



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Ennakoiva perusoikeusparadigma ja elinkeinovapauden resilienssi

Normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen sääntely

Pro gradu -tutkielma

Minni Sonck

2.2.2024

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

Pro gradu -tutkielma

Oppiaine: Oikeustiede, valtiosääntöoikeus

Tekijä: Minni Sonck

Otsikko: Ennakoiva perusoikeusparadigma ja elinkeinovapauden resilienssi

Ohjaajat: Antti Aine, Veli-Pekka Nurmi

Sivumäärä: XIX + 74 sivua

Päivämäärä: 2.2.2024

Tiivistelmä

Tutkimuksen aiheena on elinkeinovapauden toteutuminen normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Selvitän miten ja millä perusteilla elinkeinovapautta voidaan voimassa olevan lainsäädännön sekä koronapandemian konkreettisten esimerkkien perusteella rajoittaa tavallisen lainsäädännön ja poikkeusololainsäädännön nojalla. Tutkimukseni ensimmäisessä osassa (**luvut 2–5**) käyttämäni tutkimusmetodi on oikeusdogmaattinen.

Tutkimukseni ensimmäisessä osassa tekemiäni havaintojen perusteella selvitän elinkeinovapauden rajoittamisen kehityskohtia ja arvioin, miten elinkeinovapauden toteutuminen voidaan tulevaisuudessa turvata. Tässä tutkimukseni toisessa osassa (**luku 6**) käytän de lege ferenda -tutkimusmetodia.

Tutkimuksessani Suomen kriisinkestävyyskehittämistarpeet käyvät konkreettisesti ilmi elinkeinovapauden näkökulmasta. Elinkeinovapauden ydinalue on määritelmältään epäselvä, mikä asettaa elinkeinovapauden erityisesti normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa epävakaiseen asemaan. Elinkeinovapauden toteutumisen ja siihen tehtävien rajoitusten hallittavuuden kannalta olisi ensisijaisen tärkeää kyetä määrittelemään selkeästi elinkeinovapauden ydinalue, johon on mahdollista tehdä rajoituksia ainoastaan poikkeusoloissa.

Avainsanat: elinkeinovapaus, elinkeinovapauden ydin, perusoikeudet, perusoikeusparadigma, normaaliolojen häiriötilanteet, poikkeusolot, kriisilainsäädäntö, perustuslaki, valmiuslaki, oikeuden resilienssi, elinkeinovapauden resilienssi

Sisällysluettelo

Lähteet.....	VI
Lyhenteet	XVIII
1 Johdanto	1
1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen.....	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja metodi.....	3
1.3 Tutkimuksen sijoittuminen oikeustieteeseen ja suhde aikaisempaan tutkimukseen	5
1.4 Tutkimuksen rakenne ja pääasialliset lähteet.....	6
1.5 Tutkimuksessa käytettävät keskeisimmät käsitteet ja rajaukset	7
1.5.1 Aluksi	7
1.5.2 Normaaliolojen häiriötilanteet.....	7
1.5.3 Poikkeusolot	8
1.5.4 Perusoikeusrajoitus ja perusoikeuspoikkeus	8
1.5.5 Poikkeusololainsäädäntö	9
1.5.6 Rajaukset.....	9
2 Perusoikeudet murroksessa – syventynyt perusoikeusparadigma.....	11
2.1 Aluksi	11
2.2 Perusoikeusuudistusta edeltänyt perinteinen paradigma	12
2.3 Uusi perusoikeusparadigma	13
2.4 Koronaviruspandemian jälkeinen ennakoiva perusoikeusparadigma	14
2.4.1 Aluksi	14
2.4.2 Oikeuden resilienssi	15
2.4.3 Rajoitustoimien hallittavuus ja ennakoitavuus	16
2.4.4 Ennakoivaa paradigmaa kritisoivia näkökulmia	16
3 Elinkeinovapaus – perusoikeuden rajoittaminen ja siitä poikkeaminen	17
3.1 Aluksi	17
3.2 Elinkeinovapaus perus- ja ihmisoikeutena	18
3.3 Elinkeinovapauden ydin	20
3.4 Perusoikeuksien rajoittaminen	22
3.4.1 EU-oikeuden asettamat raamit perusoikeuksien rajoittamiselle	22
3.4.2 Perusoikeuksien rajoittaminen Suomen lainsäädännössä	23
3.5 Perusoikeuksista poikkeaminen	24
3.5.1 Kansainvälisen oikeuden asettamat raamit perusoikeuksista poikkeamiselle	24
3.5.2 Perusoikeuksista poikkeaminen Suomen lainsäädännössä	28
4 Poikkeusolojen erityislainsäädäntö	30
4.1 Aluksi	30
4.2 Perustuslain 23 § (1222/2011)	31
4.3 Valmiuslaki (1552/2011)	32
4.3.1 Aluksi	32
4.3.2 Valmiuslain mukaiset poikkeusolot	33
4.3.3 Valmiuslain mukaiset toimivaltuudet	35
4.4 Puolustustilalaki (1083/1991)	36

4.4.1	Aluksi	36
4.4.2	Puolustustilalain mukaiset poikkeusolot	37
4.4.3	Puolustustilalain mukaiset toimivaltuudet	38
5	Elinkeinovapaus koronapandemian aikana	40
5.1	Aluksi	40
5.2	Elinkeinovapauteen kohdistetut rajoitukset	41
5.2.1	Aluksi	41
5.2.2	Perustuslain 23 §:n nojalla asetetut rajoitukset	41
5.2.3	Valmiuslain nojalla asetetut rajoitukset	42
5.2.4	Tartuntatautilain nojalla asetetut rajoitukset	43
5.3	Rajoitustoimien oikeudellinen arviointi	43
5.3.1	Aluksi	43
5.3.2	Välttämättömyys	44
5.3.3	Oikeasuhtaisuus	47
5.3.4	Kompensaation merkitys rajoitusten hyväksyttävyydessä	49
5.3.5	Valtioneuvoston ja perustuslakivaliokunnan toiminnan arviointi	51
5.4	Yhteenveto elinkeinovapauden toteutumisesta pandemiassa	54
6	Elinkeinovapaus de lege ferenda	59
6.1	Aluksi	59
6.2	Elinkeinovapauden perusoikeusrajoitus vai perusoikeuspoikkeus?	59
6.2.1	Aluksi	59
6.2.2	Elinkeinovapauden ydinalueen määrittely	59
6.2.3	Elinkeinovapauden ydinsisällön määrittelyn merkitys	62
6.3	Elinkeinovapauden rajoittaminen normaaliolojen häiriötilanteissa	64
6.4	Elinkeinovapauden rajoittaminen poikkeusoloissa	65
6.4.1	Elinkeinovapauden rajoittaminen perustuslain 23 §:n nojalla	65
6.4.2	Elinkeinovapauden toteutuminen ja valmiuslain kokonaisuudistus	66
6.4.3	Elinkeinovapauden rajoittaminen puolustustilalain nojalla	68
7	Johtopäätökset	71

Lähteet

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis, Mitä lainoppi on? Helsinki 1978.

Aarnio, Aulis, Lainopin teoria. WSOY Juva 1989.

Aarnio, Aulis, Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.), Minun metodini. WSOY Lakitieto 1997, s. 35–56.

Aarnio, Aulis, Tulkinnan taito: ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. WSOY Helsinki 2006.

Abad-Quintanal, Gracia, Managing a Pandemic. Teoksessa Ben Stanford–Steve Foster–Carlos Espaliu Berdud (eds), Global Pandemic, Security and Human Rights, Routledge 2021, s. 72–89.

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

Aine–Nurmi–Valtonen, Lainsäädännön resilienssi, perusoikeudet ja kokonaisturvallisuus. Lakimies 6/2022, s.841–873.

Alexy, Robert, A Theory of Constitutional Rights, Oxford 2009.

De Angelis, Gabriele–de Oliveira, Eder COVID-19 and the “state of exception”: assessing institutional resilience in consolidated democracies—a comparative analysis of Italy and Portugal, 2021.

Bexhed, Jan-Mikael ja Thorstensson, Anders, Näringsfrihet och vinstbegränsning, Svensk Juristtidning 2018.

Brunila–Salminen–Värtö, Oikeuden resilienssi poikkeuksellisissa oloissa – Perustuslakivaliokunnan rooli oikeuden ylläpitämisessä covid-19-pandemian aikana. Lakimies 7–8/2023, s. 1011–1036.

Dahlberg, Maija, Perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvosten rooli perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä – valiokunnan työrukkanen vai merkittävä vallankäyttäjä? 5/2021 Lakimies, s. 745–784.

Delanty, Gerald, Introduction, The Pandemic in Historical and Global Context. Teoksessa Gerard Delanty (ed.), Pandemics, politics, and society: Critical perspectives on the Covid-19 crisis, Walter de Gruyter 2021.

Van Dijk, Pieter–Van Hoof, Fried–Van Rijn, Arjen–Zwaak, Leo, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Antwerpen: Intersentia. 2006.

- Eriksson, Lars D., Valtiosääntöoikeus. Teoksessa Oikeustiede Suomessa 1900–2000, Urpo Kangas (toim.) WSOY Juva 1998, s. 369–375.
- Greene, Alan, Separating Normalcy from Emergency: The Jurisprudence of Article 15 of the European Convention on Human Rights. *German Law Journal* 2011, s. 1764–1785.
- Greene, Alan, *Emergency Powers in a Time of Pandemic*. 1. ed. Bristol University Press, Bristol 2020.
- Harris, David –O’Boyle, Michael–Bates, Edward–Buckley, Carla, *Law of the European Convention on Human Rights*. 3. ed. Oxford University Press 2014.
- Hartman, J.F., Derogation from Human Rights Treaties in Public Emergencies – A Critique of Implementation by the European Commission and Court of Human Rights and the Human Rights Committee of the United Nations, *painos 22 Harv. Int’l. L. J.* 1, 1981.
- Hautamäki, Veli-Pekka, Poikkeuslakijärjestelmä Suomen valtiosäännössä – pitäisikö poikkeuslakien säätämismahdollisuus säilyttää vai poistaa? *Lakimies* 2008 s. 392–409.
- Hautamäki, Veli-Pekka, Kotoperäiset poikkeuslait – aikansa elänyt instituutio. *Politiikka* 2009 s. 291–299.
- Hautamäki, Veli-Pekka: Perusoikeuden ydinalue argumenttina. *Lakimies* 1/2011, s. 82–98.
- 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.
- Helin, Markku, Perusoikeuksilla argumentoinnista. Teoksessa *Varallisuus, vakuudet ja velkojat*. Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto (toim. Tero Iire), Porvoo 2012.
- Hidén, Mikael, Perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä. Teoksessa *Perusoikeudet Suomessa*, Helsinki 1999, s. 3–27.
- Hirvelä, Päivi ja Heikkilä, Satu, *Ihmisoikeudet–Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön*, 2. painos, Helsinki 2017.
- Hirvonen, Ari, Poliittinen epidemiologia: virusajan normi ja poikkeus. *Tiede & edistys* 45(4) 2021, s. 322–343.
- Hyvönen ym., *Resilienssi avaimena laaja-alaiseen kokonaisturvallisuuteen: haasteita ja mahdollisuuksia* 2019.

- Jonsson Cornell, Anna–Salminen, Janne, Emergency Laws in Comparative Constitutional Law – The Case of Sweden and Finland. *German Law Journal* 2018, Vol. 19 No. 2, s. 219-250.
- Jukka, Leena–Keinänen, Anssi–Keskinen, Lisa-Maaria, Tietopohja ja asiantuntijoiden kuu- leminen koronaperusteisessa lainvalmistelussa – Jyrääkö kiire alleen hyvän lainvalmistelun periaatteet? *Edilex* 2022/24.
- Juusela, Janne, Miksi Suomeen tarvitaan perustuslakituomioistuin? *Edilex* 6/2021.
- Jyränki, Antero, Valta ja vapaus, Helsinki 2003.
- Karapuu, Heikki–Ojanen, Tuomas–Scheinin, Martin–Tuori, Kaarlo–Viljanen, Veli-Pekka: *Perusoikeudet*. 2. uud. p. WSOYpro. Helsinki 2011.
- Karhu, *Perusoikeusnäkökohtia esineoikeudellisista kollisionratkaisuperiaatteista*. Teoksessa *Varallisuus, vakuudet ja velkojat*. Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto (toim. Tero Iire), Porvoo 2012.
- Kirchner–Koivurova, *Emergency Laws Against Coronavirus*. Teoksessa Stefan Kirchner (ed.), *Governing the Crisis: Law, Human Rights and COVID-19*, LIT Verlag 2021, s. 265–281.
- Kimmel, Kaisa-Maria, Right to life and Right to Health in Priority Setting in the COVID-19 Prevention Strategies in Finland, Norway and Sweden, s. 16–35. Teoksessa Stefan Kirschner (ed.), *Governing the Crisis: Law, Human Rights and COVID-19*. LIT Verlag 2021.
- Koskentausta, Lauri, Elinkeinovapauden lainsäädännöllisestä rajoittamisesta pandemian perusteella. *Liikejuridiikka* 1/2021 s. 10–37.
- Kuusiniemi, Kari, Ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutuksista, teoksessa *Perusoikeuspuheenvuoroja*. Turku 1998, s. 65–84.
- Kyllönen, Pandemian torjunta ja kansalaisten perusoikeudet, *Ajatus* 77/2020.
- Lavapuro, Juha, Oikeuden resilienssi. *Lakimies* 7–8/2020, s. 1262–1267.
- Lebret, Audrey, COVID-19 pandemic and derogation to human rights, 2020.
- Linna 1987, Ulosottorealisoinnista de lege ferenda. Vammala 1987.
- Länsineva, Pekka, Muuttuva, muuttumaton omaisuudensuoja. Teoksessa *Juhlajulkaisu Antero Jyränki*, Turku 1993, s. 69–85.
- Länsineva, Pekka, *Omaisuudensuoja*. Teoksessa *Perusoikeudet*, *Perusoikeudet*. 2. uud. p. WSOYpro. Helsinki 2011, s. 473– 509.

Lämsineva, Pekka, Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2002.

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

Neuvonen, The COVID-19 policymaking under the auspices of parliamentary constitutional review: The case of Finland and its implications, *European Policy Analysis* 6 (2) 2020

Nieminen, Liisa, Ihmisarvon loukkaamattomuus perus- ja ihmisoikeussuojan lähtökohtana. *Lakimies* 2005 s. 49–78.

Ojanen, Tuomas: Perustuslaki ja perustuslainmukaisuuden valvonta koronaviruksen aikana. *Lakimies* 3–4/2020, s. 508–518.

Ojanen, Tuomas ja Scheinin, Martin: Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka (toim.)–Karapuu, Heikki–Ojanen, Tuomas–Scheinin, Martin–Tuori, Kaarlo–Viljanen, Veli-Pekka: *Perusoikeudet*. 2. uud. p. WSOYpro. Helsinki 2011.

Pellonpää, Matti, Henkilökohtainen koskemattomuus. Teoksessa *Perusoikeudet*, Helsinki 2011, s. 263–282.

Pellonpää, Matti, *Europeiska Människorättskonventionen*, 1. painos, Helsinki 2020.

Salminen, Janne: Finsk krishantering i fredstid – beredskapslagen tillämpas för första gången. *Svensk Juristtidning* 10/2020, s. 1116–1129.

Scheinin, Martin: Valmiuslain ongelmista ja ansioista koronaviruskriisin oloissa. *Lakimies* 3–4/2020, s. 519–527. (Scheinin 2020a)

Scheinin, Martin: COVID-19 Symposium: To Derogate or Not to Derogate? 2020. (Scheinin 2020b)

Scheinin, Martin–Molbæk-Steensig, Helga, *Pandemics and Human Rights: Three Perspectives on Human Rights Assessment of Strategies Against Covid-19*. EUI Department of Law Research Paper No. 01, 2021.

Scheinin, Valmiuslaki otettiin sovellettavaksi lainvastaisesti, *Perustuslakiblogi* 2021.

Scheinin, Martin, Finland's Success in Combating COVID-19: Mastery, Miracle or Mirage? Teoksessa Joelle Grogan – Alice Donald (toim.), *Routledge Handbook of Law and the Covid-19 Pandemic*. Routledge 2022, s. 130–142. (Scheinin 2022a)

Scheinin, Martin, Valmiuslain ja rajavartiolain muutokset eli kuinka oikeusvaltio meni pesuveden mukanaosa 3: suomalaisen perustuslakivalvonnan alennustila. Perustuslakiblogi 2022. (Scheinin 2022b)

Schmitz, Thomas, COVID-19 Response and Human Rights – Comments from the German and European Perspective. *Advances in Social Law, Education and Humanities Research* 499/2020.

Timonen, Pekka - Määräysvalta, hinta ja markkinavoima: Julkisesti noteeratun yrityksen määräysvallan siirtymisen oikeudellinen sääntely, Lakimiesliiton kustannus 1997.

Treverton, Gregory F.– Thvedt, Andrew–Chen, Alicia R. –Lee, Kathy–McCue, Madeline, *Addressing Hybrid Threats*, Swedish Defence University 2018.

Tuori, Kaarlo, Hätätilaoikeus teoriassa ja käytännössä, s. 1–64 teoksessa Tuori, Kaarlo, Scheinin, Martin (toim.), *Lukeeko hätä lakia? Hakapaino* 1988.

Tuori, Kaarlo, *Critical Legal Positivism*, Ashgate 2000.

Tuori, Kaarlo: Perusoikeudet poikkeusoloissa (PL 23 §). Teoksessa Hallberg, Pekka (toim.)

Vahtera, Osakeomistuksen riski ja sääntely Hämeenlinna 2011.

Kaarlo Tuori, *Verfassungsgerichtsbarkeit in Finnland*, s. 198–255. Teoksessa Armin von Bogdandy–Christoph Grabenwarter–Peter M. Huber (toim.), *Handbuch lus Publicum Europaeum. Band VI, Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen*. C.F. Müller 2016.

Uotila, Jaakko, *Elinkeinolupa*. Helsinki 1968.

Viljanen, Veli-Pekka, Lainsäätäjän velvollisuudesta suojella kansalaisten perusoikeuksia. *Juhlajulkaisu Juhani Kyläkallio*. Turku 1990, s. 249–262.

Viljanen, Veli-Pekka, *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*. WSLT 2001.

Viljanen, Mika–Salminen, Jaakko–Rajavuori, Mikko–Storsjö, Isabell–Halonen, Kirsi-Marja–Kaave, Piia–Tuominen, Tomi, *Strateginen resilienssi ja ylikansalliset arvoketjut: kohti uutta talousoikeutta*. *Lakimies* 7–8/2023, s. 1160–1178.

Weatherill, Stephen, *Cases & Materials on EU Law*. Eleventh edition. Oxford University Press 2014.

Wilhelmsson, Thomas, Sosiaalisen siviilioikeuden metodiset lähtökohdat. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.), *Minun metodini*. WSOY Lakitieto 1997, s. 339–359.

Åhman, Karin, Grundlagsperspektiv på näringsfriheten. Teoksessa Våra rättigheter V Rättighetsperspektiv till minne av Gustaf Petrén, Rättsfonden 2007, s. 178–179.

Virallis- ja viranomaislähteet

HE 248/1989 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 186/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valmiuslain, puolustustilalain ja pelastustoimilain muuttamisesta.

HE 44/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain muuttamisesta.

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

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

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

HE 67/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ravitsemisyriyten uudelleentyölistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä.

HE 80/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lääkelain, lääkkeiden velvoitevarastoinnista annetun lain ja tartuntatautilain muuttamisesta.

HE 101/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 164/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konkurssilain 2 luvun 3 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

HE 245/2020 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 22/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 39/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta.

HE 118/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 58 d §:n muuttamisesta.

HE 131/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 230/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

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

KM 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö.

M 2/2020 vp. Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöön otosta välittömästi.

M 12/2020 vp. Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta.

M 13/2020 vp. Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöön otosta.

PeVL 1/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto puolustusvaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi valmiuslain, puolustustilalain ja pelastustoimilain muuttamisesta.

PeVL 57/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto puolustusvaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi valmiuslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

PeVL 41/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle hallituksen esityksestä terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi.

PeVL 18/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle kansalaisaloitteesta laiksi eläinsuojelulain 22 §:n muuttamisesta.

PeVL 7/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

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

PeVL 14/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveystaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 30/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvostolle selvityksestä eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta

PeVL 31/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveystaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 32/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 44/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveystaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 6/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 7/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveystaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 16 ja 22 §:n muuttamisesta.

PeVL 12/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta.

PeVL 28/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveystaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 58 d §:n muuttamisesta.

PeVL 51/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveystaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 29/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto puolustusvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta.

