisesti jo itsessään uhka elämälle ja terveydelle. Tämä itse asiassa näkyy tartuntatautilain esitöissäkin, jonka mukaan perusoikeuksien punninnassa on pyrittävä ratkaisuun, joka parhaiten turvaa perusoikeuksien yhtäaikaisen toteutumisen ja että tällaisessa punninnassa perustuslain 7 §:n turvaamilla oikeuksilla on todettu olevan vahva painoarvo.⁹¹ Taustalla olevan intressin painavuus voidaan nähdä siinäkin, että tartuntatautien torjuntaviranomaisille on säädetty nimenomainen ja ennakkollinenkin toimimisvelvollisuus, joka kattaa epäselviäkin oloja ja tilanteita.

Tartuntatautien ominaisuuksiin kuuluu, että päätökset joudutaan tekemään sen hetkisin tiedoilla. Tilanteet ja tiedot vaihtelevat kyseessä olevan taudin mukaan. Tapauskohtaisesti ja jo tunnetuissa taudeissa voi olla hyvinkin, että rajoitusta perustelevat tiedot ovat tarkkoja ja varmoja, mutta lakia sovelletaan sellaisenaan myös tilanteisiin, joissa tiede ei vielä kykene vastaamaan kaikkiin keskeisiin kysymyksiin, ja epävarmat arviot kuitenkin viittaavat intensiivisten toimien välttämättömään tarpeeseen. Tästä päästään Alexyn punnintalain haasteisiin tartuntatautien torjunnan olosuhdemaailmassa.

⁹¹ HE 13/2016 vp, s. 71.

Punnintakaava vaikuttaa kohtaavan ongelmia rajoituksen syiden ja niiden varmuuden maailmassa nimenomaan siinä kontekstissa, jossa TTL 58 §:ää ja yleensä tartuntatautilakia voidaan joutua soveltamaan eli epävarmoissa oloissa ja toisinaan nopeasti muuttuvan tiedon pohjalta. Yleisvaarallisten tartuntatautien torjunnan ja etenkin TTL 58 §:n soveltamisen olosuhteet voivat tarkoittaa vastoin Alexyn teoriaa toisinaan sitäkin, että perusoikeusperiaatteiden rajoittamisen intensiivisyys voi olla torjuntatoimissa voimakas silloin, kun rajoitusta perustelevat syyt ovat epävarmimmat. Keväällä 2020 koronapandemian rantautuessa Suomeen tilanne mitä ilmeisimmin oli juuri tämän kaltainen tilanne.

Menettely suhteessa punnintakaavaan ei kuitenkaan ole niin ongelmallinen kuin ensivaikutelma saattaa antaa ymmärtää eikä siitä voida suoraviivaisesti tehdä johtopäätöstä, että Alexyn punnintakaava olisi tartuntatautilakikontekstissa soveltumaton. Se, että yleisvaarallisen tartuntataudin torjumiseksi voidaan joutua kohdistamaan voimakkaitakin rajoitustoimia, vaikka tiedolliset perusteet ovat vain arvioita, on ajateltava olevan ennen muuta osoitus rajoitustoimien taustalla olevan intressin hyväksyttävyydestä ja painavuudesta, viime kädessä PL 7 §:n suojaamista oikeuksista. Toimien suhteellisuutta näissäkin tilanteissa parantaa torjuntatoimen perustuminen parhaisiin asiantuntija-arvioihin, vaikka niissä olisikin puutteita, päätöksen kohtuullisen lyhyt kesto sekä ennen muuta säädösperusteinen velvollisuus purkaa toimet heti, kun ne eivät enää ole välttämättömiä.

Perustuslakivaliokunta on koronapandemian aikana johdonmukaisesti korostanut, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta ja että rajoitustoimien on perustuttava asianmukaiseen arvioon rajoitustoimenpiteen tai toimivaltuuden välttämättömyydestä. Tämän korostuksen merkitys on täysin yhteensopiva Alexyn punnintakaavan periaatteiden kanssa.

On syytä tiedostaa, että suurin osa yleisvaarallisista tartuntataudeista ja niiden leviämismekanismeista tunnetaan, ja niiden osalta tietoperusta on vankka. Tässä kuvattu koronapandemian olosuhde, jossa toimet ovat voimakkaat ja tietopohja puutteellinen, on äärimmäinen ja lopulta poik-

keusolojen olosuhteisiin johtanut esimerkki täysin uuden yleisvaarallisen tartuntataudin torjumisesta, jossa korostui rajoitusten perustan erityinen painoarvo. Näin ollen Alexyn punnintakaava näyttäisi soveltuvan tartuntatautilain 58 §:n nojalla tehtävien rajoitustoimien oikeasuhtaisuuden arviointiin tämän tutkielman tarkkuustasolla arvioituna kohtuullisen hyvin.

7 Hallinto-oikeudellinen harkintavallan käytön ohjaus

7.1 Päätöksenteon ohjaus

Perustuslain 2 §:n mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville koontunut eduskunta. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Säännöksen ilmentämä hallinnon lainalaisuusperiaate korostaa lainsäädännön asemaa vahvasti velvoittavana oikeuslähteenä.⁹² Hallinnon lainalaisuusvaatimuksessa on kaksi ainesosaa, jotka perustuslain 2 §:n 3 momentissa on sanonnallisestikin erotettu toisistaan. Ensinnäkin vaatimus velvoittaa viranomaiset noudattamaan kaikkia asianmukaisessa järjestyksessä asetettuja oikeussäännöksiä niiden antamistasosta riippumatta. Toiseksi se sisältää kannanoton normihierarkiaan. Viranomaisten on erityisesti silloin, kun ne puuttuvat rajoittavasti yksityishenkilöiden oikeusasemaan, voitava perustaa toimivaltansa viime kädessä eduskuntalakiin.⁹³

Tutkielman kontekstissa on selvää, että tartuntatautilain 58 §:n nojalla tehtävien päätösten oikeusperusta on eduskuntalaissa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että päätöksen sisältö tyhjentyisi yksinomaan siihen, mitä TTL 58 §:ssä säädetään. Joustavana normina TTL 58 § jättää soveltajalleen harkintavaltaa siinä, millä tavoin yleisötilaisuuksia ja yleisten kokousten järjestämistä voimassa olevan oikeuden puitteissa rajoitetaan. Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, kielletäänkö alueella kaikki vai vain tietyn henkilörajan ylittävät tilaisuudet, tai onko toimi kieltämisen sijaan rajoittaminen ja jos kyllä, minkä sisältöisenä. Myös kysymys välttämättömyyshedellytyksen olemassaolosta on asia, joka jää päätöksentekijän harkittavaksi, sillä lakiin ei ole sisälletty soveltamis-edellytyksiä.

⁹² Oikeuslähteet jaotellaan velvoittavuudeltaan kolmeen ryhmään: vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Päätöksentekijän velvollisuutena on aina ottaa huomioon vahvasti velvoittavat oikeuslähteet kuten kirjoitettu lainsäädäntö. Heikosti velvoittavat oikeuslähteet, kuten ennakkopäätökset ja lain esityöt, on taas huomioitava, jos vahvoja vasta-argumentteja sille ei ole. Sallitut oikeuslähteet saadaan ottaa huomioon kiperissä ratkaisutilanteissa, ja niihin luetaan muu oikeuskäytäntö kuin ennakkopäätökset sekä oikeuskirjallisuus. Ks. esim. Tuori & Kotkas, s. 140–145 ja Hirvonen 2011, s. 43–44.

⁹³ Tuori-Kotkas, s. 145.

Edellä sanotusta johtuu, että säännöksen soveltamisessa päätöksentekijän harkintavallan käyttöä ohjataan muutenkin kuin tartuntatautilain säännöksiin, ja sen tueksi tarvitaan muutakin kuin oikeudellista, ennen muuta lääketieteellistä ja epidemiologista aineistoa. Tartuntatautilain lähtökohta on, että tämä aineisto on TTL 8.3 §:n mukaisesti sairaanhoitopiirin, erä-alueen tai THL:n tuottamaa. Valtakunnallisessa terveydenhuollon häiriötilanteessa, kuten pandemiassa, siihen liittyy myös erilaisia hallinnon ohjauselementtejä TTL 7 §:n ja sosiaali- ja terveysministeriön valtakunnallisten tilanteiden johtamisvastuun näkökulmasta. Kysymys tässä yhteydessä siitä, mikä merkitys näillä on annettava TTL 58 §:ää koskevassa päätösharkinnassa ottaen huomioon hallinnon lainalaisuusperiaatteen vaatimukset.

Hallinnon ohjaus määritelmällisesti yleisluonteista hallinnollista päätöksentekoa, jonka välittömänä kohteena ovat julkishallinnon elimet. Ohjauksella ei aseteta velvollisuuksia tai vaikuteta yksityisiin luonnollisiin tai oikeudellisiin henkilöihin, vaan sen vaikutuspiirissä ovat julkishallinnolliset toimijat. Ohjaus on julkisen hallinnon toimijoille osoitettua suosituksenkaltaista kehotusta toimia.⁹⁴ Ohjauksen muodot vaihtelevat ja tyypillisesti niitä ovat erilaiset hallinnolliset suunnitelmat ja lainsäädännön soveltamisohjeet.⁹⁵ Oikeuslähdeopillisesti ohjausta voitaneen pitää lähinnä sallittuna oikeuslähteenä – se ei lähtökohtaisesti sido eikä velvoita kohdettansa, mutta niitä voidaan käyttää päätöksen argumentaatiossa apuna.⁹⁶

TTL 7.1 §:n mukaan tartuntatautien torjunnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Ministeriö myös vastaa valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin tai niiden uhkaan varautumisesta ja näiden tilanteiden johtamisesta.⁹⁷ TTL 7.1 §:n säännöksen perusteella STM:llä on toimivalta antaa ohjeita tartuntatautien torjunnasta ja niihin liittyvistä toimenpiteistä mutta myös johtaa valtakunnallisia häiriötilanteita. Ohjausta perustele

⁹⁵ Mäenpää 2000, s.175.

⁹⁶ Sallittuja oikeuslähteitä voivat olla esimerkiksi oikeustieteellisessä kirjallisuudessa esitetyt kannanotot siitä, miten lakia tulisi tulkita. Oikeuskirjallisuuteen velvoittavuudeltaan rinnastuvia sallittuja oikeuslähteitä ovat myös esimerkiksi ministeriöiden antamat ohjeet ja oppaat, jotka eivät perustu yksilöityyn lainvaltuussäännökseen. Ks. tarkemmin Määttä (toim.) 2018, s. 10.

⁹⁷ Toimivaltuuksia käydään tarkemmin läpi tutkielman luvussa 3.

yleisesti myös se, että perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ottaen huomioon TTL 7.1 § ja PL 68 § lienee selvää, että STM voi ilmaista käsityksensä hallinnonalalleen kuuluvista asioista ja niiden suositeltavista ratkaisutavoista esimerkiksi ohjauskirjeen muodossa.

Koska TTL 58 §:ää koskevassa päätöksenteossa toimivalta on laissa säädetyn mukaisesti kunnalla omalla alueellaan ja aluehallintovirastolla yhtä kuntaa laajemmalla alueella, ministeriö ei voi oikeudellisesti sitovalla tavalla puuttua päätösvaltan käyttämiseen TTL 58 §:n mukaisessa yksittäisessä päätösasiassa. Samasta syystä ministeriö ei voi pidättää itselleen päätösvaltaa asiassa. Ministeriö voi, ilman TTL 7.1 §:n säännöstäkin, ohjata hallinnonalansa toimintaa yleisin ohjein ja määräyksin.⁹⁸ Edellä mainitun ja myös STM:n koronapandemian aikaisten ohjauskirjeiden sisällön valossa on selvää, että ohjaus ei TTL 58 §:n asiayhteydessä ole sitovaa. Kysymystä ohjauksen antamisesta ja sen sitovuudesta on koronapandemian aikana tarkastellut vastaavalla tavalla myös valtioneuvoston oikeuskansleri.

