

Sanni Tyynismaa

EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUKSEN SOPIMUSVELVOITTEISTA POIKKEAMINEN

Hätätilailmoitus tartuntatautiperusteisissa
poikkeusoloissa

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Kandidaatintutkielma

Toukokuu 2021

TIIVISTELMÄ

Sanni Tynysmaa: Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimusvelvoitteista poikkeaminen – hätätilailmoitus tartuntatautiperusteisissa poikkeusoloissa

Kandidaatintutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeus

Toukokuu 2021

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella Suomen mahdollisuuksia poiketa tulevaisuuden tartuntatautiperusteisissa poikkeusoloissa eli pandemioissa Euroopan ihmisoikeussopimuksesta hätätilailmoituksen avulla. Sopimuksen 15 artikla mahdollistaa hätätilailmoituksen tekemisen ja edelleen ihmisoikeuksista poikkeamisen yleisen hätätilan aikana, mutta valmiuslaki sallii poikkeamisen ainoastaan aseellisissa hyökkäyksissä ja niiden uhkatiloissa. Perustuslaissa sen sijaan poikkeaminen sallittaisiin laajemmin myös muunlaisissa kriisityypeissä. Niinpä kotimaiset lait ihmisoikeuspoikkeuksien ympärillä ovat keskenään ristiriidassa, eivätkä ne täysin vastaa kansainvälisiä ihmisoikeusmääräyksiä.

Lainsäädännön ristiriitaisuuden selvittäminen pandemioiden osalta on yksi tutkimuksen tavoitteista. Lisäksi tavoitteena on ehdottaa juridista ratkaisumallia mahdollisiin tuleviin tartuntatautikriiseihin. Nykyinen malli ei toimi, sillä se pohjautuu näkemykseen, jonka mukaan pandemia ei voi olla ihmisoikeuspoikkeuksien kannalta tarvittavan vakava kriisi. Keväällä 2020 alkanut koronapandemia on kuitenkin saattanut muuttaa tilanteen. Tutkimuskysymys siten on, tulisiko pandemia liittää osaksi valmiuslain 5.2 §:ää, jossa säädetään poikkeamisen sallivista poikkeusoloista.

Tutkimus on lainopillinen. Säännösten määritelmiä ja suhteita hahmotellen se pyrkii vastaamaan tutkimuskysymykseen ja -tavoitteisiin lainopillisen systematisoinnin kautta. Aineisto koostuu keskeisestä oikeudellisesta sääntelystä, lainvalmisteluaineistosta ja kirjallisuudesta käyttäen myös kevään 2020 poikkeusoloja tulkinnan apuna sekä käytännön esimerkkinä. Tältä osin tutkimus käsittelee lyhyesti etenkin Viron toimintaa koronapandemiassa, sillä se teki kriisin johdosta tutkimuksessa tarkoitettua hätätilailmoituksen Euroopan neuvostolle.

Tutkimus esittää nykyisen lainsäädännön olevan kestävä, sillä tulevaisuuden pandemioissa Suomen toimivalta kriisin hallitsemiseksi on ristiriitaisuuden johdosta yhtäältä rajallista ja toisaalta epäselvää. Tuloksena tutkimus tarjoaa päivitetyn momentin valmiuslain 5 §:ään, joka ottaisi jatkossa huomioon myös sen mahdollisuuden, että pandemia voi pahimmillaan luoda kansakunnan elämää uhkaavan yleisen hätätilan. Uuden lainsäädännön nojalla Suomi voisi myös pandemiassa saada legitimiä ylimääräistä valtaa, jonka käyttöön kuitenkin kohdistuisi hätätilailmoituksen kautta ulkopuolista valvontaa. Näin varmistettaisiin, että ihmisoikeuksista poikkeaminen on välttämätöntä, väliaikaista ja hallittua.

Avainsanat: Euroopan ihmisoikeussopimus, hätätilailmoitus, pandemia, ihmisoikeuspoikkeukset, valmiuslaki, perustuslaki

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällys

LÄHTEET.....	III
LYHENTEET	VII
KUVIOT	VII
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimusaiheen esittely	1
1.2 Tutkimuskysymys	4
1.3 Metodi	5
2 HÄTÄTILAILMOITUS EUROOPAN NEUVOSTOLLE.....	7
2.1 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla	7
2.2 Käyttöönotto koronapandemian aikana	9
2.2.1 Yleistä	9
2.2.2 Viron kanta.....	11
3 IHMISOIKEUSPOIKKEUKSET SUOMESSA.....	13
3.1 Lainsäädännölliset lähtökohdat.....	13
3.2 Pandemia ja ihmisoikeuspoikkeukset: perustuslain ja valmiuslain ristiriidat.....	14
3.2.1 Perustuslain 23 § ja valmiuslaki.....	14
3.2.2 Valmiuslaki poikkeuslakina.....	15
3.3 Suhtautuminen poikkeamiseen keväällä 2020	16
4 PANDEMIA JA VALMIUSLAIN 5 §	18
4.1 Taustaa	18
4.2 Ratkaisuehdotus: valmiuslain muuttaminen	20
5 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	22

LÄHTEET

Säädökset ja yleissopimukset

Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS
63/1999

Suomen perustuslaki 731/1999

Tartuntatautilaki 1227/2016

Valmiuslaki 1552/2011

Virallislähteet

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

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

HE 13/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

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

PeVM 3/2020 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta (M 2/2020 vp)
valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi.

PeVM 6/2020 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksista
(M 4/2020 vp ja M 6/2020 vp) varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen
järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista ja varhaiskasvatuksen sekä
opeuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista annetun
valtioneuvoston asetuksen 3 §:n muuttamisesta.

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

Valtioneuvoston kanslia: Valtioneuvoston päätös VNK/2020/31.

Oikeustapaukset

Lawless v. Ireland no. 3, 332/57, court (chamber), 14.11.1960.

The Greek Case, 3321/67; 3322/67; 3323/67 ja 3344/67, 31.5.1968.

A. and Others v. the United Kingdom, 3455/05, 19.2.2009.

Kirjallisuus

Aine, Antti – Nurmi, Veli-Pekka – Ossa, Jaakko – Penttilä, Teemu – Salmi, Ilkka – Virtanen, Vesa:
Moderni kriisilainsäädäntö. Helsinki WSOYpro Oy, 2011. (Aine ym. 2011.)

- Greene, Alan: Separating Normalcy from Emergency: The Jurisprudence of Article 15 of the European Convention on Human Rights. *German Law Journal*, vol. 12, no. 10, Cambridge University Press, 2019, s. 1764–1785.
- Greene, Alan: States should declare a State of Emergency using Article 15 ECHR to confront the Coronavirus Pandemic. *Strasbourg Observers*, 1.4.2020. [<https://strasbourgobservers.com/2020/04/01/states-should-declare-a-state-of-emergency-using-article-15-echr-to-confront-the-coronavirus-pandemic/>] (5.2.2021)
- Heikkonen, Johannes – Kataja, Pauli – Lavapuro, Juha – Salminen, Janne – Turpeinen, Mira: Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018. Valtioneuvoston kanslia, 2018. (Heikkonen ym. 2018.)
- Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.
- Ketola, Henriikka: Perusoikeuksien rajoittaminen tartuntatauteihin liittyvissä poikkeusoloissa. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, 14.4.2020.
- Klamberg, Mark: Reconstructing the Notion of State of Emergency. Stockholm Faculty of Law Research Paper Series no 66. Stockholm University, 2016.
- Kolehmainen, Antti: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Toim. Tarmo Miettinen. Edilex Edita Publishing Oy 2015.
- Molloy, Sean: Covid-19 and Derogations Before the European Court of Human Rights. *Verfassungsblog*, 10.4.2020. [<https://verfassungsblog.de/covid-19-and-derogations-before-the-european-court-of-human-rights/>] (7.1.2021)
- Scheinin, Martin: COVID-19 Symposium: To Derogate or Not to Derogate? *Opinio Juris*, 6.4.2020. [<http://opiniojuris.org/2020/04/06/covid-19-symposium-to-derogate-or-not-to-derogate/>] (7.10.2020)
- Scheinin, Martin – Rautiainen, Pauli: Koronakriisin uusissa toimissa valmiuslain nojalla ollaan nyt poikkeamassa ihmisoikeussopimuksista – valtioneuvosto leikkii jumalaa. *Perustuslakiblogi*, 26.3.2020. [<https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/03/26/martin-scheinin-pauli-rautiainen-koronakriisin-uusissa-toimissa-valmiuslain-nojalla-olla-nyt-poikkeamassa-ihmisoikeussopimuksista-valtioneuvosto-leikkii-jumalaa/>] (6.11.2020)
- Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: *Sosiaalioikeus*. Helsinki Talentum Pro, 2016.
- WHO: *Pandemic Influenza Preparedness and Response: a WHO guidance document*. World Health Organization, 2009.

Verkkolähteet

- Council of Europe: Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5). Notifications under Article 15 of the Convention in the context of the COVID-19 pandemic. Council of Europe 2020a. [<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354>] (7.10.2020)
- Council of Europe: Permanent Representation Estonia to the Council of Europe. Declaration related to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5). Notification – JJ9017C Tr./005-229, 2020. Council of Europe 2020b. [<https://rm.coe.int/16809cfa87>] (7.10.2020)
- European Court of Human Rights: Factsheet – Derogation in time of emergency. Press Unit Unité de la Presse. September 2020. [https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_ENG.pdf] (5.10.2020)
- European Court of Human Rights: Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in time of emergency. Council of Europe/European Court of Human Rights, 2019. [https://www.echr.coe.int/documents/Guide_Art_15_ENG.pdf] (6.11.2020)
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö: Uusi koronavirus lisätään yleisvaarallisten tartuntatautien joukkoon – tavoitteena estää taudin leviäminen. 13.2.2020. [<https://stm.fi/-/uusi-koronavirus-lisataan-yleisvaarallisten-tartuntatautien-joukkoon-tavoitteena-estaa-taudin-leviaminen>] (11.4.2021)
- Ulkoministeriö: Koronan vaikutukset Australian talouteen. [https://um.fi/edustustojen-raportit/-/asset_publisher/W41AhLdTjdag/content/koronan-vaikutukset-australian-talouteen/384951] (19.5.2021)
- Valtioneuvosto: Koronakriisin vaikutukset ja suunnitelma epidemian hallinnan hybridistrategiaksi. Exit- ja jälleenrakennustyöryhmän 1. vaiheen raportti. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:12. Valtioneuvosto Helsinki, 2020. [https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/21411573/VN_2020_12.pdf] (4.11.2020)
- Valtioneuvosto: Poikkeusolot VNK/2021/21. [<https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f80711e0a>] (Luettu 4.3.2021)
- WHO: COVID-19 situation in the WHO European Region. Data as of: 02 December 2020, 10:00 (CET). [<https://who.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/ead3c6475654481ca51c248d52ab9c61>] (2.12.2020)

Muut lähteet

Asiantuntijalausunto EDK-2020-AK-291052 M 2/2020 vp PeV 17.03.2020 valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti.

Asiantuntijalausunto EDK-2020-AK-291091 M 2/2020 vp PeV 17.03.2020 professori Kaarlo Tuori.

Eduskunnan täysistunto 18.3.2020, PTK 27/2020 vp.

