

Perusoikeuksien vähimmäissuoja poikkeusolojen perusoikeuspoikkeamissa

Roni-Antero Sirjonen

Poikkeusolojen sääntely

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

01.06.2020

TURUN YLIOPISTO
Oikeustieteellinen tiedekunta

SIRJONEN, RONI-ANTERO: Perusoikeuksien vähimmäissuoja poikkeusolojen perusoikeuspoikkeamissa.

Tutkielma, 73 s., 1 liites.

Valtiosääntöoikeus

Kesäkuu 2020

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

Poikkeusolojen valtiosääntöinen sääntely on vähäistä, eikä poikkeusolojen perusoikeussuojaa ole erityisesti määritelty. Kuitenkin perus- ja ihmisoikeuksien tarjoamaan suojaan on mahdollista puuttua poikkeusoloissa niitä rajoittamalla tai erityisesti niistä poikkeamalla. Tutkielma tarkastelee näitä poikkeusolojen perus- ja ihmisoikeuksia Suomen oikeusjärjestyksessä. Tutkielma keskittyy siihen, miten perusoikeuksia voi rajoittaa tai niistä poiketa poikkeusoloissa kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita noudattaen. Lisäksi tutkielma tarkastelee mikä on näiden poikettujen perus- ja ihmisoikeuksien vähimmäistaso.

Tutkielma on lainopillinen. Tutkielman keskeistä lähdeaineistoa ovat perustuslain ohella kansainväliset ihmisoikeussopimukset, sekä niihin liittyvät oikeuskirjallisuuden kannanotot ja oikeuskäytäntö.

Tutkielma osoittaa, ettei poikkeusolojen perusoikeuksille ole määriteltävissä yleistä ja absoluuttista vähimmäistasoa. Perusoikeuksien vähimmäistaso on, eräitä tutkielmassa kuvatuksi ehdottomaksi määriteltyjä oikeuksia lukuun ottamatta, sidonnaista poikkeusolon luonteeseen ja vakavuuteen. Perusoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi myös poikkeusoloissa tutkielma esittääkin valtiosääntöistä sääntelyä, jolla prosessuaalisilla ja aineellisilla vaatimuksilla perusoikeuspoikkeuksille.

Asiasanat

Valtiosääntöoikeus, Kansainvälinen oikeus, Perusoikeudet, Ihmisoikeudet, Perusoikeuspoikkeukset, Ihmisoikeuspoikkeukset, Poikkeusolot, Valmiuslainsäädäntö

SISÄLLYS

Sisällys	III
Lähteet	V
Lyhenteet	XIII
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkielman tausta ja tavoite	1
1.2 Tutkielman metodi ja rakenne.....	3
2 Poikkeusolot ja Poikkeusololainsäädäntö	7
2.1 Poikkeusolot.....	7
2.1.1 Poikkeusolot yhteiskunnallisena ilmiönä.....	7
2.1.2 Poikkeusolot oikeudellisena ilmiönä	10
2.2 Poikkeusololainsäädäntö	13
2.2.1 Poikkeusololainsäädännön perusteet	13
2.2.2 Valmiuslaki	15
2.2.3 Puolustustilalaki	18
3 Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen	19
3.1 Rajoittaminen normaalioloissa.....	19
3.1.1 Perusoikeudet	19
3.1.2 Ihmisoikeudet.....	22
3.2 Rajoittaminen poikkeusoloissa	25
3.2.1 Perusoikeudet	25
3.2.2 Ihmisoikeudet.....	27
4 Perus- ja ihmisoikeuksista poikkeaminen.....	28
4.1 Poikkeaminen perusoikeuksista	28
4.1.1 Poikkeamisen perusteista	28
4.1.2 Poikkeamismekanismi.....	30
4.2 Poikkeaminen ihmisoikeuksista	32
4.2.1 Euroopan ihmisoikeussopimus	32
4.2.2 Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus	39
4.2.3 Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja	41
4.2.4 Ehdottomat ihmisoikeussopimukset ja humanitaarinen oikeus	43
4.3 Poikkeamisjärjestelmät kokonaisuutena	46
5 Perus- ja ihmisoikeudet poikkeusoloissa.....	48
5.1 Ehdottomat oikeudet	48
5.1.1 Ehdottomat oikeudet yleisesti	48
5.1.2 Ehdottomat perusoikeudet	50
5.1.3 Ehdottomat ihmisoikeudet	53
5.2 Poikettavat oikeudet.....	53
5.2.1 Perustuslaki 6 § – Yhdenvertaisuus.....	53
5.2.2 Perustuslaki 9 § – Liikkumisvapaus	55
5.2.3 Perustuslaki 10 § – Yksityiselämän suoja	56
5.2.4 Perustuslaki 12 § – Sananvapaus ja julkisuus	57

5.2.5	<i>Perustuslaki 13 § – Kokoon-tumis- ja yhdistymisvapaus</i>	57
5.2.6	<i>Perustuslaki 14 § – Vaali- ja osallistumisoikeudet</i>	58
5.2.7	<i>Perustuslaki 15 § – Omaisuuden suoja</i>	60
5.2.8	<i>Perustuslaki 16 § – Sivistykselliset oikeudet</i>	61
5.2.9	<i>Perustuslaki 17 § – Kulttuurilliset oikeudet</i>	61
5.2.10	<i>Perustuslaki 18 § – Oikeus työhön ja elinkeinovapaus</i>	62
5.2.11	<i>Perustuslaki 19 § – Oikeus sosiaaliturvaan</i>	63
5.2.12	<i>Perustuslaki 20 § – Vastuu ympäristöstä</i>	64
5.2.13	<i>Perustuslaki 21 § – Oikeusturva</i>	64
5.2.14	<i>Poikettavat ihmisoikeudet</i>	66
6	Johtopäätökset	67
	Liitteet	74

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. WSOY 1997.

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

Buure-Hägglund, Kaarina: Suomen kriisilainsäädäntö. WSOY Lakitieto 2002.

Burchill, Richard: When Does an Emergency Threaten the Life of the Nation? Derogations from Human Rights Obligations and the War on International Terrorism. *New Zealand Yearbook of Jurisprudence*, Vol. 9 (2005).

Cassese, Antonio: *International Law*. Oxford University Press 2005, 2nd edition.

Craven, Matthew: *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. In Raija Hanski – Markku Suksi (ed.): *An Introduction to the International Protection of Human Rights*. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University 2004, 2nd revised edition.

Dijk, Pieter van – Hoof, Fried van – Rijn, Arjen van – Zwaak, Leo: *Theory and practice of the European convention on human rights*. Intersentia Publishing Ltd 2006, 4th edition.

Drzewicki, Krzysztof: *Internationalization of Human Rights and Their Juridization*. In Raija Hanski – Markku Suksi (ed.): *An Introduction to the International Protection of Human Rights*. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University 2004, 2nd revised edition. [2004a]

Drzewicki, Krzysztof: *The United Nations Charter and the Universal Declaration of Human Rights*. In Raija Hanski – Markku Suksi (ed.): *An Introduction to the International Protection of Human Rights*. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University 2004, 2nd revised edition. [2004b]

Flinterman, Cees – Henderson, Catherine: *The African Charter on Human and People's Rights*. In Raija Hanski – Markku Suksi (ed.): *An Introduction to the International Protection of Human Rights*. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University 2004, 2nd revised edition.

Green, Leslie C.: The Contemporary law of armed conflict. Manchester University Press 2000, 2nd edition.

Greene, Alan: Separating Normalcy from Emergency – The Jurisprudence of Article 15 of the European Convention on Human Rights. *German Law Journal*, Vol. 12, No. 10 (2011).

Gross, Oren: Once More unto the Breach: The Systemic Failure of Applying the European Convention on Human Rights to Entrenched Emergencies. *Yale Journal of International Law*, Vol 23, No. 2 (1998).

Gross, Oren – Ní Aoláin, Fionnuala: Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice. Cambridge University Press 2006.

Gross, Oren – Ní Aoláin, Fionnuala: From Discretion to Scrutiny: Revisiting the Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Context of Article 15 of the European Convention on Human Rights. *Human Rights Quarterly* 23/2001.

Hafner-Burton, Emilie M. – Helfer, Laurence R. – Fariss, Christopher J.: Emergency and Escape: Explaining Derogations from Human Rights Treaties. *International Organization*, Vol. 65 (2011).

Hakapää, Kari: Uusi kansainvälinen oikeus. Talentum 2010, 3. uudistettu painos.

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. WSOYpro 2011, 2. uudistettu painos.

Hannikainen, Lauri: Kansallisen hätätilan sääntely kansainvälisessä oikeudessa. Teoksessa Kaarlo Tuori – Martin Scheinin (toim.): Lukeeko hätä lakia? Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja 1988.

Harris, David John – Buckley, Carla – O'Boyle, Michael – Bates, Ed: Law of the European Convention on Human Rights. Oxford University Press 2009, 2nd edition.

Heikkonen, Johannes – Kataja, Pauli – Lavapuro, Juha – Salminen, Janne – Turpeinen, Mira: Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018.

Honko, Kristiina: Kansallinen turvallisuus, ihmisoikeusvelvoitteista poikkeaminen sekä velvoitteiden rajoittaminen Euroopan muuttuvassa turvallisuusympäristössä. Oikeustiede = Jurisprudentia : Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja L (2017).

Husa, Jaakko– Pohjalainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Talentum 2014, 4. uudistettu painos.

International Commission of Jurists: State of Emergency, Their Impact on Human Rights. <https://www.icj.org/wp-content/uploads/1983/01/states-of-emergency-thematic-report-1983-eng.pdf> (1983).

Iyer, Venkat: States of Emergency - Moderating Their Effects on Human Rights. Dalhousie Law Journal, Vol. 125 (1999).

Jonsson Cornell, Anna– Salminen, Janne: Emergency Laws in Comparative Constitutional Law - The Case of Sweden and Finland. German Law Journal, Vol. 19, No. 2 (2018).

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Iura nova 2000.

Lohse, Mikael– Viitanen, Marko: Johdatus tiedusteluun. Alma Talent 2019.

Mansell, Wade– Openshaw, Karen: International Law, A Critical Introduction. Hart Publishing 2013.

Mariniello, Triestino: Prolonged emergency and derogation of human rights: Why the European Court should raise its immunity system. German Law Journal, Vol. 20, No. 1 (2019).

McGoldrick, Dominick: The interface between public emergency powers and international law. International Journal of Constitutional Law, Vol 2, No. 2 (2004).

Nowak, Manfred: The International Covenant on Civil and Political Rights. In Raija Hanski – Markku Suksi (ed.): An Introduction to the International Protection of Human Rights. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University 2004, 2nd revised edition.

Ojanen, Tuomas– Scheinin, Martin: Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen –

Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. WSOYpro 2011, 2. uudistettu painos. [2011a]

Ojanen, Tuomas– Scheinin, Martin: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §). Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. WSOYpro 2011, 2. uudistettu painos. [2011b]

Oraá, Jaime: The Protection of Human Rights in Emergency Situations Under Customary International Law. In Ian Brownlie – Guy S. Goodwin-Gill – Stefan Talmon: The Reality of International Law. Oxford University Press, 1999.

Pellonpää, Matti– Gullans, Monica– Pölönen, Pasi– Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Alma Talent 2018, 6. uudistettu painos.

Pellonpää, Matti: Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (PL 8 §). Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. WSOYpro 2011, 2. uudistettu painos.

Raitio, Juha: Oikeusvaltion ääriviivat. Alma Talent 2017.

Raitio, Juha: Euroopan unionin oikeus. Talentum pro 2016.

Rosas, Allan: Kansallinen hätätila ja kansainvälinen oikeus – kommenttipuheenvuoro. Teoksessa Kaarlo Tuori – Martin Scheinin (toim.): Lukeeko hätä lakia? Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja 1988.

Rosén, Gunnar– Parkkari, Juhani: Sodan lait. Edita 2004.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Talentum 2011, 2. uudistettu painos.

Scheinin, Martin: Suomen perusoikeusjärjestelmä on pettämässä koronaviruksen oloissa. <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/03/20/martin-scheinin-suomen-perusoikeusjarjestelma-on-pettamassa-koronakriisin-oloissa> (2020)

Scheinin, Martin: Ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suoja Suomessa kriisioloissa ja kriiseihin varauduttaessa. Teoksessa Kaarlo Tuori – Martin Scheinin (toim.): Lukeeko hätä lakia? Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja 1988.

Schreuer, Christoph: Derogation of Human Rights in Situations of Public Emergency: The Experience of the European Convention on Human Rights. *Yale Journal of World Public Order* 113 (1982).

Seatzu, Francesco: On the Interpretation of Derogation Provisions in Regional Human Rights Treaties in the Light of Non-Binding Sources of International Humanitarian Law. *Inter-American and European Human Rights Journal* 3 (2011).

Tuori, Kaarlo: Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut 2013, 2. painos.

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

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

Vihervuori, Pekka: Oikeus ympäristöön (PL 20 §). Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. WSOYpro 2011, 2. uudistettu painos.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. WSOYpro 2011, 2. uudistettu painos.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Werner Söderström Lakitieto Oy 2001.

Wiberg, Matti: Kriisi ja kriisinhallinta politologisina käsitteinä. Teoksessa Kaarlo Tuori – Martin Scheinin (toim.): Lukeeko hätä lakia? Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja 1988.

Virallislähteet

Kansalliset

Puolustustilalaki (1083/1991)

Perustuslaki (731/1999)

Valmiuslaki (1552/2011)

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (125/2020)

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

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa (PeVL 8/1995 vp.)

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

Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslainmuuttamisesta (PeVM 9/2010 vp.)

Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotosta (PeVM 2/2020 vp.)

Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 88 §:n soveltamisesta (PeVM 4/2020 vp.)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ravitsemisyriyten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä (PeVL 13/2020 vp.)

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

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

Hallituksen esitys eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 3/2008 vp.)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta (HE 60/2010 vp.)

Kansainväliset

Sopimus, joka koskee ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua. (SopS 45/49)

Humanitaarista oikeutta koskevat Geneven I-IV yleissopimukset (SopS 7-8/55) lisäpöytäkirjoineen (SopS 81-82/80)

Naisten valtiollisia oikeuksia koskeva yleissopimus. (SopS 30/58)

Yleissopimus joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemiseksi ja rankaisemiseksi. (SopS 4-5/60)

Sopimus, joka koskee samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavaa samaa palkkaa. (SopS 9/63)

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus. (SopS 77/68)

Valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskeva yleissopimus. (SopS 80/68)

Yleissopimus, joka koskee työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syrjintää. (SopS 63/70)

Yleissopimus syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla. (SopS 59/71)

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus. (SopS 6/76)

Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus lisäpöytäkirjoineen (SopS 7-8/76, 48-49/91)

Valtiosopimus-oikeutta koskeva Wienin yleissopimus (SopS 33/1980)

Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus. (SopS 67-68/86)

Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus. (SopS 59-60/89)

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi lisäpöytäkirjoineen (eli Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 18-19/90, SopS 86/98, SopS 6-9/2005)

Eurooppalainen yleissopimus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi. (SopS 16-17/91)

Yleissopimus lasten oikeuksista. (SopS 59-60/91)

Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus. (SopS 1-2/98)

Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja. (SopS 23/98)

Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussääntö (SopS 55-56/2002)

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja. (SopS 78-80/2002)

American Convention on Human Rights (1969)

African Charter on Human and Peoples' Rights (1981)

Human Rights Committee: General Comment 29, States of Emergency (article 4) (2001)

Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussääntö. Rikosten määritelmien tulkintaohjeet. (2017)

Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights (1984)

The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency (1985)

Turku Declaration of Minimum Humanitarian Standards (1990)

Oikeustapaukset

EIT: Lawless v. Ireland (1961)

EIT: Ireland v. United Kingdom (1978)

EIT: Sakik et al. v. Turkey (1997)

EIT: A and Others v. United Kingdom (2009)

LYHENTEET

Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT)

Kansainvälinen työjärjestö (ILO)

Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (KP-sopimus)

Perustuslaki (PL)

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (TSS-sopimus)

Yhdistyneet kansakunnat (YK)

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman tausta ja tavoite

Erilaiset kriisit ja poikkeusolot kuuluvat erottamana osana järjestäytyneeseen yhteiskuntaelämään. Tämä on nähtävissä esimerkiksi siinä, että Yhdistyneiden kansakuntien olemassaolon aikana merkittävässä osassa maailman valtioista on jossain vaiheessa julistettu yleinen hätätila, jotka ovat valitettavan usein johtaneet myös hälyttäviin ihmisoikeusloukkauksiin.¹ Kriisien tai yhteiskunnallisten poikkeusolojen sääntely onkin, tai sen ainakin tulisi olla, merkittävä valtiosääntöoikeuden alue. Tästä huolimatta poikkeusolojen sääntely on, erityisesti valtiosääntöisellä tasolla, vähäistä ja olemassa oleva sääntely jättää esimerkiksi Suomessa sääntelemättömiä ja tulkinnallisesti epäselviä alueita poikkeusolojen laajuuden ja normaaliolojen demokraattiseen oikeusvaltioon sitouttamisen osalta.² Yhteiskunnallisilla poikkeusoloilla, niin sisäisillä kuin ulkoisillakin, on myös taipumus johtaa toimeenpanovallan vahvistumiseen julkisen vallan muiden osien kustannuksella sekä yleiseen julkisen vallan vahvistumiseen yhteiskunnassa.³ Tämän tutkielman kannalta erityisen merkityksellistä on julkisen vallan voimakkaasta reagoinnista kriisiin seuraava puuttuminen rajustikin perus- ja ihmisoikeuksien tarjoamaan yksilön oikeussuojaan. Tällaisella asenteella perus- ja ihmisoikeuksia kohtaan on syvään juurtunut taustansa, joka perustaa länsimaisessa oikeus- ja valtioteoriassa pitkät perinteet omaavaan ajatukseen lakien vaikenemisesta kriisitilanteissa^{4,5}

Sanotun kaltaista ajatusta lakien vaikenemisesta poikkeusoloissa vastaan puhuu toisaalta se, että ihmisoikeuksilla on modernissa kansainvälisessä yhteisössä keskeinen ja fundamentaalinen rooli.^{6,7} Tämän perus- ja ihmisoikeusajattelun ydin on siinä ajatuksessa, että on olemassa

¹ Hannikainen 1988, s.103. Sekä Oraá 1999, s.413.

² Kts. esim. Cornell – Salminen 2018.

³ Tarkemmin esim. Tuori 1988.

⁴ Tuori 1988, s.1.

⁵ Poikkeusolojen valtiollisesta ja oikeudellisesta taustasta tarkemmin Gross – Ní Aoláin 2006 sekä Iyer 1999.

⁶ Cassese 2005, s.375.

⁷ Vaikkakin ihmisoikeuksista puhuttaessa on hyvä myös muistaa, että kansainvälisen oikeuden ihmisoikeusjärjestelmä on monimutkainen ja järjestäytymätön kokonaisuus, jossa todellisuus ja teoria ei valitettavasti aina kohtaa. (Mansell – Openshaw 2013, s.125.)

yleispäteviä perusarvoja, jotka takaavat ihmisille universaaleja sitovia oikeuksia.⁸ Näihin perusarvoihin liittyy myös ajatus, että näillä yleisesti hyväksytyillä perus- ja ihmisoikeuksilla on erityinen pysyvyys ja loukkaamattomuus.⁹ Toisaalta poikkeusolojen ihmisoikeuksista puhuttaessa ei voida myöskään unohtaa keskeistä kansainvälisen oikeuden periaatetta kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden sitovuudesta. Valtiota sitovan velvoitteen synnyttyä esimerkiksi ratifioinnin tai rajoitetusti allekirjoituksen myötä, valtiolla on velvollisuus sitä noudattaa riippumatta valtionsisäisen oikeuden määräyksistä taikka reaalipoliittisista tarpeista.¹⁰ Yhteiskuntaa kohtaava kriisikään ei voi siis vapauttaa julkista valtaa sen ihmisoikeusvelvoitteista. Ottaen huomioon sen sanotun, että perus- ja ihmisoikeuksien katsotaan ilmaisevan yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjä perusarvoja, ei niistä laaja-alaisesti luopumiselle poikkeusoloissakaan pitäisi edes olla olemassa perusteltua syytä.

Toisaalta poikkeusoloihin reagoiminen sekä niistä normaaliin palaaminen vaativat yleensä ja pääsääntöisesti erityisiä tavanomaisesta poikkeavia toimenpiteitä. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta ei ole myöskään perusteltua, että niiden muodostama järjestelmä on siten jäykkä ja joustamaton, että ne lamauttavat kriisiin vastaamisen ja siten tosiasiallisesti heikentävät perus- ja ihmisoikeussuojaa. Käytännön yhteiskuntaelämän asettamien syiden vuoksi nämä perusarvot eivät siis voikaan olla täysin ehdottomia, eivätkä anna yksilöille absoluuttista suojaa, vaan niitä voidaan joissakin säädetyissä tapauksissa yleisen yhteiskunnan edun vaatimasta syystä myös normaaliaikoina rajoittaa niin kuin myös niistä poikkeusoloissa poiketa¹¹.

Siitä huolimatta, että poikkeusolojen ja niiden yksilön oikeuksille aiheuttamat seuraukset on oikeudellisessa sääntelyssä yleisesti tunnustettu, on niiden sääntely sekä kansallisen ja kansainvälisen oikeuden poikkeusoloja koskeva normisto, kansainvälisiä ja valtiollisia aseellisia konflikteja lukuun ottamatta, hyvinkin vähäistä.¹² Poikkeusolojen kansainvälinen sääntely on myös varsin monimutkaista ja sitä pyritään valitettavasti käytännössä valtioiden toimesta aktiivisesti kiertämään¹³.

⁸ Husa – Pohjolainen 2014, s.138-139. Sekä Jyränki 2000, s.275.

⁹ Husa – Pohjolainen 2014, s.138-139.

¹⁰ Hakapää 2010, s.21.

¹¹ Husa – Pohjolainen 2014, s.138-139.

¹² Kts. esim. Rosas 1988, erityisesti taulukko s.150.

¹³ Rosas 1988, s.151.

Suomessa ihmiset niin kansalaiset kuin muutkin ovat kolmen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän piirissä, eli kansallisen perusoikeusjärjestyksen, Euroopan unionin perusoikeusjärjestelmän sekä kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän.¹⁴ Näistä kansainvälisen oikeuden tason muodostavat ihmisoikeussopimuksilla taatut ihmisoikeudet. Erilaisia ihmisoikeussopimuksia on niin alueellisia kuin globaalejakin, ja ne kattavat erilaisia sopimuksia yleisesti oikeuksia koskevista kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksesta erityisiin yksittäisiä oikeuksia koskeviin kuten joukkotuhonnan vastaiseen yleissopimukseen tai rotusyrjinnän vastaiseen yleissopimukseen¹⁵.

Tämän tutkielman tarkoituksena onkin tarkastella suomalaisen oikeusjärjestyksen poikkeusolosääntelyä sekä perus- ja ihmisoikeuksien suojan alaa poikkeusoloissa ja pyrkiä vastaamaan erityisesti kahteen kysymykseen. Ensinnäkin siihen, miten perusoikeuksia voi suomalaisessa oikeusjärjestyksessä rajoittaa tai niistä poiketa poikkeusoloissa Suomen kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ja toisaalta, mikä on kansallisesti sovellettavien ihmisoikeuksien ja kansallisen oikeuden mukaisten perusoikeuksien vähimmäistaso poikkeusoloissa.

1.2 Tutkielman metodi ja rakenne

Tutkielma on oikeusdogmaattinen ja edustaa siis sellaisena perinteistä oikeustieteellistä tutkimusta eli lainoppia. Aarniolaisen lainopin jaon puitteissa tutkielma edustaa lähinnä käytännöllistä lainoppia.¹⁶ Toki luonnollisesti oikeudellisten tulkintakannanottojen tekeminen sisältää myös systemaattisia piirteitä. Modernin verkostoituvan maailman hengessä on lisäksi pyritty tukemaan aiheen tarkastelua tukeutumalla myös yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen. Perinteisessä oikeudenalojen jaottelussa tutkimus sijoittuu, jo aiemmin todetusti, valtiosääntöoikeuden alaan, joskin perus- ja ihmisoikeuksien ollessa kyseessä on luonnollisesti myös kansainvälinen oikeus merkityksellistä.

On syytä tiedostaa myös se, että tutkielman kirjoittajalla on hyvin vahvasti oikeuspositivistinen näkemys oikeuteen, kun tutkielmassa keskeinen ihmisoikeussääntely

¹⁴ Ojanen – Scheinin 2011a, s.171.

¹⁵ Drzewicki 2004a, s.37.

¹⁶ Aarnio 1997, s. 37.

tunnetusti edustaa luonnonoikeudellisempia argumentteja.¹⁷ Toisaalta myös perinteinen hätätilaoikeus tunnustaa niin aineellisen valtiosääntöoikeuden kuin ulkovaltiosääntöisen hätätilaoikeudenkin olemassaolon.¹⁸ Vaikkei ihmisoikeuksien taikka hätätilaoikeuden ulkovaltiosääntöiset elementit sinänsä mielestäni ole ristiriidassa sen kanssa, että kaikki oikeus yhteiskunnassa on yhteisön säätämää ja siten myös säädettävissä toisin, on tutkielmassa pääosin pidättäydytty sen ajatuksen tunnustamisessa, että moderni länsimainen yhteiskunta ja sen oikeusvaltio rakentuvat ajatukselle universaaleista ihmisoikeuksista, joista ei sanotun oikeusjärjestyksen sisällä sen säilyttäen voida täysimääräisesti luopua.

Kolmesta suomalaisia koskevasta perus- ja ihmisoikeusjärjestelmästä tuorein on Euroopan unionin oikeusjärjestys, joka on rajattu pääosin tutkielman ulkopuolelle. Alkujaan melko merkityksettömät perus- ja ihmisoikeudet ovat saaneet jalansijan eurooppaoikeudessa integraation syventyessä ja unionin kompetenssin laajentuessa uusille oikeuden sekä yhteiskunnan osa-alueille.¹⁹ Nykyistä Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaista eurooppaoikeuden perusoikeussuojaa sovelletaan unionin toimielimissä ja jäsenvaltioiden osalta niiden soveltaessa eurooppaoikeutta.²⁰ Tähän liittyvä kysymys, milloin jäsenvaltio soveltaa unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan ensimmäisen kohdan tarkoittamalla tavalla on, kuten Raitiokin toteaa, osoittautunut käytännössä ongelmalliseksi.²¹ Lisäksi kansallinen turvallisuus ja siihen liittyvät kysymykset yhteiskunnalliset poikkeusolot mukaan lukien ovat perinteisesti kuuluneet jäsenvaltioiden toimivaltaan. Kuitenkin integraatio on tämänkin osalta syventynyt monella tavalla ja eurooppaoikeuden merkitys kasvanut myös näillä yhteiskunnan alueilla. Tämä on toisaalta myös johtanut uusiin, pääosin vastaamattomiin, jännitteisiin kansallisen suvereniteetin ja unionin toimivallan välillä.

Muun muassa näistä edellä mainituista syistä tutkielmassa tehdään siis sanottu raja Euroopan unionin oikeuteen, sillä sen selvittämiseen yleisesti tai edes erityisesti poikkeusolojen poikkeuksien osalta vaatisi ja ansaitsisi oman tutkielmansa. Unionin jäsenyyden muodostama

¹⁷ Näistä esim. Nowak 2004.

¹⁸ Hätätilaoikeuden teoreettisesta taustasta tarkemmin: Tuori 1988, s.1-64. Sekä Iyer 1999.

¹⁹ Raitio 2016, s.315.

²⁰ Raitio 2016, s.329.

