



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Kansallisen hätätilan käsite

Kriisi- ja valmiuslainsäädännön erikoistumisjakso

ON-opinnäytetyö

Laatija:

Santeri Ojanen

11.4.2024

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä

ON-työ / Tutkielma

Oppiaine: Kriisi- ja valmiuslainsäädäntö

Tekijä(t): Santeri Ojanen

Otsikko: Kansallisen hätätilan käsite

Ohjaaja(t): Antti Aine

Sivumäärä: 25 sivua

Päivämäärä: 11.4.2024

Tämän tutkielman tarkoitus on selvittää millaisia ongelmia valmiuslain poikkeusolomääritelmä aiheuttaa suhteessa perustuslain 23 §:ään sekä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Lisäksi on tarkoitus pohtia, onko nämä ongelmat poistettavissa lainsäädännöllisin muutoksin. Tutkielma käsittelee kansallista ja kansainvälistä kriisilainsäädäntöä Suomessa, mutta pääpaino on poikkeusoloissa ja niiden tarkemmassa määrittelyssä. Lisäksi pyritään selvittämään millaisia ongelmia nykyinen poikkeusolomääritelmä aiheuttaa oikeuden eri osa-alueilla ja voidaanko niitä valmiuslakiin tehtävillä muutoksilla pyrkiä korjaamaan.

Tutkielma on oikeusdogmaattinen – jossa sekä tulkitaan, systematisoidaan että selvennetään nykyistä voimassa olevaa kriisilainsäädäntöä. Tutkielmassa käsitellään lisäksi taloudellisten seikkojen suhdetta kansallisen hätätilan käsitteeseen. Tutkimusmateriaaleina tässä tutkimuksessa on käytetty lainsäädäntöä, kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, oikeuskirjallisuutta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä, hallituksen esityksiä sekä perustuslakivaliokunnan lausuntoja ja mietintöjä.

Valmiuslain poikkeusolomääritelmä aiheuttaa ongelmia suhteessa kansainvälisiin sopimuksiin eikä ole täysin selvää missä määrin esimerkiksi taloudellinen kriisi täyttää sopimusten sekä oikeuskäytännön vaatimukset. Poikkeusolojen määritelmä on osaltaan jätetty avoimeksi sopimuksissa, eikä sopimusteksteistä ole suoraan johdettavissa taloudellisten kriisien suhde näihin vaatimuksiin. Selvää on, että yhteiskuntajärjestyksen tulee olla vaakalaudalla tavalla tai toisella. Poikkeusoloja, mukaan lukien taloudellisia kriisejä, on mahdollista arvioida tapauskohtaisesti. Tietyt kriteerit täyttävä taloudellinenkin kriisi mahdollistaa poikkeusololausekkeiden soveltamisen, jos se linkittyy yhteiskunnan muuhun kriisiin.

Taloudelliset kriisit ovat käsillä, kun väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuu erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat. Lainkohdasta ei kuitenkaan tarpeeksi selkeästi käy ilmi, ettei yksinomaan taloudellinen kriisi oikeuta poikkeusolotoimivaltuuksien käyttöä. Epäselvyyden ja puutteellisen oikeuskäytännön vuoksi on vaikea konkreettisia arvioita siitä, millainen taloudellinen kriisi täyttäisi poikkeusolojen määritelmän.

Avainsanat: Kriisilainsäädäntö, poikkeusolot, poikkeusolomääritelmä, taloudellinen kriisi

Sisällys

Kansallisen hätätilan käsite.....	I
Lähteet.....	V
Lyhenteet.....	VII
1 Johdanto.....	1
1.1 Aluksi.....	1
1.2 Aiheen rajaus ja tutkimuskysymykset.....	2
2 Kriisilainsäädäntö.....	4
2.1 Kansallinen kriisilainsäädäntö.....	4
2.1.1 Valmiuslaki kriisilainsäädännön osana.....	5
2.1.2 Valmiuslain soveltamisen edellytykset.....	5
2.2 Kansainvälinen kriisilainsäädäntö.....	7
2.2.1 EIS 15 artikla.....	7
2.2.2 KP-sopimuksen 4 artikla.....	9
3 Poikkeusolot ja kansallinen hätätila.....	10
3.1 Poikkeusolojen yleinen määritelmä.....	10
3.2 Poikkeusolot kansainvälisesti.....	11
3.2.1 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntö.....	12
3.2.2 Tulkintakäytännön lopputulemat.....	14
3.3 Poikkeusolot Suomen lainsäädännössä.....	15
3.3.1 Valmiuslaki 3 §.....	15
3.3.2 Valmiuslaki ja hybridivaikuttaminen.....	16
3.3.3 Suomen perustuslaki 23 §.....	18
3.4 Perustuslakivaliokunnan käytäntö.....	19
3.4.1 Valmiuslain 3 §:n poikkeusolomääritelmä.....	19
3.4.2 Kansallisen hätätilan määritelmä suhteessa taloudellisiin kriiseihin.....	21
4 Johtopäätökset.....	23
4.1 Valmiuslain 3 § 3 kohdan mukaiset poikkeusolot.....	23
4.2 Poikkeusolomääritelmän tulkinta.....	24
4.3 Hybridivaikuttaminen ja taloudelliset kriisit.....	24

Lähteet

Kirjallisuus

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

Brooks, Eleanor: What is a state of Emergency: Definition, Principles, Liberties, Democracy & Justice, 2023.

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).

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

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.

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 6. uud. p. Alma Talent. Helsinki 2018.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. 2. uud. Talentum. Helsinki 2011.

Tuori, Kaarlo: Häättilaoikeus 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.) – Kara-puu, 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.

Virallislähteet

HE 3/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 63/2022vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta.

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

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

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

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

VNpp 2.11.2017. Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta.

Valtioneuvoston päätös VNK/2020/31.

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

Oikeustapaukset

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin Lawless v. Irlanti 1961.

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

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin Irlanti v. Yhdistynyt kuningaskunta 1978.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin Brannigan ja McBride v. Yhdistynyt kuningaskunta 1993.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin Aksoy v. Turkki 1996.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin Sakik ja muut v. Turkki 1997.

Internetlähteet

Valtioneuvosto: Valmiuslain kokonaisuudistus

<https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=OM015:00/2022> (Luettu 3.3.2024).

Lyhenteet

EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 19/1990
KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, SopS 8/1976
YK	Yhdistyneet Kansakunnat

1 Johdanto

1.1 Aluksi

Vuonna 2020 puhjennut Covid-19 pandemia toi tutuksi sanat ”poikkeusolo”, ”kriisi” ja ”yleinen hätätila”. Suomen hallitus yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa totesi maaliskuussa 2020 Suomessa vallitsevan poikkeusolot. Nykyinen valmiuslaki otettiin ensimmäisen kerran käyttöön pandemian johdosta. Poikkeusolot vallitsivat Suomessa reilun vuoden ajan, kunnes huhtikuussa 2021 valtioneuvosto totesi, ettei maassa enää vallitse valmiuslain 3 §:ssä tarkoitetut poikkeusolot.

Oikeudellinen sääntely mukautuu kulloisenkin kriisin tai poikkeusolon edellyttämällä tavalla. Viranomaisilla on tarve sopeuttaa oma toimintansa niihin muutoksiin, joita poikkeusoloista seuraa. Poikkeusolot luovat viranomaisille toimivaltuuksia ennalta ehkäistä yhteiskunnallisia turvallisuusuhkia. Nämä toimivaltuudet kuitenkin ulottuvat yksilöiden perusoikeuksiin, sillä kokonaisturvallisuutta koskevat argumentit toimivat hyväksyttävänä perusteina rajoittaa perusoikeuksia tai poiketa niistä.¹ Perusoikeuskysymyksen osalta onkin erittäin keskeinen kysymys: mikä muodostaa kriisitilan, kuka ja missä menettelyssä päättää sen olemassaolosta, minkälaisiin toimiin kriisitilanteissa voidaan ryhtyä ja minkä julkisen vallan toimijoiden päätöksellä?²

Poikkeusoloja ja niiden sääntelyä voidaan tarkastella erilaisista tarkastelukulmista ja niihin kytkeytyvien kysymyksenasettelujen kautta. Tarkastelun lähtökohtana on kuitenkin yritettävä määrittää poikkeusolot. Yleisesti poikkeusoloilla tarkoitetaan varsinkin uhkia ja tilanteita, jotka uhkaavat koko kansakunnan ja yhteiskuntajärjestyksen olemassaoloa. Tyypillinen esimerkki tällaisesta tilanteesta on aseellinen konflikti, jota voidaan pitää varsinkin eurooppalaisittain tietynlaisena tyyppitilanteena, johon pohjautuu poikkeustilanteiden tarkastelu ja muiden poikkeusolojen arviointi. Aseellisen konfliktin ohella poikkeusoloina voidaan pitää esimerkiksi isoja luonnonkatastrofeja, pandemioita tai suuronnettomuuksia. Joka tapauksessa kyseessä on normaalitilasta selkeästi ja radikaalisti poikkeavat olosuhteet, joka perustavanlaatuisesti uhkaavat koko kansakunnan olemassaoloa.³

¹ Aine 2022, s. 841–845.

² HE 3/2008 vp. s. 3.

³ Greene 2011, s. 1767.