Eduskunnan täysistunto 19.3.2020, PTK 29/2020 vp.

Eduskunnan täysistunto 24.3.2020, PTK 31/2020 vp.

Eduskunnan täysistunto 26.3.2020, PTK 36/2020 vp.

Eduskunnan täysistunto 16.4.2020, PTK 55/2020 vp.

LYHENTEET

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus SopS 63/1999
HE	hallituksen esitys
KP-sopimus	kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ja siihen liittyvä valinnainen pöytäkirja yksilövalituksista SopS 7–8/1976
PL	Suomen perustuslaki 731/1999 (perustuslaki)
TTL	tartuntatautilaki 1227/2016
ValmL	valmiuslaki 1552/2011
WHO	Maailman terveysjärjestö
YK	Yhdistyneet Kansakunnat

KUVIOT

Kuvio 1. Kumulatiiviset koronatartunnat hätätilailmoituksen tehneissä maissa aikavälillä 1.3.–1.12.2020.

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaiheen esittely

Ihmisoikeudet luovat kansalliselle sääntelylle pohjan. Ne ovat perustavanlaatuisuudellaan yksilön oikeuksien vähimmäisturva, *lex superior*, joka kohoaa oikeuksien hierarkiassa ylimmälle portaalle. Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) muodostaa yhdessä Euroopan unionin lainsäädännön kanssa kansallisia lakeja ylemmän tason ja kuuluu siten unionin oikeuden ohella vahvimpiin auktoriteettilähteisiin.¹ Lähtökohtaisesti ihmisoikeudet ovat pysyväisluontoisia, eikä niistä voida poiketa. Ehdottomia hätätilanteita varten EIS kuitenkin tarjoaa valtioille mahdollisuuden heikentää tiettyjä ihmisoikeuksia sillä tarkoituksella, että heikentämistoimien myötä saatu ylimääräinen toimivalta riittää hätätilanteen purkamiseksi. Näin ollen on siis määritelty, että tietyissä tilanteissa valtion etu voi ylittää yksilön edun, jotta valtio ja sen kansa selviytyvät niitä uhkaavista kriiseistä. Samalla hätätilanteet asettavat myös yksilön ihmisoikeudet eriarvoiseen asemaan, sillä joissain tilanteissa valtio voi joutua heikentämään muita ihmisoikeuksia voidakseen turvata absoluuttiset ihmisoikeudet, kuten oikeuden elämään.

Vuonna 2020 uutisotsikoita hallinnut koronavirus toi mukanaan muun muassa epäjärjestyttä, huolta ja kuolemaa, eikä tilanne ole vielä keväällä 2021 saanut lopullista ratkaisua. Viruksen aiheuttama COVID-19-epidemia kasvoi maaliskuussa 2020 pandemiaksi, ja taudin hillitseminen sekä leviämisen estäminen vaativat useilta valtioilta rajuja toimenpiteitä. Kriisin ohella kevät nosti pintaan poikkeusolojen ja hätätilan käsitteet myös Suomessa. Muiden valtioiden tavoin Suomi julistautui maaliskuussa poikkeusoloihin. Tuota julistusta seurasi valtakunnallinen perus- ja ihmisoikeuksien heikentyminen: lähiopetus keskeytettiin, kokoontumista rajoitettiin, liikkumista kontrolloitiin ja ravitsemisliikkeiden toimintaan puututtiin.² Poikkeusolojen käsite ja sen määrittely vaihtelevat valtioittain suuresti³, mutta Suomen näkökulmasta kyse on valmiuslain (1552/2011) 3 §:n mukaisista tilanteista, joita ovat aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys tai niiden uhka, väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, erityisen vakava suuronnettomuus sekä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta

¹ Hirvonen 2011, s. 43.

² Valtioneuvosto 2020, s. 40–60.

³ Heikkonen ym. 2018, s. 59–60.

vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Suomessa poikkeusolojen ja hätätilan käsitteet ovat myös jokseenkin synonyymiset, sillä poikkeusolojen julistaminen luo hätätilan.

Poikkeusolojen lainsäädäntöä kutsutaan myös kriisilainsäädännöksi. Tähän lainsäädäntöön turvautumisen tarkoituksena on antaa viranomaisille legitiimisti sellaista ylimääräistä valtaa, jota normaalioloissa ei hyväksyttäisi.⁴ Hätätilan aikana valtiot tarvitsevat joustavuutta toimiakseen tehokkaasti yhteiskuntaa uhkaavia tilanteita vastaan. Tällöin valtiolla tulee olla käytettävissään kaikki mahdollinen valta tilanteen helpottamiseksi, vaikka siihen vaadittavilla toimilla olisi negatiivinen vaikutus tiettyihin oikeuksiin.⁵ Toisaalta ihmisoikeuksien vankan ja pysyvän aseman takia niiden rajoittamista voidaan pitää kyseenalaisena. Perustuslain (731/1999) 22 § edellyttää, että julkinen valta turvaa ihmisoikeudet. Voidaanko pykälää pitää oikeusperustana ihmisoikeusmyönteiselle laintulkinnalle?⁶

Jos ihmisoikeudet ovat *lex superior*, tulisi ristiriitaiset tilanteet ratkaista niiden hyväksi. Tällaisiin ristiriitoihin ei tosin sisälly valtion ja yksilön väliset intressierot eivätkä eriarvoiset ihmisoikeudet, sillä yllä mainitun mukaisesti kyse on EIS:n itsensä hyväksymästä järjestelmästä. Sen sijaan tarkastelun kohteeksi päätyvät kansalliset normit. Tartuntatautiperusteisissa poikkeusoloissa oleellinen kriisilainsäädäntö sisältyy valmiuslain lisäksi tartuntatautilakiin (1227/2016) sekä perustuslakiin, jonka 23 § muodostaa kriisilainsäädännön pohjan. Suomen kriisilainsäädäntö on tosin tietyiltä osin keskenään ristiriitaista, ja siinä missä yksi laki hyväksyisi ihmisoikeuspoikkeukset myös tartuntatautiperusteisissa poikkeusoloissa, sallii toinen vain rajoittamisen.

Rajoitukset ja poikkeukset eroavat toisistaan olennaisesti. Ihmisoikeuksia voidaan rajoittaa myös niin kutsutuissa normaalioloissa ihmisoikeuksien hyväksytyjen rajoitusperiaatteiden mukaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa, että valtio voi rajoittaa esimerkiksi kokoontumis- ja yhdistymisvapautta, jos siitä on säädetty lailla ja se on välttämätöntä muun muassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden vuoksi.⁷ Ihmisoikeuksista poikkeaminen on sen sijaan rajumpi toimenpide, johon voidaan ryhtyä vain poikkeusoloissa.⁸

⁴ Klamberg 2016, s. 1.

⁵ Molloy, Verfassungsblog 2020.

⁶ Ks. Tuori – Kotkas 2016, s. 151.

⁷ Ks. Euroopan ihmisoikeussopimus, 11 artiklan 2 kohta.

⁸ Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei nimenomaisesti vaadita virallista hätätilan (poikkeusolojen) julistamista, mutta ihmisoikeustoimikunta on katsonut, että sopimusvelvoitteista poikkeaminen edellyttää silti jonkinlaista muodollista hätätilan julistamista. Ks. HE 3/2008 vp, s. 17.

Poikkeukset voidaan hyväksyä ihmisoikeussopimuksissa määrätyin periaattein, ja poikkeuksiin ryhtyessään valtion tulee pitää kansainvälinen yhteisö tietoisena toimistaan. Tietoisena pitämisestä määrätään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklassa, jonka 3 kohdassa tarkoitettua ilmoittamista kutsutaan myös hätätilailmoitukseksi. Artiklan mukaan sopimuksesta poikkeavan valtion tulee pitää Euroopan neuvoston sihteeri täysin tietoisena toimistaan ja niihin johtaneista syistä sekä ilmoittaa hänelle, milloin näistä toimista on luovuttu ja yleissopimuksen kaikkia määräyksiä jälleen noudatetaan. Hätätilailmoitus on edellytys 15 artiklan soveltamiselle. Ilman sitä valtiolla on käytettävissään vain normaalioloissakin sallitut ihmisoikeusrajoitukset. Rajoituksista poikkeuksiin siirtyminen on juridinen prosessi, sillä voidakseen poiketa valtion tulee arvioida toimien välttämättömyyttä suhteessa hätätilan vakavuuteen. Poikkeamisen lainmukaisina edellytyksinä on, että hätätilanne uhkaa kansakunnan elämää ja että toimet ovat vain siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii, eivätkä nämä toimet saa olla ristiriidassa muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa.

Suomi on sitoutunut Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja olisi siten voinut tehdä laillisen päätöksen poiketa sopimusvelvoitteistaan koronakriisin keskellä. Mutta vaikka poikkeusolot julistettiin, hätätilailmoitusta ei koskaan tehty. Päätöksen taustalla on kansallinen lainsäädäntö, joka omista ristiriitaisuuksistaan huolimatta tuotti tilanteessa yksiselitteisen vastauksen: hätätilailmoitusta ei tule tehdä pandemian johdosta.

Nykyinen lainsäädäntö tulee kuitenkin voida kyseenalaistaa. Hätätilailmoituksen myötä Suomi olisi legitimiin saanut erityistä valtaa kohdata kriisi, vaikka se olisi tarkoittanut joidenkin ihmisoikeuksien heikentymistä. Kansallinen kriisilainsäädäntö ei ole täysin yhtenäinen kansainvälisen sääntelyn tai edes itse itsensä kanssa, ja siksi sitä tulee tarkastella yksityiskohtaisemmin. Ristiriitaisuuksia perustuslain 23 §:n ja valmiuslain säännösten välillä on pyritty selvittämään jo pitkään⁹, mutta työ jatkuu yhä. Lisäksi on kriisin ajankohtaisuuden takia perusteltua tutkia siihen olennaisesti liittyvää tartuntatautilakia, joka yhdessä valmiuslain kanssa sisältää varsinaiset perus- ja ihmisoikeuksia heikentävät toimet. Näihin lakeihin ja kansainväliseen sääntelyyn sekä terveysviranomaisten ohjeistuksiin perehtymällä voidaan esittää kannanotto siitä, onko nykyinen toimintamalli – hätätilailmoituksen tekemättä jättäminen pandemiatilanteessa – tulevaisuudessa riittämätön vastaus koronaviruksen kaltaisissa tartuntatautikriiseissä.

⁹ PeVL 6/2009 vp, s. 4.

1.2 Tutkimuskysymys

Valmiuslain 3 §:ssä määritellään mahdolliset poikkeusolotilanteet, joihin lukeutuu myös vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Keväällä 2020 alkanut koronakriisi liitettiin luonnollisesti tähän poikkeusolojen määritelmään. Tartuntatautiperusteiset poikkeusolot eivät kuitenkaan mahdu lain 5 §:n 2 momentin mukaisiin poikkeusolotilanteisiin, joissa valtion tulisi tehdä hätätilailmoitus Euroopan neuvostolle. Toisin sanoen valmiuslakia säädettäessä tartuntatautiperusteisia poikkeusoloja ei ole nähty niin vakavana tilanteena, että valtion tulisi turvautua ihmisoikeuspoikkeuksiin.¹⁰ Tästä syystä hätätilailmoitusta ei ikinä tehty.