Kanteluratkaisussaan OKV1726/10/2020 oikeuskansleri totesi, että tartuntatautilain 6 ja 7 §:ien sekä tartuntataudeista annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n mukaisesti STM on yksi toimivaltaisista viranomaisista tartuntatautien torjunnan ja terveydenhuollon häiriötilanteiden alalla. STM:n toimivaltaan ja tehtäviin ei kuitenkaan kuulu päätös yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten kieltämisestä. Oikeuskirjallisuuteenkin viitaten oikeuskansleri katsoi, että ministeriö voi antaa alaiselleen virastolle yleisiä määräyksiä ja ohjeita hallintotehtävien suorittamisesta, muttei määrätä, miten yksittäinen hallintoasia on ratkaistava. Oikeuskansleri totesi, että hän ei kuitenkaan pidä tartuntatautilain 1 §:stä ilmenevän tarkoituksen ja STM:lle laissa säädettyjen tehtävien hoitamisen kannalta perusteltuna sellaista tulkintaa, jonka mukaan STM ei lainkaan voisi ilmaista käsitystään, esimerkiksi ohjeen muodossa, aluehallintoviraston toimivaltaan kuuluvasta asiasta, varsinkaan kun otetaan huomioon meneillään ollut pandemiatilanne. Oikeuskansleri arvioi, että käsitystään asiassa tukevat perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen liittyvät näkökohdat. Huomioiden TTL 58 §:n joustava sääntely, ohjaus liittyykin olennaisella tavalla PL 6 §:ssä turvattuun

⁹⁸ Mäenpää 2000, s. 130–131.

yhdenvertaisuuteen, tässä tapauksessa siihen, että maan eri osissa asuvat henkilöt ja rajoitusten kohteet tulevat samankaltaisissa olosuhteissa kohdelluksi tavalla, joka edistää yhdenvertaisuutta.

Kysymykseen ohjauksen sitovuudesta liittyy myös hallinto-oikeudellinen toimivaltarajojen jäykkyyden periaate, jossa erotellaan toisistaan asiallinen, asteellinen ja alueellinen toimivaltaulottuvuus. Asiallinen toimivalta tarkoittaa Mäenpään mukaan viranomaisen tehtäväksi määriteltyä asiaryhmää, jolla ensisijaisesti määritellään viranomaisten välinen työnjako. Asteellinen toimivalta liittyy hallintoelinten hierarkiaan ja alueellinen toimivalta viranomaisten toimialueeseen. Suomessa toimivaltarajoissa on pääsääntöinen niiden jäykkyys. Viranomainen ei voi puuttua siihen, miten toinen viranomainen käyttää sille säädettyä toimivaltaansa. Vastaavasti viranomaisella on myös melko riippumaton asema suhteessa ylempiin viranomaisiin.⁹⁹ Kuntien osalta ohjauksen sitovuudesta voidaan vielä erikseen todeta, että perustuslain 121 §:n säännöksen ilmentämästä kunnallisesta itsehallinnosta joka tapauksessa johtuu, että kunnille voidaan antaa tehtäviä ja velvoitteita vain lailla, ei sitä alemman asteisilla säädöksillä.

Edellä sanotusta sekä hallinnon lainalaisuusperiaatteesta johtuu, että mikäli alueellisessa tai paikallisessa tartuntatautien torjuntatyössä havaittaisiin annettu ohjaus konkreettisessa ratkaisutilanteessa lainvastaiseksi, viranomaiset eivät voisi toimeenpanna sitä, ja tehdä ohjauksen mukaista päätöstä. Ohjauksesta huolimatta päätöksentekijällä on joka tapauksessa itsenäinen harkintavalta ratkaista asia, ja sitä tulee myös käyttää.¹⁰⁰

Ohjauksen suhteessa mielenkiintoinen on kysymys koronapandemian rajoitustoimista päättämisen tueksi THL:n laatimasta arviosta eri tapahtumien ja kokoontumisten koronatartunnan riskien arviointitaulukosta.¹⁰¹ Taulukon oikeudellinen luonne lienee jossain määrin epäselvä: yhtäältä se on yleistä hallinnon ohjausta THL:n osaamisalueella, mutta toisaalta se voidaan nähdä myös TTL

⁹⁹ Mäenpää 2000, s. 128–131.

¹⁰⁰ Asiaa tarkastelee mm. Rautiainen 2020. [Pauli Rautiainen: Harkintavallan käyttöä koskevia huomioita AVlen rajoituspäätöksiä koskevaan tällä viikolla käytyyn keskusteluun – Perustuslakiblogi \(wordpress.com\)](#)

¹⁰¹ Arvio tapahtumien ja kokoontumisten koronavirukseen liittyvästä riskistä - THL

8.3 §:n mukaisena tartuntatautien asiantuntijuutena. Hallinnon ohjausulottuvuuden vuoksi käsitellään se tässä yhteydessä. Verkkosivuillaan THL itse korostaa, että alueellisten viranomaisten on mahdollista käyttää taulukkoa tukena arvioitaessa eri tilaisuuksiin liittyvää Covid-19 -viruksen tartuntariskiä ja leviämispotentiaalia.

Valtioneuvoston oikeuskansleri oli PL 112 §:n mukaisessa laillisuuskananotossaan Oka 28.12.2021 valtioneuvoston ylimääräisessä istunnossa arvioinut riskitaulukon luonnetta päätöksenteokotilanteessa. Kannanotossaan oikeuskansleri on nimenomaisesti korostanut sitä, että riskiluokittelutaulukko on viranomaistoiminnalle tarkoitettu käytännön työkalu eikä säädös tai itsenäinen rajoitustoimi, joten myös siihen nojautuvat toimet tulee erikseen perustella. Vain yleisluonteinen viittaus THL:n riskitaulukkoon ei päätöksen perusteluiksi riitä.

Mielenkiintoista on, että Pohjois-Suomen hallinto-oikeus ratkaisussaan Pohjois-Suomen HaO 6/2022 TTL 58 g §:n nojalla annetusta aluehallintoviraston päätöksestä tehtyyn valitukseen kuitenkin otti THL:n riskiluokittelutaulukkoon hieman toisenlaisen kannan. Hallinto-oikeus katsoi, että taulukko on alueellisen päätöksenteon pohja, josta lähinnä poikkeaminen on perusteltava huolellisesti alueellisen riskiarvion pohjalta.

Aluehallintovirasto on pyytänyt sairaanhoitopiiriä varmistamaan, tuleeko sen asiantuntija-arvion mukaan määrättävien rajoitusten koskea kaikkia pykälässä tarkoitettuja tiloja. Sairaanhoitopiirin puolesta on vastattu esitettyyn kysymykseen siten, että asiantuntija-arvion mukaan määrättävien rajoitusten ei ole välttämätöntä koskea sisäleikkipuistoja ja sisäleikki-paikkoja. Sairaanhoitopiirin kannanotolle ei ole esitetty perusteluita. Hallinto-oikeus katsoo, että aluehallintoviraston ei olisi tullut tyytyä sairaanhoitopiirin antamaan perustelemattoon kannanottoon. Aluehallintoviraston laiminlyönti on johtanut siihen, että päätöstä ei ole tartuntatautilain 58 g §:n 5 momentin soveltamista koskevin osin perusteltu hallintolain 45 §:n mukaisesti sillä tavoin selvästi ja riittävästi kuin oikeuskäytännössä (KHO 2019:110) on edellytetty. Aluehallintoviraston päätöksen perusteluista ei ole ilmennyt, miksi muihin tiloihin kuin sisäleikkipuistoihin ja sisäleikkipaikkoihin kohdistunut covid-19-taudin leviämisen riski ja erityinen mahdollisuus merkittävien tartuntaketjujen syntymiselle on arvioitu sellaisiksi, että tilat on tullut sulkea.

Aluehallintovirasto on voinut kiinnittää huomiota myös lasten etuun harkitessaan, mitkä tilat on suljettava. Näin ollen vielä siitä seikasta, että suljettaviksi on määrätty yksilöurheiluun ja -liikuntaan käytettävät tilat mutta ei sisäleikkipuistoja ja sisäleikkipaikkoja, joihin liittyvä riski on THL:n arvion mukaan edellisiä 13 (14) korkeampi, ei ole pääteltävissä, että aluehallintoviraston päätös olisi muodostunut lopputulokseltaan virheelliseksi. Mainittu seikka on kuitenkin korostanut perustellun riskiarvion tarpeellisuutta etenkin yksilöurheiluun ja -liikuntaan käytettävien, mutta myös muiden tilojen osalta, joihin THL:n arviossa kohdistuu suhteellisesti vähäinen leviämisen riski.

Hallinto-oikeuden ratkaisussa THL:n riskiluokittelutaulukon merkitys suhteessa päätöksentekijän ja sairaanhoitopiirin omaan arvioon on käsitykseni mukaan jossain määrin ylikorostunut. THL:n riskiluokittelutaulukon oikeuslähdeopillinen status on nähdäkseni ohjauksen tapaan korkeintaan sallittu oikeuslähde, vaikka se rinnastettaisiinkin sairaanhoitopiirin asiantuntija-arvioon. Sen (perustelematonkaan) sivuttamisen seurauksena ei pitäisi voida ainakaan lähtökohtaisesti olla päätöksen kumoaminen muutoksenhaun johdosta. Huomioitava myös on, että THL:n riskiarviotaulukkoakaan ei ole perusteltu.¹⁰² Hallinto-oikeuden ratkaisun myötä on epäselvää, onko TTL 58 §:n päätösten asiantuntija-arvioilla hallinto-oikeuden mielestä jokin hierarkkinen suhde. Sellaisella ei ainakaan tämän tutkielman valossa ole löytynyt perusteita.

7.2 Hallinnon oikeusperiaatteet TTL 58 §:n nojalla annetussa päätöksessä

Lähtökohta on, että TTL 58 §:n nojalla annettuun päätöksen sisältöön kohdistuvat samat oikeudelliset laatuvaatimukset kuin yleensäkin hallintopäätökseen kohdistuvat. Päätöksentekoa ja -menettelyä määrittävät yleisesti myös hallintopäätöksen muotoa koskevat sekä hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteet. Näihin kuuluvat hallinnon palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (HL 7 §), neuvonta (HL 8 §) sekä hyvän kielenkäytön vaatimus (HL 9 §). Hyvä hallinto on näin menettelyllisten oikeusturvatakeiden lisäksi enenevässä määrin viranomaisten toimintaa

¹⁰² Hirvosen mukaan ”heikosti velvoittavien oikeuslähteiden perustelemattomasta sivuuttamisesta saattaa seurata päätöksen muuttuminen ylemmässä oikeusasteessa. Sallittujen osalta ei ole ennustettavia seurauksia, mutta ne vahvistavat ratkaisun perusteluja”. Hirvonen 2011, s. 42–43.

yleisesti ohjaava periaate. Vaikka periaatteet on määritelty hallintolaissa, kyse on ennemminkin jatkuvasta hyvän hallinnon perusteiden kehittämiprozessista.¹⁰³

HL 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. On selvää, että HL 6 §:n säännökset kohdistuvat poikkeuksetta kunnan tai aluehallintoviraston toimintaan niiden tehdessä päätöksiä TTL 58 §:n nojalla. Tarkastellaan seuraavaksi tarkemmin asian selvittämistä ja asianosaisen kuulemista, päätöksen perustelemista sekä asianosaisen valitusoikeuteen liittyviä kysymyksiä.

