

Riikka Hirvonen

**VÄLTTÄMÄTTÖMYYDEN JA
OIKEASUHTAISUUDEN VAATIMUS
POIKKEUSOLOJEN TOIMIVALTUUKSIA
KÄYTTÖÖNOTETTAESSA JA
KÄYTETTÄESSÄ**

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Joulukuu 2020

TIIVISTELMÄ

Riikka Hirvonen: Välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimus poikkeusolojen toimivaltuuksia käyttöönotettaessa ja käytettäessä
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeus
Joulukuu 2020

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää valmiuslainsäädännössä määriteltyjen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksia poikkeusolojen toimivaltuuksia käyttöönotettaessa ja käytettäessä. Valmiuslain 4 § oikeuttaa käyttämään poikkeusoloissa vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia lain tavoitteen saavuttamiseksi. Lain tavoitteena on muun muassa suojella väestöä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtiollinen itsenäisyys. Valmiuslainsäädännön toisen puolen muodostavassa puolustustilalaissa toimenpiteet on sidottu ennen kaikkea välttämättömyyden vaatimukseen lain 2 §:ssä. Puolustustilalain tavoitteena on turvata valtiollinen itsenäisyys ja ylläpitää oikeusjärjestystä, eikä laki voi tulla sovellettavaksi ennen kuin valmiuslain toimivaltuudet ovat riittämättömät.

Tutkimuksen tavoitteena on kevään 2020 poikkeusoloja koskevan argumentaation valossa löytää välttämättömyydelle ja oikeasuhtaisuudelle keskeinen tulkinta. Koska nykyisin voimassa olevaa valmiuslainsäädäntöä ei ole ennen covid-19 -pandemiaa koskaan sovellettu, on suorien johtopäätöksien antaminen käytännössä mahdotonta. Kuitenkin aineiston pohjalta on mahdollista löytää suuntaviivoja, joiden kautta termejä tulisi tulkita mahdollisissa tulevaisuuden poikkeusoloissa. Analogisen päättelyn avulla pyritään laajentamaan kevään tulkintoja myös muihin poikkeusoloihin. Tutkimus ei ota kantaa kevään 2020 poikkeusoloja koskevan argumentaation oikeellisuuteen.

Tutkimus on toteutettu lainopillisesti. Menetelmänä käytetään systematisoivaa lainoppia, jonka päämääränä on koostaa hajallaan olevasta informaatiosta looginen kokonaisuus. Systematisoinnin keinoin pyritään tutkimuksessa löytämään välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden termeille merkityssisältö tulkitsemalla voimassa olevaa oikeutta. Aineisto koostuu pääosin perustuslakivaliokunnan mietinnöistä keväältä 2020, mutta muihin heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin perehtyminen selkeyttää termeihin liittyvää argumentointia.

Tutkimuksen tuloksena löydetään käyttöperiaatteiden arvioinnin lähtökohtia. Välttämättömyyttä arvioitaessa tulee ottaa huomioon niin valmiuslainsäädännön tarkoitus suojella perustuslaissa turvattuja oikeushyviä kuin erilaisten keinojen punninta. Oikeasuhtaisuusvaatimuksen näkökulmasta toimivaltuuksien ajallinen ja alueellinen soveltamisala ovat keskiössä, mutta niin ikään keinojen punninta sekä kokonaishaittojen- ja hyötyjen tarkastelu ovat osa oikeasuhtaisuusarviointia. Termien ollessa kuitenkin monitulkintaisia, on niiden arviointi loppujen lopuksi aina poliittista harkintaa lain antaessa sille ehdottomat rajat. Tällöin toimien mahdollisimman konkreettinen perustelu on sekä välttämättömyys- että oikeasuhtaisuusvaatimuksessa yksi keskeisimmistä arvioinnin lähtökohdista.

Avainsanat: välttämättömyys, oikeasuhtaisuus, poikkeusolot, valmiuslaki, puolustustilalaki

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla

SISÄLLYS

LÄHDELUETTELO	II
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimusaiheen esittely	1
1.2 Tutkimuskysymys.....	3
1.3 Tutkimusmetodi.....	4
2 VALMIUSLAINSÄÄDÄNNÖN KOKONAISUUS	6
2.1 Poikkeusolojen määritelmä ja lakien soveltamisedellytykset	6
2.2 Välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi valmiuslainsäädännön esitöissä .	9
3 ARVIO VÄLTTÄMÄTTÖMÄSTÄ & OIKEASUHTAISESTA KEVÄÄN 2020 ASIAKIRJOJEN VALOSSA	14
3.1 Valmiuslain tarkoitus ja keinojen punninta	14
3.2 Alueellinen ja ajallinen soveltamisala	18
3.3 Soveltamisedellytysten arviointi.....	21
3.4 Oikeusturva.....	24
4 JOHTOPÄÄTÖKSET	25

LÄHDELUETTELO

Lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, SopS 8/1976

Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille 781/1980

M 1/2020 vp: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.

Puolustustilalaki 1083/1991

Suomen perustuslaki 731/1999

Valmiuslaki 1552/2011

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 63/1999

Lainvalmisteluaineisto

HE 249/1989 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle puolustustilalaksi.

HE 3/2008 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 60/2010 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

PeVL 11/1990 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto puolustusasiainvaliokunnalle hallituksen esityksestä puolustustilalaksi.

PeVL 6/2009 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto puolustusvaliokunnalle hallituksen esityksestä valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 7/2020 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

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

PeVM 3/2020vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi.

PeVM 8/2020 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.

PeVM 9/2020 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksista valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta, valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta ja valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käytön ja 96–103 §:n soveltamisen jatkamisesta.

PeVM 11/2020 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi.

PeVM 12/2020 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.

- PeVM 14/2020 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista.
- PeVM 15/2020 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen määräaikoja.
- PeVM 17/2020 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta.
- PeVM 20/2020 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen määräaikoja.
- PuVM 6/1990 vp: Puolustusasiainvaliokunnan mietintö n:o 6 hallituksen esityksestä puolustustilalaiksi.
- PuVM 3/2010 vp: Puolustusvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Kirjallisuus

- Aine, Antti – Nurmi, Veli-Pekka – Ossa, Jaakko – Penttilä, Teemu – Salmi, Ilkka – Virtanen, Vesa (2011): *Moderni kriisilainsäädäntö*. Alma Talent Oy. Turku ja Helsinki.
- Hirvonen, Ari (2011): *Mitkä menetit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja. Helsinki.
- Heikkonen, Johannes – Kataja, Pauli – Lavapuro, Juha – Salminen, Janne – Turpeinen, Mira (2018): *Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018. Valtioneuvoston kanslia.
- Sajama, Seppo (2016): Argumentaatio oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.) *Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta* (s. 24–50). Edita Publishing Oy.
- Turvallisuuskomitea (2018): *Turvallinen Suomi 2018 – Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta*. Toimitus Maanpuolustuskurssit. Lönnberg Print & Promo. Helsinki.
- Venttola, Taina: *Suomi poikkeusoloissa sitoumustensa valossa*. Lisensiaattitutkimus. Aluetieteen laitos. Tampereen yliopisto.

Verkkolähteet

- Council of Europe / European Court of Human Rights (2019): *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights. Derogation in time of emergency*. [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_15_ENG.pdf]. (Luettu 19.10.2020)
- Lainkirjoittajan opas: *Perusoikeuksien sääntely*. [<http://lainkirjoittaja.finlex.fi/4-perusoikeudet/4-1/>] (Luettu 26.10.2020)

- TSK 50 (2017): *Kokonaisturvallisuuden sanasto*. Sanastokeskus TSK ry. Helsinki. [https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/Kokonaisturvallisuuden_sanasto.pdf] (Luettu 20.10.2020)
- Tuominen, Tomi (2020): *Poikkeustila, valmiustila, puolustustila vai sotatila?* Lapin Nuija. Lapin reservipiirien, Lapin aluetoimiston ja Maanpuolustusväen lehti 2/20. 60 VSK. (s. 7) [<https://www.rul.fi/gw-storage/v3/container/264/node/8627/original/nuija-2-2020.pdf>] (Luettu 19.11.2020)
- University of Minnesota (2001): *Human Rights Committee, General Comment 29, States of Emergency (article 4)*. [<http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/hrc29.html>]. (Luettu 5.10.2020)
- Valtioneuvoston periaatepäätös (2017): *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*. [https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/YTS_2017_suomi.pdf] (Luettu 20.10.2020)

Muut lähteet

- Hidén, Mikael (27.3.2020): *Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (M 8/2020 vp)*.
- Lehtonen, Lasse (17.3.2020): *Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 86–89, 94–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (M 1/2020 vp)*.
- Muistio 16.3.2020: *Poikkeusolojen toteaminen*. Valtioneuvoston kanslia.
- Muistio 25.3.2020: *Valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (M 9/2020 vp)*. Valtioneuvoston kanslia.
- Muistio 31.3.2020 A: *Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käytön ja 96–103 §:n soveltamisen jatkamisesta (M 14/2020 vp)*. Valtioneuvoston kanslia.
- Muistio 31.3.2020 B: *Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta (M 11/2020 vp)*. Valtioneuvoston kanslia.
- Ojanen, Tuomas (2.4.2020): *Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käytön ja 96–103 §:n soveltamisen jatkamisesta (M 14/2020 vp)*.
- Ojanen, Tuomas (26.3.2020): *Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (M 8/2020 vp)*.
- Salminen, Janne (2.4.2020): *Kirjallinen lausunto perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta (M 11/2020 vp)*.
- Tiedote 140/2020: *Hallitus on todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi*. Valtioneuvoston kanslia.

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaiheen esittely

Suomen varautuminen erilaisiin uhkiin ymmärretään kokonaisturvallisuuden käsitteen kautta. Kokonaisturvallisuudella tarkoitetaan viranomaisten, järjestöjen, elinkeinoelämän ja kansalaisten yhteistoimintaa tavoitteenaan erilaisten uhkien hallinta. Kyseessä on tavoitetilä, jossa pyrkimyksenä on elintärkeiden toimintojen turvaaminen kaikissa olosuhteissa eri toimijoiden yhteistyönä.¹ Vuonna 2017 julkaistussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä määritellään elintärkeiden toimintojen olevan sellaisia, jotka ovat yhteiskunnan normaalin toiminnan kannalta välttämättömiä. Näitä toimintoja ovat johtaminen, kansainvälinen toiminta (mukaan lukien Euroopan unioni), puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus, väestön toimintakyky ja palvelut sekä henkinen kriisinkestävyys.²

Suomen lähimenneisyyden erilaiset häiriötilanteet, kuten koulusurmat ja voimakkaat rajuilmat, ovat havainnollistaneet, että elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhat voivat realisoitua yllättäenkin.³ Ne voivat horjuttaa järjestäytyntä yhteiskuntaelämää ja yksilön turvallisuutta. Normaalioloissa tapahtuvat yhteiskunnan häiriötilanteet voidaan kuitenkin hoitaa viranomaisen säännönmukaisilla toimivaltuuksilla. Kun yhteiskunnan häiriötilanne ei enää ole hallittavissa viranomaisen normaaleilla toimivaltuuksilla, voidaan puhua poikkeusolosta. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä määritellään poikkeusoloksi yhteiskunnan tilanne, jossa uhkia on paljon tai ne ovat luonteeltaan vakavia ja viranomaiset tarvitsevat erityisiä toimivaltuuksia yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi.⁴ Tällaisiin uhkiin varautumisen keskiön muodostaa valmiuslainsäädännön kokonaisuus, jonka muodostavat valmiuslaki (1552/2011) ja puolustustilalaki (1083/1991). Näiden lakien tehtävänä on antaa viranomaisille sellaisia poikkeuksellisia toimivaltuuksia, joita tarvitaan tilanteen palauttamiseksi normaaliksi.

