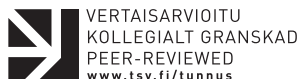


## VERTAISARVIOITUA

Liikunta & Tiede julkaisee vertaisarvioituja tutkimusartikkeleita painettuna ja verkkosivuilla, joilla ovat luettavissa kaikki artikkelit vuodesta 2008. Käsikirjoituksia otetaan arviointiprosessiin kaksi kertaa vuodessa. Seuraavat jättöajat ovat 30.9.2026 ja 31.3.2027. Kirjoitusohjeet ja arviointiprosessin kuvaus ovat luettavissa osoitteessa [www.lts.fi](http://www.lts.fi). Käsikirjoitusten arvioinnista vastaa toimitusryhmä, johon kuuluvat Sanna Palomäki (puheenjohtaja), Katja Borodulin, Ilkka Heinonen, Jouko Kokkonen (toimittaja), Tiina Kujala ja Kati Lehtonen.



VERTAISARVIOITU  
KOLLEGIALT GRANSKAD  
PEER-REVIEWED  
[www.tsv.fi/tunnus](http://www.tsv.fi/tunnus)

# KUNTOSALIEN SULKEMINEN KORONAPANDEMIAN AIKANA. NARRATIIVIT RATKAISUSSA KHO 2023:9

Iina Järvinen, HT, Itä-Suomen yliopisto / Oikeustieteiden laitos, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta.  
PL 111, 80101 Joensuu. Sähköposti: [iina.jarvinen@uef.fi](mailto:iina.jarvinen@uef.fi).

## TIIVISTELMÄ

Järvinen, I. 2026. Kuntosalien sulkeminen koronapandemian aikana. Narratiivit ratkaisussa KHO 2023:9. *Liikunta & Tiede* 63 (2), 81–89.

Koronapandemian aikana terveyttä tavoiteltiin lainsäädännöllisin, poliittisin ja hallinnollisin toimin. Tartuntatautilaki ja siihen lisätyt väliaikaiset säännökset mahdollistivat muun muassa liikuntaan tarkoitettujen tilojen käytön rajoittamisen ja sulkemisen. Erilaiset rajoitustoimenpiteet ulottuivat yksilöiden oikeuksiin, ja ne haastoivat oikeusvaltion vakiintuneita rakenteita.

Artikkelissa analysoidaan kuntosalien sulkemista korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun 2023:9 valossa. Tutkimuksessa kysytään, millaisia narratiiveja oikeustapauksessa konstruoidaan ja pohditaan, mitä narratiivit jättävät ulkopuolelleen. Tapausta analysoidaan soveltamalla uutta oikeustapausanalyysiä, joka mahdollistaa moninäkökulmisen tarkastelun ja vaihtoehtoisten tulkintojen esittämisen.

Analysissä muodostetaan kolme narratiivia: sallittu rajoittaminen, kuvitteellinen koherenssi ja muodollinen oikeellisuus. Ne havainnollistavat, miten tapauksen määrittely ohjaa argumenttien sommittelua ja rajoittaa tarkastelua. Samalla narratiivit osoittavat, että tilojen käytön rajoittamiseen liittyi puutteita perusoikeuksien ja oikeusturvan toteuttamisessa. Ongelmat syntyivät lainsäätämisvaiheessa, korostuivat soveltamisvaiheessa ja kertautuivat tuomioistuinmessä.

Johtopäätöksenä esitetään, että oikeusvaltion jatkuvuus edellyttää sen elementtien turvaamista kaikenlaisissa olosuhteissa. Lisäksi on tunnistettava, että oikeusvaltion olemassaolo on paitsi oikeudellinen, myös yhteiskunnallinen ja poliittinen kysymys.

*Avainsanat: pandemia, oikeusvaltio, perusoikeudet, oikeustapausanalyysi, narratiivisuus*

## ABSTRACT

Järvinen, I. 2026. Closure of Gyms During the COVID-19 Pandemic: Narratives in the Supreme Administrative Court Decision 2023:9. *Liikunta & Tiede* 63 (2), 81–89.

During the COVID-19 pandemic, health was pursued through legislative, political, and administrative measures. The Communicable Diseases Act, with its temporary provisions, allowed restrictions on and closures of various premises, including sports facilities. These measures extended into the sphere of fundamental rights and challenged the established structures of the rule of law.

This article analyses the closure of gyms in the Supreme Administrative Court's decision 2023:9. The research question is what kinds of narratives are constructed in the case and what these narratives leave unaddressed. The case is analyzed by applying a new legal case analysis method which enables a multi-perspective examination as well as presenting alternative interpretations.

The analysis constructs three narratives: permitted restriction, imaginary coherence, and formal correctness. These narratives illustrate how the framing of the case shapes the composition of arguments and restricts the scope of the examination. At the same time, the narratives demonstrate that the restrictions on the use of the premises involved shortcomings in the realization of fundamental rights and legal protection. These shortcomings emerged at the legislative stage, intensified at the stage of application, and were reproduced by the court.

The article concludes that the continuity of the rule of law requires the safeguarding of fundamental rights in all circumstances. Furthermore, it must be recognized that the existence of the rule of law is not only a legal issue but also a societal and political one.

*Keywords: pandemic, rule of law, fundamental rights, legal case analysis, narrativity*

## JOHDANTO

Viime vuosina niin hyvinvointia, terveyttä kuin turvallisuutta on koeteltu (Fredman 2022; Mattila 2025), ja keskustelu kriisinkestävyydestä on alati ajankohtainen. Oikeudellisesta näkökulmasta poikkeuksellisissa olosuhteissa punnitaan oikeusvaltion vahvuutta. Tässä artikkelissa tarkastellaan koronapandemian aikaa, joka oli paitsi terveystilanne, myös yhteiskunnallinen ja oikeudellinen kriisi. Sen vaikutukset olivat kouriintuntuvia niin yksilöille kuin yhteiskunnalle (ks. esim. PANDEMICS-ohjelma 2024), ja siksi on tarpeen tutkia niin yksittäisiä, yksilöiden oikeuksiin kytkeytyviä toimenpiteitä kuin laajempia, rakenteellisia kehityskulkuja ja vaikutuksia (vrt. Brunila 2025).

Kun terveys on uhattuna, sen turvaamisesta muodostuu keskeinen tavoite. Pandemian aikana terveyttä tavoiteltiin monenlaisin lainsäädännöllisin, poliittisin ja hallinnollisin toimin. Myöhemmin on todettu, että jotkin toimenpiteistä haastoivat oikeusvaltion vakiintuneita rakenteita, kuten perusoikeuksia, demokratiaa ja hyvää hallintoa (ks. esim. Muukkonen 2022; Värttö 2024). Perusoikeusrajoitusten oikeudellinen hyväksyttävyyden vaikutti kuitenkin hämärtyvän poikkeuksellisessa tilanteessa (Lindström & Vartiainen 2025). Jälkikäteen arviointi on tärkeää, sillä perusoikeuksien toteuttaminen on oikeusvaltion ytimessä.

Yksi viruksen leviämisen estämiseen tähtäävistä toimenpiteistä oli tilojen käytön rajoittaminen. Se toteutettiin tartuntatautilain (TTL, 1227/2016) sekä siihen lisättyjen väliaikaisten säännösten (laki tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta 447/2021) nojalla. Sääntely antoi kunnan tartuntatautiin torjunnasta vastaavalle toimielimelle sekä aluehallintovirastolle oikeuden päättää tilojen käytön rajoittamisesta tai sulkemisesta alueellisen tautitilanteen heikentyessä. Väliaikaisten säännösten käsittämiin tiloihin lukeutuivat sisäliikuntatilat, tanssiin, kuorolauluun ja harrastajateatteriin tarkoitettut tilat, huvi- ja teemapuistot, sisäleikkipuistot sekä kauppakeskusten yleiset oleskelutilat (TTL 58 g § 4 momentti). Sääntely eteni asteittain kohti järeämpiä keinoja. Epidemian leviämisen ehkäisemiseksi säädettiin tiloja koskevista hygieniavaatimuksista (TTL 58 c §), ja tautitilanteen heikentyessä toimijat voitiin velvoittaa järjestämään tilojen käyttö siten, että tilassa oleskelevat saattoivat välttää lähikontaktin toisiinsa (TTL 58 d §). Tilanteen edelleen heikentyessä sallittiin tilojen väliaikainen sulkeminen (TTL 58 g §). (Järvinen 2025, s. 432–434.)