PeVL 37/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rajavartiolaitoksen muuttamisesta.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

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

PeVM 3/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöön otosta välittömästi.

PeVM 9/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta ja valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta. Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käytön ja 96–103 §:n soveltamisen jatkamisesta.

PeVM 10/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi.

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

PeVM 12/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöön otosta.

PeVM 17/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta.

PeVM 18/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 87 §:ssä säädetyn toimivaltuuden käytön jatkamisesta.

PeVM 19/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä.

PeVM 5/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikoja.

PuVM 2/2022 vp. Puolustusvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta.

Pöysti, Tuomas, Lausunto perustuslakivaliokunnalle asiassa PeVL 7/2020 vp.

StVM 27/2020 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

StVM 1/2021 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

Tuori, Kaarlo, Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle asiassa PeVL 6/2021 vp.

VN/17836/2022. Tartuntatautilainsäädäntöön esitettyjä kehitystarpeita koskeva muistio.

VN/17836/2022 Elinkeinoelämän keskusliiton lausunto.

VN/18947/2022. Kriittisen infrastruktuurin tunnistamista ja kriisinkestävyyden parantamista koskeva lainsäädäntöhanke.

Valtioneuvoston kanslia 1. marraskuuta 2021 (2021/21): 'Suomessa vallitsevat poikkeusolot'.

Oikeustapaukset

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2022:140

KHO 2022:147

Euroopan unionin tuomioistuin

C-4/73 J. Nold, Kohlen und Baustoffgroßhandlung v. Komissio, 14.5.1974
(ECLI:EU:C:1974:51)

C-177/90 Ralf-Herbert Kühn v. Landwirtschaftskammer Weser-Ems, 10.1.1992
(ECLI:EU:C:1992:2)

C-22/94 The Irish Farmers Association et al. v. Minister of Agriculture, Food and Forestry, Ireland, och Attorney General, 15.4.1997 (ECLI:EU:C:1997:187)

C-240/97 Espanjan kuningaskunta v. Komissio, 5.8.1999 (ECLI:EU:C:1999:479)

C-544/10 Deutsches Weintor eG v. Land Rheinland-Pfalz, 6.9.2012
(ECLI:EU:C:2012:526)

C-283/11 Sky Österreich GmbH v. Österreichischer Rundfunk, 22.1.2013
(ECLI:EU:C:2013:28)

C-426/11 Mark Alemo-Herron et al. v. Parkwood Leisure Ltd, 18.6.2013
(ECLI:EU:C:2013:521)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuim

A et al. v. Yhdistynyt kuningaskunta, nro 35373/97 (ECHR 17.12.2002)

Aksoy v. Turkki, nro 21987/93 (ECHR 18.12.1996)

Anheuser-Busch v. Portugali, nro 73049/01 (ECHR 11.1.2017)

Bélané Nagy v. Unkari, nro 53080/13 (ECHR 13.12.2016)

Beyeler v. Italia, nro. 33202/96 (ECHR 5.1.2000)

Brannigan ja McBride v. Yhdistynyt kuningaskunta, nro 14553/89; 14554/89 (ECHR 25.5.1993)

Denimark Limited et al. v. Yhdistynyt kuningaskunta, nro 37660/97 (ECHR 26.9.2000)

Könyv-Tár Kft et al. v. Unkari, nro 21623/13 (ECHR 16.10.2018)

Lawless v. Irlanti, nro 332/57 (ECHR 1.7.1961)

Levänen et al. v. Finland, nro 34600/03 (ECHR 11.4.2006)

Sakik ja muut v. Turkki, nro 23878/94 (ECHR 26.11.1997)

Ihmisoikeustoimikunta (raportteja)

Tanska, Norja, Ruotsi ja Alankomaat v. Kreikka (Kreikka-tapaus), 5.11.1969, Vuosikirja 12, 1972.

Muut lähteet

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

Guide on Article 1 of Protocol No.1 – Protection of property
https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_1_Protocol_1_ENG.pdf.

Valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskeva muistio 15.11.2023.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2021

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017

YK:n ihmisoikeuskomitean yleiskommentti nro. 29, 2011.

Valmiuslain uudistamistarpeita kartoittava ilmiöpohjainen skenaarioselvitys,
Turvallisuuskomitea 3/2021.

Venice Commission, Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law
During States of Emergency – Reflections CDL-PI(2020)005rev 2020 (2020a).

Venice Commission, The Interim Report on the measures taken in the EU member
States as a result of the COVID-19 crisis and their impact on democracy, the
Rule of Law and Fundamental Rights 2020 (2020b).

WHO:n pandemiasopimuksen valmistelu: <https://stm.fi/pandemiasopimus>.

Lyhenteet

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
Perusoikeuskirja	Euroopan unionin perusoikeuskirja
TSS-oikeudet	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
TSS-sopimus	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus

1 Johdanto

1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen

Yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisen lähtökohdat ovat muuttuneet viimeisten vuosikymmenten aikana. Niin sanottujen perinteisten turvallisuussuhkien rinnalle on lisäksi tullut hybrdivaikuttaminen, jonka tyypillisiä keinoja ovat informaatio- ja kybervaikeuttaminen.¹ Normaalioloja ja sen monimuotoisia häiriötilanteita voi olla haastavaa erottaa toisistaan, mikä on ongelmallista yhteiskunnan kriisinkestävyyden ja perusoikeuksien näkökulmasta. Poikkeusolojen erityislainsäädännön, kuten puolustustila- ja valmiuslain toimivaltuuksien, soveltamiseksi on todettava poikkeusolot, mikä vaatii tilanteen tunnistamista ja poikkeusoloperusteen toteuttamista. Muuttuneiden uhkakuvien myötä tilanteen tunnistaminen ja siinä toimiminen vaikeutuu.

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset sallivat monien ihmisoikeuksien rajoittamisen tietyin edellytyksin normaalioloissa sekä normaaliolojen häiriötilanteissa. Tämän lisäksi osa sopimuksista sisältää säädöksiä, jotka oikeuttavat poikkeuksiin sopimusvelvoitteista poikkeusoloissa ja kansallisessa hätätilassa.² Koronapandemian³ aikana kymmenissä valtioissa todettiin vallitsevan poikkeusolot ja myös kymmenet valtiot julistivat hätätilan poiketakseen sopimusvelvoitteistaan ja rajoittaakseen kansalaistensa oikeuksia.

Useat valtiot, mukaan lukein Suomi, ryhtyivät koronapandemian aikana toimiin, joilla rajoitettiin kansalaisten oikeuksia tavoitteena turvata kansalaisten terveys sekä terveydenhuollon toimintakyky.⁴ Suomessa rajoituksia tehtiin kolmeen eri oikeusperustaan tukeutuen: perustuslain 23 §:n suoraan soveltamiseen perustuen, valmiuslain ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella. Suomessa ei ennen pandemiaa ollut

¹ Treverton et al. 2018, s. 9–11.

² Tietyistä niin sanotuista ehdottomista oikeuksista ei voida tehdä poikkeuksia, kuten oikeudesta elämään.

³ Ensimmäiset koronavirussairastapaukset rekisteröitiin Wuhanissa, Kiinassa joulukuussa 2019. Ensimmäisten tapausten jälkeen epidemia levisi nopeasti muualle Kiinaan sekä maailmalle. Jo tammikuussa 2020 havaittiin yksittäisiä tapauksia EU-maissa. Helmikuun 2020 lopussa Italia raportoi tartunnan saaneiden määrän nousseen huomattavasti ja samoihin aikoihin myös muissa EU-maissa alettiin raportoida sairastumistapauksia yhä enenevässä määrin. Maaliskuussa 2020 oli jokainen EU:n jäsenmaa raportoinut koronavirussairastumistapauksista. Pandemian alkuvaiheessa koronaviruksen aiheuttama tauti määriteltiin Suomessa yleisvaaralliseksi tartuntataudiksi. Koronapandemia loi edellytykset poikkeusolojen toteuttamiselle ja poikkeuslainsäädännön soveltamiselle.

⁴ HE 101/2020 vp, s.3.

otettu käyttöön valmiuslain mahdollistamia poikkeustoimivaltuuksia, eikä valmiuslaki vastannut aikakautemme edellytyksiä. Pandemian aikana perusoikeuksia rajoitettiin myös ensimmäistä kertaa lailla, joka perustui perustuslain 23 §:n suoraan soveltamiseen.⁵ Pandemian aikana heräsi paljon keskustelua poikkeusolojen toteamisen tai hätätilajulistuksen mahdollistamasta vallan väärinkäytöstä sekä perusoikeusloukkauksista, erityisesti valtioissa, joissa demokratia ja oikeusvaltioperiaate eivät ole vakaalla pohjalla, mutta myös meillä Suomessa. Koronapandemia merkitsi kaikista laajamittaisinta poikkeustoimien käyttöä sitten toisen maailmansodan.⁶ Se paljasti puutteita ja kehityskohtia niin kansallisessa lainvalmistelussa, lainsäädännössä kuin ylipäättään yhteiskunnallisessa varautumisessa.⁷ Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa kokonaisturvallisuuden toteuttaminen kuuluu niin viranomaisille, elinkeinoelämälle, järjestötoiminnalle kuin myös kansalaisyhteiskunnalle.⁸

Vallitsevassa maailmantilanteessa painetta kohdistuu yhä enenevässä määrin yhtäältä oikeudellisen sääntelyn joustavuuteen ja toisaalta perusoikeuksien turvaamiseen. Tämän työn kirjoitushetkellä koronapandemian puhkeamisesta on kulunut melkein viisi vuotta, Venäjä on aloittanut hyökkäyssodan Ukrainassa ja harjoittaa laajamittaista hybridivaikuttamista. Tästä syystä on mielekästä paneutua niin uudistuksen alla olevan valmiuslain kuin puolustustilalainkin poikkeustoimivaltuuksiin ja niiden merkitykseen elinkeinovapauden rajoittajina. Pandemian aikana elinkeinovapauden perusoikeussuojan puutteellisuus konkretisoitui ja tässä tutkimuksessa keskitynkin voimassa olevan lainsäädännön kautta tutkimaan, miten elinkeinovapaus on poikkeuksellisissa oloissa toteutunut ja mitä sen rajoittamisessa tulisi tulevaisuudessa ottaa huomioon. Erityisesti elinkeinoelämän rooli ja elinkeinovapauden ydinalueen turvaaminen tulisi huomioida paremmin kriittisenä osana yhteiskunnan kriisinsietokykyä.

⁵ PeVL 7/2020 vp.

⁶ Venice Commission 2020b, s.15.

⁷ PeVM 17/2020 vp; Valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskeva muistio 15.11.2023.

⁸ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017.

1.2 Tutkimuskysymykset ja metodi

Havainnollistan tutkimuksessa elinkeinovapauden oikeusperustaa, sen rajoittamista ja siitä poikkeamista. Tutkimuksessani on kaksi pääasiallista tutkimuskysymystä, joista ensimmäinen on *miten, millä perusteilla ja missä määrin elinkeinovapautta voidaan rajoittaa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa*. Toinen tutkimuskysymykseni on, *miten elinkeinovapauden toteutuminen turvataan koronapandemian jälkeisenä aikana*.

Käytän tutkimukseni ensimmäisessä osassa (**luvut 2–5**) lainopillista eli oikeusdogmaattista metodia. Lainopillinen tutkimus vastaa kysymykseen vallitsevan oikeuden sisällöstä tulkitsemalla ja systematisoimalla voimassa olevaa oikeutta.⁹ Lainoppi on perinteisesti jaettu *teoreettiseen lainoppiin* ja käytännölliseen lainoppiin eli *tulkintalainoppiin*.¹⁰ Teoreettinen lainoppi tuottaa tulkintalainopille oikeudenalakohtaisia yleisiä oppeja ja oikeudellista käsitesystematiikkaa. Yleisillä opeilla tarkoitetaan kaikkia niitä oikeustieteen luomia rakenteita, joiden avulla voidaan muodostaa oikeudellisesta aineistosta koko oikeusjärjestyksen kattava tai yksittäisen oikeudenalan puitteissa toimiva systeemi. Käsitesystematiikka rajaa sen, millaiset tulkinnat ovat ylipäättään mahdollisia. Oikeudellisessa tutkimuksessa käytettävät käsitteet määräävät sen, miten ymmärrämme oikeutta. Uudet käsitteet tuovat uudet ilmiöt juridiseen tarkasteluun.¹¹ Aarnion sanoin, ”käsitteet ovat kuin linssi, jonka lävitse katselemme oikeustodellisuutta”¹².

Tulkintalainoppi puolestaan tuottaa perusteltuja tulkintakannanottoja voimassa olevan oikeuden säännöistä ja periaatteista. Tulkintalainoppiin on oikeustieteellisessä kirjallisuudessa sisällytetty oikeusperiaatteiden arvosidonnainen punninta ja tasapainottaminen suhteessa muihin oikeusperiaatteisiin ja ratkaisustandardeihin.¹³ Yksinkertaistaen voidaan todeta, että tulkintalainoppi selvittää vallitsevan oikeusjärjestyksen sisällön.¹⁴

Tulkintalainoppi tuottaa tulkintakannanotot tukeutuen joko vallitsevaan tai kriittiseen oikeuslähde- ja laintulkintaoppiin.¹⁵ Perinteisessä oikeuslähdeopissa oikeuslähteet jaetaan

⁹ Aarnio 1989, s. 48.

¹⁰ Siltala 2003, s. 109 ja Tuori 2000, s. 303.

¹¹ Wilhelmsson 1997, s. 341–342.

¹² Aarnio 1997, s. 44.

¹³ Siltala 2003, s. 109.

¹⁴ Aarnio 1997, s. 44.

¹⁵ Siltala 2003, s. 109.

vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin.¹⁶ Vahvasti velvoittavilla oikeuslähteillä tarkoitetaan voimassa olevaa kansallista lakia, EU-oikeutta, EUT:n ja EIT:n prejudikaattiratkaisuja sekä maan tapaa. Heikosti velvoittavilla oikeuslähteillä tarkoitetaan KKO:n ja KHO:n prejudikaatteja sekä lainvalmisteluaineistoja kuten hallituksen esityksiä. Sallituilla oikeuslähteillä tarkoitetaan puolestaan muun muassa oikeuskirjallisuutta, yleisiä oikeusperiaatteita, moraalia ja reaalisia argumentteja.¹⁷

Perinteisen oikeuslähdeopin rinnalle on esitetty erilaisia vaihtoehtoisia oikeuslähdeoppeja. Vaihtoehtoisille oikeuslähdeopeille on yhteistä esimerkiksi ajatus siitä, että arvovapaan lainopin idea on illuusio; pyrkimys rakentaa oma toiminta arvoihin ja ideaaleihin sekä usko siihen, että lainopilla voidaan saada aikaan yhteiskunnallisia muutoksia.¹⁸ Esimerkkinä tällaisista ovat *Wilhelmssonin* sosiaalinen siviilioikeus (*social civilrätt*) sekä *Karhun* 2000-luvun oikeuslähdeoppi.¹⁹ Lisäksi esimerkiksi *Timonen* on kritisoinut reaalisten argumenttien asemaa ainoastaan sallittuna oikeuslähteenä.²⁰

Koska ensimmäisen tutkimuskysymykseni tutkimusintressi on tuottaa tietoa vallitsevan oikeuden tilasta, tutkimuskysymykseen on luontevaa vastata käyttämällä lainopillisen metodin työkaluja. Metodivalintani on siten perusteltu.

Tutkimukseni jälkimmäisessä osassa käytän (**luku 6**) oikeuspoliittista tutkimusmetodia. Oikeuspoliittinen tutkimus käsittelee oikeuspoliittisia ongelmia ja tarjoaa niihin ratkaisuvaihtoehtoja. Käytännössä tutkija siten kartoittaa ja systematisoi lakien säätämiseen liittyviä tavoitteita sekä keinoja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.²¹ Metodia kutsutaan myös *de lege ferenda* -tutkimusmetodiksi.

Esimerkiksi *Linna* on jakanut *de lege ferenda* -tutkimuksen neljään päätyyppiin sen mukaan, miten sidottu tutkija on tavoitteisiin ja keinoihin. Näitä tutkimuksia ovat 1) *tavoite- ja keinosidottu* tutkimus, jossa sekä tavoitteet että keinot ovat ennalta määrättyjä; 2) *tavoitesidottu* tutkimus, jossa vain tavoite on määrätty ennalta; 3) *keinosidottu* tutkimus, jossa puolestaan vain

¹⁶ Aarnio 1989, s. 220.

¹⁷ Aarnio 1989, s. 220–221 ja Timonen 1997, s. 121.

¹⁸ Wilhelmsson 1997, s. 340–341.

¹⁹ Ks. Wilhelmsson 1987 ja Karhu 2020.

²⁰ Timonen 1997, s. 121–127.

²¹ Aarnio 1978, s. 55 ja Linna 1987, s. 7.

keino on ennalta määrätty; ja 4) *tavoite–keinoavointutkimus*, jossa sekä tavoite että keino ovat avoimia ja siten tutkijan selvitettävissä.²² Jaottelu on merkityksellinen erityisesti siksi, että tutkimukset ja niiden tutkimustulokset ovat vertailukelpoisia erityisesti saman lähtökohdan jakavien tutkimusten kanssa.²³

Tutkimukseni *de lege ferenda* -osa on tavoitesidottu. Tutkimukseni on sidottu tavoitteeseen siitä, että yhteiskunnan kriisinsietokyvyn vaatima elinkeinovapauden rajoittaminen tapahtuu sen ydinaluetta kunnioittaen ja että rajanveto perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten ja poikkeuslakien soveltamisen välillä on selvä. Arvioin erilaisia keinoja elinkeinovapauden toteutumiseksi normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Hyödynnän tässä osassa tutkimukseni ensimmäisessä osassa tekemiäni havaintoja sekä oikeuskirjallisuudessa esitettyjä näkökantoja.

1.3 Tutkimuksen sijoittuminen oikeustieteeseen ja suhde aikaisempaan tutkimukseen

Tutkimukseni on valtiosääntöoikeudellinen. Valtiosääntöoikeustiede jakautuu valtiosääntöteoriaan ja valtiosääntöoikeusdogmatiikkaan. Valtiosääntöteoria tutkii erityisesti valtiosääntöoikeuden peruskäsitteitä, kuten valtiota, demokratiaa, parlamentarismia, vallanjakoa, poliittista ja oikeudellista valtaa, normihierarkiaa sekä valtiosääntöoikeudessa sovellettavia periaatteita ja teorioita.²⁴ Valtiosääntöoikeusdogmatiikan tehtävät ovat puolestaan samankaltaiset kuin oikeusdogmatiikalla, joita olen edellä kuvannut tutkimusmetodini yhteydessä. Tutkimukseni sijoittuu siten osaksi valtiosääntöoikeusdogmaattista tutkimuskuntaa.

Perusoikeuksien rajoittamista koskevaa tutkimusta on varsin paljon²⁵, mutta tutkimusta oikeuden resilienssistä ja valtiovallan varautumisesta kriiseihin on alettu enenevässä määrin tehdä vasta koronapandemian myötä. Tästä näkökulmasta tehty tutkimus on varsin pirstaloitunutta ja kyse on lähinnä yksittäisistä artikkelimuotoisista suppeammista tutkimuksista. Esimerkiksi *Aine*, *Nurmi* ja *Valtonen* sekä *Brunila Salminen* ja *Värtö* ovat

²² Linna 1987, s. 19–23.

²³ Ks. esim. Timonen 1997, s. 113. Vastaavaa tutkimuksen lähtökohtiin pohjautuvaa vertailukelpoisuutta painotetaan myös esimerkiksi oikeustaloustieteessä. Ks. esim. Vahtera 2011, s. 39–41.

²⁴ Lars D. Eriksson 1998, s. 369–370.

²⁵ Ks. esim. Viljanen 2001; Lämsineva 2002; Hallberg et al. 2011.

käsitelleet oikeuden resilienssiä ja varautumista.²⁶ *Scheinin* on puolestaan julkaissut perusoikeusnäkökulmasta esimerkiksi valmiuslain käyttöönottoon ja sen uudistukseen liittyen.²⁷ Lisäksi *Koskentausta* on havainnollistanut elinkeinovapauteen kohdistuneiden rajoitusten aiheuttaman vahingon kompensointia pandemia-aikana.²⁸

Aiemmassa oikeudellisessa tutkimuksessa on tunnistettu oikeustieteen tarve tukea oikeuden resilienssin koherenttia toteutumista. Kuten *Aine, Nurmi* ja *Valtonen* ovat todenneet:

”Tarkastelussa ei voida sivuuttaa sen paremmin oikeudellisen sääntelyn joustavuuden kuin yksilöiden perustaviin oikeusturvaodotuksiin liittyviä näkökohtiakaan. Rinnakkaisten näkökohtien välille on löydettävä tasapaino sekä yleisellä, systematisoinnin tasolla että konkreettisissa soveltamistilanteissa.”²⁹

Tarkastelen tutkimuksessani nimenomaisesti elinkeinovapauden ytimen kunnioittamista osana oikeuden resilienssiä. Tutkimukseni on siten linjassa oikeuskirjallisuudessa esitettyjen jatkotutkimuskohteiden kanssa. Edelleen sekä perusoikeuksien toteutumisella kriiseissä että yhteiskunnan selviytymisellä ja palautumisella kriiseistä on suurta yhteiskunnallista merkitystä. Tutkimuksellani on siten selkää yhteiskunnallista ja tieteellistä uutuusarvoa.