Valmiuslain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan turvata väestöä, ylläpitää oikeusjärjestystä ja perus- ja ihmisoikeuksia sekä suojella valtakunnan alueellista koskemattomuutta ja itsenäisyyttä. Lisäksi laki turvaa väestön toimeentuloa ja yleisesti maan taloutta. Säännös on

¹ TSK 50 2017, s. 16

² Valtioneuvoston periaatepäätös 2017, s. 14

³ Aine ym. 2011, s. 4

⁴ Valtioneuvoston periaatepäätös 2017, s. 98

muotoiltu yleiseksi⁵, mikä tarkoittaa, että muitakin yhteiskunnan tärkeiksi katsomia toimintoja voidaan suojella poikkeusloissa. Laki kattaa kuitenkin vain erityisen vakavat häiriötilanteet, joiden vaikutusalue on koko väestö tai ainakin suurin osa siitä. Poikkeusolojen tunnuspiirteenä on lisäksi, että ne vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen.⁶ Poikkeusolot on määritelty valmiuslain 3 §:ssä. Puolustustilalaki täydentää valmiuslakia. Se koskee poikkeusoloja, joissa järjestäytynyt yhteiskuntaelämä on vaarassa sotilaallisen tai muun syyn vuoksi⁷. Tavoitteena on puolustusta tehostamalla ja turvallisuutta vahvistamalla säilyttää itsenäisyys ja vallitseva oikeusjärjestys. Laki kattaa 1 §:n mukaan myös tilanteet, joissa pyrkimyksenä on väkivaltaisesti muuttaa perustuslain mukainen valtiojärjestys. Sen perustavanlaatuisena käyttöperiaatteena on valmiuslain riittämättömyys turvata puolustustilalain tavoitteet (2 §).

Vaikka valmiuslainsäädäntö antaa viranomaisille lisätoimivaltuuksia, on lakien käytön kynnyks korkeaa. Valmiuslain 4 § rajoittaa viranomaiset käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat lain tavoitteen saavuttamiseksi ehdottoman välttämättömiä. Lisäksi pykälä määrittää, että toimivaltuuksien on oltava oikeasuhtaisia 1 §:ssä saneltuihin tavoitteisiin nähden. Näin ollen sellaisia toimivaltuuksia ei voida käyttää, joilla ei voida katsoa saavutettavan lain tavoitteita ja jotka eivät ole tarpeellisia määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Yleisemmin voidaan puhua välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusperiaatteista tai yhteisesti toimivaltuuksien käyttöperiaatteista. Puolustustilalaissa vastaavanlainen säännös on kirjattu lain 2 ja 7 §:ään. Näistä ensimmäinen määrää, että lain 2 ja 3 luvun säännöksiä saadaan säätää sovellettavaksi, mikäli ne ovat välttämättömiä 1 §:n mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Keskeistä on kuitenkin maanpuolustuksen tarpeiden ja perusoikeuksien kunnioittamisen yhteensovittaminen⁸, jonka takia perusoikeuksien rajoittamisesta on erikseen säädetty lain 7 §:ssä. Oleellista tässäkin pykälässä on välttämättömyysperiaate. Lisäksi molemmissa laeissa velvoittavana säännöksenä on Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja yleisesti kansainvälisen oikeuden noudattaminen.

Kun loppuvuodesta 2019 Kiinan Wuhanista leviämään lähtenyt koronavirus (covid-19) levisi Suomeen keväällä 2020, asetti se valtioneuvoston tilanteeseen, jossa sen piti arvioida viruksen vaikutuksia koko yhteiskunnan toimintakykyyn. Tarkastelussa oli normaaliolojen lainsäädännön riittävyys tilanteen ratkaisussa ja elintärkeiden toimintojen turvaaminen.

⁵ HE 3/2008 vp, s. 32

⁶ HE 3/2008 vp, s. 1

⁷ Aine ym. 2011, s. 177

⁸ HE 249/1989 vp, esityksen pääasiallinen sisältö

Valtioneuvosto totesi 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa maassa vallitsevan tartuntataudin aiheuttama poikkeusolo, minkä takia valtioneuvosto otti käyttöön eräitä valmiuslaissa määriteltyjä toimivaltuuksia tilanteen ratkaisemiseksi⁹. Koska poikkeusolot haastavat oikeusvaltioperiaatteen ja uhkaavat yksilön oikeuksia¹⁰, vaatimus toimivaltuuksien välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta lisää kansalaisten luottamusta julkisen vallan kykyyn turvata järjestäytynyt yhteiskuntaelämä oikeusvaltioperiaatetta sekä perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Valmiuslain ensimmäisen soveltamisen ajankohtaisuuden vuoksi valmiuslain toimivaltuuksien käyttöperiaatteiden tarkastelu poikkeusolojen päättymisen jälkeen on perusteltua, jotta mahdollisissa tulevilla poikkeusoloissa toimivaltuuksien käyttö perustuu välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen.

1.2 Tutkimuskysymys

Koska valmiuslakia ei ole sen voimassa olon aikana¹¹ sovellettu ennen kevättä 2020, on perusteltua tarkastella ensimmäisen kansallisen poikkeusolon (covid-19 -pandemia) valossa sitä, miten välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksia on perusteltu erilaisissa yhteyksissä. Tarkastelun keskiön muodostaa perustuslakivaliokunnan keväällä 2020 antamat lausunnot ja mietinnöt, mutta toisaalta on perusteltua nostaa esiin myös valtioneuvoston asiakirjoja siltä osin kuin ne koskevat välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia. Samalla on syytä perehtyä valmiuslain esitöiden vaatimuksiin välttämättömästä ja oikeasuhtaisesta sekä liittää tämä kevään 2020 tulkintoihin. Lisäksi tutkimus pyrkii analogisen päättelyn kautta laajentamaan valmiuslain välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksia puolustustilalakiin, mutta perustuslakivaliokunnan mietintöjen tulkintessa vain valmiuslakia, tutkimus keskittyy pääosin valmiuslakiin. Kuitenkin puolustustilalakiin sisältyvä vaatimus välttämättömyydestä antaa perustellun syyn laajentaa tulkintaa myös tähän lakiin.

Tutkimuksen keskeinen tavoite on selventää erityisesti valmiuslain 4 §:n periaatteiden tarkoitusta niin lainsäädännön, lain esitöiden kuin keväällä 2020 laadittujen valiokuntaperustelujen valossa. Tarkoituksena on objektiivisesti tarkastella välttämättömän ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksien perustaa ottamatta kantaa valtioneuvoston keväällä tekemiin päätöksiin tai niiden argumentoinnin uskottavuuteen. Tutkimuksessa ei ole

⁹ Tiedote 140/2020

¹⁰ Aine ym. 2011, s. 175

¹¹ Nykyinen valmiuslaki tuli voimaan vuonna 2011. Edellinen samanniminen laki säädettiin puolustustilalain tavoin vuonna 1991.

tarkoituksenmukaista kiinnittää huomiota keväällä 2020 vallinneisiin poikkeusoloihin tai niihin liittyvään argumentointiin, muuten kuin välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden tarkastelun kautta. Tutkimus ei ota kantaa poikkeusolojen olemassaoloon tai käytettyjen toimivaltuuksien legitimitettiin keväältä 2020.

Tutkimusongelmana on selvittää, mitä käytännössä tarkoitetaan valmiuslain 4 §:n toimivaltuuksien käyttöperiaatteilla. Koska valmiuslakia sovellettiin keväällä 2020 ensimmäistä kertaa, ei kaikkiin tilanteisiin sopivia tulkintoja ole käytännössä mahdollista antaa. Kuitenkin käyttöperiaatteiden arviointiin liittyviä näkökulmia voidaan koostaa perustuslakivaliokunnan asiakirjoista ja muista oikeuslähteistä. Esimerkiksi kansainvälisestä sääntelystä on mahdollista löytää oleellisia tulkintoja hätätilasta ja siihen liittyvästä välttämättömyyden arvioinnista. Muun muassa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi laaditussa yleissopimuksessa (SopS 63/1999, myöhemmin Euroopan ihmisoikeussopimus) sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (SopS 8/1976, myöhemmin KP-sopimus) on määritelty hätätilan oikeuttavan poikkeamaan joistain sopimusvelvoitteista, mikäli se on välttämätöntä.

Tutkimus luo osviittaa siihen, miten mahdollisissa tulevissa kriiseissä on mahdollista tulkita toimivaltuuksien välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusta. Tutkimus antaa argumentoinnin pohjaa myös siihen, milloin toimivaltuuksien käyttö ei ainakaan täytä välttämättömän tai oikeasuhtaisuuden vaatimusta. Suoria johtopäätöksiä ei voida tehdä, koska covid-19 -pandemia ei kata kaikkia valmiuslain 3 §:n mukaisia poikkeusoloja, mutta jonkinlaisia suuntaviivoja on mahdollista vetää. Yksiselitteisen määritelmän löytäminen ei erilaisten poikkeustilanteiden vähyyden vuoksi ole saavutettavissa, mutta arvioinnin pohjan luominen voi auttaa termien mahdollisessa tulevassa arvioinnissa.

1.3 Tutkimusmetodi

Tutkimus on toteutettu lainopillisesti. Lainopin tehtävänä on tutkia voimassa olevia oikeusnormeja pyrkien löytämään niille merkityssisältö tulkinnan ja systematisoinnin keinoin.¹² Termien *välttämätön* ja *oikeasuhtainen* ollessa monitulkintaisia, pyritään tässä tutkimuksessa systematisoinnin avulla antaa niille merkityssisältö. Systematisoinnin tarkoituksena on koostaa hajallaan olevasta informaatiosta looginen kokonaisuus, jota on

¹² Hirvonen 2011, s. 37

mahdollista hyödyntää myöhemmän tulkinnan tueksi¹³. Koska termejä *välttämätön* ja *oikeasuhtainen* on tulkittu eri yhteyksissä, pyritään tutkimuksessa koostamaan eri lähteiden informaatio loogiseksi kokonaisuudeksi. Systematisointi kuitenkin edellyttää myös tulkintaa¹⁴, joten tutkimusmetodina käytetyn systematisoinnin tehtävänä on muodostaa olemassa olevasta informaatiosta tulkinta oikeusnormille.

Tutkimus analysoi valmiuslainsäädäntöä, joka pyrkii mahdollistamaan Suomen selviytymisen erilaisista kriiseistä. Valmiuslainsäädännön kokonaisuus on siten keskeisin aineisto, mutta myös esimerkiksi perustuslain (731/1999) pykälien esiin nostaminen on tarkoituksenmukaista. Tutkimuksen aineiston keskiön muodostaa perustuslakivaliokunnan keväällä 2020 laatimat mietinnöt, joiden lisäksi valmiuslainsäädännön esitöihin perehtyminen antaa kokonaiskuvaa periaatteiden tarkoituksesta. Aineisto koostuu siis pääasiassa vahvasti ja heikosti velvoittavista oikeuslähteistä, mutta sallittuihin oikeuslähteisiin kuuluvan oikeuskirjallisuuden hyödyntäminen selkeyttää termeihin liittyvää argumentointia. Myös virallislähteisiin perehtyminen selventää keväällä 2020 muodostettuja argumentteja ja vahvistaa tulkintaa tutkimuskysymyksestä. Lisäksi olennaisuuksien nostaminen hätätilaoikeuden kansainvälisestä sääntelystä tuo esiin termien tulkinnan lähtökohtia. Analogisen päättelyn avulla pyritään luomaan suuntaviivoja siihen, miten termejä *välttämätön* ja *oikeasuhtainen* tulisi tulkita mahdollisissa uusissa poikkeustilanteissa. Valmiuslain soveltamisen vähyden vuoksi suoria johtopäätöksiä termien sisällöstä on kuitenkin mahdotonta tehdä.

Tutkimus on jaoteltavissa valtiosääntöoikeuden alaan valmiuslainsäädännön suojellessa perustuslaissa turvattuja oikeushyviä. Perustuslain 1 § turvaa yksilön oikeudet ja vapaudet, joten valmiuslainsäädäntöön kirjattu vaatimus toimien välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta estää liian pitkälle menevät toimet. Tutkimuksen rakenne koostuu ensin valmiuslainsäädännön peruseriaatteiden, kuten poikkeusolojen määritelmän ja lakien voimaantulon, käsittelystä, jonka jälkeen perehdytään tarkemmin lain esitöihin ja keväällä 2020 esiin nousseisiin argumentteihin.

