

Neea Lehtonen

**VALMIUSLAIN TOIMIVALTUUKSIEN  
KÄYTTÖPERIAATTEET  
TARTUNTATAUTIPERUSTEISISSA  
POIKKEUSOLOISSA**

Tarkastelu perus- ja ihmisoikeussuojan näkökulmasta

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Julkisoikeus  
Elokuu 2021

# TIIVISTELMÄ

Neea Lehtonen: Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöperiaatteet tartuntatautiperusteisissa poikkeusoloissa – tarkastelu perus- ja ihmisoikeussuojan näkökulmasta  
Pro gradu -tutkielma  
Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeus  
Elokuu 2021

---

Koronavirustaudin maailmanlaajuinen ja voimakas leviäminen vuodesta 2020 lähtien on aiheuttanut Suomessa poikkeuksellisiin toimenpiteisiin turvautumisen pandemian aikana. Vakavassa tartuntatautilanteessa valtio on määrittänyt ensisijaiseksi tehtäväkseen turvata terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn suojellakseen tartunnan saaneiden henkilöiden terveyttä ja henkeä. Tämän velvollisuuden toteutumisen vaarantuessa tautitilanteen heikentymisen johdosta valtioneuvosto on yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut kahdesti poikkeusolojen olemassaolon tartuntatautiperusteisiin viitaten. Näiden poikkeusolojen aikana suomalaisen kriisilainsäädäntöön lukeutuvan poikkeuslakina säädetyn valmiuslain nojalla on voitu valtioneuvoston antamien asetusten myötä ottaa käyttöön ja soveltaa viranomaisten erityistoimivaltuuksia. Erityistoimivaltuudet ovat viranomaisten säännönmukaisesti toimivaltuuksiin verrattuna laajempia, minkä vuoksi poikkeusolojen aikana voidaan soveltaa rajattuja, mutta perusoikeuksiin syvälekäyviä poikkeuksia. Erityisesti valtioneuvoston ja eduskunnan kyky toimia kriisitilanteessa joutui todelliseen testiin koronaviruspandemian aikana, sillä voimassa olevaa valmiuslakia tai sitä edeltänyttä lakia ei ole koskaan aiemmin otettu käyttöön.

Tässä valtiosääntöoikeudellisessa tutkielmassa tarkastellaan lainopin keinoin poikkeuslakina säädetyn valmiuslain käyttöönotolle ja soveltamiselle asetettuja edellytyksiä tartuntatautipoikkeusolojen kontekstissa. Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa ja soveltamista rajoitetaan ensinnäkin lain 4 §:ssä säädettyillä käyttöperiaatteilla, välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteilla. Lisäksi perustuslaista on johdettavissa erinäisiä vaatimuksia, joita hyödynnetään valmiuslain toimivaltuuksien sekä niitä koskevien asetusten antovaltuuksien sallittavuuden arvioinnissa. Perustuslain säännöksistä johdettavien periaatteiden osalta tarkastelu kohdistuu lailla säätämisen vaatimukseen sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusperiaatteeseen. Perustavanlaatuisena tarkastelunäkökulmana tutkielmassa toimii näkemys siitä, että poikkeusoloissa ympäröivä yhteiskunta ei ole millään tavalla oikeuden, demokratian tai oikeusvaltioajattelun ulkopuolella, vaan normaaliolojen ulkopuolellakin oikeusjärjestyksen perusperiaatteet ja perustavanlaatuiset oikeudet ovat pysyviä. Tästä johtuen tutkielman toisena lähtökohtana toimii perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tarkastelu, jonka avulla tarkastellaan koronaviruspandemian aikaista valmiuslain käyttöönottoa ja soveltamista perus- ja ihmisoikeusyhteyksien osalta. Tämän osalta painopiste on erityisesti liikkumisvapauden kohdistetuissa poikkeuksissa.

Tutkielmassa esitettävien huomioiden ja kannanottojen perusteella voidaan osoittaa voimassa olevan valmiuslain olevan monilta osin puutteellinen yhteiskunnassa vallitseviin poikkeusoloihin soveltumisen kannalta. Valmiuslain sisällölliset ongelmat ovat olleet osittain tiedossa jo 2010-luvun taitteessa, kun voimassa olevaa valmiuslakia valmisteltiin, mutta nämä puutteet ovat korostuneet lain soveltamisen yhteydessä. Tartuntatautiperusteisten poikkeusolojen osalta on nyt käytettävissä runsaasti arvokasta tietoa, jota tulee hyödyntää jo käynnissä olevan valmiuslain uudistusprosessin aikana. Valmiuslain käyttöönottoa ja soveltamista rajoittavien käyttöperiaatteiden sekä muiden lainsäädännöllä asetettujen edellytysten tulee säilyttää vahva asema lain säännösten kokonaisuudessa, sillä vain tällaisilla periaatteilla voidaan tosiasiallisesti rajoittaa valmiuslain soveltaminen ainoastaan kaikkein vakavimpiin kriisitilanteisiin. Valmiuslain soveltamisen kynnys ei saa madaltua koronaviruspandemian aiheuttamien poikkeusolojen aikaisten tulkintojen perusteella.

Avainsanat: valmiuslaki, valtiosääntöoikeus, perus- ja ihmisoikeudet, perusoikeuspoikkeus, poikkeuslaki, tartuntatautiperusteiset poikkeusolot.

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

## SISÄLLYS

<b>LÄHTEET</b> .....	<b>IV</b>
<b>LYHENTEET</b> .....	<b>XIII</b>
<b>1 JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
1.1 Tutkielman taustaa .....	1
1.2 Aiempi tutkimus .....	3
1.3 Aiheen rajaus ja tutkimuskysymys .....	5
1.4 Metodologia, aineisto ja tutkimuksen rakenne .....	5
<b>2 KRIISILAINSÄÄDÄNNÖN JA POIKKEUSOLOJEN KÄSITTEELLINEN TARKASTELU</b> .....	<b>8</b>
2.1 Kriisilainsäädäntö .....	8
2.1.1 <i>Suomalaisen kriisilainsäädännön kokonaisuus</i> .....	8
2.1.2 <i>Valmiuslaki osana kriisilainsäädäntöä</i> .....	12
2.1.3 <i>Kansainvälinen kriisilainsäädäntö pääpiirteissään</i> .....	20
2.2 Poikkeusolot .....	24
2.2.1 <i>Poikkeusolojen yleinen määritelmä</i> .....	24
2.2.2 <i>Tartuntatautiperusteiset poikkeusolot</i> .....	28
<b>3 EDELLYTYKSET VALMIUSLAIN KÄYTTÖÖNOTOLLE JA SOVELTAMISELLE</b> .....	<b>34</b>
3.1 Kriisilainsäädännön yleiset rajoitusperiaatteet .....	34
3.2 Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöperiaatteet .....	35
3.2.1 <i>Välttämättömyysperiaate</i> .....	35
3.2.2 <i>Suhteellisuusperiaate</i> .....	40
3.3 Perustuslaista johdettavat periaatteet .....	44
3.3.1 <i>Lailla säätämisen vaatimus</i> .....	44
3.3.2 <i>Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusperiaate</i> .....	47
<b>4 POIKKEUSOLOJEN AIKAINEN PERUS- JA IHMISOIKEUSSUOJA</b> .....	<b>50</b>
4.1 Perus- ja ihmisoikeudet ja niiden turvaaminen tartuntatautipoikkeusoloissa .....	50
4.2 Valmiuslain käyttöönoton ja käytön yhteys perus- ja ihmisoikeussuojaan .....	55
<b>5 JOHTOPÄÄTÖKSET</b> .....	<b>62</b>

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

*Aarnio, Aulis:* Tulkinnan taito: ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. WSOYpro. Helsinki 2006.

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

*Brems, Eva & Lavrysen, Laurens:* ‘Don’t Use a Sledgehammer to Crack a Nut’: Less Restrictive Means in the Case Law of the European Court of Human Rights. *Human Rights Law Review* 15, no. 1 (2015), s. 139–168.

*Dyzenhaus, David:* *The Constitution of Law: Legality in the Time of Emergency.* Cambridge University Press. Cambridge 2006.

*Greene, Alan:* Separating Normalcy from Emergency: The Jurisprudence of Article 15 of the European Convention on Human Rights. *German law journal* 12, no. 10 (2011), s. 1764–1785.

*Greene, Alan:* *Emergency Powers in a Time of Pandemic.* 1. ed. Bristol University Press, Bristol 2020. (2020b)

*Gross, Oren:* Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crisis always be Constitutional? *The Yale law journal* 112, no. 5 (2003), s. 1011–1134.

*Hautamäki, Veli-Pekka:* Poikkeuslakijärjestelmä Suomen valtiosäännössä – pitäisikö poikkeuslakien säätämismahdollisuus säilyttää vai poistaa? *Lakimies* 3/2008, s. 392–409.

*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 15.11.2018.

*Helper, Laurence R.:* Rethinking Derogations from Human Rights Treaties. *The American Journal of International Law* 115, no. 1 (2021), s. 20–40.

*Hirvonen, Ari:* Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

*Jyränki, Antero & Husa, Jaakko:* *Valtiosääntöoikeus.* Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2012.

*Klamberg, Mark:* Reconstructing the Notion of State of Emergency. *The George Washington International Law Review* 52, no. 1 (2020), s. 53–97.

*Kyllönen, Simo:* Pandemian torjunta ja kansalaisten perusoikeudet. *Ajatus* 77, no 1 (2020), s. 261–290.

*Lehtonen, Lasse – Lohiniva-Kerkelä, Mirva – Pahlman, Irma:* Terveysjuridiikka. Jatkuva päivitys. Alma Talent. Helsinki 2014.

*Michaelsen, Christopher:* Derogating from International Human Rights Obligations in the ‘War Against Terrorism’? – A British-Australian Perspective. *Terrorism and Political Violence* 17, no. 1–2/2005, s. 131–155.

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

*Ojanen, Tuomas:* Perustuslaki ja perustuslainmukaisuuden valvonta koronakriisin aikana. *Lakimies* 3–4/2020, s. 508–518. (2020d)

*Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin:* Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa *Hallberg, Pekka (toim.) – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeudet. 2. uud. p. WSOYpro. Helsinki 2011.

*Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti:* Euroopan ihmisoikeussopimus. 5. uud. p. Talentum. Helsinki 2012.

*Salminen, Janne:* Finsk krishantering i fredstid – beredskapslagen tillämpas för första gången. *Svensk Juristtidning* 10/2020, s. 1116–1129. (2020b)

*Saraviita, Ilkka:* Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Talentum. Helsinki 2005.

*Saraviita, Ilkka:* Perustuslaki. Talentum. Helsinki 2011.

*Schmitt, Carl:* Poliittinen teologia: neljä lukua suvereenisuusopista. Suomentanut Tapani Hietaniemi. Tutkijaliitto. Helsinki 1997.

*Scheinin, Martin:* Valmiuslain ongelmista ja ansioista koronaviruskriisin oloissa. *Lakimies* 3–4/2020, s. 519–527. (2020c)

*Schreuer, Christoph:* Derogation of Human Rights in Situations of Public Emergency: The Experience of the European Convention on Human Rights. *The Yale Journal of World Public Order* 9, no. 113 (1982), s. 113–132.

*Szymanski, Charles:* The United Nations and States of Exception. *Baltic Journal of Law & Politics* 3, no. 2 (2010), s. 119–143.

*Tuori, Kaarlo:* Häätätilaoikeus teoriassa ja käytännössä. Teoksessa *Tuori, Kaarlo & Scheinin, Martin (toim.):* Lukeeko hätä lakia? Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja. Helsinki 1988.

*Tuori, Kaarlo:* Perusoikeudet poikkeusoloissa (PL 23 §). Teoksessa *Hallberg, Pekka (toim.) – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeudet. 2. uud. p. WSOYpro. Helsinki 2011.

*Tuori, Kaarlo & Kotkas, Toomas:* Sosiaalioikeus. 5. uud. p. Talentum Pro. Helsinki 2016.

*Tuori, Kaarlo & Lavapuro, Juha: Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §). Teoksessa Hallberg, Pekka (toim.) – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2. uud. p. WSOYpro. Helsinki 2011.*

*Vanhala, Liisa: Valmiuslaki – mitä ja miksi? Lakimies 3–4/2020, s. 502–507.*

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

*Viljanen, Veli-Pekka: Poikkeuslakien välttämisen periaate. Lakimies 6–7/1999, s. 961–972.*

*Zuckerman, Ian: One Law for War and Peace? Judicial Review and Emergency Powers between the Norm and the Exception. Constellations (2006), s. 522–545.*

## **Lain esityöt**

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

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 39/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta.

Komiteanmietintö 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö.

Komiteanmietintö 2005:2. Valmiuslakitoimikunnan mietintö ehdotuksesta uudeksi valmiuslaiksi.

PeVL 4/1986 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä esitutkintaa ja pakkokeinoja rikosasioissa koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 11/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä puolustustilalaiksi.

PeVL 31/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä pelastustoimilaiksi.

PeVL 1/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi valmiuslain, puolustustilalain ja pelastustoimilain muuttamisesta.

PeVL 57/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi valmiuslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

PeVL 20/2011 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lepäämässä olevasta ehdotuksesta valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

PeVL 40/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta.

PeVL 7/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi maajoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 14/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 10/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 58 g §:n muuttamisesta.

PeVL 12/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi liikumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

PeVM 9/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta sekä lakialoitteesta laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

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

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

PeVM 4/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta kunnan oikeudesta poiketa terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikaisten noudattamisesta ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista.

PeVM 6/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista sekä valtioneuvoston asetuksesta varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n muuttamisesta.

PeVM 7/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käyttöönotosta ja 96–103 §:n soveltamisesta.

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

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

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

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

PeVM 13/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä.

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 2/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 106 §:n 1 momentissa ja 107 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.

PuVM 3/2010 vp. Puolustusvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

## **Muut virallislähteet**

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020. Annettu 17.6.2021.

PTK 27/2020 vp. Pöytäkirjan asiakohta. Eduskunnan täysistunto 18.3.2020.



Sisäministeriön julkaisuja 2019:5. Kansallinen riskiarvio 2018.

UNHRC, CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency, 31.8.2001.

Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko.

Valtioneuvoston kanslia. Muistio 27.3.2020. Valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. (2020a)

Valtioneuvoston kanslia. Muistio 27.3.2020. Valtioneuvoston asetus liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi. (2020b)

VNK/2020/57. Valtioneuvoston periaatepäätös suunnitelmasta koronakriisin hallinnan hybridistrategiaksi.

VNpp 2.11.2017. Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta.

VNpp 16.12.2010. Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta.

### **Asiantuntijalausunnot**

*Mäenpää, Olli:* Lausunto perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston asetuksesta liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi. (VNK/2020/40). 3.4.2020.

*Ojanen, Tuomas:* Lausunto perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 86–88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. (VNK/2020/32). 17.3.2020. (2020a)

*Ojanen, Tuomas:* Lausunto perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston asetuksesta kunnan oikeudesta poiketa terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikaisten noudattamisesta ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista. (STM/2020/39). 19.3.2020. (2020b)

*Ojanen, Tuomas:* Lausunto perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta. (VNK/2020/58). 7.5.2020. (2020c)

*Salminen, Janne:* Lausunto perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 86–88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. (VNK/2020/32). 17.3.2020. (2020a)

*Tuori, Kaarlo:* Lausunto perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 86–88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. (VNK/2020/32). 17.3.2020. (2020a)

*Tuori, Kaarlo:* Lausunto perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. (VNK/2020/38). 26.3.2020. (2020b)

*Tuori, Kaarlo:* Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta. (HE 39/2021 vp). 30.3.2021.

*Viljanen, Veli-Pekka:* Lausunto perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 86–88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. (VNK/2020/32). 17.3.2020. (2020a)

*Viljanen, Veli-Pekka:* Lausunto perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston asetuksesta kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen määräaikoja. (STM/2020/91). 28.5.2020. (2020b)

## **Oikeustapaukset**

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin *Lawless v. Irlanti* 1961.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin *Tanska, Norja, Ruotsi ja Alankomaat v. Kreikka (Kreikka-tapaus)* 1969.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin *Brannigan ja McBride v. Yhdistynyt kuningaskunta* 1993.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin *A. ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta* 2009.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin *Sahin Alpay v. Turkki* 2018.

## **Laillisuusvalvojen ratkaisut ja lausunnot**

Eduskunnan oikeusasiamies 2033/2020, 17.3.2020: Lausunto perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 86–88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. (VNK/2020/32)

Eduskunnan oikeusasiamies 2274/2020, 26.3.2020: Lausunto perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. (VNK/2020/38)

Eduskunnan oikeusasiamies 3213/2020, 18.12.2020.

## Verkkolähteet

*Council of Europe*: Reservations and Declarations for Treaty No. 005 – Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. 2021. Haettu <https://www.coe.int/en/web/conventions/concerning-a-given-treaty?module=declarations-by-treaty&numArticle=15&territoires=&codeNature=7&codePays=&numSte=005&enVigueur=false&ddateDebut=02-01-2020&ddateStatus=07-13-2021> (13.7.2021)

*Edilex-uutinen*: Varautuminen influenssapandemiaan vaatii muutoksia lainsäädäntöön. 15.3.2006. Haettu <https://www.edilex.fi/uutiset/10477?search=1> (18.9.2020)

*Greene, Alan*: States should declare a State of Emergency using Article 15 ECHR to confront the Coronavirus Pandemic. Kirjoitus Strasbourg Observers -blogissa 1.4.2020. Haettu <https://strasbourgobservers.com/2020/04/01/states-should-declare-a-state-of-emergency-using-article-15-echr-to-confront-the-coronavirus-pandemic/> (16.7.2021). (2020a)

*Koskentausta, Lauri*: Mitä ovat poikkeuslait ja milloin niitä voidaan käyttää. Kirjoitus Perustuslakiblogissa 25.3.2020. Haettu <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/03/25/lauri-koskentaustamita-ovat-poikkeuslait-ja-milloin-niita-voidaan-kayttaa/> (1.10.2020)

*Rautiainen, Pauli & Scheinin, Martin*: Koronakriisin uusissa toimissa valmiuslain nojalla ollaan nyt poikkeamassa ihmisoikeussopimuksista – valtioneuvosto leikkii jumalaa. Kirjoitus Perustuslakiblogissa 26.3.2020. Haettu <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/03/26/martin-scheinin-pauli-rautiainen-koronakriisin-uusissa-toimissa-valmiuslain-nojalla-ollaan-nyt-poikkeamassa-ihmisoi-keussopimuksista-valtioneuvosto-leikkii-jumalaa/> (18.9.2020)

*Scheinin, Martin*: Valmiuslaki, koronavirus, perustuslaki ja ihmisoikeussopimukset. Kirjoitus Perustuslakiblogissa 13.3.2020. Haettu <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/03/13/martin-scheinin-valmiuslaki-koronavirus-perustuslaki-ja-ihmisoi-keussopimukset/> (18.9.2020). (2020a)

*Scheinin, Martin*: Koronapandemia – pitäisikö Suomen tehdä ihmisoikeussopimusten kansainvälisille valvontaelimille ns. hätätilailmoitus? Kirjoitus Perustuslakiblogissa 6.4.2021. Haettu <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/04/06/martin-scheinin-koronapandemia-pitaisiko-suomen-tehda-ihmisoi-keussopimusten-kansainvalisille-valvontaelimille-ns-hatatilailmoitus/> (16.7.2021). (2020b)

*Sosiaali- ja terveysministeriö*: Uusi koronavirus lisätään yleisvaarallisten tartuntatautien joukkoon tavoitteena estää taudin leviäminen. Tiedote 13.2.2020. Haettu <https://stm.fi/-/uusi-koronavirus-lisataan-yleisvaarallisten-tartuntatautien-joukkoon-tavoitteena-estaa-taudin-leviaminen> (23.1.2021)

*Valtioneuvosto*: Suomessa vallitsevat poikkeusolot. Tiedote 1.3.2021. Haettu <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/suomessa-vallitsevat-poikkeusolot-1> (21.7.2021). (2021a)

*Valtioneuvosto:* Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytöstä luovutaan – poikkeusolot päättyvät 27. huhtikuuta. Tiedote 27.4.2021. Haettu <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/valmiuslain-mukaisen-toimivaltuuksien-kaytosta-luovutaan-poikkeusolot-paattuvat-27.-huhtikuuta> (21.7.2021). (2021b)

*World Health Organization (WHO):* WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11.3.2020. Haettu <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (7.2.2021)

## LYHENTEET

EIS	Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990, SopS 85–86/1998)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
HE	hallituksen esitys
HM	Suomen Hallitusmuoto (94/1919)
KP-sopimus	Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisyhteisyyttä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7–8/1976)
PeV	perustuslakivaliokunta
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PTK	pöytäkirja
PuVM	puolustusvaliokunnan mietintö
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
TTL	tartuntatautilaki (1227/2016)
ValmL	valmiuslaki (1552/2011)
VNK	valtioneuvoston kanslia
VNpp	Valtioneuvoston periaatepäätös
vp	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat
WHO	Maailman terveysjärjestö (World Health Organization)

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkielman taustaa

Yhteiskunnissa pääsääntöisesti vallalla olevien normaaliolojen vastapuolena ovat erilaisten kriisitilanteiden aiheuttamat poikkeustilanteet, joiden aikana yhteiskunta ei enää toimi normaalille yhteiskuntajärjestelmälle tyypillisellä tavalla<sup>1</sup>. Kriisi- ja hätätiloille on tyypillistä lakiin sidottujen toimivaltuuksien muovaantuminen poikkeukselliseen tilanteeseen sopiviksi, jolloin esiin nousevat kysymykset oikeusjärjestyksen sitovuudesta sekä oikeudelliselle sääntelylle asetetuista rajoista. Näkemys lakien roolista ja pysyvyydestä kriisitilanteiden aikana onkin jakanut ajattelijoita kahteen toisistaan merkittävästi poikkeavaan koulukuntaan, joissa oikeudellista normativiteettia sekä yhteiskunnallista normaliteettia painotetaan ja suhteutetaan täysin päinvastaisella tavalla kuin kilpailevan koulukunnan parissa<sup>2</sup>. Erilaiset uhkakuvat yhteiskuntien häiriö- ja kriisitilanteista ovat moninaistuneet 2000-luvulla, samalla kun lainsäädäntöön on aseellisten konfliktien ja sotatilojen ohien lisätty monenlaisia muitakin kriisitilanteita aiheuttavia määritelmiä.<sup>3</sup>

Valtion rooli yhteiskunnan normaalitilan ylläpitäjänä ja palauttajana korostuu samaan aikaan kuin valtion toimivaltaan kuuluvien tehtävien ala laajentuu. Tämä selittääkin osaltaan sitä, että valtionhallinnon toimielimiin kiinnitetään erityistä huomiota sekä näiltä odotetaan oikeita ja ratkaisevia toimenpiteitä poikkeusolojen ravistellessa yhteiskunnan toimivuutta ja jatkuvuutta.<sup>4</sup> Globaalisti yhteiskuntia haastavana kriisinä on viimeisimpänä koettu pandemiaksi luokitellun tartuntataudin, koronaviruksen (COVID-19), aiheuttamat laajat tartuntaketjut sekä suhteellisen korkea kuolleisuus väestön keskuudessa. Maailman terveysjärjestö (WHO) julisti koronaviruksen aiheuttaman taudin kansainväliseksi terveysuhaksi 30.1.2020 ja pandemiaksi 11.3.2020<sup>5</sup>. Suomessa kyseinen tauti listattiin yleisvaaralliseksi tartuntataudiksi valtioneuvoston asetuksella 14.2.2020.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Normaaliolot ja poikkeusolot erottelevan näkemyksen vastakohtana on ajatus siitä, että näitä olosuhteita ei voida modernissa yhteiskunnassa erottaa toisistaan. Jälkimmäisen näkemyksen mukaan yhteiskunnat ovat niin kutsutussa pysyvässä hätätilassa, jolloin ei ole enää mahdollista erottaa normaalioloja poikkeusoloista. Gross 2003, s. 1089–1095. Kts. myös tästä jaottelusta Greene 2011, s. 1764–1766.

<sup>2</sup> Oikeudellista normativiteettia korostava käsitys on ollut hallitseva muun muassa ruotsalaisessa oppijärjestelmässä. Valtiosäännön tarkoituksena on tämän käsityksen mukaan toimia yhteiskunnan normaliteetin takaajana niin normaali- kuin poikkeusoloissakin. Yhteiskunnalliseen normaliteettiin nojautuva käsitys painottaa normaaliolojen voimaa valtiosäännön tehokkuuden arvioimisessa. Tämän ajatuksen mukaan puolestaan poikkeusolojen aikana oikeusnormit muuttuvat tehottomiksi, sillä ne vaativat yhteiskunnallisen normaliteetin tullaan sovellettaviksi. Tuori 1988, s. 2–3.

<sup>3</sup> Vuoden 2020 valtioneuvoston selonteossa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta kerrotaan toimintaympäristön kokenemasta voimakkaasta muutoksesta, johon vaikuttavat moninaiset globaalit haasteet, kuten pandemiat. Kts. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30 ja Saraviita 2011, s. 298.

<sup>4</sup> Tuori 1988, s. 2.

<sup>5</sup> WHO 2020.

<sup>6</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2020.

Tartuntataudin vuoksi poikkeusolojen julistamiseen ja kriisilainsäädännön soveltamiseen turvautuminen tulivat ajankohtaisiksi teemoiksi myös Suomessa, kun valtioneuvosto ja tasavallan presidentti yhteistoiminnassa julisti poikkeusolot alkaneeksi 16.3.2020. Suomessa päätettiin myös alkaa soveltamaan poikkeuslakina toimivaa valmiuslakia (1552/2011, ValmL) 16.3.2020 eduskunnan hyväksyessä osittain valtioneuvoston antaman käyttöönottoasetuksen<sup>7</sup>. Tämä oli historiallinen päätös, sillä kyseessä oli ensimmäinen kerta, kun voimassa olevaa valmiuslakia sovellettiin käytäntöön.<sup>8</sup> Poikkeusolot julistettiin tuolloin Suomeen tartuntatautiperusteisesti, joten poikkeusoloja varten säädetyn valmiuslain säännöksiä alettiin soveltamaan valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa säädetyn vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen tartuntataudin perusteella. Valmiuslain säännökset mahdollistivat viranomaisille poikkeusoloihin tarkoitettujen toimivaltuuksien soveltamisen annettujen asetusten mukaisesti 16.6.2020 asti jatkuneen poikkeustilan aikana. Koronaviruspandemian vuoksi poikkeusolojen voimassaolosta päätettiin uudestaan noin vuotta myöhemmin, kun valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa totesi Suomen olevan poikkeusoloissa 1.3.2021<sup>9</sup>. Poikkeusolot päättyivät 27.4.2021 valtioneuvoston antaman valmiuslain toimivaltuuksia koskevan kumoamisasetuksen myötä.<sup>10</sup>

Perus- ja ihmisoikeudet sekä näitä oikeuksia koskevan suojan taso nousevat tarkastelun kohteeksi siirryttäessä normaalioloista poikkeusoloihin. Tavanomaisesti yhteiskunnassa vallitsevien normaaliolojen aikana viranomaisten toimivaltuuksien oikeusvaikutukset ovat erityisesti kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien suojaamisen vuoksi tarkoin säädeltyjä. Poikkeukselliset tilanteet kuitenkin horjuttavat tätä tasapainoa merkittävällä tavalla, sillä poikkeuslain säännöksiä sovellettaessa viranomaisille annettuja erityistoimivaltuuksia voidaan yleisesti pitää normaaliolojen toimivaltuuksiin verrattuna syrjäyttävinä, sillä nämä erityistoimivaltuudet eroavat erityisesti laajuutensa ja oikeusvaikutuksiansa perusteella normaaliolosuhteiden toimivaltuuksista. Poikkeusolojen aikana kriisilainsäädäntöä sovellettaessa lainsäädäntö, kuten valmiuslaki, antaa viranomaisille valtuuksia laajempaan toimintaan yhteiskunnan tilan normalisoinnin nimissä. Näin ajaututaan pisteeseen, jossa kansallista hätätilaoikeutta sovellettaessa perus- ja ihmisoikeuksille normaalioloissa kuuluvan suojan taso murenee<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Eduskunta kumosi valmiuslain käyttöönotosta annetun valtioneuvoston asetuksen 5 §:n valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien osalta. Muilta osin asetus sai jäädä voimaan. Eduskunta päätti asiasta perustuslakivaliokunnan antaman mietinnön PeVM 2/2020 vp päätösehdotuksen mukaisesti. PTK 27/2020 vp.

<sup>8</sup> Nykyinen valmiuslaki astui voimaan 1.3.2012. Tätä edeltänyttä valmiuslakia (1080/1991) ei sovellettu Suomessa lainkaan.

<sup>9</sup> Valtioneuvosto 2021a.

<sup>10</sup> Valtioneuvosto 2021b.

<sup>11</sup> Suomalainen perusoikeusjärjestelmä on rakennettu turvaamaan yksilöille kuuluvia perusoikeuksia, minkä lisäksi yleismaailmallisissa ja alueellisissa ihmisoikeussopimuksissa määritellään kaikille ihmiskuntaan kuuluville jäsenille

Poikkeuslainsäädännön on normaaliolojen aikaisen kansallisen lainsäädännön ohella noudatettava lisäksi kansainvälisiä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita, jotka asettavat raamit lainsäädännölle sekä sen soveltamiselle. Kansainväliset sopimusvelvoitteet asettavat viimesijaiset ja sopimukset ratifioineita valtioita sitovat rajoitukset universaaleista ihmisoikeuksista poikkeamiselle. Kansallisella tasolla poikkeuslain soveltaminen mahdollistaa rajatuista perus- ja ihmisoikeuksista poikkeamisen, mikä saattaa vaarantaa näiden oikeuksien asianmukaisen toteutumisen. Näin ollen poikkeuslain soveltamista sekä poikkeustilan aikaisia toimivaltuuksia ja niille asetettujen rajojen noudattamista on elintärkeää valvoa aktiivisesti. Suomalaiseen oikeusjärjestelmään on kytketty erilaisia kontrollijärjestelmiä, joiden tarkoituksena on rajoittaa hätätilaoikeuden soveltamista joko etukäteen tai jälkikäteen kontrollin voimin. Tämän kontrollin osalta eduskunnalla on normaaliolojen lainsäätäjänä elintärkeä rooli.

## 1.2 Aiempi tutkimus

Poikkeusoloja koskeva aiempi tutkimus on painottunut vahvasti aseellisten konfliktien synnyttämien poikkeus- ja hätätilojen tarkasteluun. Suomessakin erityisesti 1900-luvun aikana poikkeusolojen on ymmärretty käsittävän lähinnä vain valtion aseellisia konfliktitilanteita, kuten valtioiden välisiä aseellisia hyökkäyksiä<sup>12</sup>. Kuitenkin 2000-luvulle tultaessa suomalainen tutkimusperinne on saanut osakseen myös muunlaisia poikkeusolomääritelmiä, joihin lukeutuvat muun muassa suuronnettomuuteen, luonnonmullistukseen tai erittäin vakavaan suuronnettomuuteen verrattavissa olevaan hyvin laajalle levinneeseen tartuntatautiin pohjautuvat poikkeusolot<sup>13</sup>. Tälle poikkeusolotutkimuksen valtavirran yksipuolistumiselle on yleisesti selityksenä se, että aseellisen konfliktin aiheuttamia poikkeuksellisia olosuhteita on ilmennyt yhteiskunnissa historiallisesti paljon verrattuna muihin myöhempien poikkeusolomääritelmien synnyttämiin poikkeusoloihin. Tässä tutkimuksessa keskitytään melko tuoreeseen poikkeusolomääritelmään, jonka perusteella Suomessa on voitu julistaa poikkeusolot vasta vuodesta 2012 lähtien<sup>14</sup>. Tutkimuksessa poikkeusolojen kontekstina ovat siis tartuntatautiperusteiset poikkeusolot, joiden perusteella Suomeen on julistettu poikkeusolot kahdesti.

---

kuuluvat oikeudet. Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet luovat oikeudellisesti sitovia velvoitteita sopimusvaltioille. Kts. Ojanen & Scheinin 2011 ja Tuori 1988, s. 14.

<sup>12</sup> Aine ym. 2011, s. 21–22.

<sup>13</sup> Sotilaallisten poikkeusolojen, suuronnettomuuden tai tartuntataudin lisäksi poikkeusoloja voivat olla valmiuslain mukaan myös väestön toimeentuloon ja maan talouselämän perusteisiin kohdistuvat erityisen vakavat tapahtumat tai uhat. Aine ym. 2011, s. 21–24 ja 134–135.

<sup>14</sup> Kts. poikkeusolomääritelmän laajentamisesta tartuntatautiperusteisten poikkeusolojen osalta sekä väestön terveyden ja hyvinvoinnin vakavien häiriöiden muotoutumisesta osaksi yhteiskuntaa uhkaavia uhkamalleja Edilex-uutinen 15.3.2016; VNpp 16.12.2010; PeVM 9/2010 vp, s. 8–9 ja HE 3/2008 vp, s. 1, 25–26 ja 30.