7.2.1 Asian selvittäminen ja asianosaisen kuuleminen

Viranomaisen on hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Sisällöllisesti oikea ratkaisu edellyttää, että TTL 58 §:n nojalla tehty ratkaisu perustuu luotettavaan, riittävään ja mahdollisimman objektiiviseen informaatioon. Asian selvittämistä koskevat hallintolain 6 luvun säännökset määrittelevät ensisijaisesti näitä informaation hankkimisen perusteita ja asian selvittämisessä käytettäviä keinoja.¹⁰⁴

Oikeudellisesti HL 31.1 §:n mukainen selvittämisvelvollisuus kohdistuu päätöksentekijänä toimivaan kuntaan tai aluehallintovirastoon, jonka tehtävänä on huolehtia TTL 58 §:n mukaiseen päätökseen kuuluvan asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Toimivaltaisen viranomaisen ollessa aluehallintovirasto selvittämisvelvollisuutta täytetään hankkimalla TTL 8 §:ssä säädettyt asiantuntija-arviot sairaanhoitopiiriltä, erva-alueelta tai THL:ltä. Asian selvittämisen muita keinoja ei ole laissa määritelty. Päätöksentekijänä toimivalla aluehallintovirastolla ei näin ollen ole estettä hankkia lisäselvitystä muiltakin kuin laissa säädetyiltä viranomaisilta, kuten esimerkiksi kunnilta, sillä päätöksentekijä johtaa asian selvittämisprosessia. Osana asian selvittämistä voidaan nähdä myös STM:n ohjaus tilanteessa suositeltavista toimenpiteistä, johon perehdytään

¹⁰³ Mäenpää 2011, s. 167.

¹⁰⁴ Mäenpää 2011, s. 225.

asian selvittämisen yhteydessä alueen tilanteeseen suhtauttaen. Asian selvittäminen on tuottaa päätösharkinnassa tarvittavan tietopohjan, joka TTL 58 §:n tapauksessa hankitaan muilta laissa tarkoiteluilta viranomaisilta.

Hallinnon oikeusperiaatteiden näkökulmasta päätöksen lainmukaisuuden lisäksi ratkaisun on oltava myös mahdollisimman hyväksyttävä, legitiimi. Asian selvittämistä koskevilla säännöksillä pyritäänkin tämän vuoksi turvaamaan myös menettelyllisen oikeudenmukaisuuden tavoitetta edellyttämällä viranomaisen ja asianosaisen vuorovaikutusta. Tältä kannalta erityisen keskeinen on kuulemismenettely.¹⁰⁵ Asianosaisen kuuleminen (*audi alteram partem*) on hallinto-oikeusjärjestelmämme kantavia periaatteita ja hyvän hallinnon tae, jonka perusta on PL 21 §:ssä. Viranomaisen ei saa puuttua yksipuolisesti ja yllättäen yksityisen oikeusasemaan, vaan hallinto-oikeussuhteen toistakin osapuolta on kuultava. Kuulemisella pyritään tasapainottamaan yksipuolista julkisen vallan käyttöä niin, että vallankäytön kohde voi saada tietoonsa päätöksenteon perusteet ja esittää siihen omat argumenttinsa. Kuulemisvelvollisuus on hallinnollista harkintavaltaa rajoittava sääntö, mutta se voi edistää myös asian kattavaa selvitystä.¹⁰⁶

HL 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta 2 momentin mukaisissa tilanteissa, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana, asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista, asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä tai jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle. Kuulemi-

¹⁰⁵ Mäenpää, s. 225.

¹⁰⁶ Ks. esim. Kulla, s. 266.

nen on tarpeeton myös, jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Kuulemisvelvollisuudessa kyse on oikeudellisesta velvollisuudesta, josta voidaan poiketa vain lain osoittamissa tilanteissa.¹⁰⁷

Kunnat eivät yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta TTL 58 §:n mukaista päätöksiä ole antaneet. Tehdessään TTL 58 §:n mukaisia rajoituspäätöksiä aluehallintovirastot ovat yleisesti jättäneet kuulemismenettelyn toteuttamatta HL 34 §:n 2 momentin 4 kohdan poikkeussäännöksen perusteella. Aluehallintovirastot ovat perustelleet menettelyään sillä, että kuuleminen olisi saatanut vaarantaa kiireellisen päätöksen tarkoituksen toteutumisen eli tartuntataudin leviämisen estämisen. Tästä johtuva viivästyminen olisi aiheuttanut huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle ja yleiselle turvallisuudelle, ja siten tärkeään julkiseen etuun. Se olisi ollut myös vastoin viranomaisten velvollisuutta torjua tautia tehokkaasti.

Tarkastellaan tätä menettelyä hieman syvällisemmin. Kuten edellä on todettu, TTL 58 §:n mukaisen rajoituspäätöksen on perustuttava ajantasaiseen mutta usein nopeasti muuttuvaan epidemiologiseen tilannetietoon. Pandemian olosuhteissa kuulemisen kohteena olisi näin ollut jokainen yksittäinen enintään kuukaudeksi aluehallintoviraston TTL 58 §:n nojalla annettava päätös, ja sen osana aluehallintoviraston hankkima sairaanhoitopiirin tai THL:n asiantuntija-arvio epidemiatilanteesta ja sen edellyttämistä torjuntatoimenpiteistä. Tämä asiantuntija-arvio tehdään ajankohtaisesta epidemiatilanteesta, ja se valmistuu vain enintään yksittäisiä päiviä tai jopa vain yksi päivä ennen aluehallintoviraston päätöksen antamista. Asian valmistelu-aika on erittäin lyhyt ja päätös on sen tarkoitus huomioiden välttämätöntä saattaa voimaan mahdollisimman pian, käytännössä kiireellisenä.

Tartuntatautilain 58 §:n mukainen päätös kohdistuu yleisesti kaikkiin päätöksen kohteena oleviin yleisiin kokouksiin ja yleisötilaisuuksiin. Päätöksen kohteena on siten vaihteleva määrä eri toimijoita ja toimintoja, jotka eivät ole määräystä annettaessa aluehallintoviraston tiedossa eivätkä

¹⁰⁷ Kulla, s. 268.

yksilöitävissä. Kuuleminen tulisi näin ollen suoritettavaksi hallintolain 62 §:n mukaisesti yleistiedoksiantona, jolloin kuulemiskirje pidettäisiin määrätyn ajan vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa. Tästä ilmoitettaisiin yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla.¹⁰⁸

Asianosaiselle on kuultaessa ilmoitettava hallintolain 36 §:ssä yksilöidyt tiedot ja toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti kuultavalle tulisi varata myös riittävä aika vastaselityksen antamiseen. Koska kuulemisen kohteena olisi aluehallintoviraston hallintolain 31 §:n mukainen ja tartuntatautilain 58 §:n soveltamisedellytyksiä koskeva lääketieteellinen asiantuntijaselvitys epidemiologisesta tilanteesta sekä sen edellyttämistä toimenpiteistä, kuuleminen edellyttäisi kohdullisen ajan varaamista kuultaville vastaselityksen antamiseksi ja mahdollisen asiantuntijaavun hankkimiseksi ja käyttämiseksi. Vastaselitykset tulisi hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti vielä käsitellä viranomaisessa ennen päätöksen antamista. Ottaen huomioon alueella leviävän yleisvaarallisen tartuntataudin aiheuttama uhka, kuulemismenettelyn toteuttamisen aiheuttama aikaviive olisi näin ollen omiaan aiheuttamaan konkreettista ja merkittävää vaaraa ihmisten terveydelle ja yleiselle turvallisuudelle.

Edellä mainituilla perusteilla ei ole yllättävää, että oikeuskirjallisuudessa on katsottu tartuntatautilain mukaiset päätökset tyyppiesimerkiksi siitä, että päätös voidaan tehdä ilman kuulemismenettelyä HL 34 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaisesti.¹⁰⁹ Asiaa on nyttemmin arvioitu myös hallintotuomioistuimessa, kun Itä-Suomen hallinto-oikeus on valituksen johdosta annetussa (lainvoimaa vailla olevassa) ratkaisussaan 9.9.2021 katsonut, että kuvatulla tavalla kiireellisessä TTL 58 §:n tarkoittamassa päätöksenteossa menetellessään aluehallintovirasto on toiminut lainmukaisesti.

¹⁰⁸ Koska kaikki asianosaiset eivät ole tiedossa, tästä johtuen myös aluehallintovirastojen päätökset on annettu julki yleistiedoksiantoina.

¹⁰⁹ Mäenpää 2000, s. 311, myös Mäenpää 2011, s. 259.

7.2.2 Kysymys asianosaisen valitusoikeudesta

Tartuntatautilain 58 §:n 1 momentissa tarkoitettuun aluehallintoviraston päätökseen saa TTL 90 §:n 1 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/96), (nykyisin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa) säädetään. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) annetun lain 7 §:n 1 momentin 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. Välillisyyden tai välittömyyden erottaminen on arvioitava kyseiselle päätökselle säädettyjen oikeusvaikutusten verkostoa hahmottamalla.¹¹⁰

Hallituksen esityksessä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp) mukaan ”asianosaisuuteen perustuva valitusoikeus olisi hallintopäätöksen materiaalisilla asianosaisilla. Heitä ovat ne, joille hallintopäätöksellä on asetettu velvollisuus, rajoitus tai kieltä, tai joiden oikeus tai etu on evätty kokonaan tai osittain. Materiaalinen asianosainen on myös se, jonka etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen hallintopäätös välittömästi vaikuttaa, vaikka päätöstä ei olisikaan muodollisesti kohdistettu häneen. Valitusoikeutta ei siten voitaisi johtaa pelkästään päätöksen välillisistä vaikutuksista.”

Oikeus valittaa hallintopäätöksestä näin edellyttää, että päätös kohdistuu suoraan asianosaiseen tai sen oikeusvaikutukset valittajaan ovat välittömiä. Tästä seuraa, että pelkästään tavoite saada asia tuomioistuimen käsiteltäväksi esimerkiksi valvonnallisista syistä tai yleisen intressin toteuttamiseksi ei riitä valitusoikeuden perusteeksi, vaikka kysymyksessä on generisen tyyppinen TTL 58 §:n nojalla annettava päätös. Valitusoikeutta ei hallintoprosessissa toisaalta tuota pelkästään väite siitä, että päätöksellä on haitallisia tai kielteisiä vaikutuksia, sillä päätöksen oikeusvaikutusten on kohdistuttava riittävän konkreettisesti oikeudellisesti määriteltyyn asemaan. Kun hallintomenettelyssä asianosainen on ”se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee” (HL 11 §),

¹¹⁰ Koivuluoma ym., 2020, s. 126–127.

hallintoprosessissa asianosaisen valitusoikeus on vain sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka ”oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa” (HOL 7.1 §).¹¹¹

TTL 58 §:n kaltaisessa yleisessä päätöksessä asiaosaisen määrittelyminen ei kuitenkaan aina ole helppoa. Asiaa havainnollistaa KHO:n vuosikirjaratkaisu KHO 2020:108, jonka mukaan asianosaisaseman syntymiseksi ei riitä pelkästään teoreettinen oikeussuojan tarve. Ratkaisussa KHO katsoi, että koska aluehallintoviraston päätöstä ei ollut kohdistettu muutoksenhakijaan eikä päätöksen voitu katsoa vaikuttavan välittömästi hänen oikeuteensa, velvollisuuteensa tai etuunsa, valitusoikeus ei syntynyt pelkästään yleisen intressin kuten päätöksen laillisuuden selvittämisen tai yksinomaan subjektiivisesti koetun, hypoteettisen oikeusturvan tarpeen perusteella. Myöskään päätöksen tiedoksiantotavan (yleistiedoksianto) sekä perustuslain 9 §:n turvaaman liikkumisvapauden perusteella kuka tahansa Suomen oikeuspiirissä oleva ei ole oikeutettu hakemaan päätökseen muutosta.

TTL 58 §:n nojalla tehdyssä ratkaisussa asianosainen, jolla on valitusoikeus, lienee tyypillisimmin se, jonka järjestämä yleisötilaisuus ja yleinen kokous tulee päätöksen johdosta kielletyksi tai johon nimenomaisesti kohdistuu rajoituksia. Asianosaiseksi katsottaneen melko laajasti henkilö, joka pystyy osoittamaan sen, että olisi järjestänyt yleisötilaisuuden tai yleisen kokouksen päätöksen voimassaoloaikana, mutta joutui perumaan tilaisuuden tai supistamaan sen henkilömäärää rajoituspäätöksen takia, ts. henkilö, jolla on todellinen oikeussuojan tarve.

