

Tartuntataudin leviämisen ehkäisemisen vaikutukset perusoikeuksien toteutumiseen

Milka Laaka

Kriisi- ja valmiuslainsäädäntö

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

10.5.2020

LAAKA, MILKA: Tartuntataudin leviämisen ehkäisemisen vaikutukset perusoikeuksien toteutumiseen

ON-tutkielma, 22 s.

Kriisi- ja valmiuslainsäädäntö

Toukokuu 2020

Turun yliopiston laaturjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -järjestelmällä.

---

Tutkielmani tarkoituksena on selvittää tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi sovellettavien toimenpiteiden ja toimivaltuuksien suhdetta perusoikeuksiin. Perustuslain poikkeusoloissa säädettäviä tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksiin koskevaa 23§:ä on muutettu nykyään voimassa olevan valmiuslain valmistelun jälkeen. Nykyisen perustuslain 23§:n poikkeusolomääritelmä on valmiuslain säätämisaikaan voimassa ollut lainkohtaa laajempi, minkä lisäksi se mahdollistaa poikkeusten säätämisen tiettyjen edellytysten täytyessä myös asetuksella, kun aikaisemman lainkohdan mukaan se oli mahdollista vain lailla. Valmiuslakia ei ole sovellettu ennen vuotta 2020, minkä vuoksi oikeustila on ennen tätä jäänyt avoimeksi sen osalta, tulisiko kaikkia valmiuslain nojalla annettuja asetuksia käsitellä perustuslain 23§:n mukaisina tilapäisinä poikkeuksina perusoikeuksiin poikkeusoloissa, vai tulisiko valmiuslaki käsitellä eräiden poikkeusolojen osalta edelleen perustuslain 73§:n mukaiseksi poikkeuslaiksi. Tällä on merkitystä sen kannalta, millä perusteella valmiuslain nojalla annettujen käyttöönottoasetusten perustuslainmukaisuutta arvioidaan.

Tutkimusotteeni on oikeusdogmaattinen ja arvioin voimassa olevan oikeuden sisältöä. Esitän ensin yleisesti, millä edellytyksillä perusoikeuksia voidaan rajoittaa, minkä jälkeen selvitän rajoitusmahdollisuuksia tartuntataudin perusteella. Valmiuslain ja perustuslain välisen oikeustilan arvioinnissa keskeisiä ovat kyseisten lakien valmisteluaineistot, sekä valmiuslain nojalla vuonna 2020 annetut asetukset ja niistä annetut perustuslakivaliokunnan mietinnöt. Nykyinen oikeustila näiden perusteella vaikuttaisi olevan se, että valmiuslain nojalla annettuja käyttöönottoasetuksia arvioidaan myös tartuntataudin perusteella todettujen poikkeusolojen osalta perustuslain 23§:n mukaisesti. Käyn tätä tutkielmassani läpi tarkemmin, minkä lisäksi arvioin poikkeusoloissa annetuille säädöksille asetettujen edellytysten ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten suhdetta.

Asiasanat: poikkeusolot, poikkeuslaki, valmiuslaki, perusoikeudet, perustuslaki, tartuntatauti

## SISÄLLYS

Sisällys .....	III
Lähteet .....	IV
<b>1 Johdanto.....</b>	<b>1</b>
<b>2 Nykyinen turvallisuustilannekäsitys .....</b>	<b>2</b>
<b>3 Perusoikeuksien rajoittaminen .....</b>	<b>4</b>
3.1 Yleistä .....	4
3.2 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.....	4
3.3 Poikkeuslait .....	6
3.4 Tilapäiset poikkeukset poikkeusoloissa .....	7
<b>4 Tartuntataudin leviämisen ehkäiseminen normaalioloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa .....</b>	<b>8</b>
4.1 Varautuminen tartuntataudin aiheuttamiin riskeihin.....	8
4.2 Normaaliolojen häiriötilanteissa sovellettava lainsäädäntö .....	9
<b>5 Tartuntataudin leviämisen ehkäiseminen poikkeusoloissa .....</b>	<b>11</b>
5.1 Poikkeusololainsäädäntö .....	11
5.2 Valmiuslaki .....	12
5.3 Valmiuslain nojalla annettavien käyttöönottoasetusten arviointi .....	13
5.4 Perusoikeusrajoitusten ja -poikkeusten erot.....	19
<b>6 Lopuksi.....</b>	<b>22</b>

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

Aine, Antti – Nurmi, Veli-Pekka – Ossa, Jaakko – Penttilä, Teemu – Salmi, Ilkka – Virtanen, Vesa, Moderni Kriisilainsäädäntö. Sanoma Pro Oy 2011.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. WSOYpro 2011. Päivitetty verkkoaineisto Alma Talent Fokus -palvelussa.

Heikkonen, Johannes – Kataja, Pauli – Lavapuro, Juha – Salminen, Janne – Turpeinen, Mira, Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta. Valtioneuvoston kanslia 2018.

Sisäministeriön julkaisuja 2019:5, Kansallinen riskiarvio 2018. Sisäministeriö 2019.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:9, Kansallinen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten. Sosiaali- ja terveysministeriö 2012.

Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017, Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Turvallisuuskomitea 2017.

World Health Organization, Coronavirus disease 2019 (COVID-19): Situation Report – 97 (26 April 2020). World Health Organization 2020. (<https://reliefweb.int/report/world/coronavirus-disease-2019-covid-19-situation-report-97-26-april-2020> Luettu 26.4.2020)

World Health Organization, 2019 Novel Coronavirus (2019-nCoV): Strategic Preparedness and Response Plan. World Health Organization 2020. (<https://www.who.int/publications-detail/strategic-preparedness-and-response-plan-for-the-new-coronavirus> Luettu 26.4.2020)

World Health Organization, Pandemic Influenza Risk Management: A WHO guide to inform and harmonize national and international pandemic preparedness and response. World Health Organization 2017. (<https://apps.who.int/iris/handle/10665/259893> Luettu 26.4.2020)

### Virallislähteet

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

HE 25/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

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

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 1/1998 vp) uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVL 1/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 186/1999 vp) valmiuslain, puolustustilalain ja pelastustoimilain muuttamisesta.

PeVL 23/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 31/2006 vp) laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:n muuttamisesta.

PeVL 6/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 3/2008 vp) valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 9/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 60/2010 vp) laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

PeVL 11/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 13/2016 vp) tartuntatautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 10/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 153/2015 vp) tullilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

PeVL 7/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 25/2020 vp) laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVM 8/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta (M 9/2020 vp) valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.

PuVM 3/2010 vp. Puolustusvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 3/2008 vp) valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Valtioneuvoston päätös VNK/2020/31, Poikkeusolojen toteaminen.

## **Verkkolähteet**

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Koronavirus COVID-19. <https://thl.fi/fi/web/infektiotaudit-ja-rokotukset/taudit-ja-torjunta/taudit-ja-taudinaiheuttajat-a-o/koronavirus-covid-19> (Luettu 26.4.2020).

World Health Organization, WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020. <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (Luettu 26.4.2020).

## 1 JOHDANTO

Normaaliolojen häiriötilanteet ja poikkeusolot voivat muodostaa helposti perusoikeuksien toteutumisen kannalta hankalan tilanteen. Perusoikeudet ja ihmisoikeudet ovat tärkeä pohja oikeusvaltiossa, eikä niihin tulisi missään tilanteissa kajota ilman riittäviä ja lainmukaisia perusteluita. Perusoikeuksien toteutuminen ei ole kuitenkaan riippumaton muusta yhteiskunnasta. Perusoikeuksien täysimääräistä toteutumista voivat rajoittaa ensinnäkin muiden ihmisten perusoikeudet, joiden osalta voidaan joutua suorittamaan tapauskohtaista punnintaa. Toisaalta myös painavat yhteiskunnalliset intressit voivat olla riittävä peruste perusoikeuksien rajoittamiselle, tai jopa niistä poikkeamiseen. Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa voi ilmetä perusteita rajoittaa yksilöiden perusoikeuksia näiden kummankin perusteen nojalla. Tällöinkin tulisi kuitenkin pyrkiä turvaamaan perus- ja ihmisoikeudet ja rajoittaa niitä vain siinä määrin kuin on välttämätöntä.