Kansallisesti poikkeusolojen tarkempi määrittely on jätetty lainsäätäjän tehtäväksi. Perustuslain 23 §:n säännös perusoikeuksien rajoittamisesta poikkeusoloissa on keskeisin valmiuslainsäädännön rajoja määrittävä säännös. Sen mukaan ”Perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn 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 kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden mukaisia.” Säännöksen esitöissä korostettiin, että tässä yhteydessä poikkeusoloilla tarkoitetaan samaa kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetyllä ”yleisen hätätilan” käsitteellä.⁴

Kansainvälinen ja etenkin eurooppalainen kriisiaikojen varalle luotu lainsäädäntö on syytä ottaa huomioon arvioitaessa kansallisen hätätilan ja poikkeusolojen käsitteitä. Etenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen (63/1999, EIS) sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (8/1976, KP-sopimus) säännöksillä on ollut huomattava vaikutus suomalaisen kriisilainsäädännön muotoutumiselle nykyiseen muotoonsa.⁵ Etenkin on tarkasteltava EIS:n 15 artiklaa ja sitä koskevaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Kansallisen hätätilan määritelmä on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä tarkentunut. Oikeuskäytäntö 15 artiklan osalta on melko vanhaa ja vähäistä, mutta siitä voidaan kuitenkin tarvittavilta osin johtaa tietyt yleiset linjavedot artiklan tulkintaan.⁶

Tässä tutkimuksessa pyritään tarkemmin määrittelemään mitä kansallisen hätätilan käsitteellä kansallisessa oikeusjärjestyksessä ja kansainvälisessä oikeudessa tarkoitetaan.

1.2 Aiheen rajaus ja tutkimuskysymykset

Tässä tutkimuksessa on tarkoitus vastata kahteen pääkysymykseen:

- 1) Millaisia ongelmia valmiuslain poikkeusolomääritelmä aiheuttaa suhteessa perustuslain 23 §:ään sekä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin?
- 2) Ovatko nämä ongelmat poistettavissa lainsäädännöllisin muutoksin?

⁴ Heikkonen ym. 2018 s. 9.

⁵ Tuori 2011, s. 821.

⁶ Heikkonen ym. 2018, s. 30.

Tutkimuksen painopiste on erityisesti kansallisessa lainsäädännössä ja kansainvälisissä sopimuksissa, jotka koskevat poikkeusolojen määritelmää. Tutkimuksessa tarkastellaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklaa koskevia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja sekä poikkeusoloja koskevaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Tarkastelun avulla pyritään tarkemmin selvittämään kansallisen poikkeusolomääritelmän suhdetta kansainvälisiin sopimuksiin. Painopisteenä tässä tarkastelussa on varsinkin taloudellisten kriisien asema suhteessa kansallisen hätätilan käsitteeseen.

Tutkielman metodina on lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Lainoppi tutkii oikeusnormeja. Painopisteenä oikeusnormien ajatussisältö, joista saadaan informaatiota oikeusnormilauseiden kautta.⁷ Tarkoituksena on yrittää täsmentää poikkeusolojen määritelmää kansallisessa lainsäädännössä sekä kansainvälisissä sopimuksissa, sekä havaita puutteita tai ongelmia kansallisessa poikkeusolomääritelmässä suhteessa kansainvälisiin sopimuksiin ja niiden luomiin velvollisuuksiin.

Parhaillaan on vireillä valmiuslain kokonaisuudistus, joten tämän tutkimuksen aihe on erittäin ajankohtainen. Hankkeen tavoitteena arvioida valmiuslain kehittämistarpeet ottaen huomioon sen ajantasaisuus ja toimivuus. Tavoitteena sääntelykokonaisuus, joka on sopusoinnussa perustuslain kanssa ja lisäksi sekä ajantasainen että johdonmukainen.⁸

Tutkielma on rakennettu niin, että toinen luku käsittelee kriisilainsäädäntöä kansallisella ja kansainvälisellä tasolla. Luvussa keskitytään valmiuslakiin osana kriisilainsäädäntöä sekä esitellään valmiuslain soveltamisen edellytyksiä. Kansainvälisestä kriisilainsäädännöstä nostetaan esiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla sekä Yhdistyneiden Kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 4 artikla. Kolmannessa luvussa määritellään tarkemmin poikkeusolojen määritelmää hyödyntäen lähdemateriaalina Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä sekä perustuslakivaliokunnan lausuntoja. Viimeisessä luvussa tuodaan esiin tutkielman johtopäätöksiä.

⁷ Hirvonen, s. 36.

⁸ <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=OM015:00/2022>

2 Kriisilainsäädäntö

2.1 Kansallinen kriisilainsäädäntö

Normaalioloissa kriisilainsäädäntö on usein vähemmän näkyvä, mutta silti välttämätön osa turvallisuuden hallintaa ja valmiussuunnittelua normaalien lainsäädännön lisäksi.

Arkipäiväisissä tilanteissa yhteiskunta toimii normaalisti voimassa olevien lakien pohjalta, mutta poikkeukselliset tilanteet, kuten kriisit ja hätätilanteet, vaativat erityistä kriisilainsäädäntöä.⁹ Jos asiaa tarkastellaan valtiosäännön peruseriaatteiden näkökulmasta, kriisiolosuhteet tuovat mukanaan haasteita. Normaaleissa olosuhteissa demokraattista päätöksentekojärjestelmää ja siihen liittyviä toimintatapoja ei ole suunniteltu reagoimaan nopeasti muuttuviin tilanteisiin ja päätösvallan keskittämiseen, mikä luo vaikeuksia tehokkaalle ja säännönmukaiselle päätöksenteolle kriisiaikoina.¹⁰

Suomen kriisilainsäädännön perusta löytyy perustuslakitasoisista säännöksistä. Perustuslaissa määritellään esimerkiksi, miten perusoikeudet voivat joutua poikkeusoloissa rajoitusten kohteeksi. On osaltaan pidettävä selvänä, että perusoikeuksien rajoituksista ei voida säätää muuten kuin perustuslain säätämisyjärjestyksessä.¹¹ Vaikka perustuslaintasoiset säännökset poikkeusoloista ovat vähäisiä, ne sisältävät tärkeitä säännöksiä liittyen kriisitilanteisiin. Erityisen merkittävä on perustuslain 23 §, jossa käsitellään perusoikeuksia poikkeusoloissa. Perustuslaintasoisien sääntelyn vähäisyydestä huolimatta, perustuslain 2 §:ssä säännelty laillisuusperiaate on vahvasti osa suomalaista oikeusjärjestystä, eikä se jätä valtiosääntöoikeudessa sääntelemättömälle hätätilaoikeudelle tilaa.¹² Normaali lainsäädäntö ja kriisilainsäädäntö eivät ole yksinkertaisesti erotettavissa toisistaan kirjoitetun lainsäädännön tasolla, sillä kriisilainsäädännön säännökset ovat perustuslaissa sisällytetty normaaliolojen lainsäädännön oheen. Kriisilainsäädännöksi on helpompi tulkita ne lait, jotka kokonaisuudessaan ovat säädetty poikkeusoloja varten. Tällaisia, valmiuslainsäädännöksiinkin kutsuttuja lakeja, ovat Suomessa valmiuslaki (1080/1991) sekä puolustustilalaki (1083/1991).¹³

⁹ Aine ym. 2011, s 6.

¹⁰ Saraviita 2011, s. 216.

¹¹ Aine ym. 2011, s 12.

¹² Vanhala 2020, s. 502.

¹³ Aine ym. 2011, s. 6.

2.1.1 Valmiuslaki kriisilainsäädännön osana

Poikkeusolojen sääntely perustuslaissa on edellä todetun mukaisesti melko niukkaa ja osa perusoikeussääntelyä. Perustuslaki on kriisilainsäädännön pohja ja antaa sille tietyt puitteet, joita tarkemmin ohjataan laintasoisella sääntelyllä.¹⁴

Valmiuslaki sisältää poikkeusoloissa sovellettavia säännöksiä hallinnon eri toimivaltaisille viranomaisille luoduista lisätoimivaltuuksista sekä toimivaltuuksien tarkoitusta, soveltamisalaa, käyttöönoton edellytyksiä ja käyttöönottomennettelyä koskevia yleisiä säännöksiä. Sen tarkoitus on turvata väestölle sen toimeentulo ja maan talouselämä, pitää perus- ja ihmisoikeuksia sekä oikeusjärjestystä yllä. Lisäksi tarkoituksena on turvata valtakunnan alueen koskemattomuus sekä itsenäisyys erityisen vakavissa kriisitilanteissa. Valmiuslain soveltaminen on tarkoituksenmukaista myös muissa kuin sotilaallisissa poikkeusoloissa tai varsinaista puolustustilaa rajatuimmissa sotilaallisissa poikkeusoloissa. Sitä on sovellettava koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä käsittävissä merkittävän vakavissa kriiseissä sekä koko yhteiskunnan toimivuuteen vaikuttavissa poikkeusoloissa. Valmiuslain tuomat lisätoimivaltuudet ovatkin suurelta osin yhteydessä siviiliyhteiskunnan toiminnan hallintaan ja kriittisimpien yhteiskunnan toimintojen turvaamiseen erilaisissa kriisitilanteissa.¹⁵ Tiivistettynä valmiuslaki on erittäin vakavissa kriisitilanteissa sovellettava laki, jolla luodaan viranomaisille lisätoimivaltuuksia tilanteessa, jossa säännönmukaiset toimivaltuudet eivät ole riittäviä hallitsemaan kriisitilannetta.¹⁶

2.1.2 Valmiuslain soveltamisen edellytykset

Jotta valmiuslain soveltamisen edellytykset täyttyvät, vaaditaan ensinnäkin sekä laissa säädettyjen ja määriteltyjen poikkeusolojen todellista olemassaoloa ja toteamista. Toiseksi valmiuslaki sisältää täsmälliset käyttöperiaatteet, jotka toimivat valmiuslain käytön ja käyttöönoton edellytyksenä. Viranomaisten lisätoimivaltuuksia ei voida ottaa käyttöön, ennen kuin nämä molemmat vaatimukset täyttyvät yhtäaikaisesti.¹⁷ Toisin sanoen valmiuslain mukanaan tuomat lisätoimivaltuudet on mahdollista ottaa käyttöön vain tilanteissa, joissa kyseisen lain 3 §:ssä määritellyt poikkeusolot on todettu. Valmiuslaki sisältää valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistoimintavaatimuksen, jonka mukaan Suomessa poikkeusolot

¹⁴ Heikkonen ym. 2018, s. 9.