7.2.3 Päätöksen perusteleminen

HL 45 §:ssä säädetyn mukaisesti hallintopäätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Päätöksen perusteluiden taustalla olevan oikeuslähdeopin on katsottu varmistavan sen, että ratkaisu on luonteeltaan oikeudellinen ja että se perustuu syihin eikä mielivaltaan. Koska oikeuden yksi kantavia ideoita on valtaa käyttävien ihmisten yksittäisiin päätöksiin sisältyvän mielivallan

¹¹¹ Mäenpää 2019, s. 226.

vaaran välttäminen (rule of law, not rule of men), oikeudellisuus on samalla myös ratkaisun oikeuttamista, justifiointia. Perusteluiden tulee pohjautua oikeuslähdeoppiin, vaikka monimutkaisuuden yhteiskunnan oloissa kuitenkin tyypillistä, että oikeuslähteistä ei ole pääteltävissä aivan kaikkia ratkaisun eheyden edellyttämiä argumentteja.¹¹² Tämä korostuu myös TTL 58 §:n nojalla tapahtuvissa päätöksissä, joissa joustavan normin soveltamisessa harkinta nojaa osaltaan päätöksentekijän ulkopuoliseen lääketieteelliseen ja epidemiologiseen arviointiin.¹¹³ Ratkaisu oikeutetaan perusteluillaan.

Päätöksen perusteluvollisuuteen liittyy eräitä erityispiirteitä TTL 58 §:n osalta. Olennaisiin niistä on se, että aluehallintoviraston päätöksen epidemiologisten ja lääketieteellisten perusteluiden tieto, eli päätöksen keskeinen sisältöpohja, muodostuu olennaisilta osin päätöksentekijään nähden ulkopuolisen viranomaisen asiantuntija-arvioista. Päätöksentekijä ei voi vaikuttaa näiltä osin perusteluiden laatuun tai seikkaperäisyyteen, mutta niiden laatu tulee TTL 58 §:n nojalla osaksi tehtävän hallintopäätöksen laatua, ja sen välttämättömyyden arviointia. Päätöksentekijä ei liioin voi varmistua siitä, että asiantuntija-arviot on annettu hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ja esimerkiksi riippumattomien asiantuntijoiden toimesta. Päätöksentekijä ei myöskään itse edes ole tartuntatautien asiantuntijaviranomainen.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden vielä lainvoimaa vailla oleva ratkaisu 6/2022 on toistaiseksi ainoa tuomioistuinratkaisu, jolla aluehallintoviraston antama rajoituspäätös on kumottu. Kysymys asiassa oli TTL 58 g §:n nojalla Pohjois-Suomen aluehallintoviraston tekemän päätöksen välttämättömyyden osoittamisesta nimenomaan sairaanhoitopiirin asiantuntija-arvion tiedoissa. Ratkaisussa on kyse eri säännöksen soveltamisesta kuin tässä tutkimuksessa kyse, mutta siitä voidaan johtaa sinänsä harvalukuista oikeuskäytäntöä tartuntatautilain soveltamisesta ja niistä vaatimuksista, joita toimenpiteiden välttämättömyydelle asetetaan.

Olennaista ratkaisussa on kysymys THL:n riskiluokitteluarvion merkityksen ohella se, miten rajoituksen välttämättömyys tulee TTL58 §:n nojalla tehdyssä päätöksessä perustella hallintolain 45

¹¹² Karhu 2003 s. 801.

¹¹³ Karhu 2003, s. 800–801.

§:n mukaisesti. Ratkaisussa Pohjois-Suomen hallinto-oikeus katsoi, että aluehallintoviraston ei olisi tullut tyytyä sairaanhoitopiirin antamaan perustelemattomaan kannanottoon. HaO:n mukaan nimenomaan tämä laiminlyönti on johtanut siihen, että aluehallintoviraston päätöstä ei ole tartuntatautilain 58 g §:n 5 momentin soveltamista koskevin osin perusteltu hallintolain 45 §:n mukaisesti sillä tavoin selvästi ja riittävästi kuin oikeuskäytännössä (KHO 2019:110) on edellytetty.

KHO:n ratkaisussa 2019:110 arvioitavana oli, ovatko syyt, joiden vuoksi ministeriö on hylännyt valittajana toimineen yhtiön valituksen, esitetty ministeriön päätöksessä sillä tavoin selvästi ja riittävästi, että perustelut ovat tehokkaasti turvanneet valittajan oikeuden saada perusteltu päätös ja hakea siihen muutosta. KHO arvioi, että päätöksessä ei ollut selvitetty tarkemmin ministeriön tulkinnan sisältöä tai sitä, miltä osin valittajan hakema muutos ei tätä vastaa. Päätöksessä ei myöskään selvitetty, millä tavoin muutos vaikeuttaisi työntekijän eläkelain toimeenpanoa tai eläkelaitosten yhteisten asioiden hoitamista. KHO:n mukaan hallintolain 44 §:n 1 momentin 3 kohtaa ja 45 §:n 1 momenttia on tulkittava perustuslain 2 §:n 3 momentista ja 21 §:n 1 ja 2 momentista ilmenevät vaatimukset huomioon ottaen. Edellä mainituin perustein KHO katsoi, että mainittujen seikkojen vuoksi ministeriön päätöksen perustelut eivät täytä laissa asetettuja vaatimuksia.

Vaikka Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisua voidaan kritisoida aiemmin esitettyyn tapaan THL:n riskipotentialitaulukon ylitulkinnasta, koronapandemian aikaisissa lausunnoissa lakiesityksiin myös perustuslakivaliokunta on korostanut sitä, että rajoitustoimien välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa korostuu yleisemminkin rajoitusten välttämättömyyden asianmukaisen ja riittävän perustelemisen merkitys.¹¹⁴ Pohjois-Suomen HaO:n ratkaisu korostaa tätä periaatetta. Sen valossa ei näyttäisi olevan riittävää, että päätöksen kohteena olevan toiminnan perustana voisi olla pelkästään tartuntatautiasiantuntijoiden perustelematon näkemys tai kokemusperäinen tieto. Hallinto-oikeus näyttää ulottavan perusteluvaatimuksen myös eri tilatyyppeihin ainakin, jos ne poikkeavat THL:n kansallisesta riskiluokittelutaulukosta. Ristiriitaista kuitenkin on, että ilmeisesti HaO:n mukaan päätöksen perustaksi kävisi kansallinen THL:n riski-

¹¹⁴PeVL 44/2020 vp.

luokittelutaulukko, joka on perustelematon ja päivitty THL:n verkkosivuilla, mutta ei sairaanhoitopiirin tarkempi, alueellinen, kirjallinen mutta perustelematon asiantuntija-arvio arvio rajoitustoimien välttämättömyydestä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus ratkaisussaan H209/2022 Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätöksestä antamaansa valitukseen katsoi, että toimiessaan sairaanhoitopiirin suosituksen mukaisesti aluehallintovirasto on toiminut parhaan käytettävissä olevan tiedon pohjalta ottaen huomioon tartuntatautilaissa viranomaisille säädetyt työnjaot ja se on voinut päätyä saamansa selvityksen tiedon perusteella arvioon, että esitetty toimenpide on välttämätön. Hämeenlinnan HaO totesi, että päätöksen perustelut ovat riittävät, kun niissä on otettu huomioon ja arvioitu muutkin kuin terveydenhuollon kantokykyyn liittyvät aspektit.

Käytettävissä olevien oikeuslähteiden valossa ei siis ole täysin yksiselitteistä, minkä tyyppinen tarkkuustaso TTL 58 §:n päätöksen perusteluissa etenkin välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden osoittamisen osalta olisi riittävää. Hämeenlinnan HaO:n ratkaisun perusteluissa korostui se, että perusteluvollisuus täyttyy, kun muutkin kuin terveydenhuollon kantokykyyn liittyvät yhteiskunnalliset vaikutukset on otettu huomioon ja arvioitu. HaO myös totesi, että päätös joudutaan tekemään sen hetken parhaalla asiantuntijatiedolla ottaen huomioon myös viranomaisten toimimisvelvollisuus. Pohjois-Suomen HaO:n ratkaisun valossa välttämättömyyden perustaksi ei käy se, että aluehallintoviraston päätös perustuu sairaanhoitopiirin asiantuntijanäkemykseen, jos tätä asiantuntijanäkemyttä ei ole perusteltu.

Näin Pohjois-Suomen hallinto-oikeus ulottaa perusteluvollisuutta toimivaltaisen viranomaisen käyttämien lakisääteisten asiantuntijatahojen esittämiin tarkempiin epidemiologisiin näkemyksiin eri tilojen tartuntariskistä ainakin, jos ne poikkeavat päätöksenteon toisen lakisääteisen asiantuntijan THL:n riskiluokittelutaulukosta. Tämä jonkin verran eroaa Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisusta, joka lähti siitä, että saman säännöksen nojalla annetussa päätöksessä ei tarvitse arvioida tila- eikä lajikohtaisesti niiden tartuntariskejä. Analogisesti ratkaisua TTL 58 §:ään soveltaen myöskään yleisötilaisuustyyppikohtaista erittelyä tai näiden perustelua ei ole tarpeen

eikä käytännössä mahdollistakaan tehdä. Eri tilaisuustyyppisiä on lukemattomia ja niissäkin harjoitettavan toiminnan tarkempi tartuntariski riippuu monilta osin tilakohtaisista erityispiirteistä.

7.3 Hallinto-oikeudellisesta harkintavallan käytöstä

Koska kunnan tai aluehallintoviraston tartuntatautilain 58 §:n nojalla antama päätös on hallintopäätös, sitä koskevassa valmistelu- ja päätöksentekoprosessissa tulee lähtökohtaisesti noudattaa hallintolaissa hallintoasian käsittelystä säädettyjä menettelyitä.¹¹⁵ Päätös on luonteeltaan velvoitteita asettava. Kieltopäätöksellä asetetaan velvoite pidättäytyä järjestämistä ja osallistumasta yleisötilaisuuksia tai yleisiä kokouksia. Rajoituspäätökseen taas sisältyy velvoite sietää kokoontumisvapauden rajoittamista.¹¹⁶ Pykälän nojalla tehtävää ratkaisua koskevat hallintolaissa säädetty hallintopäätöksille yleisesti asetetut muoto- ja sisältövelvoitteet, mutta myös hallinto-oikeuden harkintavaltaopit, jotka rajoittavat viranomaisen harkintavallan käyttöä. Asiakokonaisuus on laaja, mutta siitä voidaan johtaa joitakin TTL 58 §:n soveltamiseen liittyviä elementtejä, joita tarkastellaan tässä yleisellä tasolla.

Perinteisesti viranomaisen harkintavalta on jaettu oikeusharkintaan eli niin sanottuun sidottuun harkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan eli niin sanottuun vapaaseen harkintaan. Oikeusharkinnalla ratkaistavassa asiassa on ainakin periaatteessa löydettävissä yksi ainoa oikea ratkaisu, jonka sovellettavat säännökset yksiselitteisesti osoittavat. Tarkoituksenmukaisuusharkinnalla ratkaistavissa asioissa on mahdollista päätyä useampaan lainmukaiseen ratkaisuun, joista päätöksentekijä voi harkintavaltansa rajoissa valita näitä julkisen edun kannalta tarkoituksenmukaisimpana pidetyn.¹¹⁷

¹¹⁵ Hallintopäätöksistä tarkemmin ks. esim. Mäenpää 2000, s.152–154.

¹¹⁶ Mäenpää 2000, s. 161–162.