Vuoden 2019 lopussa Kiinasta lähti leviämään uusi koronavirus, SARS-CoV-2, jonka aiheuttamaa tautia kutsutaan nimellä COVID-19 tai Suomessa kansankielisesti käytetyllä nimellä korona.<sup>1</sup> Maailman terveysjärjestö WHO julisti COVID-19-taudin pandemiaksi 11.3.2020.<sup>2</sup> Pandemialla tarkoitetaan maailmanlaajuisesti levinnyttä epidemiaa. Tauti on aiheuttanut merkittävän määrän sairastumisia ja kuolemia ympäri maailmaa.<sup>3</sup> WHO on suosittanut maita toimimaan pandemian vaikutusten rajoittamiseksi.<sup>4</sup> Tämä on johtanut toimiin myös Suomessa.

Valtioneuvosto on todennut 16.3.2020 yhteistoiminnassa presidentin kanssa käsittelemällään päätöksellä, että Suomessa vallitsevat poikkeusolot COVID-19-tautia aiheuttavan koronaviruksen vuoksi (VNK/2020/31). Voimassa oleva normaaliolojen lainsäädäntömme mahdollistaa useita perusoikeuksia rajoittavia toimia jo ennen poikkeusolojen toteamista. Näistä merkittävimpiä ovat tartuntatautilain (1227/2016) mahdollistamat toimivaltuudet, jotka voitiin tässä tilanteessa ottaa käyttöön, kun korona lisättiin yleisvaarallisten tartuntatautien

---

<sup>1</sup> Terveysten ja hyvinvoinnin laitos 2020.

<sup>2</sup> World Health Organization 2020.

<sup>3</sup> World Health Organization 2020, s. 2-7.

<sup>4</sup> World Health Organization 2020, s. 5.

luetteloon 14.2.2020 alkaen valtioneuvoston asetuksella tartuntataudeista annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n muuttamisesta (69/2020). Poikkeusolojen julistamisen jälkeen valtioneuvosto on antanut valmiuslain (1552/2011) mukaisia käyttöönottoasetuksia, joiden nojalla on otettu käyttöön perusoikeuksien kannalta hyvin merkityksellisiä toimivaltuuksia. Lisäksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettua lakia on muutettu väliaikaisesti Suomen perustuslain (731/1999) poikkeusoloja koskevan 23§:n (4.11.2011/1112) perusteella.<sup>5</sup> Lisäksi koronaviruksen aiheuttaman tilanteen vuoksi tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä on tehty muutoksia voimassa oleviin lakeihin. Tämä korostaa normaalien toimivaltuuksien ensisijaisuuden periaatetta, jonka mukaan poikkeusoloissakin tulisi toimia mahdollisimman pitkälti tavallisen lainsäädännön puitteissa.

Käyn tutkielmassani läpi perusoikeuksien rajoittamista ja niistä poikkeamista tartuntataudin aiheuttamissa poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Käsittelen aluksi yleistä turvallisuustilannekäsitystä, jonka varaan varautuminen yhteiskuntaa uhkaaviin kriiseihin ja niiden aikana toimiminen perustuu. Seuraavaksi käsittelen perusoikeuksia ja perustuslain mahdollistamia keinoja, joiden nojalla niiden täysimääräistä toteutumista voidaan rajoittaa. Sen jälkeen arvioin perusoikeuksien toteutumisen kannalta, miten ja millä perusteilla normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa tarvittavia toimivaltuuksia voidaan ottaa käyttöön tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi.

## **2 NYKYINEN TURVALLISUUSTILANNEKÄSITYS**

Nykyisen turvallisuustilannekäsityksen mukaisesti yhteiskuntaa uhkaavia häiriötilanteita voi esiintyä sekä normaalioloissa että poikkeusoloissa. Poikkeusoloja ovat lainsäädäntömme mukaisesti sellaiset erityisen vakavat tilanteet, joissa normaaliolojen toimivaltuudet eivät ole riittävät tilanteen hallitsemiseksi. Tällöin valtioneuvosto voi yhteistoiminnassa presidentin kanssa todeta maassa vallitsevan poikkeusolot valmiuslain 6§:n mukaisesti. Tällaisissa erittäin vakavissa erityistilanteissa voidaan ottaa käyttöön poikkeusolojen lainsäädäntöä. Muussa tapauksessa kyseessä on normaaliolot. Normaalioloissakin voi kuitenkin esiintyä monenlaisia häiriötilanteita, joiden hallitsemiseksi tarvitaan erityisiä toimivaltuuksia tai järjestelyjä. Tällöin voidaan hyödyntää normaaliolojen säädöksiin sisältyviä mahdollisuuksia muun muassa erilaisten toimivaltuuksien käyttöönottamiseksi, mutta poikkeuslakien mahdollistamien

---

<sup>5</sup> HE 25/2020 vp, s. 8.

toimivaltuuksien käyttöönotto ei ole mahdollista.<sup>6</sup> Normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen rajat ovat kuitenkin erittäin häilyvät, ja niitä on vaikea erottaa toisistaan. Tämä asettaa haasteita sen arvioinnille, milloin poikkeusolojen toimivaltuuksia voidaan ottaa käyttöön. Nykyisen turvallisuustilannekäsityksen mukaan näitä ei voidakaan täysin erottaa toisistaan, vaan kriisilainsäädäntö tulisi käsittää kokonaisuudeksi, joka kattaa niin poikkeusolot, kuin normaaliolojen häiriötilanteet.<sup>7</sup> Toimivaltuuksien käyttöönotolle ja hyödyntämiselle on kuitenkin lainsäädännöllisesti asetettu erilaisia edellytyksiä, mikä voi hankaloittaa kulloinkin kyseessä olevaan tilanteeseen sopivien toimivaltuuksien oikeasuhtaista hyödyntämistä.

Toiminta normaalioloissa on yhteiskunnan turvallisuuden kannalta merkittävässä asemassa. Tällöin varaudutaan erilaisten häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallitsemiseen, sekä uhkien ennaltaehkäisemiseen. Vuonna 2018 annetussa Kansallisessa riskiarviossa kuvataan erilaisia yhteiskuntamme uhkamalleja ja häiriötilanteita.<sup>8</sup> Riskiarviosta voi huomata, miten monimuotoisia häiriötilanteet voivat olla ja miten laajasti ne koskettavat yhteiskuntaa. Tämän vuoksi varautuminen on tärkeää jokaisella yhteiskunnan osa-alueella, jotta häiriötilanteista ja poikkeusoloista voidaan selvitä mahdollisimman vähin vahingoin. Varautumisella tarkoitetaan suunnittelua, valmistautumista ja harjoittelua, jota toteutetaan yhteiskunnan toimivuuden turvaamiseksi. Varautumisen tavoitteena on turvata yhteiskunnan elintärkeät toiminnot normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa oikeusvaltioperiaate huomioon ottaen.<sup>9</sup> Suomen varautumisen periaatteet on kuvattu valtioneuvoston antamassa periaatepäätöksessä, Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa, jonka viimeisin versio on annettu 2017.<sup>10</sup> Yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ovat Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan johtaminen, kansainvälinen ja EU-toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus, väestön toimintakyky ja palvelut, sekä henkinen kriisinkestävyys.<sup>11</sup> Suomen varautuminen ja häiriötilanteissa toimiminen perustuu kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalliin. Sen mukaan merkittävää varautumisen kannalta on yhteistyö

---

<sup>6</sup> Aine– Nurmi– Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 27.

<sup>7</sup> Aine– Nurmi– Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 33.

<sup>8</sup> Sisäministeriö 2019, s. 22-69.

<sup>9</sup> Sisäministeriö 2019, s. 9.

<sup>10</sup> Turvallisuuskomitea 2017.

<sup>11</sup> Turvallisuuskomitea 2017, s. 14.



viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten välillä.<sup>12</sup> Tämä ulottuu sekä varautumiseen, että häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa toimimiseen. Varautuminen toteutetaan eri toimijoiden välisellä yhteistyöllä ja suunnittelulla. Myös yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaavissa kriiseissä tulisi ensisijaisesti pyrkiä toimimaan olemassa olevilla toimivaltuuksilla sekä laajentaen tarvittaessa eri tahojen välistä yhteistyötä.