Martin Scheinin ja Pauli Rautiainen esittävät näkemyksen, jonka mukaan valmiuslain 5 §:ää tulisi tulkita väljemmin kuin ensi lukaisulla saattaisi ajatella: oletuksena nimittäin on, että aseellisissa hyökkäyksissä ja niiden uhissa hätätilailmoitus tehdään ikään kuin automaattisesti, kun taas suuronnettomuuksissa ja tartuntatautiperusteisissa poikkeusoloissa oletusajatus on, ettei hätätilailmoitusta tai ihmisoikeuspoikkeuksia tarvita, mutta niihin voidaan silti vakavassa tilanteessa ja painavin perustein turvautua.¹¹ Olisiko Suomi siis kuitenkin voinut tehdä hätätilailmoituksen, vaikkei valmiuslaki sitä suoraanaisesti salli koronaviruksen kaltaisissa kriiseissä?

Henriikka Ketola on sivunnut aihetta tutkielmassaan otsikolla ”Perusoikeuksien rajoittaminen tartuntatauteihin liittyvissä poikkeusoloissa.”¹² Tutkielman kohteena on yksilön, tarkemmin potilaan, perusoikeussuojan tarkastelu tartuntatautiperusteisissa poikkeusoloissa. Tuloksina Ketola esittää, että rajoitusten tulee olla tilanteen mukaisesti välttämättömiä ja oikeassa suhteessa saavutettuun etuun nähden. Hätätilailmoituksen ja ihmisoikeuksista poikkeamisen sijasta paino on siten perusoikeuksien rajoittamisessa.

Tässä tutkielmassa tarkastelun kohde on puolestaan hätätilailmoituksen mahdollisuudessa, joka Suomella voisi olla tulevaisuuden pandemioissa. Nykyinen koronakriisi on jatkunut jo vuoden, ja siksi on ajankohtaista pohtia, tulisiko valmiuslain 5 §:n 2 momentti päivittää koskemaan myös pandemioita. Tutkielman tarkoituksena on siten selvittää, voisiko Suomi jatkossa tehdä

¹⁰ Lausunnossaan PeVL 6/2009 vp perustuslakivaliokunta on todennut, että ”...vaaralliset tartuntataudit eivät edes vakavina ole sellaisia poikkeusoloja, jotka voitaisiin perustuslain 23 §:n tarkoittamassa merkityksessä rinnastaa Suomeen kohdistuvaan aseelliseen hyökkäykseen.”

¹¹ Scheinin – Rautiainen, Perustuslakiblogi 2020.

¹² Ketola 2020.

hätätilailmoituksen – eli poiketa ihmisoikeuksista – myös tartuntatautiperusteisissa poikkeusoloissa. Kansallinen näkemys tällä hetkellä on, ettei ilmoitusta tehdä eikä ihmisoikeuksista poiketa, mutta Euroopassa on havaittavissa toisenlainenkin traditio. Muun muassa Viro teki koronapandemian johdosta hätätilailmoituksen ja päätyi siten poikkeamaan ihmisoikeuksista EIS:n 15 artiklan nojalla. Tutkimuskysymys siis on, pitäisikö pandemiaa liittää valmiuslain 5 §:n 2 momentin mukaisiin tilanteisiin, joissa Suomen tulee ilmoittaa Euroopan neuvostolle lain II osan soveltamisen aloittamisesta ja lopettamisesta. Tutkimus ei kuitenkaan keskity siihen, miten oikeuksista poikkeaminen ja rajoittaminen käytännössä eroavat toisistaan.

Euroopan neuvoston lisäksi hätätilailmoituksen voi tehdä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) mukaisesti Yhdistyneille Kansakunnille (YK). Tutkimus on kuitenkin rajattu EIS:n ympärille, eikä KP-sopimusta käsitellä muutoin kuin siltä osin, kun se on olennaista ja mielekästä tutkimuksen kannalta. Lopulta oikeus on aina kokonaisuus.¹³ Suomea – ja samalla Euroopan ihmisoikeussopimusta – ei voida irrottaa kansainvälisestä kontekstista, ja siksi KP-sopimuksen sekä YK:n alla toimivan Maailman terveysjärjestö WHO:n ohjeiden sivuaminen voi olla perusteltua.

1.3 Metodi

Tutkielman perimmäinen kysymys on oikeustieteellinen, ja vastausta siihen voidaan hakea lainopillisin menetelmin. Perinteisesti lainoppi on tulkintaa eli oikeussääntöjen sisällön selvittämistä, oikeusperiaatteiden punnintaa sekä oikeussäännösten systematisointia.¹⁴ Vallitsevan lainopin mukaisesti tutkielma vastaa ensin kysymykseen siitä, mitä oikeus on, ja esittää sen jälkeen *de lege ferenda* -tutkimuksen avulla lainsäädännöllisen ratkaisumallin.¹⁵ Kysymykseen vallitsevasta oikeudesta ja sen sisällöstä vastataan tarkemmin systematisoinnilla, jonka tarkoituksena on selvittää normien väliset suhteet. Tähän liittyen tutkielma kokoaa yhteen kansallista ja kansainvälistä sääntelyä koskien hätätilailmoitusta. Käsitettä ei itsessään käytetä säädösteksteissä, vaan juridisesti kyse on ihmisoikeuksista poikkeamisesta poikkeusoloissa. Lisäksi tulkinnan apuna toimivat aihetta koskettavat hallituksen esitykset sekä valiokuntalausunnot ja -mietinnöt. Tulkintakannanottojen tulee lopulta olla perusteltuja ja käsittää kaikki asianhaarat, joten terveysviranomaisten ohjeistus ja arviointi pandemiatilanteiden suhteen on myös otettu huomioon.

¹³ Kolehmainen 2015, s. 13.

¹⁴ Kolehmainen 2015, s. 7.

¹⁵ Ks. Kolehmainen 2015, s. 2–3.

Perus- ja ihmisoikeusmyönteisessä lainopissa on yleisesti korostettu arvoperusteista tulkintaa.¹⁶ Tutkimuskysymys siitä, tulisiko Suomen tehdä hätätilailmoitus pandemiatilanteessa, on viime kädessä ihmisoikeusmyönteinen. Se toki arvottaa toisia ihmisoikeuksia (oikeus elämään ja oikeus turvallisuuteen) korkeammalle kuin toisia, mutta kyse on ennen kaikkea Maslow'n tarvehierarkian mukaisista fundamentaalisista tarpeista selviytyä. Moraalisesti tarkasteltuna oikeutta elämään saatetaan pitää arvokkaampana oikeutena kuin esimerkiksi liikkumisvapautta. Vastakkain asetettuna kysymys kuuluu, voidaanko liikkumisvapautta rajoittaa, jos voidaan perustellusti uskoa, että tällä turvataan henkilön oikeus elämään. On arvoperusteisuuden mukaista selvittää oikeusjärjestelmän perustavat arvot, jotka pohjautuvat yleisiin oikeusperiaatteisiin, perus- ja ihmisoikeuksiin sekä demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteisiin.¹⁷

Tutkimuskysymystä tarkastellaan vallitsevaa koronapandemiaa ja sen aikaista virallisaineistoa apuna käyttäen. Tarkoitus on lopulta vastata kysymykseen hätätilailmoituksen tekemisestä yleisesti tartuntatautiperusteisissa poikkeusoloissa, ei pelkästään koronaviruksen luomassa tilanteessa. Suomen lisäksi muiden maiden, erityisesti Viron, koronatoimet ovat tarkastelun kohteena. Käsittely on tarpeen, sillä Viro oli keväällä 2020 yksi niistä kymmenestä valtiosta, jotka tekivät hätätilailmoituksen Euroopan neuvostolle koronaviruksen johdosta.¹⁸ Vaikka koronapandemian rooli tutkimuksessa on toimia tekstin läpi johdattavana esimerkkitapauksena, sen käyttäminen yksinään ei ole silti mutkatonta. Ensinnäkin tartuntatauteja on olemassa eri tasoisia, ja ne voidaan tartuntatautilain 4 §:n mukaisesti jakaa yleisvaarallisiin, valvottaviin sekä muihin tartuntatauteihin. Lisäksi vallitseva koronapandemia on toistaiseksi ainoa tilanne, jossa Suomi on soveltanut nykyistä valmiuslakia. Aikaisempaa valmiuslakia ei puolestaan sovellettu koskaan.¹⁹

¹⁶ Hirvonen 2011, s. 40.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Council of Europe 2020a.

¹⁹ PeVM 11/2020 vp, s. 6.

2 HÄTÄTILAILMOITUS EUROOPAN NEUVOSTOLLE²⁰

2.1 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla

Euroopan neuvosto on Euroopan unionista irrallinen ihmisoikeusjärjestö, johon kuuluu 47 jäsenmaata. Kaikki jäsenet ovat samalla Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) sopimuspuolia. Myös Suomi on säätänyt lain sopimuksen hyväksymisestä vuonna 1990.²¹ Kyseessä on sopimus, jonka myötä valtioilla on velvollisuus kunnioittaa ja taata sopimuksessa määritellyt ihmisoikeudet jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalle (1 artikla). Hätätilanteessa näiden oikeuksien rajoittaminen voi kuitenkin pelastaa ihmishenkiä, ja siksi ihmisoikeuksille on jouduttu luoda rajoitusjärjestelmä, joka mahdollistaa joidenkin oikeuksien rajoittamisen sekä oikeuksista poikkeamisen. Absoluuttiset ihmisoikeudet, muun muassa oikeus elämään ja kidutuksen kieltö, ovat ainoita ihmisoikeuksia, joiden rajoittaminen ja joista poikkeaminen on ehdottomasti kielletty. Muilla Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatuilla oikeuksilla on niiden artikloissa määrätyt, hyväksytyt rajoitusperusteet. Hätätilamääräys löytyy 15 artiklasta, jonka nojalla valtiolla on mahdollisuus poiketa sopimusvelvoitteistaan hätätilan aikana. Artikla koostuu kolmesta kohdasta, joista 1 kohdassa määrätään:

Sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää, korkeat sopimuspuolet voivat ryhtyä toimiin, jotka merkitsevät poikkeamista niiden tämän yleissopimuksen mukaisista velvoitteista, siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii edellyttäen kuitenkin, etteivät tällaiset toimet ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa.

Kohta luo kolme ehtoa sopimusvelvoitteista eli ihmisoikeuksista poikkeamiselle. Ehdoista ensimmäinen on hädän luonne – tilanteen tulee tavalla tai toisella uhata kansakunnan elämää. Artikla mainitsee nimeltä sodan, jolloin kyseessä on tilanne, jossa sen vakavuutta ei tarvitse erikseen arvioida. Oletuksena on, että sota on hätätilanteena kansakunnan elämää uhkaava. Sen sijaan käsite ”muu yleinen hätätila” luo alueen, jonka täyttymisen arviointia tulee tarkastella lähemmin. Joidenkin näkemysten mukaan ”yleistä hätätilaa” ei voida tyhjentävästi määrittellä, vaan jokainen tapaus tulisi

²⁰ Hätätilailmoituksen tekeminen ei ole täysin harvinaista, vaikkei myöskään tavallista. Viimeisen 70 vuoden aikana tapauksia on ollut useita. Niistä muutamia merkittäviä tuomioistuimen arvioitaviksi tulleita tapauksia on ollut muun muassa Irlannin vapaudenriistotapaus (Lawless v. Ireland no. 3, 332/57), Kreikan laajat ihmisoikeusrikkomukset (The Greek Case, 3321/67; 3322/67; 3323/67 ja 3344/67) sekä Ison-Britannian hätätila syyskuun 11. päivän terroritekojen jälkeen (A. and Others v. the United Kingdom, 3455/05).