¹¹⁷ Ks. esim. Mäenpää 2000, s. 352–353, Merikoski

Tarkkarajaisen jaon sidottuun ja vapaaseen harkintaan ei ole enää katsottu olevan toimiva modernissa hallinnossa, ja päätöksentekijän harkintavalta on ennemminkin luonnehdittavissa vaihtelevaksi¹¹⁸. Tällöin viranomaisen harkintavaltaa ei enää ole aiheellista pitää täysin vapaana niin kuin ei kokonaan sidottunakaan. Asiaa voidaan kuvata janoilla siten, että laajimmillaan harkintavalta on, kun toimivaltanormin väljyydestä johtuen ratkaisun sisältö ja lopputulos riippuvat pääasiassa viranomaisen harkinnasta. Tyypillisesti näin on viranomaisaloitteisissa asioissa, joissa toimivaltasäännöksen sanamuodon mukaan viranomainen ”voi” tai ”saa” ryhtyä johonkin toimenpiteeseen. Suppeimmillaan harkintavalta taas on, kun laki edellyttää tietynsisältöistä päätöstä aina määräedellytysten täytyessä. Joustavat oikeusnormit ovat tyypillisiä laajemman harkintavallan käyttötilanteissa, ja yhteistä niille on, että viranomaisella on mahdollisuus ja usein myös velvollisuus ottaa harkinnassaan huomioon erilaisia, vastakkaisiakin näkökohtia.¹¹⁹

Harkintavallan käyttöä ohjaa toimivaltasäännösten ohella menettelyä koskeva sääntely. Tällä pyritään takaamaan asian selvittämisen asianmukaisuus, erilaisten näkökohtien huomioon ottaminen ja harkintavallan käytön julkinen valvottavuus. Harkintavallan käyttöön vaikuttavat myös perus- ja ihmisoikeudet niitä koskevine tulkintaoppeineen, EU-oikeuden tulkintavaikutus sekä hallinto-oikeudelliset periaatteet. Lisäksi harkintavallan ohjauksen elementteihin kuuluu hallinnon ohjaus, vaikka se sinänsä ei voikaan ratkaista päätöstä, jonka tulee perustua lakiin. Kehitykseen vaikuttanee myös hallintotuomioistuinten riippumattomuus muusta hallinnosta siten, että hallintotuomioistuinten päätösharkinta voi kohdistua vain viranomaisen hallintopäätöksen lainmukaisuuden arviointiin.¹²⁰

Edellä sanottua tartuntatautilain 58 §:n nojalla tehtäviin päätöksiin peilaten ei olisi perusteltua olettaa oikeusnormin soveltamisen olevan yksiselitteistä ja mekaanista yhden ainoan oikean ratkaisun löytämistä. Päinvastoin kysymys on melko selkeästi laajaa harkintavaltaa sisältävästä asiasta, jonka perustana on joustava oikeusnormi, jonka mukaan kunta tai aluehallintovirasto ”voi”

¹¹⁸ Mäenpää 2000, s. 353–354.

¹¹⁹ Mäenpää 2000, s. 354–355.

¹²⁰ Kotkas 2011, s. 1141, Mäenpää 2000, s. 357–360.

kieltää yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia, jos se on ”välttämätöntä”. Laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan väliseen eroon keskittyvän teoreettisen pohdiskelun sijasta tässä yhteydessä olennaista on tarkastella sitä, minkälaisia käytännöllisiä menettelyllisiä takeita lainsäätäjä on luonut sille, että päätösharkinnassa kaikki relevantit seikat tulevat huomioon otetuiksi.¹²¹ Siinänsä TTL 58 §:n nojalla tehtävässä päätöksessä lienee pääosaltaan kysymys asiantuntijaharkinnasta, joka on yksi Kotkaksen kuvailemista harkintavallan tyypeistä. Sen erityispiirteisiin kuuluu jonkin tietyn alan asiantuntijan tietämyksen hyödyntäminen, mikä TTL 58 §:n tapauksessa on lääketieteellinen ja epidemiologinen asiantuntemus. Näin yksittäisen hallintopäätöksen oikeellisuuden varsinaiset arviointikriteerit sijaitsevat osittain oikeusjärjestyksen ulkopuolella.

Toimivaltaisen viranomaisen laajaa harkintavallan käyttöä TTL 58 §:n mukaisessa päätöksessä ohjataankin lainsäädännössä edellä kuvattuun sopien monin eri tavoin sekä sisällöllisesti että menettelyllisesti. Sisällöllisten kysymysten osalta harkintavallan käytön ohjausta tapahtuu perustuslain hyvää hallintoa koskevien vaatimusten, perusoikeuksien rajoittamisedellytysten sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan kautta. Hallinto-oikeudellisen sääntelyn velvoittamana päätöksentekijä joutuu aina arvioimaan välttämättömyyden ohella myös päätöksen oikeasuhtaisuuden sekä noudattamaan muita hallinto-oikeudellisia oikeusperiaatteita sekä sääntelyä päätöksen sisältöä koskevin osin. Näistä yksi keskeisimmistä on päätösten selvittämis- ja perusteluvelvollisuus. Tartuntatautilain perusteella päätösten tulee sisältönsä puolesta perustua asian selvittämisvaiheen aikana kerättyihin asiantuntija-arviointeihin, ja pandemiatilanteessa harkintaa ohjataan vielä kansallisesti. Kansallinen ohjaus tuo alueelliseen asiantuntijaharkintaan valtakunnallisen viitekehyksen, joka on tärkeää PL 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta.

Menettelyllisesti harkintavallan käyttöön vaikutetaan yleishallinto-oikeudellisen sääntelyn velvoittavuudella sekä myös hallinnon oikeusperiaatteilla. Tartuntatautilaissa asian selvittämiseen liittyvä sääntely on osaltaan myös menettelyllistä hallinnollisen harkintavallan käytön ohjausta. Harkintavallan käytön asianmukaisuutta kontrolloidaan myös hallinnon ulkoisesti, sillä TTL 58 §:n nojalla annetusta päätöksestä on TTL 90 §:n 1 momentin mukaisesti mahdollista valittaa ja näin

¹²¹ Kotkas 2011, s. 1141.

saada päätöksen lainmukaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi.¹²² Viranomaisten toimivaltarajatkin liittyvät hallinnollisen harkintavallan käyttöönkin sikäli, että kun lainsäädäntö ei tarjoa ensisijaista vastausta päätöksen (oikealle) sisällölle, asiantuntijaharkinnan kontrollissa korostuu myös sen varmistaminen, että yksittäinen asiantuntija tai asiantuntijaorgaani ei toimi yhtä aikaa monessa roolissa.¹²³

TTL 58 §:n joustavan normin soveltamiseen pohjautuvan harkintavallan käyttöä siten ohjataan monipuolisesti hallinto-oikeudellisten sääntöjen ja periaatteiden sekä viime kädessä tuomioistuinkontrollin kautta. Hallinto-oikeudellisessa sääntelyssä ja periaatteissa olevat mekanismit TTL 58 §:n käyttötilanteiden harkinnan ohjaamisessa ja kontrolloimisessa ovat nähdäkseni suhteellisen kattavat.

¹²² Kunnan päätöksenteossa vastaavaa hyödyntämisvelvollisuutta ei kuitenkaan ole.

¹²³ Kotkas 2011, s. 1144.

8 Näkökulmia sääntelyn kehittämiseen

Koronapandemia on osoittanut, että tartuntatautilaki ei ole kaikilta osin tyydyttävällä tasolla eikä se mahdollistanut yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi tarpeellisia toimenpiteitä.¹²⁴ Arvioni on, että se ei sisällä tarpeellisia oikeudellisia työkaluja tulevistakaan pandemiasta selviämiseksi, joten lainsäädännön kehittäminen on toivottavaa. Seuraavassa hahmottelen eräitä keskeisiä kehittämisenäkökulmia ennen muuta TTL 58 §:ään liittyen. On selvää, että näkökulmat ovat yleisiä ja painottuvat aluehallinnon tarkastelukulmaan.

8.1 Kehittämisen arviointia perustuslain asettamista lähtökohdista

Edellä on todettu, että TTL 58 §:n nojalla tehty päätös rajoittaa useita perusoikeuksina suojattuja oikeuksia, mutta säännöksen oikeudellisen luonteen tunnistaminen on jäänyt tartuntatautilain esitöissä pinnalliseksi. Perusoikeusvaikutusten arvioinnissa on suoranaisia puutteita muun muassa TTL 58 §:n merkityksestä elinkeinovapauden kannalta. Tämän seurauksena on syntynyt tilanne, jossa TTL 58 §:n perusoikeusvaikutukset on tunnistanut ja arvioinut lain soveltaja konkreettisesti ja kiireellisessä päätöksentekotilanteessa kesken koronapandemian. Tästä itsessään seurannee lainsäätäjälle toimeksianto sääntelyn kehittämiseen. Seuravaksi arvioidaan sääntelyn kehittämiseen liittyviä näkökohtia perustuslain ja valtiosääntöisten velvoitteiden näkökulmasta sekä sen pohjalta, mitä edellä TTL 58 §:n hallinto-oikeudelliseen arviointiin liittyen on tunnistettu.

Ensimmäiseksi TTL 58 §:n sallima rajoitusmahdollisuus, joka on keskeinen osa säännöksen oikeusltaista soveltamista, tulisi olla säännöstekstissä eikä vain pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa. Tätä puoltavat perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus sekä lailla säätämisen vaatimus. Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta ja huomioiden myös PL 2 §:n 3 momentti, tulisi yleensäkin olla säädösperusteisesti selvempää, mitä valtuuksia TTL 58 §:n käyttöön sisältyy ja miten niitä sovellettaessa tulee menetellä. Tartuntatautilain epäkohdat tältä osin

¹²⁴ Näin arvioidaan myös Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2020, s. 188–189.

ovat korostuneet toimivaltuuksien pitkäaikaisessa soveltamisessa. Tähän liittyen kehittämisehdotuksia on erityisesti työn seuraavassa luvussa säännöksen sisällön kehittämisen ehdotuksissa.

Toiseksi tartuntatautilain 58 §:n mukaiseen päätöksentekoon liittyvien viranomaisten keskinäisestä työnjakoa tulisi edelleen kirkastaa. Vaikka toimivaltuuksien selkeyttäminen oli jo tartuntatautilain keskeinen tavoite, koronapandemia on osoittanut, että säännökset eivät täysin vastaa tarkoitustaan. Toimivaltaa on jaettu lukuisille eri viranomaisille niiden tehtäviin kytkettynä tavalla, joka tekee torjuntatoimien kokonaisuuden pirstaleiseksi ja hämärtää toimijoiden vastuita myös kansalaisille. Johtamisvastuuta, päätöstoimivaltaa, asiantuntijatoimivaltaa ja toiminnan järjestämistoimivaltaa on jaettu STM:lle, THL:lle, aluehallintovirastoille, sairaanhoitopiireille ja kunnille sekä kuntayhtymille myös TTL 58 §:n sääntelemässä tilanteessa niin laajalti, että toimenpiteiden kokonaisvastuu uhkaa hämärtyä. Sääntelyssä on myös suoranaisia aukkoja.

Ensimmäinen aukollisuus ja näin kehittämiskohta liittyy valtakunnallisista tarpeista johdettujen ja koko valtakuntaa koskevien TTL 58 §:n mukaisten rajoituspäätösten tekemiseen, johon ei tällä hetkellä ole säädetty valtakunnallisesti toimivaltaista viranomaista, kuten aiemmin Lääkintöhallitus oli. Tästä johtuu, että koronapandemiaa torjuttiin alkuun kuuden aluehallintoviraston yhtäpitävillä päätöksillä. Uuden taudinaiheuttajan tuntemattomuudesta, nopeasta leviämisestä sekä alueellisen epidemiologisen tilanteen epävarmasta tietopohjasta johtui, että menettelylle oli myös alueellisesti hyväksyttävät perusteet. TTL 58 §:n mukaisen päätöksen perusmalli lienee kuitenkin lähtökohtaisesti ao. alueen tilanteesta eikä valtakunnan tilanteesta johdettu päätöksentekotilanne ja alueellinen eikä kuuden viraston tekemät itsenäiset samansisältöiset torjuntatoimet. Valtakunnallisten rajoituspäätösten toimivalta voisi sijoittua valtakunnallisena erikoistumistehtävänä jollekin aluehallintovirastolle tai keskushallinnon viranomaisista esimerkiksi Valviralle. Toimivaltuuksien sääntelyn pirstaleisuuden vähentämiseen liittyvät seikat todennäköisesti puoltavat tämän toimivallan sijoittumista jollekin aluehallintovirastolle.