Tartuntatautilakiin lisätyt väliaikaisesti voimassa olleet säännökset mahdollistivat siten muun muassa kuntosalien sulkemisen. Tässä artikkelissa analyysin kohteena on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 2023:9, joka koskee aluehallintoviraston päätöstä sulkea kuntosalit (PSAVI 2021). Kuntourheilija ja kuntosaliryrittäjä valittivat päätöksestä, ja hallinto-oikeus vahvisti aluehallintoviraston päätöksen lainvastaisuuden (Pohjois-Suomen hallinto-oikeus nro 6/2022, 7/2022). Aluehallintovirasto valitti hallinto-oikeuden ratkaisusta edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka puolestaan kumosi hallinto-oikeuden päätökset (KHO 2023:9). Tässä artikkelissa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua lähestytään sosiaalisesti konstruoituna kertomuksena (Di Donato 2020, s. 1–2) ja sitä analysoidaan

soveltamalla uutta oikeustapa-analyysiä (Nieminen ym. 2021). Lähestymistapa mahdollistaa tapauksen narratiivisen ja vaihtoehtoisen tulkinnan.

## TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS

Kotimaisessa oikeusjärjestyksessä hierarkiassa ylimpänä on Suomen perustuslaki (PL, 731/1999), jossa säädetään muun muassa valtiollisten tehtävien jakamisesta ja yksilöiden perusoikeuksista. Perustuslain alapuolelle asetuvat tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyt lait ja niiden alapuolelle puolestaan asetukset. Kun lainsäädäntöä tulkitaan ja sovelletaan, alemman tasoisen säädöksen on oltava sopusoinnussa ylempien tasoisten säädöksen kanssa. Toisin sanoen kaiken sääntelyn on oltava ristiriidatonta perustuslain kanssa. Perustuslain 2.3 §:ssä säädetään julkisen vallankäytön lainalaisuudesta ja lakisidonnaisuudesta, ja muotoillaan perustaa oikeusvaltiolle:

*Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.*

Oikeusvaltioperiaatteen velvoittavuus syntyy paitsi kotimaisen sääntelyn, myös Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten perusteella. Muun muassa Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa oikeusvaltio vahvistetaan Euroopan unionin keskeiseksi arvoksi (2 artikla). Oikeusvaltioperiaatteen ytimessä on toisaalta mielivallan estäminen ja toisaalta yksilöiden perusoikeuksien turvaaminen. Muodollisesti oikeusvaltioperiaatteessa korostuu lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden rinnalla vallan kolmijako-oppi eli lain säätämiseen, toimeenpanoon ja tuomiovaltaan liittyvän vallan erottelu. Suomalaisessa ajattelussa on perinteisesti korostunut tuomioistuinten riippumattomuus. Hyvinvointivaltion sekä perus- ja ihmisoikeuksien kehittymisen myötä oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvän aineellisen ulottuvuuden merkitys on lisääntynyt. (Heikkilä 2025, s. 602–604; HE 1/1998 vp, s. 73–74.) Tämän artikkelin keskiössä on oikeusvaltion aineellinen, perusoikeuksia painottava ulottuvuus.

Oikeuden ja politiikan rakenteellinen kytkentä tuli näkyväksi pandemian aikana, kun virusta pyrittiin hillitsemään yhtäältä poliittisella päätöksenteolla ja toisaalta oikeusnormein säädetyllä keinovalikoimalla (vrt. Nuotio 2007, s. 130). Tilanteen hallintaan tuottivat epäselvyyttä viranomaisten antamat ohjeet ja määräykset, jotka näyttäytyivät soft law -tyyppisinä instrumentteina. Niillä ei ollut oikeudellista velvoittavuutta, mutta niiden nojalla saatettiin tehdä perusoikeuksiinkin kajoavia päätöksiä. Tilojen käytön rajoittamiseen liittyi erityisesti Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) syyskuussa 2021 julkaissuun riskipotentiaalinaluearvioinnin taulukko. Se oli tarkoitettu alueellisille viranomaisille päätöksenteon tueksi, kun arvioitiin viruksen tartuntariskiä ja leviämispotentiaalia. Tartuntariskiä ja leviämispotentiaalia tarkasteltiin taulukossa kolmiportaisesti pienen, kohtalaisen ja suuren määreiden kautta. THL:n mukaan jokainen tilanne vaati yksilöllisen arvion ja taulukon rooli oli toimia tilojen käytön rajoittamista tai sulkemista koskeville päätöksille suuntaa antavana, mutta ei oikeudellisesti sitovana. Taulukon mukaan yksilöurheiluun tai liikuntaan käytettävien sisätilojen, kuten kuntosalien, tartuntariski oli

pieni (1) ja leviämispotentiaali oli pieni (1), jolloin riskistä muodostui vähäinen (1).<sup>1</sup>

Riskipistetaulukkoa kritisoiitiin epäonnistuneeksi eritoten heikon tietoperustansa vuoksi (Stenvall ym. 2024, s. 70–73). Taulukon yhteydessä ei viitattu lainkaan siihen, mitä lähdeaineistoa sen laatimisessa oli käytetty. Riskipistetaulukkoa koskevassa kantelussa kiinnitettiin huomiota siihen, ettei taulukon valmistelua tehty avoimesti eikä sen pohjana käytettyjä asiakirjoja ja tietoja julkaistu, vaikka riskipistetaulukon perusteella saatettiin tehdä perusoikeuksien käyttämistä rajoittavia päätöksiä. THL vastasi kanteluun toteamalla, että riskipistetaulukkoa oli tekemässä suurehko joukko organisaation asiantuntijoita, jotka laativat taulukon asiantuntemuksensa ja eri lähteistä saatavilla olleen tiedon perusteella, mutta lähteitä ei eritelty. (THL 2023.)

Tartuntatautilaki ja riskipistetaulukko tulivat sovellettaviksi, kun Pohjois-Suomen aluehallintovirasto antoi 22.12.2021 päätöksen yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten kieltämisestä tartuntatautilain 58.1 §:n nojalla sekä tilojen väliaikaisesta sulkemisesta asiakkailta ja osallistujilta tartuntatautilain 58 g §:n nojalla. Aluehallintovirasto viittasi päätöksen lakimääreiden edellytysten täytymisen perusteluissa muiden muassa riskipistetaulukkoon, mikä osoittaa, että taulukkoa käytettiin tosiasiallisesti oikeuksien rajoittamista koskevan päätöksenteon perustana. Tilojen sulkeminen koski yleisölle avoimia tai rajatun asiakas- ja osallistujapiirin oleskeluun tarkoitettuja asiakas-, osallistuja- tai odotustiloja, joihin lukeutuivat muun muassa kuntosalit ja sisäliikuntatilat, uimahallit ja kylpylät, ryhmäharrastustoimintaan tarkoitettut tilat sekä kauppakeskusten oleskelutilat (TTL 58 g §:n 4 momentti 1, 2, 3, 4 ja 6 kohdat). Tiloja sai kuitenkin käyttää vuonna 2004 syntyneiden ja sitä nuorempien lasten harrastustoimintaan ja lakisääteisten palveluiden toteuttamiseen. Lisäksi sulkupäätöksen ulkopuolelle jäivät sisäleikkipuistot ja sisäleikkipaikat (TTL 58 g § 4 momentti 5 kohta). Päätös tilojen sulkemisesta oli voimassa 23.12.2021–31.12.2021.

Kuntourheilija A ja kuntosaliryitys valittivat aluehallintoviraston päätöksestä Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen. Kuntourheilija A vaati Pohjois-Suomen aluehallintoviraston tekemän päätöksen kumoamista lainvastaisena kokonaan tai osittain niiltä osin, kun kyse oli pienen riskin tiloista, eli muun muassa kuntosaleista. Hallinto-oikeus vahvisti, että aluehallintoviraston päätös ei ollut lainmukainen, koska sitä ei perusteltu asianmukaisesti eikä asianosaisen oikeus saada perusteltu päätös ja hakea siihen muutosta tulleet siten turvatuiksi. Kuntosaliryitys vaati niin ikään Pohjois-Suomen aluehallintoviraston antaman sulkupäätöksen kumoamista lainvastaisena siltä osin kuin kuntosalit oli määrätty suljettaviksi. Hallinto-oikeuden ratkaisussa vahvistettiin, että aluehallintoviraston päätös ei ollut lainmukainen siltä osin kuin se koski kuntosaleja. (Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 5.1.2022 nro 6/2022, 7/2022.) Pohjois-Suomen aluehallintovirasto pyysi lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksistä

<sup>1</sup> Artikkelissa viitataan riskipistetaulukkoon, jonka THL julkaisi 6.9.2021. Taulukkoon tehtiin tilanteen edetessä joitakin muutoksia. Sittemmin THL on poistanut riskipistetaulukkoon liittyvät aineistot sivustoltaan. THL toimitti tietopyynnöllä taulukon tutkimusta varten.

ja vaati niiden kumoamista. Tässä artikkelissa analysoidaan korkeimman hallinto-oikeuden asiassa antamaa ratkaisua.

