



Perustuslakivaliokunnalle

Viite

Perustuslakivaliokunnan kokous 17.3.2020

Asia

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93-94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi

#### 1. Valtioneuvoston päätös poikkeusolojen toteamisesta

Valmiuslain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys.

Valmiuslain 3 §:n mukaan poikkeusoloja ovat:

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

Valmiuslain 6 §:n 1 momentissa säädetään, että jos valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot, voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää valmiuslain II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta. Valmiuslain II osa sisältää ne yksittäiset toimivaltuudet, jotka voidaan ottaa käyttöön, jos muut toimivaltuudet eivät ole riittäviä.

Valmiuslaissa ei ole säännöksiä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistoiminnan muodoista. Kanssakäymisen muodot voivat vaihdella kulloisenkin tilanteen luonteen ja kiireel-

lisyyden mukaan. Poikkeusolojen toteamista ja valmiuslain käyttöönottoa käsiteltiin 13.3.2020 ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa (TP-Utva). Kokouksesta säädetään valtioneuvostosta annetun lain 24 §:ssä ja se on vakiintunut tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan foorumiksi. Kokouksessa todettiin yhteistoiminta tapahtuneeksi valmiuslain käyttöönottamiseksi. Yhteistoimintaa jatkettiin myös sen jälkeen. Tehokkaan laillisuusvalvonnan järjestämiseksi perusoikeuksien ja valtiosäännön soveltamisen kannalta hyvin vakavassa ja poikkeuksellisessa toimenpiteessä oikeuskansleria kuultiin TP-Utvan kokouksen yhteydessä ja muutenkin valmistuksen kuluessa.

Valtioneuvosto päätti 16.3.2020, että maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Päättös tehtiin valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 22 kohdassa säädetyn mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa. Päättös tuli voimaan välittömästi ja se voimassa toistaiseksi. Päättökseen liittyy perustelumuiotio, jossa kuvataan tarkemmin poikkeusolojen toteamisen perusteita.

Valtioneuvoston päätöksen perusteena oli koronaviruksen aiheuttama COVID-19–epidemia, jonka Maailman terveysjärjestö WHO julisti pandemiaksi 11.3.2020. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan Suomessa ollaan lähellä kotoperäisen epidemian kynnyistä ja epidemia tulee todennäköisesti leviämään eri tahdissa eri puolilla maata. Valtioneuvoston arvion mukaan käsillä olevassa tilanteessa kyseessä on valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettu vaikutuksiltaan erityisen vakava suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Valmiuslain esitöiden mukaan laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti on kyseessä silloinkin, kun se ei ole vielä tullut Suomeen (HE 3/2008 vp s. 34).

Lisäksi valtioneuvosto arvioi, että kyseessä on väestön toimeentuloon ja maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat valmiuslain 3 §:n 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Valtioneuvosto arvioi päätöstä harkitessaan, että koronaviruksen aiheuttama sairaanhoidon tarve voi osoittautua erittäin suureksi ja sairaanhoitohenkilökuntaa vaikeasti kuormittavaksi. Sen vuoksi on tärkeä hidastaa taudin etenemistä Suomessa, jotta yhtäkaaisesti pienempi osa suomalaisista sairastuisi sairaalahoitoa vaativalla tavalla verrattuna tilanteeseen, jossa valmiuslain mukaisiin toimiin ei ryhdytä. Tämä on välttämätöntä, jotta hoitoa voitaisiin tarjota kaikille sitä tarvitseville. Näiden tavoitteiden vuoksi voidaan perusoikeuksiin puuttumista valmiuslain nojalla pitää oikeutettuna. Käyttöön otettavien toimenpiteiden tarkoituksena on suojella myös erityisesti riskiryhmiä (ikäntyneet, monisairaant tai tietyistä perussairauksista kärsivät). Epidemia kohdistuu tähänastisen tiedon mukaan vaarallisena erityisesti vanhusväestöön ja muihin riskiryhmiin, joiden hoito sairaalassa edellyttää tehohoitoa ja joiden kohdalla kuolleisuus voi olla merkittävää. Toimenpiteillä pyritään turvaamaan perustuslain 7 §:ssä säädettyä oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen sekä perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyjen terveyspalvelujen riittävyys. Tehohoidon ja eräiden muiden hoitojen osalta kyse on perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoittamaa oikeutta välttämättömään huolenpitoon toteuttavista palveluista, joiden saaminen on perustuslain mukaan suoraan perustuslaista johtuva subjektiivinen oikeus. Poikkeusolot vaarantavat eräiden keskeisten perusoikeuksien toteutumisen ja poikkeus on näin myös erityisen painavat ja suoraan perus

Valtioneuvoston käsityksen mukaan koronaviruksen aiheuttama tilanne ei ole lähiviikkoina taudin edelleen levitessä hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja vaikutusten hillitsemiseksi tarvitaan valmiuslaissa säädettyjä toimivaltuuksia.

