

Johannes Heikkinen – Pauli Kataja – Juha Lavapuro –
Janne Salminen – Mira Turpeinen

**Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeus-
oloissa: Valtiosääntöoikeudellinen koko-
naisarvio valmiuslain ja perustuslain
23 §:n suhteesta**

Marraskuu 2018

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 64/2018

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 15.11.2018
Tekijät	Johannes Heikkinen – Pauli Kataja – Juha Lavapuro – Janne Salminen – Mira Turpeinen
Julkaisun nimi	Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntö-oikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018
Asiasanat	Perustuslaki, valmiuslainsäädäntö, poikkeusolot, poikkeuslaki
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	
Julkaisuaika	Lokakuu, Sivuja 116 Kieli suomi 2018

Tiivistelmä

Tutkimuksessa paneudutaan Suomen perustuslain ja tämänhetkisen poikkeuslakina voimassa olevan valmiuslain suhteeseen. Sen yhtenä tarkoituksena on tarkastella niitä seikkoja, joihin olisi puututtava mahdollisessa tulevassa lainsäädäntötyössä, jotta valmiuslain poikkeuslakipohjaisuus saataisiin samalla muutettua. Tutkimuksessa tuodaan esiin, kuinka keskeisesti Suomen perustuslain perusoikeuksia poikkeusoloissa koskeva sääntely on kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sidottua. Lisäksi esitetään vertailuja vastaavista muista eurooppalaisista sääntelymalleista. Erityisesti ensiksi mainitulla seikalla on myös aineellista merkitystä sen osalta, minkä sisältöiseksi valmiuslakia voidaan muuttaa ylipäätään.

Valmiuslain voimassaollessa perustuslakia on muutettu niin, että valmiuslain tapaisessa sääntelyssä olisi helpommin täytettävissä perustuslain asettamat vaatimukset. Silti perustuslaki asettaa täysin perustellusti korkeat vaatimukset esimerkiksi sille, millaisissa poikkeusoloissa ja millä tavoin lainsäädäntövallan delegointia soveltaen perusoikeuksista voidaan poiketa. Näistä vaatimuksista on pidettävä kiinni, ja näin ollen valmiuslakia muutettaessa tulee kiinnittää huomiota perustuslain asettamiin sisällöllisiin vaatimuksiin. Tutkimuksessa tuodaan esille, minkälaisia sisällöllisiä muutoksia perustuslaki ja sen taustalla oleva kansainvälinen normisto edellyttävät valmiuslakiin. Nämä muutostarpeet koskevat poikkeusolomääritelmää, ennen kaikkea niin sanotun puhtaan taloudellisen kriisin osalta, sekä miltei kauttaaltaan laissa olevia delegointeja. Näiden kahden suuremman muutosehdotuksen ohella tutkimus osoittaa myös eräitä muita muutostarpeita. Lisäksi ottaen huomioon delegointia koskevat muutostarpeet, tutkimus tuo myös esille vaihtoehtoisen näkökulman siitä, kuinka delegointia ja niiden laajuutta koskevat ongelmat voitaisiin mahdollisesti ratkaista erilaisella sääntelymallilla.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2018 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokaytoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 15.11.2018		
Författare	Johannes Heikkonen – Pauli Kataja – Juha Lavapuro – Janne Salminen – Mira Turpeinen		
Publikationens namn	Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarviointi valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 64/2018		
Nyckelord	Grundlag, beredskapslagstiftning, undantagsförhållanden, undantagslagstiftning		
Publikationens delar /andra producerade versioner			
Utgivningsdatum	Oktober, 2018	Sidantal 116	Språk finska

Sammandrag

Forskningen ifråga fokuserar på förhållandet mellan Finlands grundlag och beredskapslagen, som i dagens läge är i kraft som en så kallad undantagslag. Därför forskas det även möjligheter att i fortsättningen ändra beredskapslagen så att den i framtiden skall uppfylla grundlagens olika krav. Av forskningen framkommer det centrala sättet på vilket grundlagen och dess tolkning även för den här delen är ihopkopplad samt bunden med de internationella människorättskonventionerna. Därtill reflekteras regleringssättet vid samtliga europeiska länder. Speciellt det förnämnda har även materiell relevans vid övervägningen av olika ändringsmöjligheterna av beredskapslagstiftningen i Finland.

Det skall noteras att grundlagen har ändrats så att beredskapslagstiftningen bättre än tidigare skulle uppfylla de krav som grundlagen har för en sådan lagstiftning. I varje fall sätter grundlagen höga men nödvändiga krav, till exempel, på vilka omständigheter och på vilket sätt vid kriserna undantag från grundlagen kan göras. Man skall hålla fast vid dessa krav. Att ändra beredskapslagen så att den uppfyller grundlagens kravförutsätter betydliga materiella ändringar i lagen. Framför allt ändringarna behövs på definieringen av de ekonomiska kriserna i lagen, samt normutgivandet genom delegeringen nästan i sin helhet. Därtill bör observeras den möjligheten att lagstiftaren i detta sammanhang inte överhuvudtaget skulle lita på så extensiv delegering av normgivningen. Forskningen visar även vissa andra ändringsbehov.

Den här publikationen är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2018 (tietokayttoon.fi/sv).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 15.11.2018		
Authors	Johannes Heikkonen – Pauli Kataja – Juha Lavapuro – Janne Salmi- nen – Mira Turpeinen		
Title of publication	Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudelli- nen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta		
Name of series and number of publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 64/2018		
Keywords	Constitution, Emergency Powers Act, Crises, Exceptive Enactment		
Other parts of publication/ other produced versions			
Release date	October, 2018	Pages 116	Language Finnish

Abstract

The research focuses on the relationship between the Constitution of Finland on the one hand and the Emergency Powers Act on the other. The current Emergency Powers Act is in force as a so-called exceptive enactment. Because exceptive should be avoided according to current constitutional doctrine, the research examines possibilities of changing the Emergency Powers Act in a way that it would fulfil the requirements set by the Constitution. The research shows that the Constitution and its interpretation is closely connected with the international human rights conventions even in this area of law. Especially human rights conventions have material relevance in considering various possibilities of change of the emergency laws in Finland. In addition, the research also analyses various ways of regulating emergency situations in different European states.

It needs to be noticed the Constitution has been amended so that the emergency powers legislation could meet the criteria set by the Constitution. Nevertheless, the Constitution still demands high yet necessary requirements, for example, regarding circumstances and ways of derogating from the Constitution under different crises. These requirements must be respected by the legislator. According to the findings of the research, the Emergency Powers Act should be totally revised in order to fulfil the criteria set by the Constitution. Foremost, changes are needed in the definition of the economic crises meant in the Act and the delegation of legislative powers from the Parliament to the executive powers. In addition, reliance on the delegation of powers should be reduced. The research indicates even other needs for amendment of the Act.

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2018 (tietokayttoon.fi/en).

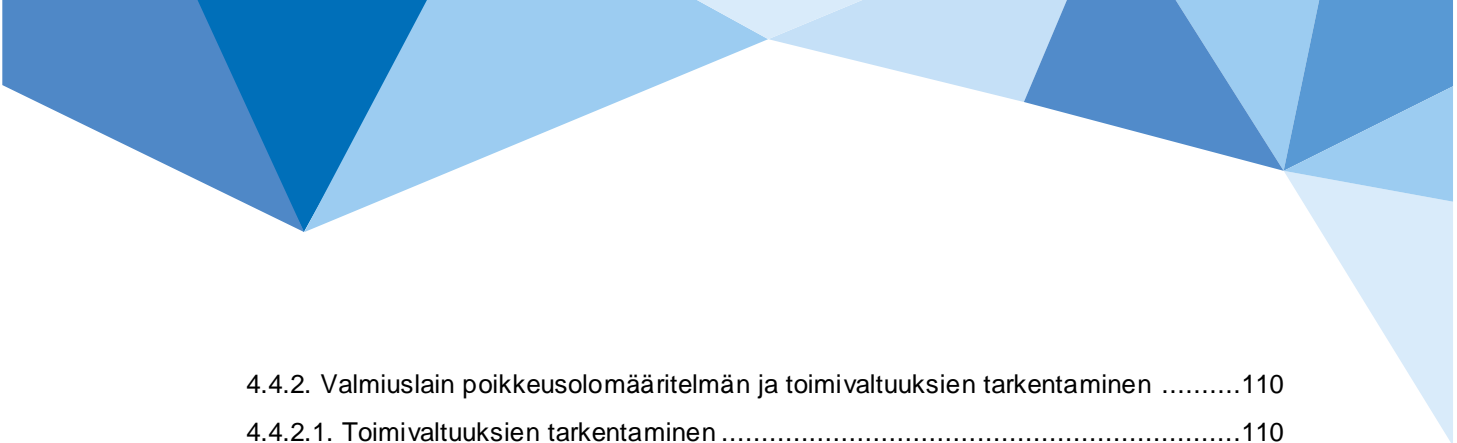
The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



SISÄLLYS

1. Johdanto	8
1.1. Tutkimuksen tausta ja tarkoitus	8
1.2. Kysymyksenasettelut ja lähestymistapa	11
2. Poikkeusolojen sääntelyn tausta ja tavoite	13
2.1. Johdanto	13
2.2. Poikkeusolojen sääntely Suomessa	15
2.2.1. Suomen poikkeusolosääntelyn historia ja kehitys	15
2.2.2. Nykytila	18
2.3. Valmiuslain keskeinen sisältö	19
2.3.1. Rakenne	19
2.3.2. Valmiuslain yleiset säännökset (lain I osa)	20
2.3.3. Valmiuslain toimivaltuudet poikkeusoloissa (lain II osa)	23
3. Poikkeusolot kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, EU-oikeudessa ja eurooppalaisissa valtiosäännöissä	26
3.1. Poikkeusolot kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa	26
3.1.1. Yleistä poikkeusolojen sääntelystä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa .	26
3.1.2. Poikkeuslausekkeet pääpiirteissään	29
3.1.3. Poikkeusolojen määritelmä	30
3.1.4. Välttämättömyysvaatimus	33
3.1.5. Muut kansainväliset velvoitteet	35
3.1.6. Oikeudet, joista ei voi poiketa (non-derogable rights)	36
3.1.7. Ilmoitusvelvollisuus	36
3.1.8. Arviointia: kansainvälisten sopimusten merkitys perustuslain 23 §:n ja valmiuslain kannalta	37
3.2. Valmiuslainsäädäntö ja EU-oikeus	39
3.2.1. Tausta	39
3.2.2. EU-oikeuden nykyiset sopimusmääräykset	40
3.2.3. Perusvapaudet ja niistä tehtävät poikkeukset	41
3.2.3.1. Tavaroiden vapaa liikkuvuus	41
3.2.3.2. Muut perusvapaudet	43
3.2.3.3. EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä	43

3.2.3.4. Taloudellisen ja ei-taloudellisen välinen rajanveto	46
3.2.4. EU-oikeuden yleiset turvallisuuspoikkeukset	48
3.2.4.1. Aluksi	48
3.2.4.2 EUT-sopimuksen 347 artikla	49
3.2.4.3. EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä	49
3.2.4.4. Komissio vastaan Helleenien tasavalta (C-120/94)	52
3.2.5 Poikkeaminen EU-oikeudesta, EU-sopimuksen 4 artikla ja perusoikeudet	55
3.3. Poikkeustilan valtiosääntöinen sääntely Euroopassa	58
3.3.1. Vertailun merkitys ja poikkeustilaa koskevat keskeiset kysymykset	58
3.3.2. Valtiosääntöisten ratkaisujen perusmuodot ja -asteet	61
3.3.3. Erilaisia poikkeustilasääntelyjä	63
3.3.3.1. Ruotsi	63
3.3.3.2. Norja	65
3.3.3.3. Tanska	67
3.3.3.4 Saksan liittotasavalta	68
3.3.3.5 Ranska	69
3.3.5. Finanssi- ja talouskriisi Euroopassa ja poikkeustilasääntely	71
3.3.5.1. Islanti	72
3.3.5.2. Kreikka	73
3.3.5.3. Espanja	74
3.3.5.4. Italia	74
3.3.6. Lopuksi	76
4. Valmiuslain perustuslailliset ongelmakohdat ja näkökohtia niiden ratkaisemiseksi	77
4.1. Ongelma: Poikkeusolojen määritelmä	77
4.1.1. Valmiuslain 3 §:n mukaisten poikkeusolojen arviointi	77
4.1.2. Taloudelliset poikkeusolot Suomen perustuslain näkökulmasta	77
4.2. Ongelma: Valmiuslaki ja lainsäädäntövallan delegointi	78
4.2.1. Valmiuslain toimivaltuudet ja perustuslain 23 §:n uudistus	78
4.2.2. Tarkastelun peruslähtökohtia perustuslain 80 §:n kannalta	79
4.2.3. Uusi perustuslain 23 § ja lainsäädäntövallan delegointi	82
4.2.4. Valmiuslain asetuksenantovaltuuksien tarkempaa arviointia	84
4.2.5. Kokoavia huomioita asetuksenantovaltuuksista	105
4.3. Valmiuslain muut perustuslailliset ongelmat	106
4.4. Ratkaisuvaihtoehtoja	108
4.4.1. Suuntaviivat	108



4.4.2. Valmiuslain poikkeusolomääritelmän ja toimivaltuuksien tarkentaminen	110
4.4.2.1. Toimivaltuuksien tarkentaminen	110
4.4.2.2. Valmiuslain 3 §:n 3 kohdan poikkeusolomääritelmän tarkistaminen ja muut uudistukset	110
4.4.3. Perustuslain nykyisen 23 §:n uudelleentulkinta	112
4.4.3.1. Lainsäädäntövallan delegoinnin rajat uuden 23 §:n perusteella	112
4.4.3.2. Poikkeusolomääritelmän tulkinnan muutos	113
4.4.4. Valmiuslain olennainen keventäminen: lainsäädäntöön tukeutuva malli	114
5. Lopuksi	115

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen tausta ja tarkoitus

Käsillä on valtiosääntöoikeudellinen arvio poikkeuslakina säädetyn valmiuslain (1552/2011) ja perusoikeuksia poikkeusoloissa koskevan Suomen perustuslain 23 §:n suhteesta.¹ Suhteen tarkastelu tähtää myös sen arviointiin, missä määrin valmiuslakiin sisältyvien perustuslakipoikkeusten alaa olisi mahdollista supistaa valmiuslakiin tehtävillä muutoksilla ja mikä näiden muutosten sisällön tulisi olla. Välittömän yhteiskunnallisen pontimen tällaiselle arviolle antaa se, että myös eduskunta on nimenomaisesti valmiuslaista säädettäessä lähtenyt siitä, että valmiuslain suhde siitä säädettäessä muutetun perustuslain 23 §:n kanssa arvioidaan aikanaan.²

Tutkimuksessa valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltavat kysymykset ovat siten ajankohtaisia. Ajankohtaisuuden ohella niiden valtiosääntöoikeudellinen merkittävyys on ilmeinen. Kaiken kaikkiaan poikkeusolojen sääntely on valtiosääntöisesti keskeinen teema ja yksi perustuslaillisen järjestyksen kulmakivistä. Demokraattisessa perusoikeuksiin sitoutuneessa yhteiskunnassa kriisiaikoja koskevien perusratkaisujen pitäisi olla mahdollisimman kestäväällä pohjalla.

Valmiuslainsäädännöllä on laajempaakin yhteiskunnallista merkitystä. Tutkimus kohdistuu yhteiskunnan kriisiaikojen ydinsäätelyyn, ja sellaisenaan sillä on yhteiskunnan keskeisten toimintojen kannalta olennainen merkitys. Valmiuslainsäädännöllä pyritään varmistamaan väestön turvallisuus ja elinmahdollisuudet sekä yhteiskunnan toimivuus poikkeusoloissa.³ Suomessa on perinteisesti katsottu, että oikeusjärjestykseen tulee sisältyä säännökset poikkeusoloissa käyttöön otettavista poikkeuksellisista toimivaltuuksista, koska normaalioloja koskevat viranomaisten toimivaltuudet saattavat tällöin olla riittämättömiä. Katsanto lähtee siis siitä, että asianmukaisella poikkeusoloja koskevalla lainsäädännöllä varmistetaan yhtäältä se, että poikkeusoloissa voidaan ripeästi ryhtyä tilanteen vaatimiin poikkeuksellisiin toimenpiteisiin oikeusvaltioon kuuluvia menettelytapoja noudattaen, ja toisaalta se, etteivät toimivaltuudet olisi ylimitoitettuja tai tarpeettoman laajasti perusoikeuksiin puuttuvia. Yhdistelmä on kuitenkin erityisen herkkä sekä vaikeasti hallittava ja käytännössä toteutettava.

Kysymys siitä, mikä muodostaa kriisitilan, kuka ja missä menettelyssä päättää sen olemassaolosta, minkälaisiin toimiin kriisitilanteissa voidaan ryhtyä ja minkä julkisen vallan toimijoiden päätöksillä, on olennainen valtion toiminnallisia rajoja määrittävä ja samalla erittäin jännitteinen sääntelykokonaisuus.⁴ Kriisitilanteiden moninaisuus ja akuuttius edellyttävät sääntelyltä ja sen tulkinnoilta selkeyttä ja toiminnalta sääntelyn perusteella ennakoitavuutta. Voidaan oikeastaan sanoa, että kaikki perustuslain mukaiselle ja kokonaisuutena tarkastellen laadukkaalle sääntelylle asetetut edellytykset korostuvat erityisesti, kun sääntely on kohdistunut poikkeusoloihin. Samoin kriisitilanteissa toimiminen asettaa erityisiä vaatimuksia sääntelyn demokraattiselle legitimitetille. Kriisitilanteissa syntyvään sääntelyyn liittyy huomatta-

¹ Kirjoittajien lisäksi työryhmään on kuulunut myös professori Veli-Pekka Viljanen. Lisäksi hankkeen alkuvaiheessa tutkimusavustajana toimi oikeustieteen maisteri Nina Jokela. Työryhmä järjesti yhteistyössä oikeusministeriön kanssa seminaarin "Valmiuslainsäädännön kehittäminen. Avoin pyöreän pöydän keskustelu" joulukuussa 2017. Puhujina olivat hankkeen tutkijoiden lisäksi pääsihteeri, everstiluutnantti, ST Vesa Valtonen, asessori, OTL, VT Tuija Sundberg, neuvotteleva virkamies Jaakko Weuro ja professori Tuomas Ojanen.

² Eduskunnan vastaus EK 28/2011 vp.

³ Ks. esim. HE 3/2008 vp. valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

⁴ Ibid.

via riskejä perusoikeuksien asianmukaisen suojan kannalta. Lisäksi kriisitilanteissa toimijoiden on kiinnitettävä erityistä huomiota päätöksenteon demokraattiseen katteeseen.

Erilaisissa eurooppalaisissa valtioissa on muun muassa historiallisista syistä hyvinkin erilaisia lähestymistapoja tähän teemakokonaisuuteen.

Kuten tyypillistä on, valmiuslainsäädännön tyypisestä lainsäädännöstäkään ei voida säätää ilman, että siihen kohdistuu myös muita kuin kansallisesta perustuslaista johtuvia pidäkkeitä. Perusoikeuksista tehtäviä poikkeamia hätätilan aikana koskee eurooppalaisessa oikeustilassa erityisesti kansalais- ja poliittisia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus, SopS 8/1976) ja Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS, SopS 19/1991). Niissä molemmissa on ihmisoikeussopimuksen velvoitteista poikkeamista, derogaatiota, koskeva määräys.

Perustuslain 23 §:n säännös perusoikeuksista poikkeusoloista on keskeisin valmiuslainsäädäntöä ja sen rajoja määrittävä säännös. Alkuperäisessä, perusoikeusuudistuksessa säädetyssä, muodossaan säännös mahdollisti sen, että "perusoikeuksista voitiin säätää lailla sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia." Kyseinen säännös tuli perustuslakiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä, ja se siirrettiin muuttamattomana uuteen perustuslakiin. Poikkeusolojen tarkempi määritelmä jätettiin siis lainsäätäjän tehtäväksi. Säännöksen esitöissä kuitenkin korostettiin, että poikkeusoloilla tässä yhteydessä tarkoitetaan samaa kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetyllä "yleisen hätätilan" käsitteellä.⁵

Perustuslain poikkeusoloja koskevaa säännöstä muutettiin osana vuonna 2012 voimaan tulleen perustuslain tarkistamista. Poikkeusolojen määrittelyä perustuslaissa yksinkertaistettiin ja lähennettiin sanonnallisesti suhteessa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykseen. Muutoksen tarkoituksena oli osaltaan myös mahdollistaa lainsäädäntövaltaa delegointi poikkeusoloissa, mutta kuitenkin eduskunnan lainsäädäntövaltaa turvaavalla tavalla. Nykyisen perustuslain 23 §:n (1112/2011) mukaan *perusoikeuksista voidaan tämän mukaisesti 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 kansainvälisoikeudellisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.* Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeuksien perusteet. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.⁶

Perustuslain tarkistaminen merkitsi siten yhtäältä perustuslain 23 §:ssä säädettyjen poikkeusolomäärittelyn laajentamista ihmisoikeusvelvoitteiden sinänsä hyväksymään suuntaan ja toisaalta nimenomaisesta delegointivaltuudesta säätämistä. Keskeisenä aiheena muutokselle oli puolestaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan valmiuslain säätämisen yhteydessä omaksuma kanta, jonka mukaan *valmiuslain kaltaisen poikkeusoloissa sovellettavaksi tulevan lain säätäminen pysyväisluonteisena poikkeuslakina ei ole valtiosääntöisten perusratkaisujen kannalta tyydyttävä ratkaisu.*⁷ Perustuslakivaliokunta oli nimittäin valmiuslakia säädettäessä päätenyt katsomaan, että vaikka valmiuslakiehdotuksen eräänä keskeisenä

⁵ HE 309/1993 vp, s. 75, ks. myös PeVM 25/1994 vp, ja sittemmin HE 1/1998 vp, s. 81. Tässä viitataan siis erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklaan ja Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 4 artiklaan.

⁶ Ks. laajemmin esimerkiksi sääntelyn valmisteluvaiheen keskustelusta, Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö 2010, s. 69–70.

⁷ PeVL 6/2009 vp, s. 16.

tarkoituksena oli lain saattaminen perustuslain vaatimukset täyttäväksi ja vaikka lain säännösten kirjoitustapaa oli tämän vuoksi pyritty täsmentämään siten, että ne täyttäisivät erityisesti perusoikeusrajoitusten ja -poikkeusten lailla säätämisen sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset samoin kuin perustuslain 80 §:stä johtuvat lainsäädäntövallan delegoinnin edellytykset, lakiehdotus sisälsi kuitenkin edelleen lukuisia perustuslain kanssa ristiriidassa olevia kohtia. Perustuslain tarkistaminenkaan ei kuitenkaan täysin poistanut valmiuslain ongelmia sen poikkeuslakisuunnassa.

Ristiriidat perustuslain aikaisemman sisällön kanssa johtuivat varsinkin valmiuslakiehdotuksen delegointisäännöksistä, jotka olivat suurelta osin sellaisia, etteivät ne olleet saatettavissa vastaamaan perustuslain asettamia lailla säätämisen sekä täsmällisyyden että tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Toisaalta perustuslakivaliokunta piti selvänä, että valmiuslain kaltaiselle kriisiolojen lainsäädännölle on kiistatta edelleen olemassa välttämätön tarve ja että valmiuslain säätämiseksi oli näin ollen sellaisia poikkeuksellisia syitä, jotka puolsivat poikkeuslakimenettelyn käyttämistä.⁸ Valiokunta edellytti myös lakiehdotuksen täsmentämistä ja täydentämistä eräin osin siitäkin riippumatta, että lakiehdotus käsitellään perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Nämä muutosvaatimukset otettiin sittemmin huomioon valmiuslakiehdotuksen käsittelyssä mietintövaliokunnassa.⁹

Perustuslain tarkistaminen ei kuitenkaan täysimääräisesti poistanut sen paremmin valmiuslain poikkeuslakiluonnetta kuin valmiuslain ja perustuslain välille jääneitä eräitä valtiosääntöoikeudellisia ristiriitoja. Valmiuslaki on perustuslain muutoksesta huolimatta edelleen voimassa niin sanottuna poikkeuslakina. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut voimassa olevan valmiuslain sisältävän useita perustuslain kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä.¹⁰ Tilannetta monimutkaistaa kokonaisuudessaan se, että sen jälkeen, kun eduskunta oli hyväksynyt valmiuslakiehdotuksen lepäämään, myös perustuslakia muutettiin valmiuslain kannalta merkityksellisellä tavalla. Osin jo näistä syistä johtuen perustuslain ja yleisemminkin yhteiskunnan kannalta hyvin keskeistä kysymystä koskeva oikeustila on Suomessa epäasianmukaisella tavalla epäselvä. On huomionarvoista, että toisen lain, joka niin ikään Suomen nykyisessä lainsäädännössä säätää perustuslain 23 §:n mahdollistamista perusoikeuspoikkeuksista, siis puolustustilalain (1083/1991), ei ole katsottu sisältävän vastaavia perustuslakiongelmia.

Konstitutionaaliselta kannalta epäasianmukaista on luonnollisesti ylipäätään myös se, että voimassa oleva valmiuslaki on poikkeuslaki. Toinen keskeinen ongelma liittyykin poikkeuslain välttämisen periaatteeseen.¹¹ Kuten perustuslakivaliokunta valmiuslakia säädettäessä totesi, valmiuslain kaltaisen poikkeusoloissa sovellettavaksi tulevan lain säätäminen pysyväisluonteisena poikkeuslakina ei ole valtiosäännön perusratkaisujen kannalta tyydyttävä ratkaisu.¹² Jossain määrin epäselväksi kuitenkin siinä yhteydessä jäi, millaisia muutoksia valmiuslakiin olisi tehtävä, jotta se ei olisi enää aineellisesti ristiriidassa perustuslain kanssa eikä tarvetta sen poikkeuslakiluonteelle enää siis olisi.

⁸ PeVL 6/2009 vp, s. 16.

⁹ PuVM 3/2010 vp.

¹⁰ PeVL 6/2009 vp.

¹¹ Erityisesti Viljanen, Veli-Pekka, Poikkeuslakien välttämisen periaate, Lakimies 1999, s. 961-972, HE 1/1998 vp, s. 125 ja PeVM 10/1998 vp, s. 22-23.

¹² PeVL 6/2009 vp, s. 16.

1.2. Kysymyksenasettelut ja lähestymistapa

Tutkimuksessa vastataan kahteen pääkysymykseen:

- 1) Miltä osin perustuslain säätämisyjärjestykseen johtaneet valmiuslain säännökset ovat edelleen ristiriidassa perustuslain uuden 23 §:n kanssa?
- 2) Ovatko nämä ristiriidat poistettavissa valmiuslakiin tehtävillä muutoksilla?

Tarkoituksena on siten analysoida nykyistä oikeustilaa, siinä esiintyviä lainsäädännön muutostarpeita sekä lainsäätäjän liikkumavaraa. Tämä tehtävä voidaan edelleen jakaa kahteen osatavoitteeseen.

Ensimmäisenä osatavoitteena on laatia tutkimustietoon pohjautuva kokonaisvaltainen oikeudellinen arvio poikkeuslakina säädetyn valmiuslain ja perusoikeuksia poikkeusoloissa koskevan perustuslain 23 §:n suhteesta.

Tämä edellyttää poikkeusoloja koskevien kansainvälisten ihmisoikeusstandardien analysointia ihmisoikeussopimusten valvontakäytäntöjen valossa. Etenkin on tarkasteltava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklaa ja sitä koskevaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Myöskään KP-sopimuksen vastaavaa sääntelyä ei voida sivuuttaa. Tutkimukseen sisältyy kattava näitä kansainvälisiä sopimuksia ja niiden perusteella esimerkiksi taloudellisiin seikkoihin perustuvan hätätilan kriteerejä arvioiva osuus. Näin laajaa kartoitusta ei ole aikaisemmin Suomessa tehty. Lisäksi tarkasteluun liittyy arviointia Euroopan unionin oikeuden kannalta.

Samoin tämä edellyttää eri valtioissa toteutettujen ratkaisumallien tunnistamista ja vertailua, minkä vuoksi tutkimukseen sisältyy myös laaja oikeusvertaileva osuus, jossa tuodaan esiin muutamissa muissa Euroopan unionin jäsenmaissa omaksuttujen poikkeusoloja koskevien lainsäädäntöratkaisujen keskeistä sisältöä. Vertailevaa tietoa tarvitaan monestakin syystä. Aikaisempi vertaileva tieto on vanhentunutta, paitsi kotimaisen kehityksen, myös laajemman, ennen kaikkea eurooppalaisen tason muutoksen vuoksi. Kaiken kaikkiaan on selvä, että suomalaisia arviointeja ei tehdä sellaisessa tyhjiössä, johon eurooppalaisilla kehityskuluilla ei olisi vaikutusta. Oletettavasti useimmissa eurooppalaisissa valtioissa on käsillä hyvin vastaavatyypistä pohdintaa siitä, miten valmiuslainsäädännön tarkoittamat tilanteet sovitaan yhteen eurooppalaisten ihmisoikeusveloitteiden kanssa. Lisäksi ihmisoikeusveloitteista muodostuva perusta on yhteisesti jaettu.

Ottaen huomioon Suomen EU- ja siihen kuuluva EMU-jäsenyys eritellään myös EU-oikeuden kannalta merkittävimmät määräykset ja käytännöt, jotka sääntelevät poikkeamista etenkin EU:n sisämarkkinoiden peruseriaatteiden noudattamisesta.

Perustuslain 23 § sitoo olennaisesti poikkeusolojen aikana sallitut poikkeukset perusoikeuksista Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin. Vastaavasti on tärkeää saada tutkimustietoa siitä, miten näitä ihmisoikeusveloitteita on tulkittu ja mitä niiden on katsottu edellyttävän muissa vastaavien velvoitteiden velvoittamisissa, Suomen kanssa samassa asemassa olevissa valtioissa.

Lisäksi on tietysti kartoitettava nykyinen valmiuslaki ja sen ongelmat suhteessa perustuslain 23 §:ään. Tältä pohjalta voidaan esittää arvioita valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta.

Toisena osatavoitteena on tuottaa arvio siitä, missä määrin valmiuslakiin sisältyvien perustuslakipoikkeusten alaa olisi mahdollista supistaa valmiuslakiin tehtävillä muutoksilla ja mikä näiden muutosten sisällön tulisi olla. Tehtävä liittyy välittömästi ensimmäiseen osatavoitteeseen ja hyödyntää siinä tehtyjä havaintoja. Osana lainsäädännön muutostarpeiden analyysiä hankkeessa nousee esiin myös valmiuslakiin liittyvän lainsäädännön tarkistustarpeita.

Kun tarkoituksena on tehdä tieteellisesti perusteltu oikeudellinen arvio valmiuslain ja perustuslain uuden 23 §:n välisestä suhteesta, kysymyksenasettelut viittaavat *valtiosääntöoikeudelliseen tutkimukseen*, jonka menetelmä on pitkälti lainopillinen. *Siinä analysoidaan valmiuslakia sen omassa kontekstissaan ja erityisesti suhteessa perustuslakiin*. Se edellyttää tulkintakannanottoja paitsi valmiuslaista myös perustuslaista. Samoin kuin niistä kansainvälisistä velvoitteista ja EU:n oikeudesta, johon kokonaisuus liittyy. Menetelmällistä ratkaisua määrittää keskeisesti tarkoitus tuottaa tietoa oikeudelliselta kannalta paitsi muuten, erityisesti lainvalmistelun ja poliittisen päätöksenteon tarpeisiin. Tarve on oikeudellinen ja positiiviseen oikeuteen vahvasti kiinnittyvä. Luonnollisesti tutkimus sisältää tulkintakannanottoja, joita voi käyttää muissakin tarkoituksissa. Tämä on määrännyt sovellettavan menetelmän. Näin ollen suurin osa hankkeen osatehtävistä on perusteltua toteuttaa lainopillisena tutkimuksena ja sen keskeisiä menetelmällisiä lähtökohtia noudattaen. Tutkimuksessa ei sen sijaan varsinaisesti oteta kantaa siihen, onko jonkin elämäalueen sääntelyssä riittävällä tavalla valmiuslain tapaisen lain kohdalla varauduttu valmiuslain tarkoittamiin poikkeuksellisiin olosuhteisiin.

Tutkimuksessa tarkastellaan kotimaisen lainsäädännön ohella myös muualla poikkeusolojen osalta omaksuttuja oikeudellisia ratkaisuja. Näiden oikeusvertailevien tietojen tarkoituksena on pyrkiä kartoittamaan mahdollisten ratkaisujen kenttää kansainvälisessä kontekstissa ja vahvistaa esitettyjen ratkaisujen kestävyttä suhteessa Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin. Oikeusvertailevan tarkastelun osalta pyritään tunnistamaan erilaisten valtiosääntöisten oikeuskulttuurien ominaispiirteet ja niiden vaikutus eri maissa omaksuttuihin ratkaisuihin.

2. POIKKEUSOLOJEN SÄÄNTELYN TAUSTA JA TAVOITE

2.1. Johdanto

Poikkeusolojen sääntelyä voidaan tarkastella kolmesta eri tarkastelukulmasta ja niihin keskeisesti kuuluvien kysymyksenasettelujen kautta. Ensinnäkin on yritettävä määrittää poikkeusolot, toiseksi on tarkasteltava poikkeusta eli mistä poiketaan ja viimeiseksi se, missä määrin voidaan poiketa.¹³

Yleisesti ottaen poikkeusoloilla tarkoitetaan erityisesti sellaisia uhkia ja tilanteita, jotka uhaavat kansakunnan ja yhteiskuntajärjestyksen olemassaoloa. Tyypiesimerkkinä voidaan pitää aseellista konfliktia, ja se tuntuu olevan ainakin eurooppalaisittain jonkinlainen tyyppitalanne, josta käsin poikkeustilanteita tarkastellaan ja johon nähden myös muita poikkeusoloja tyyppillisesti arvioidaan. Lisäksi poikkeusoloilla voidaan tarkoittaa isoja luonnonkatastrofeja, suuronnettomuuksia ja pandemioita.¹⁴ Selvänä lähtökohtana voidaan pitää sitä, että riippumatta määritelmästä poikkeusolosuhteilla tarkoitetaan normaalitilasta selvästi ja radikaalisti poikkeavia olosuhteita. Tarvitaan kokoluokaltaan ja tärkeydeltään poikkeava tapahtuma tai tapahtumasarja, joka tavalla tai toisella mutta perustavanlaatuisesti uhkaa kansakunnan olemassaoloa.¹⁵

Poikkeusolot luovat haasteen valtioille, joiden yhteiskuntajärjestykset perustuvat demokratian, perusoikeuksien ja oikeusvaltion varaan. Yleisesti voidaan yhtäältä sanoa, että valta on jaettu eri valtielinten kesken, sen käyttö perustuu demokraattisesti valitun lainsäädäntöelimen säätämään lakiin ja julkisen vallan käyttöä rajoittavat perusoikeudet. Toisaalta erilaiset sisäiset tai ulkoiset kriisit saattavat pyrkiä koko yhteiskuntajärjestyksen kaatamiseen.

Toisesta suunnasta katsottuna poikkeusoloja voidaan tarkastella poikkeuksellisten toimenpiteiden kautta.¹⁶ Aseellisen hyökkäyksen kukistaminen voi vaatia resurssien painottamista sotaponnistuksiin, ja valtion sisäisen väkivaltaisen ja järjestäytyneen liikehdinnän hallitseminen voi vaatia nopeita toimenpiteitä. Vastaavasti myös esimerkiksi suuronnettomuudet voivat esimerkiksi pakottaa evakuointeihin ja siirtämään terveydenhuollon resursseja hoitotoimenpiteisiin. Valtion toiminnan kannalta kokonaisuutena voidaan sanoa, että poikkeusoloissa eivät normaaliolojen toimivaltuudet ja toimintatavat enää riitä. Tehokas ja nopea reagointi yhteiskuntaa uhkaaviin kriiseihin saattaa vaatia tilapäistä ja rajoitettua luopumista perusperiaatteista, jotta voitaisiin palata takaisin normaalioloihin.¹⁷ Käytännössä usein annetaan hallitusvallalle lisätoimivaltuuksia. Demokratiaan, perusoikeuksien kunnioittamiseen ja oikeusvaltioperiaatteeseen sitoutuneessa yhteisössä puolestaan pitää olla oikeudellisia ja poliittisia takeita sille, että poikkeaminen todella on tilapäistä ja tarkoin rajoitettua.

Yhteiskuntajärjestyksen perusperiaatteet tulevatkin usein punnittavaksi juuri poikkeusoloissa. Oikeusvaltioperiaate, perusoikeudet ja demokratia ovat silloin erityisen haavoittuvia.

¹³ Ian Zuckerman: One Law for War and Peace? Judicial Review and Emergency Powers between the Norm and the Exception. *Constellations* 2006, s. 524.

¹⁴ Christopher Michaelson: Derogating from International Human Rights Obligations in the War Against Terrorism? A British Australian Perspective. *Terrorism and Political Violence* 2005, s. 141.

¹⁵ Alan Greene: Separating Normalcy from Emergency: The Jurisprudence of Article 15 of the European Convention on Human Rights. *German Law Journal* 2011, s. 1767; Zuckerman 2006, s. 523.

¹⁶ Zuckerman 2006, s. 523-524.

¹⁷ Christoph Schreuer: Derogation of Human Rights in Situations of Public Emergency: The Experience of the European Convention on Human Rights. *Yale Journal of International Law* 1982, s. 113-116.

Vaakalaudalla ovat normaalioloja herkemmin yksilön oikeudet yleistä etua vasten.¹⁸ Lisäksi poikkeusolot usein laajentavat toimeenpanoelinten valtaa parlamentaarisen vallan kustannuksella.

Poikkeusolojen hallitseminen sisältää usein paradoksaalisen jännitteen: jotta voidaan viime kädessä välttää yhteiskuntajärjestyksen kaatuminen, käytetään usein toimia, jotka poikkeavat perusperiaatteista. Poikkeusoloissa poiketaan juuri niistä perusperiaatteista, joita ulkoinen tai sisäinen kriisi uhkaa. Tällöin on riski siitä, että perusperiaatteista luopumalla yhteiskunta voi muuttua poikkeusolotoimivaltuuksia väärinkäyttämällä juuri sellaiseksi yhteiskunnaksi, jonka välttämiseksi yhteiskuntajärjestyksen peruspilarit on alun perin luotu.¹⁹ Olennaista onkin arvioida, voidaanko ja missä rajoissa demokratian perusperiaatteista luopua tai antaa myöden niiden noudattamisesta kansakuntaa uhkaavissa kriiseissä, kun tarkoituksena on ylipäättensä turvata demokraattisen järjestyksen jatkuminen. Jos vastaus on myöntävä, seuraava kysymys on, missä laajuudessa perusperiaatteista voidaan luopua ja mitä rajoitteita luopumiselle tai perusperiaatteiden modifioinnille kriisioloissa asettuu.²⁰

Kahdesta osin vastakkaisesta ulottuvuudesta, nopeasta ja tehokkaasta vastaamisesta kriiseihin sekä ihmisoikeuksien ja perusperiaatteiden turvaamisesta kriisien aikana, voidaan piirtää akseli, jonka äärimmäiset päät sisältävät toisilleen vastakkaiset ratkaisumallit poikkeusolosuhteisiin. Toisessa ääripäässä ei aseteta pidäkkeitä julkisen vallan toiminnalle poikkeusolojen aikana. Siinä kaikki keinot ovat sallittuja, kun vaakalaudalla on valtion olemassaolon jatkuminen. Toisin sanoen hätä ei lue lakia, sillä tarkoitus pyhittää keinot. Toisessa ääripäässä julkiselle vallalle ei anneta lisätoimivaltuuksia poikkeusolojen aikana. Siinä yhteiskunnan peruspilarit ovat liian arvokkaita uhrattavaksi edes poikkeusoloissa.

Molemmat ääripäät sisältävät ongelmia. Pidäkkeetön ääripää asettaa perustuvanlaatuiset perusoikeudet ja yhteiskuntajärjestyksen perustan vaakalaudalle: väärinkäytettynä poikkeusolojen hyödyntämisellä voidaan tehdä tyhjäksi koko demokraattinen malli ja sen kaikki elementit. Toisaalta, toisen ääripään mukainen lähestymistapa saattaa hyvinkin osoittautua riittämättömäksi tositilanteessa. Normaaleilla toimivaltuuksilla ei välttämättä voida kriisiä torjua ja hallita.²¹

Käytännössä ratkaisumallin on asetettava näiden ääripäiden väliin.

Yksi yleisimmistä ratkaisumalleista on niin sanottu mukauttamismalli, jonka mukaisesti on toteutettu tärkeimmät kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja moni kansallinen perustuslaki. Mukauttamismallissa julkiselle vallalle annetaan väliaikaisesti tiettyjä lisätoimivaltuuksia kriisin kukistamiseksi, mutta toisesta suunnasta pidetään kiinni yhteiskunnan perusperiaatteista ja säännöistä niin pitkälle kuin mahdollista. Malli pyrkii täten ottamaan huomioon molemmat ulottuvuudet: tarvittavan reagoinnin ja perusoikeuksien kunnioittamisen. Käytännössä mukauttamismalli toteutetaan usein lainsäädännöllisesti perustuslain säännöksellä sekä erityislainsäädännöllä. Perustuslaissa annetaan mahdollisuus poiketa ainakin tietyistä perustuslain edellytyksistä, ja tarkempi sisältö määritellään erityislainsäädännössä. Lähtökohteisesti voidaan siis poiketa väliaikaisesti normaaliolojen ideaaleista, jotta pystytään turvaa-

¹⁸ Kristiina Honko: Kansallinen turvallisuus, ihmisoikeusvelvoitteista poikkeaminen sekä velvoitteiden rajoittaminen Euroopan muuttuvassa turvallisuusympäristössä. Oikeustiede - Jurisprudentia 2017, s. 10.

¹⁹ Oren Gross – Fionnuala Ní Aoláin – James Crawford – John Bell: Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice. Cambridge University Press 2006, s. 1–2.

²⁰ Gross – Ní Aoláin – Crawford – Bell 2006, s. 3–4: "In other words, to what extent, if any, can violations of liberal democratic values be justified in the name of the survival of the democratic, constitutional order itself; and if they can be so justified, to what extent can a democratic, constitutional government defend the state without transforming itself into an authoritarian regime? The tension between self-preservation and defending the "inner-most self" of the democratic regime - those attributes that make the regime worth defending - is what presents democracies with tragic choices."

²¹ Ks. tarkemmin kansallisen turvallisuuden ja oikeusvaltion perusperiaatteiden välisestä tasapainottelusta Honko 2017, s. 13-17.

maan kansakunnan olemassaolo sekä palauttamaan demokraattinen oikeusjärjestys ja yhteiskunnan toiminta.²²

Tämän tarkoituksen saavuttamiseksi useassa demokratiassa on poikkeusoloja koskevaa perustuslakisääntelyä ja toimintaa tarkemmin ohjaavaa lainsäädäntöä, joilla turvataan tarvittava reagointi- ja toimintakyky.²³ Sitomalla toimivaltuudet lakiin pyritään varmistamaan siitä, että toimivaltuudet eivät ole ylimitoitettuja poikkeuksellisiin olosuhteisiin nähden tai tarpeettoman laajasti perusoikeuksiin puuttuvia.

Näin erityisillä toimivaltuuksilla ei voida tehdä ainakaan liian helposti tyhjäksi sitä, mitä toimivaltuuksilla on ylipäättänsä tarkoitus suojata eli kansakunnan olemassaoloa ja demokraattista oikeusjärjestystä. Toisin sanoen erilaisiin kriiseihin voidaan vastata erityisillä toimivaltuuksilla, mutta toimivaltuuksia rajoittavat perustuslaki ja tarkemmin ohjaavat lait.²⁴

Myös Suomessa poikkeusolojen sääntely on järjestetty tämän idean mukaisesti. Poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöönottoa ja niiden käyttöä ohjaavat perustuslain 23 § ja Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet sekä puolustustila- ja valmiuslait.

2.2. Poikkeusolojen sääntely Suomessa

2.2.1. Suomen poikkeusolosääntelyn historia ja kehitys

Laajimmillaan poikkeusololainsäädäntöön voidaan lukea lainsäädäntö, joka säätelee yhteiskuntaelämän eri alojen varautumistoimenpiteitä ja selviytymistä poikkeuksellisissa oloissa. Varsinaiseen ytimeen on kuitenkin laskettavissa vain lait, joita sovelletaan poikkeusoloissa.²⁵ Tässä käsitellään lyhyesti tuollaisten lakien historiaa Suomessa siitä näkökulmasta, että kotimaisen nykyjärjestelmän ymmärtäminen helpottuisi historiallisen tarkastelun kautta.

Viime vuosisadan alkupuolella suomalainen kriisilainsäädäntö perustui pitkälti sodan ja rauhan erottamiseen. Poikkeusolosuhteena pidettiin tuolloin valtioiden välistä tai valtion sisäistä aseellista konfliktia.²⁶ Esimerkiksi vuoden 1919 hallitusmuodon (94/1919) mukaan "[m]itä Suomen kansalaisten yleisistä oikeuksista on sanottu, ei estä lailla säätämästä sellaisia rajoituksia, jotka sodan tai kapinan aikana ja sotapalveluksessa oleviin nähden muulloinkin ovat välttämättömiä."

Sotilaalliseen puolustusvalmiuden kohottamiseen ja ylläpitämiseen tarkoitettu sotatilalaki (303/1930) oli itsenäisyyden alkupuolella ainoa poikkeusoloja säätelevä laki.²⁷ Perustuslakiin peilaten myös sotatilalaki perustui eräänlaiseen kaikki tai ei mitään -malliin. Sen toimivaltuudet tulivat sovellettavaksi, kun sotatila julistettiin.²⁸

Käytännössä sotatilalaki osoittautui riittämättömäksi. Sen avulla ei kyetty hoitamaan kaikkia poikkeustilanteita. Eduskunta joutuikin sotien aikana ja sitä ennen säätämään poikkeuksellisiin olosuhteisiin tarkoitettua lainsäädäntöä.²⁹

²² Zuckerman 2006, s. 527–528.

²³ Häättilaoikeuden käsitteellä tarkoitetaan niitä oikeudellisia ratkaisuja ja rajoitteita, joiden puitteissa poikkeuksellisia toimenpiteitä voidaan hyväksyä käytettäväksi ja käyttää.

²⁴ Gross – Ni Aoláin – Crawford – Bell 2006, s. 10.

²⁵ HE 248/1989 vp valmiuslainksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 8.

²⁶ Antti Aine – Veli-Pekka Nurmi – Jaakko Ossa – Teemu Penttilä – Ilkka Salmi – Vesa Virtanen: Moderni Kriisilainsäädäntö. WSOYpro 2011, s. 21.

²⁷ Parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean mietintö 1979:60, s. 29.

²⁸ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 22.

²⁹ Parlamentaarisen sotatilalakikomitean mietintö 1988:40, s. 46.

Käytännössä eduskunta delegoi toimivaltaa niin sanottujen valtuuslakien avulla valtioneuvostolle.³⁰ Eduskunta katsoi, ettei sillä ollut mahdollisuuksia syventyä laaja-alaiseen ja yksityiskohtaiseen sääntelyyn. Näin katsottiin välttämättömäksi delegoida lainsäädäntövaltaa alemmalle tasolle.³¹ Eduskunnan toimivalta rajoittui toimivaltuuksien jatkamiseen tai lopettamiseen sekä asetusten jälkitarkastukseen. Mekanismi näkyy myös nykyisessä valmiuslaissamme.

Kriisilainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelu aloitettiin 1970-luvulla. Yhdeksi keskeiseksi uudistamisen tavoitteeksi nousi sotatilán ja normaalitilan välisen niin sanotun välitilan täyttäminen.³² Sotaa lievempien poikkeusolojen varalta ei ollut yhtenäisiä säännöksiä toimivaltuuksista.³³ Vuosikymmenen alussa säädettiin taloudellisia poikkeusoloja silmällä pitäen niin sanottu säännöstelyvaltuuslaki (laki väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa, 407/70), jota voidaan pitää ensimmäisenä muuhun kuin sotatilaan liittyvänä poikkeusololakina. Lakia sovellettiin niin sanotun öljykriisin yhteydessä.³⁴

Valmiuslainsäädännön uudistaminen kohtasi kuitenkin merkittävää kritiikkiä, joka koski perusoikeuksien suojan tasoa, kansainvälisten sopimusten, etenkin KP-sopimuksen, riittämättömyyttä huomioimista ja poikkeusolojen määrittelyä sekä eduskunnan aseman heikentymistä.³⁵

Pitkäaikaisen uudistustyön päätteeksi 1990-luvulla säädettiin kaksi poikkeusoloja koskevaa yleislakia: valmiuslaki (1080/1991) ja puolustustilalaki (1083/1991). Jälkimmäinen korvasi selkeämmin aikaisemman sotatilalain, kun taas valmiuslain tavoitteena oli yhteiskunnan eri toimintojen säänteleminen poikkeuksellisissa oloissa. Tarkoituksena oli varautua tilanteeseen, jossa normaalioloja varten luodut julkisen vallan toimivaltuudet osoittautuisivat riittämättömiksi väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisen kannalta.³⁶ Katsottiin, että säännöstelyvaltuuslain kaltaista sääntelyä tarvittiin myös muille yhteiskuntaelämän aloille.³⁷

Merkittävä yksittäinen uudistus oli aikaisempaa laajemmat poikkeusolomääritelmät, joilla oli tarkoitus antaa entistä paremmat työvälineet välitilan täyttämiseen.³⁸ Tässä yhteydessä ensimmäistä kertaa suomalaisessa lainsäädännössä erilaiset kriisitilanteet määriteltiin kattamaan myös muita poikkeustilanteita kuin sotilaallista konfliktia tai siihen liittyviä poikkeustilanteita. Sodan ja sodanuhan lisäksi poikkeusoloksi määriteltiin sodan jälkitila, kansainvälisen tilanteen kiristyminen, vakava taloudellinen kriisi ja suuronnettomuus.

Valmiuslain toimivaltuudet koskivat muun muassa valvontaa ja säännöstelyä, valtioneuvoston hoitoa, työvoiman käyttöä ja hallinnon järjestämistä. Valmiuslaki säädettiin poikkeuslakina sen sisältämien perustuslakiristiriitaisuuksien vuoksi. Keskeinen ongelma liittyi lainsäädäntövallan delegointiin. Laki oikeutti valtioneuvoston toteuttamaan asetuksin sellaisia toimia, jotka puuttuivat oikeuksien perustuslainvoimaisesti turvattuun sisältöön.³⁹

³⁰ Esimerkiksi taloudellinen valtalaki (303/41) sekä tasavallan suojelulaki (307/39). Nämä lait eivät ole HM 16 §:n nojalla annettuja varsinaisia poikkeusololakeja, mutta kuitenkin lakeja joissa annettiin normaalioloista poikkeavia lisätoimivaltuuksia.

³¹ Parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean mietintö 1979:60, s. 3.

³² Parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean mietintö 1979:60, s. 108.

³³ HE 248/1989 vp valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 1.

³⁴ Parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean mietintö 1979:60, s. 106. Ks. päätös (913/1973) eräistä nestemäisten ja kiinteiden polttoaineiden, puuta lukuun ottamatta, sekä sähkön ja kaukolämmön säästämiseksi välttämättömistä niiden käytön rajoittamiseen liittyvistä toimenpiteistä.

³⁵ Valmiuslakitoimikunnan välimietintö: valmiuslainsäädännön tarkastelua perustuslain näkökulmasta, Komiteanmietintö 2004:1, s. 17.

³⁶ HE 248/1989 vp valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 4.

³⁷ HE 248/1989 vp valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 8.

³⁸ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 24.

³⁹ PeVL 11/1990 vp, s. 1-2.

Seuraavaksi kiinnitettiin huomiota niin sanottuun harmaaseen vaiheeseen. Tällä tarkoitetaan tilaa, jossa valmiuslain toimivaltuudet eivät ole käytettävissä, mutta puolustusvalmiuden nosto on välttämätöntä. Ratkaisuksi nousi järjestelmällisempi normaaliin lainsäädäntöön sisältyvien toimivaltuuksien hyväksikäyttäminen. Nykyään suomalainen järjestelmä perustuikin turvallisuustilannekäsitykseen, jonka mukaan kyse on häiriötilanteesta, jos tilanne on hallittavissa normaaliolojen toimivaltuuksilla. Poikkeusoloja ovat ainoastaan tilanteet, joissa sovelletaan valmiuslain tai puolustustilalain erityistoimivaltuuksia eli erityistilanteita, joita ei voida hoitaa normaaliolojen toimivaltuuksilla.⁴⁰

Perusoikeusuudistuksessa päivitettiin poikkeusoloja koskevaa perustuslain säännöstä.⁴¹ Uuden HM 16 a §:n (969/1995) mukaan lailla voitiin säätää tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista poikkeusoloissa. Poikkeusolojen määritelmässä luovuttiin sodasta ja kapinasta. Uusi säännös käsitti poikkeusoloiksi aseellisen hyökkäyksen ja vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen rinnastettavat kansakuntaa uhkaavat poikkeusolot. Lisäksi otettiin mukaan vaatimus kansainvälisten velvoitteiden täyttämisestä.

Uudistuksesta johtuen valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa muutettiin vastaamaan uuden perustuslain asetuksenantotoimivaltaa koskevia säännöksiä. Myös poikkeusolojen määrittelyä täsmennettiin. Lakiin lisättiin myös rakentamista ja sosiaaliturvaa koskevia toimivaltuuksia. Vuonna 2002 laki uudistettiin ottamaan huomioon rahoitusmarkkinat ja vakuutusalan sekä niitä koskevan lainsäädännön muuttumisesta aiheutuneiden tarpeiden vaatimukset.⁴²

Pian tämän jälkeen aloitettiin valmiuslain uudistustyö. Vuonna 2012 voimaan tulleella valmiuslailla (1552/2011) kumottiin 1990-luvulta peräisin ollut samanniminen laki. Uudistuksen tavoitteena oli saattaa laki kaikilta osiltaan perustuslain vaatimukset täyttäväksi sekä nykyaikaistaa viranomaisten toimivaltuuksia.⁴³ Vastoin tavoitetta nykyinen valmiuslaki säädettiin poikkeuslakina, koska se oli ristiriidassa silloisen perustuslain 23 §:n kanssa.⁴⁴ Sittemmin vielä perustuslain 23 §:ää on muutettu, kuten yllä on käynyt ilmi.