## TUTKIMUKSEN KYSYMYKSENASETELU, MENETELMÄ JA AINEISTO

Artikkelissa kysytään, *millaisia narratiiveja oikeustapauksessa konstruoidaan ja pohditaan, mitä narratiivit jättävät ulkopuolelleen*. Analyysissä sovelletaan Niemisen ja kumppaneiden esittelemää uutta oikeustapausanalyysiä. Se alkaa tapauksen oikeudellisen ytimen määrittelemisestä, josta edetään sommitteluun eli siihen, millä tavalla faktat ja normit muodostuvat, kytkeytyvät ja puntaroituvat suhteessa toisiinsa. Määrittelyn ja sommittelun rinnalla rakentuu narratiivi sen myötä, miten tosiseikat esitetään ja miten niitä tulkitaan (Di Donato 2020, s. 21–25, 65–92). Narratiivisuus ilmenee paitsi tosiseikkojen tasolla, myös oikeuden ontologiassa eli siinä, millaisen narratiivin oikeudelliset tekstit muodostavat oikeudesta itsestään. (Nieminen ym. 2021.)

Määrittely, sommittelu ja narratiivi muodostavat analyysille rungon, joka laventaa tavanomaista, pykäläkohtaista ja aiempaan oikeuskäytäntöön kiinnittyvää oikeustapausanalyysiä. Narratiivisessa tarkastelutavassa oikeustieteellinen ymmärrys yhdistyy yhteiskuntatieteelliseen tapaan hahmottaa tutkimuksen kohdetta. Samalla irtaannutaan oikeuspositivistisesta tavasta tehdä oikeustapausanalyysiä ja lähesytään oikeuden yhteiskunnallisuuden tunnistavaa suuntaa, jolloin ratkaisun perusteluissa hyödynnetään eri tiedelähteitä (ks. Koivisto 2021). Edellä sanottuun liittyy se, että narratiivisuus tuo esiin oikeuden luonteen sosiaalisesti rakentuvana todellisuutena. Kun todellisuutta rakennetaan kielellä, siitä tulee tutkimuksen kohde ja väline. Oikeustapaus on kielellisesti ja sosiaalisesti konstruoitu kertomus, joka voitaisiin kuvitella ja kertoa myös toisin. (Bruner 1991; Di Donato 2020, s. 1–2.) Konstruktionismiin kuuluu kriittisyys: totuttuja rajoja rikkova, kyseenalaistava ajattelu (Burr 1995, s. 2–5).

Artikkelin kysymyksenasettelun ja menetelmällisten valintojen taustalla on pyrkimys toisinajatteluun ja vaihtoehtoisten todellisuuksien luomiseen, siis oikeudellisen mielikuvituksen käyttämiseen (vrt. Karkkulainen & Mielityinen 2022). Kuvittelu on luovaa oikeudellista ajattelua, jota voi pitää oikeustutkijoiden tehtävänä. Kriisien koetellessa oikeusvaltiota on erityisen tärkeää kysyä, miten asiat ovat oikeudellisesti ja miten ne voisivat olla. (Smits 2012, s. 101–105, 149–150.) Näin ollen on yhtä lailla merkityksellistä analysoida sitä, miten oikeudellinen ongelma on ratkaistu kuin sitä, mitä ratkaisun ulkopuolelle jää. Kuvittelukyvyyn merkitys korostuu entisestään, mikäli perus- ja ihmisoikeusnäkökulma on jäänyt vaillinaiseksi alkuperäisessä tekstissä. (Di Donato 2020, s. 3–5.) Siinä missä perinteinen oikeustapausanalyysi pitäytyy oikeuden sisäisessä näkökulmassa, uusi oikeustapausanalyysi luo tilaa moninäkökulmaisuukselle ja vaihtoehtoisuudelle.

Artikkelin aineistona käytetään virallislähteitä eli lainsäädäntöä sekä sen tulkintaan liittyvää lainvalmisteluaineistoa ja soveltamiskäytäntöä. Analyysin kohteena on KHO 2023:9, johon viitataan tekstissä sanalla ratkaisu tai tapaus. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun lisäksi keskeisiä lähteitä ovat sitä edeltäneet asiakirjat, joihin lukeutuvat Poh-

jois-Suomen aluehallintoviraston päätös tilojen väliaikaisesta sulkemisesta sekä Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden antamat ratkaisut. Menetelmälliset valinnat johtavat siihen, että laillisuusvalvojien antamat ratkaisut ja lausunnot jäävät aineiston ulkopuolelle. Tapauksen tulkinta ja kritiikki pohjautuvat perusoikeusmyönteisyyteen: julkisen vallan – lainsäätäjän, lainsoveltajan ja tuomioistuimen – on toimittava perusoikeudet turvaavalla tavalla (PL 22 §). Perusoikeuksia on pyrittävä toteuttamaan mahdollisimman täysimääräisesti myös kriisiaikoina, joskin poikkeusoloissa voidaan tehdä säädetyn edellytyksin poikkeuksia (PL 23 §).

## TULOKSET

Analyyssissä konstruointiin kolme narratiivia: sallittu rajoittaminen, kuvitteellinen koherenssi ja muodollinen oikeellisuus. Ensimmäinen kytkeytyy kuntourheilija A:n tapaukseen, toinen kuntosaliryttäjän tapaukseen ja kolmas siihen, millaisen kertomuksen kaksi ensimmäistä muodostavat oikeudesta. Seuraavassa tarkastellaan narratiivien rakentumista ratkaisussa uutta oikeustapa-analyysiä soveltaen. Samalla pohditaan, mitä narratiivit jättävät ulkopuolelleen.

### *Sallittu rajoittaminen*

Korkein hallinto-oikeus keskittyi määrittelyssään menettelyllisiin seikkoihin, jolloin ratkaistavaksi muodostui eri kysymys kuin alemmassa oikeusasteessa. Korkeimman hallinto-oikeuden määrittelyssä kuntourheilija A:n tapauksessa oli kysymys siitä, oliko A:lla valitusoikeus asiassa.

*A katsoo, että aluehallintoviraston päätös estää hänen kuntoharjoitteluharrastuksensa, ja päätöksellä on välittömän vaikutus hänen oikeuteensa tai ainakin etuunsa. Korkein hallinto-oikeus vertaa tapausta vuosikirjartikkeliansa, joissa on tarkasteltu kokoontumisoikeuden ja elinkeinon harjoittamista koskevan oikeuden rajoittamista, ja todettu rajoitukset hyväksyttäviksi. Aluehallintoviraston päätöksellä tehdyillä rajoituksilla on ollut merkitystä A:lle, mutta päätöstä ei ole nimenomaisesti kohdistettu häneen. Vaikka päätökset saattoivat olla palvelujen käyttäjille merkittäviä ja rajoittaa tavanomaista elämää, valitusoikeus ei synny subjektiivisesti koetun oikeusturvan tarpeen perusteella (vrt. KHO 2020:108). Näin ollen A:lla ei ole valitusoikeutta asiassa.*

Valitusoikeuden arviointiin keskittyvä määrittely rajaa ulkopuolelleen hallinto-oikeudessa käsitellyt kuntourheilija A:n valituksen sisällölliset pääkohdat, eli päätöksen perusteiden arvioinnin ja sen myötä välttämättömyyden punninnan. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa arvioinnin faktaperusteeksi nostetaan se, että ”A katsoo, että hänellä on oikeus valittaa aluehallintoviraston päätöksestä, koska se estää hänen pitkäaikaisen kuntoharjoitteluharrastuksensa”. Kun arvioinnin kohteeksi määritetty valitusoikeus, ratkaisu etäännyttävä sisällöllisesti alkuperäisestä kysymyksestä – siitä, täytyivätkö tilojen sulkemisen edellytykset tartuntatautilaissa ja sen tulkinnan avuksi luodussa riskipistetaulukossa tarkoitettulla tavalla. Tämä vaikuttaa niin sommittelun kuin narratiivien rakentumiseen.