Valtiosääntöoikeuden alalla poikkeusolojen käsite pohjautuu Carl Schmittin ensimmäisen maailmansodan aikaisiin kirjoituksiin suvereenista ja poikkeusoloista. Erityisesti Schmittin Poliittinen teologia -teos on näkemyksellään ”suvereeni on se, joka päättää poikkeustilasta”<sup>15</sup> viitoittanut tietä oikeusteoreettisen poikkeusolojen käsitteen jalostumisessa. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan keskitytä oikeusteoreettisen määritelmän hyödyntämiseen, vaan poikkeusolojen määritelmä rakentuu tutkimuksessa kansallisen oikeusjärjestelmän dogmaattisten oppien mukaisesti. Poikkeusolomääritelmien kansallisten vaihteluiden ohella poikkeusoloille on olemassa kuitenkin universaalina pidettäviä ydinmääritelmiä. Ilmeistä on, että julistaakseen poikkeusolot, tarvitaan jokin yleisesti hyväksytty normaali eli tila, muun muassa oikeusvaltio tai demokratia, josta poiketaan<sup>16</sup>. Tällainen poikkeus voi tarkoittaa esimerkiksi perustavanlaatuisen lain, kuten suomalaisessa kontekstissa Suomen perustuslain (731/1999, PL), keskeyttämistä, rikkomista tai muuttamista<sup>17</sup>.

Aiemmassa kansallisessa poikkeusolotutkimuksessa ovat korostuneet muutamat tietyt tematiikat. Etenkin valmiuslain poikkeuslakiluonnetta on tarkasteltu ja kritisoitu poikkeuslakien välttämisen periaatteeseen viitaten. Poikkeuslakiluonteen ongelmallisuuteen ei kuitenkaan ole löydetty sellaista yksiselitteistä vastausta, joka samalla poistaisi valmiuslain sisällöllisen ja valtiosääntöoikeudellisen ristiriidan suhteessa perustuslain säännöksiin.<sup>18</sup> Valmiuslain poikkeuslakiluonteeseen kytkeytyvä valmiuslain ja perustuslain välinen suhde on toinen korostunut tutkimusaihe poikkeusolotutkimuksen alalla. Valtioneuvoston kanslia on julkaissut vuonna 2018 selvityksen valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta, jossa tarkastellaan muun muassa perustuslain asettamien sisällöllisten vaatimusten suhdetta valmiuslainsäädännön säännöksiin.<sup>19</sup> Kolmantena korostuneena tutkimusaiheena on valmiuslakiin liitetty sääntely lainsäädäntövallan delegoinnista, mikä käytännössä tarkoittaa lainsäätämiseen liittyvän päätöksenteon ja vallan keskittämistä valtioneuvostolle poikkeusolojen aikana. Eduskunnan poikkeusolojen aikainen lainsäädäntövalta on tämän periaatteen mukaisesti osittain siirretty siis valtioneuvostolle, mikä aiheuttaa arvioiden mukaan ongelmallisuuksia demokratian toteutumiselle.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> Schmitt 1997, s. 49.

<sup>16</sup> Zuckerman 2006, s. 523.

<sup>17</sup> *ibid.*

<sup>18</sup> Poikkeuslakiluonteen ongelmallisuuteen on perehdytty muun muassa seuraavissa teoksissa ja viranomaisasiakirjoissa Heikkonen, Kataja, Lavapuro, Salminen & Turpeinen 2018; Hautamäki 2008; PeVL 6/2009 vp; Viljanen 1999, s. 961–972 ja PeVM 10/1998 vp, s. 22–23 ja 28.

<sup>19</sup> Heikkonen ym. 2018.

<sup>20</sup> Kts. muun muassa Rautiainen & Scheinin 2020; Vanhala 2020, s. 504 ja 507 ja Heikkonen ym. 2018, s. 115–116.

### 1.3 Aiheen rajaus ja tutkimuskysymys

Tutkielmassa tarkastellaan poikkeuslakina säädetyn valmiuslain soveltamiseen ja käyttöönottoon liittyviä edellytyksiä valmiuslain 4 §:n välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteiden valossa. Tarkoituksena on arvioida poikkeusolojen aikana käyttöönotettujen valmiuslain säännösten soveltamista erityisesti yksilön perus- ja ihmisoikeussuojan kannalta tartuntatautiperusteisten poikkeusolojen kontekstissa. Tutkielmassa tarkastellaan valmiuslain soveltamiseen päätymistä sekä periaatteita ja edellytyksiä, jotka rajoittavat valmiuslain käyttöönottoa ja soveltamista. Poikkeuslainsäädännön nykytilaa tarkastelevan tutkielman tarkoituksena on rakentaa selkeä ja yhtenäinen kuva voimassa olevista normeista, joissa säädetään valmiuslain käyttöönoton ydinvaatimuksista. Näin ollen tutkielmassa selvitetään, *kuinka valmiuslain käyttöönoton ja soveltamisen edellytyksistä säädetään lainsäädännön tasolla*. Tätä tutkimuskysymystä lähestytään perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tarkastelun kautta, jonka tarkoituksena on nostaa esille perus- ja ihmisoikeussuojan toteutumisen asettamat vaatimukset poikkeuslakina toimivan valmiuslain käyttöönotolle ja soveltamiselle. Täten tarkastellaan myös sitä, *kuinka valmiuslain käyttöönotto ja soveltaminen vaikuttaa yksilön perus- ja ihmisoikeussuojan toteutumiseen*.

Perustavanlaatuisena tarkastelunäkökulmana tutkielmassa on näkemys siitä, että poikkeusoloissa ympäröivä yhteiskunta ei ole millään tavalla oikeuden, demokratian tai oikeusvaltioajattelun ulkopuolella. Demokratian tulee olla toiminnan keskiössä poikkeusoloissakin. Tutkielmassa tehtävät tarkastelut ja kannanotot pohjautuvatkin siis ajatukseen, että samalla tavoin kuin normaaliolojen aikana, myös poikkeusolojen vallitessa, yhteiskunnassa voimassa oleva oikeusjärjestys ei katoa tai tule pätemättömäksi. Tarkoitukseni on pohjata tutkimuksen teko näkemykseen, jossa sanonta ”häätä ei lue lakia” ei saa minkäänlaista oikeudellista perustetta tai pohjaa.<sup>21</sup> Merkittävänä pohjana, johon tutkimuksen teko perustuu, on suomalaisen oikeusjärjestyksen ja siihen peruuttamattomasti kuuluvien perusperiaatteiden sekä perustavanlaatuisten oikeuksien pysyvyys.

### 1.4 Metodologia, aineisto ja tutkimuksen rakenne

Poikkeusoloja varten säädetty valmiuslaki kytkeytyy poikkeuslakiluonteensa puolesta vahvasti valtiosääntöoikeudellisen oikeudenalan piiriin. Kyseessä on siis valtiosääntöoikeudellinen valmiuslain nykytilaa tarkasteleva tutkielma, jonka tarkoituksena on tarkastella normeja, joissa säädetään valmiuslain soveltamis- ja käyttöönottoperusteista. Tämä tutkimustavoite sekä valitut

---

<sup>21</sup> Kts. poikkeusolojen oikeudellisesta olemuksesta muun muassa Dyzenhaus 2006, s. 34.

tutkimuskysymykset ovat johtaneet lainopin eli oikeusdogmatiikan pariin. Tutkielma toteutetaan lainopillista metodia hyödyntäen, sillä sen avulla voidaan saada parhaimmalla mahdollisella tavalla tietoa voimassa olevan lain sisällöstä.

Lainoppi on oikeustieteiden metodipluralismin joukossa vaikuttava perinteinen ja pitkän historian omaava metodi, jonka avulla voidaan tutkia voimassa olevan oikeuden rakennetta ja oikeusnormien sisältöä. Lainoppia hyödyntämällä saadaan normatiivista eli tieteellistä tietoa oikeusnormeista systematisointi- ja tulkintakannanottoja esittämällä.<sup>22</sup> Tämän ansiosta koko normijärjestelmää voidaan oppia ymmärtämään normilähtöisesti. Tämän tutkielman yhteydessä normijärjestelmä rajautuu tarkoittamaan suomalaista kriisilainsäädäntöä, tarkemmin valmiuslakia, sekä perustuslain sisältämiä poikkeusoloihin kytkeytyviä säännöksiä. Systematisointi- ja tulkintakannanottoja esitetään tutkimuksessa erityisesti valmiuslain ja perustuslain sisältämistä poikkeusoloista koskevista normeista. Lainopin tehtävänä on tuottaa näitä molempia kannanottoja osana lainopillista tutkimusta, sillä tulkinta eli käytäntö, vaatii osakseen systematisointia eli teoriaa<sup>23</sup>. Samalla tavoin tulkintakannanottoja ei voida tuottaa ilman normikannanottoja<sup>24</sup>. Lyhyesti määriteltynä tulkintatehtävän tarkoituksena on muodostaa perusteltuja väitteitä normin sisällöstä luoden näin oikeusnormin merkityssisällön oikeusnormia ja sitä sanoittavaa oikeusnormilauseetta tulkitsemalla<sup>25</sup>. Normien systematisoinnin avulla voidaan ymmärtää normijärjestelmää kokonaisuutena muodostamalla oikeudellisia teorioita, ja näin ollen lainoppi onkin mukana rakentamassa eli konstituoidessa oikeusjärjestyksen sisältöä<sup>26</sup>.

Tutkielmassa lainopilliseen metodiin kytkeytyy kriittiseksi lainopiksi luokiteltavia näkemyksiä, joiden tarkoituksena on osoittaa voimassa olevan kriisilainsäädännön ongelmakohtia ja puutteita. Tällaiselle kriittiselle suuntaukselle on tarvetta erityisesti valmiuslain poikkeuslakiluonteen vuoksi, sillä valmiuslain säännöksiä soveltamalla on mahdollista poiketa yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksista poikkeusolojen aikaisia erityistoimivaltuuksia hyödyntämällä. Aiemmassa tutkimuksessa kriittisiä tulkintoja on esitetty erityisesti valmiuslain perustuslainmukaisuuden, poikkeusolojen aikaisen lainsäädännön delegoinnin sekä yleisesti poikkeuslakimenettelyn osalta<sup>27</sup>. Tutkimustyössäni tulen arvioimaan lainopin menetelmin valmiuslain säännöksiä, mutta tarkoituksena ei kuitenkaan ole tuottaa

---

<sup>22</sup> Hirvonen 2011, s. 21–22.

<sup>23</sup> Aarnio 2006, s. 97.

<sup>24</sup> Hirvonen 2011, s. 22–23.

<sup>25</sup> Hirvonen 2011, s. 36–38.

<sup>26</sup> Aarnio 2006, s. 96–97.

<sup>27</sup> Kts. valmiuslain perustuslainmukaisuuden kritiikistä Heikkonen ym. 2018 ja PeVL 6/2009 vp. Lainsäädännön delegoinnin ongelmallisuus on nostettu esille muun muassa seuraavissa Heikkonen ym. 2018; Vanhala 2020 ja Rautiainen & Scheinin 2020. Lisäksi poikkeuslakimenettelyn kritiikistä muun muassa Heikkonen ym. 2018; Viljanen 1999; HE 1/1998 vp ja PeVM 10/1998 vp.

vaihtoehtoisia laintulkintoja tai esittää tosiasiallisia muutosehdotuksia, de lege ferenda -kannanottoja, voimassa olevan lainsäädännön osalta.

Tutkielman keskeisiä lähteitä ovat voimassa oleva oikeus, erityisesti kansallinen kriisilainsäädäntö, sekä lainvalmisteluasiakirjat. Lainvalmisteluasiakirjoista erityisen merkittävän lähdeaineiston tekee se, että tarkastelun kohteena olevaa valmiuslakia ei ole aiemmin sovellettu. Näin ollen keskeiset tulkinnat painottuvat suurelta osin joko voimassa olevan lain tai tätä lakia edeltäneen lain esitöihin. Lisäksi oikeustieteeseen eli oikeuskirjallisuuteen viitataan voimassa olevan lain, lainvalmisteluaineistojen sekä tuomioistuimien ja laillisuusvalvojien ratkaisujen ohella. Suomalaisen valmiuslain ja perustuslain sisältöä poikkeusolojen sääntelyn osalta sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, minkä vuoksi kansainvälinen aineisto kansainvälisten ihmisoikeussopimusten osalta toimii kotimaisen aineiston ohella tärkeänä lähdeaineistona.

Tutkielma koostuu viidestä pääluvusta, joista ensimmäisessä keskitytään tutkimusaihetta ja -intressiä taustoittavien seikkojen tarkasteluun sekä asetetaan tutkimukselliset lähtökohdat tutkimustyölle. Toisessa pääluvussa määritellään mitä poikkeusoloilla tässä yhteydessä tarkoitetaan sekä tarkastellaan kansallisen kriisilainsäädännön kenttää erityisesti valmiuslain osalta. Poikkeusolomäärittely kohdistuu keskeisesti valmiuslain 3 §:n 5 kohdan tarkoittamiin tartuntatautiperusteisiin poikkeusoloihin. Lisäksi kyseisessä luvussa tuodaan esille kansainvälisen kriisilainsäädännön ydinpiirteitä, sillä näillä on keskeinen rooli kansallisen tason lainsäädännön muotoutumisen kannalta.

Kolmannen pääluvun tarkoituksena on pureutua tutkielman ydintarkoitukseen eli valmiuslain käyttö- ja soveltamisedellytyksien lainopilliseen tarkasteluun. Luvussa tarkastellaan valmiuslain 4 §:n käyttöperiaatteiden eli välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteiden sisältöä ja tulkinnallisia piirteitä. Lisäksi perustuslaista johdettavien lailla säätämisen vaatimuksen sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen tarkastelu on tärkeä osa kolmatta lukua valmiuslain toimivaltuuksille edellytyksiä asettavina periaatteina. Neljännessä pääluvussa arvioidaan, millaisia yhteyksiä valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotolla ja soveltamisella on yksilön perus- ja ihmisoikeuksiin nähden. Tässä yhteydessä ei ole tarkoitus tehdä varsinaista vaikutusarviointia, vaan lähinnä selvittää perusoikeuspoikkeusten ja perus- ja ihmisoikeuksien suojaamisen välisiä kytköksiä. Viidennessä pääluvussa esitetään tutkimustyön avulla saadut johtopäätökset sekä arvioidaan yleisellä tasolla valmiuslain uudistamistarpeita.

## 2 KRIISILAINSÄÄDÄNNÖN JA POIKKEUSOLOJEN KÄSITTEELLINEN TARKASTELU

### 2.1 Kriisilainsäädäntö

#### 2.1.1 Suomalaisen kriisilainsäädännön kokonaisuus

Suomalainen oikeusjärjestelmä sisältää vakaiden normaaliolojen lainsäädännön lisäksi hätä- ja kriisitilanteiden aikaisen lainsäädännön, jolla varaudutaan sekä ihmisiä että koko yhteiskuntaa uhkaaviin tilanteisiin. Kriisilainsäädäntökokonaisuuden yhtenä merkittävimpänä periaatteena on julkishallinnon toimintojen ja viranomaisten toimivaltuuksien toteuttaminen laillisesti ja tarkoituksenmukaisesti normaaliolojen lisäksi poikkeusolojen aikana.<sup>28</sup> Kuitenkin valtiosäännön perusperiaatteiden kannalta kriisiolosuhteet aiheuttavat ongelmallisuuksia. Normaaliolojen aikaista demokraattista päätöksentekojärjestelmää sekä siihen kuuluvia toimintatapoja ei ole suunniteltu vastaamaan kriisiaikojen vaatimaan nopeatempoisuuteen ja päätäntävällän keskittämiseen, mikä aiheuttaa haasteita kriisiaikojen aikaiselle säännönmukaiselle päätöksenteolle.<sup>29</sup>

Kaikkein vakavimpien kriisien vallitessa valtiosäätöön kirjatusta maksimitasoisesta perusoikeussuojasta voidaan poiketa, kunhan poikkeama on tehty määrämuotoisesti sekä perustuslain säännösten luomien vaatimusten mukaisesti. Perusoikeuspoikkeuksien toteuttaminen vaatii näin ollen poikkeuslailla säädetyn poikkeaman perustuslakiin. Perusoikeussuojaan tehtävien kavennusten lisäksi kriisilainsäädännölle on ominaista myös valtionhallinnon elinten päätösvaltasuhteiden sekä näiden välisen toimivallanjaon keskittämiskaava, jolloin päätöksenteko kohdistetaan harvemmille elimille päätöksenteon nopeuttamiseksi. Tällä tarkoitetaan lähtökohtaisesti valmiuslain sisältämää sääntelyä lainsäädäntövallan delegoinnista eduskunnalta valtioneuvostolle. Kuitenkin suomalaisen kriisilainsäädännön kontekstissa kriisiolosuhteiden aikainen hallinnon valta- ja vastuusuhteiden vähäinen muokkaaminen on kuulunut valtavirtaa edustavaan toimintamalliin<sup>30</sup>. Edellä kuvattuja rajoituksia ja muutoksia voidaan kriisiaikoina tehdä perustellusti yleisesti hyväksytysti kriisinhallinnan nimissä, sillä perustuslait sekä ihmisoikeusyleissopimukset tunnustavat vaatimuksen näiden rajoitusten toteuttamiselle.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Aine ym. 2011, s. 4.

<sup>29</sup> Saraviita 2005, s. 216.

<sup>30</sup> Aine ym. 2011, s. 5 ja Saraviita 2005, s. 216–217.

<sup>31</sup> Euroopan ihmisoikeussovituksen 15 artiklassa ja Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 4 artiklassa säädetään hätätilan aikaisesta yleissopimuksen turvaamista ihmisoikeusvelvoitteista poikkeamisesta. Velvoitteista poikkeaminen on kuitenkin tehtävä tilanteen vaatimassa

Suomalaisen kriisilainsäädännön perusta on perustuslaintasoisessa sääntelyssä, mutta perustuslaista on löydettävissä vain harvoja kriisiolosuhteita koskevia säännöksiä. Vaikka perustuslain sääntely poikkeusoloista on lukumäärällisesti niukkaa, löytyy sen parista kuitenkin merkittäviä kriisiolosuhteisiin liittyviä säännöksiä. Erityisesti tutkimuksen kannalta oleellinen perustuslaintasoinen säännös on PL 23 §, jossa säädetään perusoikeuksista poikkeusoloissa. Perustuslaintasoisesta sääntelyn vähäisyydestä huolimatta perustuslain 2 §:n laillisuusperiaate on tiukasti kiinni modernissa suomalaisessa oikeusjärjestyksessä niin, ettei siinä jätetä tilaa valtiosäädännössä sääntelemättömälle hätätilaoikeudelle.<sup>32</sup> Perustuslain sisältämät kriisilainsäädäntöön lukeutuvat säännökset on kirjoitettu normaaliolojen lainsäädännön oheen, minkä vuoksi normaalia lainsäädäntöä ja kriisilainsäädäntöä ei ole yksinkertaisesti tai selkeästi erotettavissa kirjoitetun lainsäädännön tasolla toisistaan. Tämän perustuslakiin vahvasti pohjautuvan suomalaisen kriisilainsäädäntöjärjestelmän on sitouduttava huomioimaan perusoikeuspoikkeusten lainmukaisen säätämisen vaatimukset, sillä vain poikkeuslailla tai perustuslain 23 §:n tarkoittamalla tavalla voitaisiin säätää poikkeuksista perustuslailla turvattuihin perusoikeuksiin.<sup>33</sup>

Yksilön perusoikeuksiin voidaan puuttua ja niitä voidaan rajoittaa kolmella eri tavalla tilanteesta sekä rajoituksen luonteesta riippuen. Näitä rajoitusmahdollisuuksia ovat perusoikeusrajoitukset, tilapäiset perusoikeuspoikkeukset sekä poikkeuslailla tehtävät poikkeukset perusoikeuksista. Rajoitusten ja poikkeusten eroavaisuudet ovat tutkimuksen kannalta tärkeä tunnistaa, sillä näissä on kyse hyvin erityyppisistä puuttumisista perustuslailla turvattuihin yksilön oikeuksiin ja vapauksiin. Perusoikeuksiin puuttumisen mahdollisuudet luetellaan suppeimmasta laajimpaan perusoikeuksiin kohdistuvan puuttumisen laajuuden osalta.

Tavallisen lain tasoilla perusoikeusrajoituksilla kavennetaan perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevaa oikeutta tai puututaan säännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan. Rajoituksilla ei kuitenkaan ole mahdollista puuttua perusoikeuden ytimeen, ja oikeuksien kaventaminen tai niihin puuttuminen voidaan tehdä vain julkisen vallan toimenpitein.<sup>34</sup> Perusoikeuksia voidaan rajoittaa yleisin ja erityisin rajoitusedellytyksin, ja lainsäätäjän toimesta joihinkin perustuslain perusoikeussäännöksiin on jo sisällytetty lakivarauksia, joiden avulla tarkennetaan perusoikeuden rajoittamisen tai siihen puuttumisen edellytyksiä. Kuitenkaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ei ole laintasolle kirjattu, vaan ne on lueteltu lainsäädäntökäytännössä perustuslakivaliokunnan

---

laajuudessa eikä ehdottomista oikeuksista voida hätätilankaan aikana koskaan poiketa. Kts. Pellonpää, Gullans, Pölönen & Tapanila 2018, s. 1039–1041 ja Saraviita 2011, s. 299–300.

<sup>32</sup> Salminen 2020b, s. 1116 ja Vanhala 2020, s. 502.

<sup>33</sup> Aine ym. 2011, s. 6 ja 12.

<sup>34</sup> Viljanen 2011, s. 141 ja 146; Tuori 2011, s. 821 ja Viljanen 2001, s. 14.

perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössä. Yleisiä edellytyksiä perusoikeuksien rajoittamiselle ovat lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, hyväksyttävyyksivaatimus, perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus sekä vaatimus noudattaa ihmisoikeusvelvoitteita. Kyseinen luettelo yleisten rajoitusedellytysten osalta ei kuitenkaan ole sellaisenaan tyhjentävä, vaan muillakin edellytyksillä voi olla merkittävä rooli perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyttä arvioitaessa.<sup>35</sup> Lailla säätämisen vaatimuksen mukaisesti perusoikeusrajoitusten tulee perustua lain tasoiseen sääntelyyn eikä toimivaltaa rajoitusten tekemiseen saa siirtää lakia alemmalle tasolle.<sup>36</sup> Lainsäädäntömuutoksissa on ensisijaisesti hyödynnettävä näitä yleisiä ja erityisiä rajoitusedellytyksiä ennen PL 23 §:n mukaisten perusoikeuspoikkeuksien käyttöönottamista. PL 23 §:n soveltamisen tulee pysyä poikkeuksellisen ja toissijaisena rajoituskeinona.<sup>37</sup>

Perusoikeuspoikkeukset tulee erottaa tavallisen lain tasolla säädettävistä perusoikeusrajoituksista, sillä perusoikeuksiin tehtävät poikkeukset ovat luonteeltaan ja vaikutuksiltaan rajoituksia pidemmälle menevämpiä. Perustuslain 23 §:n mukaisesti tavallisella lailla voidaan säätää tilapäisistä perusoikeuspoikkeuksista, joiden tulee olla luonteeltaan tilapäisiä, välttämättömiä aseellisen hyökkäyksen tai muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien valmiuslain 3 §:ssä säädettyjen poikkeusolojen aikana sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.<sup>38</sup> Näiden tilapäisten perusoikeuspoikkeusten sääntely kytkeytyy vahvasti pykälässä viitattuihin poikkeusoloihin, joiden aikana ainoastaan on mahdollista toteuttaa tämänkaltaisia poikkeuksia. Perusoikeuspoikkeusten käyttöä rajoitetaan erityisesti välttämättömyys- ja tilapäisyysvaatimuksilla<sup>39</sup>.

Perustuslain 23 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa perusoikeuspoikkeuksia voidaan tehdä siis tavallisen lain nojalla ilman, että poikkeuslakimenettelylle on tarvetta. Kynnys poikkeuslakien säätämiselle tuleekin pitää korkeana eikä poikkeuslaeilla tehtäviä perusoikeuspoikkeuksia tule pitää ensisijaisina eikä edes toissijaisina puuttumisina yksilölle turvattuihin perusoikeuksiin. Voimassa oleva valmiuslaki voisi teoriassa olla tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukainen laki, jonka nojalla voitaisiin tehdä PL 23 §:n tarkoittamia perusoikeuspoikkeuksia. Kuitenkin valmiuslain tämänhetkinen

---

<sup>35</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 4–5. Kts myös yleisistä rajoitusedellytyksistä Viljanen 2011.

<sup>36</sup> Lakia alemmalla tasolla kuitenkin erinäisin toiminnoin rajoitetaan yksilön perusoikeuksia asetuksia antamalla. Esimerkiksi tartuntatautilain 5 §:n mukaan valtioneuvosto antaa asetuksella tiedon yleisvaarallisten tartuntatautiin listauksesta, jolloin tartuntatautilakiin pohjautuva yksilön eristäminen mahdollistetaan asetuksentasoisella sääntelyllä. Ainoastaan yleisvaaralliseksi tartuntataudiksi luokittelun jälkeen eristäminen tulee mahdolliseksi toimenpiteeksi. Kts. Tuori & Kotkas 2016, s. 579.

<sup>37</sup> PeVL 14/2020 vp, s. 2 ja PeVL 7/2020 vp, s. 3.

<sup>38</sup> Saraviita 2011, s. 302–303 ja Viljanen 2001, s. 16–18.

<sup>39</sup> Salminen 2020a, s. 2.

sisältö on osittain ongelmallinen uudistetunkin perustuslain näkökulmasta, minkä vuoksi tämä estää lain säätämisen tavallisena lakina.<sup>40</sup>

Poikkeuslakidoktriinin mukaiset perusoikeuspoikkeukset toteutetaan säätämällä perustuslaista poikkeava poikkeuslaki, kuten valmiuslaki, jota tässä tutkimuksessa tarkastellaan. Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyillä poikkeuslailla voidaan tehdä asiallinen poikkeus perustuslakiin kuitenkin perustuslain sisältöä muuttamatta.<sup>41</sup> Asiallinen poikkeaminen vaatii poikkeuslain sisällön ja laajuuden tarkkaa rajaamista perustuslakiin nähden, minkä vuoksi poikkeuslailla tehtäviä perusoikeuspoikkeuksia kutsutaan rajatuiksi poikkeuksiksi. Rajatuilla poikkeuksilla ei ole mahdollista kajoa perustuslain ydinkokonaisuuksiin, kuten perusoikeusjärjestelmään tai ylimpänä valtioelimenä toimivan eduskunnan asemaan.<sup>42</sup> Perusoikeuspoikkeuksia voidaan vasta viimesijaisena keinona säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, mikäli perusoikeuteen tai -oikeuksiin kohdennettua rajausta ei voida saattaa perusoikeuksien yleisten tai yksittäisten perusoikeussäännösten erityisten edellytysten mukaiseksi. Tällä vaatimuksella asetetaan rajoitus poikkeuslakien säätämiseksi samalla kuitenkin mahdollistaen perustuslainsäätämisyjärjestelmän käyttö rajatuissa tilanteissa.<sup>43</sup>

Perustuslaintasaisen sääntelyn keskiössä ovat perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyt poikkeuslait – valmiuslaki ja puolustustilalaki (1083/1991). Tätä valmiuslain ja puolustustilalain muodostama kokonaisuutta kutsutaan myös valmiuslainsäädännöksi.<sup>44</sup> Valmiuslain tarkoituksena on suojata väestöä, turvata sen toimeentulo sekä maan talouselämä sekä taata yhteiskuntajärjestelmän jatkuvuus poikkeusolojen aikana. Puolustustilalaki on lain 1 §:n perusteella tarkoitettu puolustuksen tehostamiseen ja valtakunnan turvallisuuden lujittamiseen valtion itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi. Tässä tutkimuksessa keskitytään kriisiolosuhteisiin tarkoitettujen lainsäädännön osalta ainoastaan valmiuslakiin, sillä puolustustilalaki voi tulla sovellettavaksi sen 1 §:n mukaan vain sodan aikana sekä siihen rinnastettavissa vakavasti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavien sisäisten väkivaltaisten levottomuuksien aikana. Valmiuslain sisältöä pandemiapoikkeusoloissa sovellettavien toimivaltuuksien osalta tarkastellaan tarkemmin seuraavassa luvussa 2.1.2.

Kriisilainsäädäntö perustuu ennakkoon normaalioloissa säädettyyn lainsäädäntöön. Kriisilainsäädännön valmistelu ja kirjoittaminen ennen poikkeustilanteiden syntymistä on kriisinhallinnan kannalta elintärkeää, sillä viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet voivat olla riittämättömät ja

---

<sup>40</sup> Kts. valmiuslain ja perustuslain välisestä suhteesta sekä tämän vaikutuksesta valmiuslain säätämisyjärjestykseen Salminen 2020a, s. 2 ja Viljanen 1999.

<sup>41</sup> Viljanen 2011, s. 142–143 ja Hautamäki 2008, s. 392.

<sup>42</sup> Tuori 2011, s. 821; PeVM 10/1998 vp, s. 22 ja HE 1/1998 vp, s. 125

<sup>43</sup> Kts. Tuori 2011, s. 821.

<sup>44</sup> Aine ym. 2011, s. 6–7.



tehottomat siirryttäessä normaalioloista poikkeusoloihin. Etukäteen valmisteltu poikkeuslainsäädäntö tuo varmuutta kriisiaikoina, sillä näin voidaan paremmin turvata viranomaisten toimivaltuuksien oikeasuhtaisuus suhteessa muun muassa perus- ja ihmisoikeuksien suojaan kuin tilanteissa, joissa ei ole käytettävissä etukäteen valmisteltuja perusteita normaalioloista poikkeavalle lainsäädännölle.<sup>45</sup> Ennakkoon säädetyn lainsäädännön ydintavoitteena on säilyttää ja turvata oikeusvaltiojärjestelmä, demokraattisen päätöksentekojärjestelmän keskeiset osat sekä tärkeimmät perusoikeussäännökset. Tämän tavoitteen asettamisella pyritään estämään mielivaltaiset ja sääntelemättömät toiminnot kriisiaikana.<sup>46</sup> Kriisilainsäädännöltä tarvitaan selkeyttä, johdonmukaisuutta, joustavuutta sekä ennakoitavuutta, jotta kriisitilanteita voidaan hallita asianmukaisesti. Juuri tähän tarpeeseen suomalaisella ennakkoon säädetyllä kriisilainsäädännöllä pyritään vastaamaan. Ennakoimattomien kriisitilanteiden vuoksi kriisilainsäädännöstä kuitenkin muodostuu yleispiirteinen, minkä vuoksi esimerkiksi valmiuslain toimivaltuuksien käyttö pohjautuu vahvasti valtioneuvoston asetuksenantovaltuuksille<sup>47</sup>.

### 2.1.2 Valmiuslaki osana kriisilainsäädäntöä

Alun perin valmiuslain tarkoituksena oli kohdistaa sääntelyä rauhan ajan ja sotatilan välille jäävään niin kutsuttuun välitilaan, jolloin valtiossa ei vallitse rauhan aika eikä myöskään käynnissä ole valti-oon kohdistuvaa aseellista hyökkäystä tai sotatilaa.<sup>48</sup> Valmiuslaki on säädetty siviiliyhteiskunnan toiminnan jatkuvuutta sekä kriittisimpien yhteiskunnan toimintojen hallintaa varten hyvin vakavien kriisiosuhteiden ajaksi. Lain säännösten taustalla on tavoite turvata viranomaisten toimivaltuuksien asianmukaisuus antamalla niille säännönmukaisia toimivaltuuksia ylittäviä lisätoimivaltuuksia. Nykyinen voimassa oleva valmiuslaki on tullut voimaan 1.3.2012, ja sitä alettiin soveltamaan ensimmäisen kerran koronaviruspandemian aiheuttamien poikkeusolojen yhteydessä 16.3.2020. Uudella valmiuslailla kumottiin sitä edeltänyt vuonna 1991 voimaan tullut samanniminen laki (1080/1991).<sup>49</sup> Tutkimuksen kannalta oleellista on tarkastella tarkemmin voimassa olevan valmiuslain sisältöä ja tarkoitusta. Valmiuslain säädöshistorialliseen katsaukseen ei tässä kohdin ole tarkoitus syventyä kuin vain pintapuolisesti. Mainittakoon lain taustasta tässä vaiheessa sen verran, että valmiuslain uudistamisprosessi oli varsin pitkäkestoinen alkaen 2000-luvun alkuvuosista ja jatkuen 2011 vuoteen saakka. Tähän vaikuttivat erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmenneet tarpeet selvittää

---

<sup>45</sup> Heikkonen ym. 2018, s. 8 ja Aine ym. 2011, s. 9.

<sup>46</sup> Saraviita 2011, s. 299.

<sup>47</sup> Kts. PeVL 6/2009 vp, s. 5.

<sup>48</sup> Aine ym. 2011, s. 24–25.