⁴⁰ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 24–28.

⁴¹ HE 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, s. 74–77.

⁴² Valmiuslakitoimikunnan välimietintö: valmiuslainsäädännön tarkastelua perustuslain näkökulmasta, s. 21.

⁴³ Valmiuslakitoimikunnan välimietintö: valmiuslainsäädännön tarkastelua perustuslain näkökulmasta, s. 7.

⁴⁴ PeVL 6/2009 vp, s. 3–13.

2.2.2. Nykytila

Poikkeusolot Suomen perustuslaissa

Suomalainen poikkeusololainsäädäntö pohjautuu perustuslakiin, jossa sitä ohjaa 2010-luvulla uudistettu perustuslain 23 §. Uudistuksen taustalla olivat valmiuslain säätämisen yhteydessä havaitut perustuslailliset ongelmat.⁴⁵ Uudistetun perustuslain 23 §:n mukaan:

Perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai *laissa erityisestä syystä säädetyin 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.

Perustuslaki antaa mahdollisuuden poiketa perusoikeuksista kansakuntaa uhkaavissa poikkeusoloissa. Poikkeuksella tarkoitetaan syvemmälle menevää kavennusta perusoikeuteen kuin tavallisella perusoikeuteen niin sanottujen perusoikeuksien rajoitusedellytysten perusteella tehtävällä rajoituksella. Käyttöä rajoittavat poikkeusten välttämättömyys ja tilapäisyys.

Poikkeusoloissa voidaan poiketa perusoikeuksista tavallisella lailla ilman tarvetta turvautua poikkeuslakimenettelyyn.

Perustuslain mukaan perusoikeuksista voidaan myös tietyissä tilanteissa poiketa asetuksella. Tarkoitus on tältä osin antaa poikkeusololainsäädännön yhteydessä vähäisessä määrin muuta lainsäädäntöä laajempi valta lainsäädäntövallan delegointiin.⁴⁶ Toisaalta delegoinnille on asetettu tarkkoja rajoituksia. Asetuksia voidaan käyttää vain erityisestä syystä, ja niiden soveltamisalan on oltava täsmällisesti rajattu. Joka tapauksessa tilapäisten poikkeusten perusteet on säädettävä laissa.

Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta perustuslain 23 §:n 2 momentin mukaan. Kyse on eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta, jossa eduskunnalle taataan mahdollisuus tarkastaa perusoikeuspoikkeuksia koskevien asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus välittömästi niiden antamisen jälkeen. Näin eduskunta voi valvoa poikkeusoloja koskevan asetuksenantovallan käyttöä ja halutessaan kumota annetun asetuksen tai muuttaa sen voimassaoloaikaa.

Valmiuslaki

Suomen perustuslaki antaa kriisilainsäädännölle lähinnä puitteet, joten tarkempi ohjaus tapahtuu laintasoisella sääntelyllä. Perustuslain sääntely poikkeusoloista on lopulta varsin niukkaa, ja tapahtuu osana perusoikeussääntelyä.

Valmiuslaissa on poikkeusoloja varten tarkoitettuja säännöksiä lisätoimivaltuuksista useiden eri hallinnonalojen toimivaltaisille viranomaisille sekä yleisiä säännöksiä muun muassa toimivaltuuksien tarkoituksesta, soveltamisalasta, käyttöönoton edellytyksistä sekä käyttöönotonmenettelystä.

⁴⁵ PeVL 6/2009 vp, s. 16.

⁴⁶ PeVM 9/2010 vp, s. 11.

Valmiuslain tarkoituksena on erityisen vakavissa kriisitilanteissa turvata väestön toimeentulo ja maan talouselämä, pitää yllä oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Valmiuslaki on tarkoitettu myös muihin kuin sotilaallisiin poikkeusoloihin sekä varsinaista puolustustilaa rajatumpiin sotilaallisiin poikkeusoloihin. Sen soveltamisala käsittää erityisen vakavat kriisit, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen.⁴⁷ Toimivaltuuksista suuri osa kohdistuu suoraan väestön ja sen toimeentulon, maan talouselämän sekä yhteiskunnan elintärkeiden rakenteiden ja toimintojen turvaamiseen.

Puolustustilalaki

Valmiuslain lisäksi poikkeamista perusoikeuksista poikkeusolosuhteissa käsittelee puolustustilalaki. Puolustustila on voimassa Suomeen kohdistuvan sodan aikana sekä sotaan rinnastettavissa olevissa, vakavasti yleistä järjestystä horjuttavissa sisäisissä, väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys. Toisin kuin valmiuslaki, puolustustilalaki ei rakennu delegoinnin varaan eikä se siten ainakaan tästä syystä ole perustuslain vastainen.⁴⁸

Valmiuslakia sovellettaessa painopiste on talouselämässä, viranomaisten toiminnan turvaamisessa sekä hallinnon järjestämisessä. Puolustustilalakia sovellettaessa painopiste puolestaan siirtyy yleisiin turvallisuustoimiin ja erityisesti sotilaallista valmiutta tukeviin toimiin. Puolustustilalaki mahdollistaa säilöönoton, liikkumisvapauden, kokouksien ja yhdistystoiminnan rajoittamisen, aseiden ja ampumatarvikkeiden luovuttamisen viranomaisille, tuotannon sääntelyn, ravinto- ja polttoaineiden, työkoneiden ja muiden hyödykkeiden luovuttamisen sotilasviranomaisille, väestön evakuoinnin ja tilapäisen työn teettämisen.

Molemmat lait voivat tulla sovellettaviksi sodanaikana. Puolustustilalain soveltamisen yhtenä edellytyksenä on kuitenkin lain 2 §:n perusteella, etteivät valmiuslain toimivaltuudet ole riittäviä puolustustilalain tarkoituksen saavuttamiseksi. Ristiriitatilanteessa puolustustilalain säännöksillä on kuitenkin etusija.⁴⁹

2.3. Valmiuslain keskeinen sisältö

2.3.1. Rakenne

Valmiuslaki jakautuu kolmeen osaan: yleiset säännökset, toimivaltuudet poikkeusoloissa ja erinäiset säännökset. Laissa on yleiset säännökset sen tarkoituksesta, soveltamisalasta sekä yleisistä periaatteista (1 luku). Se sisältää perussäännökset toimivaltuuksien käyttöönotosta päättämisestä (2 luku) sekä varautumisesta (3 luku). Volyymiltaan laajin sisältö koskee eri elämäntilanteita koskevaa säännöstelyä, toiminnan varmistamista ja turvaamista aina rahoitusmarkkinoiden toiminnan turvaamisesta sosiaaliturvan muutoksiin. Lisäksi on sääntelyä valtiontalouden hoidosta poikkeusoloissa, hallinnon järjestämisestä, väestön suojelusta ja työvelvollisuudesta. Kokonaisuuteen sisältyy muun muassa säännöksiä korvauksista ja oikeusturvasta (19 luku) sekä täytäntöönpanosta (18 luku).

⁴⁷ HE 248/1989 vp valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 1.

⁴⁸ PeVL 11/1990 vp, s. 1–2.

⁴⁹ HE 3/2008 vp valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 6.

2.3.2. Valmiuslain yleiset säännökset (lain I osa)

Lain tarkoitus ja poikkeusolojen määritelmä

Valmiuslain 1 §:ssä ilmaistaan ne edut ja arvot, joita valmiuslailla pyrittäisiin suojaamaan. Tämän lisäksi tarkoituksäännöksellä on merkitystä arvioitaessa valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa, käyttämisen laajuutta ja toimenpiteiden suhteellisuutta suhteessa valmiuslain tavoitteisiin.

Valmiuslakia voidaan soveltaa, jos laissa määritellyt poikkeusolot vallitsevat maassa. Valmiuslain 3 §:ään sisältyvät poikkeusolojen määritelmät:

- 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.

Käytännössä poikkeusolomääritelmät voidaan jakaa sotilaallisiin ja muihin poikkeusoloihin. Jonkinlaisena poikkeusolojen tyyppitapauksena voidaan pitää ensimmäisen kohdan mukaisista toisen itsenäisen valtion aseellista hyökkäystä. Toisaalta, etenkin nykypäivänä, myös muut aggressiot voidaan rinnastaa tyyppitapaukseen, jos hyökkäyksen laajuus, järjestelmällisyys ja vaikutukset ovat tarpeeksi suuret. Kohtaan voi sisältyä myös terrori-iskut ja tietojärjestelmiä hyödyntävät tai biologisin keinoin toteutetut hyökkäykset.

Hyökkäyksen välitön jälkitila tarkoittaa aikaa, jolloin hyökkäyksen vuoksi käyttöön otettujen erityistoimivaltuuksien purkaminen ei vielä olisi mahdollista. Kyseessä ei ole itsenäinen poikkeustila vaan välittömän jälkitilan mukainen poikkeustila vaatii 1 kohdan mukaisen hyökkäyksen tai siihen rinnastettavan hyökkäyksen. Poikkeustilan voimassaoloa ja sen mukaisia toimivaltuuksia on tarkasteltava erityisesti alkuperäinen aseellisen hyökkäys huomioon ottaen.

Pykälän 2 kohta koskee myös kansainvälistä jännitystilaa, jos jännitystila merkitsee Suomeen kohdistuvaa huomattavaa uhkaa, jonka vaikutusten torjuminen vaatisi valmiuslain toimivaltuuksien välitöntä käyttöönottoa. Kirjallisuuden mukaan ”pääettäessä tämän poikkeusolon olemassaolosta, kyse on pohjimmiltaan sotilaallisen uhan suuruuden ja sen aiheuttamien vaikutusten arvioinnista suhteessa valmiuslain tarkoitukseen.”⁵⁰

Hallituksen esityksen mukaan tapahtuma tai uhka, Suomessa tai sen ulkopuolella, joka kohdistuu väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin voi täyttää 3 kohdan poikkeusolon tunnusmerkit. Pykälän kolmas kohta koskee raaka-aineiden saatavuuden lisäksi muun muassa tilanteita, joissa tietoteknisten tai logististen järjestelmien toimivuus horjuu vakavasti.⁵¹

⁵⁰ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 134.

⁵¹ HE 3/2008 vp, s. 33.

Erityisen vakavalla suuronnettomuudella tarkoitetaan sellaista suuronnettomuutta, joka aiheuttaa poikkeuksellisen suuria vahinkoja ja paljon uhreja. Lisäksi tyypillistä on onnettomuuden huomattava laajuus sekä harvinaisuus. Esimerkiksi laaja ydinvoimala- tai säteilyonnettomuus voisi täyttää pykälän kriteerit. Hyvin laajalle levinnyt vaarallinen kulkutauti (pandemia) voi tarkoittaa maailmanlaajuisesti levinnyttä tautia ilman, että se on vielä tullut Suomeen.⁵²

Käyttöperiaatteet

Toimivaltuuksien käyttöperiaatteet ovat valmiuslain käyttöä ohjaavia rajoitteita ja ohjeita.

Valmiuslain 4 § sitoo toimivaltuuksien käytön välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusperiaatteisiin. Viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia suhteessa 1 §:ssä määriteltyyn lain tarkoitukseen.

Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytön tulee perustua aina välttämättömään tarpeeseen, jolla pyritään turvata valmiuslain tarkoituksen saavuttaminen. Periaate liittyy läheisesti tarkoitussidonnaisuuteen: poikkeusoloissa voidaan käyttää vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka mahdollistavat valmiuslain tarkoituksen saavuttamisen.⁵³

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien soveltaminen perustuu tavoitteiden ja keinojen punnintaan niin, että vain oikeasuhtaisia toimivaltuuksia käytettäisiin. Toisin sanoen ei voida käyttää keinoa, joka aiheuttaa suhteetonta haittaa lain päämäärin nähden.

Valmiuslain 4 § 2 momentin mukaan lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Vastaavalla tavalla lain 5 §:n mukaan lakia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä. Säännöksellä pyritään korostamaan kansainvälisten velvoitteiden merkitystä myös poikkeusoloissa.

Käyttöönottonenettely

Lain toisessa luvussa käsitellään toimivaltuuksien käyttöönotosta päättämistä. Ennen valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa, valtioneuvoston on yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todettava, että maassa vallitsevat poikkeusolot. Valmiuslaki ei säätele tarkemmin yhteistoiminnan muotoa. Käytännössä asiaan vaikuttavat tilanteen luonne ja kiireellisyys.⁵⁴ Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee yleisenä asiana valmiuslain 3 §:ssä tarkoitettujen poikkeusolojen toteamisen.⁵⁵

Päätöksenteon ensimmäisessä vaiheessa annetaan lain 6 §:n mukaisesti valtioneuvoston asetus (*käyttöönottoasetus*), jolla valtioneuvosto oikeutetaan käyttämään yksilöityjä valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia. Asetus on annettava määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Käyttöönottoasetuksessa on mainittava, miltä osin lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa ja toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala, jos niitä ei saateta sovellettaviksi koko valtakunnan alueella. Toimivaltuuksista tarkempi säätäminen kuuluu soveltamisasetuksiin.

⁵² HE 3/2008 vp, s. 34.

⁵³ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 137.

⁵⁴ VNK 1516/05/206 s. 13.

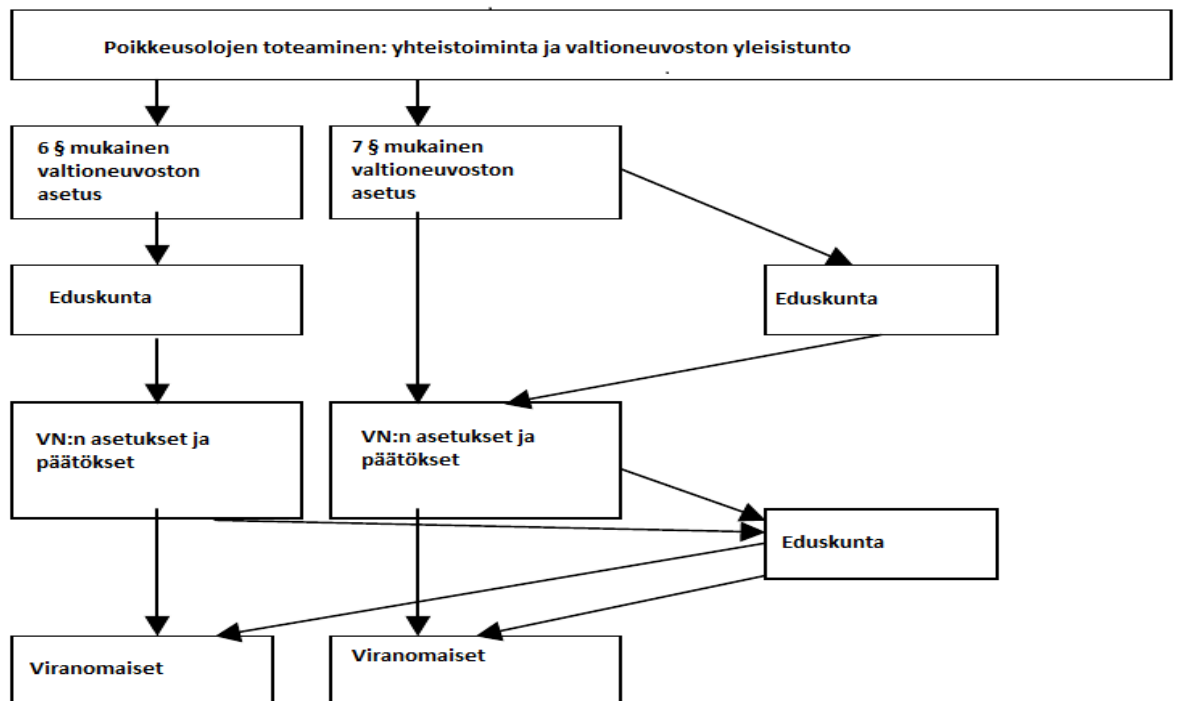
⁵⁵ Valtioneuvoston ohjesääntö 3 § kohta 22.

Käyttöönottoasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn vai sitä lyhemmän ajan. Pääsääntöisesti toimivaltuuksien käyttö on mahdollista sen jälkeen, kun eduskunta on päättänyt, ettei valtioneuvoston asetusta ole kumottava.

Lain 7 § käsittelee toimivaltuuksien soveltamisen aloittamista kiireellisessä tapauksessa. Jos normaalia menettelyä ei ole mahdollista noudattaa vaarantamatta merkittävästi lain tarkoituksen saavuttamista, voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää, että toimivaltuuksia voidaan soveltaa välittömästi. Tällainen asetus voidaan antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi, ja se on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Menettely koskee tilanteita, joissa toimivaltuuksien voimaansaattamisen lykkääminen heikentäisi oleellisesti mahdollisuuksia saavuttaa lain tarkoitus poikkeusoloissa.

Toisessa vaiheessa varsinaisesta toimivaltuuksien käytöstä voidaan säätää vielä tarkempia asetuksia (soveltamisasetukset). Lain 10 §:ssä säädetään eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta. Sen mukaan toimivaltuuksien käyttöä koskevat asetukset on annettava välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi. Näin valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttö perustuu olennaisesti valtioneuvoston asetuksille, jotka eduskunta hyväksyy jälkikäteen. Asetuksia voidaan sinänsä alkaa soveltaa välittömästi, joten kyse on vain jälkitarkastusoikeudesta.

Kuvio 1. Valmiuslain käyttöönotto ja soveltaminen⁵⁶



Poikkeusolojen jatkuessa toimivaltuuksien käytön jatkamisesta päätetään pääpiirteissään samalla tavalla kuin käyttöönostostakin. *Jatkamisasetus* voidaan antaa kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan, ja se on annettava välittömästi eduskunnan päätettäväksi. Jos eduskunta ei tee päätöstä jatkamisasetuksesta ennen kuin säännösten soveltaminen voimassa olevan

⁵⁶ Ajantasaisesti versio kaaviosta, jonka alkuperäinen versio on mietinnössä: Valmiuslakitoimikunnan välimietintö valmiuslainsäädännön tarkastelua perustuslain näkökulmasta, s. 18.

asetuksen mukaan päättyy, saadaan kaikkia jatkamisasetuksessa mainittuja lain säännöksiä soveltaa. Edellytyksenä on, että jatkamisasetus on toimitettu eduskunnalle vähintään kaksi viikkoa ennen voimassaolon päättymistä.

Kun poikkeusolot päättyvät, käyttöönotto- tai jatkamisasetus on kumottava. Vastaavasti jos joidenkin II osan toimivaltuuksien soveltamisedellytykset lakkaavat, käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on muutettava. Poikkeusolojen päättyessä myös toimivaltuuksien käytöstä annetut tarkemmat asetukset on kumottava.

2.3.3. Valmiuslain toimivaltuudet poikkeusoloissa (lain II osa)

Toimivaltuuksista yleisesti

Valtaosa valmiuslain toimivaltuuksista koskee talouden ja yhteiskunnan toimintojen valvontaa ja sääntelyä.

Valmiuslain keskeisen sisällön muodostavat viranomaisille poikkeusoloissa annettavat lisätoimivaltuudet, jotka voivat olla lain mukaan olla joko asetuksenanto- tai päätösvaltaa. Yleisesti ottaen laki mahdollistaa yhteiskunnan eri toimintojen kontrollin. Lain 32 § vähittäiskaupan säännöstelystä on rakenteeltaan tyypillinen säännöstelyä koskeva valmiuslain säännös:

Väestön toimeentulon turvaamiseksi 3 §:n 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa elinkeinonharjoittaja saa luovuttaa väestön toimeentulolle välttämättömiä kulutushyödykkeitä kuluttajalle vain ostolupaa vastaan. Säännöstelyn alaisista kulutushyödykkeistä ja säännöstelyssä noudatettavasta menettelystä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Säännöstelyn ohjaus ja toimeenpano kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle, aluehallintovirastolle ja kunnille. Kunnat myöntävät ostoluvat, vastaavat alueellaan ostolupahallinnosta ja tiedottavat ostolupamenettelystä.

Säännös sisältää viisi elementtiä:

1. Säännöksen käyttötarkoituksen ("Väestön toimeentulon turvaamiseksi")
2. Toimintarajoituksen ("Luovutus vain ostolupaa vastaan")
3. Sääntelyn kohteen ("Välttämättömät kulutushyödykkeet")
4. Asetuksella säädetävän tarkennuksen ("Kulutushyödykkeet ja menettely")
5. Toimivaltaisen viranomaisen

Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain valmiuslain 3 §:ssä määritellyissä poikkeusoloissa. Valtaosa toimivaltuuksista koskee 1–3 kohtien mukaisia poikkeusoloja. Täten iso osa toimivaltuuksista tulee sovellettavaksi myös 3 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Toisaalta voidaan myös todeta, että vain harvaa toimivaltuutta voidaan soveltaa 4 ja 5 kohtien mukaisissa poikkeusoloissa.

Toimivaltuuksien sisältö pääpiirteissään

Valtioneuvosto voi valvoa ja säännöstellä muun muassa valuuttojen liikettä, arvopaperikauppaa, luotonantoa, ulkomaankauppaa, tavaroiden tuotantoa ja jakelua, hintoja ja maksuja, tavaroiden laatua, kuljetuksia ja liikennettä sekä rakentamista. Valtioneuvosto voi valvoa ja säännöstellä palkkauksia sekä antaa määräyksiä palvelussuhteen muista ehdoista. Valtioneuvosto voi myös valvoa ja säännöstellä lakisääteiseen vakuutukseen tai sosiaaliavustukseen luettavia etuuksia.

Koska yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat entistä enemmän riippuvaisia tietoverkoista, valmiuslaissa on myös tieto- ja viestintäverkkojen toimivuuteen liittyviä toimivaltuuksia. Teleyritykset voidaan velvoittaa tuottamaan laissa määritellyjä palveluita, kunnostamaan tai rakentamaan viestintäverkkoja, luovuttamaan käyttöoikeuksia, järjestämään kansainvälisiä verkkoyhteyksiä tai sopimaan kansallisista ja kansainvälisistä verkkoverailuista.

Lisäksi teleyritykset voidaan velvoittaa liittämään viestintäverkkojaan yhteen tai purkamaan niitä, katkaisemaan tiettyjä viestintä- tai verkkopalveluyhteyksiä, pitämään yllä palveluita erikseen määriteltävistä paikoista sekä antamaan viranomaisviestinnälle etuoikeuksia muuhun viestintään nähden. Radioluvan ehtoja voidaan muuttaa, peruuttaa tai niitä voidaan olla myöntämättä.

Valmiuslain valtiontalouden hoitoa koskevat toimivaltuudet mahdollistavat lisäbudjetin välittömän soveltamisen jo ennen eduskunnan hyväksymistä. Laissa on valtuus lykätä valtion menojen maksatusta.

Valtioneuvostolla on mahdollisuus ohjalla työvoiman käyttöä yleisesti sekä erityisesti terveydenhuollon ja pelastustoimen alalla. Toimivaltuudet sisältävät työnvälityspakon voimaansattamisen, työvelvollisuuden määräämisen terveydenhuollossa ja pelastustoimessa ja yleisemmän työvelvollisuuden määräämisen.

Valmiuslaissa on myös erinäisiä muita toimivaltuuksia. Säännökset koskevat muun muassa liikkumisrajoituksia, evakuoitinta sekä erinäisten tavaroiden ja rakennusten luovutusvelvollisuutta. Valtioneuvosto voi muuttaa esimerkiksi velkasuhteita ja muutoksenhakua koskevia määräaikoja.

Korvaussäännökset ja muutoksenhaku

Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytöstä voi aiheutua vahinkoa väestölle. Omaisuuden luovuttaminen ja muut tavanomaista pidemmälle menevät toimenpiteet kuuluvat valmiuslain korvaussäännösten soveltamisalaan.⁵⁷ Valmiuslain 128 §:ssä erikseen lueteltujen säännösten nojalla tehdyt toimenpiteet oikeuttavat täyteen korvaukseen valtion varoista, mikäli henkilö on näiden toimenpiteiden johdosta kärsinyt vahinkoa, jota ei korvata muun lain nojalla. Lain lähtökohtana on siis täysi korvaus sellaiselle, joka on luovuttanut esimerkiksi moottoriajoneuvon käyttöoikeuden 78 §:n nojalla, jos vahinkoa ei korvata muun lain nojalla.

Valmiuslain 128 §:n 2 momentissa kuitenkin säädetään, että vahingosta suoritetaan vain kohtuullinen korvaus, jos

- 1) vahinko on kärsineen varallisuusolot ja muut olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä
- 2) tai jos valtiontaloudelliset tai kansantaloudelliset syyt sitä vahinkojen suuren määrän vuoksi välttämättä vaativat, suoritetaan vahingosta kohtuullinen korvaus

Puun ja turpeen luovuttamisesta valmiuslain 3 §:n 3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa on edellä mainitun momentin mukaan aina maksettava täysi korvaus.

Valmiuslain perusteella tehtyyn hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Valtioneuvoston, ministeriön ja Suomen Pankin päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muusta laissa tarkoitetusta päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen.

⁵⁷ Korvausvelvollisuuden piiriin kuuluvat: 33, 34, 44, 45, 60–63, 77 tai 78 §:n, 79 §:n 3 tai 4 momentin, 83–87, 110–113, 117, 119 tai 122 §:n nojalla toteutetut toimenpiteet.

Muutoksenhaussa sovelletaan muutoin, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään. Valituksesta huolimatta valmiuslain perusteella tehtyä hallintopäätöstä on noudatettava, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

3. POIKKEUSOLOT KANSAINVÄLISISSÄ IHMISOIKEUSSOPIMUKSISSA, EU-OIKEUDESSA JA EUROOPPALAISISSA VALTIOSÄÄNNÖISSÄ

3.1. Poikkeusolot kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa

3.1.1. Yleistä poikkeusolojen sääntelystä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa

Poikkeusoloista ja niiden sääntelystä on määrätty erilaisissa kansainvälisissä sopimuksissa.

Suomen perustuslain 23 §:n kannalta merkittävämät säännökset ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 15 artikla ja Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälinen yleissopimuksen (KP-sopimus) 4 artikla.⁵⁸

Perusoikeuksien uudistamista koskevassa hallituksen esityksestä käy selkeästi ilmi, että Suomen perustuslaissa olevalla poikkeusolojen määritelmällä tarkoitetaan samaa kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetyllä ”yleisen hätätilan” käsitteellä. Kyseisessä esityksessä vielä nimenomaisesti mainitaan KP-sopimuksen 4 artikla ja EIS:n 15 artikla.⁵⁹ Tässä esityksessä keskitytään analysoimaan näiden artikloiden keskeinen sisältö oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden valossa, käsitellään lyhyesti artiklojen keskinäistä suhdetta sekä sitä, minkälaisia vaatimuksia ne asettavat Suomen perustuslain 23 §:n soveltamiselle.

Kansainvälistä oikeuskäytäntöä poikkeusolojen sääntelystä löytyy lähinnä EIS:n 15 artiklasta, josta niin valtiot kuin yksityiset ovat tehneet valituksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen (EIT).⁶⁰ KP-sopimuksen suhteen suurin merkitys on YK:n ihmisoikeuskomitean hahmottelemalla General Comment nro. 29:llä (yleinen kommentti).⁶¹ Lisäksi kansainvälisen oikeuden asiantuntijat ovat kehittäneet niin sanotut Siracusan periaatteet⁶² ja minimistandardin ihmisoikeuksille poikkeustilassa.⁶³

Tavallisesti EIT:n ratkaisukäytäntö EIS 15 artiklaa koskevien valitusten osalta etenee kahden eri vaiheen kautta.

Ensimmäisessä vaiheessa EIT tutkii, vallitseeko jäsenvaltiossa ”sota tai muu yleinen hätätila”. Kyse on siis poikkeusolojen määrittelyn arvioinnista. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin lausuu, onko jäsenvaltio tehnyt siitä asianmukaisesti ilmoituksen kohtuullisessa ajassa (EIS 15 artikla 3. kohta).

⁵⁸ Ks. myös uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 80/2002) V osa, art. F ja pakollista työtä koskeva sopimus, jonka kansainvälinen työkonferenssi on hyväksynyt vuonna 1930 (ILO:n yleissopimus nro. 29) art. 2(d).

⁵⁹ HE 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, s. 75.

⁶⁰ Jonkin verran kansainvälistä oikeuskäytäntöä löytyy myös Amerikan ihmisoikeustuomioistuinten ratkaisukäytännöstä. Ks. tarkemmin Honko 2017, s. 37.

⁶¹ UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency, 2001. (“Yleinen kommentti”)

⁶² Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights. (“Siracusan periaatteet”)

⁶³ Richard B. Lillich: The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency. American Journal of International Law 79/1985, s. 1072-1081.

Mikäli valtiossa olevat tapahtumat muodostavat yleisen hätätilan EIS 15 artiklan puitteissa, niin seuraavassa vaiheessa EIT kysyy, ovatko valtion toimenpiteet hätätilan aikana ylittäneet sen, mikä on ollut ehdottomasti tarpeellista tilanteen vaatimusten mukaan. Toisessa vaiheessa kyse on siis eräänlaisesta suhteellisuusarvioinnista toimenpiteiden välttämättömyyden suhteen. Vaatimuksena on myös, että jäsenvaltio kunnioittaa muita kansainvälisestä oikeudesta johtuvia velvoitteita, kuten humanitaarisesta oikeudesta tai esimerkiksi EU-oikeudesta johtuvia velvollisuuksia.

Poikkeusolojen sääntely on täten kaksivaiheinen ja sisältää EIT:n itsenäisen arvioinnin sekä poikkeusolojen olemassaolosta ja ilmoituksen tekemisestä että poikkeusolojen aikana tehtyjen toimenpiteiden välttämättömyydestä. Molempien vaiheiden osalta EIT on antanut jäsenvaltioille varsin laajan harkintamarginaalin.

Vaikka EIT:n ratkaisukäytäntö on jokseenkin vakiintunutta, siihen on kohdistunut erinäisiä kriittisiä huomioita.⁶⁴ Etenkin niin sanotun jatkuvan poikkeustilan aiheuttama problematiikka on herättänyt oikeuskirjallisuudessa huomiota, koska se näyttää olevan rakenteellisessa ristiriidassa sen kanssa, miten poikkeusolojen sääntelyä on ylipäänsä jäsennetty.⁶⁵

Perinteisesti poikkeusolosääntely korostaa sekä nimensä että rakenteensa puolesta poikkeuksen tai hätätilan tilapäisyyttä. On mahdollista puhua tai tukeutua hätätilaan (emergency) vain, jos se heijastetaan normaaliin tilaan (normalcy). Tämä puolestaan painottaa sitä, että hätätila on vain väliaikainen ja poikkeuksellinen tila, jonka tulisi kestää lyhyen aikaa ja palautua sitten normaaliin tilaan pysyviä jälkiä jättämättä.⁶⁶

Ongelmana kuitenkin on, että tämä ajatus poikkeustilan tilapäisyydestä ei vastaa käytäntöä vaan usein poikkeustiloista, etenkin terrorismin torjumisessa, tulee jatkuvia. Tämä käy hyvin ilmi alla olevista EIT:n Pohjois-Irlantia, Englantia ja Turkia koskevista tapauksista. Tapauksessa *A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta* ihmisoikeustuomioistuin jopa toteaa, että, vastoin oikeuskirjallisuudessa vallitsevaa näkemystä ja KP-sopimuksen tulkintakäytäntöä, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole koskaan oikeuskäytännössään nimenomaisesti esittänyt vaatimusta hätätilan tilapäisyydestä.⁶⁷

Jatkuvan poikkeustilan osalta ratkaisukäytäntö nostaa esiin erityisesti kaksi kysymystä. Ensimmäinen kysymys koskee sitä, missä määrin terrorismin torjunta tarvitsee pidempiaikaisia ja poikkeuksellisia toimenpiteitä ilmiön vaikean luonteen vuoksi. Toinen kysymys taas liittyy siihen, missä määrin on vaarana ihmisoikeuksien normaalin suojatason rapautuminen, mikäli valtio jatkuvaa poikkeustilaa hyväksi käyttäen tekee pidemmälle meneviä ja valtiolle mahdollisesti helpommin toteuttavissa olevia toimenpiteitä ihmisoikeuksien rajoittamiseksi kuin olisi sallittua normaalioloissa.

Jälkimmäinen kysymys siis koskee poikkeusolojen väärinkäyttöä siten, että poikkeustilaa tarpeettomasti jatkamalla oikeutetaan ihmisoikeusrajoitukset, jotka olisivat kiellettyjä ilman tätä poikkeustilaa. Tätä tilannetta kuvastavat alla olevat Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten *Brogan-* ja *Brannigan* -tapaukset, jotka käsittelevät ajallisesti ja sisällöllisesti melkein identtisiä ihmisoikeuksien rajoituksia, mutta päättyvät eri lopputuloksiin nimenomaan sen

⁶⁴ Ks. etenkin tapaukset *Brogan ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 29.11.1988 ja *Brannigan ja McBride v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 26.5.1993, jotka molemmat sisältävät lukuisia eriäviä mielipiteitä.

⁶⁵ Honko 2017, s. 17–23.

⁶⁶ Oren Gross: "Once More unto the Breach": The Systemic Failure of Applying the European Convention on Human Rights to Entrenched Emergencies. *The Yale Journal of International Law* 23/1998, s. 439–440.

⁶⁷ Ks. *A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 19.2.2009, kohta 178.

vuoksi, että jälkimmäisessä tapauksessa Britannia oli vedonnut EIS 15 artiklaan ja ensimmäisessä ei ollut.⁶⁸

Oikeuskirjallisuudessa keskustelu näyttää jakautuneen pitkälti kahteen eri leiriin, jotka tarjoavat erilaisia vaihtoehtoja, kuinka niin sanotun jatkuvan poikkeustilan dilemmaan tulisi suhtautua poikkeusolojen sääntelyssä.

Ensimmäisen näkemyksen mukaan poikkeusolojen sääntelyn rakennetta kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tulisi muuttaa, jotta se paremmin ottaisi huomioon nykyisen hämärtävän rajan ”normaalin tilan” ja ”hätätilan” välillä ja näin ollen paremmin estäisi jatkuvan poikkeustilan kautta oikeutetut ihmisoikeusrajoitukset.⁶⁹

Toisen näkemyksen mukaan ongelma ei ole sääntelyn rakenteessa vaan sen soveltamisessa. Ehkä hieman perinteisemmän ja enemmän vallitsevaa tilaa painottavan näkemyksen mukaan poikkeusolojen sääntelyä ja rakennetta ei sinänsä tarvitse muuttaa, mutta sääntelyyn tulisi suhtautua vakavammin soveltamisessa.⁷⁰ Esimerkiksi EIT:n tulisi ottaa tarkempi linja poikkeusolojen määrittämisessä ja nimenomaan asettaa yleiselle hätätilalle tiukempia ehtoja. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa ongelmana on kuitenkin aiheen perustavanlaatuinen poliittinen luonne eli valtion oikeus itse määrittellä omaa julkista järjestystä uhkaava poikkeustila.

Tähän mennessä EIT on antanut laajan harkintamarginaalin valtiolle itse määrittää ja arvioida yleisen hätätilan olemassaolo, mikä ilmentää EIT:n olevan hyvin tietoinen aiheen arkaluontoisesta ja poliittisesta luonteesta. Tämä on kuitenkin vahvasti jakanut mielipiteitä ihmisoikeustuomioistuimen sisällä, ja useimmat tapaukset sisältävät kirjon eriäviä mielipiteitä sen osalta, missä määrin EIT:n tulisi ottaa aktiivisempi rooli myös poikkeusolojen kriteerien ja niiden oikeuttamisen arvioinnissa.⁷¹

Edellä mainittu keskustelu värittää vahvasti myös alla esiteltäviä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja liittyen poikkeusolojen sääntelyyn. Seuraavissa kappaleissa tuodaan esille, miten EIT on jäsentänyt yleisen hätätilan määrittelmää, valtion harkintamarginaalia sekä suhteellisuusarviointia EIS:n 15 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössään. Tämän lisäksi esitellään lyhyesti EIS:n 15 artiklan kansainvälinen vastinpari, KP-sopimuksen 4 artikla.

EIS:n 15 artikla ja KP-sopimuksen 4 artikla

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla ja KP-sopimuksen 4 artikla on aiheellista lainata tähän sellaisenaan:

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla

Sopimusvelvoitteista poikkeaminen hätätilan aikana

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

⁶⁸ Brogan ja muut v Yhdistynyt kuningaskunta, 29.11.1988 ja Brannigan ja McBride v Yhdistynyt kuningaskunta, 26.5.1993.

⁶⁹ Grossin mukaan yksipuolinen tukeutuminen poikkeustila-normaaliin -sääntöön voi tarjota väärää lääkettä väärään diagnoosiin ilman, että se ottaa huomioon nykypäivän tilanteet, joissa poikkeustiloista on tullut pysyviä ja yleisiä. Ks. Gross 1998, s. 442.

⁷⁰ Greene 2011, s. 1764–1785. Greenen mukaan hätätilan ja normaalin tilan välistä rakennelmaa ei voida pitää viallisena Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, vaan ongelma on se, että ihmisoikeustuomioistuin ei ole itse asiassa koskaan soveltanut sitä kunnolla ratkaisukäytännössään.

⁷¹ Ks. etenkin tapaukset Brogan ja muut v Yhdistynyt kuningaskunta, 29.11.1988 ja Brannigan ja McBride v Yhdistynyt kuningaskunta, 26.5.1993, jotka molemmat sisältävät lukuisia eriäviä mielipiteitä. Esimerkiksi tuomari Pettitin eriävä mielipide Brannigan-tapauksessa, s. 31–35.

2. Tämän määräyksen nojalla ei voida poiketa 2 artiklasta, paitsi silloin kun on kysymys laillisista sotatoimista johtuvista kuolemantapauksista, eikä 3, 4 (1 kappale) ja 7 artiklasta.
3. Korkean sopimuspuolen, joka käyttää hyväkseen oikeutta poiketa yleissopimuksesta, tulee pitää Euroopan neuvoston pääsihteeri täysin tietoisena toimistaan ja niihin johtaneista syistä sekä ilmoittaa hänelle, milloin näistä toimista on luovuttu ja yleissopimuksen kaikkia määräyksiä jälleen noudatetaan.

KP-sopimuksen 4 artikla

1. Yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan olemassaoloa ja joka on virallisesti sellaiseksi julistettu, sopimusvaltiot voivat ryhtyä toimenpiteisiin, jotka merkitsevät poikkeamista niille tämän yleissopimuksen mukaan kuuluvista velvoituksista siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii, edellyttäen, että tällaiset toimenpiteet eivät ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitusten kanssa eivätkä merkitse pelkästään rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon tai yhteiskunnalliseen syntyperään perustuvaa syrjintää.
2. Mitään rajoitusta ei voida tämän määräyksen nojalla tehdä 6, 7, 8 (1 ja 2 kappale), 11, 15, 16 ja 18 artiklaan.
3. Jokaisen tämän yleissopimuksen sopimusvaltion, joka käyttää hyväkseen oikeutta poiketa yleissopimuksesta, tulee pääsihteerin välityksellä välittömästi ilmoittaa muille yleissopimuksen sopimusvaltioille niistä määräyksistä, joista on poikettu, ja niistä syistä, jotka ovat aiheuttaneet toimenpiteet. Uusi ilmoitus on tehtävä samassa järjestyksessä päivänä, jona sopimusvaltio on luopunut tällaisista poikkeuksista.

3.1.2. Poikkeuslausekkeet pääpiirteissään

Ihmisoikeussopimuksen 15 artikla ja KP-sopimuksen 4 artikla ovat poikkeuslausekkeita sopimusten mukaisista velvoitteista poikkeusoloissa.⁷² Molemmat artiklat mahdollistavat lisätoimivaltuudet poikkeusolojen aikana, vaikka nämä lisätoimivaltuudet poikkeisivat sopimuksen mukaisista velvoitteista. Toisaalta lisätoimivaltuuksien käyttöä on rajoitettu, eikä poikkeuslauseke anna jäsenvaltiolle mahdollisuutta edes poikkeusolojen aikana ryhtyä mihin tahansa toimiin. Tältä osin voidaan ajatella, että lauseke on eräänlainen turvaverkko, jonka tarkoituksena on estää lisätoimivaltuuksien väärinkäyttö, kuten yllä olevasta alustuksesta käy ilmi.⁷³

Molemmat artiklat (EIS 15 ja KP-sopimus 4) voidaan jakaa kolmeen osaan. Artiklan ensimmäisessä osassa määritellään ne poikkeusolot, joiden vallitessa jäsenvaltio voi poiketa sopimuksen velvoitteista. Lisäksi asetetaan tiettyjä rajoitteita toimivaltuuksille. Toisessa osassa asetetaan ehdoton kielto poiketa tietyistä sopimusvelvoitteista. Viimeisessä osassa määritellään jäsenvaltion prosessuaaliset velvoitteet, joihin kuuluu etenkin ilmoitusvelvollisuus poikkeuslausekkeen käyttöönotosta ja sen perusteista.

Poikkeuslausekkeilla on yhteys sopimuksen muihin artikloihin. Poikkeuslausekkeiden soveltamisessa tulee ottaa huomioon tavalliset rajoituslausekkeet. Esimerkiksi EIS:n 8-11 artiklat mahdollistavat oikeuksien rajoittamisen muun muassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden vuoksi. Keskeistä poikkeuslausekkeen soveltamisessa onkin, että EIS:n 15 artikla voi tulla

⁷² European Court of Human Rights, Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in Time of Emergency, 2006, s. 5

⁷³ David Harris – M. O'Boyle – Edward Bates – Carla Buckley: Law of the European Convention on Human Rights. Oxford University Press 2014, s. 824.

sovellettavaksi vasta, kun todetaan, että toimenpiteitä ei voida perustella yleisillä rajoitusperusteilla.⁷⁴

Poikkeuslausekkeeseen vetoavalla valtiolla on todistustaakka yleisen hätätilan perusteiden olemassaolosta. Vaikka poikkeusolojen perusteiden toteaminen muodostaa itsenäisen arvioinnin, tarkastellaan 15 artiklan oikeuttamia rajoituksia yhteydessä niihin sopimusartikloihin, joista yleisen hätätilan aikana poiketaan. Lisäksi poikkeuslausekkeen kohdalla voi aktualisoitua kysymys syrjinnästä, minkä vuoksi EIT on arvioinut poikkeusolojen aikana tehtyjä toimenpiteitä myös EIS:n 14 artiklan valossa. Mikäli toimenpiteitä kohdistetaan yksipuolisesti ja järjestelmällisesti vain tiettyyn ryhmään, jäsenvaltio voi syyllistyä ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan rikkomiseen myös sinänsä oikeutetun poikkeustilan aikana.⁷⁵

Seuraavissa kappaleissa käsitellään lähinnä EIS:n 15 artiklaa koskevaa oikeuskäytäntöä. EIS:n 15 artikla pohjautuu YK:n alkuperäiseen luonnokseen 4 artiklasta, josta tuli myöhemmin KP-sopimuksen 4 artikla.⁷⁶ Täten EIT:n tulkintakäytäntö myös osin toimii viitekehyksenä KP-sopimuksen 4 artiklalle, jonka soveltamisesta ei ole, yleisten kommenttien lisäksi, varsinaista tulkintakäytäntöä.

Myös EIS:n 15 artiklan osalta oikeuskäytäntöä on verrattain niukasti, ja sekin on osaltaan melko vanhaa. Oikeustapaukset liittyvät keskeisesti Pohjois-Irlannissa esiintyneeseen terrorismiin⁷⁷ ja kurdien itsenäisyyspyrkimykseen sekä terrorismiin Turkissa.⁷⁸ Lisäksi oikeuskäytännössä on käsitelty Kreikassa tapahtunutta vallankaappausta.⁷⁹ Vaikka oikeuskäytäntö on jokseenkin vanhaa ja vähäistä, niin siitä on kuitenkin johdettavissa tiettyjä yleisiä linjavojoja 15 artiklan tulkintaan.

3.1.3. Poikkeusolojen määritelmä

”Sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää - - -”

EIS:n 15 artikla määrittelee poikkeusoloiksi sotatilan ja muun vastaavan yleisen hätätilan. Yhteistä on, että poikkeusolojen pitää uhata kansakunnan elämää.⁸⁰ Tuomioistuin ei ole oikeuskäytännössään määritellyt sotatilaa, vaan oikeuskäytäntö on keskittynyt muuhun vastaavaan yleiseen hätätilaan.⁸¹ Myös Suomen perustuslain 23 §:n kannalta olennainen kysymys on, minkälaiset kriisit lukeutuvat EIS:n 15 artiklan ”yleinen hätätilan” määritelmään.

Artikla ei edellytä, että muun vastaavan yleisen hätätilan tarvitsisi vastata vakavuudeltaan sotatilaa. *Lawless*-tapauksessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin määritteli, että yleisellä hätätilalla tarkoitetaan poikkeuksellista kriisitilannetta, joka vaikuttaa koko väestöön ja uhkaa järjestynyttä yhteiskuntajärjestystä.⁸² Määritelmää täydentävät *Kreikka*-tapauksessa hahmotellut kriteerit:

⁷⁴ Pieter Van Dijk – Fried Van Hood – Arjen Van Rijn – Leo Zwaak: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Intersentia 2006, s. 1054.

⁷⁵ Ks. A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 19.2.2009, kohta 190, jossa ihmisoikeustuomioistuin totesi, että Yhdistyneen kuningaskunnan poikkeusolojen toimenpiteet eivät olleet suhteellisuusperiaatteen mukaisia, koska se ne oikeudettomasti syrjivät ei-kansalaisia suhteessa kansalaisiin.

⁷⁶ European Court of Human Rights, *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in Time of Emergency*, 2006, s. 5

⁷⁷ Ks. esimerkiksi *Lawless v. Ireland* 1.6.1961, *Ireland v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 18.1.1971, *Brogan ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 29.11.1988, *Brannigan and McBride v. Yhdistynyt Kuningaskunta* 25.5.1993.

⁷⁸ Ks. esimerkiksi *Alsoy v. Turkki*, 18.12.1996 ja *Demir ja muut v. Turkki*, 23.9.1998.

⁷⁹ *Tanska, Norja, Ruotsi ja Alankomaat v. Kreikka* (ns. *Kreikka-tapaus*), ihmisoikeustoimikunnan raportti, 5.9.1969).

⁸⁰ *Aly Mokhtar: Human Rights Obligations v. Derogations: Article 15 of the European Convention on Human Rights*. *The International Journal of Human Rights*, 2004, s. 66.

⁸¹ European Court of Human Rights, *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in Time of Emergency*, 2006, s. 6.

⁸² *Lawless v. Ireland*, 1.6.1961, kohta 28.

- 1) Hätätilan on oltava käsillä tai välittömästi uhkaava.
- 2) Sen on vaikutettava koko väestöön.
- 3) Järjestäytyneen yhteiskuntajärjestyksen on oltava vaarassa.
- 4) Vaaran tai kriisin on oltava poikkeuksellinen: normaaliolojen toimivaltuudet eivät riitä turvaamaan yleistä turvallisuutta, terveyttä ja järjestystä.⁸³

Ensimmäisen kohdan osalta pyritään siihen, että toimivaltuuksia voidaan käyttää jo ennen kuin kriisi konkretisoituu. Välittömyydellä tarkoitetaan sitä, että vaaran aiheuttava tilanne on juuri alkamassa tai voi tapahtua minä hetkenä hyvänsä: vaaran on oltava vääjäämätön. Vaatimus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että jäsenvaltion tulisi odottaa, että poikkeusolot laukaiseva tapahtuma tapahtuisi.⁸⁴

Toinen kohta edellyttää, että kriisi koskee koko valtiota. Myöhempi oikeuskäytäntö on lieventänyt tätä vaatimusta merkittäväällä tavalla: poikkeukset voivat koskea vain osaa valtion alueesta, eikä vaaran tarvitse koskea koko väestöä.⁸⁵ Toisaalta lisätoimivaltuuksia voi käyttää vain alueilla, joilla vaara uhkaa tai on olemassa. Poikkeusolot yhdellä alueella eivät oikeuta lisätoimivaltuuksien käyttöön rauhallisella alueella toisaalla.⁸⁶

Kolmanneksi uhan tai vaaran on uhattava järjestynyttä yhteiskuntajärjestystä, jolla tarkoitetaan väestön ja alueellista koskemattomuutta sekä valtion elimien toimintaa. Viimeinen kohta muistuttaa, että kaikki kriisit tai uhat eivät välttämättä vaadi lisätoimivaltuuksia: poikkeusolosuhteet ovat käsillä ainoastaan, kun normaalit toimivaltuudet eivät riitä. Poikkeusoloja ei tule julistaa varmuuden vuoksi vaan vasta viimekätisenä keinona.⁸⁷ Artikla 15 ei sinänsä suoraan edellytä tilapäisyyttä, vaan oikeuskäytännössä on hyväksytty hyvinkin pitkään jatkuneet poikkeusolosuhteet.⁸⁸ Pitkittyneellä tilalla voi kuitenkin olla merkitystä, kun arvioidaan poikkeusoloissa käytettäviä toimivaltuuksia.⁸⁹

Toisaalta EIT ei ole oikeuskäytännössään tutkinut poikkeusolojen olemassaoloa kovinkaan tarkasti, vaan jäsenvaltioille on järjestäen annettu varsin paljon harkintaa. *Brannigan*-tapauksessa on selvitetty tarkastelun perusteet.

”Ensisijaisesti kunkin sopimusvaltion on sen vastuun mukaisesti, joka sillä on 'kansakuntansa elämästä', päätettävä, uhkaako 'yleinen hätätila' tätä elämää, ja jos niin on, miten pitkälle on välttämätöntä mennä hätätilasta selviämiseksi. Koska kansalliset viranomaiset ovat suoraan ja jatkuvasti tekemisissä kunkin hetken välittömien tarpeiden kanssa, niillä on periaatteessa parempi mahdollisuus kuin kansainvälisellä tuomioistuimella päättää sekä tällaisen hätätilan olemassaolosta että sen torjumiseksi välttämättömien poikkeamisten luonteesta ja laajuudesta - - - .”⁹⁰

Harkintaa kuvaa *Lawless*-tapaus, jossa oli kyse Irlannin tasavaltalaisarmeijan pääasiassa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan kohdistaneesta terrorismista, jota johdettiin Irlannin tasavallan alueelta. Tuomioistuimen mukaan jo tällaisen salaisen armeijan olemassaolo Irlannin

⁸³ Kreikka-tapaus, 1969, kohta 153.

⁸⁴ European Court of Human Rights, Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in Time of Emergency, 2006, s. 7. “The requirement of imminence is not, however, to be interpreted so narrowly as to require a State to wait for disaster to strike before taking measures to deal with it.”

⁸⁵ *Sakik ja muut v. Turkki*, 26.11.1997, kohta 39.

⁸⁶ *Van Dijk – Van Hood – Van Rijn – Zwaak* 2006, s. 1054.

⁸⁷ *Mokhtar* 2004, s. 70.

⁸⁸ *Ks. A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 19.2.2009, kohta 178.

⁸⁹ European Court of Human Rights, Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in Time of Emergency, 2006, s. 5.

⁹⁰ *Brannigan*, kohta 43.

alueella ja sen toimien aiheuttama haitta Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisille suhteille oli tarpeeksi täyttämään 15 artiklan asettamat vaatimukset.⁹¹

Vastaavalla tavalla tuomioistuin on ratkaissut myös muut Pohjois-Irlantia koskevat tapaukset. Tapauksessa *Irlanti v. Yhdistynyt kuningaskunta* Pohjois-Irlannissa esiintynyt terrori ja epäjärjestys olivat tuomioistuimen mukaan artiklan tarkoittamia poikkeusoloja.⁹² Samankaltaisesti todettiin myös tapauksessa *Brannigan and McBride v Yhdistynyt kuningaskunta*.⁹³ Tuomioistuimen mukaan poikkeusolot olivat käsillä myös Turkkiä koskevassa *Aksoy*-tapauksessa. Kurdilaisen separatistiryhmittymän maan kaakkoisalueeseen keskittämä terrorismi aiheutti kansakuntaa uhkaava hätätilan.⁹⁴

Harkintamarginaalia kuvaa myös tuorein artiklaa 15 koskeva tapaus *A. ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta*. Vuoden 2001 Yhdysvaltoihin kohdistuneiden terroristi-iskujen jälkeen Iso-Britannian hallitus ilmoitti poikkeavansa sopimusveloitteistaan 15 artiklan nojalla. Ihmis oikeustuomioistuimen mukaan pelkkä uhka mahdollisesta terroristi-iskusta riitti poikkeusolojen toteamiseen. Täten ei edellytetä, että jäsenvaltion pitäisi odottaa, että hätätilan laukaiseva tapahtuma tapahtuu, vaan siihen voidaan puuttua jo ennakolta.⁹⁵

Poikkeuksen muuhun oikeuskäytäntöön tekee Kreikan sotilasvallankaappaukseen liittyvä tapaus. Kreikan sotilashallitus julisti hätätilan vallankaappauksen jälkeen, koska maassa oli sen mukaan kommunistisen vallankaappauksen uhka, perustuslaillisen järjestyksen kriisi hallitusten epävakauden vuoksi ja sisäisiä levottomuuksia. Lisäksi toistuvat lakot olivat viemässä maata konkurssitilaan ja väkivaltaiset mielenosoitukset anarkian partaalle. Kreikan hallitus ei kuitenkaan näyttänyt toteen sitä, että uhat ja olosuhteet olisivat olleet tarpeeksi todellisia ja konkreettisia. Poikkeuksellisesti *Kreikka*-tapauksessa ihmisoikeustoimikunta tutki tarkasti olosuhteet, eikä soveltanut laajaa harkintamarginaalia.⁹⁶ Oikeuskirjallisuudessa on arvioitu, että ratkaisuun päädyttiin, koska epädemokraattinen hallitus toimi vilpillisessä mielessä, eikä kyseessä ollut aito hätätila.⁹⁷

Oikeuskäytännön perusteella on selvää, että ainakin laajamittainen terrorismi, sen uhka ja vakava epäjärjestys verrattain rajatullakin alueella täyttävät artiklan 15 asettamat vaatimukset. Toisaalta pienelle alueelle keskittyneet tapahtumat eivät oikeuta hätätilaan koko maassa. Poikkeusolojen toteamisessa on luotettu demokraattisen valtion omaan arviointiin, eikä tuomioistuin ole tehnyt laajalle menevää omaa arviointia. Tältä osin poikkeuksen muodostaa vain *Kreikka*-tapaus.