Perustuslaki turvaa jokaiselle oikeuden saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi toimivaltaisessa tuomioistuimessa (PL 21.1 §). Lisäksi laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (hallintoprosessilaki, 808/2019) säädetään valitusoikeudesta. Hallintoprosessilain 7.1 §:n mukaan ”hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa”. Valitusoikeuden tarkoitus on turvata oikeuksien toteutumista sekä toteuttaa perustuslaillista oikeutta oikeusturvaan. Huomionarvoista on, että valitusoikeuden katsotaan kuuluvan myös henkilölle, jonka oikeuteen hallintopäätös välittömästi vaikuttaa, vaikka päätöstä ei olisi muodollisesti kohdistettu kyseiseen henkilöön. (HE 29/2018 vp, s. 74–75.)

Edellä sanotusta huolimatta korkein hallinto-oikeus kuvaa oikeusturvaa hypoteettiseksi siltä osin, kun se kohdistuu yksilön oikeuksiin. Korkein hallinto-oikeus toteaa, ettei päätöksellä ole asetettu velvollisuuksia, rajoituksia tai kieltoja, joiden toteuttamisesta A olisi oikeudellisesti vastuussa. Sommittelu tähtää sen osoittamiseen, että A:lla ei ole valitusoikeutta asiassa, mikä määrittelyn kannalta olisi ollut riittävää asian ratkaisemiseksi. Sommittelussa tukeudutaan oikeusnormien lisäksi aiempaan korkeimman hallinto-oikeuden tuomioistuinikäytäntöön (KHO 2020:108; KHO KHO 2022:63; 2022:140), jota yhdistää pikemmin menettelyllisiin seikkoihin liittyvä, tuomioistuimen kuvaama hypoteettinen oikeusturvan tarve, kuin sisällölliset seikat.

Johtopäätöksenä todetaan, ettei A:lla ole valitusoikeutta asiassa. Valitulla määrittelyllä päädytään toteuttamaan aluehallintoviraston vaatimus kumota hallinto-oikeuden ratkaisu ja jättää aluehallintoviraston päätös voimaan. Tapauksen sommittelu rakentaa *sallitun rajoittamisen narratiivia*, joka näyttäytyy kahtalaisesti: valitusoikeuden rajaamisen oikeuttamisena ja toisaalta tartuntataudin vuoksi tehtävien rajoitusten sallittavuutena. Ensimmäinen on menettelyllinen seikka, ja jälkimmäinen sisällöllinen. Siitä huolimatta, että määrittelyllä ei kyetä juurikaan tavoittamaan sisällöllisiä seikkoja, ratkaisussa sivutaan tilojen käytön rajoittamisen oikeudellista perustaa.

Sallitun rajoittamisen narratiivi tarkastelee yksilön oikeuksia vain valitusoikeuden osalta, ja se tuo esiin yksilön käytettävissä olleiden oikeusturvakeinojen puutteellisuuden. Oikeusturvajärjestelyitä ei tartuntalain väliaikaisista sääntelyä valmisteltaessa käsitelty (ks. HE 73/2021 vp). Samalla valaistaan myös hallintoprosessilain tosiasiallinen vajavaisuus, joka koskee yksilön mahdollisuutta puolustaa oikeuksiaan ja saada niitä koskevaa oikeusturvaa käyttämällä valitusoikeutta.

Tapauksen määrittely, sommittelu ja narratiivi oikeuttavat ja normalisoivat tilojen käytön rajoittamista ja sulkemista menemättä päätöksen perusteiden yksityiskohtien tarkasteluun, kuten perusoikeuksien punnintaan tai perusoikeuksien rajoitusedellytysten arviointiin. Sallitun rajoittamisen narratiiviin sisältyykin oikeuspositivistinen pyrkimys osoittaa, että rajoitukset ja kiellot ovat itsessään sallittuja ja oikeutettuja, kun niin on säädetty.

Jos määrittelyssä olisi esimerkiksi kysytty, oliko A:lla oikeus harrastaa kuntourheilua matalan riskin tiloissa, se olisi johtanut A:n oikeuksien laajempaan tarkastelemi-

seen. Tällöin arvioitavana olisi voinut olla julkisen vallan velvollisuus luoda edellytyksiä liikunnan harjoittamiselle (HE 309/1993 vp, s. 64, 71), mikä on osa sivistysperusoikeuteen sisältyvää mahdollisuutta itsensä kehittämiseen (PL 16.2 §). Sitä konkretisoidaan liikuntalailla (390/2015), jolla tavoitellaan muun muassa terveyden ja hyvinvoinnin sekä liikkumisen mahdollisuuksien edistämistä (2 §). Liikuntalain mukaan liikuntapolitiikka ja yleisten edellytysten luominen liikunnalle (4 §) ovat valtionhallinnon vastuulla, kun taas kunnille kuuluu paikallistason edellytysten luominen esimerkiksi liikuntapalveluja järjestelmällä (5 §). Liikuntapalvelut ovat näiltä osin lakisääteisiä, peruspalveluonteisia toimintoja. (HE 190/2014 vp, s. 26–27.) Sivistysperusoikeuden ja liikuntalain on tulkittu luovan kollektiivisen oikeuden liikuntaan. Yksilö ei voi vaatia yksittäisen liikuntapalvelun tuottamista, sillä kunnan tehtävä on huolehtia siitä, että edellytyksiä liikkumiselle on riittävästi saatavilla. (ks. Halila & Norros 2017, s. 111–115.)

Lisäksi julkisella vallalla on velvollisuus edistää väestön terveyttä (PL 19.3 §), mutta säännöksen sisältö on jätetty jo säätämisvaiheessa varsin avoimeksi ja monitulkintaiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon rinnalla väestön terveyden edistämistä viitataan ”yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan” (HE 309/1993 vp, s. 71). Eri toimintaloikojen tunnistaminen voi viitata siihen, että liikuntasektoria ei ainakaan eksplisiittisesti suljeta edistämismuutoksen ulkopuolelle. Samoin kuin sairaudet, myös liikkumattomuus kuormittaa terveydenhuoltojärjestelmää ja siitä koituu vähimmilläänkin kolmen miljardin vuotuiset kustannukset (Vasankari & Kolu 2021, s. 15–24). Liikunta on yksi sosiaali- ja terveysministeriön vastuualueelle kuuluva terveyden edistämisen osa-alue, joka huomioidaan esimerkiksi terveyden edistämisen määrärahaa allokoidessa (THL 2025).

Terveyden edistämismuutoksen sisältöä on hahmoteltu tutkimuksessa varsin vähän, eivätkä tulokset ole täysin yhdenmukaisia (Mutanen ym. 2025, s. 101–102). On todettu, että säännöstä on tulkittava yhdessä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen oikeuksien kanssa (Mutanen ym. 2025, s. 102–105; Nieminen 2025, s. 1294) sekä osana perusoikeusjärjestelmän kokonaisuutta (Mutanen ym. 2025, s. 102). Lisäksi on tulkittu, että säännöksessä on kyse koko väestön terveydestä, ei subjektiivisesta oikeudesta (Nieminen 2025, s. 1292–1293). Väestön terveyden edistäminen ei voi kuitenkaan toimia perusoikeusrajoitusten oikeuttamisperusteena liian yleisessä merkityksessä, vaan rajoituksissa on noudatettava täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia (Nieminen 2025, s. 1322).

Mikäli perustuslain 19.3 § ymmärretään laajasti yleisenä velvollisuutena edistää terveyttä, ja jos sitä tulkitaan yhdessä perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden (PL 22 §) ja itsensä kehittämisoikeuden (PL 16.2 §) kanssa, liikuntaa voitaneen pitää väestön terveyttä edistävänä tekijänä. Tulkinta on vakiintunut, mutta perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kannalta perusteltu: tulkinnan myötä olisi päädytty punnintatilanteeseen, jossa olisi voitu arvioida, onko terveyden suojeleminen yhdeltä uhalta (virus) hyväksyttävä ja välttämätön syy rajoittaa terveyden edistämistä ja ylläpitä-

mistä sekä sivistyksellisten oikeuksien käyttämistä (liikuntaan tarkoitettujen tilojen sulkeminen).

Poikkeuksellisissakin olosuhteissa on arvioitava sitä, missä määrin tilojen sulkeminen saa estää pääsyä lakisääteisiin palveluihin ja rajoittaa perusoikeuksia. Arvioitavana ei siten ole yksittäisen ihmisen oikeuden toteutuminen, vaan yleisemmin perusoikeuksien toteutumisen mahdollisuudet. Liikuntaan tarkoitettujen tilojen sulkemisessa oli kyse paitsi palveluihin pääsyn ja siten oikeuksien rajoittamisesta, myös päämäärästä, joihin rajoituksilla pyrittiin. Rajoittamista koskevan päätöksen on oltava välttämätön siten, että millään muulla toimenpiteellä ei saataisi aikaan vastaavia tuloksia. Sallitun rajoittamisen narratiivi jättää kuitenkin ulkopuolelle tämäntyyppisen perusoikeuksiin kytkeytyvän arvioinnin ja punninnan.