<sup>49</sup> Vanhala 2020, s. 502.

valmiuslain poikkeuslakiluonteesta luopumisen sekä lainsäädäntövallan delegoinnin varaan rakentuvan sääntelyn muuttamisen mahdollisuutta.<sup>50</sup>

Muita kuin aseellisia poikkeusoloja koskeva ydinsäätely kulminoituu valmiuslain säännöksiin, joilla on poikkeusolojen aikaisen yhteiskuntajärjestelmän toiminnan ja jatkuvuuden osalta erityinen merkitys. Suomalaisen kriisilainsäädännön perinteisen näkemyksen mukaan poikkeusoloja koskevan lainsäädännön tulee sisältyä kansalliseen oikeusjärjestykseen, sillä näin voidaan varmistaa oikeusvaltiolle ominainen tapa toimia muun muassa lainalaisuus- ja laillisuusperiaatteen mukaisesti ilman suhteetoman laajojen perusoikeuksiin puuttuvien toimivaltuuksien käyttöä.<sup>51</sup> Valmiuslain tarkoitus on kirjattu lain 1 §:ään ja sen mukaan tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Lain 2 §:n sisältämän soveltamisalämääritelmän mukaisesti laissa säädetään viranomaisten poikkeusolojen aikaisista toimivaltuuksista sekä viranomaisten varautumisesta poikkeusoloihin. Suurelta osin valmiuslakiin kirjatut toimivaltuudet sekä yleisesti poikkeusolojen aikaiset toimivaltuudet ovat valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvia valtuuksia.

Valmiuslaki on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, tarkemmin PL 73 §:n 1 momentin mukaisessa säätämisyjärjestyksessä, mikä tekee valmiuslaista poikkeuslain.<sup>52</sup> Perustuslainsäätämisyjärjestys ei siis tee laista perustuslaiksi tarkoitettua lakia eikä tässä järjestyksessä säädetyn lain lainsäädännöllinen asema ole perustuslaintasoinen. Perustuslaki säilyttää yhä korkeimman aseman kansallisten lakien hierarkiassa, sillä poikkeuslailla syrjäytetään vain asiallisesti perustuslain tietty sääntely. Tavanomaisesta säätämisyjärjestyksestä poikkeava lainsäätäminen tekee poikkeuslaista perustuslain 73 §:ssä tarkoitettua rajattua poikkeuksen perustuslakiin nähden. Näin ollen poikkeuslakien säännöksillä voidaan tehdä poikkeuksia perustuslain säännöksiin ilman, että perustuslakia itsessään on tarpeen muuttaa. Poikkeuslaki on siis yksinkertaistetusti laki, jonka eduskunta hyväksyy ja joka ei ole perustuslainmukainen.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> PeVL 57/2002 vp, s. 3–4; PeVL 1/2000 vp, s. 4 ja PeVM 10/1998 vp, s. 22–23.

<sup>51</sup> Heikkonen ym. 2018, s. 8.

<sup>52</sup> Perustuslakivaliokunta antoi lausunnon hallituksen esityksestä valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, jossa se päätyi esittämään, että ehdotus valmiuslaiksi tulee käsitellä PL 73 §:n 1 momentin mukaisessa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Päätökseen vaikuttivat erityisesti lakiehdotuksen lainsäädännön delegointiin liittyvät säännökset, jotka eivät sellaisinaan täytä perustuslain asettamia lailla säätämisen sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Lakiehdotus oli siis erityisesti tältä osin ristiriidassa perustuslain kanssa. Valiokunta esitti lausunnossaan painavia kantoja, joiden perusteella se päätyi ehdottamaan PL 73 §:n mukaista järjestystä. Kts. PeVL 20/2011 vp, s. 2 ja PeVL 6/2009 vp.

<sup>53</sup> PL 73.1 §:n mukaisesti perustuslain säätämistä, muuttamista tai kumoamista taikka perustuslakiin tehtävää rajattua poikkeusta koskeva ehdotus tulee sen toisessa käsittelyssä äänen enemmistöllä hyväksyä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Valiokunnan annettua mietintönsä ehdotuksesta se tulee hyväksyä

Valmiuslain uudistamisprosessin ensimmäinen päätavoite kohdistui tähän valmiuslain ja perustuslain väliseen suhteeseen – valmiuslain päivittämisellä tavoiteltiin perustuslain vaatimuksien täyttämistä kaikilta osin. Päätavoitteista toinen keskittyi viranomaisten toimivaltuuksien ajanmukaistamiseen, jonka tarkoituksena oli mahdollistaa poikkeusolojen aikainen päätöksenteko sekä sen edellyttämien toimenpiteiden hallinta.<sup>54</sup> Uudistamistyön aikana valmiuslain säännösten kirjoitustavan täsmällisyyteen on kiinnitetty huomiota, jotta laki täyttäisi perustuslainmukaisuuden vaatimuksen ja jotta se voitaisiin hyväksyä tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti. Erityisesti valmiuslain säännösten ja perusoikeusrajoitusten lailla säätämisen sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden ja lainsäädäntövaltan delegoinnin vaatimuksien välillä tavoiteltiin yhdenmukaisuutta.<sup>55</sup> Valmiuslain lopullinen säätämisyjärjestys paljastaa, että uudistamisprosessin tavoitteisiin ei lopulta täysin päästy.

Valmiuslain toimivaltuuksia voidaan ottaa käyttöön vain tilanteissa, joissa valtiossa on todettu vallitsevan valmiuslain 3 §:ssä tarkoitetut poikkeusolot. Valmiuslain 6 §:n mukaisesti Suomessa poikkeusolot julistetaan valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistoiminnassa. Kyseinen valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimintaa sitova yhteistoimintavaatimus lisättiin valmiuslakiin samalla, kun aiemman valmiuslain (1080/1991) sisältämä säännös tasavallan presidentin asetuksenantovaltuudesta kumottiin. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistoiminnalle ei ole määritelty laissa erityisiä muotovaatimuksia, vaan sääntely jätetään muotoseikkojen osalta avoimeksi<sup>56</sup>. Tasavallan presidentin toimivaltuus kohdistuu ensisijaisesti ulkopolitiikan ja puolustusvoimain johtamiseen sekä valtion päämiehenä toimimiseen, minkä vuoksi valmiuslain sisältämien valtion sisäisten ja erityisesti yrityksiin ja yksilöihin kohdistuvien toimivaltuuksien käyttöönotosta päättämisen ei nähty kuuluvan tasavallan presidentin toimivaltuuden alaisiin tehtäviin<sup>57</sup>. Kuitenkin perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että valtioneuvoston tulee toimia tasavallan presidentin kanssa läheisessä yhteistyössä erityisesti valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen poikkeusolojen osalta, sillä tällaisilla tilanteilla saattaa olla yhteys ulkopolitiikkaan sekä merkitystä puolustusvoimien toimintaan.<sup>58</sup> Tasavallan presidentin valtaoikeuksien kaventamisen osalta esitettiin valiokuntatyöskentelyn aikana vastalauseita ja eriäviä mielipiteitä, joiden mukaan tasavallan presidentillä tulisi säilyttää yksinomainen asetuksenantovaltuus valmiuslain osalta.<sup>59</sup>

---

muuttamattomana täysistunnossa vähintään kahden kolmasosan kannattaessa ehdotusta. Kts. Koskentausta 2020 ja Jyränki & Husa 2012, s. 70–71 ja 245–249.

<sup>54</sup> Komiteanmietintö 2005:2, s. 36.

<sup>55</sup> PuVM 3/2010 vp, s. 3.

<sup>56</sup> Viljanen 2020a, s. 4.

<sup>57</sup> PuVM 3/2010 vp, s. 6 ja PeVL 6/2009 vp, s. 14.

<sup>58</sup> PeVL 6/2009 vp, s. 14.

<sup>59</sup> Kts. esitettyjen vastalauseiden ja eriävien mielipiteiden osalta PuVM 3/2010 vp, s. 41–45 ja PeVL 6/2009 vp, s. 18–19.

Useampi valmiuslain 3 §:n mukainen poikkeusolo voi vallita yhteiskunnassa samanaikaisesti tai useamman poikkeusolon määritelmä voi täytyä yhtä aikaa. Lain poikkeusolomääritelmällä pyritäänkin yleisesti luokittelemaan erilaiset tilanteet niiden aikana hyödynnettävien toimivaltuuksien vuoksi, nimittäin useissa toimivaltuussäännöksissä on rajattu toimivaltuuden soveltamisala vain tietynlaisiin poikkeusoloihin.<sup>60</sup> Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että tartuntatautiperusteisesti julistettujen poikkeusolojen aikana ei voida ottaa käyttöön ja soveltaa toimivaltuuksia, jotka ovat säännöksessä rajattu käyttöönotettaviksi ainoastaan 3 §:n 1 ja 2 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa.

Valmiuslaki on sellaisenaan voimassa oleva laki, mutta sen voimassaolo on ainoastaan muodollista. Lain yksilöityjen toimivaltuussäännösten soveltamiseen voidaan päätyä vain monivaiheisen menettelyn tuloksena, joten valmiuslain säännökset eivät ole sellaisinaan sovellettavissa ilman tämän prosessin läpikäymistä. Viranomaisten tulee aivan ensimmäisenä turvautua heille normaalioloissa annettuihin säännönmukaisiin toimivaltuuksiin ja vasta, kun nämä tavallisen lain tasoiset toimivaltuussäännökset eivät ole riittäviä tilanteen hallitsemiseksi, voidaan aloittaa menettely valmiuslain toimivaltuussäännösten käyttöönottamiseksi. Valmiuslainsäädännön, niin valmiuslain kuin puolustustilalainkin, säännösten käyttöönottoon ja soveltamiseen voidaan edetä ainoastaan erillisiä käyttöönotto- ja soveltamisasetuksia antamalla. Valtioneuvoston asetuksella otetaan käyttöön valmiuslain II osan mukaisia toimivaltuuksia eli säädetään valmiuslain säännöksen tai säännösten soveltamisen aloittamisesta. Lain II osan toimivaltuuksien käyttöön ottamisen hyväksymisen jälkeen myös lain I osa yleisien säännösten sekä III osan erinäisten säännösten mukaisten toimivaltuuksien soveltaminen onnistuu ilman erityistä menettelyä.<sup>61</sup>

Ensiksi valtioneuvoston tulee antaa valmiuslain toimivaltuuksien käytön aloittamiseksi käyttöönottoasetus, jossa tulee mainita yhteiskunnassa vallitseva poikkeusolo tai poikkeusolot, toimivaltuudet, joita valmiuslain osalta otetaan käyttöön sekä soveltamisala toimivaltuuksien käytölle, mikäli niitä ei ole tarkoitus ottaa käyttöön koko maassa. Lain 6 §:n 1 momentin mukaan käyttöönottoasetus voidaan antaa enintään kuuden kuukauden määräajaksi. Käyttöönotto- ja soveltamisasetukset ovat tarpeellisia erityisesti sen vuoksi, että niiden avulla voidaan säätää tarkemmin muun muassa käyttöönotettavan rajoituksen kohteesta, asiallisesta tai alueellisesta ulottuvuudesta sekä asetettavasta määräajasta rajoituksen soveltamiselle. Lain 6 §:n 2 momentin sääntelemänä valtioneuvoston on antamassaan käyttöönottoasetuksessa mainittava valmiuslain osalta sovellettavaksi tulevat toimivaltuudet sekä näiden toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala, mikäli niitä ei ole tarkoitus ottaa käyttöön koko

---

<sup>60</sup> Aine ym. 2011, s. 132–133 ja Vanhala 2020, s. 505.

<sup>61</sup> Vanhala 2020, s. 505.

valtakunnan alueella. Asetukset ovat ennakkoon säädetyn kriisilainsäädännön yhteyteen asetettu keino toimia nopeasti ja samalla mahdollisimman yksityiskohtaisia ja tapauskohtaisia säännöksiä antaen.<sup>62</sup>

Käyttöönottoasetuksen antamisen jälkeen valtioneuvoston tulee välittömästi saattaa se eduskunnan käsiteltäväksi lain 6 §:n 3 momentin mukaisesti. Käyttöönottoasetus tulee toimittaa eduskunnan käsiteltäväksi viivytyksettä ja eduskunnan tulee tehdä päätös asetuksen käyttöönoton osalta. Eduskunnan käsittelyn osalta ei ole määriteltä määräämää päätöksen antamiselle, mutta poikkeusolojen luonne huomioon ottaen käsittelyn odotetaan olevan viivytyksetöntä. Eduskunnan tulee käsittelysään päättää asetuksen sisältämien toimivaltuuksien soveltamiseen liittyvistä kysymyksistä. Eduskunta voi päättää hyväksyä annetun asetuksen sellaisenaan, jolloin se saa jäädä voimaan kokonaisuudessaan. Päätöksessä voidaan myös osittain hyväksyä ja osittain kumota toimivaltuuksien käyttöönotto, jolloin asetus kumotaan osittain. Näiden edellä mainittujen vaihtoehtojen lisäksi eduskunta voi kumota käyttöönottoasetuksen kokonaan, jolloin mitään asetuksen toimivaltuuksista ei voida ottaa käyttöön. Tällöin valtioneuvosto voi tehdä uuden käyttöönottoasetuksen tai turvautua viranomaisten säännönmukaisiin toimivaltuuksiin. Eduskunnalla on päätävävaltaa käyttöönottoasetuksen käyttöönoton ohella myös sen toimivaltuuksien soveltamisajan osalta. Hyväksyessään käyttöönottoasetuksen joko kokonaan tai osittain eduskunta voi päättää asetuksen voimassaoloajan olevan säädetyn mukainen tai tätä lyhyemmän ajan. Eduskunnalla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta tehdä muita sisällöllisiä muutoksia valtioneuvoston antamaan asetukseen kuin edellä on mainittu<sup>63</sup>. Kokonaan tai osittain hyväksytyssä käyttöönottoasetuksessa mainittuja säännöksiä, joita eduskunta ei ole määrännyt kumotavaksi lain 6 §:n 3 momentin tarkoittamalla tavalla, voidaan alkaa soveltaa valtioneuvoston johdolla.

Soveltamisasetuksissa voidaan säätää yksityiskohtaisemmin toimivaltuuden tai useampien käyttöönottoasetuksen sisältämien toimivaltuuksien soveltamisesta, kun eduskunta on päättänyt käyttöönottoasetuksen voimassa olosta sekä sen ajallisesta kestosta.<sup>64</sup> Tällaisella asetuksella siis täsmennetään ja otetaan sovellettavaksi käyttöönottoasetuksen osalta hyväksytyt toimivaltuudet. Soveltamisasetuksia voivat antaa sekä valtioneuvosto että eri hallinnonalojen ministeriöt säädettävän toimivaltuuden alasta riippuen. Näillä asetuksilla voidaan käyttöönottoasetusta tarkemmin säätää muun muassa sovellettavien toimivaltuuksien toteutus- ja menettelytavoista, määrääjoista, rajauksista, määrittelyistä, kohdennuksista sekä poikkeuksista voimassa oleviin muihin lakeihin ja asetuksiin<sup>65</sup>. Toisin kuin

---

<sup>62</sup> Aine ym. 2011, s. 138; PeVL 6/2009 vp, s. 14 ja HE 3/2008 vp, s. 98.

<sup>63</sup> Viljanen 2020a, s. 5.

<sup>64</sup> Ojanen 2020d, s. 511.

<sup>65</sup> Aine ym. 2011, s. 140.

käyttöönottoasetuksesta, soveltamisasetuksen antamisesta ei ole säädetty lain tasolla lainkaan eikä tällaisen asetuksen tai asetusten antaminen käyttöönottoasetuksen lisänä ole näin ollen pakollista.

Soveltamisasetuksen antamiseen kohdistuu yksi merkittävä vaatimus, vaikka tällaisen asetuksen antamisesta ei säädetäkään tarkemmin laissa. Soveltamisasetus tulee antaa eduskunnalle vasta, kun käyttöönottoasetuksen voimaan jäämisestä on päätetty ValmL 6 §:n 3 momentin mukaisesti. Lain 6 §:n 4 momentin mukaan eduskunnan päättäessä jättää käyttöönottoasetuksen voimaan, soveltamisasetuksia voidaan antaa ja niitä voidaan alkaa soveltaa käyttöönottoasetuksessa hyväksytyjen toimivaltuuksien osalta. Perustuslakivaliokunta on vuonna 2020 mietinnöissään korostanut tätä toimintamallia, sillä valtioneuvosto on toiminut tämän toimintatavan vastaisesti antaessaan soveltamisasetuksia yhtäaikaisesti käyttöönottoasetusten kanssa.<sup>66</sup>

Valtioneuvosto ei ole noudattanut PeV:n kehotuksia siitä, että muussa kuin kiireellisessä menettelyssä eduskunnan tulee ensin hyväksyä valtioneuvoston antama käyttöönottoasetus ja vasta tämän jälkeen asiasta voidaan antaa soveltamisasetus. Perustuslakivaliokunnan huomion mukaan eduskunta arvioi soveltamisasetusten sisältöä jälkitarkastuksen osalta nimenomaisesti jälkikäteen eikä täten soveltamisasetuksien voimaantulon ja soveltamisen aloittamisen edellytyksenä ole eduskunnan ValmL 10 §:n mukainen päätös.<sup>67</sup> Nämä valmiuslain II osan toimivaltuussäännösten soveltamisen osalta annettavat valtioneuvoston ja ministeriön asetukset tulee saattaa välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi lain 10 §:n tarkoittamalla tavalla. Jälkitarkastukseksi kutsutussa käsittelyssään eduskunta päättää, tuleeko toimivaltuussäännösten nojalla annetut asetukset kumota vai saavatko ne jäädä voimaan sellaisinaan. Eduskunnalla ei ole tätä laajempaa valtuutta asetusten tarkastamisen osalta. Tyytymättömyys asetusten sisältöön ei voi ValmL 10 §:n mukaan johtaa asetusten sisältämien toimivaltuuksien muokkaamiseen eduskunnan toimesta, sillä eduskunnan valmiuslakiin sidottu päätöksentekovalta ei anna valtuutta asetusten uudelleen kirjoittamiseen<sup>68</sup>.

Soveltamisasetuksia koskevan jälkitarkastuksen osalta voimassa olevan valmiuslain esitöistä löytyy toisistaan poikkeavia näkemyksiä. Valmiuslakia koskevassa hallituksen esityksessä ei säädetty

---

<sup>66</sup> Valtioneuvosto on esimerkiksi antanut 25.3.2020 asetuksen valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta, jossa säädettiin sekä ValmL 6 §:n osalta toimivaltuuksien käyttöönotosta että 118 §:n mukaisesti näiden valtuuksien soveltamisesta. Käyttöönottoasetuksessa olisi tullut säätää vain 6 §:n tarkoittamasta valtuuksien käyttöönotosta. Kts. muun muassa PeVM 11/2020 vp, s. 2; PeVM 8/2020 vp, s. 3; PeVM 6/2020 vp, s. 4 ja PeVM 2/2020 vp, s. 6.

<sup>67</sup> Salminen 2020b, s. 1125 ja PeVM 8/2020 vp, s. 3.

<sup>68</sup> Ojaseen mukaan ValmL 10 §:n mukainen eduskunnan jälkitarkastusoikeus on sanamuodoltaan tulkinnanvarainen eikä siitä täysin yksiselitteisesti käy ilmi onko eduskunnalla mahdollisuus kumota soveltamisasetus osittain ja hyväksyä asetuksen soveltamisen jatkaminen soveltuvien osin. Pykälän sanamuoto lähtökohtaisesti johtaa tulokseen, jossa eduskunnalla on oikeus vain kokonaan hyväksyä tai kokonaan kumota asetukset, mutta Ojaseen arvioon mukaan on olemassa painavia perusteita asetusten osittaiseen kumoamiseen johtavasta oikeudesta. Kts. Ojaneen 2020b, s. 2 sekä PeVM 11/2020 vp, s. 7 ja Viljanen 2020a, s. 5.

soveltamisasetuksia koskevasta eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta, mikä olisi tarkoittanut sitä, ettei toimivaltuussäännöksiä sisältäviä asetuksia olisi saatettu lainkaan eduskunnan tarkastettaviksi asetusten antamisen jälkeen. Valmiuslakiehdotuksessa jälkitarkastusoikeudesta luopuminen perusteltiin sillä, että valmiuslain säännöksiä koskevat asetukset eivät enää uuden lain voimassaollessa pitäisi sisällään asioita, joista tulisi säätää lailla. Tämän vuoksi ehdotuksessa ei enää koettu eduskunnan jälkitarkastusoikeuden olevan tarpeellinen, joten tästä ehdotettiin luovuttavan kokonaan.<sup>69</sup> Perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan jälkitarkastusoikeus tuli säilyttää eduskunnalla erityisesti asetusten asianmukaisuuden, välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioimiseksi, minkä perusteella valiokunta päätyi ehdottamaan hallituksen esityksen vastaisesti jälkitarkastusta koskevan säädöksen sisällyttämistä uuteen lakiin.<sup>70</sup> Voimassa olevassa valmiuslaissa on tämän seurauksena ValmL 10 §, jossa kyseisestä oikeudesta säädetään. Säännöksen sanamuoto on kuitenkin edellisen lain mukainen eikä sitä ole uudistettu uuden lain sisällön mukaiseksi.<sup>71</sup>

Edellä esitetyn kaltaisia valmiuslain systematiikan näkökulmasta oikeudellisesti virheellisiä toimintatapoja pääsee helposti syntymään, kun sääntely ei ole selkeää ja yksiselitteistä. Tässä tapauksessa soveltamisasetusten antamiseen liittyvää sääntelyä ei ole lainsäädännössä lainkaan, mikä osaltaan vahvistaa virheellisten toimintatapojen muodostumista. Soveltamisasetusten antaminen käyttöönottoasetusten sisältöä tarkentaen ei ole pakollista, mutta lähtökohtaisesti näitä pidetään käyttöönottoasetuksia täsmäntävinä ja täten oleellisina säädöksinä poikkeusolojen aikaisten toimivaltuuksien osalta. Kuitenkin soveltamisasetusten tarkoituksen, sisällön sekä niitä koskevan menettelyn osalta kaivataan valmiuslain uudistamisen yhteydessä sääntelyä, joka vastaisi tämänhetkisiin puutteisiin.

Edellä esiteltyä käyttöönottomennettelyä kutsutaan niin sanotuksi normaaliksi menettelyksi, joka toimii pääsääntönä valmiuslain käyttöönottoasetuksia annettaessa. Valtioneuvosto voi kuitenkin normaalimenettelyn sijaan päättää valmiuslain 7 §:n mukaisesti aloittaa asetuksen toimivaltuuksien soveltamisesta kiireellisessä tapauksessa. Niin kutsuttua kiiremenettelyä voidaan käyttää, mikäli 6 §:n 3 ja 4 momentissa säädetyn normaalimenettelyn mukaisesti ei ole mahdollista edetä ilman, että lain tarkoituksen saavuttaminen vaarantuu merkittävästi. Lain 7 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla valtioneuvosto voi kiireellisessä tapauksessa säätää asetuksella, että lain II osan toimivaltuussäännöksiä voidaan soveltaa välittömästi. Kiiremenettelyn mukaisesti annettu asetusta voidaan antaa enintään kolmen kuukauden pituiseksi ajanjaksoksi. Tällaisessa menettelyssä asetuksen käyttöönotto ei vaadi eduskunnan etukäteistä päätöstä asetuksen toimivaltuuksien soveltamisesta. Kuitenkin 7 §:n 2

---

<sup>69</sup> HE 3/2008 vp, s. 1, 27 ja 35.

<sup>70</sup> PeVL 6/2009 vp, s. 7 ja 15.

<sup>71</sup> PeVM 6/2020 vp, s. 4.

momentin perusteella käyttöönottoasetus on saatettava välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi ja ellei asetusta ole viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, tulee asetus rauenneeksi. Saatuaan asetuksen käsiteltäväkseen, eduskunta tekee päätöksen asetuksen soveltamisesta. Mikäli eduskunta päättää käsittelyssään kumota asetuksen osittain tai kokonaan, tulee kumoamisen kohteena olevien toimivaltuussäännösten soveltaminen lopettaa.

Valtioneuvosto voi asetuksella säätää valmiuslain II osan säännösten soveltamisen jatkamisesta, mikäli poikkeusolot jatkuvat yhä käyttöönottoasetuksen määräajan päättymisen lähestyessä. Kyseessä on tällöin 8 §:n 1 momentissa tarkoitettu jatkamisasetus, joka voidaan antaa kerrallaan enintään kuuden kuukauden määräajaksi. Samoin kuin käyttöönottoasetus, myös jatkamisasetus tulee saattaa välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi 8 §:n 2 momentin mukaisesti. Eduskunnan tulee viivytyksettä päättää jatkamisasetuksen osalta saako se jäädä voimaan sellaisenaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan. Lain 9 §:ssä säädetään eduskunnalle toimitetun jatkamisasetuksen päätöksentekoprosessin vaikutuksista asetuksen toimivaltuussäännöksiä soveltamiseen. ValmL 9 §:n 1 momentissa tarkoitettuna mukaisesti jatkamisasetuksen säännöksiä saadaan soveltaa siltä osin kuin eduskunta ei ole 8 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla päättänyt asetuksen tulevan osittain tai kokonaan kumottavaksi. Ellei eduskunta ole tehnyt päätöstä sille saatetusta jatkamisasetuksesta ennen voimassa olevan käyttöönottoasetuksen toimivaltuussäännösten soveltamisen päättymistä alkuperäisen määräajan puitteissa, saadaan kaikkia jatkamisasetuksessa mainittuja valmiuslain säännöksiä soveltaa. Tämä kuitenkin edellyttää, että valtioneuvosto on toimittanut jatkamisasetuksen eduskunnalle vähintään kaksi viikkoa ennen käyttöönottoasetuksen määräajan päättymistä. Jatkamisasetusta tulee soveltaa 9 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla, kun eduskunta on antanut päätöksensä sille annetusta jatkamisasetuksesta.

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään kohdistanut huomionsa tähän eduskunnan poikkeusolojen aikaiseen päätöksentekovaltaan valmiuslain toimivaltuussäännösten käyttöönotto-, soveltamis- ja jatkamisasetusten osalta. Ylimpänä valtioelimenä toimivan eduskunnan päätöksentekovaltaa koskevia säännöksiä pidetään yleisesti ottaen epäselkeinä ja liiallisen rajallisina, mikä on ongelmallista erityisesti perustuslain näkökulmasta. Oikeus kirjoittaa uudelleen valtioneuvoston antamien asetusten toimivaltuussäännöksiä olisi valiokunnan katsoman mukaan perusteltua katsoen eduskunnan valtakunnallista asemaa ylimpänä valtioelimenä.<sup>72</sup>

Toimivaltuussäännösten soveltamisen päättymisestä säädetään lain 11 §:ssä. Valmiuslain säännöksiä ei voida soveltaa siitä hetkestä eteenpäin, kun poikkeusolot on julistettu päättyneeksi ja valmiuslain

---

<sup>72</sup> PeVM 11/2020 vp, s. 7.



toimivaltuuksille ei ole enää löydettävissä välttämättömyysperustetta tilanteen hallinnan osalta. Lain toimivaltuuksia voidaan hyödyntää vain niin kauan kuin viranomaisten normaalit toimivaltuudet eivät ole riittävät tilanteen hallitsemiseksi. Tällöin valmiuslain II osan toimivaltuuksien soveltamisesta annettu voimassa oleva käyttöönottoasetus tai jatkamisasetus on kumottava. Samalla tavoin käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on muutettava, mikäli jonkin II osan toimivaltuussäännöksen soveltamisedellytykset lakkaavat. Säännöksiä, joiden soveltamisedellytykset ovat päättyneet, nojalla annetut asetukset tulee kumota samalla, kun 11 §:n 1 ja 2 momentin mukaisesti kumotaan tai muutetaan voimassa olevaa käyttöönotto- tai jatkamisasetusta.

Lain toimivaltuuksien käyttöperiaatteista säädetään valmiuslain 4 §:ssä, joka on tämän tutkimuksen kannalta yksi keskeisimpiä valmiuslain säännöksiä. Lain 4 §:n 2 momentin tarkoittaman mukaisesti laki on käytettävissä vain silloin, kun tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Tämän niin kutsutun normaalisuusperiaatteen mukaisesti on turvauduttava niin kauan kuin mahdollista viranomaisilla jo oleviin säännönmukaisiin toimivaltuuksiin ennen kuin voidaan alkaa laajentamaan toimivaltuuksien alaa.<sup>73</sup> Valmiuslakia voidaan soveltaa voimassa olevaa valmiuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan ”vain erittäin vakavissa kriiseissä”<sup>74</sup>. Toimivaltuuksien käyttöönotto- ja soveltamisedellytyksiä tarkastellaan tätä alustusta tarkemmin luvussa 3.

### **2.1.3 Kansainvälinen kriisilainsäädäntö pääpiirteissään**

Suomalainen kriisilainsäädäntö ja sen käsitteet pohjautuvat vahvasti kansainväliseen, erityisesti eurooppalaiseen, kriisiaikojen varten luotuun lainsäädäntöön. Tämän vuoksi poikkeusoloihin keskittyvän tutkimuksen yhteydessä on huomioitava kansallisen ja kansainvälisen sääntelyn kytkökset toisiinsa. Tutkimuksessa tarkastellaan pääpiirteisesti kansainvälisen kriisilainsäädännön sisältöä Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) osalta, sillä näiden sopimusten säännöksillä on ollut merkittävä vaikutus suomalaisen kriisilainsäädännön muotoutumiselle tähänhetkiseen muotoonsa.<sup>75</sup> Ylikansallisen kriisilainsäädännön perusteiden tarkastelua ei voida ohittaa, vaikkakaan tarkoituksena ei ole keskittyä perusteellisesti tähän tematiikkaan. Tutkielman luvussa 2.2 tarkastellaan poikkeusolomääritelmää niin kansallisen kuin kansainvälisenkin määritelmän osalta, joten tässä yhteydessä ei ole

---

<sup>73</sup> Salminen 2020b, s. 1119.

<sup>74</sup> HE 3/2008 vp, s. 98–99.

<sup>75</sup> Kts. Tuori 2011, s. 821.

tarkoitus syventyä enempää kansainvälisten ihmisoikeussopimusten hätätila-artiklojen poikkeusolo-määritelmiin.