KP-sopimuksen poikkeusolomääritelmää on hahmoteltu tarkemmin niin sanotuissa *Siracusan* periaatteissa, pääpiirteissään EIS:n oikeuskäytäntöä vastaavalla tavalla:

A threat to the life of the nation is one that:

(a.) affects the whole of the population and either the whole or part of the territory of the state; and

⁹¹ Lawless, kohta 28.

⁹² *Irlanti v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 1978, kohdat 12, 29–75 ja 205.

⁹³ *Brannigan*, kohta 44–47.

⁹⁴ *Aksoy*, kohta 69–70.

⁹⁵ *A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta*, kohdat 175–181.

⁹⁶ *Kreikka*-tapaus, kohdat 154–165.

⁹⁷ Esim. David Harris – M.O’Boyle – Edward Bates – Carla Buckley. *Law of the European Convention on Human Rights*. Third edition. Oxford University Press 2014, s. 830.

- (b.) threatens the physical integrity of the population, the political independence or the territorial integrity of the state or the existence or basic functioning of institutions indispensable to ensure and protect the rights recognized in the Covenant.
- (c.) Internal conflict and unrest that do not constitute a grave and imminent threat to the life of the nation cannot justify derogations under Article 4.
- (d.) *Economic difficulties per se* cannot justify derogation measures.⁹⁸

Ihmisoikeuskomitean yleisiin kommentteihin ei sisälly yleispätevää poikkeusolojen määritelmää. Kommenteissa on kuitenkin hahmoteltu muutama rajoittava seikka. Poikkeusolojen täytyy uhata valtion olemassaoloa ja elämää. Lisäksi on korostettu, että poikkeusolot ovat poikkeuksellinen ja väliaikainen tila: ylimpänä tavoitteena on aina oltava normaalitilan palauttaminen.⁹⁹ Kommenteissa myös huomioidaan, että valtioiden on oltava varovaisia, jos poikkeustilaa sovelletaan muun kuin aseellisen konfliktin kontekstissa. Kaikki poikkeavuudet normaalista eivät vielä riitä poikkeusolojen olemassaoloon.¹⁰⁰

3.1.4. Välttämättömyysvaatimus

Toinen keskeinen tekijä kansainvälisten sopimusten poikkeusartiklojen soveltamisessa on toimivaltuuksien hyväksyttävyyys. Lähtökohtana on, että lisätoimivaltuuksia voidaan käyttää vain siinä laajuudessa kuin tilanne ja järjestyneen elämän puolustaminen ehdottomasti vaativat. EIT:n oikeuskäytännössä toimivaltuuksien käyttöä ohjaavat välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteet.

Välttämättömyysperiaatteen suhteen on olennaista arvio siitä, olisiko normaaleilla toimivaltuuksilla mahdollista hallita tilannetta. Pelkästään poikkeusolojen toteaminen ei oikeuta lisä- tai poikkeustoimivaltuuksien käyttöä, vaan olosuhteiden pitää vaatia erikoistoimenpiteitä.

Jos jäsenvaltio pystyy hallitsemaan tilannetta normaaleilla toimivaltuuksilla, erikoistoimenpiteet eivät ole välttämättömiä. Välttämättömyyttä koskeva vaatimus linkittyy siis poikkeusolojen määritelmään siltä osin, että poikkeusolojen on vaadittava normaalista poikkeavia toimenpiteitä.

Suhteellisuusperiaatteen osalta tarkastellaan poikkeuksien vakavuutta, kestoa sekä laajuutta. Vakavuus edellyttää, että toimenpiteet ovat oikeasuhtaisia uhkaan nähden. Kestolla tarkoitetaan sitä, että pitkittyneessä tilassa uhan intensiteetti saattaa vaihdella, jolloin myös käytettäviä toimenpiteitä on jatkuvasti arvioitava. Sama koskee myös uhan loppumista, sillä lisätoimivaltuuksien käyttöä ei tule jatkaa vain varmuuden vuoksi. Laajuudella tarkoitetaan sitä, että toimivaltuuksia tulee käyttää vain alueella, jolla poikkeusolot vallitsevat.

Lisäksi tuomioistuin on painottanut oikeusturvamekanismien merkitystä. Oikeussuojakeinoja voidaan pitää yhtenä sekä välttämättömyyteen että suhteellisuuteen liittyvänä arvioinnin osana. Tehokkaat oikeussuojakeinot ovat nousseet esille Pohjois-Irlantiin ja Turkkiin liittyvissä tapauksissa.

Tuomioistuin on myöntänyt jäsenvaltioille harkintamarginaalia myös poikkeusoloissa käytettäviin toimenpiteisiin. *Irlanti v. Yhdistynyt kuningaskunta* tapauksessa Irlannin tasavallan hallitus esitti, että toimenpiteiden pitäisi olla tehokkaita myös käytännössä. Tuomioistuimen

⁹⁸ Siracusan periaatteet Luku II, kohdat 39, 40 ja 41.

⁹⁹ Yleinen kommentti No. 29, kohdat 1 ja 2.

¹⁰⁰ Yleinen kommentti No. 29, kohta 3.

mukaan ei voida kuitenkaan arvioida sitä, mikä olisi kaikista tehokkain tai tarkoituksenmukaisin toimintatapa, vaan tuomioistuin tutkii vain toimenpiteiden lainmukaisuuden.¹⁰¹

Periaatteiden ja oikeussuojakeinojen merkitys tulevat parhaiten esille *Lawless*-tapauksesta, jonka linjaa on sovellettu myös muihin Pohjois-Irlantia koskeviin tapauksiin. Pohjois-Irlannin tilanteeseen liittyvät tapaukset koskevat järjestäen poikkeamista sopimuksen 5 artiklasta: pidättämistä ilman oikeudenkäyntiä, ilman konkreettista rikosepäilyä ja muita poikkeuksia normaalista oikeusprosessista, kuten pidätysaikojen pidentämistä. Pidätysaikojen suhteen on *Branningan ja McBride* -tapauksessa on pidätetty epäiltyjä seitsemään päivään asti ja *Irlanti v. Yhdistynyt kuningaskunta* -tapauksessa jopa 28 päivää ilman normaaleja oikeusturvamekanismeja.

Lawless-tapauksessa todettiin, että normaalit oikeussäännöt ja tuomioistuimet eivät enää riittäneet Irlannin tasavaltalaisarmeijan hallitsemiseen, joten pidättäminen ilman oikeudenkäyntiä oli asianmukainen tapa vastata ongelmiin. Tuomioistuin hyväksyi Irlannin tasavallan perustelun siitä, että todisteiden kerääminen ja epäiltyjen tuomitseminen tavallisessa oikeudenkäynnissä oli vaikeaa tai mahdotonta, jolloin pidättäminen ilman oikeudenkäyntiä suojasi yleistä järjestystä.¹⁰²

Lisäksi *Lawless*-tapauksessa tuomioistuimen mukaan käytetyt keinot olivat sopusoinnussa suhteellisuusperiaatteen kanssa, koska muut keinot, kuten esimerkiksi Irlannin ja Pohjois-Irlannin välisen rajan sulkeminen kokonaan, olisivat olleet suhteettoman voimakas keino. Oikeussuojakeinojen osalta tuomioistuin totesi, että poikkeustoimenpiteiden parlamentaarinen kontrolli ja vangitun oikeus viedä asia arviointielimen käsitteleväksi olivat riittäviä.¹⁰³

Harkintamarginaali ei ole kuitenkaan rajaton. Tuomioistuin katsoi muun muassa tapauksissa *Aksoy ja A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta*, että toimenpiteet eivät olleet välttämättömiä. Turkkiä koskevassa *Aksoy*-tapauksessa henkilö saattoi olla pidätettynä 30 päivää ennen kuin hänellä oli mahdollisuus päästä tuomioistuimen tai muun elimen eteen. Tällaista poikkeuksellisen pitkää pidätysaikaa ilman oikeusturvakeinoja ei pidetty välttämättömänä ottaen huomioon lisäksi vielä sen, että pidätetty ei saanut tavata lääkäriä, asianajajaa tai sukulaisia. Pelkästään poikkeusolojen olemassaololla ei voida oikeuttaa pitkiä pidätysaikoja ja asianajajan tapaamisen estämistä.¹⁰⁴

A ja muut -tapaus on poikkeuksellinen, koska Yhdistyneen kuningaskunnan ylähuone oikeudellisessa toimivallassaan (nyk. Yhdistyneen kuningaskunnan korkein oikeus) oli jo ratkaissut, että maan hallituksen toimet eivät olleet artiklan 15 mukaisia. Tapauksessa oli kyse sellaisten terrorismista epäiltyjen ulkomaalaisten henkilöiden ottamisesta säilöön, joita ei voitu kansainvälisen oikeuden nojalla karkottaa maasta. EIT päätyi samalla linjalle: valtion toimet olivat suhteettomia ja syrjiviä. Terrori-iskuun saattoi hyvinkin syllistyä myös kotimaan kansalainen, mutta valtion toimet koskivat vain ulkomaalaisia.¹⁰⁵

Kokonaisuutena arvioiden myös 15 artiklan toinen peruspilari antaa jäsenvaltioille myös laajan harkintamarginaalin. Jäsenvaltiot ovat voineet tehdä pitkällekin perusoikeuksien ytimeen meneviä toimenpiteitä. Edellytyksenä on muun muassa, että henkilöillä, johon toimenpiteet kohdistuvat, on jonkinlaiset oikeusturvakeinot, eivätkä keinot ole selvästi syrjiviä.

¹⁰¹ Irlanti v. Yhdistynyt kuningaskunta, kohta 214.

¹⁰² *Lawless*, kohdat 36–38.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *Aksoy v. Turkki*, 18.12.1996, kohdat 78–84.

¹⁰⁵ *A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta*, kohta 190.

KP-sopimukseen liittyvissä yleisissä kommentteissa on asetettu arviointikriteereiksi toimenpiteiden kesto, maantieteellinen ulottuvuus ja aineellinen laajuus. Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyvän oikeuskäytännön tapaan kommentteissa on korostettu toimenpiteiden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta.¹⁰⁶ Kommentteissa on lisäksi painotettu, että ei-aseellisten kriisien aikana on pystyttävä perustelemaan poikkeaminen sopimusvelvoitteista. Useissa tilanteissa normaalit toimivaltuudet, esimerkiksi liikkumisvapauden rajoitukset, riittävät.

3.1.5. Muut kansainväliset velvoitteet

Vaikka jäsenvaltion toimet olisivatkin artiklojen mukaisia, jäsenvaltio ei voi ryhtyä toimiin, jotka rikkoisivat sen muita kansainvälisiä velvoitteita. Käytännössä vaatimuksella on ollut vain vähän merkitystä EIT:n oikeuskäytännössä.¹⁰⁷ Periaate ei näyttäisi myöskään KP-sopimuksen puolella saaneen suurta painoarvoa.

Merkitystä voisi olla sillä, että KP-sopimus menee tietyiltä osin EIS:n 15 artiklaa pidemmälle ehdottomien poikkeuskieltojen suhteen. KP-sopimus takaa myös ajatuksen-, omatunnon-, ja uskonnonvapauden ja kieltää vangitsemisen sopimuksen täyttämättä jättämisestä. Yleisissä kommentteissa on korostettu lisäksi pidättämiseen liittyvien oikeusturvakeinojen olemassaoloa ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita ehdottomina oikeuksina.¹⁰⁸ Lisäksi KP-sopimuksen mukaan poikkeustila pitää julistaa virallisesti.

Yhdessäkään ihmisoikeustuomioistuimessa olleessa tapauksessa muita kansainvälisen oikeuden mukaisia velvoitteita ei ole rikottu. Periaatteessa jäsenvaltio ei voisi EIS:n 15 artiklan sanamuodon perusteella poiketa edellä mainituista asioista, mutta oikeuskäytännössä on jäsenvaltioille annettu tässäkin asiassa melko paljon liikkumavaraa, eikä tuomioistuin ole halunnut tutkia asiaa kovinkaan tarkkaan.

Brannigan-tapauksessa käsiteltiin KP-sopimuksen tarkoittamaa poikkeustilan virallista julistamista. Tuomioistuimen mukaan sen tehtävä ei ole antaa virallista tulkintaa KP-sopimuksesta, vaan tutkia, onko uskottavaa, että jäsenvaltio on täyttänyt muut velvoitteet. Tapauksessa todettiin, että Yhdistynyt kuningaskunta oli julistanut poikkeustilan virallisesti, kun maan sisäministeri oli ilmoittanut asiasta parlamentille.¹⁰⁹ On huomioitava, että *Brannigan*-tapauksen jälkeen vaatimusta ei ole käsitelty, joten jää epäselväksi, miten yleiset kommentit ja oikeudellisessa ympäristössä tapahtuneet muutokset vaikuttaisivat nykypäivänä EIT:n ratkaisuihin KP-sopimuksen osalta. Painoarvoa voisi olla ainakin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksillä.¹¹⁰

Muita sovellettavia instrumentteja voivat oikeuskirjallisuuden perusteella olla Geneven sopimus ja sen lisäpöytäkirjat, kansainvälinen tapaoikeus ja muut yleiset kansainvälisen oikeuden periaatteet.¹¹¹ EU-oikeus saattaa asettaa rajoitteita erityisesti taloudellisissa poik-

¹⁰⁶ Yleinen kommentti No. 29 kohta 4.

¹⁰⁷ Harris – O’Boyle – Bates – Buckley 2014, s. 844.

¹⁰⁸ Yleinen kommentti No. 29, kohta 11 “States parties may in no circumstances invoke article 4 of the Covenant as justification for acting in violation of humanitarian law or peremptory norms of international law - - through arbitrary deprivations of liberty or by deviating from fundamental principles of fair trial, including the presumption of innocence.”

¹⁰⁹ *Brannigan ja McBride v. Yhdistynyt kuningaskunta*, kohdat 72 ja 73.

¹¹⁰ Jean Allain: *Derogation from the European Convention of Human Rights in Light of “Other Obligations under International Law*. *European Human Rights Law Review* 2005, kohta 21.

¹¹¹ *Van Dijk – Van Hood – Van Rijn – Zwaak* 2006, s. 1068.

keusoloissa.¹¹² Oikeuskirjallisuuden perusteella niiden soveltaminen vaatisi selkeää kansainvälistä oikeuskäytäntöä tai selvää konsensusta niiden sisällöstä.¹¹³

3.1.6. Oikeudet, joista ei voi poiketa (non-derogable rights)

Artiklan 15 toinen kohta sisältää listan oikeuksista, joista jäsenvaltio ei voi poiketa, vaikka ensimmäisen kappaleen vaatimukset täytyisivätkin. Näihin kuuluvat artiklan 2 oikeus elämään (pois lukien laillisista sotateimista johtuvat kuolemantapaukset), artiklan 3 kidutuksen kieltä, artiklan 4(1) pakkotyön ja orjuuden kieltä ja artiklan 7 sisältämä rikosoikeudellinen laillisuusperiaate. Lisäksi lisäpöytäkirjoilla on lisätty ehdottomiin poikkeuksiin kuolemanrangaistuksen kieltä ja kieltä poiketa kaksoisrangaistavuuden kiellosta. Näiden lisäksi KP-sopimuksessa kielletään poikkeaminen kiellosta määrätä vankeutta sopimuksen rikkomisesta sekä ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapaudesta.

Toisaalta EIS:n 15 artiklassa mainittujen oikeuksien lisäksi merkitystä on EIS:n 14 artiklan syrjintäkiellolla, kuten huomattiin *A ja muut*-tapauksessa.¹¹⁴ Syrjintäkieltä on ainakin lähellä ehdotonta poikkeusta.¹¹⁵ Kuten todettua, yleisissä kommentteissa on korostettu pidättämiseen liittyvien oikeusturvakeinojen olemassaoloa ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita ehdottomina oikeuksina.¹¹⁶

3.1.7. Ilmoitusvelvollisuus

Artiklan viimeinen kappale asettaa jäsenvaltioille velvollisuuden ilmoittaa viivytyksettä Euroopan neuvoston pääsihteerille toimista, niiden toimenpiteiden syistä myös poikkeustilan aikana ja poikkeusolojen loppumisesta. KP-sopimuksen puolella on yleisissä kommentteissa edelletty, että ilmoituksessa annetaan täydelliset tiedot toimenpiteistä ja niiden syistä.

Käytännössä viivytyksettömyyttä koskevaa vaatimusta on tulkittu siten, että *Lawless*-tapauksen 12 päivää pidettiin hyväksyttävä, kun taas *Kreikka*-tapauksen neljä kuukautta oli liian pitkä.¹¹⁷ Ilmoituksessa on annettava tarpeeksi tietoa, jonka perusteella muut sopimusvaltiot ja sopimusta tulkitsevat elimet voivat arvioida poikkeamisen perusteita ja laajuutta.

Pyrkimyksenä on estää artiklan väärinkäyttö ja helpottaa toimenpiteiden mahdollista arviointia.¹¹⁸ Kuitenkin oikeuskäytännössä ilmoitusta on pidetty lähinnä prosessuaalisena toimenpiteenä.¹¹⁹ Ilmoitusvelvollisuuden aineellinen merkitys on oikeuskäytännössä jokseenkin epäselvä. *Kypros v. Turkki*-tapauksen perusteella 15 artiklan soveltaminen edellyttää edes jonkinlaista julkista ja muodollista poikkeustilan julistamista.¹²⁰ Oikeuskäytännössä ei ole kuitenkaan ratkaistu kysymystä siitä, että mitä tapahtuu, jos jäsenvaltio julkisesti julistaa poikkeustilan, mutta ei informoi pääsihteerä asianmukaisesti. Oikeuskirjallisuudessa on

¹¹² Harris – O’Boyle – Bates – Buckley 2014, s. 824.

¹¹³ Van Dijk – Van Hood – Van Rijn – Zwaak 2006, s. 1068.

¹¹⁴ Harris – O’Boyle – Bates – Buckley 2014, s. 824.

¹¹⁵ Yleinen kommentti No. 29, kohta 8.

¹¹⁶ Ibid. 11: “States parties may in no circumstances invoke article 4 of the Covenant as justification for acting in violation of humanitarian law or peremptory norms of international law - - through arbitrary deprivations of liberty or by deviating from fundamental principles of fair trial, including the presumption of innocence.”

¹¹⁷ Harris – O’Boyle – Bates – Buckley 2014, s. 846, *Lawless*, kohta 47 ja *Kreikka*-tapaus, kohta 81.

¹¹⁸ European Court of Human Rights, Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in Time of Emergency, 2006, s. 11.

¹¹⁹ Van Dijk – Van Hood – Van Rijn – Zwaak, 2006, s. 1069.

¹²⁰ *Kypros v. Turkki* 1976 4 EHRR 482, kohdat 555–556.

arvioitu, että ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti ei välttämättä sinänsä estäisi muuten pätevää 15 artiklan soveltamista.¹²¹

3.1.8. Arviointia: kansainvälisten sopimusten merkitys perustuslain 23 §:n ja valmiuslain kannalta

Perustuslain 23 § edellyttää, että perusoikeuksista tehtävät poikkeukset ovat Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

Valmiuslain keskeinen ongelmakohta suhteessa kansainvälisiin sopimuksiin liittyy poikkeusolojen määritelmiin. On epäselvää, missä määrin väkivallattomat kriisitilanteet, esimerkiksi taloudelliset kriisit, suuronnettomuudet ja laajalle levinneet kulkutaudit, täyttävät sopimusten ja oikeuskäytännön vaatimukset. Arviointi voidaan suorittaa tarkastelemalla sopimusten sanamuotoa, sopimukseen liittyvää valmistelua, oikeuskäytäntöä, tulkintakannanottoja erityisesti KP-sopimuksen osalta sekä oikeuskirjallisuutta. Selkeyden vuoksi on luontevaa erotella talousperäiset kriisit sekä ei-taloudelliset kriisit.

Sopimusteksteistä ei voida sinänsä asiaa suoraa päätellä, vaan poikkeusolot on jätetty sopimuksissa avoimeksi. Vaikuttaa siltä, että sopimuksen valmistelijoille keskeistä oli kriisin laajuus ja vakavuus, ei niinkään sen alkuperä.¹²²

Tältä osin on huomattava, että kansainvälisiin sopimuksiin on vedottu erilaisten luonnonkatastrofien yhteydessä. Ainakaan toistaiseksi sopimuksen noudattamista valvovat elimet tai muut sopimusvaltiot eivät ole huomauttaneet poikkeuslausekkeen soveltamisesta luonnonkatastrofien yhteydessä.¹²³

On huomattava, että KP-sopimusta koskevissa yleisissä kommentteissa todetaan, että yleisesti ottaen tavallisten rajoituslausekkeiden mukaiset toimivaltuudet riittävät useissa väkivallattomissa kriiseissä. Laajuudeltaan ja vakavuudeltaan tarpeeksi mittavat kriisit voisivat kuitenkin täyttää poikkeusolomääritelmän. Oikeuskirjallisuudessa on tuettu näkemystä siitä, että ainakin luonnonkatastrofit ja suuronnettomuudet voisivat oikeuttaa käyttämään poikkeuslausekkeitä.¹²⁴ Kokonaisuutena arvioituna näyttää siltä, että luonnonkatastrofit ja suuronnettomuudet täyttävät sopimusten poikkeusolojen määriteltämän.

Taloudelliset poikkeusolot muodostavat luonnonkatastrofeja ja suuronnettomuuksia hankalammaksi tilanteeksi. Edellä mainittu poikkeusololausekkeen tietynlainen alkuperäneutraalisuus koskee sinänsä myös taloudellisperäisiä kriisejä. Sanamuotonsa perusteella taloudellisperäisiä kriisejä ei voida suoraan sulkea kansainvälisten ihmisoikeussopimusten poikkeusolomääritelmän ulkopuolelle. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin todettu, että valmisteluasiakirjat eivät tue näkemystä siitä, että taloudelliset tai sosiaaliset kriisit voisivat oikeuttaa KP-sopimuksen poikkeuslausekkeen soveltamisen.¹²⁵

EIT:n oikeuskäytännössä ei ole käsitelty niin sanottuja taloudellisia poikkeusolosuhteita, eikä taloudellisperäisiin syihin ole jäsenvaltioiden toimesta vedottu 15 artiklan osalta. KP-

¹²¹ Harris – O’Boyle – Bates – Buckley 2014, s. 824.

¹²² Andrea de Guttry – Marco Gestri – Gabriella Venturini, *International Disaster Response Law* (TMC Asser Press 2012), s. 328.

¹²³ *Ibid.*, s. 329.

¹²⁴ *Ibid.*, s. 331.

¹²⁵ Anna-Lena Svensson-McCarthy, *The international law of human rights and states of exception: with special reference to the Travaux préparatoires and case-law of the international monitoring organs* (Martinus Nijhoff Publishers, 1998), s. 224.

sopimuksen osalta, vuonna 2001 Ecuador julisti poikkeustilan koko maahan. Syynä oli taloudellisen kriisin aiheuttama vakava sisäinen levottomuus.¹²⁶

Edellä mainitulla tavalla yleinen kommentti ei sinänsä poissulje poikkeusartiklan soveltamista taloudellisissa poikkeusoloissa, mutta ne korostavat vahvoja perusteluja sellaisessa tilanteessa.¹²⁷ KP-sopimuksen suhteen Siracusan periaatteissa todetaan, että lähtökohtaisesti taloudelliset kriisit eivät täytä määritelmää. Selvää on, että pelkästään huono taloudellinen tilanne ei voi täyttää poikkeusolojen määritelmää. Lisäksi on todettu, että esimerkiksi suurlakko sellaisenaan ei ole sellainen kriisi, joka edellyttäisi poikkeusolojen julistamista.¹²⁸ Keskeistä näyttääkin olevan nimenomaan se, että *yksinomaan taloudelliset perusteet* eivät voi vielä oikeuttaa poikkeusololausekkeiden käyttöä.¹²⁹

Ei voida kuitenkaan poissulkea sitä, etteivätkö vakavat, yhteiskunnan vakauteen heijastuvat taloudellisperäiset kriisit voisi täyttää kansainvälisten ihmissopimusten poikkeusolomääritelmää. Toisin sanoen järjestäytyneen yhteiskuntajärjestyksen on oltava tavalla tai toisella vaakalaudalla, ja tilannetta ei voida enää hallita tavallisilla toimivaltuuksilla, kuten sopimusten sanamuoto ja tulkintakäytäntö edellyttävät.¹³⁰ Kriisin olisi kuitenkin heijastuttava muihin yhteiskuntaelämän osiin, ja sen olisi horjutettava muitakin kuin pelkästään taloudellisia intressejä. On mahdollista, että taloudellinen kriisi uhkasi jo muitakin valtion keskeisiä toimintatehtäviä sekä peruseriaatteita. Keskeistä onkin nimenomaan taloudellisen kriisin liikkittyminen muuhun yhteiskunnalliseen kriisiin.¹³¹

Taloudelliset poikkeusolot voivat siis mahdollisesti tulla arvioitavaksi tapauskohtaisesti, mutta olosuhteiden pitää aina myös vakavasti vaikuttaa maan yleiseen järjestykseen, kansalaisten elämään ja hyvinvointiin. Oikeuskirjallisuudessa on spekuloitu muun muassa Islannin tilannetta pankkikriisin aikana EIS:n 15 artiklan suhteen. Tilanteessa, jossa julkinen järjestys ja perustarvikkeiden maahantuonti ovat vaarassa, on mahdollista, että jäsenvaltio voisi vedota pätevästi EIS:n 15 artiklaan ottaen jälleen huomioon oikeuskäytännön harkintamarginaalin. Olennaista on huomata, että Islannin osalta kyse ei ollut enää puhtaasti taloudellisesta kriisistä, vaan kriisi ulottui jo yhteiskunnan perusrakenteisiin asti.¹³² Taloudellisperäiset kriisit eivät siis itsessään oikeuta poikkeuksellisiin toimivaltuuksiin, mutta niiden seuraukset voivat.¹³³

Kansainvälisten sopimusten suhtautuminen poikkeusololausekkeiden soveltamiseen väkivallattomissa kriiseissä on kokonaisuutena arvioituna epäselvä. On seikkoja, jotka puhuvat sen puolesta, että ainakin tietyt kriisit voisivat oikeuttaa poikkeusolomekanismin käytön. Näin on etenkin yhdistettynä EIT:n oikeuskäytännön osoittamaan laajaan harkintamarginaaliin. Taloudellisperäisten poikkeusolojen osalta rimaa on kuitenkin pidettävä melko korkeana.

Asiaa on kuitenkin tarkasteltava myös toimivaltuuksien käytön näkökulmasta. Se, että jokin tilanne mahdollistaa poikkeusololausekkeen soveltamisen, ei vielä tarkoita sitä, että kaikki

¹²⁶ UN Doc. A/56/40, Vol. 1, par 33.

¹²⁷ General Comment No. 29, kohta 11.

¹²⁸ Anna-Lena Svensson-McCarthy, *The International Law of Human Rights and States of Exception: With Special Reference to the Travaux Préparatoires and Case-Law of the International Monitoring Organs*. Martinus Nijhoff Publishers 1998, s. 224.

¹²⁹ Ragnhildur Helgadóttir: *Economic Crises and Emergency Powers in Europe*. Harvard Business Law Review 2010, s. 135.

¹³⁰ Kreikka-tapaus, 1969, kohta 113.

¹³¹ Daniel O'Donnell: *Commentary by the Rapporteur on Derogation*. Human Rights Quarterly 1985, s. 24: "although economic difficulties may well be the root cause of social political crises which become severe enough to justify the derogation, intermediate causal factor is indispensable. Without it the underlying difficulties rarely, if ever, will constitute a threat to the life of nation terms of the definition".

¹³² Ragnhildur Helgadóttir: *Economic Crises and Emergency Powers in Europe*. Harvard Business Law Review 2010, s. 137.

¹³³ Dominic McGoldrick, "The interface between public emergency powers and international law", *Int'l J. Const. L.* 2 (2004), s. 393.

toimivaltuudet olisivat käytettävissä. Selvää on, että kriisin luonne ja alkuperä vaikuttavat siihen, miten poikkeusoloihin voidaan reagoida. Taloudellisperäinen kriisi ja sotatila vaativat erilaisia toimenpiteitä. Toimivaltuuksien tulisi pyrkiä akuutin kriisin lopettamiseen. Tästä lähtökohdasta on arvioitava myös valmiuslain 3 §:n 3 kohtaan soveltuvia toimivaltuuksia.

3.2. Valmiuslainsäädäntö ja EU-oikeus

3.2.1. Tausta

Valmiuslainsäädännön suhdetta EU-oikeuteen on jäsenetty voimassa olevan valmiuslain aikaisemmissa valmisteluasiakirjoissa. Valmiuslainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietinnössä katsottiin, ettei EU-jäsenyys silloin aiheuttanut välitöntä tarvetta valmiuslainsäädännön muuttamiseen.¹³⁴ Mietinnössä kuitenkin todettiin, että asiaa tulisi arvioida ajan kuluessa uudestaan olosuhteiden muuttuessa. Kyseinen mietintö on annettu ennen Suomen liittymistä Euroopan raha- ja talousliiton (EMU) kolmanteen vaiheeseen euron käyttöönottoneena jäsenvaltiona.

Myöhemmissä oikeusministeriön komiteamietinnöissä onkin otettu tarkemmin kantaa valmiuslainsäädännön ja EU-oikeuden väliseen suhteeseen. Esimerkiksi komiteamietinnössä (OMKM 2004:1) käydään läpi EU-oikeuden kannalta merkittävämät määräykset, jotka oikeuttavat poikkeamaan sisämarkkinoita koskevista sopimusmääräyksistä niin normaaliolosuhteissa kuin poikkeusolosuhteissa.¹³⁵ Kyseisessä mietinnössä myös lausutaan, että Suomen EU- ja EMU-jäsenyys sekä valmiuslakiin vuonna 2003 toteutettu muutos koskien rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusalan säännöstelyä antavat aihetta tarkastella uudestaan valmiuslakia suhteessa EU-oikeuteen, etenkin ottaen huomioon Euroopan keskuspankin (EKP) toimivalta uudessa raha- ja talousliitossa.¹³⁶

Tähän kysymykseen on pureuduttu tarkemmin seuraavana vuonna annetussa komiteamietinnössä (OMKM 2005:2), joka sisältää ehdotuksen uudeksi valmiuslaiksi¹³⁷ sekä siihen perustuvassa lausuntoyhteenvedossa (OMLS 2006:5).¹³⁸ Vuoden 2005 komiteamietinnössä todetaan, että monilla valmiuslain toimivaltuuksilla voisi olla huomattavia vaikutuksia sisämarkkinoiden toimintaan, minkä vuoksi lakiin ehdotetaan lausunnon pyytämistä Euroopan keskuspankilta, ennen kuin rahoitusmarkkinoita koskevia toimivaltuuksia voidaan ottaa käyttöön.¹³⁹

Vuoden 2005 mietinnössä huomautetaan myös, että EU:n perustamissopimuksen yleisiä turvallisuuspoikkeuksia koskeva EUT-sopimuksen 347 artikla (aiempi ETY-sopimuksen 224 artikla ja EY-sopimuksen 297 artikla) on suppeampi kuin alkuperäisen valmiuslain (1080/1991) 2 § ja kattaisi lähinnä ulkoiseen turvallisuuteen liittyvät valmiuslain 2 §:n 1–3 kohdat (sota, sodanuhka, alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus tai aseellinen hyökkäys), milloin silloisen valmiuslain 2 §:n 4–5 kohtiin (taloudelliset poikkeusolot ja suuronnettomuus) sovellettaisiin perusvapauksista normaaliolosuhteissa tehtäviä rajoituksia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden nojalla.¹⁴⁰

¹³⁴ Valmiuslainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietintö. Oikeusministeriö, 1997.

¹³⁵ Oikeusministeriön komiteamietintö (OMKM) 2004:1 Valmiuslainsäädännön tarkastelua perustuslain näkökulmasta. Valmiuslakitoimikunnan välimietintö, s. 22–26.

¹³⁶ Ibid., s. 14.

¹³⁷ Oikeusministeriön komiteamietintö (OMKM) 2005:2 Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi. Valmiuslakitoimikunnan mietintö.

¹³⁸ Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä (OMLS) 2006:5 Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi. Lausuntoyhteenvedo valmiuslakitoimikunnan mietinnöstä.

¹³⁹ Ks. OMKM 2005:2, s. 33, 40, 51–52, 55 ja 59.

¹⁴⁰ Ibid., s. 33.

Epäsuhtaisuus Suomen ja EU:n sääntelyn välillä poikkeusolojen määritelmän osalta ei poistunut myöskään vuoden 2005 komiteamietintöön sisältyvässä lakiehdotuksessa. Euroopan keskuspankki kiinnitti tähän huomiota komiteamietintöön perustavassa lausunnossaan. Euroopan keskuspankin mukaan valmiuslain lakiehdotuksen 3 §:ssä mainitut poikkeusolot poikkeavat silloisen perustamissopimuksen 297 artiklasta, koska taloudellista kriisiä, suur-onnettomuutta tai tartuntatautia koskevat poikkeusolot eivät kuulu perustamissopimuksen poikkeusoloja koskevaan tyhjentävään luetteloon. EKP:n mukaan taloudellisesta kriisistä johtuva valmiuslain soveltaminen ei ole mahdollista, mikäli kyseessä on vain kotimaan markkinat käsittävä taloudellinen kriisi. Sen sijaan sen mukaan soveltaminen edellyttää, että kyseessä on erityisen vakava taloudellinen kriisi, joka syntyy vakavasta ulkoa tulevasta tapahtumasta tai uhasta.¹⁴¹

Vaikka nykyisen valmiuslain (29.12.2011/1552) 3 §:n joitakin kohtia muutettiin vielä hieman vuoden 2005 komiteamietinnössä olevasta lakiehdotuksesta, edellä mainittu ristiriitaisuus EU-oikeuden ja kansallisen sääntelyn välillä on säilynyt myös nykyisessä, voimassa olevassa valmiuslaissa.

Koska valmiuslain poikkeusoloja koskevia toimintavaltuuksia ei vielä ole sovellettu, niin kysymys näiden toimivaltuuksien suhteesta EU-oikeuteen ei ole aktualisoitunut käytännössä.¹⁴² Näin ollen ei myöskään ole tietoa siitä, mikä lopulta on poikkeusolomääritelmässä olevan ristiriidan merkitys EU-oikeuden noudattamisen kannalta. Tässä käsitellään kuitenkin niitä merkittävimpiä määräyksiä, jotka koskevat poikkeamista sisämarkkinoiden toiminnasta EU-oikeudessa.

3.2.2. EU-oikeuden nykyiset sopimusmääräykset

Lähtökohtaisesti kansallinen turvallisuus kuuluu jäsenvaltioiden yksinomaiseen vastuuseen. Tämä on todettu nykyisen EU-sopimuksen 4 artiklan 1–2 kohdissa, joista ensimmäinen kohta sisältää muun muassa muistutuksen annetun toimivallan ja toissijaisuuden periaatteiden noudattamisesta EU-oikeudessa ja joista toinen kohta eksplisiittisesti lausuu, että kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla.

Kuitenkin valmiuslain soveltamisessa tulee ottaa EU-oikeus huomioon. Tämä käy ilmi edellä mainituista valmiuslain valmisteluasiakirjoista kuin myös nykyisen valmiuslain pykälistä sekä hallituksen esityksen esityksestä.¹⁴³ Myös EU-oikeuden osalta nimenomaan taloudelliset poikkeusolot herättävät kysymyksiä siitä, missä määrin niiden aikana tehtävät poikkeustoimenpiteet ovat yhteensopivia EU-oikeuteen liittyvien määräysten kanssa. Näin ollen on syytä tutustua tarkemmin eräisiin EU-oikeuden määräyksiin, joilla voi olla merkitystä valmiuslakia sovellettaessa, etenkin mitä tulee sisämarkkinoiden toimintaan.

Euroopan unionin perussopimukset, sopimus Euroopan unionista (EU-sopimus) ja sopimus Euroopan unionin toiminnasta (EUT-sopimus), sisältävät erilaisia määräyksiä, jotka antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa sisämarkkinoita koskevien sopimusmääräysten tavanomaisesta noudattamisesta.

Tunnetuimmat näistä määräyksistä ovat sisämarkkinoiden neljästä perusvapaudesta sallitut poikkeukset, jotka ovat pääosin Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa: EUT-sopimuksen 36, 45(3), 52, 62 ja 65(1)b artiklat. Edellä mainittuja sopimusmääräyksiä

¹⁴¹ OMLS 2006:5, s. 6.

¹⁴² HE 3/2008 vp valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyväksi laeiksi, s. 22.

¹⁴³ Valmiuslain 27 § muun muassa edellyttää lausunnon pyytämistä Euroopan keskuspankilta ennen tiettyjen toimivaltuuksien käyttöönottoa, ja valmiuslain hallituksen esityksessä todetaan muun muassa ulkomaankaupan säännöstelyn osalta, mitä EU-oikeuden määräyksiä tulee soveltaa kunkin valmiuslain 3 §:ssä mainitun poikkeusolon osalta. Ks. HE 3/2008 vp, s. 50–51.

täydentää sekundaarinen EU-lainsäädäntö, kuten esimerkiksi henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevan direktiivin 2004/38 artikla 27(1).¹⁴⁴ Tämän lisäksi Euroopan unionin tuomioistuimien oikeuskäytännössä kehittänyt niin sanotun pakottavien vaatimusten käsitteen, joka tietyiltä osin laajentaa tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta tehtävien poikkeuksien alaa.

Edellä mainitut poikkeukset sisämarkkinoiden toiminnasta tulevat sovellettavaksi normaalitalanteissa. Tämän ohella EU-oikeus sisältää poikkeusoloja varten omat määräykset, jotka sallivat jäsenvaltioiden yleisesti poiketa sopimusvelvoitteistaan. EUT-sopimuksen 346-348 artiklat ovat ensisijaisia suhteessa perusvapauksista normaalioloissa tehtäviin poikkeuksiin, mutta niiden soveltamiskynnyks on korkeampi.

Aikaisemmissa valmiuslain valmisteluasiakirjoissa on käsitelty niin perusvapauksista tehtäviä poikkeuksia kuin yleisiä turvallisuuspoikkeuksia. Lissabonin sopimus teki perussopimukseen joitakin merkittäviä muutoksia, jotka on syytä myös ottaa huomioon, kun jäsenvaltio poikkeaa EU-oikeudesta muun muassa kansalliseen turvallisuuteen vedoten. Yksi merkittävä määräys tämän osalta on edellä mainittu EU-sopimuksen 4 artikla.

Lopuksi on hyvä huomioida, että yhä useammin EU-oikeuden eri perus- ja ihmisoikeussäännöksillä voi olla vaikutusta siihen, missä määrin poikkeaminen EU-oikeudesta on ylipäänsä mahdollista.

3.2.3. Perusvapaudet ja niistä tehtävät poikkeukset

3.2.3.1. Tavaroiden vapaa liikkuvuus

Tavaroiden vapaa liikkuvuus on EU-oikeuden sisämarkkinavapauden keskeistä aluetta. Sitä sääntelevät EUT-sopimuksen 26 ja 28–37 artiklat. Näistä määräyksistä 34 ja 35 artiklat kieltävät jäsenvaltioiden välisen viennin ja tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet. EUT-sopimuksen 36 artiklassa sallitaan kuitenkin jäsenvaltioiden poiketa edellä mainituista kielloista, mikäli poikkeukset ovat perusteltuja ei-taloudellisen yleisen edun vuoksi.

36 artikla (aiempi EY-sopimuksen 30 artikla ja ETY-sopimuksen 36 artikla)

Mitä 34 ja 35 artiklassa määrätään, ei estä sellaisia tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi. Nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

Yllä olevassa artiklassa on lueteltu hyväksyttävät poikkeusperusteet: *julkinen moraal*, *yleinen järjestys tai turvallisuus*, *ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojeleminen*, *taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojeleminen taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojeleminen*. Lisäksi siinä todetaan, että mielivaltainen syrjintä tai protektionistinen käyttäytyminen eivät ole sallittuja.

¹⁴⁴ Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY, artikla 27(1): "Jollei tämän luvun säännöksistä muuta johdu, jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsentensä, näiden kansalaisuudesta riippumatta, vapaata liikkuvuutta ja oleskelua yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Näihin perusteisiin ei saa vedota taloudellisista syistä."

EU:n tuomioistuin on tulkinnut artiklassa säänneltyjä poikkeusperusteita tyhjentävästi ja tiukasti: artikla 36 oikeuttaa poikkeukset vain 34 ja 35 artikloihin, ja poikkeuksia näistä artikloista on tulkittava suppeasti.¹⁴⁵

Tuomioistuin on kuitenkin laventanut sallittavien poikkeusten alaa luomalla ratkaisukäytännössään niin sanottujen pakottavien vaatimusten käsitteen (mandatory requirements¹⁴⁶), joka kattaa sellaisia merkittäviä julkisia etuja, joita ei ole osattu ottaa huomioon Rooman sopimusta laadittaessa.¹⁴⁷ Ensimmäisen kerran *Cassis de Dijon* -ratkaisussaan EU:n tuomioistuin totesi, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus poiketa tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta myös verovalvonnan tehokkuutta, kansanterveyden suojelua, hyvää kauppatapaa tai kuluttajansuojaa koskevien pakottavien vaatimusten täyttämiseksi.¹⁴⁸

Oheinen lista ei ole tyhjentävä, vaan unionin tuomioistuin on täydentänyt pakottavien vaatimusten listaa myöhemmissä ratkaisuisaan, esimerkiksi ympäristönsuojelua¹⁴⁹, työolojen parantamista¹⁵⁰ ja perusoikeuksia¹⁵¹ koskevien vaatimusten osalta. Ero EUT-sopimuksen 36 artiklassa säänneltyjen julkisten intressien ja EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytännössä syntyneiden pakottavien vaatimusten välillä on osittain epäselvä ja aiheuttanut varsin paljon sekaannusta.¹⁵²

Pakottavien vaatimusten lista on vastoin sitä peruseriaatetta, että 36 artiklaa ja siinä olevia poikkeamisperusteita on tulkittava suppeasti. Tämän vuoksi EU:n tuomioistuin perinteisesti katsoi, että vain 36 artiklassa säänneltyjä julkisia intressejä voidaan soveltaa syrjivästi, kun taas tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen tuomioistuinikäytännössä syntyneiden pakottavien vaatimusten osalta oli sallittua vain, jos toimenpiteet kohdistuivat samalla tavalla niin kotimaisiin kuin ulkomaisiin tuotteisiin (indistinctly applicable). Kuitenkin nykyään EU:n tuomioistuin näyttää suosivan tulkintalinjaa, jossa sen oikeuskäytännössä syntyneitä pakottavia vaatimuksia ja 36 artiklassa mainittuja julkisia intressejä arvioidaan samojen kriteerien mukaan.¹⁵³

On hyvä huomioida, että myös EUT-sopimuksen 36 artikla ei oikeuta jäsenvaltiota mielivaltaiseen syrjintään. *Conegade*-asiassa Yhdistynyt kuningaskunta oli yrittänyt estää eräiden eroottisten tuotteiden tuonnin maahan vedoten julkiseen moraaliin poikkeamisperusteena.¹⁵⁴ EU:n tuomioistuin katsoi, että periaatteessa jäsenvaltio saa itse määrätä julkisen moraalin asettamista vaatimuksista omalla alueellaan.¹⁵⁵ Kuitenkaan se, että jokin tuote aiheuttaa pahennusta, ei riitä perustelemaan jäsenvaltion asettamaa tuontikieltoa julkisen moraalin nojalla, jos sen lainsäädännössä ei ole kieltoa, joka kohdistuu samojen tavaroiden valmistamiseen tai kaupan pitämiseen sen omalla alueella.¹⁵⁶

¹⁴⁵ Peter Oliver – Martín Martínez Navarro: Free Movement of Goods. Teoksessa Catherine Barnard – Steve Peers (eds.): European Union Law. Oxford University Press 2014, s. 342.

¹⁴⁶ Käsitettä 'mandatory requirements' ei pidetä kovin tyydyttävänä, ja yhä enemmän on käytetty muita termejä, kuten 'imperative requirements'. Ks. lisää käsitteen kritiikistä Catherine Barnard: The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms. Fourth edition. Oxford University Press 2013, s. 171.

¹⁴⁷ Oliver – Navarro 2014, s. 343.

¹⁴⁸ Tuomio 20.2.1979, Rewe-Zentral ('Cassis de Dijon'), C-120/78, EU:C:1979:42, kohta 8.

¹⁴⁹ Tuomio 14.12.2004, komissio v. Saksa, C-463/01, EU:C:2004:797, kohta 75 ja tuomio 14.12.2004, Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, kohta 75.

¹⁵⁰ Tuomio 14.7.1981, Oebel, C-155/80, EU:C:1981:177, kohta 12.

¹⁵¹ Tuomio 12.6.2003, Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, kohdat 78–79.

¹⁵² Daniel Thym: The Constitutional Dimension of Public Policy Exceptions. Teoksessa Panos Koutrakos – Niamh Nic Shuibhne – Phil Syrpis (eds.): Exceptions from EU Free Movement Law: Derogation, Justification and Proportionality. Bloomsbury Publishing 2016, s. 172–174.

¹⁵³ Tuomio 15.3.2007, komissio v. Suomi, C-54/05, EU:C:2007:168. Ks. tarkemmin Oliver – Navarro 2014, s. 343 ja Barnard 2013, s. 154.

¹⁵⁴ Tuomio 11.3.1986, Conegade, C-121/85, EU:C:1986:114.

¹⁵⁵ Ibid., kohta 14.

¹⁵⁶ Ibid., kohta 15–16.

3.2.3.2. Muut perusvapaudet

Myös muista perusvapauksista on mahdollisuus poiketa yleiseen etuun vedoten, vaikkakin muiden perusvapauksien osalta EUT-sopimuksen artikloissa mainittujen poikkeusperusteiden lista on lyhyempi ja kattaa lähinnä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kansanterveyden vuoksi tehtävät poikkeukset.

Artikla 45(3) SEUT (työtekijöiden vapaa liikkuvuus)

”Yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perustelluin rajoituksin se sisältää oikeuden...”

Artikla 52(1) SEUT (vapaa sijoittautumisoikeus)

”Tämän luvun määräykset ja niiden nojalla toteutetut toimenpiteet eivät rajoita niiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten soveltamista, joiden mukaan ulkomaalaisiin sovelletaan erityissääntelyä yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella.”

Artikla 62 SEUT (palveluiden vapaa liikkuvuus)

”Mitä 51–54 artiklassa määrätään, sovelletaan tässä luvussa tarkoitettuihin kysymyksiin.”

Artikla 65(1)b SEUT (pääomien vapaa liikkuvuus)

”b) toteuttaa kaikki toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä, jotta estetään verotusta ja rahoituslaitosten toiminnan vakauden valvontaa koskevien jäsenvaltioiden lakien ja asetusten rikkominen, taikka säätää pääomanliikkeitä koskevista ilmoitusmenettelyistä hallinnollisten tietojen tai tilastotietojen saamiseksi taikka toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta.”

3.2.3.3. EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä

Koska edellä mainitut poikkeamiset perusvapauksista ovat vastoin sisämarkkinoiden vapaan liikkuvuuden peruseräatetta, syrjinnän kieltä mukaan lukien, on selvää, että tavaroiden vapaan liikkuvuuden, samoin kuin muiden perusvapauksien rajoittaminen, on mahdollista vain tiukoin edellytyksin, ja kaikkia poikkeuksia on tulkittava suppeasti.¹⁵⁷ Lisäksi ei riitä, että jäsenvaltio osoittaa suojattavan intressin olemassaolon. Tämän lisäksi valittujen toimenpiteiden tulee olla oikeassa suhteessa päämäärään nähden, ja tarpeellisista keinoista tulisi valita se, joka vähiten rajoittaa perusvapauden toteutumista.¹⁵⁸

Oikeastaan on varsin hankalaa antaa suuntaviivoja, milloin poikkeaminen perusvapauksista on mahdollista. Tuomioistuimen ratkaisukäytäntö tähän liittyen on sekavaa ja erittäin vahvasti sidoksissa kukin tapauksen yksityiskohtiin. Tämän lisäksi eri perusvapauksiin soveltuvat omat määräykset. Niissä säännellyt poikkeamisperusteet hieman vaihtelevat eri perusvapauksien kohdalla, joten arvioinnissa tulee myös kiinnittää huomiota siihen, mistä perusvapaudesta kulloinkin ollaan poikkeamassa. Alla on kuitenkin yleisiä suuntaviivoja, kuinka EU:n tuomioistuin on arvioinut yleisen edun käsitettä perusvapauksia koskevassa oikeuskäytännössään.

Yleisen edun käsitettä ei tarkkaan säännelty EU-oikeudessa, vaan julkisten intressien perusteella tehtävät poikkeukset, esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kan-

¹⁵⁷ Stephen Weatherill: Cases & Materials on EU Law. Eleventh edition. Oxford: Oxford University Press 2014, s. 305.

¹⁵⁸ Ibid.

santerveyden käsitteet, täsmentyvät EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Esimerkiksi yleisen turvallisuuden käsitteestä osana 36 artiklaa EU:n tuomioistuin on todennut, että yleinen turvallisuus on laaja käsite sisältäen kaikki turvallisuuden muodot niin sisäisen kuin ulkoisen turvallisuuden.¹⁵⁹

Tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevista ratkaisuista mielenkiintoisia tapauksia valmiuslain kannalta ovat jäsenvaltioiden energiasaatavuutta koskevat tapaukset: *Campus Oil*¹⁶⁰ ja *komissio v. Kreikka*¹⁶¹.

Campus Oil-tapaukseen on viitattu myös nykyisen valmiuslain hallituksen esityksessä.¹⁶² Tapauksessa Irlannin lainsäädäntö velvoitti öljytuotteiden maahantuojia ostamaan toimivaltaisen ministerin vahvistamilla hinnoilla tietty prosentuaalinen osuus (35 prosenttia) tuotteistaan jäsenvaltiossa sijaitsevasta jalostamosta. Tavoitteena oli pelastaa kotimaisen öljyjalostamon toimintakyky.

Tuomiossa todettiin ensinnäkin, että öljytuotteet ovat äärimmäisen tärkeitä valtion olemassaololle ja sen keskeisille toiminnolle, minkä vuoksi öljytuotetoimitusten keskeytyminen voi vakavasti vaikuttaa valtion yleiseen turvallisuuteen.¹⁶³ Koska Irlannin öljytuotteiden hankinta on täysin tai lähes täysin riippuvainen tuonnista, katsoi EU:n tuomioistuin Irlannin olevan oikeutettu vetoamaan ETY-sopimuksen 36 artiklassa tarkoitettuihin yleisiin syihin kotimaisen öljyn jalostamisen turvaamiseksi.¹⁶⁴

Tapauksessa Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio olivat toista mieltä ja argumentoivat, että Irlanti tavoittelee järjestelmällään lähinnä taloudellista etua.¹⁶⁵ EU:n tuomioistuin puolestaan toisti tuomiossaan, että 36 artikla ei turvaa etuja, jotka ovat luonteeltaan taloudellisia. Kuitenkin mikäli voidaan objektiivisin perustein katsoa, että yleisen turvallisuuden vaatimukset täyttyvät tapauksessa, niin ei se seikka, että järjestelystä koituu myös muita, mahdollisia taloudellisia vaikutuksia, estä 36 artiklan soveltamista.¹⁶⁶

Campus Oil-ratkaisu näyttää antavan varsin laajan toimintavallan valtiolle, mitä tulee sen öljytuotannon turvaamiseen osana 36 artiklassa mainittuja yleisiä etuja. Kuitenkin *komissio v. Kreikka*-tapaus tukee puolestaan kapeampaa tulkintaa. Siinä EU:n tuomioistuin päätyi suhteellisuusarvioinnissaan toisenlaiseen ratkaisuun, koska Kreikka ei ollut osoittanut, että yksinomaisten oikeuksien luominen valtiolle tuoda ja markkinoida öljytuotteita sen omistamien jalostamoiden toiminnan turvaamiseksi olisi perusteltavissa 36 artiklan yleiseen turvallisuuteen vedoten, ja näin ollen se hylkäsi Kreikan argumentin.¹⁶⁷ Varsin samanlaisin perustein EU:n tuomioistuin hylkäsi Kreikan argumentin myös kymmenen vuotta myöhemmin.¹⁶⁸

EU:n tuomioistuin tulkitsi yleisen järjestyksen käsitettä henkilöiden vapaan liikkuvuuden osalta *Bouchereau*-ratkaisussaan, jossa se otti kantaa, missä määrin henkilön aikaisemmat tuomiot antavat jäsenvaltiolle oikeuden karkottaa kyseinen henkilö yleiseen järjestykseen vedoten. Tuomioistuimen mukaan yleisen järjestyksen käsitettä, erityisesti oikeutuksena

¹⁵⁹ Ks. esim. tuomio 4.10.1991, Richardt, C-367/89, EU:C:1991:376, kohta 22, tuomio 17.10.1995, Werner, C-70/94, EU:C:1995:328, kohta 25 ja tuomio 17.10.1995, Leifer, C-83/94, EU:C:1995:329, kohta 26. Ks. tarkemmin Martin Trybus: *Buying Defence and Security in Europe: The EU Defence and Security Procurement Directive in Context*. Cambridge University Press 2014, s. 72.

¹⁶⁰ Tuomio 10.7.1984, *Campus Oil*, C-72/83, EU:C:1984:256.

¹⁶¹ Tuomio 13.12.1990, *komissio v. Kreikka*, C-347/88, EU:C:1990:470.

¹⁶² HE 3/2008 vp, s. 18.

¹⁶³ *Campus Oil*, kohta 34.

¹⁶⁴ *Ibid.*, kohta 51.

¹⁶⁵ *Ibid.*, kohdat 23 ja 25.

¹⁶⁶ *Ibid.*, kohdat 35–36.