### **3 PERUSOIKEUKSIEN RAJOITTAMINEN**

#### *3.1 Yleistä*

Perusoikeuksilla tarkoitetaan kaikkia koskevia, Suomen perustuslaissa turvattuja yksilöllisiä oikeuksia. Perusoikeuksiin liittyy erityinen oikeudellinen pysyvyys johtuen oikeuksien perustuslaintasoisuudesta, sekä niiden taustalla olevista perustavanlaatuisista arvoista. Perusoikeuksista on säädetty nykyisen sisältöisenä vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja säännökset on siirretty sellaisenaan vuonna 2000 voimaan tulleeseen uudistettuun Suomen perustuslakiin.<sup>13</sup> Näin ollen niiden tarkempi sisältö selviää nykyisestä oikeuskäytännöstä sekä perusoikeusuudistusta koskevasta valmisteluaineistosta.<sup>14</sup> Vaikka perusoikeuksien muuttaminen ja niistä poikkeaminen on oikeusjärjestelmässämme tehty tavallisia lakeja hankalammaksi, eivät perusoikeudetkaan ole täysin rajoittamattomia lukuun ottamatta eräitä ehdottomia kieltoja.<sup>15</sup> Tällaisia ovat perustuslaissa kieltoilauseiksi muotoillut oikeudet, kuten esimerkiksi 6.2§:n mukainen syrjäntäkielto ja 9.3§:n mukainen kielto estää Suomen kansalaista saapumasta maahan sekä kielto karkottaa Suomen kansalainen. Muita kuin ehdottomia perusoikeuksia voidaan rajoittaa kolmessa tapauksessa.

#### *3.2 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset*

Ensinnäkin yksilöille perustuslaissa turvattujen oikeuksien täysimääräistä käyttämistä on mahdollista rajoittaa tavallisella lailla, mikäli suhteellisen tiukat reunaehdot täyttyvät. Näitä

---

<sup>12</sup> Turvallisuuskomitea 2017, s. 5.

<sup>13</sup> HE 1/1998 vp, s. 78.

<sup>14</sup> HE 309/1993.

<sup>15</sup> Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2011, Perusoikeuksien tarkoitus (Päivitetty viimeksi 6.4.2010).

reunaehtoja ei ole kirjattu lakiin, vaan ne ovat muotoutuneet lainsäädäntökäytännössä ja oikeustieteessä. Lähtökohtana perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuutta arvioidessa on perustuslakivaliokunnan vuoden 2000 perusoikeusuudistuksesta antamaan mietintöön kirjattu perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden luettelo.<sup>16</sup> Veli-Pekka Viljanen on tiivistänyt tämän seitsemänkohtaisen luettelon seuraavalla tavalla:

- ”1. Lailla säätämisen vaatimus: Rajoitusten tulee perustua eduskuntalakiin.
2. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus: Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä.
3. Hyväksyttävyyysvaatimus: Rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.
4. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus: Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
5. Suhteellisuusvaatimus: Rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.
6. Oikeusturvavaatimus: Perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.
7. Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus: Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.”<sup>17</sup>

Lisäksi useisiin perusoikeussäännöksiin on kirjattu erityisiä rajoitusedellytyksiä, jotka on huomioitava kyseisiä oikeuksia mahdollisesti rajoittavien lakien perustuslainmukaisuutta arvioitaessa. Mikäli perusoikeuksia rajoittava lakiehdotus täyttää kaikki yllä kuvatut vaatimukset sekä perusoikeuden mahdolliset erityiset rajoitusedellytykset, voidaan laki säätää tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä. Myös muilla seikoilla voi olla merkitystä, mutta yleisiä ja erityisiä rajoitusedellytyksiä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty systemaattisesti perustana rajoitusedellytysten sallittavuuden arvioinnissa.

Suomen perustuslain lisäksi perusoikeudet on turvattu useissa kansainvälisissä sopimuksissa, joita Suomi on sitoutunut noudattamaan. Yksi perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä onkin ihmisoikeusvelvoitteiden toteutuminen. Merkittävimpiä sopimuksia tämän kannalta ovat YK:n

---

<sup>16</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 4-5.

<sup>17</sup> Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2011, Yleiset rajoitusedellytykset (Päivitetty viimeksi 17.1.2011).

kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus 8/1976), sekä Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999). Näissäkin sopimuksissa on kuitenkin mahdollistettu joidenkin ihmisoikeuksien rajoittaminen tiettyyn rajaan saakka ilman, että sitä katsotaan oikeuksista poikkeamiseksi. Rajoituksen perusteena voi olla esimerkiksi liikkumisvapauden osalta KP-sopimuksessa yleinen terveydenhoito tai muiden oikeudet tai vapaudet. Rajoitusten on perustuttava lakiin ja oltava välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa. Vastaavasti Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan liikkumisvapautta voidaan rajoittaa muun muassa terveyden suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Rajoitusten tulee olla lain mukaisia ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa. Samankaltaisia rajoitusedellytyksiä on useissa muissakin ihmisoikeuksia koskevissa artikloissa. Huomioitava on, että myös muissa kansainvälisissä sopimuksissa voi olla perusoikeuksien rajoittamisen kannalta merkityksellisiä säännöksiä. Suomen perustuslain turvaamat oikeudet eivät täten ehdottomia oikeuksia lukuun ottamatta ole rajoittamattomia oikeuksia myöskään ihmisoikeussopimusten mukaisesti. Niitä voidaan rajoittaa poikkeamatta ihmisoikeussopimusten velvoitteista, mikäli asetetut edellytykset täyttyvät.

### *3.3 Poikkeuslait*

Toiseksi, mikäli perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten tarkastelun myötä todetaan, ettei lakiehdotusta voida säätää tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä, mahdollistaa perustuslain 73§ poikkeuslakien säätämisen. Sen mukaisesti perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta voidaan säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tämä vaikeutettu lainsäätämisyjärjestys tarkoittaa käytännössä sitä, että laki on ensin hyväksyttävä yksinkertaisella enemmistöllä ja seuraavien eduskuntavaalien jälkeen muuttumattomana 2/3 enemmistöllä. Mikäli eduskunta kuitenkin äänestää ehdotuksen 5/6 enemmistöllä kiireiseksi, voidaan se tämän jälkeen hyväksyä 2/3 äänienemmistöllä saman eduskuntakauden aikana. Perustuslakivaliokunta on useasti kiinnittänyt huomiota siihen, että puhtaasti kansallisten poikkeuslakien säätämiseen tulisi suhtautua pidättyvästi.<sup>18</sup> Mahdolliset ristiriidat lakiehdotuksen ja perustuslain välillä tulisi pyrkiä ensisijaisesti poistamaan ja poikkeuslain säätämisen tulisi olla viimesijainen keino,

---

<sup>18</sup> Esim. PeVM 10/1998 vp, s. 22.

johon turvaututtaisiin vain erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa ja pakottavista syistä.<sup>19</sup> Poikkeuslaki tulisi myös ensisijaisesti pyrkiä säätämään määräaikaisena.<sup>20</sup> Mikäli lakiehdotus ei täytä näitä poikkeuslain säätämiseksi asetettuja tiukkoja edellytyksiä, olisi tarvittavat rajoitukset tehtävä yleisten rajoitusedellytysten puitteissa tavallisella lainsäädännöllä.

### *3.4 Tilapäiset poikkeukset poikkeusoloissa*

Kolmanneksi perusoikeuksista voidaan poiketa perustuslain 23§:n nojalla. Lainkohdan mukaisesti perusoikeuksista voidaan säätää poikkeusoloissa sellaisia tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksiin, jotka ovat välttämättömiä. Perustuslain 23§:n soveltaminen on mahdollista vain laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana, eikä siihen tällöinkään tule turvautua kuin välttämättömissä tapauksissa. Sisällöllisesti perustuslain 23§:n nojalla annetut säädökset rinnastuvat yllä kuvattuihin perustuslain 73§:n nojalla säädettyihin poikkeuslakeihin, sillä molemmissa tapauksissa rajoitukset voivat mennä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kriteereitä pidemmälle. Erona edelliseen on säädösten säädäntämenettely. Normaalioloissa annettavat poikkeuslait on säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, mutta poikkeusoloissa sääntely on mahdollista toteuttaa tavallisella lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyin ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla valtioneuvoston asetuksella. Tilapäisten poikkeuksien perusteet on kuitenkin aina säädettävä lailla. Perustuslain 23§:n mukaisesti säädettävien säädösten sisällölle on helpotetun säädäntämenettelyn vastapainoksi asetettu vaatimuksia, joiden täyttyminen on kyseisen lainkohdan soveltamisen edellytyksenä. Lakien ja asetusten tulee olla tilapäisiä, välttämättömiä poikkeusolojen aikana, sekä Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuudella viitataan erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklaan ja Kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 4 artiklaan, jotka koskevat sopimuksista poikkeamista hätätilan aikana. Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat perustuslain 23§:n soveltamisen edellytykseksi edellisten lisäksi ehdottomista oikeuksista poikkeamisen kiellon, sekä syrjintäkiellon.