Kansainvälinen poikkeusoloja varten kirjoitettu sääntely kulminoituu EIS 15 artiklan sekä KP-sopimuksen 4 artiklan teksteihin hätätilasta, sen aikaisista ihmisoikeusvelvoitteista sekä niistä poikkeamisesta. Kumpikaan sopimus ei anna sopimusvaltioille täyttä vapautta päättää hätätilan aikaisista toimista, vaan ainoastaan tilanteen vaatimat välttämättömät toimet ovat sallittuja. Tilanteeseen nähden välttämättömienkin perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavien toimien osalta tulee kuitenkin tarkastella myös muita kansainvälisen oikeuden piiriin kuuluvien ja valtiota velvoittavien säännösten asettamia edellytyksiä. Rajoitustoimet eivät saa EIS 15 artiklan 1 kohdan ja KP-sopimuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan olla ristiriidassa minkään valtiota velvoittavan säännöksen kanssa. Lisäksi yllä mainituissa artikloissa määritellään ne yksilölle kuuluvat ehdottomat oikeudet, joista ei koskaan, edes hätätilan aikana, voida poiketa. Ehdottomiksi oikeuksiksi on EIS 15 artiklan 2 kohdassa ja KP-sopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa määritelty oikeus elämään, kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltä, orjuuden ja pakkotyön kieltä sekä taannehtivien rikoslakien kieltä. Näihin ehdottomiin oikeuksiin ei ole mahdollista tehdä rajoituksia tai poikkeuksia, vaan ne pitää toteuttaa aina täydessä laajuudessaan. Tällaisella kansainvälisellä sääntelyllä asetetaan rajoituksia kansallisten poikkeustoimivaltuuksien sisällölle ja laajuudelle.<sup>76</sup>

Sopimusvaltioiden tehdessä hätätilan aikana normaaleja ihmisoikeusrajoituksia pidemmälle menevämpiä poikkeuksia, niiden tulee tehdä ihmisoikeussopimuksien mukainen hätätilailmoitus sopimuksessa määritellylle taholle. EIS 15 artiklan 3 kohdassa ja KP-sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa säädetään hätätilailmoituksen tekemisestä, jolloin sopimusvaltio voi poiketa muista kuin ehdottomiksi määritellyistä oikeuksista. Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamista oikeuksista poikettaessa hätätilan aikana sopimuspuolen tulee pitää Euroopan neuvoston pääsihteerin täysin tietoisena tehtävistä toimista sekä syistä, jotka ovat johtaneet näihin toimiin. Lisäksi pääsihteerille tulee ilmoittaa luovuttaessa näistä toimista, jolloin jälleen kaikkia sopimusmääräyksiä noudatetaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisusta käy ilmi, että hätätilailmoitus tulee tehdä ilman viivytyksiä, mutta hyväksyttävää aikamäärää ei ole määritelty lainsäädännön tai tuomioistuinratkaisujen osalta. Lawless-tapauksessa pääsihteerille tiedotettiin hätätilan aikaisista toimista ja niihin johtaneista syistä 12 päivää hätätilajulistuksen jälkeen, kun taas Kreikka-tapauksessa sopimusmääräyksistä poikkeamisen ilmoittaminen venyi neljän kuukauden päähän hätätilan julistamisesta. EIT piti 12 päivän viivettä

---

<sup>76</sup> Ehdottomista oikeuksista käytetään kansainvälisessä yhteydessä termiä *non-derogable rights*. Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetään myös hätätilan käsitettä (*public emergency*), minkä vuoksi myös tässä tutkimuksessa poikkeusolojen käsitteeseen viitataan kansainvälisen sääntelyn osalta hätätilakäsitteellä. Kts. Greene 2020b, s. 9–10; Pellonpää ym. 2018, s. 841–846 ja Szymanski 2010, s. 121.

tulkintansa perusteella hyväksyttävänä, mutta neljän kuukauden viivettä ei enää hyväksytty viivytyksettömyyden vaatimuksen piiriin.<sup>77</sup>

KP-sopimuksen 4 artiklan 3 kohdan tarkoittama hätätilailmoitus tehdään välittömästi muille sopimusvaltioille Yhdistyneiden kansakuntien pääsihteerin välityksellä. Ilmoituksesta tulee käydä ilmi poikkeavat määräykset sekä syyt, joiden vuoksi määräyksistä poiketaan. Poikkeuksista luovuttaessa pääsihteerin välityksellä tehdään vastaavanlainen ilmoitus, kuin otettaessa nämä poikkeukset käyttöön. Sopimuksen 4 artiklan 3 kohdan sanamuodossa tuodaan esille välittömyysvaatimus eli hätätilailmoitus on annettava tiedoksi muille sopimusosapuolille välittömästi. KP-sopimuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltio voi ottaa käyttöön tarvittavia toimenpiteitä sopimusmääräyksistä poikkeamiseksi, mikäli kyseessä on yleinen hätätila, joka uhkaa kansakunnan olemassaoloa ja valtio on virallisesti julistanut yleisen hätätilan. Virallisen hätätilajulistuksen vaatimus on sisällytetty vain KP-sopimuksen sääntelyyn, joten Euroopan ihmisoikeussopimuksen hätätiladoktriinin osalta ei edellytetä tällaista viralliseksi määriteltävää ilmoitusta vallitsevasta hätätilasta.<sup>78</sup> KP-sopimukseen liittyvässä yleisessä kommentissa (General Comment) hätätilan julistamisen on arvioitu olevan merkittävä edellytys sopimusmääräyksistä poikkeamiselle, sillä sen avulla voidaan varmistaa laillisuusperiaatteen sekä oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen kriisitilanteissa. Tämän lisäksi yleisessä kommentissa edellytetään muiden kuin sotilaallisten hätätilojen aikana sopimusvaltioiden perustelevan toimiensa oikeutusta, laillisuutta sekä tarpeellisuutta tilanteen kannalta.<sup>79</sup> KP-sopimuksen 4 artiklan 1 kohdan mukainen virallinen yleisen hätätilan julistaminen toteutetaan Suomessa valmiuslain sisältämällä asetusmenettelyllä, jonka ensimmäisenä vaatimuksena on ValmL 6 §:n 1 momentin tarkoittama valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistoiminnassa toteama poikkeusolojen olemassaolo.<sup>80</sup>

Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetään käsitteitä *limitation* ja *derogation*, joihin pohjautuvat suomalaisessa oikeusjärjestyksessä käytettävät termit perusoikeuksien rajoittamisesta sekä perusoikeuksiin tehtävistä poikkeuksista. Englannin kielen vastineet eroavat samalla tavoin toisistaan oikeustieteen parissa kuin kansalliset rajoittamisen ja poikkeamisen käsitteet. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja KP-sopimuksessa on samalla tavoin kuin kansallisessa perustuslaissamme säädetty sopimuksessa turvattujen oikeuksien rajoittamisesta. Sopimuksissa rajoitusten perusteista säädetään yksittäisissä artikloissa. Rajoitusten lisäksi edellä mainittuihin ihmisoikeussopimukseen on sisällytetty artikla, jolla määritetään hätätilan aikana sovellettavat oikeuksista poikkeamiset.<sup>81</sup> *Derogation*

---

<sup>77</sup> Pellonpää ym. 2018, s. 846–847; Kreikka-tapaus 1969, kohta 46 ja *Lawless v. Irlanti* 1961, kohta 47.

<sup>78</sup> Tuori 2011, s. 825 ja Szymanski 2010, s. 126.

<sup>79</sup> General Comment no. 29, kohdat 2 ja 3.

<sup>80</sup> Kts. Tuori 2011, s. 825.

<sup>81</sup> Tuori 2011, s. 821–822.

klausuuli pitää sisällään sekä oikeuksia heikentävän että niitä puolustavan kannan. Tällainen säännös mahdollistaa ihmisille turvatuista oikeuksista poikkeamisen. Kuitenkin samanaikaisesti näitä samoja oikeuksia puolustetaan rajaamalla poikkeukset vain poikkeusoloihin kuuluviksi.<sup>82</sup> EIS 15 artiklan ja KP-sopimuksen 4 artiklan ydintarkoituksena on eristää tietyt erityistoimivaltuudet ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa käytettäväksi valtuuksiksi, jotta rajatuista ihmisoikeuksista poikkeavia säännöksiä ei normaaliolojen aikana toteutettaisi.<sup>83</sup>

Valmiuslaissa määriteltävät kriisiolosuhteet ovat kansainvälisten ihmisoikeussopimusten hätätilalausekkeiden sisältöön suhteutettuna laajemmat, eivätkä nämä sopimukset tunnista kaikkia niitä kriisiolosuhteita, joita kansallisen valmiuslain 3 §:ssä luokitellaan. Poikkeuslakina säädetty valmiuslaki ei siis ole täysin yhtenevä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden eikä perustuslain säännösten, erityisesti PL 23 §:n, kanssa.<sup>84</sup> Tästä johtuu, että PeV on nykyisen valmiuslain uudistamistyön aikana pitänyt mahdollisena poiketa ylikansallisista sopimusvelvoitteista vain valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdan mukaisten poikkeusolojen vallitessa.<sup>85</sup> Kuitenkin voimassa olevan valmiuslain ja PL 23 §:n uudistamisen myötä erilaiset suuronnettomuudet sekä pandemiat sisältyvät PL 23 §:n poikkeusolomääritelmään ja näin ollen myös ValmL 3 §:n 4 ja 5 kohtien tarkoittamat poikkeusolot mahtuvat kansainvälisten ihmisoikeussopimuksien yleisen hätätilan määritelmään.<sup>86</sup> Perustuslain 23 §:n voimassa oleva säännös nykyisessä sanamuodossaan onkin syntynyt pyrkimyksestä lähentää kansallisen perusoikeusjärjestelmän sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sääntelyä. Erityisesti EIS 15 artikla ja KP-sopimuksen 4 artikla olivat ensisijaisina sääntelymalleina ja esikuvina PL 23 §:n uudelleenkirjoittamisessa.<sup>87</sup>

Valmiuslain 5 §:ssä säädellään lain suhteesta kansainvälisiin velvoitteisiin. ValmL 5.1 §:n mukaan lakia sovellettaessa tulee noudattaa kansainvälisiä velvoitteita, joihin Suomi on sitoutunut sekä kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä. Lisäksi tilapäisten perusoikeuspoikkeusten osalta PL 23.1 §:ssä määrätään tällaisten poikkeusten olevan Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Tämän PL 23 §:n sääntelyn seurauksena EIS:n ja KP-sopimuksen vaatimukset ovat nousseet kansallisen lainsäädännön osalta perustuslain kanssa samalle tasolle, sillä EIS:n ja KP-sopimuksen velvoitteet ovat osa säännöksessä tarkoitettavia kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita<sup>88</sup>. ValmL 5 §:n 2 momentissa säädetään lain II osan soveltamisen aloittamisen osalta

---

<sup>82</sup> Greene 2011, s. 1766.

<sup>83</sup> Kts. Greene 2020a.

<sup>84</sup> Kts. Scheinin 2020c, s. 522.

<sup>85</sup> PeVL 6/2009 vp, s. 3.

<sup>86</sup> Heikkonen ym. 2018, s. 77.

<sup>87</sup> Scheinin 2020c, s. 522 ja Komiteanmietintö 1992:3.

<sup>88</sup> Tuori 2011, s. 825.

tehtävistä EIS:n ja KP-sopimuksen mukaisista hätätilailmoituksista, jotka rajautuvat vain ValmL 3 §:n 1 ja 2 kohtien tarkoittamiin sotilaallisiin poikkeusoloihin. Näin ollen ValmL 5 §:n 2 momentin tarkoittama sääntely ei suoranaisesti määrää, että tartuntatautiperusteisissa poikkeusoloissa tulisi aina tehdä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan ja KP-sopimuksen 4 artiklan tarkoittama ilmoitus hätätilan aikana tehtävistä poikkeuksista.<sup>89</sup> Kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ihmisoikeussopimukseen tehtävä poikkeus (*derogation*) on lähtökohtaisesti hätätilailmoituksen alaisuuteen kuuluva toimenpide, minkä vuoksi valtioneuvoston tulee tarkastella perusteluita tekemättä jätettävän ilmoituksen osalta.<sup>90</sup>

## 2.2 Poikkeusolot

### 2.2.1 Poikkeusolojen yleinen määritelmä

Poikkeusolojen käsite on luonteeltaan moniulotteinen, sillä kansainvälisen ja kansallisen tason poikkeusolomääritelmät eroavat toisistaan jo käsitetasolla<sup>91</sup>. Poikkeusoloja koskeva yleispätevä määritelmä voidaan kuitenkin johtaa erityisesti kansainvälisestä kirjallisuudesta<sup>92</sup>. Tässä tutkimuksessa tunnistetaan poikkeusolomääritelmän moninaisuus, ja keskitetään tarkastelu määrittelytapaan, jossa korostuu käsitteen oikeudellinen puoli. Määrittely aloitetaan yleiseltä tasolta tarkastelemalla poikkeusolojen taustalla vaikuttavaa hätää tai kriisiä, jonka jälkeen siirrytään poikkeusolokäsitteen lainsäädännölliseen tarkasteluun. Poikkeusoloja määriteltäessä on keskeistä kiinnittää huomiota siihen, mistä poiketaan sekä missä laajuudessa voidaan poiketa<sup>93</sup>.

Yleisen määritelmän mukaan hätä- tai kriisitilanteet ovat odottamattomia ja yllättäviä tilanteita, joihin on vaikea ennakoita varautua. Tällaiset tilanteet aiheuttavat perustavanlaatuisen uhan yhteiskunnalle,

---

<sup>89</sup> COVID-19-pandemian aikana keskustelua on syntynyt tartuntatautiperusteisista poikkeusoloista sekä niissä mahdollisesti tehtävistä hätätilailmoituksista kansainvälisten ihmisoikeussopimusten säännösten tarkoittamalla tavalla. Greenen mukaan valtioiden tulisi julistaa hätätila *de jure*, jotta hätätilan aikana käytettäviä toimia ei mukautettaisi osaksi normaaliolojen toimivaltuuksia. Scheinin mukaan taas hätätilailmoituksen tekemistä tulisi välttää niin pitkään, kuin on mahdollista ja pitää tiukasti kiinni normaalisuuden periaatteesta. Jälkimmäisen näkemyksen mukaan kriisiolosuhteissa tulee aina ensisijaisesti toimia viranomaisien säännönmukaisten toimivaltuuksien mukaisesti. Kts. Greene 2020a ja Scheinin 2020b.

<sup>90</sup> PeVL 12/2021 vp, s. 4.

<sup>91</sup> Poikkeusolojen englanninkielinen käänös ei ole yksiselitteinen. Poikkeusoloista voidaan puhua englanninkielisessä kirjallisuudessa esimerkiksi käsitteiden *emergency*, *emergency conditions* sekä *state of exception* avulla. Muun muassa Carl Schmitt sekä Giorgio Agamben ovat päättäneet pysytellä käsitteen *state of exception* käytössä, vaikkakin Agamben heilastelee käsitteiden *exception* ja *emergency* välillä. Suomalaisessa kirjallisuudessa ja lainsäädännössä esimerkiksi *häiriötila* sekä *poikkeusolot* eivät juridisina käsitteinä ole toistensa synonyymejä, vaan näillä tarkoitetaan toisistaan poikkeavaa oikeudellista tilaa yhteiskunnassa. Kts. Neocleous, s. 210.

<sup>92</sup> Kansainvälisen kirjallisuuden osalta ajankohtaisinta poikkeusolomäärittelyä on tehty muun muassa teoksissa Michalsonen 2005; Zuckerman 2006; Greene 2011 ja Greene 2020b.

<sup>93</sup> Heikkonen ym. 2018, s. 13.

sillä ne horjuttavat tavanomaista yhteiskuntajärjestelmää. Poikkeusoloihin johtava hätä tai kriisi muodostaa uhan myös yhteiskunnan oikeudellisen järjestelmän olemassaololle ja koskemattomuudelle. Näin ollen nämä odottamattomat ja vakavat kriisit vaativat välittömiä toimia tilanteen normalisointiseksi.<sup>94</sup> Välitön ja nopeatempoinen kriisitilanteeseen vastaaminen onkin yksi edellytys kriisistä selviytymiselle. Tähän tavoitteeseen pääsemistä voi merkittävästi hidastaa muun muassa kriisilainsäädännön puutteellisuus, sillä kriisitilanteissa sovellettavat toimivaltuudet on Suomen valtiosäännön mukaan aina sidottava lakiin. Viranomaisten toimivaltuuksien tulee olla perustuslain 2 §:n 3 momentin tarkoittamien lakisidonnaisuuden- ja lainalaisuusperiaatteiden<sup>95</sup> mukaisia. PL 2 §:n 3 momentissa tuodaan näin ollen esille oikeusvaltioperiaate, johon perustuen viranomaistoiminnassa ei voida toimia vastoin lakia tai lain rajoja ylittäen.

Poikkeusolojen aikana nimensä mukaisesti tehdään poikkeus tavanomaiseen, totuttuun järjestykseen, ja jotta voidaan poiketa jostakin, tarvitaan normi, josta tehdään poikkeus. Poikkeus voi siis käytännössä tarkoittaa valtion perustavanlaatuisen sääntelyn keskeyttämistä, rikkomista tai muuttamista, mikä johtaa tilanteeseen, jonka ei voida enää nähdä kuuluvan normaaliolojen piiriin. Lisäksi poikkeusolot kestävät vain tietyn ajallisesti määritettävissä olevan ajanjakson, mikä asettaa tilapäisyysvaatimuksen kriisivaltuuksien käytölle. Näin ollen poikkeusolokäsitteeseen sisältyvät niin poikkeuksellisen tilanteen aiheuttama kriisi sekä sen hallitsemiseksi vaaditut poikkeukselliset kriisiaikojen toimivaltuudet. Poikkeusolona ei voida pitää mitä tahansa arkipäivästä poikkeavaa tilannetta, sillä olosuhteiden tulee täyttää yllä mainitut vaatimukset.<sup>96</sup>

Kansainvälisoikeudellisesti poikkeusolojen määrittely on melko niukkaa, sillä muun muassa Yhdistyneiden kansakuntien KP-sopimus eikä Euroopan ihmisoikeussopimus sisällä tarkempaa määritelmää poikkeusolojen taustalla vaikuttavasta kansakuntaa uhkaavasta yleisestä hätätilasta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklassa 15 mainittu yleinen hätätila on kuitenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön ansiosta tarkentunut.<sup>97</sup> Ensimmäinen merkittävä tulkinta tehtiin tapauksessa *Lawless v. Irlanti*, jossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin määritteli yleisen hätätilan olevan poikkeuksellinen kriisi- tai hätätilanne, joka koettelee koko kansaa ja muodostaa uhan yhteiskuntajärjestelmälle, johon koko yhteiskunta nojautuu.<sup>98</sup> Tätä tulkintaa EIT jatkoi tapauksessa *Tanska*,

---

<sup>94</sup> Zuckerman 2006, s. 523.

<sup>95</sup> PL 2 §:n 3 momentissa säädetään, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin sekä kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

<sup>96</sup> Greene 2020b, s. 9; Saraviita 2011, s. 301 ja Zuckerman 2006, s. 523–524.

<sup>97</sup> EIS 15 artiklan hätätilan käsitteen määrittely on sanamuodoltaan melko laavaa eikä tämän vuoksi pelkän kirjoitetun sääntelyn tasolta ole mahdollista muodostaa yksiselitteistä ja selkeää hätätilamääritelmää. Tätä varten tarvitaan tulkintaa. Kts. Greene 2011, s. 1776–1777.

<sup>98</sup> *Lawless v. Irlanti* 1961, kohta 28.

Norja, Ruotsi ja Alankomaat v. Kreikka (Kreikka-tapaus)<sup>99</sup>, jossa asetettiin neljä perusedellytystä artiklan 15 tarkoittamalle yleiselle hätätilalle. Tämän määritelmän mukaan yleisen hätätilan tulee olla todellinen tai välittömän uhan aiheuttava tilanne, sen vaikutuksien tulee olla valtakunnallisia, yhteiskuntajärjestelmän jatkuvuuden tulee olla uhattuna sekä kriisin tai vaaratilanteen tulee olla poikkeuksellinen, jolloin tavanomaiset yleisen turvallisuuden, terveyden sekä järjestyksen takaavat toimivaltuudet eivät ole enää riittävät.<sup>100</sup>

Suomalaisen lainsäädännön kannalta merkitystä on eniten valmiuslainsäädäntöön kuuluvan valmiuslain 3 §:n poikkeusolomääritelmällä, joihin juridisten poikkeusolojen tulee tosiasiallisesti perustua. Voimassa olevalla valmiuslailla kumotun valmiuslain (1080/1991) 2 §:n poikkeusolomääritelmän taustalla oli silloisen puolustusneuvoston esittämä kriisityyppiluokitus. Tämän 1970-luvulla valmistellun luokituksen perusteella merkittävimpiä kriisiolosuhteita aiheuttivat suuronnettomuudet, taloudelliset kriisit, kansainvälisen tilanteen kiristymisen, vieraiden valtioiden välinen sodanuhka, vieraiden valtioiden välinen sota ja aseellinen hyökkäys Suomeen. Sekä kriisityyppiluokitukset että poikkeusolomääritelmäkkin ovat dynaamisia ja näin ollen muuttuvat kansallisten ja kansainvälisten yhteiskunnallisten ja taloudellisten kehityssuuntien vaatimuksesta. Vuonna 2012 voimaan astuneen nykyisen valmiuslain mukaisia poikkeusoloja aiheuttavat tilanteet ovat osa yhteiskuntaa uhkaaviksi luokiteltuja uhkamalleja, joita on vuodesta 2010 lähtien esitetty Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa<sup>101</sup>. Ennen ensimmäisen Yhteiskunnan turvallisuusstrategian laatimista yhteiskunnan sen hetkisiä uhkamalleja kuvattiin Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa, joka oli nykyistä turvallisuusstrategiaa suppeampi varautumisjärjestelmän sekä turvallisuustoiminnan osalta.<sup>102</sup>

Kuitenkaan kaikki yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhat eivät ole kansallisen kriisilainsäädännön sisältämän poikkeusolomääritelmän mukaisia uhkamalleja, vaan ainoastaan kaikkein vakavimmat uhkatilanteet, joiden vaikutuspiiri on koko valtion laajuinen myös koko yhteiskunnan toimivuus huomioiden, on tunnustettu suomalaisen lainsäädännön mukaisten poikkeusolojen aiheuttajiksi. Yhteiskuntaan kohdistuvista uhista osa on sellaisia, joiden hallinta tai torjunta ei vaadi poikkeuslain säännöksiä soveltamista, vaan niihin on perusteltua varautua lähtökohtaisesti normaalioloihin tarkoitetuilla säännöksillä.<sup>103</sup>

---

<sup>99</sup> Kreikka-tapaus 1969, kohta 113.

<sup>100</sup> Michaelsen 2005, s. 138–139 ja Tuori 2011, s. 822.

<sup>101</sup> Uusin Yhteiskunnan turvallisuusstrategia on julkaistu vuonna 2017. VNpp 2.11.2017.

<sup>102</sup> VNpp 2.11.2017, s. 5 ja HE 3/2008 vp, s. 22.

<sup>103</sup> HE 3/2008 vp, s. 1, 22 ja 25.

Suomalainen poikkeusolomääritys perustuu valmiuslain 3 §:ään kirjattuun poikkeusolomääritykseen. Lainkohdan mukaan Suomessa oikeudellisesti tunnistettuja poikkeusoloja ovat:

- 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;
- 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;
- 3) väestön toimeentulon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;
- 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä
- 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdan tarkoittamat poikkeusolot aseelliseen hyökkäykseen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavaan hyökkäykseen tai sen uhkaan liittyen ovat aiemmin olleet luonteensa puolesta täysin erityyppisiä kuin 3 §:n 3, 4 ja 5 kohtien tarkoittamat poikkeusolot. Jälkimmäisenä mainittujen lainkohtien sääntelemiä poikkeusoloja ei aiemmin voitu edes vakavaluonteisina rinnastaa 3 §:n kohtien 1 ja 2 poikkeusoloihin. Näin ollen lain 3 §:n 1 ja 2 kohtien tarkoittamat poikkeusolot ovat saavuttaneet aseman, jonka perusteella ainoastaan näitä poikkeusoloja voitaisiin pitää perustuslain 23 §:n mukaisina.<sup>104</sup> Kuitenkin näkemykset tämän osalta ovat merkittävästi moninaistuneet, kuten myöhemmin tutkielmasta selviää.

Suomessa voi vallita poikkeusolot ilman, että valmiuslain toimivaltuuksia on tarpeen ottaa käyttöön.<sup>105</sup> Tällöin valtioneuvosto ja tasavallan presidentti yhteistoiminnassa toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot, mutta valmiuslain säännöksiä ei ryhdytä heti soveltamaan. Poikkeusolojen julistaminen mahdollistaa kuitenkin valmiuslain säännösten nopean käyttöönoton, kun säännöksiä käyttöönotolle on tarvetta. Poikkeustilan olemassaolosta päättää kuitenkin lopulta eduskunta, jolla on valtuus kumota valtioneuvoston valmiuslain osalta antamat asetukset jo ennen kuin ne tulevat voimaan, ja tätä kautta mahdollisuus vaikuttaa poikkeusoloissa sovellettaviin säännöksiin.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> PeVL 6/2009 vp, s. 3; PeVL 1/2000 vp, s. 2 ja PeVL 31/1998 vp, s. 5.

<sup>105</sup> Vanhala 2020, s. 504

<sup>106</sup> Scheinin 2020c, s. 520.



## 2.2.2 Tartuntatautiperusteiset poikkeusolot

Tässä tutkimuksessa keskitytään valmiuslain 3 §:n sisältämän poikkeusolomääritelmän viimeiseen, 3 §:n 5 kohdan, tartuntatautiperusteiseen määritelmään, jonka mukaan vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavaa hyvin laajalle levinnyttä vaarallista tartuntatautia voidaan pitää poikkeusolojen aiheuttajana. Kyseinen määritelmä on vuonna 2012 voimaan tulleeseen uudistettuun valmiuslakiin lisätty uusi poikkeusolomääritelmä. Valmiuslain uudistamisprosessin aikana tartuntatautiperusteisten poikkeusolojen määritelmä oli sisällytetty erityisen vakavaa suuronnettomuutta tai tällaisen suuronnettomuuden välitöntä jälkitilaa koskevan määritelmän kanssa samaan lainkohtaan, 3 §:n 4 kohtaan. Kuitenkin tartuntatautiin perustuvat poikkeusolot erotettiin omaksi lainkohdaksi lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä nousseiden muutosehdotusten vuoksi<sup>107</sup>.

Perusoikeuksista poikkeusoloissa sääntelevä perustuslain 23 § muutettiin perustuslain muutoksella, joka tuli voimaan 1.3.2012. Muutoksella päivitettiin lainkohtaa merkittävästi erityisesti sen soveltamisalaan kuuluvien poikkeusolomääritelmien osalta. Edellinen määritelmä oli suppea ja tunnisti soveltamisalaan kuuluviksi poikkeusoloiksi vain aseelliseen hyökkäykseen tai sen vakavaan uhkaan liittyvät poikkeustilanteet. Lainkohdan määritelmä ”vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettava” päivitettiin sanamuotoon kansakuntaa vakavasti uhkaavista ja laissa säädettyistä poikkeusoloista. Muutoksen myötä nykyinen PL 23 § tunnistaa aiemman määritelmän lisäksi myös suuronnettomuuksiin ja pandemioihin perustuvat poikkeusolot, joten ValmL 3 §:n 4 ja 5 kohtien tarkoittamien poikkeusolojen aikana ei tämän osalta synny perustuslaillisia ongelmia. Suomen perustuslain sisältämä poikkeusolomääritelmä vastaa nyt lakimuutoksen myötä paremmin kansainvälisten sopimusten vastaavaa määritelmää, sillä PL 23 §:n tarkoittamat kansakuntaa vakavasti uhkaavat poikkeusolot on määritelty samalla tavoin kuin yleisen hätätilan tarkoittamat poikkeusolot kansainvälisissä sopimuksissa.<sup>108</sup>

Jo nykyistä valmiuslakia edeltäneen samannimisen lain ehdotuksessa esitettiin vaatimus siitä, että perusoikeuspoikkeusten tulee olla kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johdettavien velvoitteiden mukaisia. Näin ollen niin poikkeamisen menettelyllisten edellytysten, sisällöllisten rajoitusten sekä poikkeamissäännön ulkopuolelle jäävien ehdottomien oikeuksien tuli hallituksen esityksen mukaan noudattaa kansainvälisoikeudellista sääntelyä.<sup>109</sup> Voimassa olevaa valmiuslakia valmisteltaessa

---

<sup>107</sup> Puolustusvaliokunnan mietinnössä ehdotetaan lakiehdotuksen 3 §:n 4 kohdan sisältämien poikkeusolomääritelmien jakamista omiksi kohdiksi poikkeusoloissa sovellettavaksi tulevien toimivaltuuksien rajoittamisen vuoksi. PuVM 3/2010 vp, s. 5.

<sup>108</sup> Heikkonen ym. 2018, s. 77.

<sup>109</sup> Ojanen 2020a, s. 1; Salminen 2020a, s. 2–3; PuVM 2/2011 vp, s. 2; PeVM 9/2010 vp, s. 8–9; PeVL 6/2009 vp, s. 16–17 ja HE 309/1993 vp, s. 77.

PL 23 §:n uudelleenmuotoilu oli ensisijaisen tärkeää, sillä näin pyrittiin laskemaan perustuslain vaatimuksia, jotta uusi valmiuslaki olisi voitu säätää PL 23 §:n tarkoittamalla tavalla tavallisen lain tasoisena lakina.<sup>110</sup> Ongelmallisuuksia perustuslain 23 §:n ja valmiuslain välillä on aiheuttanut erityisesti se, että PL 23 §:n aiempi sisältö kirjattiin jo perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995 ja se siirrettiin sanamuodoltaan sellaisenaan uuteen perustuslakiin.<sup>111</sup>

Ennen perustuslain 23 §:n muuttamista lailla Suomen perustuslain muuttamisesta (1112/2011) valmiuslain 3 §:n 5 kohdan tarkoittamat vaaralliseen tartuntatautiin pohjautuvat poikkeusolot eivät voineet edes vakavina olla sellaisia, jotka olisivat verrattavissa perustuslain 23 §:n tarkoittamiin aseelliseen hyökkäykseen perustuviin poikkeusoloihin.<sup>112</sup> Näin ollen tartuntatautiperusteisten poikkeusolojen vallitessa käyttöön otettavia toimivaltuuksia tuli arvioida perusoikeuksien yleisten ja mahdollisesti jokaisen perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan kuitenkin tartuntatautiperusteisten, kuten muidenkin aseelliseen konfliktitilanteeseen välittömästi kuulumattomien poikkeusolojen kontekstissa sovellettavaksi tulevalle valmiussääntelylle on ollut olemassa painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen perustuvat syyt. Näin ollen muidenkin kuin aiemmassa PL 23 §:ssä tunnistettujen poikkeusolojen kohdalla suomalaisen perusoikeusjärjestelmän kokonaisuus huomioiden valmiussääntelyn soveltaminen on perustellusti hyväksyttyä. Perustuslain poikkeusoloja koskevan säännöksen uudistamisen myötä se kattaa kansakuntaa vakavasti uhkaavaksi poikkeusoloksi myös muun muassa pandemiatilanteet.<sup>113</sup>

Voimassa olevan valmiuslain esitöissä ei ole tarkennettu vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan tartuntataudin määritelmää kovinkaan paljoa. Lakiehdotusta koskevassa hallituksen esityksessä päädyttiin toteamaan vain, että ehdotuksen tarkoittamalla hyvin laajalle levinneen vaarallisen kulkutaudin eli pandemian käsitteeseen voidaan sisällyttää myös globaali tartuntatauti, jota ei kuitenkaan vielä esiinny Suomessa sekä zoonoosit eli eläinten ja ihmisten välillä tarttuvat taudit. Puolustusvaliokunnan mietinnössä tartuntataudin määritelmää täydennettiin seikalla, jonka perusteella yhteiskunnan toimintavarmuus voi vaarantua laajalle levinneen tartuntataudin vuoksi. Tartuntataudin tulee esitöiden mukaan vastata sanamuotonsa mukaisesti vaikutuksiltaan erityisen

---

<sup>110</sup> Scheinin 2020c, s. 522.

<sup>111</sup> Kts. HE 60/2010 vp, s. 36.

<sup>112</sup> Vuonna 1999 säädetyllä perustuslailla kumotun Suomen Hallitusmuodon (94/1919, HM) 16 a §:n 2 momentti on PL 23 §:ää edeltänyt säännös. HM 16 a §:n 2 momentissa poikkeusoloiksi tunnistettiin Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys sekä siihen vakavuudeltaan rinnastettavat kansakuntaa uhkaavat poikkeusolot, jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Kts. PeVL 6/2009 vp, s. 3; PeVL 1/2000 vp, s. 2 ja PeVL 31/1998 vp, s. 5.

<sup>113</sup> Viljanen 2020a, s. 1; PeVM 9/2010 vp, s. 8–9; PeVL 6/2009 vp, s. 3–4 ja HE 3/2008 vp, s. 26.

vakavaa suuronnettomuutta, jonka määritelmään kuuluu, että se on laajuudeltaan huomattava ja harvinainen sekä aiheuttaa poikkeuksellisen suuria vahinkoja ja vaatii paljon uhreja.<sup>114</sup>

Vuonna 2018 kansallisessa riskiarviossa listattiin influenssapandemia tai muu vastaava laajalle levinnyt epidemia osaksi yhteiskunnalle merkittäviä riskejä aiheuttavia terveysturvallisuuden häiriöitä. Väestön terveysturvallisuutta uhkaava pandemia voi olla sairastuvuusasteen sekä taudinkuvan osalta kausi-influenssaa haastavampi. Tyypillisesti pandemiassa vakavia tautimuotoja tavataan sairauden tai iän puolesta riskiryhmiin kuuluvien lisäksi täysin terveillä nuorilla ja aikuisilla. Laaja-alaisesti terveyttä uhkaava pandemia leviää väestön keskuudessa helposti pisaratartuntana, sillä immunitteettia eli vastustuskykyä, ei ole muodostunut täysin uudenlaista virusta vastaan. Tämän lisäksi aiempia viruksia vastaan kehitetyt rokotteet eivät tehoa uuteen virusmuunnokseen. Kansallisessa riskiarviossa on arvioitu pandemian syntymisen todennäköisyyden olevan suuri sekä yleisesti sen todennäköisyyden trendin säilyvän ennallaan aiempaan verrattuna, sillä laajoja influenssapandemioita on tyypillisesti tavattu noin 10–40 vuoden välein väestön keskuudessa.<sup>115</sup>

Valtakunnallisella tasolla tartuntatautien vastustamistyöstä vastaa sosiaali- ja terveysministeriö sekä alueellisella tasolla aluehallintovirastot. Laajan tartuntatautilanteen, kuten epidemian, kohdalla sosiaali- ja terveysministeriö tekee yhteistyötä muiden hallinnonalojen kanssa, mutta sillä säilyy asema operatiivisesta johdosta vastaavana tahona tartuntataudin vastustamistyön osalta. Tartuntatautilain (1227/2016, TTL) säädökset ovat ensisijaisia säädöksiä, joita tulee lainsäädännön osalta hyödyntää vastustamistyössä. Tartuntatautilaki sisältää kattavan keinovalikoiman terveydenhuollon häiriötilanteita varten ja näitä säädöksiä tulee käyttää niin kauan, kunnes tilanteen vakavuus vaatii valmiuslain toimivaltuuksien soveltamista.<sup>116</sup>

Tartuntatautilain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. TTL 3 §:n 1 kohdassa määritellään, mitä tartuntataudilla laissa tarkoitetaan, sillä lakia voidaan soveltaa 2 §:n mukaisesti nimenomaan tartuntatautien torjuntatyön järjestämiseen ja toteuttamiseen sekä sen suunnitteluun, ohjaukseen, seurantaan ja valvontaan<sup>117</sup>. Tartuntataudit jaetaan TTL 4.1 §:n mukaan kolmeen alaryhmään, yleisvaarallisiin, valvottaviin sekä muihin tartuntatauteihin, ja tämän luokittelun perusteella arvioidaan taudin leviämisen

---

<sup>114</sup> Viljanen 2020a, s. 2; PuVM 3/2010 vp, s. 5 ja HE 3/2008 vp, s. 33–34.