¹⁶⁷ *Komissio v. Kreikka (C-347/88)*, kohta 49.

¹⁶⁸ Tuomio 25.10.2001, *komissio v. Kreikka*, C-398/98, EU:C:2001:565. Ks. lisää Kim Talus: *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*. Oxford University Press 2013, s. 164.

poiketa työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta, on tulkittava suppeasti. Tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioilla ei ole yksinomaista valtaa määrittää sen merkitystä, vaikkakin jäsenvaltiolla on tiettyä harkintavaltaa, koska ne erityisolosuhteet, joiden vuoksi yleisen järjestyksen poikkeukseen vedotaan, voivat vaihdella maasta ja tilanteesta toiseen.¹⁶⁹

Tuomioistuin lausui loppupäätelmässään, että vaikka lain rikkominen aina häiritsee yhteiskuntajärjestyä, niin yleiseen järjestykseen on kuitenkin mahdollista vedota vain, mikäli kyse on yhteiskunnan perustuvanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta.¹⁷⁰ Toisin sanoen aikaisemmat rikostuomiot eivät automaattisesti ja yksinomaan anna jäsenvaltiolle oikeutta karkottaa henkilöä yleiseen etuun vedoten.¹⁷¹

Vastaavasti *Albore*-ratkaisussaan EU:n tuomioistuin pohti kansalaisuuteen perustuvan syrjintäkiellon, sijoittautumisvapauden ja pääomien vapaata liikkuvuuden suhdetta yleiseen turvallisuuteen. Tapauksessa Italian lainsäädäntö asetti erityisiä lupaedellytyksiä ei-italialaisille kaikkiin sotilaallisesti tärkeäksi julistetussa valtion alueen osassa sijaitsevien kiinteistöjen hankintoihin.

EU:n tuomioistuin katsoi, että yleisluontoinen vetoaminen yleiseen turvallisuuteen ei riitä, vaan poikkeaminen olisi mahdollista vain, mikäli se on tarkoituksenmukaista ja tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.¹⁷² Toisin sanoen syrjimättömyyden periaatteesta voitaisiin poiketa, jos jokaisen alueen osalta, johon rajoitusta sovelletaan, osoitetaan, että siitä koituisi jäsenvaltion sotilaallisille eduille todellisia, konkreettisia ja vakavia vaaroja, joita ei voitaisi poistaa lievimmillä menettelytavoilla.¹⁷³

Poikkeaminen perusvapauksista on siis mahdollista vain erittäin tiukoin edellytyksin ja tuomioistuimen soveltaman suhteellisuusperiaatteen rajoissa, jonka rajat ovat jokseenkin häilyvät tuomioistuimen ratkaisukäytännössä.

Suhteellisuusperiaatteessa huomioon tulee ottaa myös vastavuoroisen tunnustamisen periaate, johon velvoittaa vilpittömän yhteistyön periaate EU-sopimuksen 4(3) artiklan mukaan.¹⁷⁴

Jäsenvaltio ei voi yleisesti vedota yleiseen etuun poiketukseen perusvapauksien noudattamisesta, vaan sen tulee tarkemmin yksilöidä, kuinka, tapauksen yksityiskohdat huomioiden, poikkeaminen ylipäänsä sekä valtion valitsemat keinot poiketa vapaan liikkuvuuden ja syrjimättömyyden periaatteesta ovat sopivia ja välttämättömiä kyseessä olevassa tapauksessa.¹⁷⁵ Tämä edellyttää myös täsmällisten ja täydellisten perusteluiden antamista sille asianomaiselle, jonka vapauteen rajoittava toimenpide kohdistuu, jotta hän voi mahdollisesti ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin tehokkaan puolustuksen järjestämiseksi.¹⁷⁶

Merkitystä on myös sillä, onko EU säännellyt asiasta muussa lainsäädännössään. Tapauksessa *Ratti* Italian lainsäädäntö asetti tiukempia edellytyksiä tiettyjen vaarallisten aineiden luokitukselle, kuin mikä oli mahdollista asiaa säätelevän EU-direktiivin mukaan, jota Italia ei

¹⁶⁹ Tuomio 27.10.1977, *Bouchereau*, C-30/77, EU:C:1977:172, kohdat 33–34.

¹⁷⁰ *Ibid.*, kohta 35.

¹⁷¹ Ks. myös henkilöiden vapaan liikkuvuuden direktiivin 2004/38 artikla 27(2):

”Yleisen järjestyksen tai yleiseen turvallisuuden vuoksi toteutettujen toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, ja niiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Aiemmat rikostuomiot eivät yksin saa olla perusteena tällaisten toimenpiteiden toteuttamiselle. Asianomaisen yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleistävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä.”

¹⁷² Tuomio 13.7.2000, *Albore*, C-423/98, EU:C:2000:401, kohta 19.

¹⁷³ *Ibid.*, kohta 22.

¹⁷⁴ Oliver – Navarro 2014, s. 344.

¹⁷⁵ Ks. lisää suhteellisuusperiaatteen arvioinnista EU-oikeudessa Barnard 2013, s. 177–192.

¹⁷⁶ Tuomio 28.10.1975, *Rutili*, C-36/75, EU:C:1975:137, kohta 39.

ollut saattanut voimaan määräajassa.¹⁷⁷ Italia pyrki perustelemaan poikkeamistaan direktiivistä vedoton asiassa 36 artiklassa säänneltyyn yleiseen turvallisuuteen sekä ihmisten ja eläinten terveyden sekä elämän suojelemiseen. EU:n tuomioistuin kuitenkin totesi asiassa, että

”Jos yhteisön direktiiveillä säädetään perustamissopimuksen 100 artiklan mukaisesti muun muassa ihmisten ja eläinten terveyden suojelun varmistamiseksi tarvittavien toimenpiteiden lähentämisestä ja toteutetaan yhteisön menettelyjä niiden noudattamisen valvomiseksi, vetoaminen 36 artiklaan lakkaa olemasta perusteltua, koska asianmukainen valvonta ja suojelutoimenpiteet on siitä lähtien toteutettava lähentämistä koskevan direktiivin osoittamalla tavalla.”¹⁷⁸

Yllä olevista tapauksista käy ilmi, että perusvapauksista voidaan poiketa tiukoin edellytyksin, mikäli a) jäsenvaltio vetoaa johonkin sopimuksen artikloissa erikseen säädettyihin ja suppeasti tulkittuihin julkisiin intresseihin tai tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta myös tuomioistuinkäytännössä syntyneisiin pakottaviin vaatimuksiin ja b) toimenpiteet, joihin jäsenvaltio ryhtyy, ovat suhteellisia tavoitteeseen nähden.

Tämän lisäksi vaatimuksena on, että poikkeamisperuste ei perustu yksinomaan taloudellisen edun suojaamiseen. Etenkin viimeksi mainitulla asialla voi olla merkitystä, kun pohditaan valmiuslainsäädännön ja EU-oikeuden välistä suhdetta.

3.2.3.4. Taloudellisen ja ei-taloudellisen välinen rajanveto

EU:n tuomioistuin on usein toistanut ratkaisukäytännössään, että EUT-sopimuksen 36 artikla koskee vain asioita, jotka ovat luonteeltaan ei-taloudellisia.¹⁷⁹ Esimerkiksi tapauksessa *Komissio v. Italia* EU:n tuomioistuin totesi, että Italia ei voinut estää toisten jäsenvaltioiden sianlihan tuontia ehkäistäkseen oman sikateollisuuden taloudellisia ongelmia.¹⁸⁰

Näin ollen vakiintuneen käytännön mukaan on selvää, että pelkästään taloudelliset syyt eivät anna jäsenvaltiolle mahdollisuutta poiketa sisämarkkinavapauksista.¹⁸¹ Toisaalta ei-taloudellisen/taloudellisen luonteen arviointi ei ole niin yksinkertaista vaan usein on hankala tehdä rajanvetoa sen osalta, milloin julkinen intressi on puhtaasti taloudellinen, eikä sisällä samalla laajempaa sosiaalista ja poliittista vaikutusta yhteiskunnan keskeisille toiminnolle.¹⁸²

Asian tekee vielä haastavammaksi se seikka, että kyseinen rajanveto puuttuu myös merkittävällä tavalla jäsenvaltion poliittiseen päätäntävaltaan ja sen olemassaolon oikeutukseen.¹⁸³ Tämän vuoksi EU:n tuomioistuimen olisi suhtauduttava tähän rajanvetoon tietyllä varauksella, että se ei ylitä omaan legitimaatiotaan tässä kysymyksessä.

Oikeuskirjallisuudessa on annettu jotain esimerkkejä niistä kysymyksistä, jotka menevät EUT-sopimuksen 36 artiklassa suojattujen julkisten intressien ulkopuolelle. Tällaisia ovat muun muassa työllisyyden ja investointien edistäminen, inflaation hillintä tai maksutaseen hallinta/säännöstely.¹⁸⁴

¹⁷⁷ Tuomio 5.4.1979, Ratti, C-148/78, EU:C:1979:110.

¹⁷⁸ Ibid., kohta 36.

¹⁷⁹ Tuomio 9.6.1982, komissio v. Italia, C-95/81, EU:C:1982:216, kohta 27.

¹⁸⁰ Tuomio 19.12.1961, komissio v. Italia, C-7/61, EU:C:1961:31, s. 329.

¹⁸¹ Jukka Snell: Economic Justification and the Role of State. Teoksessa Panos Koutrakos – Niamh Nic Shuibhne – Phil Syrps (eds.): Exceptions from EU Free Movement Law: Derogation, Justification and Proportionality. London: Bloomsbury Publishing 2016, s. 12.

¹⁸² Thym 2016, s. 172.

¹⁸³ Ks. Snell 2016, s. 13–15.

¹⁸⁴ Oliver – Navarro 2014, s. 345.

Kuitenkin jotkin oikeuttamisperusteet sisältävät perustellusti myös taloudellisen elementin, kuten esimerkiksi tekijänoikeuden suojaaminen (osana 36 artiklan teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojaamista) sekä tietyssä määrin sosiaaliturvan ja terveydenhuollon taloudellisen tasapainon säilyttäminen (osana pakottavia vaatimuksia).¹⁸⁵

Viimeksi mainitun osalta EU:n tuomioistuin totesi *Decker*-ratkaisussaan, että sosiaaliturvajärjestelmän taloudellisen tasapainon vakavan järkkymisen vaara saattaa kuitenkin olla sellainen yleisen edun mukainen pakottava syy, jonka perusteella poikkeaminen perusvapau- den vapaasta liikkuvuudesta on mahdollista.¹⁸⁶

Yksi merkittävistä 36 artiklan kautta suojattavista intresseistä liittyykin nimenomaan ihmisten terveyden suojelemiseen. Mikäli taloudellinen kriisi vaikuttaa esimerkiksi julkiseen terveydenhuoltoon merkittävällä tavalla, niin poikkeaminen perusvapauksien noudattamisesta voi olla mahdollista EUT-sopimuksen 36, 45(3), 52 ja 62 artikloiden mukaan.

Aikaisemmissa komiteamietinnöissä todettiin, että EU-oikeuden poikkeusoloja koskeva määritelmä on suppeampi (ks. alla EUT-sopimuksen 347 artikla) kuin Suomen valmiuslain säädännössä oleva poikkeusolojen määritelmä, ja tämä ristiriita koski niin vanhaa kuin myös nykyistä valmiuslakia.¹⁸⁷ Mikäli esimerkiksi nykyisen valmiuslain 3 §:n 3-5 kohdat rajautuvat EUT-sopimuksen 347 artiklan ulkopuolelle, niin näissä tilanteissa valmiuslain oikeuttamia toimenpiteitä arvioidaan perusvapauksista normaalioloissa tehtävien poikkeusten kautta.¹⁸⁸

Tämä on otettu huomioon nykyisen valmiuslain hallituksen esityksessä eräiden valmiuslain pykälien osalta, joilla on merkitystä EU-oikeuden soveltamisen osalta. Esimerkiksi nykyisen valmiuslain 15 §:n (rahoitus- ja maksuvälineitä koskevat toimet) ja 26 §:n (toiminnan järjes- telyn ja kotipaikan siirron kieltö) osalta todetaan, että näiden pykälien valtuuttamiin toimenpi- teisiin voidaan ryhtyä vain EUT-sopimuksen 347 artiklan rajoissa eli toisin sanoen vain ny- kyisen valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdan mukaisissa tilanteissa.¹⁸⁹

Lisäksi nykyisen valmiuslain 35 §:n (ulkomaankaupan säännöstely) osalta katsotaan, että EUT-sopimuksen 347 artiklan mukainen yleinen poikkeus voi tulla kyseen vain valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdan mukaisissa tilanteissa, kun taas muuten, eli valmiuslain 3 §:n 3 ja 4 koh- dissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa, viennin ja tuonnin rajoituksia on arvioitava EUT- sopimuksen 36 artiklan mukaan.¹⁹⁰

Tällöin on otettava huomioon, että nykyisen valmiuslain 3 §:n 3 kohtaa tulee arvioida EU- oikeuden näkökulmasta kiinnittäen huomiota erityisesti siihen, että puhtaasti taloudelliset syyt eivät ole hyväksyttäviä perusteita poiketa sisämarkkinoiden perusvapauksien noudat- tamisesta yleiseen etuun vedoten.

Varsinaisesta ristiriidasta ei tässä asiassa kuitenkaan välttämättä ole kyse, mikäli painote- taan valmiuslain 3 §:n 3 kohdan loppuosaa, jonka mukaan taloudellinen syy voi olla perus- teena poikkeusoloille vain, mikäli tämä taloudellinen uhka voi johtaa siihen, että *yhteiskun- nan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat*. Mikäli taloudellisesta toiminnasta johtuva uhka aiheuttaa vakavaa haittaa myös esimerkiksi yleiselle järjestykselle

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Tuomio 28.4.1998, *Decker*, C-120/95, EU:C:1998:167, kohta 39.

¹⁸⁷ Aikaisemman valmiuslain 2 §:n osalta ks. OMKM 2005:2, s. 33.

¹⁸⁸ Vanhan valmiuslain osalta ks. OMKM 2005:2, s. 33 ja HE 3/2008 vp, s. 21–22.

¹⁸⁹ HE 3/2008 vp, s. 38–39 ja 45–46.

¹⁹⁰ HE 3/2008 vp, s. 50–51.

ja turvallisuudelle, niin voi olla, että jäsenvaltiolla on mahdollisuus poiketa perusvapauksien noudattamisesta huolimatta siitä, koituuko järjestelystä myös taloudellista hyötyä.¹⁹¹

3.2.4. EU-oikeuden yleiset turvallisuuspoikkeukset

3.2.4.1. Aluksi

Vaikka keskustelua EU-oikeudesta poikkeamisesta käydään pitkälti perusvapauksista tehtävien poikkeuksien kautta, unionin oikeus sisältää myös omat yleiset poikkeuslausekkeet, joista EUT-sopimuksen 347 artikla tietyltä osin vastaa ihmisoikeussopimusten poikkeuslausekkeita, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklaa. EUT-sopimuksen 346–348 artiklat (aiemmat EY-sopimuksen 296–298 artiklat ja ETY-sopimuksen 223–225 artiklat) antavat mahdollisuuden jäsenvaltioille poiketa yleisesti sopimusvelvoitteista sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden vuoksi. EUT-sopimuksen 346 artikla voi soveltua normaalioloissa, kun taas 347 artikla sääntelee kriisitilanteita.

Edellä jo todettiin, että sopimuksen 346–347 artiklat ovat ensisijaisia perusvapauksista tehtäviin turvallisuuspoikkeuksiin, kunhan vain edellytykset yleisten turvallisuuspoikkeuksien soveltamiselle ovat olemassa. Mikäli sopimuksen 346–347 artikloita käytetään väärin (improper use), niin komissio voi puuttua toimenpiteisiin 348 artiklan nojalla.

346 artikla

1. Perussopimusten määräykset eivät estä soveltamasta seuraavia sääntöjä:
 - a) mikään jäsenvaltio ei ole velvollinen antamaan tietoja, joiden ilmaisemisen se katsoo keskeisten turvallisuussetujensa vastaiseksi;
 - b) jokainen jäsenvaltio voi toteuttaa toimenpiteet, jotka se katsoo tarpeellisiksi keskeisten turvallisuussetujensa turvaamiseksi ja jotka liittyvät aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden tuotantoon tai kauppaan; nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan saa heikentää sellaisten tuotteiden kilpailun edellytyksiä sisämarkkinoilla, joita ei ole tarkoitettu nimenomaan sotilaalliseen käyttöön.
2. Neuvosto voi yksimielisesti komission ehdotuksesta muuttaa luetteloa, jonka se on vahvistanut 15 päivänä huhtikuuta 1958 tuotteista, joihin sovelletaan 1 kohdan b alakohtaa.

347 artikla

Jäsenvaltiot neuvottelevat keskenään, jotta ne voivat yhdessä antaa tarvittavat säännökset estääkseen sen, että toimenpiteet, joihin jäsenvaltio voi joutua turvautumaan yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa vakavissa sisäisissä levottomuuksissa, sodassa tai sodan uhkaa merkitsevässä vakavassa kansainvälisessä jännitystilassa taikka täyttääkseen veloitteet, joihin se on sitoutunut rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden ylläpitämiseksi, vaikuttaisivat sisämarkkinoiden toimintaan.

348 artikla

Jos 346 tai 347 artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa toteutetut toimenpiteet vääristävät kilpailun edellytyksiä sisämarkkinoilla, komissio tutkii yhdessä sen valtion kanssa, jota asia koskee, miten kyseiset toimenpiteet voidaan mukauttaa perussopimusten määräykseen.

Poiketen 258 ja 259 artiklassa määrätystä menettelystä komissio tai jäsenvaltio voi, jos se katsoo, että jokin jäsenvaltio käyttää väärin 346 tai 347 artiklassa tarkoitettuja val-

¹⁹¹ Campus Oil, kohdat 35–36.

tuuksia, saattaa asian suoraan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Unionin tuomioistuinin ratkaisee asian yleisön läsnä olematta.

EUT-sopimuksen 346 artikla koostuu kahdesta eri kohdasta, joista a-kohta antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden olla antamatta tiettyjä tietoja, joiden ilmaiseminen olisi sen turvallisuus-etuisten vastaista. Näistä b-kohta puolestaan sallii jäsenvaltion toteuttaa muita toimenpiteitä, kuten sotatarvikkeiden tuotantoa ja myyntiä, jotka ovat tarpeellisia keskeisten turvallisuus-etuisten suojaamiseksi sillä edellytyksellä, että jäsenvaltio ei heikennä niiden tuotteiden kilpailua sisämarkkinoilla, mitä ei ole tarkoitettu sotilaalliseen käyttöön.

Etenkin 346 artiklan b-kohdan osalta merkitystä on puolustus- ja turvallisuushankintoja koskevalla direktiivillä (2009/81/EY), jolla pyritään vähentämään tarvetta turvautua edellä mainittuun sopimusartikklaan.¹⁹² EUT-sopimuksen 346 artiklasta löytyy jonkin verran ratkaisukäytäntöä, myös Suomen osalta.¹⁹³

3.2.4.2 EUT-sopimuksen 347 artikla

Valmiuslain kannalta EUT-sopimuksen 347 artikla on olennainen, koska se sääntelee poikkeamista yleisesti EU-oikeuden sopimusmääräyksistä kriisitilanteissa.

Ensinnäkin on huomionarvoista, että poikkeaminen on mahdollista *yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa vakavissa sisäisissä levottomuuksissa, sodassa tai sodan uhkaa merkitsevässä vakavassa kansainvälisessä jännitystilassa*. Kyseessä on eräänlainen neuvotteluvollisuus muiden jäsenvaltioiden kanssa, millä pyritään estämään negatiiviset vaikutukset sisämarkkinoiden toimintaan niistä toimenpiteistä, joihin jäsenvaltio joutuu turvautumaan maassa esiintyvien poikkeusolojen vuoksi.

Varsinaista soveltamiskäytäntöä 347 artiklasta ei ole lukuun ottamatta yhtä julkisasiamiehen ratkaisuehdotusta, johon palataan myöhemmin. Artiklaan 347 on kuitenkin vedottu joissakin EU:n tuomioistuimen ratkaisuisissa, joissa tuomioistuin on lähinnä todennut, että yleinen turvallisuuspoikkeus ei sovellu tapauksissa mainittuihin tilanteisiin tai pikemmin asiaa ei ole tarvinnut pohtia yleisen turvallisuuspoikkeuksen kautta, koska asia on voitu ratkaista soveltamalla muita EU-oikeuden säännöksiä.

3.2.4.3. EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä

Yksi mielenkiintoisimmista tapauksista koskien 347 artiklaa (silloinen ETY-sopimuksen 224 artikla) on *Johnston*-tapaus.¹⁹⁴ Kyseinen tapaus koski poikkeamista miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta poliisitehtävien suorittamisessa, kun Pohjois-Irlannissa olevien levottomuuksien vuoksi miehet oikeutettiin kantamaan asetta virkatehtäviä suorittaessaan, kun taas naisilta evättiin tuliaseiden kantaminen, koulutus ja niitä edellyttävät työtehtävät.

Kansallinen tuomioistuin kysyi ensin monta kysymystä, jotka koskivat miesten ja naisten tasa-arvoa koskevan direktiivin 76/207/ETY soveltamista tapaukseen.¹⁹⁵ Jos direktiivi sovellettiin tapaukseen, ja jäsenvaltion toiminta katsotaan direktiivin vastaiseksi syrjinnäksi, niin kansallinen tuomioistuin kysyi lopuksi,

¹⁹² Trybus 2014, s. 85. Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2009/81/EY) hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden tekemien rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta puolustus- ja turvallisuusosalalla ja direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta.

¹⁹³ Tuomio 7.6.2012, *Insinööri* *InsTiimi*, C-615/10, EU:C:2012:324.

¹⁹⁴ Tuomio 15.5.1986, *Johnston*, C-222/84, EU:C:1986:206.

¹⁹⁵ Miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelu periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa 9 päivänä helmikuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/207/ETY.

"a) Onko ETY:n perustamissopimuksen 224 artiklaa sellaisenaan tarkasteltuna tulkittava siten, että siinä sallitaan jäsenvaltioiden vapautua niille (tai niiden lainkäyttövallan alaisille työnantajille) tavanomaisina aikoina direktiivin mukaan kuuluvista velvollisuuksista, jos kyseisissä jäsenvaltioissa esiintyy yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavia vakavia sisäisiä levottomuuksia?

b) Voiko yksityinen tällaisessa tapauksessa vedota siihen, ettei jäsenvaltio ole neuvotellut muiden jäsenvaltioiden kanssa, estääkseen jäsenvaltiota vetoamasta ETY:n perustamissopimuksen 224 artiklaan?"¹⁹⁶

Koska miesten ja naisten tasa-arvoa koskeva direktiivi 76/207/ETY soveltui asiaan, niin kysymys ratkaistiin kyseisen direktiivin kautta.

Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio kuitenkin totesivat, että poikkeaminen miesten ja naisten tasa-arvosta voisi olla mahdollista kyseisessä tapauksessa silloisen ETY-sopimuksen 224 artiklan nojalla.¹⁹⁷

EU:n tuomioistuin puolestaan lausui, että 224 artikla, samoin kuin muut turvallisuuspoikkeuksia sääntelevät artiklat, koskevat vain tarkasti rajattuja tilanteita ja niitä on tulkittava suppeasti. Niistä ei voida johtaa perustamissopimukseen luonnostaan kuuluvaa yleistä varaus- ta, jolla suljettaisiin yhteisön oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle kaikki yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettavat toimenpiteet. Edellä mainittu muuten vaarantaisi yhteisön oikeuden sitovuuden ja yhdenmukaisuuden.¹⁹⁸

Ratkaisun loppupuolella tuomioistuin vielä toteaa, että direktiivin 76/207/ETY 2 artiklan 2 kohdassa annetaan jo jäsenvaltiolle mahdollisuus ottaa huomioon yleisen turvallisuuden suojelemista koskevat vaatimukset kyseisessä tapauksessa.¹⁹⁹

Tuomioistuimen mukaan jäsenvaltio ei ollut osoittanut, että Pohjois-Irlannin sisäiset levottomuudet tekisivät tuomioistuinvalvonnan mahdottomaksi tai että tällaisen kansallisten tuomioistuinten harjoittaman valvonnan vuoksi yleisen turvallisuuden suojelemiseksi tarvittavat toimenpiteet menettäisivät tehokkuutensa, mikä voisi perustella tarvetta vedota yleiseen turvallisuuspoikkeukseen.²⁰⁰

Näin ollen ETY-sopimuksen 224 artiklan soveltaminen tilanteeseen ei tullut kyseeseen, vaan sukupuoleen perustuvaa syrjintää, jota harjoitetaan syistä, joilla pyritään yleisen turvallisuuden suojaamiseen, on tarkasteltava direktiivissä 76/207/ETY miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteeseen säädettyjen poikkeusten valossa.

Vastaavaan loppupäätelmään EU:n tuomioistuin päätyi myös *Sirdar*-ratkaisussaan, joka koski naisten ja miesten välistä tasa-arvoista kohtelua puolustusvoimien tehtävissä.²⁰¹

EU:n tuomioistuimen mukaan asiaa olisi jälleen arvioitava naisten ja miesten tasa-arvoista kohtelua koskevan direktiivin 76/207/ETY nojalla ja päätyi ratkaisussaan siihen, että naisten poissulkeminen kuninkaallisen merijalkaväen kaltaisista erityisjoukoista voisi olla direktiivin 76/207/ETY 2 artiklan 2 kohdan mukaan perustelua kyseisen toiminnan luonteen ja suoritusolosuhteiden vuoksi.²⁰²

¹⁹⁶ Ibid., kohta 10.

¹⁹⁷ Johnston, kohta 24–25.

¹⁹⁸ Ibid., kohta 26.

¹⁹⁹ Ibid., kohta 60.

²⁰⁰ Ibid.

²⁰¹ Tuomio 26.10.1999, *Sirdar*, C-273/97, EU:C:1999:523.

²⁰² Ibid., kohta 32.

EU:n tuomioistuin vielä totesi, että miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamiselle ei ole olemassa mitään yleistä varausta, joka koskisi puolustusvoimien organisaatiotoimenpiteitä yleisen turvallisuuden suojelemiseksi. Tällainen poikkeus voi olla mahdollinen ETY-sopimuksen 224 artiklan kautta, mutta kyseinen artikla koskee vain *erityisen poikkeuksellista tilannetta*.²⁰³

Muutenkin jäsenvaltioiden päätökset, jotka koskevat mahdollisuuksia työhön, ammatillista koulutusta ja työoloja puolustusvoimissa ja jotka on tehty taistelukyvn varmistamiseksi, eivät yleisesti jää yhteisön oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle.²⁰⁴

Tapaukset *Werner*²⁰⁵ ja *Leifer*²⁰⁶ myös sivusivat nykyisen EUT-sopimuksen 347 artiklan soveltamista ja noudattelivat edellä mainittuja tapauksia siten, että näissäkin tapauksissa EU:n tuomioistuin päätyi arvioimaan yleisen turvallisuuden vuoksi tehtävää poikkeusta asiaan soveltuvan muun yhteisön oikeuden säännöksen kautta ilman, että oli tarpeellista arvioida asiaa 347 artiklan valossa.

Molemmat tapaukset koskivat yhteisöstä kolmansiin maihin tapahtuvaa vientiä kaksikäyttötuotteiden osalta, joita voitiin käyttää sekä sotilaallisiin että siviilitarkoituksiin. *Werner*-ratkaisu koski tarkemmin tyhjiö- ja induktiouunin vientiä Libyaan. Tapauksessa Saksan viranomaiset kieltäytyivät antamasta lupaa vientiin, koska edellä mainittu vienti vaarantaisi sen kansainväliä suhteita erityisesti suhteessa Yhdysvaltoihin ja Israeliin. *Leifer*-ratkaisu puolestaan liittyi vireillä olevaan rikosoikeudenkäyntiin tiettyjä henkilöitä vastaan, jotka olivat vieneet Irakiin laitteita, kemikaaleja ja niiden osia ilman lupaa.

Molemmissa tapauksissa EU:n tuomioistuimelle esitetyt kysymykset liittyivät siihen, missä määrin jäsenvaltiot voivat asettaa yllä mainitun kaltaisia rajoituksia vientiin kolmansiin maihin vai kuuluvatko vientiä koskevat rajoitukset yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan sekä sitä, olivatko jäsenvaltion toimenpiteet yhteisön oikeuden mukaisia tai perusteltuja.²⁰⁷

Werner-tapauksessa kansallinen tuomioistuin kysyi, oliko luvan vaatiminen ja epääminen valtion ulkosuhteiden häiriintymisen uhan vuoksi silloisen ETY-sopimuksen 113 artiklan (nykyinen EUT-sopimuksen 207 artikla) vastaista, kun taas *Leifer*-tapauksessa kansallinen tuomioistuin kysyi ETY-sopimuksen 113 artiklan soveltumisen lisäksi myös silloisten ETY-sopimuksen 223 ja 224 artikloiden sekä vientiasetuksen 11 artiklan soveltumista tapaukseen.²⁰⁸

Molempien tapausten osalta julkisasiamies Jacobs päätyi katsomaan, että vientiasetuksen 11 artiklaa on tulkittava suurelta osin ETY-sopimuksen 36 artiklaa vastaavalla tavalla ja että kyseinen artikla voi oikeuttaa jäsenvaltion toimet turvallisuuden vuoksi, jonka käsitteeseen kuuluu myös kansainvälisen yhteisön turvallisuus.²⁰⁹

Koska vientirajoitukset kuuluivat vientiasetuksen 11 artiklan soveltamisalaan, ei julkisasiamiehen mukaan ollut tarvetta tarkastella asiaa ETY-sopimuksen 223 ja 224 artikloiden kautta. Jacobs vielä muistutti, että 224 artikla on *täysin poikkeuksellinen määräys*, joka oikeuttaa

²⁰³ Ibid., kohta 19.

²⁰⁴ Ibid., kohta 20.

²⁰⁵ Tuomio 17.10.1995, *Werner*, C-70/94, EU:C:1995:328.

²⁰⁶ Tuomio 17.10.1995, *Leifer*, C-83/94, EU:C:1995:329.

²⁰⁷ Tuomioissa C-70/94 *Werner* ja C-83/94 *Leifer*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus F.G. Jacobs, annettu 18 päivänä toulukuuta 1995, EU:C:1995:151, kohta 1.

²⁰⁸ Yhteisen vientimenettelyn käyttöönotosta 20 päivänä joulukuuta 1969 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2603/69 (EYVL L 324, s. 25), sellaisena kuin se on muutettuna 19.12.1991 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3918/91 (EYVL L 372, s. 31).

²⁰⁹ Jacobsin ratkaisuehdotus asioissa *Werner* ja *Leifer*, kohdat 26–50 ja 57–61.

poikkeamaan koko sopimuksesta, eikä siihen tule vedota, mikäli voidaan soveltaa jotain erikoispoikkeusta, kuten vientiasetuksen 11 artiklaa.²¹⁰

EU:n tuomioistuin noudatti ratkaisuihissaan julkisiasiamies Jacobsin linjaa ja piti turhana arvioida etenkin *Leifer*-ratkaisussa 224 artiklan soveltumista, koska asia voitiin ratkaista vientiasetuksen 11 artiklan nojalla.²¹¹

Albore-ratkaisussa EU:n tuomioistuin viittasi vain lyhyesti silloisen ETY-sopimuksen 224 artiklaan todeten, että alueen puolustamisen ehdottomiin vaatimuksiin vetoaminen ei riitä, ellei valtio ole artiklan mukaisessa tilanteessa.²¹²

Edellä mainitusta käy hyvin ilmi, kuinka EU:n tuomioistuin on suhtautunut erittäin pidättäytyvästi edes arvioimaan tapauksia yleisen turvallisuuslausekkeen kautta ja lähinnä tyytynyt toteamaan, että kysymystä ei tarvitse tarkastella nykyisen EUT-sopimuksen 347 artiklan kautta, jos jotain muuta EU-oikeuteen kuuluvaa poikkeusta voidaan soveltaa kyseiseen tapaukseen. Viimeksi mainittu antaa ymmärtää, että 347 artikla olisi pikemminkin toissijainen muihin poikkeussäännöksiin nähden eikä ensisijainen, mutta pidättäytyvä suhtautuminen vain korostaa 347 artiklan asemaa nimenomaan poikkeussääntelynä.

3.2.4.4. Komissio vastaan Helleenien tasavalta (C-120/94)

Koska EU:n tuomioistuin on tulkinnut kapeasti yleisen turvallisuuspoikkeuksen soveltamisalaa, on aiheellista kysyä, mitkä ovat sitten ne tilanteet, joissa EUT-sopimuksen 347 soveltaminen voisi aktualisoitua.

Oikeastaan vain yhdessä tapauksessa on kunnolla käyty keskustelua 347 artiklan soveltamisen edellytyksistä, ja samalla pohdittu 348 artiklan soveltamista. Kyseessä on julkisiasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus tapauksessa *Komissio vastaan Helleenien tasavalta* (C-120/94).²¹³ Tapaus ei lopulta edennyt yhteisön tuomioistuimen ratkaistavaksi, mutta Jacobsin argumentointi tarjoaa viitettä silloisten ETY-sopimuksen 224 ja 225 artikloiden soveltamisesta yhteisön oikeudessa.

Tapaus käsitteli Kreikan asettamaa kauppasaartoa Makedonialle (FYROM, the former Yugoslav Republic of Macedonia), minkä aiheutti viimeksi mainitun itsenäistymiseen liittyvä kiista maan nimestä, lipusta ja perustuslaista. Kreikka koki tietyt Makedonian toimet uhaksi sen omalle kansalliselle identiteetille ja turvallisuudelle. Yksipuolisen kauppasaarron tueksi Kreikka vetosi ETY-sopimuksen 224 artiklaan, minkä johdosta komissio puolestaan halusi saattaa asian yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi, onko Kreikka käyttänyt väärin 224 artiklassa annettuja valtuutuksia 225 artiklan mukaisesti.

Tapauksessa tuli ensin päättää, oliko Kreikan toiminta yhteisöoikeuden vastaista, jos 224 artiklaa ei olisi. Tapauksen käsittelyn kannalta kuitenkin merkittävämpiä olivat seuraavat kysymykset: voiko Kreikka vedota ETY-sopimuksen 224 artiklaan perustellakseen toimenpiteensä "yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavilla vakavilla sisäisillä levottomuuksilla" tai "sodan uhkaa merkitsevällä vakavalla kansainvälisellä jännitystilalla" ja, mikäli Kreikka

²¹⁰ Ibid., kohdat 51–52 ja 62–63.

²¹¹ Leifer, kohdat 30–31.

²¹² Albore, kohta 21.

²¹³ Tuomiossa C-120/94 Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Helleenien tasavalta (ei julkaistu), julkisiasiamiehen ratkaisuehdotus F.G. Jacobs, annettu 6 päivänä huhtikuuta 1995, EU:C:1995:109.

voi vedota ETY-sopimuksen 224 artiklaan, onko se käyttänyt kyseistä artiklaa väärin ETY-sopimuksen 225 artiklan mukaisesti.²¹⁴

Jacobs erittelee ratkaisuehdotuksessaan kolme eri soveltamistilannetta, jotka ilmenevät ETY-sopimuksen 224 artiklan (myös nykyisen EUT-sopimuksen 347 artiklan) sanamuodosta: a) yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa vakavissa sisäisissä levottomuuksissa (sisäinen turvallisuus), b) sodassa tai sodan uhkaa merkitsevässä vakavassa kansainvälisessä jännitystilassa (ulkoinen turvallisuus) tai c) täyttääkseen velvoitteet, joihin se on sitoutunut rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden ylläpitämiseksi.²¹⁵

Näistä kahta ensimmäistä arvioidaan alla Jacobsin ratkaisuehdotuksen valossa.

Ennen kuin Jacobs alkaa analysoida ETY-sopimuksen 224 artiklan soveltumista tapaukseen, hän mainitsee kaksi asiaa, joiden vuoksi kyseinen artikla eroaa muun muassa silloisen ETY-sopimuksen 36 artiklasta (myös nykyisen EUT-sopimuksen 36 artikla).²¹⁶

Ensimmäinen ero koskee soveltamiskynnystä eri poikkeusten välillä: ETY-sopimuksen 36 artikla ja muut poikkeussäännökset perusvapauksista koskevat poikkeuksellisia tilanteita, kun taas ETY-sopimuksen 224 artiklan tarkoittamat tilanteet ovat *täysin* poikkeuksellisia.²¹⁷

Toinen ero liittyy tehtävän poikkeuksen laajuuteen: ETY-sopimuksen 36 artikla mahdollistaa poikkeamisen jostain tietystä, joskin perustavanlaatuisesta yhteisön oikeuden osa-alueesta, kun taas ETY-sopimuksen 224 artikla oikeuttaa poikkeamaan *yleisesti* yhteismarkkinoita koskevista säännöksistä.²¹⁸

Nämä asiat huomioon ottaen voidaan todeta, että EUT-sopimuksen 347 artiklan soveltamisalaa on tulkittava huomattavasti suppeammin kuin perusvapauksista tehtävien poikkeuksien alaa.²¹⁹ Tämä näkökohta on hyvin tullut jo EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

Kuten yllä olevasta listasta käy ilmi, ensimmäinen soveltamistilanne voi liittyä jäsenvaltion sisäiseen turvallisuuteen. Jälleen kerran soveltamiskynnys on korkea, eikä se EU:n tuomioistuimen mukaan ylittynyt esimerkiksi *Johnston*-tapauksessa, joka koski Pohjois-Irlannin sisäisiä levottomuuksia.

Jacobs mukaan sisäisen turvallisuuden vaarantumisella tarkoitetaan ETY-sopimuksen 224 artiklassa yleisen järjestyksen paljon laajempaa luhistumista kuin sellaista sisäistä levottomuutta, jonka takia saattaisi olla perusteltua vedota ETY-sopimuksen 36 artiklaan eli toisin sanoen ollaan lähellä sisäisen turvallisuuden täydellistä romahtamista. Muissa tapauksissa olisi vaikeata perustella vetoamista laajaan poikkeukseen, jolla voidaan oikeuttaa kaikkien yhteismarkkinoilla sovellettavien yleisten sääntöjen soveltamisen lykkääminen.²²⁰

Ottaen huomioon edellä mainitun Jacobs katsoi, että Kreikka ei ollut osoittanut sen sisäisen turvallisuuden heikentyneen tavalla, joka aiheuttaisi syyn taloudellisille sanktioille Fyromia vastaan. Vaikka Kreikka argumentoi, että sen yleistä järjestystä heikentävät laajat kansalli-

²¹⁴ Ibid., kohta 30–32.

²¹⁵ Ibid., kohta 44.

²¹⁶ Ibid., kohta 46.

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ Ks. myös OMKM 2004:1, s. 25.

²²⁰ Ratkaisuehdotus Jacobs asiassa komissio vastaan Helleenien tasavalta, kohta 47.

set protestit Fyromia vastaan, se ei kuitenkaan ole esittänyt mitään yksityiskohtia näistä väitteistä.²²¹

Tältä osin näyttää siltä, että EU-oikeus olisi ottanut paljon tiukemman linjan poikkeusolojen soveltamisessa, kun sen ratkaisukäytäntöä verrataan EIT:n oikeuskäytäntöön koskien 15 artiklaa. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklaa koskevasta asiasta käy ilmi, että useammassa EIT:n ratkaisuissa on Pohjois-Irlannin sisäisten levottomuuksien vuoksi katsottu 15 artiklan soveltuvan (vrt. edellä *Johnston*-ratkaisu).

Tästä on kuitenkin hankala tehdä johtopäätöksiä sen osalta, onko EUT-sopimuksen 347 artiklan soveltamiskynnys korkeampi kuin EIS:n 15 artiklan, koska säännökset ovat rakenteeltaan jokseenkin erilaisia samoin kuin eri tapausten yksityiskohdat.

Toisaalta ainakin Jacobsin argumentointi komission ja Kreikan välisessä kiistassa heijastaa EIT:n omaksumia tulkintalinjoja 15 artiklan soveltamisessa. Ratkaisuehdotuksessa Jacobs ottaakin kantaa myös EIS:n 15 artiklassa olevaan valtion harkintamarginaaliin, kun hän arvioi toisen soveltamistilanteen eli ulkoisen turvallisuuden täyttymistä tapauksessa.²²²

Jacobs korosti muun muassa, että kansallista turvallisuutta koskevat arvioinnit kuuluvat ensisijaisesti jäsenvaltioiden viranomaisten harkintaan. Koska sotaa tai sodan uhkaa koskevaa vakavaa jännitystilaa on vaikea arvioida juridisin kriteerein, täytyy asiaa katsoa siitä näkökulmasta, miten kyseinen jäsenvaltio subjektiivisesti kokee uhkan. Ottaen huomioon Kreikan ja Makedonian geopolittisen ja historiallisen taustan sekä lisäksi Balkanien niemimaan konfliktit voidaan Jacobsin mukaan katsoa Kreikan voivan vedota ETY-sopimuksen 224 artiklaan mitä tulee ulkoisen turvallisuuden uhkaan. Oleellista ei ole se, että Kreikan pelko saattaa olla perusteeton vaan että Kreikan hallitus ja kansa todella uskovat pelkoonsa.²²³

Viimeksi mainittu lause selittää myös sen, miksi Kreikka ei Jacobsin mukaan ole syyllistynyt 224 artiklan väärinkäyttämiseen kyseisen sopimuksen 225 artiklan mukaisesti. Koska turvallisuuden kohdistuvia uhkia on hankala arvioida oikeudellisin kriteerein ja koska tässä asiassa on joka tapauksessa annettava jäsenvaltiolle laaja harkintamarginaali, niin 224 artiklan mahdollistamien valtuuksien väärinkäyttö voisi lähinnä tulla kyseeseen, mikäli esimerkiksi Kreikan kauppasaarron taustalla ei ole poliittisen riidan selvittäminen vaan taloudellisen etujen saavuttaminen omalle valtiolleen. Tästä ei liene kuitenkaan kysymys kyseessä olevassa tapauksessa.²²⁴

Lopuksi Jacobs vielä totesi, että komission tai yhteisön tuomioistuimen tehtävänä ei ole arvioida, mihin toimenpiteisiin jäsenvaltion tulee ryhtyä, mikäli se katsoo sisäisen tai ulkoisen turvallisuuden olevan uhattuna, koska kyseessä on poliittinen arviointi, johon yhteisön tuomioistuimella ei ole riittäviä keinoja.²²⁵

Etenkin tältä osin Jacobsin ratkaisuehdotus pitkälti noudattelee EIT:n oikeuskäytännön tulkintalinjaa, jossa annetaan jäsenvaltiolle laaja harkintamarginaali yleisen hätätilan olemassaololle arvioinnille sekä sen arviointiin, mihin toimenpiteisiin jäsenvaltio ryhtyy poikkeusolojen aikana.

²²¹ Ibid., kohdat 48–49.

²²² Ibid., kohta 55.

²²³ Ibid., kohdat 50–60.

²²⁴ Ibid., kohdat 61–67.

²²⁵ Ibid., kohdat 65 ja 71.

Kolmas soveltamistilanne EUT-sopimuksen 347 artiklan osalta liittyy kansainvälisten veloitteiden täyttymiseen. Artiklan mukaan kyse on sellaisista jäsenyysveloitteiden vastaisista toimenpiteistä, joihin jäsenvaltio ryhtyy täyttääkseen ne veloitteet, joihin se on sitoutunut rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden ylläpitämiseksi.

Vuoden 2004 komiteamietintö toteaa, että tällaisia voisivat olla ainakin YK:n turvallisuusneuvoston tekemät päätökset.²²⁶

Myös *Werner*-ratkaisussa Saksan hallitus viittasi YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin, joilla asetettiin kauppasaartoon kaikki asevientit Libyaan mukaan lukien tarvikkeet, joita voidaan käyttää asetuotannossa.

Julkisasiamies Jacobs kuitenkin totesi *Werner*-tapauksessa, että kyseessä ei ole mikään silloisen ETY-sopimuksen 224 artiklan mukaisista tilanteista. Merkitystä oli sillä, että YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmat eivät pakottaneet Saksan hallitusta toimimaan.²²⁷

Tilanne YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmien noudattamisesta ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteinen asia EU-oikeuden kannalta, kun otetaan huomioon EU:n tuomioistuinten *Kadi*-ratkaisu (*Kadi I*).²²⁸ Asiassa taustalla oli YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma, jossa valtioita pyydettiin asettamaan rangaistuksia, erityisesti jäädyttämään varoja, tiettyjen terroristeiksi epäiltyjen henkilöiden osalta. Euroopan neuvosto antoi asiassa erinäisiä asetuksia YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmien täytäntöön panemiseksi.

Kadi-ratkaisu (tai ratkaisut) on yksi EU-oikeuden kiistanalaisempia ja puhutuimpia tapauksia, joten ei ole tarkoituksenmukaista mennä kovin syvällä tapauksen yksityiskohtiin ja sen problematiikkaan. Huomionarvoista on kuitenkin se, että tapauksessa EU:n tuomioistuin nosti perus- ja ihmisoikeudet unionin oikeusjärjestyksen keskeisiin perusteisiin, minkä johdosta kaikkien unionin toimien tulee olla yhteensopivia perusoikeuksien kanssa.²²⁹

Näin ollen EU:n tuomioistuin asetti unionin toimet, ei YK:n toimenpiteet, tuomioistuimenvolventaan ja totesi muun muassa, että *Kadin* ja *Al Barakaatin* oikeutta tehokkaaseen oikeudenkäyntiin ei ollut tapauksessa kunnioitettu²³⁰ eikä myös heidän oikeuttaan omistusoikeudensuojaan.²³¹

3.2.5 Poikkeaminen EU-oikeudesta, EU-sopimuksen 4 artikla ja perusoikeudet

Aikaisemmissa valmistelulain asiakirjoissa ei ole voitu ottaa kantaa Lissabonin sopimuksen jälkeisiin keskeisiin muutoksiin koskien sopimusta Euroopan unionista (EU-sopimus) sekä perusoikeuskirjan asemaan oikeudellisesti sitovana instrumenttina, jolla on vielä sama oikeudellinen asema kuin perussopimuksilla (EU-sopimuksen 6(1) artikla).

Edellä todettiin, että suhteellisuusperiaatteen soveltamisessa tulee ottaa huomioon EU-sopimuksen 4(3) artiklassa oleva vilpittömän yhteistyön periaate.

Tämän lisäksi EU-oikeudessa tulee ottaa huomioon EU-sopimuksen 4 artiklan 1 ja 2 kohdat, joissa todetaan:

²²⁶ OMKM 2004:1, s. 26.

²²⁷ Ratkaisuehdotus *Jacobs* asioissa *Werner* ja *Leifer*, kohdat 49 ja 52.

²²⁸ Tuomio 3.9.2008, *Kadi*, C-402/05 P ja C-415/05, ECLI:EU:C:2008:461.

²²⁹ *Ibid.*, kohdat 281–286.

²³⁰ *Ibid.*, kohdat 334–353.

²³¹ *Ibid.*, kohdat 354–371.

4(1) artikla

Toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu 5 artiklan mukaisesti jäsenvaltioille.

4(2) artikla

”Unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Se kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla.”

Jo Maastrichtin sopimuksessa mukaan otettiin identiteetti koskeva klausuuli, mutta nykyisen sanamuotonsa kyseinen artikla sai Lissabonin sopimuksen myötä.

Nykyinen EU-sopimuksen 4 artiklan 2 kohta sisältää ajatuksen valtion identiteetin suojaamista sekä sen tosiasian, kuten Jacobs ratkaisuehdotuksessaan argumentoi, että kansallinen turvallisuus kuuluu ensisijaisesti kunkin jäsenvaltion toimivaltuuksiin.²³²

Koska EUT-sopimuksen 347 artiklaa ei ole vielä varsinaisesti sovellettu EU:n tuomioistuimen toimesta, ei asiasta ole myöskään vielä olemassa oikeuskäytäntöä sen osalta, miten EU-sopimuksen 4 artiklan 1 kohta ja erityisesti 2 kohta vaikuttavat tuomioistuimen arviointiin 347 artiklan täyttymisestä. Oletettavaa on, että Lissabonin sopimuksen myötä voimaan tullut EU-sopimuksen 4 artiklan 2 toinen takaa jäsenvaltiolle varsin laajan harkintavallan itse arvioida, milloin se kokee oman kansallisen turvallisuuden olevan uhattuna.

Toinen merkittävä muutos Lissabonin sopimuksen jälkeen on perusoikeuksien kodifioiminen osaksi unionin keskeisiä arvoja EU:n perussopimusten tasolle. EU-sopimuksen 2 artiklassa todetaan,

”Unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.”

EU:n tuomioistuin on ottanut kantaa perus- ja ihmisoikeuksien asemaan myös osana EUT-sopimuksen 347 artiklan soveltamista. Nimenomaan edellä mainitussa *Kadi*-ratkaisussaan EU:n tuomioistuin lausui, että silloinen EY-sopimuksen 297 artikla antaa mahdollisuuden implisiittisesti poiketa yhteismarkkinoiden toiminnasta toteuttaakseen sellaiset kansainväliset sitoumuksensa, jotka se on tehnyt kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.

EU:n tuomioistuin kuitenkin jatkaa, että silloista EY-sopimuksen 297 artiklaa ei kuitenkaan tule käsittää niin, että se sallisi poikkeamisen *vapauden, kansanvallan sekä ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien noudattamisen periaatteista*.²³³ Kyseisessä kohdassa tehdään vielä viittaus silloisen unionin sopimuksen 6 artiklan 1 kohtaan, joka on nykyisen EU-sopimuksen 2 artikla, joka kattaa edellä mainitun listan niistä arvoista, joihin unioni perustuu, mukaan lukien perus- ja ihmisoikeudet.

²³² Ratkaisuehdotus *Jabobs* asiassa komissio vastaan *Helleenien* tasavalta, kohta 55.

²³³ *Kadi I*, kohdat 302–303. Ks. tarkemmin *Katja*, s. Ziegler: *Autonomy. From Myth to Reality or Hubris on a Tightrope?* EU Law, Human Rights and International Law. Teoksessa *Sionaidh Douglas-Scott – Nicholas Hatzis* (eds.): *Research Handbook on European Union Law and Human Rights*. Edward Elgar Publishing 2017, s. 289–290.

Lisäksi EU-sopimuksen 6 artiklan 3 kohdassa todetaan, että muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimus sekä jäsenvaltioiden yhteinen valtiosääntöperiaate ovat yleisinä oikeusperiaatteina osa unionin oikeutta.

Yllä mainitut muutokset sopimusmääräyksissä koskien perus- ja ihmisoikeuksien asemaa osana unionin keskeistä arvopohjaa osoittavat selkeästi, että perus- ja ihmisoikeudet tulee ottaa huomioon, kun arvioidaan, missä määrin poikkeaminen EU-oikeudesta on mahdollista.

Tästä päästään siihen hankalaan kysymykseen, kuinka EU-oikeuden yleistä turvallisuuspoikkeusta EUT-sopimuksen 347 artiklaa on arvioitava perus- ja ihmisoikeuksien valossa ja onko arviointiperusteena käytettävä EU:n perusoikeuskirjaa vai lähinnä EIS:n 15 artiklaa, joka on osa unionin oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita EU-sopimuksen 6(3) artiklan mukaan.

Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta. Edellä mainittua lausetta on tulkittu perusteellisesti niin oikeuskirjallisuudessa kuin EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä.²³⁴

EU:n tuomioistuin otti kantaa perusoikeuskirjan soveltamisalaan paljon huomiota saaneessa *Åkerberg*-ratkaisussaan, jota pidetään eräänlaisena auktoriteettina tässä kysymyksessä.²³⁵ Tämän ratkaisun mukaan perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että perusoikeuskirja soveltuu aina, kun asia lukeutuu EU-oikeuden alaan, eikä vain silloin, kun jäsenvaltio tosiasiallisesti soveltaa EU-oikeutta.²³⁶

Lisäksi jo vanhemmassa oikeuskäytännössään EU:n tuomioistuin on todennut muun muassa *ERT*-ratkaisussaan, että perusoikeuskirja soveltuu silloin, kun jäsenvaltio poikkeaa EU-oikeuden, etenkin perusvapauksien, noudattamista.²³⁷

Edellä mainitun oikeuskäytännön perusteella jäsenvaltioiden toimia voidaan arvioida perusoikeuskirjan valossa myös siltä osin, kun ne poikkeavat EU-oikeudesta tai heidän toimensa kuuluvat EU-oikeuden alaan.

EU:n perusoikeuskirjaa koskevissa selityksissä perusoikeuskirjan 52 artiklan osalta puolestaan todetaan, että perusoikeuskirja ei vaikuta jäsenvaltioiden mahdollisuuksiin vedota EIS:n 15 artiklaan tai vastaavaan EUT-sopimuksen 347 artiklaan. Toisaalta edellä mainittu *Kadi*-ratkaisu näyttää osoittavan, että unionin perus- ja ihmisoikeuksilla on merkitystä, kun arvioidaan yleistä poikkeamista perussopimusten säännöistä EUT-sopimuksen 347 artiklan nojalla.

Näin ollen, huolimatta perusoikeuskirjan selityksissä 52 artiklaa koskevasta varauksesta, on varsin todennäköistä, että jäsenvaltion tulee huomioida myös perusoikeuskirjan asettamat vaatimukset, kun se poikkeaa EU-oikeudesta joko perusvapauksista tehtävien poikkeusten nojalla tai vedotessaan EUT-sopimuksen 347 artiklaan.

²³⁴ Kaila, Heidi: The Scope of Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union in the Member States. Teoksessa Pascal Cardonnel – Allan Rosas – Niils Wahl (eds.): *Constitutionalising the EU judicial System: Essays in Honour of Pernilla Lindh*. Hart Publishing 2012, s. 291–315.

²³⁵ Sarmiento, Daniel: Who's Afraid of the Charter? The Court of Justice, National Courts and the New Framework of the Fundamental Rights Protection in Europe. *Common Market Law Review* 2013, 1267–1304.

²³⁶ Tuomio 26.2.2013, *Åkerberg*, C-617/10, EU:C:2013:105.