¹⁵ Heikkonen ym. 2018, s. 12.

¹⁶ Vanhala 2020, s. 502.

¹⁷ Aine ym. 2011, s. 132.

julistetaan valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistoiminnassa (ValmL 6 §). Muotoseikkojen osalta yhteistoimintavaatimus on jätetty avoimeksi eikä toiminnalle ole luotu lainsäädännössä muotovaatimuksia.¹⁸

Päätöksenteon ensimmäisessä vaiheessa valtioneuvosto antaa lain 6 §:n mukaisesti käyttöönottoasetuksen, joka antaa valtioneuvostolle oikeuden käyttää valmiuslaissa yksilöityjä toimivaltuuksia. Tämä asetus tulee antaa määräaikaiseksi ja se voi olla voimassa enintään kuusi kuukautta kerrallaan. Käyttöönottoasetuksessa määritellään, mitkä lain mukaiset toimivaltuudet ovat viranomaisten sovellettavissa sekä missä laajuudessa niitä voidaan alueellisesti soveltaa, jos ne eivät koske koko valtakunnan aluetta. Soveltamisasetukset pitävät sisällään toimivaltuuksien tarkemman sääntelyn.¹⁹

Toisessa vaiheessa käyttöönottoasetus saatetaan välittömästi käsiteltäväksi eduskuntaan. Eduskunta tekee päätöksen käyttöönottoasetuksen voimaan jäämisestä tai kumoamisesta, joko osittain tai kokonaan. Lisäksi on käsiteltävä asetuksen voimassaoloaika. Toimivaltuuksien käyttö vasta eduskunnan käsittelyn jälkeen on pääsääntö.²⁰

Edellä kuvattua menettelyä kutsutaan ikään kuin normaaliksi menettelyksi, joka on ensisijainen annettaessa valmiuslain käyttöönottoasetuksia. On kuitenkin mahdollista aloittaa toimivaltuuksien soveltaminen kiireellisessä tapauksessa välittömästi. Jos normaalia menettelyä ei ole mahdollista noudattaa ilman että vaarannetaan merkittävällä tavalla lain tarkoituksen saavuttamista, voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää toimivaltuuksien soveltamisen aloittamisesta välittömästi. Kiireellisenä annettu asetus on voimassa korkeintaan kolme kuukautta ja myös se tulee välittömästi saattaa eduskunnan käsiteltäväksi. Tällaisessa menettelyssä on oltava kyse tilanteesta, jossa toimivaltuuksien voimaansaattamisen lykkääminen heikentäisi olennaisesti lain tarkoituksen saavuttamista poikkeusoloissa.²¹

Tapauksessa, jossa poikkeusolojen jatkumisen myötä viranomaisten lisätoimivaltuuksille on tarvetta kauemmin kuin edellä kuvailtu käyttöönottoasetus on voimassa, tarvitaan ns. jatkamisasetus (ValmL 8.1 §). Myös tällainen asetus on saatettava välittömästi käsiteltäväksi eduskuntaan. Eduskunta päättää sen voimaan jäämisestä tai kumoamisesta osittain tai kokonaan (ValmL 8.2 §). Tällaisessa jatkamisasetuksessa luodut toimivaltuudet ovat

¹⁸ PeVL 6/2009, s. 14 ja PuVM 3/2010 vp, s. 6.

¹⁹ Heikkonen ym. 2018, s. 21.

²⁰ Heikkonen ym. 2018, s. 21.

²¹ Aine ym. 2011 s, 139.

sovellettavissa eduskunnan päätettyä asiasta. (ValmL 9.1 §). Kaikkia valmiuslain säännöksiä, jotka mainitaan jatkamisasetuksessa, voidaan soveltaa, ellei eduskunta ole tehnyt päätöstä sille annetusta jatkamisasetuksesta ennen voimassa olevan käyttöönottoasetuksen toimivaltuussäännösten soveltamisen päättymistä alkuperäisen määräajan puitteissa. Kuitenkin edellytetään, että valtioneuvosto on toimittanut jatkamisasetuksen eduskunnalle vähintään kaksi viikkoa ennen käyttöönottoasetuksen määräajan päättymistä. Jatkamisasetusta on sovellettava ValmL 9.1 §:ssä määritetyllä tavalla, kun eduskunta on antanut päätöksensä jatkamisasetuksesta.

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään ottanut kantaa eduskunnan päätöksentekovallan epäselvyyteen ja kapeuteen päätöksenteon kohdistuessa valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotto-, soveltamis- ja jatkamisasetuksiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan valmiuslainsäännökset eivät kaikilta osin kuvasta eduskunnan päätösvallan laajuutta asiassa. Perustuslaki huomioiden on erittäin tärkeää, että eri toimijoiden päätösvalta ja asiassa noudatettavat menettelyn periaatteet ilmaistaan riittävän selkeästi poikkeusoloja koskevassa sääntelyssä. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan eduskunnan asema korkeimpana valtioneelimenä puoltaa eduskunnan toimivaltaa muuttaa asetusten sisältöä, jotka ovat annettu valmiuslain nojalla.²²

2.2 Kansainvälinen kriisilainsäädäntö

Kansainvälinen, erityisesti eurooppalainen kriisiaikojen varalle luotu lainsäädäntö, ovat pohjana suomalaiselle kriisilainsäädännölle ja sen käsitteille. Tämän vuoksi tässä tutkimuksessa on syytä ottaa huomioon kansallisen ja kansainvälisen kriisilainsäädännön kytkeytyminen toisiinsa. Etenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimuksen (KP-sopimus) säännöksillä on ollut huomattava vaikutus suomalaisen kriisilainsäädännön muotoutumiselle nykyiseen muotoonsa.²³

2.2.1 EIS 15 artikla

Ensimmäinen suomalaisen kriisilainsäädännön kannalta keskeinen säännös on EIS:n 15 artikla. Samoin kuin Suomen valtiosääntö myös EIS luo sopimusvaltiolle mahdollisuuden

²² PeVM 11/2020 vp, s. 7.

²³ Tuori 2011, s. 821.

poiketa sopimusvelvoitteiden noudattamisesta.²⁴ Sopimuksen 15 artiklassa säännellään, että sopimuspuolet voivat sodan tai muun kansakunnan elämää uhkaavan hätätilan aikana poiketa sopimuksen mukaisista velvollisuuksista siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii. Sopimus ei siis luo valtiolle täydellistä vapautta päättää toimista hätätilan aikana, vaan vain toimet, jotka ovat välttämättömiä tilanteen hoitamiseksi ovat sallittuja. Edellytyksenä on kuitenkin, etteivät tällaiset välttämättömät toimet saa olla ristiriidassa muiden valtion kansainvälisen oikeuden luomien velvoitteiden kanssa.

15 artiklan nojalla ihmisoikeuksista poikkeaminen on hätätilan aikana sallittua vain siltä osin kuin on välttämätöntä. Ne keinot, joilla ihmisoikeuksista poiketaan, on suhteutettava kulloinkin käsillä olevaan yhteiskunnalliseen häiriöön sekä häiriön vakavuuteen. Poikkeuksen ajallinen, asiallinen sekä alueellinen ulottuvuus ovat keskiössä tulkittaessa välttämättömyyskriteeriä. Ihmisoikeuksista poikkeaminen on mahdollista vain sellaisella laajuudella, jota hätätila välttämättä edellyttää. Huomioitaessa nämä ulottuvuudet voidaan ihmisoikeuksista poiketa esimerkiksi vain tietyllä valtakunnan alueella mahdollisimman lyhytkestoisesti.²⁵

15 artiklan 2 kohdassa todetaan, ettei sen perusteella ole mahdollista poiketa kaikista ihmisoikeuksista. Voidaan siis todeta, että osa ihmisoikeuksista on niin perustavia, ettei niistä voida poiketa edes kansakuntaa uhkaavan hätätilan aikana. Näitä 2 kohdassa lueteltuja ehdottomia oikeuksia ovat oikeus elämään (pois lukien laillisista sotateoimista johtuva kuolema), kidutuksen kieltä, julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun taikka rangaistuksen kieltä. Muita ehdottomia oikeuksia orjuuden ja velkaorjuuden kieltä sekä kuolemanrangaistuksen kieltä. EIS 7 artikla muodostaa rikosoikeudellisesta näkökulmasta merkittävän taannehtivan rikoslainkiellon ja sopimuksen lisäpöytäkirjat tuovat prosessioikeudellisesta näkökulmasta kiellon kaksinkertaiseen rankaisemiseen samasta rikoksesta (*ne bis in idem*). Lopuksi on mainittava 14 artikla, joka luo syrjinnästä ehdottoman oikeuden. Nämä edellä luetellut oikeudet ovat ehdottomia ja muodostavat osaltaan inhimillisen kohtelun perusvaatimuksen.