¹³ Sajama 2016, s. 25

¹⁴ Hirvonen 2011, s. 25

2 VALMIUSLAINSÄÄDÄNNÖN KOKONAISUUS

2.1 Poikkeusolojen määritelmä ja lakien soveltamisedellytykset

Poikkeusolot määritellään valmiuslain 3 §:ssä. Ne voidaan jakaa sotilaallisiin ja muihin poikkeusoloihin¹⁵, joista ensimmäisellä tarkoitetaan Suomeen kohdistuvaa aseellista hyökkäystä, siihen vakavuudeltaan verrattavaa hyökkäystä tai sen uhkaa sekä näiden välitöntä jälkitilaa. Jälkitilaksi kuvataan tilannetta, jossa toimivaltuuksien purkaminen tilanteen hallinnan kannalta ei ole vielä mahdollista¹⁶. Se voi liittyä esimerkiksi väestön evakuointiin tai aseellisen hyökkäyksen jälkeiseen materiaalin säännöstelyyn. Muita poikkeusoloja ovat talouteen vakavasti vaikuttava uhka, erityisen vakava suuronnettomuus, sen välitön jälkitila sekä suuronnettomuuteen verrattavissa oleva vaarallinen tartuntatauti. Suuronnettomuuden jälkitila on kuvattu samoin kuin aseellisen hyökkäyksen yhteydessä.

Poikkeusolojen määrittely on kiinteässä yhteydessä valmiuslain soveltamisedellytyksiin. Toisin sanoen ilman poikkeusolojen olemassaoloa ei lakia voida soveltaa. Valmiuslain 6 §:ssä sanotaan, että valtioneuvosto yhdessä tasavallan presidentin kanssa voi todeta poikkeusolojen olemassaolon, minkä jälkeen lain II osan säännösten soveltaminen voidaan aloittaa. Valtioneuvosto antaa poikkeusolojen toteamisen jälkeen niin kutsutun käyttöönottoasetuksen ja saattaa sen eduskunnan arvioitavaksi viikon kuluessa, muutoin asetus raukeaa. Käyttöönottoasetus merkitsee oikeutta aloittaa valmiuslain toimivaltuuksien käyttö, mutta se ei vielä oikeuta käyttämään asetettuja toimivaltuuksia¹⁷. Jos eduskunta hyväksyy käyttöönottoasetuksen, voi valtioneuvosto aloittaa toimivaltuuksien soveltamisen ja määrittää tätä koskevat tarkemmat säännökset soveltamisasetuksessa. Myös tämä asetus on eduskunnan jälkitarkastusoikeuden alainen. Eduskunnan oikeutta tarkastaa asetukset on lisäksi painotettu lain 10 §:ssä.

Poikkeusolot merkitsevät poikkeusta normaalista, mikä ilmentää poikkeusolojen tilapäisyyttä. Näin ollen valmiuslain mukaiset toimivaltuudet voivat tulla sovellettavaksi vain tietyksi määräajaksi. Valmiuslain 6 §:ssä määritellään asetusten enimmäisvoimassaoloajaksi kuusi kuukautta, ellei niitä jatketa jatkamisasetuksella edelleen kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan (8 §). Sekä käyttöönotto- ja soveltamisasetusten että jatkamisasetusten kohdalla eduskunnan

¹⁵ Aine ym. 2011, s. 132

¹⁶ HE 3/2008 vp, s. 33–34

¹⁷ Aine ym. 2011, s. 138

myötävaikutus asetusten voimassaoloon on välttämätön. Kuitenkin, mikäli tilanne niin vaatii, voidaan valtioneuvoston antamassa käyttöönottoasetuksessa määriteltyjä toimivaltuuksia alkaa soveltaa välittömästi ilman eduskunnan etukäteistä arviointia. Tästä säädetään valmiuslain 7 §:ssä. Kyseessä täytyy olla tilanne, jossa odottaminen oleellisesti vaarantaisi lain tavoitteiden saavuttamisen. Lain 7 §:n mukaista menettelyä on kuitenkin rajoitettu siten, että tällainen asetus voi tulla voimaan enintään kolmeksi kuukaudeksi (7.2 §). Eduskunnalla on kiireellisessäkin menettelyssä oikeus tarkastaa asetukset ja se viime kädessä päättää niiden voimaan jäämisestä tai hylkäämisestä. Vaikka valmiuslain antamat toimivaltuudet voivat olla välttämättömiä tilanteen palauttamiseksi normaaliksi, ei lakia ole tarkoitettu käytettäväksi kevein perustein tai varmuuden vuoksi¹⁸, minkä osoittaa osaltaan toimivaltuuksien käyttöperiaatteet.

Valmiuslain 4 §:ssä asetetaan raamit toimivaltuuksien käytölle:

Viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Pykälässä määritetään välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimusten koskevan käytännössä jo niiden säätämävaihetta, mutta myös niiden soveltamista. Välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksia tulee siis arvioida sekä niiden käyttöönotossa että käytettäessä. Myös perustuslakivaliokunta on lausunnossaan painottanut tätä¹⁹. Lisäksi pykälän toisessa momentissa määritetään, että toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, mikäli viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet eivät riitä tilanteen hallitsemiseen. Tämä tarkoittaa, että yhteiskunnan toiminta on pyrittävä turvaamaan mahdollisimman pitkälle normaalina eikä toimivaltuuksien laajennus ole ensisijainen keino. Myös lain 2 §:n säännös soveltamisalasta rajoittaa toimivaltuuksien käytön vain poikkeusoloihin. Niitä ei siis voi käyttää, mikäli kyseessä on normaalioloissa tapahtuva häiriö. Oikeuskirjallisuudessa on lisäksi katsottu, että yhden hallinnonalan ongelmat eivät automaattisesti tarkoita valmiuslain pykälien käyttöönottamista vaan tilanne tulee pyrkiä ratkaisemaan muiden hallinnonalojen toimivaltuuksien avulla²⁰. Esimerkiksi poliisin riittämättömät resurssit yleisen turvallisuuden ylläpitämiseen voidaan

¹⁸ PeVM 2/2020 vp, s. 2

¹⁹ PeVL 6/2009 vp, s. 4

²⁰ Aine ym. 2011, s. 136

lähtökohtaisesti pyrkiä korvaamaan esimerkiksi puolustusvoimien resursseilla, mistä säädetään puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (781/1980).

Puolustustilalaki on nimensä mukaisesti tarkoitettu valtakunnan ja sen intressien, kuten oikeusvaltioperiaatteen, puolustukseen. Laki kattaa niin muiden valtioiden tekemät aseelliset hyökkäykset kuin valtion sisäisetkin levottomuudet (1 §), eikä sitä ole sidottu tiettyyn hyökkäyksen muotoon vaan myös esimerkiksi aseelliseen hyökkäykseen verrattavissa oleva terrori-isku voi aiheuttaa välttämättömyyden ottaa laki käyttöön²¹. Puolustustilalain soveltamisen kynnyks on korkeammalla kuin valmiuslain, mitä osaltaan ilmentää valmiuslakiin sisältyvä määräys aseellisesta hyökkäyksestä poikkeusolona. Toisin sanoen tämänkaltainen tilanne ei automaattisesti tarkoita puolustustilalain käyttöönottamista, vaan tilanne tulee pyrkiä ratkaisemaan valmiuslain toimivaltuuksilla. Kuten jo mainittu, puolustustilalakia voidaan soveltaa vain, mikäli valmiuslain toimivaltuudet eivät riitä. Lakien sisältäessä osittain samoissa poikkeusoloissa sovellettavia säännöksiä, voidaan niitä soveltaa rinnakkain. Tällöin mahdollisessa ristiriitatilanteessa puolustustilalain pykälillä on etusija²², mikä osoittaa itsenäisyyden säilyttämisen tärkeimmäksi oikeushyväksi puolustustilan voimassaolon aikana.

Puolustustilalain käyttöönottaminen tarkoittaa siis erityisen puolustustilan voimaansaattamista. Se saatetaan 2 §:n mukaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella ja valmiuslain tavoin asetuksen enimmäisaika on ennalta määrätty. Puolustustilalain 3.1 §:ssä määritetään, että asetus voi tulla voimaan enintään kolmen kuukauden pituisena ja jatkamisasetus enintään vuoden ajaksi (4 §). Asetuksien tarkastusoikeus on eduskunnalla. Samoin kuin valmiuslaissa, mikäli asetuksia ei anneta eduskunnan käsiteltäviksi viikon sisällä, ne raukeavat. Tämän tarkoituksena on havainnollistaa poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöönoton ja asian käsittelyn kiireellisyyttä²³. Hallituksen esityksessä puolustustilalaksi määritellään kuitenkin, että toimivaltuuksia saadaan alkaa soveltaa ilman eduskunnan suostumustakin²⁴. Valmiuslaissa vain kiireellinen menettely sallii toimivaltuuksien soveltamisen ennen eduskuntakäsittelyä, mikä ilmentää puolustustilan voimaansaattamisen tärkeyttä valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja valtiojärjestyksen ylläpitämiseksi. Puolustustilalaki ei kuitenkaan määrittele sotilaallista voimankäyttöä vaan pääasiassa tehokkaan maanpuolustuksen turvaamiseen liittyviä toimia, kuten välttämättömän hyödyketuotannon turvaaminen (esim. lain 17 §).

²¹ HE 249/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 1 §

²² HE 3/2008 vp, s. 6

²³ HE 249/1989 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 3 §:n 4 momentti

²⁴ HE 249/1989 vp, esityksen merkitys, lain sisältöä koskevat päätökset

Puolustusvoimat ei näin ollen tarvitse tasavallan presidentin asetusta sotilaallisten voimakeinojen käyttöön, vaan ne voidaan antaa yksinkertaisin sotilaskäskyin²⁵.

Puolustustilalain soveltamiseen sisältyy erityinen määräys liittyen kansainvälisiin sopimuksiin. Lain 2 §:n 2 momentti sisältää säännöksen ilmoittaa puolustustilan voimaansaattamisesta ja lakkaamisesta sekä KP-sopimuksen sopimusvaltioille että Euroopan neuvoston pääsihteerille²⁶. Ilmoitus merkitsee sitä, että sopimuksien velvoittavista säännöksistä poiketaan yleisen hätätilan aikana. Vaikka säännös on sisällytetty kansalliseen lakiin, toimii velvoittavana säännöksenä kansainväliset sopimukset. Yhtenäisyyden vuoksi valmiuslakiin lisättiin samansisältöinen momentti viidenteen pykälään lain uudistamisen yhteydessä 2000- ja 2010-lukujen vaihteessa.

2.2 Välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi valmiuslainsäädännön esitöissä

Valmiuslaki on valmisteltu normaalioloissa, mikä tarkoittaa, ettei toimivaltuuksien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta ole pystytty määrittelemään verraten sitä konkreettiseen tilanteeseen. Näin ollen sekä hallituksen esityksessä valmiuslaiksi että puolustustilalain on huomioitu, ettei etukäteen voida täysin ennustaa, millaisissa poikkeusloissa lain toimivaltuudet voivat tulla välttämättömiksi soveltaa²⁷. Lainsäädäntö on pitänyt muotoilla riittävän väljäksi, jotta tarvittaessa viranomaisilla on mahdollisuus saada käyttöönsä sellaiset toimivaltuudet, joita ne elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi tarvitsevat, mutta kuitenkin riittävän tiukaksi, ettei toimivaltuuksia ole mahdollista ottaa käyttöön kevein perustein. Koska normaaliolojen häiriötilanteissa toimivaltuuksien käyttö ei ole tarkoituksenmukaista, on toimivaltuudet säädetty koskemaan vain erittäin vakavia kriisejä. Tämä on välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa lähtökohta.²⁸ Erityisen vakavat kriisit tarkoittavat käytännössä poikkeusolojen määritelmiä valmiuslain 3 §:ssä.