---

<sup>19</sup> HE 3/2008 vp, s. 20.

<sup>20</sup> PeVM 10/1998 vp, s. 23.

Menettelyllisenä vaatimuksena on kansainvälisen hätätilailmoituksen tekeminen, mikäli sopimusten määräyksistä poiketaan.<sup>21</sup>

Mikäli perusoikeuksia on tarpeen rajoittaa, tulee rajoittaminen ensisijaisesti tehdä tavallisella lailla siten, että ehdotettu laki täyttää perusoikeuksista poikkeamisen yleiset rajoitusperusteet. Mikäli tämä ei ole mahdollista ja uusi sääntely on välttämätöntä, voi kyseeseen tulla perustuslain 73§:n mukainen perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty poikkeuslaki tai perustuslain 23§:n mukainen tilapäinen poikkeussäädös poikkeusoloissa. Myös poikkeusoloissa on ensisijaisesti pyrittävä välttämään uusien perusoikeuksista poikkeavien lakien ja asetusten säätämistä ja tehtävä tarvittavat rajoitukset perusoikeuksiin yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten rajoissa.

#### **4 TARTUNTATAUDIN LEVIÄMISEN EHKÄISEMINEN NORMAALILOOISSA JA NORMAALILOJEN HÄIRIÖTILANTEISSA**

##### *4.1 Varautuminen tartuntataudin aiheuttamiin riskeihin*

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaisesti varautumista toteutetaan laajasti jo normaalioloissa yhteiskunnan eri sektoreilla. Varautuminen kattaa muun muassa elintärkeitä toimintoja vaarantavien riskien arvioimisen ja niiden aikana toimimiseen valmistautumisen.<sup>22</sup> Kansallisessa riskiarviossa on kuvattu yhtenä uhkamallina influenssapandemia tai muu vastaava laajalle levinnyt epidemia. Tällä tarkoitetaan normaalia kausi-influenssaa vakavampaa tai helpommin tarttuvaa nopeasti ympäri maailman leviävää epidemiaa.<sup>23</sup> Riskiarvion mukaan pandemia voi uhata lähes kaikkia yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeitä toimintoja, mikäli väestö sairastuu laajasti. Tärkeimmät tavoitteet pandemian uhatessa on rajoittaa väestön terveydelle aiheutuvia haittoja ja turvata yhteiskunnan toiminnot mahdollisimman hyvin.<sup>24</sup> Merkittävänä keinona tässä on rokotteiden kehittäminen ja varastoiminen, mutta uuden taudin ilmetessä rokotteen tai lääkkeen kehittäminen ei ole nopeaa.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> HE 309/1993 vp, s. 76-77.

<sup>22</sup> Turvallisuuskomitea 2017, s. 10.

<sup>23</sup> Sisäministeriö 2019, s. 56.

<sup>24</sup> Sisäministeriö 2019, s. 57.

<sup>25</sup> Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2012, s. 56.

Kansallisesta varautumisesta tartuntatauteihin säädetään tartuntatautilaissa. Lisäksi terveydenhuoltolaki (1326/2010) asettaa velvollisuuden terveydenhuollon alueelliseen varautumiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut vuonna 2012 kansallisen varautumissuunnitelman influenssapandemiaa varten.<sup>26</sup> Varautumissuunnitelma ohjaa terveydenhuollon varautumista ja tukee valmistautumista muilla hallinnon aloilla. Suunnitelma on laadittu pandemiaan varautumista varten, mutta se tehostaa valmiutta myös muiden maailmanlaajuisten epidemioiden torjumiseen.<sup>27</sup> Kansainvälisesti merkityksellinen on maailman terveysjärjestö WHO:n julkaisema ohje pandemiaan varautumisesta.<sup>28</sup> Nämä kaikki normaalioloissa valmistellut aineistot toteuttavat kokonaisturvallisuuden kannalta tärkeää varautumista häiriötilanteisiin. Etukäteen tehtyjen suunnitelmien pohjalta toimiminen tartuntatautilanteen aiheuttamassa häiriötilanteessa on helpompaa.

Tärkeää varautumisen kannalta on myös toiminta häiriötilanteen jälkeen. Tilanteessa käytettyjen toimivaltuuksien oikeasuhtaisuutta ja toimivuutta tulee arvioida, jotta toimintaa voidaan kehittää tulevia kriisejä varten. Varautuminen ei täten ole vain etukäteistoimintaa tai toimintaa häiriötilanteissa, vaan yhtä merkittävää on edelleen kehittää suunnitelmia, lainsäädäntöä, sekä toimintamalleja ja näin turvata elintärkeiden toimintojen jatkuvuus myös tulevaisuudessa.

#### *4.2 Normaaliolojen häiriötilanteissa sovellettava lainsäädäntö*

Lähtökohtaisesti tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi sovelletaan tartuntatautilakia. Lain tarkoituksena on ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä, sekä ehkäistä tartuntatautiin ihmisille ja yhteiskunnalle aiheuttamia haittoja. Tartuntatautilakia sovelletaan sen 2§:n mukaisesti tartuntatautiin torjuntatyön järjestämiseen ja toteuttamiseen sekä suunnitteluun, ohjaukseen, seurantaan ja valvontaan. Laki mahdollistaa tartuntatautiin ehkäisemiseksi erilaisia perusoikeuksien kannalta pitkällekin meneviä toimia normaalioloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Perusoikeuksien kannalta merkittäviä säännöksiä ovat esimerkiksi karanteeniin ja eristykseen määrääminen. Nämä toimet ovat mahdollisia, mikäli henkilö on sairastunut tai altistunut, tai hänen perustellusti epäillään sairastuneen tai altistuneen

---

<sup>26</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2012.

<sup>27</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö 2012, s. 7.

<sup>28</sup> World Health Organization 2017.

yleisvaaralliseksi luokiteltuun tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäiltyyn tartuntatautiin. Tauti on tartuntatautilain 4§:n mukaan yleisvaarallinen, jos taudin tarttuvuus on suuri, se on vaarallinen ja taudin leviäminen voidaan estää tautiin sairastuneeseen, taudinaiheuttajalle altistuneeseen tai tällaisiksi perustellusti epäiltyyn henkilöön kohdistettavilla toimenpiteillä. Tartuntatautilain perusoikeuksien kannalta pisimmälle menevien rajoitusten soveltaminen on rajattu yleisvaarallisten tartuntatautiin leviämisen estämiseen.<sup>29</sup> Tartuntatautilain mukaisesti valtioneuvosto antaa tarkempia säännöksiä yleisvaaralliseksi luokitelluista tartuntataudeista. Tämä on toteutettu valtioneuvoston asetuksella tartuntataudeista (146/2017). Näin ollen tällaisten perusoikeuksien kannalta merkityksellisimpien säännösten soveltamisen vaatimuksena on jonkinasteinen normaaliolojen häiriötilanne, sillä kyseessä on oltava asetuksella yleisvaaralliseksi todettu tartuntatauti tai sellaiseksi perustelluksi epäilty. Karanteenia ja eristystä koskevien säännösten soveltamisen edellytyksenä on lisäksi, että taudin leviämisen vaara on ilmeinen, eikä taudin leviämistä voida estää muilla toimenpiteillä. Toimivaltuudet eivät täten ole käytettävissä, mikäli leviäminen voidaan estää muulla, perusoikeuksia vähemmän rajoittavalla tavalla.