²¹ Laki ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä (SopS 18/1990).

käsitellä erikseen.²² Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on kuitenkin muodostunut neljä kriteeriä kansakunnan elämää uhkaavalle yleiselle hätätilalle: 1) hädän tulee olla todellinen tai välittömästi uhkaava, 2) hädän vaikutusten tulee koskettaa koko kansakuntaa, 3) järjestäytyneen yhteiskuntaelämän jatkuvuus tulee olla uhattuna ja 4) kriisin tai vaaran tulee olla poikkeuksellinen.²³ Tuomioistuimen mukaan yleisen hätätilan määritelmä on siten ”selkeä”.²⁴ Tästä huolimatta valtiolla itsellään on valta ja vastuu päättää, milloin yleinen hätätila uhkaa sen kansakunnan elämää ja mitkä toimet ovat tarpeellisia hätätilan torjumiseksi.²⁵ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin arvioi vain sitä, ovatko toimet olleet välttämättömän tarpeellisia.²⁶ Tämä arviointi liittyy sopimusvelvoitteista poikkeamisen toiseen ehtoon, jonka mukaan korkea sopimuspuoli eli valtio voi poiketa velvoitteistaan siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii. Tuomioistuin arvioi muun muassa sitä, olisivatko tavalliset lait riittäneet vastaamaan yleisen hätätilan tuomaan uhkaan, olivatko toimenpiteet todella reagointia hätätilanteeseen ja käytettiinkö toimia siihen tarkoitukseen, johon ne myönnettiin.²⁷ Toisin kuin yleisen hätätilan määrittelyssä, välttämättömyyden arviointi kohdistuu vain niihin olosuhteisiin, jotka vallitsivat toimenpiteitä käyttöön otettaessa. Kolmas ja viimeinen ehto sopimusvelvoitteista poikkeamiselle on, etteivät toimet ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa.

EIS:n 15 artiklan 2 kohdassa puolestaan määrätään:

Tämän määräyksen nojalla ei voida poiketa 2 artiklasta, paitsi silloin kun on kysymys laillisista sotatoimista johtuvista kuolemantapauksista, eikä 3, 4 (1 kappale) ja 7 artiklasta.

Määräys asettaa sopimuksessa turvatut ihmisoikeudet eriarvoiseen asemaan. Sen mukaan oikeus elämään (2 artikla), kidutuksen kielto (3 artikla), orjuuden ja pakkotyön kielto (4 artikla) ja taannehtivuuskielto (7 artikla) ovat koskemattomia sekä 2 artiklan laillisia sotatoimia lukuun ottamatta absoluuttisia. Näistä artikloista ei voida poiketa edes hätätilailmoituksella, josta määrätään artiklan 3 kohdassa. Muista ei-absoluuttisista oikeuksista poikkeaminen voidaan sallia. Hätätilassa sopimus siis asettaa toiset ihmisoikeudet painavampaan vaakakuppiin kuin toiset. Absoluuttiset ihmisoikeudet ovat siten etusijalla.

²² Ks. Klamberg 2016, s. 15.

²³ Denmark, Norway, Sweden and the Netherlands v. Greece (3321/67, 3322/67, 3323/67 ja 3344/67) ja Klamberg 2016, s. 15.

²⁴ European Court of Human Rights 2019, s. 6.

²⁵ European Court of Human Rights 2019, s. 6–7.

²⁶ Klamberg 2016, s. 16.

²⁷ European Court of Human Rights 2019, s. 8.

Lopuksi niin sanottuun hätätilailmoitukseen liittyvä määräys sisältyy EIS:n 15 artiklan 3 kohtaan:

Korkean sopimuspuolen, joka käyttää hyväkseen oikeutta poiketa yleissopimuksesta, tulee pitää Euroopan neuvoston pääsihteeri täysin tietoisena toimistaan ja niihin johtaneista syistä sekä ilmoittaa hänelle, milloin näistä toimista on luovuttu ja yleissopimuksen kaikkia määräyksiä jälleen noudatetaan.

Tarkoitus on, että poikkeustoimista tulee julkisia valtion ilmoittaessaan niistä Euroopan neuvoston pääsihteerille.²⁸ Lisäksi muut sopimuspuolet saavat pääsihteerin kautta tiedon toisen valtion poikkeuksista. Hätätilailmoitus on välttämätön, sillä virallisen ja julkisen ilmoituksen puuttuessa 15 artiklaa ei sovelleta ihmisoikeuksista poikkeaviin toimenpiteisiin – tällöin valtio rikkoo sopimusvelvoitteitaan. Hätätilailmoitus ja ihmisoikeuspoikkeukset ovat tiukasti toisiinsa sidotut juuri sen takia, että ilmoitus käytännössä tarkoittaa EIS:n 15 artiklan soveltamista eli ihmisoikeuksista poikkeamista. Vasta hätätilailmoituksen myötä valtio voi tehdä tarvittavat ihmisoikeuspoikkeukset. Ilmoitus tulee tehdä viivytyksettä, ja hätätilapoikkeusten ylläpitämisen tarpeellisuutta tulee myös tarkastella jatkuvasti.²⁹ Tulee myös ottaa huomioon, että vaatimus, jonka mukaan valtion tulee pitää pääsihteeri ”täysin tietoisena toimistaan ja niihin johtaneista syistä” tarkoittaa käytännössä yksilöintiä niistä ihmisoikeuksista, joista poiketaan sekä perusteluja kyseisille poikkeuksille.

Kansainvälisessä kontekstissa on huomattava, ettei EIS:n 15 artiklaa voida täysin irrottaa KP-sopimuksesta, sillä artikla pohjautuu KP-sopimuksen 4 artiklaan.³⁰ Tämä tulee huomioda myös EIS:n määräyksien mukaisesti sillä perusteella, että 15 artiklan 1 kohta nimenomaisesti edellyttää, etteivät sopimuksesta poikkeavat toimet ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa.

2.2 Käyttöönotto koronapandemian aikana

2.2.1 Yleistä

Keväällä 2020 kymmenen EIS:n sopimuspuolta teki 15 artiklassa tarkoitetun hätätilailmoituksen Euroopan neuvostolle, poiketen siten tietyistä sopimuksessa turvatuista ihmisoikeuksista. Nuo sopimuspuolet olivat Albania, Armenia, Georgia, Latvia, Moldova, Pohjois-Makedonia, Romania, San Marino, Serbia ja Viro.³¹ On huomionarvoista, etteivät Euroopassa keväällä pahimmin

²⁸ European Court of Human Rights 2019, s. 11.

²⁹ HE 3/2008 vp, s. 17.

³⁰ European Court of Human Rights 2019, s. 5.

³¹ Council of Europe 2020a.

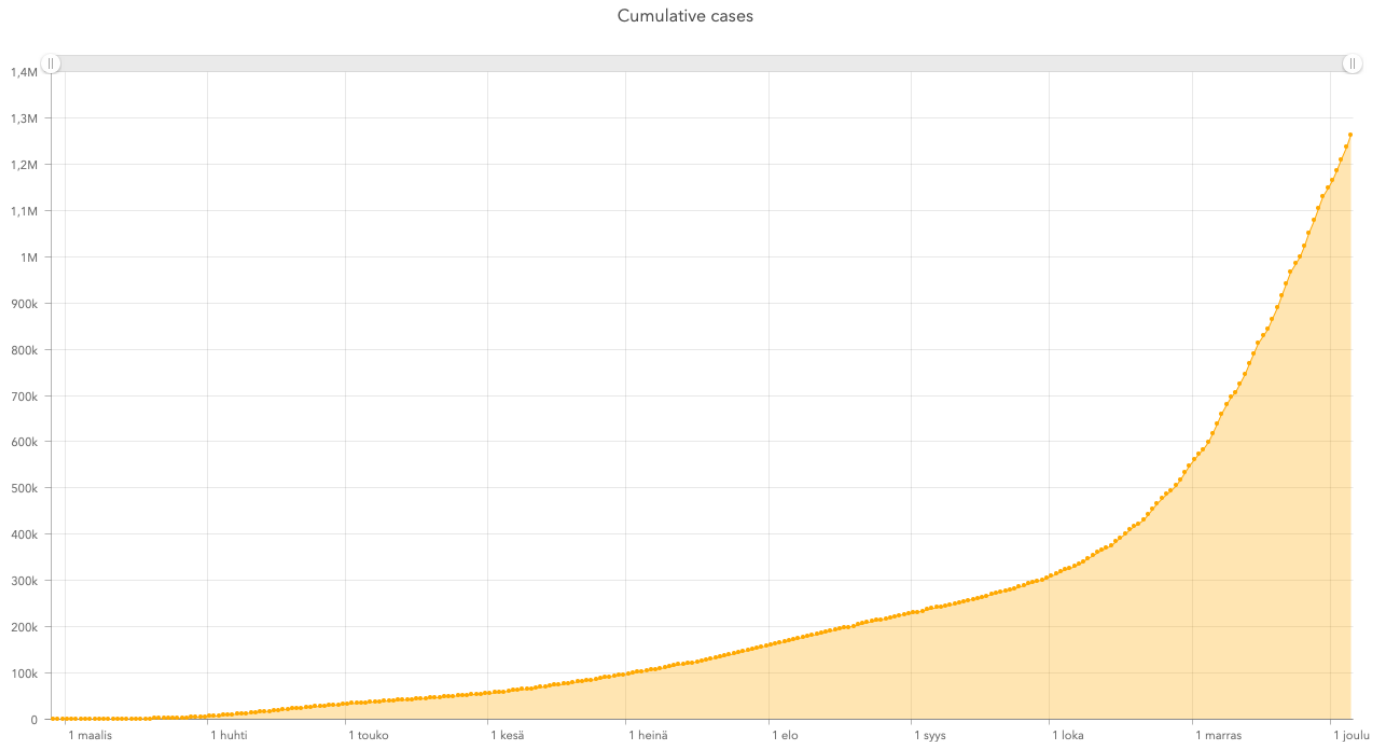
koronaviruksen kourissa olleet maat kuten Espanja ja Italia tehneet ilmoitusta, aivan kuin ei muutkaan suuret valtiot Itä-Euroopan ulkopuolella. Sen sijaan hätätilailmoituksen tehneissä valtioissa koronatilanne on pysynyt pitkään suhteellisen maltillisena, vaikka vuoden loppua kohden tartuntojen lisääntyminen vauhdittui näissäkkin maissa.³² Mitä tulee hätätilailmoitukseen ”maltillisessa” koronatilanteessa, ihmisoikeuspoikkeuksien käyttöönotto ei toistaiseksi ole juuri herättänyt keskustelua. Tällaisten kriisien myötä syntyy kuitenkin oiva mahdollisuus tarkastella sitä välttämättömyyttä, joka joko liittyy tai ei liity pandemioista selviämiseen tarvittaviin ihmisoikeuspoikkeuksiin.