²¹ Esimerkiksi kansallisessa lainsäädännössä implementoitavien direktiivien osalta. Samoin kuin kansallisessa toimivallassa olevan kansallisen turvallisuuden vaikuttaessa välillisesti unionin oikeuden alaan sisältyviin kysymyksiin kuten sisämarkkinoiden vapauteen.

aspekti suomalaiselle oikeudelle on kuitenkin erittäin merkittävä osa nykyistä suomalaista oikeutta, joten tutkielmassa viitataan myös Euroopan unionin oikeuteen poikkeusolojen perusoikeuspoikkeuksiin liittyen sekä avataan tässä tarkoituksessa hieman unionin oikeutta. Tämän tutkielman kannalta keskeistä on huomata, ettei perusoikeuskirjaa saa tulkita siten, että se rajoittaisi kansainvälisiä ihmisoikeuksia tai kansallisia perusoikeuksia. Toisin sanoen perusoikeuskirjan antama perusoikeussuoja ei saa alittaa ihmisoikeussopimuksissa tai perustuslaeissa taattua oikeussuojan tasoa²².

Tutkielman lähdeaineistona on käytetty niin primaarista viranomais- ja säädösmateriaalia kuin kotimaista ja kansainvälistä oikeuskirjallisuutta. Ensisijaisissa lähteissä erityinen painoarvo on annettu perusoikeuksista säätävälle perustuslaille ja ihmisoikeuksista säätävälle kansainvälisille ihmisoikeussopimuksille. Niiden tulkinnassa ja tutkielman tutkimuskysymykseen vastaamisessa on tukeuduttu laajalti oikeuskirjallisuuteen, joka on valitettavasti osin melko iäkästä, lähinnä kansallisen tutkimuksen vähäisyyden ja kansainvälisen tutkimuksen terrorismiin liittyviin kysymyksiin keskittymisen vuoksi. Perusoikeuksien käsittelyssä on tarkasteltu myös aiheeseen liittyvä perustuslakivaliokunnan käytäntö. Kansainvälisten ihmisoikeuksien osalta, erityisesti käytännössä laajalti sovellettuun ja tulkittuun Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyen, oikeuskäytännön tarkastelun sekä tulkinnan osalta on pääsääntöisesti tukeuduttu oikeuskirjallisuuteen, joista erityisesti on huomioitava Hongon²³ ja Pellonpään²⁴ kirjoitukset, joissa on laajasti tarkasteltu ja hyödynnetty kansainvälistä oikeuskäytäntöä.

Tutkielman kannalta merkityksellistä on huomata se, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määritelmä ei ole tarkkarajainen ja ihmisoikeussopimusten määräksi voidaan katsoa 20-70 tai jopa yli kaksi sataa.²⁵ Näistä Suomi on liittynyt noin neljäkymmeneen sopimukseen, jotka pääosin ovat Yhdistyneissä kansakunnissa, Euroopan neuvostossa ja kansainvälisessä työjärjestössä ILO:ssa laadittuja yleissopimuksia.²⁶ Tässä tutkielmassa keskitytään näistä tärkeimpiin, jotka Suomen ulkoministeriö on listannut verkkosivuillaan ja jotka kuuluvat tutkielman lähdeaineistoon. Ulkoministeriön listauksessa

²² Raitio 2016, s.327.

²³ Honko 2017.

²⁴ Pellonpää et al. 2018.

²⁵ Hallberg 2011, s.36. Tarkemmin myös Ojanen – Scheinin 2011, s.171.

²⁶ Husa – Pohjolainen 2014, s.138.

keskitytään Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston alaisiin ihmisoikeussopimukseen. Näitä ovat Yhdistyneiden kansakuntien sopimusjärjestelmässä seitsemän ihmisoikeussopimukseksi luokiteltavaa sopimusta ja kuusi niihin liittyvää pöytäkirjaa sekä Euroopan neuvoston järjestelmässä neljä varsinaista ihmisoikeussopimusta.²⁷ Erityisen tärkeitä niin käytännöllisistä syistä kuin niiden huomattavan oikeudellisen asemankin vuoksi ja siten myös tämän tutkielman pääasiallisessa tarkastelussa ovat Euroopan ihmisoikeussopimus ja Yhdistyneiden kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus sekä jossain määrin niiden sosiaalisia oikeuksia käsittelevät rinnakkaissopimukset. Näihin kahteen ihmisoikeussopimukseen viitataan tässä tutkielmassa termillä keskeiset ihmisoikeussopimukset. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että myös Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja sisältää, toki lähinnä periaatteellisia, ihmisoikeusmääräyksiä, jotka vaikuttavat poikkeusolojen ihmisoikeuksiin. Näistä erityisesti peruskirjan sisältämät syrjintäkiellot ovat merkityksellisiä Yhdistyneiden kansakuntien alaisten ihmisoikeussopimusten sisältämien vastaavien syrjintäkieltojen vuoksi²⁸.

Tutkielmassa on pyritty välttämään lyhenteiden käyttöä ja milloin niitä on tarpeettoman toiston välttämiseksi käytetty, on pyritty käyttämään yleisesti käytössä olevia oikeudellisia lyhenteitä. Tutkielmassa käytetyt lyhenteet on listattu tutkielman alussa olevassa listassa. Tutkielmassa on pyritty käyttämään termejä ja erityissanastoa niiden yleisen taikka normaalin oikeudellisen merkityksen mukaisesti. Milloin on toimittu toisin tai termejä on ollut syytä sisällöllisesti tarkentaa aiheen käsittelyn selkeyden vuoksi, on tarkennettu sisältö avattu termejä ensimmäisen kerran käsiteltäessä. Tässä kohtaa on kuitenkin syytä jo huomata se, että kansallisessa lainsäädännössä omaksuttu erottelu perusoikeuksien rajoittamisen ja perusoikeuksista poikkeamisen välillä vastaa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa omaksuttua ja sovellettavaa rajaamisen (*limitation*) ja poikkeamisen (*derogation*) käsitteiden eroa.²⁹ Tämä kahden erilaisen ja eri laajuisen perus- ja ihmisoikeuksiin puuttumisen mekanismin malli on omaksuttu lähtökohdaksi myös tässä tutkielmassa.

Puhuttaessa poikkeamisesta lukijan on myös tärkeää huomata, että kansallinen lainsäätävä on perustuslaissa käyttänyt lainsäädäntöteknisesti ja yleisen selkeydenkin kannalta ongelmallisesti

²⁷ <https://um.fi/yk-n-voimassa-olevat-ihmisoikeussopimukset> ja <https://um.fi/euroopan-neuvoston-voimassa-olevat-ihmisoikeussopimukset>

²⁸ Drzewicki 2004b, s.65-66.

²⁹ Tuori 2011, s.821.

termiä poikkeus kahdessa eri merkityksessä eli toisaalta poikkeuslakeihin sekä toisaalta perusoikeuksiin puuttumiseen poikkeusoloissa viitaten.³⁰ Tässä tutkielmassa poikkeuksilla viitataan perusoikeuksien suojaan puuttumiseen ja milloin on ollut tarpeen viitata lainsäädäntömenettelyyn, on käytetty termiä poikkeuslaki. Lisäksi on huomattava se, että vaikka valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa suositaankin erottelua lainsäätäjän ja perustuslainsäätäjän välillä tutkielmassa viitataan vain lainsäätäjään selkeyden ja erottelun tarpeettomuuden vuoksi.

Tutkielma sisältää kuusi päälukua. Ensimmäisessä eli johdannossa avataan tutkielman taustaa ja rakennetta. Toinen pääluku määrittelee poikkeusolot ja niihin liittyvän suomalaisen lainsäädännön. Kolmannessa tarkastellaan perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamista normaali- ja poikkeusoloissa. Neljännessä pääluvussa keskitytään perus- ja ihmisoikeuksista tehtäviin poikkeuksiin, sekä niiden muodostamaan poikkeusolojen oikeudelliseen kokonaisuuteen Suomen oikeusjärjestyksen kannalta. Viidennessä tarkastellaan yhteenvedonomaaisesti poikkeusoloissa ehdottomia sekä poikettavia perus- ja ihmisoikeuksia, sekä Suomen perustuslain mukaisia perusoikeuksia ja niiden vähimmäissuojaa poikkeusoloissa. Tutkielman viimeisessä pääluvussa aiheen käsittely vedetään yhteen ja tarkastellaan tutkielman tutkimuskysymyksiin saatuja vastauksia. Tutkielman loppuun on liitetty myös taulukko³¹ perusoikeuksista helpottamaan eri oikeuksien poikettavuuden hahmottamista suhteessa keskeisimpien ihmisoikeussopimusten ihmisoikeusvelvoitteisiin.

2 POIKKEUSOLOT JA POIKKEUSOLOLAINSÄÄDÄNTÖ

2.1 Poikkeusolot

2.1.1 Poikkeusolot yhteiskunnallisena ilmiönä

Poikkeusolot ovat nimensä mukaisesti vakavia poikkeamia yhteiskunnan normaalioloista ja tavanomaisista olosuhteista. Poikkeusolot vaikuttavat siten voimakkaasti yhteiskuntaan ja sen osatekijöihin vaikeuttamalla taikka estämällä niiden tavanomaisen toiminnan ja asettamalla

³⁰ Tarkemmin Jyränki 2000, s.295-296.

³¹ Taulukko 1.

niiden olemassaolon uhatuksi. Poikkeusolon, taikka tarkemmin sanottuna kriisin, käsite onkin politiikan tutkimuksessa paljon tutkittu ja vähäisellä konsensuksella varustettu ilmiö.³² Keskeiseksi tekijäksi on kuitenkin katsottu jako normaalitilan ja sen poikkeaman välillä, hätätilan olemassaolo voidaan oikeuttaa vain silloin, kun on olemassa normaalitila³³.

Eräs politiikan tutkimuksen tunnetuimmista kriisiluonnehdinnoista eli Hermannin kriisiluonnehdinta kuitenkin sisältää ne elementit, joista lähestulkoon kaikessa tutkimuksessa on oltu ja ollaan yksimielisiä³⁴:

- 1) *kriisi uhkaa organisaation perusarvoja,*
- 2) *asettaa rajoitetun reaktioajan, sekä*
- 3) *on organisaatiolle odottamaton tai ennakoimaton.*

Viimeisin elementti on kuitenkin jossain määrin kyseenalainen kriisin tekijänä, sillä myös odotettu taikka ennakoitu kriisi voi todellisuudessa syntyessään muodostua yllätykseksi ja kriisiksi. Nämä kriisin peruselementit ovat mukana myös myöhemmin nähtävällä tavalla oikeudellisessa sekä lainsäädännöllisessä kriisin ja poikkeusolon määrittelyssä.

Toisaalta on syytä muistaa, etteivät kaikki kriisit myöskään lähtökohtaisesti tarkoita poikkeusoloja, vaan poikkeusolot ja hätätilan voi nähdä kriisinä, joka ei ole vain vakava, odottamaton ja uhkaava, vaan myös sellainen, että sen ratkaiseminen ja siitä selviäminen vaatii poikkeuksellisia normealeista reagoineista eroavia erityisiä toimenpiteitä.³⁵ Kaikki kriisit eivät tarvitse normaalioloista poikkeavaa vastausta kuten esimerkiksi kerrostalopalo, joka eittämättä on kriisi mutta tuskin siltikään kansallisen tason poikkeusolo. Poikkeusoloilla onkin siten kaksi komponenttia, kriisi ilmiönä ja reaktio siihen³⁶.

Poikkeusolon tarkka määrittäminen on kuitenkin koettu haastavaksi ja oikeudellisesti myös osin turhaksi, sillä käytetyt määritelmät jäisivät pakostakin avoimiksi ja tulkinnanvaraisiksi. Liian tarkka ja muodonmukainen poikkeusolojen määritelmä loisi myös omat haasteensa, sillä joustamattoman poikkeusolon määritelmä ei välttämättä edes toimisi taikka vastaisi käytännön

³² Wiberg 1988, s.195.

³³ Gross 1998, s.440. Kts. poikkeavasta Schmittin näkemyksestä Gross – Ni Aolain 2006, s.162-170.

³⁴ Wiberg 1988, s.197, 203.

³⁵ Honko 2017, s.20-21.

³⁶ Greene 2011, s.1767-1768.

kriisitilanteita.³⁷ Poikkeusoloille onkin usein tyypillistä se, että ne määrittyvät tarkkojen kriteereiden sijasta olosuhteiden synnyttämän konsensuksen kautta. Olosuhteet, syystä taikka syyttä, luovat ympäristön, jossa tyypillisesti toimeenpanovalta päästetään niin sanotusti irti ja normaalit demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluvat rajoitteet toimeenpanovallalle unohdetaan koetun yhteisen edun nimissä.

Kuten johdannossa todettiin, kriisi johtaa poikkeusoloon, jolle on ominaista muun muassa päätöksenteon keskittyminen valtahierarkian huipulle ja päätöksien perustuminen laadultaan virheille alttiimmalle taikka määrältään vähäisemmälle informaatiolle sekä informaation heikommalle käsittelylle kuin normaaleissa olosuhteissa. Poikkeusolo myös vaikuttaa kriisin kokevan yhteisön ryhmäkiinteyteen ja ryhmän toiminnan dynamiikkaan laajemminkin.³⁸ Oikeudellisesti tämä tarkoittaa luontaista taipumusta niin toimeenpanovallan päätöksenteon rajoitteiden kuin niihin kohdistuvan valvonnankin heikentymistä, kuin myös tyypillisesti yksilöille yhteiskunnassa taattujen tai myönnettyjen oikeuksien supistumista ja niihin voimakkaasti kohdistuvia rajoituksia, mihin tämä tutkielma keskittyy.

Uudemmassa oikeuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota myös poikkeusolojen ja normaalitilan rajan hämärtymiseen. Näiden kahden erottaminen on ollut kriisin määrittelyn osatekijä, jolle erityisesti oikeudellisessa sääntelyssä on annettu suuri painoarvo ja merkitys. Tämä on seurausta lähinnä uudella vuosituhannella käydystä niin sanotusta terrorismin vastaisesta sodasta ja sen myötä uudelleen samoin kuin uudella tavalla korostuneesta kansallisesta turvallisuudesta, mikä on johtanut jatkuvan tai pysyvän hätätilan olemassaolon ilmiön syntymiseen tai ainakin sellaisen painavaan mahdollisuuteen, minkä on kirjallisuudessa katsottu asettaneen poikkeusolojen ja kriisin perinteisen määrittelyn paineen alaiseksi. Oikeuskirjallisuudessa tällaisen pysyvän hätätilan syntymisen ja perinteisen normaali-poikkeusjaottelun väistymisen on katsottu vaarantavan modernin ihmisoikeusjärjestelmän viedessään tilanteisiin, joissa kriiseihin tarkoitetuista ja normaaliin palaamiseen pyrkineistä poikkeusvaltuuksista tulee pysyviä ihmisoikeuksia lopullisesti kaventavia mekanismeja.³⁹ Yksi

³⁷ Gross 1998, s.438.

³⁸ Tarkemmin Wiberg 1988, s.208-212.

³⁹ Gross 1998, s.1089-1094. Sekä Greene 2011, s.1766-1767.

syy tällaisen näkemyksen vahvistumiseen on se, että tutkitusti ihmisoikeuksista poikkeaminen kerran nostaa todennäköisyyttä poiketa niistä myöhemmin uudelleen⁴⁰.

Kriisit ja hätätilat ovat myös omiaan vaientamaan kansallista kritiikkiä, joskin tätä vähentää kuluva aika ja kriisin vaikutukset yksilöiden omiin oikeuksiin.⁴¹ Martin Niemöllerin tunnettu runo kuvastaakin suhtautumista poikkeusoloihin ja niistä seuraaviin oikeuksien rajoituksiin, niin kauan kuin ne eivät koske minua, niillä ei ole merkitystä.

2.1.2 Poikkeusolot oikeudellisena ilmiönä

Yleisen hätätilan ja muiden poikkeusolojen määrittelemistä ja niiden olemassaolon toteamista on perinteisesti pidetty poliittisena kysymyksenä.⁴² Tästä huolimatta poikkeusolojen määritteleminen myös oikeudellisesti on merkityksellistä erityisesti siitä syystä, että kriisitilanteissa julkisella vallalla on yleensä oikeus käyttää laajempia toimivaltuuksia ja soveltaa lainsäädäntöä, joka puuttuu yksilöille normaalioloissa kuuluviin oikeuksiin raskaastikin. Tämän perusteena on erityisesti se, että kriisi- ja hätätilat pääsääntöisesti käsittävät väkivaltaa tai sen uhkaa sekä tavanomaisen järjestyksen häiriöitä ja horjumista. Tällaisten tilanteiden takia on katsottu, että poikkeusoloissa yhteisön etu ajaa yksilöiden etujen ja oikeuksien ohi, koska näin viimekädessä taataan myös yksilöiden edun toteutuminen jatkossakin⁴³.

Suomen valtiosäännössä eli käytännössä perustuslain 23 pykälässä poikkeusoloksi säädetään Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys tai muu yleinen hätätila. Aseellisella hyökkäyksellä tarkoitetaan tosiasiallista tapahtumaa, eikä se ole siten sidottu esimerkiksi muodolliseen sodanjulistukseen⁴⁴. Tilapäiset perusoikeuspoikkeamat oikeuttavaksi muuksi yleiseksi hätätilaksi on perustuslain 23 §:n mukaan säädetty sodan lisäksi myös muu sellainen kansakuntaa uhkaava poikkeusolo, joka lain mukaan rinnastuu aseelliseen hyökkäykseen vakavuudeltaan ja seurauksiltaan. Hätätilojen tarkempi määrittely on siis jätetty lainsäätäjän

⁴⁰ Hafner-Burton et. al. 2011, s.675-676.

⁴¹ Hafner-Burton et. al. 2011, s.680-681.

⁴² Burchill 2005, s.113.

⁴³ Schreuer 1982, s.113.

⁴⁴ Toisaalta kansainvälinen oikeus edellyttää muodollisia sota- ja hätätilan julistuksia kuten myöhemmin nähdään.

käsiin ja toteutuu muun muassa puolustustila- ja valmiuslaeissa.⁴⁵ Kansallisessa oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että esimerkiksi poikkeuksellisen laajat luonnonkatastrofit, suuronnettomuudet ja ydinlaskeumat kattaisivat aseelliseen hyökkäykseen rinnastettavat kansakuntaa uhkaavan poikkeusolon määritelmän.⁴⁶ Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että arvioinnissa käytettäviä kriteereitä ovat muun muassa poikkeusolon aiheuttamien vahinkojen ja uhrimäärän suuruus⁴⁷.

Perusoikeusuudistuksen aloittaneen hallituksen esityksen mukaan⁴⁸ 23 pykälän mukainen yleinen hätätila rinnastuu ja sillä tavoiteltiin samaa laajuutta kuin yleisen kansakuntaa uhkaavan hätätilan käsitteillä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklassa sekä KP-sopimuksen neljännessä artiklassa. Samaa yhteneväisyyden vaatimusta ja tavoitetta korostettiin myös 2012 voimaanastuneiden 23 pykälän muutoksien yhteydessä.⁴⁹ Lainsäätäjän on näin ollen perustuslain 23 §:n yleistä hätätilaa määritteleviä lakeja säättäessään tukeuduttava sanottujen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tulkintakäytäntöön, kuin on myös pitkälti tapahtunutkin.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä kansakunnan olemassaoloa uhkaavalle hätätilalle on asetettu neljä perusedellytystä. Niiden mukaan hätätilan tulee ensinnäkin olla jo käsillä (*actual*) tai uhkaamassa välittömästi (*imminent*).⁵⁰ Esimerkkinä voidaan todeta, että laajan luonnonmullistuksen jälkimainingeissa hätätilan oikeutus olisi jo käsillä, kun taas välitön uhka muodostuisi mitä todennäköisimmin sotilaallisesta konfliktista valtion maantieteellisessä läheisyydessä. Yleisesti on kuitenkin katsottu, ettei potentiaalinen uhka eli kansakuntaa uhkaavan poikkeusolon kehittymisen tai syntymisen vaara riitä, mikä tarkoittaa sitä, ettei ehkäisevä hätätila ole kansainvälisen oikeuden mukainen^{51,52}.

⁴⁵ Tuori 2011, s.822.

⁴⁶ Saraviita 2011, s.300.

⁴⁷ PeVM 2/2020 s.3.

⁴⁸ HE 309/1993, s.77.

⁴⁹ HE 60/2010, s.22.

⁵⁰ Tuori 2011, s.822.

⁵¹ Tätä vastaan puhuu toisaalta Britannian Al Qaeda-tapaus (*A and others v. United Kingdom, 2009*), jossa EIT salli 15 artiklan mukaisen poikkeamisen pelkän, ja hyvin teoreettisen, terrorismin uhan nojalla.

⁵² Hannikainen 1988, s.112.

Toisekseen hätätilan vaikutusten ja seurausten tulee koskettaa koko kansakuntaa. Kolmanneksi hätätilan täytyy myös vaarantaa järjestäytynyt yhteiskuntaelämä. On kuitenkin syytä huomata, että koko kansakuntaa koskettavaksi hätätilaksi on oikeuskäytännössä katsottu muun muassa Pohjois-Irlannin kriisi, joka oli pitkälti alueellisesti rajoittunut sanottuun osaan Yhdistyneitä kuningaskuntia, eikä myöskään vaarantanut erityisesti esimerkiksi keskushallinnon olemassaoloa.⁵³ Neljänneksi hätätilan täytyy olla niin poikkeuksellinen, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen eri artiklojen normaalisti mahdollistamat oikeuksien rajoitukset yleisen turvallisuuden ja järjestyksen tai terveydenhuollon ylläpitämiseksi ovat selvästi riittämättömät.⁵⁴

Tuorin mukaan kansainvälisessä oikeuskirjallisuudessa on katsottu kriteerit täyttäväksi yleiseksi hätätilaksi myös sellainen valtioiden välinen vakava kriisi, joka ei ole eskaloitunut aseelliseksi konfliktiksi. Samoin poikkeusoloksi on Tuorin mukaan katsottu valtion sisäinen vakava kriisi kuten sisällissota, poliittisen opposition harjoittama laaja väkivalta tai laaja terroritoiminta.⁵⁵ On myös syytä huomata, että terrorismin voidaan katsoa täyttävän aseellisen hyökkäyksen tunnusmerkistön⁵⁶, jolloin luonnollisesti poikkeamiset perus- ja ihmisoikeuksista ovat laajemmin hyväksyttäviä aseellisen konfliktin muodostaman poikkeusolon vuoksi kuin ne olisivat pelkän sisäisen epäjärjestyksen taikka kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan uhan vuoksi.

Toisin kuin oikeuskirjallisuudessa kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen tulkintaohjeessa on suhtauduttu varauksella siihen, että luonnonkatastrofit tai väkivaltaiset mellakat olisivat sellaisia poikkeusoloja, joilla voisi pätevästi perustella sopimuksen poikkeamisartiklan käyttöä.⁵⁷ Taloudellisen kriisin taikka vakavan taloudellisen häiriön ei ole myöskään lähtökohtaisesti katsottu täyttävän kansakuntaa uhkaavan yleisen hätätilan edellytyksiä ja tunnusmerkistöä.⁵⁸ Taloudellisten kriisien suhteen tulkinnat ovat kuitenkin ristiriitaisia, eikä seurauksiltaan vakavaa ja yleisen hätätilan edellytykset muutoin

⁵³ Ireland v. United Kingdom, 1978.

⁵⁴ Tuori 2011, s.822.

⁵⁵ Tuori 2011, s.822-823.

⁵⁶ Cassese 2005, s.469.

⁵⁷ Human Rights Committee 2001, par. 5.

⁵⁸ Hannikainen 1988, s.116-117.

täyttävää taloudellista kriisiä tulisi pitää vain luonteensa takia olemattomampana poikkeusolona kuin seurauksiltaan vastaavaa ei taloudellista kriisiä.

Perinteisesti oikeudessa ja oikeuskirjallisuudessa poikkeusolojen tai tarkemmin sanottuna niiden aiheuttamien hätätilojen on katsottu muodostavan normaaliolojen kanssa dualistisen joko-tai -mallin, jossa poikkeusolo tai hätätila joko on olemassa taikka ollaan normaalioloissa.⁵⁹ Tällaiseen ajattelutapaan perustuvat ja tukeutuvat keskeisten ihmisoikeussopimusten poikkeusartiklat, sekä erityisesti niiden kritiikki kuten näkemys pysyvistä hätätilasta. Suomalainen poikkeusololainsäädäntö perustuu samaan dualistiseen poikkeusolojen malliin mutta korostaa lisäksi, nähdäkseni realistisemmin ja aineellisesti pitävämmin, näkemystä, jossa erityisesti materiaaliset poikkeusolot ja siten myös niiden aiheuttamat oikeudelliset poikkeusolot nähdään skaalana⁶⁰.

2.2 Poikkeusololainsäädäntö

2.2.1 Poikkeusololainsäädännön perusteet

Lainsäädäntö varautuu luonnollisesti myös poikkeusoloihin. Eräs modernin yhteiskunnan piirteistä on kuitenkin se, ettei normaali-, häiriö-, tai poikkeustilanteita pystytä enää välttämättä selkeästi erottamaan toisistaan, vaan ne sulautuvat toisiinsa alati muuttuviksi ja yhteiskuntaan vaikuttaviksi olosuhteiksi.⁶¹ Tämän takia on syytä huomata, että vaikka keskeisimmät ja perusoikeusvaikutuksiltaan pisimmälle menevät poikkeusolojen normit löytyvät kriisilainsäädännöstä eli valmius- ja puolustustilalaeista, on kriiseihin varautumista ja niihin reagoimista sääteleviä säädöksiä myös muissa laeissa kuten esimerkiksi pelastuslaissa, tartuntatautilaissa taikka aluevalvontalaissa.

Normaaliolojen lainsäädäntö ja kriisilainsäädäntö eivät ole siten lainsäädännössä selkeästi erotettavia kokonaisuuksia vaan lomittuvat käytännössä toisiinsa ja muodostavat normaaliolojen säädöksistä häiriötilanteiden säädöksiä kautta poikkeusolojen säädöksiin kulkevan liukuvan skaalan.⁶² Modernien poikkeusolojen luonteen lisäksi tähän vaikuttaa

⁵⁹ Greene 2011, s.1764-1766.

⁶⁰ Suomalaisesta poikkeusolosäätelystä yleisesti kts. Heikkonen et al. 2018.

⁶¹ Aine et al. 2011, s.31. Sekä Buure-Hägglund 2002, s.3.

⁶² Aine et al. 2011, s.6-7.

myös nykyaikaisessa valmiusajattelussa oleva lähtökohta siitä, että julkinen valta toimii ja ylimmät valtioelimet voivat tehdä päätöksiä poikkeusoloissakin toisin sanoen eduskuntatyöskentely jatkuu ja yksittäiseen poikkeusoloon räätälöidyn lainsäädännön antaminen on mahdollista sekä tavoiteltuakin. Varsinaisten kriisisäännösten eli häiriö- ja poikkeusolojen sääntelyn lisäksi kriisilainsäädännön merkittävän osan muodostavatkin lainsäädäntöön sisällytetyt varautumis- ja toimivaltuussäännökset toisin sanoen säännökset kriisitilanteisiin varautumisesta ennakkollisilla suunnitelmilla ja harjoituksilla sekä eri viranomaisten toimivaltuuksien määrittelemisestä erilaisissa tilanteissa⁶³.

Varsinaisista kriisilaeista valmiuslain kattamat poikkeusolot voidaan jakaa sotilaallisiin ja muihin poikkeusoloihin.⁶⁴ Jaottelu vastaa sinänsä yleistä kansainvälisen ja kansallisen hätätilan määritelmän sisältämää jaottelua, mutta sillä on erityistä merkitystä sen kannalta, että useiden valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisala on rajattu ainoastaan tietyn tyyppisten poikkeusolojen hoitamiseen.⁶⁵ Toisaalta puolustustilalaki koskee vain aseellisen hyökkäyksen muodostamaa poikkeusoloa ja antaa valtuuksia vain sellaisen torjumiseen.

Tärkeää on myös huomata se, että valmiuslaki soveltuu kolmannen pykälän ensimmäisen ja toisen kohdan mukaan myös sotilaalliseen konfliktiin taikka sellaisen uhkaan ja antaa toimivaltuuksia niiden hoitamiseen, jolloin sotilaallisessa poikkeusolossa tulevat sovellettavaksi niin valmiuslaki kuin puolustustilalakikin. Puolustustilalaissa onkin säädetty siitä, että sen mukaisia toimivaltuuksia voidaan säätää sovellettaviksi vain siltä osin kuin se on välttämätöntä lain tarkoituksen saavuttamiseksi tilanteessa, jossa valmiuslaissa säädetty toimivaltuudet eivät siihen riitä.