Tartuntatautilaki on säädetty tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä, eli sen on todettu täyttävän perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset.<sup>30</sup> Lakiehdotuksesta on kuitenkin hankittu perustuslakivaliokunnan lausunto, jossa on arvioitu säädöksen suhdetta perustuslakiin.<sup>31</sup> Tartuntatautilain tavoite tartuntatautiin ehkäisemisestä palautuu perusoikeuksien kannalta julkisen vallan velvollisuuteen edistää väestön terveyttä ja viime kädessä jokaisen oikeuteen elämään. Tämän perusteella perusoikeuksiin on katsottu voitavan säätää melko pitkällekin meneviä rajoituksia, kun säännöksille on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet. Myös muiden perusoikeuksien rajoitusedellytysten on kuitenkin täytyttävä.<sup>32</sup> Tartuntatautilain osalta nämä ovat säädäntävaiheessa täyttyneet, mutta rajoitusedellytyksillä on merkitystä myös lakia sovellettaessa. Etenkin oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta on tärkeää, että toimivaltuuksia

---

<sup>29</sup> PeVL 11/2016 vp, s. 2.

<sup>30</sup> PeVL 11/2016 vp, s. 8.

<sup>31</sup> HE 13/2016 vp, s. 77.

<sup>32</sup> PeVL 10/2016 vp, s. 2.

käytetään vain siinä määrin, kuin tavoitetta ei voida saavuttaa perusoikeuksiin vähemmän puuttuvin keinoin.

## 5 TARTUNTATAUDIN LEVIÄMISEN EHKÄISEMINEN POIKKEUSOLOISSA

### 5.1 Poikkeusololainsäädäntö

Mikäli tartuntatautilain ja muiden soveltuvien lakien toimivaltuudet eivät ole riittävät, valtioneuvosto voi yhdessä presidentin kanssa todeta maassa vallitsevan poikkeusolot. Poikkeusolot ovat yhteiskuntaa uhkaavia, normaalitilanteesta selvästi poikkeavia olosuhteita, joissa tavallisen lainsäädännön toimivaltuudet ja toimintatavat eivät riitä.<sup>33</sup> Poikkeusolot voidaan todeta vasta, kun kaikki muut keinot tilanteen hallitsemiseksi on käytetty. Perustuslaillinen pohja poikkeusoloissa mahdollisille tilapäisille poikkeuksille perusoikeuksiin perusoikeuksista on perustuslain 23§. Sen mukaan:

”Perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.”

Suomessa poikkeusoloissa sovellettava, perusoikeuksien kannalta pisimmälle menevä lainsäädäntö on koottu valmiuslakiin ja puolustustilalakiin (1083/1991). Puolustustilalaki voi tulla sovellettavaksi Suomeen kohdistuvan sodan aikana sekä siihen rinnastettavissa vakavasti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa sisäisissä, väkivaltaisissa levottomuuksissa. Puolustustilalaki on viimesijainen laki muihin lakeihin nähden, mukaan luettuna valmiuslaki. Puolustustilalaki ei voi tulla sovellettavaksi, mikäli tilanteesta voidaan selvittää valmiuslain mahdollistamilla toimivaltuuksilla. Puolustustilalakia ei myöskään voida soveltaa muissa kuin sodassa tai siihen verrattavissa tilanteissa, joten vakavakaan tartuntatauti ei mahdu sen soveltamisalaan.

---

<sup>33</sup> Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen 2018, s. 13.



Tartuntataudin aiheuttamien poikkeusolojen kannalta merkityksellinen on valmiuslaki, jota käyn tarkemmin läpi seuraavaksi. Valmiuslain ja puolustustilalain toimivaltuuksien käyttöönottamisen lisäksi poikkeusolojen aikana on mahdollistaa säätää uusia lakeja tai tehdä muutoksia voimassa oleviin lakeihin perustuslain 23§:n nojalla. Vaikka Suomessa on säädetty poikkeusoloista etukäteen, ei kaikkia tilanteita ja niistä selviämiseksi vaadittavia toimivaltuuksia ole mahdollista ennakoida. Tämän vuoksi perusoikeuksista poikkeavien säädösten antaminen tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä voi olla tarpeen poikkeusoloissa tilanteiden nopean muuttumisen myötä.

## 5.2 *Valmiuslaki*

Perustuslain 23§ mahdollistaa tilapäisten poikkeusten säätämisen perusoikeuksiin lailla tai erityisessä tapauksessa valtioneuvoston asetuksella. Ensisijaisesti lainkohdan mukaiset poikkeukset tulisi säätää lailla ja asetuksia voidaan antaa vain, mikäli tähän on erityinen syy. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaisena erityisenä syynä ainoastaan välttämättömien toimivaltuuksien poikkeuksellisen vaikeaa ennakoitavuutta.<sup>34</sup> Käytännössä asetuksenantomahdollisuutta on hyödynnetty valmiuslaissa.

Valmiuslaissa on säädetty valmiiksi erilaisista toimivaltuuksista, joita voidaan tarvittaessa ottaa käyttöön valtioneuvoston antamalla käyttöönottoasetuksilla. Käyttöönottoasetus on saatettava välittömästi eduskunnan tarkastettavaksi ja eduskunnan päätettyä, että se voi jäädä voimaan, valtioneuvosto voi antaa soveltamisasetuksen käyttöönottoasetuksessa mainittujen toimivaltuuksien soveltamisesta. Käyttöönottoasetus voidaan antaa myös kiireellisenä, jolloin toimivaltuuksia voidaan alkaa soveltamaan välittömästi. Myös tällöin asetus on saatettava välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi, joka voi vielä päättää sen kumoamisesta kokonaan tai osittain. Valmiuslain mukaiset asetuksilla käyttöönotettavat toimivaltuudet ovat suurelta osin sellaisia, joita ei normaalioloissa voitaisi ottaa käyttöön edes lailla tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä, sillä ne antavat valtuudet poiketa merkittävässä määrin yksilöille perustuslaissa turvatuista perusoikeuksista. Toimivaltuuksien käyttämistä koskevat asetukset tulevat kuitenkin eduskunnan kontrollin myötä myös perusoikeuksien toteutumista valvovan perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi, mikä on niiden perusoikeuksia rajoittavan luonteen vuoksi tärkeää.

---

<sup>34</sup> PeVM 9/2010 vp, s. 10.

Valmiuslain tarkoituksena on lain 1§:n mukaan poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Valmiuslaissa säädetään viranomaisen toimivaltuuksista ja varautumisesta poikkeusoloihin. Valmiuslaki on siis säädetty poikkeusoloja varten, mutta sitä ei ole säädetty perustuslain poikkeusoloja koskevan 23§:n nojalla, vaan poikkeuslakina perustuslainsäätämisyksessä. Tämä on jättänyt oikeustilan avoimeksi sen kannalta, millä perusteella valmiuslain nojalla annettuja asetuksia tulisi arvioida.

### 5.3 *Valmiuslain nojalla annettavien käyttöönottoasetusten arviointi*

Valmiuslaki on käsitelty 2008-2010, jonka jälkeen se jätettiin lepäämään eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Valmiuslaki hyväksyttiin lopullisesti vuonna 2011 ja se tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012. Myös perustuslakia muutettiin samoihin aikoihin. Perustuslain muutos käsiteltiin 2010-2011 ja muutokset tulivat voimaan samaan aikaan valmiuslain kanssa. Tällöin muutettiin muun muassa perustuslain 23§:ä, joka koskee perusoikeuspoikkeuksien säätämistä poikkeusoloissa ja liittyy näin ollen läheisesti valmiuslakiin. Muutoksen tavoitteena oli saada perustuslaki vastaamaan paremmin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiä ja se vähensi samalla valmiuslain ja perustuslain välisiä ristiriitoja. Valmiuslaki on kuitenkin säädetty perustuslain muutosta edeltävän 23§:n pohjalta, eikä kyseinen lainkohta silloin mahdollistanut valmiuslain kaltaisen lain säätämistä tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä. Merkittävin syy tähän oli valmiuslain sisältämät varsin laajat lainsäädäntövallan delegointisäännökset. Perustuslakivaliokunta piti valmiuslain kaltaisen, kriisioloja varten säädetyn lain olemassaoloa kuitenkin välttämättömänä, joten se on voitu säätää poikkeuslakina perustuslainsäätämisyksessä.<sup>35</sup>

Ennen perustuslain muutosta poikkeusoloissa oli mahdollista perustuslain mukaisesti säätää tilapäisiä poikkeuksia vain lailla. Perustuslain uudistamisen yhteydessä sen 23§:än lisättiin mahdollisuus säätää tilapäisiä poikkeuksia myös laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Tämä uudistus ei kuitenkaan tosiasiallisesti väljentänyt voimassa ollutta oikeustilaa valmiuslain asetuksenantovaltuuksien osalta. Valmiuslaki on säädetty poikkeuslakina muun