On katsottu, että EIS:n 15 artiklaa tarkoitetaan sovellettavan vain hyvin poikkeuksellisesti.³³ Miten koronakriisi on siis vastannut poikkeuksellisuuden kriteereitä? Kriisin tulee edelleen täyttää yleisen hätätilan määritelmä eli olla todellinen tai välittömästi uhkaava, koko kansakuntaa koskettava, yhteiskuntaelämän jatkuvuutta uhkaava sekä niin poikkeuksellinen, että sopimuksen sallimat normaalit rajoitukset ja keinot yleisen turvallisuuden, terveydenhoidon ja järjestyksen ylläpitämiseksi ovat selvästi riittämättömät. Kymmenen valtiota on silti todennut, että 15 artiklan soveltamisedellytykset täyttyvät ja että ihmisoikeuspoikkeukset koronakriisissä ovat välttämättömiä.

Kuvio 1 kuvastaa kumulatiivista koronatartuntojen määrää hätätilailmoituksen tehneissä maissa aikavälillä 1.3.–1.12.2020. Maat tekivät ilmoitukset maalisi- ja huhtikuun aikana, mutta ihmisoikeuspoikkeuksista luopuminen ja sopimusvelvoitteiden täysi uudelleensoveltaminen on tapahtunut valtioissa eri tahtiin. Useimmat ilmoittivat luopuvansa ihmisoikeuspoikkeuksista touko- ja kesäkuussa, mutta ilmoituksia tuli myös syksyn edetessä. Hätätilailmoitusten käyttöönoton ja soveltamisen vilkkaimpaan aikaan eli huhtikuun ja heinäkuun välillä koronatartunnat lisääntyivät suhteellisen tasaisesti. Räjähdysmäinen tartuntatapausten kasvu on kuvion mukaan alkanut vasta lokakuun tienoilla. Kuvion käyrää tulkitessa tulee muistaa, että se näyttää kaikki vahvistetut tapaukset kriisin alusta asti, jolloin käyrän suunta on ylöspäin jo siitä syystä, että uusia tapauksia varmistuu päivittäin. Käyrä on jyrkimmillään, kun päiväkohtaisten tartuntojen määrä kasvaa merkittävästi joka päivä. Kuvion perusteella ei kuitenkaan voida tehdä suoraa päätelmää siitä, että hätätilailmoituksella olisi ollut jotain vaikutusta tartuntojen maltilliseen kasvuun, mutta mahdollisia vaikutuksia ei kannata unohtakaan.

³² WHO 2020, Cumulative cases.

³³ HE 3/2008 vp, s. 16.



Kuvio 1. Kumulatiiviset koronatartunnat hätätilailmoituksen tehneissä maissa aikavälillä 1.3.–1.12.2020.³⁴

2.2.2 Viron kanta

Kevään 2020 kriisissä Viro oli Suomen kannalta kenties läheisin ja oleellisin valtio, joka päätyi toimittamaan hätätilailmoituksen Euroopan neuvostolle. Viron pysyvä edustusto jätti Euroopan neuvoston pääsihteerille hätätilailmoituksen 20.3.2020. Tuolloin maassa oli todettu yhteensä 267 koronatartuntaa.³⁵ Toiminta oli nopeaa, sillä Viro myös julistautui hätätilaan viikkoa aiemmin – päivä WHO:n pandemiajulistuksen jälkeen.³⁶ Perusteluna hätätilalle Viro esitti ensinnäkin taudin leviämisen maan sisällä, mutta myös sen todennäköisyyden, että tauti leviää edelleen ja aiheuttaa riskin joukkoaltistumisille. Viruksen nähtiin uhkaavan kansakunnan elämää, jolloin sen hallitsemiseksi valtion täytyi pystyä tarjoamaan kansalaisilleen selkeitä ja mahdollisesti jopa pakottavia ohjeita. Viro muun muassa keskeytti lähiopetuksen aina esiopetuksesta korkeakoulutukseen asti, kielsi kaikki julkiset kokoontumiset, sulki museot, teatterit ja elokuvateatterit peruen myös kaikki esitykset ja tapahtumat, rajoitti liikkumista Viron saaristoon sekä

³⁴ Ks. WHO 2020, Cumulative cases. Kuvioon on koottu Albanian, Armenian, Georgian, Latvian, Moldovan, Pohjois-Makedonian, Romanian, San Marinon, Serbian ja Viron yhteenlasketut tilastot.

³⁵ WHO 2020, Estonia cumulative cases.

³⁶ Council of Europe 2020b, s. 2.

otti rajatarkastukset käyttöön.³⁷ Häätätilan tuomat toimet olivat luonteeltaan sellaisia, että ne saattoivat poiketa tietyistä EIS:ssa turvatuista ihmisoikeuksista, minkä takia häätätilailmoitus oli kenties ainoa luonnollinen seuraus. Ilmoituksessaan Viro yksilöi poikkeavansa mahdollisesti 5, 6, 8 ja 11 artiklasta, lisäpöytäkirjan 1 ja 2 artiklasta sekä neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklasta.³⁸

EIS:n 15 artiklan 1 kohdan mukaisesti Viro katsoi, että koronavirus uhkaa kansakunnan elämää, ja että hallituksen käyttöön ottamat toimet ovat tilanteen vaatimassa välttämättömässä laajuudessa, eivätkä ne ole ristiriidassa muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa. On kuitenkin arvioitava sitä, miten välttämättömiä toimet lopulta olivat tautitilanteessa, jossa varmistettuja tartuntoja oli muutama sata. Toisaalta vaikka varmuuden vuoksi tehtäviä ihmisoikeuspoikkeuksia ei voitaisikaan hyväksyä, on Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kuitenkin nähnyt, ettei valtion tarvitse jäädä odottelemaan katastrofin iskeytymistä omien rajojen sisälle.³⁹ Toiminta myös seurasi WHO:n pandemiajulistuksen linjaa ja myötäili sitä näkemystä, jota kansainvälinen yhteisö kannattaa. Niinpä vaikka tautitilanne maassa ei ollutkaan yhtä vakava kuin esimerkiksi Espanjassa, Viron toimintatapaa häätätilan ja häätätilailmoituksen suhteen voidaan pitää esimerkillisenä.

Ilmoituksen seurauksena Viro saattoi hallita kriisiä tehokkaammin saadessaan ylimääräistä toimivaltaa. Virallinen *de jure* -häätätila ja ulkoiselle toimijalle annettava häätätilailmoitus toimivat ihmisoikeuksista poikkeavien toimien väärinkäytön ehkäisemiseksi, sillä valtio ei voi tällöin käyttää hätätoimivaltuuksiaan muilta piilossa. Avoimuus on tärkeää, jotta ylimääräisen vallankäytön voidaan todentaa olevan välttämätöntä, väliaikaista ja oikeasuhtaista. Lisäksi häätätilailmoituksen kautta tehdyt ihmisoikeuspoikkeukset voidaan altistaa jälkivalvonnalle, joka tapahtuu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.

³⁷ Ibid.

³⁸ Council of Europe 2020b, s. 3.

³⁹ European Court of Human Rights 2019, s. 7.

3 IHMISOIKEUSPOIKKEUKSET SUOMESSA

3.1 Lainsäädännölliset lähtökohdat

Perustuslain 23 §, joka toimii perustana Suomen kriisilainsäädännölle, sisältää muun muassa seuraavaa: ”Perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai – – asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä – – kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.” Tutkielman kannalta erityinen huomio kiinnittyy viimeiseen lauseeseen ”ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.” Perustuslakia uudistettaessa vuonna 2011 lain 23 § haluttiin sovittaa ihmisoikeussopimuksissa tarkoitetun yleisen hätätiläkäsittelyn piiriin.⁴⁰ Tämän lisäksi ”yleinen hätätila” on käytännössä valtion itsensä määriteltävissä, joten koronakriisi ja siitä tehtävä hätätilailmoitus olisivat mahtuneet pykälän määritelmään.⁴¹ Perustuslain näkökulmasta hätätilailmoituksen tekeminen pandemian keskellä olisi siten ollut Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen toimi.

Käytännössä perustuslain 23 § muodostaa kehykset Suomen kriisilainsäädännölle, johon lukeutuu muun muassa valmiuslaki. Valmiuslaki kuitenkin näyttää tilanteen täysin toisenlaisessa valossa. Sen 1 §:ssä säädetään lain tarkoituksesta, joka on muun muassa ylläpitää poikkeusoloissa perus- ja ihmisoikeuksia. Lain 5 §:n 2 momentti puolestaan mahdollistaa sen, että niistä kuitenkin voidaan poiketa sellaisissa poikkeusoloissa, joissa aseellinen hyökkäys tai sen uhka kohdistuu Suomeen. Koronaviruksen luomassa kriisissä kyse oli talous- ja tartuntatautiperusteisista poikkeusoloista, eikä 5 §:n mukainen ilmoitus Euroopan neuvostolle ollut näin ensinnäkään lainmukaista tai edes välttämätöntä.⁴² Toisaalta vaikka valmiuslaki ei anna perusteita hätätilailmoituksen tekemiselle tartuntatautiperusteisissa poikkeusoloissa, Euroopan ihmisoikeussopimus on jokseenkin väljä sen suhteen, missä tilanteissa hätätilailmoituksen voi tehdä. Sopimuksen 15 artiklan mukaan poikkeaminen on sallittua ”sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää.” Näin muotoiltuna valta on itse asiassa valtiolla, joka voi itse määritellä sen, mikä on sellainen hätätila, joka uhkaa kansakunnan elämää ja joka välttämättä vaatii ihmisoikeuspoikkeuksia. Niinpä vaikka Suomessa valmiuslaki ei tue hätätilailmoituksen tekemistä koronakriisissä, se kuitenkin voitaisiin

⁴⁰ HE 60/2010 vp, s. 28.

⁴¹ European Court of Human Rights 2019, s. 6–7.

⁴² Valtioneuvoston kanslia, valtioneuvoston päätös VNK/2020/31.

tehdä sillä perusteella, että kriisi uhkaa kansakunnan elämää. Jäljempänä tarkastellaan lähemmin perustuslain ja valmiuslain luomaa poikkeustoimivaltuuksien epätasapainoa.

3.2 Pandemia ja ihmisoikeuspoikkeukset: perustuslain ja valmiuslain ristiriidat

3.2.1 Perustuslain 23 § ja valmiuslaki

Perustuslain 23 §:ssä säädetään perus- ja ihmisoikeuksista poikkeamisesta laissa erikseen säädetyissä poikkeusoloissa. Sen mukaan oikeuksista voidaan poiketa silloin, kun se on välttämätöntä ”aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien – – poikkeusolojen aikana” ja kun toimet ovat linjassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perustuslaki tunnistaa, että kansakuntaa vakavasti uhkaavat poikkeusolot voivat olla muunkinlaisia kuin aseellisia konflikteja.