Jonkin verran kysymyksiä herättää se, että valtioneuvosto on yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut maassa vallitsevan poikkeusolot myös valmiuslain 3 §:n 3 kohdan perusteella. Lainkohdassa säädetään väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat. Tätä kohtaa ei ole valtioneuvoston perustelumuistiossa 16.3.2020 päätökseen, jossa poikkeukselliset olosuhteet todettiin, kovinkaan seikkaperäisesti perusteltu. Perustelut ovat huomattavasti suppeammat ja yleispiirteisemmät kuin valmiuslain 3 §:n 5 kohdan tarkoittaman poikkeuksen osalta.

Perustelumuistiossa todetaan muun muassa seuraavaa (s. 13):

*Koronavirus vaikuttaa samanaikaisesti usealla talouden alueella. Se samanaikaisesti uhkaa alen-  
taa voimakkaasti sekä vientiä että investointeja ja kulutusta eli kaikkea kysyntää. Tässä suhteessa  
on kyse laajemmin talouteen kohdistuvasta häiriöstä verrattuna 2008-2009 globaaliin finanssi-  
kriisiin, joka vähensi ennen kaikkea vientiä. Nyt vaikutukset ulottuvat kansainvälisten tuotanto-  
ketjujen välityksellä koko talouden tuotantoon, mikä johtaa nopeasti syvenevään voimakkaaseen  
shokkiin maan talouselämälle.*

*Koronaviruksen aiheuttamat tuotannon ja kaupan keskeytykset ja aleneminen lisäävät nopeasti  
yritysten rahoitustarvetta samalla, kun niiden rahoituksen saatavuus voi häiriintyä. Tämä ja yri-  
tysten kassavirran heikkeneminen lisäävät merkittävästi konkurssia, joiden vähentämiseksi yri-  
tykset vähentävät investointejaan ja kaikkia ylimääräisiä panostuksia sekä pyrkivät vähentämään  
kustannuksiaan mm. lomauttamalla ja irtisanomalla työvoimaa. Tämä lisää työttömyyttä, heiken-  
tää kotitalouksien ostovoimaa ja kulutusta ja uhkaa väestön toimeentuloa. Lisäksi arvioiden mu-  
kaan viruksen aiheuttamat sairauspoissaolot tulevat heikentämään yritysten toimintaedellytyksiä.*

*Yritysten toiminnan voimakkaan ja yhtäaikaisen supistumisen myötä yhteiskunnan toiminnan  
kannalta välttämättömien palveluiden saatavuus ja mm. logististen järjestelmien toimivuus vaa-  
rantuu ja on olemassa vakava uhka, että yhteiskunnan välttämättömät toiminnot edelleen vaaran-  
tavat häiriöiden kertautuessa ja ketjuuntuessa*

Edelleen muistiossa todetaan (s. 13), että:

*Edellä todetussa tilanteessa syntyy talouden erittäin laaja ja syvä itseään vahvistava nega-  
tiivinen kierre. Yritysten ja kotitalouksien taloudellinen epävarmuus kasvaa voimakkaasti. Tässä  
tilanteessa väestön toimeentulon ja talouselämän toiminnan perusteiden turvaamiseksi saattaa  
syntyä tarve poikkeuksellisiin toimiin, joilla turvataan mm. välttämättömyyshyödykkeiden tuotan-  
to ja saatavuus.*

Pandemialla näyttää olevan myös valtioneuvoston ulkopuolisten arvioijien mukaan konkreettisesti hy-  
vin vakavia taloudellisia seurauksia kaikilla talouselämän eri osa-alueilla. ETLA:n 17.3.2020 julkaise-  
man skenaarion mukaan Suomen bkt voisi supistua tänä vuonna jopa 5 % ja nyt kaikista heikoimman  
taloudellisen kehityksen skenaario on todennäköisin (ETLA 17.3.2020: Uutiset ja tiedotteet, Suomen  
bkt voi supistua tänä vuonna jopa 5% koronaviruspandemian takia, saatavil-  
la [https://www.etla.fi/ajankohtaista/etla-suomen-bkt-voi-supistua-tana-vuonna-jopa-5-  
koronaviruspandemian-takia/](https://www.etla.fi/ajankohtaista/etla-suomen-bkt-voi-supistua-tana-vuonna-jopa-5-koronaviruspandemian-takia/)). Etlan tässä skenaariossa ja ETLA:n eduskunnan valtiovarainvaliokun-  
nalle 13.3.2020 antaman arvion valtiovarainvaliokunnan omassa asiassa O 18/2020 vp (saatavilla  
[https://www.etla.fi/ajankohtaista/eduskunnan-valtiovarainvaliokunnalle-aiheesta-o-18-2020-vp-  
koronaviruksen-taloudelliset-vaikutukset/](https://www.etla.fi/ajankohtaista/eduskunnan-valtiovarainvaliokunnalle-aiheesta-o-18-2020-vp-koronaviruksen-taloudelliset-vaikutukset/)) tuodaan esille sama seikka kuin valtioneuvoston perustelu-  
muistiossa.