---

<sup>35</sup> PeVL 6/2009 vp, s. 16.

muassa sen vuoksi, että sen sisältämät asetuksenantovaltuudet olivat ristiriidassa perustuslain 80§:n kanssa, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Valmiuslain kaltainen lainsäädäntövallan delegointi ei täyttänyt myöskään perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten edellyttämää lailla säätämisen vaatimusta. Toimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen asetuksella on kuitenkin mahdollista asetuksen nojalla kaikkien poikkeusolojen osalta, koska valmiuslaki säädettiin tämän mahdollistamiseksi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Näin ollen perustuslain 23§:n muutos ei vaikuta oikeustilaan tältä osin, vaikka asetuksenantovaltuudet eivät kaikilta osin täytä muutetunkaan perustuslain vaatimuksia asetuksenantovaltuuksien soveltamisalan täsmällisen rajauksen vaatimuksen osalta.<sup>36</sup> Valmiuslain sisältämät asetuksenantovaltuuden merkitsevät täten joltain osin mahdollisuutta perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä pidemmälle meneviin poikkeuksiin. Tästä ei voitane kuitenkaan tehdä suoraan päätelmää, ettei asetusten arvioinnissa muutoin tulisi huomioida yleisiä rajoitusedellytyksiä.

Toinen merkittävä syy sille, ettei valmiuslakia voitu säätää perustuslain 23§:n mukaisesti tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä oli poikkeusolomääritelmän erot valmiuslain ja perustuslain välillä. Nykyisin voimassa olevan perustuslain 23§:n mukainen poikkeusolomääritelmä on lähempänä valmiuslain poikkeusolomääritelmää, kuin uudistusta edeltävä lainkohta. Valmiuslakia ei ole otettu käyttöön kertaakaan nyt voimassa olevan tai sitä edeltävän valmiuslain voimassaolon aikana, eikä lakeja ole muutosten jälkeen tarkistettu poikkeusolomääritelmien osalta. Tämän vuoksi oikeustila valmiuslain ja perustuslain 23§:n välillä ei ole muodostunut täysin selkeäksi sen osalta, tulkitaanko kaikki valmiuslain mukaiset poikkeusolot perustuslain 23§:n mukaisiksi, vai tulisiko valmiuslakia edelleen käsitellä joidenkin poikkeusolojen osalta poikkeuslakina. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneen käsityksensä mukaisesti usein muistuttanut, että perustuslain säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä.<sup>37</sup> Näin ollen, mikäli valmiuslain mukaisesti säädettävien käyttöönottoasetusten ei katsota kuuluvan perustuslain 23§:n soveltamisalaan, ei niiden perustuslainmukaisuuden tulkinta perustuisi tähän lainkohtaan, vaan niiden tulisi olla sisällöltään muun perustuslain mukaisia.

---

<sup>36</sup> PeVM 9/2010 vp, s. 9

<sup>37</sup> Esim. PeVL 10/2016 vp, s. 5.

Tämä tarkoittaisi sitä, että arvioinnin lähtökohtana olisivat perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset lukuun ottamatta yllä kuvattua mahdollisuutta antaa asetuksia tavallisesti vain lain alaan kuuluvista asioista.

Valmiuslain 3§:n mukaan 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 toimeentuloon 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 mukaiset poikkeusolot sisältyvät kiistatta perustuslain 23§:n poikkeusolomääritelmään.<sup>38</sup> Tilapäisyyden vaatimuksen osalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että vaikka valmiuslaki ei ole tilapäinen, valmiuslain mahdollistamat poikkeukset perusoikeuksiin ovat perustuslain 23§:n tarkoittamalla tavalla tilapäisiä.<sup>39</sup> Näin ollen valmiuslain 1 ja 2 kohtien mukaisten poikkeusolojen vallitessa käyttöön otettujen toimivaltuuksien perustuslainmukaisuutta voidaan ongelmitta arvioida perustuslain 23§:n ja valmiuslain asettamien toimivaltuuksien käyttöperiaatteiden perusteella.

Yhtä selvää ei ole kuitenkaan valmiuslain 3§:n 3-5 kohdan mukaisten poikkeusolojen tulkinta, joihin myös tässä tarkemmin käsittelemäni ”vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti” kuuluu. Tämä johtuu siitä, että nykyisin voimassa oleva valmiuslaki on säädetty perustuslain uudistusta edeltävänä aikana, jolloin perustuslain 23§:ä on voitu soveltaa vain ”Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen

---

<sup>38</sup> PeVL 6/2009 vp, s. 3.

<sup>39</sup> PeVL 1/2000 vp, s. 2.

kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia”. Määritelmä on perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan jättänyt soveltamisalan ulkopuolelle muut kuin valmiuslain 3§:n 1 ja 2 kohdat.<sup>40</sup> Tästä syystä sekä aiemman, että nyt voimassa olevan valmiuslain perustuslainmukaisuutta arvioitaessa on tukeuduttu valmiuslain 3§:n 3-5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa käyttöönotettavien toimivaltuuksien osalta perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin. Perustuslakivaliokunta esitti useisiin perusoikeuksien rajoitusedellytysten vastaisiin valmiuslain kohtiin muutosehdotuksia, joiden myötä ne olisi voitu käsitellä tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä.<sup>41</sup> Muutosehdotuksiin kiinnitettiin huomiota valmiuslakiehdotuksen käsittelyssä mietintövaliokunnassa.<sup>42</sup> Samalla perustuslakivaliokunta kuitenkin totesi, ettei säännösten muuttaminen riitä poistamaan koko lakiehdotuksen perustuslainvastaisuutta ja valmiuslaki säädettiin poikkeuslakina perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.<sup>43</sup> Käsittelyjärjestys johtui kuitenkin pääosin muusta syystä, ja perustuslakivaliokunta muistutti lausunnossaan siitä, että ristiriidat perustuslain ja siitä poikkeavan lakiehdotuksen välillä on pyrittävä tästä huolimatta mahdollisimman pitkälle poistamaan.<sup>44</sup> Näin ollen tarkoitus valmiuslakia säädettäessä on käsitykseni mukaan ollut se, että tartuntataudin vuoksi todettujen poikkeusolojen perusteella annettavissa asetuksissa olisi mahdollista poiketa perusoikeuksista vain lainsäädäntövallan delegoinnin osalta. Muutoin niitä arvioitaisiin yleisten rajoitusedellytysten puitteissa.

Perustuslain 23§:n muutos on kuitenkin mahdollisesti muuttanut tilannetta sen osalta, millä perusteella valmiuslain 3§:n 5 kohdan mukaisten poikkeusolojen nojalla annettujen käyttöönottoasetuksien perustuslainmukaisuutta arvioidaan. Perustuslain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että nykyisin voimassa olevan perustuslain 23§:n poikkeusolomääritelmän on tarkoitus vastata kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytettyä yleisen hätätilan käsitettä.<sup>45</sup> Siinä viitataan erityisesti Kansalaisyhteiskuntaoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

---

<sup>40</sup> PeVL 6/2009 vp, s. 4.

<sup>41</sup> Esim. PeVL 6/2009 vp, s. 12.

<sup>42</sup> PuVM 3/2010 vp.

<sup>43</sup> PeVL 6/2009 vp, s. 17.

<sup>44</sup> PeVL 6/2009 vp, s. 16.

<sup>45</sup> HE 60/2010 vp, s. 23.

Hallituksen esityksen mukaan poikkeusoloksi voidaan hätätilakäsitteen kansainvälisen tulkinnan perusteella katsoa muun muassa pandemia, mikäli se uhkaa vakavasti kansakuntaa ja siitä on säädetty laissa.<sup>46</sup> Näin ollen valmiuslain 3§:n 5 kohdan mukainen tartuntatauti voi lukeutua nykyisen perustuslain 23§:n poikkeusolomääritelmään, mikäli tilanne on riittävän vakava. Kyse on siten siitä, arvioidaanko käyttöön otettuja toimivaltuuksia nykyisen perustuslain 23§:n, vai valmiuslain säätämisen aikana voimassa olleen perustuslain perusteella. Tämä määrittää sen, onko perusoikeuksista mahdollista poiketa perustuslain 23§:n nojalla, jolloin arviointikriteerit ovat yleisiä rajoitusedellytyksiä hieman väljemmät. Huomioon tulee joka tapauksessa ottaa normaalien toimivaltuuksien ensisijaisuuden periaate. Kaikissa tapauksissa on pyrittävä ensisijaisesti toimimaan olemassa olevilla toimivaltuuksilla ja tarvittaessa säätää uusia lakeja yleisten rajoitusedellytyksien puitteissa. Vasta mikäli todetaan, ettei tilanteesta voida selvittää muutoin, arvioitaisiin mahdollisuutta tilapäisten poikkeusten säätämisestä poikkeusoloissa perustuslain 23§:n nojalla.