Valmiuslain 3 §:ssä määritellään tarkemmin muutkin mahdolliset Suomeen kohdistuvat poikkeusolot. Tämän pykälän 5 kohta käsittää vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin. Edelleen lain 5 §:ssä säädetään poikkeusoloista, joissa Suomi voi poiketa sille kuuluvista ihmisoikeusvelvoitteista. Poikkeaminen EIS:ssa määritellyistä velvoitteista sallitaan valmiuslain mukaisesti vain aseellisissa hyökkäyksissä, niiden uhissa tai niiden jälkitilassa (ValmL 3 §:n 1 ja 2 kohta). Perustuslaki, joka on *lex superior* suhteessa tavalliseen lainsäädäntöön, ei kuitenkaan rajaa ihmisoikeuspoikkeuksien mahdollisuutta pelkästään aseellisen konfliktin kaltaisiin poikkeusoloihin. Se nimenomaisesti sallii poikkeamisen myös ”muissa kansakuntaa vakavasti uhkaavissa poikkeusoloissa”. Kuitenkin siinä, missä perustuslaki hyväksyy poikkeukset tartuntatautiperusteisissa poikkeusoloissa – eli pandemian keskellä – valmiuslaki käytännössä hiljaisesti kieltää ne.

Valmiuslakia säädettäessä perustuslakivaliokunta katsoi, ettei pandemia edes vakavana ole sen kaltainen kriisi, jossa ihmisoikeuspoikkeukset olisivat välttämättömiä.⁴³ Konkreettisia viitteitä tuon yli kymmenen vuotta vanhan näkemyksen muuttumisesta ei ole, vaikka maa on sen jälkeen kohdannut vertaisensa pandemian. Viron sekä muiden hätätilailmoituksen tehneiden valtioiden toiminta ilmentää EIS:n 15 artiklan käytännön toteutumista ja tarjoaa vaihtoehtoisen lähestymistavan koronapandemian kaltaisen kriisin kohtaamiseen. On myös hyvä huomata, että EIS itse sallisi poikkeamisen tartuntatautikriisissä luovuttaessaan valtiolle vallan päättää siitä, milloin käsillä on

⁴³ PeVL 6/2009 vp, s. 3.

sopimuksessa tarkoitettu kansakuntaa vakavasti uhkaava yleinen hätätila.⁴⁴ Suomi voi edelleen olla yhtä mieltä siitä, ettei hätätilailmoitusta tai ihmisoikeuspoikkeuksia tarvita, mutta niitä koskevan lainsäädännön tulisi silti olla selkeää.

3.2.2 *Valmiuslaki poikkeuslakina*

Nykyinen valmiuslaki on toinen laatuaan. Se säädettiin niin kutsuttuna poikkeuslakina perustuslain 23 §:stä, mikä merkitsee, että se on tarkoituksellisesti säädetty poikkeamaan perustuslaista, vaikka se tavallisesti olisi lainvastaista. Poikkeuslain säätämisyjärjestys on vaikeutettu, koska tällaisten laillisesti perustuslain kanssa ristiriidassa olevien lakien olemassaolo ei ole ihanteellista. Voidaan siis jossain määrin todeta, että valmiuslaki säädettiin olemaan vapaa perustuslain kahleista, jolloin sen säännösten ei tarvitse välittää siitä, mitä perustuslain 23 §:ssä säädetään.

Tilanne on kuitenkin monimutkaisempi. Valmiuslain säätämisen prosessin aikaan vuosina 2008–2011 myös perustuslakia uudistettiin, jolloin sen 23 § sai uuden ulkomuodon. Valmiuslakia säädettäessä perustuslain 23 §:ssä käytettiin sanamuotoa ”vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen rinnastettavat poikkeusolot”. Edellä mainittu perustuslakivaliokunnan näkemys liittyi juuri tähän säännökseen, joka oli osa vanhaa perustuslain 23 §:ää. Tartuntatautikriisiä ei siis voitaisi tässä tarkoituksessa rinnastaa aseelliseen hyökkäykseen. Uudessa perustuslain 23 §:ssä sanamuoto sen sijaan on ”kansakuntaa vakavasti uhkaavat poikkeusolot”, ja tähän määritelmään myös pandemia pystyttäisiin mahdollistamaan. Kuten edellä mainitaan, sanamuodon vaihdoksen taustalla oli intressi mukauttaa perustuslain säännös vastaamaan paremmin kansainvälisiä määräyksiä. Muutoksen ansiosta 23 § mukaili paremmin EIS:n 15 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettua ”sodan tai muun yleisen hätätilan” käsitettä.

Valmiuslain poikkeuslakiluonne sekä perustuslain 23 §:n muutos asettavat kyseenalaiseksi näiden kahden lain välisen suhteen. Valmiuslaki on poikkeuslaki perustuslain vanhasta 23 §:stä, ei nykyisestä. Voidaanko sitä siis pitää nykyisessä kontekstissaan poikkeuslakina tai voiko poikkeuslakiluonne edes kadota muutoin kuin säätämällä uusi valmiuslaki? Yksinkertaisia vastauksia ei ole, sillä asiantuntijatkään eivät ole samaa mieltä siitä, kumpaa lakia tulisi soveltaa, kun on kyse poikkeuksista tartuntatautiperusteisissa poikkeusoloissa. Esimerkiksi Kaarlo Tuorin mukaan

⁴⁴ European Court of Human Rights 2019, s. 6–7.

valmiuslaki on menettänyt poikkeuslain luonteensa perustuslainmuutoksen vuoksi,⁴⁵ kun taas Tuomas Pöysti arvioi sen säilyttäneen poikkeuslakiluonteensa.⁴⁶

3.3 Suhtautuminen poikkeamiseen keväällä 2020

Myös koronakriisin keskellä Suomen eduskunta säilyi toimintakykyisenä, ja keskustelu kriisin hoidosta ja voittamisesta pysyi vilkkaana. Tästä huolimatta kevään 2020 ainoa maininta hätätilailmoituksista nousi esiin 26.3. käydyssä täysistunnossa, kun kansanedustaja Eva Biaudet mainitsi puheenvuorossaan asiantuntijoiden lausunnot perus- ja ihmisoikeuspoikkeuksista, jotka edellyttävät erillistä hätätilailmoitusta.⁴⁷ Eduskunnan täysistunnossa 16.4. perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä puolestaan sanoi perustuslakivaliokunnan painottavan, ettei valmiuslain toimivaltuuksia tule ottaa käyttöön kevein perustein tai varmuuden vuoksi, ja että valiokunta korostaa välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusperiaatteita sekä Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden huomioon ottamista.⁴⁸ Useissa muissakin eduskuntakeskusteluissa nousi esiin se, miten perus- ja ihmisoikeuksiin ei tule kajota edes syvän kriisin keskellä.⁴⁹

Kevään 2020 poikkeusolojen alkuvaiheessa perustuslakivaliokunta huomioi valmiuslain 5 §:n vain kiinnittämällä huomiota siihen, että valmiuslakia sovellettaessa noudatetaan Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä.⁵⁰ Tämä viittaa mahdollisesti siihen, ettei ihmisoikeuspoikkeuksia harkittu ollenkaan vielä maaliskuun loppupuolellakaan, vaikka sille olisi saattanut olla perusteet.

Perustuslakivaliokunnan mietinnöistä on tosin löydettävissä viittauksia myös siihen, että käsillä ollut koronakriisi olisi kaikesta huolimatta ollut tarpeeksi vakava syy ryhtyä ihmisoikeuspoikkeuksiin. Huhtikuun alkupuoliskolla valiokunta katsoi, että ”pandemiat sisältyvät myös yleiseen hätätilan määritelmään ja vastaavat siten myös kansainvälisten sopimusten edellyttämää vakavuuden tasoa.”⁵¹ Tämän voinee tulkita siten, että perustuslakivaliokunta olisi voinut hyväksyä hätätilailmoituksen ja sen mukaiset ihmisoikeuspoikkeukset. Mustavalkoista se ei kuitenkaan ole, sillä samassa mietinnössä

⁴⁵ Asiantuntijalausunto Kaarlo Tuori 2020, s. 2.

⁴⁶ Asiantuntijalausunto Tuomas Pöysti 2020, s. 6.

⁴⁷ Eduskunnan täysistunto 26.3.2020, PTK 36/2020 vp, s. 73–74.

⁴⁸ Eduskunnan täysistunto 16.4.2020, PTK 55/2020 vp, s. 22.

⁴⁹ Eduskunnan täysistunto, PTK 31/2020 vp, Sofia Virran puheenvuoro; eduskunnan täysistunto, PTK 29/2020 vp, Iris Suomelan puheenvuoro; eduskunnan täysistunto, PTK 27/2020 vp, Jenni Pitkon puheenvuoro.

⁵⁰ PeVM 2/2020 vp ja PeVM 3/2020 vp.

⁵¹ PeVM 6/2020 vp, s. 2, myös PeVM 11/2020 vp, s. 2.

valiokunta totesi painokkaasti, että nykyisen valmiuslain aikaisempi soveltamattomuus merkitsee ”erittäin korkeaa kynnystä valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotolle eikä niitä tule ottaa käyttöön kevein perustein tai varmuuden vuoksi.”⁵² Voisiko tästä silti päätellä niin, että koska valiokunta myönsi pandemian vakavuuden suhteessa kansainvälisiin sopimuksiin, koronakriisi ylittää kyseisen erittäin korkean kynnyksen, ja siten myöskään hätätilailmoituksen tekeminen ei olisi ollut ylimitoitettu toimi?

Kysymystä tulisi tarkastella myös koronaviruksen yleisvaarallisuuden kannalta. ”Syvimmälle yksilön oikeusasemaan kajoaviin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä vain yleisvaaralliseen tartuntatautiin sairastuneita tai sairastuneiksi epäiltyjä kohtaan. – – Ankarampiin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä vain, mikäli lievemmillä toimenpiteillä ei kyetä ehkäisemään taudin leviämistä.”⁵³ Koronavirus luokiteltiin yleisvaaralliseksi jo helmikuussa 2020⁵⁴, ja hätätilailmoitus olisi voinut olla mahdollinen. Lopulta päätökset kuitenkin syntyvät poliittisessa prosessissa, vaikka laki ohjaakin toimintaa.

⁵² PeVM 11/2020 vp, s. 6.

⁵³ Tuori – Kotkas 2016, s. 583.

⁵⁴ Sosiaali- ja terveysministeriö, 2020.

4 PANDEMIA JA VALMIUSLAIN 5 §

4.1 Taustaa

Hätätilailmoitus vahvistaisi mahdollisesti legitimizeettiä poikkeusolojen toimivaltuuksissa, sillä poiketessaan perus- ja ihmisoikeuksista valtion täytyy erikseen yksilöidä käyttämänsä toimet. Pandemia on myös kriisityyppinä vaikeasti hallittava, koska taudit eivät noudata valtioiden rajoja. Niinpä hätätilailmoitukset auttaisivat koko kansainvälistä yhteisöä hillitsemään taudin leviämistä, jos yksittäiset epidemiat saataisiin yhtäaikaaisesti kuriin. Vastaus kriisiin olisi silloin tehokkaampi. Lisäksi hätätilailmoitus toisi valtiolle enemmän harkintavaltaa ja joustavuutta kohdata kriisi sekä toteuttaa valmiuslain tarkoitus väestön ja valtion suojaamisesta. Lopuksi ilmoitus ja sen mahdollistamat poikkeustoimet olisivat myös sopusoinnussa terveysturvallisuuden ohjeistuksen kanssa.⁵⁵

Toisaalta voidaan argumentoida hätätilailmoitusta vastaan. Poikkeuksilla saattaa olla vakavia vaikutuksia ihmisoikeuksiin, jotka ovat haavoittuvaisia kriisitilanteissa. Tulevaisuudessa valtio voi tarttua poikkeuksiin helpommin, kun kynnyks on jo kertaalleen ylitetty. On myös riskinä, että valtio ajautuu pysyvään hätätilaan. Siksi voisi olla luontevampaa löytää jokin keino mukautua vallitsevaan tilanteeseen sen sijaan, että poikkeustoimivaltuuksia pitkitetään. Tämä voi kuitenkin osoittautua haastavaksi. Aluksi taas ei voida tietää, miten pitkään kriisi tulee jatkumaan, joten poikkeustoimivaltuuksien pitkittäminen ei vaikuta silloin realistiselta. Voidaan myös kyseenalaistaa se, miten hyödyllisiä EIS:n 15 artiklan tarjoamat ihmisoikeuspoikkeukset ovat. Vasta-argumenttina voi olla lisäksi jonkinlainen imagokysymys: liittyykö Suomi hätätilailmoituksen tehdessään itäeurooppalaisten maiden jatkeeksi vai pidättäytyykö se ilmoituksesta, jolloin linja myötäilee Länsi-Euroopan politiikkaa?