Oikeasuhtaisuusperiaate täydentää välttämättömyysperiaatetta. Sillä rajoitetaan toimivaltuuksien käyttö vain sellaisiin toimiin, jotka mahdollistavat lain tavoitteen saavuttamisen.²⁹ Tämä tarkoittaa, että toimet on suhteutettava lain tavoitteeseen nähden

²⁵ Tuominen 2020

²⁶ Euroopan neuvoston jäsenten allekirjoittama Euroopan ihmisoikeussopimus

²⁷ HE 3/2008 vp, s. 28 ja HE 249/1989 vp, yleisperustelut, esityksen merkitys, lain sisältöä koskevat päätökset

²⁸ HE 3/2008 vp, s. 98–99

²⁹ HE 3/2008 vp, s. 34

hyväksyttäviin valtuuksiin. Toisin sanoen toimivaltuuksia saa laajentaa enintään vain sen verran kuin on välttämätöntä. Näin periaatteet ovat yhteydessä toisiinsa. Oikeasuhtaisuusperiaate ilmentyy esimerkiksi valmiuslain 116 §:ssä. Pykälän mukaista väestönsuojeluvollisuutta ei voida näin ollen asettaa koskemaan myös sellaisia henkilöitä, joille aiheutuisi tehtävästä henkistä tai fyysistä haittaa. Toisaalta rajoitus on määritelty jo lainsäädännön tasolla, eikä rajoitus siis johdu oikeasuhtaisuusvaatimuksesta itsestään. Oikeasuhtaisuusperiaatteeseen liittyy läheisesti myös keinojen punninta³⁰. Jotta voitaisiin varmistua toimivaltuuksien oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä, tulee niillä saavutettavaa hyötyä verrata erityisesti normaaliolojen lainsäädännön tarjoamiin toimivaltuuksiin. Tämä punninta on varmistettu lisäämällä se valmiuslain 4 §:n 2 momenttiin. Viranomaiset eivät siis voi käyttää poikkeuksellisia toimivaltuuksia esimerkiksi vain helpottaakseen omaa toimintaansa³¹. Esimerkiksi, jos viranomaisten normaalit resurssit eivät riitä elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseen ja turvaamiseen, voi resurssien uudelleenkohdentaminen olla oikeasuhtaisempi vaihtoehto kuin siirtyminen valmiuslainsäädäntöön.

Puolustusvaliokunnan mietinnössä hallituksen esityksestä valmiuslaiksi todetaan tartuntatautilain (1227/2016) ja pelastuslain (379/2011) tarjoamien toimivaltuuksien olevan pääosin riittäviä valmiuslain 3 §:n 4 ja 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa.³² Tämä ilmentää suuronnettomuuden ja tartuntataudin erityistä vakavuutta, jotta valmiuslaki voidaan ottaa käyttöön. Toimivaltuuksien riittävyyttä ei kuitenkaan arvioida pelkästään kansallisista lähtökohdista käsin. Suomen kuuluessa Euroopan unioniin ja ollessa riippuvainen myös muista kansainvälisistä yhteisöistä, on toimivaltuuksia arvioitaessa otettava huomioon myös, mitä erilaiset kansainväliset ulottuvuudet merkitsevät.³³ Esimerkiksi taloudellisissa poikkeusoloissa Euroopan keskuspankin toimintakyky on luettavissa Suomen pankin normaaliksi toimintakyvyksi³⁴ ja aseellisissa poikkeusoloissa Euroopan unionin jäsenmaiden keskinäinen avunantolauseke voi todellisuudessa vähentää tarvetta turvautua esimerkiksi säännöstelyyn. Toisin sanoen normaaliolojen toimivaltuuksien riittämättömyyttä on tulkittava laajentavasti.

³⁰ HE 3/2008 vp, s. 34

³¹ Aine ym. 2011, s. 6

³² PuVM 3/2010 vp, s. 5

³³ HE 3/2008 vp, s. 22

³⁴ HE 3/2008 vp, s. 22 ja Aine ym. 2011, s. 150

Oikeuskirjallisuudessa on lisäksi katsottu, että toimivaltuuksia tulisi tulkita myös vähäisimmän haitan periaatteella. Periaate kuvaa tapaa valita toimintavaihtoehtoista se, joka rajaa yksilön vapauspiiriä vähiten.³⁵ Koska perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen on yksi valmiuslain tavoitteista, on vähäisimmän haitan periaate kiinteässä yhteydessä toimivaltuuksista päättämiseen – niin niiden oikeasuhtaisuuden kuin välttämättömyyden arviointiin. Useat valmiuslain toimivaltuuksista koskevat perusoikeuksia. Lain II osassa määritellyt toimivaltuudet puuttuvat muun muassa elinkeinovapauteen (esim. 47 §), oikeuteen sosiaaliturvasta (56 §), sivistyksellisiin oikeuksiin (109 §) sekä liikkumisvapauteen (esim. 118 §). Myös puolustustilalaki sisältää samantyyppisiä säännöksiä. Arvioitaessa perusoikeuksia koskevien toimivaltuuksien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta, tulee tarkasteltua ottaa perustuslain 23 §, jossa rajataan perusoikeuksista poikkeaminen välttämättömään silloin, kun kyse on aseellisesta hyökkäyksestä tai muista yhteiskuntaa vakavasti uhkaavista laissa säädetyistä poikkeusoloista.

Nykyisin voimassa olevan valmiuslain säätämisen vaiheessa perustuslain pykälä oli määritelty kattamaan aseellisen hyökkäyksen lisäksi siihen vakavuudeltaan rinnastettavat laissa säädetyt poikkeusolot³⁶. Valmiuslain uudistamisen yhteydessä perustuslain 23 § kuitenkin päivitettiin vastaamaan paremmin kansainvälisesti säänneltyä hätätilan käsitettä. Toisin sanoen perusoikeuksista poikkeamisen käsitys laajennettiin koskemaan myös muita kuin aseellisen hyökkäyksen aiheuttamia poikkeusoloja.³⁷ Vaikka perustuslaki antaa nykyään oikeuden poiketa perusoikeuksista yleisen hätätilan aikana, on välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta silti perusteltua tarkastella poikkeamista perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten kautta.³⁸ Valiokunta on lisäksi todennut, että valmiuslakiehdotuksen 3 §:n 3 ja 4 kohdan poikkeusoloissa annettuja asetuksenantovaltuuksia on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kautta³⁹. Esimerkiksi suuronnettomuustilanteessa väestön liikkumisvapauden rajoitusta tulisi arvioida muun muassa siitä näkökulmasta, täyttääkö rajoitus täsmällisyyden- ja tarkkarajaisuuden tai ydinalueen koskemattomuuden vaatimukset⁴⁰. Myös valmiuslain tarkoitus pitää yllä perus- ja ihmisoikeuksia tukee teoriaa, että perusoikeuksien

³⁵ Aine ym. 2011, s. 137

³⁶ PeVL 6/2009 vp, s. 3

³⁷ HE 60/2010 vp, s. 36

³⁸ PeVL 6/2009 vp, s. 2 ja 3–4. Ks. myös PeVM 10/2020 vp, s. 2

³⁹ PeVL 6/2009 vp, s. 5. Valmiuslakiehdotuksessa 3 §:n 4 kohta piti sisällään sekä suuronnettomuuden että tähän rinnastettavan tartuntataudin, jolloin perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitettu 3 §:n 3 ja 4 kohta tulee tulkita nykyisen valmiuslain mukaan koskemaan myös 3 §:n 5 kohtaa.

⁴⁰ Lainkirjoittajan opas, 4.1.13 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset

rajoitusta on arvioitava muistakin näkökulmista kuin pelkästään poikkeusolon vakavuuden kautta. On kuitenkin huomioitava, että valmiuslainsäädännössä säädetyt perusoikeuksien rajoitukset todellisuudessa täyttävät useimmat perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, esimerkiksi lailla säätämisen vaatimuksen.

Puolustustilalain välttämättömyisedellytystä on kuvattu niin, että käsillä oleva tilanne asettaa raamit, miten lain antamia toimivaltuuksia sovelletaan⁴¹. Käytännössä välttämättömyysvaatimusta on mahdollista tulkita samalla tavoin kuin valmiuslaissa – vaikka valmiuslain riittämättömyys onkin edellytys puolustustilalain käyttöönottamiselle, tulee välttämättömyyttä arvioida myös puolustustilan käyttöönottamisen yhteydessä sekä sen aikana. Puolustustilalain välttämättömyysvaatimus on kuitenkin sisällytetty kahteen pykälään. Siinä, missä lain 2 § määrittää toimivaltuuksien käyttöönottamisen välttämättömään, ulottaa 7 § välttämättömyyden koskemaan valmiuslain tavoin myös yksittäisten säännösten soveltamista lain voimassaolon aikana⁴². Pykälä on rajattu koskemaan perusoikeuksien rajoittamista, ei siis kaikkia toimia. Tämä palautuu puolustustilalain tavoitteeseen yhdistää maanpuolustuksen tarpeet ja perusoikeuksien kunnioittaminen.

Kuten aiemmin on tullut ilmi, välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusperiaatteet eivät ole toisistaan irrallisia. Esimerkiksi puolustustilalain 23 § määrittää väestön siirtymiseen liittyviä toimia rajoittaen ne vain sellaisille alueille, missä hyökkäys on tapahtunut tai sen uhan takia on välttämätöntä aloittaa erityiset sotilaalliset toimet. Toisin sanoen välttämättömyyttä on rajoitettu kohdistuen toimet vain tietyille ennalta määrätyle rajatulle alueelle. Tällainen tarkkaan määritelty rajausta supistaa viranomaisen toimivaltuuksia sekä vähentää harkintavaltia toimivaltuuksista päätettäessä. Oikeasuhtaisuusvaatimuksen täyttävää on siten ottaa huomioon toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala välttämättömyysarvioinnin yhteydessä. Myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa korostetaan, että toimivaltuuksien tulee olla alueellisesti melko rajattuja. Lisäksi valiokunta nostaa esiin rajoitusten ajallista ulottuvuutta.⁴³ Jotta oikeasuhtaisuusvaatimus voitaisiin täyttää, on toimivaltuuksien oltava sekä alueellisesti että ajallisesti rajattuja jo lainsäädännön tasolla – toimivaltuuksien enimmäiskesto ilmentää ajallisuuteen liittyvää kysymystä ja alueellisuus on määritelty tarkoituksenmukaisissa pykälissä erikseen.

⁴¹ HE 249/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 2 § 1 momentti

⁴² HE 249/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 7 § 1 momentti

⁴³ PeVL 11/1990 vp, valiokunnan kannanotot, 12 §

Kaiken kaikkiaan valmiuslainsäädännön toimivaltuuksien käyttöönottamisen tavoitteena on kriisinhallinta⁴⁴. Siinä, missä valmiuslain toimivaltuuksien päämääränä on säilyttää yhteiskunnan toiminta mahdollisimman normaalina, pyritään puolustustilalailla yhteensovittamaan valtiollisen itsenäisyyden turvaaminen ja perusoikeuksien kunnioittaminen mahdollisimman pitkälle. Tarkoituksena on ylipäättään vähentää yhteiskunnalle ja väestölle poikkeusoloista aiheutuvia haittoja⁴⁵. Toimivaltuuksia voidaan siis tulkita siitä näkökulmasta, mikä vaihtoehdoista vähentää haittoja olennaisesti. Arvioinnissa tulee kuitenkin ottaa myös huomioon vaihtoehtoisten toimenpiteiden vaikutukset väestöön tai yhteiskunnan toimintakykyyn sekä mahdollisuuksiin selvittää poikkeusoloista.

Yksi elintärkeistä toiminnoista on henkinen kriisinkestäminen, jolla tarkoitetaan väestön ja yhteiskunnan kykyä ottaa vastaan kriisin aiheuttamat paineet ja toipua niistä⁴⁶. Voidaankin sanoa, että valmiuslainsäädännön käyttöönottamisessa on arvioitava myös väestön ja yhteiskunnan kykyä selviytyä kriisistä erilaisten toimivaltuuksien suomin turvin. Tähän voidaan liittää myös vähäisimmän haitan periaate: kun toimivaltuuksista päätettäessä tulee ottaa huomioon yksilölle aiheutuvat negatiiviset vaikutukset esimerkiksi perusoikeuksiin, tulisi lisäksi arvioida, miten yhteiskunta pystyy selviytymään poikkeusolon aiheuttamista paineista. Toisin sanoen tulisi vähäisimmän haitan periaatteen mukaan valita vaihtoehdoista se, mikä kuormittaa yhteiskunnan kriisinsietokykyä vähiten. Aina tämä ei kuitenkaan ole mahdollista. Esimerkiksi aseellisessa hyökkäyksessä asetetaan valtiollisen itsenäisyyden säilyttäminen tärkeimmäksi tavoitteeksi, jolloin yhteiskunnan kriisinsietokykyä ei mahdollisesti huomioida yhtä suurella laajuudella kuin muissa poikkeusoloissa.