Perustuslakivaliokunnan vuonna 2020 antamien mietintöjen perusteella valmiuslain 3§:n 5 kohdan mukaisen poikkeusolon perusteella annettuja käyttöönottoasetuksia on arvioitu ensisijaisesti perustuslain 23§:n ja valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoperiaatteiden perusteella.<sup>47</sup> Mietinnöissä on otettu kantaa myös perusoikeuksien rajoitusedellytysten aiempaan soveltamiskäytäntöön, mikä on johdonmukaista, sillä rajoitusedellytykset menevät suurelta osin päällekkäin valmiuslain periaatteiden kanssa.<sup>48</sup> Yleiset rajoitusedellytykset eivät ole kuitenkaan olleet ensisijaisena mittapuuna asetusten perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyden arvioinnissa. Vaikka valmiuslakia ei ole tarkastettu perustuslain uudistuksen jälkeen, pidetään siis perustuslakivaliokunnan antamien mietintöjen perusteella myös valmiuslain 3§:n 5 kohdan mukaisten poikkeusolojen nojalla annettujen käyttöönottoasetusten perustuslaillisena säädöspohjana perustuslain 23§:ä. Näin siitä huolimatta, että tartuntataudin perusteella todettujen poikkeusolojen ei valmiuslain säätämisen aikana katsottu lukeutuvan tällöin voimassa olleen perustuslain 23§:än. Perustuslakivaliokunnan tulkinta on yhdenmukainen sen kanssa, että perustuslain uudistuksen tarkoitus oli lähentää

---

<sup>46</sup> HE 60/2010 vp, s. 28.

<sup>47</sup> Esim. PeVM 2/2020 vp, s. 4-6.

<sup>48</sup> PeVM 2/2020 vp, s. 5.

poikkeusolomääritelmiä ja perustuslakivaliokunta katsoi jo tällöin, että pandemia voi sisältyä nykyisen perustuslain poikkeusolomääritelmään.<sup>49</sup>

Valmiuslain ja perustuslain 23§:n suhteesta tehdyssä valtioneuvoston teettämässä tutkimuksessa arvioitiin muun muassa perustuslain muuttamisen vaikutuksia valmiuslain tulkintaan.<sup>50</sup> Tutkimuksen mukaan perustuslain muutoksella on nimenomaan pyritty tekemään valmiuslain mukaiset toimivaltuudet perustuslain mukaisiksi ja niitä voitaisiin arvioida perustuslain 23§:n nojalla.<sup>51</sup> Poikkeuksena olisivat valmiuslain 3§:n 3 kohdan mukaiset poikkeusolot, jotka voivat tulla sovellettaviksi vakavassa taloudellisessa kriisissä. Tältä osin valmiuslain sääntely ei täysin mahtuisi muutetunkaan perustuslain 23§:n soveltamisalaan ilman valmiuslain täsmentämistä, minkä vuoksi säännöksiä ja käyttöön otettavia toimivaltuuksia olisi näiden poikkeusolojen osalta arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa erityisten rajoitusedellytysten puitteissa.<sup>52</sup> Tutkimuksessa kiinnitettiin paljon huomiota myös valmiuslain sisältämien asetuksenantovaltuuksien puutteisiin lailla säätämisen, sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen osalta. Tältä osin perustuslain 23§:n edellytykset eivät kaikilta osin toteudu edelleenkaan sen osalta, että tilapäisten poikkeusten perusteet olisi säädettävä lailla. Tämä vaikuttanee siihen, että asetuksenantovaltuuksia ei voida tulkita ainakaan laajentavasti ja valmiuslain käyttöönottoperiaatteilla on oltava painava merkitys perusoikeuksia rajoittavien asetusten lainmukaisuuden tulkinnassa.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin nykyisessä käytännössäänkin todennut, että myös poikkeusoloissa olisi ensisijaisesti tukeuduttava perusoikeuksien yleisiin ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisiin rajoitusedellytyksiin.<sup>53</sup> Sama todettiin valmiuslain ja perustuslain 23§:n suhteesta tehdyssä valtioneuvoston teettämässä tutkimuksessa, jossa korostettiin normaalin lainsäädäntömenettelyn ensisijaisuutta. Tutkimuksen mukaan valmiuslain mahdollistamia toimivaltuuksia tulisi ottaa käyttöön vasta, mikäli normaali

---

<sup>49</sup> HE 60/2010 vp, s. 28.

<sup>50</sup> Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen 2018, s. 10.

<sup>51</sup> Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen 2018, s. 113.

<sup>52</sup> Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen 2018, s. 111 ja 113.

<sup>53</sup> PeVL 7/2020 vp, s. 3.

lainsäädäntömenettely ei olisi riittävää kriisitilanteen erityisen poikkeuksellisuuden vuoksi.<sup>54</sup> Tämä korostaa osaltaan valmiuslain käyttöönottoperiaatteita, eli välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusta, sekä normaalien toimivaltuuksien ensisijaisuuden periaatetta. Nämä asettavat myös vaatimuksen ottaa ensin perusteellisesti selvää siitä, olisiko poikkeusoloissakin mahdollista säätää rajoitusedellytykset täyttäviä lakeja tai pyrkiä muuten toimimaan tavallisen lainsäädännön rajoissa. Perustuslakivaliokunta on uusimmissa mietinnöissäänkin kiinnittänyt huomiota siihen, että tavallisten toimivaltuuksien riittämättömyydestä tulisi antaa riittävät selvitykset ennen poikkeuslakien käyttöönottoa.<sup>55</sup> Huomionarvoista on myös se, että perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään pitänyt melko pitkällekin meneviä perusoikeuksien rajoituksia mahdollisina myös muissa kuin poikkeusoloissa ilman tukeutumista poikkeuslainsäädäntöön.<sup>56</sup>

Käytännössä sillä ei liene paljoa merkitystä, arvioidaanko toimivaltuuksien käyttöönottoa yleisten rajoitusedellytysten ja valmiuslain säädäntähistorian vai perustuslain 23§:n ja valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoperiaatteiden nojalla. Yleiset rajoitusedellytykset ovat hieman tiukemmat, mutta erot ovat käytännössä pitkälti käsitteellisiä. Arviointiedellytysten oikeellisuus on kuitenkin merkityksellinen lain soveltamisen ja soveltamisen arvioinnin lainmukaisuuden osalta. Käyn seuraavassa kappaleessa tarkemmin läpi edellytyksiä perusoikeuksien rajoituksiin ja tilapäisten poikkeusten säätämiseen, sekä näiden eroja.

#### *5.4 Perusoikeusrajoitusten ja -poikkeusten erot*

Valmiuslain nojalla annettavien käyttöönottoasetusten perustuslainmukaisuuden arvioinnissa on ensinnäkin selvitettävä se, poiketaanko säädöksellä perustuslain säännöksistä ja jos poiketaan, mistä säännöksistä. Perustuslain 23§ mahdollistaa poikkeusoloissakin perustuslaista poikkeamisen ainoastaan perusoikeuksien osalta. Lisäksi on tehtävä selko siitä, minkä poikkeusolon perusteella toimivaltuuksia otetaan käyttöön. Kaikki valmiuslain mukaiset toimivaltuudet eivät ole käytettävissä kaikissa poikkeusoloissa. Valmiuslain säännöksissä on erikseen säädetty, voidaanko kyseinen toimivaltuus ottaa käyttöön valmiuslain 3§:n 5 kohdan,

---

<sup>54</sup> Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen 2018, s. 109.

<sup>55</sup> Esim. PeVM 7/2020 vp, s. 6.