### **Kuvitteellinen koherenssi**

Kuntosaliyrittäjien osalta korkein hallinto-oikeus määritteli tapauksen ytimeksi sen, onko sulkemispäätös lainmukainen eli perustettu riittävään ja asianmukaiseen selvitykseen, ja onko sen perusteella voitu katsoa, että päätös on ollut laissa tarkoitettulla tavalla välttämätön myös kuntosalien osalta.

*Kuntosaliyrittäjä katsoo, että päätös ei ole lainmukainen siltä osin kuin se koskee kuntosaleja. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan edellytykset sulkemispäätöksille täyttyvät. Päätös on perustunut asiantuntemukseen viruksesta sekä epidemiologisesta ja alueellisesta tilanteesta. Päätöksen perustelemisessa on huomioitava asian kiireellisyys ja se, ettei välttämättömyyttä voi perustella erikseen jokaisen tilan osalta. Päätös ei myöskään rajoita kielletyllä tavalla elinkeinovapautta. Näin ollen aluehallintoviraston päätös jää voimaan.*

Kuntosaliyrittäjien osalta korkeimman hallinto-oikeuden määrittely vastaa kuntosaliyrittäjien valitusta ja siinä esitettyjä perusteluita, toisin kuin A:n tapauksessa. Ratkaisussa korostetaan päätöksen luonnetta ennen kaikkea kuntosaliyrittäjän elinkeinovapautteen (PL 18.1 §) konkreettisesti ja välittömästi vaikuttavana toimenpiteenä. Koska tartuntatautilain tilojen käytön rajoittamista koskevat väliaikaiset säännökset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 16/2021 vp), tilojen sulkemisen suhdetta elinkeinovapautteen ja omaisuuden suojaan pidetään korkeimmassa hallinto-oikeudessa ongelmattomana. Toisaalta perustuslakivaliokunta on tunnistanut tartuntatautilain väliaikaisen sääntelyn ulottuvan elinkeinovapautteen ja kuvannut sen olevan osittain varsin syvällekyäviäkin puuttumista. Tällöin kyse on perusoikeuksien rajoittamista tarkoittavasta sääntelystä, jolloin huomiota on kiinnitettävä esimerkiksi täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. (PeVL 44/2020 vp; PeVL 10/2021 vp.) Kuntosaliyrittäjän näkökulmasta sulkemispäätöstä olisi siten tullut arvioida elinkeinovapautteen toteutumisen ja toisaalta rajoittamisen sekä sen edellytysten täyttymisen kannalta.

Ratkaisussa tunnistetaan viranomaisen velvollisuus hankkia asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset sekä perustella päätös osoittamalla, mihin seikkoihin ja selvityksiin se perustuu (hallintolaki, HL, 434/2003, 31.1 §, 45 §).

Yhdessä täsmällisten ja selkeiden perusteluiden kanssa selvittämismahdollisuus lisää luottamusta ja tukee oikeusturvan toteutumista (HE 72/2002 vp, s. 92–93, 107–108). Korkein hallinto-oikeus katsoo, että aluehallintovirastolla on ollut tarpeelliset tiedot ja selvitykset asian ratkaisemiseksi. Ratkaisussa luetteloidaan dokumentit, joihin aluehallintovirasto on perustanut päätöksensä ja todetaan, että päätökset tehdään THL:n, sairaanhoitopiirin, kuntayhtymän ja erityisvastuualueen asiantuntemukseen pohjaten.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että kuntosalien pitämisen matalan riskin tiloina perustuu kuntosalirytyksen esittämään näkemykseen siitä, ettei kuntosalitoimintaan liity erityistä mahdollisuutta merkittävien tartuntaketjujen syntymiselle. Kuntosalirytyksen väitteen taustalla on kuitenkin riskipistetaulukko. Tuomioistuimien ei ota kantaa siihen, millä perusteella kuntosaliasiakkaat muodostavat riskipistetaulukosta poiketen erityisen riskin taudin leviämiseksi, eikä liioin siihen, minkä vuoksi kuntosali tilana muodostaa erityisen mahdollisuuden merkittävien tartuntaketjujen syntymiselle. Näin korkein hallinto-oikeus tulee määrittelleeksi kuntosalit perusteettomasti kohtalaisen tai suuren riskin tiloiksi.

Selvitysten riittävyyden, asianmukaisuuden ja yksityiskohtaisuuden arvioinnissa on korkeimman hallinto-oikeuden mukaan huomiotava päätöksenteon kiireellisyys, joka sommittelussa näyttäytyy lainmukaisuutta puoltavana seikkana. Käsittelyn viivästyminen voi aiheuttaa haittaa yksilöiden terveydelle, yleiselle turvallisuudelle tai ympäristölle. Tällä tavoin oikeutetaan se, että päätös voitiin tehdä kuulematta kuntosalirytystä. Siitä huolimatta päätöksen lainmukaisuuden arviointi jää verrattain pintapuoleiseksi. Ratkaisussa osoitetaan kuntosalirytyksen valituksen olevan tarpeeton, ja toisaalta julkisen vallan toiminnan olleen moitteetonta. Viimeksi sanottu näyttää ulottuvan myös lainsäätäjän toimintaan, sillä ratkaisussa ei huomioida sitä, ettei väliaikaisen sääntelyn valmisteluvaiheessaakaan valotettu esimerkiksi sitä, mitä välttämättömyys ja sen arviointi tarkoittavat. (HE 73/2021 vp, esim. s. 3, 6, 7, 9.)

*Kuvitteellisen koherenssin narratiivi* rakentuu, kun korkein hallinto-oikeus asettuu samaan linjaan lainsäätäjän sekä aluehallintoviraston muodostaman kannan kanssa. Aluehallintoviraston päätös todetaan lainmukaiseksi, jolloin hallinto-oikeuden olisi tullut hylätä kuntosalirytyksen valitus. Ratkaisua kuljetetaan rajoituksia puolustavaan suuntaan ja sitä tukevien argumenttien esittämiseen. Perusteluiden lomassa esitetyt vastaperusteet toimivat kuntosalirytyksen valituksen perusteita heikentävinä. Valittujen faktojen ja normien kytkeminen toisiinsa vuorotellen vahvistaa niin ikään kuvitteellisen koherenssin narratiivia, jolla pyritään ylläpitämään hallinto-oikeuden hetkellisesti haastamaa lainsäätäjän ja lainsoveltajan välistä koherenssia. Sen kuvitteellisuus rakentuu valikoivasta tietoperustasta sekä puutteista kriittisessä arvioinnissa. Ne johtavat näennäiseen yhtenäisyyteen, jossa on sivuutettu koherenssia horjuttavat seikat.

Kuvitteellisen koherenssin narratiivissa ulkopuolelle jäävät perusoikeuksien rajoitusedellytysten arviointi sekä seikkaperäinen selvittämismahdollisuuden toteutumisen arviointi. Perusoikeuksia rajoitettaessa on noudatettava yleisiä rajoitusedellytyksiä. Niihin lukeutuvat muun muassa vaatimukset rajoituksen perustumisesta lakiin, hyväksyttävyy-

destä ja suhteellisuudesta. Rajoituksen on oltava välttämättömän siten, että sen tavoite ei ole millään muulla keinolla saavutettavissa. (PeVM 25/1994 vp, s. 5; PeVL 44/2020 vp, s. 5–6.) Perustuslakivaliokunta on todennut, että rajoitusedellytysten on täyttyvä myös poikkeuksellisissa olosuhteissa (PeVL 14/2020 vp, s. 4–6).

Vaikka perustuslakivaliokunta toi esiin kriittisiä huomioita ja korosti mahdollisimman vähäistä puuttumista perusoikeuksiin, lakeja kuitenkin säädettiin sen myötävaikutuksella. Myöhemmin tätä on käytetty kuvitteellisen koherenssin narratiivina vahvistavana esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa, kun kyse on ollut jälkikäteen oikeussuojan hakemisesta, kuten käsillä olevassa tapauksessa. (Ks. Brunila, Salminen & Värttö 2023.) Toisaalta perustuslakivaliokunta on esittänyt myös kritiikkiä rajoitusten heiveröistä tietopohjaa, vaihtoehtoisten toimenpiteiden tarkastelun olemattomuutta ja asiantuntijoiden yksipuolisuutta kohtaan (ks. esim. PeVM 10/2020 vp; PeVM 11/2020 vp; PeVM 12/2020 vp). Tämä näkökulma jää puuttumaan kuvitteellisen koherenssin narratiivista.