Molemmissa kriisilaeissa eduskunta on se, joka viimekädessä päättää asetusten voimaanjäämisestä. Eduskunta toisin sanoen pohjimmiltaan tarkastaa yksittäisen käyttöönottoasetuksen asianmukaisuuden, välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden⁴⁷. Tämä tarkoittaa sitä, että kriisitilanteessakin yhteiskunnan tärkeät kysymykset ratkaistaan demokratian vaatimissa puitteissa. Lisäksi menettelytapa sitoo toimivaltuuksien käyttöönoton kaikkien ylimpien valtioneuvoston yhtenevään päätökseen⁴⁸. Näin pyritään varmistamaan, ettei käyttöönottoasetus sisällä käyttöperiaatteiden soveltamisen ulkopuolisia toimivaltuuksia.

⁴⁴ Venttola, s. 134

⁴⁵ HE 3/2008 vp, s. 28

⁴⁶ Valtioneuvoston periaatepäätös 2017, s. 22

⁴⁷ PeVL 6/2009 vp, s. 15

⁴⁸ HE 249/1989 vp, esityksen pääasiallinen sisältö

3 ARVIO VÄLTÄMÄTTÖMÄSTÄ & OIKEASUHTAISESTA KEVÄÄN 2020 ASIAKIRJOJEN VALOSSA

3.1 Valmiuslain tarkoitus ja keinojen punninta

Toimivaltuuksien käyttöperiaatteet on sidottu valmiuslain 1 §:ssä määriteltyyn tarkoitukseen ja vastaavasti puolustustilalain antamat toimivaltuudet ovat tiiviisti yhteydessä puolustustilalain tarkoitukseen. Perinteisesti on ajateltu, että kriisilakien välttämättömyysperiaate tarkoittaa, ettei sellaisia toimivaltuuksia voida käyttää, joilla ei edes periaatteessa voida saavuttaa valmiuslain tai puolustustilalain tavoitteita. Myös professori Tuomas Ojanen on sanonut lausunnossaan, että käyttöönotettavilla keinoilla tulee suurella todennäköisyydellä päästä tavoiteltavaan päämäärään välttämättömyysvaatimuksen täyttämiseksi⁴⁹. Tämä tarkoittaa, että välttämättömyysvaatimuksen tueksi esitettyjen perusteiden on argumentoinnin uskottavuuden kannalta oltava mahdollisimman konkreettisia. Esimerkiksi väestön siirtäminen aseellisen hyökkäyksen alueelta muualle voidaan melko konkreettisesti näyttää välttämättömäksi sen suojellessa todennäköisimmin yksilön oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. On siis mahdollista osoittaa, ettei mikään muu toimi suojaa näitä oikeuksia.

Perustuslakivaliokunta on tuonut esiin, että välttämättömyysvaatimus korostuu valmiuslain suhteellisen väljissä toimivaltuussäännöksissä⁵⁰. Jos pykälä on muotoiltu väljäksi, viranomaisen harkintavalta pykälän käyttöönotossa ja soveltamisalaan liittyvässä arvioinnissa kasvaa. Valiokunta arvioi mietinnössään valmiuslain 87 §:ää, joka määrittää terveydenhuollon ohjaamista väestön terveydenhuollon turvaamiseksi. Säännös on väljä, koska se vaatii taakseen melko konkreettisen näytön, ettei ilman pykälän toimia voida turvata terveydenhuoltoa. Lisäksi säännös puuttuu elinkeinovapauteen, mikä jo itsessään asettaa edellä mainittuja perusoikeuksiin liittyviä rajoituksia pykälän käyttöönotolle. Tämänkaltaisissa väljissä toimivaltuussäännöksissä välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusperiaatteiden tarkoituksena on rajoittaa viranomaisen harkintavaltaa, jotta liian pitkälle meneviä toimia ei voitaisi käyttää. Lisäksi voidaan nostaa esiin, että valmiuslain pykäliin on jo itsessään sisällytetty viranomaisen harkintavaltaa kaventavia rajoituksia. Esimerkiksi säännöstelyyn liittyviä keinoja ei voi pääasiallisesti käyttää muissa kuin lain 3 §:n 1 ja 2 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa.

⁴⁹ Ojanen 26.3.2020, s. 4

⁵⁰ PeVM 12/2020 vp, s. 4

Koska periaatteet on sidottu kriisilakien tarkoitukseen, on käyttöön otettavilla toimivaltuuksilla tavoiteltava päämäärä asetettava. Toisin sanoen valtioneuvoston tai ministeriöiden on asetuksia antaessaan määriteltävä niillä tavoiteltava oikeushyvä. Se voi olla jokin valmiuslain 1 §:n määreistä, mutta lausekkeen ollessa yleinen, voi tavoitteena olla jokin yhteiskunnan elintärkeän toiminnon turvaaminen. Perustuslakivaliokunnan kevään 2020 argumentoinnissa nousee useasti esille terveydenhuoltojärjestelmän turvaaminen pandemiatilanteessa⁵¹. Koska kansalaisten oikeus terveydenhuoltopalveluihin perustuu perustuslain 19.3 §:ään, on terveydenhuoltojärjestelmä määriteltävissä kokonaisuudeksi, joka tulee turvata myös poikkeusoloissa. Näin voidaan olettaa olevan myös suuronnettomuuden aiheuttamassa poikkeusolossa, koska pandemiatilanne on verrattavissa suuronnettomuuteen. Näissä tilanteissa voidaan terveydenhuoltojärjestelmän turvaaminen uhrien hoitamiseksi määritellä valmiuslain toimivaltuuksien tavoitteeksi. Myös pelastustoimen turvaaminen suuronnettomuuden aiheuttamassa poikkeusolossa voidaan nähdä keskeiseksi päämääräksi.

Puolustustilalain tarkoituksena on itsenäisyyden säilyttäminen ja kansalaisten oikeuksien kunnioittaminen, joten yhteiskunnan toiminnoista on aseellisissa poikkeusoloissa suojeltava puolustushallinto, erityisesti puolustusvoimien toiminta, mutta myös muut turvallisuutta lujittavat viranomaiset, kuten poliisi ja rajavartiolaitos. Lisäksi terveydenhuoltojärjestelmän turvaaminen aseellisen hyökkäyksen yhteydessä on perusteltua. Tulee kuitenkin huomioida, ettei aseellinen hyökkäys tarkoita pelkästään sotilaallisesta tapahtuvaa hyökkäystä vaan valmiuslainsäädännön määritelmä kattaa myös tähän verrattavissa olevat hyökkäykset. Näitä voivat olla esimerkiksi tieto- ja viestintäjärjestelmiin kohdistuva hyökkäys tai laajamittainen terroritoiminta⁵². Tällöin turvattavia kokonaisuuksia ei voida yhtä helposti määrittää, sillä hyökkäyksen vaikutukset voivat ulottua usealle eri hallinnonalalle mahdollisesti eri intensiteeteillä. Näin ollen viranomaisen harkintavalta toimivaltuuksien käyttöönotossa kasvaa väljien toimivaltuussäännösten lisäksi myös poikkeusolojen luonteesta ja vakavuudesta riippuen.

Tartuntatautiperusteisissa poikkeusoloissa toimien välttämättömyys nojautuu perustuslakivaliokunnan asiakirjojen mukaan perustuslaissa turvattuihin oikeushyviin. Terveydenhuollon turvaaminen pandemiaoloissa suojelee perustuslain 19.3 §:n säätämää oikeutta sosiaali- ja terveystalouteen⁵³, jolloin välttämättömyys voidaan perustella yleisesti

⁵¹ Esim. PeVM 2/2020 vp, s. 4

⁵² HE 3/2008 vp, s. 33

⁵³ PeVM 8/2020 vp, s. 4

perustuslaissa turvattujen oikeushyvien suojelemisella. Covid-19 -pandemiassa useat rajoitukset kohdistuivat perusoikeuksiin, joiden rajoittamisesta tai poikkeamisesta on joka tapauksessa säädetty tarkasti perustuslain 23 §:ssä. Välttämättömyyden perusteleminen nojautuen perustuslakiin koskee kuitenkin muitakin perustuslain suojelemia oikeushyviä, jotka pääosin määrittävät myös yhteiskunnan normaalin toiminnan kannalta elintärkeitä toimintoja. Esimerkiksi henkiseen kriisinkestävyyteen sisältyvä luottamus yhteiskuntaan⁵⁴ ja sen kykyyn vastata erilaisiin uhkiin linkittyy muun muassa tarkoituksenmukaiseen johtamiseen ja sisäiseen turvallisuuteen. Näistä on säädetty perustuslaissa esimerkiksi valtionjohdon järjestäytymistä ja riippumattomia tuomioistuimia koskevissa pykälissä. Toisin sanoen perustuslaissa turvattujen oikeushyvien turvaaminen yhteiskuntaa kohtaavassa poikkeusolossa voidaan nähdä välttämättömyysvaatimuksen täyttäväksi. Toisaalta tämä on sisällytetty jo valmiuslain tarkoitukseen lain 1 §:ssä, mutta säännöksen ollessa yleinen muidenkin toimintoja turvaaminen poikkeusoloissa on mahdollista. Puolustustilalain tavoite turvata itsenäisyys ja vallitseva oikeusjärjestys linkittyy niin ikään perustuslakiin oikeusjärjestyksen keskeisten periaatteiden ollessa käytännössä turvattu perustuslain pykälissä.

Asetettu päämäärä korostuu valmiuslain 7 §:n mukaisessa käyttöönottomenettelyssä. Pykälä määrittää toimivaltuuksien soveltamisesta kiireellisesti, mikäli kiirehtimättä jättäminen oleellisesti vaarantaa lain tarkoituksen saavuttamisen. Kiireellinen menettely tarkoittaa toimivaltuuksien soveltamista ennen kuin eduskunta ensin hyväksyy käyttöönottoasetuksen. Hallituksen esityksessä valmiuslaiksi määritellään kiireelliseksi tilanteeksi esimerkiksi ”yllättävä ja nopeasti kehittyvä kriisi”⁵⁵. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään tuonut ilmi 7 §:n mukaisen käyttöönottomennettelyn soveltamisen olevan korkean kynnyksen takana⁵⁶. Kiireellisyttä ei ole laissa perusteltu välttämättömyydellä, mutta käytännössä kiireellisyyden perusteeksi on muodostettava ehdoton tarve, joka on perusteltava konkreettisesti. Koska pykälän käyttöönotto edellyttää oleellista vaarannusta lain tavoitteen saavuttamiselle, on välttämättömyys kiireellisyysperiaatteessa vakavampi näkökohta kuin toimivaltuuksien normaalissa käyttöönottomennettelyssä. Perusteet käyttöönottomennettelylle sekä käyttöönotettaville toimille on tällöin määriteltävä entistä tarkemmin.

Määritely päämäärä on yhteydessä myös keinojen käyttöön. Hallituksen esityksessä valmiuslaiksi todetaan, että toimivaltuuksia arvioitaessa tavoitteet ja keinot on asetettava niin,

⁵⁴ Turvallisuuskomitea 2018, s. 118

⁵⁵ HE 3/2008 vp, s. 36

⁵⁶ PeVM 3/2020 vp, s. 3

että ”vain tavoiteltavaan päämäärään nähden oikeasuhtaisia toimivaltuuksia voitaisiin käyttää”⁵⁷. Vaihtoehtoisia toimivaltuuksia on siis verrattava keskenään. Siinä, missä valmiuslain esityöt määrittävät toimivaltuuksien suhteuttamisen normaaliolojen lainsäädännön toimivaltuuksiin, on perustuslakivaliokunta tuonut keväällä 2020 esiin myös valitun keinon merkityksen ja tehokkuuden valitun päämäärän saavuttamiseksi⁵⁸. Keinovalikoimasta on siis pyrittävä löytämään sellainen keino, joka on riittävän tehokas, mutta sallii mahdollisimman vähäisen toimivaltuuksien laajennuksen. Perustuslakivaliokunta on lisäksi erikseen painottanut keinoja punnittaessa perusoikeuksien ensisijaisuutta⁵⁹. Useammasta välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi katsotusta toimivaltuudesta on valittava se, joka vähiten haittaa yksilön vapauspiiriä. Toisin sanoen punninnassa on otettava huomioon myös vähäisimmän haitan periaate.