Koronaviruspandemia on sekä tarjontashokki monilla toiminnan aloilla ja se vakavasti haittaa yritysten  
toiminta- ja tuotantoketjunne toimivuutta ja johtaa komponenttien toimitusvaikeuksiin. Karanteenit ja  
koulujen sulkemiset vähentävät työn tarjontaa. Se on myös huomattava kysyntäshokki. Monilla toi-  
mialoilla on raportoitu huomattavasti asiakasvirran romahtamisesta, esimerkiksi majoitus- ja ravintola-

alalla noin 70 prosentin pudotus ja esimerkiksi lentoliikenteessä ja muussa matkailussa 90 prosentin supistumisesta. Alustavat havainnot euroalueen ja laajemmin Euroopan unionin jäsenvaltioiden taloudessa, Yhdysvaltain taloudessa ja monien muiden Suomen talouden kannalta keskeisissä maissa on poikkeuksellisen laajoja taloudellisia vaikutuksia laajalti eri talouden sektoreilla. Suomen kannalta tärkeitä maita on myös Venäjä: rajaliikenteen laaja keskeytyminen vaikuttaa matkustajavirtoihin ja lisäksi öljyn hinnan lasku vaikuttaa epäedullisesti Venäjän talouteen. Kiinan taloudellisten vaikutusten osalta on suoraa tietoa varsin mittavista vaikutuksista eli tammi-helmikuussa jopa 13 prosenttia, tosin Kiinan talous saattaa olla epidemian helpottuessa nopeasti myös toipumassa. Näyttää siis syntyvän vakavia ja laaja-alaisia taloudellisia vaikutuksia ja varsinkin yritysten maksuvaikeuksia.

Häiriöissä on yhdistettynä pandemiaan kysymys monien yhteiskunnan toimivuuden ja kokonaisturvallisuuden kannalta kriittisten toimintojen ja palveluketjujen vakavasta vaarantumisesta. Esimerkiksi energiahuollon toimivuus on riippuvainen riittävästä henkilöstöstä. Tämä pätee useille muille aloille. Lisäksi eräistä välttämättömistä hyödykkeistä on ilmennyt niukkuutta ja niissä on todennäköisesti palvelu- ja toimintaketjuja vakavasti uhkaavia saatavuusongelmia.

Valmiuslain ja sen perusteluiden sekä perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 6/2009 vp, s. 3 mukaan perusteella edellytetään taloudelliselta kriisiltä erityistä vakavuutta väestön toimeentulon tai maan talouselämän perusteiden kannalta ja että seurauksena on, että yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat. Valmiuslain tarkoittamia poikkeusoloja eivät siten ole vakavatkaan taloudelliset kriisit tai tavanomainen saati syväkään tai vakavakaan taloudellinen laskukausi sellaiseenaan (PeVL 6/2009 vp, s. 4). Vuoden 2008 finanssikriisin ja siitä kehittyneen pitkän talouskriisin yhteydessä ei voitu puhua valmiuslain 3 §:n 3 kohdan tarkoittamista poikkeuksellisista oloista. Vaikutusarvointien perusteella näyttäisi siltä, että koronavirusepidemia on vakava uhka ja tapahtuma väestön toimeentulolle ja ulottuu talouselämän perusteisiin. Valmiuslain 3 §:n 3 kohdan osalta voidaan todeta jo nyt käsillä olevan taloudellinen kriisi, joka kohdistuu useille elinkeinoaloille toiminnan keskeytyessä lähes kokonaan tai ainakin merkittävällä tavalla (mm. liikenne, teollisuus, palvelut) ja aiheuttaa useille yrityksille akuutin rahoituskriisin. Merkittäviä irtisanomisilmoituksia ja lomautuksia on jo tehty. Nyt näyttäisi siltä, että on perustellusti olemassa riittävän konkreettinen uhka siitä, että tämän johdosta useat yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat.