Tulee myös ottaa huomioon vähäisimmän haitan periaatteen soveltaminen. Periaatteen mukaisesti toimivaltuuksista tai toimenpiteistä on valittava se, joka rajoittaa yksilön oikeuksia vähiten. On perus- ja ihmisoikeusmyönteistä ottaa ensisijaisesti käyttöön ne toimet, jotka rajoittavat yksilön oikeuksia vähiten tai lievimmän, mutta jotka ovat samalla riittäviä ja tehokkaita.⁵⁶ Rajoittaminen on poikkeamista lievempi toimenpide, joten sen mahdollisuutta tarkastellaan luonnollisesti myös koronapandemiassa ensin. Rajoittamistoimien tehokkuutta arvioitaessa huomio saattaa kiinnittyä esimerkiksi siihen, onko päivittäisten tartuntalukujen määrä kääntynyt laskuun. Mutta milloin toimien

⁵⁵ Maailman terveysjärjestö WHO kannustaa valtioita julistamaan hätätilan pandemiassa, kun kriisi on yltenyt vaiheisiin 4–6. Ks. WHO 2009, s. 36–44.

⁵⁶ Aine ym. 2011, s. 137.

voidaan puolestaan todeta olevan riittäviä? Jos kriisi jatkuu pitkään ilman merkkejä sen päättymisestä, toimet ovat kenties olleet riittämättömiä. Toisaalta toimia voidaan voimassa olevan lainsäädännön nojalla pitää riittävänä – ja vähäisimmän haitan periaatteen mukaisesti myös ainoana – vaihtoehtona.

Koronapandemian tapauksessa käytetyt toimenpiteet ovat mahdollisesti olleet riittämättömiä ja tehottomia, sillä kriisi on jatkunut jo pitkään. Samalla myös ihmisoikeuksiin on kohdistunut toistuvia hyökkäyksiä. Mitä siis tapahtuisi, jos tartuntatautikriiseissä Suomella olisi samat toimintavaihtoehdot kuin aseellisissa konflikteissa? Silloin punnittaviksi tulisivat rajoitukset ja poikkeukset: toisaalta rajoittaminen on lievempi vaihtoehto, joka heikentää ihmisoikeuksia vähemmän kuin poikkeaminen ja johon tukeudutaan ensisijaisesti. Toisaalta toimet voivat osoittautua heikoiksi, jolloin ne eivät ehkä riitä ratkaisemaan ongelmaa, vaan tilanne ja ihmisoikeuksien rajoitukset pitkittyvät, ja valtio on jatkuvassa rajoittamisen kierteessä. Seuraavina askeleina saattaisi olla hätätilailmoitus ja ihmisoikeuksista poikkeaminen, joka tarkoittaa syvempää puuttumista yksilön oikeuksiin, mutta joka voisi ainakin teoriassa saattaa kriisin nopeampaan päätökseen. Vastakkain olisivat siis lievät mutta pitkään jatkuvat ihmisoikeuksien vastaiset toimet ja ankarammat toimet, joilla on suurempi potentiaali ratkaista kriisi. Hätätilailmoituksen samoin kuin ihmisoikeuspoikkeuksien käytännön vaikutuksia tulee kuitenkin tutkia enemmän, jotta niiden tarkoituksenmukaisuudelle ja toimivuudelle saadaan ehdoton varmuus.

Poikkeuksellinen valta on lopulta uhka ihmisoikeuksille, eikä siihen tule suhtautua kevyesti. Alan Greene⁵⁷ puhuu poikkeuksellisuudesta lain ulkopuolelle ulottuvina oikeudellisina mustina ja harmaina aukkoina. Molemmissa tapauksissa kyse on tilanteesta, joka luo vakavia huolia ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseksi. Greenen tarkoittama *legal black hole* on lain luoma harkintavallan alue, jossa päättäjillä ei ole juuri mitään laillisia rajoitteita, kun taas *legal grey hole* on harkintavallan alue, jossa näennäisesti on laillista valvontaa, mutta tuo valvonta on todellisuudessa niin vähäistä, että sitä voidaan pitää jopa olemattomana. Tekemällä hätätilailmoituksen valtio kenties välttyisi ajautumasta mustaan tai harmaaseen legaaliuden aukkoon. EIS:n 15 artiklan 3 kohdan mukaan ilmoitus tehdään Euroopan neuvoston pääsihteerille, jolle valtion tulee ilmoittaa toimistaan ja niihin johtaneista syistä sekä siitä, milloin näistä toimista on lopulta luovuttu. Kyse on valtion poikkeustoimien tarkkailusta ja sen varmistamisesta, että valtio toimii sopimuksen mukaan ihmisoikeuksia kunnioittaen. Jos valtio käyttää poikkeustoimivaltuuksiaan muilta piilossa, on riskinä, että toimivaltuudet siirtyvät lopulta tilapäisistä poikkeustoimista normaalioloissakin hyväksyttäväksi ja pysyviksi toimintatavoiksi. Tehdessään hätätilailmoituksen

⁵⁷ Greene, Strasbourg Observers 2020.

valtion käyttämät poikkeustoimet ovat läpinäkyviä, ja niihin kohdistuu ylimääräistä valvontaa ja tarkkailua.

4.2 Ratkaisuehdotus: valmiuslain muuttaminen

De lege ferenda olisi ensinnäkin toivottavaa, ettei perustuslain ja valmiuslain välisiä ristiriitoja olisi enää olemassa. Käytännössä se tarkoittaisi, että säädetään uusi valmiuslaki. Toisekseen uuden valmiuslain tulisi olla johdonmukainen kansainvälisen sääntelyn kanssa, ja sen tulisi yhtenäistää lainsäädäntöä tartuntatautiperusteisten poikkeusolojen ympärillä. Yllä mainittujen seikkojen valossa *de lege ferenda* olisi samalla tärkeää, että uusi valmiuslaki pitäisi hätätilailmoitusta ja ihmisoikeuspoikkeuksien tekemistä mahdollisina myös tartuntatautiperusteisissa poikkeusoloissa, jolloin pandemia olisi osa valmiuslain 5.2 §:ää. Muotoilu mukailisi nykyistä pykälää esimerkiksi seuraavasti:

Euroopan neuvoston pääsihteerille tiedotetaan lain II osan soveltamisen aloittamisesta 3 §:n 1 ja 2 kohdassa sekä tarvittaessa 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja soveltamisen päättymisestä sillä tavoin kuin ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 19/1990) 15 artiklan 3 kappaleessa määrätään.

Tartuntatautiperusteisia poikkeusoloja koskeva säännös tulisi olla sisällytettynä momenttiin siten, ettei hätätilailmoitus pandemiassa ole 1 ja 2 kohdan tilanteiden tapaisesti automaattinen, mutta se voidaan kuitenkin tehdä. Momenttiin muun muassa lisätty ”tarvittaessa” viittaa poikkeamisen välttämättömyyteen sellaisessa pandemiassa, joka vastaa EIS:n 15 artiklan hätätilakäsitettä.⁵⁸

Hätätilailmoituksen mahdollisuus tartuntatautiperusteisissa poikkeusoloissa ei siis tarkoittaisi sitä, että ilmoitus tultaisiin tekemään ehdoitta, vaikka aseellisissa konflikteissa näin olisikin. Tarkoitus olisi lisätä harkintavaltaa, jotta ilmoitus voidaan tehdä tarvittaessa. Ehtoja pandemian johdosta tehtävälle hätätilailmoitukselle voisi olla muitakin. Esimerkiksi tartuntatautilaissa – jota koronakriisissäkin on sovellettu – taudit jaetaan yleisvaarallisiin, valvottaviin ja muihin tartuntatauteihin. Ankarimpia sekä kaikista syvimmin perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvia toimia voidaan ottaa käyttöön vain yleisvaarallisissa tartuntataudeissa. Tällaisia toimia ovat muun muassa karanteenista päättäminen ja eristykseen määrääminen (TTL 60 ja 63 §). Koronavirus liitettiin asetuksella yleisvaarallisten tartuntatautiin listalle 14.2.2020.⁵⁹ Tartuntatautilakia säädettäessä painotettiin, että siinä tarkoitettuihin toimenpiteisiin turvaututtaisiin vain välttämättömissä

⁵⁸ Pandemian tulee siis olla yleinen hätätila, joka uhkaa kansakunnan elämää. Ks. 2. luku.

⁵⁹ Sosiaali- ja terveysministeriö 2020.

erityistilanteissa.⁶⁰ Tämän välttämättömien erityistilanteiden seulan koronavirus läpäisi, mikä myös vahvistaa käsitystä siitä, että käsillä on ollut yleinen hätätila. Hätätilailmoitus voisi siten olla perusteltu sellaisissa tartuntatautiperusteisissa poikkeusoloissa, joissa tauti on luokiteltu yleisvaaralliseksi. Lisäksi tällaisessa tilanteessa tulisi aina ottaa huomioon ne erityispiirteet, jotka tekevät siitä kansakunnan elämää uhkaavan yleisen hätätilan. Tällöin yleinen käsitys olisi, että hätätilailmoitus tehdään pääsääntöisesti valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdan aseellisissa hyökkäyksissä, mutta se voidaan tehdä myös 5 kohdan mukaisissa tartuntatautiperusteisissa poikkeusoloissa.⁶¹

Greenen mukaan derogaatiomahdollisuuden käyttämättä jättäminen olisi vaihtoehtoista se, joka uhkaa pienentää ihmisoikeuksien suojaa sekä normalisoida poikkeukselliset toimivaltuudet. Turvautumalla sallittaviin rajoituksiin valtio voi jäädä *de facto* -hätätilaan, joka sallii samat ihmisoikeuksiin kajoavat toimet, mutta ilman läpinäkyvyyttä ja ylimääräistä valvontaa, joka liittyisi hätätilan toteamiseen ja ilmoituksen antamiseen.⁶² Ilmoitus Euroopan neuvostolle takaisi, että valtion ulkopuolinen taho valvoo poikkeustoimivaltuuksien käyttöä. Tehdessään hätätilailmoituksen valtion tulee tiedostaa toimien tilapäinen luonne. Jos poikkeuksellista valtaa käytetään väärin, sen toimeenpanoa ja soveltamista voivat kuitenkin valvoa Euroopan neuvoston lisäksi myös toiset valtiot ja kansainväliset ihmisoikeusjärjestöt.