<sup>115</sup> Sisäministeriön julkaisuja 2019:5, s. 56–57.

<sup>116</sup> Lehtonen, Lohiniva-Kerkelä & Pahlman 2014, 1 Julkinen terveydenhuolto, Tartuntatautilaki, Tartuntatautien vastustamisen organisointi.

<sup>117</sup> TTL 3 §:n 1 kohdan mukaan tartuntataudilla tarkoitetaan laissa sellaista sairautta tai tartuntaa, jonka aiheuttavat elimistöissä lisääntyvät mikrobit tai niiden osat taikka loiset. Lisäksi tartuntatautina pidetään myös mikrobin myrkyn aiheuttamaa tilaa sekä prionin aiheuttama tauti rinnastetaan laissa tartuntatautiin. Kuitenkaan parantuneesta infektiosta elimistöön jääneitä löydöksiä ei pidetä tartuntatautina.

ehkäisemiseksi tehtävät toimenpiteet. Mahdolliset toimenpiteet on jaoteltu tautiluokitusten mukaisesti ja lähtökohtaisesti vain yleisvaaralliseksi määritellyn tartuntataudin yhteydessä voidaan ottaa käyttöön yksilöön kohdistuvia pakkotoimia.<sup>118</sup> Yleisvaarallinen tartuntatauti on lain 4.2 §:n mukaan tauti, jonka tarttuvuus on suuri, joka on vaarallinen ja jonka leviäminen voidaan estää tautiin sairastuneeseen, taudinaiheuttajalle altistuneeseen tai tällaisiksi perustellusti epäiltyyn henkilöön kohdistettavilla toimenpiteillä.

Tartuntatautilain säännökset ovat ensisijaisia tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisia säännöksiä laajalle leviävän tartuntataudin konkretisoituessa suomalaisessa yhteiskunnassa. Vasta, kun tartuntatautilain mukaiset säännönmukaiset toimivaltuudet eivät riitä hillitsemään tai taltuttamaan tartuntataudin leviämistä, voidaan harkita valmiuslain tartuntatautilanteisiin suunniteltujen erityistoimivaltuuksien käyttöönottoa. Erityisesti tartuntatautilain perusteella toteutettavat toimivaltuudet voivat konkretisoitua pandemiatilanteessa riittämättömiksi, kun hyvin laajalle levinneen tartuntataudin vuoksi tarvitaan sairaanhoito- ja eristystiloja. Tällöin tarvitaan laajempia toimivaltuuksia, joita poikkeusolojen julistamisen jälkeen valmiuslain nojalla voitaisiin ottaa käyttöön.<sup>119</sup>

Pandemiatilanteessa viimesijaisina lainsäädännöllisinä keinoina tilanteen taltuttamiseksi ovat valmiuslain säännökset, jotka on säädetty varta vasten pandemiatilanteita varten. Vain nämä tietyt säännökset voivat tulla sovellettaviksi pandemiatilanteessa valmiuslain osalta. Valmiuslain 3 §:n 5 kohdan tarkoittamien poikkeusolojen aikana lain 86–88 §:n sisältämiä sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamista koskevia toimivaltuuksia voidaan alkaa soveltamaan, mikäli näin käyttöönottoasetuksella säädetään. Valmiuslain 86 §:n mukaan väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi aluehallintovirasto voi tehdä päätöksen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikön toiminnan laajentamisesta tai muuttamisesta, sen siirtämisestä, hoidon tai huollon tarpeessa olevien henkilöiden sijoittamisesta toimintayksikköön tai luovuttamaan yksikön joko kokonaan tai osittain valtion viranomaisten käyttöön. Tämän ohella sosiaali- ja terveysministeriö voi lain 87 §:n tarkoittamalla tavalla päätöksellään velvoittaa terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita tai palveluita toimittavan tai muuten terveydenhuoltoalalla toimivan esimerkiksi lääketehtaan ja apteekkiliikkeen laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa sekä siirtämään sitä. ValmL 88 §:n säätämällä tavalla valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää kuntaa luopumaan terveydenhuoltolaissa (1326/2010) säädettyjen määräaikojen noudattamisesta kiireettömän hoidon järjestämisessä, sosiaalihuoltolain (1301/2014) tarkoittamista sosiaalipalvelujen tarpeen arvioinneista, varhaiskasvatuslain (540/2018) mukaisen päivähoidon

---

<sup>118</sup> Kts. Tuori & Kotkas 2016, s. 578 ja Lehtonen ym. 2014, 1 Julkinen terveydenhuolto, Tartuntatautilaki, Tartuntataudin määritelmä sekä Pakkotoimet tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi.

<sup>119</sup> HE 3/2008 vp, s. 22–23.

järjestämisvastuusta sekä terveydensuojelulain (763/1994) mukaisen ilmoituksenvaraiseen toimintaan liittyvien ilmoitusten käsittelystä ja päätöksenteosta sekä asuntojen terveyshaittojen selvittämiseen liittyvistä tehtävistä.

Valmiuslain 86–88 §:n lisäksi lain 75, 84, 93–103, 109 sekä 118 §:ssä säädetään tilanteen vaatiessa käyttöön otettavista toimivaltuuksista, joita voitaisiin alkaa soveltaa rajatusti vain säädettyjen poikkeusolojen vallitessa. Lain 75.3 §:n mukaan julkisen liikenteen turvaamiseksi tiekuljetusviranomaiset voivat muuttaa luvanvaraisen henkilöliikenteen aikatauluja ja reittejä sekä ohjata joukkoliikenteessä käytettävää kalustoa tilanteen edellyttämällä tavalla. Tartuntatautiperusteisten poikkeusolojen aikana liikenne- ja viestintäministeriö voi määrätä poikkeusolojen vuoksi välttämättömistä henkilöiden ja omaisuuden evakuoitukuljetuksista 84 §:n tarkoittamalla tavalla.

Valmiuslain 93 ja 94 §:ssä säädetään julkis- ja yksityisoikeudellisista palvelussuhteista poikkeusolojen aikana. ValmL 93 §:n 2 momentin mukaan palvelussuhteen ehdoista voidaan poiketa työaikalain (872/2019) lepoaikoja ja ylitoita koskevien säännöksiä sekä vuosilomalain (162/2005) vuosiloman antamista koskevien säännöksiä osalta terveydenhuollossa, sosiaalitoimissa, pelastustoimissa, hätäkeskustoiminnassa ja poliisitoiminnassa. Lain 94 §:n 4 momentissa säädetään terveydenhuollon, sosiaalitoimen, pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan henkilöstön osalta irtisanomisoikeuden rajoittamisesta väestön välttämättömän terveydenhuollon, vähimmäistoimeentulon tai turvallisuuden vuoksi tartuntatautipoikkeusoloissa. Terveydenhuoltoa koskeva työvelvollisuus voidaan toteuttaa tartuntatautiperusteisten poikkeusolojen vallitessa tilanteen niin vaatiessa 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla sekä näistä työvelvollisista voidaan tallentaa henkilötietoja sekä muita tietoja valmiuslain 103 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Työvelvollisuutta koskevia säännöksiä on lain 96–103 §:ssä, joita voidaan soveltaa tilanteen vaatimalla tavalla työvelvollisten osalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi valmiuslain 109 §:ssä tarkoitetulla tavalla määrätä opetus- tai muun toiminnan keskeyttämisestä tai siirtämisestä toiselle paikkakunnalle enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. Viimeisessä tartuntatautiperusteisten poikkeusolojen aikana sovellettavaksi tulevassa toimivaltuussäännöksessä 118 §:ssä säädetään liikkumis- ja oleskelurajoituksista väestön suojaamiseksi. Lainkohdan mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan kieltää tai rajoittaa oleskelua ja liikkumista tietyllä paikkakunnalla tai alueella enintään kolmen kuukauden ajan kerrallaan.

Näiden edellä mainittujen valmiuslain säännösten nojalla toteutettavat lisätoimivaltuudet eivät tartuntatautipoikkeusolojen osalta ole erityisen laajat verrattuna viranomaisten säännönmukaisiin toimivaltuuksiin. Tartuntatautilakiin kirjatut toimivaltuudet antavat viranomaisille lähtökohtaisesti kattavat toimivaltuudet tilanteen hallitsemiseksi normaaliolojen puitteissa. Kuitenkin valmiuslain nojalla

voidaan toteuttaa tiettyjä pidemmälle meneviä toimivaltuuksia, kuten lain 86 ja 88 §:n säännöksillä sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaamiseen liittyen, joita ei perusoikeussuojan vuoksi ole mahdollista toteuttaa tavanomaisen lain tasolla.<sup>120</sup>

Normaaliolojen aikaisen lainsäädännön sekä poikkeuslakina toimivan valmiuslain säännöksiä voidaan yhteiskunnassa soveltaa rinnakkain. Poikkeusolojen vallitessa on tärkeää soveltaa valmiuslakia vain siltä osin, kuin sen toimivaltuudet antavat laajemmat asianmukaiset valtuudet viranomaisille tilanteen hoitamiseksi. Tällöin tartuntatautilakia tai muuta soveltuvaan normaaliolojen aikaista lakia sovelletaan siltä osin, kuin valmiuslaissa ei säädetä tarvittavista toimivaltuuksista tai valmiuslain toimivaltuuksien soveltaminen ei ole mahdollista esimerkiksi eduskunnan antaman kumoamispäätöksen vuoksi. Valtioneuvosto on antanut periaatepäätöksen koronaviruksen aiheuttaman ensimmäisen aallon jälkeen 6.5.2020 suunnitelmaksi koronakriisin hallinnan hybridistrategiaksi<sup>121</sup>, jossa yhdistetään suosituksia, säännönmukaisia tartuntatautilain perusteella tehtäviä toimenpiteitä sekä valmiuslain säännöksiin pohjautuvia toimia poikkeusolojen aikana. Strategian tavoitteena on hillitä epidemiaa tehokkaasti sekä rajoittaa mahdollisimman vähän ihmisiä, yrityksiä, yhteiskuntaa sekä perusoikeuksien toteutumista.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> Scheinin 2020a.

<sup>121</sup> VNK/2020/57.

<sup>122</sup> VNK/2020/57, s. 2.

### 3 EDELLYTYKSET VALMIUSLAIN KÄYTTÖNOTOLLE JA SOVELTAMISELLE

#### 3.1 Kriisilainsäädännön yleiset rajoitusperiaatteet

Tutkimuksessa keskitytään valmiuslain toimivaltuuksien käyttöperiaatteisiin, joilla pyritään kontrolloimaan pysyväisluonteiseksi poikkeuslaiksi säädetyn valmiuslain käyttöönottoa ja soveltamista vain kaikkein vakavimpiin kriisitilanteisiin. Valmiuslain toimivaltuussäännöksiä soveltamalla voidaan poiketa perusoikeussäännöksistä, minkä vuoksi lain käytön ja soveltamisen rajaaminen vain tiettyihin tarkasti määriteltyihin tilanteisiin on perusoikeuksien näkökulmasta perusteltua. Valmiuslakiin on kirjattu 4 §:n yleisten edellytysten lisäksi erityisiä säännös- ja toimivaltuuskohtaisia erityisiä edellytyksiä, jotka rajaavat toimivaltuuksien käyttöönottoa. Näiden lisäksi perustuslaista ja sen esitöistä on johdettavissa erinäisiä periaatteita perusoikeuksista poikkeamiselle. Vahvasti lainsäädäntövallan delegointiin pohjautuvan valmiuslain sekä sen nojalla säädettyjen viranomaisten toimivaltuuksien soveltamisedellytysten täyttymisen seuraaminen sekä näiden valtuuksien soveltamisen yhteydessä esiin nousevien ongelmien havainnointi kuuluu valtioneuvoston toimialaan<sup>123</sup>. Tämän lisäksi valtioneuvoston tulee asetuksia antaessaan perustella kattavasti ja asianmukaisesti käyttöönotettavien toimivaltuuksien osalta edellä mainittuja seikkoja. Kuitenkin, kuten aiemmin on esitetty, eduskunnalla on valmiuslakiin perustuva jälkitarkastusoikeus valtioneuvoston antamiin asetuksiin, minkä avulla se voi muun muassa arvioida asetusten taustalla olevia perusteluita. Ylimpänä valtioelimenä toimivan eduskunnan vähäistä roolia poikkeusolojen aikana on kuitenkin kritisoitu paljon, koska sille ei ole taattu tarpeeksi laajoja toimivaltuuksia valmiuslain nojalla.<sup>124</sup>

Kriisilainsäädännölle on asetettu perustavanlaatuisia rajoitusperiaatteita, joiden tarkoituksena on määrittää millaisissa tilanteissa ja kriisiolosuhteissa on mahdollista siirtyä viranomaisten säännönmuokaisten toimivaltuuksien käytöstä kriisilainsäädännön sisältämien erityistoimivaltuuksien soveltamiseen. Rajoitusperiaatteiksi on määritetty toimivaltuuksien välttämättömyys, tilapäisyys, suhteellisuus sekä tarkkarajaisuus. Näiden lisäksi poikkeusolojen aikaisten erityistoimivaltuuksien nojalla tehtyjen merkittävien perusoikeuspoikkeusten tulee täyttää hyötyaspekti eli perusoikeuksista poikkeamisen yhteydessä tulee saavuttaa jokin hyöty, joka oikeuttaa poikkeamisen.<sup>125</sup> Poikkeusoloihin kohdistuvan

---

<sup>123</sup> PeVM 2/2020 vp, s. 6; Ojanen 2020c, s. 2 ja Viljanen 2020b, s. 3.

<sup>124</sup> Mainitakseni muutamia esimerkkejä eduskunnan toimivaltuuksien vähäisyydestä ensimmäisenä tulee kiinnittää huomiota siihen, ettei eduskunta osallistu millään tavalla poikkeusolojen julistamiseen. Toiseksi poikkeusolojen oikeudellisesti päättymisestä tai siitä mikä taho on toimivaltainen julistamaan poikkeusolot päättyneeksi ei ole säädetty lain tasolla lainkaan. Eduskunnalle ei ole myöskään annettu oikeutta vaikuttaa valtioneuvoston valmiuslain nojalla antamiin asetuksiin sisällöllisesti niin, että se voisi esimerkiksi hyväksyä asetusten toimivaltuuksia muutettuina. Kts. muun muassa Viljanen 2020a, s. 5; Scheinin 2020c ja Heikkonen ym. 2018, s. 15–16, 109 ja 112–116.

<sup>125</sup> Aine ym. 2011, s. 6.

sääntelyn tulee rajoitusperiaatteiden lisäksi olla myös korkealuokkaista, selkeää sekä johdonmukaista, jotta sääntelyn avulla voidaan päästä sille asetettuihin tavoitteisiin<sup>126</sup>. Kriisilainsäädännön piiriin kuuluvien toimivaltuuksien tulee niitä käyttöönotettaessa täyttää nämä kaikki edellä mainitut edellytykset, jotta niiden käyttöönotto ja soveltaminen olisi hyväksyttävää ja asianmukaista.

Suhteellisuusvaatimuksen toteutuminen edellyttää samalla aina myös välttämättömyysperiaatteen toteutumista. Näin välttämättömyyden ja suhteellisuuden vaatimukset ovat kytkeytyneet toisiinsa niin, ettei toinen vaatimus voi täytyä ilman toista.<sup>127</sup> Välttämättömyysvaatimus voidaankin luokitella yhdeksi suhteellisuusvaatimuksen sisältämästä kolmesta osavaatimuksesta.<sup>128</sup> Tämän sanottua, näitä periaatteita ei ole mahdollista käsitellä sisällöllisesti irrallisina toisistaan, vaikkakin ne erotellaan tässä tutkimuksessa omiksi alaluvuikseen. Kumpaakin periaatetta koskevassa tarkastelussa tullaan käyttämään määrittelyapuna toista periaatetta.

## 3.2 Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöperiaatteet

### 3.2.1 Välttämättömyysperiaate

Valmiuslain 4 §:n 1 momentin sisältämien välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteiden tarkoituksena on toimivaltuuksien käyttöönoton sekä niiden käyttämisen rajoittaminen<sup>129</sup>. Periaatteiden rajoitettava vaikutus yletyy siis toimivaltuuksien käyttöönoton hetkestä niiden tosiasialliseen soveltamiseen yhteiskunnassa. ValmL 4.1 §:n sanamuodon mukaisesti viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Lain mukaan esimerkiksi tahto päätäntävällän keskittämiseen ei voi olla peruste valmiuslain käyttöönottamiselle, jolloin desentralisoitu päätäntävältä menettää merkityksensä ja alue- ja paikallishallinnot muuttuvat käytännössä voimattomiksi.<sup>130</sup> Kansallisen lainsäädännön lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä KP-sopimuksen hätätilasääntelyt hyväksyvät vain tilanteen välttämättä vaatimat toimivaltuudet, jotka ovat kestoltaan, laajuudeltaan sekä vakavuudeltaan oikeassa suhteessa kriisitilanteeseen nähden.<sup>131</sup> Näin ollen näillä periaatteilla on

---

<sup>126</sup> Kts. Heikkonen ym. 2018, s. 8.

<sup>127</sup> Kts. Tuori 2011, s. 826.

<sup>128</sup> Saksalaisen valtiosääntöoikeuden sisältämään jaotteluun pohjautuen suhteellisuusvaatimus pitää sisällään seuraavat osavaatimukset: soveltuvuusvaatimus, välttämättömyysvaatimus sekä suhteellisuusvaatimus suppeassa merkityksessä. Viljasen mukaan kyseinen osavaatimusjaottelu voidaan kytkeä sellaisenaan myös suomalaisen valtiosääntöoikeuden osaksi. Kts. Viljanen 2011, s. 157 ja Viljanen 2001, s. 211–213.

<sup>129</sup> Heikkonen ym. 2018, s. 21 ja PeVL 6/2009 vp, s. 4.

<sup>130</sup> Kts. Scheinin 2020a.

<sup>131</sup> Tuori 2011, s. 826.



vahva pohja myös kansainvälisellä tasolla, johon suomalaisen kriisilainsäädännön käsitteistö ja ydin kytkeytyvät.

Pelkästään valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistoiminnassa todettujen poikkeusolojen olemassaolo ei anna legitimizeettiä poikkeusolojen aikaisten erityistoimivaltuuksien käyttöönotolle, vaan yhteiskunnassa vallitsevat olosuhteet määrittelevät tilanteessa käytettävät toimivaltuudet.<sup>132</sup> Edellä mainittu perustuu siihen, että yhteiskunnassamme voi vallita poikkeusolot, vaikka valmiuslain toimivaltuuksia ei olisi tarpeen ottaa vielä käyttöön.<sup>133</sup> Valmiuslain säännösten soveltamisedellytykset voidaan myös edellä mainittujen seikkojen puolesta erotella kahteen eri osa-alueeseen. Ensinnäkin lain soveltaminen edellyttää yhden tai useamman ValmL 3 §:ssä määritellyn poikkeusolon olemassaoloa sekä tämän olemassaolon toteamista lain 6.1 §:n tarkoittamalla tavalla. Toiseksi valmiuslain 4 §:ään kirjattuja yleisiä käyttöperiaatteita sekä lain II osan erinäisiin toimivaltuussäännöksiin kirjattuja erityisiä käyttöperiaatteita tulee noudattaa toimivaltuuksien sisältöä, laajuutta sekä kestoja määriteltäessä. Kummankin soveltamisedellytyksenä toimivan vaatimuksen tulee täytyä samanaikaisesti, jotta valmiuslain nojalla voidaan ottaa käyttöön viranomaisten erityistoimivaltuuksia.<sup>134</sup>

Valmiuslain 4 §:n 1 momentin mukaan lain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi. Valmiuslain nojalla annettavassa käyttöönottoasetuksessa tulee ValmL 6.2 §:n mukaisesti ja välttämättömyysvaatimuksen edellyttämällä tavalla mainita käytettävät toimivaltuudet sekä niiden alueellinen soveltamisala, mikäli niitä ei ole välttämätöntä saattaa sovellettavaksi valtakunnallisesti.<sup>135</sup> Toimivaltuuksien maantieteellisen ulottuvuuden ilmoittaminen ja perusteleminen mahdollistaa kattavan tarkastelun toimien välttämättömyyden kannalta, sillä muun muassa tartuntatautiin perustuvissa poikkeusoloissa alueelliset tartuntamäärät voi vaihdella suuresti valtion sisällä. Tällaisessa tilanteessa ei olisi perusteltua tai välttämätöntä ottaa käyttöön yksilöiden perusoikeuksien toteutumista heikentäviä toimivaltuuksia alueilla, joissa tautitilanne ei sellaisia toimia vaadi. Säännönmukaisia toimivaltuuksia laajempia erityistoimivaltuuksia tulee kohdistaa välttämättömyysvaatimuksen nimissä epidemiologisen arvioinnin perusteella määritellyille alueille, joissa toimien avulla voidaan saavuttaa niille asetetut tavoitteet<sup>136</sup>. Välttämättömyysperiaatteen toteutumisen arvioiminen edellyttääkin toimivaltuuksien käytön osalta esitettyjä

---

<sup>132</sup> Heikkonen ym. 2018, s. 33.

<sup>133</sup> Kts. Vanhala 2020, s. 504

<sup>134</sup> Aine ym. 2011, s. 132.

<sup>135</sup> Tuori 2011, s. 826.

<sup>136</sup> Perustuslakivaliokunta on huomioissaan useasti todennut, etteivät perusoikeuksiin puuttuvat rajoitukset voi olla välttämättömiä, mikäli rajoituksilla ei ole mahdollista saavuttaa niille asetettua asianmukaista päämäärää. Kts. muun muassa PeVM 2/2020 vp, s. 5; PeVL 40/2017 vp, s. 4 ja PeVL 55/2016 vp, s. 4–5.

konkreettisia ja tilannekohtaisia perusteluita, joiden avulla näytetään toteen toimivaltuuksien välttämättömyys tietyn tilanteen osalta<sup>137</sup>.

Valtioneuvosto antoi 27.3.2020 koronaviruspandemian vuoksi julistettujen poikkeusolojen aikana asetuksen valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen liikkumisrajoituksia koskevien toimivaltuuksien käyttöönotosta. Asetuksen 2 §:ssä ja asetusta koskevassa muistiossa liikkumisvapauden kohdistetut määräaikaiset rajoitukset on rajattu koskemaan ainoastaan Uudenmaan maakuntaa sen hetkisen tautitilanteen epidemiologisen arvioinnin perusteella. Asetuksessa tarkoitettujen liikkumisvapauden kohdistettujen rajoitusten todettiin olevan välttämättömiä ja tarpeellisia vain Uudenmaan alueella, jossa koronaviruksen tartuntaluvut olivat yli kaksinkertaiset muuhun maahan verraten.<sup>138</sup> Tämän heikon tautitilanteen vuoksi Uudenmaan maakunnan rajalla tapahtuvaa liikkumista rajoitettiin eduskunnan hyväksynnän myötä niin, ettei Uudellemaalle saanut tulla eikä sieltä poistua ilman välttämätöntä perustetta 28.3.2020 alkaen<sup>139</sup>. Edellä kuvatuilta PL 9.1 §:n liikkumisvapauden kohdistuvilta rajoituksilta edellytetään välttämättömyys- ja suhteellisuusvaatimuksen toteutumista sekä erittäin painavia ja yleisesti hyväksyttäviä perusteluita, jotta perustavanlaatuisen oikeuteen vapaasta liikkumisesta voidaan puuttua. Vaatimuksien toteutumista tulee arvioida tartuntatautiperusteisten poikkeusolojen aikana pääasiassa luotettavien ja ajantasaisten epidemiologisten tietojen sekä terveysviranomaisten näiden tietojen perusteella tekemien arviointien avulla. Valtioneuvoston ValmL 118 §:n nojalla käyttöönotettujen liikkumisrajoitusten osalta lisäksi terveydenhuoltojärjestelmän heikentyviä toimintaedellytyksiä ja -kapasiteettia koskevalla arviolla oli merkitystä toimivaltuuksien välttämättömyyttä arvioitaessa. Toimien välttämättömyys pohjautui vahvasti kyseiseen arvioon, jonka perusteella koronaviruksen leviämisen estämiseksi oli kyseisessä tilanteessa tehtävä yhä enemmän ja yhä laajempia toimenpiteitä.<sup>140</sup>

Liikkumisrajoitusten osalta on annettu myös hallituksen esitys 25.3.2021, jossa ehdotetaan saatettavaksi voimaan laki liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta.<sup>141</sup> Lakiehdotus on annettu PL 23 §:n tarkoittamana tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin, joten kyseessä ei ole valmiuslain 118 §:n nojalla käyttöönotettava liikkumisvapauden kohdistuva toimivaltuus. Tavallisella lailla toteutettaville tilapäisille poikkeuksille on asetettu samantyyppisiä edellytyksiä, kuin poikkeuslailla tehtäville poikkeuksille, ja niiden tarkoituksena on rajoittaa perusoikeuspoikkeusten

---

<sup>137</sup> Kts. Viljanen 2020b, s. 3.

<sup>138</sup> Valtioneuvoston kanslia, muistio 2020a.

<sup>139</sup> Liikkumisrajoituksista huolimatta jokaisella säilyy asetuksen 2 §:n 2 momentin mukaisesti oikeus palata koti- tai asuinpaikkakunnalleen. Uudenmaan maakuntarajan liikkumisrajoitukset päättyivät 15.4.2020 valtioneuvoston kumo-  
tessa liikkumisrajoituksia koskevan käyttöönottoasetuksen.

<sup>140</sup> Mäenpää 2020, s. 1.

<sup>141</sup> HE 39/2021 vp.

soveltamisalaa. Välttämättömyysperiaatteesta johdettava vaatimus on yksi tärkeimmistä edellytyksistä poikkeuslailla toteutettavien poikkeusten ohella PL 23 §:n mukaisille tilapäisille poikkeuksille.<sup>142</sup> Kaarlo Tuorin hallituksen esitystä HE 39/2021 vp koskevassa asiantuntijanlausunnossa kyseenalaistetaan lakiehdotuksen säätämisyjärjestys PL 23 §:n mukaisena tavallisella lailla toteutettava tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin. Lakiehdotuksen liikkumisvapautteen kohdistettuja rajoittavia toimia tulisikin Tuorin mukaan tarkastella entistä perusteellisemmin sen kannalta toteutuuko perustuslain 23 §:n mukainen välttämättömyysvaatimus ehdotettavien toimivaltuuksien osalta.<sup>143</sup>

Perustuslakivaliokunta on Tuorin lausunnon lisäksi lausunnossaan kriittisesti arvioinut hallituksen esitystä HE 39/2021 vp laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta. PeV on kiinnittänyt vakavaa huomiota erityisesti ehdotuksen sääntelytekniisiin ongelmiin ja virheisiin. Valiokunta on erityisesti kiinnittänyt huomiota asetuksen 2 §:n 2 momentin sisältämään asetuksenantovaltuuteen, johon ei ole kirjattu asianmukaisia mainintoja ehdotettujen rajoitusten välttämättömyydestä. Välttämättömyysperiaatteen mukaisen perustelun esiin tuominen on valiokunnan mukaan edellytyksenä sille, että säätämisyjärjestys voisi säilyä tavallisen lain tasolla. Perustuslakivaliokunnan esittämän mukaisesti lakiehdotuksen käsittely ehdotuksen mukaisen säätämisyjärjestyksen tasolla on mahdollista vain, jos valiokunnan antamat sääntelyn perusratkaisuja ja 2 §:n asetuksenantovaltuutta koskevat kommentit otetaan huomioon.<sup>144</sup>

Perustuslain 23 §:n tarkoittama välttämättömyysvaatimus voi toteutua vain tilanteissa, joissa normaaliolojen lainsäädäntöön kuuluvat säännönmukaiset toimivaltuudet eivät ole riittäviä poikkeusolojen hallitsemiseksi. Tämä säännönmukaisten toimivaltuuksien etusijaisuus käy ilmi juurikin PL 23 §:n välttämättömyyden vaatimuksesta. Perustuslain sääntelyn lisäksi valmiuslain 4 §:n 2 momentissa säädetyn mukaisesti lain toimivaltuuksia voidaan normaalisuuseriaatteen nimissä käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Tämän periaatteen mukaan viranomaisten tulee turvautua heillä tavallisen lain nojalla oleviin toimivaltuuksiin niin kauan kun nämä toimivaltuudet ovat riittävät hallitsemaan yhteiskunnassa vallitsevaa tilannetta. Normaalisuuseriaatetta tulee noudattaa käyttöönottoasetusta annettaessa myös niin, että poikkeusoloissakin viranomaisille voidaan antaa vain sellaisia toimivaltuuksia, joiden käyttäminen on valmiuslain 1 §:ssä säädetyn lain tarkoituksen saavuttamiseksi välttämätöntä sekä oikeasuhtaista.<sup>145</sup> Tästä normaalisuuden ja välttämättömyyden vaatimuksien yhteydestä voidaankin johtaa käsitys, että mikään poikkeusolojen aikainen ja poikkeusolojen lainsäädäntöön sisältyvä toimivaltuus ei voi olla luonteeltaan

---

<sup>142</sup> Tuori 2021, s. 1–2.

<sup>143</sup> Tuori 2021, s. 6.

<sup>144</sup> PeVL 12/2021 vp, s. 6–8.

<sup>145</sup> Tuori 2021, s. 1–2; Tuori 2020a, s. 4; Viljanen 2020a, s. 3 ja HE 3/2008 vp, s. 99.

välttämätön, mikäli kyseiselle toimivaltuudelle asetetut tavoitteet ovat saavutettavissa normaaliolojen lainsäädännön toimivaltuuksin.

Poikkeusolojen aikana perustuslakivaliokunnan asema valtioneuvoston antamien asetusten ja lakiehdotuksien laillisuusvalvojana korostuu entisestään. PeV määrittelee ja esittää tulkintoja muun muassa valmiuslain menettely- ja toimivaltuussäännöksistä sekä perustuslain poikkeusoloja koskevista säännöksistä asetuksista ja lakiehdotuksista antamissaan lausunnoissa ja mietinnöissä.<sup>146</sup> Perustuslakivaliokunta on valtioneuvoston antamaa kolmea valmiuslain toimivaltuuksia koskevaa jatkamisasetusta koskevassa mietinnössään korostanut, ettei valtioneuvosto ole ValmL 86, 88, 93, 94 ja 109 §:n osalta tarkastellut riittävällä tavalla jokaista lainkohdissa säädettyä toimivaltuutta sekä niiden asiallista, aineellista ja ajallista soveltamisalaa välttämättömyysvaatimuksen osalta.<sup>147</sup> Tämän lisäksi valiokunta on huomauttanut valtioneuvoston 31.3.2020 antaman valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönottoa koskevan asetuksen perustelumuistion olevan liiallisen avoin ja puutteellinen ehdotettujen toimivaltuussäännösten sisällön sekä välttämättömyysarvioinnin osalta. Perustuslakivaliokunta on käyttänyt PL 47 §:ään nojaavaa oikeuttaan pyytää lisätietoja valtioneuvoston antamasta asetuksesta, jotta se voisi mietinnössään arvioida asianmukaisesti toimivaltuussäännösten sallittavuutta. Tietopyynnön jälkeen saaduista selvityksistä käy valiokunnan mietinnön mukaan ilmi ehdotettujen toimivaltuuksien selkeämpi sisältö sekä tarve näiden toimien toteuttamiselle.<sup>148</sup>

Välttämättömyyden periaatteen täytymisen arviointi kuuluu olennaisesti valtioneuvoston toimialaan koko poikkeusolojen toteamista ja valmiuslain soveltamista koskevan prosessin aikana. Tästä johtuukin, että välttämättömyysvaatimusta tulee tarkastella poikkeusolojen julistamisen, käyttöönottoasetuksen ja soveltamisasetuksen antamisen sekä soveltamisasetuksen säännösten käytäntöön soveltamisen aikana.<sup>149</sup> Tämän ohella perustuslakivaliokunta arvioi poikkeusolojen aikana välttämättömyysperiaatteen toteutumista. Välttämättömyysarvioinnin toteuttamiseksi valiokunnalle on annettava kaikki sen tarvitsema tieto sekä perusteltava asianmukaisesti ja tarkasti ehdotettavien toimivaltuuksien tarve vallitsevan tilanteen osalta. Näin ollen valtioneuvoston tuleekin jo ensimmäisessä perustelumuistiossa selvittää toimivaltuuksien tarkka sisältö sekä niiden käyttöönoton perusteet. Perustuslakivaliokunnan rooli poikkeusolojen aikaisena ensisijaisena laillisuusvalvojana voi heikentyä, mikäli

---

<sup>146</sup> Perustuslakivaliokunta on nostanut esiin vakavan huomion siitä, ettei sen esittämiin mietintöihin ja lausuntoihin ole kohdistettu asianmukaisesti huomiota valtioneuvostossa. Kts. PeVL 12/2020 vp, s. 6. Lisäksi PeV on ottanut kantaa muun muassa PL 23 §:n sekä valmiuslain 4 §:ssä säädettyjen käyttöperiaatteiden tulkintaan. Kts. muun muassa PeVL 12/2021 vp. ja PeVM 12/2020 vp, s. 5.