1.4 Tutkimuksen rakenne ja pääasialliset lähteet

Tutkimukseni toisessa luvussa havainnollistan perusoikeusparadigman kehitystä perusoikeusuudistuksesta koronapandemian jälkeiseen aikaan. Tältä osin käyn läpi keskeiset piirteet perusoikeusparadigmalle ennen ja jälkeen perusoikeusuudistuksen. Tämän lisäksi havainnollistan sitä perusoikeusparadigman kehityssuuntaa, joka on havaittavissa koronapandemian jälkeisenä aikana.

Tutkimuksen kolmannessa luvussa avaan elinkeinovapauden oikeudellista perustaa ja käsittelen kysymystä sen ydinalueesta. Lisäksi selvitän edellytykset elinkeinovapauden rajoittamiselle ja siitä poikkeamiselle. Neljännessä luvussa käyn läpi Suomessa voimassa

²⁶ Aine–Nurmi–Valtonen 2022 ja Brunila–Salminen–Värtö 2023.

²⁷ Scheinin 2020a ja Scheinin 2020b.

²⁸ Koskentausta 2021.

²⁹ Aine–Nurmi–Valtonen 2022, s. 871.

olevaa poikkeusololainsäädäntöä. Keskityn perustuslain 23 §:ään, valmiuslakiin ja puolustustilalakiin.

Viidennessä luvussa havainnollistan, kuinka elinkeinovapaus toteutui tosiasiallisesti koronapandemian aikana. Käyn läpi, miten ja minkä lain nojalla elinkeinovapautta rajoitettiin, minkä jälkeen tarkastelen elinkeinovapauden rajoitustoimia rajoitusedellytysten valossa. Tutkimukseni kuudennessa luvussa arvioin, kuinka elinkeinovapauden ydintä voitaisiin selventää ja mitkä ovat elinkeinovapauden toteutumisen edellytyksiä tulevaisuudessa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Tutkimuksen pääasiallisina lähteinä toimivat voimassa oleva ja uudistuksen alla oleva kansallinen lainsäädäntö, oikeustieteelliset periaatteet ja edellytykset, hallituksen esitykset ja eduskunnan valiokuntien lausunnot ja mietinnöt sekä aiheelle relevantti oikeuskirjallisuus.

1.5 Tutkimuksessa käytettävät keskeisimmät käsitteet ja rajaukset

1.5.1 Aluksi

Käsitteiden tutkiminen on tärkeä osa oikeustiedettä. Kuten *Wilhelmsson* toteaa, käsitteet määräävät hyvin vahvasti tapaamme ymmärtää oikeutta. Käsitejärjestelmä määrää myös kysymykset, joita oikeudellisessa tutkimuksessa voidaan esittää.³⁰ Tämän vuoksi on tärkeää, että tutkija määrittää täsmällisesti käyttämiensä käsitteiden merkityksen. Avaan tämän vuoksi seuraavaksi lyhyesti keskeisimpiä tutkimuksessa käyttämiäni käsitteitä.

1.5.2 Normaaliolojen häiriötilanteet

Normaaliolojen häiriötilanteilla tarkoitetaan normaaliolojen ja poikkeusolojen välimaastoon jääviä olosuhteita. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian 2017 mukaan häiriötilanteella tarkoitetaan *uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää*.³¹ Häiriötilanteita ovat esimerkiksi vakavat luonnononnettomuudet, epidemia tai pandemia, mellakka ja terrorismi.

³⁰ Wilhelmsson 1997, s. 342.

³¹ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, s. 97.

Normaaliolojen häiriötilanteessa poikkeusolojen kynnys ei vielä ylity, eikä niihin siten voida reagoida poikkeuslainsäädännön mahdollistamalla viranomaisten poikkeustoimivaltuuksilla. Erityyppiset häiriötilanteet erotetaan joissain yhteyksissä vielä erikseen normaaliolojen häiriötilanteisiin ja normaaliolojen vakaviin häiriötilanteisiin. Vaikka jaottelua käytetään määrittämään viranomaisten toimivallan rajoja ja tiettyjen säännösten soveltamisalaa, ei sille ole selkeää määritelmää. Esimerkiksi laissa huoltovarmuuden turvaamisesta annetaan yleinen määritelmä normaaliolojen vakavasta häiriöstä, joita lain mukaan ovat kriittisten järjestelmien, kuten voimahuollon ja tietojärjestelmien, vakavat toimintahäiriöt.³²

1.5.3 Poikkeusolot

Poikkeusoloilla tarkoitetaan olosuhteita, joissa kansakunnan olemassaolo on uhattuna. Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa poikkeusoloista käytetään vakiintuneesti yleisen hätätilan (*state of emergency*) käsitettä. EIS, kuten KP-sopimus, määrittelee yleisen hätätilan perustaksi tilanteen, joka uhkaa kansakunnan elämää. Poikkeusolot voivat kattaa koko valtion tai rajoitetun alueen valtiosta. Tavanomainen seuraus poikkeusolojen toteamisesta tai hätätilajulistuksesta on se, että lainsäädäntövalta tai muu sääntelyvalta ainakin osittain siirtyy toimeenpanovallalle. Tunnusomaista on myös se, että valtiosääntöoikeudellisesti suojattujen oikeuksien rajoitukset ja poikkeukset mahdollistetaan säädöksin. Kansallisessa lainsäädännössämme poikkeusolot on määritelty poikkeuslaeissamme. Poikkeusolojen toteamiseen ja poikkeusolojen lainsäätämisyjärjestykseen kytkeytyy vahvasti normaaliusperiaate (*principle of normalcy*). Normaaliusperiaate tarkoittaa, että poikkeusoloissakin rajoituksissa normaaliolojen toimivaltuudet ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat ensisijaisia.³³ Valtion on tehtävä EIS:n ja KP-sopimuksen tarkoittama kansainvälinen hätätilailmoitus, mikäli se poikkeaa ihmisoikeuksista. Tällöin valtion on määritettävä ihmisoikeuspoikkeukset tarkasti.

1.5.4 Perusoikeusrajoitus ja perusoikeuspoikkeus

Perusoikeusrajoituksella voidaan tarkoittaa sekä normaali- että poikkeusoloissa tapahtuvaa perusoikeuksien täysimääräisen toteutumisen rajoittamista (*limitation*). Erona normaaliolojen

³² Ks. esim. HE 44/2005 vp.

³³ Scheinin 2020b, s. 522–523. Ks. myös Yleiskommentti No. 29, kohdat 1 ja 2.

perusoikeusrajoituksiin poikkeusoloissa perusoikeuksiin voidaan puuttua syvemmin. Mikäli perusoikeuden ydinaluetta, eli sen keskeisintä sisältöä, rajoitetaan, puhutaan perusoikeuspoikkeuksesta (*derogation*). Käytän tässä tutkimuksessa selkeyden vuoksi yleisesti perusoikeuksien rajoittamisen käsitettä, joka siis voi pitää sisällään myös perusoikeuksista poikkeamisen. Mikäli erottelu on oleellinen, totean sen asiayhteydessä.

1.5.5 Poikkeusololainsäädäntö

Poikkeuslailla tarkoitetaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia, joka poikkeaa perustuslaista muuttamatta perustuslain sanamuotoa.³⁴ Poikkeusololainsäädäntöön voidaan lukea koko se lainsäädäntö, joka säätelee yhteiskuntaelämän eri alojen varautumistoimenpiteitä ja selviytymistä poikkeusoloissa. Poikkeusololainsäädännön ytimeen lasketaan kuitenkin vain ne lait, joita sovelletaan poikkeusoloissa eli poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöönottoa ja niiden käyttöä ohjaavat perustuslain 23 §, Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet sekä puolustustila- ja valmiuslaki.³⁵ Tarkoitan tässä tutkimuksessa poikkeusololainsäädännöllä nimenomaisesti sen ytimeen kuuluvia säännöksiä.

1.5.6 Rajaukset

Keskityn tutkimuksessa nimenomaisesti elinkeinovapauteen poikkeusoloissa ja erityisesti valmius- ja puolustustilalain poikkeustoimivaltuuksiin. Rajaan siten elinkeinovapauden niin sanotut tavanomaiset rajoitukset tarkastelun ulkopuolelle. Tällaiset tavanomaiset rajoitukset kohdistuvat sijoittautumisvapauteen, jota rajoitetaan esimerkiksi laillisilla monopoleilla, lupamenettelyillä, vakuuksilla, pakollisilla vastuuvakuutuksilla, ammatinharjoittamiskielloilla sekä liiketoimintakielloilla. Lisäksi on olemassa rajoitustoimia, jotka liittyvät johonkin tiettyyn aikaan ja paikkaan sekä verojärjestelmään. Näitäkin rajoitustoimia lainsäätäjän tulee aina punnita suhteessa kansainvälisiin sitoumuksiin ja yhteiskunnan etuun.

Tarkastelen ensisijaisesti elinkeinovapauden rajoittamista poikkeusoloissa ja sitä kautta sen rajoittamista poikkeusololainsäädännön poikkeustoimivaltuuksien puitteissa. Koska rajoituksia voidaan poikkeuksellisen tilanteen vuoksi tehdä myös silloin, kun poikkeusoloja ei ole todettu, sisällytän tarkasteluun myös tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä asetetut elinkeinovapauden

³⁴ HE 309/1993 vp, s.30.

³⁵ HE 248/1989 vp, s. 8.

rajoitukset. Erityisesti koronapandemian aikana tehtyjen elinkeinovapauden rajoitusten asianmukaisuuden tarkastelussa on mielekäästä ottaa mukaan sellaisetkin rajoitustoimenpiteet, joita pandemian vuoksi tehtiin myös poikkeusolojen ulkopuolella.

Aloitan seuraavaksi tutkimukseni lainopillisen osan käsittelyn. Aloitan käsittelyn havainnollistamalla perusoikeusparadigman kehitystä ennen ja jälkeen perusoikeusuudistuksen, minkä jälkeen kuvaan koronapandemian jälkeistä, syventynyttä perusoikeusparadigmaa.

2 Perusoikeudet murroksessa – syventynyt perusoikeusparadigma

2.1 Aluksi

Aarnio on jakanut lain suppeaan ja laajaan merkitykseen. *Suppeassa* merkityksessään laki tarkoittaa eduskunnan säätämiä lakeja.³⁶ Käsitteen *laajassa* merkityksessä lakeja ovat kaikki kielellisessä muodossa olevat säädökset eli lakitekstit. Lakitekstit laaditaan suurimmaksi osaksi arkikielellä ja ne antavat tietoa Suomessa voimassa olevista oikeussäännöksistä. Tämän oikeussäännöksen merkityssisältöä kutsutaan oikeusnormiksi. Koska lakitekstit kirjoitetaan arkikielellä, on mahdollista, että yksi ja sama lakiteksti ilmaisee useamman oikeusnormin. Laki on siis – kuten *Aarnio* toteaa – tulkinnanvarainen.³⁷

Lakitekstin arkikielisyydestä johtuen oikeusnormit ovat myös *muuttuvia*. Oikeuden muuttumisella tarkoitetaan nimenomaisesti *oikeussäännösten*, ei lakitekstien, muuttumista. On siten mahdollista, että lakiteksti itsessään säilyy muuttumattomana, vaikka sille annetaan uusi merkityssisältö. Näin on käynyt esimerkiksi vuoden 1734 laille, joka säilyi pitkään osana kirjoitettua oikeuttamme ja on paikoin sitä yhä.³⁸ Tämä pitää paikkansa esimerkiksi kauppakaaren eräiden säännösten osalta.³⁹ Oikeus on siten dynaaminen prosessi, joka kehittyy yhteiskunnan tarpeiden mukaisesti.

Suomalainen perusoikeuskäsitys on myös osa tätä dynaamista prosessia. Tästä prosessista on viimeisten vuosikymmenten aikana havaittavissa kaksi pääsuuntaa. Nämä ovat 1) perustuslakiuudistusta edeltänyt valtion passiivisuutta korostanut perusoikeuskäsitys ja 2) perusoikeusuudistuksen jälkeinen valtion aktiivisuutta perusoikeuksien toteutumisessa korostanut suuntaus. Koronapandemian myötä oikeuskirjallisuudessa on alettu painottamaan yhtäältä valtion entistä aktiivisempaa roolia perusoikeuksien toteutumisessa ja toisaalta valmiutta vastata erilaisiin kriiseihin. Tätä uutta ennakointia korostavaa paradigmaa voidaan ajatella uutena sivuna perusoikeuskäsityksen dynaamisessa prosessissa.

³⁶ Aarnio 2006, s. 326.

³⁷ *Ibid.*, s. 328.

³⁸ *Ibid.*, s. 329.

³⁹ Kauppakaari on alkuperäisessä muodossaan osa vallitsevaa oikeutta esimerkiksi lainaa koskevien säännösten osalta.

Käsittelen seuraavaksi näitä suuntauksia kronologisessa järjestyksessä. Havainnollistan alkuun, miten perusoikeusuudistusta edeltävästi valtiolta edellytettiin passiivisuutta, ja olennaisinta perusoikeuksien rajoittamisessa oli oikea säätelyjärjestys (2.2). Seuraavaksi käsittelen perusoikeusuudistuksen jälkeistä ajatusmallia, joka painotti valtion aktiivista toimintaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa ja pidättäytymistä perusoikeuksien rajoittamisesta (2.3). Tämän jälkeen käsittelen koronaviruspandemian jälkeistä paradigmanuutosta, jossa valtion aktiivisen toiminnan ohella painotetaan lakien säätämistä siten, että ne kestävät kriisit (2.4). Lopuksi kokoan ja arvioin uutta kehityssuuntaa kritisoivia näkökulmia (2.5).

2.2 Perusoikeusuudistusta edeltänyt perinteinen paradigma

Perusoikeusuudistusta edeltänyttä perusoikeusparadigmaa on oikeuskirjallisuudessa vakiintuneesti kutsuttu *perinteiseksi paradigmaksi*. Perinteisessä perusoikeusparadigmassa perusoikeuksien katsottiin velvoittavan valtiota ja erityisesti lainsäätäjää passiivisuuteen. Perusoikeuksien ajateltiin toteutuvan tehokkaimmin valtion asettaessa mahdollisimman vähän yksilöiden vapauksia rajoittavia normeja. Paradigmalle ominaista oli myös ajatus siitä, että perusoikeuksissa oli kyse yksilön ja valtion välisestä vertikaalisesta suhteesta.⁴⁰

Perinteisessä paradigmassa perusoikeuksille annettiin juridista merkitystä lähinnä lakien säätämisyjärjestyksen valinnassa. Keskeistä ei siten ollut pyrkimys turvata perusoikeuksien täysimääräinen toteutuminen, vaan oikean lakien säätämisyjärjestyksen noudattaminen. Tämä mahdollisti periaatteessa rajattoman poikkeamisen perusoikeuksista poikkeuslakimenettelyä hyödyntäen.⁴¹

Kokoavasti voitaneen todeta, että perinteisessä paradigmassa valtion tuli perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta pysyä mahdollisimman passiivisena. Perusoikeudet olivat väljiä ja epätarkkoja normeja, joilla lainsäätäjät rajoitti omaa toimintaansa.⁴² Mikäli perusoikeuksia oli rajoitettava, keskeistä oli se, *miten* rajoitus tehdään. Perusoikeuksien saadessa juridisen merkityksensä säätämisyjärjestyksen valinnassa, oli lainsäätäjät samaan aikaan perusoikeuksien toteutumisen pääasiallinen turvaaja ja uhka.⁴³

⁴⁰ Länsineva 2002, s. 39. Ks. myös Karapuu 2011, s. 74–78.

⁴¹ Länsineva 2002, s. 39. Ks. myös Viljanen 1990, s. 249.

⁴² Helin 2012, s. 18.

⁴³ Länsineva 2002, s. 39.

2.3 Uusi perusoikeusparadigma

Uuden perusoikeusajattelun lähtökohtana on, että perus- ja ihmisoikeudet muodostavat yhtenäisen ja kaikkia oikeudenaloja koskevan kokonaisuuden.⁴⁴ Käytännössä tämä tarkoitti, että perusoikeuksien *tosiasialliseen toteutumiseen* alettiin kiinnittää aiempaa syvällisemmin huomiota. Enää ei riittänyt se, että valtio pidättäytyi perusoikeuksien rajoittamisesta, vaan sen tuli myös aktiivisesti edistää niiden toteutumista. Perusoikeudet tuli ottaa huomioon kaikessa julkisen vallan käytössä.⁴⁵ Perusoikeuksien soveltamisala laajeni merkittävästi.

Uudessa paradigmassa siirryttiin aiemmasta vertikaalisesta näkökulmasta moniulotteisempaan perusoikeusajatteluun. Perusoikeuksien ei katsottu koskevan enää yksinomaan yksilön ja valtion välistä suhdetta, vaan niiden nähtiin vaikuttavan myös yksilöiden ja muiden toimijoiden keskinäisissä suhteissa. Tämän myötä alettiin myös ymmärtämään perusoikeuksien keskinäisiä jännitteitä ja sitä, miten perusoikeuksien yhtäaikaista toteutumista oli turvattava.

Karapuu on jakanut valtiota koskevat perusoikeusvelvoitteet kunnioittamis-, suojaamis- ja toteuttamisvelvollisuuksiin. *Kunnioittamisvelvollisuudella* tarkoitetaan julkisen vallan velvollisuutta olla puuttumatta perusoikeuksiin. *Suojaamisvelvollisuudella* tarkoitetaan valtion velvollisuutta suojata yksilön perusoikeuksia ulkopuolisten tahojen rajoittamispyrkimyksiltä. *Toteuttamisvelvollisuus* puolestaan tarkoittaa julkisen vallan velvollisuutta aktiivisesti edistää perusoikeuksien toteutumista.⁴⁶

Yleiset rajoitusperusteet tulivat keskeiseksi osaksi perusoikeusrajoitusten arviointia.⁴⁷ Uuden paradigman mukaan perusoikeuksia voidaan rajoittaa vain, jos yleiset rajoitusedellytykset täyttyvät, eikä perusoikeuden rajoittamista ole nimenomaisesti kielletty lailla. Paradigman kehitys avasi tuomioistuimille mahdollisuuden hahmottaa perusoikeuksien ydinsisältöä.⁴⁸

Paradigmaan kuuluu perusoikeuden ydinalueen tavallisella lailla rajoittamisen kielto. *Viljasen* mukaan kiellon taustalla on ajatus siitä, ettei perusoikeuteen ole sallittua puuttua tavalla, joka kovertaa tyhjäksi perusoikeuden sisällön.⁴⁹ Vaikka ydinalue pitää sisällään perusoikeuden

⁴⁴ Karhu 2012, s. 117.

⁴⁵ HE 309/1993 vp, s. 25–29.

⁴⁶ Karapuu 2011, s. 82–83.

⁴⁷ Viljanen 2001, s. 37.

⁴⁸ Hautamäki 2011, s. 88.

⁴⁹ Viljanen 2001, s. 229.

keskeisen sisällön, käsite itsessään on dynaaminen. Esimerkiksi *Länsinevan* mukaan ydinalueen rajat eivät ole kiinteät, vaan ydinalue voi mukautua rajoituksen tarpeen mukaan.⁵⁰ *Hautamäki* on puolestaan todennut perusoikeuden ydinsisällön olevan sama riippumatta näkökulmasta, josta perusoikeutta tarkastellaan.⁵¹ Uudessa paradigmassa perusoikeuksien rajoittamisessa keskiössä on rajoitusten tavoite, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus, ei pelkkä oikea lain säätämisyjärjestys.