⁶⁰ Ks. HE 13/2016 vp.

⁶¹ Ks. Scheinin – Rautiainen, Perustuslakiblogi 2020.

⁶² Greene, Strasbourg Observers 2020.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on ollut tutkia ihmisoikeuspoikkeuksien mahdollisuutta tartuntatautiperusteisissa poikkeusoloissa. Se ei ole etsinyt vastausta siihen, miten rajoittamisen ja poikkeamisen toimet eroavat toisistaan. Jatkotutkimuksena tulisi kuitenkin tarkastella sitä, miten käytännön erot rajoittamisessa ja poikkeamisessa lopulta näyttäytyvät. Estävätkö ihmisoikeuspoikkeukset tarttuvien tautien leviämistä pelkkää rajoittamista tehokkaammin? Onko poikkeamisesta yleisesti saatavissa sellainen hyöty, että siihen on kannattavaa turvautua erilaisissa kriisitilanteissa? Tämä tutkimus ei myöskään näe ihmisoikeuspoikkeuksia täysin vaarattomina, eikä se kannusta suhtautumaan niihin huolettomasti. Kyse on lopulta yksilöä syvästikin koskettaviin oikeuksiin puuttumisesta, ja siksi niiden kohdalla tulisi muistaa erityinen varovaisuus. Vanhoista näkemyksistä poiketen pandemia saattaa kuitenkin olla sellainen kriisi, jossa ihmisoikeuksista poikkeaminen voi olla välttämätön toimi.

Perus- ja ihmisoikeuksista poikkeusoloissa säädetään Suomen perustuslain 23 §:ssä, ja edelleen valmiuslaissa säädetään erilaisista poikkeusoloista sekä tilanteista, joissa Suomi voi poiketa perus- ja ihmisoikeuksista. Yhtäältä perustuslaki sallii poikkeamisen aseellisten hyökkäysten lisäksi myös tartuntatautiperusteisissa poikkeusoloissa, kun taas valmiuslaki ei salli. Toisaalta valmiuslaki on säädetty poikkeuslakina, jolloin sen ei tarvitse olla ristiriidaton perustuslain kanssa, sillä se sanamuodon mukaisesti poikkeaa siitä. Ongelmallisen tilanteesta tekee se, että valmiuslaki säädettiin poikkeamaan jo vanhentuneesta perustuslain 23 §:stä, joka on sittemmin korvattu muodolla, joka hyväksyy ihmisoikeuspoikkeukset laajemmin kuin valmiuslaki. Uusi perustuslain 23 § vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklassa tarkoitettua yleistä hätätilaa, joka uhkaa kansakunnan elämää. Säännökset tunnistavat sodan ja aseellisen hyökkäyksen poikkeamisen mahdollistavina tilanteina, mutta ne jättävät oven raolleen myös muunlaisille uhkaaville kriiseille. Näistä kolmesta säädöksestä valmiuslaki on siten poikkeus, joka ”ei kuulu joukkoon”. Sen ristiriitaisuus on ollut tiedossa jo pitkään, mutta teot sen ratkaisemiseksi ovat jääneet puuttumaan. Yksi ratkaisu olisi kenties säätää uusi valmiuslaki, jolloin muun muassa ihmisoikeuspoikkeuksien epäselvä tilanne pandemioissa ratkeaisi, ja lainsäädäntö poikkeuksien ympärillä olisi yhteneväisempää ja johdonmukaisempaa.

Uuden lainsäädännön tulisi taata se, että vakavan tilanteen tullen myös pandemiassa on mahdollista poiketa ihmisoikeuksista. Poikkeamisen mahdollistaminen ei kuitenkaan tarkoita, että siihen tultaisiin joka tapauksessa turvautumaan tartuntatautiperusteisissa poikkeusoloissa. Kyse on siitä, että valtiolla on käytössään tarvittavan järeät keinot kriisin pysäyttämiseksi ja hallitsemiseksi silloin, kun se on

välttämätöntä ja siten, että tätä erityistä valtaa ja sen käyttöä tarkkaillaan. Poikkeaminen tulisi aina tapahtua väliaikaisesti, hallitusti ja valvotusti. Silloin varmistettaisiin se, ettei ylimääräistä poikkeuksellista valtaa käytettäisi väärin. Lopulta olisi täysin kriisi- ja tilannekohtaista, milloin poikkeaminen on välttämätöntä. Se, ettei Suomi ehdottomasti tarvitse ihmisoikeuspoikkeuksia juuri koronapandemiassa ei tarkoita, ettei niitä voitaisi koskaan tarvita missään pandemiassa. Häätälailmoituksen ei tulisi olla yksiselitteisesti sidottu kriisityyppiin, vaan tilanteen vakavuutta ja poikkeamisen tarvetta tulisi voida arvioida kriisityypistä riippumatta.⁶³

Vaikka ihmisoikeuksista poikkeaminen ei ole ihanteellista, häätälillassa siitä saattaa kuitenkin seurata enemmän hyvää. Greene arvioi, että maiden olisi kannattavampaa käyttää kuin olla käyttämättä poikkeusvaltuuksiaan koronapandemian kaltaisessa kriisissä. Hän esittää, että tilapäisiä puolustusluontoisia toimia suurempi vaara ihmisoikeuksille ovat pysyvät hätätoimivaltuudet.⁶⁴ Ilman häätälailmoituksen kautta saatua laillista erityisvaltaa riskinä on, että tilapäisiksi tarkoitettut toimet muuttuvat vaivihkaa osaksi normaaliolojen lainsäädäntöä, sillä niiden käyttöä ei valvota samalla tavalla.⁶⁵ Ylimääräinen ulkopuolinen valvonta onkin se, joka selkeästi erottaa *de jure*- ja *de facto* -poikkeustilan toisistaan.

Toisaalta koska poikkeamiselle asetettu kynnys on erittäin korkealla, se ylitetään harvoin. Kun se kertaalleen saavutetaan, voi vaarana olla, että tulevaisuudessa kynnys poiketa perus- ja ihmisoikeuksista laskee. Eduskunnassa nousi koko viime kevään ajan toistuvasti esiin se, ettei perus- ja ihmisoikeuksia tule unohtaa edes kriisin keskellä poikkeusoloissa, vaan että nämä oikeudet täytyy turvata siitä huolimatta. Ensisijaisesti käyttöön otettujen toimien tulee olla niin lieviä kuin mahdollista, ja vasta näiden toimien ollessa riittämättömiä voidaan siirtyä rajumpiin toimenpiteisiin. Rajoituksia ja poikkeuksia ei siis oteta käyttöön varmuuden vuoksi.

Suomi on kuitenkin ollut poikkeusoloissa koronapandemian seurauksena jo kahdesti.⁶⁶ Poikkeusolojen perimmäinen tarkoitus tulisi olla normaaliuden palauttaminen, jonka saavuttuaan poikkeuksellisuus lakkaa olemasta.⁶⁷ Kansakunnan elämää uhkaavassa tilanteessa valtio voi tarvita poikkeuksellisia toimia neutralisoidakseen uhan sekä suojatakseen itseään ja kansalaisiaan.⁶⁸ Vaikka

⁶³ On kuitenkin mahdollista, että talousperusteiset kriisit eivät siltikään täytä tarvittavan vakavuuden tasoa. Tätä tulisi tarkastella erikseen. Ks. PeVL 6/2009 vp, s. 3–4.

⁶⁴ Greene, Strasbourg Observers 2020.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Valtioneuvosto 2021.

⁶⁷ Greene 2019, s. 1768.

⁶⁸ Greene 2019, s. 1764.

ihmisoikeuksien rajoituksiin ja poikkeuksiin suhtaudutaan epäilevästi, kriisitilanteessa voidaan silti joutua punnitsemaan eri perus- ja ihmisoikeuksia, jolloin tiettyjä oikeuksia priorisoidaan samalla, kun toisia heikennetään.⁶⁹ Oikeus elämään on yksi fundamentaalisimmista oikeuksista, jonka turvaamiseen pyritään, vaikka se tapahtuisi joidenkin toisten oikeuksien kustannuksella. Poikkeusoloihin julistautuminen lienee jo osoitus siitä, että jotkin arvokkaat oikeudet koetaan olevan uhattuina.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tulee varmasti tarkastelemaan koronakriisin johdosta tehtyjä hätätilailmoituksia. Siinäkin tapauksessa, että ne olisivat joltain osin ongelmallisia, todellisen ja välittömän yleisen hätätilan myöntäminen ilmoitusten aikaisten tietojen valossa lienee todennäköistä. Maailma kohtasi nopeasti uudentyypin viruksen, josta vielä pandemiajulistuksen aikaan riitti edelleen paljon tutkittavaa. Tulevaisuuden tartuntatautiperusteisissa poikkeusoloissa olennaista tulisi olla juuri kyseisen kriisin erityispiirteiden huomioiminen, jotta tarvittaessa voitaisiin tehdä hätätilailmoitus. Jos tauti on tuntematon, eikä sen käyttäytymisestä ole varmuutta, rajujenkin poikkeustoimien käyttöönotto voi olla perusteltua. Sen sijaan silloin, kun tauti ei enää ole uusi ja sen toiminnasta tiedetään enemmän, ankarampien poikkeustoimien käyttö voi olla kyseenalaista. Uhan muuttuessa tuntemattomasta tunnetuksi siis poikkeustoimivaltuudetkin saattavat muuttua oikeutetuista mahdottomiksi, eivätkä ne enää täytä EIS:n ehtoja.

On mahdollista, että tulevaisuudessa kehittyä vaarallisempia ja tehokkaammin leviäviä tauteja kuin COVID-19. Silloin on tärkeää, että Suomella on käytössään tarvittavat lainsäädännölliset välineet, joiden avulla voidaan suojautua kriisiä vastaan. Esimerkiksi Australian tapa hallita koronakriisiä on ollut varsin mallikas. Tautitilanne on pysynyt rauhallisena tiukkojen matkustusrajoitusten ansiosta niin maan sisällä kuin maahan saavuttaessakin. Käytännössä rajat ovat olleet kiinni ulkomaalaisilta, ja jopa australialaiset ovat tarvinneet erityisluvan poistua maasta.⁷⁰

Jotta ihmisoikeuspoikkeukset voisivat lukeutua yleiseksi hätätilaksi luokitellun pandemian vastaisiin toimiin, tulisi Suomen harkita hätätilailmoituksen tarvetta ja lainsäädännöllistä muotoa uudelleen. Hätätilailmoitus on EIS:n vaatima muodollisuus, joka varmistaa ihmisoikeuksien vastaisten toimien legitimiuden. Koska sopimus itse hyväksyy tällaisen poikkeustoimivallan, siihen turvautuminen tositilanteessa voitaneen myös sallia. Kotimaisen lainsäädännön koskien pandemiatilanteen ihmisoikeuspoikkeuksia tulisi kuitenkin tavalla tai toisella olla eheää ja yhtenäistä.

⁶⁹ Aine ym. 2011, s. 176.

⁷⁰ Ulkoministeriö 2021.