<sup>147</sup> PeVM 9/2020 vp, s. 3–4.

<sup>148</sup> PeVM 12/2020 vp, s. 4.

<sup>149</sup> Ojanen 2020d, s. 512.

sille ei taata kattavaa informaatiopohjaa lausuntojen ja mietintöjen tueksi tai sen tekemiä huomioita ei oteta asianmukaisesti huomioon.

Mikäli pandemiatilanteessa ei ole mahdollista estää taudin leviämistä perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien keinoin, niin välttämättömyysperiaatteen mukaisesti voidaan ottaa käyttöön perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia.<sup>150</sup> Käyttöön otettavien toimivaltuuksien tulee kuitenkin olla välttämättömiä niiden käyttöönoton hetkellä eikä vasta tulevaisuudessa. Välttämättömyysperiaatteen tarkoittamalla tavalla valmiuslain toimivaltuuksia voidaan ottaa käyttöön vain silloin ja siinä määrin kuin ne ovat välttämättömiä eikä millään muilla alemman asteisilla toimivaltuuksilla, kuten pandemiatilanteessa tartuntatautilailla, voida tehokkaasti tilanteeseen puuttua. Valmiuslain toimivaltuussäännösten soveltamisen kynnys on pidettävä hyvin korkealla, jotta välttämättömyysperiaatteen tarkoitus ei kavennu. Periaatetta vahvistaa erityisesti se, ettei valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoon ajauduta ennakkolisesti, kevein perustein tai varmuuden vuoksi. Koronaviruspandemian aikana on todistettu, että lain toimivaltuussäännösten käyttöön voidaan päästä nopeastikin tilanteen niin vaatiessa.<sup>151</sup>

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään nostanut esiin tulkintatavan, jonka mukaisesti tietyn valmiuslain toimivaltuussäännöksen nojalla voidaan ottaa käyttöön ainoastaan sellaisia välttämättömiä toimivaltuuksia, joita soveltamalla on mahdollista saavuttaa säännöksellä tavoiteltava päämäärä sekä turvata siihen keskeisesti kytkeytyvät perusoikeudet. Tämä tulkintatapa edellyttää toimivaltuuden sekä siitä sääntelevän toimivaltuussäännöksen tarkkaa ja tietyissä tilanteissa ahdastakin sanamuotoa.<sup>152</sup> Toimivaltuuksien väljää ja suurpiirteistä perustelua niille asetettujen edellytysten osalta ei pitäisi hyväksyä, sillä näin vääjäämättä vahvistetaan perustelemattomuuden kulttuuria ja mahdollisesti annetaan tilaa perus- ja ihmisoikeuksia suhteettomasti polkeville erityistoimivaltuuksille.

### 3.2.2 Suhteellisuusperiaate

Valmiuslain 4 §:n mukaisia lain II osan toimivaltuuksien soveltamista rajoittavia käyttöperiaatteita on perustuslakivaliokunnassa pidetty merkittävänä erityisesti suhteellisuusvaatimuksen osalta. Periaatteita pidetään yleisesti ottaen tehokkaina toimivaltuuksien soveltamista rajoittavina tekijöinä, joita noudattamalla muun muassa oikeasuhtausvaatimuksen edellytykset voitaisiin täyttää.<sup>153</sup> ValmL 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun suhteellisuuden vaatimuksen saavuttaminen edellyttää sovellettavien

---

<sup>150</sup> Kts. PeVL 12/2021 vp, s. 9.

<sup>151</sup> Kts. PeVM 12/2020 vp, s. 4 ja PeVM 9/2020 vp, s. 4–5.

<sup>152</sup> PeVM 12/2020 vp, s. 5.

<sup>153</sup> Kts. PeVM 11/2020 vp, s. 5 ja PeVL 6/2009 vp, s. 4.

toimivaltuuksien osalta tavoite- ja keinopunnintaa. Tavoiteltavien päämäärien ja niiden saavuttamiseksi käytettävien keinojen tulee vastata toisiaan niin, että käytettävien keinojen avulla on mahdollista päästä haluttuihin tavoitteisiin ilman lain tarkoitukseen kohdistuvaa kohtuutonta haittaa.<sup>154</sup> Valmiuslain 1 §:n merkitystä lain käyttöönoton ja soveltamisen oikeutuksen kannalta on täten vaikea kiistää, vaikkakin lain tarkoitus on kirjattu sanamuodoltaan suhteellisen yleispiirteiseen muotoon. Lain tarkoituksesta nimittäin nousevat esiin kyseisen lain avulla turvattavat edut ja arvot, jotka ovat tärkeässä asemassa erityisesti valmiuslain soveltamisen legitimizeettiä sekä siihen perustuvien viranomaistoimenpiteiden suhteellisuutta arvioitaessa.<sup>155</sup> Tavoitteiden ja keinojen välinen punninta tulee tehdä tilanne- ja toimivaltuuskohtaisesti, ja tämän arvioinnin on tultava esille asetukseen liittyvistä esitöistä, kuten perustelumuihistiosta.

Suhteellisuusperiaatteen yhtenä ydinvaatimuksena on, että käyttöönotettavat toimivaltuudet ja perusoikeuksiin niillä kohdistettavat puuttumiset ovat oikeassa suhteessa todettujen poikkeusolojen luonteen ja vakavuuden kanssa.<sup>156</sup> Suhteellisuusvaatimus, yhdessä välttämättömyysvaatimuksen kanssa, varmistaa ettei kriisilainsäädännön erityistoimivaltuuksia oteta käyttöön ainoastaan julistamalla maahan poikkeusolot. Näillä kahdella vaatimuksella, kuten muillakin kriisilainsäädännön ytimeen kuuluvilla periaatteilla, asetetaan tarkkoja edellytyksiä kriisitilanteissa käyttöönotettaville perusoikeuksiin puuttumisille.<sup>157</sup> Valmiuslain 4 §:ssä säädetyn lisäksi välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteen sisältöä määritellään perusoikeuksien yleisten rajoitusehtojen osalta, mikä on otettava huomioon näitä periaatteita määriteltäessä. Perustuslakivaliokunnan mietinnön PeVM 25/1994 vp yhteydessä tuodaan esille perusoikeuksiin kohdistettavien rajoitusten yleiset edellytykset, jotka ovat johdettavissa perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja siihen kuuluvien oikeuksien perustavanlaatuisesta luonteesta. Niin normaali- kuin poikkeusolojen aikana perusoikeuksiin tehtävät puuttumiset tulee toteuttaa ensisijaisesti näiden perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa jokaisen perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten mukaisina rajoituksina.<sup>158</sup>

Yleisten rajoitusedellytysten piiriin kuuluu vaatimus rajoitusten suhteellisuudesta. Samassa yhteydessä tuodaan esille vaatimus rajoitusten välttämättömyydestä suhteessa toiminnalle asetettuun hyväksyttävään päämäärään. Näiden vaatimusten mukaisesti rajoitusten sisällön ja laajuuden tulee olla oikeassa suhteessa rajoitusten taustalla vaikuttavan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon sekä rajoitusten kohteena olevaan oikeushyvään. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tällaisen arvioinnin

---

<sup>154</sup> Heikkonen ym. 2018, s. 21.

<sup>155</sup> Aine ym. 2011, s. 131.

<sup>156</sup> Kts. Pellonpää ym. 2018, s. 1043

<sup>157</sup> Muita kriisilainsäädännölle asetettuja periaatteita ovat muun muassa toimivaltuussäännösten täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden periaate sekä tilapäisyysperiaate.

<sup>158</sup> PeVL 7/2020 vp, s. 2–3 ja PeVM 25/1994 vp, s. 4–5.

suorittamiseksi tarvitaan eri intressien välistä punnintaa, johon vaikuttavat monenlaiset tekijät muun muassa rajoitusten laajuuden yleisistä näkökohdista rajoitusten poikkeuksellisuuteen. Punninnan yhteydessä tulee määritellyksi, kuinka tärkeä arvo muun muassa pandemiatilanteessa yksilön oikeus terveyteen ja elämään on sekä kuinka pitkälle meneviä rajoituksia oikeuteen on hyväksyttävää tehdä.<sup>159</sup>

Kansallisen lainsäädännön lisäksi kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa perusoikeuspoikkeuksia koskevalta sääntelyltä edellytetään välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamista niin, että ainoastaan tilanteen kannalta välttämättömät poikkeukset on mahdollista toteuttaa kriisiolosuhteisiin tarkoitettujen säännösten nojalla.<sup>160</sup> Välttämättömienkin poikkeusten osalta poikkeusolojen aikaisen lainsäätäjän tulee minimoida ehdotettavien toimivaltuuksien sisältö mahdollisimman ahdasta tulkintaa mukailevaksi sekä rajoittaa poikkeusten soveltamisen voimassaoloaika mahdollisimman lyhyeksi. Sovellettavien toimivaltuuksien tulee siis olla mahdollisimman suppeita ja vähän perusoikeuksiin puuttuvia.<sup>161</sup> Suhteellisuusperiaatteen nimissä pandemiatilanteessa tarvittavien toimivaltuuksien tulee ensisijaisesti perustua tartuntatautilain nojalla käyttöön otettaviin yksilöihin kohdistuviin rajoituksiin ja vasta, kun nämä toimivaltuudet todetaan riittämättömiksi, voidaan turvautua ”summaarisiin suuriin joukkoihin kohdistuviin rajoituksiin”.<sup>162</sup>

Koronaviruspandemian aikana perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota valtioneuvoston antamien asetusten välttämättömyyteen sekä vaatinut lisäselvityksiä asetusten suhteellisuuden osalta.<sup>163</sup> Valiokunta on useita valtioneuvoston antamia asetuksia koskevissa mietinnöissä korostanut, että asetusten perustelumuistioissa ei ole tarvittavalla tavalla tuotu esille perusteluita ehdotettujen toimivaltuuksien käytölle tai käytön jatkamiselle. Muistioihin ei ole liitetty asianmukaista tarkastelua kyseessä olevien asetusten oikeasuhtaisuuden, välttämättömyyden tai sallittavuuden kannalta. PeV painottaakin mietinnöissään, että valtioneuvoston tulee jatkossa tuoda täsmällisemmin ilmi asetusten sisältämien toimivaltuuksien suhde välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteeseen sekä ehdotettavien toimivaltuuksien lisäksi esitellä muita vaihtoehtoisia toimia päämäärän saavuttamiseksi.<sup>164</sup> Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan jokaisen hallituksen esityksessä ehdotetun toimenpiteen välttämättömyys ja suhteellisuus tulee arvioida erikseen, mutta kuitenkin se toteaa, että tämäntyyppisen arvioinnin tekeminen on vaikeaa pandemiaa koskevien puutteellisten tietojen vuoksi.<sup>165</sup> Kattavien

---

<sup>159</sup> Viljanen 2011, s. 146 ja 157–158; Viljanen 2001, s. 210 ja PeVM 25/1994 vp, s. 5.

<sup>160</sup> Tuori 2011, s. 826 ja Greene 2020b, s. 79–80.

<sup>161</sup> Kts. Pellonpää ym. 2018, s. 1043 ja Greene 2020b, s. 79–80.

<sup>162</sup> PeVM 11/2020 vp, s. 5.

<sup>163</sup> PeVM 11/2020 vp. Kts. myös Salminen 2020b, s. 1125.

<sup>164</sup> Kts. muun muassa PeVM 13/2020 vp, s. 3; PeVM 14/2020 vp, s. 4–5 ja PeVM 15/2020 vp, s. 3–4.

<sup>165</sup> PeVL 14/2020 vp, s. 5.

tietomäärien puutteellisuuteen viittaamalla ei kuitenkaan ole mahdollista pidättäytyä kokonaan perustelemasta ehdotettujen toimien sisältöä, vaan valtioneuvostolle kuuluu laaja perusteluvollisuus jokaisen toimivaltuuden kohdalla.

Suhteellisuusvaatimuksen osalta voidaan arvioida toimivaltuuksien soveltamisen ajallista kestoa, sillä toimivaltuuksille suunnitellun määräajan avulla on mahdollista arvioida täyttääkö toimivaltuus ajallisen ulottuvuutensa osalta suhteellisuusperiaatteen asettamat edellytykset.<sup>166</sup> Perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten voimassaoloaika onkin merkittävä arviointiperuste valmiuslain toimivaltuussääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta.<sup>167</sup> Perustuslakivaliokunta on valtioneuvoston antamia asetuksia koskevissa mietinnöissä kiinnittänyt huomiota ehdotetuille toimivaltuuksille asetettuihin voimassaoloaikoihin ja pitänyt lähtökohtaisesti noin kuukauden pituisia voimassaoloaikoja suhteellisen lyhyinä. Tällaisissa tapauksissa PeV:n esittämän mukaan ehdotetut toimivaltuudet eivät ole olleet suhteellisuusperiaatteen vastaisia ajallisen soveltamisalansa puolesta.<sup>168</sup> Toimivaltuuksille asetettavat määräajat tulee kuitenkin määritellä sekä arvioida erikseen jokaisen toimivaltuuden osalta tapaus- ja tilannekohtaisesti, sillä säännösten soveltamisaika ei ole tilanteesta riippumatta vakio. Yksilöityä määrittely- ja arviointiprosessia vaaditaan toimivaltuuksien voimassaolon lisäksi sääntelyn alueellisen ja asiallisen soveltamisalan kohdalla.

Valmiuslain nojalla käyttöönotettavien toimivaltuuksien osalta perusoikeuspoikkeusten ajallisen voimassaoloajan lisäksi tulee määritellä sekä perustella oikeasuhtaisuuden vaatimuksen nimissä poikkeusten alueellinen ulottuvuus. Rajoituksen kohteena oleva alue voidaan tarkemmin määritellä eduskunnan hyväksymän käyttöönottoasetuksen jälkeen annettavalla soveltamisasetuksella. Soveltamisalueen täsmällinen määrittely on oleellista, jotta on mahdollista arvioida toimien oikeasuhtaisuutta suhteessa tavoiteltaviin päämääriin sekä varmistua siitä, että rajoittavia toimia otetaan käyttöön vain alueilla, joissa se on välttämätöntä. Perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia ei ole mahdollista ulottaa varmuuden vuoksi tai ennakkollisesti myös muille alueille, joissa on vielä mahdollista toimia säännönmukaisin toimivaltuuksin.<sup>169</sup> Liikkumisvapauden ValmL 118 §:n nojalla kohdistettavien rajoitusten osalta perustuslakivaliokunta on todennut, että Uudenmaan raja-alueelle kohdistetut liikkumisrajoitukset ovat ValmL 118 §:n sanamuodon sekä voimassa olevaa valmiuslakia koskevan hallituksen esityksen HE 3/2008 vp tarkoittaman mukaisia tietyille alueelle kohdistettuja rajoituksia.<sup>170</sup> Lisäksi perusoikeuksiin kohdistettavien poikkeusten asiallisen sisällön tulee olla oikeassa suhteessa

---

<sup>166</sup> Kts. Viljanen 2020b, s. 3.

<sup>167</sup> PeVL 12/2021 vp, s. 8.

<sup>168</sup> Kts. muun muassa PeVM 2/2021 vp, s. 3; PeVM 11/2020 vp, s. 3; PeVM 8/2020 vp, s. 4; PeVM 3/2020 vp, s. 3 ja PeVM 2/2020 vp, s. 5.

<sup>169</sup> Kts. PeVL 14/2020 vp, s. 5; PeVL 12/2021 vp, s. 7 ja PeVM 2/2020 vp, s. 2.

<sup>170</sup> PeVM 8/2020 vp, s. 5.



poikkeuksilla tavoiteltaviin päämääriin. Näin ollen toimivaltuuksien asiallisella soveltamisalalla ei voida ylittää hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi vaadittuja toimenpiteitä, sillä tällöin suhteellisuusperiaatteen ei voida nähdä enää toteutuvan.<sup>171</sup>

Suhteellisuusperiaatteen avulla voidaan arvioida esimerkiksi tiettyyn perus- tai ihmisoikeuteen kohdistetun rajoituksen sallittavuutta suhteessa toiseen kilpailevaan oikeuteen tai rajoituksilla saavutettavia hyötyjä suhteessa yhteiskunnalle aiheutuviin haittoihin.<sup>172</sup> Tämän periaatteen näkökulmasta on tärkeää, että valtioneuvosto myös arvioi aktiivisesti ja kriittisesti perusoikeuksiin puuttuvien toimivaltuuksien poistamisen tai rajaamisen mahdollisuutta. Erityisesti poikkeusolojen keston pidentyessä tämänlainen arviointi tulee olemaan olennaista toimivaltuuksien välttämättömyyden ja suhteellisuuden kannalta. Poikkeusolojen päättyessä valmiuslain 11 §:n 1 momentin mukaisesti sovellettavat käyttöönotto- ja jatkamisasetukset on kumottava tai näitä asetuksia on 11 §:n 2 momentin mukaan muutettava, mikäli lain jonkin II osan toimivaltuussäännöksen soveltamisedellytykset lakkaavat.<sup>173</sup>

### 3.3 Perustuslaista johdettavat periaatteet

#### 3.3.1 Lailla säätämisen vaatimus

Perustuslain 23 §:ssä säädetään perusoikeuksista poikkeusoloissa. Lainkohta on poikkeusolotutkimuksen yhteydessä merkittävä valmiuslainsäädäntöä, sen toimialaa sekä sitä soveltamalla toteutettavia toimivaltuuksia rajoittava säännös. Perustuslaintasoiseen poikkeusoloja koskevaan sääntelykokonaisuuteen kuuluvassa 23 §:ssä asetetaan korkeat vaatimukset tavallisen lain tasoisille perusoikeuksiin puuttumisille. Tämä on perusteltua ensinnäkin sen vuoksi, että perustuslain tarkoituksena on suojata yksilön perusoikeuksia niin, ettei näitä oikeuksia rajoiteta tai niistä poiketa mielivaltaisesti ja suhteettomasti. Toiseksi perustuslaissa määritellään poikkeusolot, joissa perusoikeuksista voitaisiin poiketa, sekä lainsäädäntövallan delegoinnin perusteet oikeuksista poikkeamiseen liittyen.<sup>174</sup> Vaatimus lailla säätämisestä pohjautuu perustuslain 2 §:n 3 momenttiin, jossa säädetään lakisidonnaisuus- ja lainalaisuus periaatteista.<sup>175</sup> Valmiuslain toimivaltuuksien nojalla toteutettavat perusoikeuspoikkeukset rinnastetaan PL 23 §:n mukaisiin tilapäisiin poikkeuksiin muilta kuin

---

<sup>171</sup> Kts. Greene 2020b, s. 79–80.

<sup>172</sup> Kts. Brems & Lavrysen 2015, s. 140–141; PeVM 11/2020 vp, s. 3 ja PeVM 9/2020 vp, s. 3–4.

<sup>173</sup> PeVM 9/2020 vp, s. 4 ja PeVM 15/2020 vp, s. 4.

<sup>174</sup> Kts. Heikkonen ym. 2018, s. 13–15 ja 18.

<sup>175</sup> Kts. PL 23 §:n yhteydestä PL 2 §:n 3 momenttiin PeVL 12/2021 vp, s. 13.

säättämisjärjestyksen osilta, sillä tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia voidaan toteuttaa tavallisen lain tasolla, toisin kuin poikkeuslailla tehtäviä poikkeuksia.<sup>176</sup>

Perustuslain 23 §:n aiemman sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti perusoikeuksiin kohdistetuista rajoituksista voitiin säätää vain eduskuntalailla, mikä tarkoitti samalla sitä, ettei perusoikeusrajoituksia sisältävien toimivaltuuksien säätämisvaltaa saanut delegoida lakia alemmalle tasolle esimerkiksi valtioneuvostolle tai tasavallan presidentille.<sup>177</sup> Lailla säätämisen vaatimuksen aiempi tulkinta ei näin ollen hyväksynyt esimerkiksi asetustasolla säädettyjä perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia, vaan laintasoisilla säännöksillä tulisi säädellä kaikista yksilön oikeusaseman kannalta keskeisistä seikoista.<sup>178</sup> Kaikki sääntely, jolla on yhteyksiä perusoikeuksiin, kuului kiistämättä lailla säätämisen vaatimuksen alaisuuteen yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevana sääntelynä. Voimassa olevan valmiuslain säätämisyjärjestys PL 73 §:n mukaisena poikkeuslakina perustuu yhä tähän entiseen PL 23 §:n lailla säätämisen vaatimukseen sekä valmiuslain sisältämiin valtioneuvostolle annettuihin asetustenantovaltuuksiin.<sup>179</sup> Lailla säätämisen vaatimusta muutettiin PL 23 §:n päivittämisen yhteydessä nykyisen valmiuslain voimaantulon jälkeen, mutta valmiuslain sisältöä ei ole tämän jälkeen kuitenkaan muutettu, sillä lain sisältämät asetustenantovaltuudet ovat liian avoimet ja laajat, jotta laki voisi sellaisenaan olla perustuslain 23 §:n mukainen.<sup>180</sup>

Vuonna 2012 voimaan tulleen päivitetyn perustuslain 23 §:n tarkoittamalla tavalla on mahdollista rajoitetusti poiketa perusoikeuksista asetustasoisilla säädöksillä.<sup>181</sup> Perustuslain osittaista päivittystä koskevassa hallituksen esityksessä tämän lainsäädäntövallan delegoinnin asteittaisen muuttamisen tarkoitus oli kohdistua poikkeusoloista sääntelevän lainsäädännön, erityisesti valmiuslain sääntelyalaa sen sisältämien asetustenantovaltuuksien vuoksi. PL 23 §:n muutosehdotuksen taustalla oli pyrkimys mahdollistaa lainsäädäntövallan delegointi poikkeusoloissa niin, että samalla pystytään turvaamaan eduskunnalle ensisijaisesti kuuluva lainsäädäntövalta. Näin päädyttiin ehdotukseen, jossa valtioneuvostolla olisi valtuus antaa asetuksia tilapäisten perusoikeuspoikkeusten osalta. Uudistettavaan pykälään ehdotettiin kirjattavaksi edellytys lainsäädäntövallan siirtämisen erityisestä syystä sekä täsmällisestä soveltamisalasta.<sup>182</sup> Erityinen syy voisi perustuslakivaliokunnan tarkastelun perusteella olla ainoastaan erityisen vaikea ennakoitavuus tilanteessa välttämättömien toimivaltuuksien

---

<sup>176</sup> Viljanen 2011, s. 143.

<sup>177</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5 ja HE 309/1993 vp, s. 29.

<sup>178</sup> HE 1/1998 vp, s. 131.

<sup>179</sup> Heikkonen ym. 2018, s. 78 ja 80.

<sup>180</sup> Kts. Heikkonen ym. 2018, s. 84.

<sup>181</sup> Heikkonen ym. 2018, s. 82.

<sup>182</sup> HE 60/2010 vp, s. 36–37.

osalta. Valiokunta esittikin samalla kritiikkiä hallituksen esityksen liiallisen avoimeen ja tarkentumattomaan tulkintaan erityisen syyn perusteista.<sup>183</sup>

Lailla säätämisen vaatimus sekä asetuksen soveltamisalan täsmällisyyden vaatimus perusoikeuspoikkeusten kontekstissa ovat tulkintansa puolesta yhteydessä perusoikeusrajoituksille asetettuihin vastaaviin vaatimuksiin. Valmiuslain mukaisten perusoikeuspoikkeusten arvioinnissa tulee huomioida perusoikeuksien yleisten rajoitusperiaatteiden lisäksi perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimus yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden lailla säätämisestä. Perustuslakivaliokunta onkin rinnastanut tulkinnalliselta yhteydeltään toisiinsa valtiosääntöoikeutemme piiriin kuuluvat lailla säätämisen ja täsmällisyyden- ja tarkkarajaisuuden vaatimukset perustuslain 23 §:n, perustuslain 80 §:n 1 momentin sekä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten osalta.<sup>184</sup> Valiokunnan huomion mukaan PL 23 §:n päivittämisen tarkoituksena oli säätää kyseiseen pykälään muuhun vastaavaan lainsäädäntöön verrattuna hieman laajempi toimivaltuus lainsäädäntövallan delegoinnin mahdollistamiseksi poikkeusolojen aikana. Näin ollen voimassa olevan PL 23 §:n uuden sanamuodon mukaan perusoikeuksiin voidaan erityisestä syystä tehdä soveltamisalaltaan täsmällisiksi rajattuja poikkeuksia perusoikeuksiin.<sup>185</sup> Tästä seuraa, että vaatimus lailla säätämisestä perusoikeusrajoitusten yhteydessä on muodostunut valiokunnan tulkinnan mukaan astetta tiukemmaksi kuin perusoikeuspoikkeusten vastaava vaatimus.<sup>186</sup>

Perustuslain 23 §:ssä asetetaan edellytyksiä lainsäädäntövallan siirrolle, jonka seurauksena asetuksilla voidaan säätää aiemmin vain lainsäädäntöalalla kuuluvista perusoikeuspoikkeuksista. Lainsäädäntövallan siirto lakia alemmalle tasolle edellyttää ensinnäkin pykälän sanamuodon mukaisesti erityistä syytä asetuksentasoiselle perusoikeuspoikkeussäädökselle. Valmiuslain osalta poikkeusolojen aikana tarvittavien toimivaltuuksien ennakoimattoman luonteen voitaisiin lähtökohtaisesti nähdä oikeuttavan lainsäädäntövallan delegoinnin eduskunnalta valtioneuvostolle, sillä laaja-alaisia kriisiolosuhteita varten on mahdotonta kirjoittaa täysin valmista lainsäädäntöä. Toisena edellytyksenä on perusoikeuteen kohdistuvan rajauksen perusteiden säätäminen laissa sekä rajauksen sisällön tarkkarajaisuus. Tämän edellytyksen mukaan perusoikeuspoikkeuksien kaikkien olennaisten perusteiden tulee käydä ilmi laista mahdollisimman tarkasti.<sup>187</sup>

Valmiuslakiehdotuksen asetuksenantovaltuuksia koskevan arvioinnin myötä perustuslakivaliokunta totesi voimassa olevan valmiuslain esitöiden aikaisessa lausunnossaan, että ehdotettu laki on

---

<sup>183</sup> PeVM 9/2010 vp, s. 10.

<sup>184</sup> Kts. PeVL 14/2020 vp, s. 6; Tuori 2011, s. 827; PeVM 9/2010 vp, s. 11 ja PeVL 6/2009 vp, s. 4–5.

<sup>185</sup> PeVM 9/2010 vp, s. 11.

<sup>186</sup> PeVL 14/2020 vp, s. 6.

<sup>187</sup> Kts. Heikkonen ym. 2018, s. 82–84.

olennaisesti ristiriidassa perustuslain asettamien vaatimusten, erityisesti lailla säätämisen vaatimuksen, kanssa. Suomen valtiosääntöoikeudessa lähtökohtaisesti PL 23 §:n säännökset poikkeusolojen aikaisista perusoikeuspoikkeuksista ovat tyhjentäviä eikä perustuslaista poikkeavaa kriisilainsäädäntöä ole tarkoitus säätää. Valmiuslain kohdalla on kuitenkin jouduttu turvautumaan poikkeuslakimenettelyyn, sillä lain asetuksenantovaltuuksia ei ole voitu saattaa PL 23 §:ää vastaaviksi.<sup>188</sup>

### 3.3.2 Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusperiaate

Lailla säätämisen vaatimus sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusperiaate ovat sidoksissa toisiinsa, kuten aiemmin tarkastellut välttämättömyysvaatimus ja suhteellisuusvaatimuskin ovat toisiinsa nähden kytköksissä. Tämän vuoksi lailla säätämisen vaatimusta sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia ei ole mahdollista tarkastella ilman toisen vaatimuksen esiin tulemistä samassa yhteydessä.<sup>189</sup> Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden nimissä perusoikeuksiin puuttuvien toimivaltuuksien olennainen sisältö, pitäen sisällään muun muassa kohdistettavien rajoitusten laajuuden sekä rajoituksille asetetut edellytykset, tulee ilmetä lain tasoisesta säädöksestä. Ennakoimattomien kriisitilanteiden perusteella ei ole mahdollista säätää soveltamisalasta väljästi tai jättää sitä varmuuden vuoksi avoimeksi.<sup>190</sup>

Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden periaatteita pidetään oikeudellisesti lähes toisistaan erottamattomina eikä tulkinnallakaan pyritä tekemään selkeää eroa näiden käsitteiden välille. Perustuslakivaliokunnan tavasta käyttää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta tekstin tasolla voidaan todeta, että nämä periaatteet lähinnä täydentävät toisiaan siinä, missä toisen tulkinta ei johda tavoiteltavaan päämäärään.<sup>191</sup> Perustuslain 73 §:n mukaisesti perusoikeuspoikkeusten tulee olla rajattuja. Poikkeusten sisällön ja laajuuden tulee siis noudattaa tarkkarajaisuuden vaatimusta, vaikka poikkeukset tehtäisiinkin poikkeuslakina säädetyin lain nojalla. Poikkeuslakimenettely ei siis vapauta asetuksenantajaa asetuksella käyttöönotettavien toimivaltuuksien tarkkarajaisen määrittelyn noudattamisesta. Poikkeuslakimenettelyn avulla perusoikeuspoikkeukset ovat vain muodollisesti perustuslainvastaisuuden ulkopuolella, joten perusoikeuspoikkeusten sisältö on joka tapauksessa aina ristiriidassa perustuslain kanssa, vaikka muodollinen ristiriita näiden väliltä onkin poistettu.<sup>192</sup>

---

<sup>188</sup> Kts. Tuori 2011, s. 827–829.

<sup>189</sup> Kts. muun muassa Heikkonen ym. 2018, s. 83.

<sup>190</sup> PeVM 9/2010 vp, s. 11 ja Viljanen 2001, s. 116.

<sup>191</sup> Perustuslakivaliokunta käyttää periaatteista systemaattisesti yhteisnimitystä ”täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus”. Kts. muun muassa PeVL 12/2021 vp; PeVL 14/2020 vp ja Viljanen 2001, s. 116–117.

<sup>192</sup> Viljanen 2011, s. 142.

Tartuntatautiperusteisten poikkeusolojen aikaisten asetuksenantovaltuuksien arvioinnissa tarkkarajaisuusvaatimus, täsmällisyysvaatimus ja lailla säätämisen vaatimus ovat perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan keskeisiä arviointikriteerejä. Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan poikkeusoloja koskevan lainsäädännön, kuten valmiuslain, kohdalla ei kuitenkaan ole lähtökohtaisesti mahdollista tarkastella lainsäädäntövallan delegoinnille asetettuja rajoituksia väljemmin suhteessa muuhun lainsäädäntöön.<sup>193</sup> Voimassa olevaa valmiuslakia koskevaa lakiehdotusta valmisteltaessa tarkkarajaisuuden vaatimus oli vahvasti määrittelemässä ehdotuksen sisältöä. Uuteen lakiin oli tavoitteena kirjata mahdollisimman tarkasti poikkeusolojen aikana käyttöön otettavien viranomaisten toimivaltuuksien sisältö, jotta poikkeusoloissa mahdollisesti sovellettavaksi tulevasta laista kävisi selkeästi ilmi toimivaltuuksille asetetut erinäiset rajoitukset. Arvioinnin mukaan valmiuslakiehdotukseen kirjatut säännökset ovatkin olleet ehdotuksen aikaan voimassa olevan valmiuslain säännöksiin verrattuna tarkempia. Kuitenkin kriisilainsäädäntö jää luonteeltaan aina verrattain tarkentumattomaksi, jotta se soveltuisi moninaisiin ennakoimattomiin kriisitilanteisiin mahdollisimman joustavasti.<sup>194</sup>

Perus- ja ihmisoikeuksiin puuttavalta sääntelyltä vaaditaan ehdotonta täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta ensinnäkin siksi, että Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvat yksilöt voisivat saavat helposti ja vaivattomasti tietoonsa mahdolliset heitä koskevat selkeästi esitetyt rajoitukset. Perustuslakivaliokunta on keväällä 2021 valtioneuvoston ehdottamia liikkumisrajoituksia koskevassa lausunnossaan todennut ehdotetun sääntelyn olevan monimutkaista, tulkinnanvaraista sekä vaikeaselkoista, mikä olennaisesti vaikeuttaa yksilön ennakointikykyä liikkumisrajoitusten suhteen. Muun muassa sääntelyssä mainitut rajoitusten alueellisen laajuuden kannalta olennaiset termit ovat moniselitteisiä eikä niitä ole mahdollista selkeyttää lainsäädäntöä tulkitsemalla. Rajoitusten soveltamisalan tulee tämän vuoksi ilmetä täsmällisenä ja tarkkarajaisena sääntelyä laista, jotta jokaisella oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvalla olisi tasavertainen mahdollisuus tulla tietoiseksi itseään koskevista rajoituksista.<sup>195</sup> Lisäksi asetuksenantovaltuuksilla toteutettavien rajoitusten soveltamisalan konkreettisella laajuudella on merkitystä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden lisäksi suhteellisuusperiaatteen osalta, sillä alueellisen soveltamisalan arviointi liittyy vahvasti suhteellisuusvaatimuksen alaan.<sup>196</sup>

---

<sup>193</sup> PeVL 6/2009 vp, s. 5.