Perusoikeuksien ydinalueiden hahmottumiseen liittyen alettiin puhua ydinalueargumentaatiosta. Ydinalueargumentaation on katsottu liittyvän lähinnä klassisiin vapausoikeuksiin, kun taas TSS-oikeuksiin sitä ei ole samalla tavalla liitetty.⁵² *Hidén* on kiteyttänyt tämän niin, että vapausoikeuksien kohdalla lainsäätäjää estetään menemästä liian pitkälle, kun taas TSS-oikeuksissa lainsäätäjä pakotetaan menemään tarpeeksi pitkälle tai pysymään tarpeeksi pitkällä.⁵³

2.4 Koronaviruspandemian jälkeinen ennakoiva perusoikeusparadigma

2.4.1 Aluksi

Yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisen lähtökohdat ovat muuttuneet sitten 2000-luvun alun perusoikeusuudistuksen. Niin sanottujen perinteisten turvallisuushkien rinnalle on tullut hybridivaikuttaminen, jonka tyypillisiä keinoja ovat informaatio- ja kybervaikuttaminen.⁵⁴ Myös koronapandemia, jonka perusteella useissa valtioissa todettiin poikkeusolot, nosti korostuneesti esiin perusoikeuksien keskinäiset jännitteet sekä niiden jännitteet suhteessa kollektiiviseen etuun. Valtion kyky selviytyä ja palautua kriisistä joutui koetukselle.

Koronaviruspandemian jälkeinen perusoikeusparadigman kehitys, jota sen luonteen vuoksi kutsun *ennakoivaksi paradigmaksi*, korostaa yhtäältä valtion kriisivalmiutta ja toisaalta valtion velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen niin poikkeusoloissa kuin normaaliolojen häiriötilanteissa.

⁵⁰ Länsineva 2002, s. 252–254.

⁵¹ Hautamäki 2011, s. 82.

⁵² *Ibid.*, s. 92.

⁵³ Hidén 1999, s. 27.

⁵⁴ Treverton et al. 2018, s. 9–11.

Käsittelen seuraavaksi oikeuskirjallisuudesta havaittavia uuden, ennakoivan perusoikeusparadigman pääpiirteitä. Nämä ovat oikeuden resilienssi, joka linkittyy kriisinsietokykyyn (2.4.2), rajoitustoimien hallittavuus ja ennakoitavuus (2.4.3). Käsittelen lopuksi myös paradigman kehitystä kritisovia näkökulmia (2.4.4).

2.4.2 Oikeuden resilienssi

Koronapandemian jälkeisessä perusoikeusparadigmassa keskiössä on oikeuden resilienssi, joka ytimekkäästi määriteltynä tarkoittaa oikeusjärjestelmän kykyä selviytyä ja palautua niin normaaliolojen häiriötilanteista kuin poikkeusoloista sekä kyvystä mukautua niiden edellyttämällä tavalla.⁵⁵ Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten poikkeusoloa koskevalla sääntelyllä on tässä merkittävä rooli.⁵⁶ Oikeuden resilienssi on siten vahvasti kytköksissä valmiuteen ja varautumiseen, joilla niilläkin on ennakoivassa paradigmassa keskeinen rooli. Oikeuden resilienssi edellyttää, että jo normaalioloissa sovellettavan lainsäädännön nojalla on mahdollista säännellä kokonaisturvallisuuteen liittyviä tekijöitä eli muun muassa yksilöiden oikeuksia. Viranomaisten toimivaltuuksilla varautua ja puuttua erilaisiin yhteiskunnallisiin tilanteisiin turvataan yhteiskunnan turvallisuus ja sen keskeiset toiminnot. Viranomaisten mahdollisuus saada käyttöönsä oikea-aikaiset ja riittävät toimivaltuudet niin normaaliolojen häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissakin on keskeistä oikeuden resilienssin kannalta.⁵⁷

Oikeuden resilienssin näkökulmasta yhteiskunnallisissa häiriö- ja poikkeustiloissa haasteita tuottaa yhtäältä velvollisuus yksilön oikeuksien suojaamiselle ja toteuttamiselle kriisitilanteissa ja toisaalta edellytys toimeenpanovallan tehokkuudesta ja ripeästä toiminnasta kriisitilanteessa.⁵⁸ Vastakkainasettelua syntyy myös perusoikeuksien välille, kun jonkin perusoikeuden turvaamiseksi on tukeuduttava toimiin, jotka usein rajoittavat ainakin jossain määrin jonkin toisen perusoikeuden toteutumista.⁵⁹ Oikeuden resilienssin perustana toimii perustuslain 80 §, joka pitää sisällään vaatimuksen lailla säätämisestä: perusoikeuksien rajoittamisen ja niistä poikkeamisen on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin.

⁵⁵ Hyvönen et al. 2019; Lavapuro 2020, s. 1264.

⁵⁶ Greene 2011, s. 1775–1779.

⁵⁷ Aine–Nurmi–Valtonen 2022, s. 853.

⁵⁸ Scheinin, 2022a, s. 130–142; Aine–Nurmi–Valtonen 2022, s. 841–844.

⁵⁹ Kimmel 2021, s. 16–35.

2.4.3 Rajoitustoimien hallittavuus ja ennakoitavuus

Toinen ennakoivan perusoikeusparadigman pääpiirteistä on vaatimus siitä, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on turvattava kaikissa oloissa ja niiden rajoittamisen sekä niistä poikkeamisen on oltava tarkoin säädeltyä.⁶⁰ Paradigmassa perusoikeuksien toteutumisen turvaamisen ohella olennaista on, että niiden rajoittaminen on myös normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa ennakoitavaa, hallittua, välttämätöntä ja oikeasuhtaista.⁶¹ Rajoitustoimien hallittavuutta ja ennakoitavuutta lisää yhteiskunnan tehokas varautuminen normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Tähän kuuluu myös poikkeuslakien säätäminen normaalioloissa.⁶²

2.4.4 Ennakoivaa paradigmaa kritisoivia näkökulmia

Ennakoivassa paradigmassa pyritään ytimekkäästi ilmaistuna valtion *kykyyn reagoida tehokkaasti* kriiseihin samalla, kun perusoikeuksien toteutuminen turvataan *hallitun rajoittamisen tai poikkeamisen* kautta silloin, kun perusoikeuksiin puuttuminen on *välttämätöntä*. Vaikka tavoitteet sinänsä ovat yhdensuuntaisia, ei niiden yhteensovittaminen käytännössä ole mutkatonta. Ajatusmallissa piilee riski siitä, että kriisivalmiutta näennäisesti lisäävä oikeusjärjestelmän joustavuus johtaa poikkeuslainsäädännön ominaispiirteiden ujuttautumiseen tavalliseen lainsäädäntöön. Esimerkiksi *Tuori* on kritisoinut perusoikeuksien rajoittamista normaalilainsäädännöllä silloin, kun poikkeusolot vallitsevat ja käytössä olisi poikkeusolojen mahdollistamia työkaluja perusoikeusrajoitusten tekemiseksi. Tällöin perusoikeusrajoituksiin sisältyy poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttämistä edellyttävä kontrolli.⁶³ Näin ollen perusoikeussuojan näkökulmasta positiivinen vaatimus rajoitusten ja poikkeusten tarkasta sääntelystä voisikin kriisivalmiutta korostavassa järjestelmässä kääntyä niin, että perusoikeuksia olisikin aiempaa helpompi rajoittaa siinä mielessä, että rajoitusedellytysten, kuten välttämättömyyden, katsottaisiin täyttyvän aiempaa matalammalla kynnyksellä.

⁶⁰ Lavapuro 2020, s. 1264.

⁶¹ Aine–Nurmi–Valtonen 2022, s. 843–844; Salminen 2020, s. 1127–1128.

⁶² Aine–Nurmi–Valtonen 2022, s. s. 853.

⁶³ Kaarlo Tuorin asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle asiassa PeVL 6/2021 vp, s.5–6. Ks. myös Scheinin 2020b ja Greene 2020.

3 Elinkeinovapaus – perusoikeuden rajoittaminen ja siitä poikkeaminen

3.1 Aluksi

Elinkeinovapaus on vapausoikeus, joka merkitsee jokaisen oikeutta lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla, ilman liian pitkälle ylettyvää valtiollista puuttumista. Kyse on ennen kaikkea yksilön oikeudesta, mutta välillisesti vapaus ylettyy koskemaan myös yrityksiä. Välillisen suojan periaatteesta seuraa, etteivät oikeudelliset henkilöt nauti samanlaista elinkeinovapauden suojaa kuin luonnolliset henkilöt.⁶⁴

Elinkeinovapauden oikeudellinen perusta syntyi suhteellisen myöhään, vasta liberalismien läpimurron yhteydessä. Perusoikeutena se kirjattiin hallitusmuotoon perusoikeusuudistuksen yhteydessä, kun aiemmin se oli johdettu omaisuudensuojaa koskevasta perusoikeussäännöksestä. Se on näin ollen perustuslaillisena oikeutena suhteellisen nuori, verrattuna esimerkiksi yksilön oikeuteen omaisuuteen ja fyysiseen koskemattomuuteen, jotka puolestaan voidaan johtaa aina keskiajalta asti.⁶⁵

Elinkeinovapaus on perustavanlaatuinen edellytys toimivalle liberalistiselle ja sosiaaliselle markkinataloudelle.⁶⁶ Kansallisessa lainsäädännössämme elinkeinovapaus on turvattu muun muassa lakisääteisenä oikeutena harjoittaa elinkeinoa. Vapaus itsessään ei ole täydellinen, vaan sitä tulee tulkita suhteessa sen yhteiskunnalliseen tarkoitukseen. Elinkeinovapautta voidaan tarvittaessa rajoittaa edellyttäen, että rajoitukset tosiasiallisesti vastaavat sitä yleistä etua, jota tavoitellaan, ja että rajoitukset ovat oikeasuhtaisia ja hyväksyttäviä suhteessa tähän tavoiteltuun etuun.⁶⁷

Käsittely etenee tässä luvussa seuraavasti. Avaan ensin elinkeinovapauden oikeudellista perustaa (3.2.), minkä jälkeen käsittelen sen ydinaluetta (3.3). Tämän jälkeen selvitän edellytykset perusoikeuksien rajoittamiselle (3.4) sekä poikkeuslakien mahdollistamalle perusoikeuksista poikkeamiselle (3.5). EU-oikeus asettaa kehyksen perus- ja ihmisoikeuksia

⁶⁴ Yritysten perusoikeussuojasta kts. Länsineva 2002 s. 105–116.

⁶⁵ Bexhed ja Thorstensson 2018, s.130.

⁶⁶ *Ibid.*, s.128.

⁶⁷ C-22/94, kohta 27 ja C-544/10, kohta 54.

sekä yleistä hätätilaa koskevalle kansalliselle sääntelylle, minkä vuoksi aloitan sekä perusoikeuksien rajoittamisen että niistä poikkeamisen käsittelyn EU-tason sääntelyn tarkastelulla.

3.2 Elinkeinovapaus perus- ja ihmisoikeutena

Elinkeinovapaus on perusoikeutena turvattu Suomen perustuslain 18 §:ssä, jonka mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lisäksi pykälässä asetetaan julkiselle vallalle velvollisuus huolehtia työvoiman suojelusta sekä työllisyyden edistämisestä. Julkisen vallan on myös pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Elinkeinovapaudesta säädetään myös Euroopan perusoikeuskirjan 15 artiklassa, jonka mukaan jokaisella on oikeus työhön ja vapaasti valitsemaansa hyväksyttyyn elinkeinon. Perusoikeuskirja kokoaa yhteen oikeuksia, jotka on tunnustettu EU:n perussopimuksissa, Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, EU:n jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteessä, Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sosiaalisessa peruskirjassa sekä muissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa.⁶⁸ Perusoikeuskirja määrittää EU:n elimiä ja jäsenvaltioita velvoittavat perusoikeudet ja näin suojelee EU:n kansalaisten oikeuksia unionin sisäisessä oikeusjärjestelmässä.

Euroopan perusoikeuskirjan 16 artiklassa säädetään, että elinkeinovapaus tulee tunnustaa EU-oikeuden, kansallisen lainsäädännön ja oikeuskäytännön mukaisesti. Säännös perustuu Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön sekä SEUT 119 artiklan kohtiin 1–3, jossa tunnustetaan vapaan kilpailun periaate. Euroopan unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään tunnistanut sopimusvapauden sekä oikeuden harjoittaa taloudellista ja kaupallista toimintaa.⁶⁹ Tämän lisäksi tuomioistuin on vahvistanut, että on olemassa sellainen elinkeinovapauden ydinalue, jota elinkeinovapauden muista alueista poiketen ei saa loukata.

Elinkeinovapaudesta säädetään välillisesti omaisuudensuojan kautta myös EIS:ssä, joka laadittiin vahvistamaan YK:n ihmisoikeusjulistus. Ensimmäisen pöytäkirjan artiklassa 1

⁶⁸ Lissabonin sopimus, s.249.

⁶⁹ Oikeudesta harjoittaa taloudellista ja kaupallista toimintaa ks. C-4/73 ja C-230/78. Sopimusoikeudesta ks. C-240/97 ja C-283/11, kohdat 42 ja 43.

säädetään jokaisen luonnollisen henkilön ja oikeushenkilön oikeudesta nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen mukaisesti.

EIS ei siis nimenomaisesti mainitse elinkeinovapautta, mutta sisältää säädöksen omaisuuden suojasta. Sopimus suojaa myös elinkeinovapaudelle siinä määrin, kun se on mahdollista liittää omaisuuden käsitteeseen. Vaikka säännöksen sanamuoto viittaa siihen, että se suojaa vain omaisuutta, eikä oikeutta hankkia omaisuutta, EIT on soveltanut autonomista ja laajaa omaisuuden käsitettä. EIT on siten katsonut, että säännös suojaa myös oikeutta omaisuuteen.

Oikeuskäytännön perusteella omaisuudella tarkoitetaan kiinteän ja irtaimen omaisuuden lisäksi myös rajoitettuja esineoikeuksia sekä saatavia ja immateriaalioikeuksia niissä tapauksissa, joissa suojaa vaativalla on kohtuullinen ja perusteltu odotus saada hankkia kyseessä olevaa omaisuutta.⁷⁰ Suojan saamiseksi tulee näiden ehtojen täytyä. Vaatimus, joka perustuu toivoon sellaisen omistusoikeuden tunnustamisesta, jota ei ole voitu tehokkaasti toteuttaa (kuten vanheneva ehdollinen saatava tai tulevaisuuden tulo), ei kuulu artiklan soveltamisalueeseen.⁷¹

EIT vahvisti tapauksessa *Bélané Nagy v. Unkari*, että *perustellulla odotuksella* tarkoitetaan sitä, että valittajalla tulee olla sellainen vakuuttava oikeus, joka riittävän suuressa määrin vastaa kansallisen lainsäädännön mukaan tosiasiallista omaisuusintressiä.⁷² Näin ollen se, että kansallinen lainsäädäntö tunnistaa intressin omistusoikeutena tai ainakin oikeutena, on suuressa määrin merkityksellistä, muttei ratkaisevaa arvioinnissa.⁷³ Kuitenkin se, mikä täyttää vaatimuksen ”riittävän suuressa määrin”, täytyy ratkaista tapauskohtaisesti. Vertailukohteena Euroopan unionin tuomioistuin on tapauksessa *Ralf-Herbert Kühn v. Landwirtschaftskammer Weser-Ems* todennut, että oikeutetun odotuksen suojan periaate voidaan vahvistaa suhteessa Euroopan yhteisön oikeudellisiin säädöksiin vain siinä määrin, kun yhteisö on itse aiemmin saanut aikaan tilanteen, joka luo perusteen oikeutetulle odotukselle.⁷⁴

⁷⁰ Pellonpää 2020, s. 611; Hirvelä ja Heikkilä 2017, s.1232; Guide on Article 1 of Protocol No.1 – Protection of property, s. 8, kohta 11.

⁷¹ Ks. esim. *Denimark Limited et al. v. Yhdistynyt kuningaskunta* ja *Levänen et al. v. Suomi*.

⁷² *Bélané Nagy v. Unkari*.

⁷³ Guide on Article 1 of Protocol No.1 – Protection of property, s. 7–8, kohdat 6 ja 7.

⁷⁴ C-177/90, kohta 14 ja C- 22/94, kohta 19.

Erityismainintana todettakoon, että EIT on katsonut, että asiakaskunnan menetys on ollut omaisuuden suojan rajoittamista ja että lupa alkoholijuomien tarjoiluun on ollut yhteydessä sellaisiin taloudellisiin intresseihin, että luvan peruuttaminen on tarkoittanut ravintolanomistajan omaisuuden suojan loukkausta.⁷⁵ Siten esimerkiksi ravintolanomistajan, jonka elinkeinovapautta rajoitetaan normaaliolojen häiriötilanteessa tai poikkeusoloissa, omaisuusintressi kuuluu Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen pöytäkirjan artiklan 1 omaisuuden suojan piiriin siinä tapauksessa, että kohtuullinen ja perusteltu odotus yhdistetään menetettyyn asiakaskuntaan.

3.3 Elinkeinovapauden ydin

Poikkeuksellisissa oloissa eri perusoikeudet asettuvat vastakkain, jolloin yhden perusoikeuden turvaamiseksi jotakin toista perusoikeutta on rajoitettava. Perusoikeuksien keskinäisessä punninnassa ydinalueargumentti on korostunut.⁷⁶ Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa perusoikeuksiin voidaan tehdä rajoituksia normaalioloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Perusoikeuden ydintä ei voida normaalioloissa rajoittaa.

Perusoikeuden ydinalue määrittyy lainsäädännön, lainsäätäjän kannanottojen sekä käytännön kautta tapahtuvalla huolellisella intressivertailulla. Elinkeinovapauden kohdalla kyseinen ydin on laajuudeltaan kapeampi kuin esimerkiksi oikeuden henkilökohtaiseen vapauteen. Se elinkeinovapauden osa-alue, jolla on liityntäkohta ihmisoikeuksiin, nauttii EIS:n vahvaa suojaa. Elinkeinovapauden ytimen rajoittaminen, eli perusoikeudesta poikkeaminen, on mahdollista ainoastaan poikkeusolot täyttävissä olosuhteissa, joissa poikkeusolot on todettu.

Kuten edellä (2.3) on todettu, uuden perusoikeusparadigman mukaan perusoikeuden ydinalue on tietyssä määrin joustava käsite, joka on perusoikeuskohtainen. Elinkeinovapauden ydin on moneen muuhun perusoikeuteen verrattuna suppea, mistä seuraa, että se on laajemmin rajoitettavissa oleva perusoikeus kuin esimerkiksi oikeus henkilökohtaiseen vapauteen. Elinkeinovapauden ytimeen katsotaan kuuluvan yhdenvertaisuusperiaate, sopimusvapaus, omaisuudensuoja (oikeus tehdä voittoa), oikeus työhön sekä tavanomaisten rajoitusten ulkopuolella oleva oikeus valita ammatti tai elinkeino.

⁷⁵ Katso esim. *Anheuser-Busch v. Portugali*, kohta 78 ja *Könyv-Tár Kft et al. v. Unkari*.

⁷⁶ Hautamäki 2011, s. 92–96.

Elinkeinovapauden sääntely on ollut suhteellisen vähäistä ja siitä syystä Euroopan unionin tuomioistuimella perusoikeuskirjan soveltajana on ollut tärkeä rooli elinkeinovapauden merkityksen muodostumisessa.⁷⁷ Euroopan unionin tuomioistuin on muun muassa vahvistanut, että elinkeinovapaus sisältää ydinalueen, jota ei voida normaalilainsäädännöllä loukata.⁷⁸ Muun muassa yhdenvertaisuusperiaate kuuluu tähän ydinalueeseen.⁷⁹

Yhdenvertaisuusperiaatteesta seuraa, ettei yhteiskunta saa suosia taikka syrjiä tiettyjä henkilöitä tai yrityksiä toisten kustannuksella ja että kaikilla on oltava mahdollisuus vapaaseen kilpailuun samoilla ehdoilla edellyttäen, että toimijat täyttävät asetetut vaatimukset koskien esimerkiksi koulutusta, ympäristöä ja turvallisuutta.⁸⁰ Lisäksi yhdenvertaisuusperiaate asettaa tärkeän vaatimuksen yhdenvertaisesta kohtelusta elinkeinovapautta rajoitettaessa. Myös *sopimusvapaus* kuuluu elinkeinovapauden ydinalueeseen siinä suhteessa, että elinkeinonharjoittajalla tulee olla mahdollisuus ainakin jossain määrin vaikuttaa sopimukseen, jotka hän solmii.⁸¹

Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, jonka oikeuskäytäntö ohjaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintaa, on sopimuksen soveltamiskäytännössään soveltanut laajan ja autonomisen elinkeinovapauden määritelmää, minkä kautta on ollut mahdollista antaa elinkeinovapaudelle suojaa omaisuudensuoja-artiklan kautta.⁸² Tätä kautta myös *oikeus tehdä voittoa* voidaan katsoa kuuluvaksi elinkeinovapauden ytimeen siinä määrin kuin tämä oikeus on liitettävissä omaisuuden käsitteeseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti. Lisäksi *oikeus työhön*, joka on ihmisoikeus, sekä *oikeus saada valita oma ammatti tai elinkeino* (pois lukien normaalilainsäädännön mahdollistamat tavanomaiset rajoitukset) katsotaan kuuluvaksi elinkeinovapauden ytimeen, koska perusoikeuskirja tunnistaa oikeuden työhön ja sekä perusoikeuskirja että EIS kieltävät pakkotyön.