Käytännössä välttämättömyysarviointia ei tehty sulkemispäätöksessä eikä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa siitä huolimatta, että tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta säädettäessä korostettiin välttämättömyyttä rajoitusten perusteena (HE 73/2021 vp). Sulkemispäätöstä tehdessä oli otettava huomioon se, muodostavatko asiakkaat *erityisen* riskin taudin leviämiseksi sekä se, onko tilassa *erityinen* mahdollisuus *merkittävien* tartuntaketjujen syntymiselle. Välttämättömyyspunnintaan sisältyy sen arviointi, ovatko toimenpiteet oikeudenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Päätökselle on oltava painava yhteiskunnallinen tarve, ja välttämättömyyttä on arvioitava monialaisen tiedon perusteella alueellisesti, ajantasaisesti ja asiallisesti. (PeVL 9/2021 vp, s. 3; StVM 14/2021 vp, s. 6; TTL 58 g §.)

Välttämättömyysarvioinnin puutteellisuus ja selvittämismahdollisuuden vaillinaisuus toteuttaminen kytkettyvät toisiinsa. Ne näkyivät aluehallintoviraston antamassa sulkemispäätöksessä, jossa ei huomioitu erilaisten tilojen erilaisia riskejä. Perustuslakivaliokunta piti rajoituspäätöksissä ongelmallisena sitä, että kunkin toimenpiteen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta ei ollut erikseen arvioitu (PeVL 14/2020 vp, s. 5). Sairaanhoitopiiri sen sijaan tyytyi toteamaan yleisesti, että tilojen sulkeminen on ”*epidemiologisen tilanteen ja sairaalakuormituksen vuoksi tarpeellista*” (PSAVI 2021, s. 11). Oikeasuhtaisuutta rapautti se, että ravitsemisliikkeitä ei ollut sairaanhoitopiiriin mukaan tarpeen rajoittaa muuten kuin siltä osin, että niissä ei saanut järjestää yleisötilaisuuksia tai yleisiä kokouksia (PSAVI 2021, s. 2–3).

Toisaalta edellä sanottu oli seurausta sääntelytekniisestä ratkaisusta, jossa ravitsemisliikkeitä koskevat säännökset (TLL 58 a §) erotettiin muista asiakkaille ja osallistujille tarkoitettuja tiloja koskevista säännöksistä (TLL 58 d §, 58 g §). Ravitsemisliikkeitä päätettiin kohdella eri tavoin kuin muita tiloja siitä huolimatta, että ”*tutkimustieto ei mahdollista toiminto- ja tilakohtaista varmaa erittelykelpoisuutta*” (HE 245/2020 vp, s. 98–101). Vastausta siihen, millä perusteella yksilölajin harrastamiseen tarkoitettu kuntosalitila muodostaa erityisen riskin merkittävän tartuntaketjun syntymiselle, mutta samaan aikaan ravitsemisliiketilat eivät

muodosta vastaavaa riskiä, ei vaikuta löytyvän. Sääntelyn päämäärä oli kuitenkin sama: välttää lähikontakteja ja vuorovaikutusta (ks. esim. HE 245/2020 vp; HE 73/2021 vp).

Kuvitteellista koherenssia vahvistaa myös se, että päätöksenteko maakuntien välillä ei ollut täysin yhtenäistä, mistä seuraava on eräs esimerkki. Samaan aikaan, kun Pohjois-Suomen aluehallintovirasto antoi TTL 58 g §:n 4 momentin kohtia 1, 2, 3, 4 ja 6 koskevan sulkemispäätöksen, Lounais-Suomen aluehallintovirasto antoi tartuntatautilain 58 g §:n 4 momentin kohtia 3 ja 6 koskevan sulkemispäätöksen. Kummallakin alueella todennettujen tartuntojen ilmaantuvuus oli 100 000 asukasta kohden vähintään 50, eikä tautiryppäiden tartuntaketjuja ei pystytty luotettavasti jäljittämään. (PSAVI 2021, s. 7–11; LSAVI 2021, s. 7–14.). Päätösten faktaperusteet vastasivat toisiaan, mutta samoin perustein päädyttiin erilaisiin päätöksiin: toisiaan vastaavissa tilanteissa kuntosaliharjoittelu oli sallittua lounaisessa Suomessa, mutta ei pohjoisessa. Vaikka päätökset palautettaisiin inhimilliseen toimintaan, kyse on julkisen vallan käytöstä, jonka on perustuttava lakiin (PL 2.3 §). Hyvään hallintoon kuuluu se, että viranomaisen toiminta suojaa oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (HL 6 §). Tästä näkökulmasta eroja tartuntatautilain tiloja koskevan sääntelyn soveltamisessa on hankalaa pitää hyväksyttävänä. Toisaalta erot nostavat myös kysymyksen siitä, olivatko oikeusnormit ja niiden tulkinnan tueksi laaditut asiakirjat riittävän täsmällisiä.

### **Muodollinen oikeellisuus**

Sallitun rajoittamisen ja kuvitteellisen koherenssin narratiivit konstruoivat *muodollisen oikeellisuuden narratiivia*, jossa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu vaikuttaa näennäisesti yhtenevältä tartuntatautilain väliaikaisten säännösten kanssa. Samalla oikeustapa-analyysi tuo esiin lainvalmistelun puutteet ja ongelmakohtat, jotka tulivat käytännössä esiin säännöksiä sovellettaessa, kun esimerkiksi perusoikeuksien rajoittamisen arviointi puuttui lähes kokonaan. Hyvän lainvalmistelun merkitys korostuu erityisesti kriisitilanteissa (ks. Hämäläinen & Salminen 2024), ja sitä voi pitää yhtenä oikeusvaltion toteutumisen takeena. Muodollisen oikeellisuuden narratiivi tähdentää sitä, että säätämisen vaiheeseen puutteita ja ristiriitoja on vaikeaa saada korjatuiksi enää soveltamisvaiheessa. Niillä on pikemmin taipumus kerätyä ja vahvistua.

Muodollisen oikeellisuuden narratiivi kuvaa sekä oikeuden luonnetta että sisällöllisiä seikkoja. Se kertoo oikeudesta kumuloituvana ja koherenssiin tähtäävänä systeeminä, jossa menneisyys suuntaa tulevaisuutta. Ratkaisussa konstruoidaan menneisyyttä nykyisyydestä käsin ja näin syntyvästä nykyisestä menneisyydestä muodostuu määrittelyin ja sommitteluin rakennettu kertomus. (ks. Syrjänen 2010, s. 142–143.) Narratiivissa kuvautuu se, että oikeuden ymmärrys ei-oikeudellisia käsitteitä kohtaan on rajallinen, mikä tulee näkyväksi erityisesti terveyden käsitettä tarkasteltaessa. Vaikka virusajan toimenpiteiden keskeisenä perusteena oli terveyden turvaaminen, narratiivit väistävät kysymyksen siitä, mitä lainsäädännöllä ja siihen perustuvilla rajoitustoimenpiteillä tavoiteltu terveys tarkoittaa.

Suomalainen perusoikeusjärjestelmä ei tunne oikeutta terveyden itsenäisenä oikeutena tai käsitteenä. Sen sijaan ter-

veys määrittyy eri perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kautta. (ks. Mutanen ym. 2025.) Terveys voidaan määrittellä fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin keskeisten elementtien olemassaolona. Huomionarvoista on, että terveys ei ole ainoastaan sairauden puuttumista. Lisäksi terveyden osa-alueilla on keskinäisvaikutuksia. Terveyden eri osa-alueet ja niiden vuorovaikutuksen huomioiva lähestymistapa näkyy kansainvälisten ihmisoikeussopimusten terveystähtäyksissä, ja niiden kautta se on merkityksellinen myös kotimaiselle oikeusjärjestykselle. Kun esimerkiksi sivistyksellisiä ja sosiaalisia perusoikeuksia tulkitaan yhdessä, havaitaan, että kotimainenkin perusoikeusjärjestelmä turvaa terveyden eri osa-alueita ja sitä kautta hyvinvointia. Näin ollen fyysistä terveyttä ei voida pitää oikeudellisestikaan ainoana pyrkimyksenä tai hyväksyttävänä rajoitusperusteena. (Mutanen ym. 2025, s. 80–83; Schramme 2023; World Health Organization 1948, s. 100).