EIS:n soveltaminen jakautuu sekä kansalliselle että kansainväliselle tasolle.

Ihmisoikeussopimuksen säännösten soveltaminen sekä yksilöiden suojaaminen oikeudenkäyntimenettelyissä on kansallisten tuomioistuinten tehtävä. Euroopan

²⁴ Pellonpää ym. 2018, s. 1039.

²⁵ Aine ym. 2011, s. 184.

ihmisoikeustuomioistuimien (EIT) puolestaan valvoo varsinaisesti sopimuspuolia. Huomion arvoista on, että EIS 15 artiklan soveltamisen kannalta sopimusvaltiot ovat velvoitettuja ilmoittamaan kansallisesta hätätilasta ja artiklan mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotosta valvoville organisaatioille. Tätä ennen sopimusvaltion on julistettava kansallinen hätätila alkaneeksi.²⁶

2.2.2 KP-sopimuksen 4 artikla

Toinen suomalaisen kriisilainsäädännön kannalta keskeinen säännös on KP-sopimuksen 4 artikla. Artiklassa säännellään, että virallisesti julistetun hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan olemassaoloa, sopimusvaltio voi toimenpiteillään poiketa sopimukseen kuuluvista velvollisuuksista siinä laajuudessa kuin on välttämätöntä. Edellytyksenä on kuitenkin, etteivät tällaiset välttämättömät toimet saa olla ristiriidassa muiden valtion kansainvälisen oikeuden luomien velvoitteiden kanssa. Poiketen EIS 15 artiklasta, artikla pitää sisällään myös syrjinnän kiellon.

Artikla on muutoin melko samansisältöinen kuin EIS 15 artikla. Tämänkin pykälän nojalla siis hätätilaan nähden vain välttämättömät poikkeukset ovat sallittuja. EIS 15 artiklaan verrattuna artiklan ehdottomat oikeudet sisältävät muutaman eroavaisuuden. KP-sopimuksessa ehdottomiksi oikeuksiksi määritellään myös velvollisuus tunnustaa jokainen ihminen kaikkialla henkilöksi oikeudellisessa mielessä sekä velvollisuus kunnioittaa jokaisen ihmisen omantunnon ja uskonnon vapautta.²⁷

²⁶ Aine ym. 2011, s. 185.

²⁷ Aine ym. 2011, s. 185.

3 Poikkeusolot ja kansallinen hätätila

3.1 Poikkeusolojen yleinen määritelmä

Käsitteenä poikkeusolot ovat luonteeltaan hyvin moniulotteinen ja sitä voidaan tarkastella kansallisesti sekä kansainvälisesti. Yleiskielessä poikkeusoloilla tarkoitetaan erilaisia uhkia, tapahtumia tai tilanteita, jotka uhkaavat kansakunnan ja yhteiskuntajärjestyksen olemassaoloa. Esimerkki tällaisesta voi usein olla aseellinen konflikti, joka toimii vertailupohjana muille mahdollisille poikkeusoloille. Poikkeusolot voivat todellisuudessa tarkoittaa paljon muutakin kuin aseellista konfliktiä. Tyypillisiä poikkeusoloja voivat olla muun muassa aseellisen konfliktin välitön uhka, vakava kyberhyökkäys, suuronnettomuus, pandemia tai iso luonnonkatastrofi. Poikkeusolot ovat olosuhteita, jotka olennaisesti poikkeavat normaalitilasta sekä ovat tilapäisiä. Poikkeusoloista käytetään kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käsitettä yleinen hätätila.²⁸

Suomen turvallisuusstrategiassa poikkeusolot on määritelty valmiuslaissa tarkoitetuksi yhteiskunnan tilaksi, jossa on niin paljon tai niin vakavia häiriöitä ja uhkia, että on tarpeen mahdollistaa viranomaisille tavanomaisesta poikkeava toimivaltuuksien käyttö.²⁹ Kaikki uhat, jotka kohdistuvat yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin eivät kuitenkaan ole sellaisia uhkamalleja, jotka sisältyvät kansallisen kriisilainsäädännön poikkeusolomääritelmään. Suomalaisen lainsäädännön mukaisiksi poikkeusolojen aiheuttajiksi on tunnistettu vain vakavimmat uhkatilanteet, joilla on vaikutusta koko valtion laajuudella huomioiden yhteiskunnan toimivuus. Osa yhteiskuntaa uhkaavista tilanteista ovat sellaisia, jotka ovat hallittavissa normaalioloihin tarkoitetuilla säännöksillä, eikä poikkeuslain säännöksiä soveltaminen ole tarkoituksenmukaista.³⁰

Poikkeusolojen julistaminen voidaan nähdä valtion keinona vastata erilaisiin kriiseihin. Poikkeusolojen myötä valtiolla on mahdollisuus ottaa käyttöön viranomaisille luotuja laajempia toimivaltuuksia, jotka suojaavat kansalaisia sekä oikeusjärjestystä kriisin aikana. Näiden toimivaltuuksien myötä kasvaa riski vallan väärinkäytöstä. Tällaisia tilanteita voi aina syntyä, kun rajoitetaan kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksia. Normaalioloissa vieraalta tuntuvat järjestelyt ja rajoitukset ovat niin sanotusti helpompi ottaa käyttöön poikkeusolojen

²⁸ HE 63/2022 vp, s. 6-7.

²⁹ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, VNpp 2.11.2017 s. 98.

³⁰ HE 3/2008 vp, s. 22 ja 25.

aikana.³¹ Esimerkkejä mainituista järjestelyistä ja rajoituksista toimivat Covid 19 -pandemian aikana toteutetut liikkumisrajoitukset sekä ravitsemusliikkeiden ja liikuntapaikkojen sulut. Ääritilanteena valtio voisi käyttää hyväkseen kansalaisten pelkotilaa poikkeusolojen aikana ja tehdä heikolla juridisella pohjalla olevia ratkaisuja taikka ajaa läpi uusia lakimuutoksia.³² Tällaista ei kuitenkaan ollut millään tasolla havaittavissa Suomen kohdatessa kansainvälisen pandemian.

Poikkeusoloista on erotettava normaaliolojen häiriötilanteet. Ne ovat tilanteita, joissa poikkeusolojen kynnys ei ylity ja ovat hoidettavissa tavanomaisen lainsäädännön luomin toimivaltuuksin. Näitä tilanteita voidaan hyvin kuvata tilanteina, jotka poikkeavat normaalioloista, mutta eivät vakavuudeltaan vastaa poikkeusoloja. Normaaliolojen häiriötilanteilla tarkoitetaan yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa tilanteita, joissa uhka tai tapahtuma vaarantaa sekä yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja että strategisia tehtäviä ja jonka hallitsemiseksi tarvitaan viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa sekä tiiviimpää yhteistyötä ja viestintää.³³ Suomessa erilaisiin häiriötilanteisiin varautuminen ja vastaaminen on pyritty toteuttamaan mahdollisimman kattavasti normaaliolojen lainsäädännöllä. Valmiuslaki otetaan käyttöön vasta kaikista vakavimmissa kriisitilanteissa ja sen soveltaminen on käsillä vasta kun poikkeava tilanne on niin vakava, ettei se ole hallittavissa normaaliolojen lainsäädännön tai toimivaltuuksien avulla. Normaaliolojen häiriötilanteita koskevaa lainsäädäntöä ei tämän vuoksi ole Suomen lainsäädännössä, vaan tällaisiin normaaliolojen häiriötilanteisiin varaudutaan eri säännöksiin hajautetulla sääntelyllä.³⁴ Tässä tutkielmassa ei laajemmin käsitellä normaaliolojen häiriötilanteita.

3.2 Poikkeusolot kansainvälisesti

Kansainvälisoikeudellisesti katsottuna poikkeusolojen määrittelyä voidaan pitää melko vähäisenä. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä korostettiin, että poikkeusoloilla tarkoitetaan samaa kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan ja KP-sopimuksen 4 artiklan yleisen hätätilan käsitteellä. Lainsäätäjälle jätetty tehtävä tarkemmin määrittellä poikkeusolot tukeutuu vahvasti näiden sopimusten luonnehdintaan yleisestä hätätilasta. Suoraan sopimuksien sanamuodosta ei kuitenkaan ole johdettavissa tarkempaa

³¹ Brooks, 2023.

³² Brooks, 2023.