Poikkeusolojen sääntelyn kannalta erityisen keskeinen säännös on myös perustuslain 23 pykälä, jossa säädetään poikkeusolojen perusmääritelmän lisäksi mahdollisuudesta perusoikeuksista poikkeusoloista tehtäviin poikkeuksiin, ja josta syvemmin myöhemmin. Tässä yhteydessä on kuitenkin hyvä todeta, että pykälä ja sen kansainvälisoikeudelliset kytkennät ovat hyvin merkityksellisiä muun muassa poikkeusolojen määrittelemiseksi

⁶³ Aine et al. 2011, s.7. Tarkemmin Buure-Hägglund 2002, s.205-222.

⁶⁴ Aine et al. 2011, s.132.

⁶⁵ Aine et al. 2011, s.132-133.

suomalaisessa oikeusjärjestyksessä ja toisaalta poikkeusolojen toimivaltuuksien rajojen muodostamisessa.

Myös Suomen jäsenyys Euroopan unionissa vaikuttaa kriisilainsäädäntöön. Lähtökohtaisesti poikkeusolojen lainsäädäntö on kansallista, eikä Euroopan unionilla ole omaa kriisilainsäädäntöä. Sen perussopimukset kuitenkin tunnustavat mahdollisuuden, että jäsenvaltio voi joutua puolustautumaan tai tukahduttamaan sisäisiä levottomuuksia ja ryhtymään tällöin poikkeuksellisiin toimenpiteisiin, jotka vaikuttavat unionin oikeuden säatelemillä alueilla, erityisesti yhteismarkkinoiden toimintaan. Tällaisille toimille on kuitenkin perussopimuksissa asetettu edellytys muiden jäsenmaiden etujen huomioonottamisesta ja olettamus jäsenvaltioiden ennakollisista neuvotteluista yhteisien yhteismarkkinahäiriöt minimoivien sääntöjen luomiseksi⁶⁶.

Jäsenvaltioiden kiinnostus yhteisten poikkeusolojen säännösten luomiseen on ollut kuitenkin vähäistä, vaikka sellaista onkin luotu, johtuen lähinnä siitä, että useimmat unionin jäsenmaat ovat myös Naton jäseniä ja hoitavat kriisivalmiutensa sekä huoltovarmuutensa Nato-järjestelmän puitteissa. Merkityksetöntä ei ole myöskään se, että Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat tietoisia siitä, että kriisitilanteissa valtioilla on taipumus toimia itsekkäästi oman etunsa ehdoilla, eikä sen estämiseksi ole valtioiden toimesta haluttu luoda muodollisia sääntöjä⁶⁷.

2.2.2 Valmiuslaki

Valmiuslaki on säädetty poikkeusoloja ja niihin varautumista varten, kuten sen toisessa pykälässä lain soveltamisalaksi määritellään. Poikkeusolojen lainsäädäntöön liittyy keskeisesti kriisien yleinen periaate normaaliuteen pyrkimisestä ja palaamisesta, mikä ajatus on sisällytetty myös valmiuslakiin. Valmiuslain säädettyinä tarkoituksena onkin sen ensimmäisen pykälän mukaan poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Nykyistä valmiuslakia on sovellettu vuoteen 2020

⁶⁶ Buure-Hägglund 2002, s.23.

⁶⁷ Buure-Hägglund 2002, s.24.

mennessä vain kerran⁶⁸ ja edellisen kerran vastaavaa lainsäädäntöä on sovellettu Suomen vuosina 1939-45 käymien sotien aikana.

Valmiuslaki sisältää useita toimivaltuuksien käyttöperiaatteita, joista on säädetty lain neljännessä pykälässä. Normaalien toimivaltuuksien ensisijaisuuden periaatteen mukaan valmiuslaki voidaan ottaa käyttöön ja sen antamia toimivaltuuksia soveltaa vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Välttämättömyysperiaatteen mukaan viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä valmiuslain ensimmäisessä pykälässä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusperiaatteesta seuraa, että näiden toimenpiteiden ja käyttöön otettujen toimivaltuuksien tulee olla luonteeltaan oikeanlaisia valmiuslain tarkoituksen ja säädetyn tavoitteen saavuttamiseksi. Nimensä mukaisesti suhteellisuusperiaate tarkoittaa sitä, että toimivaltuuksien käyttö on oikeassa suhteessa käsillä olevaan poikkeusoloon ja sen vakavuuteen, eivätkä ne ole aiheettoman pitkälle meneviä. Suhteellisuusperiaatteen arvioinnissa on annettu merkitystä esimerkiksi valmiuslain soveltamisen ajalliselle pituudelle.⁶⁹ Viimeiseksi vähäisimmän haitan periaatteella pyritään varmistamaan se, että välttämättömiksi katsotuista toimivaltuuksista ja toimenpiteistä valitaan se, joka rajoittaa yksilöiden (perus)oikeuksia vähiten poikkeusolon vakavuus huomioon luonnollisesti ottaen.⁷⁰

Valmiuslaki myös määrittelee ne poikkeusolot, joissa se on sovellettavissa. Valmiuslain kolmannessa pykälässä on lain tarkoittamaksi poikkeusoloksi määritelty Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila; Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista; väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat, toisin sanoen vakava taloudellinen kriisi; erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti, minkä arvioinnissa

⁶⁸ VNA 125/2020.

⁶⁹ PeVM 2/2020, s.5.

⁷⁰ Aine et al., s.136-137.

on otettava huomioon muun muassa aiheutuvien vahinkojen ja taudista johtuva uhriluvun suuruus⁷¹.

Valmiuslain viidennessä pykälässä säädetään myös vaatimus siitä, että lakia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä⁷². Samassa pykälässä säädetään myös eräiden lain sisältämien toimivaltuuksien käyttämisen johtavan Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaisten hätätilasta johtuvien ja niiden poikkeamisartikloiden vaatimien ilmoitusten tekemiseen asianomaisten sopimusten tallettajana toimiville Euroopan neuvoston ja Yhdistyneiden kansakuntien pääsihteereille. Tämä on myöhemmin nähtävällä tavalla myös vaatimus poikkeavien toimenpiteiden kansainvälisen oikeuden mukaisuudelle.

Valmiuslain käsittelyn yhteydessä on syytä myös nostaa esille tämän tutkielman kannalta merkityksellinen muutos, joka vuoden 2011 valmiuslakiin tehtiin edeltäjäänsä nähden. Aiemmassa vuodelta 1991 olleessa valmiuslaissa esitettiin selvästi luettelona ne perus- ja ihmisoikeudet, joihin sen toimivaltuuksien nojalla ei voinut kohdistaa rajoituksia tai poikkeamia. Nämä luettelon oikeudet käsittivät kansainvälisen oikeuden mukaan ehdottomat ihmisoikeudet. Uudessa valmiuslaissa näistä säännöksistä kuitenkin luovuttiin. Hallituksen esityksen mukaan⁷³ uuteen valmiuslakiin ei katsottu tarpeelliseksi ottaa voimassa olleen lain kaltaista erillistä lukua periaatteista, joista myös ehdottomat oikeudet olisivat ilmenneet. Hallituksen esityksen mukaan uudessa valmiuslaissa säädettäisiin kuitenkin edelleen välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteesta sekä kansainvälisten velvoitteiden noudattamisen vaatimuksesta. Syyksi muuttuneeseen kirjoitustapaan katsottiin ennen muuta se, että perustuslain nähtiin sisältävän kattavat säännökset perusoikeuksien suojasta. Näin ehdottomina pidettävien perusoikeuksien luuttelemista valmiuslaissa ei pidetty perusteltuna, sillä sekä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin että niihin edellytyksiin, joiden perusteella voidaan väliaikaisesti poiketa perusoikeuksista, sisältyy perustuslaissa vaatimus Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kunnioittamisesta. Valmiuslain esityksen mukaan ihmisoikeussopimukseen sisältyvät määräykset ehdottomista oikeuksista tulisivat

⁷¹ PeVM 2/2020, s.3.

⁷² Vrt. PL 23§.

⁷³ HE 3/2008, s.26.

otetuiksi huomioon tätä kautta. Uudessa valmiuslaissa on siis siirrytty abstraktimpaan sääntelyyn, josta ei vanhan lain tavoin suoraan ilmene Suomen kansainvälisten velvoitteiden asettamia vähimmäisrajoja valmiuslain kattamille poikkeusolojen perusoikeuspoikkeuksille.

Kuten todettua valmiuslakia on sovellettu tähän mennessä vain kerran. Tultuaan sovelletuksi valmiuslaki ei nähdäkseni kaikilta osiltaan osoittautunut toimivaksi. Eräiltä osiltaan valmiuslaki osoittautui jopa jäykäksi. Esimerkiksi valmiuslain käyttöönottoasetuksen ja soveltamisasetuksien antaminen eduskunnan käsiteltäväksi samanaikaisesti katsottiin ongelmalliseksi.⁷⁴ Tämä siitä huolimatta, että yleisesti voisi pitää järkevänä arvioida, onko peruste erityisiin toimivaltuuksiin olemassa ja mikä niiden laajuus on, samanaikaisesti. Toisaalta myöskin valmiuslaissa omaksuttu ratkaisu, jossa jokainen käyttöönotettava pykälä toimivaltuuksineen on erikseen otettava asetuksella sovellettavaksi, osoittautui hankalaksi. Valtioneuvoston annettua terveydenhuollon henkilökuntaa koskevan valmiuslain 95 pykälän toisen momentin soveltamisasetuksen, perustuslakivaliokunta katsoi, että sen olisi tullut antaa erikseen päätös myös valmiuslain asiaan liittyvien työsuojelu- ja oikeusturvatakeiden soveltamisesta, jotta niitä olisi voinut soveltaa.⁷⁵

2.2.3 Puolustustilalaki

Valmiuslain ohella toinen varsinainen poikkeusolojen laki on puolustustilalaki, jota nimensä mukaisesti sovelletaan sotilaallisissa poikkeusoloissa. Lain ensimmäisen pykälän mukaan sen tarkoituksena on Suomen valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi tehostaa valtakunnan puolustusta ja lujittaa kansallista turvallisuutta saattamalla voimaan puolustustila Suomeen kohdistuvan sodan aikana. Puolustustilalaki on ensimmäisen pykälän mukaan sovellettavissa myös yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa sisäisissä, väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys. Puolustustilalaki koskee siis niin ulkoista aseellista konfliktia kuin sisäistä aseelliseen konfliktiin rinnastuvaa tilannetta esimerkiksi vastaavaa tapahtumien sarjaa kuin keväällä 1918.

Puolustustilalaille kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksiin voidaan kohdistaa sellaisia rajoituksia, jotka tarkoittavat keskeisten ihmisoikeussopimusten määräyksistä poikkeamista.

⁷⁴ PeVM 4/2020, s.2.

⁷⁵ PeVM 2/2020, s.5.

Tämän vuoksi poikkeustilalain toisen pykälän mukaan puolustustilan voimaan saattamisesta ja sen lakkaamisesta on ilmoitettava kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen sopimusvaltioille Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerin välityksellä sillä tavoin kuin sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa määrätään, samoin on Euroopan neuvoston pääsihteerin pidettävä tietoisena puolustustilan voimaan saattamisesta ja myöhemmästä lakkaamisesta sillä tavoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan 3 kappaleessa määrätään.

Kuten valmiuslaissakin puolustustilalaissa säädetään, että sitä sovellettaessa on noudatettava niitä Suomen lain soveltamisalan rajoituksia, jotka johtuvat Suomea velvoittavista kansainvälisistä sopimuksista tai kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustetuista säännöistä. Toisaalta puolustustilalaissa säädetään nimenomaisesti myös syrjintäkiellosta, jonka mukaan puolustustilalain nojalla ei kenenkään perustuslaissa turvattuja tai muitakaan oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin sen tarkoituksen saavuttamiseksi on välttämätöntä eikä lakia sovellettaessa ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

3 PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN RAJOITTAMINEN

3.1 Rajoittaminen normaalioloissa

3.1.1 Perusoikeudet

Kansallisesti Suomen valtiosäännön perusoikeusjärjestelmässä tapahtuvasta perusoikeuksien rajoittamisesta on laajasti ja perusteellisesti kirjoittanut Veli-Pekka Viljanen.⁷⁶ Näinpä seuraavassa pyritäänkin välttämään turhaa toistoa ja vain esitellään perusoikeuksien rajoittamisen yleiset perusteet erityisesti niiltä osin kuin niillä on merkitystä tarkastellessa perusoikeuksien rajoittamista poikkeusoloissa.

⁷⁶ Viljanen 2001 ja 2011.

Perusoikeuksien toteutumisen kannalta on katsottu tarpeelliseksi mahdollistaa käytännön olosuhteiden vaatima jousto niiden takaamiin oikeuksiin. Esimerkiksi Jyrängin mukaan perusoikeudet eivät yleisesti voi olla ehdottomia siten, että ne kaikissa oloissa ja koko laajuudessaan olisivat rajoittamattomia.⁷⁷ Useissa perusoikeussäännöksissä onkin varaus, jonka mukaan perusoikeudesta voidaan tehdä rajauksia ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”. Yleisesti on kuitenkin katsottu, ettei lakivarauksella kuitenkaan voida puuttua perusoikeuden ydinsisältöön.⁷⁸ Lakivarauksen olemassaolo ei ole myöskään ehdoton vaatimus perusoikeuksien rajoittamiseksi, vaan muiden perusoikeuksien toteutuminen voi vaatia toisen perusoikeuden tosiasiallista rajoittumista eli tapahtuu niin sanottu perusoikeuskollisio.⁷⁹ Näin ollen niin perus- kuin ihmisoikeuksien sisältö ja ulottuvuus riippuvat voimakkaasti niistä määräävien artikloiden sekä pykälien rajoituslausekkeista ja erityisesti niiden tulkinnasta⁸⁰.

Keskeistä perusoikeuksien rajoittamisessa on niiden tulkinta, joka pääsääntöisesti tapahtuu perusoikeuspunninnalla.⁸¹ Tämä perusoikeuspunninta korostaa perusoikeuksien periaatevaikutusta, perusoikeudet ovat optimointikäskyjä eivät ehdottomia normeja.⁸² Punninnan tarkoituksena on pyrkiä ratkaisuun, joka turvaisi parhaiten eri tilanteessa kilpailevien perusoikeuksien toteutumisen. Perusoikeuksien rajoittamisessa on otettava huomioon myös se, että perusoikeuteen tehtävä rajoitus ei voi olla välttämätön ja oikeudellisesti perusteltavissa, jos sillä ei edes teoriassa voida saavuttaa rajoittamisen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta⁸³.

Perusoikeuksien rajoittamisessa keskeisessä asemassa ovat, perustuslakivaliokunnassa muotoillut⁸⁴, rajoitusten arvioinnissa käytettävän yleisen testin vaatimukset. Nämä perusoikeusrajoitusten yleiset edellytykset ovat⁸⁵:

⁷⁷ Jyränki 2000, s.291.

⁷⁸ Hallberg 2011, s.56.

⁷⁹ Viljanen 2001, s.12.

⁸⁰ Pellonpää et al. 2018, s.349.

⁸¹ Tämä perusoikeuspunninta ei ole yksi selitteinen ja esimerkiksi perusoikeuksien sisäinen etusijajärjestys tai tulkintaopin argumentatiivinen arvo on jännitteinen. (Raitio 2017, s.121-125.)

⁸² Viljanen 2011, s.139.

⁸³ PeVM 2/2020, s.5.

⁸⁴ Esim. PeVM 25/1994, s.4-5.

⁸⁵ Viljanen 2011, s.146.

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

Lainsäätäjän mahdollisuutta perusoikeuksien rajoittamiseen on yleisten rajoitusperusteiden lisäksi säännelty lähinnä rajoittavasti perusoikeussäännösten sisältämällä lakivarauksilla. Erityisesti niin sanotut kvalifioidut eli yksilöidyt lakivaraukset, jotka sisältävät lainsäätäjän rajoitusvaltuuden lisäksi tälle asetettuja harkintavaltaa rajoittavia kriteereitä, asettavat lainsäätäjälle tiukemmat raamit perusoikeusrajoitusten säätämiseen kuin ilman yksilöityä lakivarausta sisältävissä perusoikeussäännöksissä on.⁸⁶ Esimerkiksi perustuslain 15 pykälän omaisuudensuojasäännös sisältää tällaisen kvalifioidun lakivarauksen, jossa omaisuuden pakkolunastamisen hyväksyttävä rajoitus omaisuudensuojaan kytketään yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimukseen.

Näillä lakivarausten sisältämällä lainsäätäjän toimivallan rajoituksilla on erityistä merkitystä perusoikeuksien rajoittamiselle silloin kun tavoiteltu ja sinänsä perusteltu rajoittaminen ei täytä lakivarauksen asettamia erityisiä vaatimuksia.⁸⁷ Esimerkiksi perustuslain 12 pykälän sananvapaussäännös mahdollistaa lakivarauksellaan vain lasten suojelemiseksi tehtävät kuvaohjelmiin kohdistuvat välttämättömät rajoitukset. Sananvapausperusoikeus ei siis mahdollista esimerkiksi siveellisyysyihin vetoamista rajoitusperusteena, vaikka esimerkiksi

⁸⁶ Viljanen 2011, s.166-167.

⁸⁷ Viljanen 2011, s.165.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen sananvapausartikla sen mahdollistaisikin sananvapauden rajoittamisperusteena.

Tutkielman kannalta on merkityksellistä huomioida myös se, oikeuskirjallisuudessa esitetty näkemys, että perusoikeuksien kytköksestä ihmisoikeuksiin huolimatta, perusoikeuksien rajoittamisperusteet ovat ihmisoikeuksien rajoittamisperusteista erillisiä. Perusoikeuksien rajoittamisperusteiden tulee siis olla palautettavissa johonkin ihmisoikeusmääräykseen ja ihmisoikeuden rajoitusperusteen olemassaolo on välttämätöntä perusoikeuden rajoittamiseksi. Perusoikeus voi kuitenkin asettaa tiukemmat rajoitusehdot.⁸⁸ Kysymys onkin tällöin lähinnä siitä voiko lainsäätäjä poikkeusoloissa mennä asettamansa tiukemman rajoituskriteeristön alapuolelle, jos ihmisoikeudet sallivat laajemman rajoittamisen. Nähdäkseni lainsäätäjä voi halutessaan näin toimia, joko ensisijaisesti käyttämällä perustuslain 23 pykälän mahdollistamaa poikkeamista taikka viimekätisesti perusoikeuksia rajoittamalla säätämällä poikkeuslain.

3.1.2 Ihmisoikeudet

Keskeisimmät kansainväliset ihmisoikeussopimukset on saatettu voimaan Suomen oikeusjärjestyksessä lailla, ei siis esimerkiksi perustuslain muutoksin, ja huomionarvoista on, että laaja-alaisimmat niistä kattavat sisällöltään pääosin samat oikeudet ja alan kuin perustuslain perusoikeudet.⁸⁹ Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa taattujen ihmisoikeuksien rajoittamisessa kansallisessa lainsäädännössä keskeistä on sen huomioon ottaminen, ettei kansainvälisistä velvoitteista voi poiketa kansainvälisen oikeuden puitteissa edes kansallista perustuslainsäätämistä käyttämällä ja rajoituksia perustuslakiin ottamalla.⁹⁰ Pääsääntöisesti ihmisoikeussopimuksien sisältämät rajoitukset toimivat joko niin että ihmisoikeuden käsittävässä artiklassa on rajoituslauseke tai niin että oikeus on muotoiltu käytännössä rajoittamisen jossain määrin mahdollistavasti tavoitteen muotoon.⁹¹ Esimerkiksi Suomen perustuslain tavoin merkittävä osa Euroopan ihmisoikeussopimuksen takaamista ihmisoikeuksista sisältävät rajoituslausekkeita ja artiklat ovatkin laadittu niin, että ensimmäinen

⁸⁸ Viljanen 2001, s.192-193.

⁸⁹ Jyränki 2000, s.75.

⁹⁰ Jyränki 2000, s.74.

⁹¹ Ensimmäinen on tyypillistä KP-oikeuksille, jälkimmäinen sosiaali- ja kollektiivioikeuksille.

kappale ilmaisee lyhyesti turvatu oikeuden toisen kappaleen taas määritellesä mahdollisen rajoittamisen perusteet ja edellytykset⁹².

Suomalaisen oikeusjärjestyksen kannalta erityisen keskeisessä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa rajoituslausekkeiden yleisiä edellytyksiä ovat ensinnäkin vaatimus lailla säätämisestä.⁹³ Tällä on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa tarkoitettu myös tavanomaista oikeutta, kunhan vaatimukset säännöksen riittävästä saatavuudesta eli julkisuudesta ja täsmällisyydestä siis kohtuullisesta mahdollisuudesta tietää menettelynsä seuraukset ja oikeudellinen sääntely täytyvät.⁹⁴ Toisekseen oikeuden rajoituksen tulee perustua rajoituslausekkeessa ilmaistuun hyväksyttävään päämäärään, jollaiseksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa on katsottu esimerkiksi ”kansallinen ja yleinen turvallisuus”, ”maan taloudellinen hyvinvointi”, ”epäjärjestyksen ja rikollisuuden estäminen”, ”terveyden ja moraalien suojaaminen” sekä ”muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaaminen”. Sallittujen rajoitusperusteiden luettelot ovat tyhjentäviä ja niitä tulisi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön mukaan tulkita ahtaasti. Käytännössä tuomioistuin on tarkastellessaan valtion toiminnan tai lainsäädännön rajoitusedellytysten mukaisuutta kuitenkin antanut valtioille laajan liikkumatilan oikeuksien rajoittamisessa.⁹⁵ Kolmanneksena rajoitusten tulee olla välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa ja perustua pakottavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Rajoitusten tulee olla myös oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään.

Oikeuksia rajoittaessaan valtioilla on kuitenkin niin sanottu harkintamarginaali⁹⁶. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan valtion ei tarvitse näyttää rajoitusten olleen tosiasiasa välttämättömiä, vaan että sillä on ollut perusteltua aihetta uskoa rajoitusten välttämättömyyteen.⁹⁷ Harkintamarginaalin laajuus riippuu rajoitusten kohteesta, eli ihmisoikeuksien ydinalueelle mennessä se on pienempi kuin niiden raja-alueilla. Toisaalta

⁹² Pellonpää et al. 2018, s.349. Sekä Harris et al. 2014, s.10.

⁹³ Lähinnä lingvistikisistä syistä johtuva lain (law, loi) merkityksen tulkinta on tärkein ero EIS:n ja PL:n välillä, myös asetus tai vakiintunut oikeuskäytäntö olisi EIS:n valossa laki, mutta PL edellyttää säädettyä eduskuntalakia. (Pellonpää et al. 2018, s.350-351.)

⁹⁴ Pellonpää et al. 2018, s.349-351. Sekä Honko 2017, s.28.

⁹⁵ Pellonpää et al. 2018, s.355-356. Sekä Harris et al. 2014, s.11-14.

⁹⁶ Harkintamarginaalista tarkemmin, erityisesti EIS 15 artiklan suhteen, kts. Gross – Ní Aoláin 2001.

⁹⁷ Pellonpää et al. 2018, s.357.

harkintamarginaali on laajempi myös silloin, kun rajoitusperuste on valtioille keskeinen intressi kuten ulkoinen ja sisäinen turvallisuus tai valtiojärjestys⁹⁸.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamien ihmisoikeuksien rajoittamisessa tulee ottaa myös huomioon sisällöltään rajoitusperusteiden kanssa osittain päällekkäisen oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen rajoituksissa.⁹⁹ Sanottu eurooppalaiselle ihmisoikeusjärjestelmälle keskeinen periaate sisältää Euroopan neuvoston mukaan lainmukaisuuden vaatimuksen, oikeusvarmuuden ja mielivaltaisen toiminnan kiellon, oikeuden oikeussuojakeinoihin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, ihmisoikeuksien kunnioittamisen, sekä periaatteet syrjimättömyydestä ja yhdenvertaisuudesta lain edessä.¹⁰⁰ Oikeusvarmuudelle ja sen osatekijöille on oikeuskäytännössä annettu keskeistä merkitystä arvioitaessa sopimuksen takaamien oikeuksien rajoittamista ja myöhemmin nähtävällä tavalla myös niistä poikettaessa.

Myös useat kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen takaamat oikeudet sisältävät rajoituslausekkeita. Määritelmien jättäminen avoimeksi ja valtioille laajan harkintavallan takaavien rajoituslausekkeiden tavoitteena on luonnollisesti ollut sitouttaa mahdollisimman suuri osa kansainvälisen yhteisön ihmisoikeuspolitiikoissaan heterogeenisistä valtioista yleissopimukseen.¹⁰¹ Kansallisten perusoikeuksien lailla yleissopimuksen rajoituslausekkeet valtuuttavat valtiot rajoittamaan sopimuksen takaamia oikeuksia artikloissa tyhjentävästi todettujen hyväksyttävien perusteiden nojalla. Sopimuksen mukaisten rajoitteiden tulee olla myös syrjimättömiä sekä oikeasuhteisia rajoitteiden ja ihmisoikeuksien toteutumisen välillä.¹⁰² Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kohdalla oikeuksia takaavat artiklat ja niiden rajoittaminen toimii hieman eri tavalla. TSS-sopimuksen takaamat oikeudet ovat luonteeltaan tavoitteellisia ja asettavat valtioille velvoitteen pyrkiä niitä kohti toisin sanoen suurempaan sosiaaliseen hyvinvointiin, eivätkä ole samalla tavoin välittömästi sovellettavissa kuin vapausoikeudet.¹⁰³ Sopimus ei sisälläkään samankaltaisia rajoituslausekkeita kuin KP-sopimus.

⁹⁸ Pellonpää et al. 2018, s.358. Sekä Harris et al. 2014, s.13.

⁹⁹ Honko 2017, s.15.

¹⁰⁰ Honko 2017, s.15.

¹⁰¹ Novak 2004, s.89.

¹⁰² Novak 2004, s.90-91.

¹⁰³ Craven 2004, s.101-102.

Yleisesti ottaen niiden ihmisoikeussopimusten, jotka sisältävät rajoitusmahdollisuuksia, erityisesti keskeisten Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen, rajoitusmekanismit eivät eroa teknisesti suuresti Suomessa kansallisesti omaksutusta perusoikeuksien rajoittamisen järjestelmästä ja periaatteista. Mikä on tietysti ymmärrettävää, kansallisen lainsäätäjän pyrkiessä harmoniaan kansainvälisen oikeuden kanssa ja ottaessa mallia siitä. Toisaalta niidenkään kansainvälisten sopimusten, jotka eivät sisällä erityisiä rajoituslausekkeita, rajoittaminen ei ole kansallisesti täysin mahdotonta. Näiden sopimuksien takaamat oikeudet ovat usein tavoitteita, joihin valtion tulee taloutensa ja yhteiskunnallisten olojensa tarjoamien mahdollisuuksien puitteissa pyrkiä vilpittömässä mielessä. Ja kukaan tuskin voi kuvitella poikkeusoloja selkeämpää tilannetta, jossa valtion mahdollisuudet ihmisoikeuksien ideaaliseen toteuttamiseen olisi uhattuna.