²³⁷ Tuomio 18.6.1991, *ERT*, C-260/89, EU:C:1991:254. Ks. tarkemmin Groussot, Xavier – Pech, Laurent – Petursson, Gunnar Thor: The Scope of Application of Fundamental Rights on Member States' Action: In Search of Certainty in EU Adjudication. Teoksessa Ulla Neergaard – Ruth Nielsen (eds.): *European Legal Method – in a Multi-Level EU Legal Order*. DJØF Publishing 2012, s. 135–163.

Varmasti myös EU-oikeuden osalta lisäviitettä EUT-sopimuksen 347 artiklan soveltamiselle antaa EIT:n 15 artiklaa koskeva oikeuskäytäntö, vaikkakin edellä mainitusta EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi varsin tiukka suhtautuminen EUT-sopimuksen 347 artiklan soveltamistilanteiden kriteerien täyttymiseen, kun jäsenvaltiot ovat yrittäneet vedota kyseiseen artiklaan.

3.3. Poikkeustilan valtiosääntöinen sääntely Euroopassa

3.3.1. Vertailun merkitys ja poikkeustilaa koskevat keskeiset kysymykset

Kyky ja mahdollisuus reagoida yhteiskunnallisiin poikkeustiloihin on myös kansainvälisesti tarkastellen eräs itsenäisiä valtioita keskeisimmin määrittävä tekijä.²³⁸ Kysymys tämän mahdollisuuden oikeudellisesta sääntelystä ja sille näin määrittyvistä rajoista on tästä syystä myös muodostunut erityisen keskeiseksi, eikä vähiten siksi, että poikkeusolosääntelyyn ja niiden tuottamiin toimivaltuuksiin kytkeytyvät tapahtumat ovat historiallisesti muodostuneet monin tavoin käännteentekeviksi. Merkittävää roolia tässä suhteessa ovat näytelleet myös toimet, joita jälkikäteen arvioiden voidaan pitää poikkeustilatoimivaltuuksien väärinkäyttönä. Tarvetta toisaalta estää tällainen vallan väärinkäyttö ja toisaalta turvata valtiollaan käsissä riittävät ja tehokkaat valtuudet puuttua yllättäviin uhkiin voidaankin pitää yleisesti poikkeustilasääntelyä yleisesti ohjaavina keskeisinä tavoitteina, kuten jo edelläkin on todettu.

Tämä tavoitteiden yhteisyys poikkeusolosääntelyn taustalla ei ole kuitenkaan merkinnyt yhdenmukaisen sääntelyn omaksumista, vaan pikemminkin erilaiset kansainväliset sääntelyratkaisut heijastelevat hyvin erilaisia historiallisia kokemuksia sekä poliittisia kulttuureja. Kansainvälisillä ihmisoikeusvelvoitteilla on tämän ylikäyvä, jossain määrin yhtenäistävä merkitys.

Tämän vertailevan osion tarkoituksena on ensinnäkin pyrkiä tunnistamaan ne peruskysymykset, joihin erilaisten valmiustilojen valtiosääntöisellä sääntelyllä pyritään vastaamaan.

Toiseksi työssä pyritään lyhyesti esittämään eräänlainen perustypologisointi niistä perusratkaisuista, joiden avulla erilaisia poikkeustilojen muotoja ennen kaikkea valtiosäännön tasolla voidaan kansainvälisesti pyrkiä sääntelemään. Näiden mallien tunnistaminen mahdollistaa myös suomalaisen järjestelmän kansainvälisen paikantamisen ja sen erityispiirteiden tunnistamisen.

Kolmanneksi tässä osassa pyritään käymään läpi Suomen kannalta erityisen keskeisissä vertailumaissa (muissa Pohjoismaissa ja merkittävimmässä Euroopan unionin jäsenmaissa) omaksuttujen ratkaisujen peruspiirteet ja erityisesti mahdolliset viimeisimmän kotimaisen valmiuslain säätämisen jälkeen näissä maissa tapahtuneet muutokset. Näin on mahdollisuus päivittää valmiuslain säätämisen aikaan tehtyä tilannekuvaa.

Neljäntenä ja viimeisenä tavoitteena on ollut luoda katsaus valmius- ja hätätilaan kiinnittyvien valtuuksien käyttöön Euroopassa finanssikriisin seurauksena. Tämä temaattinen kokonaisuus on valittu ennen kaikkea siksi, että juuri taloudelliseen sääntelyyn liittyvät valmiustilatoimivaltuudet ovat Suomen kontekstissa olleet merkittävässä määrin esillä.²³⁹

²³⁸ Dyzenhaus, David: States of Emergency. Teoksessa Michel Rosenfeld and Andrés Sajó (eds.): The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford University Press 2012, s. 442–462.

²³⁹ Taloudelliseen poikkeustilaan liittyvä sääntely oli eräs niistä perustuslakivaliokunnan ongelmallisiksi katsoneista kohdista viimeisimmässä lausunnonsaan valmiuslain säätämisen yhteydessä. Ks. PeVL 6/2009 vp, s. 4.

Ensimmäinen eri maiden valtiosääntöjä tarkastellessa selvästi esiin nouseva seikka on se, että niille uhille ja toimivaltuuksille, jotka Suomessa on totuttu liittämään ennen kaikkea valmiuslain alaan, on kansainvälisesti omaksuttu laaja ja merkittävästi vaihteleva joukko käsitteitä.²⁴⁰ Siinä missä toisissa maissa puhutaan poikkeustilasta, käytetään toisissa oikeusjärjestelmissä käsitteitä kuten valmiustila, hätätila, jännitystila, miehitystila tai puolustustila. Käytännössä käsitteiden joukko on paljon vielä tätäkin laajempi.

Eri peruskäsitteiden käyttö ilmentää eri järjestelmien toisistaan poikkeavia painopisteitä ja institutionaalisia järjestelyjä, jotka ovat syntyneet erilaisten poikkeustilojen ympärillä. Toisissa maissa voidaan pyrkiä peruskäsitteiden tasolla erottelemaan poikkeustilojen erilaisia muotoja ja vaiheita huomattavasti täsmällisemmin kuin toisissa. Toisaalta ulkoisesti hyvinkin erilaisillakin käsitteillä voidaan myös käytännössä viestiä pääpiirteittäin saman ilmiön sääntelemisestä. Tässä suhteessa käsitteelliset erot eivät välttämättä aina ole määrääviä erilaisia poikkeustilasääntelyitä tarkasteltaessa, vaikka ne monin paikoin tuottavatkin olennaisia institutionaalisia eroja järjestelmien välille.

Seuraavassa käytetään tutkimuksen muissa osissa omaksuttuja perusratkaisuja seuraten käsitettä poikkeustila niissä yhteyksissä, joissa puhutaan ilmiöstä muuten kuin konkreettisesti suhteessa tietyn valtion lainsäädäntöön.

Peruskäsitteiden moninaisuuden ohella toinen merkittävä fundamentaalinen perusdikotomia poikkeustilan alueella on se, että poikkeustila voidaan tarkastella joko julistettuna virallisena poikkeustilana tai käytännössä toteutuvana ”de facto” asiantilana.²⁴¹

Näistä jälkimmäinen voi ilmentyä esimerkiksi sellaisten lainsäädäntövaltaan liittyvien erityisten toimivaltuuksien kautta, jotka on rajattu vain poikkeuksellisiin tilanteisiin, mutta joiden käyttö ei sinänsä edellytä virallista poikkeustilan julistamista. Myös tällaiset menettelyt ovat usein suoraan valtiosäännön tasolla säänneltyjä, kuten esimerkiksi jäljempänä esiteltävät Italiassa, Espanjassa ja Kreikassa käytössä olevat erityiset hätätilalainsäädäntöön liittyvät menettelyt, vaikka ne eivät kiinnitykään suoraan virallisesti julistettuun poikkeustilaan.

Vaikka erilaiset *de facto* valmiustilan muodot – on kyse sitten laajemmista toimivaltuuksista tai kavennetussa lainsäätämisyjärjestyksessä annetuista laeista – ovat käytännössä varsin yleisiä, voidaan niitä pitää valtiosääntöisesti monin tavoin ongelmallisina. Venetsian komissio on eurooppalaisista poikkeustilasääntelyistä tekemässään kartoituksessa painottanut, että de facto poikkeustilaa tulisi lähtökohtaisesti välttää ja että poikkeustila tulisi aina erikseen julistaa.²⁴²

Erillisen ilmoituksen keskeisyyttä korostaa myös se, että ryhtyessään ihmisoikeussopimuksissa suojattuja oikeuksia rajoittaviin toimiin valtion tulee tehdä tästä ilmoitus sopimuksia valvoville elimille. Erilaiset poikkeustilaan liittyvät menettelyt muodostavat lähes aina poikkeuksen perinteisestä lainsäädäntömenettelystä, eikä niiden käyttöä ilman laajempaa poikkeustilan olemassaoloa koskevaa keskustelua voida tässä suhteessa pitää demokraattisissa oikeusvaltioissa lähtökohtaisesti hyväksyttävänä.

Virallisesti julistetun poikkeustilan osalta olennaiseksi muodostuu kysymys siitä, minkälaiseksi poikkeustilaja koskevan valtiosääntöisen sääntelyn soveltamisala on asetettu. Toisin

²⁴⁰ Khakee, Anna: Från Sovjetockupation till Al Qaida och global uppvärmning: Den konstitutionella regleringen av statsmaktens krishantering i ett europeiskt perspektiv. Teoksessa: Krisberedskapen i grundlagen: Översyn och internationell utblick. Expertgruppsrapport. Grundlagsutredningens rapport XIII. Stockholm 2008, s. 133.

²⁴¹ Zwitter, Andrej: The Rule of Law in Times of Crisis. A Legal Theory on the State of Emergency in the Liberal Democracy. Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie (ARSP) Band 98 Heft 1 2012.

²⁴² European Commission for Democracy through Law (Venetsian komissio) (1995), ”Emergency powers” kirjoittaneet Ergun Özbudun ja Mehmet Turhan, sarjassa Science and technique of democracy No. 12 CDL-STD (1995) 012, Strasbourg. [http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL-STD\(1995\)012-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL-STD(1995)012-e.asp).

sanoen kyse on siitä, minkälaisen eri ilmiöiden kohdalla ja millä edellytyksin poikkeuksellisia toimivaltuuksia on valtiosäännön nojalla mahdollista hyödyntää. Kuten edellä on jo mainittu, vaihtelevat poikkeusoloja koskevat valtiosääntöiset normit ja niiden materiaalin soveltamisala varsin merkittävästi valtiosta toiseen. Vaikka monissa näistä normeista voidaan tunnistaa yhteisiä tekijöitä, ei poikkeustilan materiaaliselle soveltamisalalle voida katsoa muodostuneen selvää kansainvälistä tai edes eurooppalaista standardia.²⁴³

Eräänlaisen minimivaatimustason valtion kohdistuvan uhan vakavuudelle niissä tilanteissa, joissa valmiustilaan liittyvät toimivaltuudet puuttuvat merkittävästi ihmisoikeuksiin, muodostaa vaatimus siitä, että uhan tulee uhata kansakunnan olemassaoloa (sota tai muu julkinen hätätila). Kaikissa poikkeustilaan kiinnityksessä kansallisissa toimivaltuuksissa ei kuitenkaan ole tässä mielessä kysymys tämän vakavuusasteen toimivallasta tai puuttumisista ihmisoikeuksiin.

Vaikka käytännössä poikkeustilasta on useimmiten säännelty ainakin jossain muodossa eri valtioiden perustuslaeissa, ei poikkeusoloihin liittyvien valtuuksien tarvitse sinänsä perustua kirjoitettuihin valtiosääntöisiin normeihin. Tässä suhteessa erilaiset valtiosääntöiset perinteet näkyvät keskeisesti myös poikkeustilasääntelyn kohdalla. Eri valtioiden erilaisiin valmiustilasääntelyihin vaikuttavat tietyiltä osin myös muuttuvat, ja eri valtioita eri tavoin koskettavat yhteiskunnalliset uhkatilat. Tällaiset muutokset voivat usein näkyä myös niissä tavallisen lain tasoisissa säännöksissä, joilla pyritään konkretisoimaan valmiustilaan liittyviä valtiosääntöisiä toimivaltuuksia.

Erilaisten uhka-arvioiden muutokset, kuten terrorismin tai hybridisodan uhkien esiinnousu, vaikuttavat usein myös poikkeustilasääntelyyn ja voivat synnyttää uusia vaatimuksia soveltamisalan kehittämiseksi.

Valmiustilan materiaalisien soveltamisalan ohella keskeinen valmiustilaa koskeva kysymys liittyy siihen, miten poikkeusolojen olemassaolo muodollisesti todetaan, kuinka pitkään se on tällä päätöksellä voimassa, miten tätä kestoja voidaan mahdollisesti pidentää ja miten poikkeustila lopulta päättyy.

Se, mikä valtio-orgaani päättää poikkeustilan julistamisesta voidaan ratkaista monin eri tavoin. Lähes kaikissa valtioissa hallitusvalta liittyy tavalla tai toisella tähän päätökseen, ja merkittävämpänä muuttujana niiden välillä voidaankin pitää sitä, minkälainen rooli parlamentille asiasta päättämisessä säädetään. Toisissa maissa, kuten esimerkiksi Saksassa, päätöksenteko voi suoraan edellyttää parlamentin myötävaikutusta, kun taas toisissa maissa päätös voi olla puhtaasti hallitusvallan käsissä.

Erityisesti jälkimmäisissä tilanteissa poikkeustilaa koskeva päätös tulee kuitenkin usein saattaa vähintään tietyn ajan sisällä parlamentin käsiteltäväksi. Ylipäätään valmiustilan julistamisessa ja valmiustilaa koskevissa toimivaltuuksissa on aina lähtökohtaisesti kyse ajallisesti rajatuista toimivaltuuksista, joiden kestoja tulee usein jatkaa nimenomaisella päätöksellä.²⁴⁴

Jollei poikkeustila raukea tietyn ajallisen keston seurauksena, muodostuu olennaiseksi kysymys siitä, kuka ja missä menettelyssä on toimivaltainen lopettamaan poikkeustilan tai siihen liittyvät toimivaltuudet? Koska poikkeustilassa on määritelmällisesti kyse nimenomaan poikkeuksellisissa ja ajallisesti rajatuissa tilanteissa käytettävistä toimivaltuuksista, tulee

²⁴³ Khakee, Anna: Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe. Geneva: Centre for the democratic control of Armed Forces (DCAF) Policy Paper – No30 2009, s. 9.

²⁴⁴ Zwitter 2012, s. 98–100.

nämä toimivaltuudet akuutin uhan poistuttua joko lakkauttaa tai muuttaa pysyviksi normaalissa lainsäätämismenettelyssä.

Menettelyllisten ja soveltamisalaa koskevien kysymysten ohella erittäin keskeinen kysymys on luonnollisesti myös se, minkälaisia materiaalisia toimivaltuuksia poikkeustilaan kiinnittyy ja kenelle ne käytännössä kohdistuvat. Keskeisenä tavoitteena kaikessa kansainvälisessä poikkeustilasääntelyssä voidaan tunnistaa pyrkimys turvata valtioiden mahdollisuudet toimia suhteessa poikkeukselliseen ja yllättävään tilanteeseen tehokkaasti ja turvaten yhteiskuntajärjestyksen säilyminen mahdollisimman pitkälle normaalina. Tämä toimintakyky pyritään usein turvaamaan modifioimalla perinteistä vallanjakoa keskittämällä valtaa erityisesti hallitusvallalle.²⁴⁵ Tämä voi merkitä esimerkiksi hallitusvallalle siirrettyjä kevennettyjä lainsäätämisen- ja norminantomenettelyjä ja myös osittaisia tuomiovallan siirtoja.

Lainsäätämismenettelyn keventämisen tai muun norminannon osalta erot eri järjestelmien välillä muodostuvat suhteessa siihen, mille tahoille järjestelmä mahdollistaa normien antamisen tai niiden toimeenpanemisen delegoinnin: onko kyse parlamentin mahdollisuudesta edetä lainsäädäntöprosessissa nopeammassa tahdissa vai asettuuko valta suoraan hallitusvallan käyttäjille tai virkamieskoneistolle, kuten ministeriöille, tai mahdollisesti jopa suoraan sotilasviranomaisille. Poikkeustilatoimivaltuuksilla voi tässä suhteessa olla merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi armeijan ja poliisin toimivaltuuksiin ja rooleihin.

Niissäkin tilanteissa, joissa hallitusvalta saa antaa suoraan normeja poikkeustilan hoitamiseksi, on usein omaksuttu erinäisiä menettelyjä turvaamaan parlamentin mahdollisuus esittää kantansa sääntelyyn. Koska poikkeustilankin perimmäinen oikeutus kiinnittyy valtiosääntöisen järjestyksen olemassaolon ja jatkuvuuden turvaamiseen,²⁴⁶ on olennaista tarkastella myös sitä, mitä perustavanlaatuisia suoja demokraattisen järjestyksen turvaksi on asetettu.

Moniin poikkeusolotoimivaltuuksiin liittyy toimivaltuuksia, jotka tavalla tai toisella rajoittavat tai muuten puuttuvat yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksiin. Edellä on jo kuvattu, minkälaisin edellytyksin valtioiden on mahdollista tehdä poikkeamia tietyistä ihmisoikeussopimukseen sisältyvistä oikeuksista. Tämän ohella monissa kansallisissa valtiosäännöissä – Suomen perustuslain 23 § mukaan lukien – on erikseen nimenomaisesti säännelty mahdollisuuksista poiketa tietyistä perusoikeuksista poikkeusoloissa.

Se, millä edellytyksin ja missä laajuudessa tämä on mahdollista, vaihtelee valtiosta toiseen, mutta tietyt perusoikeudet rajautuvat kaikissa järjestelmissä ehdottomien kieltojen muodossa aina mahdollisten toimivaltuuksien ulkopuolelle.²⁴⁷

3.3.2. Valtiosääntöisten ratkaisujen perusmuodot ja -asteet

Edellä esitellyt poikkeustilasääntelyn keskeiset osatekijät muodostavat ne muuttujat, joita koskevia eroja paikantamalla voimme tunnistaa merkityksellisiä eroja ja samuuksia erilaisten järjestelmien välillä. Niiden ohella sääntelyjärjestelmiä voidaan yleisellä tasolla tarkastella myös siinä suhteessa, kuinka täsmällisesti ja millä lainsäädännön tasolla valmiustilasta ja siihen liittyvistä toimivaltuuksista on niissä säännelty.

Seuraavassa luokitellaan eri valtioissa omaksuttuja järjestelmiä ennen kaikkea siinä suhteessa, kuinka täsmällisesti niissä on perustuslain tasolla säännelty erilaisista valmiustilan

²⁴⁵ Dyzenhaus 2012, s. 449.

²⁴⁶ Frankenberg, Günther: Staatstechnik. Perspektiven auf Rechtsstaat und Ausnahmezustand. Suhrkamp 2010, s. 102–105.

²⁴⁷ Näiden keskeisen joukon muodostavat luonnolliset ehdottoman kiellon muodossa säädetyt ihmisoikeudet. Ks esim. Wolf, Sebastian: Die politische Dimension der Notstandskausal der Europäischen Menschenrechtskonvention. Teoksessa M. Lemke (Hrsg.), Ausnahmezustand, Staat – Souveränität – Nation. Springer 2017, s. 258.

muodoista. Valtiosääntöiset perusratkaisut voidaan tässä suhteessa jaotella täsmällisen sääntelyn, väljän sääntelyn ja niukan sääntelyn omaaviin järjestelmiin.²⁴⁸

Täsmällisen sääntelyn omaaviksi valtioiksi voidaan kutsua maita, joissa säännellään jo perustuslain tasolla hyvin täsmällisesti poikkeustilan kannalta relevanteista seikoista. Tarkan ja täsmällisen perustuslaillisen sääntelyn omaavat valtiot ovat lähes poikkeuksetta kaikki käyneet läpi hyvin poikkeuksellisia poliittisia kehityskulkuja kuluneen vuosisadan aikana. Tällaisiksi maiksi voidaan lukea esimerkiksi Saksa, jonka historialliset kokemukset ovat tässä suhteessa hyvin erityisluontoisia, mutta myös maita kuten Kreikka, Puola ja Portugali, joissa on omat nimenomaan poikkeustilan väärinkäyttöön liittyvät merkitykselliset historialliset kokemuksensa.

Hyvin täsmällisesti poikkeustilasta sääntelevistä maista seuraavan, hieman lievempään sääntelytekniikkaa turvautuvien maiden joukon, muodostavat ne valtiot, jotka säätelevät selvästi poikkeustilaan liittyvistä kaikista peruskysymyksistä valtiosäännön tasolla, mutta kuitenkin siinä määrin niukasti, että monien alueen peruskysymystenkin sääntely jää tavallisen lain tasolla säänneltäväksi. Esimerkin tällaisista maista tarjoaa Ranska, jonka perustuslaissa (La Constitution du 4 Octobre 1958) säädetään varsin laajoistakin poikkeustilaa koskevista valtaoikeuksista mutta jossa poikkeusolojen konkreettisia toimivaltuuksia kuitenkin edelleen ohjaa ennen kaikkea tavallinen laki.

Vastakohtaan hyvin tarkasti valmiustilasta säänteleville maille muodostavat maat, joissa sääntely on hyvin vähäistä tai lähes olematonta. Näihin maihin voidaan laskea esimerkiksi lähes kaikki Pohjoismaat, vaikkakin erot näiden välillä ovat valtiosääntöisesti varsin merkittäviä.²⁴⁹ Merkittäviä eroja tässä suhteessa voidaan tehdä myös niiden maiden välillä, jotka sääntelevät edes tiettyjä kysymyksiä tai edes perusoikeuksien rajoitusmahdollisuuksia perustuslaissa ja niiden, jotka ovat jättäneet perustuslain tasolta kokonaisuudessaan pois valmiustilaan liittyvät säännökset. Samoin ero voidaan tehdä niiden maiden välillä, jotka sääntelevät valmiustilaan liittyvistä toimivaltuuksista varsin täsmällisesti tavallisen lain tasolla ja niiden välillä, jotka pyrkivät olemaan sääntelemättä asiasta myöskään tällä normihierarkian tasolla. Edellisestä hyvän esimerkin tarjoaa Suomi, jossa säännellään niin puolustustilaa kuin valmiuslain tasolla hyvinkin täsmällisesti niistä menettelyistä ja toimivaltuuksista, joita poikkeustilaan liittyy.

Erot eri järjestelmien välillä ilmentävät niin erilaisia historiallisia kokemuksia kuin erilaisia sääntelytraditioita, mutta myös erilaisia vastauksia valmiustilaa koskevaan peruskysymykseen siitä, minkälainen sääntelyratkaisu poikkeustilaa koskien parhaiten varmistaa yhteiskuntajärjestyksen ja valtiosäännön turvaamisen.²⁵⁰ Toisissa valtioissa katsotaan tässä suhteessa, että sääntelemättömyys turvaa paremmin valtiota sen perusteita uhkaavilta toimivaltuuksien väärinkäytöltä, kun taas ennen kaikkea Saksan esimerkkiä seuraavissa maissa uskotaan vahvasti täsmällisen sääntelyn turvaavan parhaiten valtiojärjestyksen jatkuvuuden ja toisaalta ylläpitävän viranomaisten toimivaltuuksien tasolla selviä rajoja normaalitilan ja poikkeustilan välillä.

Suomen sijoittaminen tämän kysymyksen osalta kansainväliselle kentälle ei ole aivan helppoa, sillä Suomessa tämän tasoinen valtiosääntöinen diskurssi valmiuslainsäädäntöön on jäänyt suhteellisen vähäiseksi. Valmiuslain ja puolustustilalain olemassaolosta voidaan päätellä kuitenkin ainakin se, että tietynasteinen ajatus täsmällisen sääntelyn kyvystä turvata

²⁴⁸ Tämän tyyppinen typologisointi on hyvin tyyppillinen poikkeustilaa koskevalle vertailevalle tarkastelulla. Ks esim. Khakee 2008, s. 141.

²⁴⁹ Ibid.

²⁵⁰ Klein, Eckart: § 169. Der innere Notstand. Teoksessa Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. C.F. Müller Juristischer Verlag 1992a, s. 388–389.

valtiojärjestyksen keskeiset piirteet myös potentiaalisissa valmiustiloissa voidaan mieltää osaksi suomalaista järjestelmää. Tältä osin voitaisiin tosin toivoa laajempaa oikeudellista keskustelua.

Edellä on piirretty yleispiirteinen kuva siitä, miten Suomen nykyinen järjestelmä sijoittuu perusratkaisuiltaan suhteessa Euroopassa yleisesti omaksuttuihin perusratkaisuihin. Vertailun näkökulmasta pelkästään tällainen typologisoiminen ei voi tavoittaa niitä eroja, jotka tekevät eri valtioista merkityksellisellä tavalla erilaisia. Mikäli yksittäisen valtioiden järjestelmiä tarkastellaan tarkemmalla tasolla, on mahdollista muodostaa perustellumpi kuva erilaisista tavoista normittaa valmiustilaa valtiosääntöisesti.

Suomessa laajempi kansainvälinen katsaus Suomen kannalta keskeisten maiden erilaisiin poikkeustilaa koskeviin sääntelyihin on toteutettu viimeksi valmiuslain säätämisen yhteydessä viime vuosikymmenen lopulla.²⁵¹ Tämän jälkeen osassa tässä vertailussa käsitellyistä maista ei juurikaan ole tapahtunut erityisen merkityksellisenä pidettäviä muutoksia, mutta niistä muutamissa on kuitenkin toteutettu sellaisia uudistuksia, joiden osalta vertailun päivittäminen on paikallaan.

Nyt käsillä oleva tarkastelu rajautuu ennen kaikkea valtiosääntöisen tason sääntelyn tarkasteluun. Tavallisen lain tasoista sääntelyä on tästä johtuen tarkasteltu tässä yhteydessä vain siinä laajuudessa kuin se on juuri valtiosääntöisen tarkastelun kannalta relevanttia. Valitut maat seurailevat pitkälti niitä maita, joita aiemmin valmiuslain säätämisen yhteydessä on pidetty tarkastelun kannalta relevantteina. Luontevat tarkastelun kohteet muodostavat tässä suhteessa juuri muut Pohjoismaat sekä toisaalta Saksa ja Ranska keskeisinä Euroopan unionin jäsenmaina.

3.3.3. Erilaisia poikkeustilasääntelyjä

3.3.3.1. Ruotsi

Edellä mainitun sääntelyn täsmällisyyden ja tiukkarajaisuuden kansainvälisen asteikon sisällä Ruotsia voidaan pitää jotakuinkin keskivaiheen maana. Ruotsin järjestelmään ei sisälly erityisen tarkkoja perustuslain taseisia säännöksiä poikkeustilasta, vaan sääntely koostuu varsin rajatusta sääntelystä koskien sotaa ja sodanuhkaa, joista säätelemistä tällä tarkkuudella ei voida pitää perustuslaillisille poikkeustilasääntelyille tyypillisenä.²⁵²

Ruotsalainen poikkeustilalainsäädäntö on säilynyt viimeisimmän valmiuslain uudistamisen jälkeen päätöksensä samana. Ruotsin hallitusmuoto (Regeringsformen 1974:152, RF) on kuitenkin uudistettu merkittävästi vuonna 2014. Vain lain ensimmäinen pykälä säilyi tältä osin täysin muuttumattomana, vaikka monen säännöksen kohdalla vuoden 2014 uudistukset merkitsivät lähinnä kieliasun päivittämistä. Poikkeustilasääntelyn osalta esillä uudistusprosessissa oli esillä suhteellisen merkittäviäkin uudistuksia. Lopulta tällä sääntelyn alalla tehdyt muutokset muodostuivat kuitenkin lähinnä hallitusmuodon kieliasua päivittäviksi.

Vaikka sääntely Ruotsissa on siis varsin väljää, on Ruotsin poikkeustilaa koskevassa doktriinissa perinteisesti lähdetty liikkeelle siitä, ettei poikkeustilaa koskevaa sääntelyä voida Norjan ja Tanskan tavoin jättää pelkästään niin sanotun valtiosääntöisen hätätilaoikeuden

²⁵¹ HE 3/2008 vp, s. 9–15.

²⁵² Birgersson, Bengt Owe; Westerståhl, Jörgen: Den svenska folkstyrelsen. Upplaga 5, Allmänna Förlaget 1992, s. 32.

(konstitutionell nödrätt) varaan, vaan tarvitaan myös tiettyä tätä täsmällisempää toimivaltuuksia rajaavaa sääntelyä.²⁵³

Keskeisimmän valtiosääntöisen perusmuodon tästä sääntelystä muodostaa nykyisin hallitusmuodon 15 lukuun sisältyvä sota ja sodanuhkaa (krig och krigsfara) koskeva sääntely. Kyseisen luvun 1 §:n mukaan valtiopäivät tulee kutsua koolle valtion joutuessa sotaan tai ollessa vaarassa joutua sotaan. Myös tällaisessa poikkeustilassa lähtökohtana on siis parlamentaarisen päätöksentekojärjestelmän ylläpitäminen.

Jos valtiopäivät eivät voi kokoontua, ottaa sotavaltuuskunta (krigsdelegationen) valtiopäivien vallan (RF 15:2-3). Jos sotavaltuuskuntakaan ei voi kokoontua, voi hallitus ottaa valtiopäivien tehtävät siinä määrin kuin se on tarpeellisista valtakunnan suojelemiseksi ja sodan loppuun saattamiseksi (RF 15:5).

Lainsäädäntövallan jakautumista koskee 15 luvun 6 §. Sen perusteella hallitus voi antaa asetuksella sellaisia säännöksiä, joista muuten tulisi säätää lailla (obligatoriska lagområdet). Lainkohdan mukaan hallitus voi laissa olevan valtuutuksen nojalla asetuksella antaa määräyksiä eräissä asioissa, joista perustuslain mukaan tulee säätää lailla, jos valtakunta on sodassa tai vaarassa joutua sotaan tai sodan tai sodanuhkan jälkeen vallitsevat poikkeukselliset olot. Säännöksen soveltamisala ulottuu siis laajemmalle kuin vain sodan ja sodan vaaran aikaan. Kuitenkaan 15 luvun 6 § ei kata sellaisia tilanteita, jossa valtakuntaa uhkaavalla ei ole läheistä yhteyttä sotaan.²⁵⁴

Perustuslaissa on samalla nimenomaisesti rajoitettu mahdollisuuksia muuttaa perustuslakia, valtiopäiväjärjestystä ja valtiopäivävaaleja koskevaa lakia. Puolustusvalmiuden vaatiessa hallitus voi lakiin sisältyvän valtuuden nojalla muussakin tapauksessa säätää asetuksella, että laissa olevaa määräystä pakko-otosta tai muusta sellaisesta käyttöoikeudesta tulee alkaa soveltaa tai että sen soveltaminen on lopetettava.

Valtuuttavassa laissa tulee ilmaista tarkasti ne edellytykset, joiden vallitessa 15 luvun 6 §:ssä mainittuja toimivaltuuksia saadaan käyttää. Valtuutus ei sisällä oikeutta säätää, muuttaa tai kumota perustuslakia, valtiopäiväjärjestystä eikä lakia kansanedustajain vaalista.

Hallitusmuodon uudistamisen yhteydessä selvitettiin varsin laajasti myös valmiustilaa koskevien säännösten uudistamistarpeita.²⁵⁵ Selvityksestä vastannut asiantuntijaryhmä ehdotti tiettyjä muutoksia hallitusmuodon voimassaolevaan sääntelyyn.

Ensinnäkin asiantuntijaryhmä olisi halunnut rajata sodan aikana sotavaltuuskunnan toimivaltuudet koskemaan vain sellaisia tilanteita, joissa valtakunnan alueellinen koskemattomuus tai olemassaolo olisi aidosti uhattuna.²⁵⁶ Näin tätä alemmat alueellisen suvereniteetin loukkaukset eivät olisi voineet tuottaa samoja toimivaltuuksia.

Edelleen asiantuntijaryhmä olisi ehdotuksessaan halunnut lisätä tämän korotetun vaatimuksen myös muihin säännöksiin, joissa sotaan tai sodanuhkaan oli liitetty erityisiä toimivaltuuksia.²⁵⁷

²⁵³ Hirschfeldt, Johan: 15. Kap Krig och Krigsfara. Teoksessa Anders Eka, Johan Hirschfeldt, Henrik Jermsten ja Krisitan Svahn Starrsjö: Regeringsformen – med kommentarer. Karnov Group 2012, s. 555.

²⁵⁴ Hirschfeldt 2012, s. 563.

²⁵⁵ Krisberedskapen i grundlagen: Översyn och internationell utblick. Expertgruppsrapport. Grundlagsutredningens rapport XIII. Stockholm 2008.

²⁵⁶ Ibid., s. 12–13.

²⁵⁷ Ibid., s. 13.

Nämä ehdotukset eivät kuitenkaan saaneet valtiopäivillä edustajien tukea, ja toimivaltuuksia koskevat edellytykset säilyivät tässä suhteessa uusissa hallitusmuodon säännöksissä aiemmalla tasolla. Asiantuntijaryhmä ehdotti myös aiemmin 13 luvun 10 §:ssä säädetyn miehitystä koskevan säännöksen poistamista kokonaisuudessaan,²⁵⁸ sekä uuden aselepoa koskevan säännöksen sisällyttämistä hallitusmuotoon. Myöskään kumpikaan näistä ehdotuksista ei menestynyt valtiopäivillä.

Sotaa ja sodanuhkaa koskevat säännökset mahdollistavat myös tiettyjen oikeuksien yksinkertaisemman rajoittamisen joko valtiopäivien tai sotavaltuuskunnan toimesta. Hallitusmuodon 15 luvun 7 §:n mukaan valtakunnan ollessa sodassa tai välittömässä sodan vaarassa ei sovelleta niitä 2 luvun 12 §:n 3-5 momentin mukaisia erityisiä menettelysäännöksiä, jotka koskevat perusoikeuksien rajoittamista.

Kirjallisuudessa esitettyjen kannanottojen mukaan kriisitilanteissakin pystytään pääasiallisesti toimimaan hallitusmuodon normaalivaltuuksien puitteissa.²⁵⁹

Ruotsissa valmiuslainsäädäntöön kuuluvaa sääntelyä on monissa eri säädöksissä. Kokonaisuanaan puolustuksesta ja kohotetusta valmiudesta annetussa laissa (Lag 1992:1403 om totalförsvär och höjd beredskap) säädetään, että valmiutta voidaan kohottaa maan puolustuskyvyn vahvistamiseksi. Kohotettu valmius tarkoittaa joko korotettua (skärpt) tai korkeinta (högsta) valmiutta. Jos Ruotsi on sodassa, korkein valmius on voimassa suoraan lain nojalla. Jos taas kyse on sellaisista erityisistä oloista, jotka johtuvat sodasta Ruotsin rajojen ulkopuolella tai siitä, että Ruotsi on ollut sodassa tai vaarassa joutua sotaan, hallitus voi päättää korotetun tai korkeimman valmiuden käyttöönotosta.

3.3.3.2. Norja

Norjan poikkeustilaa koskevaa sääntelyä poikkeaa ruotsalaisesta järjestelmästä siinä, ettei siinä ole valtiosääntöisesti käytännössä lainkaan määritelty erilaisia poikkeustiloja, näihin liittyviä menettelytapoja tai toimivaltuuksia. Ainoa varsinainen Norjan perustuslakiin (Kongeriget Norges Grundlov 1814) sisältyvä poikkeustilaan liittyviä toimivaltuuksia koskeva säännös on perustuslain 26 §, jonka mukaan kuninkaalla on oikeus antaa liikekannallepanomääräys ja aloittaa välttämätön puolustussota sekä solmia rauha.²⁶⁰

Norjan poikkeustilaa koskevan valtiosääntöisen doktriinin ytimessä on oppi valtiosääntöisestä hätätilasta (konstitusjonell nødrett), jonka mukaan valtiovalta voi hätätilassa poiketa niistä oikeusohjeista, jotka muuten seuraisivat perustuslaista tai valtiosääntöisestä tapaoikeudesta.²⁶¹ Kyseisestä toimivallasta ei ole säännelty Norjan perustuslaissa, eikä opilla ja siihen perustuvilla toimivaltuuksilla ole tarkkoja lakiin kirjattuja rajoja. Kirjoitetun perustuslain ohella Norjan valtiosääntö muodostuu keskeisesti sen kirjoittamattomista periaatteista, eikä pelkkä perustuslaki tässä suhteessa anna todellista kuvaa Norjan valtiosäännöstä.

Oppi valtiosääntöisestä hätätilasta muodostui Norjassa keskeiseksi erityisesti toisen maailmansodan aikana, mutta se oli tunnustettu oikeuskäytännössä myös aiemmin 1900-luvulla.²⁶² Opin rajat ja sen käytännön soveltamistilanteet ovat olleet kiistanalaisia, mutta kuten valmiustilaa yleensä koskevien säännösten kohdalla, voidaan sen ajatella sisältävän

²⁵⁸ Ibid., s. 11–12.

²⁵⁹ Hirschfeldt 2012.

²⁶⁰ Andenæs, Mads; Wilberg, Ingeborg: Grunnloven. Kommentarutgave. Universitetsforlaget 1983, s. 48–49.

²⁶¹ Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011, s. 91.

²⁶² Ibid., s. 92.

esimerkiksi vallanjakoon ja päätöksentekomenettelyihin, tuomioistuimien asemaan ja prosessuaalisiin menettelyihin sekä yksilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyviä vaikutuksia.

Käytännössä vetoaminen oppiin ja sen tuottamiin toimivaltuuksiin on luonnollisesti ollut erittäin harvinaista. Viimeksi Utøyen iskun yhteydessä voidaan ajatella Norjassa olleen käsillä tilanne, jossa hallitus siirtyi hetkellisesti käyttämään valtiosääntöiseen hätätilaoikeuteen liittyviä toimivaltuuksia.²⁶³

Myös valtiosääntöisen hätätilaoikeuden soveltamiskynnyksen katsotaan nykyisellään asetuvan pitkälti kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia seuraavien edellytysten tasolle, eli jotta hätätilavaltuuksia voidaan soveltaa, on käsillä oltava vakava hätätila, joka uhkaa elintärkeitä yhteiskunnallisia intressejä.²⁶⁴ Tällä voidaan tarkoittaa esimerkiksi todellisen ja vakavan uhan kohdistumista suureen osaan väestöstä, yhteiskunnan perusrakenteisiin tai valtakunnan olemassaoloon. Tällaisen uhan tulee olla väliaikainen, ja sen muuttuessa pidempiaikaiseksi muodostuu olennaiseksi perustuslain muuttaminen 112 §:n mukaisesti.

Norja perustuslakia on sen säätämisen jälkeen muutettu joitakin kertoja. Eräs sen perustee-lisimmista muutoksista oli 2014 toteutettu laajamittainen uudistus, jonka keskiössä oli erityisesti yksilöiden perusoikeuksia koskevien säännösten materiaalin ajanmukaistaminen.²⁶⁵ Tässä yhteydessä käytiin myös varsin laaja keskustelu siitä, tulisiko perustuslakiin sisällyttää yleisiä perus- ja ihmisoikeuksien asemaa koskevia säännöksiä, kuten rajoittamissäännöstä, ja tulisiko toisaalta perusoikeuksiin mahdollisesti poikkeusoloissa tehtävistä poikkeuksista säännellä perustuslaissa.

Tähän asti ihmisoikeuksien asemaa oli säännelty lähinnä niin sanotulla ihmisoikeuslailla (menneskerettsloven, koko nimi: lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett 21.5.1999 nr 30), jonka nojalla siinä erikseen mainittujen ihmisoikeussopimusten turvaamat oikeudet syrjäyttävät muussa lainsäädännössä olevat säännökset.

Norjan järjestelmästä on puuttunut myös Suomen perustuslain 23 §:ää vastaava säännös, joka säätelisi nimenomaisesti mahdollisuuksia poiketa tilapäisesti perusoikeuksista poikeus- tai hätätilan ollessa käsillä. Poikkeustilasääntely on myös tältä osin ollut siis Norjassa ennen kaikkea valtiosääntöisen tapaoikeuden ja toisaalta kansainvälisen oikeuden asettamien rajojen varassa. Norjan perustuslaki ei myöskään sisällä muuta nimenomaista sääntelyä perusoikeuksien rajoittamisesta tai esimerkiksi niiden suorasta soveltumisesta ja etusijasta lainkäytössä tuomioistuimissa.

Perustuslain perus- ja ihmisoikeuksia koskevia uudistustarpeita hallituksen toimesta selvittämään asetettu ihmisoikeuskomitea (Menneskerettighetsutvalget) ehdotti vuonna 2011 jättämässään raportissa, että perustuslakiin olisi sisällytettävä ihmisoikeuksista tehtäviä poikkeuksia koskeva pykälä.²⁶⁶ Vaikka tämä ei sinänsä olisi merkinnyt poikkeustilaa koskevan sääntelyn tuomista yleisemmin perustuslain tasolle, olisi pykälä asettanut, suhteessa Norjan aiempaan valtiosääntöiseen traditioon ja valtiosääntöiseen hätätilaoikeuteen, tiukempia ja selvempiä rajoja niille mahdollisuuksille, joita valtiolle valtiosääntöisen hätätilan tapauksessa asettuu.

²⁶³ Michalsen, Dag: Grunnlovens yttergrenser: Unntakstilstand og forfatning. Ottar 299 – 2014 (1), s. 40–47.

²⁶⁴ Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011, s. 91.

²⁶⁵ Uudistuksen valmisteli suurkäräjien puheenjohtajiston asettama kesäkuussa 2009 antama asiantuntijaryhmä, joka jätti loppuraporttinsa joulukuussa 2011. Ks. Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011.

²⁶⁶ Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011.

Se olisi tässä mielessä täsmentänyt perinteistä oppia valtiosääntöisestä hätätilaoikeudesta siltä osin, kuin kyse on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta relevanteista sääntelyistä.²⁶⁷ Se ei siis olisi pyrkinyt sinänsä kumoamaan tätä perinteistä oppia, vaan tältä osin pyrkinyt lisäämään sen saatavuutta, ymmärrettävyyttä ja ennakoitavuutta.

Tämä ehdotus – kuten ei myöskään ehdotus perusoikeuksien nimenomaisen rajoittamis säännöksen säätämisestä - ei kuitenkaan saanut kannatusta Norjan suurkäräjillä vuonna 2014. Kuten Ruotsissa, kynnys rajoittaa tai edes säännellä poikkeustilavalmiuksia täsmällisemmin näyttää olevan varsin korkea Norjassa huolimatta siitä, että asiantuntijat ovat tätä puoltaneet.

Kuten ennen ehdotusta ja perustuslain uudistusta, hätätilaan liittyvien perus- ja ihmisoikeuspoikkeuksien laajuuden osalta johtoa voidaan hakea niistä edellytyksistä, jotka koskevat ihmisoikeussopimusten mukaan poikkeamista näissä sopimuksissa turvatuista oikeuksista.

Oppi valtiosääntöisestä hätätilaoikeudesta saa täsmällisemmän ilmauksensa valmiuslaissa (beredskapslov, koko nimi: lov om særlige rådgjelder under krig, krigsfare og liknende forhold 15.12.1950 nr. 7). Kyseinen laki sisältää tiettyjä perussäännöksiä lainsäätäjän ja hallitusvallan välisestä suhteesta sekä myös yksilön oikeusasemasta. Lain (1-5 §:t) mukaan kuningas voi tietyin säännelyin edellytyksin ottaa suurkäräjien toimivallan, ja hänen on myös mahdollista antaa erityisiä säännöksiä rikosasioiden käsittelystä ja omaisuuden pakko-otosta julkiselle vallalle.

3.3.3.3. Tanska

Tanskan järjestelmässä ei viimeisten vuosien aikana ole valtiosääntöisten normien tasolla tapahtunut muutoksia. Tanskassa perustuslain (Danmarks Riges Grundlov Lov nr. 169 af 5. juni 1953) säännösten muuttaminen on erityisen merkittävien kynnysten takana, minkä vuoksi maan valtiosääntö kehittyi eksplisiittisten säännösten osalta varsin hitaasti.²⁶⁸

Kuten Norjassa, myös Tanskan valmiuslain voidaan keskeisiltä osin katsoa rakentuvan valtiosääntöisen hätätilaoikeuden varaan, eikä varsinaista perustuslain tasoista hätä- tai valmiustilaa koskevaa sääntelyä ole Tanskan perustuslaissa. Tanskan perustuslaissa ei ole säännelty erikseen myöskään sen VIII lukuun sisältyvien perusoikeuksien rajoittamisesta poikkeusoloissa.

Tanskan tilanne näyttää kuitenkin jossain määrin poikkeavan Norjan tilanteesta siinä, ettei Tanskassa ole samassa suhteessa kehkeytynyt doktriinin tasolla keskustelua poikkeus- tai valmiustilaan liittyvistä kysymyksistä.²⁶⁹ Käytännön valmiustilaa koskevat säännökset on säännelty tavallisen lain tasolla, mutta näitä säännöksiä voidaan pitää luonteeltaan hyvin teknisinä.

Eräänlaisen poikkeuksen yleisestä sääntelemättömyydestä muodostavat perustuslakiin sisältyvät tietyt kuninkaan (hallituksen) valtaa sotatilassa tai muussa poikkeuksellisessa tilanteessa koskevat säännökset. Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan hallitus voi päättää voimakeinojen käyttämisestä toista valtiota vastaan, jos maahan tai tanskalaisiin joukkoihin kohdistuu aseellinen hyökkäys.

²⁶⁷ Ibid., s. 94–98.

²⁶⁸ Christensen, Jens Peter; Albæk Jensen, Jørgen; Hansen Jensen, Michael: Dansk Statsret. Jurist og økonomiforbundets forlag 2012, s. 20.

²⁶⁹ Esimerkiksi edellä viitattu Christensenin, Albækjin ja Hansen Jensenin valtio-oikeuden perusteos ei käsittele lainkaan kysymystä poikkeustilasta.

Perustuslain 23 §:n mukaan hallitus voi antaa tilapäisiä säädöksiä, jos parlamentti ei voi olla kokoon kutsuttuna. Hallitukset antamat säädökset eivät voi olla perustuslain vastaisia ja kansankäräjien tulee käsitellä niitä ensi tilassa.

3.3.3.4 Saksan liittotasavalta

Saksan liittotasavallan järjestelmä edustaa kansainvälisessä vertailussa varsin omanlaisiaan ja erityistä tapaa säännellä valmiustilasta. Saksan toisen maailmansodan jälkeinen perustuslaki ei pitkälti historiallisten kokemusten vuoksi sisältänyt lähes lainkaan varsinaisia poikkeus- tai puolustustilaa koskevia säännöksiä.

Alkuperäisessä muodossaan Saksan perustuslakiin (Grundgesetz 1949) sisältyi hätätilalainsäädännön osalta vain 81 artiklassa säädetty lainsäädännöllinen hätätila (Gesetzgebungsnotstand), joka koskee tilanteita, joissa normaali lainsäädäntöprosessi on erinäisistä syistä muuttunut tehottomaksi.²⁷⁰ Tällaisissa tilanteissa liittovaltio presidentti voi julistaa lainsäädännöllisen hätätilan. Julistuksen seurauksena hallituksen on mahdollista antaa lainsäädäntöä ohi tavallisen lainsäädäntöprosessin, jos se saa säädettäville laeille liittoneuvoston (Bundesrat) tuen. Tämän säännöksen katsotaan perinteisesti koskevan vain tilannetta, jossa nimenomaan lainsäätäminen on itsessään muodostunut mahdottomaksi, eikä esimerkiksi ulkoisista tai sisäisistä uhista seuranneita poikkeustiloja.

Muiden hätätilaa koskevien säännösten puuttuminen perustuslaista säilyi Saksassa poliittisena kiistakysymyksenä pitkään. Lopulta vuonna 1968 saatiin perustuslakiin suuren poliittisen kamppailun seurauksena säädettyä laajemmista hätätilaa koskevista valtuuksista (Notstandsverfassung). Uudistus oli monenlaisten kompromissien tulos, ja yhtenä uudistuksen merkittävimpänä säännöksenä voidaan pitää vastarintaoikeutta koskevan 20.4 artiklan sisällyttämistä perustuslakiin.²⁷¹

Uudet perustuslain säännökset sisälsivät säännökset niin ulkoista uhkaa koskevasta puolustustilasta (Verteidigungsfall 115 a artikla), joka voidaan julistaa, kun valtioon kohdistuu aseellinen hyökkäys tai välitön uhka aseellisesta hyökkäyksestä, tällaista suoraan hyökkäystä edeltäneestä jännitystilasta (Spannungsfall 80 a artikla) kuin sisäisestä hätätilasta (innere Notstand 35 ja 91 artiklat), joka saattaisi aiheutua luonnonkatastrofista, vakavasta onnettomuudesta, liittovaltion tai osavaltioiden vapaata demokraattista järjestystä uhkaavasta vaarasta tai uhkista yleiselle turvallisuudelle tai järjestykselle.²⁷² Säännökset muodostavat toisin sanoen varsin laajan kokonaisuuden erilaisia valmius- ja hätätilaan liittyviä valtuuksia.

Sekä puolustustilan että jännitystilan julistamiseen kiinnittyy korkea parlamentaarinen kynnyks, sillä niiden julistaminen edellyttää kahden kolmasosan enemmistöä sekä liittopäivillä (Bundestag) että liittoneuvostossa (Bundesrat). Tässä suhteessa päätösvalta säilyy myös poikkeustilassa hyvin laajasti juuri lainsäätäjän käsissä. Liittopresidentin täytyy saattaa päätös voimaan. Näistä poiketen sisäinen hätätila voi alkaa ilman liittopäivien muodollista päätöstä.²⁷³

Saksan poikkeusolo-oikeuden jännitystila on suomalaisen järjestelmän kannalta erityisen mielenkiintoinen. Saksalainen jännitystila-konstruktio koskee osin samoja seikkoja kuin val-

²⁷⁰ Klein, Eckart: § 168. Funktionsstörungen in der Staatsorganisation. Teoksessa Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. C.F. Müller Juristischer Verlag 1992b, s. 374–379.

²⁷¹ Dolzer, Rudolf: § 171. Der Widerstandsfall. Teoksessa Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. C.F. Müller Juristischer Verlag 1992, s. 458–460.

²⁷² Klein 1992a.

²⁷³ Ibid., s. 396–398.

miuslaki eli aseellista konfliktia edeltävää aikaa sekä yhteiskunnan talouselämän kontrollia ja sisältää samalla tavoin erilaisia tämän tyyppisiin poikkeusoloihin liittyviä toimivaltuuksia.

Perustuslain 115 a artiklassa säädetty puolustustila mahdollistaa Saksan kontekstissa suoraan perustuslain nojalla monien normaaliin päätöksentekojärjestelmään liittyvien niin alueellisten kuin sääntämisyjärjestystä koskevien menettelyjen yksinkertaistamisen.²⁷⁴ Puolustustilan aikana liittovaltion lainsäädäntövaltaan siirtyy sellaisia asioita, jotka normaalioloissa kuuluisivat osavaltioiden kompetenssiin (115 c artikla). Puolustustilan aikana lainsäädäntöprosessia voidaan yksinkertaistaa niin, että kiireellisiä lakiesityksiä voidaan antaa molemmille kamareille yhtä aikaa käsiteltäväksi välittömästi (115 d artikla). Jos liittopäivät eivät puolustustilan aikana voi kokoontua, lainsäädäntötehtävät siirtyvät yhteiskomitealle (Der Gemeinsame Ausschuss), joka on ikään kuin liittopäivät pienoiskoossa (115 e artikla).

Perusoikeuksien rajoittamista koskee 19 artiklan yleinen säännös. Poikkeustilassa voidaan rajoittaa normaalia enemmän tiettyjä perusoikeuksia. Perustuslain mukaan erityisesti elinkeinovapauteen, lehdistönvapauteen, kirjesalaisuuteen ja kotirauhan suojaa kohdistuvat pidemmälle menevätkin rajoitukset ovat poikkeustilassa mahdollisia.²⁷⁵

Perustuslain 17 a artiklan 2 kohdan mukaan puolustusta ja väestönsuojelua koskevissa laeissa voidaan rajoittaa liikkumisvapautta ja kotirauhaa. Perustuslain 12 a artiklan 4 ja 6 kohdassa puolestaan säädetään työ- ja palvelusvelvollisuudesta puolustustilan aikana. Tietynikäiset naiset voidaan 4 kohdan mukaan tarvittaessa kutsua sairaanhoitotehtäviin. Tietyissä valtion viroissa olevien oikeutta jättää työnsä voidaan 6 kohdan mukaan rajoittaa lailla tai lain nojalla.

Lain 115 c artiklan 2 kappaleen mukaan puolustustilan aikana voidaan myös välttämättömässä laajuudessa poiketa pakkolunastusta koskevista korvaussäännöksistä sekä pidentää vapaudenmenetysaikaa joissakin tapauksissa.

Poikkeustiloihin liittyviä toimivaltuuksia konkretisoidaan Saksan lainsäädännössä merkittävästi tavallisen lain tasoisella sääntelyllä, joka on hajautettu moniin erillislakeihin. Nämä lait luovat teollisuutta, rahoituslaitoksia, kuljetusta, ruokahuoltoa ja työvoimaa koskevat hallinta- ja rajoitusjärjestelmät. Viranomaisilla on mahdollisuus muun muassa kiinteistöjen, irtaimiston ja liikennevälineiden haltuunottoon.

Yhtenä esimerkkinä Saksan spesifimmästä lainsäädännöstä voidaan tarkastella esimerkiksi niin sanottua talouden turvaamislakia. Laki antaa hallituksella täydet valtuudet säädellä lähes kaikkia talouselämän aloja ja antaa viranomaisten toimivaltuuksille lähinnä yleiset puitteet. Toimivaltuuksien yleisenä tarkoituksena on valtion ja sen kansalaisten puolustaminen. Liittoneuvoston hyväksymin asetuksin voidaan säännellä muun muassa teollisuustavaroiden tuotantoa ja valmistusta, tuotteiden jalostamista, hankintaa, jakelua ja käyttöä, sähköenergian tuottamista, jakelua ja käyttöä sekä tuotantovälineiden tuotantoa, valmistusta ja käyttöä. Näiden toimivaltuuksien käyttöä ohjataan lähinnä periaatetyyppisin normein.