³³ VNpp, 2.11.2017

³⁴ He 63/2022 vp.

määritelmää yleisestä hätätilasta, sillä niissä yleiselle hätätilalle tyydytään antamaan vain lisämääre ”kansakuntaa uhkaava”. Tarkemman määritelmän saamiseksi on syytä perehtyä Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntöön.³⁵

3.2.1 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntö

Kansallisen hätätilan määritelmä on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä tarkentunut. Oikeuskäytäntö 15 artiklan osalta on melko vanhaa ja vähäistä, mutta siitä voidaan kuitenkin tarvittavilta osin johtaa tietyt yleiset linjavedot 15 artiklan tulkintaan.³⁶ Tapauksessa *Brannigan ja McBride v. Yhdistynyt kuningaskunta* EIT esittämänsä kannan mukaan pitää kansallisia viranomaisia kansainväliseen tuomioistuimeen tai kansainvälisiin toimijoihin verrattaessa kyvykkäämpinä määrittämään poikkeusolojen olemassaolon kysymyksiä ja näissä tilanteissa tarvittavien rajoitusten laajuutta sekä luonnetta.³⁷

Tapauksessa *Lawless v. Irlanti* Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut koko kansakunnan olemassaoloa uhkaavan yleisen hätätilan merkityksen selväksi. Tuomioistuimen tulkinnan mukaan termi viittaa poikkeukselliseen kriisi- tai hätätilaan, joka uhkaa koko yhteiskunnan järjestäytyntä elämää ja vaikuttaa koko väestöön. Tapauksessa kansallisen hätätilan todettiin olevan olemassa sen nojalla, että Irlannissa toimi väkivaltaisiin ja perustuslainvastaisiin toimiin ryhtynyt salainen armeija sekä tämän armeijan ulkopoliittisesti vaarallinen toiminta Irlannin rajojen ulkopuolella. Lisäksi erilaisen terroritoiminnan jatkuva sekä huolestuttava lisääntyminen oli yksi peruste kansallisen hätätilan käsilläololle.³⁸

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin jatkoi samalla tulkintalinalla tapauksessa *Tanska, Ruotsi, Norja ja Alankomaat v. Kreikka (Kreikka-tapaus)*. Tämän tapauksen yhteydessä yleisen hätätilan käsitteelle luotiin neljä perusedellytystä.³⁹ Näiden edellytysten mukaan hätätilan tulee olla jo käsillä tai välittömästi uhkaamassa. Lisäksi hätätilan vaikutusten tulee vaarantaa järjestäytynyt yhteiskuntaelämä ja sen vaikutusten tulee koskea koko kansakuntaa. Viimeisen edellytyksen mukaan hätätilan tulee olla luonteeltaan niin poikkeuksellinen, etteivät

³⁵ Tuori 2011, s. 822.

³⁶ Heikkonen ym. 2018, s. 30.

³⁷ *Brannigan ja McBride v. yhdistynyt kuningaskunta* 1993, kohta 43.

³⁸ Tuori 1988, s. 107.

³⁹ Tuori 1988, s. 108.

sopimuksen muiden artikloiden mahdollistamat perusoikeusrajoitukset yleisen turvallisuuden ja järjestyksen sekä terveydenhuollon ylläpitämiseksi ole enää riittäviä.⁴⁰

Ensimmäinen perusedellytys luo mahdollisuuden toimivaltuuksien käytölle jo ennen kriisin konkretisoitumista. Juuri alkamassa tai minä hetkenä hyvänsä tapahtuva vaaraa aiheuttava tilanne täyttää välittömyyden vaatimuksen.⁴¹ Toinen perusedellytys koskee järjestäytyntä yhteiskuntaelämää. Sillä tarkoitetaan tässä yhteydessä valtion elinten toimintaa sekä alueellista että väestön koskemattomuutta.⁴² Kolmas edellytys viittaa kriisin alueellisuuteen. Tapaus Sakik ja muut v. Turkki lievensi vaatimusta koko kansakuntaa koskevasta hätätilasta. Tapauksen tulkintakäytännön nojalla on mahdollista, että poikkeukset koskevat vain osaa valtion alueesta eivätkä koko kansakuntaa.⁴³ Neljänneksi luodaan rajat lisätoimivaltuuksien käytölle. Kaikki kriisit tai uhat eivät vaadi poikkeusoloissa mahdollistettuja lisätoimivaltuuksia. Poikkeusolojen julistaminen on viimesijainen keino ja viranomaisille luodaan lisätoimivaltuuksia vain tilanteessa, jossa säännönmukaiset toimivaltuudet eivät ole riittäviä hallitsemaan kriisitilannetta.

Tapauksessa Irlanti v. Yhdistynyt kuningaskunta EIT katsoi 15 artiklan tulevan sovellettavaksi vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa. Harkintamarginaali kansakunnan elämää uhkaavan hätätilan määrittämiseksi katsottiin verrattain laajaksi. EIT huomautti, ettei valtion toimivalta ole rajaton. Tosin sanoen EIT päättää sopimusvaltion toimien oikeasuhtaisuuden kriisitilanteen välttämättä vaatimiin toimiin ja niiden laajuuteen. Lisäksi hätätila, joka on alueellisesti rajoittunut, voi uhata koko kansakunnan elämää. EIT katsoi tapauksessa, että terrori ja epäjärjestys Pohjois-Irlannissa oli 15 artiklan mukainen aito hätätila.⁴⁴

Samoin kuin edellä mainitussa tapauksessa EIT katsoi tapauksessa Aksoy v. Turkki, sille esitetyn aineiston perusteella, että Kaakkois-Turkissa esiintyvä terrorismitoiminta, sen erityinen laajuus ja vaikutus huomioiden, oli aiheuttanut kansakunnan henkeä uhkaavan yleisen hätätilan.⁴⁵

⁴⁰ Tuori 2011, s. 822.

⁴¹ Heikkonen ym. 2018 s. 31.

⁴² Heikkonen ym. 2018, s. 31.

⁴³ Sakik ja muut v. Turkki 1997, kohdat 36-39.

⁴⁴ Irlanti v. Yhdistynyt kuningaskunta 1978, kohdat 29-75 ja 205.

⁴⁵ Aksoy v. Turkki 1996, kohdat 69-70.

Muuhun oikeuskäytäntöön poikkeuksen tekee edellä mainittu Kreikka-tapaus. Sotilashallitus julisti Kreikkaan hätätilan vallankaappauksen jälkeen. Euroopan neuvoston ihmisoikeustoimikunnalle tehtiin valitus perustuen sotilasvallankaappauksen aikana ja sen jälkeen tehtyihin ihmisoikeusloukkauksiin. Toimikunta määritteli yleiselle hätätilalle edellä luetellut neljä perusedellytystä. Näiden perusedellytysten nojalla toimikunta totesi, ettei käsillä ollut hätätila uhannut Kreikan kansakunnan olemassaoloa. Sotilashallitus perusteli hätätilan perustuvan kommunistisen vallankaappauksen uhkaan, perustuslaillisen hallinnon sekä yleisen järjestyksen kriisitilaan. Lisäksi maassa oli toistuvia lakkoja, jotka olivat johtamassa maan konkurssitilaan ja väkivaltaa sisältävät mielenosoitukset anarkiaan. Toimikunta kuitenkin katsoi, etteivät hätätilan edellytykset täytyneet. Kommunistisen vallankaappauksen uhkaa ei pidetty ilmeisenä. Vaikka Kreikassa oli havaittavissa huoli poliittisten laitosten tulevaisuudesta ja hallituksen kyvystä pitää yllä yleistä järjestystä tai yhteiskunnan kehitystä, ei toimikunta katsonut vallitsevan kriisitilaa Kreikan perustuslaillisessa hallinnossa. Lisäksi toimikunta totesi, etteivät maassa vallitsevat lakot ja mielenosoitukset eronneet merkittävästi eräiden muiden Euroopan maiden olosuhteista. Toimikunta totesi, ettei Kreikassa ole käsillä yleinen hätätila, vaan levottomuudet voidaan hoitaa viranomaisten normaalein toimivaltuuksin. Poikkeuksellisesti ihmisoikeustoimikunta ei soveltanut tapauksessa laajaa harkintamarginaalia, vaan tutki tarkasti tapauksen olosuhteet.⁴⁶

3.2.2 Tulkintakäytännön lopputulemat

Oikeuskäytännöstä voidaan todeta, että poikkeusolojen toteamisessa EIT on useasti luottanut demokraattisten jäsenvaltioiden omaan arviointiin eikä tehnyt omaa laajaa arviointia hätätilasta. Ainoan poikkeuksen tältä osin näyttää muodostavan edellä kuvattu Kreikka-tapaus. Käytännön perusteella ainakin laajamittainen terrorismi, sen uhka ja merkittävä epäjärjestys täyttää vaatimukset, jotka 15 artikla asettaa.