<sup>194</sup> Perustuslakivaliokunnalle annetun lausunnon mukaan muun muassa ValmL 93 ja 94 §:n toimivaltuuksien tarkoitukselliset määreet ovat sisällöltään epätasallisia ja avoimia rajauksien osalta. Näin ollen säännösten sanamuodosta ei käy selkeästi ilmi tilanteet, joissa toimivaltuuksia voitaisiin hyödyntää. Käytännön soveltamisen osalta tämä toimivaltuuksien epäselvä sisältö aiheuttaa ongelmallisuuksia, ja nämä heijastuvat kyseisten toimivaltuuksien säännöksiä sisältäviin valtioneuvoston antamiin asetuksiin. Toimivaltuussäännösten soveltamisen oikeasuhtaisuuden kannalta säännöstehtien tulee olla johdonmukaisia, tarkkarajaisia sekä täsmällisiä. Kts. Salminen 2020a, s. 4–5 ja PeVL 6/2009 vp, s. 4–5.

<sup>195</sup> Kts. PeVL 12/2021 vp, s. 14.

<sup>196</sup> Viljanen 2001, s. 116.

Valmiuslain sisältämien asetuksenantovaltuuksien arvioimiseksi tulee kohdistaa huomio perustuslain 23 §:n lisäksi perustuslain 80 §:ään ja sen tulkintakäytäntöön. PL 80 §:n sääntelyllä edellytetään lisäksi asetuksenannolta täsmällisyyttä sekä tarkkarajaisuutta, sillä PL 80 §:n 1 momentin mukaan lain alaan kuuluvista asioista sekä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Kyseiseen momenttiin kytkeytyy täten myös lailla säätämisen vaatimus, jolla sidotaan tietyt soveltamisalat lailla säädettäviksi.<sup>197</sup> Perustuslakivaliokunnan huomioiden mukaan perusoikeuspoikkeusten yhteydessä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden asettamien vaatimusten täyttyminen edellyttää laissa säädettävän selkeästi rajoituksia koskevien valtuuksien käyttäjästä, valtuuksien sisällöstä ja laajuudesta sekä menettelyvaatimuksista rajoitusvaltuuksien osalta. Kaiken tämän lisäksi viranomaistoinnin ennustettavuus asettaa yleisen vaatimuksen lakiin sisällytettävän sääntelyn täsmällisyydelle, vaikkakin poikkeusolojen aikana käyttöönotettavien toimivaltuuksien ennakoitavuus on poikkeuksellisen hankalaa.<sup>198</sup>

Sääntelyn esittäminen täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ei vaadi jokaisessa tilanteessa samantyyppistä ja yhtä laajaa toimivaltuuksien luonteen ja laajuuden kuvaamista. Laista tulee kuitenkin aina käydä ilmi sääntelyn tausta, tarkoitus ja laajuus, kun lainsäädäntövaltaa delegoidaan lakia alemmalle tasolle. Perustuslakivaliokunta arvioi tavanomaisesti tapauskohtaisesti delegoidun sääntelyn kokonaisuuden, jotta voidaan varmistua siitä, että sääntelyn soveltamisalasta voidaan säätää asetuksentasolla, sääntelyn kohteeseen liittyvät riittävät perussäännökset löytyvät laista, delegointivaltuus täyttää täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusperiaatteen asettamat edellytykset ja asetuksen säätelyllä ei oikeuteta poikkeamaan lakiin kirjatuista vaatimuksista rajoituksetta. Lähtökohtaisesti delegoitavan sääntelyn perusteista on säädettävä laissa sitä täsmällisemmin, kattavammin ja tarkkarajaisemmin, kuin sääntelyllä puututaan perusoikeuksien alaan sekä niiden toteutumisedellytyksiin. Perus- ja ihmisoikeuksille säädetty tietyn asteinen suojan taso tulee säilyttää myös niiden laajuuteen puututtaessa lainsäädäntövaltaa siirtämällä pois eduskunnalta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin omaksunut arvioiden mukaan varsin tiukan tulkintalinjan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden arvioinnin osalta.<sup>199</sup>

---

<sup>197</sup> Kts. Heikkinen ym. 2018, s. 79–80.

<sup>198</sup> Kts. Heikkinen ym. 2018, s. 80; Viljanen 2001, s. 116 ja PeVL 4/1986 vp, s. 2.

<sup>199</sup> Kts. Heikkinen ym. 2018, s. 82.

## 4 POIKKEUSOLOJEN AIKAINEN PERUS- JA IHMISOIKEUSSUOJA

### 4.1 Perus- ja ihmisoikeudet ja niiden turvaaminen tartuntatautipoiikkeusoloissa

Perustuslain 22 §:n mukaan julkiselle vallalle kuuluu velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säädöksen sanamuodon mukaisesti velvoite koskee sekä perustuslain sisältämiä perusoikeuksia että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten turvaamia ihmisoikeuksia. Tämä turvaamisvelvollisuus ei rajaudu vain yhteiskunnan normaalioloihin, vaan myös poikkeusoloissa julkisen vallan eli valtion tulee täyttää kyseinen velvollisuus. PL 22 §:n sääntely vastaa yleistasoista velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, sillä erinäisiin yksittäisiin perusoikeussäännöksiin sisältyy tätä täydentäviä lainsäätäjään tai koko julkiseen valtaan kohdistettuja toimeksiantoja tietyn oikeuden edistämiseksi.<sup>200</sup>

Lähtökohtaisesti vakavissa yhteiskuntaa uhkaavissa poikkeusoloissa voidaan joutua luopumaan tilapäisesti ja rajoitetusti tietyistä perus- ja ihmisoikeuksista, jotta poikkeusolot aiheuttaneeseen kriisiin voitaisiin vastata välittömästi ja tehokkaasti. Normaaliolosuhteisiin palaamisen edellytyksenä voi usein olla perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvien erityistoimivaltuuksien käyttöönotto.<sup>201</sup> Täten poikkeusolojen vallitessa voi tapahtua kaikkein vakavimpia perusoikeuksiin puuttumisia, sillä poikkeuslakina säädetyn valmiuslain soveltaminen voi konkretisoida tilanteen niin vaatiessa. Valmiuslain toimivaltuuksien nojalla on mahdollista puuttua perusoikeuksiin tavalla, jollaista ei hyväksytä tavallisen lain tasoilla toimivaltuuksisäännöksillä. Poikkeusolojen aikainen perus- ja ihmisoikeussuoja tarjoaa näin ollen mielenkiintoisen ja tärkeän tutkimuskohteen.

Perusoikeuksiin kohdistettavien poikkeusten seurauksena syntyy tyypillisesti tilanteita, joissa päädytään kahden perusoikeuden väliseen punnintatilanteeseen. Tällainen punnintatilanne voi konkretisoida esimerkiksi tartuntatautipoiikkeusoloissa oikeuden elämään ja liikkumisvapauden välillä. Lähtökohtaisesti perusoikeuksien välisessä punninnassa kummallakaan oikeudella ei ole selkeää kaikissa tilanteissa pätevää lainsäädännöstä johdettavaa etusijaa, vaikkakin perusoikeussäännösten sisältämien oikeuksien perustavanlaatuisuutta luonnollisesti painotetaan. Tyhjentävää perusoikeuksien hierarkiaa, joka pätee tilanteesta riippumatta, on mahdotonta muodostaa. Tämän vuoksi tulkinnalla ja tilannekohtaisilla yksityiskohdilla on suurta merkitystä.<sup>202</sup>

---

<sup>200</sup> Tuori & Lavapuro 2011, s. 809–812.

<sup>201</sup> Kts. Schreuer 1982, s. 113–114.

<sup>202</sup> Kts. Viljanen 2011, s. 158.

Perus- ja ihmisoikeuksien kokonaisuudesta on kuitenkin mahdollista nostaa esiin tiettyjä oikeuksia, joilla voidaan nähdä olevan eräänlainen etusija muihin oikeuksiin nähden. Nämä oikeudet ovat niin sanotusti perustavampia luonteeltaan ja tarkoitukseltaan ja näin ollen edellytyksinä muiden oikeuksien toteutumiselle. Tällaisena hyvin perustavanlaatuisena oikeutena voidaan pitää esimerkiksi oikeutta elämään, joka tulkinnallisesti pitää sisällään myös oikeuden terveyteen, vaikkakaan sellaista oikeutta kuin ”oikeus terveyteen” ei ole tässä sanamuodossa kirjattu perustuslakiin. Jokaisen oikeus terveyteen onkin johdettavissa PL 7 §:n 1 momentin oikeudesta elämään sekä PL 19 §:n 3 momentin julkisen vallan vaatimuksesta edistää väestön terveyttä. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten osalta muun muassa taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (TSS-sopimus) 12.1 artiklassa tunnustetaan ihmisten oikeus terveyteen. Ensisijaisesti yksilöiden elämän ja terveyden turvaaminen mahdollistaa myös muiden yksilölle kuuluvien oikeuksien, kuten liikkumisvapauden turvaamisen. Oikeutta elämään ja terveyteen voidaan siis pitää eräänlaisena ehtona muiden oikeuksien toteutumiselle, sillä mikäli elämää ja terveyttä ei turvata ensisijaisesti, ei yksilöllä välttämättä ole mahdollisuutta nauttia muistakaan hänelle kuuluvista oikeuksista.<sup>203</sup>

Pitkälle perusoikeuksiin puuttuvien poikkeusten oikeutuksena voisi näin ollen toimia varmuus siitä, että tällä tavoin toimimalla voidaan turvata jonkin toisen perusoikeuden toteutuminen.<sup>204</sup> Perustuslakivaliokunta on päätenyt samankaltaiseen ratkaisuun yksilöiden elämän ja terveyden turvaamisen osalta. Valiokunnan mukaan rajattujen, mutta kuitenkin pitkälle yksilön oikeuksiin kohdistuvien perusoikeuspoikkeusten soveltamisen perusteena oleva elämän ja terveyden suojele oikeuttaa tämän tyyppiset oikeuksista poikkeamiset. Pandemiatilanteessa lisäksi terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn takaaminen muodostaa painavan perusteen pitkälle meneville perusoikeuspoikkeuksille, sillä terveydenhuollon toimintakyvyn turvaaminen kytkeytyy vahvasti PL 7 §:n 1 momentin julkiselle valalle asetettuun velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä PL 19 §:n 3 momentin velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät terveystalvelut sekä edistää väestön terveyttä.<sup>205</sup>

Erityisen vaikea tilanne syntyy tapauksissa, joissa samaa oikeutta sekä rajoitetaan että suojellaan samanaikaisesti. Tällainen tilanne on konkretisoitunut koronaviruspandemian yhteydessä, kun terveydenhuollon kantokyvyn turvaamiseksi on jouduttu useamman kerran ValmL 88 §:n 1 kohdan nojalla rajoittamaan kiireettömän hoidon piiriin kuuluvien potilaiden hoitoon pääsyä. Tällaisissa tilanteissa

---

<sup>203</sup> Useassa ihmisoikeussopimuksessa tunnustettava oikeus terveyteen ei luo valtiolle vaatimusta taata jokaisen ihmisen olevan terve, vaan sillä vaaditaan valtiolta aktiivisia toimia terveyden edistämiseksi. Valtion edistämistyön lisäksi yksilöillekin asetetaan vastuu huolehtia omasta terveydestään ja sen edistämisestä. Kts. oikeuden terveyteen osalta Nieminen 2015, s. 89–93. Kts. myös Kyllönen 2020, s. 261–274.

<sup>204</sup> Kts. muun muassa Viljanen 2020a, s. 3–4.

<sup>205</sup> Kts. muun muassa PeVL 12/2021 vp, s. 6; PeVL 10/2021 vp, s. 2 ja PeVM 7/2020 vp, s. 4.



joudutaan tekemään tosiasiallista arviointia perusoikeuteen kohdistetun poikkeuksen laajuudesta, kestosta sekä vaikutuksista yksilöihin sekä koko terveydenhuollon kantokykyyn.<sup>206</sup>

Alan Greenen mukaan koronaviruspandemia on vaikuttanut merkittävimmin juuri oikeuteen elämään. Oikeudella elämään pyritään estämään valtion tekemät loukkaukset tätä oikeutta kohtaan samalla kun sen avulla vaaditaan valtiolta asianmukaisia toimia kyseisen oikeuden turvaamiseksi. Vaarallisen tartuntataudin uhatessa yksilöiden elämää valtiolta voidaan edellyttää tämän oikeuden nimissä tehokkaita toimia estääkseen tahattomat kuolonuhrit. Mikäli valtio on kyvytön toimimaan pandemiatilanteessa tai epäonnistuu tartuntataudin leviämisen hillitsemiseksi asetettavissa toimenpiteissä niin, etteivät toimet ole tilanteen vakavuuteen nähden tarpeeksi tehokkaita ja oikea-aikaisia, voidaan päätyä tilanteeseen, jossa muun muassa PL 7 §:n 1 momentin ja EIS 2 artiklan mukainen valtiolle kuuluva yksilön elämän turvaamisvelvoite ei täyty.<sup>207</sup>

Edellä esitettyyn peilaten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on suurta merkitystä sillä, sovelletaanko poikkeusoloissa valmiuslakia vai tartuntatautilakia. Vaikkakin tutkimuskohteena on valmiuslaki ja sen nojalla toteutettavat toimivaltuudet, on tässä yhteydessä tarpeen tuoda lyhyesti esille valmiuslain rinnalla pandemiaoloissa sovellettavan tartuntatautilain toimivaltasäännöksiä suhteessa valmiuslakiin. Valmiuslaki tarjoaa pidemmälle oikeuksien alaan meneviä toimivaltuuksia, mutta tartuntatautilain mukaisista päätöksistä yksilöllä on oikeus valittaa sekä saada muun muassa päiväkorvausta karanteenin ajalta. Tartuntatautilaki onkin niin sanotusti varsinainen pandemiatilanteita varten säädetty laki, jonka nojalla voidaan ottaa käyttöön monenlaisia toimivaltuuksia pandemian leviämisen ehkäisemiseksi. Lisäksi valmiuslain toimivaltuuksien kokonaisuuteen suhteutettuna tartuntatautiperusteisiin poikkeusoloihin sovellettavia toimivaltuuksia on suhteellisen vähän.<sup>208</sup>

Tartuntatautilain perusteella on mahdollista toteuttaa viranomaisten säännönmukaisia toimivaltuuksia soveltamalla pitkälle meneviä toimia tartuntataudin leviämisen estämiseksi ja hillitsemiseksi. Esimerkiksi TTL 60 §:n tarkoittamalla tavalla kunnan tartuntatautilääkäri voi määrätä yksittäisen henkilön karanteeniin tai 63 §:n tarkoittamalla tavalla eristykseen. Tällaisia henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvat toimenpiteet voidaan toteuttaa mahdollisesti laajojenkin terveydenhuollon häiriötilanteiden aikana ilman valmiuslain käyttöönottamista.<sup>209</sup> Tartuntatautilain toimivaltuuksien soveltamisen mahdollisuus turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista vahvemmin, kuin siirryttäessä soveltamaan valmiuslain toimivaltuuksia. Tässä tulee huomioida myös se, että valmiuslain II osan

---

<sup>206</sup> Kts. muun muassa PeVM 4/2020 vp ja sen osalta annettu asiantuntijalausunto Ojanen 2020b, s. 3.

<sup>207</sup> Kts. Greene 2020b, s. 47–48.

<sup>208</sup> Salminen 2020b, s. 1119–1122.

<sup>209</sup> Kts. Salminen 2020b, s. 1119 ja Lehtonen ym. 2014, 1 Julkinen terveydenhuolto, Tartuntatautilaki, Pakkotoimet tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi.

toimivaltuudet ovat rajatut pandemiatilanteessa, minkä vuoksi tartuntatautilain säädöksiä tarvitaan yhä poikkeusolojen aikana.

Tartuntatautilain nojalla ei voida toimeenpanna keskitetysti koko yhteiskuntaa koskevia rajoitustoimenpiteitä, vaan päätäntävalta keskittyy lähinnä paikallisille ja alueellisille viranomaisille.<sup>210</sup> Tartuntatautilaki sisältää ainoastaan tartuntatautien torjuntaan liittyviä toimivaltuussäännöksiä, joten sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden perustavanlaatuisen toimintaan ei voida lailla puuttua eikä alan toimintaa voida turvata pandemiatilanteen aikana.<sup>211</sup> Valmiuslakiin on tämän vuoksi kirjattu 86–88 §:n säännöksiä, joiden nojalla voidaan muun muassa velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköitä laajentamaan, muuttamaan tai siirtämään toimintaansa sekä turvata väestön sosiaali- ja terveydenhuolto esimerkiksi luopumalla terveydenhuoltolaissa säädettyjen määräaikojen noudattamisesta kiireettömän hoidon osalta.<sup>212</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuisaan esittämien kantojen mukaan kansalliset viranomaiset ovat lähtökohtaisesti kansainvälistä tuomioistuinta, tai yleisesti kansainvälisiä toimijoita, kyvykkäämpiä vastaamaan maassa vallitseviin kriisiolosuhteisiin muun muassa määrittelemällä poikkeusolojen olemassaoloon liittyviä kysymyksiä ja mahdollisissa poikkeusoloissa tarvittavien rajoitusten tarkempaa luonnetta ja laajuutta. Laaja tietoisuus maan ja sen sisäisten alueiden epidemiologisesta tilanteesta sekä muut pandemiaolosuhteissa merkittävät tietovarannot keskittyvät kansallisille viranomaisille, jotka ovat toimivaltaisia kriisioloissa. Kansallisille viranomaisille on tätä varten jätetty laaja harkintavara kriisiolosuhteissa toimimista varten.<sup>213</sup> Kriisitilanteissa toimivaltuuden ja harkintavaran keskittyessä pitkälti kansalliselle tasolle valtionhallinnon käyttöön on yksilön perus- ja ihmisoikeussuojan kannalta suotavaa, sillä näin voidaan lähtökohtaisesti varmistua mahdollisimman oikeasuhtaisten ja välttämättömien toimenpiteiden soveltamisesta ajantasaisen ja yksityiskohtaisen tilannekuvan avulla. Tämä ei kuitenkaan poista valtion sisäisiä ongelmallisuuksia kriisiolosuhteissa toimimisen osalta tai valtionhallinnon eri toimijoiden välisiä toimivaltasuhteisiin liittyviä epäselvyyksiä.

Suomessa koronaviruspandemian aikana perustuslakivaliokunta on korostanut huoltaan normaaliolojen pääasiallisena lainsäätäjänä ja ylimpänä valtioelimenä toimivan eduskunnan asemasta poikkeusoloissa. Poikkeusolojen aikana valtioneuvoston valmiuslain nojalla antamilla asetuksilla voidaan tehdä merkittäviä ja olennaisiin perusoikeuksiin puuttuvia poikkeuksia, joiden kohdalla eduskunnalla

---

<sup>210</sup> Tuori 2020a, s. 4.

<sup>211</sup> Kts. Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto 2033/2020, s. 7 ja Tuori 2020a, s. 4.

<sup>212</sup> Kts. Tuori 2020a, s. 4.

<sup>213</sup> Sahin Alpay v. Turkki 2018, kohta 75; A. ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta 2009, kohta 173 ja Brannigan ja McBride v. Yhdistynyt kuningaskunta 1993, kohta 43.

tulisi olla nykyistä vahvempi tarkastusvaltuus.<sup>214</sup> Eduskunnan nykyinen rooli poikkeusoloissa kohdistuu lähinnä valtioneuvoston antamien asetusten jälkitarkastajan asemaan ja valtioneuvoston asema poikkeusolojen aikaisena valtionhallinnon johtajana korostuu. Tämä johtuu erityisesti siitä, ettei eduskunnalle ole taattu nykyisen valmiuslain nojalla selkeitä ja tarpeeksi laajoja toimivaltuuksia sen asemaan nähden. Käyttöönottoasetukset tulevat voimaan vasta eduskunnan ValmL 6 §:n 3 momentin mukaisen päätöksenteon seurauksena, mutta soveltamisasetuksia sekä kiireellistä menettelyä sovellettaessa käyttöönottoasetuksia voidaan alkaa soveltaa heti valtioneuvoston niistä päättäessä. Eduskunnalla on jälkimmäisenä mainittujen asetusten osalta vain ValmL 10 §:n mukainen jälkitarkastusoikeus, mikä ei vahvista ylimmän valtioelimen asemaa.

Eduskunnan poikkeusolojen aikainen asema ja vaikutusmahdollisuudet vaikuttavat merkittävästi yksilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ja näiden turvaamiseen. Perustuslakivaliokunta onkin todennut valmiuslakiehdotusta koskevassa lausunnossaan, että eduskunnan jälkitarkastusoikeus valmiuslain nojalla annettujen asetusten osalta tulee säilyttää, jotta asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja suhteellisuus voidaan arvioida välittömästi<sup>215</sup>. Eduskunnan valmiuslakiin kirjattuja toimivaltuuksia vahvistamalla vahvistetaan samalla valiokuntatyöskentelyn merkittävää asemaa. Koronaviruspandemian aikana perustuslakivaliokunnan tekemä perustuslainmukaisuuden ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täyttymisen arviointi on ollut hyvin arvokasta. Perustuslakivaliokunnan huomioissa on esitetty relevanttia kritiikkiä, opastettu oikeudellisesti oikeanlaiseen menettelyyn asetusten antamisen osalta, korostettu toimivaltuuksien perustelun tarvetta erityisesti välttämättömyyden ja suhteellisuuden kannalta sekä ehdotettu kumottavaksi muun muassa perustuslain tai kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisia ehdotuksia<sup>216</sup>. Tällaisen arvioinnin ja tarkastelun roolia tulisikin korostaa, jotta perus- ja ihmisoikeussuojan taso ei tule laskemaan. Tämän kaiken edellä sanotun perusteella voidaan siis arvioida, että valtioneuvoston roolin ja sille annettavien asetuksenantovaltuuksien korostuessa perus- ja ihmisoikeussuoja ei lähtökohtaisesti ole tasolla, jolla sen tulisi olla perusoikeusjärjestelmän, ihmisoikeusvelvoitteiden ja oikeusvaltioajattelun mukaisesti.

Kaiken kaikkiaan perus- ja ihmisoikeussuojan kannalta merkittävää on sillä, mitä valtio tekee oikeuksien turvaamisen eteen. Perustavanlaatuaisten oikeuksien kohdalla ei riitä, että valtio pidättäytyy kaajoamasta näiden oikeuksien sisältöön enempää kuin se on hyväksyttävää lain perusteella. Tämän perus- ja ihmisoikeuksien rikkomisen ennaltaehkäisyn lisäksi tarvitaan positiivisia toimia oikeuksien turvaamisen edistämiseksi.<sup>217</sup> Poikkeusolojen vallitessa valtion positiivisten toimien arvo nousee

---

<sup>214</sup> PeVM 11/2020 vp, s. 6.

<sup>215</sup> PeVL 6/2009 vp, s. 15.

<sup>216</sup> Ojanen 2020d, s. 513–518.

<sup>217</sup> Greene 2020b, s. 35–36.

entistä korkeammalle, sillä tyypillisesti kriisitilanteiden aikana joudutaan ottamaan käyttöön perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvia toimia tilanteesta selviämiseksi. Erityisesti tällöin tulee keskittyä siihen, että viranomaisten toimivaltuudet perustuvat lakiin ja puuttuvat mahdollisimman vähän yksilöiden oikeuksiin ja vapauksiin.

#### 4.2 Valmiuslain käyttöönoton ja käytön yhteys perus- ja ihmisoikeussuojaan

Koronaviruspandemian vuoksi kahdesti todettujen poikkeusolojen aikana vuosina 2020 ja 2021 on otettu käyttöön useita valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia. Näiden toimivaltuuksien käyttöönoton ja soveltamisen seurauksena on puututtu perus- ja ihmisoikeuksien alaan merkittäväällä ja täysin uudella tavalla, sillä voimassa olevaa valmiuslakia tai sitä edeltänyttä lakia ei ole koskaan aiemmin sovellettu. Tässä kohdin ei ole mahdollista käydä läpi kaikkia oikeuksia, joihin on kohdistettu rajoituksia koronaviruspandemian aikana<sup>218</sup>, vaan syvemmän tarkastelun kohteeksi on valittu liikkumisvapaudesta poikkeaminen. Tässä kohdin valmiuslain luonteen kannalta on oleellista tuoda esille, ettei laki sellaisenaan puutu perusoikeuksiin tai kavenna niihin kohdistuvan suojan alaa, vaan lain tarkoituksena on valtuuttaa valtioneuvosto antamaan asetuksia, joilla perusoikeuksista voidaan rajatusti poiketa<sup>219</sup>.

Valmiuslain 1 §:n mukaisesti lain tarkoituksena on muun muassa ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia poikkeusolojen aikana. Jo lain tarkoituksesta, yleispiirteisestä sanamuodosta huolimatta, käy ilmi se, että yksilön perus- ja ihmisoikeudet tulee turvata käyttöönotettaessa sekä sovellettaessa valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia. Valmiuslain 4 §:n käyttöperiaatteiden sekä perustuslaista johdettavien edellytysten tarkoituksena on minimoida perusoikeuksiin kohdistettavia rajoituskeinoja niin poikkeusten laajuuden kuin voimassaoloajan osalta. Tämä poikkeusten laajuuden minimoinnin vaatimus perustuu perustuslain esitöiden osalta hallituksen esitykseen sekä perustuslakivaliokunnan mietintöön.<sup>220</sup> Lisäksi tämän vaatimuksen tulkinta-ala on läheisessä yhteydessä suhteellisuusperiaatteeseen, jonka perusteella käyttöönotettavien ja sovellettavien toimivaltuuksien tulee olla sisällöllisesti oikeassa suhteessa vallitsevaan tilanteeseen nähden eli toisin sanoen toiminnan laajuuden tulee aina olla suhteutettuna tilanteen vakavuuteen. Näin ollen vain kaikkein vakavimmissa poikkeusoloissa voitaisiin lähtökohtaisesti ottaa käyttöön syvälle perusoikeuksiin suuntautuvia ja

---

<sup>218</sup> Kyllönen listaa koronaviruspandemian aikana keskustelun kohteena olleita perusoikeuksia. Mainittuja oikeuksia ovat perustuslain 7 §:n oikeus elämään, 9 §:n liikkumisvapaus, 10 §:n yksityiselämän suoja, 13 §:n kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, 16 §:n sivistykselliset oikeudet, 18 §:n oikeus työhön ja elinkeinovapaus sekä 19 §:n oikeus sosiaaliturvaan. Listaus ei kuitenkaan ole tyhjentävä. Kts. Kyllönen 2020, s. 263.

<sup>219</sup> Kts. Heikkonen ym. 2018, s. 78 ja PeVL 11/1990 vp, s. 1–2.

<sup>220</sup> HE 1/1998 vp, s. 125 ja PeVM 10/1998 vp, s. 22–23.

ajallisesti pitkään kestäviä poikkeuksia. Kuitenkaan perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen kohdistuvia<sup>221</sup> eikä valmiuslain säännösten mukaisia määräaikoja ylittäviä poikkeuksia ole sallittua tehdä. Yleisten valmiuslain käyttöperiaatteiden lisäksi eräät lain toimivaltuussäännökset sisältävät erityisiä edellytyksiä, joita tulee lisäksi säädöskohtaisesti noudattaa<sup>222</sup>.

Käyttöperiaatteiden edellytyksiä tarkasti noudattamalla valmiuslain nojalla toteutettavien rajattujen perusoikeuspoikkeusten soveltamisala voidaan rajata koskemaan vain välttämättömiä tilanteita. Käyttöperiaatteilla pyritäänkin ohjaamaan viranomaisten toimintaa suuntaan, jossa perus- ja ihmisoikeuksiin joudutaan puuttumaan mahdollisimman vähän. Tulkitsemalla suppeasti valmiuslain soveltamisalaa voidaan varmistaa, ettei valmiuslain mukaisiin toimivaltuuksiin päädytä liian kevein perustein. Pidemmälle menevien erityistoimivaltuuksien soveltamisella vain varmuuden vuoksi tai ennakkollisesti tulisi olemaan vakavia seurauksia perus- ja ihmisoikeussuojan kannalta. Tällä kaikella edellä mainitulla on suuri merkitys yksilölle turvattujen oikeuksien ja vapauksien kannalta, sillä on selvää, että poikkeusoloissa valmiuslakia soveltamalla voidaan puuttua normaalioloja laajemmin perus- ja ihmisoikeuksien alaan<sup>223</sup>. Tämän vuoksi normaalisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisten säännönmukaisia toimivaltuuksia tulisi hyödyntää kriisitilanteissakin niin pitkään kuin tämä on mahdollista kriisin hallitsemiseksi. Perusoikeuksiin tehtävien poikkeusten tulee olla tarpeellisia juuri silloin, kun niitä ehdotetaan otettavan käyttöön sekä silloin, kun niitä tosiasiallisesti aletaan sovelta-  
maan.

Perustuslaissa asetetaan lailla säätämisen sekä täsmällisyyden- ja tarkkarajaisuuden vaatimukset valmiuslain valtuussäännöksille. Perustuslakivaliokunta on jo valmiuslakiehdotusta koskevassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät lakiehdotuksen mukaiset säännökset täytä kokonaisuudessaan lailla säätämisen sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten asettamia edellytyksiä, vaikkakin säännösten huomioitiin olevan aiempia vastaavan lain säännöksiä täsmällisempiä.<sup>224</sup> Näiden vaatimusten täyttämisen tulisi olla valmiuslain uudistusprosessin keskiössä, jotta laki ensinnäkin voitaisiin saattaa perustuslain vaatimusten mukaiseksi ja toiseksi se voitaisiin säätää tavallisessa lain-säätämisyksessä. Perustuslainmukaisuuden vahvistaminen sekä poikkeuslakimenettelystä

---

<sup>221</sup> Kts. PeVM 10/1998 vp, s. 22 ja HE 1/1998 vp, s. 125.

<sup>222</sup> Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan mukaan valmiuslain 95 §:n 2 momentin mukaisia työvelvoitteita koskee lain 14 luvun sääntely kokonaisuudessaan, joka pitää sisällään muun muassa 98 §:n rajoitukset työmääräyksen antamiseen, 99 §:n huomioitavat asiat työmääräystä koskien sekä 101 §:n ehdot työvelvollisuussuhteen osalta. Valiokunnan mukaan tämä työvelvollisen asemaa ja oikeuksia turvaava sääntelykokonaisuus tulee ottaa käyttöön 95 §:n 2 momentin työvelvollisuutta käyttöönotettaessa. Näiden edellä mainittujen ValmL 98, 99 ja 101 §:n säännökset ovat työvelvollisuutta koskevia erityisiä edellytyksiä, joilla rajoitetaan 95 §:n 2 momentin käyttöönottoa ja soveltamista muun muassa PL 7 §:n 1 momentissa turvatun henkilökohtaisen vapauden vuoksi. PeVM 2/2020 vp, s. 5.

<sup>223</sup> Kts. muun muassa PeVL 6/2009 vp, s. 4.

<sup>224</sup> PeVL 6/2009 vp, s. 16.

luopuminen voisi turvata yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen tulevien poikkeusolojen aikana.

Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöperiaatteiden ja perustuslain vaatimusten lisäksi poikkeusolojen aikaisia perus- ja ihmisoikeuksia suojaa perustuslain 80 §:n 1 momentin sisältämä lainsäädäntövallan delegoinnin rajoitus. Tämän säännöksen suoja on kuitenkin lähinnä välillinen, ei suora. Kuten aiemmin tutkielmassa on todettu, PL 80 §:n 1 momentti asettaa lailla säätämisen vaatimuksen valmiuslain sisältämille asetuksenantovaltuuksille rajoittaen näin valtioneuvostolle annettuja valtuuksia sisällöllisesti. Vaatimuksen mukaan lailla tulee säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Valmiuslain asetuksenantovaltuuksia pidetään yleisesti ongelmallisina niiden epätasällisuuden ja liiallisen avoimuuden vuoksi<sup>225</sup>, ja tämä korostaa kyseisen perustuslain momentin noudattamisen tärkeyttä. PL 80.1 §:n vaatimus siis välillisesti ohjaa valmiuslain nojalla annettavien asetusten sisältöä oikeaan, perus- ja ihmisoikeussuojaa vahvistavaan, suuntaan.