3.3.3.5 Ranska

Ranskan poikkeustilaa koskevan sääntelyn voidaan erilaisten sääntelytapojen typologiassa sijoittaa poikkeustilasta niukasti valtiosäännön tasolla säänteleviin maihin. Poikkeustilaa koskeva sääntely on ollut viime vuosina erityisen merkittävästi esillä maan oltua virallisesti

²⁷⁴ Hofmann, Hans; Hopfauf, Axel: Grungesetz. Kommentar. Carl Heymans Verlag 2011, s. 2343–2349.

²⁷⁵ Hofmann; Hopfauf 2011, s. 2339–2340.

julistetussa hätätilassa maassa 13.11.2015 tapahtuneiden terrori-iskujen jälkeen lähes kaksi vuotta. Ranska on tässä suhteessa manner-Euroopan maista se, joka on tuoreimmin ja myös merkittävimmin tukeutunut poikkeustilatoimivaltuuksiin kansallisen uhkatilanteen hoidossa.²⁷⁶ Jos saksalaisessa perinteessä painotetaan keskeisesti lailla säädettäviä rajoituksia ja reunaehtoja poikkeustilatoimivaltuuksien käytölle, painottuu ranskalaisessa poikkeustilaa koskevassa doktriinissa huomattavasti enemmän hallitusvallan käytössä olevien keinojen määrittelemättömyys ja tehokkuus valtiojärjestykseen kohdistuvien uhkien torjunnassa.

Ranskan perustuslaissa (La Constitution du 4 Octobre 1958) on keskeisesti kaksi poikkeusoloja koskevaa perusmuotoa. Näiden ohella Ranskassa on myös käytössä kolmas, tavallisen lain tasolla säädetty poikkeustilaa koskeva sääntelykokonaisuus. Näistä kolmesta kenties tunnetuin ja historiallisesti merkittävin on perustuslain 16 artiklassa säädetty presidentin poikkeustoimivaltuus, joka koskee tilanteita, joissa tasavallan instituutiot, kansakunnan itsenäisyys, sen alueellinen koskemattomuus tai sen kansainvälisten sitoumusten täytäntöönpano ovat vakavasti ja välittömästi uhanalaisia.²⁷⁷ Näissä tilanteissa presidentin on mahdollista antaa yksipuolinen valmiustilaa koskeva julistus. Toimivaltuuksien sovellettaviksi tulemisen edellytyksenä on myös se, että julkisen vallan säännönmukaisen toiminnan tulee olla keskeytynyt. Muodollisina edellytyksinä mainitaan lisäksi, että presidentin tulee ennen poikkeustoimivaltuuksiin ryhtymistä kuulla tiettyjä tahoja ja että hänen pitää ilmoittaa poikkeustoimiin ryhtymisestä.

Presidentin poikkeustoimivaltuuksien tavoitteena tulee olla pyrkimys turvata julkisten viranomaisten toiminnan edellytykset. Kansalliskokousta ei saa hajottaa sillä aikaa, kun poikkeukselliset toimivaltuudet ovat voimassa.

Parlamentin suora perustuslaillinen toimivalta rajoittuu perustuslain 35 artiklan mukaiseen sodanjulistuksen hyväksymiseen. Tässä suhteessa huomattavasti merkittävämpi valta kuuluu myös hallitukselle, joka perustuslain 36 artiklan nojalla määrää ranskalaisen poikkeustilasääntelyn toisen keskeisen perustuslaissa säädetyn perusmuodon, eli piiritystilaa (l'état de siège) alkamisesta.²⁷⁸ Tämä piiritystilaa koskeva päätös tulee saattaa parlamentin käsiteltäväksi, jonka tulee hyväksyä päätös kahdentoista päivän kuluessa.

Perustuslaissa säädettyjen poikkeustilan muotojen ohella ranskalainen järjestelmä tuntee erillisen tavallisella lailla säädetyn poikkeustilan muodon (loi instituant un état d'urgence 1955). Kyseinen laki antaa hallitukselle toimivaltuudet julistaa poikkeustilaa joko koko maassa tai osassa maata. Tällaisen tilan jatkaminen edellyttää parlamentin hyväksyntää.

Ranskassa on lisäksi luonnonkatastrofeja, terrorismia ja teknologiaan liittyviä riskejä koskevaa uudempaa lainsäädäntöä. Hätätila voidaan vuoden 1955 lain mukaan julistaa valtioneuvoston asetuksella kahdeksitoista päiväksi tapauksessa, jossa on välitön vaara järjestyksen vakavista häiriöistä. Pidempään kestävään hätätilaan vaaditaan parlamentin hyväksyntä. Hätätilan julistaminen laajentaa poliisin valtuuksia huomattavasti ja mahdollistaa esimerkiksi liikkumis- ja oleskelurajoitusten asettamisen sekä erilaisten kokoontumispaikkojen väliaikaisen sulkemisen.

Vuoden 2015 terrori-iskujen jälkeen omaksutun hätätilan seurauksena Ranskan tavalliseen lainsäädäntöön on omaksuttu varsin merkittävä joukko sellaisia toimivaltuuksia, jotka aiemmin oli rajattu puhtaasti poikkeustilatoimivaltuuksien alueelle. Näistä toimivaltuuksista voi-

²⁷⁶ Mbongo, Pascal: Die französischen Regelungen zum Ausnahmezustand: Eine Sondierung. Teoksessa M. Lemke (Hrsg.), Ausnahmezustand, Staat – Souveränität – Nation. Springer 2017, s. 143.

²⁷⁷ Boyron, Sophie: The Constitution of France. A Contextual Analysis. Hart Publishing 2013, s. 69.

²⁷⁸ Mbongo 2017, s. 133–136.

daan mainita muun muassa kotietsinnän, takavarikon ja kotiarestin määrääminen ilman ennakkollista tuomioistuinvalvontaa.²⁷⁹ Ranskan nykytilannetta voidaan tässä suhteessa pitää eräänä tyyppiesimerkkinä problematiikasta, jossa terrorismiin vastaaminen johtaa poikkeustilaa varten luotujen toimivaltuuksien muuttumiseen pysyviksi. Näin niitä on enää hyvin vaikea pitää ajallisesti rajattuina, aidosti poikkeuksellisina toimivaltuuksina. Valtiosääntöisesti on toki sinänsä hyvin perusteltua, että poikkeustilan ajallisen keston pidennettyä huomattavasti lainsäätäjän tulee pyrkiä normalisoimaan tarpeellisiksi katsomansa toimivaltuudet tavallisen lainsäädännön muodossa. Samalla se, että tämä normalisoiminen on osaltaan jo tuotettu näiden toimivaltuuksien sinänsä huomattavan pitkällä käytöllä poikkeusoloissa ja että tällaiset toimivaltuudet itsessään ovat materiaalisesti luonteeltaan ongelmallisia, ovat molemmat omiaan tekemään tämän tyyppisistä tilanteista valtiosääntöisesti problemaattisia.²⁸⁰

3.3.5. Finanssi- ja talouskriisi Euroopassa ja poikkeustilasääntely

Suomalaisen valmiuslainsäädännön ja erityisesti sen perustuslainmukaisuuden eräänä keskeisenä kipupisteenä on jo pitkään pidetty lakiin sisältyviä taloudellisia poikkeus- ja kriisitilanteita koskevia sääntelyitä. Tällaisen sääntelyn suhde kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin ja myös esimerkiksi EU-jäsenyyteen liittyviin velvoitteisiin on ollut jatkuvasti jossain määrin avoin. Tässä suhteessa asetettujen velvoitteiden tietty avoimuus on keskeinen syy sille, miksi tämän alueen osalta vertailulla syntyvää tietoa voidaan pitää erityisen keskeisenä.

Tästä tietystä epävarmuudesta huolimatta selvänä lähtökohtana voidaan kansainvälisesti vertaillen pitää poikkeustilan julistamisen korkeaa kynnystä taloudellisten kriisien kontekstissa. Kuten jatkossa vertailusta käy ilmi, ei kriisin merkittävydestä huolimatta muodollisen poikkeustilan julistamiseen päädytty Euroopan unionin jäsenmaista yhdessäkään. Tilanne oli tämä, vaikka kriisistä eniten kärsineissä maissa sinänsä omaksuttiin runsaasti lainsäädäntöä, jolla voidaan tunnistaa olevan poikkeustilasääntelyyn rinnastuvia oikeusvaikutuksia.

Toisaalta tällaista yleistä valmiustilan julistamista koskevaa päätöstä ei tehnyt myöskään Euroopan unioni, vaikka tämä sinänsä olisi voinut vielä selvemmin antaa sille erityisiä toimivaltuuksia kriisin hoidossa.²⁸¹ Kansainvälisen tarkastelun ja vertailun kannalta merkityksellisenä seikkana ei voida pitää kysymystä siitä, onko poikkeustilan julistamisen kynnys noussut tämän tyyppisissä tilanteissa mahdollisesti liiankin korkealle.²⁸²

Tarkasteltaessa taloudellisen kriisin suhdetta poikkeustilaan ja poikkeustilatoimivaltuuksiin on olennaista erottaa puhtaasti taloudellinen kriisi sellaisista taloudellisista kriiseistä, joissa on kyse samalla koko tietyn valtion tai yhteisön olemassaoloon kohdistuvasta uhasta. Olennaista tässä suhteessa on luonnollisesti se, minkälaisen taloudellisten kriisien kohdalla toimivaltuuksia voidaan käyttää ja edelleen se, minkälaisista valtuuksista ja minkälaisista puuttumisista esimerkiksi ihmisoikeuksiin on toimivaltuuksissa lopulta kyse.

²⁷⁹ YK:n erityisraportoija ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojelusta ja edistämisestä terrorismia torjuttaessa Fionnuala Ní Aoláin on ilmaissut 22.9.2018 päivätyskirjeessä kirjjeessä Ranskan hallitukselle huolensa lainsäädännön suhteen.

²⁸⁰ Mbongo 2017, s. 160–165.

²⁸¹ Kilpatrick, Claire: On the Rule of Law and Economic Emergency. The Degradation of Basic Legal Values in Europe's Bailouts. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 35, No. 2 (2015), s. 328.

²⁸² *Ibid.*

3.3.5.1. Islanti

Taluskriisin ja poikkeustilasääntelyn tarkastelun osalta Islantia voidaan pitää erityisen kiinnostavana ja keskeisenä esimerkkinä, sillä Islannissa taluskriisi johti suoraan erittäin merkittävään, de facto poikkeustilaa muistuttavan lainsäädännöllisen ratkaisun omaksumiseen.

Kriisin nopea syventyminen ajoi Islannin tilaan, jossa valtio kansallisti varsin lyhyessä ajassa maan kolme suurinta pankkia. Tässä yhteydessä Islannin parlamentti antoi niin sanotun ”hätätilalain”, jolla se pyrki turvaamaan pankkisektorin toiminnan ja säilyttämään julkisen luottamuksen.²⁸³ Laki turvasi tallettajille etusijan suhteessa luotonantajiin pankkien insolvenssimenettelyissä. Tämän lisäksi laki edelleen myös asetti eri asemaan kansallisiin ja ulkomaisiin haarakonttoreihin tallettaneet ja asetti näistä kansalliset tallettajat parempaan asemaan.

Paljon huomiota herättänyt lainsäädäntö saatettiin Euroopan vapaakauppajärjestön riidanratkaisuelimen (ESA) käsiteltäväksi. Se katsoi joulukuussa 2010 antamassaan ratkaisussa²⁸⁴, ettei omaksuttu lainsäädäntö merkinnyt sopimusta loukkaavaa syrjintää tai pääoman vapaan liikkuvuuden rajoitusta. Vaikka ESA sinänsä katsoi tuomiossaan, etteivät taloudelliset intressit lähtökohtaisesti olleet riittäviä perustelemaan poikkeuksia peruseriaatteista, päätyi se kuitenkin lopulta katsomaan, ettei koko pankki- ja maksujärjestelmän ollessa uhatuna ollut kyse enää intresseistä, jotka ovat ”pelkästään taloudellisia” (merely economic).

ESA:n arvion mukaan Islannissa oli aidosti kyse tilanteesta, jossa järjestelmän kaatumisen seuraukset olisivat olleet huomattavasti pelkkiä taloudellisia vahinkoja laajempia, kun niiden voitiin katsoa levittäneen uhkaavaan myös esimerkiksi peruselintarvikkeiden ja lääkkeiden saatavuutta.

ESA:n tuomion voidaan katsoa heijastavan varsin pitkälle niin kansallisissa valtiosääntöjärjestelmissä kuin laajemmin kansainvälisoikeudellisessa sopimuksissa omaksuttuja lähtökoh- tia siitä, että yhteisön olemassaoloa pelkkää puhtaasti taloudellista uhkaa laajempi kriisi voi perustella poikkeuksellisten hätätilatoimivaltuuksien käyttöönnoton.

Vuonna 2010 annettu hätätilalainsäädännön lainmukaisuus niin Islannin perustuslain kuin tiettyjen kansainvälisoikeudellisten sopimusten kannalta päätyi elokuussa 2011 myös Islan- nin korkeimman oikeuden ratkaistavaksi.²⁸⁵

Toisin kuin tapauksen kantajat, Islannin korkein oikeus katsoi, ettei Islannissa omaksuttu lainsäädäntö muodostunut omaisuudensuojan tai yhdenvertaisuuden kannalta ongelmalli- seksi ja viittasi ESA:n tavoin juuri käsillä olleen uhan laajuuteen ja kokonaisvaltaisuuteen koko yhteiskunnan toiminnan kannalta.

Korkein oikeus korosti tässä suhteessa, ettei valtiolla ollut pelkästään toimivalta vaan myös velvollisuus toimia tavalla, joka turvasi sen kansalaisten hyvinvoinnin. Kuten ESA, myös- kään korkein oikeus ei kuitenkaan arvioinut lainsäädäntöä suoraan siinä suhteessa, minkä- laisia toimia voidaan juuri poikkeustilatoimivaltuuksien kannalta pitää hyväksyttävänä, vaan katsoi toimien sinänsä tässä kontekstissa arvoituina mahtuvan maan perustuslain asetta- mien rajojen sisään.

²⁸³ Helgadóttir, Ragnhildur: Economic Crises and Emergency Power in Europe. Harvard Business Law Review Online. Volume 2 2012, s. 130–131.

²⁸⁴ EFTA Surveillance Authority Decision of 15 December 2010 to close seven cases against Iceland commenced following the receipt of complaints against that State in the field of capital movements and financial services (Dec. No. 501/10/COL) (2010), available at <http://www.eftasur.vi.nt/media/decisions/571071.pdf>.

²⁸⁵ Islannin korkeimman oikeuden ratkaisu No. 340/2011 (28.8. 2011).

Vaikka Islannin tapauksen ei voida tässä suhteessa ajatella osoittavan juuri poikkeustilatoimivaltuuksien osalta mitään selvää ja yksiselitteisiä rajoja, se on kuitenkin kiinnostava esimerkki siitä, että kansainvälisten kauppajärjestelmien sisällä merkittävätkin puuttumiset voivat perustavanlaatuisten kriisien kohdalla olla mahdollisia. Se on tässä suhteessa myös ainoa finanssikriisin hoitoon liittyvä järjestely, joka on selvästi ollut myös kansainvälisen lainkäyttäjän ratkaistavana.

3.3.5.2. Kreikka

Kreikka kävi läpi erittäin syvällekäyvän yhteiskunnallisen mullistuksen finanssikriisin seurauksena. Maassa käytiin kriisin seurauksena viidet vaalit, muodostettiin vähintään 10 eri hallitusta, järjestettiin kansaaäänestys, toteutettiin kolme taloudellista sopeutus- ja talouskuriohjelmaa. Näiden kaikkien sosioekonomisia yhteisvaikutuksia voidaan joidenkin arvioitsijoiden mukaan verrata sotaan.²⁸⁶ Tässä suhteessa voidaan pitää vähintäänkin yllättävänä, ettei maassa kuitenkaan julistettu poikkeustilaa kriisin hoitamiseksi.

Keskeisimmän normatiivisen viitekohdan poikkeustilan julistamiselle Kreikassa muodostaa perustuslain miehitystilaa koskeva 48 artikla.²⁸⁷ Kyseisessä säännöksessä säännellään sekä ulkoiseen että sisäiseen uhkaan perustuvasta miehitystilasta. Ulkoisten uhkien osalta perustuslain sääntely tunnistaa toisaalta sotatilan ja mobilisointitilan ja sisäisten uhkien osalta puolestaan välittömän sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan uhan ja toisaalta aseellisen vastarinnan, jonka tarkoituksena on demokraattisen järjestelmän kumoaminen.

Perustuslain 48 artiklan 1 kappaleen mukaan parlamentti voi hallituksen esityksestä päättää poikkeustilan julistamisesta 3/5 enemmistöllä. Jos parlamentti on estynyt tekemään päätöksen poikkeustilan julistamisesta, voi hallitus yksin julistaa sen, mutta tässä tilanteessa hallituksen tulee kuitenkin saattaa asia jälleen parlamentin ratkaistavaksi viimeistään 15 päivän kuluttua. Näiden, 15 päivää kerrallaan voimassaolevien²⁸⁸, toimivaltuuksien perusteella hallitus voi perustaa erityistuomioistuimia ja toisaalta jäädyttää tiettyjä perusoikeuksia.

Vaikka edellä kuvattu perustuslain 48 artiklan mukainen muodollisesti parlamentin päätöksellä julistettava poikkeustila muodostaa keskeisimmän poikkeuksellisten toimivaltuuksien muodon, sisältää perustuslaki myös joustavamman poikkeustilaan liittyvien valtuuksien muodon. Käytännössä keskeisemmän ja myös viimeisessä talouskriisissä kaikkein käytetyimmän poikkeuslakiin kiinnittyvän lainsäädäntömuodon muodostaa Kreikan perustuslain 44 artiklassa säädetty hallituksen lainsäädäntövalta.

Perustuslain 44 artiklan mukaan hallitus voi antaa hätätilalakeja sellaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa on käsillä välitön ja välttämätön tarve. Presidentti hyväksyy lait ja omaa tässä yhteydessä myös mahdollisuuden arvioida lainsäädännön antamisen edellytysten täyttymistä. Menettely muodostaa poikkeuksen yleisestä parlamentin lainsäädäntövallasta, ja sen käyttö perustuu juuri lainsäädännön kiireellisyyteen kyseisissä tilanteissa. Myös näissä tilanteissa parlamentille jää kuitenkin edelleen merkittävä jälkivalvontavalta valvoa hallitusvallan lainsäädäntövallan käyttöä, sillä hallituksen tulee edelleen saattaa hätätilalaki 40 päivän sisällä parlamentin ratifioitavaksi. Jollei parlamentti ole kykenevä tai halukas ratifioimaan lainsäädäntöä, kyseinen lainsäädäntö raukeaa.

²⁸⁶ Marketous, Afroditi: Greece: Constitutional Deconstruction and the Loss of National Sovereignty. Teoksessa Thomas Beukers, Bruno de Witte and Claire Kilpatrick (eds.): *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*. Cambridge University Press 2017, s. 179

²⁸⁷ Kouroutakis, Antonios; Glarou, Despoina: Der ökonomische Ausnahmezustand in Griechenland: Juristische Defizite, verpasste Chancen und politische Improvisation. Teoksessa M. Lemke (Hrsg.), *Ausnahmezustand, Staat – Souveränität – Nation*. Springer 2017, s. 201.

²⁸⁸ Perustuslain 48 artiklan mukaan poikkeustilaan liittyvät toimivaltuudet päättyvät, kun parlamentti päättää olla uusimatta 15 päivän välein uusittavaksi tulevaa päätöstä poikkeustilasta.

Perustuslain 44 artiklan avulla säädettävää lainsäädäntöä ei ole mitenkään materiaalisesti rajoitettu, vaan se voi lähtökohtaisesti koskea kaikkea kriisin hoitamisen kannalta relevanttia toimintaa. Näin annettava lainsäädäntö voisi periaatteessa jopa haastaa vallanjakoon liittyviä asetelmia, kuten voidaan katsoa myös tapahtuneen hallituksen 10.6.2013 antaman ja myöhemmin Kreikan ylimmän hallintotuomioistuimen ratkaisussaan 1901/2014 kumoaman lain kohdalla.²⁸⁹ Tapaus osoittaa osaltaan, että myös poikkeukselliselle lainsäädäntövallalle voi asettua tehokkaita rajoja myös hyvin syvässä kriisissä.

3.3.5.3. Espanja

Espanja kuului talouskriisissä eräisiin kaikkein vaikeimmin kärsineistä maista, ja myös se joutui toteuttamaan hyvin perustavanlaatuisia lainsäädäntötoimia maan tilanteen vakauttamiseksi.

Valmiuslainsäädännön kannalta kiinnostavin aspekti Espanjan toimissa on se, että Kreikan tavoin se toteutti kaikki keskeisimmät talousuudistuksensa poikkeuksellisessa lainsäätämisyjärjestyksessä niin sanotulla kuninkaallisella asetuksella²⁹⁰, jota hallitusvalta voi Espanjan perustuslain 86 §:n mukaan käyttää ajallisesti rajatussa muodossa poikkeuksellisen ja välittömän välttämättömyyden vallitessa.

Perustuslain 86 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttämiseksi asetuu toisin sanoen yhtäältä vaatimus ajallisesta rajattaisuudesta ja toisaalta vaatimus poikkeuksellista ja välittömästä tarpeesta. Materiaalisesti annettavat säännökset eivät voi puuttua oikeusjärjestyksen perusratkaisuihin, perustuslain ensimmäisessä osassa turvattuihin kansalaisten oikeuksiin, velvollisuuksiin ja vapauksiin, itsehallintoalueiden alueelliseen itsemääräämisoikeuteen eikä yleiseen vaalilakiin. Ajallisesti perustuslaki lähtee siitä, että lainsäädäntö tulee saattaa välittömästi ja viimeistään 30 päivän sisällä parlamentin/kongressin käsiteltäväksi. Olennaista on kuitenkin myös se, että tämä parlamentin käsittely poikkeaa laajuudessaan huomattavasti perinteisestä lainsäädäntöprosessista.

Espanjan hallitus antoi finanssikriisin akuutin hoidon aikana huomattavan määrän tässä sen antaman asetuksen muodossa säädettyjä lakeja, mistä johtuen sen on katsottu jopa normaalisoinen asetusten käytön lainsäädännön ensisijaisena säätämismuotona.²⁹¹

Kiistanalaisuutensa vuoksi useita näistä laeista saatettiin myös Espanjan perustuslakituomioistuimen tarkasteltaviksi. Sen kanta on useimmissa keskeisimmistä laeissa myötäillyt pitkälti hallituksen kantoja, eikä se ole lähtenyt yhdessäkään merkityksellisimmistä tapauksista kyseenalaistamaan hallituksen poikkeustilaan liittyvän lainsäädäntövallan käyttöä.

3.3.5.4. Italia

Myös Italiassa kriisin hoidon keskeisenä välineenä on toiminut hätätilalainsäädännön antaminen ilman varsinaisen hätätilan julistamista. Tästä lainsäädäntömuodosta säädetään Italian perustuslain 77 artiklassa, jonka mukaan hallitus voi antaa suoraan laintasoisia asetuksia ”poikkeuksellisen välttämättömyyden ja kiireellisyyden tilanteissa”.²⁹² Tällaisen poikkeuksell-

²⁸⁹ Kouroutakis – Glarou 2017.

²⁹⁰ Diez Sanchez, Leticia: Spain: Dealing with the Economic Emergency through Constitutional Reform and Limited Parliamentary Intervention. Teoksessa Thomas Beukers, Bruno de Witte and Claire Kilpatrick (eds.): Constitutional Change through Euro-Crisis Law. Cambridge University Press 2017, s. 205–207.

²⁹¹ Ibid., s. 212–215.

²⁹² Pierdomenici, Leonardo: Constitutional Change Through Emergency Decrees. Teoksessa Thomas Beukers, Bruno de Witte and Claire Kilpatrick (eds.): Constitutional Change through Euro-Crisis Law. Cambridge University Press 2017, s. 222.

lisen lainsäädännön antamisen edellytykset asettuvat siis toisin sanoen varsin samantyyppiseksi kuin edellä mainitut niin Kreikan kuin Espanjan tapaukset. Annettu laki on sen antamisen jälkeen saatettava parlamentin käsiteltäväksi 60 päivän kuluessa.

Toisin kuin Espanjassa, Italiassa tämän lainsäädäntöinstrumentin käyttäminen normaalin lainsäädäntöprosessin ohittamiseksi ja sen eräänlainen trivialisointi tässä mielessä, oli suhteellisen yleistä jo ennen finanssikriisiä.²⁹³ Se oli käytännössä muodostunut poliittisen järjestelmän jännitteiden vuoksi kenties jopa keskeisimmäksi lainsäätämismuodoksi jo ennen talouskriisiä. Italian perustuslakituomioistuin ei myöskään yleisellä tasolla ollut pyrkinyt asettamaan rajoja 77 artiklan käytölle ja oli pikemminkin alleviivannut sen käyttöön liittyvää poliittista harkintavaltaa. Tuomioistuin on vain harvoin kumonnut näin tuotettua lainsäädäntöä.

Nämä rajat tulivat kuitenkin Italiassa vastaan hallitusten aluehallintoa uudistamaan pyrkineen hallituksen antaman lain kohdalla. Hallituksen antamat materiaaliselta alaltaan laajat asetukset 201/2011 ja 95/2012, joilla hallitus pyrki muun muassa uudistamaan verotusta ja pankkien valtiontakauksia, saatettiin eräiden aluehallintojen toimesta perustuslakituomioistuimen tarkasteltavaksi. Vaikka molemmat kyseisistä laeista olivat jo myös parlamentin ratifioimia, katsoivat kyseisten aluehallintojen edustajat, että lait sekä puuttuivat paikallishallintojen autonomiaan että myös toisaalta jättivät täyttämättä perustuslain 77 artiklassa säädetty edellytykset hallituksen antamien lakien säätämiseksi.

Näiden kyseisten lakien kohdalla Italian perustuslakituomioistuin ei myös sinänsä lähtenyt arvioimaan 77 artiklan oikeudellisia edellytyksiä vaan eksplisiittisesti vältti tämän kysymyksen käsittelyn. Samalla se kuitenkin korosti, etteivät lakeihin sisältyneet laajat rakenteelliset muutokset näyttäneet sopivan 77 artiklan keskeiseen edellytykseen siitä, että lainsäädännön tulisi vastata nimenomaan kiireelliseen ja välttämättömään sääntelytarpeeseen.²⁹⁴

Vielä tätäkin merkittävämmän tuomioistuin nimenomaisesti katsoi asetusten rikkoneen Italian perustuslain 133 artiklassa säädettyä alueiden itsemääräämisoikeutta ja siihen puuttuvan lainsäädännön lainsäätämisyjärjestykseen liittyviä muutosäännöksiä. Tämän perusteella perustuslakituomioistuin katsoi lait perustuslain vastaisiksi.

Poikkeustilaan kiinnittyvän hätätilalainsäädännön käyttö on Italiassa jo pitkään katsottu ongelmaksi. Näiden ongelmien ja toisaalta edellä esiteltyjen perustuslakituomioistuimen tyrmäämien aluehallinnollisten rakenteiden uudistamiseksi Italian hallitus pyrki toteuttamaan 2016 perustuslain uudistuksen. Parlamentti hyväksyi uudistuksen vuonna 2016, ja se saatettiin kansanäänestykseen joulukuussa 2016. Perustuslain uudistus ei kuitenkaan menestynyt kansanäänestyksessä ja näin hallituksen muotoilemat, monilta osin jo sen antamiin hätätilalakeihin kiinnittyneet uudistukset jäivät saavuttamatta.

Tapaus osoittaa, miten valtiosääntöisesti merkityksellisten lakien säätämiseksi voi myös poikkeustilaperustein annetun lainsäädännön osalta kohdistua aitoa normikontrollia. Samalla se osoittaa myös selvästi yhden muodon, jossa tällaiselle lainsäädännölle voidaan hakea vahvempaa demokraattista legitimitiittiä muiden lainsäätämiseen liittyvien instituutioiden – kuten kansanäänestyksen – kautta.

²⁹³ Ibid., s. 222–223.

²⁹⁴ Ibid., s. 224–225.

3.3.6. Lopuksi

Kansainvälinen vertailu osoittaa varsin selvästi, miten sinänsä samantyyppisesti tunnistetut tarpeet kyetä puuttumaan yllättäviin ja valtiojärjestyksen perusteisiin kohdistuviin uhkiin, voivat konkreettisen lainsäädännön tasolla johtaa kenties yllättävänkin erilaisiin ratkaisuihin. Kaikissa vertailuun sisällytetyissä valtioissa tunnustetaan ainakin jossain muodossa valtiosääntöisesti mahdollisuus ja tarve turvata valtiosääntöinen järjestys tietyissä tilanteissa sen rajat ylittävinkin toimivaltuuksin. Samalla kuitenkin huomataan, että valtioiden välillä on myös merkittäviä eroja siinä, minkälaisissa eri muodoissa tämä on katsottu olennaiseksi turvata.

Peruskysymys siitä, turvaako valtiosäännön jatkuvuutta parhaiten tarkasti säännellyt poikkeamismahdollisuudet ja selvä erottelu normaali- ja poikkeustilan välillä vai tällaisten poikkeamismahdollisuuksien yleisten edellytysten tai edes toimivaltuuksien ehdottomien rajojen jättäminen perustuslakiin kirjaamatta, on kysymys, joka valtiosääntöisellä tasolla kenties selkeimmin jakaa eri maissa omaksuttuja ratkaisuja.

Tehdyn vertailun yhtenä erityisteemana oli edelleen tarkastella erityisesti viimeisimmän talouskriisin hoidossa käytettyjä poikkeustilavaltuuksia. Kuten edellä on jo tuotu esiin, voidaan sinänsä varsin syväälle käyneen Euroopan talouskriisin yhteydessä huomata, että kynnys poikkeus- tai valmiustilan julistamiseen on tällaisissa tilanteissa nykyisellään selvästi varsin korkealla. Näin on siitäkkin huolimatta, että kyseisissä järjestelmissä on käytetty lainsäädäntömenettelyjä, joiden voidaan katsoa käytännössä edellyttävän poikkeustilan tyyppisten olosuhteiden vallitsemista. Toisaalta erityisesti edellä esiteltyjen Välimeren maiden osalta voidaan katsoa, että niiden kohdalla selkeän vaihtoehdoisen lainsäädäntövälineen oleminen käsillä on tietyssä mielessä mahdollistanut sen käytön varsinaisen poikkeustilan julistamisen sijaan.

Kuten kansainvälistä sääntelyä koskevassa osassakin on selvästi tuotu esiin, on taloudellisia poikkeusoloja koskevan sääntelyn osalta kyse ennen kaikkea siitä, että tämän toimen mahdollisuus rajautuu vain hyvin poikkeuksellisiin, koko yhteiskunnan perusjärjestystä uhkaavien taloudellisten kriisien hoitoon. Kuten Islannin tapaus tietyssä määrin osoittaa, voi tällaisten edellytysten ollessa käsillä olla hyvinkin mahdollista käyttää poikkeustilavaltuuksia tilanteen hoitoon. Näissäkin tilanteissa pitää luonnollisesti olla kyse monella tapaa varsin poikkeuksellisista tilanteista.

4. VALMIUSLAIN PERUSTUSLAILLISET ONGELMAKOHDAT JA NÄKÖKOHTIA NIIDEN RATKAISEMISEKSI

4.1. Ongelma: Poikkeusolojen määritelmä

4.1.1. Valmiuslain 3 §:n mukaisten poikkeusolojen arviointi

Valmiuslain säätämisen yhteydessä on todettu, että valmiuslain poikkeusolomääritelmät eivät silloin kaikilta osin täyttäneet perustuslain 23 §:n vaatimuksia. Perustuslaillisia ongelmia liittyi valmiuslain 3 §:n 3-5 kohtien mukaisiin poikkeusoloihin. Osin tämän takia perustuslakivaliokunta katsoi, että perustuslain muutostarvetta tulisi selvittää.²⁹⁵

Selvitystyön pohjalta perustuslain poikkeusolomääritelmästä poistettiin määre ”vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettava.” Se korvattiin vaatimuksella kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen vakavuudesta. Uudistuksen jälkeen poikkeusolojen määritelmää on entisestään yhtenäistetty kansainvälisten sopimusten kanssa. Kansallisen perustuslain suhteen Suomessa on katsottu, että perustuslain 23 §:n mukaisilla kansakuntaa vakavasti uhkaavilla poikkeusoloilla tarkoitetaan samaa kuin kansainvälisten sopimusten yleisen hätätilan käsitteellä.

Näin ollen on todettu perustuslain muuttamisen yhteydessä, että luonnonmullistukset sekä pandemiat sisältyvät yleisen hätätilan määritelmään. Perustuslain 23 §:n muutoksen jälkeen valmiuslain 3 §:n 4 ja 5 kohtien mukaiset poikkeusolot eivät aiheuta perustuslaillisia ongelmia sinänsä. Niiden osalta on katsottu, että voidaan soveltaa poikkeusololainsäädäntöä, koska ne vastaavat kansainvälisten sopimusten edellyttämää vakavuuden tasoa. Samaan lopputulokseen on tultu myös edellä.

4.1.2. Taloudelliset poikkeusolot Suomen perustuslain näkökulmasta

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että yksinomaan taloudelliset poikkeusolot eivät täytä uudistuksen jälkeenkään perustuslain 23 §:n mukaisten poikkeusolojen määritelmää. Myös kansainvälisiä sopimuksia ja EU-oikeutta tarkastelleissa kappaleissa sekä hallituksen esityksessä on nostettu keskeiseksi kriteeriksi *yksinomaan taloudellisen kriisin* käsite.

Näin valmiuslain 3 §:n 3 kohdan mukaisia poikkeusoloja tulee tarkastella yksinomaan-kriteerin kautta. Keskeistä on, tuleeko tyydyttävällä tavalla esille linkki taloudellisten ongelmien ja sosiaalisen kriisin välillä. Ilman senkaltaista yhteyttä taloudellinen kriisi ei voi täyttää yleisen hätätilan käsitettä.

Valmiuslain lain 3 §:n 3 kohdan mukaan poikkeusolot ovat käsillä, kun

”3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat”

Kohdassa on luovuttu vanhan valmiuslain mukaisesta kirjoitustavasta, jossa nimenomaisesti mainittiin esimerkiksi polttoaineiden ja muiden välttämättömien tarvikkeiden tuonnin vaikeutuminen. Määritelmässä on pyritty korostamaan sitä, ettei väestön toimeentuloon tai maan talouselämään kohdistuva tapahtuma tai sen uhka välttämättä rajoitu raaka-aineiden saata-

²⁹⁵ PeVL 6/2009 vp, s. 4, myös s. 16

vuuteen. Uudistuksen tarkoituksena oli erityisesti vastata entistä paremmin moderneihin turvallisuusuhkiin. Tällä viitattiin erityisesti tieto- ja viestintäverkkoihin kohdistuviin uhkiin ja hyökkäyksiin.

Lakiehdotusta käsiteltäessä perustuslakivaliokunnassa pidettiin sinänsä hyväksyttävänä, että esimerkiksi tieto- ja viestintäjärjestelmiin kohdistuvat erityisen vakavat hyökkäykset muodostavat poikkeusolon.²⁹⁶ Ongelmana on se, että kohta muodostuu epämääräiseksi ja laajaksi. Kohdan poikkeusolot käsittävätkin melko avoimen skaalan erilaisia kriisitilanteita tietoverkkoon kohdistuvista uhista taloudellisiin kriiseihin. Perustuslain kannalta pulmalliseksi tuleekin se, että lain tasolla ei pystytä tarpeeksi tarkasti määrittelemään niitä kriisiolosuhteita, jotka voivat edellyttää poikkeusolojen julistamista. Valiokunta on erikseen todennut, että esimerkiksi tavanomaisena pidettävä vakavakaan taloudellinen laskukausi tai laajakaan työtaistelutoimenpide ei voi olla perusteena valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönololle. Kohta ei kuitenkaan sanamuotonsa perusteella rajaa suoraan tuollaisiakaan oloja soveltamisalueen ulkopuolelle.

Valiokunta onkin todennut, että kohtaa pitäisi tulkita supistavasti. Tulkinnan ohjenuorana tämä on sinänsä asianmukainen, kun kyseessä on valmiuslain tapainen lainsäädäntö. Pelkästään tulkinnan keinoin ei ongelmaa kuitenkaan voida poistaa, vaan lakia pitää uudistaa vastamaan kansainvälisten sopimusten ja siten perustuslain 23 §:n määritelmiä.

4.2. Ongelma: Valmiuslaki ja lainsäädäntövallan delegointi

4.2.1. Valmiuslain toimivaltuudet ja perustuslain 23 §:n uudistus

Nykyisen valmiuslain poikkeuslakiluonne kytkeytyy vahvasti valmiuslain asetuksenantovaltuuksiin ja aikaisemman sisältöisen perustuslain 23 §:n sisältämään vaatimukseen lailla säätämisestä.

Valmiuslaki on rakennettu siten, että laki ei itsessään rajoita perusoikeuksia vaan oikeuttaa valtioneuvoston toteuttamaan poikkeukset asetuksilla.²⁹⁷ Toisin sanoen lainsäädäntövaltaa, joka vieläpä koskee perusoikeuksia, on luovutettu lainsäätäjältä valtioneuvostolle.

Perustuslakivaliokunnan mukaan valmiuslaissa on tähän nähden useassa kohtaa liian väljiä ja epätarkkoja asetuksenantovaltuuksia, joiden perusteet eivät selvinneet riittävän tarkasti valmiuslaista. Valiokunta katsoi, että vähimmäistasoltaan delegointisäännöksen tulee sisältää "asetuksenantajan harkintavallan käyttöä rajoittavia tai ohjaavia säännöksiä."²⁹⁸

Samoin se on pitänyt ongelmallisena sääntelyä, jossa harkintavaltaa rajoittaa vain välttämättömyysvaatimus. Perustuslakivaliokunnan mukaan valmiuslain toimivaltuudet perustuvat perustuslain kanssa yhteensopimattomalla tavalla lainsäädäntövallan delegointiin, joka ei täyttänyt lailla säätämisen vaatimusta.²⁹⁹

Perustuslakivaliokunta korosti perustuslain 23 §:n tulkinnallista yhteyttä perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatimuksiin lailla säätämisestä sekä täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Lisäksi perustuslain 23 § asetti samankaltaisia vaatimuksia delegoinnille kuin perustuslain 80 §. Perustuslain tuolloisen 23 §:n perusteella lainsäädäntövallan delegointia

²⁹⁶ PeVL 6/2009 vp, s. 4.

²⁹⁷ Vanhan valmiuslain osalta PeVL 11/1990 vp, s. 1–2.

²⁹⁸ PeVL 6/2009 vp, s. 6.

²⁹⁹ PeVL 6/2009 vp, s. 5–7.

ei voitu arvioida poikkeusololainsäädännön yhteydessä ratkaisevasti väljemmin kuin muun lainsäädännön yhteydessä, vaikka edes aikaisempi perustuslain 23 § ei asettunut aivan yhtä tiukkoja vaatimuksia delegoinnille kuin perustuslain 80 §.³⁰⁰

Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei lainsäädäntövallan delegoinnin rajoituksia voitu arvioida poikkeusololainsäädännön yhteydessä lähtökohtaisesti väljemmin kuin muun lainsäädännön yhteydessä, koska perustuslaissa ei ollut nimenomaisesti säädetty tästä mahdollisuudesta.³⁰¹ Perustuslakivaliokunnan mukaan olikin syytä tarkastella, pitäisikö lailla säätämisen vaatimusta poikkeusoloja koskien lieventää siten, että nykyisen valmiuslain kaltainen laki olisi "lainsäädäntövallan delegointia koskevilta osin säädettävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä."³⁰² Tämän ja poikkeusolojen määritelmän takia aloitettiin perustuslain 23 §:n uudistustyö.

4.2.2. Tarkastelun peruslähtökohtia perustuslain 80 §:n kannalta

Valmiuslakien asetuksenantovaltuuksien kokonaisuuden arviointiin vaikuttaa, paitsi perustuslain 23 §:n säännös, myös perustuslain 80 § ja sen tulkintakäytäntö.

Kuten perustuslakivaliokunnan kannanotot valmiuslain yhteydessä osoittavat perustuslain 23 §:stä riippumatta yhden keskeisen asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan arviointikehyksen myös perustuslain 23 §:n kannalta muodostaa perustuslain 80 §. Se on lakien ja asetusten välillä tehtävän säädöstason valinnan kannalta keskeinen perussäännös. Sen mukaan "[t]asavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto."

Tasavallan presidentille asetuksenantovaltuus on perusteltua osoittaa lähinnä silloin, kun asetuksen antaminen liittyy presidentin tehtäviin ja toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtionpäänä. Valtioneuvoston ja ministeriön välisessä toimivallan jaossa taas on syytä lähteä siitä, että valtioneuvosto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriölle puolestaan asetuksenantovaltaa voidaan osoittaa yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa sekä selvästi teknisluonteisissa ja toimeenpanoa koskeissa asioissa.³⁰³

Mitä tulee lailla säätämisen vaatimukseen ja lainsäädäntövallan delegoimisen rajoihin, perustuslain 80 §:n 1 momentin säännöksellä on tässä suhteessa perustuslain esitöiden valossa kaksi keskeistä funktiota³⁰⁴:

- Säännös pidättää tietyt perustuslaissa täsmennetyt asiat laintasaisen sääntelyn piiriin kuuluviksi ja rajoittaa siten eduskunnan valtaa siirtää sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa alemmalla säädöstasolla käytettäväksi.

³⁰⁰ Ibid., s. 5.

³⁰¹ Ibid.

³⁰² Ibid., s. 16.

³⁰³ Ks. HE 1/1998 vp, s. 132. Ks. myös PeVL 33/2004 vp, s. 6, PeVL 27/2004 vp, s. 3.

³⁰⁴ Ks. HE 1/1998 vp, s. 131.

- Säännös rajoittaa alemman asteisen norminantajan toimivaltaa antaa säännöksiä lain alaan kuuluvista asioista - toisin sanoen asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lainsäätäjälle.³⁰⁵

Sittemmin perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään vahvistanut näillä periaatteilla olevan myös tulkinnallisia vaikutuksia. Edellä mainittua lainsäätäjän ja asetuksenantajan toimivaltaa rajoittavan funktion lisäksi perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös rajoittaa suoraan valtuussäännösten ja niiden nojalla annettujen asetusten tulkintaa.³⁰⁶

Asetuksella ei siten saa antaa yleisiä oikeussääntöjä asioista, joista tulee perustuslain mukaan säätää lain tasolla. Viimeksi mainittu vaatimus vaikuttaa PL 80 §:n 1 momentin tulkinnallisen vaikutuksen vuoksi suoraan asetuksenantajan toimivaltaan. Vaikka laissa oleva asetuksenantovaltuussäännös itsessään olisi kirjoitettu tulkinnanvaraisesti, tuota tulkinnanvaraa ei saa käyttää tavalla, joka asiallisesti johtaisi perustuslain 80 §:n vastaiseen lopputulokseen, toisin sanoen siihen, että asetuksella säädettäisiin asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin aineellisoikeudellinen merkitys liittyy etenkin niihin perusteisiin, joilla säännös pidättää tietyt asiat lainsäädännön alaan. Asetuksella ei saa perustuslain 80 §:n vuoksi säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ja asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Perustuslaissa on kymmeniä viittauksia asioihin, joista on säädettävä lailla ja jotka siis luokituvat perustuslain kannalta lain alaan. Tällaisiin kuuluvat paitsi perusoikeussäännöksissä olevat lakiviittaukset, myös muun muassa säännökset kuntajaon perusteista (PL 122 §), itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla (PL 121.4 §) ja kuntien tehtävistä (PL 121.2 §).

Lailla on perustuslain mukaan säädettävä myös asioista, jotka koskevat ”yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita”. Perusoikeuksia koskeva sääntely kuuluu selvästi tämän kategorian alle. Perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvistä vaatimuksista seuraa suoraan, että perusoikeuksien rajoituksista on säädettävä lailla, joka täyttää myös täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset samoin kuin muutkin rajoitusedellytykset.³⁰⁷ Kun kysymys on perusoikeuksien rajoittamisesta, sääntelyn tarkkuuden ja täsmällisyyden kannalta perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä varmistaa, että laista ilmenee riittävän selkeästi, kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia, mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä ja miten silloin on meneteltävä. Näiden menettelyllisten seikkojen lisäksi myös sisällöllisillä tekijöillä on merkitystä: laissa olevan sääntelyn tulee kaiken kaikkiaan olla siinä määrin täsmällistä, että sääntelyllä annetaan riittävä ennustettavuus viranomaistoimista.³⁰⁸

Vaatus yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden laintasoisesta sääntelystä ei kuitenkaan rajoitu yksinomaan välittömästi perusoikeuksina turvattuihin oikeuksiin, vaan perustuslain esitöiden perusteella lähtökohtana on, että ”kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla”.³⁰⁹ Asetuksenantaja voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista.³¹⁰

³⁰⁵ Ks. myös PeVM 10/1998 vp, s. 11.

³⁰⁶ Ks. esim. PeVL 45/2016 vp ja siinä mainitut aiemmat lausunnot.

³⁰⁷ Ks. PeVM 25/1994 vp.

³⁰⁸ Ks. esim. PeVL 15/1996 vp.

³⁰⁹ HE 1/1998 vp, s. 131.

³¹⁰ Ks. PeVL 44/2010 vp, HE 1/1998 vp, s. 131.

Keskeistä tältä osin on, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet ilmenevät yksiselitteisesti laista siten, että yhtäältä yksilö voi lakiin nojautuen saada tiedon oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja toisaalta asetuksenantajan harkinta tällä alueella rajoittuu tarkempaan säätämiseen laissa säädettyä asiaa koskevista vähäisistä yksityiskohdista. Asetuksessa voidaan siis antaa tarkempia säännöksiä laissa olevassa perussäännöksessä määritellyistä oikeuksista ja velvollisuuksista, mutta oikeuksia ja velvollisuuksia ei voida luoda suoraan pelkällä asetuksella.³¹¹ Perustuslakivaliokunta on pitänyt lähtökohtaisesti ongelmallisena myös laissa säädettyä mahdollisuutta poiketa asetuksella lain säännöksistä.³¹²

Myös valtuussäätelyn perusteluilla on merkitystä. Perustuslakivaliokunta on korostanut hyvän lainvalmistelun periaatteiden ja asetuksenantovaltuuksien valtiosääntöisten arvioinnin edellyttävän, että hallituksen esityksessä selostetaan asetuksenantovaltuuden tarkoitusta esimerkiksi valtuussäännösten perusteluissa. Perustuslakivaliokunta on lähtenyt siitä, että selostuksen tulee olla seikkaperäistä. Mahdollisuuksien mukaan myös annettavaksi tarkoitettun asetuksen pääkohtia tulee esitellä.³¹³ Tämän lausuman voidaan katsoa viittaavan osaltaan siihen, että asetuksenantovaltuuden perustuslainmukaisuuden arviointi on usein varsin asiayhteyssidonnaista ja riippuu siten kulloinkin esillä olevasta sääntelyn kohteesta.

Vaikka perustuslaki selvästi pidättää tietyt kysymykset lain alaan sekä asettaa pitkällekin meneviä rajoituksia lainsäädäntövallan delegoimiselle, perustuslainmukaiseen järjestelmään toisaalta selvästi kuuluu myös oletus siitä, että kaikista asioista ei ole tarpeen säätää lailla. Osa yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavastakin sääntelystä voidaan siis hyvin jättää asetuksen tasolla säädettäväksi. Perustuslakivaliokunta on itse asiassa suhtautunut kielteisesti siihen, että lain tasolle nostettaisiin selvästi myös sellaista sääntelyä, joka voitaisiin antaa perustuslain estämättä myös asetustasolla.³¹⁴

Kokoavasti voidaankin todeta, että perustuslaki rajoittaa lainsäädäntövallan delegointia, mutta toisaalta tekee sen myös tietyissä rajoissa mahdolliseksi, kunhan samalla noudetaan tietyt vaatimukset yhtäältä lain alasta ja toisaalta valtuussäätelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Pääperiaatteet voidaan tiivistää seuraavasti: a) Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevat perussäännökset on annettava täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lailla. Samoin lailla on säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. b) Asetuksenantaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan laissa olevia perussäännöksiä tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista.

Vaatimukseen yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden lakitasoisesta sääntelystä liittyy kiinteästi myös vaatimus sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.³¹⁵ Kuten perustuslakivaliokunta totesi tuoreessa maakunta- ja sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan PeVL 26/2017 vp, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus merkitsee perustuslain 80 §:n kohdalla sitä, että

”kun asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyn valtuuden nojalla eikä asetuksenantovaltaa voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla, on lakiin otettava asetuksenantovaltuus laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti. Perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että sään-

³¹¹ Ks. myös PeVL 40/2002 vp.

³¹² Ks. PeVL 20/2004 vp, 4 ja PeVL 14/2006 vp.

³¹³ Ks. PeVL 26/2017 vp.

³¹⁴ Ks. esim. PeVL 4/2004 vp, s. 3.

³¹⁵ Ks. esim. PeVL 26/2017 vp ja PeVL 38/2013 vp, s. 3–4.

neltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen.”³¹⁶

Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole kuitenkaan systemaattisesti eritelty niitä asioita, joista asetuksenantoon valtuuttavassa lain säännöksessä olisi vähintään säädettävä. Se kuitenkin voidaan sanoa, että valtuussääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa perustuslakivaliokunta varmistaa tyypillisesti, että

- asiasta saadaan ylipäätään säätää asetuksella. Sänneltävä asia ei saa perustuslain mukaan kuulua lain alaan,³¹⁷
- asetuksella säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa,³¹⁸
- valtuus on riittävän täsmällinen ja soveltamisalaltaan tarkkarajainen,³¹⁹ ja
- asetuksella ei luoda oikeutta poiketa rajoituksetta laissa säädetyistä vaatimuksista.³²⁰

Arvioinnissa annetaan lisäksi erityistä painoa delegoitavan sääntelyn asialliselle merkitykselle: Mitä enemmän sääntely puuttuu perusoikeuksiin ja vaikuttaa niiden toteutumisedellytyksiin, sitä täsmällisemmin, kattavammin ja tarkkarajaisemmin asiasta on säädettävä lailla.

Vaikka perustuslakivaliokunnan tulkintastandardi on erityisen tarkka perusoikeuksien rajoitustilanteissa, asetuksenantovaltuuksien täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta valvotaan muissakin säätämistilanteissa varsin tiukasti. Tulkintastandardi on ollut joustava vain poikkeuksellisesti. Normaalialueen delegointisääntelyä on pidetty perusteltuna esimerkiksi ympäristösääntelyn kohdalla samoin kuin silloin, kun kyse on Euroopan unionin täytäntöönpanemiseksi tarkoitetusta sääntelystä.³²¹ Tällaista sääntelytapaa on voitu valiokunnan mukaan puoltaa myös silloin, kun kysymys on laissa mainitulla tietyllä alalla toimivista elinkeinonharjoittajista ja heihin kohdistuvista yksityiskohtaisista velvoitteista.³²²

4.2.3. Uusi perustuslain 23 § ja lainsäädäntövallan delegointi

Tarkistettu perustuslain 23 § sisältää mahdollisuuden poiketa rajoitetusti asetuksilla perusoikeuksista. Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena oli mahdollistaa lainsäädäntövallan delegointi poikkeusoloissa eduskunnan lainsäädäntövaltaa turvaavalla tavalla.³²³ Perustuslakivaliokunta on myös kokoavasti todennut, että uuden 23 §:n tarkoituksena on vähäisessä määrin laajempi delegointimahdollisuus kuin normaalisti perusoikeusrajoitusten kohdalla.³²⁴

Uuden säännöksen mukaan asetuksella voidaan erityisestä syyistä tehdä soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu poikkeus perusoikeuksiin. Perusoikeuspoikkeusten perusteiden on kuitenkin oltava laissa. Täten laki asettaa kolme vaatimusta asetuksien käytölle.

Erityinen syy säätää asetuksella perusoikeuspoikkeuksesta

Ensimmäinen vaatimus perustuslain 23 §:n mukaiselle lainsäädäntövallan delegoinnille on, että asetuksella voidaan vain erityisestä syyistä poiketa perusoikeuksista.

³¹⁶ Ks. PeVL 10/2016 vp, s. 5 ja PeVL 49/2014 vp, s. 6.

³¹⁷ Ks. esim. PeVL 8/1999 vp.

³¹⁸ Ks. esim. PeVL 40/2002 vp, s. 6.

³¹⁹ Ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 64.

³²⁰ Ks. PeVL 20/2004 vp, 4 ja mm. PeVL 14/2006 vp.

³²¹ Ks. PeVL 10/2014 vp, s. 3.

³²² PeVL 1/2013 vp, s. 2.

³²³ HE 60/2010 vp laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta, s. 36.

³²⁴ PeVM 9/2010 vp, s. 11.

Hallituksen esityksen mukaan erityisellä syyllä tarkoitetaan toimivaltuuksien poikkeuksellisen vaikeaa ennakoitavuutta tai asian luonteen edellyttämää sääntelyn erityistä yksityiskohtaisuutta. Toisin sanoen on oltava painavia perusteita siirtää lainsäädäntövaltaa.³²⁵ Perustuslakivaliokunnan mukaan pätevä poikkeusperuste on kuitenkin vain toimivaltuuksien poikkeuksellisen vaikea ennakoitavuus, koska erityinen yksityiskohtaisuus on luonteeltaan liian avoin.³²⁶

Hallituksen esityksen mukaan tulkinta-apua on haettava lainsäädäntövallan siirtämisestä viranomaiselle koskevasta perustuslain 80 §:n 2 momentista. Kyseisen säännöksen mukaan määrätystä asiasta voidaan säätää asetuksella, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä, eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaiseksi erityiseksi syyksi mainitaan muun muassa tarve poikkeuksellisen usein tai poikkeuksellisen nopeasti muutettavien säännösten antamiseen.³²⁷

Valmiuslain osalta kyse on poikkeusolojen tietynlaisesta ennakoimattomuudesta. Esimerkkinä voidaan käyttää valmiuslain 32 §:ää vähittäiskaupan säännöstelystä. Siinä annetaan valtuus säännöstellä väestön toimentulolle välttämättömiä kulutushyödykkeitä, mutta se ei muuten nyky muodossaan juurikaan rajaa valtioneuvoston valtaa antaa asetus säännöstelystä. Rajoituksia ei ilmene sen suhteen, mitä päivittäistavaroita kuuluu säännöstelyn piiriin eikä sen säännöstelyn määrän tai mekanismin suhteen. Ennakoimattomuus ei kuitenkaan yksin perustele laajaa asetuksenantovaltuutta, mutta lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että poikkeusolojen tietynkaltainen ennakoimattomuus voisi ainakin tietyissä kohdin oikeuttaa delegoinnin.