Toinen vastaava sääntelyn aukollisuus on löydettävissä alueellisten tilanteiden johtamisvaltuuksista. Häiriötilanteen hallinta tyypillisesti edellyttää, että on yksi toimivaltainen viranomainen,

jolle kuuluu tilanteen yleinen johtamisvastuu. Nyt paikalliset tilanteet johdetaan kunnassa ja valtakunnallisia johtaa STM, mutta sellaisia häiriötilanteen hallinnan toimia, jotka kohdentuvat yhtä kuntaa laajemmalle alueelle, yksikään monista asiaan osallisista viranomaisista ei ole toimivaltainen johtamaan. TTL 58 §:n nojalla tehty päätös ei ole erillinen toimi, vaan osa alueellisten torjuntatoimien kokonaisuutta, jota jonkun tahon tulee voida johtaa ja vastata siitä.

Selvyyden vuoksi todettakoon, että aluehallintovirastolle säädetty yhteensovittamistehtävä ei ole johtamisvaltuus. Tartuntatautilaista itse asiassa poistettiin aluehallintovirastoilta vuoden 1986 laissa olleet tartuntatautien torjunnan suunnittelun ja ohjauksen tehtävät painottaen avien roolia laillisuuden valvojina. Sillä, että johtamistoimivalta ainakin vakavammissa häiriötilanteissa säädösperusteisesti asetettaisiin sille alueelliselle viranomaiselle, jonka toimialasta tilanteessa on eniten kyse, varmistettaisiin, että myös uudet, täysin yllättävät tilanteet kuuluvat jonkin alueellisen tahon vastattavaksi. Kysymys ei liity pelkästään TTL 58 §:n soveltamiseen vaan koronapandemian aikana on tullut tilanteita, joissa laki ei ole antanut selkeää vastausta kysymykseen, kuka on toimivaltainen viranomainen tai miten tiedonkulku viranomaisten yhteistyöverkostossa on järjestynyt.¹²⁵

Kun tartuntatautilain toimivaltasäännöksistä puuttuu alueellisen toiminnan johtamisvaltuuksia koskeva sääntelyä ja valtakunnallisesta toiminnasta taas puuttuu päätöstoimivaltaa koskevaa sääntelyä, viranomaisten tehtävät eivät muodosta selkeää toimintarakennetta. Tilanne, jossa vastuusuhteet ovat epäselvät ja pirstaleiset, ei ole optimaalinen kansalaisten ja sääntelyn kohdetahojen näkökulmasta. Siitä seuraa myös on aikaa vievää koordinaatiotarvetta viranomaisten kesken. Lainsäätäjän tulisikin varmistua siitä, että TTL 58 §:n nojalla tapahtuvaan päätöksenteon ja tartuntatautien torjuntaan yleisemminkin liittyvä rakenne on toimiva. Asiaa on syytä arvi-

¹²⁵ Edellä käsitelty OKV:n kanteluratkaisu 433/70/2020 lentokenttien yleisistä terveysturvallisuustoimista on esimerkki tilanteesta, jossa toimivaltaisesta viranomaisesta oli monen toimijan verkostossa vakavaa epäselvyyttä. Kaikkien rajanylityspaikkojen pakollisten terveystarkastusten järjestäminen osoittaa taas, miten pirstoutunut toimivallan jakaantuminen eri viranomaisille ei varmistanut tiedonkulkua eri tahojen välillä, kun johtamisvastuu ei ollut selkeä. Kunnat järjestävät terveystarkastukset, päätösvalta pakollisista terveystarkastuksista on aluehallintovirastolla, mutta valtakunnallisena tilanteena johtamistoimivalta on STM:ssä.

oida myös sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuskysymyksenä, jotta viranomaisten toimivaltuudet ovat kansalaisille ymmärrettäviä ja niiden käyttöä voidaan sääntelyn kohdetahossa ennakoida.

Ratkaisumalleja edellä esitettyjen ongelmien ratkaisemiseksi on monia ja niiden pohdinta edellyttää huolellista sekä laaja-alaista valmistelutyötä sekä vaikutusten arviointia. Vaikuttaa siltä, että rakenteellisesti todennäköisesti yksinkertaisimmat ratkaisumallit löytyisivät asetelmasta, jossa päätöksen epidemiologinen asiantuntijuus ja päätöksentekijä olisivat samassa alueellisessa viranomaisessa, jota STM valtakunnallisesti ohjaisi. Kun sairaanhoitopiirit sulautuvat 1.1.2023 toimintansa aloittaviin hyvinvointialueisiin, luonteva ratkaisu tähän olisi, että TTL 58 §:n nojalla annettavat päätökset tekisivät ensisijaisesti 1.1.2023 toimintansa aloittavat hyvinvointialueet. Aluehallintovirasto valvoisi näiden toiminnan lainmukaisuutta sekä voisi päättää rajoituksista yhtä hyvinvointialuetta laajemmalla alueella.

Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä pohtia, onko epidemiologisen ja hallinnollisoikeudellisen osaamisen ja vastuun jakaantumisella, joitakin hyötyjä, joista ei ilman syvällisempää tarkastelua ole syytä luopua. Yksi tällainen voi olla aluehallintovirastojen rooli yleisinä laillisuusvalvojina ja perusoikeuksien toteutumisen varmistajina, ja tämän roolin hyödyntäminen perusoikeusrajoituksia koskevassa päätöksenteossa, jossa oikeusvaltioperiaate korostuu. Koronapandemian aikana aluehallintovirastot eivät ole suoraviivaisesti noudattaneet valtakunnan yleistilanteeseen perustuvaa STM:n ohjausta, vaan ne arvioineet rajoitusten välttämättömyyden ja perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvät näkökohdat itsenäisesti ja oikeudellisesti. Menettelyn voidaan nähdä liittyvän hallinto-oikeudelliseen harkintavaltaoppiin ja siihen kuuluvien kontrollimekanismien toimivuuteen. Tämän tyyppistä osaamista epidemiologilla asiantuntijaviranomaisilla ja päätöksentekijöinä luonnollisestikaan ole ja esitänkin työn seuraavassa luvussa yhden lisänäkökohdan, jossa näitä kysymyksiä on pyritty tasapainottamaan.

Kolmanneksi keskeinen kehittämisenäkökulma liittyy TTL 58 §:ää koskevaan hallintoasian selvittämisestä koskevaan sääntelyyn. Nyt TTL 8 §:ssä säädetään asiasta varsin löyhästi, että aluehallintovi-

raston tulee "hyödyntää" tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään sairaanhoitopiirin, erva-alueen ja THL:n asiantuntemusta. Laissa ei oteta kantaa siihen, mikä on näiden selvitysten keskinäinen suhde tai suhde mahdollisiin muihin asiantuntijaviranomaisten kantoihin, mikä on näkynyt esimerkiksi tapauksissa, joissa THL:n yleisohjaus ja sairaanhoitopiirin arviot ovat olleet ristiriitaiset. TTL 58 §:n mukaisessa asian selvittämisessä ei myöskään ohjata muuhun asian selvittämiseen kuin vain terveydenhuollon asiantuntija-arviointien hankkimiseen.

Tästä kapea-alaisuudesta johtuvana reagoitina voidaan nähdä koronapandemian aikaisten niin sanottujen koronakoordinaatioryhmien perustaminen. Koronakoordinaatioryhmien nimellä toimineet epäviralliset yhteistyöverkostot ovat astuneet tuottamaan tietoa alueellisesta tilannekuvasta ja myös TTL 58 §:n mukaisten rajoitusten välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta ja näin varmistaneet asian selvittämisen laajuutta, mutta myös synnyttäneet tilanteen, jossa viranomaisten toimivaltasuhteet ovat muodostuneet entistä epäselvemmiksi. Kun koronakoordinaatioryhmien arviot epidemiologisesta tilanteesta ovat käytännössä myös vaikuttaneet asetettaviin rajoituksiin ja ryhmät antaneet väestölle suunnattuja alueellisia suosituksia, ennestäänkin monimutkaisen viranomaisverkoston toiminnan luonne on muodostunut kansalaisten suuntaan jäsentymättömäksi tavalla, jolla on oikeudellista merkitystä. Huomioiden etenkin perusoikeusrajoitusluonne, täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä päätöksen kohteiden ennakoitimahdollisuus ja hyvän hallinnon periaatteet, asian selvittämisen menettely ei voi perustua tämän tyyppiseen oikeudellisesti jäsentymättömään, epäviralliseen rakenteeseen.

Koronakoordinaatioryhmät nähdäkseni osoittavatkin TTL 58 §:n mukaisen päätöksenteon edellytysten selvittämiseen liittyvien menettelysäännösten puutteellisuutta. Tartuntatautilain säännökset asiantuntija-arvioista, joiden pohjalta TTL 58 §:n mukainen päätös voidaan tehdä, ovat ohjanneet lähinnä terveysperusteiseen asiantuntija-arviointiin. Sairaanhoitopiireistä riippuen tarkastelukulma on voinut käsittää vain erikoissairaanhoidon, erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon tai erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen. Tarkastelukulmat voivat olla riittäviä lyhytaikaisessa epidemiassa, mutta pitkäaikaisen pandemian hoidossa terveysviranomaisten näkökulmaa laajempi asiantuntijuus ja arviointi rajoituksen vaikutuksesta on

välttämätöntä. Koronakoordinaatioryhmien toiminta, yhteistyö ja asian selvittäminen on täyttänyt tätä aukkoa ja varmasti parantunut päätöksenteon tietopohjaa, mutta selvästikään tartuntatautilaki ei riittävästi ohjaa TTL 58 §:n päätöksentekoon liittyvää asian selvittämistä ja menettelyllistä perustaa. Tästä olisi perusteltua säätää tarkemmin. Julkisen vallankäytön keskeistä perustaa ei voi määritellä rakenne, joka ei perustu lakiin.

Neljänneksi samassa yhteydessä, kun arvioidaan TTL 58 §:n päätösten asiantuntija-arvioiden laaja-alaisuutta pandemiassa, voi olla syytä pohtia tätä koskevan päätöksenteon ohjauksen laaja-alaisuutta. Laajalle levinnyt tartuntatauti ei ole vain terveystilanne ja pandemian kaltaisen kansallisen kriisin johtaminen edellyttää hallinnonalojen rajat ylittävää ohjausyhteistyötä myös ministeriötasolla. Tällä varmistetaan, että myös TTL 58 §:ää koskevan päätöksenteon ohjauksessa on laaja-alainen yhteiskunnallinen arviointi ja ministeriöiden tuki taustalla.

8.2 Edellytyksistä, sisällöstä ja periaatteista säätäminen

Tartuntataudit leviävät ihmisten kokoontuessa yhteen kokoontumisen oikeudellisesta luonteesta riippumatta. Sillä, onko kysymyksessä kokous, yksittäinen yleisötilaisuus vai jatkuvaa toimintaa, ei ole tartuntataudin torjunnan kannalta niin suurta merkitystä.¹²⁶ TTL 58 §:ssä nyt käytetyt käsitteet rajaavat TTL 58 §:n mukaisia torjuntatoimia tavalla, joka ei ole tartuntatautien torjunnan ja lain tarkoituksen kannalta kovinkaan perusteltua. TTL 58 §:n nojalla asetut rajoitukset kohdistuvat vain yleisiin kokouksiin ja yleisötilaisuuksiin, mutta ei moniin muihin kokoontumisiin, jotka ovat yhtä alttiita tartuntatautien leviämislle. Ne eivät myöskään kohdistu väestön silmissä legitimiin, johdonmukaisesti ja oikeudenmukaisesti. Edellä sanotusta johtuu, että TTL 58 §:n nojalla tehtyjen päätösten kysymys koko pandemian ajan on ollut rajoituksen kohdentuminen eli tulkinna siitä, mitkä ovat yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia ja sitä kautta sen selvittäminen, mikä

¹²⁶ Tätä sääntelyn aukkoa paikkaamaan lakiin sisällytettiin koronapandemian aikaista väliaikaista sääntelyä, erit. 58 d § ja 58 g §, joilla ulotettiin torjuntatoimia laajemmin asiakas- ja osallistujatiloihin.