Vaikka EIT on omassa oikeuskäytännössään luonut hätätilalle neljä perusedellytystä, se ei ole itse tutkinut kovinkaan tarkasti poikkeusolojen olemassaoloa. Se on jättänyt paljon harkintavaltaa jäsenvaltioille. Tästä on hyvä esimerkki Brannigan tapauksen perusteluissa. Niiden mukaan jäsenvaltion on oman kansakuntansa elämään liittyvän vastuunsa mukaisesti päätettävä uhkaako jokin yleinen hätätila tätä elämää. Jos uhka on käsillä, millaiset toimenpiteet ovat välttämättömiä hätätilan selvittämiseksi. Kansallisilla viranomaisilla on

⁴⁶ Tuori 1988, s. 108 ja Kreikka-tapaus kohdat 154–165.

kansainvälistä tuomioistuinta paremmat mahdollisuudet päättää hätätilan olemassaolosta sekä sen torjumiseksi tehtävien poikkeamisten laajuudesta ja luonteesta, koska kansalliset viranomaiset ovat suoraan tekemisissä kunkin hetken välittömien tarpeiden kanssa.⁴⁷

3.3 Poikkeusolot Suomen lainsäädännössä

3.3.1 Valmiuslaki 3 §

Valmiuslain 3 §:ssä määritellään suomalaisen valmiuslainsäädännön kannalta merkityksellisimmät poikkeusolot. Oikeudellisesti tunnistettuja poikkeusoloja suomessa 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;
- 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti; sekä
- 6) sellainen
 - a) julkisen vallan päätöksentekokykyyn;
 - b) rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen;
 - c) välttämättömien sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelujen saatavuuteen;
 - d) energian, veden, elintarvikkeiden, lääkkeiden tai muiden välttämättömien hyödykkeiden saatavuuteen;
 - e) välttämättömien maksu- ja arvopaperipalvelujen saatavuuteen;
 - f) yhteiskunnallisesti kriittisten liikennejärjestelmien toimivuuteen; tai
 - g) edellä a–f alakohdassa lueteltuja toimintoja ylläpitävien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuuteen

⁴⁷ Brannigan ja McBride v. yhdistynyt kuningaskunta 1993, kohta 43.

kohdistuva uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat tai joka muulla näihin vakavuudeltaan rinnastuvalla tavalla erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia.

3.3.2 Valmiuslaki ja hybridi-vaikuttaminen

15.7.2022 voimaan tullut lakimuutos päivitti valmiuslain vastaamaan myös mahdollisia hybridiuhkia. Tätä edeltävä valmiuslaki oli vuodelta 2012. Edeltävän valmiuslain säätämisen jälkeen Suomen turvallisuusympäristö on huomattavalla tavalla muuttunut. Tämä on osaltaan vaikuttanut siihen, että valmiuslain poikkeusolojen määritelmä ei vastannut tarpeita, joita nykyaikana vaaditaan. Tämän vuoksi oli aiheellista, ettei valmiuslain määritelmä kata niitä kaikkia tilanteita, joissa on tarpeen hyödyntää valmiuslain luomia lisätoimivaltuuksia.

Valmiuslain ajantasaisuus sekä viranomaisten mahdollisuus varautua yhteiskuntaa uhkaaviin tekijöihin tehokkailla ja oikeasuhtaisilla keinoilla olivat vaikuttimina lainsäädäntömuutoksen taustalla.⁴⁸ Viime aikoina tapahtuneet radikaalit muutokset suomen turvallisuusympäristössä liittyvät Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan. Tämä tulee vaikuttamaan vielä pitkään sekä Suomen että koko Euroopan turvallisuusrakenteisiin. Turvallisuustilanteen epävarmuus sekä sen vaikea ennustettavuus tai ennakoitavuus on seurausta hyökkäyssodasta. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden raja on häilynyt.⁴⁹ Toisena tärkeänä turvallisuusympäristöön vaikuttavana muutostekijänä on huomioitava jatkuvasti lisääntyvä hybridi-vaikuttaminen. Se on jatkuvasti kehittyvää ja monimutkaistuvaa vaikuttamista, jonka eri muotoja on tänä päivänä vaikea ennakoita tai tunnistaa.⁵⁰

Uudet uhkakuvat ja muuttunut turvallisuusympäristö on osittain huomioitu Suomen normaaliolojen lainsäädännössä. Tästä huolimatta katsottiin, että normaaliolojen sääntely ei ole riittävä vastaamaan kaikkein vakavimpiin vaikutuksiin, joita hybridi-vaikuttaminen luo. Tämä johti valmiuslain poikkeusolomääritelmän täydentämiseen ja valmiuslain tuomien lisätoimivaltuuksien tarkasteluun hybridi-vaikuttamisen näkökulmasta. Hallituksen esitys kuitenkin korostaa, että pääsääntöisesti hybridiuhkiin varaudutaan ja vastataan normaaliolojen lainsäädännön mahdollistamin keinoin.⁵¹ Vuoden 2022 lakiuudistus koski vain pientä osaa valmiuslain uudistamistarpeista, eikä sen vuoksi poistanut lain kokonaisuudistuksen tarvetta.⁵²

⁴⁸ OM0220:00/2022

⁴⁹ HE 63/2022 vp.

⁵⁰ HE 63/2022 vp.

⁵¹ HE 63/2022 vp.

⁵² <https://oikeusministerio.fi/valmiuslaki-uudistuu>

Suomen turvallisuusympäristön äkillinen muutos Venäjän hyökkäyssodan seurauksena oli syynä oikeusministeriön päätökselle aloittaa kiireellinen valmistelu valmiuslain poikkeusolojen määritelmän osalta. Tarkoituksena oli, että valmiuslaki ottaisi paremmin huomioon myös erityisen vakavan hybridivaikuttamisen.⁵³ Valmiuslain poikkeusolomääritelmää täydennettiin säännöksellä, joka käsitti myös hybridivaikuttamisen huomattavan vakavat muodot. Hallituksen esityksessä täydentämisen tavoitteeksi mainitaan varmistuminen siitä, että tarvittaessa valmiuslain luomia lisätoimivaltuuksia voidaan ottaa käyttöön sellaisissa hybridiuhkatilanteissa, joissa yhteiskunnan toimintakykyä taikka väestön turvallisuutta ja elinmahdollisuuksia erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarannetaan tai heikennetään. Lisäksi tavoiteltiin perustuslain vaatimuksien huomioimista täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säädettäessä uudesta poikkeusolojen määritelmästä sekä tähän liittyvistä viranomaisten toimivaltuuksista.⁵⁴

Hybridivaikuttamista itsessään voidaan pitää melko epämääräisenä käsitteenä ja sille on vaikea löytää määritelmää, joka kansainvälisesti olisi hyväksytty yhteiseksi määritelmäksi. Hybridivaikuttamisen alle voidaan liittää muun muassa hybridiuhka, hybridisodankäynti ja hybridioperaatio.⁵⁵ Hybridivaikuttamista kuvataan valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa sellaiseksi toiminnaksi, ”jossa valtiollinen tai muu ulkoinen toimija pyrkii vaikuttamaan samanaikaisesti tai jatkumona suunnitelmallisesti ja eri keinoja käyttäen kohteen haavoittuvuuksiin omien tavoitteiden saavuttamiseksi”.⁵⁶ Hybridivaikuttamisella yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa tarkoitetaan toimintaa, jolla omien tavoitteiden saavuttamiseksi käytetään erilaisia keinoja, joissa kohteen heikkouksia hyödynnetään.⁵⁷ Hybridivaikuttamiseen olennaisesti liittyviä tekijöitä ovat erilaiset poliittiset, taloudelliset ja sotilaalliset keinot. Lisäksi tähän voidaan luetella informaatio- ja kybervaikuttaminen. Moniulottuvuuden vuoksi on usein ongelmallista määrittää hybridivaikuttaminen hyökkäykseksi, joka kohdistuu valtioon. Tyyppitilanteena se, ettei tekijä myönnä toimintaansa eikä sen tavoitetta vahingoittaa toista valtiota. Hybridivaikuttamisen tunnistamista vaikeuttaa erilaisten vaikutuskeinojen määrä ja niiden sekoitukset, joista osa on laillisia ja osa laittomia keinoja.⁵⁸

⁵³ HE 63/2022 vp.

⁵⁴ OM0220:00/2022.

⁵⁵ VNpp, 2.11.2017.

⁵⁶ Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko 2020:30, s.14.

⁵⁷ VNpp, 2.11.2017.

⁵⁸ HE 63/2022 vp.

Hybridivaikuttaminen ja sen lisääntyminen johtivat väistämättä valmiuslain uudistamistarpeeseen. Epäselväksi kuitenkin jää, kattaako uudistettukaan valmiuslaki ja sen poikkeusolojen määritelmä kaikkia mahdollisia tilanteita, jotka voisivat oikeuttaa viranomaisten lisätoimivaltuuksien käyttöön. Tässäkin tilanteessa taloudelliset keinot jäävät hyvinkin avonaiseksi. Kansalliset viranomaiset EIT:n laajan harkintavallan valossa joutuvat erilaisissa tilanteissa päättämään millainen hätätila on riittävä uhkaamaan koko yhteiskuntajärjestystä ja kansakunnan olemassa oloa.

3.3.3 Suomen perustuslaki 23 §

Tärkein valmiuslainsäädäntöä ja sen rajoja määrittävä säännös on perustuslain 23 §, jossa säädetään perusoikeuspoikkeuksista poikkeusoloissa. Perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn 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 kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden mukaisia. Säännöksestä voidaan huomata, että poikkeusolojen tarkempi määritelmä on jätetty lainsäätäjän tehtäväksi. On kuitenkin huomattava säännöksen esitöiden erityinen korostus siitä, että poikkeusoloilla tarkoitetaan säännöksen yhteydessä samaa kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisältämällä yleisen hätätilan käsitteellä.⁵⁹

Vuoden 2012 perustuslain tarkastelun myötä muutettiin sen sisältämää poikkeusoloja koskevaa sääntelyä. Poikkeusolojen määritelmää yksinkertaistettiin ja sisältöä pyrittiin muuttamaan sanallisesti vastaamaan paremmin kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja niiden määräyksiä liittyen kansalliseen hätätilaan. Kansakuntaa vakavasti uhkaavat poikkeusolot lisättiin perustuslain poikkeusolomääritelmään ja tämän johdosta se sisältää nykyään aseellisen hyökkäyksen tai sitä vakavuudeltaan vastaavan uhan lisäksi erilaiset luonnonmullistukset sekä pandemiat.⁶⁰ Ennen perustuslain tarkastamista perustuslain sisältämät rajat perustuslaista poikkeamiselle voidaan nähdä melko ahtaina. Perustuslain 23 §:n mukainen poikkeusolojen määritelmä piti sisällään vain aseellisen hyökkäyksen sekä siihen vakavuudeltaan rinnastuvat poikkeusolot. Toisin sanoen se jätti ulkopuolelle kaikki

⁵⁹ Heikkonen ym. 2018, s. 9.