Valtioneuvoston päätöksenteon laillisuuden valvojana katson, että valtioneuvoston päätökseen poikkeusolojen toteamisesta on ollut oikeudelliset perusteet ja että päätös on tehty valmiuslais-  
sa säädetyn menettelyn mukaisesti. Poikkeusolojen olemassa olo on perusteltu riittävästi.

## 2. Valtioneuvoston asetukset valmiuslain käyttöönottamisesta

Valmiuslain 6 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella (käyttöönottoasetus) voidaan säätää lain II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta, jos valtioneuvosto on todennut maassa vallitsevan poikkeusolot. Tällainen asetus voidaan antaa määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi. Käyttöönottoasetuksessa on mainittava, miltä osin lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa ja toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala, jos niitä ei saateta sovellettaviksi koko valtakunnan alueella. 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 lyhyemmän ajan. Kun eduskunta on tehnyt asiasta päätöksensä, käyttöönottoasetuksessa mainittuja säännöksiä voidaan alkaa soveltaa siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetus on kumottava.

Jos eduskunnan tarkastusoikeudesta valmiuslain 6 §:ssä säädettyä menettelyä ei ole mahdollista noudattaa vaarantamatta merkittävästi lain tarkoituksen saavuttamista, valtioneuvoston ase-

tuksella voidaan säätää, että lain II osan toimivaltuussäännöksiä voidaan soveltaa välittömästi. Tällainen asetus voidaan antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi, ja se on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Asetus on kumottava osittain tai kokonaan, jos eduskunta niin päättää.

Valmiuslain 4 §:n mukaan viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämiseen tavoiteltavaan päämäärään nähden. Valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Valmistelun yhteydessä on yhdessä sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoiden kanssa THL:n ja muiden asiantuntijoiden tietoon tukeutuen selvitetty erilaisia tapoja suojata väestöä koronavirustaudilta ja tarvittavien toimenpiteiden oikeudellista perustaa. On huomattava, että kyseessä on osin tuntematon virustauti, joka osalla siihen sairastuneista aiheuttaa vaativaa hoidon tarvetta ja joka on osoittanut varsin korkeaksi kuolleisuudeltaan tietyissä riskiryhmissä, joita muun muassa ovat kaikki ikääntyneet. Tätä selvitetään poikkeusolojen toteamisen perusteluistiossa. On lisäksi huomattava, että koronavirustautiin ei ole vielä rokotetta eikä varsinaista hoitoa. Tässä tilanteessa taudin leviämisen merkittävä hidastaminen ja riskiryhmien suojaaminen yhtäältä ja toisaalta sosiaali- ja terveydenhuollon kapasiteetin turvaaminen ovat keskeisiä keinoja asiantuntijatiedon valossa. Tämän tiedon pohjalta valtioneuvosto linjasi 16. maaliskuuta 2020 lisätoimenpiteistä koronavirustilanteen hoitamiseksi Suomessa. Linjattujen toimenpiteiden tarkoituksena on suojata väestöä sekä turvata yhteiskunnan ja talouselämän toiminta. Nämä toimenpiteet merkitsevät erittäin pitkällekin menevää puuttumista yksilön vapauksiin ja yhteiskunnan keskeisiin toimintoihin. Valmistelussa saadun käsityksen perusteella kuitenkin tartunnan leviämisen hidastamiseksi välttämätöntä ihmisten lähikontaktien vähentämistä ja välttämistä ei voida toteuttaa muuten eikä siten yksinomaan tartuntatautilain ja muun terveydenhuollon lainsäädännön valtuuksilla.

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93-94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta koskee seuraavia koko valtakunnan alueella sovellettavia toimivaltuuksia:

- Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden ohjaaminen;
- Kunnan oikeuttaminen luopumaan kiireettömän hoidon määräaikaisten noudattamisesta, sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista, päivähoidon ja varhaiskasvatuksen järjestämisestä sekä terveydensuojelun tehtävistä;
- Terveystieteiden, sosiaalitoimen, pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan henkilöstön irtisanomisajan pidentäminen;
- Työvelvoitteen määrittäminen terveydenhuollon henkilökunnalle; ja
- Opetuksen ja koulutuksen keskeyttäminen ja rajoittaminen.

Asetuksella säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönoton tarkoituksena on lisätä tehohoitoon käytettäviä tiloja, täydentää julkisia terveystoimintoja yksityisellä palvelutuotannolla sekä turvata henkilöstön ja palvelujen riittävyys sosiaali- ja terveydenhuollossa, pelastustoimessa ja hätäkeskustoiminnassa.