TTL 58 §:n nojalla kiellettyä ja mikä sallittua kokoontumista, ja miksi näin on. Tämä TTL 58 §:n sanamuodosta johtuva seikka on koronapandemian aikana näyttäytynyt sinänsä oikeutettuna arvosteluna ao. rajoituspäätöksiä kohtaan.

Koska käsitteet yleisötilaisuus ja yleinen kokous ovat jo kokoontumislain esitöissä todettu tulkinvaraisiksi, keskeisenä kehittämistarpeena voidaan nähdäkseni pitää TTL 58 §:n soveltamisalan selkeyttämistä. Tämä voisi tartuntatautilain tarkoitusta vastaten toteutua TTL 58 §:n soveltamisalaa laajentamalla kattamaan ylipäättään ihmisten kokoontumisia yhteen. Tämä tarkoittaisi TTL 58 §:n säännöksen sisällön täydellistä uudelleen muotoilua, jota voisi harkita toteutettavan esimerkiksi niin, että torjuntatoimien käyttöalaa laajennettaisiin yleisistä kokouksista ja yleisötilaisuuksista yleisemmin tilanteisiin, joissa ihmisjoukkoja kokoontuu yhteen niiden kertaluonteisuudesta tai jatkuvuudesta riippumatta muualla kuin yksityiselämän piiriin kuuluvissa tilanteissa ja muissa mahdollisissa rajatuissa poikkeustilanteissa. Samalla irrotettaisiin tartuntatautilain perusteella annettavan päätöksen kytkös alun perin kokoontumislain käyttötarkoituksiin luotuihin määritelmiin, joiden soveltaminen käytäntöön on ongelmallista.

Tätä kautta ratkaistaisiin myös nykyisten ravintolatoiminnan rajoitusten ja yleisötilaisuusrajoitusten välinen jännite, joka selkeimmillään on näkynyt siten, että ravintolassa järjestetyn yleisötilaisuuden rajoitukset ovat määräytyneet yleisötilaisuusrajoitusten mukaisesti, vaikka muuten toiminnassa noudatetaan ravintolatoimintaa koskevia rajoituksia. Ehdotus tarkoittaisi käytännössä TTL 58 §:n nojalla annetun rajoituspäätöksen laaventamista säännöksen nykyisestä sanamuodosta, mutta se poistaisi tarpeen säätää erikseen muista yleisvaarallisen tartuntataudin torjunnan välttämättömistä toimenpiteistä, joihin TTL 58 §:n säännös ei nyt ulotu.

Kun otetaan huomioon, että TTL 58 §:n säännös oikeuttaa jo tälläkin hetkellä pitkälle meneviin perusoikeuksien rajoituksiin, joita esitetään vielä laajennettavan, muutoksen yhteydessä tulisi vastaavasti säätää nykyistä tarkemmin siitä, millä edellytyksillä päätöksen välttämättömyyttä tulee arvioida. Tavoitteena tulisi olla täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden parantaminen siten, että olisi selkeämpää, mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä ja miten valtuuksia sovellettaessa

on meneteltävä. Välttämättömyyden määrittely tartuntatautilain mukaisen päätöksen edellytyksenä laissa voisi sisällöllisesti muodostua säännöksen tutkielmassa omaksutusta tulkinnasta ja olla rakenteeltaan esimerkiksi sen tyyppinen kuin mitä kirjanpitolain (1336/1997) 3 luvun 2 a §:n 1 momentissa on säädetty olennaisuudesta yleisenä tilinpäätösperiaatteena: "Tilinpäätöksessä esitettävä seikka on olennainen silloin, kun sen pois jättämisen tai väärin ilmoittamisen voidaan kohtuullisesti odottaa vaikuttavan päätöksiin, joita tiedon käyttäjät tekevät tilinpäätöksen perusteella. Vaikka seikka olisi yksittäisenä epäolennainen, olennaisuuden arviointi tulee kohdistaa kokonaisuuteen, jos samankaltaisia seikkoja on useita."

Toisena tarkemman säädöserusteisen määrittelyn asiana voisi olla syytä pohtia muiden tartuntatautien torjunnan yleisten periaatteiden sisällyttämistä lakiin omaan säännöksensä esimerkiksi siten kuin kirjanpitolain 3 luvun 3 §:ssä on säädetty yleisistä tilinpäätösperiaatteista tai ympäristönsuojelulain (527/2014) 2 luvun 20 a §:n säädetään yleisistä periaatteista ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa.¹²⁷ Tartuntatautilakikontekstissa kysymykseen voisi tulla tartuntatautien torjunnan yleisinä periaatteina säätää esimerkiksi toimien oikea-aikaisuudesta, riittävästä laaja-alaisuudesta ja ennakoinnista, jotka ovat asioita, joita on nyt käytetty STM:n ohjauskirjeissä koronapandemian torjunnassa. Näin tartuntatautilaissa olisi erillinen säännös välttämättömyydestä päätöksen edellytyksenä ja toinen säännös muista tartuntatautien torjunnan yleisistä periaatteista.

Muutoksilla ohjattaisiin TTL 58 §:n päätökseen sisältyvän harkintavallan käyttämistä tartuntatautilain nimenomaisin säännöksin ja samalla tuotaisiin nämä tartuntatautilain ohjaavat periaatteet

¹²⁷ Kirjanpitolain 3 luvun 3 §:n mukaan tilinpäätöstä laadittaessa sekä tilinavausta tehtäessä noudatettaviin periaatteisiin kuuluvat esimerkiksi johdonmukaisuus, sisältöpainotteisuus, varovaisuus, suoriteperuste sekä netottamiskielto. Ympäristönsuojelulain 2 luvun 2 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on taas säädettyinä periaatteena varovaisuus- ja huolellisuusperiaate sekä ympäristön kannalta parhaan käytännön periaate.

päätösten mahdollisten kohdetahojen suuntaan lisäten toiminnan ennakoivuutta. Muutoksilla pyrittäisiin siihen, että päätöksentekijän ja päätöksen kohteen tulee molempien voida olla vakuuttuneita siitä, että laissa säädetty edellytykset rajoitustoimille täyttyvät täysimääräisesti. Menettelyn avulla vahvistettaisiin edelleen perusoikeusrajoitusten lailla säätämisen vaatimusta.

8.3 Tartuntatautilaki ja erilaiset häiriötilanteet

Tartuntatautilain oli tarkoitus olla toimiva säädös sekä pandemiatilanteissa että lyhytkestoisten, paikallisten tai alueellisten epidemioiden sammuttamisessa. Koronapandemiassa sen eräiden säännösten käyttökelpoisuus osoitti kuitenkin ilmeisiä haasteita lain pitkäkestoisessa ja maantieteellisesti laaja-alaisessa soveltamisessa. On selvää, että pandemiassa kyseeseen tulevia soveltamistilanteita ei riittävällä tavalla tunnistettu lain säätämisvaiheessa ja että lain säännökset on tämän vuoksi enimmältä osin tosiasiallisesti sovitettu pikemminkin pieniin paikallisiin epidemioihin kuin pandemiaan. Tartuntatautilain säätämisen aikaan vaikuttaakin vallinneen jonkin asteinen ristiriita tai illuusio toimintaympäristöstä uhkineen ja pandemian kaltaisten tilanteiden tosiasiallisista vaikutuksista sekä laissa säädettyjen toimenpiteiden riittävydestä taudin leviämisen estämisestä.¹²⁸ Sääntelyn riittämättömyys ilmeni myös TTL 58 §:ssä sitä alettaessa soveltamaan koronapandemian aikana.

TTL 58 §:n nojalla tehtävän päätöksen enimmäiskesto on laissa rajattu kuukaudeksi. Pandemiassa näitä enintään kuukauden kestoisia päätöksiä on jouduttu antamaan kuukausi toisensa perään. Muuttuva, pitkäaikainen epidemiatilanne ja siten jatkuva tarve torjuntatoimille enintään kuukauden kestoisin päätösin merkitsevät ennakoinnin vaikeutumista päätösten kohteena oleville. Jatkuvasti käynnissä oleva ohjaus-, selvittämis- ja päätöksentekoprosessi on myös viranomaisten toiminnan kannalta kuormittavaa. Lisäksi siitä voi seurata väestölle vaikeutta ymmärtää ja myös hyväksyä alueellisesti, asiallisesti ja ajallisesti jatkuvasti muuttuvia rajoituksia. Toimien ennakoivuus ja oikeutus korostuvat pandemian tyypisessä häiriötilanteessa, jossa on jo

¹²⁸ Vaikka kyse ei olisi suoranaisesta sääntelyilluusiosta, lain tavoitteet ja valitut keinot eivät olleet tasapainossa. Ks. esim. Keinänen – Vuorela 2015.

etukäteen oletettavissa, että TTL 58 §:n nyt sääntelemiä toimiva edellytetään pitkän aikaa ja väestön henkisen kriisinkestävyyden tilassa tapahtuu muutoksia.

Yhden tarkastelukulman edellä mainittujen epäkohtien kehittämiseen voisi tuoda tartuntatautiin aiheuttamien häiriötilanteiden tarkempi jaottelu eri vakavuustyyppisiin ja torjuntatoimivaihtoehtojen porrastaminen näiden vakavuusasteiden mukaisesti laissa. Nyt erilaisia häiriötilanteita yritetään ratkaista samankaltaisilla torjuntatoimilla ja esimerkiksi TTL 58 §:n säännös on kaikissa häiriötilannetyypeissä sama. Häiriötilannetyyppien mukaisessa luokittelussa kyseeseen voisivat tulla esimerkiksi 1) normaaliaikojen perustilanteet ja toimet, joissa on kyse pienistä paikallisista tai korkeintaan vain harvaa aluetta kokevat tilanteista, jotka eivät aiheuta laajempaa häiriötä tai terveydenhuollon ylikuormituksen uhkaa, 2) häiriötilanteet, joissa on kysymyksessä pandemia tai epidemia, joka leviää tai uhkaa levitä useammalla alueella tai koko maassa, ja aiheuttaa tai uhkaa aiheuttaa kasvavia häiriötä sekä terveydenhuollon ylikuormittumisen uhkaa ja 3) poikkeusoloihin, joissa on kyse laajalle levinneen yleisvaarallisen tartuntataudin aiheuttama vakavasta ja laaja-alaisesta häiriötilanteesta, jonka hoitamisessa valmiuslain (1552/2001) toimivaltuudet tarvitaan normaaliaikojen sääntelyn rinnalle. Häiriötilanteiden tyyppiä voisi olla tasolla 1 ja 2 useampiakin, ja ne määräytyisivät epidemiologisen tilannekuvan perusteella määrittelyillä kriteereillä. Häiriötilanteen tyyppistä voitaisiin tehdä erillinen epidemiologinen tilannekuva päätös, jos siirryttäisiin normaaliajoista vakavampiin häiriötilanteisiin ja aina tasojen muuttuessa.

Koronapandemiassa epidemiologista tilannekuvaa on tehty pitkälti epävirallisia reittejä koronakoordinaatioryhmissä ja sairaanhoitopiireissä. Vaikka epidemiologinen tilannekuva on käytännössä merkittävällä tavalla vaikuttanut julkisen vallan käyttöön ja rajoitusten sisältöön, ne eivät sellaisenaan ole suoraan tulleet hallintopäätöksiin liittyvien laatuvaatimusten tai hallinto-oikeudellisen kontrollin piiriin.¹²⁹ Vastaavasti TTL 58 §:n mukaiset rajoituspäätökset ovat muodostuneen kymmenien sivujen mittaisiksi asiakirjoiksi, joissa merkittävä osa on ollut epidemiologista perustelua. Nyt ehdotettu menettely korjaisi tätä ongelmatiikkaa.

¹²⁹ Terveyspalveluissa hoitoa koskevat päätökset eivät ole hallintopäätöksiä, jolloin hoitoratkaisuja ei voida saattaa tuomioistuinten arvioiviksi. Nyt käsillä olevassa tapauksessa ei ole kysymys tästä asiasta. Ks. tarkemmin esim. Paunio 2012, s. 44–48.