<sup>56</sup> Esim. PeVL 23/2006 vp, s. 3-4.



eli tartuntataudin perusteella todetuissa poikkeusoloissa. Valmiuslain yksittäiset säännökset asettavat myös muita edellytyksiä niiden soveltamiselle. Esimerkiksi useissa valmiuslain säännöksissä on mainittu erikseen välttämättömyyskriteeri, vaikka se tulee huomioitavaksi jo toimivaltuuksien käyttöperiaatteiden myötä.

Yksittäisten säännösten lisäksi merkityksellisiä ovat valmiuslain 5§:n mukaiset toimivaltuuksien käyttöperiaatteet, joita ovat välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus, sekä normaalien toimivaltuuksien ensisijaisuuden periaate. Ensisijaisesti on pyrittävä toimimaan olevassa olevien toimivaltuuksien nojalla ja tehtävä tarvittaessa hallinnonalojen rajat ylittävää yhteistyötä. Mikäli nämä toimivaltuudet eivät ole riittävät poikkeusolojen hallintaan, olisi seuraava askel perusoikeuksien rajoitusedellytykset täyttävän lain säätäminen. Vasta mikäli olemassa olevien lakien tai perusoikeuksien rajoitusedellytykset täyttävien uusien lakien säätämisellä ei voida hallita käsillä olevaa kansakuntaa vakavasti uhkaavaa poikkeusoloa, voitaisiin valmiuslain mahdollistamia toimivaltuuksia ottaa käyttöön, mikäli muut niille asetetut edellytykset täyttyvät. Valmiuslain 5§:n mukaan lakia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita. Lisäksi perustuslain 23§ asettaa edellytyksiä poikkeusolojen säädöksille. Sen mukaan poikkeusten on oltava tilapäisiä ja niistä on säädettävä lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Valmiuslain lisäksi myös perustuslaki asettaa edellytyksen poikkeusoloissa säädettyjen tilapäisten poikkeusten välttämättömyydelle ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamiselle.

Poikkeusoloissa käyttöönotettavien toimivaltuuksien arviointiedellytykset ovat näin ollen lähellä perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä, joita ovat edellä todetun mukaisesti lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, hyväksyttävyyysvaatimus, ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus, sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus. Erot yleisten rajoitusedellytysten ja valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytölle asetettujen edellytysten välillä liittyvät lähinnä lailla säätämisen vaatimukseen. Siitä voidaan poikkeusoloissa poiketa perustuslain 23§:n nojalla. Vaikka täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen ei täysin täyty nykyisen valmiuslain osalta, tulisi sen nojalla annettujen asetusten olla kuitenkin täsmällisiä ja tarkkarajaisia.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> PeVM 8/2020 vp, s. 6.

Muiden perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten sisällöstä on pitkälti säädetty myös poikkeusoloja koskevassa lainsäädännössä, eli poikkeusoloissakaan ei voida antaa niiden vastaisia säädöksiä. Hyväksyttävyyysvaatimuksen kannalta merkityksellisiä ovat valmiuslain asettama välttämättömyysvaatimus ja suhteellisuusvaatimus. Perustuslakivaliokunta on useissa käyttöönottoasetuksista antamissaan mietinnöissään todennut aiemman rajoitusedellytyksiä koskevan käytäntönsä mukaisesti, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta.<sup>58</sup> Valmiuslain käyttöönottoperiaatteiden mukaan toimivaltuuksien on oltava välttämättömiä ja oikeasuhtaisia nimenomaan lain tarkoituksen saavuttamiseksi. Valmiuslain tarkoitus on muun muassa suojata perusoikeuksia ja se voi tulla sovellettavaksi vain erittäin vakavissa kriiseissä.<sup>59</sup> Näin ollen käyttöön otettavat toimivaltuudet täyttänevät tartuntataudin perusteella todetuissa poikkeusoloissa hyväksyttävyyysvaatimuksen niiden painavan yhteiskunnallisen tarpeen ja yksilöiden perusoikeuksia turvaavan tavoitteen myötä, mikäli valmiuslain asettamat periaatteet toteutuvat. Myös yleisten rajoitusedellytysten mukainen suhteellisuusvaatimus täyttyy poikkeusolojen säädöksiä koskevien välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteiden myötä, sillä nämä asettavat säädöksille vastaavat edellytykset. Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimuksesta on myös säädetty poikkeusoloissa, sillä sekä perustuslain 23§:ssä, että valmiuslaissa säädetään velvollisuudesta noudattaa ihmisoikeussopimusten velvoitteita. Oikeusturvavaatimuksen osalta perustuslakivaliokunta on valmiuslaista antamassaan lausunnossaan korostanut rajoittamatonta muutoksenhakuoikeutta ja oikeusturvan takeiden määrittelyä, joka on toteutettu valmiuslain 130§:ssä.<sup>60</sup> Yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvasta ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksesta ei ole suoraan säädetty valmiuslaissa tai perustuslain 23§:ssä. Sen kannalta merkityksellinen on ihmisoikeusvelvoitteisiin sisältyvä ehdottomista oikeuksista poikkeamisen kieltö.<sup>61</sup> Lisäksi suhteellisuusvaatimus rajoittaa perusoikeuksien ytimeen ulottuvia poikkeuksia. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin valmiuslain 118§:n nojalla annetun käyttöönottoasetuksen hyväksyessään mahdollistanut erittäin olennaisen puuttumisen perusoikeutena turvattuun

---

<sup>58</sup> Esim. PeVM 8/2020 vp, s. 5.

<sup>59</sup> PeVM 2/2020 vp, s. 2. Ks. myös. HE 3/2008 vp, s. 98—99.

<sup>60</sup> PeVL 6/2009 vp, s. 4.

<sup>61</sup> HE 3/2008 vp, s. 26.

liikkumisvapauteen.<sup>62</sup> Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan suhteellisuusvaatimuksen ja sääntelyn täsmällisyyden- ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia.<sup>63</sup> Näin ollen perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen osalta poikkeusoloissa voidaan mennä melko pitkälle, mutta toimien on oltava välttämättömiä ja toimivaltuuksien käytöstä on asetuksessa säädettävä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

## 6 LOPUKSI

Perustuslakivaliokunnan kannanotot tartuntataudin perusteella todettujen poikkeusolojen nojalla annettujen säädösten perustuslainmukaisuudesta osoittavat, että yleiset rajoitusedellytykset ovat merkityksellisiä myös poikkeusoloissa annettujen säädösten arvioinnissa. Tämä on tärkeää, sillä yleiset rajoitusedellytykset edustavat oikeusvaltion perustaa ja niillä on läheinen kytkeä poikkeusoloissakin edellytettyihin suhteellisuusperiaatteeseen, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuden vaatimukseen, sekä oikeusturvavaatimukseen.<sup>64</sup> Perusoikeuspoikkeuksissa ei ole kyse tavallisesta perusoikeuksien rajoittamisesta, eikä rajoitusedellytyksiä sovelleta suoraan, mutta niiden huomiointi osoittaa perusoikeuksien merkitystä poikkeuksellisissakin tilanteissa. Lisäksi huomionarvoista on normaalien toimivaltuuksien ensisijaisuus. Poikkeusolojen mahdollistamiin tavallista lainsäädäntöä pidemmälle meneviin perusoikeuspoikkeuksiin tulisi turvautua vain välttämättömän osalta. Tällöinkin on turvattava eduskunnan tosiasialliset mahdollisuudet säädöskontrolliin, mikä osaltaan turvaa oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien toteutumista mahdollisimman suurissa määrin oloissa, joissa joudutaan väistämättä tekemään vaikeaa punnintaa eri perusoikeuksien ja yhteiskunnan yleisen edun välillä. Kriisitilanteet ovat nopeasti muuttuvia ja kehittyviä, joten säädösten laatiminen ja perustuslain mukaisuuden arviointi ei ole helppoa. Kokonaisturvallisuuden kannalta onkin tärkeää arvioida varautumisen kannalta häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tehtyjä ratkaisuja myös jälkikäteen. Näin voidaan varautua tuleviin tilanteisiin ja kehittää lainsäädäntöä ja toimintatapoja entisestään yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja yksilöiden perusoikeuksien turvaamiseksi.

---

<sup>62</sup> PeVM 8/2020 vp, s. 5.

<sup>63</sup> PeVM 8/2020 vp, s. 6.

<sup>64</sup> Aine– Nurmi– Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 176