Virusajan rajoitukset synnyttivät tilanteen, jossa terveyttä pyrittiin edistämään käyttämällä keinoja, jotka rajoittivat perusoikeuksia ja siten terveyden toteutumisen mahdollisuuksia. Siitä huolimatta rajoitustoimenpiteiden pyrkimykset muotoiltiin terveyttä ja elämää turvaaviksi, eikä niiden luonnetta perusoikeuksia rajoittavina toimenpiteinä täysin tunnustettu tai huomioitu (ks. esim. HE 73/2021 vp). Fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin keskinäisvaikutusten kautta avautuu kuitenkin myös se, että liikuntaan tarkoitetuissa tiloissa ei välttämättä ylläpidetä ainoastaan fyysistä, vaan mahdollisesti myös psyykkistä ja sosiaalista hyvinvointia. Pandemian aikana terveyden psyykkistä ja sosiaalista puolta ei juurikaan otettu huomioon, eikä myöskään niihin kohdistuvia rajoitusten kokonaisvaikutuksia. Virus ilmeni välittömänä fyysisinä oireina, ja rajoitustoimenpiteillä pyrittiin suojaamaan fyysistä terveyttä. Näin saatettiin oikeuttaa niin kuntosalien kuin muidenkin tilojen sulkeminen terveyden turvaamiseksi. Sittemmin on todettu, että rajoitustoimenpiteet eivät tarkoittaneet hyvinvoinnin heikkenemistä hetkellisesti, vaan niillä on havaittavissa kauaskantoisia seurauksia hyvinvoinnille (ks. esim. PANDEMICS-ohjelma 2024, s. 22–23).

Sisällöllisten seikkojen lisäksi tarkastelu voidaan tuoda systeemitasolle. Jos yhteiskunnan eri systeemien – esimerkiksi oikeuden, politiikan ja eri tieteenalojen – välillä olisi enemmän kommunikointia (vrt. Luhmann 2004, s. 79–88, 368–371), ratkaisut rakentuisivat vaihtelevampien määrittelyjen ja sommittelujen seurauksena. Tämä ei sovi muodollisen oikeellisuuden narratiiviin, eikä liioin tuomioistuinten ratkaisupakkoon ja oikeudellisiin sitoumuksiin (ks. Syrjänen 2010, s. 110). Kurkottaminen eri systeemeihin voisi silti ruokkia kehitymiselle elintärkeää toisinajattelua ja oikeudellista mielikuvitusta (ks. Smits 2012, s. 149–150; Syrjänen 2010, s. 148). Muodollisen oikeellisuuden narratiivi kertoo toisaalta oikeuden itsearvostuksesta ja toisaalta itseluottamuksesta siihen, että tulkinnat ovat oikeita. Kääntöpuolena on uhka siitä, että mahdollisesti virheelliset tai päivitystä kaipaavat tulkinnat eivät välttämättä saa tukea. Muodollisen oikeellisuuden narratiiviin sitoutuminen voi olla arveluttavaa niin yksilön perusoikeuksille ja oikeusturvalle kuin laajemmin oikeusvaltiollekin.

## POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Sallittu rajoittaminen, kuvitteellinen koherenssi ja muodollinen oikeellisuus kuvaavat virusajan kertomusta, jossa toisia tiloja ja tilaisuuksia voitiin rajoittaa ja sulkea vaivattomammin kuin toisia (ks. Järvinen 2025; Stenvall ym. 2024, s. 63–64). Narratiivit tekevät näkyväksi sen, että ratkaisutoiminta tapahtuu oikeuden sisällä valitun määrittelyn ohjaamana ja rajoittamana. Systeemiteoriassa oikeutta on kuvattu pettymyksiä tuottavaksi systeemiksi: pettymyksiä syntyy, kun kuvitellaan eri systeemien kommunikoivan sujuvasti keskenään ja odotetaan siten jonkin ongelman tai ilmiön eri osasysteemeihin asettuvien ulottuvuuksien tulevan yhtä lailla huomioituiksi (Luhmann 2004, 93–94). Yhteiskunnallisilla ilmiöillä, kuten pandemialla rajoituksineen, on kuitenkin taipumus olla monimutkaisia ja asettua usean yhteiskunnan osasysteemin alueelle, jotka eivät välttämättä kommunikoi keskenään.

Narratiivit sekä niiden liepeille tai ulkopuolelle jäävät seikat antavat pohdittavaa niin perusoikeuksien kuin laajemmin oikeusvaltion toteutumisen näkökulmista. Ensinnäkin oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa näyttää tapauksessa riippuvan siitä, onko kyseessä luonnollinen henkilö (kuntourheilija) vai oikeushenkilö (kuntosaliyrittäjä). Jälkimmäisenkin voi palauttaa yksilön perusoikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä. Tapauksessa ei kuitenkaan arvioida sitä, millä perustein elinkeinovapautta pidetään muita perusoikeuksia painavampana oikeutena – toisin sanoen perusoikeuspunnintaa ei tehdä. Samalla tämä tuo esiin sen, että luonnollisella henkilöllä on käytettävissä varsin rajallisesti oikeusturvakeinoja perusoikeuksien suojustamiseksi.

Oikeusvaltion kannalta merkittävimpiä pulmia tapauksessa onkin se, ettei perusoikeusrajoituksia tunnisteta, punnita tai arvioida. Sivuuttaminen osoittaa, että valittu määritelmä ja sommittelu sekä käytetyt oikeudelliset käsitteet voivat kaventaa tarkastelun kokonaisuutta. Esimerkiksi terveyden eri osa-alueet tunnistava lähestymistapa olisi voinut tuottaa perusoikeudet laajemmin huomioivaa lainsäädäntöä, päätöksiä ja ratkaisuja. Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta tapauksessa olisi tullut arvioida, miten perusoikeuksien rajoittaminen vaikuttaa perusoikeuksien toteutumiseen, ja esimerkiksi tarkasteltava eri tilojen erilaisia riskejä sekä toimenpiteiden seurauksia tietoperusteisesti.

Tapaus haastaa myös lainalaisuutta ja lakisidonnaisuutta, sillä hallintolain mukaisten selvittämisen ja perusteluvollisuuksien toteuttaminen oli ilmeisen puutteellista. Ongelmat syntyivät lainsäätämävaiheessa, korostuivat soveltamisvaiheessa ja kertautuivat tuomioistuimissa. Kuten hallinto-oikeudessa todettiin, aluehallintoviraston ei olisi päätöksessään tullut tyytyä sairaanhoitopiiriin antamaan perustelemattomaan kannanottoon (Pohjois-Suomen hallinto-oikeus nro 6/2022, s. 12; Pohjois-Suomen hallinto-oikeus nro 7/2022, s. 11). Selvittämiselvöllisyys (HL 31.1 §) kytkeytyy oikeuteen saada perusteltu päätös (HL 45.1 §). Riskipistetaulukon rooli ja soveltaminen olivat niin ikään harmaalla alueella: taulukkoa pidettiin toisaalta sulkemispäätöksen perusteena, ja toisaalta jätettiin huomiotta se, että kuntosalit oli määritelty pienen riskin tiloiksi. Sellaista

lain (TTL 58 g §) edellyttämää välttämättömyyden arviointia, joka olisi samalla toteuttanut hallintolain tarkoittamaa selvittämisen ja perusteluvollisuutta, ei tehty. Kun edellä sanottu yhdistetään siihen, että eri alueilla saatettiin samanlaisessa tilanteessa tehdä keskenään erilaisia päätöksiä, kokonaisuus on oikeusvaltion kannalta arveluttava.

Puutteet perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumisessa ovat omiaan nakertamaan oikeusvaltion keskeisempiä elementtejä. Ne tekevät näkyväksi oikeuden yhteiskunnallisuuden, jossa pelkkä oikeuden sisäinen tarkastelu on riittämätöntä. Oikeusvaltion olemassaolo on aina viime kädessä riippuvaista tosiasiallisesta toiminnasta niin poliittisessa päätöksenteossa kuin viranomaisten ja tuomioistuinten harjoittamassa tulkinta- ja ratkaisutoiminnassa. Julkisella vallalla on velvollisuus huolehtia siitä, että oikeusvaltiossa toimitaan kaikissa tilanteissa perusoikeuksia ja demokratiaa vaalivilla tavoilla. (Ks. Brunila, Salminen & Värttö 2023, s. 1034–1035.)