⁶⁰ HE 60/2010 vp.

muut kriisitilanteet.⁶¹ Voidaan siis todeta, että esimerkiksi pandemiat, suuronnettomuudet ja vakavat taloudelliset kriisit jäivät säännöksen poikkeusolomääritelmän ulkopuolelle. Tosin edelleen puhtaasti taloudelliset kriisit tai laajat työtaistelutoimenpiteet jäävät poikkeusolojen määritelmän ulottumattomiin.⁶²

Tarkasteltaessa säännöksen nykyistä sanamuotoa, voidaan huomata, että suurin muutos on säännökseen lisätty mahdollisuus laissa säädetyin valtuuden nojalla säätää tilapäisiä poikkeuksia perusoikeussäännöksistä valtioneuvoston asetuksin. Perusoikeuksista voidaan nykyisen perustuslain mukaan poiketa tavallisella lailla ilman poikkeuslakimenettelyä. Myös tilapäisten poikkeuksien säätäminen perusoikeuksista on mahdollista valtioneuvoston asetuksella, kuitenkin vain erityisistä syistä ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattuna.⁶³ Tällainen erityinen syy voi olla esimerkiksi viranomaisten välttämättömien poikkeuksellisten toimivaltuuksien ennustettavuuden vaikeus taikka asian luonteen edellyttämän sääntelyn merkittävä yksityiskohtaisuus. Täsmällisen soveltamisalan vaatimus on täytettävissä esimerkiksi toiminnan, soveltamisaja tai alueen tarkkarajaisuudella. Säännöksen nojalla ei ole mahdollista säätää tavallisen lain nojalla poikkeuksia muihin perustuslain säännöksiin vaan se koskee ainoastaan poikkeuksia perusoikeuksista. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että perusoikeuksia koskevia tilapäisiä poikkeuksia ei ole mahdollista perustaa lakia alemman tasoiseen sääntelyyn vaan niiden tulee ilmetä suoraan laista.⁶⁴ Lisäksi aina otettava huomioon EIS 15 artiklan sekä KP-sopimuksen luomat ehdottomat oikeudet, joista ei ole mahdollista poiketa.

3.4 Perustuslakivaliokunnan käytäntö

3.4.1 Valmiuslain 3 §:n poikkeusolomääritelmä

Perustuslakivaliokunta on useasti ottanut kantaa valmiuslain 3 §:n poikkeusolomääritelmään ja arvioinut muun muassa valmiuslain perustuslaillisia ongelmakohtia. Perustuslakivaliokunta on todennut, että poikkeusolomääritelmät eivät valmiuslain säätämisen yhteydessä täyttäneet perustuslain 23 §:n asettamia vaatimuksia. Muun ohessa tämän vuoksi valiokunta puolsi selvitettäväksi perustuslain muutostarvetta.⁶⁵

⁶¹ Perustuslain tarkastamiskomitean mietintö, 10.2.2010, s. 60–63.

⁶² PeVM 9/2010 vp.

⁶³ PeVM 9/2010 vp.

⁶⁴ Saraviita 2011, s. 302-305.

⁶⁵ PevL 6/2009 vp, s. 4 ja 18.

Selvitystyön pohjalta vaatimus kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen vakavuudesta korvasi aiemmin perustuslain poikkeusolomääritelmästä ilmenneen ”vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettava” määreen. Perustuslain uudistamisen jälkeen, poikkeusolojen määritelmää on pyritty tuomaan lähemmäs kansainvälisiä sopimuksia. Perustuslain 23 §:n mukaisella kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen vakavuudella tarkoitetaan samaa kuin yleisen hätätilan käsitteellä kansainvälisissä sopimuksissa.⁶⁶

Perustuslain muuttamisen yhteydessä on todettu, että pandemiat sekä erilaiset luonnonmullistukset sopivat yleisen hätätilan määritelmään. Valmiuslain 3 §:n 4 ja 5 kohdan mukaiset poikkeusolot eivät perustuslain 23 §:n muutoksen jälkeen aiheuta perustuslain näkökulmasta ongelmia. Näissä poikkeusoloissa kansainvälisten sopimusten edellyttämä vakavuuden taso on läsnä ja siten niissä voidaan soveltaa poikkeuslainsäädäntöä.⁶⁷

Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan, perustuslain uudistuksenkaan jälkeen yksinomaan taloudelliset poikkeusolot eivät täytä perustuslain 23 §:ssä mukaisia poikkeusoloja. Lisäksi tarkasteltaessa Euroopan ihmisoikeussopimusta yksinomaan taloudellisen kriisin käsite nousee keskeiseksi kriteeriksi. Tämän kriteerin kannalta on syytä tarkastella valmiuslain 3 §:n 3 kohdan mukaisia poikkeusoloja. On keskityttävä tarkastelemaan taloudellisten ongelmien ja sosiaalisen kriisin suhdetta. Tarkempi tarkastelu auttaa ymmärtämään täyttääkö taloudellinen kriisi yleisen hätätilan käsitteen.⁶⁸ Valmiuslain 3 §:n 3 kohdan mukaan on kyse poikkeusoloista, kun väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuu erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat.

Lainkohdan perustelujen mukaan tällaisesta tilanteesta saattaa olla kysymys silloin kun esimerkiksi tietoteknisten tai logististen järjestelmien toimivuutta ei voida taata. Yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömillä toiminnoilla tarkoitetaan sellaisia toimintoja, joita ilman väestön elinmahdollisuudet ja toimeentulo heikkenevät merkittävästi.⁶⁹

Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan esimerkiksi tieto- ja viestintäohjelmiin kohdistuvat

⁶⁶ Heikkonen ym. 2018, s. 77.

⁶⁷ Heikkonen ym. 2018, s. 77.

⁶⁸ Heikkonen ym. 2018, s. 77

⁶⁹ HE 3/2008 vp, s. 33.

erityisen vakavina pidettävät hyökkäykset mahdollisesti aiheuttavat valmiuslain 3 §: 3 kohdassa mainitut poikkeusolot.⁷⁰

Valiokunnan mukaan lainkohta on verrattain sisällöltään laaja ja epämääräinen. Perustuslain kannalta ongelma on täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus. Näin laajan ja epämääräisen lainkohdan osalta ei voida tarpeeksi tarkasti lain tasolla määritellä poikkeusolojen julistamiseen johtavia tilanteita. Valiokunta pitää ilmeisenä, etteivät esimerkiksi tavanomaisena pidettävä vakava taloudellinen laskukausi tai laaja työtaistelutoimenpide voi olla perusteena kansalliselle hätätilalle ja sitä kautta valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotolle. Lain kohtaa on sen laajuuden vuoksi valiokunnan mukaan tulkittava supistavasti.⁷¹ Ongelma ei kuitenkaan ole poistettavissa ainoastaan tulkinnan keinoin. Lakia tulee uudistaa vastaamaan kansainvälisten sopimusten määritelmää.

3.4.2 Kansallisen hätätilan määritelmä suhteessa taloudellisiin kriiseihin

Perustuslain 23 §:n edellytyksenä perusoikeuksista tehtäville poikkeuksille ovat Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Valmiuslain poikkeusolomääritelmä suhteessa kansainvälisiin sopimuksiin aiheuttaa ongelmia. Missä määrin esimerkiksi taloudellinen kriisi täyttää sopimusten ja oikeuskäytännön vaatimukset. Sopimusteksteistä tämä ei ole suoraan johdettavissa, vaan poikkeusolojen määritelmä on sopimuksissa jätetty avoimeksi. Kriisin laajuus ja vakavuus suhteessa sen alkuperään vaikuttaa olleen sopimuksen valmistelijoille etusijalla.⁷²

Kansainvälisiin sopimuksiin on vedottu esimerkiksi luonnonkatastrofien yhteydessä, eikä tällaiset tilanteet ole aiheuttaneet muiden sopimusvaltioiden huomautuksia poikkeuslausekkeen soveltamisesta näissä tilanteissa. Taloudelliset poikkeusolot puolestaan muodostavat hankalamman tilanteen. Myös taloudellisia kriisejä koskee edellä mainittu laajuuden ja vakavuuden suhde kriisin alkuperään. Taloudellisperäisiä kriisejä ei sanamuotonsa puolesta voida sulkea suoraan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten poikkeusolojen määritelmän ulkopuolelle. EIT:n oikeuskäytännössä ei kuitenkaan ole

⁷⁰ PeVL 6/2009, s. 4.