Vaihtoehtoisten toimivaltuuksien arviointiin on myös professori Lasse Lehtonen ottanut kantaa lausunnossaan. Hän kritisoi kevään 2020 päätöksissä sitä, ettei valtioneuvosto covid-19 -pandemiatilanteessa esimerkiksi ensin ohjannut riittäviä rahallisia resursseja terveydenhuoltojärjestelmälle ja yrittänyt tätä kautta ratkaista tilannetta vaan turvautui valmiuslain työvelvollisuutta koskeviin pykäliin estääkseen terveydenhuollon ylikuormittuvuuden.⁶⁰ Erilaisten vaihtoehtojen punninnan ollessa välttämättömyyden ja toisaalta myös oikeasuhtaisuuden arvioinnissa edellytys, ei mitään vaihtoehtoja tulisi jättää harkitsematta ilman niiden todellista vaikuttavuuden ja tehokkuuden arviointia. Tilanteesta riippuen taloudellisten resurssien kohdentaminen valmiuslain tavoitteeseen nähden tarkoituksenmukaisimpiin oikeushyviin voi olla kaikista oikeasuhtaisin toimi. Keskeistä kuitenkin on harkita erilaisia toimia.

Kuitenkaan pelkästään eri vaihtoehtojen punninta ei riitä. Toimien vaikutuksia on myös arvioitava kokonaisuudessaan – niin niiden hyötyjä kuin haittojakin. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perusoikeuksia rajoittavia toimia on arvioitava niiden yhteiskunnalle aiheutuvien kumulatiivisten vaikutusten kautta. Myös rajoitusten kokonaishaittoja on verrattava niillä saavuttuun hyötyyn.⁶¹ Toisin sanoen pelkkä välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden perusteleminen ei ole riittävää, vaan toimien valinnassa on otettava huomioon yksilölle ja

⁵⁷ HE 3/2008 vp, s. 34

⁵⁸ PeVM 14/2020 vp, s. 5

⁵⁹ PeVM 9/2020 vp, s. 3

⁶⁰ Lehtonen 17.3.2020, s. 4 ja 6

⁶¹ PeVM 11/2020 vp, s. 3

yhteiskunnalle aiheutuvat haitat. Jos haitat ovat hyötyjä suuremmat, ei toimivaltuuksien oikeasuhtaisuusarviointi ole kestävällä pohjalla. Toimivaltuuksien kokonaishaittojen- ja hyötyjen vertailu on yhteydessä myös vähäisimmän haitan periaatteeseen. Koska yksilön oikeuksien suojeleminen on yksi valmiuslain ja puolustustilalain tavoitteista, voidaan sanoa käyttöön otettujen toimien olevan oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisia, jos vaihtoehtoisista toimista ei ole valittu sitä, mikä rajoittaa yksilön vapauspiiriä vähiten. Toimella tulee kuitenkin olla mahdollista saavuttaa tavoiteltu lopputulos, jolloin pelkkä yksilön oikeuksien kunnioittaminen ei myöskään ole tarkoituksenmukaista.

3.2 Alueellinen ja ajallinen soveltamisala

Niin valmiuslainsäädännön esitöissä kuin myös kevään 2020 argumentoinnissa nousee esiin käyttöönotto- ja soveltamisasetusten alueellinen soveltamisala. Jotta toimivaltuudet voisivat olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia, tulee niiden alueellista soveltamista arvioida⁶². Kaikissa tilanteissa ei ole käyttöperiaatteiden täyttymisen mukaista kattaa toimivaltuuksia koskemaan koko maata. Esimerkiksi suuronnettomuuden aiheuttamassa poikkeusolossa poikkeukselliset toimivaltuudet kaukana onnettomuuspaikasta eivät voi täyttää välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksia näillä alueilla. Kuitenkin toimivaltuuksien ulottaminen onnettomuuden välittömään läheisyyteen voidaan nähdä välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi onnettomuusalueella. Toisaalta esimerkiksi tartuntataudin tai taloudellisen uhan aiheuttamassa poikkeusolossa toimet voivat olla tarpeellisia koko valtakunnan alueella. Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut, ettei normaaliolojen lainsäädäntö pysty mahdollistamaan kaikkia keskitettyjä toimia vaan niihin tarvitaan valmiuslain toimivaltuuksia⁶³. Tällä tarkoitetaan sitä, ettei alueellisilla viranomaisilla lähtökohtaisesti ole mahdollisuutta laajentaa päättämiaan toimia koskemaan myös muita alueita vaan tällaisiin päätöksiin tarvitaan keskitettyä päätöksentekoa. Toimivaltuuksien käyttöperiaatteita arvioitaessa alueellinen soveltaminen on kuitenkin lähtökohta.

Voidaan myös sanoa, että häiriö- ja poikkeustilanteissa on ensisijaista jättää päätäntävalta alueellisille ja paikallisille viranomaisille. Valtioneuvosto on muistiossaan todennut koko valtakunnan alueelle ulottuvien toimien olevan mahdollisia, jos paikalliset viranomaiset tekevät

⁶² PeVM 15/2020 vp, s. 3 ja PeVM 20/2020 vp, s. 3

⁶³ PeVM 2/2020 vp, s. 3. Muistiossa mainitaan nimenomaisesti tartuntatautilaki, mutta normaaliolojen lainsäädännön ensisijaisuuden takia perustelu voidaan laajentaa koskemaan normaaliolojen lainsäädäntöä ylipäätään.

samanlaisia päätöksiä koko valtakunnan alueella⁶⁴. Tällöin valmiuslain voimaansaattaminen voidaan nähdä välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta ongelmallisena. Koska säännönmukaisilla toimivaltuuksilla toimiminen on lähtökohta, ei pelkkä päätöksenteon keskittäminen oikeuta valmiuslainsäädännön käyttöönottoa. Keskittäminen luo lisäksi kuvan viranomaisen, erityisesti valtioneuvoston, toiminnan helpottamisesta, mikä ei ole oikeuskirjallisuuden mukaan sallittua⁶⁵. Lisäksi oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että käyttöönotetut alueelliset toimivaltuudet eivät valtakunnallisesti tarkasteltuna aina ole tarkoituksenmukaisia⁶⁶, jolloin päätösten tekeminen paikallisella tasolla on myös päätöksenteon tehokkuuden perspektiivistä perusteltua. Se, mikä voi olla välttämätöntä toisella alueella, voi olla ylimitoitettua toisaalla. Alueellisilla viranomaisilla voi usein myös olla perustellumpi tilannekuva poikkeustilanteen vaikutuksista, jolloin alueellisen tason päätöksenteko on siinäkin mielessä perusteltua. Myös kansainvälisessä oikeudessa on todettu, etteivät alueellisesti rajautuneelle alueelle keskittyneet tapahtumat oikeuta toimivaltuuksien käyttöön koko maassa⁶⁷. Alueellinen ulottuvuus toimivaltuuksia käyttöönotettaessa on siten otettava huomioon niin toimien rajauksessa kuin päätöksenteon keskittämisen tarpeellisuutta arvioitaessa.

Alueellisen soveltamisalan lisäksi arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös toimivaltuuksien ajallinen ulottuvuus⁶⁸. Ajallisuuden arviointi on sisällytetty valmiuslainsäädäntöön itsessään, kun toimivaltuuksien kesto on rajattu tiettyihin enimmäismääriin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei ajallista kestoa tarvitsisi erikseen tarkastella. Sekä valmiuslaki että puolustustilalaki asettavat toimivaltuusasetusten enimmäiskeston, mutta toimenpiteet voidaan asettaa myös tätä lyhyemmäksi ajaksi. Näin ollen valtioneuvoston on asetuksia antaessaan määriteltävä ja perusteltava toimivaltuuksien ajallinen kesto, jota voidaan tarvittaessa muuttaa asetusta jatkamalla tai se kumoamalla. Ajallista kestoa on myös joissain valmiuslain pykälissä erikseen rajoitettu. Esimerkiksi 118 § liikkumis- ja oleskelurajoituksista rajaa toimivaltuuden käytön enintään kolmeen kuukauteen lain 6 §:ssä määritellyn kuuden kuukauden sijaan. Koska pykälä puuttuu olennaisesti yksilön liikkumisvapauteen, on sen kestoa rajoitettu enemmän kuin valmiuslain pykälää lähtökohtaisesti.

⁶⁴ Muistio 16.3.2020, s. 9

⁶⁵ Aine ym. 2011, s. 6

⁶⁶ Aine ym. 2011, s. 135

⁶⁷ Heikkonen ym. 2018, s. 31–32 ja Council of Europe / European Court of Human Rights 2019, s. 7

⁶⁸ PeVM 20/2020 vp, s. 3

Poikkeusolojen ollessa aina tilapäisiä, on ajallisen keston arviointi osa prosessia niin käyttöönotettaessa kuin jatkaessa toimivaltuuksista annettuja asetuksia. Merkityksellistä on myös jatkamisasetusten kohdalla arvioida sitä, mikä on toimivaltuuksien kokonaiskesto. Tilapäisyyden ollessa lähtökohta, eivät toimivaltuudet voi täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimusta, mikäli ne jatkuvat huomattavan pitkään. Perustuslakivaliokunta on todennut toimivaltuuksien kokonaiskeston olevan oikeasuhtaisuuden näkökulmasta painava seikka. Lisäksi jatkamisasetuksessa määritelty lisäaika toimivaltuuksien käyttöön on toimivaltuuksien käyttöperiaatteisiin liittyvässä ajallisessa arvioinnissa otettava huomioon.⁶⁹ Toisaalta jatkamisasetusten määrää ei ole rajattu, vaan toimivaltuuksien ajallinen kesto on käytännössä sidoksissa poikkeusolojen keston⁷⁰.

Ajallisuuden ja alueellisuuden vaatimus on johdettavissa myös kansainvälisestä hätätilan käsitteestä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan mukaan sopimuksen mukaisista velvoitteista voidaan luopua, mikäli ne ovat välttämättömiä. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (myöhemmin EIT) oikeuskäytännössä on painotettu myös suhteellisuusperiaatetta. Sillä tarkoitetaan EIT:n tulkintakäytännössä nimenomaan poikkeuksien vakavuutta, kestoja ja laajuutta.⁷¹ Myös KP-sopimuksen tulkintakäytäntö osoittaa poikkeuksellisen tilanteen keston sekä sen maantieteellisen ja asiallisen laajuuden olevan välttämättömyyden arvioinnissa keskeisimpiä periaatteita⁷². Toisin sanoen niin kansallinen kuin kansainvälinenkin oikeus sitoo toimivaltuuksien arvioinnin ajallisuuden ja alueellisuuden ulottuvuuksiin. Koska valmiuslainsäädäntö edellyttää Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten noudattamista myös poikkeusoloissa, ei kansainvälinen ulottuvuus välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta arvioitaessa ole täysin irrallinen kokonaisuus.

⁶⁹ PeVM 17/2020 vp, s. 5

⁷⁰ Jossain määrin voidaan nähdä ongelmallisena, ettei poikkeusolojen olemassaololle ole asetettu enimmäismääräaikoja, vaan poikkeusolot ovat olemassa toistaiseksi. Koska toimivaltuuksia ei voida käyttää ilman poikkeusolojen olemassaoloa, olisi yhtenäisyyden vuoksi perusteltua, että poikkeusoloille määriteltäisiin enimmäiskesto. Tämä pakottaisi valtioneuvoston ja tasavallan presidentin arvioimaan poikkeusolojen olemassaoloa tietyn määräajan jälkeen sekä ehkäisisi toimivaltuuksien käyttöä väärin perustein.