Pandemia näyttää aloittaneen aikakauden, jota kuvaavat kriisiytyminen ja poikkeuksellisuus vakauden ja tavanomaisuuden vastakohtina. Virusajana koeteltiin oikeusjärjestelmää ja vaivihkaa normalisoitiin järeitä, perusoikeuksiin ulottuvia toimenpiteitä, joiden viitoittamalla tiellä on jatkettu myös viruksen jälkeisessä ajassa. Tämä on näkynyt leikkauksina hyvinvointia tuottaviin järjestelmiin, kuten koulutukseen, liikuntatoimeen ja sosiaaliturvaan (ks. esim. HE 109/2024 vp). Yksilöiden oikeuksien toteutumatta jääminen rampauttaa oikeusvaltion perustavanlaatuisia elementtejä. Kysymys siitä, miten oikeudet voidaan toteuttaa kaikenlaisissa olosuhteissa, on edelleen ajankohtainen. Samalla näyttää siltä, että se on oikeusnormeja laajempi, sillä suomalainen perusoikeusjärjestelmä turvaa nykyisellään varsin kattavasti yksilöiden asemaa ja oikeuksia. Kysymys saattaa-kin olla enemmän yhteiskunnallinen ja poliittinen.

### Kiitokset

*Tutkimusta on rahoittanut strategisen tutkimuksen neuvosto, joka toimii Suomen Akatemian yhteydessä (345950).*

### LÄHTEET

#### Kirjallisuus

- Bruner, J. (1991). The Narrative Construction of Reality. *Critical Inquiry*, 18(1), s. 1–21.
- Brunila, T. (2025). Perustuslaillinen kriisinkestävyys poikkeusoloissa: Käsiteanalyysi poikkeuksien normalisoitumisesta. *Lakimies*, 123 (7–8), 1049–1075. <https://journal.fi/lakimies/article/view/163774>
- Brunila, T., Salminen, J. & Värttö, M. (2023). Oikeuden resilienssi poikkeuksellisissa oloissa – Perustuslakivaliokunnan rooli oikeuden ylläpitämisessä covid-19-pandemian aikana. *Lakimies*, 121 (7–8), 1011–1036. <https://journal.fi/lakimies/article/view/137003>
- Burr, V. (1995). *An Introduction to Social Constructionism*. Routledge.
- Di Donato, F. (2020). *The Analysis of Legal Cases: A Narrative Approach*. Oxford.
- Fredman, M. (2022). Oikeudenhoito ja asianajo poikkeusoloissa. *Defensor Legis*, 103 (1,5), 323–333. [https://www-edilex-fi.ezproxy.uef.fi:2443/defensor\\_legis/1000610003.pdf](https://www-edilex-fi.ezproxy.uef.fi:2443/defensor_legis/1000610003.pdf)
- Halila, H. & Norros, O. (2017). *Urheiluoikeus*. Alma Talent.
- Heikkilä, S. (2024). Oikeusvaltioperiaate ja riippumattomat tuomioistuimet. *Lakimies*, 122 (5), 600–627. <https://journal.fi/lakimies/article/view/145190>
- Hämäläinen, H. & Salminen, J. (2024). Lainvalmistelun oikeudelliset puitteet. *Lakimies*, 122 (2), 194–222. <https://journal.fi/lakimies/article/view/130768>

- Järvinen, I.** (2025). Kulttuuriset oikeudet kriisissä. *Lakimies*, 123 (3–4), 424–447. <https://journal.fi/lakimies/article/view/149380>
- Karkkulainen, J. & Mielityinen, S.** (2022). Luova, luovempi, oikeustiede? *Lakimies*, 120 (7–8), 1105–1132. <https://journal.fi/lakimies/article/view/121803>
- Koivisto, I.** (2021). Pitäisikö oikeustieteessä puhua oikeuslähdeopin ohella myös "tiedelähdeopista"? *Oikeus*, 50 (1), 102–109.
- Lindström, E. & Vartiainen, N.** (2025). Lessons to Be Learned from Impact Assessments in Times of Crises: A Qualitative Analysis of Finnish Law-Drafting during COVID-19. *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 1–26. <https://doi.org/10.1017/bca.2025.10033>
- Luhmann, N.** (2004). *Law as a Social System*. Oxford University Press.
- Mattila, J.** (2025). Oikeusvaltion itsepuolustuksen valtiosääntöteoreettiset perusteet ja rajalaki. *Lakimies* 123 (7–8), 1235–1259. <https://journal.fi/lakimies/article/view/163069>
- Mutanen, A., Järvinen, P. & Vikman, V.** (2025). Oikeus terveyteen – perusoikeus suomalaisessa valtiosääntöjärjestelmässä? *Oikeustiede - Jurisprudentia LVIII*, 65–171.
- Muukkonen, M.** (2022). Koronapassi, perustuslaki ja yhdenvertaisuustarkasteluasetelman kritiikki. *Edilex-sarja* 2/2022.
- Nieminen, K., Hurri, S., Soirila, U. & Mustasaari, S.** (2021). Uusi oikeustapa-analyysi. Teoksessa K. Nieminen & N. Lähtenmäki (toim.) *Empiirinen oikeustutkimus*, 237–247. Gaudeamus.
- Nieminen, L.** (2025). Väestön terveyden edistäminen perusoikeuden rajoitusperusteena. *Lakimies* 123 (7–8), 1292–1323. <https://journal.fi/lakimies/article/view/157076>
- Nuotio, K.** (2007). Eettistä vai moraalista oikeutta? Oikeusvaltio monikulttuurisuuden paineessa. Teoksessa K. Nuotio & H. A. Gylling (toim.) *Oikeus ja politiikka: filosofisia esseitä*, 127–143. Edita Prima Oy.
- PANDEMICS-ohjelma** (2024). Koronapandemian opit: Kohti parempaa kriiseihin varautumista ja kriisinhallintaa. Itsenäisyyden juhluvoiton lastensäätiö sr.
- Schramme, T.** (2023). Health as Complete Well-Being: The WHO Definition and Beyond. *Public Health Ethics* 16 (3), 210–218.
- Smits, J. M.** (2012). *The Mind and Method of the Legal Academic*. Edward Elgar Publishing.
- Stenvall, J., Vesala, P., Kivilehto, M., Pöntinen, S. & Rönkkö, K.** (2024). Jaksakaa vielä. Kulttuuripolitiikkaa korona-ajan Suomessa.
- Syrjänen, J.** (2010). Niklas Luhmann ja oikeus yhteiskunnan osasysteeminä. Teoksessa: T. Kotkas & S. Lindroos-Hovinheimo (toim.) *Yhteiskuntateorioiden oikeus*, 121–149. Tutkijaliitto.
- Vasankari, T. & Kolu, P.** (toim.). (2018). Liikkumattomuuden lasku kasvaa – vähäisen fyysisen aktiivisuuden ja heikon fyysisen kunnan yhteiskunnalliset kustannukset. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 31/2018.
- Värttö, M.** (2024). Parliamentary oversight of emergency measures and policies: A safeguard of democracy during a crisis? *European Policy Analysis*, 10 (1), 84–100.
- World Health Organization.** (1948). Summary report on proceedings minutes and final acts of the international health conference held in New York from 19 June to 22 July 1946. New York / Geneva.
- Virallislähteet**
- Euroopan unionista tehty sopimus. Konsolidoitu toisinto 2012/C 326/01. Hallintolaki 434/2003.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 190/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle liikuntalaiksi.
- HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 245/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 73/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain 58 d §:n muuttamisesta ja tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 109/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioiksi vuodelle 2025.
- KHO 2020:108.
- KHO 2022:63.
- KHO 2022:140.
- KHO 2023:9.
- Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019.
- Laki tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta 447/2021. LSAVI/13784/2021. Tartuntatautilain 58 §:n ja 58 g §:n mukainen päätös.
- PeVL 14/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.
- PeVL 44/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.
- PeVL 9/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 58 a ja 58 b §:n muuttamisesta.
- PeVL 10/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 58 g §:n muuttamisesta.
- PeVL 16/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä esitys eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain 58 d §:n muuttamisesta ja tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- PeVM 10/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi.
- PeVM 11/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi.
- PeVM 12/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.
- Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 5.1.2022 nro 6/2022.
- Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 5.1.2022 nro 7/2022.
- PSAVI/11478/2021. Tartuntatautilain 58 §:n ja 58 g §:n mukainen päätös Pohjois-Pohjanmaan maakunnan kuntien alueelle 23.12.–31.12.2021.
- StVM 14/2021 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain 58 d §:n muuttamisesta ja tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.
- Suomen perustuslaki 731/1999.
- Tartuntatautilaki 1227/2016.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2023). Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen selvitys koskien riskiarviointitaulukon valmistelua ja tietopohjaa sekä tietopyynnön käsittelyä. Selvitys THL/436/4.00.00/2023.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2025). Terveyden edistämisen määrärahan käyttösuunnitelmaehdotus 2025.