3.2 Rajoittaminen poikkeusoloissa

3.2.1 Perusoikeudet

Pääsääntöisesti se mikä on mahdollista normaaliolosuhteissa, on mahdollista myös poikkeusoloissa. Näin ollen perusoikeuksia voidaan luonnollisesti rajoittaa myös poikkeusoloissa. Poikkeusoloissa perusoikeuksien rajoittaminen lienee kuitenkin mahdollista normaaliolojen rajoittamista laajemmin, onhan silloin mahdollista myös kokonaan poiketa sanotuista perusoikeuksista. Kun perusoikeuksien rajoittamista on pidettävä eri oikeudellisena mekanismina kuin perusoikeuksista poikkeamista¹⁰⁴ ja kun rajoittaminen on nähtävä kevyempänä tai pienempänä perusoikeuksiin puuttumisena kuin niistä poikkeamista, on tämä perusteltua. Tästä nähdäkseni myös seuraa se, että poikkeusolojen perusoikeusrajoitukset ovat ja niiden on oltava perusoikeuspoikkeamien tavoin tilapäisiä, jos ne menevät pidemmälle kuin normaalioloissa olisi mahdollista. Lakivaraukset sisältävissä perusoikeuksissa lakivarauksia laajempi poikkeusolojen rajoittaminen ei ole kuitenkaan mahdollista, vaan perusoikeuksien suojaan puuttuminen vaatii perustuslain 23 pykälän mukaisen poikkeamisen. Sinänsä myös poikkeuslakimenettelyn kautta tapahtuva perusoikeussuojan rajoittaminen on mahdollista, mutta tätä tulee valtiosääntöoikeudessa omaksutun kannan vuoksi pääsääntöisesti välttää.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Kuten on ihmisoikeuksienkin osalta, kts esim. Human Rights Committee 2001, par. 4. ja Honko 2017 s.13.

¹⁰⁵ Jyränki 2000, s.174-175. Sekä Viljanen 2011, s.142. Myös Husa – Pohjalainen 2014, s.211.

Perusoikeuksia rajoitettaessa on siis myös poikkeusoloissa punnittava rajoituksia yleisiä rajoitusperusteita vasten. Osa rajoitusperusteista on sillä tavalla yksiselitteisiä ja ehdottomia, ettei edes poikkeusoloissa vaadita sen kummempaa tulkintaa. Poikkeusolojenkin perusoikeusrajoitukset tulee toteuttaa eduskunnan säätämällä lailla ja toisaalta kansakuntaa uhkaava hätätila lienee yksiselitteisesti perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä sekä painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima peruste perusoikeuksien rajoittamiselle. Perusoikeusjärjestelmän uskottavuuden ja yksilöiden oikeuksien turvaamisen¹⁰⁶ kannalta ei ole myöskään perusteltua taikka nähdäkseni mahdollistakaan joustaa ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksesta. Ydinalueen määrittelemine ja sen haasteet ovat tietenkin toinen kysymys¹⁰⁷.

Perusoikeuksia rajoitettaessa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimuskin on ehdoton, jolloin poikkeusoloissakin perusoikeuksia rajoitettaessa tulee huomioida ihmisoikeuksien antama suoja ja niiden asettamat velvoitteet. Huomioon tulee kuitenkin ottaa se, että poikkeusoloissa myös keskeisimmistä ihmisoikeusvelvoitteista voi poiketa, joka voinee kansallisesti tapahtua perusoikeuksien rajoittamisen kautta. Toisaalta ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimuksesta seuraa myös perusoikeuksien rajoitusedellytysten oikeusturvavaatimuksen ehdottomuus. Kansainvälisessä ihmisoikeusjärjestyksessä on, lähinnä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimesta, annettu huomattavaa painoarvoa oikeusturvakeinojen olemassaololle arvioitaessa ihmisoikeuksien poikkeusoloissa tapahtuvaa supistamista.¹⁰⁸ Perusoikeuksien rajoittaminen poikkeusoloissa on siis jossain määrin perustellumpaa, mitä paremmin rajoittaessa huolehditaan oikeusturvajärjestelyistä kuten mahdollisuudesta viedä asia tuomioistuimen tarkasteltavaksi.

Perusoikeuksia rajoitettaessa poikkeusoloissa laajempi joustavuus löytynee¹⁰⁹ yleisten rajoitusedellytysten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksesta sekä suhteellisuusvaatimuksesta. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus on sinänsä tarkka

¹⁰⁶ Mikä on kuitenkin perinteisessä hätätila-ajattelussa tavoite, jolla oikeutetaan poikkeusolojen oikeuksista poikkeamiset.

¹⁰⁷ Kts. Viljanen 2001, s.237-248.

¹⁰⁸ Oikeusturvakeista kiinnittämisen merkitys selittyy muun muassa sillä, että niistä joustamisen on katsottu johtavan nopeasti oikeusvaltion perusteiden vaarantumiseen, julkisen vallan toiminnan poliisivaltiomaisiin piirteisiin, sekä poikkeusolojen pitkittymiseen ja normalisoitumiseen. Kts. Mariniello 2019 ja Hafner-Burton et al. 2011.

¹⁰⁹ Ja nähdäkseni löytyikin, kun tarkastellaan esimerkiksi perustuslakivaliokunnan mietintöjä PeVM 2/2020 tai PeVM 4/2020.

rajoitusedellytys¹¹⁰, mutta poikkeusoloissa on mahdollista, että perustuslakivaliokunnan kokonaisharkinnassa päädyttäisiin esimerkiksi sen osalta, kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia tai miten rajoitusvaltuuksia sovellettaessa on meneteltävä normaalioloja laajempaan taikka epätäsmällisempään tulkintaan. Ehdottomasti laajin poikkeusolojen joustavuus rajoitusedellytysten osalta löytyy kuitenkin suhteellisuusvaatimuksesta. Suhteellisuusvaatimuksen mukaan perusoikeuksien rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi antanut painoarvoa poikkeusolojen perusoikeusrajoituksilla rajoitettujen perusoikeuksien suhteelle rajoituksilla suojattavien muiden perusoikeuksien merkitykselle¹¹¹.

Yhteenvedon voidaan todeta, että poikkeusoloissa perusoikeusrajoituksen tavoitteena on lähtökohtaisesti vastata yhteiskunnan normaalitilaa horjuttaneeseen kriisiin ja viimekädessä poikkeusoloon reagoiminen siten, että yhteiskunta pystyy tai pääsee palaamaan normaaliolotilaansa. Kuten sanottu tätä voi pitää vahvasti hyväksyttävänä yhteiskunnallisena tavoitteena perusoikeuksien rajoittamiselle, mikä tarkoittanee myös sitä, että laajemmatkin perusoikeuksien rajoittamiset ovat hyväksyttävässä suhteessa perusoikeuksien suojaaman oikeushyvän kanssa. Toisaalta on myös selvää, ottaen huomioon erillisen perusoikeuksista poikkeamispykälän olemassaolon, ettei edes poikkeusolojen perusoikeusrajoitukset voi puuttua perusoikeuksien ydinalueeseen, vaan tällainen puuttuminen tulee tapahtua sanotun perusoikeuspoikkeuksen kautta perustuslain 23 pykälää soveltamalla tilanteissa, joissa ydinalueeseen puuttuminen on ylipäänsä mahdollista.

3.2.2 Ihmisoikeudet

Ihmisoikeuksien rajoittaminen poikkeusoloissa on yleisesti ottaen melko harvinaista, muttei myöskään tavatonta.¹¹² Tämä johtuu toisaalta siitä, että ihmisoikeuksia sovelletaan yleensä välillisesti perusoikeuksien kautta ja toisaalta siitä, että poikkeusoloissa valtiot siirtyvät usein suoraan poikkeamaan ihmisoikeuksista, ilman kriisin asteittaista käsittelemistä

¹¹⁰ PeVL 8/1995, s.2-3.

¹¹¹ PeVM 2/2020, s.4-5.

¹¹² McGoldrick 2004, s.384.

ihmisoikeuksien rajoituksista aloittaen ja poikkeuksiin siirtyen. Kuvattu tapa toimia johtunee valtioiden tarpeesta mukautua kansainväliseen ihmisoikeusjärjestykseen, jolloin poikkeusolojen toimenpiteiden oikeudellisuuden varmistamiseksi sovelletaan suoraan valtioille laajimmat oikeudet ja siten suurimman liikkumisvaran antavaa mekanismia. Valtiot toimivat näin ihmisoikeusloukkausten välttämiseksi ja kiertääkseen ihmisoikeusrajoitusten vaatimuksen perustella rajoitusten välttämättömyyttä. Toisaalta ilmiö johtunee kriiseille tyypillisestä ylireagoinnista ja pelaamisesta niin sanotusti varman päälle kriisiin vastaamisessa. Tällöin on luonnollista valita se oikeudellinen ratkaisu, joka antaa laajimman liikkumavaran valtioille.

Tällainen valtioiden lähestymistapa on ongelmallinen esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa ihmisoikeussopimuksen poikkeamisartiklaa on käytetty terrorismin uhan perusteella. Kaikkien keskeisten ihmisoikeussopimusten oikeuksia käsittelevissä artikloissa on suurimmassa osassa rajoituslausekkeita, jotka ovat lisäksi hyvinkin joustavia ja laaja-alaisia. Valtiot pystyisivätkin siten vastaamaan huomattavaan osaan niistä hätätiloista, joihin on poikkeamisartikloita sovellettu käyttämällä sen sijaan pelkästään yleisiä rajoituslausekkeita¹¹³.

4 PERUS- JA IHMISOIKEUKSISTA POIKKEAMINEN

4.1 *Poikkeaminen perusoikeuksista*

4.1.1 Poikkeamisen perusteista

Yhteiskunnalliset poikkeusolot muodostavat haasteen oikeusvaltioperiaatteelle, jonka yksi keskeinen osa on yksilöiden perusoikeudet ja niiden turvaaminen.¹¹⁴ Poikkeusolot voivat vaatia perusoikeuksien rajaamista taikka niistä poikkeamistakin. Perusoikeuksien suojaan kuitenkin kuuluu myös se, että perusoikeuksista poikkeaminen on aina kyettävä erikseen perustelemaan.¹¹⁵ Pääsääntöisesti perusoikeuksia voidaan rajoittaa tavallisella lailla, jolloin ei

¹¹³ Mariniello 2019, s.51.

¹¹⁴ Aine et al. 2011, s.175.

¹¹⁵ Aine et al. 2011, s.176.

voida kuitenkin kajota perusoikeuksien antaman oikeussuojan ytimeen.¹¹⁶ Poikkeusoloissa voidaan kuitenkin perusoikeuksien ytimeen meneviä perusoikeusrajoituksia tehdä joko poikkeuslailla taikka perustuslain 23 pykälän nojalla tavallisella lailla tilapäisesti ja erityisissä olosuhteissa.¹¹⁷ Kuitenkin myös perustuslain 23 pykälää käytettäessä on pyrittävä varmistamaan, että keskeisimmät perusoikeudet, oikeusvaltion ja demokraattisen päätöksentekojärjestelmän ydin säilytetään.¹¹⁸ Perusoikeuksista poikkeamisen mahdollistavan säännöksen yhteydessä on kuitenkin tärkeää huomata se, että sen soveltamisala on rajattu poikkeusolojen vakavuuteen viittaavilla määreillä ja vaatimuksella ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuudesta ainakin teoriassa varsin suppeaksi¹¹⁹.

Kuten aiemmin on todettu, useita perus- ja ihmisoikeuksia, voidaan rajoittaa niin muiden oikeuksien toteutumiseksi kuin yleisyhteiskunnallisista syistä. Ja vaikka perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen on luonnollisesti mahdollista myös kriiseissä, niin poikkeusolojen perus- ja ihmisoikeuksien keskeinen kysymys on niistä poikkeaminen. Keskeiset ihmisoikeussopimukset antavat pääsääntöisesti mahdollisuuden poiketa takaamistaan oikeuksista ”yleisen hätätilan” aikana, mistä kansallisesti on säädetty perustuslain 23 §:ssä sallimalla myös perusoikeuksista tilapäisiä poikkeuksia kriisitilanteessa.¹²⁰ Perus- ja ihmisoikeuksista poikkeamisen salliminen johtuu tietenkin siitä, että kansainväliset velvoitteet sitovat myös kriisioloissa. Poikkeusoloissa tiukka ja formaali pidättäytyminen oikeuksissa voi tosiasiallisesti heikentää oikeuksien toteutumista. Tämä voi tapahtua esimerkiksi vaikuttamalla julkisen vallan mahdollisuuksiin vastata poikkeusolon luovaan kriisiin siinä määrin, ettei se enää pysty huolehtimaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Toinen keskeinen peruste oikeuksista poikkeamisjärjestelyiden olemassaoloon on se, että mahdollistamalla valtioille oikeutetun ja laillisen tavan niin sanotusti kiertää tai ohittaa perus- ja ihmisoikeuksia, on pyritty onnistuneestikin välttämään tilanteita, joissa valtiot poikkeusoloissa poikkeavat ihmisoikeuksista omatoimisesti laajemmin tai jättävät ne kokonaisuudessaan noudattamatta.¹²¹ Hieman paradoksisesti poikkeusartiklojen on siis katsottu edistävän ihmisoikeusjärjestelmään

¹¹⁶ Tuori 2011, s.821.

¹¹⁷ Tuori 2011, s.821.

¹¹⁸ Saraviita 2011, s.298-299.

¹¹⁹ PeVM 9/2010, s.9.

¹²⁰ Buure-Hägglund 2002, s.181.

¹²¹ Schreuer 1982, s.115.

sitoutumista.¹²² Poikkeamisartikloilla on myös pyritty välttämään tarpeetonta varaumien tekemistä ihmisoikeussopimukseen taikka sopimukseen liittymisen välttämistä kokonaan¹²³.

4.1.2 Poikkeamismekanismi

Poikkeusolojen perusoikeuksista ja niistä poikkeamisesta säädetään kansallisesti perustuslain 23 §:ssä, jonka mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella tilapäisiä poikkeuksia. Näiden poikkeuksien tulee olla välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana. Tutkielman kannalta keskeisesti perusoikeuspoikkeamien tulee olla Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Perusoikeuksista voidaan siis poiketa, ensinnäkin lailla taikka valtioneuvoston antamalla asetuksella, joka on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi, jolloin eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. Asetuksella ei voida kuitenkaan säätää tilapäisten poikkeusten perusteista, vaan ne tulee pykälän mukaan antaa lailla¹²⁴.

On huomattava, että perustuslain 23 pykälän säännös ei oikeuta säätämään tavallisella lailla poikkeuksista muihin perustuslain säännöksiin kuin toisessa luvussa säädettyihin perusoikeuksiin. Toisekseen sanotun perusoikeuspoikkeuksen tulee olla ajallisesti tilapäinen eli se voidaan pitää voimassa vain sen ajan kuin poikkeaman vaativan poikkeusolon aiheuttava kriisi on olemassa. Kolmannekseen perusoikeuksista poikkeamisen tulee olla välttämätön pykälän määrittelemän ulkoisen kriisin taikka muun tarkemmin lailla säädetyn vakavan kriisitilanteen hoitamiseksi. Tällaisilla muilla vakavilla poikkeusoloilla lainsäätäjä on tarkoittanut vakavia sisäisiä levottomuuksia, suurta vakavaa luonnonkatastrofia ja jopa erityisen vakavaa taloudellista kriisiä.¹²⁵ Vain tällainen aseellinen hyökkäys tai muu vakava kansakuntaa uhkaava poikkeusolo valtuuttaa PL 23 §:n poikkeuksiin, muutoin perusoikeuksien suojan supistamiseen on sovellettava yleisiä rajoitusperusteita.¹²⁶ Lisäksi oikeuskirjallisuudessa

¹²² Ainakin tilanteissa, joissa valtio noudattaa poikkeamisartikloihin sisältyviä prosesseja ja aineellisia rajoitteita. Kts. International Commission of Jurists 1983, s.413.

¹²³ Schreuer 1982, s.115.

¹²⁴ PeVL 6/2009, s.5.

¹²⁵ HE 3/2008, s.25-26.

¹²⁶ PeVL 6/2009, s.3-4.

on katsottu, ettei perustuslain 23 § käytetty ilmaus ”*Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys*” viittaa sotaan muodollisena kansainvälisoikeudellisena ilmiönä vaan yksiselitteisesti tosiasialliseen tilanteeseen, mitä harkitessa lainsäätäjät voi käyttää tukenaan muun muassa ihmisoikeussopimuksien yleisen hätätilan kriteereitä.¹²⁷ Neljänneksi ja tämän tutkielman kannalta erityisen tärkeänä kriteerinä perusoikeuspoikkeaman tulee olla Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia, eli perusoikeuspoikkeamalla ei voi loukata julkisen vallan piirissä olevan ihmisoikeuksia. Ihmisoikeuksien osalta on kuitenkin syytä ottaa huomioon se, että merkittävä osa niistä on poikettavissa.

Perustuslaissa on myös kirjoitettu eräät perusoikeussäännökset ehdottoman ja täsmällisen kiellon muotoon, joka ilmaistaan yksiselitteisellä ”*ei saa*”- lausekkeella. Näin muotoiltuja perusoikeuksia ovat¹²⁸:

- 1) *Syrjintäkielto (PL 6.2 §)*
- 2) *Kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto (PL 7.2 §)*
- 3) *Taannehtivan rikoslain kielto (PL 8 §)*
- 4) *Kielto estää Suomen kansalaista saapumasta maahan ja kielto luovuttaa tai karkottaa kansalainen (PL 9.3 §)*
- 5) *Ulkomaalaisen luovuttamisen rajoituslauseke (PL 9.4 §)*
- 6) *Lakiin perustumattoman työstä erottamisen kielto (PL 18.3 §)*

Pääosa ehdottomista perusoikeuksista on ehdottomia myös kansainvälisoikeudellisissa ihmisoikeuksissa. Niiden ehdottomaan muotoon kirjoitettujen perusoikeuksien osalta, jotka eivät ole ehdottomia myös kansainvälisen oikeuden nojalla, herää mielenkiintoinen kysymys siitä voiko niistä kuitenkin perustuslain 23 pykälän nojalla poikkeusoloissa poiketa. Sanotun pykälän muotoiluun perustaen tämä lienee sinänsä muodollisesti mahdollista, mutta lainsäätäjän tulisi nähdäkseni perustuslain kunnioittamisen puitteissa suhtautua ehdottomaksi asettamiensa oikeuksien poikkeuksiin pidättyvästi.

Edellä sanotun lisäksi on muistettava, että perustuslain sisältämien perusoikeuksien ehdottomuudesta puhuttaessa, että perustuslaki käsittää mahdollisuuden ohittaa perustuslain

¹²⁷ Jyränki 2000, s.296.

¹²⁸ Jyränki 2000, s.291-292.

määräykset poikkeuslailla säätämällä, jolloin osasta ehdottomista perusoikeuksista on ainakin muodollisesti mahdollista poiketa.¹²⁹ Perusoikeuksista poikkeamiselle poikkeuslailla on kuitenkin asetettu edellytyksenä, että kyseessä on vain rajattu poikkeus ja ettei poikkeaminen ole kansainvälinen velvoitteen vastainen.¹³⁰ Myös poikkeuslain käytössä lainsäätäjän lienee parasta osoittaa edellisessä kappaleessa todetun kaltaista pidättyväisyyttä samoin perustein.

Tässä valossa kaikista perustuslain toisen luvun mukaisista perusoikeuksista voi poikkeusoloissa tehdä poikkeuksia, joskin eräiden ehdottomaksi muotoiltujen oikeuksien osalta poikkeamisen tulisi muodollisesti tapahtua poikkeuslailla perustuslain 23 pykälän nojalla annetun lain sijasta siitä huolimatta, että perustuslain asettamat muodolliset vaatimukset ovat käytännössä enemmän tai vähemmän yhteneväiset eli poikkeuksen tulee olla rajattu sekä kansainvälisten velvoitteiden mukainen. Yleisesti on syytä kuitenkin huomata, että perustuslain 23 pykälän mukainen perusoikeuksista poikkeaminen poikkeusoloissa tarkoittaa selvästikin laajempia ja syvällisempiä rajoituksia perusoikeuksiin kuin on mahdollista säätää tavallisella lailla yleisten rajoituskriteerien ja erityisten rajoituslausekkeiden nojalla.¹³¹ Perusoikeuksien rajoittamisedellytykset tarjoavat kuitenkin poikkeamisharkintaan keskeisen työväliseen punnittaessa perusoikeuksien suojan ja poikkeamisen oikeuttavien kollektiivisten hyvien tasapainoa sekä poikkeamisen laajuutta¹³².

4.2 Poikkeaminen ihmisoikeuksista

4.2.1 Euroopan ihmisoikeussopimus

Kuten jo todettiin keskeisimmät ihmisoikeussopimukset sisältävät artiklan, jolla niiden takaamista ihmisoikeuksista voidaan poikkeusoloissa poiketa. Tällaiset poikkeuslausekkeet on katsottu tarpeellisiksi valtioiden sitouttamiseksi kansainväliseen ihmisoikeusjärjestelmään myös poikkeusoloissa.¹³³ Käytännössä poikkeusartiklat ovatkin tärkeä ihmisoikeuksien taie tilanteissa, joissa valtiot olisivat taipuvaisia käyttämään pitkälle meneviä toimenpiteitä

¹²⁹ Esimerkiksi PL 9.3§ tai PL 18.3.§ poikkeuksille ei ole suoraista estettä ihmisoikeuksissa, joskin esimerkiksi ihmisarvoisen kohtelun tai syrjintäkiellon vaatimukset voivat epäsuorasti rajoittaa poikkeuksia niistä.

¹³⁰ Jyränki 2000, s.292.

¹³¹ Jyränki 2000, s.295.

¹³² Aine et al. 2011, s.176. Sekä PeVM 2/2020, s.5.

¹³³ Esim. Hafner-Burton et al. 2011, Schreuer 1982, Human Rights Committee 2001, par. 1.

ihmisoikeussuojan vaarantaen.¹³⁴ Jossain määrin ongelmallisia ovat myöhemmin kuvatulla tavalla ne yhtä lailla sitovat ja tärkeät ihmisoikeussopimukset, joissa kyseisenlaista artiklaa ei ole.

Keskeisistä ihmisoikeussopimuksista Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 §:ssä on säädetty ihmisoikeuksista poikkeusoloissa. Sopimuksen olemassaolon aikana ennen vuoden 2020 pandemiaa 15 artiklan mukaista ihmisoikeuksista poikkeamisen mahdollisuutta oli käyttänyt kahdeksan sopimuksen jäsenvaltiota lähinnä terrorismiin vastatakseen kuten esimerkiksi Yhdistynyt kuningaskunta Pohjois-Irlannissa.¹³⁵ Tyypillinen toimenpide, joka on johtanut EIS 15 artiklan käyttämiseen on liittynyt vapaudenmenetyksiin ja kohdistunut artikloihin viisi ja kuusi.¹³⁶ Sopimuksen artiklan mukaan sopimuksen jäsenvaltioita uhkaavan sodan tai muun yleisen hätätilan aikana ne voivat ryhtyä toimiin, jotka merkitsevät poikkeamista niiden sanotun sopimuksen mukaisista velvoitteista, siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii edellyttäen kuitenkin, etteivät tällaiset toimet ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa. Lisäksi artiklassa¹³⁷ säädetään, ettei tiettyjen sopimusartiklojen takaamista ihmisoikeuksista¹³⁸ voi poiketa 15 artiklan perusteella eli ne ovat ehdottomia ihmisoikeuksia. Sanotun artiklan soveltamisessa sitä jossain määrin rajoittavana tekijänä, itse artiklan sisältämien ja siitä oikeuskäytännössä johdettujen rajoitteiden lisäksi, on pidetty sopimuksen artiklaa 14 eli syrjintäkieltoa¹³⁹ niin kuin myös artikloja 17 ja 18, joissa säädetään oikeuksien väärinkäytön kiellosta sekä ihmisoikeusrajoitusten soveltamisesta vain sopimuksenmukaiseen tarkoitukseensa¹⁴⁰.

Keskeisiltä osiltaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen poikkeamispykälä muistuttaa Suomen perustuslain 23 pykälää, tai paremminkin pitäisi sanoa, että perustuslain säännös muistuttaa sitä

¹³⁴ Harris et al. 2014, s.617.

¹³⁵ Pellonpää et al. 2018, s.1048-1049. Ajantasainen listaus ilmoituksista 15 artiklan soveltamisesta löydettävissä <https://www.coe.int/en/web/conventions/notifications>

¹³⁶ Harris et al. 2014, s.621.

¹³⁷ Artikla käsittää myös sinänsä hyvin tärkeän kolmannen kohdan, joka sisältää muodollisoikeudellisen vaatimuksen 15 artiklan käyttöön ottamisen ja päättämisen ilmoittamisesta Euroopan neuvoston pääsihteerille. Ilmoitukselle ja sen oikea aikaisuudelle on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin annettu merkitystä tarkasteltaessa 15 artiklan mukaisten poikkeamien sopimuksenmukaisuutta.

¹³⁸ Oikeus elämään, orjuuden ja pakkotyön kieltö, kidutuksen kieltö, rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja *Ne bis in idem* -kieltö

¹³⁹ Erityisesti johtuen vastaavan KP-sopimuksen syrjintäkiellon ehdottomuudesta poikkeusoloissakin.

¹⁴⁰ Harris et al. 2014, s.639.

edeltänyttä Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklaa. Artikla määrittelee laajasti ja avoimesti hätätilan tavalla, joka tunnustaa niin ulkoisen kuin sisäisenkin hätätilan mahdollisuuden.¹⁴¹ Se myös asettaa poikkeusololle vakavuusvaatimuksen puhuen hätätilasta, joka uhkaa kansakunnan elämää eli ei ilmeisestikään voi olla aivan vähäinen. Toisaalta on syytä huomata, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään torjunut sen näkemyksen, että kriisin on uhattava valtion instituutioiden olemassaoloa ja valtiosääntöistä järjestystä, sekä lisäksi uhattava aiheuttaa vakavaa aineellista vahinkoa ja suurta kuolleisuutta, täyttääkseen 15 artiklan käyttämisen edellytykset.¹⁴² Ihmisoikeuspoikkeuksien käyttämisen rajoittamisen siihen laajuuteen kuin poikkeusolot välttämättä vaativat, 15 artikla edellyttää lisäksi, etteivät Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksistä tehtävät poikkeamiset poikkeusoloissa ole ristiriidassa muiden sopimusvaltiota sitovien kansainvälisen oikeuden velvoitteiden kanssa.¹⁴³ Tälle kansainvälisestä oikeudesta tulevien velvoitteiden noudattamiselle ei kuitenkaan ole oikeuskäytännössä annettu tosiasiallisesti merkitystä taikka sitä erityisemmin edes tarkasteltu¹⁴⁴.

Siitä huolimatta, että 15 artiklan mukaiset hätätilapoikkeamat on käsitteellisesti syytä pitää erossa yleisten artiklojen rajoituslausekkeista, on Euroopan ihmisoikeustuomioistuin oikeuskäytännössään tutkinut, ovatko sovellettavat rajoitukset sopusoinnussa materiaalisen pykälän kanssa ja vasta mikäli näin ei ole tarkastellut täyttyvätkö hätätilapoikkeamat sallivan 15 artiklan edellytykset.¹⁴⁵ Sinänsä täysin perustellusti oikeuskäytännössä on siis omaksuttu näkemys siitä, että ihmisoikeuksien suojan supistumisen tulee tapahtua liukuvasti myös poikkeusoloissa. Oikeuskäytännössä on laajalti myös ohitettu 15 artiklan sisällöllisesti perustava normaali-hätätila-kahtiajako ja sovellettu lähinnä monistista *business as usual* -lähestymistapaa, mitä on kritisoitu sopimuksessa taattujen oikeuksien tarpeettomana suhteellistamisena¹⁴⁶.

¹⁴¹ Varsinkin kun sanottua artiklaa verrataan muiden sopimusartiklojen rajoituslausekkeisiin joissa muun muassa puhutaan sisäisestä järjestyksestä.

¹⁴² Mariniello 2019, s.49.

¹⁴³ Viimeistä vaatimusta voitaneen pitää merkittävänä myönnytyksenä ihmisoikeuksien luonnonoikeudelliselle universaaliudelle ja *jus cogens*-luonteelle.

¹⁴⁴ Mariniello 2019, s.50.

¹⁴⁵ Pellonpää et al. 2018, s.1040.