⁷⁷ Lissabonin sopimus, s.61.

⁷⁸ C-426/11, kohdat 35 ja 36 ja C-544/10, kohta 54. Ks. myös Åhman 2007, s. 178–179.

⁷⁹ Åhman 2007, s. 178–179.

⁸⁰ Bexhed ja Thorstensson 2018, s.134.

⁸¹ C- 426/11, kohdat 27–37.

⁸² Ks. Guide on Article 1 of Protocol No.1 – Protection of property, s. 7.

Elinkeinovapauden kannalta olisi tärkeää kyetä määrittelemään tarkasti oikeuden ydin, esimerkiksi jakamalla se pienempiin osiin.⁸³ Elinkeinovapauden ytimeen kuuluvaksi katsottuja oikeuksia on tietyissä määrin mahdollista rajoittaa tavallisella lainsäädännöllä, minkä vuoksi olisi vähintäänkin perusteltua määritellä elinkeinovapauden ydinalue hienojakoisemmin. Arvioin elinkeinovapauden tarkkaa ydintä jäljempänä tutkimukseni de lege ferenda -osiossa (6.2). Siirryn seuraavaksi käsittelemään perusoikeuksien rajoittamista ja niistä poikkeamista.

3.4 Perusoikeuksien rajoittaminen

3.4.1 EU-oikeuden asettamat raamit perusoikeuksien rajoittamiselle

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1. kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia voidaan rajoittaa ainoastaan lailla ja näiden oikeuksien olennaista sisältöä noudattaen. Rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Rajoittaakseen perusoikeuksia, jäsenvaltion tulee osoittaa suojeltavan intressin olemassaolo, minkä lisäksi rajoitusten on oltava välttämättömiä (*välttämättömyysvaatimus*) ja oikeasuhtaisia suhteessa suojeltavaan intressiin (*oikeasuhtaisuusvaatimus*). *Suhteellisuusperiaatteesta* seuraa, ettei valtio tai muu instituutio saa toiminnassaan ylittää sitä, mikä on tarkoituksenmukaista ja välttämätöntä oikeutettujen tavoitteiden tavoittelussa. Kaikista tarkoituksenmukaisista toimista tulee valita se toimenpide, joka loukkaa vähiten rajoitettavia oikeuksia.⁸⁴ Tämän lisäksi oikeutta rajoittavien toimenpiteiden aiheuttama haitta ei saa olla kohtuuton suhteessa tavoitteisiin.⁸⁵

Elinkeinovapautta rajoitettaessa on noudatettava myös *yhdenvertaisuusperiaatetta*, eikä rajoitustoimenpiteillä siten saa suosia tiettyjä henkilöitä tai yrityksiä. Näiden vaatimusten tulee täyttyä myös silloin, kun valtio rajoittaa tilapäisesti elinkeinovapautta normaalilainsäädännön tilapäisellä muutoksella tai poikkeuslaeilla. Tällöin rajoitusten tulee lisäksi täyttää vaatimus tilapäisyydestä.

⁸³ Hautamäki 2011, s. 96.

⁸⁴ Weatherill 2014, s. 305.

⁸⁵ C- 283/11, kohta 50. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä toistuu ehto siitä, että omaisuudensuojan loukkauksen on oltava oikeasuhtainen Ks. esim. *Beyeler v. Italia* ja *Sky Österreich GmbH v. Österreichischer Rundfunk*.

Vaikka yleinen etu loisikin perusteen oikeuden rajoittamiselle, täytyy yleistä ja yksilön intressiä punnita keskenään ja toimenpide suorittaa tavalla, joka ei aiheuta kohtuutonta taakkaa yksilölle.⁸⁶ Perusoikeusrajoitukset mahdollistavalla tärkeällä yleisellä edulla ei ole yksiselitteistä määritelmää. Perusoikeuskirjasta kuitenkin ilmenee, että unionin on tunnustettava sellaiset yhteiskunnan yleiset intressit, jotka voivat oikeuttaa perusoikeuskirjan oikeuksien tai vapauksien rajoittamisen. Tällaiset intressit voivat olla lueteltuina laissa tai kansainvälisissä sopimuksissa. Esimerkiksi koronapandemian aikana perusoikeuskirjan luettelemista intresseistä terveyden suojeleminen loi perusteen elinkeinovapauden rajoittamiselle. Rajoitusten tarkoituksena oli muun muassa turvata niin oikeus elämään kuin kansalaisten terveys sekä terveydenhuollon toimintakyky. Kansalaisten terveyden suojelemisen on ennenkin katsottu olevan sellainen tärkeä yleinen etu, johon perustuen elinkeinovapautta on voitu rajoittaa.⁸⁷

3.4.2 Perusoikeuksien rajoittaminen Suomen lainsäädännössä

Suomessa rajoitusten oikeudellisen hyväksyttävyyden arviointi perustuu vahvaan perusoikeuspohjaan. Normaalitilanteessa perusoikeuksien rajoittamisen valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden arvioinnin lähtökohtana on tarkastella kyseessä olevaa rajoitusesitystä perustuslakivaliokunnan määrittelemien perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.

Perustuslakivaliokunta arvioi esitetyt perusoikeusrajoitukset noudattaen rajoitusedellytyskriteeristöä: 1) rajoitusten on *perustuttava eduskunnan säätämään lakiin*; 2) niiden on oltava *tarkkarajaisia*, riittävän *täsmällisesti määriteltyjä, selkeitä ja ymmärrettäviä*; 3) itse *rajoitusperusteiden* on oltava *hyväksyttäviä*; 4) rajoitusten on noudatettava *suhteellisuusvaatimusta*; 5) kunnioitettava perusoikeuden *ydinalueen koskemattomuutta*; 6) *oikeusturvajärjestelyistä* on huolehdittava riittävässä määrin; ja 7) rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa *kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden* kanssa.⁸⁸ Tavallisella lailla ei voida säätää rajoituksesta, joka ulottuu perusoikeuden tai -vapauden ytimeen.⁸⁹

⁸⁶ Ks. esim. Guide on Article 1 of Protocol No.1 – Protection of property, s. 29, kohta 137.

⁸⁷ C- 544/10, kohdat 54 ja 55.

⁸⁸ PeVL 13/2020 vp; PeVL 14/2020 vp; PeVL 44/2020 vp. Ks. myös Viljanen 2001, s. 115–120.

⁸⁹ PeVM 25/1994 vp s. 4–5.

Vaikka rajoitusten on läpäistävä kaikki rajoitusedellytykset, ei kaikissa tilanteissa ole välttämätöntä arvioida kaikkia rajoitusedellytyksiä yksityiskohtaisesti. Sen sijaan arvioinnissa voidaan keskittyä osaan rajoitusedellytyksistä.⁹⁰ Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta edeltäneessä käytännössä perusoikeuden yleisten rajoitusedellytysten arvioinnissa perustuslakivaliokunta painotti muita rajoitusedellytyksiä huomattavasti enemmän kuin vaatimusta ydinalueen koskemattomuudesta ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.⁹¹ Perusoikeusuudistuksen ja perusoikeusparadigman kehityksen (ks. edellä **luku 2**) myötä perusoikeuden ytimen koskemattomuus ja Suomen ihmisoikeusvelvoitteet ovat saaneet enemmän painoarvoa.

3.5 Perusoikeuksista poikkeaminen

3.5.1 Kansainvälisen oikeuden asettamat raamit perusoikeuksista poikkeamiselle

EIS ja KP-sopimus sisältävät säännöksiä kansallisen hätätilan nojalla tehtävistä ihmisoikeuspoikkeuksista. Näillä kahdella yleissopimuksella katsotaan olevan eniten merkitystä ihmisoikeuksien suojelussa. Huolimatta siitä, ettei EIS suoraan anna suojaa elinkeinovapaudelle, suojaa se kuitenkin oikeuksia, jotka sisältyvät elinkeinovapauteen. Elinkeinovapaudesta poiketessa poiketaan siten myös EIS:n tunnustamista oikeuksista.

Euroopan unionin oikeus sisältää omat yleiset poikkeuslausekkeet, joista EUT-sopimuksen 347 artikla vastaa pitkälti ihmisoikeussopimusten poikkeuslausekkeita, kuten EIS:n 15 artiklaa. EUT-sopimuksen 346–348 artiklat ovat ensisijaisia suhteessa perusoikeuksista sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden vuoksi tehtäviin poikkeuksiin, vaikkakin niiden soveltamiskynnys on korkeampi. EUT-sopimuksen 346 artikla voi soveltua normaalioloissa, kun taas 347 artikla sääntelee kriisitilanteita.⁹²

EIS:n 15 artikla määrittelee poikkeusoloiksi sotatilan ja muun vastaavan yleisen hätätilan.⁹³ Olennaista määritelmän kannalta on, että poikkeusolot uhkaavat kansakunnan elämää.⁹⁴ Oikeuskäytännössä onkin sotatilan määrittelyn sijaan keskitytty juurikin muuhun vastaavaan

⁹⁰ Ks. esim. Viljanen 2001, s. 61–64.

⁹¹ Viljanen 2001, s. 61–62.

⁹² Heikkonen et al. 2018, s. 48.

⁹³ KP-sopimuksen poikkeusolomääritelmää on täsmennetty niin sanotuissa Siracusan periaatteissa, jotka pääpiirteissään vastaavat EIS:n oikeuskäytäntöä.

⁹⁴ Mokhtar 2004, s. 66.

yleiseen hätätilaan.⁹⁵ Esimerkiksi tapauksessa *Lawless* EIT määritteli yleisellä hätätilalla tarkoitettavan poikkeuksellista kriisitilannetta, joka vaikuttaa väestöön ja uhkaa yhteiskuntajärjestystä.⁹⁶ Määritelmää tukee tuomioistuimen *Kreikka*-tapauksessa listatut kriteerit: 1) Hätätilan on oltava käsillä tai välittömästi uhkaava; 2) sen on vaikutettava koko väestöön; 3) yhteiskuntajärjestyksen on oltava vaarassa; 4) vaaran tai kriisin on oltava poikkeuksellinen, eivätkä normaaliolojen toimivaltuudet riitä turvaamaan yleistä turvallisuutta, terveyttä ja järjestystä.⁹⁷

Sanamuodosta ”muun vastaavan yleisen hätätilan” huolimatta säännös ei siten edellytä, että yleisen hätätilan tulisi vastata vakavuudeltaan sotatilaa. Ensimmäinen kohta pitää sisällään mahdollisuuden toimivaltuuksien käyttöönottoon ennen kriisin konkretisoitumista eli sopimusvaltion ei tarvitse odottaa kriisin laukaisevaa tapahtumaa.⁹⁸ Vaatimus välittömästä uhasta tarkoittaa, että mikäli hätätila ei ole käsillä, on sen objektiivisesti arvioiden oltava vähintään vääjäämätön. Huomionarvoista on, että myöhempi oikeuskäytäntö on lieventänyt toisen kohdan vaatimusta koko väestöön kohdistuvasta vaikutuksesta siten, että poikkeukset voivat koskea vain osaa valtion alueesta, eikä vaaran näin ollen tarvitse koskea koko väestöä.⁹⁹ Tästä tosin seuraa luonnollisesti, että poikkeustoimivaltuuksia on mahdollista käyttää vain kyseisillä poikkeusolojen ehdot täyttävillä alueilla.¹⁰⁰

Kolmannen kohdan mukaisella yhteiskuntajärjestyksellä tarkoitetaan niin alueellista kuin väestön koskemattomuutta sekä valtion elinten häiriötöntä toimintaa. Viimeinen ehto alleviivaa, että vaaran tai kriisin on oltava poikkeuksellinen toimivaltuuksien käyttöönottamiseksi. Kriisi, jonka hallitsemiseen riittäisivät normaaliolojen toimivaltuudet, ei täytä poikkeusolojen edellytyksiä. Poikkeusolojen toteaminen on näin ollen viimekäden keino.¹⁰¹ Poikkeusolojen toteamisessa on luotettu demokraattisen valtion omaan arvioon, eikä

⁹⁵ European Court of Human Rights, Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in Time of Emergency, 2006, s. 6.

⁹⁶ *Lawless v. Irlanti*, kohta 28.

⁹⁷ *Kreikka-tapaus*, 1969, kohta 153.

⁹⁸ European Court of Human Rights, Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in Time of Emergency, 2006, s. 7, “*The requirement of imminence is not, however, to be interpreted so narrowly as to require a State to wait for disaster to strike before taking measures to deal with it*”. Ks. myös A et al. v. Yhdistynyt kuningaskunta, kohdat 175–181.

⁹⁹ Sakik ja muut v. Turkki, kohta 39.

¹⁰⁰ Van Dijk–Van Hoof–Van Rijn–Zwaak 2006, s. 1054.

¹⁰¹ Mokhtar 2004, s. 70.

EIT ole tehnyt laajalle menevää omaa arviointia, pois lukien *Kreikka*-tapaus.¹⁰² Oikeuskäytännön perusteella on selvää, että ainakin laajamittainen terrorismi, sen uhka ja vakava epäjärjestys verrattain rajatullakin alueella täyttävät säännöksen asettamat vaatimukset.¹⁰³ Toisaalta pienelle alueelle keskittyneet tapahtumat eivät oikeuta hätätilaan koko maassa.

Ihmisoikeuskomitean yleisiin kommentteihin ei sisälly yleispätevää poikkeusolojen määritelmää, mutta tietyt edellytykset kommentteissa on esitetty. Vaikka 15 artikla ei nimenomaisesti edellytä tilapäisyyttä ja oikeuskäytännössäkään¹⁰⁴ on hyväksytty varsin pitkään jatkuneet poikkeusolosuhteet, on yleisissä kommentteissa korostettu poikkeusolojen poikkeuksellisuutta sekä väliaikaisuutta: ensisijaisena tavoitteena on aina oltava normaalitilan palauttaminen.¹⁰⁵ Poikkeusolojen täytyy uhata valtion olemassaoloa ja kansalaisten elämää. Kommenteissa muistutetaan myös, ettei mikä tahansa normaalista poikkeava tilanne riitä perusteeksi poikkeusolojen toteamiseen.¹⁰⁶

EIS, kuten KP-sopimus, mahdollistaa siis poikkeamisen sopimusvelvoitteista poikkeusoloissa. EIS:n 15 artiklassa säädetään, että sopimusosapuoli saa sodan tai muun yleisen hätätilan uhatessa kansakunnan olemassaoloa ryhtyä toimenpiteisiin, jotka merkitsevät poikkeamista sen yleissopimuksen mukaisista velvoitteista siinä määrin kuin on täysin välttämätöntä suhteessa vallitsevaan tilanteeseen ja sillä edellytyksellä, etteivät toimet ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisten sitoumusten kanssa. Toisessa momentissa säädetään niistä ihmisoikeusvelvoitteista, joista valtio ei edes hätätilassa tai sen uhatessa saa poiketa. Se seikka, että vain tietyt oikeudet ovat tällä tavalla suojattuja, ei luonnollisesti tarkoita sitä, että valtio saisi täysin vapaasti poiketa muista perusoikeuksista silloin, kun valtiossa vallitsee hätätila.¹⁰⁷

Säännöksen kolmannessa momentissa säädetään sopimusvaltion velvollisuudesta pitää kansainvälistä valvontaa harjoittavat elimet ajan tasalla koskien valtion tekemiä poikkeuksia

¹⁰² Kreikka-tapaus, kohdat 154–165. Ks. myös Harris et al. 2014, s. 830. Valtion omasta arviointikyvystä ks. Brannigan ja McBride v. Yhdistynyt kuningaskunta, kohta 43.

¹⁰³ Lawless v. Irlanti, kohta 28; Brannigan ja McBride v. Yhdistynyt kuningaskunta, kohdat 44–47; Aksoy v. Turkki, kohdat 69–70.

¹⁰⁴ Ks. A et al. v. Yhdistynyt kuningaskunta, 19.2.2009, kohta 178. Pitkittyneellä tilalla on kuitenkin merkitystä, kun arvioidaan poikkeusoloissa käytettäviä toimivaltuuksia; ks. European Court of Human Rights, Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in Time of Emergency, 2006, s. 5.

¹⁰⁵ Yleiskommentti nro. 29, kohdat 1 ja 2.

¹⁰⁶ *Ibid.*, kohta 3.

¹⁰⁷ *Ibid.*, kohta 6.

ihmisoikeuksista sekä poikkeuksien syistä. Sopimusvaltion on samalla tavalla tiedotettava kyseisiä elimiä silloin, kun poikkeukset lakkaavat ja yleissopimuksen säädökset tulevat taas kokonaisuudessaan sovellettaviksi.

Keskeinen tekijä kansainvälisten sopimusten poikkeusartiklojen soveltamisessa on toimivaltuuksien *hyväksyttävyys*. EIT:n oikeuskäytännössä toimivaltuuksien käyttöä ohjaavat *välttämättömyys*- ja *suhteellisuusperiaatteet*. Välttämättömyyttä koskeva vaatimus linkittyy poikkeusolojen (yleisen hätätilan) määritelmään siten, että poikkeusolojen on vaadittava normaalista poikkeavia toimenpiteitä. Tämä edellyttää siten aina arviota siitä, olisiko tilannetta mahdollista hallita normaaliolojen toimivaltuuksilla. Poikkeusolojen toteaminen ei itsessään oikeuta poikkeustoimivaltuuksien käyttöä, vaan olosuhteiden tulee *de facto* vaatia erityistoimenpiteitä. Sanamuoto ”sota tai muu yleinen hätätila” korostaa sitä, että oikeuksista on mahdollista poiketa ainoastaan silloin, kun se on täysin välttämätöntä. Lisätoimivaltuuksia voidaan käyttää vain kunkin yksittäisen tilanteen sallimassa laajuudessa. Se, että toimenpiteen katsotaan olevan oikeutettu vallitseva tilanne huomioon ottaen ei yksinään riitä.

Valtion on tämän lisäksi näytettävä, että toteutetut toimenpiteet ovat täysin välttämättömiä. Ollakseen täysin välttämättömiä, tulee toimenpiteiden olla tehokkaita hätätilan hallinnassa tai taistelussa uhkaa vastaan.¹⁰⁸ Valtion velvollisuus huomioida sen muut kansainväliset sitoumukset tarkoittaa, ettei se voi ryhtyä edes ”täysin välttämätön” -ehdon täyttäviin toimenpiteisiin jos ne sotivat toista sellaista yleissopimusta vastaan, jonka sopimusosapuoli kyseinen valtio on.

Suhteellisuusperiaate puolestaan edellyttää poikkeuksien vakavuuden keston sekä laajuuden arviointia: Toimenpiteiden tulee olla oikeasuhtaisia uhkaan nähden ja pitkittyneessä tilassa uhan intensiteetin vaihdellessa käytettävien toimenpiteiden tulee olla jatkuvasti arvioinnin alaisina. Toimivaltuuksia tulee käyttää vain alueella, jolla poikkeusolot vallitsevat. Kun uhka väistyy, ei edellytyksiä lisätoimivaltuuksien käytölle enää ole.

EIS:n 15 artikla itsessään mahdollistaa jäsenvaltioille suhteellisen laajan harkintamarginaalin, jonka puitteissa jäsenvaltiot ovat voineet tehdä varsin pitkällekin perusoikeuksien ytimeen meneviä toimenpiteitä.¹⁰⁹ Välttämättömyyden ja suhteellisuuden arviointiin liittyen EIS on

¹⁰⁸ Harris–O’Boyle–Warbrick 2014, s. 501.

¹⁰⁹ Aksoy v. Turkki, kohdat 78–84.

painottanut oikeusturvamekanismien merkitystä. Henkilöllä, jonka oikeutta toimenpiteillä rajoitetaan, tulee olla käytössään selvät oikeusturvakeinot, jotka eivät itsessään ole syrjiviä.

KP-sopimukseen liittyvissä yleisissä kommentteissa arviointikriteereiksi on asetettu toimenpiteiden kesto, maantieteellinen ulottuvuus ja aineellinen laajuus. EIT:n oikeuskäytännön kanssa yhdenmukaisesti yleisissä kommentteissa on korostettu nimenomaan toimenpiteiden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta.¹¹⁰ Kommenteissa on lisäksi painotettu vaatimusta sopimusvelvoitteista poikkeamisen perusteleminen. Useissa tilanteissa toimenpiteiden välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden huolellinen arviointi johtaa siihen lopputulokseen, että normaalit toimivaltuudet ovat riittäviä tilanteen hallitsemiseksi.