Tarkkarajaisuus ja lailla perusteiden säätäminen

Laillasäätämisen vaatimus ja tarkkarajaisuus liittyvät yhteen. Toisin sanoen tarkkarajaisuudella voidaan arvioida sitä, ”milloin rajoitus on niin täsmällisesti lain tasolla formuloitu, että sen voidaan sanoa perustuvan laintasoiseen säännökseen.”³²⁸

Hallituksen esityksen perusteella arvioituna tarkkarajaisuus tässä yhteydessä edellyttää sääntelyn kohdistumista rajattuun toimintaan tai soveltamisalan rajausta henkilöllisesti, asiallisesti tai alueellisesti. Myös tarkkarajaisuuden arvioinnilla on yhteys perustuslain 80 §:n 2 momenttiin muun viranomaisen norminannosta.³²⁹ Täsmällisen rajaamisen ja lailla säätämisen suhteen perustuslakivaliokunta on korostanut tulkinnallista yhteyttä perusoikeusrajoitusten vastaaviin edellytyksiin ja perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökseen.³³⁰

Poikkeusoloissakin tulee perusoikeuspoikkeusten keskeisen sisällön määräytyä laintasoisin säännöksin. Lailla säätämisen suhteen perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että ”kaikkien perusoikeuspoikkeuksen kannalta olennaisten seikkojen on ilmettävä laista.”³³¹ Poikkeuksista on säädettävä laissa niin tarkasti kuin se on mahdollista poikkeusolojen erityispiirteet eli jonkinasteinen ennakoimattomuus huomioon ottaen. Perustuslakivaliokunnan mukaan asetuksenantajalle jäävä harkintavalta on rajattava välttämättömään.³³² Toisaalta ideana on, että perustuslain 23 § mahdollistaisi poikkeusololainsäädännön yhteydessä asian luon-

³²⁵ HE 60/2010 vp laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta, s. 36–37.

³²⁶ PeVM 9/2010 vp, s. 10.

³²⁷ Ks. Lainkirjoittajan opas kohta 13.8.3.

³²⁸ Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Talentum 2001, s. 115.

³²⁹ HE 60/2010 vp laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta, s. 36.

³³⁰ PeVM 9/2010 vp, s. 11.

³³¹ Ibid.

³³² Ibid.

teen vaatiman muuta lainsäädäntöä vähäisessä määrin laajemman lainsäätäjän delegointitoimivallan.

Perustuslakivaliokunnan mukaan uusi perustuslain säännös ei kuitenkaan muuta sinänsä valmiuslain suhdetta perustuslakiin. Sen mukaan nykyinen valmiuslaki oli säädettävä perustuslain uudistuksenkin jälkeen poikkeuslakina juuri sen vuoksi, että sen sisältämät asetustenantovaltuudet eivät ole riittävän täsmällisiä.³³³

Käytännössä perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain muutos ei merkittäväällä tavalla muuttanut perustuslain 23 §:n tulkintaa ja valmiuslain delegointisäännösten perustuslainmukaisuutta. Tarkkarajaisuuden ja lailla säätämisen vaatimukset aiheuttavat ison osan valmiuslain ristiriitaisuuksista nykyisen sisältöisenkin perustuslain kanssa. Ongelmat koskevat säännösten täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Vähimmäistasoltaan delegointisäännöksen tulee sisältää ”asetuksenantajan harkintavallan käyttöä rajoittavia tai ohjaavia säännöksiä.” Käyttöä ei voi ohjata vain välttämättömyysvaatimus.

4.2.4. Valmiuslain asetuksenantovaltuuksien tarkempaa arviointia

Tässä osiossa valmiuslain asetuksenantovaltuuksia arvioidaan perustuslakivaliokunnan lausunnon asettaman tason perusteella. Lähtökohtana on se, että perustuslain muutos vaikutti asetuksenantovaltuuksien arviointiin melko vähän. Käytännössä mahdollisuus lainsäädäntövallan delegointiin on erittäin tarkasti rajattu.

Tarkastelun yhtenä lähtökohtana on yleisten käyttöperiaatteiden ja pykäläkohtaisten tarkoitussääntöjen suhde ja siihen liittyvät ongelmat. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa ja myös hallituksen esityksessä monia valmiuslain ongelmia on pyritty ratkomaan käyttöperiaatteen kautta. Niiden roolia normien ongelmallisuuden lieventäjänä on korostettu valmiuslain yhteydessä. Valiokunta on kuitenkin lausunnossaan useaan kertaan tuonut esiin, etteivät pelkästään käyttöperiaatteet pysty tuottamaan säännöksille täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

Tältä pohjalta ja muutenkin voidaan todeta, että yleisen käyttöperiaatteen kaltainen säännös ei voi ratkaista juuri epätasoisuuteen ja tarkkarajaisuuteen liittyviä ongelmia, sillä kyse on määritelmällisesti yleisen tason periaatenormista. Sinänsä se on tärkeä myös tulkintaa ohjaavana lähtökohtana. Käsillä olevaa ongelmaa käyttöperiaatteista säätäminen ei kuitenkaan ratkaise. Tästä syystä yhtenä mahdollisuutena sääntelyjen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden saavuttamiseksi on se, että 4 §:ään sisältyviä käyttöperiaatteita siirretään selvemmin yksittäisten toimivaltuuksien ja niitä koskevien säännösten tasolle. Samalla tulee tietysti myös varmistaa, että nämä ovat keskenään yhteensopivia.

Osa valmiuslain ongelmista johtuu myös siitä, että valmiuslain toimivaltuuksissa ei tehdä säännösten tasolla eroja eri soveltamistilanteiden, eli oikeastaan eri valmiustilojen välillä. Esimerkiksi yksittäisen toimivaltasäännöksen tasolla ei tehdä eroa sotatilan ja taloudellisen häiriötilanteen välillä. On ilmeistä, että nämä erilaiset valmiustilat perustelevat lopulta hyvin erityyppisiä toimivaltuuksia, mutta säännösten kirjoittamisessa se ei näy. Taloudellisen häiriötilanteen sääntelyn ongelmallisuus valmiuslain kaltaisessa sääntelyinstrumentissa tavaltaan korostuu, kun sääntelytapa ei tee eroa näiden soveltamistilanteiden välillä. Käyttöperiaatteen lisääminen kunkin yksittäisen toimivaltuuden tasolle lisäisi myös tässä suhteessa säännösten täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

³³³ Ibid., s. 9.

Arviointikehikon perustana on perustuslakivaliokunnankin käytännöstä pitkälti tukea saava näkemys, jonka mukaan kaikkien perusoikeuspoikkeuksen kannalta olennaisten seikkojen on ilmentävä laista. Voidaan siis katsoa, että pitäisi arvioida ainakin seuraavia seikkoja:

1. toimivaltuuden tarkoituksen epätasällisyys,
2. toimivaltuuden oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä koskeva epätasällisyys,
3. toimivaltuuden laajuuden epätasällisyys,
4. toimivaltuuden kohdentumisen epätasällisyys ja
5. toimivaltuuden käyttöä koskevan päätöksenteon epätasällisyys.

Näistä kriteereistä kohdat 1 ja 2 linkittyvät yhteen. Tältä osin on tarkoitus tarkastella sitä tasoa tai tilannetta, jossa toimivaltuutta voidaan soveltaa. Toisin sanoen on tarkasteltava tarkoitusta, joka mahdollistaa toimivaltuuden käytön ja kysyttävä, millaisissa olosuhteissa toimivaltuutta voidaan soveltaa. Oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys viittaavat siihen, että asetuksenantovaltuus on rajattu tarkasti välttämättömään. Tämä luonnollisesti liittyy käyttöperiaatteista edellä todettuun.

Tarkoitus ohjaa myös oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä. Jos toimivaltuuden tarkoitus on täsmällisesti määritelty, sen kautta voidaan arvioida myös oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä. Vastaavasti jos tarkoitus jää epätasälliseksi, oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden arviointi on vaikeaa. Toisaalta oikeasuhtaisuuden ja epätasällisyyden arviointia ohjaa myös toimivaltuuden soveltamisala ja kattavuus.

Siinä missä kohdat 1 ja 2 liittyvät keskeisesti toimivaltuuden sisältöön, 3 ja 4 kohdat koskevat ennen kaikkea itse toimivaltuuden soveltamisalaa. Arviotavaksi tulee se, onko toimivaltuutta pyritty rajaamaan jollain kriteerillä, vai jääkö sen käyttö pelkästään välttämättömyyskriteerin varaan. Myös henkilöllinen kohdentuminen voi tulla arviotavaksi. Laskeudutaan siis toimivaltuuden tekniseen ytimeen. Viides kriteeri koskee puolestaan päätöksentekomenettelyä. Käyttöä koskeva päätöksenteko edellyttää, että toimivaltuuteen liittyvä menettely on tarpeeksi täsmällisesti määritelty.

Valmiuslain toimivaltuuksia voi tyypitellä eri ryhmiin. Käytännössä toimivaltuudet ovat kuitenkin siinä määrin samankaltaisia sisältäen pitkälti samanlaisia perustuslakiongelmia, että arviointi pykälien mukaisessa järjestyksessä on johdonmukaisinta. Tällöin eri osa-alueita, kuten sähkön käyttöä, toimivaltuudet tulevat käsitellyksi samassa yhteydessä.

15 §

Rahoitus- ja maksuvälineitä koskevat toimet

Maan valuuttavarannon sekä valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa:

- 1) arvopapereita, maksuvälineitä ja saamistodisteita saadaan viedä maasta ja tuoda maahan vain Suomen Pankin luvalla;
- 2) Suomessa asuva on korvausta vastaan velvollinen luovuttamaan tai siirtämään Suomen Pankille omistamansa tai hallussaan olevat ulkomaiset maksuvälineet, ulkomailla olevat Suomen rahan määräiset maksuvälineet, ulkomaiset arvopaperit sekä saamiset ulkomailla asuvalta (*kotiuttamisvelvollisuus*);

Tarkoituspäämäärät, maan valuuttavarannon ja maksuvalmiuden turvaaminen, jättävät epäselväksi sen kriisin tason, jossa toimivaltuutta voidaan soveltaa. Toisin sanoen säännöksessä ei määritellä tarpeeksi tarkasti, minkälainen ja millaisia vaikutuksia omaava valuuttavarannon ja maksuvalmiuden heikentyminen mahdollistaa toimivaltuuden käytön. Lisäksi tarkoituspäämäärät eivät tarvittavalla tavalla linkity poikkeusolojen määrittelyyn. Tämän takia myös toimivaltuuden oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden arviointi jää vajavaiseksi. On mahdotonta arvioida, onko toimivaltuus periaatteiden mukainen, kun sen käyttötaso on epätasällinen. Huomautettakoon tosin, että toimivaltuuden oikeasuhtaisuutta parantaa se, että se on käytettävissä vain 3 §:n 1 ja 2 kohtien poikkeusoloissa.

Laajuuden ja kohdentumisen osalta säännöksessä ei ole rajoituksia. Lisäksi maksettava korvaus jää avoimeksi. Valmiuslain korvaussäännöstä ei ole tarkoitettu käytettäväksi tämän toimivaltuuden yhteydessä.

17 §

Varojen vastaanoton, luotonannon ja sijoitustoiminnan rajoittaminen

Väestön toimeentulon, valtion maksuvalmiuden tai välttämättömän taloudellisen toiminnan turvaamiseksi 3 §:n 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa:

- 1) luotto- ja rahoituslaitokset, vakuutus- ja eläkelaitokset sekä sijoituspalveluyritykset saavat antolainauksessaan periä korkoa ja muuta korvausta siten, että korkokanta tai muu korvaus ei ylitä eikä alita valtioneuvoston asetuksella säädettävää määrää;
- 2) edellä 1 kohdassa tarkoitettujen yhteisöjen saavat myöntää luottoja ja antaa luotonantoon liittyviä takauksia tai niihin verrattavia sitoumuksia vain niihin tarkoituksiin, niille luotonhakijaryhmille sekä sellaisilla ehdoilla ja sellaisia hakijakohtaisia enimmäismääriä kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään;
- 3) talletuksia, asiakasvaratilleille vastaanotettuja varoja, jäsensijoituksia tai muita takaisinmaksettavia varoja koskevien sopimusehtojen estämättä on noudatettava valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettäviä varojen nostoa koskevia nostettavaa määrää, nostojen ajoitusta ja nostokertoja koskevia ehtoja;
- 4) sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään, luotto- ja rahoituslaitokset, vakuutus- ja eläkelaitokset, sijoituspalveluyritykset ja rahastoyhtiöt eivät saa vähimmäisvarantovelvoitteisiin perustuvia sijoituksiaan lukuun ottamatta sijoittaa muihin kohteisiin, muunlaisia määriä eivätkä muina ajankohtina kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

Jos 1 momentin 4 kohdan mukaiset toimet osoittautuvat riittämättömiksi valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi, kohdassa tarkoitettujen yhteisöjen ovat velvollisia sijoittamaan valtion liikkeeseen laskemiin velkasitoumuksiin sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

Suomen Pankki ja Finanssivalvonta huolehtivat omilla toimialoillaan 1 ja 2 momentin nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta.

Tarkoituspääreit jätät epätämälliseki. Säännöksestä ei voi päätellä sitä kynnystä tai tasoa, mikä edellyttäisi säännökseen mukaisen toimivaltuuden käyttöä. Täten myös oikeasuhtaisuutta on vaikea arvioida. Ongelmaa lisää se, että tämäkin toimivaltuus on käytettävissä myös 3 §:n 3 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa.

Toimivaltuuden laajuudelle ei aseta säännöksessä rajoituksia. Käytännössä se mahdollistaa pitkälle menevät poikkeukset perusoikeuksiin. Hyvin monentyyppisissä kriisitilanteissa valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi edellytetään yksityisiä tahoja viime kädessä sijoittamaan valtion velkasitoumuksiin, joiden ehdot valtio on liikkeellelaskun yhteydessä yksipuolisesti lisäksi määritellyt. Tällaisessa muodossa säännös on hyvin ongelmallinen.

18 §

Indeksiehdon käyttö

Hintavakauden turvaamiseksi indeksiehdon tai muun sidonnaisuuden ottaminen sopimukseen ja sopimukseen jo otetun tällaisen ehdon käyttö on kielletty 3 §:n 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Kielletyistä indeksiehdoista ja sidonnaisuuksista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvoston 1 momentin nojalla antaman asetuksen vastainen indeksiehto on mitätön. Jos ehdon mitättömyys johtaisi kohtuuttomuuteen, ehto voidaan kokonaan tai osaksi ottaa huomioon tai sopimusta voidaan muulla tavoin sovitella siten kuin varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929) 36 §:ssä säädetään.

Hintavakauden turvaaminen, toisin sanoen inflaation torjuminen, ei tarkoituspääreenä anna tarkkoja rajoja soveltamiskynnykselle. Ylipäätään kysymys siitä, millainen inflaatio rikkoo hintavakautta, on tulkinnanvarainen. On vaikea arvioida toimivaltuuden oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä. Lisäksi toimivaltuus on sinänsä melko laajaa ja voi säännökseen perusteella arvioituna koskea mitä tahansa oikeussuhdetta. Laajuutta kuitenkin rajoittaa oikeustoimilain kohtuussäännös. Siitä huolimatta säännös aiheuttaa yleisyytensä vuoksi erittäin laajakantoista ennakoimattomuutta.

19 §

Arvopaperitoiminnan rajoittaminen

Valtion maksuvalmiuden, maan talouselämän perusteiden kannalta välttämättömän taloudellisen toiminnan taikka arvopaperi- tai vakuutusmarkkinoiden häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi 3 §:n 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa:

1) arvopapereita saa laskea liikkeeseen yhteiseltä raha-arvoltaan, laadultaan tai lajiltaan rajoitetusti taikka ainoastaan tietyssä tarkoituksessa vain sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään;

2) arvopaperipörssissä tai muilla markkinapaikoilla saa käydä kauppaa vain valtioneuvoston asetuksella erikseen säädettävillä arvopapereilla;

3) arvopaperikaupan selvitystoimintaa ja arvopaperikeskuksen toimintaa saa harjoittaa vain valtioneuvoston asetuksella säädettävällä sellaisella tavalla, joka ei vaaranna selvitysjärjestelmien tai arvo-osuusjärjestelmän toimintaa eikä aiheuta vakavaa uhkaa rahoitusmarkkinoiden toiminnalle tai sijoittajien lakisääteisille eduille;

4) voidaan myöntää vain valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettyjä sijoitussidonnaisia henkivakuutuksia.

Finanssivalvonta huolehtii 1 momentin nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta.

Valtion maksuvalmiutta koskevaa tarkoituserä on käsitelty jo edeltävien säännösten tarkastelun yhteydessä. Maan talouselämän perusteiden kannalta välttämätön taloudellinen toiminta on määritelmänä erittäin tulkinnanvarainen ja epätasallinen. Samoin arvopaperi- ja vakuutusmarkkinoiden häiriöttömään toimintaan liittyvä tarkoituserä jää kaikin puolin täysin avoimeksi, eikä oikeastaan olleenkaan rajaa olosuhteita, jossa toimivaltuus voisi tulla sovellettavaksi. Toimivaltuuden pitäisi linkittyä tarkemmin kansakuntaa uhkaavaan kriisiin. Erityisesti ongelmallista on toimivaltuuden oikeasuhtaisuus 3 §:n 3 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa.

Toimivaltuudet jäävät merkittävältä osin varsin avoimeksi, vaikka kohtaan liittyy tiettyjä rajoitteita.

20 §

Maksuliikkeen rajoittaminen

Maksuliikkeen sekä sitä koskevien selvitysjärjestelmien häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi 3 §:n 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa tilisiirtoja ei saa tehdä määrällisesti enempää, raha-arvoltaan suurempina eikä pienempinä taikka laadultaan tai lajiltaan muunlaisina kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Tilisiirron suorittamiselle muualla laissa säädettyjen tai muuten velvoittavien määräaikojen sijasta sovelletaan valtioneuvoston asetuksella säädettävä pitempiä määräaikoja.

Häirinnälle alttiiden maksutapojen käyttö on kielletty. Häirinnälle alttiit maksutavat määritellään valtioneuvoston asetuksella.

Suomen Pankki ja Finanssivalvonta huolehtivat omilla toimialoillaan 1 ja 2 momentin nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta.

Tarkoituserä pitäisi pystyä täsmentämään, jotta toimivaltuuden oikeasuhtaisuutta voitaisiin arvioida. Laajuus jää myös epäselväksi, koska häirinnälle alttiita maksutapoja ei ole määritetty, eikä myöskään niitä poikkeuksia, joita voitaisiin tehdä toimivaltuuden nojalla. Säännös vaatisi jonkinlaista porrastamista tai rajoittamista.

21 §

Poikkeukset vakavaraisuusvaatimuksista

Rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi 3 §:n 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa luottolaitoksiin, sijoituspalveluyrityksiin sekä vakuutus- ja eläkelaitoksiin sovelletaan valtioneuvoston asetuksella säädettävää laissa säädettyä vakavaraisuusvaatimusta alemmaa vakavaraisuusvaatimusta, jos lakisääteisen vakavaraisuusvaatimuksen täyttäminen voi poikkeusoloissa johtaa mainittujen laitosten tai yritysten toiminnan olennaiseen vaarantumiseen.

Finanssivalvonta huolehtii 1 momentin nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta.

Myös tätä säännöstä vaivaa tarkoituseräiden ja samalla myös oikeasuhtaisuuden epätasällisyys. Periaatteessa rajoitteena toimii olennainen vaarantuminen, mutta sekin jää melko avoimeksi. Käytännössä on mahdotonta arvioida, onko toimivaltuuden käyttö välttämätöntä etenkin 3 §:n 3 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Täysin avoimeksi jää, millainen taloudellinen kriisi voisi oikeuttaa sen käytön. Laajuus jää myös enemmän tai vähemmän rajoittamattomaksi. On toki huomattava, että säännös ei ole kovinkaan perusoikeusintensiivinen.

Poikkeuksellisia olosuhteita ja vakavaraisuutta käsittelee myös laki eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja sijoitusten hajauttamisesta (315/2015) ja sen 28 §. Sääntely on siinäkin tarkempaa. Voitaisiin myös arvioida, että missä määrin valmiuslain säännös on välttämätön esimerkiksi juuri 3 §:n 3 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa vai riittäisikö taloudellisen kriisin aikana edellä mainittu säännös. Joka tapauksessa kyseessä olevaa säännöstä voisi hyödyntää tämän toimivaltuuden uudistamisessa.

22 §

Poikkeukset korvausrahastoille asetetuista vaatimuksista

Rahoitusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi 3 §:n 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan:

- 1) valtioneuvoston asetuksella säätää poikkeus laissa säädetyistä velvollisuuksista kartuttaa talletussuojarahastoa, sijoittajien korvausrahastoa, kirjausrahastoa tai selvitysrahastoa, jos rahaston kartuttamista on poikkeusoloissa pidettävä luottolaitoksille, sijoituspalveluyrityksille tai muille rahastoon kuuluville kohtuuttomana taloudellisena rasitteena;
- 2) velvollisuutta maksaa korvaus rahaston varoista määräajassa lykätä valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävällä tavoin, jos korvauksen maksaminen määräajassa ei ole poikkeusolojen vallitessa mahdollista.

Finanssivalvonta huolehtii 1 momentin nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta.

Tarkoituserä jää epätasälliseksi, eikä oikeasuhtaisuutta voi siten arvioida tarkasti. Koh- tuuton taloudellinen rasite ei juurikaan rajoita toimivaltuutta eikä korvauksen maksamisen mahdollisuus.

23 §

Konkurssia, selvitystilaa, kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevat poikkeukset

Rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi 3 §:n 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää poikkeuksia laissa säädetyistä luotto- ja rahoituslaitosten, sijoituspalveluyritysten, rahastoyhtiöiden, arvopaperipörssin, arvopaperikeskuksen ja optioyhteisön sekä vakuutus- ja eläkelaitosten:

- 1) konkurssiin ja selvitystilaan asettamisen edellytyksistä sekä konkurssi- ja selvitystila- menettelystä;
- 2) toiminnan tervehdyttämiseen tähtäävän toimenpidesuunnitelman tai muun tervehdyt- tämissuunnitelman laatimisvelvollisuudesta, tällaisen suunnitelman sisältöä koskevista vaatimuksista ja muusta tervehdyttämisessä noudatettavasta menettelystä;
- 3) liiketapahtumien kirjaamista, omaisuuden arvostusta, tilinpäätöksen laatimisajankoh- taa, rekisteröimisajankohdtaa sekä julkistamista koskevista vaatimuksista samoin kuin osavuosikatsauksen laatimista, laatimisajankohdtaa ja julkistamista koskevista vaatimuk- sista.

Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää poikkeuksia vaatimuksista yhdistellä konsernitilinpäätökseen tytär-, osakkuus- ja yhteisyrityksiä.

Edellä 1 momentin 1 kohdan nojalla voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella vain sellaisia poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä momentissa mainittujen yhteisöjen toi- minnan olennaisen vaarantumisen estämiseksi.

Finanssivalvonta huolehtii 1 ja 2 momentin nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanos- ta.

24 §

Poikkeukset eläkevastuuta ja vastuuelkaa sekä niiden kattamista koskevista va- timuksista

Vakuutusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi 3 §:n 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää poikkeuksia eläkevastuun tai vastuuelan laskemista tai kattamista koskevista laissa säädetyistä vaatimuksista, jos tällaiset poikkeukset ovat välttämättömiä vakuutus- tai eläkelaitosten toiminnan olennai- sen vaarantumisen estämiseksi.

Finanssivalvonta huolehtii 1 momentin nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta.

Myös nämä säännökset jäävät tarkoitukseltaan epämääräisiksi. Olennaisen toiminnan vaarantuminen on sinänsä asiallinen kriteeri, mutta sekin jää avoimeksi. Toimivaltuuksia on sisällöllisesti pyritty osittain rajoittamaan. Monelta osin nämä rajoitukset jäävät kuitenkin aiheettoman avoimiksi.

25 §

Poikkeukset henki- ja vahinkovakuutus sopimusten ehdoista

Vakuutusmarkkinoiden vakaan toiminnan, väestön toimeentulon tai maan talouselämän perusteiden turvaamiseksi poikkeusoloissa:

- 1) vakuutusenantaja saa maksaa vakuutuskorvauksen tai muun vakuutuksesta suoritettavan etuuden alennettuna taikka kokonaan lykätä etuuden maksamista;
- 2) vakuutusnottaja saa maksaa vakuutusmaksun alennettuna tai kokonaan lykätä vakuutusmaksun maksamista;
- 3) vakuutusenantaja saa irtisanoa väestön toimeentulon tai maan talouselämän jatkuvuuden kannalta välttämättömän vakuutus sopimuksen vain sellaisilla perusteilla, joita voidaan pitää hyväksyttävänä ottaen huomioon poikkeusolojen vakuustoitinnalle aiheuttamat erityiset riskit ja vakuutusnottajien suojantarve poikkeusoloissa;
- 4) vakuutusenantaja tai vakuutusnottaja ei saa vedota sellaiseen vakuutus sopimuksen ehtoon, jonka noudattamista poikkeusoloissa voidaan pitää kohtuuttomana ottaen huomioon vakuutusenantajan ja vakuutusnottajan taloudellinen tilanne, vakuutetun välttämätön toimeentulo, vakuutusnottajien ja vakuutettujen yhdenvertainen kohtelu tai muut poikkeusolojen aiheuttamat erityiset seikat;
- 5) vakuutusenantajalla on oikeus periä 3 kohdassa tarkoitettua vakuutuksesta ja, kun vakuutusenantajan oikeutta vedota vakuutus sopimuksen ehtoon rajoitetaan, 4 kohdassa tarkoitettua vakuutuksesta Finanssivalvonnan määrittämien perusteiden mukainen lisämaksu.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 1 momentin:

- 1) 1 kohdassa tarkoitetun alennuksen enimmäismäärästä, maksun lykkäämisen enimmäisajasta sekä puuttuvan määrän suorittamisesta korkoineen siihen oikeutetulle;
- 2) 2 kohdassa tarkoitetusta vakuutusmaksun alennuksesta ja lykkäämisestä;
- 3) 3 kohdan mukaisista hyväksyttävistä irtisanomisperusteista;
- 4) 4 kohdassa tarkoitetuista vakuutus sopimusten ehdoista, joihin vetoamista rajoitetaan.

Säännöksessä ei suoraan mainita poikkeusoloja, joissa toimivaltuus voisi tulla sovellettavaksi. Ilmeisesti tarkoitetaan kuitenkin 3 §:n 1-3 kohtien mukaisia oloja; sanamuoto ei kuitenkaan rajaa toimivaltuuden käyttöä edes niihin, mikä on problemaattista. Oikeasuhtaisuuden arviointi on hankalaa tarkoitustamäärään epätäsmällisyyden vuoksi.

Toimivaltuudet on sinänsä kirjoitettu verrattain tarkasti, mutta säännös ei rajoita poikkeuksia määrällisesti tai ajallisesti.

30 §

Polttonesteen säännöstelyn kohdistaminen

Polttonesteen saannin varmistamiseksi väestön toimeentulon, sotilaallisen puolustusvalmiuden ja yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiin tarkoituksiin 3 §:n 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa valtioneuvoston asetuksella säädetään määrästä, jolla polttonesteen kulutusta on vähennettävä sekä vähennyksen kohdistumisesta liikenteeseen, maatalouteen, energiantuotantoon, teollisuuteen ja lämmitykseen.

Säännöksessä jää epäselväksi sen käyttötaso. Polttonesteen saannin varmistaminen luetteluihin kohteisiin ei vielä aseta tarkkoja rajoja sen käytön kynnykselle. Myöskään kohteita ei ole tarkasti määritelty. Jonkin verran ohjaavaa merkitystä on säännöksen loppuosassa luetelluilla kohteilla.

Laajuus ja kohdentuminen jäävät avoimeksi. Säännöksessä pitäisi pystyä edes jotenkin rajaamaan säästettävää määrää tai rajaamaan toimivaltuutta ajallisesti. Lisäksi toimivaltuuden kohdentuminen on laajaa.

Polttonesteeseen liittyviä seikkoja säädellään lisäksi 68 ja 69 §:issä.

32 §

Vähittäiskaupan säännöstely

Väestön toimeentulon turvaamiseksi 3 §:n 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa elinkeinonharjoittaja saa luovuttaa väestön toimeentulolle välttämättömiä kulutushyödykkeitä kuluttajalle vain ostolupaa vastaan. Säännöstelyn alaisista kulutushyödykkeistä ja säännöstelyssä noudatettavasta menettelystä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Säännöstelyn ohjaus ja toimeenpano kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle, aluehallintovirastolle ja kunnille. Kunnat myöntävät ostoluvat, vastaavat alueellaan ostolupahallinnosta ja tiedottavat ostolupamenettelystä.

Väestön toimeentulon turvaaminen on erittäin abstrakti ja laaja tarkoituserä, joka pitäisi määritellä tarkemmin, jotta säännöksen käyttötarkoitus olisi täsmällisempi. Nyt jää epäselväksi se kynnys, jossa valtuutta voidaan soveltaa, joten asetuksenantajalle on siirretty huomattavan paljon lainsäädäntövaltaa. Samalla on mahdotonta arvioida oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä.

Toimivaltuus on huomattavan laaja. Sitä rajaa vain välttämättömyyskriteeri. Käytännössä se voi koskea huomattavaa määrää tuotteita ja vaikuttaa koko väestöön. Tämä on säännöksen merkittävin ongelma, josta myös perustuslakivaliokunta on huomauttanut. Hyödykkeitä ja

sääntelyn intensiivisyyttä pitäisi kyetä rajaamaan, jotta säännös täyttäisi täsmällisyydelle asetettavat vaatimukset.

Menettelyllisesti eri viranomaisten rooli jää epäselväksi.

33 §

Muun kaupan säännöstely

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi 3 §:n 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa elinkeinonharjoittajan on pidettävä muun elinkeinonharjoittajan ja julkisyhteisöjen saatavana ostolupaa vastaan heille yleisesti markkinoimaansa, valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määriteltävää hyödykettä.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään säännöstelyn alaisista hyödykkeistä sekä säännöstelyssä noudatettavasta menettelystä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa tässä pykälässä tarkoitetun kaupan yleisestä säännöstelystä ja säännöstelyn valvonnasta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus myöntää toimialueellaan 1 momentissa tarkoitetut ostoluvat.

Säännös on vielä laajempi kuin edellinen säännös. Säännös voi sanamuotonsa mukaan koskea käytännössä mitä tahansa hyödykettä. Määrittely viime kädessä jää vain välttämättömyyskriteerin varaan. Tietynä rajoituksena säännöksen osalta voidaan pitää sitä, että se kohdentuu kuitenkin vain elinkeinonharjoittajiin ja julkisyhteisöihin eikä koko väestöön.

34 §

Teollisuustuotannon sääntely

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta välttämättömän hyödyketuotannon turvaamiseksi 3 §:n 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa elinkeinonharjoittaja saa käyttää valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määriteltäviä metalleja, metalliseoksia, kemikaaleja, lääkeräaka-aineita, elektroniikkakomponentteja, maataloustuotteita, elintarviketeollisuuden käyttämiä tavaroita, energiantuotannon raaka- tai polttoaineita tai muita teollisuustuotannon välttämättömiä materiaaleja tai hyödykkeitä vain siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

Työ- ja elinkeinoministeriö sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaavat teollisuustuotannon säännöstelystä ja valvonnasta.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta välttämättömän hyödyketuotannon turvaaminen jää epätasälliseksi, koska kumpaakaan määrettä ei ole määritelty tarkemmin. Säännöksen perusteella jää liian epäselväksi, millaisissa tilanteissa se voisi tulla sovellettavaksi. Sekä yhteiskunnan kannalta elintärkeät toiminnot ovat nyky-yhteiskuntaan sovellettuina liian täsmennyksen kokonaisuus, samoin välttämätön hyödyketuotanto.

Säännöksessä on kuitenkin lueteltu ne hyödykkeet, joihin toimivaltuutta voidaan soveltaa. Kuitenkin näiden hyödykkeiden käyttö ja menettely on jätetty kokonaan asetuksella tarkennettavaksi, minkä osalta säännös jää kuitenkin tarpeettoman laajaksi.

Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön ja ELY-keskusten rooli ja myös keskinäinen suhde jäävät epätasapainoisiksi.

35 §

Ulkomaankaupan säännöstely

Väestön terveydenhuollon, välttämättömän teollisuustuotannon ylläpitämisen ja puolustusvalmiuden turvaamiseksi poikkeusoloissa saa tämän lain perusteella säännösteltäviä hyödykkeitä viedä maasta vain valtioneuvoston myöntämällä luvalla. Valtioneuvoston asetuksella voidaan luvanvaraisuus rajoittaa koskemaan vain joitakin säännösteltävistä hyödykkeistä.

Jos 1 momentissa tarkoitettu lupamenettely ei ole riittävä toimenpide väestön terveydenhuollon, välttämättömän teollisuustuotannon ylläpitämisen ja puolustusvalmiuden turvaamiseksi, ei 1 momentissa tarkoitettuja säännösteltäviä hyödykkeitä saa viedä maasta (*vientikielto*). Valtioneuvoston asetuksella voidaan vientikielto rajoittaa koskemaan vain joitakin säännösteltävistä hyödykkeistä.

Väestön terveydenhuollon, välttämättömän teollisuustuotannon ylläpitämisen ja puolustusvalmiuden turvaamiseksi tai tietyille elinkeinoalalle aiheutuvan vahingon tai markkinahäiriön estämiseksi poikkeusoloissa saa tämän lain perusteella säännösteltäviä hyödykkeitä tuoda maahan vain valtioneuvoston myöntämällä luvalla. Valtioneuvoston asetuksella voidaan luvanvaraisuus rajoittaa koskemaan vain joitakin säännösteltävistä hyödykkeistä.

Jos 3 momentissa tarkoitettu lupamenettely ei ole riittävä toimenpide väestön terveydenhuollon, välttämättömän teollisuustuotannon ylläpitämisen ja puolustusvalmiuden turvaamiseksi tai tietyille elinkeinoalalle aiheutuvan vahingon tai markkinahäiriön estämiseksi, ei 3 momentissa tarkoitettuja säännösteltäviä hyödykkeitä saa tuoda maahan (*tuontikielto*). Valtioneuvoston asetuksella voidaan tuontikielto rajoittaa koskemaan vain joitakin säännösteltävistä hyödykkeistä.

Rajoituksen tai kiellon noudattamista valvovat työ- ja elinkeinoministeriön ohjeiden mukaisesti Energiamarkkinavirasto ja sähkömarkkinalaissa (386/1995) tarkoitettu verkonhaltija.

SähkömarkkinaL 386/1995 on kumottu SähkömarkkinaL:lla 588/2013. Energiamarkkinavirasto on muutettu Energiavirastoksi lailla 870/2013. Laki Energiavirastosta 870/2013 8 § 3 mom. voimaantulosäännöksen mukaan, mitä muualla säädetään Energiavirastosta, koskee Energiavirastoa.

Säännöksessä on kaksi toimivaltuutta: luvanvarainen tuonti ja vienti sekä tuonti- ja vientikielto.

Vienti- ja tuontiluvan osalta säännöksessä ei eritellä niitä poikkeusoloja, joissa toimivaltuutta voidaan käyttää. Jonkin verran tätä asiaa on täsmennetty kyseisen lain hallituksen esityk-

sessä, muun muassa EU-oikeuden soveltamisen osalta. Rajausten tulisi kuitenkin käydä ilmi itse säännöksestä. Tarkoituseräitä olisi joka tapauksessa olennaisesti täsmennettävä. Toisaalta on huomattava, että toimivaltuus kytkeytyy muihin säännöstelytoimivaltuuksiin. Toimivaltuudessa voidaan poiketa peruslähtökohdasta eli luvanvaraisuudesta. Siinä mielessä toimivaltuus lisää väestön toimintavapautta.

Säännös on sikäli kaksiportainen, että jos luvanvaraisuus ei ole riittävä toimenpide, voidaan hyödykkeet asettaa tuonti- tai vientikieltoon. Tämä on siinä mielessä hyvä lähtökohta, että oikeasuhtaisuutta voidaan arvioida paremmin. Vastaavaa voisi harkita hyödynnettäväksi muissakin toimivaltuuksissa. Ongelmallista tässä säännöksessä on kuitenkin se, että kahden toimivaltuuden soveltamiskynnys jää epäselväksi. Jotta sääntelytekniikka olisi perustuslain kannalta käyttökelpoinen, soveltamiskynnyksen tulisi olla säännöksessä selkeästi määritelty.

Pohdittavaksi jää myös se, että missä tilanteissa tuontirajoitus tai -kielto on välttämätön. Kyseessä on pitkälle menevä poikkeus, jonka välttämättömyys tulisi perustella tarkasti. Lisäksi on huomioitava EU-oikeuden asettamat vaatimukset erityisesti tämän säännöksen yhteydessä.

36 §

Sähkön käytön rajoittaminen

Yhteiskunnan toimivuuden turvaamiseksi 3 §:n 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikeusoloissa valtioneuvosto voi päätöksellään rajoittaa sähkön käyttöä tai kokonaan kieltää sähkön käytön valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määriteltäviin muihin kuin huoltovarmuuden kannalta välttämättömiin tarkoituksiin.

Rajoituksen tai kiellon noudattamista valvovat työ- ja elinkeinoministeriön ohjeiden mukaisesti Energiamarkkinavirasto ja sähkömarkkina-alueissa (386/1995) tarkoitettu verkonhaltija.

Sähkön käyttöä ja sen rajoittamista käsitellään lain kolmessa eri säännöksessä.

Valmiuslain 36 § on yhdistelmä päätöstoimivaltaa ja asetuksenantovaltaa. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan huomionnut molempiin toimivaltuuksiin liittyvät ongelmat, vaikka se ei muuten ole puuttunut valmiuslain päätöstoimivaltaan. On siis syytä käsitellä molempia.

Tarkoituserä ”yhteiskunnan toimivuuden turvaaminen” jää epätasemmiseksi etenkin, kun otetaan huomioon, kuinka merkittävästä ja koko väestöön kohdistuvasta hyödykkeestä on kyse. Ongelmaksi muodostuvat erityisesti 3 §:n 3 kohdan mukaiset poikkeusolot. On vaikea arvioida niitä olosuhteita, joissa toimivaltuus voisi lopulta tulla sovellettavaksi taloudellisissa poikkeusoloissa.

Toimivaltuuden laajuus on myös erittäin ongelmallinen. Säännös antaa lähes rajoittamattomat mahdollisuudet rajoittaa sähkön käyttöä. Säännöksessä viitataan vain välttämättömyyskriteeriin. Epätasemmisuuden voitaisiin puuttua tarkentamalla kohteita, joihin rajoitus kohdistuu.

37 §

Sähkön kulutuskiintiö

Maan talouselämän tai väestön toimeentulon turvaamiseksi 3 §:n 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa sähköä saa käyttää vain valtioneuvoston asetuksessa säädetyn prosenttimäärän sähkönkäyttäjän normaalin vuosikulutuksen mukaisesta kulutuksesta.

Verkonhaltija määrittää kulutuskiintiön kunkin sähkösopimuksen perusteella edellisenä kalenterivuonna toimitetun sähkön määrän perusteella. Jos tätä perustetta ei voida käyttää, kulutuskiintiö määritetään vastaavan sähkönkäyttäjän tavanomaisen kulutuksen tai luotettavan selvityksen perusteella. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset kulutuskiintiön laskennasta.

Tarkoituksena on maan talouselämän turvaaminen, jättää tarkoituksen ja sitä myöten myös välttämättömyyden epätasaiseksi. Toimivaltuuden käyttö tulisi rajata välttämättömään: talouselämän turvaaminen antaa toimivaltuudelle aivan liian laajan käyttöalan.

Menettely ja laskentatapa on sinänsä muuhun lakiin nähden melko tarkasti määritelty. Toisessa momentissa tarkoitettuna asetuksella on lähinnä tarkentava merkitys. Ongelmalliseksi muodostuu kuitenkin se, että prosenttimäärä jää täysin avoimeksi ilman harkintakriteerejä. Harkintaa pitäisi tarkentaa, että säännös täyttäisi tarkkarajaisuuden kriteerin.

Säännökseen liittyy valmiuslain 38 §:ssä säädetty sähkön käytöstä perittävä ylitysmaksu.

40 §

Kaukolämmön käytön rajoittaminen

Maan talouselämän, väestön toimeentulon tai puolustusvalmiuden turvaamiseksi kaukolämpöä saa 3 §:n 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ottaa jakeluverkosta kiinteistöjen lämmitystä varten vain valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävän määrän. Julkisten tilojen sisälämpötilaa ei saa lämmittämällä nostaa yli valtioneuvoston asetuksella säädettävän lämpötilan. Kaukolämmön myyjä tai muu toimittaja on velvollinen toteuttamaan säännöstelytoimenpiteiden vaatimat tarpeelliset säädöt sekä sinetöimään säätölaitteet muissa kuin kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Kaukolämmön jakeluverkosta ottamisen rajoitukset eivät koske huoltovarmuuden kannalta välttämätöntä lämmön käyttöä.

Energiamarkkinavirasto ja kunnat valvovat rajoitusten noudattamista.

Säännös sisältää kaksi toimivaltuutta: toinen koskee kiinteistöjen lämmittämistä ja toinen julkisten tilojen sisälämpötilan sääntelyä.

Tarkoituksena on, etenkin maan talouselämän turvaaminen, eivät ole tarpeeksi täsmällisiä, joten epäselväksi jää, missä olosuhteissa säännökseen voidaan vedota. Samalla on mahdollista arvioida säännöksen oikeasuhtaisuutta. Lisäksi on huomattava, että sääntely kohdis-

tuisi julkisyhteisöjen lisäksi laajasti myös yksityisiin toimijoihin. Kotirauhaan kuuluvat tilat sinänsä on otettu huomioon säätöjen toteuttamisen ja laitteiden sinetöinnin sääntelyssä.

41 §

Lämmityspolttoöljyn säännöstely

Maan talouselämän, väestön toimeentulon tai puolustusvalmiuden turvaamiseksi 3 §:n 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa kevyttä ja raskasta polttoöljyä saa toimittaa lämmitystarkoitukseen vain valtioneuvoston asetuksessa säädetyn prosenttimäärän asiakkaan normaalista vuosikulutuksesta. Vuosikulutuksena pidetään kahden kuluva vuotta edeltäneen kalenterivuoden kulutuksen keskiarvoa. Keskiarvon laskee öljyn myyjä. Jos keskiarvon laskemiseen tarvittavia tietoja ei ole käytettävissä, vuosikulutus arvioidaan kiinteistön omistajan antaman luotettavan selvityksen perusteella.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi hakemuksesta myöntää luvan ylittää kiintiö, jos se on välttämätöntä väestön terveyden tai turvallisuuden varmistamiseksi. Perusteista ylittää kiintiö säädetään tarkemmin työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella.

Asiakkaan on ilmoitauduttava öljyn myyjän asiakasrekisteriin sekä annettava viipymättä öljyn myyjän tai tämän vähittäismyyntiverkostoon kuuluvan myyjän pyytämät säännöstelyn toimeenpanon kannalta välttämättömät tiedot.

Tarkemmat säännökset lämmityspolttoöljyn säännöstelyn toimeenpanosta annetaan valtioneuvoston asetuksella. Työ- ja elinkeinoministeriö sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaavat säännöstelyn valvonnasta.

Säännös vastaa sähkön käytön rajoittamista. Tarkoituspääte jää avoimeksi. Laajuus on sidottu normaalikulutukseen. Säännöstelyn yläraja ja aikarajoite on kuitenkin säännelty epätasaisesti.

Toisen momentin poikkeus on muutenkin siirrettävä valtioneuvoston tasolle, mutta myöskään siinä ei ole asetuksenantajaa ohjaavia kriteereitä.

43 §

Hintasäännöstely

Säännöstelyn toimivuuden varmistamiseksi 32, 36, 40 ja 42 §:ssä tarkoitettujen hyödykkeiden hintaa ei saa korottaa valtioneuvoston asetuksella säädettävää määrää enempää.

Säännös liittyy muihin säännöstelyä koskeviin pykäliin. Säännöstelyn toimivuuden varmistaminen jää varsin epätasaiseksi. Asetuksenantajalle ei anneta minkäänlaisia harkintavaltaa rajoittavia kriteereitä. Säännökseen olisi sisällyttävä seikkoja, jotka on otettava huomioon hyödykkeiden hinnan korotuksen ylärajasta asetuksella säädettäessä.

48 §

Rakennustuotteiden ostolupa

Rakennustuotteiden saannin varmistamiseksi välttämättömään rakentamiseen 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa rakennustuotteita myyvä elinkeinonharjoittaja saa myydä tai muutoin luovuttaa rakennustuotteita vain ostolupaa vastaan. Ostolupaa ei kuitenkaan tarvita myytäessä tai muutoin luovutettaessa tuotteita tukku- tai vähittäiskaupalle taikka puolustusvoimien rakennushankkeiden toteuttamiseen.

Valtioneuvoston asetuksella määritellään ne rakennustuotteet, joita voidaan luovuttaa vain ostolupaa vastaan.

49 §

Aloitus- ja jatkamisluvan sekä ostoluvan myöntäminen

Kunnan rakennustarkastaja myöntää rakennushankkeen aloitus- ja jatkamisluvan. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus myöntää kuitenkin aloitus- ja jatkamisluvan alueellisesti merkittävälle hankkeille ja ympäristöministeriö valtakunnallisesti merkittävälle hankkeille. Alueellisesti merkittävät ja valtakunnallisesti merkittävät hankkeet määritellään valtioneuvoston asetuksella.

Kunnan rakennustarkastaja myöntää rakennustuotteiden ostoluvan.

Tarkempia säännöksiä lupamenettelystä voidaan antaa ympäristöministeriön asetuksella.

Välttämätön rakentaminen on määritelty valmiuslain 46 §:ssä. Välttämättömyyden suhteen on huomattava, että toimivaltuutta voi käyttää vain 3 §:n 1 ja 2 kohtien mukaisissa poikkeusoloissa. Sekä rakennustuotteita että säännöstelyn määrää ei ole määritelty, joten toimivaltuus jää avoimeksi.

55 §

Vuokran korottamisen ja vuokrasopimuksen irtisanomisen rajoittaminen

Asuntotilanteen helpottamiseksi 3 §:n 1, 2 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa asuinhuoneistosta perittävää vuokraa ei saa korottaa valtioneuvoston asetuksella säädettyä määrää enempää.

Asuntotilanteen helpottamiseksi 3 §:n 1, 2 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa vuokranantaja ei saa irtisanoa asuinhuoneiston vuokrasopimusta, ellei hän tarvitse asuntoa omaan, perheenjäsenensä tai muun läheisen omaisensa asuin käyttöön taikka ellei irtisanomiseen ole muu erittäin painava syy.

Tarkoituspääteinä toimivat 3 §:n poikkeusolojen määritelmät. Etenkin 3 §:n 4 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa olisi pystyttävä tarkentamaan käyttökyynnystä.

Merkittävin ongelma on kuitenkin toimivaltuuden epätasallisuus. Sääntöön tulisi sisällyttää peruseikat, jotka on otettava huomioon enimmäishinnan suuruudesta päätettäessä etenkin ottaen huomioon asumisen merkitys väestölle.

56 §

Lakisääteisen vakuutuksen ja etuuksien muutokset

Väestön toimeentulon ja valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi 3 §:n 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan työeläkettä, kansaneläkettä, sairaus-, tapaturma-, potilas- tai liikennevakuutusta sekä ansioperusteista työttömyyspäivärahaa, peruspäivärahaa, vuorotteluvapaakorvauksia tai aikuiskoulutustukea koskevien säännösten perusteella suoritettavan etuuden tai kuntoutusrahan taikka vastaavan muun etuuden maksaminen keskeyttää enintään kolmeksi kuukaudeksi tai sitä voidaan lykätä enintään kolmen kuukauden ajan.

Edellä 1 momentissa mainitussa tarkoituksessa voidaan 3 §:n 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa työeläkettä, kansaneläkettä, sairaus-, tapaturma-, potilas- tai liikennevakuutusta sekä ansioperusteista työttömyyspäivärahaa, peruspäivärahaa, vuorotteluvapaakorvauksia tai aikuiskoulutustukea koskevien säännösten perusteella suoritettava etuus tai kuntoutusraha taikka vastaava muu etuus maksaa enintään kolmen kuukauden ajalta enintään 50 prosentilla alennettuna. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin alennuksen suuruudesta ja alennettujen etuuksien maksukaudesta sekä 1 momentissa tarkoitettujen maksamisen keskeyttämisen tai lykkäämisen kestoista.

Edellä 1 momentissa mainittuja eläkkeitä maksetaan kuitenkin niiden alentamisesta, maksamisen keskeyttämisestä ja lykkäämisestä huolimatta aina niin paljon, että etuuden saajan saamat eläkkeet ovat yhteensä vähintään kansaneläkeläisissä (568/2007) tarkoitettujen täysimääräisten kansaneläkkeiden suuruiset.

Tarkoituspääte on epämääräinen, mutta toimivaltuuden laajuus on kuitenkin hyvinkin täsmällinen. Sitä on rajoitettu aikamäärällä, alennuksen määrän rajoituksella sekä kansaneläkkeen tasolla. Näin asetuksenantajan toimivaltaa on rajattu: asetus on perustuslailliselta katsantokannasta sillä tavalla tarkentava kuin perustuslakivaliokunta on linjannut. Säännöstä voisi tarkastella jonkinlaisena esimerkkinä siitä, kuinka täsmällistä toimivaltuuden rajaamisen tulisi olla.

57 §

Sosiaalivastustusten muutokset

Väestön toimeentulon ja valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi 3 §:n 1–3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan äitiysavustuksen, tuen kansainvälisen lapseksiottamisen kustannuksiin, elatustuen, lapsilisän, lasten kotihoidon tuen, lasten yksityisen hoi-

don tuen, asumistuen, työmarkkinatuen, opintorahan, asumislisän, sotilasavustuksen, sotilasvammakorvauksen, kuntoutusetuuden, maahanmuuttajien erityistuen taikka vastaavan muun etuuden sekä toimeentulotuen maksaminen keskeyttää enintään kolmeksi kuukaudeksi tai sitä voidaan lykätä enintään kolmen kuukauden ajan.

Edellä 1 momentissa mainitussa tarkoituksessa voidaan 3 §:n 1–3 kohdassa tarkoitettuisa poikkeusoloissa äitiysavustus, tuki kansainvälisen lapseksiottamisen kustannuksiin, elatustuki, lapsilisä, lasten kotihoidon tuki, lasten yksityisen hoidon tuki, asumistuki, työmarkkinatuki, opintoraha, asumislisä, sotilasavustus, sotilasvammakorvaus, kuntoutusetuus, maahanmuuttajien erityistuki taikka vastaava muu etuus sekä toimeentulotuki enintään kolmen kuukauden ajalta maksaa enintään 50 prosentilla alennettuna. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin alennuksen suuruudesta ja alennettujen etuuksien maksukaudesta sekä 1 momentissa tarkoitettujen maksamisen keskeyttämisen tai lykkäämisen kestosta.

Säännökseen pätevät samat huomiot kuin edeltävään säännökseen. Muutosten määrä rajoittaa valmiuslain 58 §, joka asettaa vähimmäismääräksi toimeentulotuen perusosan.

58 §

Etuuksien maksatus

Edellä 56 ja 57 §:ssä tarkoitettujen etuuksien saajille maksetaan etuuden alentamisen tai etuuden maksamisen keskeytyksen tai lykkäämisen aikana toimeentulotukea siten, että henkilölle tai perheelle muiden tulojen kanssa yhteenlaskettuna tulee käyttöön vähintään toimeentulotuen perusosaa vastaava määrä sekä välttämättömät asuin- ja terveydenhuoltomenot kattava määrä.

Etuuksien maksatuksen järjestämisestä säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

72 §

Poltonesteen myyntipisteiden toiminnan rajoittaminen

Säännösteltäessä poltonesteen myyntiä tai muuta jakelua 70 ja 71 §:ssä tarkoitettulla tavalla poltonestettä ei saa toimittaa sellaisiin poltonesteen myynti- ja jakelupisteisiin, joissa ostoja ei voida valvoa. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin tällaisista myynti- ja jakelupisteistä.

Kyseessä on lähinnä tarkentava toimivaltuus.

78 §

Moottoriajoneuvon käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus

Moottoriajoneuvon omistajan tai haltijan on 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa maanpuolustuksen, väestönsuojelun, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tai yhteiskunnan toiminnan turvaamisen kannalta välttämättömien kuljetusten hoitamisen sitä vaatiessa luovutettava omistamansa tai hallinnassaan oleva moottoriajoneuvo tiekuljetusviranomaisen käyttöön.

Tarkemmat säännökset moottoriajoneuvojen käyttöoikeuden luovutuksessa noudatettavasta menettelystä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Tarkoituseräjäret jäät epätäsmällisiksi. Oikeasuhtaisuutta tosin helpottaa, että toimivaltuutta voidaan käyttää vain 3 §:n 1 ja 2 kohtien mukaisissa poikkeusoloissa. Menettely ja harkinta jäät avoimeksi.