¹⁴⁶ Honko 2017, s.23. Sekä Greene 2011, s.1765-1766.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa 15 artiklan ensimmäisen kappaleen vaatimus sodan tai muun kansakunnan elämää uhkaavan hätätilan olemassaolosta on saanut keskeisesti sisällöllisen määrittelynsä¹⁴⁷ vuoden 1961 *Lawless*-tapauksessa, jossa tuomioistuin määritteli tällaisella hätätilalla tarkoitettavan valtion organisoitua elämää uhkaavaa poikkeuksellista kriisitilannetta.¹⁴⁸ Vaikka tuomioistuin onkin korostanut ihmisoikeuspoikkeamien sovellettavuuden erityistä poikkeuksellisuutta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on myös todettu valtiolla olevan laajahko harkintamarginaali¹⁴⁹ sen määrittelemisessä, milloin kansakunnan elämä on uhattuna¹⁵⁰, esimerkiksi *Lawless*-tapauksessa tähän riitti merkittävä terroristinen toiminta korkeasti organisoidun ryhmän toimesta tavalla, joka vaaransi Irlannin ulkopoliittiset suhteet sen ainoaan rajanaapuriin.¹⁵¹ Valtioiden näkemys poikkeamiseen oikeuttavasta hätätilasta on ihmisoikeustuomioistuimen toimesta asetettu kyseenalaiseksi vain kerran tilanteessa, jossa Kreikan sotilasjunta perusteli poikkeamia hätätilalla, joka johtui aiemman hallituksen syrjäyttämisestä sotilasjuntan toimesta.¹⁵² Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös todennut, että kansakuntaa uhkaavaksi hätätilaksi voi riittää myös alueellinen ja sinänsä rajattu kriisi, jolloin sallitut hätätilapoikkeamatkin ovat myös alueellisesti rajattuja.¹⁵³ Kokonaisuudessaan voi siis yhtyä Hongon näkemykseen siitä, että EIT on asettanut hätätilan riman niin alas, että sen määrittelemisen on lähinnä prosessuaalinen muodollisuus¹⁵⁴.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös todennut, että 15 artiklan mukaiset poikkeamat tulee minimoida ajallisesti ja sisällöllisesti, joskin se on hätätilan olemassaolon tavoin välttämättömyyden ja poikkeamien kohtuuden arvioinnissa vahvasti nojannut valtioiden

¹⁴⁷ EIT:n, kuin myös Pariisin vähimmäisstandardeissa (ILA 1985) omaksuttuun vastaavaan, määrittelyyn sisältyvistä ongelmista kuten sen määrittelemisestä mikä uhkaa valtion organisoitua elämää tarkemmin esim. Burchill 2005.

¹⁴⁸ Pellonpää et al. 2018, s.1040-1041.

¹⁴⁹ Harkintamarginaalin doktriini onkin alun perin syntynyt 15 artiklaa käsittelevien oikeustapausten yhteydessä. Sitä on myös kritisoitu lähtökohtaisesti juridisen kysymyksen politisoimisesta, kts. Honko 2017, s.37.

¹⁵⁰ Sekä tästä johtuva todistustaakka hätätilan olemassaolosta, kts. Schreuer 1982, s.125. Sekä *Siracusa Principles*, par. 64.

¹⁵¹ Pellonpää et al. 2018, s.1041. Sekä Burchill 2005, s.103-104.

¹⁵² Mariniello 2019, s.49.

¹⁵³ *Irlanti v. Yhdistynyt kuningaskunta ja Sakin ym. v. Turkki*-tapaukset, Pellonpää et al. 2018, s.1041-1042.

¹⁵⁴ Honko 2017, s.37. Sekä *Seatzu* 2011, s.3. Myös Gross – *Ní Aoláin* 2001, s.632-635.

harkintaan ja näkemykseen asiassa.^{155,156} Keskeistä välttämättömyyden ja ihmisoikeuspoikkeamien kohtuullisuuden arvioinnissa on ollut hätätilan vakavuus, eli esimerkiksi sota oikeuttaa laajemmat poikkeamiset kuin vakava alueellinen mellakka. Samoin sillä mihin oikeuksiin ja millä tavoin poikkeukset kohdistuvat on annettu merkitystä. Toisaalta arvioinnissa on ollut merkityksellistä poikkeamien kohteeksi joutuneen yksilön mahdollisuudet turvautua tavanomaisiin oikeussuojakeinoihin, siis mitä paremmat oikeussuojakeinot ovat sitä helpommin alkuperäinen poikkeama on ollut hyväksyttävissä¹⁵⁷.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan määräystä, jonka mukaan ihmisoikeuspoikkeamat eivät saa olla ristiriidassa valtion muiden kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, ei ole Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa tarkasteltu artiklaan liittyvien oikeustapausten yhteydessä. Epäselvää onkin siis, miten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen järjestelmä suhtautuu 15 artiklan hätätilapoikkeuksiin niiden koskiessa esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien kansalais- ja poliittisten oikeuksien sopimuksen mukaan ehdottomia oikeuksia taikka aseellisia konflikteja koskevan humanitaarisen oikeuden säännöksiä¹⁵⁸.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on ensimmäisistä asiaa käsittelevistä ratkaisuista lähtien annettu huomattavaa painoarvoa 15 artiklan kolmannen kohdan ilmoitusvelvollisuudelle eli vaatimukselle ilmoittaa Euroopan neuvoston pääsihteerille hätätilasta ja sen nojalla toteutettavista 15 artiklan mukaisista poikkeamista Euroopan ihmisoikeussopimuksen antamaan suojaan. Tämä ilmoitus tulisi antaa ilman välttämättömiä viiveitä¹⁵⁹, joskin oikeuskäytännössä ei ole sitouduttu sen tarkempaan ajallisiin määreisiin kuin, että 12 päivän viive on ollut ihmisoikeussopimuksen mukainen mutta kuukausissa laskettava viive ei.¹⁶⁰ Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kohtuullinen ilmoitusvelvollisuuden toteutumisaika olisi kytköksissä toteutettaviin ihmisoikeuspoikkeuksiin, jolloin ilmoituksen

¹⁵⁵ Vrt. Amerikan ihmisoikeustuomioistuimeen, joka on pitänyt väliaikaisuuden ja poikkeuksellisuuden valvomista tuomioistuimen toimesta erityisen keskeisenä tehtävänä ihmisoikeussuojan kannalta, kts. Honko 2017, s.36.

¹⁵⁶ Toisaalta Pohjois-Irlannin ja Turkin pitkäkestoisia poikkeusoloja on, sinänsä perustellusti tosiasiallisiin olosuhteisiin vedoten, EIT:n toimesta pidetty 15 artiklan mukaisina. Pysyviin poikkeusoloihin liittyy kuitenkin ongelmia erityisesti harkintamarginaalin muodostaman valtioille suotuisan linjan myötä, tarkemmin kts. Gross – Ní Aoláin 2001, s.644-647.

¹⁵⁷ Pellonpää et al. 2018, s.1043-1044. Sekä Honko 2017, s.39-40.

¹⁵⁸ Pellonpää et al. 2018, s.1045.

¹⁵⁹ Lawless 1961, par.80.

¹⁶⁰ Pellonpää et al. 2018, s.1046-1047.

viimesijainen tekemisajankohta tulisi olla sama kuin poikkeuksien ensimmäinen toteuttamisajankohta.¹⁶¹ Toisin sanoen Euroopan neuvoston pääsihteerille tehtävän ilmoituksen liukuma-aika olisi poikkeusolojen julistamisesta ja poikkeustoimenpiteistä päättämisestä niiden täytäntöönpanoon asti.

Antamassaan ilmoituksessa sopimusmääräyksistä poikkeavan valtion tulee vähintään tuoda esille toteutettavien toimenpiteiden laatu ja luonne, joskaan velvoitetta suoraan ilmoittaa mistä sopimusartikloista valtio poikkeusolojen nojalla tulee poikkeamaan ei ole¹⁶², vaan esimerkiksi ilmoitukseen liitetty kansallinen lainsäädäntö ja/tai hätätilajulistus on riittävä näyttö poikettavista ihmisoikeuksista.¹⁶³ Käytännössä valtiot ovat kuitenkin yksilöineet poikettavat ihmisoikeudet hyvinkin tarkasti ilmoituksissaan.

Ilmoitusvelvollisuutta on oikeuskirjallisuudessa myöhemmin pidetty tärkeänä suojaavana elementtinä, joka pitäisi estää artiklan väärinkäyttämisen.¹⁶⁴ Ilmoitusvelvollisuuden rikkomisen seurauksia ei ole kuitenkaan vahvistettu sellaisissa tilanteissa, joissa tällainen tila on julistettu, mutta poikkeusvaltuuksien käyttöönotosta ei ole ilmoitettu YK:n ja Euroopan neuvoston pääsihteerille.¹⁶⁵ Toisaalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on esimerkiksi Kreikkaa koskeneessa ratkaisussaan todennut vakavasti myöhäisen ilmoituksen sopimusvelvoitteiden rikkomiseksi ja siitä huolimatta tutkinut poikkeusolojen sekä niiden nojalla tehtyjen ihmisoikeuspoikkeusten sopimuksenmukaisuuden ja valtion perustelujen pätevyuden.¹⁶⁶ On kuitenkin mahdollista, että prosessuaalisten ja muodollisten vaatimusten kuten ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti vaikuttaisi ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuun todisteena laiminlyöneen valtion vilpillisestä mielestä asiassa¹⁶⁷.

Oikeuskirjallisuuden mukaan on ollut myös nähtävissä, että valtiot ja kansalliset toimielimet vaikuttavat suhtautuvan ilmoitusvelvollisuuteensa enemmänkin pelkkänä menettelyllisenä muodollisuutena, eivätkä niinkään keskeisenä ihmisoikeussopimuksen velvoitteena ja

¹⁶¹ Schreuer 1982, s.119.

¹⁶² Toisin kuin KP-sopimuksessa tai Amerikan ihmisoikeussopimuksessa.

¹⁶³ Schreuer 1982, s.119-120.

¹⁶⁴ Dijk et al. 2006, s.1069.

¹⁶⁵ Dijk et al. 2006, s.1071.

¹⁶⁶ Schreuer 1982, s.119-120.

¹⁶⁷ Schreuer 1982, s.119-120.

sopimuksen oikeuksien keskeisenä turvamekanismina.¹⁶⁸ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan valvonnassa on otettava huomioon myös se, että ihmisoikeuspoikkeamat ja 15 artiklan käyttöönottoilmoitukset joutuvat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi vain valitusten kautta. Ihmisoikeussopimuksen järjestelmän kannalta ja 15 artiklan poikkeamien normalisoitumisen estämiseksi olisi nähdäkseni hyvinkin perusteltua, että kaikki 15 artiklasta tehtävät ilmoitukset ja niiden nojalla tehtävät ihmisoikeuspoikkeamat tulisivat automaattisesti ihmisoikeustuomioistuimen tarkasteltavaksi.¹⁶⁹ Poikkeamisartiklat kun ovat luonnollisesti ongelmallisia, avatessaan oven niin mahdollisuudelle pitkälle meneville ja sopimusten vastaisille oikeuksien rajoituksille.¹⁷⁰ Toisaalta ei ole syytä unohtaa myöskään sitä, että poikkeusolojen perus- ja ihmisoikeuspoikkeukset ovat ensi sijassa poliittisia ja tiiviissä aikaikkunassa tehtyjä päätöksiä, joiden asettaminen jälkikäteiselle ja oikeudelliselle tuomioistuinvalvonnalle sisältää myös ongelmansa¹⁷¹. Tuomioistuimella on esimerkiksi suurella todennäköisyydellä enemmän aikaa harkita poikkeuksia sekä enemmän tietoa harkinnan tueksi kuin poikkeusolojen poliittisilla päättäjillä. Jos tuomioistuin jättää tämän huomioimatta ratkaisussaan poikkeuksien sopimuksenmukaisuudesta, nostaa se poikkeuksien arvioinnin riman epärealistisen korkealle.¹⁷²

Kokonaisuudessaan EIT on noudattanut 15 artiklan suhteen oikeudellista passiivisuutta, joka on huomattavassa ristiriidassa sen yleiseen taipumukseen tulkita oikeuksia laajentavasti ja toimia oikeudellisesti aktiivisesti. Oikeuskäytäntö on saattanut myös asettaa poikkeusolojen ja ihmisoikeuspoikkeusten rajan alhaisemmaksi, kuin mitä sopimuksen sananmukainen ja tiukka tulkinta vaatisi.¹⁷³ Oikeuskirjallisuudessa tämän on nähty muun muassa edistävän poikkeusolojen ja poikkeustoimenpiteiden normalisoitumista¹⁷⁴.

¹⁶⁸ Dijk et al. 2006, s.1069.

¹⁶⁹ Näin on katsonut myös Schreuer 1982, s.131-132.

¹⁷⁰ Harris et al. 2014, s.618.

¹⁷¹ Harris et al. 2014, s.618.

¹⁷² Tällainen ratkaisu lienee kuitenkin EIT:n aiemman poikkeusolojen oikeuskäytännön valossa epätodennäköinen.

¹⁷³ Honko 2017, s.35.

¹⁷⁴ Greene 2011, s.1784.

4.2.2 Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus

Toinen keskeinen ihmisoikeussopimus eli Yhdistyneiden kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus säättää takaamistaan ihmisoikeuksista poikkeamisesta hätätilassa neljännessä artiklassaan. Sen mukaan sopimusvaltio voi kansakunnan olemassaoloa uhkaavan yleisen hätätilan¹⁷⁵ aikana, ryhtyä toimenpiteisiin, jotka merkitsevät poikkeamista niille yleissopimuksen mukaan kuuluvista velvoituksista siinä laajuudessa kuin poikkeusolo välttämättä vaatii. Artikla asettaa myös prosessuaalisen vaatimuksen hätätilan virallisesta julistamisesta edellytykseksi velvoitteista poikkeamiseksi sekä vaatimuksen muiden kansainvälisten velvoitteiden noudattamisesta oikeuksista poiketessakin. Se sisältää myös toteutettaviin poikkeuksiin kohdistuvan syrjintäkiellon, jonka mukaan poikkeukset eivät saa merkitä pelkästään rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon tai yhteiskunnalliseen syntyperään perustuvaa syrjintää.

Käytännössä KP-sopimuksen alaista oikeuksista poikkeamista poikkeusolojen vuoksi on käytetty eri valtioiden toimesta yli kaksikymmentä kertaa sisäisiin olosuhteisiin kuten etnisiin konflikteihin, terrorismiin, sissitoimintaan tai yhteiskunnalliseen levottomuuteen vedoten.¹⁷⁶ Yleisesti ottaen YK:n ihmisoikeuskomitea on ollut erittäin pidättyväinen niin ihmisoikeuspoikkeusten toteamisessa kuin niiden tuomitsemisessakin, joskin eräissä selvissä väärinkäyttötapauksissa lähinnä latinalaisen Amerikan valtioissa se on pitänyt poikkeamia yleissopimuksen loukkauksina ja tuominnut sopimusmääräyksistä poikkeamiset.¹⁷⁷ KP-sopimukseen liittyvä ihmisoikeuskomitean tulkintakäytäntö on muutoinkin poikkeusolojen osalta vähäistä, eikä ole kattavasti vastannut esimerkiksi kysymykseen siitä, miten ihmisoikeuspoikkeukset oikeuttava hätätila määrittyy¹⁷⁸.

Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimuksen poikkeamisartikla on samankaltainen kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja siten myös Suomen perustuslain vastaavat määräykset. Myös sen tulkinnalle avuksi laaditut Siracusan periaatteet ja ihmisoikeuskomitean yleisohjeet ovat samankaltaiset ja pitkälle yhteneväiset Euroopan

¹⁷⁵ Sotaan suoraan viittaaminen on jätetty pois YK:n tavoitteiden vuoksi, kts. Hannikainen 1988, s.106.

¹⁷⁶ Ajantasainen listaus ilmoituksista 4 artiklan soveltamisesta löytyy <https://treaties.un.org/Pages/CNs.aspx?cnTab=tab2&clang=en>

¹⁷⁷ Nowak 2004, s.90. Sekä Iyer 1999, s.142-144. Kts. myös päinvastainen (ja huomattavan optimistinen) näkemys McGoldrick 2004.

¹⁷⁸ Burchill 2005, s.107-108. Sekä Iyer 1999, s.142-144. Kts. myös päinvastainen näkemys McGoldrick 2004.

ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä syntyneille vaatimuksille poikkeusolojen luonteesta ja esimerkiksi ihmisoikeuspoikkeusten välttämättömyyden sekä suhteellisuuden periaatteiden osalta¹⁷⁹.

KP-sopimus sisältää kuitenkin myös merkittäviä eroja ja laajennuksia niiden vastaaviin määräyksiin. Ihmisoikeuspoikkeamien sallimiseksi hätätila on pitänyt muodollisesti sellaiseksi julistaa, mitä vaatimusta ei ole Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tai Suomen perustuslaissa. Tosin Euroopan ihmisoikeussopimuksen alaisen ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on muodostunut edellyttämään muodollista hätätilajulistusta ja suomalainen kriisilainsäädäntö sisällyttänyt itseensä viralliseksi hätätilan julistamiseksi katsottavia menettelyjä. Yleissopimus sisältää myös merkittävän lisäyksen muiden poikkeamismääräysten sisältämiin kriteeristöihin, eli perusteettoman syrjinnän kiellon, joskin kirjallisuudessa on katsottu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen rajoittavan poikkeamislausekettaan syrjintäkiellolla vaikei sitä nimenomaisesti ole ilmaistukaan.¹⁸⁰ Sopimuksessa on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen kaltainen listaus ehdottomista ihmisoikeuksista¹⁸¹, joka on kuitenkin eurooppalaista kollegaansa laajempi¹⁸².

Yleissopimuksen mukaan ehdottomien ihmisoikeuksien lisäksi yleissopimuksen käytännön tulkinnassa keskeisessä asiakirjassa eli ihmisoikeuskomitean yleiskomentissa 29 on myös esitetty ei-tyhjentävässä listauksessa eräiden muidenkin sopimuksen määräyksiä taikka periaatteellisten sisältöjen olevan poikkeamistilanteissakin ehdottomia. Näitä ovat esimerkiksi vapautensa menettäneiden ihmisarvoisen kohtelun vaatimus, etnisten vähemmistöjen oikeudet

¹⁷⁹ Honko 2017, s.31-32.

¹⁸⁰ Honko 2017 s.30-31, 42-43.

¹⁸¹ Oikeus elämään, orjuuden ja pakkotyön kieltö, kidutuksen kieltö, rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, uskonnon ja omantunnon vapaus, velkavankeuden kieltö ja oikeushenkilöllisyys.

¹⁸² Näitä kahta laajempi on tältä osin myös Amerikan ihmisoikeussopimus, jonka 27 artikla, "Suspension of Guarantees": *1. In time of war, public danger, or other emergency that threatens the independence or security of a State Party, it may take measures derogating from its obligations under the present Convention to the extent and for the period of time strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with its other obligations under international law and do not involve discrimination on the ground of race, color, sex, language, religion, or social origin. 2. The foregoing provision does not authorize any suspension of the following articles: Article 3 (Right to Juridical Personality), Article 4 (Right to Life), Article 5 (Right to Humane Treatment), Article 6 (Freedom from Slavery), Article 9 (Freedom from Ex Post Facto Laws), Article 12 (Freedom of Conscience and Religion), Article 17 (Rights of the Family), Article 18 (Right to a Name), Article 19 (Rights of the Child), Article 20 (Right to Nationality), and Article 23 (Right to Participate in Government), or of the judicial guarantees essential for the protection of such rights. 3. Any State Party availing itself of the right of suspension shall immediately inform the other States Parties, through the Secretary General of the Organization of American States, of the provisions the application of which it has suspended, the reasons that gave rise to the suspension, and the date set for the termination of such suspension.*

taikka sotapropagandan ja vihapuheen kieltö.¹⁸³ Muutoinkin yleiskommentti on sopimuksen 4 artiklan tulkinnassa keskeinen ja asettaa sen soveltamiselle merkityksellisiä periaatteita, joiden sisältö on ihmisoikeuksista poikkeamisen osalta huomattavissa määrin yhteneväinen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa omaksuttujen periaatteiden ja tulkintojen kanssa. Poikkeuksien tulee muun muassa olla väliaikaisia ja luonteeltaan välttämättömiä, sekä niin poikkeusolojen kuin yleissopimuksesta poikkeamisenkin tulee seurata tiettyjä muodollisia ilmoitus- ja julistusmenettelyjä ollakseen päteviä.¹⁸⁴ Myös oikeusturvatakeille samoin kuin yleissopimuksen loukkauksien korjaamisen vaatimukselle on annettu huomattavaa merkitystä¹⁸⁵.

4.2.3 Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja

Toinen Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusjärjestelmän keskeisimmistä ihmisoikeussopimuksista eli taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus ei sisällä suoranaista poikkeamisartikkelia toisin kuin edellä tarkastellut kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Yleissopimuksen neljännen artiklan sisältämä yleinen säännös valtion oikeudesta rajoittaa oikeuksien alaa sekä sopimuksen toinen artikla olivat ilmeisesti sopimuksen tekijöiden mielestä riittävän joustavia eikä varsinaiselle poikkeamisartiklalle siten ollut tarvetta. Neljännen artiklan mukaan yleissopimuksen sopimusvaltiot voivat, niiden oikeuksien nauttimisen osalta, jotka valtio on yleissopimukseen liittymällä suonut, rajoittaa sopimuksen takaamia oikeuksia laissa säädetyllä tavalla siinä laajuudessa kuin se on sopusoinnussa oikeuksien luonteen kanssa sekä yksinomaan tarkoituksin edistää yleistä hyvinvointia demokraattisessa yhteiskunnassa. Yleissopimuksen toisessa artiklassa samanaikaisesti kuitenkin asetetaan valtioille velvoite toteuttaa yleissopimuksessa taatut oikeudet kokonaisuudessaan, mutta toisaalta sidotaan niiden toteuttaminen valtion käytössä oleviin voimavaroihin. Toinen artikla sisältää myös KP-sopimuksen kaltaisen syrjäntäkiellon.

TSS-sopimus katsottiin siis tarpeeksi joustavaksi poikkeusoloissakin ilman varsinaista poikkeamisartikkelia, kuitenkin muun muassa Cravenin mielestä poikkeamisartiklan

¹⁸³ Human Rights Committee 2001, par.13.

¹⁸⁴ Human Rights Committee 2001, par.2.

¹⁸⁵ Human Rights Committee 2001, par.14-15.

puuttuminen TSS-sopimuksesta mahdollistaa ristiriitaisuudet valtion poiketessa esimerkiksi oikeudesta liittyä ja muodostaa ammattiyhdistyksiä kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 22 artiklan nojalla muttei samanaikaisesti voi tehdä niin TSS-sopimuksen nojalla.¹⁸⁶ Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen poikkeamislauseke kuitenkin sisältää veloitteen noudattaa muita kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita, jolloin Cravenin havaitsemat ristiriitaisuudet tarkoittavat vain sitä, että TSS-sopimus asettaa korkeamman ihmisoikeussuojan, jonka alle KP-sopimuksen nojalla tehtävä poikkeaminen ei voi mennä. Tämä on tietysti poikkeusolojen vaatiman ihmisoikeusjouston kannalta ongelmallista muttei muodosta järjestelmän kokonaisuuden ja koherenttiuden kannalta ylitsepääsemätöntä ongelmaa.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen ehdottomuus tarkoittaisi myös sitä, että sen takaamat oikeudet olisivat myös normaalisti voimassa aseellisessa konfliktissa ja muodostaisivat näin täydentävän säännösten Geneven sopimuksille.¹⁸⁷ TSS-sopimus siis kattamissaan oikeuksissa muodostaisi ehdottoman minimitason kansainvälisille ihmisoikeuksille. Näin on myös muiden, lähinnä ILO:n piirissä olevien, TSS-oikeuksia sisältävien sopimuksien osalta, jotka välttävät poikkeuslausekkeitä kuten on nähtävissä esimerkiksi ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua koskevassa yleissopimuksessa.

Toisaalta esimerkiksi poikkeusartiklattoman lasten oikeuksien sopimuksen 14 artiklan mukaan mikään yleissopimuksessa säädetty ei vaikuta määräyksiin, jotka edistävät paremmin lapsen oikeuksien toteutumista, ja joita voi olla sopimusvaltion lainsäädännössä tai sopimusvaltiota sitovassa kansainvälisessä oikeudessa. Tämänkaltaiset sopimusmääräykset ovat ihmisoikeussopimuksissa hyvin tyypillisiä ja ne voisi tulkita¹⁸⁸ siten, että poikkeusoloissa keskeisten ihmisoikeussopimusten mukaiset poikkeamat olisivat mahdollisia myös esimerkiksi lapsen oikeuksien sopimuksen suojaamien oikeuksien osalta, niiden tosiasiallisesti varmistaessa mahdollisuuden toteuttaa sanottuja oikeuksia palauttamalla normaalitilan. Tämänkaltaisen tulkinta on luonnollisesti kritiikille altis ja todennäköisesti valtioiden kannalta varmempaa onkin niin sanotusti kiertää poikkeamisartiklattomia sopimuksia yleisen tulkinnan

¹⁸⁶ Craven 2004, s.111.

¹⁸⁷ Craven 2004, s.111.

¹⁸⁸ Luonnollisesti valtiosopimusoikeuden edellyttämän vilpittömän mielen rajoissa.

kautta ja vahvasti vedota valtion käytössä oleviin resursseihin sekä toimintamahdollisuuksiin oikeuksien täysimääräisen toteutumisen esteenä.

Euroopan neuvoston vastineessa TSS-sopimukselle eli Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa ihmisoikeuksista poikkeamisesta säädetään peruskirjan V osan 30 artiklassa, jonka mukaan sodan tai muun yleisen hätätilan aikana¹⁸⁹, joka uhkaa kansakunnan elämää, peruskirjan sopimuspuolet voivat ryhtyä toimiin, jotka merkitsevät poikkeamista Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaisista velvoitteista siinä laajuudessa kuin tilanne sitä välttämättä vaatii, edellyttäen kuitenkin, etteivät tällaiset toimet ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa. Muita rajoitteita, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen kaltaista ehdottomien oikeuksien listausta, poikkeamisille ei sopimuksessa aseteta. Peruskirjan artiklassa säädetään erikseen vain menettelyllisistä toimenpiteistä peruskirjan takaamista oikeuksista poikkeamiseksi. Kokonaisuudessaan Euroopan sosiaalisen peruskirjan poikkeamisartikla on lähes identtinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavan artiklan kanssa, lukuun ottamatta edellä mainittua ehdottomien oikeuksien puuttumista. Näin ollen kaikista sosiaalisen peruskirjan oikeuksista voi sanotun sopimuksen nojalla poiketa poikkeusoloissa. Poikkeukset ovat kuitenkin mahdollisia vain niissä rajoissa kuin rinnakkaisen Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuskäytännöstä ja tulkinnasta sekä muista pääsääntöisesti poikkeamattomista sosiaalisia oikeuksia koskevista sopimuksista seuraa.

4.2.4 Ehdottomat ihmisoikeussopimukset ja humanitaarinen oikeus

Poikkeusolojen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta keskeistä on myös kiinnittää huomiota siihen, etteivät kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän ytimeen kuuluvat kansainvälisiä rikoksia määrittelevät ihmisoikeussopimukset kuten esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien joukkotuhonnan vastainen yleissopimus taikka kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus sisällä minkäänlaisia poikkeamislausekkeita tai -artikloita. Tämä toki sopii yhteen sen kanssa, että nämä yleissopimukset suojelevat niitä oikeuksia, jotka Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä Yhdistyneiden kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen

¹⁸⁹ Peruskirjan liitteessä on Euroopan neuvoston ihmisoikeusjärjestelmän kannalta merkittävä lisäys poikkeusolojen määrittelemisestä, jonka mukaan ilmaisu "sodan tai muun yleisen hätätilan aikana" tulee ymmärtää siten, että se kattaa myös sodan uhan.

mukaan ovat ehdottomia oikeuksia. Kansainvälisoikeudelliset rikokset ja se mitä niinä pidetään, voikin käsittää muodostavan yhden merkittävän keinon määrittellä, mikä on kansainvälisen sekä kansallisen perus- ja ihmisoikeussuojan vähimmäistaso.