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi koskee terveydenhuollossa käytettävien lääkkeiden, tavaroiden ja palvelujen myynnin rajoittamista koko valtakunnan alueella. Asetuksen tarkoituksena on varmistaa lääkkeiden saatavuus kaikissa lääkejakelun portaissa valmistajista tukkuliikkeisiin ja apteekkeihin. Koronavirusepidemian arvioidaan aiheuttavan maailmanlaajuisia häiriöitä lääkkeiden tuotannossa ja ja-

kelussa. Kiireellisesti hyväksytyn asetuksen tarkoituksena on turvata se, että Suomen valmiusvarastot pysyvät omassa käytössämme.

Valtioneuvoston päätöksenteon laillisuuden valvojana katson, että valtioneuvoston asetukset valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottamisesta on annettu valmiuslaissa säädettyjen valtuuksien rajoissa ja että niistä on päätetty valmiuslaissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Asetukset täyttävät käsitykseni mukaan valmiuslain 4 §:ssä säädetty oikeasuhtaisuuden vaatimukset, vaikka niiden perusteella on tarkoitus tehdä hyvinkin poikkeuksellisia ja Suomen historiassa ennennäkemättömiä toimia. Katson, että valmiuslain 4:n §:n 2 momentin vaatimukset tilanteessa täyttyvät, sillä epidemian leviämisen ja terveydenhuollon ylikuormituksen estäminen ei ole mahdollista pelkästään tartuntatautilain ja muun normaaliajan lainsäädännön perusteella. Olen arvioinnissa vielä erityisesti ottanut huomioon, että kyseessä ovat asiantuntijatiedon valossa omaksutut toimet ihmisten hengen ja terveyden sekä terveydenhuoltojärjestelmän toimivuuden turvaamiseksi laajalti levinneen vaarallisen virustaudin aiheuttamalta uhalta tarvittavat toimet.

### 3. Valmiuslain suhde perustuslain 23 §:n säännöksiin

Perustuslain 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 kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

Nykyinen, poikkeusoloja koskeva perustuslain 23 § säädettiin tilanteessa, jossa valmiuslaki oli jo hyväksytty ja lepäämässä vaalien jälkeisten valtiopäivien hyväksyntää varten. Valmiuslaki säädettiin aikanaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä useastakin syystä (HE 3/2008 vp, PeVL 6/2009 vp). Perustuslain 23 §:n muutoksen tavoitteena oli väljentää poikkeusolosäätelyn lailla säätämisen vaatimusta sekä lähentää poikkeusolojen määrittelyä perustuslaissa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten yleisen hätätilakäsitteeseen (HE 60/2010 vp, s. 22-23).

Perustuslaista poistettiin tuolloin määre ”vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettava”, ja se korvattiin määrittelyllä ”muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen [aikana]”. Tällä poikkeusolojen luonnehdinnalla tarkoitetaan samaa kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten yleisen hätätilan käsitteellä, joka sisältää aseellisen hyökkäyksen ohella mutakin kansakunnan elämää tai olemassaoloa vakavuudeltaan uhkaavia tilanteita (esim. kansakunnan elämää uhkaavat luonnonmullistukset, suuronnettomuudet ja pandemiat). Yksinomaan taloudelliset kriisitilanteet eivät kuitenkaan täytä sopimusten hätätilakriteerejä. (HE 60/2010 vp, s. 36, PeVM 9/2010 vp, s. 10) Jo tästäkin syystä nykyinen valmiuslaki on edelleen säilyttänyt poikkeuslain luonteensa huolimatta tarkistetusta perustuslain 23 §:stä.

Valmiuslain suhteesta perustuslain 23 §:ään on laadittu selvitys, jonka keskeinen johtopäätös on, että valmiuslakiin sisältyy edelleen perustuslain 23 §:n kanssa ristiriidassa olevaa sääntelyä. Näistä keskeisimmät koskevat taloudellisia kriisejä (valmiuslain 3 §:n 3 kohta) ja säädösvallan delegointia (ks. Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen: Valmiuslaki ja pe-

rusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018). Valtioneuvoston 17.3.2020 päättämään käyttöönottoasetuksiin ei sisälly valmiuslain 3 §:n 3 kohdan perusteella käyttöönotettavia toimivaltuuksia.

Valtioneuvoston oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

KÄYNTIOSOITE  
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki  
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN  
TELEFAKSI

0295 16001  
09 160 23975

E-MAIL  
INTERNET

etunimi.sukunimi@okv.fi  
www.okv.fi