3.5.2 Perusoikeuksista poikkeaminen Suomen lainsäädännössä

Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet määrittelevät pitkälti kansallista poikkeusolosäätelyämme, jonka keskiössä ovat vaatimukset toimenpiteiden välttämättömyydestä, oikeasuhtaisuudesta ja tilapäisyydestä. Kriisioloissa sääntelyn tilapäisyys linkittyy vahvasti oikeasuhtaisuusedellytykseen. Poikkeuslainsäädännön toimivaltuuksia voidaan käyttää vasta silloin, kun viranomaisten tavanomaiset toimivaltuudet eivät enää riitä tilanteen hallitsemiseen.

EIS:n yleisen hätätilan määritelmä on olennainen perustuslain 23 §:n kannalta.¹¹¹ Perustuslain 23 § mahdollistaa perusoikeuksista poikkeamisen kriisioloissa. Poikkeamisella tarkoitetaan tässä yhteydessä samaa kuin ihmisoikeussopimusten termillä *derogation*, joka tarkoittaa joihinkin ihmisoikeuksiin kansallisen hätätilan johdosta tehtäviä rajoituksia, jotka ovat laajempia kuin normaalioloissa sallitut rajoitukset.¹¹²

Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten

¹¹⁰ Yleiskommentti nro. 29 kohta 4.

¹¹¹ Heikkonen et al. 2018, s. 30.

¹¹² Yleiskommentti nro 29.

ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi ja eduskunta päättää asetusten voimassaolosta. Poikkeusoloperuste voi olla sellainen, että se edellyttää niin merkittävää perusoikeuksiin puuttumista, ettei sitä yksinkertaisesti ole mahdollista tehdä perusoikeuksien rajoittamisedellytysten rajoissa, vaan perusoikeuksista on poikettava.¹¹³

Poikkeusoloissa perusoikeuksia voidaan rajoittaa tai niistä poiketa perustuslain 23 §:n, puolustustila- tai valmiuslain nojalla. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että poikkeusoloissakin rajoitusten tulee ensisijaisesti täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset ja vasta toissijaisesti voidaan tehdä perustuslain 23 §:n mukaisia väliaikaisia poikkeuksia perusoikeuksista.¹¹⁴ Perustuslakivaliokunnan merkitys onkin varsin tärkeä perusoikeuksien toteutumisen valvonnassa: sen tehtävänä on arvioida hallituksen esitysten perustuslainmukaisuutta ja poikkeusoloasetuksia. Poikkeusolosäädöksiin liittyen sillä on erityinen jälkitarkastusoikeus, jonka merkitys oikeusvaltiolle näkyi selvästi esimerkiksi koronapandemian aikana. Toisaalta valiokunnan rooli rajoittuu yleiseen lähinnä ennakoivaan arviointiin ja muiden oikeudellisten instituutioiden tehtävänä on tapauskohtaisemmin puuttua toimeenpanovallan toimiin ja niiden jälkiarviointiin.¹¹⁵

Käsittelen seuraavaksi Suomen poikkeusololainsäädäntöä, jonka nojalla ihmis- ja perusoikeuksista on poikkeusoloissa mahdollista tehdä poikkeuksia.

¹¹³ Venice Commission 2020a, s. 4, 9–10 ja Venice Commission 2020b, s. 5–6.

¹¹⁴ PeVL 14/2020 vp; PeVL 7/2020 vp s. 2–3; PeVL 44/2020 vp; PeVM 9/2020 vp; PeVM 19/2020 vp. Ks. myös Scheinin 2020a s. 522–523.

¹¹⁵ Tuori 2002, s. 220–230.

4 Poikkeusolojen erityislainsäädäntö

4.1 Aluksi

Poikkeusololainsäädäntö mahdollistaa perusoikeuksien rajoittamisen ja niistä poikkeamisen poikkeusoloissa. Jokaisen poikkeustoimivaltuuden käyttöönotto vaatii kuitenkin erillistä arviointia. Poikkeusolojen toimivaltuudet perustuvat perustuslain 23 §:ään, Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin sekä puolustustila- ja valmiuslakiin.¹¹⁶ Poikkeusolojen toimivaltuussäännöksiin sisältyvät niin sanotut *käyttöperiaatteet*, jotka osaltaan ohjaavat toimivaltuuksien käyttöönottoa ja käyttöä. Näitä ovat esimerkiksi normaaliusperiaate, suhteellisuusperiaate, välttämättömyysvaatimus, tarkoitussidonnaisuus, perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja vähimmän haitan periaate.¹¹⁷ Keskeiset poikkeusolojen vaatimat toimivaltuudet on koottu valmiuslakiin ja puolustustilalakiin.

Kriisilainsäädäntöä tarkistettiin viimeksi vuoden 2000 perusoikeusuudistuksen yhteydessä ja tätä ennen vuosien 1970–1990 kriisilainsäädäntöuudistuksessa¹¹⁸. Kriisilainsäädännön uudistaminen katsottiin tarpeelliseksi yhtäältä säännösten perusoikeuskytköksen vuoksi ja toisaalta siitä syystä, että lakien säätämisen jälkeen Suomi oli liittynyt EU:n jäseneksi, mistä seurasi Suomelle kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita.

Poikkeusololainsäädäntö on koronapandemian myötä saanut osakseen kritiikkiä niin tavallisen lainsäädännön ja valmiuslain alaisen järjestelmän keskinäisestä suhteesta kuin myös ylipäätään perustuslain ja valmiuslain poikkeusoloja koskevasta sääntelystä.¹¹⁹ Tämän tutkimuksen kirjoitushetkellä on käynnissä valmiuslain kokonaisuudistus, jossa arvioidaan lain ajantasaisuutta, toimivuutta ja kehittämistarpeita sekä valmistellaan uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat säädösehdotukset. Uudistuksen tavoitteena on saattaa valmiuslaki vastaamaan nykyaikaista käsitystä yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta ja sitä uhkaavista

¹¹⁶ HE 248/1989 vp, s. 8.

¹¹⁷ Aine–Nurmi–Valtonen 2022, s. 855. Ks. myös PeVL 6/2009 vp, s. 4–5.

¹¹⁸ Suomessa aloitettiin 1970-luvulla laaja kriisilainsäädännön uudistus, jonka tuloksena silloinen valmiuslaki ja puolustustilalaki astuivat voimaan 1990-luvun alkupuolella. Valmiuslailla pyrittiin sääntelemään sitä välitilaa, joka jäi normaaliolojen ja sotatilan julistamisen välille. Valmiuslain tultua voimaan kävi kuitenkin selväksi, että normaaliolojen ja poikkeusolojen väliin jäi edelleen niin sanottu harmaa vaihe, jolloin valmiuslain toimivaltuuksia ei voitu ottaa käyttöön, mutta puolustusvoimien valmiuden nosto olisi ollut välttämätöntä. Valmiuden ja varautumisen merkityksen sekä sodankäynnin muuttuneen luonteen myötä ymmärrettiin, että poikkeusolojen toimivaltuuksia tulisi tietyssä määrin sisällyttää myös normaaliolojen lainsäädäntöön. Tällä tavoin pystyttiin korjaamaan myös valmiuslain harmaan vaiheen muodostamaa ongelmaa.

¹¹⁹ PeVM 11/2020 vp.

tekijöistä sekä tehdä siitä johdonmukainen, ajantasainen ja perustuslain kanssa sopusoinnussa oleva sääntelykokonaisuus.¹²⁰ Palaan valmiuslain kokonaisuudistukseen tutkimukseni jälkimmäisessä osiossa (**luku 6**). Puolustustilalakia ei tämän tutkimuksen kirjoitushetkellä ole koskaan sovellettu, mutta ottaen huomioon sen rooli Suomen kriisinkestävytydessä, on sen käsittely varsin ajankohtaista. Poikkeustoimivaltuuksien soveltamisesta koronapandemiassa on myös jossain määrin vedettävässä analogisia johtopäätöksiä myös puolustustilalain osalta.

Käyn seuraavaksi läpi Suomessa voimassa olevaa poikkeusololainsäädäntöä. Aloitan käsittelyn tarkastelemalla perustuslain 23 §:ää (**4.2**). Tarkastelen tämän jälkeen perustuslain 23 §:ään perustuvaa valmiuslakia (**4.3**) ja puolustustilalakia (**4.4**).

4.2 Perustuslain 23 § (1222/2011)

Perustuslain 23 § antaa oikeudellisen perustan tilapäisten perusoikeuspoikkeusten tekemiseen valtioneuvoston asetuksin. Säännöksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia laissa erityisestä syystä säädetyllä ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla. Lailla säätämisen vaatimuksesta seuraa, että asetuksenantajalle jäävä harkintavalta rajautuu vain välttämättömään.¹²¹ Erityinen syy edellyttää painavaa perustetta valtuutukselle. Perustuslakivaliokunta on todennut, että erityisenä syynä voi tulla kyseeseen ainoastaan välttämättömien toimivaltuuksien poikkeuksellisen vaikea ennakoitavuus.¹²² Asetuksenantovaltuudet ovat keskeinen osa sääntelyn joustavuutta.¹²³ Perustuslain 72 §:n mukaisesti tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä voidaan hyväksyä laki, joka täyttää perustuslain 23 §:n edellytykset.

Perustuslain 23 §:n poikkeusolojen määritelmää muutettiin vuonna 2011 niin, että se kattaa myös esimerkiksi pandemiatilanteet. Pykälän poikkeusolojen määritelmää ”*Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana*” muutettiin vastaamaan paremmin nykypäivän uhkakuvia ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten yleisen hätätilan käsitettä. Säännöksen nykyinen muoto on ”*Suomeen kohdistuvan aseellisen*

¹²⁰ Valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskeva muistio 15.11.2023.

¹²¹ PeVM 9/ 2010 vp, s. 11.

¹²² PeVM 9/2010 vp, s. 10.

¹²³ Aine–Nurmi–Valtonen 2022, s. 853.

hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana”.¹²⁴ Määritelmä vastaa ihmisoikeussopimuksissa ja niiden valvontaelinten käytännössä hätätilalta edellytettyä vakavuuden tasoa.¹²⁵

Perustuslain 23 § kuuluu:

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

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

Ennen perustuslain 23 §:n uudistusta valmiuslaki oli selvässä ristiriidassa perustuslain kanssa, sillä valmiuslain soveltamisala oli laajempi kuin perustuslaki poikkeusolomääritelmällään todellisuudessa mahdollisti. Myös lain sääntely perustui perustuslain mahdollistamaa laajempaan lainsäädäntövallan delegointiin.¹²⁶ Nykyinenkään valmiuslaki ei ole täysin sopusoinnussa perustuslain 23 §:n perusoikeuksien tilapäisille poikkeuksille asettamien edellytysten kanssa. Ongelmia liittyy edelleen myös perustuslain 80 §:ssä säädettyyn lainsäädäntövallan delegoimisen edellyttämään täsmällisyyteen.¹²⁷ Valmiuslain kokonaisuudistuksessa tavoitteena on harmonisoida kriisilainsäädäntö ja perustuslaki keskenään.

4.3 Valmiuslaki (1552/2011)

4.3.1 Aluksi

Valmiuslaki on perustuslain 73 §:n mukaisessa perustuslainsäätämisjärjestyksessä hyväksytty poikkeuslaki, jolla säädetään viranomaisten poikkeustoimivaltuuksista. Valmiuslaki perustuu

¹²⁴ HE 60/2010 vp s. 28–29.

¹²⁵ PeVM 9/2020 vp s. 10.

¹²⁶ PeVL 1/2000 vp; PeVL 57/2002 vp; PeVM 9/2010 vp, s. 11.

¹²⁷ PeVL 29/2022 vp, s. 6.

pitkälti lainsäädäntövallan delegointiin sen oikeuttaessa valtioneuvoston tekemään perusoikeuspoikkeuksia asetuksin. Perustuslain 23 §:n ohella perustuslain 80 § vaikuttaa valmiuslain asetuksenantovaltuuksien arviointiin. Säännös rajoittaa eduskunnan valtaa siirtää sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa alemmalla säädöstasolla käytettäväksi. Näin ollen se rajoittaa myös alemman asteisen norminantajan toimivaltaa antaa säännöksiä sellaisista asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lainsäätäjälle.¹²⁸ Asetuksella ei saa säätää esimerkiksi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista.

Nykyinen valmiuslaki, jolla kumottiin aiempi vuonna 1991 voimaan tullut samanniminen laki (1080/1991), tuli voimaan 1.3.2012. Lain säätämisessä keskeisenä periaatteena oli perusteellinen ennakointi eli, että poikkeusoloissa sovellettava laki on säädettävä normaalioloissa, eikä kriisitilanteessa, jottei poikkeustila vaikuta normaalioloihin ongelmallisella tavalla oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta.¹²⁹

Valmiuslain tarkoituksena on turvata poikkeusoloissa väestön toimeentulo ja maan talouselämä, pitää yllä oikeusjärjestystä, perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Laissa säädetään niin viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana kuin viranomaisten varautumisesta poikkeusoloihin. Valmiuslain toimivaltuuksien käyttäminen edellyttää *välttämättömyyskriteerin* täyttymistä, mikä puolestaan edellyttää tarkoitussidonnaisuutta, eli perusteellisia perusteluja siitä, miten kyseessä olevalla rajoitustoimenpiteellä saavutetaan rajoituksen perusteena oleva tavoite.

4.3.2 Valmiuslain mukaiset poikkeusolot

Valmiuslain 3 §: ssä määritellään poikkeusolot, joiden vallitessa lain mahdollistamat toimivaltuudet voidaan ottaa käyttöön. Kunkin toimivaltuuden käyttöönotto on sidottu käsillä olevaan poikkeusolon perusteeseen. Yksi valmiuslain 3 §:ssä määritellyistä poikkeusoloista kuuluu: ”vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.” Kyseinen *pandemiaperuste* lisättiin valmiuslakiin sen viimeisimmän kokonaisuudistuksen yhteydessä.¹³⁰ Pandemiaperusteen lisäyksen myötä valmiuslaki tarkoitettiin sovellettaviksi silloin, kun tartuntatautilaki ei enää riittäisi pandemian hallintaan.

¹²⁸ HE 1/1998 vp, s. 131 ja PeVM 10/1998 vp, s. 11.

¹²⁹ PeVM 11/2020 vp, s. 6. Ks. myös Lavapuro 2020, s. 1264.

¹³⁰ HE 3/2008, s. 34.

Vuonna 2022 valmiuslain poikkeusolomääritelmää laajennettiin huomattavasti lisäämällä poikkeusoloperusteeksi hybrdivaikuttamisen eri muodot.¹³¹

Voimassa olevan valmiuslain mukaan poikkeusoloiksi luetaan:

- 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;
- 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;
- 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;
- 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila;
- 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti; sekä
- 6) sellainen
 - a) julkisen vallan päätöksentekokykyyn;
 - b) rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen;
 - c) välttämättömien sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelujen saatavuuteen;
 - d) energian, veden, elintarvikkeiden, lääkkeiden tai muiden välttämättömien hyödykkeiden saatavuuteen;
 - e) välttämättömien maksu- ja arvopaperipalvelujen saatavuuteen;
 - f) yhteiskunnallisesti kriittisten liikennejärjestelmien toimivuuteen; tai
 - g) edellä a–f alakohdassa lueteltuja toimintoja ylläpitävien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuuteen kohdistuva uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat tai joka muulla näihin vakavuudeltaan rinnastuvalla tavalla erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia.

Valmiuslain kaltaisen poikkeuslain säätämisen ja uudistamisen yhteydessä on tunnistettava se haaste, että yleisluontoinen poikkeuslaki lisää väärinkäytösten riskiä ja tarkkarajainen sääntely puolestaan jättää mitä todennäköisimmin jotain huomiotta.¹³² Poikkeusolojen määritelmän laajentamisella valmiuslain soveltamisalaa laajennettiin vastaamaan nykypäivän uhkakuvia, mutta samaan aikaan uudistus teki valmiuslain tarkoittamista poikkeusoloista aiempaa

¹³¹ HE 63/2022 vp.

¹³² Jonsson Cornell–Salminen 2018, s. 226–227.

epämääräisempiä. Tämä on ongelmallista suhteessa perustuslain asettamaan edellytykseen rajatusta poikkeuksesta ja tilapäisten poikkeuksien perusteiden säätämisestä lailla.¹³³

4.3.3 Valmiuslain mukaiset toimivaltuudet

Valmiuslailla varmistetaan ja turvataan muun muassa rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusalan toiminta, hyödyketuotanto ja -jakelu sekä energiahuolto, rakentamisen ja rakennustuotteiden säännöstely sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakyky. Tämän lisäksi valmiuslaissa säädetään muun muassa työvelvollisuudesta, tietojärjestelmien, irtaimen omaisuuden, rakennusten ja huoneistojen sekä alueiden luovutusvelvollisuudesta, palvelujen suorittamisvelvollisuudesta sekä liikkumis- ja oleskelurajoituksista. Suurin osa lain toimivaltuuksista koskee talouden ja yhteiskunnan toimintojen valvontaa ja sääntelyä.¹³⁴

Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotolle on tiukat edellytykset. Ensinnäkin lain toimivaltuudet ovat viimesijaisia suhteessa normaalioloissa käytettävissä oleviin toimivaltuuksiin.¹³⁵ Toimivaltuuksien käyttöönoton on lisäksi oltava välttämätöntä sekä oikeassa suhteessa laissa säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi.¹³⁶ Valmiuslaki sisältää säännöksiä niin toimivaltuuksien tarkoituksesta, soveltamisalasta, käyttöönoton edellytyksistä, kuin käyttöönotonmenettelystäkin. Valmiuslain keskeinen piirre on sen vaiheittainen soveltamismenettely, joka tarkoittaa sitä, että lakia sovellettaessa on jatkuvasti arvioitava poikkeusoloja sekä toimivaltuuksien käyttöperusteita. Valmiuslaista suoraan johdettavat toimivaltuuksien käyttöperiaatteet ovat välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimus sekä normaaliusperiaate.¹³⁷

Valmiuslain käyttöönotto tapahtuu valtioneuvoston käyttöönottoasetuksella, joka saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja jääkö se voimaan säädetyksi vai sitä lyhyemmäksi ajaksi. Valtioneuvosto voi tämän jälkeen antaa soveltamisasetuksen sovellettavista toimivaltuuksista.¹³⁸ Mikäli kriisiin reagoiminen vaatii sellaista ripeyttä, että valmiuslain 6 §:n

¹³³ PeVL 29/2022 vp, s. 5 ja PeVL 7/2020 vp, s. 3.

¹³⁴ HE 63/2022 vp.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Valmiuslaki 4 §.

¹³⁸ Valmiuslaissa säänneltyjen poikkeusolojen toimivaltuuksien soveltamisen aloittamisesta ja päättymisestä on ilmoitettava kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976)

menettelytapa vaarantaisi merkittävästi lain tarkoituksen saavuttamisen, voi valtioneuvosto valmiuslain 7 §:n nojalla säätää asetuksella toimivaltuussäännöksiä välittömästi soveltamisesta. Kyseinen asetus voidaan antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi ja myös se tulee saattaa välittömästi eduskunnan takautuvasti käsiteltäväksi.

Valmiuslain, kuten puolustustilalainkin, mukaisten toimivaltuuksien käyttö tarkoittaa usein perusoikeuksiin puuttumista, mistä voi aiheutua väestölle varsinkin taloudellista vahinkoa. Tästä johtuen esimerkiksi omaisuuden luovuttaminen ja muut tavanomaista pidemmälle menevät toimenpiteet kuuluvat valmiuslain korvaussäännösten soveltamisalaan. Valmiuslain 128 §:ssä säädetään lain toimivaltuuksien käytöstä aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta, jossa lähtökohtana on täyden korvauksen periaate.¹³⁹

Valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisperiaatteita on kritisoitu siitä näkökulmasta, että välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimukseen liittyen ja niiden ohella lainsäädännössä tulisi eritellä toimivaltuuden tarkoitus, laajuus, henkilöllinen soveltamisala ja päätöksentekomenettelyn järjestäminen.¹⁴⁰ Vaikka toimivaltuuksien käyttöperiaatteet on määritelty, on niiden arviointi perusoikeusnäkökulmasta kenties turhan laajan ja tapauskohtaisen arvioinnin varassa. Tästä johtuen poikkeustoimivaltuuksien soveltamisperiaatteiden täsmentäminen olisi perusteltua. Sivuan tätä aihepiiriä jäljempänä tutkimukseni *de lege ferenda* -osiossa (**luku 6.4**).