Kansainvälisen rikostuomioistuimen asettavan Rooman perussäännön mukaan kansainvälisiä rikoksia ovat:

1. *joukkotuhonta;*
2. *rikokset ihmisyyttä vastaan;*
3. *sotarikokset;*
4. *hyökkäysrikos.*

Joukkotuhonnalla tarkoitetaan tekoja, jotka kohdistuvat etniseen tai muuhun väestöryhmään tavoitteenaan sen hävittäminen kokonaan tai osittain. Joukkotuhonnaksi katsottavaa toimintaa on muun muassa ryhmän jäsenten surmaaminen ja sellaisten ehtojen asettaminen ryhmälle, joiden toteuttaminen johtaisi ryhmän häviämiseen. Rikos ihmisyyttä vastaan kieltää siviiliväestöön kohdistuvat järjestelmälliset sorto- ja vainoamistoimet kuten murhat tai orjuutuksen. Sotarikoksia ovat teot, jotka rikkovat kansainvälisen humanitaarisen oikeutta ja sen antamaa suojaa konfliktin osapuolille. Muita rikoksia myöhemmin sisällöllisesti määritellyllä hyökkäysrikoksella tarkoitetaan YK:n peruskirjan vastaista voimankäyttöä.¹⁹⁰

Sota on tyypillinen esimerkki poikkeusolosta, sekä lähde suurelle osalle kansainvälisistä rikoksista. Niin humanitaarisella oikeudella kuin muulla siihen liittyvällä kansainvälisellä oikeudella voi olla myös vaikutusta poikkeusolojen ja niiden aikaisten ihmisoikeuspoikkeusten tulkintaan. Esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 51 artiklan vastainen sota voi lähtökohtaisesti olla toimintaa, jonka nojalla keskeisten ihmisoikeussopimusten poikkeamisartikloihin ei voisi pätevästi vedota¹⁹¹.

Sotaan oikeudellisena ilmiönä liittyy myös keskeisesti kansainvälinen humanitaarinen oikeus, johon taas nykyisin liittyvät erottamattomasti ihmisoikeudet, jopa siinä määrin, että jotkut tutkijat katsovat niiden muodostavan yhteisen kansainvälisen oikeuden osa-alueen.¹⁹² Kuten

¹⁹⁰ Kansainvälisistä rikoksista ja niiden aineellisoikeudellisesta sisällöstä tarkemmin Ulkoministeriön julkaisemassa tulkintaohjeessa (2017).

¹⁹¹ Honko 2017, s.32.

¹⁹² Rosén – Parkkari 2004, s.7.

Hannikainen on todennut myös kansainvälinen humanitaarinen oikeus asettaa rajoitteita perus- ja ihmisoikeuksista poikkeamiselle.¹⁹³ Keskeinen rajoite on inhimillisen kohtelun minimivelvoitteet asettava ja kaikkien Geneven sopimuksien sisältämä kolmas artikla, joiden mukaan jokainen henkilö on suojattu muun muassa laittoman hengenriiston, kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun sekä ihmisarvoisen kohtelun osalta.¹⁹⁴ Nämä inhimillisen kohtelun vähimmäisvaatimukset on hyväksytty humanitaarisen oikeuden ehdottomaksi universaaliksi minimiksi muun muassa Kansainvälisen tuomioistuimen Nicaragua-tapauksessa¹⁹⁵.

Lisäksi humanitaarisen oikeuden mukaan suojelluille henkilöille, erityisesti vihollisen vastuulle joutuneiden siviilien osalta, on kansainvälisessä oikeudessa taattu oikeus henkilön, kunnian ja perheen sekä uskonnonvapauden kunnioittamiseen. Nämä oikeudet ovat samojen yleiseen järjestyksen ja moraalien suojelemiseksi asetettujen rajoitusten alaisia kuin sanotut oikeudet olisivat kansainvälisten ihmisoikeussopimusten piirissä. Samoin suojeltujen henkilöiden osalta ovat luonnollisesti voimassa Geneven sopimusten kolmannen artiklan mukaiset ihmisarvoisen kohtelun vähimmäistakeet. Nämä oikeudet eivät kuitenkaan estä siviileistä vastuullista valtiota asettamasta turvallisuudelleen välttämättömiä rajoituksia, joiden on nähdäkseni oltava perusteltavia yleisten ihmisoikeuksien rajoitusten valossa.¹⁹⁶

Erityisesti niiden Geneven sopimusten artikloiden osalta, jotka ovat sisällöllisesti yhteneviä keskeisten kansainvälisten ihmisoikeussopimusten liitännäisten artikloiden kanssa, niiden antamaa suojaa tulee pitää ehdottomana myös ihmisoikeuksien ja sitä kautta myös perusoikeuksien osalta. Tähän johtopäätökseen voitaneen tulla kahdella perusteella. Kansallisen oikeusjärjestyksen sisällä ei liene, oikeudellishistoriallisessa valossakaan, perusteltua tarjota parempaa oikeudellista suojaa ei-kansalaisille kuin valtio tarjoaa omille kansalaisilleen. Toisaalta voitaneen perustellusti sanoa, että mikäli joku oikeus on kansainvälisen oikeuden sisällä ehdotonta ja velvoittavaa oikeutta sodassa, saman sisältöisen ihmisoikeussopimuksen sisänsäännöksen, joka kuitenkin suojaa sinänsä samaa oikeushyvää tulee myös nauttia samaa ehdottomuutta.

¹⁹³ Hannikainen 1988, s.126, 128-130. Myös Human Rights Committee 2001, par.9.

¹⁹⁴ Green 2000, s.44-45.

¹⁹⁵ Hannikainen 1988, s.129.

¹⁹⁶ Green 2000, s.234-235.

4.3 Poikkeamisjärjestelmät kokonaisuutena

Suomen perustuslaissa taikka keskeisissä ihmisoikeussopimuksissa on omistettu poikkeusoloille taikka hätätilalle kussakin vai yksi pykälä taikka artikla, jos sitäkään. Tämä jättää hätätilasäännösten tulkinnalle paljon sijaa, sekä mahdollistaa valtioiden joustavat toimet perus- ja ihmisoikeuksien suhteen poikkeusoloissa. Toisaalta tulkintaa helpottaa se, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten hätätilasäännökset sisältävät paljon samankaltaisuuksia ja yhdestä sopimuksesta esitettyjä tulkintoja voidaan käyttää apuna toisten sopimusten tulkinnassa.¹⁹⁷ Muuan muassa tämän perusteella poikkeusartikloiden vaatimuksien ja rajoitteiden voikin katsoa omaavan universaalia sitovuutta.¹⁹⁸ Hätätilapoikkeamien käytössä on myös muistettava, että niin Euroopan ihmisoikeussopimus kuin kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimuskin sisältävät säännökset sopimuksien määräysten vilpillisen soveltamisen kiellosta¹⁹⁹.

Keskeistä niin valtiosääntöisten perusoikeuksien kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten poikkeamissäännöissä on oikeudet turvaavien vaatimuksien toteutuminen eli syrjintäkiellon ja suhteellisuusperiaatteen noudattaminen, oikeusturvan takeiden säilyttäminen sekä hätätilan ja oikeuspoikkeusten muodollinen julistaminen ja tietoon saattaminen samoin kuin niiden väliaikaisuus. Perus- ja ihmisoikeuksista poikkeamiselle on siis asetettu niin rajoituksia kuin tiettyjä muoto- ja sisältövaatimuksiakin. Ne on ihmisoikeuksien osalta järkevästi yhteen koonnut Schreuer, jonka mukaan²⁰⁰ ihmisoikeuspoikkeuksien tulisi noudattaa seuraavia perusperiaatteita²⁰¹:

1. *Poikkeuksien tulee olla tasapainossa yleisten etujen ja yksilöiden oikeuksien välillä.*
2. *Poikkeuksien tulee perustua viralliseen ilmoitukseen, joka määrittelee poikkeukset ja niiden laajuuden tarpeellisella tarkkuudella.*
3. *Poikkeuksien tulee väärinkäytöksiensä välttämiseksi olla riippumattoman ja tehokkaan valvonnan alaisia.*

¹⁹⁷ Hannikainen 1988, s.106.

¹⁹⁸ Oraá 1999, s.414.

¹⁹⁹ Hannikainen 1988, s.111.

²⁰⁰ Schreuer 1982, s.116.

²⁰¹ Vapaa käänös kirjoittajan.

4. *Poikkeuksia tulee käyttää vain tilanteissa, joissa mitkään muut keinot eivät perustellusti riitä yhteiskunnan suojelemiseen.*
5. *Poikkeuksien tulee olla oikeassa suhteessa tavoitteeseensa nähden. Erityisesti poikkeuksien tulee koskea vain hätätilan hoitamisen vaatimia oikeuksia ja vain siinä laajuudessa kuin on ehdottomasti välttämätöntä.*
6. *Poikkeuksista tulee luopua niin pian kuin olosuhteet sen sallivat.*

Näissä periaatteissa on nähtävissä huomattavan paljon samankaltaisuutta suomalaisia perusoikeuksia koskevien yleisten rajoitusperusteiden kanssa. Näistä periaatteista sekä luonnollisesti myös perustuslain 23 pykälästä ja sen soveltamiskäytännöstä onkin nähdäkseen johdettavissa perusoikeuksien yleiset poikkeamisedellytykset.

Perusoikeuspoikkeamien tulisi ensinnäkin perustua eduskuntalakiin ja ne eivät saa olla pidemmälle meneviä kuin Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteet sallivat. Toisekseen niiden on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Kolmanneksi niiden on oltava perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Neljänneksi niiden on oltava välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.²⁰² Viidenneksi niiden soveltamisen on perustuttava viralliseen ilmoitukseen²⁰³, joka määrittelee sovellettavat poikkeukset ja niiden laajuuden tarpeellisella tarkkuudella. Kuudenneksi niiden on oltava tehokkaan ja riippumattoman valvonnan alaisia. Seitsemänneksi niitä sovellettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä ja kahdeksanneksi niiden soveltamisesta tulee luopua niin pian kuin olosuhteet sen sallivat.

²⁰² Näin myös Human Rights Committee 2001, par.4.

²⁰³ Esim. nykyjärjestelmässä valmiuslain käyttöönotto- ja soveltamisasetukset.

5 PERUS- JA IHMISOIKEUDET POIKKEUSOLOISSA

5.1 Ehdottomat oikeudet

5.1.1 Ehdottomat oikeudet yleisesti

Kuten on jo todettu, perustuslain toisessa luvussa säädettyistä perusoikeuksista voidaan perustuslain 23 §:n mukaisesti tilapäisesti poiketa poikkeusoloissa. Perustuslain suppeasta muotoilusta huolimatta aiemmassa luvussa todetusti poikkeusolon määritelmässä on pyritty vastaamaan kansainvälisten sopimusten poikkeusolomääritelmää. Tätä käsitystä tukee myös se, että perustuslaissa on lisäksi perusoikeuksista poikkeamiselle asetettu rajoite, jonka mukaan poikkeamien tulee olla Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Tässä luvussa tarkastellaankin perustuslain toisen luvun perusoikeuksia perustuslain 23 pykälän mukaisessa valossa ja sitä mihin asti niistä voidaan poiketa Suomen keskeisimpien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden rajoissa.

Keskeisimpien Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten mukaan ehdottomia ihmisoikeuksia, ja siten luonnollisesti myös ehdottomia perusoikeuksia, ovat oikeus elämään, orjuuden ja pakkotyön kieltä, kidutuksen kieltä, rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, uskonnon ja omantunnon vapaus, kaksoisrangaistavuuden kieltä, velkavankeuden kieltä, sekä oikeushenkilöllisyys eli oikeus tulla tunnustetuksi henkilönä lain edessä. Muut ihmisoikeussopimusten takaamista oikeuksista ovat lähtökohtaisesti sellaisia, joista voidaan poikkeusoloissa poiketa, sekä luonnollisesti milloin se on yleensäkin mahdollista niihin tehdä rajoituksia. Kuten on jo tuotu ilmi, niin oikeuskirjallisuus kuin oikeuskäytäntökin on kuitenkin katsonut muidenkin oikeuksien kuin nimenomaan ehdottomaksi säädettyjen oikeuksien olevan sellaisia. Näinä ehdottomiksi tulkittuina oikeuksina on pidetty erityisesti syrjintäkieltoa²⁰⁴ ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita.

Ehdottomien perus- ja ihmisoikeuksien osalta on kuitenkin huomattava myös se, että ihmisoikeussopimuksien niitä koskevissa artikloissa on oikeuksien määrittelystä johtuvia rajoituksia niiden tarjoamaan oikeussuojaan sekä artiklojen oikeuksien ehdottomuuteen. Näinpä oikeutta elämään on Euroopan ihmisoikeussopimuksessa rajoitettu muun muassa

²⁰⁴ Jota voi pitää myös KP-sopimuksen 4 artiklassa säädetyn sisällön osalta myös ehdottomana oikeutena.

sallimalla laillisista sotatoimista johtuva²⁰⁵ tai laillisesta väkivallasta seuraava hengenmenetys²⁰⁶. Toisaalta myöskin orjuuden ja pakkotyön kieltäminen on määritelty siten, ettei se koske tai kiellä asevelvollisuutta, onnettomuustilanteiden auttamisvelvollisuutta taikka valtioiden mahdollisuutta poikkeusoloissa asettaa työvelvollisuuksia²⁰⁷. Niin ikään uskonnon ja omantunnon vapaus ei ole ehdoton siinä mielessä, että sen takaavissa ihmisoikeussopimusten artikloissa annetaan valtioille oikeus säätää välttämättömiä rajoituksia muun muassa yleisen turvallisuuden taikka moraalien nojalla. Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta vain artiklojen 3 eli kidutuksen kieltäminen ja 4(1) eli varsinaisen orjuuden kiellon voi katsoa olevan täysin yksiselitteisiä²⁰⁸.

Keskeisissä ihmisoikeussopimuksissa ehdottomina taatut ihmisoikeudet²⁰⁹ ovat hyvin pitkälle samat²¹⁰ kuin ovat Geneven sopimusten yhteisen kolmannen artiklan takaamat yleiset inhimillisen kohtelun vähimmäisvaatimukset.²¹¹ Geneven sopimuksissa säädetään myös eräistä aseellisissa konflikteissa sovellettavista ehdottomista suojusta. Näillä on merkitystä myös poikkeusolojen perus- ja ihmisoikeuksiin, kun kyseinen poikkeusolo on kansainvälisen oikeuden tarkoittama aseellinen konflikti.²¹² Sopimukset kieltävät ehdottomin sanankäntein epäinhimillisen kohtelun monet muodot ja kohteet. Erityisesti mainittuna ja korostettuna ne kieltävät kidutuksen, ruumiilliset rangaistukset, nöyryyttävän kohtelun, pakkoprostituution ja väkisinmakaamisen, panttivangiksi ottamisen, joukkorangaistukset ja terroriteot, ryöstöt sekä orjuuden ja orjakaupan²¹³.

²⁰⁵ Jonka merkitystä on pidetty epäselvänä. Tarkoitetaanko laillisella sotatoimella sodan oikeussääntöjen mukaisesti käytyä sotaa vai Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan mukaan oikeutettua sodankäyntiä. Kts. Schreuer 1982, s.130-131.

²⁰⁶ Toisaalta KP-sopimus ei nimenomaisesti erittele oikeutettuja elämänriistoja.

²⁰⁷ Joista viimeistä mahdollisuutta jouduttiin Suomessa pohtimaan terveydenhoitohenkilöstön osalta vuoden 2020 pandemian aikana.

²⁰⁸ Harris et al. 2014, s.638-639.

²⁰⁹ Ehdottomia ihmisoikeuksia ja niiden vähimmäissuojaa on määritelty kattavasti myös esimerkiksi Turun julistuksessa, kts. Turku Declaration 1990.

²¹⁰ Mikä on mahdollisesti ollut sopimusten kirjoittajien ja solmijoiden tietoinen tavoite kansainvälisen vähimmäistason määrittelemiseksi ihmisarvolle ja ihmisoikeuksille.

²¹¹ Hannikainen 1988, s.128-129.

²¹² Samoin kuin yleisesti poikkeamisten rajojen tulkinta-apuna.

²¹³ Hannikainen 1988, s.129.

Ehdottomilla oikeuksilla on myös merkitystä poikettavien oikeuksien määrittelemisessä. Ei ole syytä pitää mahdollisena tai sallittavana sellaisia perus- ja ihmisoikeuspoikkeuksia poikettaviin oikeuksiin, joilla välillisesti ja tosiasiallisesti puututtaisiin ehdottomiin perus- ja ihmisoikeuksiin. Esimerkiksi muodollisesti sallitut poikkeukset sanan- ja ilmaisunvapaudesta olisivat kansallisen sekä kansainvälisen oikeusjärjestyksen vastaisia, jos ne muodostaisivat sallittua laajemman rajoituksen uskonnon ja omantunnonvapaudelle. Toisaalta tämä tarkoittanee myös sitä, että mahdollisten perus- ja ihmisoikeuspoikkeuksien perusteleminen ehdottomien oikeuksien toteutumisella on oikeusjärjestyksen mukaista. Ilmeisenä esimerkkinä liikkumisvapaudesta poikkeaminen oikeuden elämään varmistamiseksi ydinvoimalaonnettomuudessa.

Sopimukset myös sisältävät lukuisia oikeuksia, joista poikkeaminen tuskin olisi poikkeusoloissakaan perusteltua tai välttämätöntä hätätilan hoitamiseksi, kuten oikeus avioliittoon tai syyttömyysolettama.²¹⁴ Toisaalta on myös otettava huomioon se, että erityisesti ehdottomia ihmisoikeuksia voi pitää *jus cogens* -oikeuksina, jolloin ehdottomina perusoikeuksina tulisi ottaa huomioon myös Amerikan ihmisoikeussopimuksen ehdottomista oikeuksista ne, jotka eivät Suomea sitoviin sopimukseen kuulu.²¹⁵ Näitä oikeuksia ovat oikeudet nimeen ja kansallisuuteen, lapsen oikeus suojeluun, oikeus osallistua julkisen vallan käyttöön sekä perheen oikeudet, jotka koskevat lähinnä avioliittoa.

5.1.2 Ehdottomat perusoikeudet

Ehdottomat oikeudet sisältyvät myös Suomen perustuslakiin. Perustuslain seitsemännessä pykälässä, perustuslaille tyypillisesti useamman ihmisoikeuden yhdistävänä perusoikeussäännöksenä, säädetään jokaisen oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Kuten on jo todettu, näistä kuolemanrangaistuksen ja kidutuksen kiellot ovat ehdottomia ihmisoikeuksia ja ehdottomaan muotoon ne on säädetty myös perustuslaissa. Näiden kanssa samassa momentissa säädetty ihmisarvoisen kohtelun vaatimus ei suoraan perustu mihinkään

²¹⁴ Schreuer 1982, s.132.

²¹⁵ Toisaalta EIT, jonka tuomiopiiriin Suomikin kuuluu, on ollut pidättyväinen eurooppalaisten oikeuksien suhteessa Amerikan ihmisoikeussopimuksen järjestelmään tai lukuisiin Siracusan periaatteiden kaltaisiin ei-sitoviin asiakirjoihin määritellensä sisältöä. Kts. Seatzu 2011.

ihmisoikeusvelvoitteeseen²¹⁶, mutta sitä voidaan pitää kidutuksen kiellon ja kuolemanrangaistuksen kiellon luontevana tarkenteena, sekä ihmisoikeuksien taustalla vaikuttavan ihmisarvon käsitteen suojana, ja siten sisältynee mainittuihin ihmisoikeuksiin ja olisi siten myös ehdoton vaatimus. Tätä tukee vahvasti myös se, että ihmisarvoisen kohtelun vaatimus sisältyy niin humanitaarisen oikeuden antaman suojan vähimmäisvaatimuksiin kuin sen loukkaamisen osalta kansainvälisen rikosoikeuden mukaisiin kansainvälisiin rikoksiin.

Perustuslain seitsemännessä pykälässä säädetään myös oikeudesta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja vapauteen, jossa on huomattava, etteivät keskeisimmät ihmisoikeussopimukset suoraan tunne henkilökohtaisen koskemattomuuden käsitettä.²¹⁷ Tämän sijasta perinteisissä ihmisoikeuksissa on keskitytty kidutuksen kiellon suojaamaan ruumiillisen koskemattomuuden ohella henkilökohtaisen koskemattomuuteen kuuluvaan henkilökohtaisen vapauteen ja sen riistämiseen. Tästä huolimatta henkilökohtaisen koskemattomuuden perusoikeus lienee samansisältöinen kuin ihmisoikeuksissa taatut oikeudet. Pykälän mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Samoin jokaisella on oikeus siihen, että vapaudenmenetyksen sisältävän rangaistuksen määrää tuomioistuimien ja muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen voidaan siis rajoittaa perustellusta syystä lailla, sekä siitä poikkeusoloissa poiketa, joskin on huomattava, että henkilökohtaiseen koskemattomuuteen on sisällytetty²¹⁸ orjuuden ja pakkotyön kieltö, joka on määrittelynsä alan sisällä ehdoton ihmisoikeus. Samoin oikeutta vapauteen voidaan perustellusta syystä ja lain nojalla rajoittaa, sekä poikkeusoloissa siitä poiketa. Tällöin on kuitenkin huomioitava, että KP-sopimuksen nojalla velkavankeuden kieltö on ehdoton. Esimerkiksi turvasäilöön ottaminen poikkeusoloissa voisi siis olla mahdollinen poikkeaminen seitsemännen pykälän antamasta perusoikeussuojasta, milloin katsottaisiin, että turvasäilöön ottaminen olisi välttämätöntä rikoksen estämiseksi taikka laillisen määräyksen rikkomisen estämiseksi²¹⁹ jos

²¹⁶ Pois lukien Euroopan unionin perusoikeuskirjan 1 artikla.

²¹⁷ Taaskin poikkeuksena Euroopan unionin perusoikeuskirja. Tämä johtunee sen suhteellisesta tuoreudesta, minkä takia edustanee uusinta ajattelua ihmisoikeuksien saralla.

²¹⁸ HE 309/1993, s.46.

²¹⁹ Vapaudenriistoperusteet löytyvät EIS 5 §.

sen perusteista määrätään lailla ja turvasäilöön otettavan oikeus saattaa vapaudenriistonsa tuomioistuimen tarkasteltavaksi säilyisi.

Suomen perustuslain kahdeksannessa pykälässä säädetään rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta, eli siitä ettei ketään saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ollut laissa säädetty rangaistavaksi, ja ettei rikoksesta saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Perustuslain laillisuusperiaate on ihmisoikeuksien tarjoamaa suojaa laajempi siltä osin, että se sisältää lailla säätämisen vaatimuksen.²²⁰ Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate on ehdoton ihmisoikeus, jota ei voi rajoittaa tai siitä poiketa poikkeusoloissakaan.²²¹ Kansainvälisten ihmisoikeuksien laillisuusperiaatteen vuoksi on kuitenkin otettava huomioon ihmisoikeussopimusten rajausta kansainvälisten rikosten osalta, jotka eivät vaadi rangaistavuuden nojaksi kansallista positiivista lainsäädäntöä, mikä toisaalta vain vahvistaa kansainvälisten rikosten suojelemaa ihmisoikeuksien vähimmäistasoa. Nämä rikokset on kuitenkin Suomen rikoslaisissa säädetty laillisuusperiaatteen mukaisesti rangaistavaksi, mutta olisivat siis rangaistavia myös ilman suoranaisia rikoslainsäännöksiä.

Huomionarvoista on myös se, että pelkkien sopimustekstien valossa lainsäätäjät voi poikkeusoloissa poiketa oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja siihen kuuluvista vähimmäistakeista pois lukien kaksoisrangaistavuuden kielto ja yksilön oikeushenkilöllisyys eli oikeudesta tulla tunnustetuksi henkilönä lain edessä. Näin esimerkiksi syyttömyysolettamasta voitaisiin poikkeusoloissa muodollisesti poiketa, mikä voisi aiheuttaa myös laillisuusperiaatteen antaman suojan vaarantumisen. Käytännössä näin laaja poikkeaminen oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä tuskin tulisi kuitenkaan kysymykseen edes kriisiolosuhteissa. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta sitä tuskin pidettäisiin EIT:ssä ihmisoikeussopimuksen mukaisena poikkeamisena ottaen huomioon tuomioistuimen kannan oikeusturvatakeiden merkityksestä ihmisoikeuksien viimekätisenä suojana. Myös ihmisoikeuskomitean kommentaarien valossa oikeudenmukaiseen

²²⁰ Pellonpää 2011, s.305.

²²¹ Huomionarvoista kuitenkin on, että oikeus ei anna yksityisoikeudellista suojaa eli vastaava poikkeaminen olisi riita-asiassa mahdollista niin normaali kuin poikkeusoloissakin ja yksilön oikeussuoja perustuisi tällöin lähinnä omaisuudensuojaan.

oikeudenkäyntiin puuttuminen on nopeasti KP-sopimuksen velvoitteiden rikkomista sallitun poikkeamisen sijasta.

5.1.3 Ehdottomat ihmisoikeudet

Keskeisimpien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten takaamista ehdottomista ihmisoikeuksista lähes kaikki ovat myös perustuslaissa taattuja perusoikeuksia. Perustuslaista ei kuitenkaan löydy velkavankeuden kieltoa, jonka kuten on jo aiemmin todettu, voidaan kuitenkin katsoa sisältyvän vapausperusoikeuteen, taikka yksilön oikeutta oikeushenkilöllisyyteen, jonka puuttuminen perustuslaista johtunee lähinnä siitä, että sanottu oikeus on länsimäisen oikeusvaltion ja demokratian sisällä itsestäänselvyys. Tämä kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa taattu yksilön oikeus käsittää jokaisen oikeuden tulla tunnustetuksi kaikkialla henkilöksi oikeudellisessa mielessä ja on samaisen yleissopimuksen mukaan ehdoton ihmisoikeus, josta ei voi poiketa poikkeusoloissa.

5.2 *Poikettavat oikeudet*

5.2.1 Perustuslaki 6 § – Yhdenvertaisuus

Ensimmäisenä perusoikeutena Suomen perustuslain kuudennessa pykälässä säädetään yhdenvertaisuudesta, joka perusoikeutena on yhdistelmä useammasta ihmisoikeudesta käsittäen muun muassa yksilöiden yhdenvertaisuuden lain edessä ja ihmisoikeussopimuksissa keskeisen syrjintäkiellon. Pykälän mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tämän lisäksi pykälässä säädetään lapsien oikeudesta tulla kohdelluksi tasa-arvoisesti yksilöinä, joiden tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystasonsa mukaisesti, sekä sukupuolten välisestä tasa-arvosta, erityisesti työelämässä.

Yhdenvertaisuuspykälän takaamista oikeuksista voidaan poikkeusoloissa sinänsä muodollisesti poiketa. Perusoikeuden ehdottoman muotoilun vuoksi mahdolliseen poikkeamiseen tulisi kuitenkin suhtautua pidättyväisesti. Huomion arvoista on lisäksi, että sukupuolten tasa-arvoa muun muassa työmarkkinoilla koskevat kansainväliset sopimukset taikka lasten oikeuksia koskeva yleissopimus eivät sisällä poikkeamislausekkeita ja siten esimerkiksi saman palkan maksamista samanarvoisesta työstä koskeva sopimus taikka sanottu

lasten oikeuksien sopimus ovat täysimääräisesti voimassa myös poikkeusoloissa. Tärkeää on kuitenkin ottaa huomioon sosiaalisia oikeuksia koskeville sopimuksille tyypillisen joustavan muotoilun, joka voi mahdollistaa laajankin oikeuksien antaman suojan supistamisen ja rajoittamisen poikkeusolojen vuoksi.

Poikkeusolojen perusoikeussuojan kannalta merkityksellisin yhdenvertaisuuspykälän sisältö on syrjintäkielossa. Niin perustuslaki kuin keskeisimmät kansainväliset ihmisoikeussopimukset kieltävät syrjinnän ilman hyväksyttävää syytä perustuen lukuisiin yksilöllisiin ominaisuuksiin.²²² Lähtökohtaisesti syrjintäkiellon mukaisena hyväksyttävänä syynä on pääsääntöisesti pidetty niin sanottua positiivista syrjintää eli ryhmien asettamista eri asemaan tosiasiallisesti heikommassa asemassa olevan ryhmän aseman parantamiseksi.²²³ Näin katsottuna syrjintäkiellosta poikkeaminen vain kriisiin vedoten ei liene mahdollista. Ajatusta tukee myös se, että syrjintäkiellon nimenomaisesti sisältämät ominaisuudet ovat joko keskeisissä ihmisoikeussopimuksissa ehdottomiksi katsottuja yksilön oikeuksia kuten uskonnon ja omantunnon vapauden osalta on taikka poikkeuslausekkeettomissa ihmisoikeussopimuksissa taattuihin sosiaalisiin oikeuksiin liittyviä kuten sukupuoli tai kieli.