⁷¹ Heikkonen ym. 2018, s. 33

⁷² University of Minnesota 2001, 4 kohta

3.3 Soveltamisedellytysten arviointi

Valmiuslain 11 § kuin myös kansainvälinen sääntely edellyttävät soveltamisedellytysten eli käytännössä välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimusten jatkuvaa tarkastelua. Mainittu pykälä määrittää, että soveltamisedellytysten lakatessa tulee annettuja asetuksia muuttaa tai kumota ne. Myös perustuslakivaliokunnan mietinnöissä keväältä 2020 toistuu vaatimus soveltamisedellytysten täyttymisen jatkuvasta seuraamisesta⁷³. Arviointi välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden täyttymisestä ei siis rajoitu toimivaltuuksien käyttöönottoon ja niiden jatkamiseen, vaan arviointia on tehtävä jatkuvasti soveltamisen aikana. Näin varmistetaan, ettei toimivaltuuksia käytetä väärin perustein. Arviointi käyttöperiaatteiden täyttymisestä myös korostuu valiokunnan mukaan poikkeusolojen jatkuessa⁷⁴. Olennaista on ottaa huomioon, mitä käyttöönotetuilla toimilla on jo saavutettu, miksi ne ovat tai eivät ole olleet riittäviä sekä onko yhteiskuntaa kuormittavat poikkeusolot tehokas keino tilanteen palauttamiseksi normaaliksi. Poikkeusolot tarkoittaessa poikkeusta normaalista on toimivaltuuksien laajennuksella pyrkimyksenä palauttaa yhteiskunnan toiminta normaaliksi, jolloin toimivaltuuksia ei ole oikeasuhtaista käyttää jatkuvasti yhteiskunnan toimintojen turvaamiseen. Näin ollen poikkeusolojen jatkuessa siirtyminen normaaliolojen lainsäädäntöön esimerkiksi lakeja muuttamalla on yhteiskunnan kantokyvyn kannalta oikeasuhtaisempi vaihtoehto⁷⁵. Uudistusten tekeminen poikkeusoloissa ei kuitenkaan ole sääntelyn oikeasuhtaisuuden tai hyväksyttävyyden vuoksi tarkoituksenmukaista⁷⁶, jolloin uudistukset tulisi tehdä vasta poikkeusolojen päätyttyä.

Toimivaltuussäännösten (käyttöönotto-, soveltamis- ja jatkamisasetukset) soveltamisedellytykset tulevat joka tapauksessa arvioitavaksi, kun ennalta asetettu määräaika tulee täyteen. Tällöin harkintaan tulee toimien vaikuttavuus ja riittävyys tilanteen hallinnan kannalta. Jatkamisasetusta voidaan näin olleen perustella sillä, että käyttöönotetut keinot eivät ole olleet riittäviä. Toisaalta jo käyttöönotettujen toimien riittämättömyys on kyettävä perustelemaan välttämättömyysvaatimuksen täyttämiseksi. Kuitenkin jatkamisasetuksia annettaessa ymmärrys toimivaltuuksien toimivuudesta vallitsevan tilanteen ratkaisussa voi joka tapauksessa olla suurempi kuin käyttöönotto- tai soveltamisasetusten yhteydessä⁷⁷, jolloin

⁷³ Esim. PeVM 2/2020 vp, s. 6; PeVM 3/2020 vp, s. 4 ja PeVM 15/2020 vp, s. 4

⁷⁴ PeVM 9/2020 vp, s. 4

⁷⁵ PeVM 17/2020 vp, s. 4

⁷⁶ HE 3/2008 vp, s. 25

⁷⁷ Salminen 2.4.2020, s. 4

mahdollisuus välttämättömyyden konkreettiseen perusteluun on korkeampi kuin ensikertaa toimivaltuuksia käyttöönotettaessa. Valtioneuvoston muistiossa tuodaan lisäksi esiin, että myös toimivaltuuksien käyttöönottamisen jälkeen tavoiteltujen vaikutusten puuttuminen merkitsee toimivaltuuksien poistamista tai niitä koskevien asetusten muuttamista⁷⁸. Edellä mainittu valmiuslain 11 § on myös otettava huomioon. Näin ollen toimivaltuuksien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta ei voi jättää arvioimatta niiden soveltamisen aikana.

Perustuslakivaliokunta on myös painottanut käyttöperiaatteiden toteutumista toimivaltuuksia käyttöönotettaessa ja niitä jatkaessa. Koska toimivaltuudet voidaan saattaa voimaan nopeastikin, ei ole välttämättömyysvaatimuksen täyttävää ottaa niitä käyttöön ennakoivasti. Valiokunta on lisäksi nostanut esiin, ettei mahdollistava sanamuoto täytä käyttöperiaatteiden vaatimuksia. Valtioneuvoston asetuksessa⁷⁹ käytetty ilmaisu ”voidaan soveltaa” ei valiokunnan mukaan sellaisenaan vastaa toimivaltuuksiin liittyvää ehdottoman välttämättömyyden vaatimusta.⁸⁰ Toisin sanoen toimivaltuuksien käyttö on rajattava tarkasti, etteivät viranomaiset voi käyttää toimia vain helpottaakseen omaa työskentelyään. Koska valtioneuvosto asettaa käyttöönotto-, soveltamis- ja jatkamisasetukset sekä arvioi niitä käyttöperiaatteiden näkökulmasta yhdessä eduskunnan kanssa, toimivaltuuksien käytöstä päättämistä ei tosiasiallisesti voi jättää alemman tason viranomaisille. Jos näin tehtäisiin, viranomaiset voisivat ottaa asetettuja valtuuksia käyttöön omassa toiminnassaan, vaikka toimet eivät olisi välttämättömiä. Toimivaltuuksien laajennuksen on oltava aina poikkeusoloista johtuvaan tarpeeseen perustuvaa ja ne on rajattava tarkasti koskemaan esimerkiksi tiettyjä hallinnonaloja tai tiettyjä alueita.

Professori Tuomas Ojaseen mukaan tarve ei kuitenkaan tarkoita samaa kuin perustuslain 23 §:n ja valmiuslain 4 §:n edellyttämä välttämättömyys⁸¹. Arkikielessä tarpeellisuus tarkoittaa sellaista toimea tai asiaa, joka on hyödyllinen, mutta jota ilmeisesti on mahdollisuus saavuttaa haluttu lopputulos. Välttämättömyys sen sijaan kuvaa myös poikkeusolojen kontekstissa sitä, ettei muilla tavoin ole mahdollista saavuttaa tavoiteltua päämäärää. Tällöin voidaan päätellä välttämättömän tarkoittavan ehdotonta pakkoa. Ojanen on myös todennut tarpeellisuudella argumentoidun toimivaltuuden luovan kuvan toimivaltuuden käyttämisestä varmuuden

⁷⁸ Muistio 25.3.2020, s. 16

⁷⁹ M 1/2020 vp, s. 1

⁸⁰ PeVM 2/2020 vp, s. 5

⁸¹ Ojanen 2.4.2020, s. 3

vuoksi⁸². Tätä kuvaa myös valtioneuvoston asetusmuistio⁸³, joka on laadittu kaksi viikkoa ennen kuin siinä mainittujen toimivaltuuksien käyttöä tulisi jatkaa. Ennakoiva toimintatapa toimivaltuuksia arvioitaessa ei ole välttämättömyysarvioinnissa tarkoituksenmukaista, sillä tilanne voi muuttua nopeasti niin parempaan kuin huonompaankin suuntaan. Tällöin mahdolliset jatkamisasetukset tulisi antaa vasta juuri ennen edellisten asetusten voimassaolon päättymistä.

Ennakoivaa tapaa ilmentää myös käyttöönotto- ja soveltamisasetusten antaminen yhtäaikaaisesti eduskunnalle arvioitavaksi. Perustuslakivaliokunta on useissa mietinnöissään todennut, ettei toimivaltuuksia voi soveltaa ennen kuin eduskunta on tehnyt päätöksen käyttöönottoasetusten voimaanjäämisestä.⁸⁴ Poikkeuksen muodostaa valmiuslain 7 §:n mukainen kiireellisyysmenettely. Vaikka eduskunnan myötävaikutus ei sinänsä ole välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta vaikuttava tekijä, on eduskunnan tarkastusoikeus olennainen osa arviointiprosessia. Tällöin asetusten välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusaspektit tulevat sekä valtioneuvoston että eduskunnan toimesta tarkistetuiksi. Toisin sanoen asetusten oikeusperusta tarkastetaan kahteen kertaan, mikä lisää luottamusta toimien hyväksyttävyyteen.

Kuitenkin sekä lainsäädännöstä että kevään 2020 argumentoinnista on löydettävissä viitteitä ennakkollisuuden käyttämisestä toimivaltuuksien välttämättömyyden perusteena. Valtioneuvosto on muistiossaan tuonut esiin, että tartuntataudin mukaisten toimenpiteiden tarkoituksena on ennen kaikkea turvata perus- ja ihmisoikeuksia, jolloin tartuntatautiperusteisissa poikkeusoloissa toimenpiteiden on ”välttämättä oltava riittävän ennakkollisia”.⁸⁵ Ennakollisuus näkyy myös valmiuslain 3 §:n 2 kohdassa, joka kohdistuu aseellisen tai siihen verrattavan hyökkäyksen uhkaan ja sen vaikutusten torjumiseen. Oleellista on osoittaa konkreettisesti vaikutusten olevan niin vakavia, että niiden torjuminen ei ole mahdollista ilman valmiuslain antamia lisätoimivaltuuksia. Tällöin välttämättömyys voidaan perustella myös välttämättömällä ennakkollisuudella, jolla voidaan torjua uhan aiheuttamat vakavat vaikutukset. Näin ollen uhka ei siten ole rajoitettu pelkästään aseellisen hyökkäyksen tai tähän verrattaviin uhkiin vaan esimerkiksi vakavien onnettomuuksien tai pandemian aiheuttaman uhan torjumiseksi voi olla väestön tai muiden oikeushyvien suojelemiseksi välttämätöntä ottaa toimia käyttöön ennakkollisestikin. Myös Euroopan

⁸² Ojanen 2.4.2020, s. 3

⁸³ Muistio 31.3.2020 A

⁸⁴ Esim. PeVM 2/2020 vp, s. 6 ja PeVM 8/2020 vp, s. 3

⁸⁵ Muistio 31.3.2020 B, s. 5

ihmisoikeustuomioistuimien on todennut, ettei välttämättömyyden vaatimusta tulisi tulkita tiukasti vaatimuksena odottaa kriisin realisoitumista ennen valtioiden mahdollisuutta toimia⁸⁶. Toimien vaikuttavuus on kuitenkin kyettävä perustelemaan mahdollisimman konkreettisesti eikä ennakkollisuus ole ensisijainen peruste.

3.4 Oikeusturva

Oikeasuhtaisuusvaatimukseen liittyy myös toimien kompensointi. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että esimerkiksi elinkeinovapautta rajoitettaessa tulee säätää rajoitusten kompensoinnista elinkeinonharjoittajalle⁸⁷. Tämä tarkoittaa käytännössä taloudellista korvausta. Sekä valmiuslaki että puolustustilalaki sisältävät korvauksia koskevaa sääntelyä. Esimerkiksi puolustustilalain 38 § määrittää vahinkoa kärsineellä olevan oikeuden korvaukseen valtion varoista ja valmiuslain 128 §:ssä luetellaan useita lain pykäläiä, joiden mukaiset toimet oikeuttavat korvaukseen valtion varoista. Näillä säännöksillä varmistetaan yksilön tai yrityksen selviytyminen mahdollisista tappioista julkisen vallan tekemien toimien takia. Myös valmiuslain esitöissä käsitellään korvauksen merkitystä oikeasuhtaisuusvaatimuksen arvioissa⁸⁸.

Oikeus korvaukseen on osa tehokkaita oikeussuojakeinoja, joilla tarkoitetaan lisäksi esimerkiksi muutoksenhakuoikeutta. Koska oikeusturva on turvattu perustuslain 21 §:ssä, ei poikkeusoloissa käytetty toimivaltuus voi täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimusta, ellei oikeutta tehokkaksiin oikeussuojakeinoihin ole turvattu. Tämä koskee ennen kaikkea perusoikeuksiin kohdistuvia toimivaltuuksia. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöissä on korostettu tehokkaiden oikeussuojakeinojen merkitystä⁸⁹. Näin ollen esimerkiksi valmiuslain työvelvollisuutta koskevan 95 §:n määräyksestä voidaan valmiuslain 130 §:n mukaisesti valittaa hallinto-oikeuteen.