4.4 Puolustustilalaki (1083/1991)

4.4.1 Aluksi

Valmiuslain lisäksi poikkeamista perusoikeuksista poikkeusoloissa säädetään puolustustilalaissa. Puolustustilalaki on tarkoitettu sovellettavaksi vain kaikkein vakavimmissa kriisitilanteissa ja se myös mahdollistaa valmiuslakia laajemman ja syvemmälle ulottuvan

sopimusvaltioille Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerin välityksellä siten kuin yleissopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa määrätään. Euroopan neuvoston pääsihteerille puolestaan tiedotetaan lain II osan soveltamisen aloittamisesta ja päättymisestä siten kuten EIS:n 15 artiklan 3 kappaleessa määrätään.

¹³⁹ Tämä pätee vahinkoon, joka aiheutuu lain 33, 34, 44, 45, 60–63, 77 tai 78 §:n, 79 §:n 3 tai 4 momentin, 83–87, 110–113, 117, 119, 122, 122 a tai 122 b §:n nojalla toteutetun toimenpiteen johdosta.

¹⁴⁰ Ks. esimerkiksi Heikkonen et al. 2018, s. 85 ja Aine–Nurmi–Valtonen 2022, s. 856.

puuttumisen perusoikeuksiin.¹⁴¹ Valmiuslaista poiketen puolustustilalaki ei sisällä varautumista koskevia säännöksiä.

Puolustustilalaki astui voimaan vuonna 1991 ja se oli 1970-luvulla alkaneen Suomen kriisilainsäädännön uudistuksen tulos silloisen valmiuslain ohella. Puolustustilailailla kumottiin sitä edeltänyt sotatilalaki (303/1930). Lain säätämisen jälkeen vieraan vallan vaikutusmahdollisuudet ja sodankäynti ylipäättään ovat muuttuneet, minkä vuoksi lain voidaan katsoa olevan jossain määrin aikaansa jäljessä.

Valmiuslakia sovellettaessa painopiste on talouselämässä, viranomaisten toiminnan turvaamisessa sekä hallinnon järjestämisessä, kun taas puolustustilalakia sovellettaessa painopiste keskittyy yleisiin turvallisuustoimiin ja erityisesti sotilaallista valmiutta tukeviin toimiin. Puolustustilalain toimivaltuudet keskittyvät yksittäisissä tapauksissa tarvittaviin toimivaltuuksiin, kun taas valmiuslain toimivaltuudet koskevat yleisesti talouden säännöstely- ja ohjausvaltuuksia.¹⁴² Puolustustilalain ei ole katsottu sisältävän vastaavanlaisia perustuslakiongelmia kuin valmiuslain, koska puolustustilalaki ei rakennu lainsäädäntövallan delegoinnin varaan siten kuin valmiuslaki.¹⁴³

4.4.2 Puolustustilalain mukaiset poikkeusolot

Puolustustilalain mukaan puolustustila voidaan saattaa voimaan Suomeen kohdistuvan sodan aikana sekä siihen rinnastettavissa vakavasti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa sisäisissä väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys. Termi ”sota” on jokseenkin vanhanaikainen sen viitatessa muodolliseen sodan julistamiseen. Nykypäivänä sodan alkaminen ymmärretään käsitteenä laajemmin.¹⁴⁴ Lain soveltamisen kannalta edellytys on, että Suomeen kohdistuu aseellinen hyökkäys, jota ei normaaliolojen toimivaltuuksilla kyetä torjumaan. Lakia voidaan soveltaa sekä ulkoisen uhan torjumiseksi että sisäisissä levottomuuksissa, mutta jälkimmäisessä soveltamiskynnys on erityisen korkea.¹⁴⁵

¹⁴¹ HE 63/2022 vp.

¹⁴² Aine et al 2011, s. 189.

¹⁴³ Heikkonen et al. 2018.

¹⁴⁴ Aine et al. 2011, s. 180.

¹⁴⁵ *Ibid.*

4.4.3 Puolustustilalain mukaiset toimivaltuudet

Puolustustilalaki mahdollistaa säilöönoton, liikkumisvapauden, kokouksien ja yhdistystoiminnan rajoittamisen, aseiden ja ampumatarvikkeiden luovuttamisen viranomaisille, tuotannon sääntelyn, ravinto- ja polttoaineiden, työkonien ja muiden hyödykkeiden luovuttamisen sotilasviranomaisille, väestön evakuoinnin ja tilapäisen työn teettämisen. Puolustustilalaki oikeuttaa sotilasviranomaisen antamaan suoraan lain nojalla määräyksiä toimivaltuuksien puitteissa. Puolustustilalain toimivaltuuksista seuraavat perusoikeuspoikkeukset kohdistuvat erityisesti henkilökohtaiseen vapauteen, omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauteen.¹⁴⁶

Puolustustila saatetaan voimaan ja sen voimassaoloa jatketaan tasavallan presidentin asetuksella.¹⁴⁷ Säännöksiä saadaan säätää sovellettaviksi vain siltä osin kuin se on välttämätöntä lain tarkoituksen saavuttamiseksi edellyttäen, etteivät valmiuslain toimivaltuudet ole riittäviä. Molemmat lait voivat tulla sovellettaviksi sota-aikana. Molempia lakeja sovellettaessa puolustustilalain säännöksillä on etusija ristiriitatilanteessa.¹⁴⁸

Puolustustilalain soveltamisedellytysten päätyttyä puolustustila on lakkautettava kumoamalla voimassa oleva soveltamis- tai jatkamisasetus. Mikäli lain jonkin säännöksen soveltamisedellytykset lakkaavat, on soveltamis- tai jatkamisasetusta vastaavasti muutettava. Puolustustilan päättyessä myös säännösten nojalla tehtyjen päätösten voimassaolo päättyy. Lakia sovellettaessa on noudatettava niitä Suomen lain soveltamisalan rajoituksia, jotka johtuvat Suomea velvoittavista kansainvälisistä sopimuksista tai kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustetuista säännöistä. Lain 38 §:ssä säädetään lain toimivaltuuksien käytöstä aiheutuneen vahingon korvaamisesta, jossa lähtökohtana on myös täyden korvauksen periaate.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Aine et al. 2011, s. 189.

¹⁴⁷ Puolustustilan voimaan saattamisesta ja lakkaamisesta on ilmoitettava kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen sopimusvaltioille Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerin välityksellä. Euroopan neuvoston pääsihteeri on pidettävä tietoisena puolustustilan voimaan saattamisesta ja lakkaamisesta, kuten EIS:n 15 artiklan 3 kappaleessa määrätään.

¹⁴⁸ HE 3/2008 vp, s. 6.

¹⁴⁹ Tämä koskee lain 12, 16–19, 21, 22 tai 23–26 ja tietyin edellytyksin 20§:n nojalla tehdystä päätöksestä tai toimenpiteestä aiheutunutta vahinkoa. EIS:n artiklasta 13 seuraa, että sopimusvaltioilla on velvollisuus tarjota tehokas muutoksenhakukeino oikeusloukkauksien varalle. Tämä tarkoittaa jokaisen, jonka yleissopimuksen mukaista oikeutta loukataan, oikeutta saada vaatimuksensa koskien oikeusloukkausta käsitellyksi kansallisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa ja saada oikaisu, muutos tai korvaus, mikäli kyseessä todetaan olevan

Kuten valmiuslainkin kohdalla, ei sellaisen työn tai palvelun, joka on tarpeellinen tilanteessa, jossa hätätila tai onnettomuus vaarantaa yhteiskunnan hyvinvoinnin tai olemassaolon, katsota olevan pakkotyötä. Näiden edellytysten täyttyessä ja tavoitteen ollessa hyväksyttävä, on työvelvollisen työhön määrääminen ihmisoikeusvelvoitteiden mukaista.

Olen edellä tarkastellut Suomen poikkeusololainsäädäntöä olennaisilta osin. Olen esittänyt käsittelyn yhteydessä myös sääntelyä koskevia kehityssuuntauksia, joiden pariin palaan jäljempänä **luvussa 6**. Siirryn seuraavaksi tutkimukseni lainopillisen osion viimeiseen käsittelylukuun, jossa havainnollistan elinkeinovapauden rajoittamista koronapandemian aikana.

sopimusrikkomus. Valmiuslain 19 luku koskee korvauksia ja oikeusturvaa. Muutoksenhaussa noudatetaan lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019). Puolustustilalaissa muutoksenhausta säädetään puolestaan lain 4. luvussa. Puolustustilalain nojalla annetun määräyksen perusteella tehdystä hallintopäätöksestä on oikeus valittaa siinä järjestyksessä, mitä yleisesti on säädetty valittamisesta asianomaisen viranomaisen päätöksestä. Mikäli muutoksenhakumenettelystä ei ole säädetty, osoitetaan valitus korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Sotilasviranomaisen puolustustilalain nojalla tekemään hallintopäätökseen ei voi hakea muutosta valittamalla, lukuun ottamatta 24 ja 25 §:n nojalla tehtyjä hallintopäätöksiä.

5 Elinkeinovapaus koronapandemian aikana

5.1 Aluksi

Koronaviruspandemia aiheutti maailmanlaajuisesti normaaliolojen vakavan häiriötilanteen ja useissa valtioissa todettiin poikkeusolot. Valtion oli turvauduttava monenlaisiin toimiin turvatakseen jokaiselle oikeuden terveyteen ja sitä kautta perustuslain 7 §:n mukaisen oikeuden elämään¹⁵⁰ ja 19 §:n mukaisen oikeuden välttämättömiin terveystalouteihin.¹⁵¹ Näiden oikeushyöntejen suojeleminen katsottiin sellaiseksi painavaksi perusteeksi, joka oikeutti poikkeuksellisen pitkälle meneviä ja perusoikeuksiin puuttuvia viranomais-toimia.¹⁵²

Pandemia merkitsi yksilöiden oikeuksien yhteensovittamista keskenään ja suhteessa kollektiiviseen etuun, kuten yhteiskunnan turvallisuuteen, terveysjärjestelmän kantokykyyn ja taloudelliseen toimintaan.¹⁵³ Tavallisen lainsäädännön ohella Suomessa jouduttiin pandemian aikana turvautumaan poikkeusolosäätelyyn valmiuslain ja poikkeusolot toteavan lainsäädännön nojalla. Tavanomaisten perusoikeusrajoitusten ohella poikkeusoloissa tehtiin myös perusoikeuspoikkeuksia.¹⁵⁴

Pandemian alkuvaiheessa koronaviruksen aiheuttama tauti määriteltiin yleisvaaralliseksi tartuntataudiksi ja maaliskuussa 2020 valtioneuvosto totesi koronaviruspandemian aiheuttamat poikkeusolot valmiuslain 6 §:n 1 momentin mukaisesti. Poikkeusolot jatkuivat kesäkuuhun 2020 saakka.¹⁵⁵ Vuoden 2021 maaliskuussa valtioneuvosto totesi jälleen koronapandemian aiheuttamat poikkeusolot yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa.

Vuoden 2020 poikkeusolojen toteamisesta seurasi valtioneuvoston antamat useat valmiuslain käyttöönotto- ja soveltamisasetukset. Toimenpiteillä pyrittiin samanaikaisesti ehkäisemään viruksen leviämistä, lievittämään sen aiheuttaman taudin vaikutuksia ja turvaamaan

¹⁵⁰ Oikeus elämään on Suomen perustuslain ohella johdettavissa EIS:n 2 artiklasta, perusoikeuskirjan 2 artiklasta ja KP-sopimuksen 6 artiklasta. TSS-sopimuksen 12 artiklasta on puolestaan johdettavissa jokaisen oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä.

¹⁵¹ Abad-Quintanal 2021, s. 81; Kirchner–Koivurova 2021; Kyllönen 2020, s. 261–290, 265; Scheinin–Molbæk–Steensig 2021, s. 22.

¹⁵² KHO 2022:140; PeVL 7/2021 vp, s. 3; PeVL 10/2021 vp.

¹⁵³ Brunila–Salminen–Värtö 2023, s. 1022.

¹⁵⁴ PeVL 44/2020 vp.

¹⁵⁵ Valtioneuvoston asetus tartuntataudeista annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n muuttamisesta.

terveydenhuoltojärjestelmän kantokyky. Nämä tavoitteet ja niiden mukaiset toimet aiheuttivat jännitteitä eri perusoikeuksien välille.¹⁵⁶

Tarkoitukseni on havainnollistaa tässä luvussa, kuinka elinkeinovapaus toteutui tosiasiallisesti koronapandemian aikana. Käyn aluksi yleisesti läpi, miten ja minkä lain nojalla elinkeinovapautta rajoitettiin (5.2). Tämän jälkeen tarkastelen elinkeinovapauden rajoitustoimia rajoitusedellytysten sekä valtioneuvoston ja perustuslakivaliokunnan toiminnan kautta (5.3). Arvioin lopuksi erityisesti oikeuskirjallisuudessa esitettyjen näkökantojen avulla, miten elinkeinovapaus toteutui pandemian aikana (5.4).

5.2 Elinkeinovapauteen kohdistetut rajoitukset

5.2.1 Aluksi

Suoraan elinkeinovapauteen vaikuttaneiden toimenpiteiden lisäksi pandemian aikana tehtiin sellaisia rajoitustoimia, jotka vaikuttivat elinkeinovapauteen epäsuorasti. Tällaisista rajoituksista esimerkkinä voidaan antaa matkustusrajoitukset, jotka vaikuttivat suoraan liikkumisvapauteen, mutta epäsuorasti myös elinkeinovapauteen vaikuttaen konkreettisesti erityisesti matkailuelinkeinoon. Myös EU:n digitaalinen koronatodistus eli koronapassi sekä kokoontumisrajoitukset vaikuttivat elinkeinovapauden toteutumiseen. Lisäksi ylivelkaantumiseen liittyvällä sääntelyllä, kuten konkurssilain väliaikaisilla muutoksilla, vaikutettiin elinkeinovapauden toteutumiseen.¹⁵⁷

Tässä luvussa tarkastelen ensin poikkeusololainsäädäntöön kuuluviin perustuslain 23 §:n suoraan soveltamiseen (5.2.2) ja valmiuslakiin perustuneet elinkeinovapauden rajoitukset (5.2.3). Tämän jälkeen käyn läpi normaaliolojen lainsäädäntöön kuuluvaan tartuntatautilakiin perustuneet elinkeinovapauden rajoitukset (5.2.4).

5.2.2 Perustuslain 23 §:n nojalla asetetut rajoitukset

Yksi elinkeinovapauteen laajimmin vaikuttanut lainsäädäntörajoitus kohdistui majoitus- ja ravitsemistoimintaan, mikä oli seurausta siitä, että koronaviruksen leviämisen riskin arvioitiin olevan erityisen suuri ravintoloissa. Rajoitustoimet ravintoloiden liiketoimintaan tehtiin

¹⁵⁶ Ks. Venice Commission 2020b, s. 4 ja Delanty 2021, s. 16–17.

¹⁵⁷ HE 164/2020 vp.

säädöksiin, jotka perustuivat perustuslain 23 §:n suoraan soveltamiseen. Kevään 2020 väliaikainen muutos lakiin majoitus- ja ravitsemistoiminnasta tehtiin nimenomaisesti perustuslain 23 §:n nojalla.¹⁵⁸ Valmiuslaki ei nimittäin mahdollistanut suoraa vaikuttamista ravintoloiden liiketoimintaan. Muutoksella suljettiin määräaikaisesti ravintoloiden asiakaspaikat ja sallittiin ainoastaan *take away* -myynti. Perustuslakivaliokunnan edellytettyä soveltamisasetuksen saattamista eduskunnan tarkastettavaksi, antoi eduskunta asetuksen jäädä voimaan.¹⁵⁹ Tämä oli ensimmäinen kerta, kun eduskunta hyväksyi perusoikeuksien rajoittamista koskevan lain perustuen perustuslain 23 §:n suoraan soveltamiseen.¹⁶⁰

Perustuslain 23 §:n suoraan soveltamiseen perustuneiden ravintoloiden asiakaspaikkojen sulkemista koskeneiden rajoitusten päättyessä toukokuussa 2020 rajoituksia esitettiin jatkettavaksi lievemmissä muodossa tartuntatautilain väliaikaisella muutoksella. Tämä laki säädettiin tavallisena lakina. Ravintoloiden liiketoimintaa rajoitettiin perustuslain 23 §:n nojalla jälleen keväällä 2021, jolloin ravitsemisliikkeet suljettiin jälleen väliaikaisesti.

5.2.3 Valmiuslain nojalla asetetut rajoitukset

Valmiuslaki, tarkemmin sen 87 §, tuli sovellettavaksi ensimmäistä kertaa keväällä 2020, kun pyrittiin turvaamaan tiettyjen koronaviruksen aiheuttaman taudin oireiden hoitamiseen tarvittavien lääkkeiden saatavuus. Valmiuslain 87 § mahdollistaa väestön terveydenhuollon turvaamisen poikkeusoloissa sosiaali- ja terveysministeriön päätöksellä. Ministeriö voi velvoittaa lääketehtaan, lääketukku kaupan, apteekkiliikkeen harjoittamiseen oikeutetun sekä sellaisen yhteisön ja yksityisen elinkeinonharjoittajan, joka toimittaa terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita tai palveluja taikka muuten toimii terveydenhuollon alalla laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa sekä siirtämään toimintansa kokonaan tai osaksi oman toimialueensa tai sijaintipaikkansa ulkopuolelle taikka järjestämään toimintaa myös toimialueensa ulkopuolella. Toimivaltuus otettiin käyttöön maaliskuussa 2020.¹⁶¹ Toimivaltuuden nojalla viranomaiset saivat rajoittaa tiettyjen lääkkeiden myyntiä niiden saatavuuden turvaamiseksi.

¹⁵⁸ HE 25/2020 vp ja PeVL 7/2020 vp.

¹⁵⁹ PeVM 10/2020 vp.

¹⁶⁰ Oikeuskansleri Tuomas Pöystin lausunto perustuslakivaliokunnalle 25.3.2020 asiassa PeVL 7/2020 vp, lain poikkeuksellisesta luonteesta professori Tuomas Ojasen lausunto.

¹⁶¹ M 2/2020 vp. ja PeVM 3/2020 vp.

Maaliskuun lopussa annettiin myös asetus valmiuslain 87 §:n ohjaustoimivaltuuksien käyttöönotosta koskien laajemmin sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta.¹⁶² Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, ettei toimivaltuutta voitu käyttää kuin nimenomaan lääke- ja tarvikehuollon ohjaustoimenpiteisiin, koska toimien tuli perustua suoraan perustuslain 7 ja 19 §:ien oikeuksien turvaamiseen.¹⁶³ Määräaikaisten lääkehuollon rajoitusten jälkeen siirryttiin lainmuutoksella normaaliolojen toimivaltuuksien soveltamiseen.¹⁶⁴

Valtioneuvosto sääti valmiuslain nojalla myös työvelvollisuudesta, jonka perusteella työvelvollisia olivat kaikki 18–67-vuotiaat, joilla oli terveydenhuollon koulutus ja jotka olivat työskennelleet alalla.

5.2.4 Tartuntatautilain nojalla asetetut rajoitukset

Majoitus- ja ravitsemistoiminnan lisäksi toinen toimiala, johon pandemian vuoksi tehdyt rajoitukset vaikuttivat merkittävästi, oli erilaisten tapahtumien järjestämisestä vastaava yritys- ja kulttuuritoiminta. Tähän vaikutti muun muassa tartuntatautilain nojalla annetut kokoontumisrajoitukset. Pandemiassa tartuntatautilain väliaikaisilla muutoksilla, annettiin viranomaisille toimivaltuus tautitilanteen mukaan sulkea osittain tai kokonaan määräaikaaisesti sellaiset tilat, joissa oli erityisen suuri tartuntariski. Tällaisia tiloja olivat lain mukaan erityisesti niiden huvi- ja virkistystoimintatarkoituksen vuoksi muun muassa erilaiset liikuntatilat, huvipuistot, sisäleikkipuistot ja kauppakeskusten yleiset tilat. Saman pykälän nojalla rajoitettiin myös henkilöliikenteen matkustajamääriä.¹⁶⁵ Tartuntatautilain 58 §:n väliaikaisessa muutoksessa oli kyse valmiuslain, eli poikkeusolojen, ja normaaliolojen häiriötilanteiden sääntelyn yhteensovittamisesta, mikä riskeistään huolimatta lisää sääntelyn joustavuutta.

5.3 Rajoitustoimien oikeudellinen arviointi

5.3.1 Aluksi

Elinkeinovapauden rajoitukset vaihtelivat lievistä hyvinkin vahvasti perusoikeuteen puuttuviin toimiin. Esimerkiksi ravitsemisliikkeiden väliaikainen sulkeminen merkitsi kyseisen elinkeinon harjoittamisen kieltämistä lähes kokonaan määräajaksi ja siten hyvin voimakasta puuttumista

¹⁶² M 12/2020 vp.