Syrjintäkieltoa on myös esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä pidetty tärkeänä ja keskeisenä ihmisoikeuksien takeena.²²⁴ Tämän lisäksi on otettava huomioon erityisesti KP-sopimuksen poikkeamisartiklan sisältämä erityinen syrjintäkielto, jonka mukaan sopimuksen takaamista oikeuksista tehtävät poikkeukset eivät saa merkitä pelkästään rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon tai yhteiskunnalliseen syntyperään perustuvaa syrjintää. Syrjintäkiellon osalta on siis otettava huomioon, että vaikka oikeutettu syrjintä on mahdollista hyväksyttävästä ja perustellusta syystä normaalioloissakin ja siten mahdollista myös poikkeusoloissa, on normaalia laajempaan syrjintään taikka tavanomaista laveampiin perusteluihin syrjinnän oikeutukseksi poikkeusoloissa suhtauduttava varauksellisesti.

Kokonaisuudessaan yhdenvertaisuusperusoikeudesta poikkeaminen kansallisen ja kansainvälisen oikeuden rajoissa on hyvin haasteellista, jos ei mahdotonta. Tästä syystä

²²² Tärkeää on huomata myös se, että syrjintäkiellon listaus on katsottu avoimeksi.

²²³ Ojanen – Scheinin 2011b s.238-239.

²²⁴ Pellonpää et al. 2018, s.996-997.

julkisen vallan ja erityisesti lainsäätäjän on käytännössä tarkoituksenmukaisinta ja helpointa kohdella sanottua oikeutta kokonaisuudessaan ehdottomana oikeutena.

5.2.2 Perustuslaki 9 § – Liikkumisvapaus

Perustuslain yhdeksännessä pykälässä säädetään liikkumisvapaudesta perusoikeutena, jälleen yhdistäen useamman ihmisoikeussopimusten takaaman oikeuden yhteen pykälään. Pykälän ensimmäisen, toisen ja kolmannen momentin mukaisiin liikkumisoikeuksiin on pykälässäkin asetettu rajoituksia, joilla toisaalta liikkumisvapaus on asetettu koskemaan Suomen kansalaisia ja maassa laillisesti oleskelevia ulkomaalaisia toisaalta esimerkiksi maasta poistumisoikeuden rajoittaminen mahdollistettu oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi.

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset tarjoaisivat perustuslaissa ilmaistua laajemmatkin mahdollisuudet rajoittaa liikkumisvapautta esimerkiksi yleisen järjestyksen tai yleisen terveydenhoidon vuoksi. Sinänsä mielenkiintoisesti tätä laajemman rajoittamisen mahdollisuutta on käytetty hyväksi esimerkiksi tartuntatautilaissa²²⁵ säätämällä mahdollisuuksia matkustusrajoituksiin, jotka eivät suoraan perustu liikkumisvapausperusoikeuden ilmaisemaan rajoittamisperusteeseen taikka siitä ilmene.

Liikkumisperusoikeudesta voi myös kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti poiketa poikkeusoloissa. Tällöin esimerkiksi maasta poistumisen estäminen taikka sen rajoittaminen olisi nähdäkseni mahdollista hyvinkin pitkälle. Poikkeusoloissa sallittavaa liikkumisvapaudesta poikkeamista olisi myös Suomen alueella tapahtuvan liikkumiseen puuttuminen, josta on säädettykin esimerkiksi puolustustilalaissa.

Liikkumisperusoikeuden rajoittamisessa ja siitä poikkeamisessa on otettava kuitenkin huomioon, että ulkomaalaisten joukkokarkotuksien kiellosta sekä kansalaisten maahan saapumisoikeudesta ja karkottamisen kiellosta voidaan ainoastaan poikkeusolosuhteissa poiketa. Näin ollen ne ovat rajoittamattomia ja normaalioloissa ehdottomia oikeuksia. Sinänsä on toki tunnustettava se, että karkottamisien osalta ulkomaalaisten joukkokarkoituksen osoittaminen syrjintäkiellon mukaan hyväksyttäväksi toimenpiteeksi lienee käytännössä

²²⁵ Tartuntatautilaki 60§ ja 63§. Nämä ovat sinänsä suoraan mahdollisia koskemattomuus- ja vapausperusoikeuden alla.

mahdotonta. Toisaalta yksilöön kohdistuvissa karkotuksissa ja maasta luovuttamisissa on otettava huomioon ehdottomista perus- ja ihmisoikeuksista kumpuava ja siten ehdoton kielto, jonka mukaan karkotettavaa tai luovutettavaa ei saa toimenpiteen vuoksi uhata kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Lisäksi on syytä huomata myös, että sinänsä ihmisoikeutena poikettava liikkumisperusoikeuden osa, eli kielto estää Suomen kansalaista saapumasta maahan on perustuslaissa kirjoitettu ehdottomaan muotoon, jolloin siitä poikkeaminen todennäköisesti vaatisi poikkeuslain säätämistä.

5.2.3 Perustuslaki 10 § – Yksityiselämän suoja

Perustuslain kymmenennessä pykälässä säädetään yksityiselämän suojasta käsittäen yksityiselämän, kunnian ja kotirauhan turvan, sekä luottamuksellisen viestin salaisuuden. Valtiollisen tiedustelun mahdollistamiseksi vastikään muutettu²²⁶ pykälä sisältää mahdollisuuden rajoittaa yksityiselämän suojaan kotirauhan piirissä perusoikeuksien turvaamiseksi ja rikosten selvittämiseksi, sekä avata viestin salaisuutta yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Yksityiselämän suojaan käsittelevät ihmisoikeudet mahdollistavat edellä kuvaillun kaltaisen rajoittamisen, sekä myös tätä laajemman niistä poikkeamisen mahdollisuuden poikkeusoloissa. Yksityiselämän suojaan kohdistuvien poikkeuksien osalta on kuitenkin otettava huomioon se, että käsite on laaja eikä sitä voida tyhjentävästi määritellä.²²⁷ Siihen kuuluu esimerkiksi ruumiillinen koskemattomuus ja oikeus nimeen, joilla on kytköksiä ehdottomiin ihmisoikeuksiin eli kidutuksen kieltoon ja oikeushenkilöllisyyteen.

Ehdottomiin oikeuksien alaan kuulumattomilta osiltaan yksityiselämän suoja on poikettavissa oleva perusoikeus. Näin esimerkiksi normaalioloja laajemmasta kotietsintäoikeudesta säätäminen poikkeusoloissa perustellusta syystä, kuten esimerkiksi puolustustarkoitukseen pakkolunastettavaksi määrätyn omaisuuden löytämiseksi tai vakavan säännöstelyrikkomuksen

²²⁶ Lohse – Viitanen 2019, s.20-21.

²²⁷ Pellonpää et al. 2018, s.785-786.

selvittämiseksi, lienee oikeusjärjestyksen puitteissa mahdollinen. Samoin luottamukselliseen viestiin on mahdollista puuttua laajasti poikkeusoloissa, mikäli perusteltu tarve ilmenee.

5.2.4 Perustuslaki 12 § – Sananvapaus ja julkisuus

Perustuslain 12 §:ssä säädetään sananvapaudesta ja viranomaistoiminnan julkisuudesta, joista jälkimmäisestä ei keskeisimmissä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa säädetä lukuun ottamatta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin oikeuteen kuuluvaa oikeudenkäyntijulkisuutta, josta tarkemmin myöhemmin. Pykälä on sananvapauden osalta avoin sillä se sisältää vain ennakkosensuurin nimenomaisen kiellon, mahdollisuuden säätää lasten suojelemiseksi kuvaohjelmille rajoituksia ja velvoitteen säätää lailla sananvapauden tarkemmasta käyttämisestä.

Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa sananvapaus on määritelty oikeutena pitää mielipiteitä sekä hankkia, vastaanottaa ja levittää kaikenlaisia tietoja ja ajatuksia riippumatta alueellisista rajoista ja viranomaisten siihen ennakkollisesti puuttumatta joko suullisesti, kirjallisesti tai painettuna taiteellisessa muodossa tahi muulla hänen valitsemallaan tavalla. Kuten sananvapausperusoikeudelle on sananvapaudelle ihmisoikeutena asetettu mahdollisuus sen rajoittamiseen normaalioloissa. Ihmisoikeussopimusten mahdollistama sananvapauden rajoittaminen on määritelty laajemmin kuin perustuslaissa ja käsittää muun muassa rajoittamisen yleisen turvallisuuden tai yleisen moraalin ja henkilöiden kunnian suojelemisen perusteella.

Sananvapautta voidaan siis kansainvälisten velvoitteiden rajoissa rajoittaa enemmänkin kuin perustuslaki suoraan tuo ilmi, että on mahdollista, vaikka perusoikeudessa lakivarauksesta säädetäänkin. Sananvapaudesta voidaan poiketa poikkeusoloissa ja siten esimerkiksi sodan aikainen ennakkosensuuri tai joukkoviestintän velvoittaminen lähettämään tai julkaisemaan julkisen vallan viestintää kuten toimintaohjeita lienevät mahdollisia ihmisoikeuspoikkeamia.

5.2.5 Perustuslaki 13 § – Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus

Perustuslain 13 §:n suojaama kokoontumisvapaus käsittää oikeuden lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Samoin pykälässä säädetään yhdistymisvapaudesta eli oikeudesta perustaa, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua sellaisen toimintaan. Pykälässä turvataan myös ihmisoikeuksien kannalta keskeinen

ammattillinen yhdistymisvapaus ja määrätään antamaan tarkemmat säännökset kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä lailla. Pykälän takaamien oikeuksien rajoittaminen ei ole pykälän muotoilun takia sinänsä suoraan mahdollista, mutta koska pykälä sisältää lakivarauksen, jonka mukaan tarkemmat määräykset sen sisällöstä annetaan lailla, voidaan kokoontumis- ja yhdistymisvapautta perusoikeutena pitää rajoitettavissa olevana.

Ihmisoikeutena niin kokoontumis- kuin yhdistymisvapauskin ovat yleisesti rajoitettavissa esimerkiksi yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi. On kuitenkin hyvä huomata, että niin KP-sopimus kuin Euroopan sosiaalinen peruskirja kieltävät ammatillisen yhdistymisvapauden²²⁸ rajoittamisen. Ammatillista yhdistymisvapautta suojaavat myös sosiaalisia oikeuksia koskevat ihmisoikeussopimukset, jotka eivät sisällä poikkeamislausekkeita.

Niin yhdistymisvapaus kuin erityisesti kokoontumisvapaus ovat perus- ja ihmisoikeuksia, joita voi rajoittaa muihin oikeuksiin nähden suhteellisen helposti ja siten todennäköisesti niiden, erityisesti kokoontumisvapauden, laajatkin poikkeamiset olisivat poikkeusoloissa myöskin mahdollisia. Näin esimerkiksi julkisten kokousten kiellot sodan taikka laajan luonnononnettomuuden kaltaisissa poikkeusoloissa taikka yhdistymisvapaudesta poikkeaminen esimerkiksi aseellisessa konfliktissa kategorisella pasifististen järjestöjen ja epäsovivien ystävyysseurojen kiellolla olisi oikeudellisesti todennäköisesti mahdollista.

5.2.6 Perustuslaki 14 § – Vaali- ja osallistumisoikeudet

Perustuslain neljästoista pykälä sisältää vaali- ja osallistumisoikeudet, jotka koskevat pääsääntöisesti Suomen kansalaisia ja erikseen määritellysti Euroopan unionin kansalaisuudesta nauttivia ja maassa vakinaisesti asuvia ulkomaalaisia. Pykälässä määritellään oikeuksista äänestää yleisissä vaaleissa, sekä säädetään julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Vaali- ja osallistumisoikeudet ihmisoikeutena käsittävät Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan valtion velvollisuuden järjestää kohtuullisin väliajoin vapaat ja salaiset vaalit olosuhteissa, jotka takaavat kansalaisten vapaan mielipiteen

²²⁸ Oikeus käsittää niin työntekijän kuin työnantajan järjestäytymisen vapauden.

ilmaisun lainsäädäntöelintä valittaessa, sekä KP-sopimuksen mukaan antaa jokaiselle kansalaiselle ilman syrjintää tai kohtuuttomia rajoituksia oikeuden ottaa osaa yleisten asioiden hoitoon välittömästi tai vapaasti valittujen edustajien kautta, äänestää ja tulla valituksi määräaikaissä ja rehellisissä vaaleissa, jotka perustuvat yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen ja salaiseen äänestykseen, samoin kuin takaavat kansalaisille mahdollisuuden periaatteessa yhdenvertaisina päästä maansa julkisiin virkoihin.

Vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevat keskeisimmät ihmisoikeussopimukset eivät säädi mahdollisuudesta rajoittaa vaali- tai osallistumisoikeuksia, joskin ihmisoikeussäätely on niiden osalta periaateluontoista ja julistavaa. Vaali- ja osallistumisoikeudet ovat kuitenkin ihmisoikeuksia, joista voi poikkeusoloissa poiketa²²⁹, mikä luo sinänsä mielenkiintoisen kysymyksen mahdollisista rajoituksista julkisen vallan legitimizeettiin mahdollistaessaan esimerkiksi toisen maailmansodan aikana Suomessa ja Britanniassa esiintyneiden niin sanottujen pitkien parlamenttien kaltaisten järjestelyjen olemassaolon²³⁰.

Vaikkei 14 §:n perusoikeus takaakaan kuin äänioikeuden sekä periaatteellisen mahdollisuuden osallistua julkiseen elämään ja delegoi paljon lailla säädettäväksi, on määräaikaissä vaaleista ja niiden toimittamistavoista säädöksiä myös muualla perustuslaissa, esimerkiksi eduskunnan osalta perustuslain 24 ja 25 pykälissä. Tämä luonnollisesti tarkoittaa, ettei perustuslain 23 §:n poikkeamismahdollisuutta, joka koskee vain perustuslain toisen luvun oikeuksia, voi soveltaa pääosaan perustuslain sääntelystä vaali- ja osallistumisoikeuksista, vaan mahdolliset poikkeusolojen poikkeamiset niistä tapahtuisivat poikkeuslailla säätämällä. Vaalioikeudet ovat myös Amerikan ihmisoikeussopimuksessa ehdottomia ihmisoikeuksia, jolloin niiden rajoittaminen olisi myös kiellettyä, mikäli erilaisia ehdottomia ihmisoikeuksia pidettäisiin kansainvälisen oikeuden *jus cogens* -säännöksinä, kuten aiemmin kerrotusti on esitetty.

²²⁹ Huomionarvoista kuitenkin on, että poikkeaminen ei voi perustua ainakaan sukupuoleen, kts. Naisten valtiollisia oikeuksia koskeva yleissopimus. Muu syrjintä- ja poikkeamisperuste vaatii painavan ja pätevän perustelun, joskin huomionarvoista on se, että osallistumisoikeudet ovat ehdottomia oikeuksia Amerikan ihmisoikeussopimuksessa, jolloin perustellun poikkeuksen mahdollisuutta on syytä pitää hyvinkin epätodennäköisenä myös suomalaisen oikeusjärjestyksen puitteissa. Tätä johtopäätöstä tukee myös Euroopan neuvoston järjestelmässä keskeinen oikeusvaltioperiaate ja sen toteutumisen varmistaminen.

²³⁰ Sanottuun kysymykseen on perustellusti esimerkiksi Saksan ja Ranskan perustuslaeissa koskettu säätämällä rajoituksia siihen mitä poikkeusolojen aikana julkinen valta voi tehdä esimerkiksi perustuslain muuttamisen osalta.

5.2.7 Perustuslaki 15 § – Omaisuuden suoja

Perustuslain viidestoista pykälä turvaa jokaisen omaisuuden ja asettaa yleiseen tarpeeseen tehtäville pakkolunastuksille täyden korvauksen vaatimuksen. Siitä huolimatta, että omaisuuden suoja on ollut yksi ensimmäisistä ja tärkeimmistä²³¹ kansalaisoikeuksista, keskeisissä ihmisoikeussopimuksissa siitä säädetään vain Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja siinäkin vasta ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa.

Niin perustuslaissa kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessakin taattuna oikeutena omaisuuden suoja ei ole ehdoton, vaan sitä voidaan rajoittaa julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen mukaisesti pääsääntöisesti täyttä korvausta vastaan. Omaisuuden suojasta on lisäksi mahdollista poiketa poikkeusoloissa perustuslain 23 §:n tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan nojalla. Omaisuuden suojan osalta on myös huomattava, että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa on lisäksi rajaus, jolla omaisuuden suojan ulkopuolelle suljetaan valtioiden oikeus saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen. Käytännössä omaisuudensuojaan puuttuttaessa keskeistä on poikkeusoloissakin ollut kohtuullisen korvauksen toteutuminen²³².

Omaisuudensuoja kuuluukin niihin perus- ja ihmisoikeuksiin, joista voi suhteellisen helposti ja matalalla kynnyksellä tehdä rajoituksia ja myöskin poiketa poikkeusoloissa, mikä näkyy esimerkiksi Suomen valmiuslaissa taikka jokapäiväisemmässä pelustuslaissa. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että valmiuslain joukkoviestintää koskevia määräyksiä käsitellessään perustuslakivaliokunta on todennut, että ehdotetut velvoitteet koskevat käytännössä pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä, missä tilanteessa valiokunnan näkemyksen mukaan lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle²³³. Samaa punnintaperustetta lienee mahdollista käyttää myös omaisuuden suojasta poikettaessa poikkeusoloissa.

²³¹ Esim. Ihmis- ja kansalaisoikeuksien julistus, Magna Carta.

²³² PeVL 13/2020, s.2-3.

²³³ PeVL 6/2009, s.10.

5.2.8 Perustuslaki 16 § – Sivistykselliset oikeudet

Kuudennessatoista pykälässä perustuslaki säättää sivistyksellisistä oikeuksista, eli tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta, sekä jokaisen oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen ja julkisen vallan velvollisuudesta turvata lailla tarkemmin säädetysti jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Sivistyksellinen perusoikeus yhdistää useita ihmisoikeuksia. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa suojataan oikeus koulutukseen negatiivisella oikeudella ”*Keneltäkään ei saa kieltää oikeutta koulutukseen.*” ja velvoitetaan valtio kunnioittamaan vanhempien kasvatuksellista oikeutta valita lastensa uskonnollisen ja aatteellisen kasvatuksen vakaumuksellinen pohja. Myöskin Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa sivistyksellisiä oikeuksia turvataan laajasti ja useammassa artiklassa. Yleissopimuksessa taatut sivistykselliset oikeudet, perustuslain sivistyksellisen perusoikeuden tavoin, tiivistyvät jokaiselle taattuun oikeuteen saada opetusta ja kehittää itseään, minkä eräitä osatekijöitä ovat yleissopimuksessa taatut oikeudet maksuttomaan ja pakolliseen alkeis- ja perusopetukseen, osallistua korkeampaan opetukseen kykyjensä mukaan, sekä takaamalla niin korkeamman opetuksen kuin kulttuuritoiminnan vapauden ja turvaamalla vanhempien oikeuden valita lastensa vakaumuksellinen kasvat.

Niin sivistysperusoikeus kuin sivistykselliset ihmisoikeudet ovat luonteeltaan pääosin julistavia ja niitä voidaan sisältönsä puitteissa rajata niin jossain määrin tulkinnalla kuin rajoituslausekkeiden nojalla normaalioloissakin. On otettava kuitenkin huomioon, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudesta koulutukseen voidaan poiketa ja sitä rajoittaa vain poikkeusoloissa. Näin ollen oikeus koulutukseen itsessään, sen sisältöä tarkemmin määrittelemättä, ja vanhempien oikeus valita lastensa vakaumuksellinen kasvat ovat muita sivistyksellisten oikeuksien sisältöjä tiukemmin suojattu. Sama koskee myös Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa säädettyjä ammatillista koulutusta koskevia oikeuksia, joista voidaan poiketa vain poikkeusoloissa ja niiden muu rajaaminen tulisi tarpeen vaatiessa tapahtua oikeuksien tulkinnallisella supistamisella.

5.2.9 Perustuslaki 17 § – Kulttuurilliset oikeudet

Perustuslain 17 §:ssä säädetään oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Pykälä käsittää säännökset Suomen kansalliskielistä suomesta ja ruotsista sekä vähemmistöryhmien

oikeudesta omaan kieleensä ja kulttuuriinsa, samoin kuin viranomaistoiminnan kielellisistä vähimmäistakeista. Keskeisissä ihmisoikeussopimuksissa kielelliskulttuurisista oikeuksista, kuten perustuslaissa niistä säädetään, on määräyksiä vain kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa, jossa kansallisille, uskonnollisille ja kielellisille vähemmistöille taataan oikeus yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään.

Sanotun sopimuksen mukaista oikeutta ei voi rajoittaa sen puitteissa, mutta se on sopimuksen poikkeamisartiklan mukaisesti lähtökohtaisesti poikettavissa poikkeusoloissa.

Kielelliskulttuuristen oikeuksien osalta on kuitenkin otettava huomioon, että vaikka ne oikeuksina kuuluvatkin poikkeusoloissa poikettaviin ihmisoikeuksiin, ne ovat pääsääntöisesti vähemmistöjen oikeuksia, jolloin erityisesti kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa korostettu syrjintäkielto ja sopimuksesta samoin ilmenevä Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan noudattamisen vaatimus ja sanotusta nousevat yhdenvertaisuuden ja syrjinnänkiellon vaatimukset voivat käytännössä rajoittaa huomattavastikin muodollisesti mahdollista poikkeusolojen aikaista poikkeamista, koska sallitun syrjinnän perustaminen pelkkään etnisyyteen taikka muuhun vähemmistöaseman luovaan seikkaan on vaikeasti oikeutettavissa syrjintäkiellon puitteissa. Kielelliskulttuurisista oikeuksista poiketessa on siis ihmisoikeussopimusten mukaisen poikkeaman mahdollistamiseksi esitettävä tavanomaista paremmat perustelut välttämättömyydelle ja poikkeuksen oikeutukselle, jotta poikkeukset olisivat myös syrjintäkiellon mukaisia.

5.2.10 Perustuslaki 18 § – Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Perustuslaissa säädetään 18 §:ssä oikeudesta työhön ja elinkeinovapauteen. Pykälässä taataan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lisäksi pykälässä asetetaan julkiselle vallalle velvollisuus huolehtia työsuojelusta ja edistää työllisyyttä. Elinkeinovapaudesta, siten kuin se perustuslaissa on säädetty, ei ole suoraan sääntelyä keskeisimmissä ihmisoikeussopimuksissa. Oikeudesta työhön sekä erityisesti työoloista, työsuojelusta ja työväestön perheiden suojasta sen sijaan on huomattavakin määrä tiukastikin taattuja ihmisoikeuksia niin TSS-sopimuksessa, Euroopan sosiaalisessa peruskirjassakin kuin myös ILO:n alaisissa yleissopimuksissa.

Lisäksi on syytä huomata se, että lainsäätäjät on muotoillut perustuslain pykälän kolmannen momentin ehdottomaan *ei saa* -muotoon. Lainsäätäjät voi toki muuttaa sitä, mitä on aiemmin

säätänyt, joskin jo aiemmin todetusti perusoikeuksissa osalta muutoksiin tulisi suhtautua pidättyvästi. Toisaalta myös ihmisoikeuksien syrjintäkiellon vahvaan asemaan ja lailla säätämisen vaatimuksen perustumiseen yhtäläisesti keskeiseen oikeusvaltioperiaatteeeseen, kansainvälisen oikeuden mukainen poikkeaminen lailla säädetyn ja syrjimättömän irtisanomisen oikeudesta on vähintäänkin haastavaa, jos ei mahdotonta.

Nämä oikeudet ovat toki usein julistuksenomaisia ja lähinnä velvoittavat valtioita edistämään tai kehittämään työllisyyttä ja työoloja, mutta erityisesti ILO:n sopimukset sisältävät tarkkojakin sitovia velvoitteita. Julistuksenomaisetkin oikeudet ovat kuitenkin takaamassaan laajuudessaan rajoittamattomia ja yleisesti ottaen poikkeamattomia. Ottaen huomioon sen, että Suomi on Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa sitoutunut laajempaan suojaan kuin Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa ja että sosiaalisen peruskirjan määräyksistä voi poiketa poikkeusoloissa, oikeus työhön ja kohtuullisiin työoloihin on vahvasti suojattu perus- ja ihmisoikeus, jonka vähimmäissuojan asettaa TSS-sopimuksen tulkinnan tiukin rajaus. Se mikä sanottu rajaus käytännössä olisi, on nähdäkseni tapauskohtainen ja olosuhdesidonnainen.

5.2.11 Perustuslaki 19 § – Oikeus sosiaaliturvaan

Edellä käsiteltyyn oikeuteen työhön liittyy, varsinkin kansainvälisessä sääntelyssä, läheisesti myös perustuslain 19 §:n takaama oikeus sosiaaliturvaan. Pykälässä jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, sekä taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Perusoikeus sosiaaliturvaan yhdistää myös kansainvälisissä sopimuksissa erilliset oikeudet terveyteen ja asuntoon, jotka pykälän mukaan julkisen vallan on turvattava ja edistettävä riittävällä tavalla.

Näistä kaikista oikeuksista on ihmisoikeussääntelyä niin Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa kuin Euroopan sosiaalisessa peruskirjassakin perustuslain säädöstä laajentavalla ja tarkentavalla tavalla. Kuten työelämään liittyvät oikeudet myös sosiaaliturvaan ja terveyteen liittyvät oikeudet ovat, sopimuksien sisältämien muiden kansainvälisten velvoitteiden ja perustavaa laatua olevien oikeuksien kunnioittamisen artiklojen myötä vahvasti taattu ja niistä voi poiketa vain Euroopan sosiaalisen peruskirjan nojalla sillä oikeudellisella alueella, joka jää Euroopan

sosiaalisen peruskirjan laajemman suojan ja TSS-sopimuksen hieman kapeamman sääntelyn välille ja jota ei ole säännelty lähinnä työväestön osalta ehdottomasti ILO:n sopimuksissa.

5.2.12 Perustuslaki 20 § – Vastuu ympäristöstä

Perustuslain kahdenkymmenennen pykälän oikeus ja vastuu ympäristöstä, perustuu siinä määrin uuteen perus- ja ihmisoikeusajatteluun, ettei siitä ole säädöksiä keskeisimmissä ihmisoikeussopimuksissa. Yleisempi ympäristöllisen oikeuden säännös löytyy kuitenkin Euroopan unionin perusoikeuskirjasta, ja ympäristöperusoikeuteen on oikeudellisia kytkeitä muun muassa luonnon monimuotoisuutta koskevalla yleissopimuksella²³⁴.

Ympäristöperusoikeudesta voi siis lähtökohtaisesti poiketa pelkän perustuslain 23 §:n nojalla, joskin huomioon on otettava esimerkiksi keskeisistä ihmisoikeussopimuksista löytyvä oikeus terveyteen, jolla on vaikutuksia arvioitaessa rajoituksia tai poikkeamia jokaisen oikeuteen terveelliseen ympäristöön. Samoin ihmisoikeussopimuksista löytyvät osallistumisoikeudet vaikuttanevat ympäristöperusoikeuden elinympäristöä koskevan päätöksenteon säännöksen rajoittamis- ja poikkeamisperusteisiin. Toisaalta voi perustellusti kysyä milloin ympäristöperusoikeudesta olisi tarvetta poikkeusoloissa poiketa, ympäristölle erityisen haitalliset sodankäyntimenetelmät ovat pääsääntöisesti kiellettyjä ja esimerkiksi ydinvoimalaonnettomuudessa haitta ympäristöperusoikeudelle syntyy poikkeusolosta ja oikeuden supistumista tuskin tarvitsee erikseen todeta siitä poikkeamalla.