Epidemiologinen tilannekuvapäätös voisi olla voimassa pidemmän aikaa kuin rajoitetoimipäätös, ja siitä seuraisi toimivalta ottaa käyttöön ao. tilanteessa laissa määriteltyjen torjuntatoimien keinovalikoimasta soveltuvat. Se olisi hallintopäätös, jonka pohjana olisi pitkälti se epidemiologinen ja lääketieteellinen asiantuntemus, jota aluehallintoviraston tulee nytkin TTL 8 §:n mukaan päätöksenteossaan hyödyntää. Varsinaisista rajoitetoimista päättäminen olisi erillään epidemiologisesta tilannekuvapäätöksestä. TTL 58 §:n mukainen päätöksenteko käyttöönotettavista torjuntatoimista tapahtuisi nykyiseen tapaan, mutta epidemiologisen tilan perustelemista ei enää tarvittaisi, koska asia olisi ratkaistu jo erikseen. Päätöksentekijänä epidemiologisessa tilannekuvassa voisi olla alueellisista viranomaisista sairaanhoitopiiri ja sen seuraajana hyvinvointialue. Rajoitetoimista päätöksentekotoimivaltaa voisi taas käyttää hyvinvointialue tai aluehallintovirasto siitä riippuen, mikä rooli hyvinvointialueelle tässä suhteessa halutaan muodostaa ja miten aluehallintoviraston rooli tässä yhteydessä näyttäytyy vielä huomioiden harkintavallan käytön eriyttämistä koskevat kysymykset.¹³⁰

Epidemiologisesta tilannekuvasta päättämisen eriyttäminen rajoitustoimista päättämisestä voisi mahdollistaa myös pitkäaikaisten torjuntatoimien aikaisen vuorovaikutuksen ja ennakoivuuden lisäämisen ja avoimuuden, mikäli mukaan kytkettäisiin kuulemismenettelyn oikeudellinen uudelleenmuotoilu. Kuulemisen voisi mahdollisesti melko luontevastikin liittää epidemiologisesta tilannekuvasta päättämiseen, jos epidemiologinen tilannekuva voisi olla voimassa nykyistä TTL 58 §:n mukaista rajoituspäätöstä pidemmän aikaa eikä siihen liittyisi samanlaista kiireellistä päätöksenteon elementtiä kuin rajoituspäätökseen. Näin tulisi ratkaistuksi myös pitkäkestoisen pandemian aikainen vaje asianosaisten kuulemisissa, jota vallitsevan oikeudellisen kehikon puitteissa ei ole asian periaatteellisesta merkityksestä huolimatta pystytty toteuttamaan.

¹³⁰ Valtion aluehallinnon virastorakennetta ja mm. aluehallintovirastojen roolia ja tehtäviä selvitetään valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävien jaon selvityshankkeessa, jonka toimikausi 27.8.-2021-31.3.2022. [Valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävien jaon selvityshanke - Valtiovarainministeriö \(vm.fi\)](https://www.valtiovarainministerio.fi/valtion-aluehallinnon-virastorakenteen-ja-tehtavien-jaon-selvityshanke)

8.4 Lain implementaatio ja seuranta onnistuneen sääntelyn osana

Voimassa olevan tartuntatautilain tavoitteenasettelun keskiössä oli sen perusteluiden mukaan sääntelyn selkeyttäminen ja toimivaltuuksien täsmällisyys, millä pyrittiin varmistamaan toimintakyky kaikenlaisissa tartuntatautien torjuntatilanteissa. Edellä on jo todettu, miten tavoitteissa ei ole täysin onnistuttu. Tämä näkyi muun muassa siinä, että tartuntatautilain 58 §:ssä säädetyt laajan tartuntavaaran toimenpiteet ja niiden käyttöala osoittautuivat hyvin nopeasti epidemian leviämisen estämisen kannalta riittämättömiksi, ja tästä johtuen kesken koronakriisin TTL 58 §:n oheen säädettiin useita väliaikaisia pykälä kättamaan niitä tiloja ja kokoontumisia, joihin TTL 58 § ei ulottunut. Keskeisimpänä tässä yhteydessä voidaan pitää jatkuvaan toimintaan ulottuvia ja tiettyjen asiakas- ja osallistujatilojen sulkemiseen oikeuttavia säännöksiä, erityisesti TTL 58 g §:ää, sekä ravitsemisliikkeiden rajoituksia 58 a §:ssä. Tästä taas johtui, että kunnissa saattoi olla voimassa kuntien, aluehallintoviraston ja valtioneuvoston päättämiä eri asioita koskevia rajoituksia, jotka eivät muodostaneet aina loogista kokonaisuutta ja joista päätettiin vielä toisistaan irrallisesti. Viranomaisten yhteistyökään ei näyttänyt toimivan aivan niin selkeänä ja virtaviivaisena kuin tartuntatautilain säätämisen aikaan odotettiin.

Osittain esille tulleet ongelmat vaikuttavat johtuvan siitä, että tartuntatautilain valmistelun yhteydessä varauduttiin riittämättömästi siihen, että kaikista varotoimista huolimatta maailmanlaajuisen pandemian uhka aktualisoituu. Osittain ongelmat johtuvat myös lain implementaation ja myös seurannan vajavaisuuksista, sillä kysymys tartuntatautilain implementoinnista näyttää jääneen lain säätämisen yhteydessä vajaalle huomiolle. Seurantatoimia oli, mutta ne eivät kohdistuneet lain tavoitteiden kannalta tärkeimpiin kohtiin, kuten esimerkiksi toimivaltuuksien selkeyteen käytännössä, vaan eduskuntakäsittelyssä annetun lausuman mukaisesti ulkomailta maahan tulevien henkilöiden kustannustaakkaan.

Lainsäätäjän tarkoituksen toteuttaminen parhaalla mahdollisella tavalla edellyttää, että implementaatioon kiinnitetään huomiota jo lainvalmisteluvaiheessa. Implementaatio, jota voidaan pitää täytäntöönpanoa laajempänä kokonaisuutena, käsittää lain, sen implementoijat ja sen kohteet. Sen suunnitteleminen jo lain valmisteluvaiheessa on tärkeää, koska lainsäätäjä ei itse to-

teuta lakia eikä se toteudu automaattisesti, vaan toimeenpanoon liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä, joihin osallistuvat monet muut tahot.¹³¹ Osaltaan näistä vajavaisuudesta johtuen koronapandemiaa jouduttiin torjumaan riittämättömäksi, epäselväksi ja aukolliseksi osoittautuneen sääntelyn keskellä ja ministeriöt valmistelemaan kriisin keskellä uutta lainsäädäntöä.

Jää epäselväksi, olisiko tartuntatautilain tehokas kansallinen implementointi ja seuranta edesauttanut nopeampien ja vaikuttavampien torjuntatoimien syntymistä koronakriisin hoitamisen yhteydessä. Ainakin se olisi saattanut vähentää nyt nähdyn tartuntatautilain systematiikasta osin irronneiden ja lähes kasuististen väliaikaisten säännösten säätämisen tarvetta keskellä pandemiaa. Jatkossa tartuntatautilakia uudistettaessa onkin erittäin tärkeää suunnitella lain huolellinen toimeenpano ja seuranta. Kaikkien ongelmakohtien tunnistaminen on varmasti vastaisuudessaakin etukäteen mahdotonta, mutta määrätietoinen toimeenpano ja seuranta parantaa valmiutta. Kansalaisviestintä myös lisää toimien justifikaatiota.

¹³¹ Keinänen – Vuorela 2015, s. 190–193.

9 Lopuksi

Tämän OTM-tutkielman tavoitteena oli lainopin keinoin selvittää tartuntatautilain 58 §:n sisältöä ja hahmotella sen käyttämiseen sisältyvän harkintavallan laajuutta valtiosääntöoikeudellisista ja hallinto-oikeudellisista lähtökohdista. Työssä pyrittiin myös arvioimaan sääntelyn kehittämismahdollisuuksia sekä esittämään eräitä *de lege ferenda* -suosituksia.

Tartuntatautilain 58 § on joustava ja tulkinnanvarainen säännös, jonka soveltaminen edellyttää perustuslain, hallintolain ja kokoontumislain ymmärtämistä tartuntatautilain sääntelyn ja systematiikan ohella. Tartuntatautilain 58 §:n nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa kyse on laaja-alaisesta oikeudellisesta harkinnasta, joka usein vielä tehdään kiireellisenä. Tyypillistä on, että harkinnassa korostuvat myös ei-oikeudelliset ainekset, etenkin lääketieteellinen ja epidemiologinen asiantuntemus, jota hankitaan viranomaisten yhteistyöjärjestelyiden kautta. Pitkittyneessä pandemiassa näiden ei-oikeudellisten aineiden osuus päätöksen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa kasvaa, ja siihen vaikuttavat muutkin kuin terveystalouden järjestämiseen liittyvät arvioinnit. Tällä hetkellä tämän arvioinnin toteuttamiseksi ei ole olemassa kattavaa säädösperusteista menettelyä.

TTL 58 §:n valtiosääntöoikeudellisesta arvioinnista voidaan todeta, että pykälän perusoikeusvaikutusten arviointi ei ole tartuntatautilain säätämisvaiheessa täysin onnistunut. Siitäkin huolimatta, että laki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, 58 §:n monitahoiset liittyvät eri perusoikeuksiin ovat osin jääneet tunnistamatta ja syvällisemmin arvioimatta. Kytkenät ovatkin tulleet täydessä mittakaavassaan ilmi vasta koronapandemian aikana säännöstä laajalti sovellettaessa. Näiden kokemusten ja TTL 58 §:n lainopillisen arvioinnin pohjalta tutkielmassa on tehty erinäisiä ehdotuksia sääntelyn kehittämiseksi vastaisuudessa.

Sisällöllisesti TTL 58 §:n keskeisimmät kehittämiskohteet liittyvät kokoontumislaista omaksuttuihin käsitelmäärittelyihin, jotka ovat tartuntataudin torjunnan mutta myös TTL 58 §:n mukaisen päätöksen ymmärrettävyyden ja hyväksyttävyyden kannalta ongelmallisia. Ratkaisuna voisi näytettyä laveampi kaiken tyyppisten kokoontumisen kieltämisen ja rajoittamisen mahdollisuus, ja vastaavasti näiden edellytysten sekä asiantuntija-arviointiprosessin nykyistä tarkempi sääntely

tartuntatautilaissa. Välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnin kriteereitä tulisi myös tarkentaa. Sääntelyn systematiikka on tarkasteltava tässä yhteydessä uudelleen kokonaisuutena samoin kuin valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten toimivaltasuhteet tilanteiden eri tasoilla. Tämä liittyy muutenkin sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukseen sekä sääntelyn kohdetahojen mahdollisuuksiin ennakoida säännöksen tulevaa soveltamiskäytäntöä. TTL 58 §:n säännöksen sisältämää sinänsä laajaa harkintavallan käyttöä kuitenkin hallinto-oikeudellisesti ohjataan ja kontrolloidaan valtaosiltaan riittävästi ja asianmukaisesti.

Kehittämissuhteiden taustalla oleva perusongelma vaikuttaa olevan siinä, että tartuntatautilaki ja sen 58 § ovat toimivia lyhytaikaisessa, paikallisessa epidemiassa mutta eivät pitkäaikaisessa pandemiassa, joka etenee nopeasti ja laaja-alaisesti maan eri osissa. Tulisikin harkinta mahdollisuutta porrastaa tartuntatautien torjuntatyötä ja siinä tarvittavaa keinovalikoimaa koskevaa sääntelyä muodostamalla kolmas taso pienten, paikallisten epidemioiden hallintaan ja varsinaisten poikkeusolojen välimaastoon. Mahdollisiin lainsäädännön muutokseen tulee myös liittää lain tavoitteellinen kansallinen implementaatio ja seuranta uudistuvan sääntelyn väestötasoista informaatiota unohtamatta.