⁷¹ PeVL 6/2009, s. 4

⁷² Heikkonen ym. 2018, s. 37.

käsitelty taloudellisia seikkoja koskevia poikkeusolosuhteita eikä jäsenmaiden puolesta ole vedottu 15 artiklaan niiden toimesta.⁷³

Kansainvälisten sopimusten sanamuoto ja tulkintakäytäntö poikkeusolojen osalta edellyttävät yhteiskuntajärjestyksen olemista vaakalaudalla tavalla tai toisella. Lisäksi edellytetään, ettei tilanne ole enää hallittavissa tavallisin toimivaltuuksin. Nämä huomioon ottaen on kuitenkin mahdollista, että vakavat yhteiskunnan vakauteen vaikuttavat taloudellisperäiset kriisit täyttävät kansainvälisten ihmisoikeussopimusten poikkeusolomääritelmän.⁷⁴ Pelkästään taloudellisten intressien horjuttaminen ei kuitenkaan riitä, vaan kriisin tulee heijastua myös muihin yhteiskuntaelämän osiin. Taloudellisperäinen kriisi voi uhata myös muita valtion keskeisiä toimintoja sekä peruseriaatteita. Tältä osin onkin huomioitava taloudellinen kriisi linkitettyä yhdessä yhteiskunnan muuhun kriisiin.⁷⁵

Olosuhteiden vaikuttaessa vakavasti kansalaisten elämään ja hyvinvointiin sekä maan yleiseen järjestykseen, taloudelliset poikkeusolot on mahdollista arvioida tapauskohtaisesti.

Esimerkiksi Islannin pankkikriisin aikaan spekulointiin EIS 15 artiklan suhdetta tilanteeseen. Kun otettiin huomioon EIT:n oikeuskäytännön harkintamarginaali, oli mahdollista, että Islanti voisi pätevästi vedota artiklaan. Oli kyse tilanteesta, jossa julkinen järjestys ja perustarvikkeiden maahantuonti oli vaarassa. Kyseessä oli taloudellisperäinen kriisi, joka oli muuttunut yhteiskunnan perusrakenteisiin asti ulottuvaksi kriisiksi.⁷⁶

Poikkeusololausekkeiden soveltaminen tällaisissa taloudellisissa kriiseissä kansainvälisten sopimusten suhtautumisen osalta epäselvä. Selvästi ainakin tietyt kriteerit täyttävä kriisi puoltaa niiden käyttämistä. Tämä näkökulma vahvistuu, kun se yhdistetään EIT:n oikeuskäytännössä esiin tulleeseen sopimusvaltion laajaan harkintamarginaaliin.

⁷³ Heikkonen ym. 2018, s. 37.

⁷⁴ Kreikka-tapaus, kohta 113.

⁷⁵ Heikkonen ym. 2018, s. 37.

⁷⁶ Heikkonen ym. 2018, s. 37.

4 Johtopäätökset

4.1 Valmiuslain 3 § 3 kohdan mukaiset poikkeusolot

Kuten edellä todettu valmiuslain 3 §:n 3 kohdan mukaan on kyse poikkeusoloista, kun väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuu erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat. Lainkohdasta ei selkeästi käy ilmi, että yksinomaan taloudelliset kriisit eivät oikeuta poikkeusolotoimivaltuuksien käyttöä. Kohdan muotoiluista pitäisi tulla esiin kriisin ei-taloudellinen ulottuvuus ja ottaa huomioon taloudellisperäisen kriisin linkittyminen laajempaan yhteiskunnalliseen kriisiin. Jotta taloudelliset kriisit johtaisivat poikkeusolotoimivaltuuksien käyttöön, kriisin on ulotuttava myös muihin yhteiskuntaelämän osiin. Tarvitaan siis toisin sanoen yhteiskunnallinen ja sosiaalinen ulottuvuus.

Puhuttaessa lainkohdan mukaisista poikkeusoloista, jotka ovat yhteydessä ”maan talouselämän perusteisiin” tai ”väestön toimeentuloon”, tulee kansainväliset sopimukset ottaa paremmin huomioon. Tällaisissa tapauksissa tulisi puhua kansakuntaa uhkaavista kriiseistä, eikä puhtaasti vain taloudellisista kriiseistä. Valmiuslain 3 §:n 3 kohtaa tulisi muotoilla uudestaan ja ottaa uudessa muotoilussa huomioon edellä mainitut seikat.

Edellä on selostettu perustuslakivaliokunnan sekä kansainvälisten sopimusten tulkintakäytäntöä. Tämä käytäntö tulee ottaa huomioon ja pyrkiä muotoilemaan lainkohta vastaamaan paremmin näitä käytäntöjä. Lainkohdassa voitaisiin esimerkiksi määritellä mitä kuuluu väestön toimeentulon perusteisiin tai mitkä asiat jäävät sen ulkopuolelle. Kuten edellä on käynyt ilmi ainakaan taloudellinen pitkäaikainen laskukausi tai työtaistelutoimenpide ei täytä poikkeusolojen määritelmää. Lainkohta tarvitsee lisää tämän kaltaista määrittelyä.

Toinen vaihtoehto on luopua taloudellisista poikkeusoloista osana valmiuslain poikkeusolomääritelmää. Taloudellisperäiset tai taloudellisuonteiset poikkeusolot aiheuttavat eniten hankaluutta suhteessa perustuslain 23 §:n soveltamisalan laajentamiseen. Nämä kriisit aiheuttavat liiallisen etäännyttämisriskin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten hätätilamääritelmästä. Pahimmassa tapauksessa ei enää liikuta ihmisoikeusvelvoitteista poikkeamisen piirissä, vaan lähinnä ihmisoikeuksien rajoitusten ympärillä.

4.2 Poikkeusolomääritelmän tulkinta

Kuten edellä on käynyt ilmi, perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut omassa tulkintakäytännössään, että taloudelliset kriisit eivät yksinään täytä perustuslain 23 §:n mukaista poikkeusolomääritelmää. Tämä tulkinta vastaa lisäksi kansainvälistä oikeutta ja sen tulkintakäytäntöä. Suurempi ongelma on perustuslakivaliokunnan tulkinta perustuslain mukaisten poikkeusolojen suhteesta valmiuslain 3 §:n 3 kohtaan.

Edellä on kuitenkin tarkasteltu Euroopan ihmisoikeussopimusta ja sen oikeuskäytäntöä suhteessa erilaisiin poikkeusoloihin. On tärkeää huomata, että EIS ei sulje pois taloudellisten kriisien aiheuttamia poikkeuksia perusoikeuksista. Tällaisissa tilanteissa vaatimuksena on kriisin ulottuvuus muuhun yhteiskuntaelämään. Tulkinnallisilla muutoksilla voidaan valmiuslain 3 §:n 3 kohtaa tarkastella tässä valossa. Tässä lainkohdassa ei myöskään suoranaisesti tarkoiteta yksinomaan taloudellista kriisiä. Kyseessä on kriisi, joka linkittyy yhteiskuntaelämän muillekin osille. Voidaan siis katsoa lainkohdan olevan muotoiltu epäonnistuneesti. Lainkohtaa voidaan tulkita siten, ettei kyseessä ole pelkästään taloudelliset intressit vaan kokonaisuutena arvioiden koko yhteiskuntaa koskevat intressit.

Lisäksi on syytä ottaa huomioon tulkinnan ja konkreettisten olosuhteiden luomat erot. Poikkeusolojen konkreettiset olosuhteet ovat aina keskeisessä roolissa, joten on mahdotonta rajata kaikki taloudelliset kriisit poikkeusolomääritelmän ulkopuolelle. Vaikka kaikki taloudellisperäiset kriisitilanteet eivät täyttäisi valmiuslain 3 §:n 3 kohdan poikkeusoloja, on olemassa sellaisia taloudellisia kriisitilanteita, joissa se täyttyy. On siis syytä kiinnittää myös huomiota valmiuslain 3 §:n 3 kohdan tulkintaan ja sitä voitaisiinkin muuttaa vastaamaan enemmän sitä, mitä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitetaan yleisen hätätilan käsitteellä.

4.3 Hybridivaikuttaminen ja taloudelliset kriisit

Kuten aiemmin mainitsin kansallinen turvallisuustilanne ja -ympäristö vaikuttaa olevan jatkuvan muutostilan kohteena, ja suunta on valitettavasti ainakin osaksi nykyistä huonompi. Valtiot löytävät jatkuvasti uusia erilaisia keinoja, joilla pyritään luomaan muille valtioille entistä isompaa painetta. Tämä paine helpottaa valtioita saavuttamaan omat tavoitteensa muiden valtioiden kustannuksella. Hybridivaikuttaminen yhdistelee tavanomaisia ja epätavanomaisia keinoja, ja vaikuttamisyrietykset kohdistuvat jatkuvasti myös yhteiskunnan taloudelliseen rakenteeseen. Valitettavasti myös Suomeen kohdistuva hybridivaikuttaminen ja

sen eri muodot vaikuttavat lisääntyvän myös tulevaisuudessa merkittävästi. Nämä taloudelliset iskut saattavat osua tuntuvasti Suomen kansantalouteen.

Valmiuslain kokonaisuudistuksessa tulee ottaa huomioon nyt kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja EIT:n luoma oikeuskäytäntö, jossa kansallisen hätätilan käsitteestä voidaan vetää jonkin asteisia johtopäätöksiä. Jos yhteiskunta järjestys on vaakalaudalla eikä kriisiä voida hallita tavallisin toimivaltuuksin, tulee pohtia kysymystä siitä, onko esimerkiksi puhtaasti taloudellisen kriisin ollessa käsillä tärkeämpää kriisin alkuperä vai kriisin laajuus ja vakavuus.