5.2.13 Perustuslaki 21 § – Oikeusturva

Perustuslain toisen luvun viimeinen perusoikeus on 21 §:ssä säädetty oikeus oikeusturvaan. Pykälän mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Samoin siinä taataan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta päätökseen.

²³⁴ Vihervuori 2011, s.752-753.

Keskeisimmät kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät tunne nimenomaan oikeusturva nimistä ihmisoikeutta, mutta käsittelevät sinänsä samaa asiaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin oikeuden alla. Tämän lisäksi ne käsittävät lukuisia muitakin säännöksiä perustuslain pykälän sisältämistä oikeuksista ja oikeudellisesti antavat sisällön pykälän sisältämällä takeella oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sekä osittain myös hyvän hallinnon turvalle. Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa määritellyt oikeudet oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, rikosoikeudellisen valitusoikeuden kautta kaksoisrangaistavuuden kieltoon ja oikeuteen vahingonkorvaukseen väärästä rikostuomiosta ovat sopimuksien mukaan pääsääntöisesti rajoittamattomia ihmisoikeuksia²³⁵.

Oikeusturvaperusoikeuden käsittämät ihmisoikeudet ovat kuitenkin poikettavissa poikkeusoloissa lukuun ottamatta Euroopan ihmisoikeussopimuksen nojalla ehdotonta ihmisoikeutta kaksoisrangaistavuuden kieltoon, mikä luo sinänsä ongelmallisen tilanteen, jossa prosessuaalisista oikeuksista kuten syyttömyysolettamasta tai oikeudesta puolustautua on mahdollista joustaa mutta *ne bis in idem* -kiellosta ei, sen sijaan että oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin olisi kokonaisuudessaan ehdotonta ihmisoikeussääntelyä. Erityisen ongelmallista tästä tekee se, että esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on hätätilan ja sen nojalla tehtyjen poikkeuksien oikeutusta tarkastellessaan asettanut voimakasta painoarvoa oikeussuojakeinojen ja oikeudellisten takeiden antamalle suojalle muista oikeuksista poiketessa. On ollut hyväksyttävämpää esimerkiksi poiketa oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen, kun tähän oikeuteen liittyen ei ole poikettu takeista saada vapaudenriisto tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja muista oikeusturvan takeista voi siis muodollisesti poiketa poikkeusoloissa, mutta käytännössä tuomioistuinkäytäntö ja ihmisoikeuspoikkeamien soveltamisen rajoitteet ovat tehneet oikeudesta ehdottoman vähintäänkin sen sisältämien vähimmäisvaatimuksien osalta. Tätä johtopäätöstä tukee eurooppalaisen oikeuskäytännön osalta myös oikeusturvan kiinteä kytkös Euroopan neuvoston puitteissa keskeiseen ja ehdottomaan oikeusvaltioperiaatteeseen. Myös kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen osalta on katsottu, että keskeisin ihmisoikeuksien oikeusturvatakeista on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, jota

²³⁵ Mahdollistetaan erinäisiä rajoituksia valitusoikeuteen ja yleisöjulkisuuteen.

tulee ehdottomasti noudattaa, vaikkei sitä tässäkään sopimuksessa ehdottomaksi oikeudeksi ole asetettukaan²³⁶.

5.2.14 Poikettavat ihmisoikeudet

Keskeisimmät kansainväliset ihmisoikeussopimukset sisältävät myös sellaisia ihmisoikeuksia, joista ei ole perustuslaissa erillistä perusoikeutta. Eräiden osalta niiden voi kuitenkin katsoa sisältyvän olemassa olevan perusoikeuden alueelle taikka vähintäänkin vaikuttavan sen taustalla. Kaikkien oikeuksien osalta näinkään ei kuitenkaan ole. Tästä huolimatta kansainväliset ihmisoikeudet velvoittavat valtioita ja ne ovat sopimusten hyväksynnällä tulleet osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Seuraavaksi tarkastellaankin perustuslaista löytymättömien ihmisoikeuksien suojasta poikkeamista poikkeusoloissa.

Näitä perustuslaista löytymättömiä oikeuksia, joista myöskin voidaan poiketa poikkeusoloissa, ovat ulkomaalaisten joukkokarkotuksen kieltä ja niin sanotun vihapuheen sekä sodan puolesta tehtävän propagandan kieltä. Samoin suuremman temaattisen kokonaisuuden muodostaen yksilöiden oikeus avioliittoon ja aviopuolisoiden oikeudellinen yhdenvertaisuus avioliitossa niin kuin myös perheen suoja yhteiskunnan luonnollisena ja perustavaa laatua olevana yhteisönä, sekä lapsen oikeudet, erityisesti lapsen oikeus nimeen ja kansalaisuuteen.

Mainituista oikeuksista voi siis sinänsä poiketa poikkeusoloissa. On kuitenkin hyvä huomata, että esimerkiksi perheen oikeuksista poikkeamiselle on vaikea löytää välttämätöntä ja perusteltua syytä poikkeusoloissakaan. Toisaalta myöskin ulkomaalaisten joukkokarkoitukset taikka vihapuheen salliminen poikkeusoloissa voi muodollisesti olla mahdollista, mutta käytännössä myös sellainen poikkeus, joka olisi ihmisoikeuspoikkeamana perusteltavissa, mitä todennäköisimmin johtaisi menettelyyn ja toimenpiteisiin, joita pidettäisiin tai olisi syytä pitää kansainvälisen rikosoikeuden mukaisina (sota)rikoksina. Myös YK:n peruskirjan veloitteet todennäköisesti estäisivät poikkeamisen esimerkiksi sotapropagandan kiellosta.

²³⁶ Human Rights Committee 2001, par.16.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Suoraviivaisin ja oikeuksien sisällön kannalta oikeudellisesti selvin poikkeusoloissa tapahtuva perus- ja ihmisoikeuksista poikkeaminen on luonnollisesti niistä luopuminen. Lainsäätäjä voi periaatteessa niin halutessaan kumota perustuslain toisen luvun tai säätää poikkeuslain, jolla sen noudattaminen lakkaa poikkeusolon ajaksi. Samoin lainsäätäjä voi irtisanoa kansainväliset ihmisoikeussopimukset, jolloin niiden noudattaminen pääosin päättyisi.²³⁷ Selvää kuitenkin on, että vaikka tämä tie onkin oikeudellisesti melko selkeä, ei se tarjoa todellista vastausta kysymykseen perus- ja ihmisoikeuksista poikkeusoloissa. Perusoikeudet ovat syvään juurtunut osa länsimaista oikeusvaltiota ja siten myös suomalaista oikeusjärjestystä²³⁸.

Toisaalta kansainvälisesti ihmisoikeudet ovat saavuttaneet aseman, jossa niitä voidaan pitää ja on pidetty kansainvälisessä oikeudessa pakottavana oikeutena, näin erityisesti aiemmin läpikäytyjen ihmisoikeussopimusten sisältämien ehdottomien oikeuksien osalta.²³⁹ Kansainvälisoikeudellisesti tällainen ratkaisu lienee myöskin ongelmallinen sopimuksen sitovuuden periaatteen ja sen sisältämän vilpittömän mielen vaatimuksen osalta.²⁴⁰ Siis siinäkin tilanteessa, että julkinen valta päättäisi oikeudellisesti luopua perus- ja ihmisoikeuksista valtion pitäisi siis noudattaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisältämiä ehdottomia oikeuksia, ja ottaa huomioon myöskin, että poikkeusolon ollessa sota samat oikeudet on taattu Geneven oikeuden pakottavaa oikeutta käsittävissä säännöksissä. Perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden lakkauttaminen ei siis oikeudellisestikaan olisi järkevä taikka edes muodollisesti valtion kädet vapauttava ratkaisu, saati välttämättä edes oikeudellisesti mahdollista.

Perus- ja ihmisoikeudet ovat siis yksiselitteisesti voimassa myös poikkeusoloissa. Tutkielmassa todetuista syistä niitä on kuitenkin usein syytä ja tarpeellista rajoittaa tai niistä poiketa poikkeusoloista selviämisen ja oikeuksien viimekätisen toteuttamisen varmistamiseksi. Aiemmin mainitusti perusoikeuksien rajoittamisen ja niistä poikkeamisesta näkyikin se ajattelullinen paradoksi, joka syntyy ristiriidasta sen perus- ja ihmisoikeuksien lähtökohtaisen

²³⁷ Toisaalta on hyvä huomata, että valtiosopimuksille epätyypillisesti monet ihmisoikeussopimukset, esimerkiksi KP-sopimus, eivät sisällä irtisanomisartikloja.

²³⁸ Kts. esim. Tuori 2013. Tuori katsoo ihmisoikeuksien kuuluvan oikeusjärjestyksen perustavimpaan tasoon – oikeuden syvärakenteeseen.

²³⁹ Cassese 2005, s.59, 65. Myös Hakapää 2010, s.72-73.

²⁴⁰ Tarkemmin esim. Hakapää 2010, s.37, 57.

periaatteen, että ne ovat yleispäteviä, universaaleja ja loukkaamattomia perusarvoja, ja väkivaltaisen sekä oikeuksien suhteen suhteellisen todellisuuden välillä²⁴¹.

Perusoikeuksiin voi poikkeusoloissa olemassa olevan oikeusjärjestyksen puitteissa puuttua kahdella tavalla – niitä voi rajoittaa tai niistä voi poiketa. Kysymys kummalla mekanismilla perusoikeuksiin puututaan on lähinnä juridistekninen. Tästä huolimatta on perusteltua välttää perusoikeuspoikkeuksia niin pitkälle kuin se poikkeusolon puitteissa on mahdollista ja pidättäytyä perusoikeusrajoituksissa, jotka muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla voi todeta mahdollistavan hyvin laaja-alaisia sekä pitkälle meneviä toimenpiteitä poikkeusoloissa. Kuitenkin käytännössä esimerkiksi vuoden 2020 koronakriisissä perusoikeuksiin kohdistuvat toimenpiteet tehtiin jossain määrin suoraan PL 23 pykälän kautta ilman asteittaista siirtymistä yleisistä rajoitusperusteista perusoikeuspoikkeuksiin.²⁴² Poikkeuksien välttämisen perusteena voi esimerkiksi pitää ajatusta siitä, että myös poikkeusoloissa tulisi taata perus- ja ihmisoikeussuoja täysimääräisesti mahdollisimman pitkälle. Poikkeusten tekemisen ollessa myös jossain määrin suoraviivaisempi keino kuin rajoittaminen, sitä käyttäessä riski perusteellisen harkinnan ja vähimmäissuojan varmistamisen ohittamiseen todennäköisesti kasvaisi poikkeusoloissa.

Edellä mainittu perustuslain 23 pykälän suoraviivainen käyttö ja siirtyminen normaaliolojen toimivaltuuksista suoraan työkalupakin kovimpaan sääntelyyn johtunee lähinnä valtiosäännön sinänsä ymmärrettävistä puutteista poikkeusolojen sääntelyn osalta. Toisaalta perusoikeuksien rajoittamisen ja perusoikeuksista poikkeamisen välinen ero on valtiosääntöoikeudellisesti jossain määrin epäselvä taikka siinä ei käytännössä pidättäydytä asianmukaisesti.²⁴³ Perusoikeusrajoitusten tulisi tapahtua poikkeusoloissakin rajoitusedellytysten kautta, siihen liittyvä harkinta mukaan lukien. Varsinaisten perusoikeuspoikkeuksien tulisi tarkoittaa selkeästi laajempia perusoikeuksiin kohdistuvia toimenpiteitä, joiden tulisi aina edellyttää ilmoitusta kansainvälisille valvontaelimille sekä siihen kuuluvaa kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden punnintaa.

²⁴¹ Esim. Husa – Pohjolainen 2014 s.138.

²⁴² Scheinin 2020.

²⁴³ Tähän on kiinnittänyt huomiota myös perustuslakivaliokunta (PeVL 14/2020, s.2.).

Toisaalta niin kriisilainsäädäntöä kuin perustuslakia säädettäessä olisi voinut perustellusti kiinnittää enemmän huomiota poikkeusoloihin ja perusoikeuksiin puuttumiseen.²⁴⁴ Esimerkiksi sisällyttämällä perustuslain 23 pykälään keskeisimpien ihmisoikeussopimusten poikkeamisartiklojen kaltainen ehdottomien perusoikeuksien listaus. Tämä olisi nähdäkseni selkeyttänyt niin ehdottomien ihmisoikeuksien asemaa kansallisesti, kuin erityisesti vastannut kysymykseen siitä onko ehdottomaan muotoon kirjatut perusoikeudet poikettavissa perustuslain 23 pykälän nojalla. Nykyisessä tilanteessa kun molemmat vastaukset ovat perusteltuja ja *lex specialis* pohjalta²⁴⁵ myöntävä nähdäkseni jopa perustellumpi, mikä aiheuttaa eräiden oikeuksien osalta tutkielmassa nähdysti tulkinnallisia ongelmia. Toisaalta myös poikkeusolojen toteaminen sekä niiden nojalla tehtävien perusoikeuspoikkeuksien valvonnan järjestäminen ovat kysymyksiä, joihin minusta olisi ollut syytä antaa vastaus valtiosäännössä tavallisen lainsäädännön sijasta.²⁴⁶ Kritiikissä on kuitenkin syytä pitää mielessä se, että suomalaisen valtiosäännön ja yleisemmänkin lainsäädännön mahdolliset puutteet poikkeusoloissa selittyvät pitkälti sillä, että poikkeusolojen oikeutta on sovellettu viimeksi 1940-luvulla hyvin erilaisessa yhteiskunnallisessa ja oikeudellisessa ympäristössä.

Rajoitettaessa perusoikeuksia poikkeusoloissa ollaan sidottuja perusoikeuksien yleisiin rajoitusperusteisiin. Näiden rajoissa on kuitenkin kuten sanottu mahdollista puuttua perusoikeussuojaan hyvin vahvasti. On syytä myös muistaa se, että ihmisoikeuksia koskevassa oikeuskäytännössä erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen osalta poikkeusolojen oikeuttamat ihmisoikeusrajoitukset ja -poikkeamat ovat olleet hyväksytyjä hyvinkin matalalla kynnyksellä sekä pitkälle menevillä toimilla.

Perusoikeuksien rajoittamisen joustavista rajoista huolimatta pisimmälle meneviä perusoikeuksiin kohdistuvia toimenpiteitä on niistä poikkeaminen, joka onkin erityisesti luotu poikkeusoloja varten. Tehtäessä perusoikeuspoikkeamia on yleisen pidättyvyyden lisäksi otettava huomioon, kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden noudattamiseksi, erinäisten

²⁴⁴ Siitä huolimatta, että silloisessa ja osin myös nykyisessä yhteiskuntaympäristössä poikkeusolojen toteutumista on voinut täysin perustellusti pitää epätodennäköisenä. Erilaisia kriisejä kuitenkin syntyy ja niihin vastaamiseen varautuminen jo ennalta vähentää kriiseihin kuuluvia lieveilmiöitä kuten nopeaa tunnepitoista päätöksentekoa.

²⁴⁵ PL 23 § on erityissäännös poikkeusolojen perusoikeuksista.

²⁴⁶ Sinänsä toki tämänhetkinen kriisilainsäädäntö on voimassa poikkeuslakina, joka vaatii laajan konsensuksen eduskunnassa.

muotoseikkojen ja prosessien toteutuminen²⁴⁷. Poikkeusolojen julistaminen ja niistä kansainväliselle yhteisölle ilmoittaminen ovat tärkeitä tekijöitä sen varmistamisessa, että perusoikeuspoikkeamat ovat kansainvälisen ja kansallisen oikeuden mukaisia. Toisaalta perusoikeuspoikkeamissa on pidettävä ja on syytä pitää korkeaa kynnystä perusteluille välttämättömyydestä. Samoin suhteellisuusperiaatteen noudattaminen on merkityksellistä niin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kuin kansainvälisten velvoitteiden noudattamisen kannalta.

Puututtaessa perusoikeuksiin poikkeusolojen perusteella on syytä pitää mielessä ensinnäkin se, että perusoikeuspoikkeusten ja -rajoitusten oikeutus on sidonnainen poikkeusoloon ja sen luonteeseen. Poikkeusoloissa perusoikeuksiin puututtaessa sekä toimenpiteiden laajuuden ja oikeutuksen arvioinnissa keskeistä ovat poikkeusolot luovan kriisin syvyys, laajuus ja vakavuus. Toisin sanoen mitä isompi kriisi sitä pidemmälle menevämmät perusoikeusrajoitukset ja -poikkeukset ovat oikeudellisesti hyväksyttävissä sekä sallittavampia oikeusjärjestyksen puitteissa.

Kuten tutkielmasta on käynyt ilmi, perus- ja ihmisoikeuksilla on koskevan ydinalue, johon ei voi puuttua. Tämä siitä huolimatta, että poikkeusolot mahdollistavat laajat ja syvälle oikeuksien suojaan ulottuvat rajoitukset sekä poikkeukset. Ongelmat syntyvätkin siitä, miten perus- ja ihmisoikeuksien ydinalue määräytyy ja mikä sen ala on.

Niin kansalliset perusoikeudet kuin erityisesti kansainväliset ihmisoikeudet sisältävät niin sanottuja ehdottomia oikeuksia, joiden osalta ydinalueen määrittäminen on suhteellisen helppoa. Ehdottomista oikeuksista ei voi yksiselitteisesti poiketa edes poikkeusolojen perusteella. Toisaalta ehdottomiakaan oikeuksia ei ole tyhjentävästi määritelty. Keskeisimmät ihmisoikeussopimukset toki sisältävät poikkeusartikloissaan listaukset ehdottomista ihmisoikeuksista, mutta niin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kuin Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea on katsonut, että ehdottomien oikeuksien ala ja luku ovat laajempia kuin sanotut listaukset. Erityisesti tässä kohtaan on huomioitava oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen vaatimus, jotka eivät

²⁴⁷ Joiden noudattamista voi pitää erityisen tärkeänä niiden perustellun *jus cogens* -luonteen vuoksi. Tarkemmin Oraá 1999.

ole nimenomaisesti ehdottomia oikeuksia, mutta niiden merkitys ja ehdottomuus on tulkintakannanotoissa ollut keskeisessä asemassa²⁴⁸.

Keskeisten ihmisoikeussopimusten nimenomaisten listausten ja tulkintakäytännön lisäksi ehdottomien oikeuksien määrittelyssä tärkeä elementti on myös nähdäkseni kansainvälinen humanitaarinen oikeus. Geneven oikeuden vähimmäistakeet inhimillisestä kohtelusta sekä kansainvälisen oikeuden universaalisti laittomiksi teoiksi katsomat kansainväliset rikokset määrittelevät, osin toki päällekkäisesti, perus- ja ihmisoikeuksien ehdottomien oikeuksien rajaa.²⁴⁹ Huomioon on syytä myös ottaa se, että ehdottomia oikeuksia voi hyvin perustellusti pitää kansainvälisesti pakottavana oikeutena, jolloin esimerkiksi Amerikan ihmisoikeussopimuksen²⁵⁰ muita keskeisiä ihmisoikeussopimuksia laajempi ehdottomien oikeuksien listaus vaikuttaisi myös Suomen oikeusjärjestyksen mukaisiin ehdottomiin oikeuksiin.

Jos ydinalueen ja poikettavuuden rajojen määrittelyssä on erinäisiä haasteita jo ehdottomien oikeuksien osalta, on niitä huomattavasti enemmän muita perus- ja ihmisoikeuksia koskien. Toisaalta perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä on oikeuksista poikkeamisen osalta osittain sisäisesti järjestäytymätön ja epälooginen, esimerkiksi salliessaan eräissä ihmisoikeussopimuksissa poikkeamisen ja vastaavien oikeuksien osalta taas mahdollistamatta poikkeamista toisissa sopimuksissa. Toisaalta käytännössä perus- ja ihmisoikeuspoikkeukset ovat kohdistuneet pääosin tiettyihin oikeuksiin kuten oikeuteen vapauteen, jolloin ei ole myöskään käytännön rajanvetoa siitä, miten esimerkiksi oikeudesta avioliittoon voi poikkeusoloissa perustellusta ja välttämättömästä syystä poiketa.

Onkin syytä tunnustaa, että systemaattinen perus- ja ihmisoikeuksien vähimmäistason määrittelemine poikkeusoloissa on käytännössä lähes mahdotonta. On mahdollista osoittaa, että näistä oikeuksista ei ainakaan saa poiketa, ja toisaalta asettaa erinäisiä suuntaviivoja oikeuspoikkeuksille. Toisaalta myös oikeuksien ehdottoman ydinalueen yksiselitteinen

²⁴⁸ Perus- ja ihmisoikeuspoikkeuksia säättävän onkin syytä pitää mielessä, että tehokkaiden oikeusturvakeinojen varmistamisella saa paljon anteeksi puuttuessaan perusoikeuksiin.

²⁴⁹ Näin myös Human Rights Committee 2001, par.12.

²⁵⁰ Puhumattakaan Afrikan ihmisoikeussopimuksesta, joka ei edes muodollisesti mahdollista poikkeamista. Sanottu sopimus joustaa kuitenkin muutoin ”clawback” -artikloidensa kautta hyvinkin pitkälle, kts. Flinterman – Henderson 2004, s.390-391.

määrittäminen kaikenkattavasti on vaikeaa, jos ei mahdotonta. Tämä ydinalueen määrittäminen on usein tapauskohtaista ja sidonnaista niin yhteiskunnalliseen tilanteeseen²⁵¹ kuin muihinkin perus- ja ihmisoikeuksiin. Viimekädessä siis poikkeusolojen perus- ja ihmisoikeuspoikkeukset saavat rajansa sekä oikeutuksensa valtioiden niitä toteuttaessa poikkeusoloissa. Ottaen huomioon poikkeusoloille tyypilliset piirteet ja erityisesti taipumuksen pitkälle meneviin reaktioihin, keskeistä yksilöiden oikeuksien puuttumisessa poikkeusoloissa onkin sen varmistaminen jo normaalioloissa, että oikeusrajoitukset ja -poikkeamat tehdään menettelyssä, joka kyseenalaistaa tarpeellisella tavalla poikkeusten välttämättömyyden ja laajuuden, sekä toisaalta varmistaa mahdollisuuden poikettavien oikeuksien osalta turvautua tehokkaihin oikeussuojakeinoihin.

Edellä sanotun varmistamiseksi niin kansallista perusoikeusjärjestelmää kuin keskeisten ihmisoikeussopimuksia olisi syytä tarkastella. Esimerkiksi Honko²⁵² on esittänyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan tulkinnalla olevan tarvetta päivittämiselle, sen perustuessa kylmän sodan aikaisiin ratkaisuihin. Erityisesti Hongon mielestä aika on ajanut nykyisenkaltaisen harkintamarginaalin ohi. Vaikka harkintamarginaali sinänsä on nähdäkseni edelleen perusteltu, erityisesti poikkeusolojen osalta, ja eurooppaoikeudellinen läheisyysperiaate olisi paikallaan myös ihmisoikeuksien sääntelyssä, on Hongon kritiikissä myös vahvaa perustaa. Perus- ja ihmisoikeuksien sääntely poikkeusoloissa perustaa maailmalle, joka on kiihtyvästi katoamassa. Selkeästi eroteltavien kriisien korvautuessa hybridiuhilla ja poikkeusolojen sääntelyn käyttämisen arkipäiväistyessä perus- ja ihmisoikeudetkaan eivät voi poikkeusoloissa jämähtää 20. vuosisadalle.

Siispä kuten jo Hannikainen²⁵³ on todennut olisi yhä nykyäänkin tärkeää, että niin valtioiden sisäinen lainsäädäntö kuin kansainvälinen oikeuskin sääntelisi riittävän tarkasti hätätilavaltuudet ja ihmisoikeusvelvoitteista poikkeamisen rajat, jotta kriisi- ja poikkeustilanteet eivät johtaisi ihmisoikeuksien laajamittaiseen polkemiseen. Kansainvälisesti tällaista sääntelyä olisi esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta siirtyminen 15 artiklaa käytettäessä automaattiseen tuomioistuinkontrolliin.²⁵⁴ Kansallisesti perusoikeuksien

²⁵¹ Toisin sanoen poikkeusolon luonteeseen ja vakavuuteen.

²⁵² Honko 2017, s.71-72.

²⁵³ Hannikainen 1988, s.142-143.

²⁵⁴ Kuten esitti jo Schreuer 1982, s.131-132.

osalta suurempaan oikeusvarmuuteen johtavia toimenpiteitä olisi muun muassa poikkeusolojen lainsäädännössä siirtyminen yksinkertaisen enemmistön vaatimisesta määräenemmistön vaatimiseen poikkeusvaltuuksien käyttöönottamisessa, sekä perusoikeuspoikkeuksille perustuslakivaliokunnassa selkeästi määritellyt poikkeamisperusteet ja poikkeamisen rajat, niin kuin myös mahdollisesti laajemman tuomioistuinkontrollin toteuttaminen.

Toisaalta on syytä muistaa myös se, että on näyttöä, jonka mukaan valtioiden innokkuudessa noudattaa ihmisoikeuksia keskeistä on kansallinen poliittinen reaktio ei kansainvälisen yhteisön taikka ihmisoikeusjärjestelmän toimielinten vastalauseet.²⁵⁵ Näin ollen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi poikkeusoloissakin on tärkeää julkisen vallan piirissä olevien yksilöiden tietoisuus oikeuksistaan ja valtiollisen vallan käytön rajoista. Julkisen vallan oikeutus yhteiskunnassa edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista myös poikkeuksellisissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa.

²⁵⁵ Hafner-Burton et al. 2011, s.676.

LIITTEET

Taulukko 1 – Perusoikeuksien rajoittaminen ja niistä poikkeaminen kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti

OIKEUS	EIS	KP-SOP.	POIKETTAVUUS
Yhdenvertaisuus	-	P	P
Syrjintäkielto	P*	E	E
Oikeus elämään	E	E	E
Kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto	E	E	E
Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen	P	P	P
Orjuuden kielto	E	E	E
Pakkotyön kielto	P	P	P
Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate	E	E	E
Liikkumisvapaus	R	R	R
Yksityiselämän suoja	R	R	R
Uskonnon ja omantunnon vapaus	R	E	E
Sananvapaus	R	R	R
Kokoontumisvapaus	R	R	R
Yhdistymisvapaus	R	R	R
Vaali- ja osallistumisoikeudet	P	P	P
Omaisuuksien suoja	R	-	R
Sivistykselliset oikeudet	P	-	P
Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin	-	P	P
Oikeus työhön ja elinkeinovapaus	-	-	-
Oikeus sosiaaliturvaan	-	-	-
Vastuu ympäristöstä	-	-	-
Oikeusturva	P/E*	P	E
Oikeus avioliittoon ja aviolliset oikeudet	R	P	P
Velkavankeuden kielto	P	E	E
Vahingonkorvaus väärän tuomion johdosta	P	P	P
Kaksoisrangaistavuuden kielto	E	-	E
Oikeushenkilöllisyys	-	E	E
Sotapropagandan ja vihapuheen kielto	-	P	P

E) Ehdoton; oikeudesta ei voi poiketa tai siihen tehdä rajoituksia.

P) Poikettavissa; oikeudesta voi poikkeusoloissa poiketa tai siihen tehdä rajoituksia.

R) Rajoitettavissa; oikeutta voi rajoittaa normaalioloissa.

*Muodollisesti poikettava oikeus, mutta EIT:n oikeuskäytännössä muodostunut tosiasiallisesti ehdottomaksi.

Taulukkoon on sisällytetty Suomen perustuslaista löytyvät perusoikeudet ja niiden lisäksi mainittuihin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvät oikeudet, joista ei säädetä perusoikeutena.

Erityisesti oikeuksien ehdottomuuden osalta on syytä ottaa huomioon, että oikeuksien muotoilusta ja määrittelystä voi seurata rajoitteita oikeuksien kattamaan suojaan. Samoin on mahdollista, että jonkun taulukkoon sisällytetyn oikeuden sisältämän osa-alueen rajoitettavuus tai poikettavuus on tiukempi kuin taulukosta suoraan ilmenee.