88 §

Sosiaali- ja terveystalvetut sekä terveydensuojelu

Väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi 3 §:n 1, 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää, että kunta voi luopua:

- 1) terveydenhuoltolaissa (1326/2010) säädettyjen määräaikojen noudattamisesta kiireettömän hoidon järjestämisessä, jos se on välttämätöntä kiireellisen hoidon järjestämiseksi ja jos määräajan ylittäminen ei vaaranna potilaan terveyttä;
- 2) sosiaalihuoltolain (1301/2014) 36 §:ssä tarkoitetuista palvelutarpeen arvioinneista; (30.12.2014/1322)
- 3) lasten päivähoitosta annetun lain (36/1973) mukaisen päivähoiton järjestämisvastuuta, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat järjestää lapsen hoidon muutoin;
- 4) terveydensuojelulain (763/1994) mukaisen ilmoituksenvaraiseen toimintaan liittyvien ilmoitusten käsittelystä ja päätöksenteosta sekä asuntojen terveyshaittojen selvittämiseen liittyvistä tehtävistä.

Säännös koskee 3 §:n 1, 4 ja 5 kohtien mukaisia poikkeusoloja, mutta ei jaottele soveltamiskynnystä eri poikkeusolojen välillä. Tarkoituseräjäret on epätäsmällinen. Säännökseen voisi lisätä välttämättömyyttä osoittavia määreitä, mutta muuten toimivaltuus on rajattu verrattain tarkasti. Sääntelyjä voitaisiin pyrkiä edelleen rajaamaan ajallisesti.

91 §

Työnvälityspakko

Maanpuolustuksen, väestön suojaamisen, terveydenhuollon tai toimeentulon taikka huoltovarmuuden kannalta erityisen merkityksellisten toimialojen työvoiman saatavuuden turvaamiseksi muulla kuin tällaisella toimialalla toimiva työnantaja saa palkatessaan uusia työntekijöitä 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ottaa palvelukseensa vain työvoimaviranomaisten osoittamia työnhakijoita (*työnvälityspakko*).

Maanpuolustuksen, väestön suojaamisen, terveydenhuollon tai toimeentulon taikka huoltovarmuuden kannalta erityisen merkityksellisistä toimialoista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Tarkoituseräet jäävät epätäsmällisiksi. Toimivaltuutta voidaan tosin käyttää vain 3 §:n 1 ja 2 kohtien mukaisissa poikkeusoloissa. Säännöksessä pitäisi jotenkin pystyä rajaamaan piiriin kuuluvia aloja tai antamaan harkintaa rajaavia kriteerejä.

92 §

Palkkasäännöstely

Hintavakauden ja julkisen talouden turvaamiseksi 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa julkis- tai yksityisoikeudelliseen palvelussuhteeseen perustuvia palkkoja ei saa korottaa valtioneuvoston asetuksessa säädettyä määrää enempää.

Tarkoituseräet, hintavakauden ja julkisen talouden turvaamiseksi, jäävät epätäsmällisiksi. Oikeasuhtaisuutta tosin helpottaa, että toimivaltuutta voidaan käyttää vain 3 §:n 1 ja 2 kohtien mukaisissa poikkeusoloissa.

Määrälle ei aseteta edes välttämättömyyskriteeriin viittaavia rajoituksia. Tältä osin pykälää olisi pystyttävä tarkentamaan ohjaavilla kriteereillä ottaen huomioon palkan merkityksen toimeentulon lähteenä väestölle ja sääntelyn perusoikeusintensiivisyys.

93 §

Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen

Maanpuolustuksen, väestön terveydenhuollon, toimeentulon tai turvallisuuden taikka maan talouselämän turvaamisen välttämättä edellyttäessä työajan pidentämistä tai työajan poikkeavaa sijoittelua 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa saadaan tilapäisesti poiketa:

- 1) työaikalain (605/1996) lepoaikoja ja ylityötä koskevista säännöksistä;
- 2) vuosilomalain (162/2005) vuosiloman antamista koskevista säännöksistä.

Terveydenhuollossa, sosiaalitoimessa, pelastustoimessa, hätäkeskustoiminnassa ja poliisi-

sitoimessa palvelussuhteen ehdoista voidaan poiketa 1 momentissa tarkoitetulla tavalla väestön terveydenhuollon, toimeentulon tai turvallisuuden vuoksi myös 3 §:n 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen ei saa aiheuttaa vaaraa työturvallisuudelle tai työntekijän terveydelle. Poikkeamisen rajoista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Edellä mainittu säännös koskee 3 §:n 1-2 ja 4-5 kohtien mukaisia poikkeusoloja. Tarkoitukset jäävät epätäsmällisiksi, eikä ole selvää, missä olosuhteissa toimivaltuutta voitaisiin käyttää.

Laajuutta on rajoitettu työturvallisuuden osalta, mutta aiheen tärkeyden vuoksi sääntely voisi olla tältäkin osin tarkempaa.

94 §

Irtisanomisoikeuden rajoittaminen

Edellä 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa työnantajan oikeutta irtisanoa työ- tai virkasuhde voidaan valtioneuvoston asetuksella rajoittaa siitä, mitä irtisanomisoikeuden perusteista työsopimuslain (55/2001) 7 luvussa, kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 8 luvussa ja valtion virkamieslain (750/1994) 27 §:n 1 momentissa säädetään, jos tällainen rajoittaminen on tarpeen maanpuolustuksen kannalta tärkeän tuotannon, väestön terveydenhuollon, toimeentulon tai turvallisuuden taikka huoltovarmuuden edellytysten turvaamiseksi. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset siitä, miltä osin irtisanomisoikeutta rajoitetaan ja mitä tuotantotoiminnan aloja rajoittaminen koskee.

Jos se on 1 momentissa tarkoitetun tuotannon turvaamiseksi välttämätöntä, työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa työ- tai virkasuhdetta. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset siitä, mitä tuotannonaloja irtisanomisoikeuden tilapäinen poistaminen koskee. Tällainen asetus voi olla voimassa enintään kaksi kuukautta kerrallaan.

Maanpuolustuksen kannalta tärkeän tuotannon, väestön terveydenhuollon, toimeentulon tai turvallisuuden taikka huoltovarmuuden edellytysten turvaamiseksi 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa työntekijän, virkamiehen ja kunnallisen viranhaltijan irtisanoessa palvelussuhteensa irtisanomisaika on vähintään kuukauden pidempi kuin se lain taikka työ- tai virkaehtosopimuksen mukaan muutoin olisi, enintään kuitenkin kuusi kuukautta. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin irtisanomisajan pituudesta eri tehtäväryhmissä.

Terveydenhuollossa, sosiaalitoimessa, pelastustoimessa ja hätäkeskustoiminnassa irtisanomisoikeutta voidaan rajoittaa 1–3 momentissa tarkoitetulla tavalla väestön välttämättömän terveydenhuollon, vähimmäistoimeentulon tai turvallisuuden vuoksi myös 3 §:n 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Edellä mainittu säännös koskee 3 §:n 1-2 ja 4-5 kohtien mukaisia poikkeusoloja. Tarkoitukset jäävät epätasällisiksi, eikä ole selvää missä olosuhteissa toimivaltuutta voitaisiin käyttää.

Säännöksen 1 momentin mukainen rajoittaminen jää sisällöltään epäselväksi ja avoimeksi. Säännöksessä pitäisi pystyä rajaamaan ja täsmentämään sitä, mitä tarkoitetaan rajoituksella. Irtisanomisoikeuden keskeyttäminen on sen sijaan rajoitettu aikamääreellä. Pitäisi kuitenkin pystyä tarkemmin määrittelemään, milloin keskeyttäminen on välttämätöntä.

116 §

Väestönsuojeluvollisuus

Edellä 3 §:n 1, 2 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa jokainen Suomessa asuva, jolla on kotikuntalain mukaan kotikunta Suomessa ja joka on täyttänyt 18 mutta ei 68 vuotta, on velvollinen suorittamaan sammutus-, pelastus-, ensiapu-, huolto-, raivaus- ja puhdistustehtäviä sekä väestönsuojeluorganisaation johto- ja erityistehtäviä, hätäkeskustehtäviä taikka muita näihin rinnastettavia, väestön suojelemiseksi välttämättömiä tehtäviä.

Määräys väestönsuojelutehtäviin voidaan 3 §:n 4 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa antaa korkeintaan kahdeksi viikoksi kerrallaan ja se voidaan uusida kerran. Väestönsuojeluvollisuutta toimeenpantaessa otetaan huomioon 99 §:ssä tarkoitettut rajoitukset. Väestönsuojeluvollisuuden perusteella tehtävään työhön sovelletaan 101 §:ää. Tarkemmat säännökset väestönsuojeluvollisuuden täyttämistä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Väestönsuojelun henkilökisteristä säädetään erikseen.

Asetuksenantovalta on lähinnä tarkentava. Toimivaltuus on muutenkin lähempänä perusoikeuksien rajoittamista kuin suoranaista poikkeamista.

118 §

Liikkumis- ja oleskelurajoitukset väestön suojaamiseksi

Edellä 3 §:n 1, 2, 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa valtioneuvoston asetuksella voidaan tilapäisesti, enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan, kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai alueella taikka rajoittaa niitä, jos se on välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi.

Säännöksessä on rajoitettu toimivaltuutta aikamääreellä, mutta harkintavaltaa tulisi entisestään kaventaa. Säännöksessä olisi tarpeen tuoda paremmin esille ne seikat, joiden takia voidaan soveltaa kieltä.

119 §

Väestönsuojeluun tarvittavien alueiden ja tilojen luovutusvelvollisuus

Väestönsuojelun toteuttamiseksi 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa pelastusviranomaisen voi päätöksellään velvoittaa maa- tai vesialueen omistajan tai haltijan luovuttamaan kiinteistönsä rakennuksineen ja muine huone- ja varastotiloineen pelastusviranomaisen hallintaan.

Edellä 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa pelastusviranomaisen voi päätöksellään velvoittaa kiinteistön omistajan tai haltijan rakentamaan ja järjestämään väestön suojaamiseksi tilapäisiä väestönsuojia.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään, missä kunnissa 1 momentissa tarkoitettua toimivaltuutta voidaan käyttää ja 2 momentissa tarkoitettuja suojia on rakennettava. Tarkemmat säännökset 2 momentissa tarkoitettujen tilapäisten väestönsuojien rakenteesta annetaan valtioneuvoston asetuksella ja teknisistä yksityiskohdista sisäasiainministeriön asetuksella.

Kyseessä on tarkentava toimivaltuus.

4.2.5. Kokoavia huomioita asetuksenantovaltuuksista

Käytännöllisesti katsoen miltei kaikkia valmiuslain asetuksenantoon valtuuttavia toimivalta-säännöksiä koskee tarkoituksellisiin liittyvä rakenteellinen ongelma. Asetuksenantovaltuuksien käyttötarkoitukset määrittävät kauttaaltaan liian laajasti. Tyypillisesti ne sisältävät "hintavakauden", "huoltovarmuuden" ja "väestön toimeentulon" kaltaisia käsitteitä, joiden tarkempi sisältö jää avoimeksi. Tämä puolestaan johtaa siihen, että asetusten potentiaalinen käyttöala jää liian laajaksi ja epätasaiseksi. Tarkoituksellisesti epämääräiset asetuksenantovaltuudet näyttävät olevan yhteensopimattomia perustuslain 80 §:n delegointisäännösten kanssa.

Toinen keskeinen ongelma liittyy asetuksenantovaltuuksien aineelliseen laajuuteen. Vain paikoin asetuksen käyttöä ohjaavat jonkinlaiset konkreettiset rajoitukset tai ohjeet. Merkittävältä osin asetuksen konkreettista käyttöä ei ole rajattu muuten kuin välttämättömyyskriteerein. Tällöin käyttö jää vain asetuksenantajan harkinnan varaan. Nykyisenkaltaiset asetukset antavat mahdollisuuden käytännössä hyvinkin pitkälle meneviin toimenpiteisiin ilman tulkintaa sitovasti ohjaavia rajoituksia.

Vaadittavaa tasoa tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden osalta löytyy lähinnä sosiaaliavustuksiin liittyvissä valmiuslain 56 §:stä ja 57 §:stä, joissa asetuksen käyttöä on konkreettisesti rajoitettu. Perustuslainmukaisuus edellyttäisi vastaavaa tarkkuutta myös muiden toimivaltuuksien osalta. Esimerkiksi säännöstelyyn liittyvät toimivaltuudet tulisi sijoittaa johonkin konkreettiseen määrään tai muuhun rajoitukseen, joka ohjaisi asetuksen käyttöä. Nyt aineellinen laajuus jää delegointisäännöksiltä edellytettävien standardien vastaiseksi.

Kolmas keskeinen seikka liittyy eri poikkeusolojen väliseen suhteeseen. Poikkeusoloja ei voi pitää yhteismitallisena. Päinvastoin ne poikkeavat toisistaan jo lähtökohtaisesti vakavuuden suhteen. Valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdat saattavat vaatia laajuudeltaan erilaisia toimenpiteitä kuin valmiuslain 3 §:n 3-5 kohtien vaatimat toimenpiteet. Valmiuslain toimivaltuudet eivät

kuitenkaan nyky muodossaan asianmukaisella tavalla huomioi tätä seikkaa, vaan laki kohtelee eri poikkeusoloja sääntelyn tasolla samalla tavalla.

Voidaan esimerkiksi ajatella, että jokin toimivaltuus voisi olla perustuslain mukainen, kun tarkastelun kohteena ovat valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdat. Sama toimivaltuus ei kuitenkaan enää valmiuslain 3 §:n 3 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa täyttäisikään välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksia, vaan se olisi käyttötarkoitukseltaan ja käyttöalaltaan liian laaja. Tältä osin valmiuslain 3 §:n 3-5 kohtien toimivaltuuksien tietynasteisen erilaisuuden tulisi ilmetä konkreettisemmin säännöksistä. Esimerkiksi pitäisi yksittäisen pykälän sisällä erottaa valmiuslain 3 §:n 1-2 kohtien käyttömäärät ja laajuus valmiuslain 3 §:n 3 kohdan vastaavista. Osaltaan ongelma ilmentää taloudellisperäisiin kriiseihin liittyviä ongelmia. Valmiuslain sääntelytekniikka ei tällä hetkellä ota huomioon varsinkaan 3 §:n 3 kohdan lähökohtaista ongelmallisuutta.

Kokonaisuutena voidaan sanoa, että asetuksenantovaltuuksien perustuslainmukaiseksi saattaminen edellyttäisi merkittäviä muutoksia sääntelytekniikkaan ja tarkkuuden tasoon. Lisäksi pitäisi eritellä eri poikkeusolojen vaatimat toimivaltuudet käyttötarkoitukseltaan ja laajuudeltaan.

4.3. Valmiuslain muut perustuslailliset ongelmat

Yleistä

Poikkeusolojen määritelmän ja lainsäädäntövallan delegoinnin lisäksi valmiuslakiin mahdollisesti sisältyy muutamia muita perustuslain 23 §:n kanssa ristiriidassa olevia seikkoja. Näihin kuuluvat ainakin ministeriöiden asetukset ja mahdollisesti valtioneuvoston päätösvalan avoimuus.

Perustuslaki mahdollistaa poikkeamisen vain perusoikeuksista poikkeusoloissa. Muilta osin perustuslakia on noudatettava normaaliin tapaan. Valmiuslaissa on täten ongelmallisia kohtia, jotka liittyvät muun muassa julkisen vallan siirtämiseen muulle kuin viranomaiselle, uusien toimielimien perustamiseen sekä korvausvelvollisuuden täsmentämiseen.

Ministeriöiden asetukset

Perustuslaki mahdollistaa perusoikeuksista poikkeamisen vain lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Täten valmiuslaista on poistettava sellaiset toimivaltuudet, joissa perusoikeuksista poiketaan ministeriön antamalla asetuksella. Ministeriöille voi tuki perustuslain puitteissa jäädä mahdollisuus antaa tarkentavaa teknisluonteista sääntelyä.

Ministeriöille annettuja perusoikeuksia koskevia toimivaltuuksia on valmiuslain seuraavissa säännöksissä: 41 §, 49§, 58 §, 67 §, 68 §, 71 §, 111 §, 114 §, 115 § ja 119 §.

Osassa näistä annetaan ministeriölle toimivalta antaa tarkentavia säännöksiä perusteista tai menettelytavoista. Selkeyden vuoksi myös menettelytavoista ja tarkentavista säännöksistä olisi pääsääntöisesti tarve säätää valtioneuvoston asetuksella. Ainakin liikkumisrajoitusta koskeva 115 § antaa puolustusministeriölle sellaista toimivaltaa, joka kuuluisi perustuslain mukaan valtioneuvostolle.

Päätöstoimivalta

Asetusten lisäksi valmiuslaissa on valtioneuvostolle, ministeriöille ja virastoille annettua päätösvaltaa, joka liittyy lupaharkintaan tai kieltäviin päätöksiin. Perustuslain tarkistamisen yhteydessä ei muutettu tätä lähtökohtaa, vaan siinä annettiin vain mahdollisuus jossain määrin väljempään *lainsäädäntövallan* delegointiin kuin normaalioloissa. Päätösvallan pitää siis täyttää 23 §:n lailla säätämisen ja välttämättömyyden vaatimukset. Yksittäistapauksia koskeva viranomaisen päätösvalta on rajoitettava yhtä tarkasti kuin asetuksenantovalta.

Perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan puolustustilalain eikä myöskään valmiuslain säätämisen yhteydessä puuttunut päätösvallan avoimuuteen.³³⁴ On kuitenkin huomattava, että puolustustilalain säätämisen jälkeen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on jossain määrin muuttunut. Koska valmiuslaissa oli niin runsaasti muitakin perustuslakiongelmia, asia ei tuolloin välttämättä ollut valiokunnan keskeisen kiinnostuksen kohteena.

Päätösvaltaa sisältyy pykäliin 15 §, 26 §, 35 §, 42 §, 44-45 §, 53 §, 60-65 §, 77 §, 79-81 §, 83 §, 110-114 § ja 119 §. Päätösvaltaa sisältyy etenkin lain 9 lukuun sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuuden sekä postipalveluiden saatavuuden turvaamisesta. Esimerkiksi valmiuslain 110 §:ssä säädetään seuraavasti:

Sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa puolustusvoimat voi päätöksellään velvoittaa jokaisen luovuttamaan puolustusvoimien hallintaan sellaisia tavaroita, jotka ovat välttämättömiä joukkojen majoittumisen, linnoittamisen tai energiahuollon turvaamisen kannalta, taikka muita puolustusvalmiuden kohottamisen ja ylläpitämisen kannalta välttämättömiä tavaroita.

Perustuslain 23 § pykälä edellyttää lailla säätämistä, mutta käytännössä valmiuslain 110 § ei aseta päätösvallalle muita pidäkkeitä kuin välttämättömyyden. Asetuksenantovaltuuksien tavoin päätösvalta jää monelta osin avoimeksi eikä siihen sisälly konkreettisia rajoituksia.³³⁵ Kyse on perusoikeuteen käyvästä varsin avoimesta päätösvallasta. Ongelmia liittyy myös siihen, että missä menettelyssä ja minkä tahon päätöksellä asiasta voidaan päättää. Esimerkiksi nostetussa säännöksessä puolustusvoimien osalta viitataan vain puolustusvoimien päätökseen.

Uudet toimielimet ja yksiköt (perustuslain 119 §)

Valmiuslaissa perustetaan muutamia uusia yksiköitä ja toimielimiä. Näihin kuuluvat muun muassa valmiuslain 106 §:n sisältämän valtuuden nojalla perustettava valtion viestintäkeskus ja lain 114 §:n nojalla puolustusvoimiin perustettavat luovutuslautakunnat. Lisäksi laki antaa valtuuden valmiusyksiköiden, kuljetusohjausyksiköiden ja väestönsuojelumuodostelmien muodostamiseen.

Valtion toimielinten yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltaa.³³⁶ Valmiuslain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta ei ottanut asiaan kantaa tältä osin. Asia nostettiin esille muutamissa asiantuntijalausunnoissa.

Keskeisimmät ongelmat liittyvät luovutuslautakuntiin sekä valtion viestintäkeskukseen. Luovutuslautakuntien suhde puolustusvoimien päätöksiin samoin kuin menettelytapa ja ko-

³³⁴ PeVL 11/1990 vp, s. 1-2; PeVL 6/2009 vp, s. 6 ja 9.

³³⁵ PeVL 6/2009 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, s. 10.

³³⁶ HE 1/1998 vp, s. 174.

koonpano jäävät avoimeksi. Valtion viestintäkeskus lähinnä mainitaan ilman tarkennusta, vaikka on mahdollista, että sillä olisi poikkeusoloissa keskeinen rooli viestinnän koordinoimisissa. On mahdollista, että ainakin näiden osalta valmiuslaissa olisi tarkennettavaa myös perustuslain 119 §:n asettamien vaatimusten täyttämiseksi.

Toimivaltuuksien antaminen muille kuin viranomaisille (perustuslain 124 §)

Varsinkin säännöstelyn osalta valmiuslaissa voivat muutkin kuin viranomaiset osallistua toimivaltuuksien käyttämiseen. Toimivaltuudet koskevat sähkön, öljyn ja maakaasun säännöstelyä ja sen valvontaa. Toimivaltuuksiin kuuluvat verkonhaltijan toimivalta määrittää sähkön kulutuksiintiö (36 §) ja keskeyttää tilapäisesti sähkötoimitus (38 §), sähkön vähittäismyyjän toimivalta määrittää ja periä veronluonteinen ylitysmaksu (37 §), öljyn myyjän toimivalta laskea tai arvioida säännöstelyn perustana oleva keskiarvo (40 §) ja verkonhaltijan toimivalta valvoa maakaasun käytön rajoittamista (41 §).

Perustuslakivaliokunta ei ottanut valmiuslain kohdalla kantaa asiaan perustuslain 124 §:n asettamien vaatimusten osalta. Säännöksissä tai ainakin muutoksenhakua koskevassa pykälässä tulisi selventää, että valitusoikeus on olemassa liittyen myös yksityisten toimijoiden tekemiin päätöksiin.

Korvausvelvollisuus

Korvausvelvollisuuden osalta on valmiuslaissa asetettu puun ja turpeen ottaminen eri asemaan muiden luovutusvelvollisuuksien kanssa. Asiaa tulisi arvioida perustuslain mukaisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta: onko olemassa hyväksyttävää syytä sille, että kahden yksittäisen tavaran tai esineen omistajat asetetaan tällä tavoin eri asemaan muiden kanssa. Kyseinen järjestely on mahdollisesti perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn vastainen.

Lisäksi korvauksessa käytettävästä menettelystä tulisi säätää lain tasolla tarkemmin.

4.4. Ratkaisuvaihtoehtoja

4.4.1. Suuntaviivat

Ratkaisujen keskeiset avaimet ovat siinä, että eduskunnan hyväksytyä valmiuslakiehdotus lepäämään, perustuslakia on muutettu valmiuslain kannalta merkityksellisellä tavalla. Perustuslain uuden, 1.3.2012 voimaan tulleen, 23 §:n 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 kansa-kuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisoikeudellisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

Ongelmien ratkaisemisen ensisijaisena vaihtoehtona on valmiuslain muuttaminen siten, että se vastaa perustuslain tuoreita muutoksia. Siten ensi vaiheessa ei ole aihetta harkita itse perustuslakiin kajoamista. Tarkastelumme tosin sisältää näkökohtia voimassa olevan perustuslain säännöksen tulkintojen kehittämiseksi. Jos perustuslakia ei muuteta, on kuitenkin huomattava, että perustuslain 23 § koskee vain tilapäisiä poikkeuksia perustuslain 2 luvussa

säädetyistä perusoikeuksista. Se ei oikeuta poikkeamaan muista perustuslain säännöksistä. Perustuslain tarkistamisen yhteydessä katsottiin lisäksi nimenomaisesti, että tilapäisten perustuslakipoikkeusten ulottaminen muihin kuin perustuslain perusoikeussäännöksiin ei ole osoittautunut tarpeelliseksi. Tässä tutkimuksessa ei ole tullut esiin, että tarpeet olisivat tältä osin relevantisti muuttuneet.³³⁷

Valmiuslain kehittämisessä konkretisoituu kaksi perustuslain 23 §:n säännöksen tarkoituksena. Perustuslain 23 §:n tarkoituksena on yhtäältä mahdollistaa tavallisella lailla sellaiset välttämättömät tilapäiset poikkeukset perusoikeuksista poikkeusolojen aikana, jotka ilman kyseistä valtuutusta olisi käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Toisaalta säännöksellä pyritään myös takaamaan perusoikeuksien säilymistä mahdollisimman laajana poikkeusolojenkin aikana. Valtiovallan on erityisen tarkkaan pidettävä poikkeusoloissakin huolta vallankäytön legitimitetistä: sääntelyssä on runsaasti elementtejä, jotka kytkevät valtioelimet toisiinsa. Erityisen keskeisenä on pidettävä eduskunnan aseman turvaamista, joka on keskeistä vallankäytön legitimitetille.

Perustuslain 23 §:n tarkoittamiin tilapäisiin poikkeuksiin perusoikeuksista tulee turvautua vasta silloin, kun perusoikeuksien normaali rajoittaminen perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten nojalla ei ole riittävää kriisiolosuhteeseen liittyvien erityispiirteiden vuoksi. Esimerkkinä voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta on pitänyt käytännössään mahdollisina varsin pitkälle perusoikeuksiin meneviä rajoituksia perusoikeuksien normaaleja mittapuita käyttäen vastaavatyypin lainsäädännön arvioinnissa.³³⁸

Toinen keskeinen lähtökohta on se, että koko järjestelmän rakentamisen tulee lähteä siitä, että poikkeusoloissakin normaali päätöksentekojärjestelmä toimii. Siten esimerkiksi eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa ja päättää valtiontaloudesta perustuslain 3 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla myös poikkeuksellisissa tilanteissa.

Erityistä merkitystä tällä on arvioitaessa mahdollisuuksia nykyisen valmiuslain sisältämään delegointiin. Lainsäädäntövallan delegointiin ei tule turvautua, jos asia voidaan toteuttaa ongelmitta normaalissa lainsäädäntömenettelyssä. Myös nykyinen valmiuslaki lähtee siitä, että eduskunta on koko ajan toimintavalmiudessa. Tätä edellyttää sekä käyttöönottoasetuksesta säätäminen valmiuslain 6 §:n nojalla että eduskunnan jälkitarkastusoikeuden käyttäminen. Kun eduskunnan toiminta on tällä tavoin jo valmiiksi kytketty voimassa olevan valmiuslain mukaisiin menettelyihin, vastaavasti voitaisiin ajatella, että valmiuslakia olisi mahdollista keventää merkittävästikin.

Lisäksi on huomattava, että perustuslain 23 § ei itsessään edellytä, että Suomessa on poikkeustilojen varalle säädettyä valmiuslainkaltaista sääntelyä. Perustuslain säännös lähtee siitä, että tällainen laki voidaan säätää ja että se voi sisältää tietyissä rajoissa poikkeuksellista asetuksenantovaltaan mahdollistavaa sääntelyä. Valmiuslaki perustuu skenaarioille siitä, mitä kaikkea voisi tapahtua erilaisissa kuvitelluissa kriiseissä ja niihin perustuvia viranomaisien ajatuksia kuvitelluissa kriiseissä tarvittavista toimivaltuuksista. Edellä tarkasteluun nostetut valmiuslain säännökset, joihin sisältyy asetuksenantovaltuuksia, osoittavat erityisen hyvin sen, kuinka eri hallinnonaloilta esiinnotetut sääntelytarpeet ovat paitsi erilaisia, myös hyvin heikosti yhteismitallisia. Lisäksi eri hallinnonaloilla pitäisi selkeämmin kyetä erottamaan erilaisten kriisien edellyttämät poikkeustoimet ja niiden vaatimukset toisistaan niin, että tällainen erottelu olisi heijastettavissa myös sääntelyyn.

³³⁷ Toisin sanoen, jos tällaisia poikkeuksia kuitenkin kriisissä tarvittaisiin, ainoana keinona olisi turvautua perustuslain 73 §:ssä säädettyyn poikkeuslakimenettelyyn tai perustuslain muuttamiseen.

³³⁸ PeVL 6/2003 vp ja PeVL 23/2006 vp, samoin PeVL 31/1998 vp.

Ymmärrettävästi joihinkin rajoitettuihin seikkoihin pystytään etukäteen varautumaan lainsäädännön tasolla erilaisia kriisejä tyypittelemällä. Siitä huolimatta todennäköisesti kriisiolosuhde itsessään tai sen konkretisoitumisen läheisyys osoittaa, minkälaisia sääntelyä ja viranomaistoimivaltuuksia se edellyttää.

4.4.2. Valmiuslain poikkeusolomääritelmän ja toimivaltuuksien tarkentaminen

4.4.2.1. Toimivaltuuksien tarkentaminen

Valmiuslain poikkeuslakiongelmien poistamiseen on kolme vaihtoehtoa. Ensimmäinen on valmiuslain tarkentaminen poikkeusolomääritelmän sekä toimivaltuuksien osalta. Toinen vaihtoehto pyrkii perustelemaan, kuinka perustuslain 23 §:n tulkintaa olisi mahdollista tarkistaa. Käytännössä kaksi ensimmäistä vaihtoehtoa toimivat yhdessä. Lakia voitaisiin myös tarkistaa ja esittää samassa yhteydessä perustellusti perustuslain 23 §:n tulkinnan osittaista tarkistamista. Kolmantena vaihtoehtona on valmiuslain muuttaminen siten, että delegoiduista toimivaltuuksista luovutaan merkittävästi.

Nykytulinnan mukaan valmiuslaki on siis perustuslain 23 §:n uudenkin muotoilun kanssa ristiriidassa, kuten edellä on esitetty. Toimivaltuuksia pitäisi tämän vaatimuksen osalta pystyä täsmentämään, jotta saavutettaisiin tarkistetun perustuslain 23 §:n edellyttävä taso.

Ongelmana on, että käytännössä tämä vaatimus on osoittautunut vaikeaksi toteuttaa. Valmiuslain on oltava toimintakykyinen todellisessa kriisitilanteessa. Sen on mahdollistettava nopea ja tehokas reagointi muuttuvissa olosuhteissa. Valmiuslain historian eri vaiheissa tehdyt uudistukset osoittavat, että on hankala muotoilla toimivaltuuksia siten, että ne täyttävät perustuslain vaatimukset mutta olisivat samalla käyttökelpoisia kriisitilanteessa.

Näyttää siltä, että valmiuslain uudistaminen tältä pohjalta vaatisi merkittäviä muutoksia omaksuttuun lainsäädäntötekniikkaan. Käytännössä pitäisi nostaa asioita asetuksen tasolta lakiin. On vaikea arvioida, miten tämä vaikuttaisi toimintanopeuteen ja -kykyyn kriisitilanteessa. Jos sääntely olisi laissa olemassa, nopeus tuskin heikkenisi. Tarkentamiseen tulisi kuitenkin pyrkiä sellaisten toimivaltuuksien osalta, joissa se on mahdollista.

4.4.2.2. Valmiuslain 3 §:n 3 kohdan poikkeusolomääritelmän tarkistaminen ja muut uudistukset

Valmiuslain 3 §:n 3 kohdan perustuslaillista ongelmaa voidaan yrittää purkaa jakamalla kohta kahteen uuteen poikkeusolojen määritelmään. Ensimmäinen kohta käsittäisi tieto- sekä viestintäjärjestelmiin kohdistuvat uhat ja hyökkäykset. Omassa kohdassaan tällaiset uhat tulisivat tarkemmin määritellyksi ja huomioon otetuiksi. Edellä mainitun tavoin perustuslaki-valiokunta on todennut, että kyseisen kaltaiset uhat ja hyökkäykset voivat sinänsä täyttää perustuslain poikkeusolomääritelmän.

Taloudellisen kriisin osalta tulisi pyrkiä siihen, että kohdassa tulisi selkeällä tavalla esiin se seikka, että yksinomaan taloudelliset kriisit eivät oikeuta poikkeusolotoimivaltuuksien käyttöä. Toisin sanoen on varmistettava kohdan muotoilusta siten, että säännöksestä tulee esiin kriisin ei-taloudellinen ulottuvuus ja linkittymä laajempaan yhteiskunnalliseen kriisiin. Olennaista on pyrkiä siihen, että kohdasta tulisi ilmi se, että poikkeusolotoimivaltuuksien käyttö taloudellisissa kriiseissä on asetettava korkealle, eikä se voisi aktualisoitua puhtaasti taloudellisissa kriiseissä ilman näiden kriisien yhteiskunnallista ja sosiaalista ulottuvuutta. Tavaltaan yksinkertaisin tapa valmiuslain saattamiseksi perustuslain mukaiseksi on poistaa siitä taloudelliseen kriisiin viittaavat toimivaltuudet.

Säännökset, joissa on kysymys ”maan talouselämän perusteista” tai ”väestön toimeentulosta”, tulee perustaa selkeämmin ja kansainvälisten sopimusten mukaisesti kansakuntaa vakavasti uhkaavan kriisin tilanteeseen. Esimerkiksi 3 §:n 3 kohtaa voitaisiin uudelleen muotoilla tältä pohjalta niin, että siinä olisi kysymys olosuhteena ”kansakuntaa vakavasti uhkaava väestön toimeentulon perusteisiin kohdistuvasta tapahtumasta”. Valmiuslakiesityksen perusteluissa olisi luonnollisesti mahdollista pyrkiä kuvaamaan sellaisia tekijöitä, jotka ovat säännöksessä tarkoitettun kriisin kannalta olennaisia.

Toisaalta kohdassa pitäisi pystyä myös esittämään yllä esitetyn mukaisesti myös se, että pelkästään taloudellinen laskukausi tai laajamittainen työtaistelu ei voi täyttää poikkeusolojen määritelmää. Asia voitaisiin muotoilla vaikkapa määrittelemällä väestön toimeentulon perusteet tai se mitä siihen ei ainakaan kuulu. Tällöin kohta vastaisi paremmin edellä laajasti selostettua kansainvälisten sopimuksien tulkintakäytäntöä ja siten myös perustuslakia ja lähtökohtia, jotka perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan käytännössä on todettu.

Käytännössä uudistustyön voi yhdistää perustuslain tulkinnan tarkistamiseen. Jos tällaiseenkin muotoiluun nähtäisiin liittyvän perustuslain näkökulmasta hyväksyttävyysoongelmia, olisi yksinkertaisesti luovuttava taloudellisista poikkeusoloista osana valmiuslain poikkeusolomääritelmää, ellei perustuslakia ensin muuteta. Perustuslain 23 §:n soveltamisalan laajentamisen hankaluus liittyy etenkin taloudellisuonteisiin tai talousperustaisiin kriiseihin, koska riski siihen, että etäännyttään kansainvälisten ihmisoikeussopimusten hätätilamääräyksistä liiaksi niin, että ei enää olla tekemisissä niiden tarkoittamien ihmisoikeusvelvoitteista poikkeamisen kanssa vaan itse asiassa ihmisoikeuksien rajoitusten kanssa.

Valmiuslain 3 §:n 3 kohdan sallimia toimivaltuuksia voitaisiin toki arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella, mutta täyttääkseen nuo edellytykset toimivaltuuksia pitäisi tarkentaa huomattavasti, kuten edellä on esitetty. Taloudellisessa kriisissä perusoikeuksien rajoitustarve kohdistuu todennäköisesti vain osaan perusoikeuksista ja perustuslaista puuttuu nimenomainen valtuutus taloudelliseen säännöstelyyn vakavien taloudellisten kriisien oloissa. Jos ei voida operoida perusoikeuksien rajoitusedellytysten puitteissa poikkeuslakimenettelyä välttämällä, harkittavaksi jää erityisen säännöstelyvaltuussäännöksen ottaminen perustuslakiin vakavien taloudellisten kriisien oloissa. Tällainen säännös olisi sisällytettävissä perustuslain omaisuudensuojapykälään (perustuslaki 15 §) tai perustuslain 23 §:ään erillisenä momenttina. Kysymys olisi nimenomaan valtuutuksesta taloudelliseen säännöstelyyn.

Edellä esitetyn perusteella taloudellisten kriisien oloissa puuttumiset perusoikeuksiin on aiheellista toteuttaa tavallisessa lainsäädännössä perusoikeuksien rajoitusedellytysten puitteissa. Arviomme mukaan nimenomaan (puhtaasti) taloudelliset poikkeusolot ovat sellaisia, jotka eivät edellytä toimivaltuuksien siirtoa hallitusvallalle ja joissa kansallinen sääntely voi erittäin helposti asettua ristiriitaan kansainvälisen sääntelyn kanssa. Myös EU-oikeus on tältä osin hyvin relevanttia. Perinteisesti poikkeusoloissa perustellaan toimivallan siirtoa hallitukselle sen nopean reagointikyvyn sekä paremman tiedon takia esimerkiksi kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä seikoista. Kumpikaan ei suoranaisesti sovellu taloudellisiin kriiseihin, jotka eivät ole vastaavalla tavalla yllätyksellisiä, kuten suuronnettomuus, tai liity suoraan asioihin, joista hallituksella on – kuten tuleekin olla – usein parempi tilannekäsitys kuin muilla tahoilla. Hallituksella on itsellään selkeä ja kenties muita toimijoita parempi tilannekäsitys kansallisesta turvallisuustilanteesta, mutta nykyaikaisessa yhteiskunnassa sen mahdollisuudet ja tilannekäsitys taloudelliseen kriisiin liittyen on tyypillisesti rajallisempi jo lähtökohtaisesti kuin taloudellisten toimijoiden.³³⁹ Nykyisessä valmiuslaissa ei juurikaan

³³⁹ Alan Greene: Questioning executive supremacy in an economic state of emergency. *Legal Studies* 2015, s. 594–620.

tehdä eroa 3 §:n 1, 2 ja 3 tarkoittamien poikkeustilanteiden välillä vaan usein esimerkiksi asetuksenantovaltuudet koskevat samansisältöisenä näitä kolmea erilaista kriisityyppiä lähestytään samansisältöisin valtuuksin. Tämä ei nykysisältöisen perustuslain kannalta ole asianmukaista.

Ylipäätään lainsäädäntövallan delegoinnille perustuva valmiuslaki ei ole välttämättä perusteltu lähtökohta taloudellisiin kriiseihin reagoimiseksi. Jos syntyy taloudellinen kriisitilanne, joka aiheuttaa tarpeen esittää rajoituksia tai poikkeuksia perusoikeuksiin perustuslain 23 §:n nojalla, asiasta voitaisiin kulloisessakin tilanteessa antaa hallituksen esitys olemassa olevan lainsäädännön muuttamiseksi tai uuden lainsäädännön antamiseksi. Eduskunta voi tällöin arvioida lakiesityksen perustuslainmukaisuuden. Vaikka taloudelliset poikkeusolot täten poistettaisiinkin valmiuslaista, hallitusvallan reagointimahdollisuus säilyy myös suhteessa taloudellisiin kriiseihin edelleen. Kun otetaan huomioon, että kaikissa kriiseissä valtioelmien on tarkoitus toimia täysin normaalisti, reagointikyky säilyy. Kulloisenkin kriisin kohdalla on myös huomattavan paljon tarkempi ja perustellummin käsitys juuri sen kriisin edellyttämien sääntelytoimien sisällöstä.

Samoin valmiuslakia on syytä tarkistaa siltä osin kuin on kysymys eduskunnan jälkitarkastusoikeuden alasta. Perustuslain 23 §:n mukaan tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on näet saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta voi tällöin päättää asetusten voimassaolosta. Valmiuslain 10 §:n mukaan eduskunta päättää, onko asetukset kumottava. Selvää on, että voimassaolosta päättäminen käsittää myös mahdollisuuden päättää toisin asetuksen voimassaoloajasta. Valmiuslaki olisi tältä osin muutettava vastaamaan perustuslakia.

Lisäksi valmiuslaista tulisi poistaa ne yllä mainitut asetuksenantovaltuudet, jotka antavat ministeriöille toimivaltaa poiketa perusoikeuksista asetuksella.

4.4.3. Perustuslain nykyisen 23 §:n uudelleentulkinta

4.4.3.1. Lainsäädäntövallan delegoinnin rajat uuden 23 §:n perusteella

Toimivaltuuksien suhteen vastakkain on poikkeusoloille tyypillisesti kaksi tarvetta. On oltava tarvittava kyky reagoida nopeasti ja tehokkaasti, mutta toisaalta kansanvaltaisia arvoja ja demokratiaa turvaavalla tavalla. Voidaan sanoa, että valmiuslain suhteen ollaan lähellä sellaista kohtaa, että toimivaltuuksia ei voida enää tarkentaa ilman, että menetettäisiin ratkaiseva osa toimintakyvystä kriisitilanteessa. Huomionarvoista on kuitenkin se, että eri hallinnoilla todennäköisesti lähinnä erilaisesta lähestymistavasta johtuen valmiuslainkin säännökset ovat hyvin eri tavoin muotoiltuja ja ne ovat keskenään yhteismitattomia laadullisestikin, vaikka ollaan saman lain sisällä. Laki ei siis ole erityisen yhtenäinen laadullisesti, koska siihen kohdistuu erilaisia käsityksiä ja odotuksia eri hallinnonaloilta. Vertailtaessa eurooppalaisia valmiuslainsäädäntöratkaisuja nousee huomionarvoisella tavalla esiin, että suomalainen valmiuslaki ei muodosta poikkeusta delegoidun lainsäädäntövallan osalta.

Perustuslainsäätäjän tarkoituksena on ollut, että uusi, tarkistettu säännös mahdollistaisi jossain määrin aikaisempaa laajemman lainsäädäntövallan delegoinnin poikkeusoloissa.³⁴⁰ Myös perustuslakivaliokunta on katsonut, että uudistusta tulisi tehdä nimenomaan sen pohjalta, että nykyisen kaltainen valmiuslaki voitaisiin hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

³⁴⁰ PeVL 6/2009 vp, s. 16; HE 60/2010 vp laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta, s. 23 Uudistuksen perusteita ja sisältöä on käsitelty edellä 4.1.2.

tyksessä. Sinänsä nykyisen valmiuslain asetuksenantovaltuudet ovat perustuslakivaliokunnan mukaan edelleen liian väljiä.³⁴¹

Lisäksi voidaan tarkastella eduskunnan etu- ja jälkikäteiskontrollin merkitystä.

Valmiuslain toimivaltuudet voivat tulla vain poikkeuksellisesti käytettäväksi ilman eduskunnan myötävaikutusta. Eduskunnalla on siis viimekätinen valta päättää, miltä osin perusoikeuksista tehdään poikkeuksia, vaikka poikkeusten tarkempi määrittely jääkin valtioneuvoston harkintaan. Menettely ei poikkeaa eurooppalaisesta käytännöstä.

Lisäksi eduskunnalla on mahdollisuus valvoa asetuksia myös jälkikäteiskontrollissa. On toki huomattava, että asetusten eduskuntakontrollilla ei ole normaalioloissa ollut merkittävää roolia. Tästä ei voi kuitenkaan suoraan päätellä, etteikö eduskunnalla olisi poikkeusoloissa mahdollisuutta puuttua valtioneuvoston antamiin käyttöasetuksiin.

Tulkinnan tarkistuksen tulisi perustua siihen, että perustuslakia on nimenomaisesti muutettu ja sillä on pyritty konkreettisiin muutoksiin tulkinnassa. Perustuslain säännöstä on muutettu tavalla, jolla on pyritty tekemään valmiuslainsäädäntöön sisältyvät toimivaltuudet perustuslainmukaiseksi. Tämä yhdistettynä osoittamiimme olemassaoleviin asetuksenantovaltuuksien heikkouksien tarkistukseen perustelisi sitä, että ne merkittävien osin voisivat olla perustuslain 23 §:n mukaisia.³⁴² Kun kokonaisuuteen liittyy eduskunnan mahdollisuus etukäteis- ja jälkikäteiskontrolliin, riski lainsäätäjän vallan kaventumisesta on suhteellisen pieni. Tämä yhdistettynä tietoon eurooppalaisesta käytännöstä voisi perustella sitä, että myös perustuslakivaliokunta tarkistaisi käsitystään perustuslain 23 §:n tarkistamisen merkityksestä suhteessa asetuksenantovaltuuksiin ainakin osittain.

4.4.3.2. Poikkeusolomääritelmän tulkinnan muutos

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, että yksinomaan taloudelliset kriisit eivät täytä perustuslain 23 §:n mukaisten poikkeusolojen määritelmää. Tulkinta on aikaisemmin kuvatulla tavalla kansainvälisen oikeuden mukainen. Keskeistä onkin, että perustuslakivaliokunta on katsonut tulkintansa pohjalta, että valmiuslain 3 §:n 3 kohdan mukaiset poikkeusolot eivät sisälly perustuslain mukaisiin poikkeusoloihin.

Tässä tutkimuksessa asiaa on selvitetty kansainvälisten ihmisoikeussopimusten osalta. Tärkeä havainto on, että ne eivät sulje pois perusoikeuspoikkeusten mahdollisuutta taloudellistenkaan kriisin osalta, jos kriisillä on myös muuhun yhteiskuntaelämään osuvia ulottuvuuksia.

Itse asiassa myöskään valmiuslain 3 §:n 3 kohdan poikkeusoloilla ei nimenomaan tarkoita yksinomaan taloudellista kriisiä, vaan kriisiä, joka linkittyy ja heijastuu muualle yhteiskuntaan. Valmiuslain 3 §:n 3 kohdan muotoilu laissa on tähän nähden epäonnistunut. Keskeisestä on, että vaakalaudalla ovat myös yhteiskunnalliset intressit eivätkä pelkästään taloudelliset intressit.

Niin ikään on huomattava, että tällaisen tulkinnan tekeminen abstraktilla tasolla on likimain mahdotonta, koska poikkeusolot ja siihen liittyvien tulkintojen tekeminen liittyvät keskeisesti aina konkreettisiin olosuhteisiin. Voidaan sanoa, että vaikka kaikki valmiuslain 3 §:n 3 kohdan mukaiset taloudelliset kriisit eivät täyttäisikään poikkeusolojen määritelmää, niin on myös kriisejä, jotka voisivat sen täyttää. Kategorisen tulkinnan tekeminen rajaa yleisen hätä-

³⁴¹ PeVM 9/2010 vp, s. 16.

³⁴² Kappaleessa 5.1.1 tarkoitettulla tavalla on tietysti mahdollista, että osassa toimivaltuuksista on mahdollisuus tarkentamiseen.

tilan mukaisia poikkeusoloja perustuslain määritelmän ulkopuolelle. Tulkintaa valmiuslain 3 §:n 3 kohdasta voitaisiin siis muuttaa yhteensopivaksi sen kanssa mitä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tarkoitetaan yleisellä hätätilalla.

4.4.4. Valmiuslain olennainen keventäminen: lainsäädäntöön tukeutuva malli

Kolmas valmiuslain kehittämissuunta on nykyisen valmiuslain muuttaminen olennaisesti niin, että kriisiolosuhteissa tukeuduttaisiin kulloiseenkin kriisiin ja kriisin alla tehtävään lainsäädäntöön. Lähtökohta poikkeaa nykyisen valmiuslain lähtökohdista, mutta on täysin perustuslain mukainen. Tosiasiassa valmiuslain kaltainen laki erinäisine valtuuksineen voi kuitenkin todellisessa kriisissä osoittautua riittämättömäksi, ja täydentävää kriisilainsäädäntöä tarvittaisiin.

Valmiuslaissa säilytettäisiin yllä mainituin tarkistuksin sen ensimmäisen osan säännökset, joissa ei ole ilmennyt valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Sen sijaan lain toista osaa kevennettäisiin olennaisesti. Valtioneuvoston piirissä valmisteltaisiin erilaisten kriisiskenaarioiden varalta lakiluonnoksia samaan tapaan kuin oletettavasti valtioneuvosto on varautunut kriisiaikojen asetuksenantoonkin.

Perustuslaki ei näet edellytä, että valmiuslaki on niin laajamittainen kuin se nyky muodossaan on, vaan lähtökohdaksi voidaan asettaa myös se, että kriisitilanteissa toimintakykyinen eduskunta säätää niihin soveltuvat lait. Perustuslain 72 §:n mukaisesti laki kyetään Suomessa säätämään neljässäkin päivässä, kunhan eduskunnan toimintaedellytykset kriisitilanteissa turvataan.

5. LOPUKSI

Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan tämän mukaisesti 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 kansainvälisoikeudellisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeuksien perusteet. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

Tässä on arvioitu voimassaolevan valmiuslain suhdetta kyseiseen perustuslain säännöseen. Samalla on pyritty asettamaan kotimainen sääntely siihen kansainväliseen ja EU-oikeudelliseen kontekstiin, jossa sen tulkinta ja soveltaminen väistämättä tapahtuisivat. Molemmilla oikeudellisilla konteksteilla on suoraa merkitystä sen kannalta, miten kotimaisittain yhtäältä perustuslakia ja toisaalta myös esimerkiksi valmiuslakia on oikeudellisesti hahmotettava. Samoin on esitelty muutamissa muissa valtiossa voimassaolevaa vastaavien tilanteiden varalle säädettyä lainsäädäntöä.

Perustuslaillisen järjestelmän ja sen perusteella arviointeja valmiuslain kaltaisten lakien varalta tehtäessä on syytä painottaa sitä lähtökohtaa, että perustuslain 23 §:n tarkoittamiin tilapäisiin poikkeuksiin perusoikeuksista tulee turvautua vasta silloin, kun perusoikeuksien normaali rajoittaminen perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten nojalla ei ole riittävää kriisiolosuhteeseen liittyvien erityispiirteiden vuoksi.

Perustuslainsäätäjä on nimenomaisesti alleviivannut perustuslain kyseisen säännöksen kiinnittymistä Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Perustuslaille on tässä yhteydessä annettava tulkinta, joka vastaa näitä velvoitteita ja niihin liittyviä soveltamiskäytäntöjä. Tällä on relevanssia käsillä olevan tutkimuksen kannalta eritoten siinä, kun arvioidaan valmiuslain tarkoittamien erilaisten poikkeustilojen perustuslainmukaisuutta. Kysymyksessä on yksi valmiuslain pulmakohdista. Muutettunakin perustuslain 23 § on soveltamisalaltaan olennaisesti suppeampi kuin valmiuslain poikkeustilamääritelmä. Ongelmana ovat nykymuotoilussa valmiuslain 3 §:n 3 kohdan taloudelliset poikkeusolot, jotka jäävät perustuslain 23 §:n poikkeusolomääritelmän ulkopuolelle. Siltä osin sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten valossa.

Toinen keskeinen lähtökohta järjestelmän arvioinnissa on se, että koko järjestelmän rakentamisen tulee lähteä siitä, että poikkeusoloissakin normaali päätöksentekojärjestelmä toimii. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että esimerkiksi eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa ja päättää valtionaloudesta perustuslain 3 § 1 momentin tarkoittamalla tavalla myös poikkeuksellisissa tilanteissa.

Tämä nostaa esiin valmiuslain toisen keskeisen ongelman eli valmiuslakiin sisältyvät merkitävät lainsäädäntövallan delegoinnit. Käytännössä delegoinnit tarkoittavat sitä, että poikkeusolojen aikana eduskunnan lainsäädäntövallasta käyttää valtioneuvosto. Demokratian kannalta tämä on ongelma. Lähtökohtanaan tulee poikkeusoloissakin olla, että silloinkin noudatetaan mahdollisimman pitkälle tavanomaisia demokraattisia päätöksentekomenettelyjä. Väitteemme on, että päätöksentekoon liittyy silloin itse asiassa suurempiakin paineita esimerkiksi legitimitetin kannalta siihen, että eduskunta, eikä hallitusvalta, käyttää lainsä-

däntövaltaa. Poikkeusoloissakin valtioneuvoston tulee osoittaa mieluummin pidättyvyyttä lainsäädäntövallan käytössä kuin pyrkiä käyttämään sitä sen rajoja testaten. Lainsäädäntövallan delegointiin ei tule turvautua, jos asia voidaan toteuttaa ongelmitta normaalissa lainsäädäntömenettelyssä. Myös nykyinen valmiuslaki lähtee siitä, että eduskunta on koko ajan toimintavalmiudessa sekä säädettäessä asetuksella kriisiin aloittamisesta valmiuslain 6 §:n nojalla niin, että eduskunta voi käsitellä käyttöönottoasetuksen. Samoin eduskunnan tulee olla toiminnassa jälkitarkastusoikeuden käyttämiseksi.

Perustuslaissa on kuitenkin väljennetty lainsäädäntövallan delegoinnin edellytyksiä poikkeusoloissa. Delegointi on kuitenkin perustuslain perusteella erittäin rajattua ja eduskunnan jälkitarkastusoikeuden alaista. Kuten osoitamme valmiuslain nykyiset delegointisäännökset edellyttävät eri syistä lähes kauttaaltaan tarkistamista. Lisäksi niiden osalta pitää olla hienojakoisempi siten, että delegointivaltuuksissa otetaan nyansoidummin huomioon valmiuslakiin sisältyvät erilaiset poikkeusolot. Tehtävä delegointivaltuuksien muotoilemiseksi perustuslainmukaiseksi ei ole edes ongelmien tunnistamisen jälkeen helppo.

Käytännössä tältä pohjalta herää epäilemättä myös kysymys siitä, olisiko tyydyttävä siihen, että valmiuslaki on olemassa jatkossakin poikkeuslakina. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valmiuslain kaltaiselle kriisioloja koskevalle sääntelylle on tarvetta, ja samalla lähtenyt siitä, että valmiuslakiin otettaviksi ehdotettujen perustuslakipoikkeusten säätäminen on perusteltua siitä huolimatta, että perustuslakiuudistuksen jälkeen valtiosääntöperiaatteeksi on vakiintunut uusien perustuslaista poikkeavien säännösten antamisen välttäminen puhtaasti kansallisista syistä.³⁴³ Muodollisesti ottaen perustuslain 73 §:n mukainen poikkeuslakimenettely on mahdollinen. Ilmeisesti poikkeuksellisissa oloissa löytyy sellaisia pakottavia syitä, jotka perustelevat poikkeuslakimenettelyä. Kuitenkin kuten perustuslakivaliokuntakin on todennut, valtiosääntöoikeudellisten perusratkaisujen kannalta ei ole tyydyttävää, että poikkeusoloissa sovellettavaksi tuleva lainsäädäntö, joka valmiuslain tapaisena on tarkoitettu pysyväisluonteiseksi, on voimassa poikkeuslakina.³⁴⁴

³⁴³ PeVL 6/2009 vp, PeVL 1/2000 vp ja PeVL 57/2002, aikaisemmin myös PeVL 10/1990 vp.

³⁴⁴ PeVL 6/2009 vp.

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)
ISBN pdf 978-952-287-615-7