⁸⁶ Council of Europe / European Court of Human Rights 2019, s. 7

⁸⁷ PeVL 7/2020 vp, s. 5

⁸⁸ PeVL 6/2009, s. 10

⁸⁹ Heikkonen ym. 2018, s. 33

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Perustuslakivaliokunnan mietinnöissä keväältä 2020 nousee useasti esiin välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden monitulkintaisuus. Tämä näkyy muun muassa valiokunnan toteamuksesta, ettei se pidä covid-19 -pandemian takia eräitä käyttöönotettuja toimivaltuuksia ”sinänsä oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisina” tai pitää niitä ”sinänsä hyväksyttävänä”.⁹⁰ Ilmaisun käyttäminen osoittaa toimivaltuuksien käyttöönottamisen, vaikka valiokunta löytäisikin käyttöperiaatteiden täyttymisessä ongelmia. Toisin sanoen laki asettaa ehdottomat raamit toimivaltuuksien käytölle nimenomaan käyttöperiaatteiden avulla, mutta loppujen lopuksi kyse on kuitenkin poliittisesta harkinnasta⁹¹. Myös professori Mikael Hidén on sanonut asiantuntijalausunnossaan, ettei toimenpidevalinnoissa ole kyse ”oikeista” valinnoista vaan päätöksiin liittyvästä harkintavallasta ja erilaisiin käsityksiin perustuvista ratkaisuksista. Arvioinnissa on näin ollen kysymys siitä, kuinka toimenpiteet on perusteltu sekä miten huolellisesti ne on valmisteltu.⁹² Aiemmin on tullut ilmi, miten konkreettinen perustelu on johdettavissa argumentoinnin uskottavuuteen. Välttämättömyydelle ja oikeasuhtaisuudelle ei siis voi asettaa täydellisiä määritelmiä, mutta arvioinnin lähtökohdat ovat kuitenkin löydettävissä, kuten on todettu.

Keskeisin lähtökohta on vaihtoehtoisten toimenpiteiden punninta keskenään. Tämä ei rajoitu pelkästään valmiuslainsäädännön tarjoamiin valtuuksiin, vaan punninnassa on otettava huomioon laajasti kaikki lainsäädännön tuomat valtuudet. Erilaiset paikalliset viranomaiset ovat poikkeus- tai hätätilanteessa oikeutettuja esimerkiksi rajoittamaan yksilöiden vapauksia välttämättömyyden sitä vaatiessa, jolloin päätävällän keskittäminen poikkeusloissa valtioneuvostolle ei ole lähtökohtaista. Myös yhden hallinnonalan ongelmia on arvioitava siitä näkökulmasta, voitaisiinko esimerkiksi puuttuvat resurssit paikata toisen hallinnonalan resursseilla. Käyttöperiaatteiden arvioinnissa on siten kyettävä perustelemaan, miten valmiuslainsäädännön toimivaltuudet paremmin mahdollistavat tilanteen palauttamisen normaaliksi. Jos kysymystä ei kyetä argumentoimaan uskottavasti ja uskottavuuden kannalta myös konkreettisesti, eivät valmiuslain toimivaltuudet pysty täyttämään välttämättömyyden vaatimusta.

⁹⁰ PeVM 2/2020 vp, s. 5; PeVM 8/2020 vp, s. 4 ja 5.

Ks. myös PuVM 3/2010 vp, s. 4

⁹¹ PuVM 3/2010 vp, s. 4 ja Aine ym. 2011, s. 135

⁹² Hidén 27.3.2020, s. 1–2

Konkreettinen argumentointi tarkoittaa toisin sanoen sen perustelemista, mitä ehdotetuilla toimilla on mahdollisuus saavuttaa. Erityisesti tämä korostuu otettaessa toimivaltuuksia käyttöön ensimmäistä kertaa, sillä jatkamisasetuksen perusteluissa on mahdollista tuoda esiin, miten jo käyttöön otetut toimet ovat tai eivät ole vaikuttaneet tilanteen palauttamisessa normaaliksi. Ennakollisuus on yksi mahdollinen argumentti, mutta toimien välttämättömyysvaatimus vaatii silloin raskaat perusteet, joilla pystytään osoittamaan, että toimet ovat ainoa mahdollisuus estää kriisin eskaloituminen. Toisaalta tilanteen suuntaa voi olla vaikea määrittää, jolloin ennakollisuus voi koitua kohtalokkaaksi ja julkinen valta voi esimerkiksi rajoittaa yksilön oikeuksia enemmän kuin tilanteen huomioon ottaen on välttämätöntä. Ennakollisuutta tulisi siis käyttää perusteena varoen, sillä valmiuslainsäädännön mukaiset toimet ovat otettavissa käyttöön nopeastikin.

Oikeasuhtaisuuden täydentäessä välttämättömyyttä sen arviointi ilmentyy käytännössä vasta välttämättömyysvaatimuksen ollessa täytetty. Niin vähäisimmän haitan periaate kuin ajalliset ja alueelliset ulottuvuudet toimivaltuuksia soveltaessa ovat harkintavaltaa rajoittavia tekijöitä, joilla pyritään rajaamaan toimivaltuudet vain sellaisiin, joilla on mahdollisuus saavuttaa valmiuslainsäädännön tavoitteet mahdollisimman pienin uhrauksin. Lisäksi välttämättömyysvaatimukseen liitetty keinojen punninta linkittyy myös oikeasuhtaisuusvaatimukseen – sekä kevään 2020 asiakirjoista että valmiuslainsäädännön esitöistä tulee ilmi keinojen punninta osana oikeasuhtaisuusarviointia. Oikeasuhtaisuutta ei siten voida täyttää, ellei vaihtoehtoisia toimia ole arvioitu keskenään. Oikeasuhtaisuusperiaate rajaa keinojen punninnan myös kokonaishaittojen- ja hyötyjen tarkasteluun. Asetetut keinot on asetettava hyötyjen ja haittojen yhtälöön, jossa tarkastelussa on mikä keinoista tarjoaa suurimmat hyödyt pienimmillä haitoilla.

Puolustustilalain esitöissä tuodaan ilmi, että ”pienemmän edun on väistyttävä suuren tieltä”⁹³. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että yhteiskunnan intressit voidaan poikkeusoloissa asettaa etusijalle ja hetkellisesti madaltaa yksilön etujen toteutumista. Valmiuslainsäädännön tavoitteena on perustuslaissa turvattujen oikeushyvien suojeleminen poikkeusoloissa. Jos esimerkiksi perusoikeuksien rajoittaminen turvaa muiden painavimpien oikeushyvien toteutumisen, on yhteiskunnan velvollisuus turvata nämä oikeushyvät. Esimerkiksi liikkumisen rajoittamista voidaan perustella sillä, että maanpuolustuksen – ja sitä kautta valtiollisen itsenäisyyden säilyttämisen – tärkeä etu sitä vaatii tai se suojelee yksilön oikeutta elämään ja

⁹³ PuVM 6/1990 vp, valiokunnan kannanotot, 23 §

henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Näin välttämättömyys voidaan perustella poikkeuksellisen tilanteen uhkaavan tai rajoittavan painavamman oikeushyvän toteutumista.

”Viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi.” Valmiuslain 4 §, joka jo itsessään määrittää käyttöperiaatteiden keskeisimmäksi arvioinnin lähtökohdaksi tavoiteltavan päämäärän. Ilman päämäärän asettamista on toimivaltuuksien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta käytännössä mahdotonta arvioida, koska toimivaltuudet on sidottu ensiksi valmiuslain 1 §:ssä ja toiseksi puolustustilalain 1 §:ssä määriteltyihin tavoitteisiin. Kuten todettu, päämäärä voi olla jokin valmiuslainsäädännön tavoitteista, mutta käytännössä se tulee kuitenkin olla palautettavissa perustuslakiin. Jos päämääränä on esimerkiksi itsenäisyyden säilyttäminen, on aseelliseen hyökkäykseen liittyvä maanpuolustuksen tarpeiden tyydyttäminen välttämätöntä. Eli yhteiskunnan on tämän päämäärän saavuttamiseksi kyettävä turvaamaan puolustusvoimien toiminta muun muassa maanpuolustuksen taloudellisia edellytyksiä lujittamalla. Kuitenkin mitä epäselvemmistä poikkeusoloista on kysymys, on välttämättömyyden osoittaminen vaikeampaa. Esimerkiksi tartuntataudin mukaisissa poikkeusoloissa pelkästään keinovalikoiman laajuuden vuoksi on vaikeaa päätellä, milloin toimet todella ovat välttämättömiä ja mitkä niistä täyttävät oikeasuhtaisuuden vaatimuksen. Toisin sanoen poikkeusolojen luonne ja vakavuus tuovat omat haasteensa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointiin.

Välttämättömyyden täyttäminen liittyy valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa valmiuslainsäädännön vertailuun. Tarkastelussa toisin sanoen on, kumpi kriisilaeista mahdollistaa itsenäisyyden säilyttämisen. Jos valmiuslain astetta matalammat toimivaltuudet eivät tähän kykene, on puolustustilan asettaminen välttämätöntä. On kuitenkin huomioitava, ettei pelkkä puolustustilalain käyttöönottamisen välttämättömyysarviointi ole riittävää vaan myös yksittäisiä toimia on tarkasteltava etenkin välttämättömyyden näkökulmasta. Koska lakeja sovelletaan aseellisessa hyökkäyksessä rinnakkain, on kuitenkin myös oikeasuhtaisuusvaatimus otettava huomioon toimenpiteitä arvioitaessa.

Kaiken kaikkiaan toimivaltuuksien käyttö on sidottu ennen kaikkea poikkeusolojen olemassaoloon. Välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus tulevat arvioitavaksi vasta poikkeusolojen ollessa käsillä – otettaessa käyttöön valmiuslain tai puolustustilalain antamia toimivaltuuksia. Koska poikkeusoloja on luonnehdittu tilanteeksi, jossa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen edellyttää poikkeuksellisia toimivaltuuksia, näitä valtuuksia ei voi ottaa käyttöön,

mikäli normaaliolojen toimivaltuudet ovat riittävät. Oletus on toimia viranomaisten normaaliorganisaatiolla⁹⁴ muuttamatta toimivaltasuhteita tai lisäämättä toimivaltuuksia. Toisin sanoen poikkeusolojen julistaminen ei aina automaattisesti tarkoita lain tarjoamien toimivaltuuksien käyttöönottoa. Toisaalta perustuslakivaliokunta on todennut, että

poikkeuksellisten toimivaltuuksien käyttämiseen oikeuttava poikkeusolo voi olla käsillä ainoastaan silloin, kun viranomaisten normaalioloissa käyttämät valtuudet eivät riitä tilanteen hallitsemiseksi⁹⁵.

Näin ollen poikkeusoloja julistettaessa tulisi myös arvioida, ovatko normaaliolojen lainsäädännön toimivaltuudet riittäviä. Tämä pohdinta tulisi liittää osaksi poikkeusoloja koskevaa arviointia, jotta voidaan varmistua, ettei valmiuslainsäädännön mukaisien toimivaltuuksien käyttöön oikeuttavia poikkeusoloja julisteta ilman todellista välttämättömyyttä. Käytännössä kysymys on kuitenkin siitä, mikä oikeudellinen funktio poikkeusolojen toteamisella on, mikäli valmiuslainsäädännön tarjoamia toimivaltuuksia ei nähdä välttämättömiksi tai oikeasuhtaisiksi. Mahdollisten tulevien poikkeusolojen ja valmiuslain soveltamisen lisääntymisen jälkeen tai sen aikana poikkeusolojen julistamisen oikeudellinen tarkoitusperä tulisi selvittää. Lisäksi poikkeusolojen ajallisen ulottuvuuden liittäminen lakiin olisi toimivaltuuksien enimmäisaikoja koskevien pykälien kanssa yhtenäisyyden vuoksi perusteltua käsitellä tulevissa tutkimuksissa.

⁹⁴ HE 3/2008 vp, s. 37

⁹⁵ PeVM 2/2020 vp, s. 3