Perustuslakivaliokunta on koronaviruspandemian aikaisessa mietinnössään kiinnittänyt huomiota tartuntatautilain yksilöihin kohdistuvien rajoitusten ensisijaisuuteen suhteessa valmiuslain mukaisiin summaarisiin suuriin joukkoihin kohdistuviin rajoituksiin.<sup>226</sup> Valiokunta on jo aiemmin valmiuslakiehdotusta koskevassa tarkastelussaan pitänyt tarpeellisenä arvioida laajemmin pandemiatilanteessa sovellettavien toimivaltasäännösten kokonaisuutta muun muassa siltä osin, kuinka laajasti valmiuslain toimivaltuuksien on tarpeen olla sovellettavissa, kun otetaan huomioon tartuntatautilain ja terveydensuojelulain nojalla käytettävissä olevat toimivaltuudet. Lisäksi arvioinnissa tuli tarkastella ovatko kaikki ehdotetut tartuntatautiperusteisissa poikkeusoloissa käyttöön otettavaksi tulevat toimivaltuudet välttämättömiä.<sup>227</sup>

Keskeinen tekijä valmiuslain toimivaltasäännösten soveltamisen aikaisen perus- ja ihmisoikeussuojan kannalta on lisäksi näiden toimivaltuuksien soveltamisen lopettamisen aktiivinen arvioiminen. Tämä arviointitehtävä kuuluu valtioneuvostolle. Koronaviruspandemian aikana perustuslakivaliokunta on todennut, että ehdotettavien asetusten perustelumuistioissa tulee käyttöön otettavien toimivaltuuksien arvioinnin lisäksi tarkastella mahdollisuuksia palata soveltamaan viranomaisten säännönmukaisia toimivaltuuksia valmiuslain säännösten sijaan.<sup>228</sup> Valmiuslain soveltamisedellytysten laka- tessa tai poikkeusolojen päättyessä toimivaltuuksien soveltamista ei voida enää jatkaa sellaisenaan.

---

<sup>225</sup> Kts. muun muassa Ojanen 2020a, s. 3 ja Vanhala 2020, s. 507.

<sup>226</sup> PeVM 11/2020 vp, s. 5.

<sup>227</sup> PeVL 6/2009 vp, s. 4.

<sup>228</sup> Viljanen 2020b, s. 3 ja PeVM 15/2020 vp, s. 4.

Toimivaltuuksilla toteutettavien perusoikeuspoikkeusten kohteena olevien yksilöiden perus- ja ihmisoikeussuojan kannalta tämä on oleellista huomioida, sillä poikkeusolojen aikaisten toimivaltuuksien käytön tulee rajautua selkeästi ainoastaan poikkeusoloihin.

Seuraavaksi tarkastelu kohdistuu koronaviruspandemian aikana sovellettuihin liikkumisrajoituksiin perus- ja ihmisoikeustarkastelun kannalta. Valtioneuvosto antoi 27.3.2020 eduskunnalle asetuksen valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta, jonka eduskunta hyväksyi samana päivänä perustuslakivaliokunnan mietinnön pohjalta. Asetuksessa (145/2020) on kyse ValmL 118 §:n nojalla käyttöönotettavista liikkumisrajoituksista Uudenmaan maakunnan rajalla 28. maaliskuuta alkaen. Liikkumisrajoitukset säädettiin olemaan voimassa 19. huhtikuuta saakka<sup>229</sup>. Asetuksen 3 §:n mukaan rajoitetaan henkilöiden liikkumista Uudenmaan maakuntaan ja maakunnasta muualle maahan. Liikkumisrajoituksista annetun soveltamisasetuksen (146/2020) 2 §:n 3 momentin mukaan rajan ylittävä henkilöliikenne on sallittua vain välttämättömän liikkumisen osalta<sup>230</sup>. Suomen kansalaisten ja maassa laillisesti oleskelevien ihmisten liikkumisvapaus turvataan perustuslain 9 §:n 1 momentissa, minkä lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 2 artiklassa ja KP-sopimuksen 12.1 artiklassa turvataan laillisesti valtion alueella olevien liikkumisvapaus ja vapaus valita asuinpaikkansa.

Valmiuslain 118 §:n mukaan voidaan tilapäisesti, enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan, kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai alueella taikka rajoittaa niitä, jos se on välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Tuorin mukaan asetuksella käyttöönotettava liikkumisrajoitus ei kuitenkaan istu ongelmitta tähän ValmL 118 §:n tarkoittamaan kieltoon ja rajoitukseen oleskelun ja liikkumisen osalta tietyn alueen sisällä. Tuorin näkemyksen perusteella liikkumisvapauten kohdistettavilla poikkeuksilla tulisi olla tietty lainsäädäntöön kytkeytyvä valtuutusperusta, jonka pohjalta ehdotetun kaltaisia liikkumisrajoituksia voitaisiin ottaa käyttöön.<sup>231</sup> Tuorin ohella muun muassa perustuslakivaliokunta sekä eduskunnan oikeusasiamies ovat kiinnittäneet huomiota siihen, ettei Uudenmaan maakuntarajalle ehdotetut liikkumisrajoitukset vastaa täysin luontevasti valmiuslain 118 §:n sanamuotoa. Kuitenkin valiokunta päätyi toteamaan, ettei asetuksen sääntely tältä osin ole ongelmallista ja hyväksyi 118 §:n sanamuodolle laajan tulkinta-alan.

---

<sup>229</sup> Valtioneuvosto kumosi liikkumisrajoituksia koskevan asetuksen suunniteltua aikaisemmin ja rajoitukset päättyivät 15.4.2020.

<sup>230</sup> Välttämättömäksi liikkumiseksi on määritelty viranomaistoiminta, työn, elinkeinon, opiskelun tai yhteiskunnallisen luottamustoimen harjoittaminen, varusmiespalvelun tai muun lakisääteisen velvollisuuden täyttäminen, lähiomaisen hoivan tarve, kuolema tai kuoleman vaara, lapsen tapaamisoikeuden toteuttaminen tai muu näihin merkitykseltään rinnastuva painava henkilökohtainen syy. Kts. välttämättömän liikkumisen osalta Valtioneuvoston kanslia, muistio 2020b, s. 6 ja 12–13.

<sup>231</sup> Tuori 2020b, s. 3.

Oikeusasiamiehen lausunnon mukaan tietyn alueen ylittävän liikkumisen kieltäminen ei ole kaikille asuinpaikasta riippuen tasavertainen, ja näin ollen asetuksen ydinsisältö loukkaa ihmisten PL 6 §:n mukaista yhdenvertaisuutta.<sup>232</sup> Edellä mainittujen huomioiden pohjalta voidaan arvioida kriittisesti toteutettujen liikkumisrajoitusten perus- ja ihmisoikeusyhteyksiä. Mikäli on niin, ettei keväällä 2020 sovellettujen liikkumisvapauten kohdistettujen poikkeusten taustalla ollut tähän valtuuttavaa sääntelyä tai ainakaan yksiselitteisesti tästä sääntelevää lainsäädäntöä, on mahdollista, ettei poikkeusten perusteiden lailla säätämisen vaatimus ole toteutunut ainakaan täysimääräisesti. Vaatimus kirjata lakiin yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet on perustavanlaatuinen erityisesti lakisidonnaisuus- ja lainalaisuusperiaatteiden kannalta, joita julkisen vallan tulee toiminnassaan noudattaa poikkeuksetta. Tämä kaikki kytkeytyy olennaisesti oikeusvaltioperiaatteeseen, joka on erityisen haavoittuvainen kriisitilanteissa.

Valtioneuvoston perustelumuistion mukaan ensisijaisesti käyttöön otetut tartuntatautilain mukaiset toimenpiteet ovat hidastaneet viruksen leviämistä, mutta eivät tartuntatautilanteen kannalta tarpeeksi. Virustartuntojen leviämisen rajoittamisen ja hidastamisen vuoksi väestön liikkumista ja ihmisten välisiä kontakteja tuleekin muistion perusteella rajoittaa. Tämän sekä silloisten ajankohtaisten lääketieteellisten ja epidemiologisten arvioiden perusteella valtioneuvosto päätyi ehdottamaan tartuntatautilakiin verrattuna pidemmälle perusoikeuksiin meneviä valmiuslain mukaisia toimia. Ehdotettuja liikkumisvapauten kohdistettavia poikkeuksia perustellaan terveydenhuoltojärjestelmän, erityisesti erikoissairaanhoidon, kapasiteetin turvaamisella, jotta vaarassa olevia ihmishenkiä voidaan suojella vakavalta virustaudilta.<sup>233</sup>

Perustuslakivaliokunnan mietinnön kannanotoissa ihmisten henkeä ja terveyttä, jotka turvataan PL 7.1 §:n nojalla, pidettiin painavampana oikeutena PL 9.1 §:n liikkumisvapauten verrattuna. Tutkielmassa aiemmin esitetyn perusteella tässä tapauksessa perustuslakivaliokunta päätyi siis antamaan oikeudelle elämään ja terveyteen etusijan liikkumisvapauten nähden. Ihmishengen ja terveyden turvaamista pidetään niin perustavanlaatuisena oikeutena, että sille voidaan kyseisenlaisessa tilanteessa antaa tietynasteinen ensisijaisuus suhteessa muihin perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuihin oikeuksiin ja vapauksiin. Terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn takaaminen kytkeytyy olennaisesti ihmishenkien ja terveyden turvaamiseen sekä lisäksi PL 19 §:n 3 momentin mukaiseen velvollisuuteen turvata riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä.<sup>234</sup> Yksilön kannalta merkittävämpää on turvata hänen oikeutensa elämään, kuin tässä tapauksessa

---

<sup>232</sup> PeVM 11/2020 vp, s. 3–4; PeVM 8/2020 vp, s. 5 ja Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto 2274/2020, s. 2–5.

<sup>233</sup> Valtioneuvoston kanslia, muistio 2020a.

<sup>234</sup> Kts. PeVM 8/2020 vp, s. 3–4.



vapaus liikkua ilman rajoituksia Uudenmaan maakunnan rajan ylitse alle kuukauden mittaisen ajanjakson aikana. Nostamalla oikeus elämään ja terveyteen etusijalle painavin perustein yksilö voi jatkossa nauttia myös muista hänelle kuuluvista oikeuksista ja vapauksista.<sup>235</sup>

Perustuslakivaliokunta toteaa kuitenkin liikkumisvapauten asetuksessa kohdistettavien rajoitusten olevan perusoikeuteen olennaisesti kohdistettuja puuttumisia, sillä liikkumisvapaus on merkittävä osa yksilön itsemääräämisoikeutta. Tätä puuttumisen tasoa syventää erityisesti se, että valtioneuvosto on esittänyt mahdollisen tarpeen pyytää virka-apua puolustusvoimilta sekä tarvittaessa esimerkiksi rajavartiolaitokselta poliisin tueksi rajavalvonnan toteuttamiseksi.<sup>236</sup> Sotilaallisesti järjestäytyneen tahon tarve valvonnan toteuttamiseksi asettaa lähtökohtaisesti perus- ja ihmisoikeuksia koskevan suojan erityisen tarkastelun kohteeksi suhteellisuusperiaatteen osalta. Olennaista on, että liikkumisvapauten kohdistettavat poikkeukset toteutetaan oikeassa suhteessa muun muassa niillä tavoiteltuun päämäärään niin, että käytetään toimivaltuuksien minimoinnin nimissä vähiten perusoikeuksiin puuttuvia toimenpiteitä<sup>237</sup>.

Eduskunnan oikeusasiamies on Uudenmaan liikkumisrajoituksia koskevassa ratkaisussaan 3213/2020 todennut, että tapauksessa maakunnan rajan ylittävä matka estettiin perusteettomasti. Liikkumisen keskeisenä syynä oli lähimaisen hoivan tarve Uudenmaan maakunnassa, joka on määritelty valtioneuvoston antaman soveltamisasetuksen 2 §:n 3 momentin 4 kohdassa välttämättömäksi liikkumiseksi eli hyväksyttäväksi syyksi liikkua maakuntarajan yli. Oikeusasiamiehen mukaan hoivan tarpeena olleen henkilön ikä ja viranomaisten asettamat suositukset riskiryhmille lähikontaktien välttämisestä vaikuttivat erityisesti siihen, että kyseessä oli liikkumisrajoituksista säädelleen asetuksen mukainen välttämätön liikkuminen, jonka perusteella oli sallittua ylittää raja.

Soveltamisasetuksen 2 §:n 6 momentin mukaan poliisi ei saa estää 2 §:n 3 momentissa säädettyyn välttämättömään syyhyn vetoavan henkilön liikkumista. Lisäksi 2 §:n 5 momentin tarkoittamalla tavalla henkilön tulee antaa poliisin pyynnöstä selvitys välttämättömäksi luokitellun liikkumisen määränpäästä ja tarkoituksesta. Oikeusasiamiehen ratkaisun mukaan nämä soveltamisasetuksessa mainitut seikat puoltavat sitä, että liikkumisen perusteena olleen syyn välttämättömyys ja matkan mahdollinen oikeudenvastaisuus selvitetään tarvittaessa jälkikäteen. Ratkaisun tapauksessa kantelijan hyväksyttävän perusteen mukainen rajanylitys kuitenkin päädyttiin estämään perusteettomasti vetoamalla

---

<sup>235</sup> Kts. muun muassa Nieminen 2015, s. 91.

<sup>236</sup> PeVM 8/2020 vp, s. 4–6. Kts. myös PeVM 11/2020 vp, s. 3.

<sup>237</sup> Käytettävien toimien minimoinnista ja vähemmän rajoittavien toimien osalta kts. Brems & Lavrysen 2015.

hoivan tarpeena olleen henkilön mahdollisuuteen saada tarvitsemansa hoiva kotisairaanhoidon tai vastaavan palvelun välityksellä.

Edellä kuvatun ratkaisun valossa valtioneuvoston antamien asetusten nojalla poikettaessa perus- ja ihmisoikeuksista tulisi asetusten perustelumuistioissa ottaa tarkemmin huomioon toimivaltuuksien tosiasiallisen soveltamisen vaikutukset oikeuksien ja vapauksien toteutumiseen. Soveltamisasetusta koskevassa perustelumuistiossa on myös melko yleispiirteisesti tarkasteltu rajavalvonnasta vastaavan poliisin toiminnalle asetettuja rajoituksia ja edellytyksiä. Perustelumuistion mukaan rajaa ylittävän henkilön arvioidessa matkansa tarkoituksena olevan asetuksen 2 §:n 3 momentin tarkoittama välttämätön syy, rajoitusta tulisi soveltaa tavalla, joka mahdollistaa kyseisen matkan jatkamisen<sup>238</sup>. Tällaiseen tulkintaan vaikuttaa olennaisesti poikettavan liikkumisvapauden perustavanlaatuinen luonne. Oikeusasiamiehen ratkaisussa 3213/2020 valtioneuvoston perustelumuistion tarkoittamaan soveltamiseen ei kuitenkaan päädytty. Näin ollen voidaan todeta, että tapauksessa toimittiin asetuksen soveltamisalan ulkopuolisesti ja tämän seurauksena kantelijalle kuuluvaa perus- ja ihmisoikeutta rajoitettiin liiallisesti.

---

<sup>238</sup> Valtioneuvoston kanslia, muistio 2020b, s. 13–14.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Koronaviruspandemian seurauksena suomalainen yhteiskunta on ajautunut kahdesti tilanteeseen, johon sen ei yleisesti ole ajateltu joutuvan. Tämä tilanne tarkoittaa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistoiminnassa todettujen poikkeusolojen olemassaoloa valtion alueella koronaviruksen aiheuttaman tartuntataudin voimakkaan leviämisen vuoksi. Poikkeusolojen ajanjaksojen 16.3.–16.6.2020 sekä 1.3.–27.4.2021 aikana Suomessa on otettu valtioneuvoston antamien asetusten perusteella käyttöön useita perusoikeuksiin pitkälle puuttuvia valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia. Näitä toimivaltuuksia soveltamalla on muun muassa poikettu liikkumisvapaudesta, terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikaisten noudattamisesta ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista, eräistä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksistä sekä palvelussuhteen ehdoista terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa, pelastustoimessa sekä hätäkeskustoiminnassa ja poliisitoimessa. Edellä mainittuihin poikkeuksiin viitaten voidaan sanoa, että poikkeusolot ovat koskettaneet perus- ja ihmisoikeuksia hyvin laaja-alaisesti.

Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton ja soveltamisen myötä oikeuksiin ja vapauksiin tehtävien rajoitusten ja poikkeusten vuoksi on erityisen tärkeää arvioida aktiivisesti ja perusteellisesti lain käyttöönoton ja käytön yhteyttä yksilön perus- ja ihmisoikeussuojaan. Voimassa olevaa valmiuslakia sovellettiin ensimmäisen kerran vuonna 2020, joten aiempaan käyttöönottoon ja soveltamiseen pohjautuvaa tietoa ei tätä ennen ollut lainkaan käytettävissä. Tälläkin hetkellä käytännön kokemusta valmiuslain osalta on saatu vain lain 3 §:n 5 kohdan tarkoittamien poikkeusolojen osalta, joten muiden poikkeusolojen aikana käyttöönotettavaksi tulevista toimivaltuuksista ei vastaavaa tietoa ole kertynyt. Koronaviruspandemian vuoksi kahdesti sovelletun valmiuslain soveltamiskynnys tai kynnys poikkeusolojen toteamiseen eivät kuitenkaan saa madaltua tämän ja edellisen vuoden tulkintojen perusteella. Esimerkinomaisesti poikkeusolot julistettiin 16.3.2020 harkitsemattomasti myös talousperusteisesti, vaikka useiden arviointien mukaan tämän poikkeusolon määritelmä ei tuolloin täyttänyt<sup>239</sup>. Jatkossa tulee siis arvioida yhä tarkemmin, onko valmiuslain tietyn toimivaltuuden käyttöönotto ja soveltaminen aidosti välttämätöntä muiden oikeuksien turvaamiseksi vallitsevan tilanteen aikana. Valmiuslain on tärkeää säilyttää asemansa viimesijaisena keinona kriisinhallinnan osalta. Lisäksi mitä enemmän ja kauemmin perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvia säännöksiä sovelletaan, sitä tärkeämpää on tarkastella toimivaltuuksien vaikutuksia oikeussuojan toteutumiseen.

Koronaviruspandemian aikana valtioneuvoston antamien asetusten toimivaltuussäännöksiä on arvioitu yleisesti ottaen kattavasti välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteiden asettamien vaatimusten

---

<sup>239</sup> Kts. Salminen 2020b, s. 1124.

lähtökohdista. Välttämättömyys- ja suhteellisuusarviointia on tehty sekä valtioneuvoston asetuksia koskevista perustelumuuksissa että perustuslakivaliokunnan asetuksia koskevista mietinnöissä ja lausunnoissa. Poikkeusoloissa käyttöön otettavien ja käytettävien toimivaltuuksien tulee olla niitä koskevan käyttöönottoasetuksen antamisesta niiden tosiasialliseen soveltamiseen saakka välttämättömiä sekä oikeassa suhteessa todettujen poikkeusolojen luonteeseen ja toimivaltuuksien tavoitteisiin nähden. Periaatteiden toteutuminen tulee esittää jokaisessa tilanteessa tarkoin ja ajantasaisin perustein. Valmiuslain nojalla sovellettavilla toimivaltuuksilla voidaan toteuttaa syvällekyäviä poikkeuksia perus- ja ihmisoikeuksiin, minkä vuoksi välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteen tulkinna ja näitä koskevan sääntelyn tulee olla erittäin vahvaa ja aukotonta. Näiden valmiuslain 4 §:ssä säädettyjen periaatteiden tärkeyttä ei voisi enempää korostaa poikkeusolojen aikaisten oikeuksien ja vapauksien toteutumisen varmistajina.

Poikkeusolojen julistamisen ja erityistoimivaltuuksien käytön tarpeellisuuden tunnustamisen jälkeen on usein vaikeaa arvioida, milloin perusoikeuspoikkeuksien toteuttaminen konkretisoituu vallan väärinkäytöksi. Poikkeusolojen aikana voi tyypillisesti ilmetä vakaviakin ihmisoikeusrikkomuksia, sillä kriisiosuhteet aiheuttavat haasteita demokraattisen oikeusvaltion ydinpiirteiden toteutumiselle.<sup>240</sup> Valtioilla on kuitenkin tunnustetusti kriisitilanteissakin velvollisuus turvata yksilöiden oikeuksien toteutuminen sekä suojella yhteiskuntaansa. Vallan mahdollisen väärinkäytön sekä turvaamisvelvollisuuden välistä kuilua pienentää ihmisoikeussopimukseen kirjattu mahdollisuus poiketa rajatuista ihmisoikeusvelvoitteista tietyin edellytyksin.<sup>241</sup> Koronaviruspandemian johdosta EIS 15 artiklan 3 kohdan mukaisen hätätilailmoituksen on tehnyt 10 valtiota 47:stä sopimuspuolesta.<sup>242</sup> Suomi ei kuulu näiden valtioiden joukkoon. Kuitenkaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai KP-sopimuksen mukaisen pandemiatilanteen aikaisen hätätilailmoituksen tekemiselle ei ole löydettävissä yksiselitteistä vastausta, sillä arvioinnissa voidaan muun muassa painottaa joko normaalisuusperiaatteen mukaista viranomaisten säännönmukaisten toimivaltuuksien ensisijaisuutta tai vaihtoehtoisesti juridisesti pätevän hätätilan olemassaoloa, jotta kriisilainsäädäntö ja normaaliolojen lainsäädäntö eivät sekoitu keskenään.<sup>243</sup> Näitä lähtökohtia eri suhteessa painotettaessa päästään hyvin erityyppisiin lopputuloksiin hätätilailmoituksen soveltuvuutta tarkasteltaessa.

Poikkeusolojen aikana tyypillisesti sovellettavaksi tuleva kriisilainsäädäntö luo mahdollisuuden kajoa valtiosäännön keskeisiin arvoihin, kuten perus- ja ihmisoikeuksiin sekä

---

<sup>240</sup> Kts. Klamberg 2020, s. 53–54.

<sup>241</sup> Helfer 2021, s. 22.

<sup>242</sup> Hätätilailmoituksen koronaviruspandemian aikana on tehnyt seuraavat valtiot: Albania, Armenia, Georgia, Latvia, Moldova, Pohjois-Makedonia, Romania, San Marino, Serbia ja Viro. Tilanne 30.7.2021. Council of Europe 2021.

<sup>243</sup> Kts. vastakkaisten näkemysten osalta muun muassa Greene 2020a ja Scheinin 2020b.

oikeusvaltioperiaatteeseen. Mahdollisia väärinkäyttöjä estääkseen kansainväliset sopimukset sekä kansallisen tason lainsäädäntö rajoittavat julkisen vallan toimintaa asettamalla erinäisiä edellytyksiä ja velvoitteita vallankäytölle.<sup>244</sup> Tällaisen lainsäädännön tulee kuitenkin täyttää tietyt edellytykset, jotta sen avulla olisi tehokasta torjua liiallisia vallankäytön muotoja. Lainsäädäntö, jossa ei huomioida tarvittavalla tavalla perus- ja ihmisoikeuksille kuuluvaa suojaa, ei voi myöskään taata yhteiskunnan kykyä selviytyä kriisistä ilman suurta valtiosääntöön kiinteästi kuuluvien periaatteiden rikkomista.

Perusoikeuksien syvälleikävyä puuttumista ei voida Suomen kaltaisessa oikeusvaltiossa perustella ainoastaan poikkeusolojen olemassaololla, vaan oikeusvaltion perusteet tulee säilyttää vahvoina normaaliolojenkin ulkopuolella. Poikkeusolojen aikana kriisilainsäädännön osalta korostuvatkin tietyt tematiikat, kuten perustuslainmukaisuus, sääntelyn laadukkuus, vakaus sekä toimivuus<sup>245</sup>. Lisäksi poikkeusolojen aikana tietty perus- ja ihmisoikeuksien taso tulee säilyttää tasa-arvoisesti jokaisen yksilön kohdalla. Kuitenkin poikkeusolojen aikaisten toimivaltuuksien pääasiallisena tavoitteena on normaaliolojen palauttaminen ja tähän voidaan tyypillisesti päätyä ainoastaan tiettyjen perus- ja ihmisoikeuksien suojaa rajoittamalla tai oikeuksista väliaikaisesti poikkeamalla.

Voimassa oleva valmiuslaki kaipaa useiden tarkastelunäkökulmien kannalta katsottuna pikaisesti uudistusta eikä tässä tapauksessa pelkkiin sanamuotoihin perustuva pykäläkohtainen muutostyö riitä vastaamaan suureen muutostarpeeseen. Koronaviruspandemia on osoittanut, ettei valmiuslaki ole tarkoitustaan vastaava ja sisällöllisesti toimiva kokonaisuus viranomaisten asianmukaisen toiminnan takaamiseksi<sup>246</sup>. Valmiuslain soveltamisen yhteydessä on yhä vahvemmin tunnistettu tarve päivittää voimassa olevaa valmiuslakia monilta osin.<sup>247</sup>

Ensinnäkin valmiuslain sisältämien laaja-alaisten ja liiallisen avointen valtioneuvostolle kuuluvien asetuksenantovaltuuksien sisältöä ei ole rakennettu voimassa olevaan lakiin kestäväällä tavalla. Lain II osan toimivaltuussäännöksistä ei käy tarpeeksi täsmällisesti ja yksiselitteisesti ilmi valtioneuvoston antamilla asetuksilla säädettävien toimivaltuuksien soveltamisala, vaan valtuuden rajoja joudutaan tulkitsemaan tilanne- ja tapauskohtaisesti. Valtioneuvostolle siirretyn poikkeusolojen aikaisen lainsäädäntövallan tarkennukset ovat tarpeellisia, jotta valmiuslaki voitaisiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valtioneuvoston kanslian julkaisemassa valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhdetta koskevassa selvityksessä valmiuslain 4 §:ssä säädettyjen lain toimivaltuuksien käyttöperiaatteiden,

---

<sup>244</sup> Kts. Greene 2020b, s. 11.

<sup>245</sup> Kts. PeVM 11/2020 vp, s. 6 ja Heikkonen ym. 2018, s. 8.

<sup>246</sup> Kts. muun muassa Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020, s. 189.

<sup>247</sup> Valmiuslain uudistamistarve on tuotu esille muun muassa PeVM 11/2020 vp; Vanhala 2020 ja Salminen 2020b.

välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteiden, uudelleensääntelyn arvioidaan voivan toimia yhtenä vaihtoehtona asetuksenantovaltuuksien täsmentymättömyyden ongelmaan. Haasteena on, että nykyisessä muodossa näiden käyttöperiaatteiden ei voida ajatella olevan ongelmattomia eikä niiden voida nähdä edistävän parhaimmalla mahdollisella tavalla valmiuslain tarkoitusta. Kuitenkin periaatteiden sääntelyä muokkaamalla niistä on mahdollista saada tehokkaat ja lain tarkoitusta vastaavat säännökset, joiden avulla voitaisiin nykyistä tehokkaammin turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tässä mahdollisessa muutostyössä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten tulee olla keskeisessä asemassa varmistamassa säännösten sanamuodon tarkkuutta. Voimassa olevien käyttöperiaatteiden tehottomuuden ongelman yhtenä ratkaisuvaihtoehtona voisi selvitystyön mukaan olla näiden periaatteiden kirjaaminen tarkemmin valmiuslain II osan toimivaltuussäännösten oheen.<sup>248</sup> Tällöin yksittäisten toimivaltuussäännösten sanamuotoa ja soveltamisalaa olisi mahdollista täsmentää vastaamaan lainsäädännön vaatimuksia tarkkarajaisesta ja täsmällisestä lakiin perustuvasta sääntelystä.

Toiseksi normaaliolojen ensisijaisena lainsäätäjänä ja ylimpänä valtioelimenä toimivan eduskunnan valmiuslakiin nojautuvien toimivaltuuksien lisäämisen mahdollisuutta tulee selvittää. Eduskunnalla tulisi lähtökohtaisesti olla toimivaltuus muuttaa valtioneuvoston valmiuslain nojalla antamia asetuksia sisällöllisesti muutoinkin kuin voimassaoloajan muuttamisen osalta. Nykyisen sääntelyn perusteella toimivalta rajoittuu lähinnä oikeuteen päättää asetuksen voimaan jäämisestä tai sen kumoamisesta kokonaan tai osittain. Tämänkaltaisella toimivallalla ei ole mahdollista puuttua asetusten sisällöllisiin ongelmiin nopeasti ja vakuuttavasti. Mikäli eduskunta ei voi hyväksyä asetuksen sisältöä sellaisena kuin se on säädetty eikä asetuksen osittainen kumoaminen poista kyseessä olevaa ongelmaa, ainoaksi keinoksi jää valtioneuvoston uuden asetuksen antaminen tietyin sisällöllisin muutoksin. Kyseinen toimintatapa ei ole kriisitilanteen aikana toivottavaa, sillä viranomaisten toimivaltuuksia on saatava nopeasti käyttöön luonteeltaan dynaamisten kriisien voittamiseksi. Näin ollen erityisesti ValmL 6–8 §:n ja 10 §:n sääntelyä eduskunnan tarkastusoikeuksien osalta tulee uudistaa niin, että ne korostavat eduskunnan ylimmän valtioelimen asemaa sekä niin, että lainkohdat ovat sopusoinnussa myös keskenään. Eduskunnan aseman vahvistaminen vahvistaa samalla yksilön perus- ja ihmisoikeussuojaa merkittäväällä tavalla demokraattisesti järjestyneessä yhteiskunnassa. Tämän vuoksi eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä tulee turvata huomattavasti paremmin uuden valmiuslain osalta toimivaltuuksia täsmentämällä ja selkeyttämällä.

Edellä esitetyt muutostarpeet valmiuslain säännösten osalta eivät ole tyhjentäviä, vaan tässä yhteydessä huomioidut ongelmallisuudet pohjautuvat valittuun tutkimustehtävään. Pandemian yhä

---

<sup>248</sup> Kts. muutosehdotusten osalta Heikkinen ym. 2018, s. 84–85.

jatkuessa ei myöskään ole mahdollista muodostaa kaikenkattavia ja lopullisia arviointeja valmiuslain puutteiden osalta. Valmiuslain uudistustyön taustoitus on kuitenkin aloitettava jo pandemia-aikana, jotta uuden lain voimaan tulo ei viivästy suhteettomasti. Tartuntatauteihin perustuvat kriisiolosuhteet voivat tulevaisuudessa muodostua yhteiskuntia säännöllisesti koetteleviksi tapahtumiksi, joita varten tulee olla valmiina käytettävissä perusteellisesti valmisteltu laki. Vuosien 2020 ja 2021 poikkeusolot tarjoavat arvokasta käytännön tietoa tämän kriisilainsäädännön uudistamistarpeen aiheuttamaan prosessiin ja tätä tietoa tulee hyödyntää perusteellisesti. Edessä tulee olemaan suuri muutos erityisesti, mikäli uuden valmiuslain säätämisessä päädytään luopumaan poikkeuslakimenettelystä.

Tämän tutkielman tarkoituksena on ollut tarkastella valmiuslain toimivaltuuksien käyttöperiaatteita sekä sitä, millaisia perus- ja ihmisoikeusyhteyksiä valmiuslain käyttöönnotolla ja soveltamisella on ollut koronaviruksen aiheuttamissa poikkeusoloissa. Valmiuslain nojalla on mahdollista tehdä rajattuja poikkeuksia tiettyihin perusoikeuksiin, mikä jo lähtökohtaisesti kertoo, että jokaista perusoikeutta ei poikkeusolojen aikana voida toteuttaa täysimääräisesti. Tutkielman tavoiteasetannassa on täten tietoisesti valittu tarkastelun kohteeksi toimivaltuudet, joilla on poikettu yksilöille kuuluvista oikeuksista, sekä näiden valtuuksien erityisesti yksilöön kohdistuvat vaikutukset, mikä vääjäämättä tekee tutkielmasta kriittissävytteisen. Mikäli tarkoituksena olisi ollut tarkastella perusoikeuksiin puuttuvien toimivaltuuksien saavutuksia ja tuloksia niin yksilön kuin koko yhteiskunnan turvaamisen näkökulmasta, tutkielmasta ja sen johtopäätöksistä olisi muodostunut täysin erilainen kokonaisuus. Tilanteessa, jossa yhteiskuntaa koettelee pandemian neljäs aalto, ei mielestäni kuitenkaan voida tyytyä esittämään asioista vain niiden kauniita puolia. Tutkielman metodiksi valikoituneen lainopin keskeisenä osa-alueena onkin kriittinen tarkastelu voimassa olevaa lainsäädäntöä kohtaan. Nykyisen valmiuslain puutteet ja ongelmakohdat huomioon ottaen lainopillinen tarkastelu on näin ollen hyvin toivottavaa.

Tutkielmassa osoitettujen tulkintojen, perusteluiden sekä kannanottojen pohjalta on kiinnostavaa seuraavaksi arvioida, voidaanko kriisin voittamista ja normaalitilan palauttamista pitää yleisesti tärkeämpänä tavoitteena suhteessa perus- ja ihmisoikeussuojan tason ylläpitämiseen kriisiolosuhteissa. Tähän kysymykseen tuskin on löydettävissä kaikenkattavaa vastausta, jonka jokainen taho on valmis allekirjoittamaan. Tämä ei myöskään ole kysymyksen perimmäisenä tarkoituksena. Päämääränä on nostaa suomalaisen kriisilainsäädännön puutteet ja ansiot keskustelun ytimeen erityisesti valmiuslain lähtökohdista, sillä valmiuslain uudistustyö on jo oikeusministeriössä aloitettu. Lainsäädännön tasapainotelmassa oikeuden ja politiikan rajapinnassa on huomioitava lakiuudistuksiin kohdistuvat poliittisen järjestelmän asettamat paineet, jotka olennaisesti vaikuttavat lainsäädäntöprosessien kulkuun.