¹⁶³ PeVM 18/2020 vp.

¹⁶⁴ HE 80/2020 vp.

¹⁶⁵ HE 245/2020 vp.

perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen.¹⁶⁶ Sääntelyllä puututtiin myös ravintolatoiminnan harjoittajien perustuslain 15 §:ssä tarkoitettuun omaisuuden suojaan.

Rajoitustoimien perusteena oli tavoite turvata jokaiselle oikeus terveyteen ja sitä kautta perustuslain 7 §:n mukainen oikeus elämään ja 19 §:n mukainen oikeus välttämättömiin terveystalveluihin. Näiden oikeuksien turvaaminen katsottiin painavaksi perusteeksi rajoittaa muun muassa elinkeinovapautta. Toimivaltuuksien käyttöönotto edellytti huolellista oikeasuhtaisuus- ja välttämättömyysarviointia.

Seuravaksi tarkastelen elinkeinovapauden rajoitusten välttämättömyys- (5.3.2) ja oikeasuhtaisuuskriteerien (5.3.3) täyttymistä. Olen huomioinut tarkastelussa kuitenkin sen, että kriteerit ovat pitkälti limittäiset. Tämän jälkeen arvioin rajoitusten aiheuttaman vahingon kompensoimisen merkitystä rajoitusten hyväksyttävyydessä (5.3.4) sekä perustuslakivaliokunnan ja valtioneuvoston toimintaa rajoitusten säätämisessä (5.3.5).

5.3.2 Välttämättömyys

Rajoitusten oikeudellisen hyväksyttävyyden harkinnan keskiössä on vaatimus niiden *välttämättömyydestä*. Tähän kytkeytyy myös edellytys tarkoitussidonnaisuudesta eli toimilla tulee olla mahdollista saavuttaa rajoitusten perusteena oleva *tavoite*. Tämän edellytyksen suhteen pandemia loi kuitenkin ongelmallisen tilanteen, sillä tilanteen kehitystä oli vaikea arvioida ja epidemiologinen tieto taudista kehittyi vasta vähitellen pandemian aikana. Tämä ongelma ei tosin rajoitu vain pandemioihin, sillä kriisitilanteessa joudutaan usein operoimaan nimenomaan puutteellisen ja nopeasti päivittyvän tiedon varassa.¹⁶⁷ Tämä vaikeuttaa toimien tarkoitussidonnaisuuden toteutumista. Koronapandemiasta on tosin paljon opittavaa, mikä todennäköisesti auttaa toimien välttämättömyyden arviointia tulevissa kriiseissä.

Välttämättömyysvaatimus pitää sisällään edellytyksen rajoitustoimien kohtuullisesta kestosta. Perustuslakivaliokunta painotti tätä esimerkiksi liiketilojen sulkemista koskeneessa esityksessä, jossa rajoitusten ei niiden esitetyn keston puolesta katsottu täyttävän välttämättömyysvaatimusta.¹⁶⁸

¹⁶⁶ PeVL 6/2021 vp.

¹⁶⁷ Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2021.

¹⁶⁸ PeVL 44/2020 vp.

Mitä tulee työvelvollisuuden asettamiseen, velvoittamisella työhön rajoitetaan yksilön oikeutta valita ammatti tai elinkeino. Tämän lisäksi toimella altistettiin työvelvollinen, ja sitä kautta myös työvelvollisen lähipiiri, tartuntariskille. Kuitenkaan sellaisen työn tai palvelun, joka on tarpeellinen tilanteessa, jossa hätätila tai onnettomuus vaarantaa yhteiskunnan hyvinvoinnin tai olemassaolon, ei katsota olevan pakkotyötä. Näiden edellytysten täytyessä ja tavoitteen ollessa esimerkiksi oikeuden elämään suojeleminen, on elinkeinovapauden rajoittamisen työvelvollisuudella katsottava olevan hyväksyttävää.

Käyttöperiaatteeseen perustuvan soveltamisperiaatteen sisällyttäminen säännökseen nousi koronapandemian aikana esiin perustuslakivaliokunnan käytännössä.¹⁶⁹ Perustuslakivaliokunta korosti pandemia-ajan lainvalmistelussa ja jälkitarkastuksessa erityisesti huolellisen välttämättömyysarvioinnin merkitystä. Esimerkiksi valmiuslain 87 §:n lääkehuollon ohjaamisen toimivaltuuksien laajennusta koskevan esityksen yhteydessä perustuslakivaliokunta vetosi nimenomaisesti siihen, ettei välttämättömyyskriteeri täytynyt muun kuin lääkehuollon turvaamiseksi käytettävien toimien osalta, eikä siten laajempia toimivaltuuksia voitu ottaa käyttöön.¹⁷⁰ Näin ollen, vaikka 87 §:n soveltaminen katsottiin välttämättömäksi, ei se vielä itsessään mahdollistanut pykälän toimivaltuuksien käyttämistä sen sanamuodon mahdollistamassa laajuudessa. Perustuslakivaliokunta painotti, että jokainen toimivaltuus on kyettävä yksilöimään ja määrittelemään tarkkarajaisesti sekä välttämättömyysedellytyksen tähtyminen perustelemaan vaaditussa laajuudessa.¹⁷¹

Toimivaltuuksien käytön portaittainen ohjaaminen tuli kysymykseen perustuslakivaliokunnan käytännössä esimerkiksi koskien tartuntatautilain väliaikaista muutosta.¹⁷² Portaittaisella sääntelyllä tarkoitetaan lisätoimivaltuuksien käyttöönoton porrastamista siten, että lainsäädäntöön kirjataan toimivaltuuksien lisäksi edellytykset uusien toimivaltuuksien käyttöönotosta. Tällöin lisätoimivaltuuksien käyttöönotto edellyttää sitä, että ensisijaisten ja lievempien toimien voidaan huolellisessa arvioinnissa katsoa olevan *riittämättömiä* ja eriteltyjen lisätoimivaltuuksien käyttöönotto kokonaisharkinnassa *välttämätöntä*.¹⁷³ Tartuntatautilain väliaikaisessa muutoksessa lain 58 c ja d §:t porrastettiin siten, että

¹⁶⁹ Ks. esim. PeVL 31/2020, s. 5 ja PeVL 37/2022 vp, s. 4.

¹⁷⁰ PeVM 12/2020 vp; M 13/2020 vp; valtioneuvoston asetus 176/2020.

¹⁷¹ PeVM 12/2020 vp ja PeVM 18/2020 vp.

¹⁷² PeVL 44/2020 vp, s. 5.

¹⁷³ Schmitz 2020, s. 734.

jälkimmäisen mahdollistamat toimivaltuudet oli mahdollista ottaa käyttöön vasta siinä tapauksessa, että ensin mainitun säännöksen mahdollistamat toimet olivat riittämättömiä ja jälkimmäisen välttämättömiä.¹⁷⁴

Lisätoimivaltuuksien välttämättömyysarviointiin sisältyy itsessään vaatimus aiempien (normaaliolojen) toimivaltuuksien riittämättömyydestä. Esimerkiksi ravintoloiden asiakaspaikkojen sulkemisen välttämättömyysarvioinnissa kriteerin täyttymistä katsottiin puoltavan se, että aiemmat, muun muassa tartuntatautilakiin perustuneet, toimet arvioitiin riittämättömiksi kyseen ollessa korkean tartuntariskin toiminnasta. Näin ollen asiakaspaikkojen sulkemisen voitiin arvioida olevan tehokas keino koronaviruksen aiheuttaman taudin leviämisen ehkäisemiseksi.¹⁷⁵

Perustuslakivaliokunta kiinnitti ravitsemisliikkeiden sulkemisessa huomiota siihen, että tartuntatautilain 58 §:ssä ja terveydensuojelulain 51 § ja 52 §:ssä oli jossain määrin vastaavanlaisia toimivaltuuksia. Tartuntatautilain väliaikaisen muutoksen sääntelyn porrastamisessa oli kyse 58 c ja d §:n toimivaltuuksien keskinäisestä porrastamisesta, mitä tullaan luultavasti painottamaan tulevaisuuden sääntelyssä enemmän sen välttämättömyysedellytystä täsmentävän luonteen vuoksi. Välttämättömyysvaatimuksen täyttymisen kynnys on käytännössä näyttäytynyt korkeampana perusoikeusrajoituksissa kuin -poikkeuksissa.¹⁷⁶ Samoin vaatimus lailla säätämisestä on perustuslakivaliokunnan käytännössä ollut tiukempi perusoikeusrajoituksissa kuin -poikkeuksissa.¹⁷⁷

Edellä kuvatun kaltainen poikkeusolojen ja normaaliolojen häiriötilanteiden sääntelyn yhteensovittaminen voi yhtäältä lisätä oikeuden resilienssin kannalta merkityksellistä joustavuutta, mutta toisaalta taas hämärtää normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen välistä, kriittistä, eroa. Joustava kriisiin vastaaminen ei saa johtaa tilanteeseen, jossa perustuslain 23 §:n perusoikeuspoikkeukset ja siten poikkeustoimivaltuuksien käyttäminen verhotaan normaaliolojen häiriötilanteiden mahdollistamiksi perusoikeusrajoituksiksi.¹⁷⁸

¹⁷⁴ PeVL 44/2020 vp, s. 5.

¹⁷⁵ PeVL 7/2020 vp, s. 3–4.

¹⁷⁶ Aine–Nurmi–Valtonen 2022, s. 860.

¹⁷⁷ Ks. esim. PeVL 14/2020 vp ja PeVL 29/2022 vp.

¹⁷⁸ Scheinin 2020a, s. 522 ja Lebreton 2020, s. 3–4.

Merkityksellistä on perusoikeuksien ydinalueiden kunnioittaminen lainsäätäjärjestyksessä. *Poikkeusoloissa* perusoikeuksien ytimen rajoittaminen voi olla välttämätöntä ja siitä syystä se on tarkoin edellytyksin mahdollistettu poikkeuslainsäädännöllä, johon sisältyy perus- ja ihmisoikeuspoikkeuksien vahva kontrolli. Perusoikeuspoikkeusten mahdollistaminen normaaliolojen häiriötilanteissa söisi pitkälti merkityksen normaaliolojen ja poikkeusolojen väliseltä erottelulta eli koko poikkeuslainsäädännön erillisyydeltä. Tämä olisi perustuslain ja Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden vastaista.

5.3.3 Oikeasuhtaisuus

Välttämättömyysedellytykseen kytkeytyy vaatimus perusoikeusrajoitusten *oikeasuhtaisuudesta*. Oikeasuhtaisuusvaatimuksella on merkittävä rooli perusoikeuden ydinalueen rajaamisessa.¹⁷⁹ Sen lisäksi, että rajoitusten on oltava välttämättömiä, on niiden myös oltava oikeassa suhteessa niiden perusteena olevaan tavoitteeseen nähden. Rajoituksen perusteen yhteiskunnallisella painoarvolla on merkitystä suhteellisuusharkinnassa. Rajoitustoimien aiheuttamaa haittaa on punnittava suhteessa toimilla saatavaan hyötyyn.¹⁸⁰ Elinkeinovapauden rajoitustoimien oikeasuhtaisuusvaatimuksen täyttymiseksi toimien on kohdistuttava vain niihin tahoihin, joiden toiminnan rajoittaminen on välttämätöntä ja vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä. Harkintaan vaikuttaa myös elinkeinonharjoittajan kyky sopeuttaa toimintaansa.¹⁸¹

Oikeasuhtaisuusarvioinnin laiminlyönnistä seuraa helposti ylilyöntejä perusoikeuksien rajoittamisessa. Esimerkiksi pandemia-ajan ravitsemisliiketoiminnan väliaikaisessa sääntelyssä rajoitustoimet ulotettiin aluksi koskemaan kaikkia ravitsemisliikkeitä ravintolatyypistä ja alueesta riippumatta. Perustuslakivaliokunta katsoi rajoitusten olevan perustuslainvastaisia, koska oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisesti toimia ei ollut kohdennettu välttämättömyysvaatimus huomioon ottaen ravintolatyypin ja alueen mukaisesti.¹⁸² Rajoitusten välttämättömyyttä taikka oikeasuhtaisuutta ei oltu esityksessä käsitelty eikä perusteltu perustuslain edellyttämässä laajuudessa. Tästä johtuen jälkitarkastuksessa

¹⁷⁹ Alexy 2009, s. 193 ja Hautamäki 2011, s. 87.

¹⁸⁰ PeVL 14/2020 vp.

¹⁸¹ HE 245/2020 vp; PeVL 7/2020 vp; PeVM 10/2020 vp. Ks. myös PeVL 18/2013 vp.

¹⁸² PeVL 31/2020 vp ja PeVL 6/2021 vp.

perustuslakivaliokunta totesi, ettei rajoituksia voitu säätää tai pitää voimassa alueilla, joilla toimet eivät olleet välttämättömiä.¹⁸³

Perustuslakivaliokunta katsoi, että välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksen sekä yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksissa tuli ottaa huomioon viruksen leviämisen todennäköisyys eri tyyppin ravintoloissa. Rajoitusten alueellisessa soveltamisessa olisi pitänyt tautitilanne huomioon ottaen arvioida toimien välttämättömyyttä alueittain.¹⁸⁴ Rajoitusten perusteena toiminut pyrkimys ehkäistä taudin leviämistä ei siten oikeasuhtaisuusarvioinnissa oikeuttanut rajoitusten kohdistamista kaikkiin ravitsemisliikkeisiin koko maassa, vaan toimet tuli sitoa välttämättömyysvaatimukseen.¹⁸⁵ Näin ollen sääntelyä muokattiin niin, että sillä rajoitettiin ravintoloiden toimintaa ravintolatyypin, alueen ja tautitilanteen mukaan.¹⁸⁶

Ravitsemisliiketoiminnan rajoituksia lievennettäessä siirryttiin toimenpiteissä asiakaspaikkojen määrän ja aukioloaikojen rajoittamiseen. Tämä laki oli säädettävä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin perustuvana tavallisena lakina, koska erityisesti rajoitusten pitkän keston vuoksi sen säätäminen suoraan perustuslain 23 §:n nojalla katsottiin ongelmalliseksi.¹⁸⁷ Rajoitustoimien jatkamisen katsottiin olevan välttämätöntä, vaikkakin valiokunta kritisoi välttämättömyyden perustelujen puutteellisuutta. Rajoituksia koskien valiokunta myös edellytti sääntelyn alueellista porrastamista.¹⁸⁸ Sääntelyn voimassaoloa jatkettaessa perustuslakivaliokunta toisti vaatimuksensa käytännön yksityiskohtaisesta välttämättömyysarvioinnista koskien erityisesti rajoitusten alueellista ja ravintolatyypikohtaista arviointia.¹⁸⁹ Pandemia-ajan rajoitusten, kuten ravitsemisliikkeiden asiakaspaikkojen väliaikaisen sulkemisen, oikeasuhtaisuuden ja sitä kautta myös rajoitustoimien seurauksien arvioinnissa otettiin huomioon elinkeinonharjoittajan kyky mukauttaa toimintansa rajoitusten vaatimalla tavalla, esimerkiksi mahdollisuus panostaa *take away* -myyntiin.

Oikeuskäytäntöä siitä, millaisten elinkeinovapauden rajoitusten voidaan katsoa olevan oikeasuhtaisia esimerkiksi pandemian aiheuttamissa poikkeusoloissa, on hyvin niukasti.

¹⁸³ PeVL 14/2020 vp.

¹⁸⁴ PeVL 7/2020 vp.

¹⁸⁵ PeVL 31/2020 vp., s. 4.

¹⁸⁶ StVM 27/2020 vp.

¹⁸⁷ PeVL 14/2020 vp, s. 2–3.

¹⁸⁸ *Ibid.*, s. 5.

¹⁸⁹ PeVL 31/2020 vp., s. 4–5.

Tapauksessa KHO 2022:147 korkein hallinto-oikeus otti kantaa nimenomaisesti elinkeinovapauteen ravitsemisalalla ja katsoi, että aluehallintoviraston määräys oli ollut lainvastainen sisällöllisesti siltä osin kuin se oli koskenut *take away* -myyntiä ja kotiinkuljetuspalvelua ja ajallisesti siltä osin kuin määräyksen voimassaolo oli jatkunut pidempään kuin valvottavana kohteena olleet aukiolo- ja anniskeluaikarajoitukset olivat olleet voimassa. Oikeuskäytäntö, jossa elinkeinovapauden rajoittamisperusteisiin tai sen ydinalueeseen olisi otettu syvällisemmin kantaa, loistaa kuitenkin poissaolollaan. Myös ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännöstä pandemia-ajalta ei liiemmin löydy kannanottoja esimerkiksi elinkeinovapauden ydinalueesta.

5.3.4 Kompensaation merkitys rajoitusten hyväksyttävyydessä

Koronapandemian elinkeinovapauteen kohdistuneiden toimien arvioinnissa kompensaatio on monissa tapauksissa ollut yksi edellytys rajoitusten hyväksyttävyydelle. Tästä huolimatta ei kuitenkaan ole täysin selvää, koska oikeus kompensaatioon tosiasiallisesti syntyy. Käytännön perusteella voidaan kuitenkin vetää se johtopäätös, että sovellettaessa valmiuslakia¹⁹⁰ tai perustuslain 23 §:ää, rajoitustoimien hyväksyttävyys edellyttää niiden kompensointia elinkeinonharjoittajille, koska tällöin on lähtökohtaisesti kyse laajemmasta puuttumisesta elinkeinovapauteen.¹⁹¹

Ongelmallisempaa on arvioida, milloin viranomaisten tavanomaisiin toimivaltuuksiin perustuvat toimet oikeuttavat kompensaatioon. Esimerkiksi tartuntatautilain toimivaltuuksia koskevissa esitöissä ei otettu lainkaan kantaa toimista aiheutuneiden pitkäkestoisempien vahinkojen kompensoimiseen. Kokoontumisrajoitukset kuuluvat tartuntatautilaissa säädettyihin tavanomaisiin viranomaisten toimivaltuuksiin, jotka eivät pääsääntöisesti oikeuta korvaukseen. Pandemiaa edeltäneessä perustuslakivaliokunnan käytännössä elinkeinovapauden rajoittamisessa on edellytetty joko riittävän pitkää siirtymäaika tai korvausta elinkeinonharjoittajille, tai molempia.¹⁹² Poikkeukselliset olot eivät siten korvausten arvioinnissa saisi vaikuttaa siihen, että normaaliolojen lainsäädännön nojalla tehtävät

¹⁹⁰ Valmiuslain 128 § säädetään siinä lueteltujen säännösten nojalla tehtyjen toimenpiteiden oikeuttavan täyteen korvaukseen valtion varoista, mikäli nämä toimenpiteet ovat aiheuttaneet henkilölle sellaista vahinkoa, joka ei tule muun lain nojalla korvattavaksi.

¹⁹¹ HE 245/2020 vp; PeVL 44/2020 vp. Ks. myös Koskentausta 2021, s. 37.

¹⁹² Esim. PeVL 41/2010 vp ja PeVL 18/2013 vp.

rajoitukset eivät säännönmukaisesti oikeuttaisi korvaukseen, kun usein rajoitukset on saatettava voimaan kiireellisesti.

Edellä mainitusta johtuen perustuslakivaliokunta katsoi tartuntatautilain 58 §:n mukaisen tilojen sulkemista koskevan toimivaltuuden käyttöönoton arvioinnin yhteydessä, että valtiosääntöoikeudellisista syistä oli perusteltua säätää kohtuullisesta kompensatiosta elinkeinonharjoittajille. Kompensatiota tuli suorittaa elinkeinonharjoittajille kunnan tai aluehallintoviraston tekemästä tilojen sulkemispäätöksestä aiheutuvista taloudellisista menetyksistä *erityisesti silloin, kun rajoitus kesti pidemmän ajan* kuin yhden sulkemispäätöksen enimmäisajaksi asetetun 14 vuorokauden ajan.¹⁹³

Lisäksi normaalin, ei korvaukseen oikeuttavan, yritysrisikin piiriin kuuluvan vahingon erottaminen korvaukseen oikeuttavasta rajoitustoimenpiteen aiheuttamasta vahingosta on käytännössä osoittautunut haastavaksi.¹⁹⁴ Elinkeinonharjoittajilla voidaan katsoa olevan velvollisuus sietää elinkeinovapauden rajoittamista niin normaalioloissa kuin normaaliolojen häiriötilanteissa tietyssä määrin rajoitusten perustuessa normaalilainsäädäntöön ja niiden täyttäessä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Elinkeinonharjoittajalla on luonnollisesti myös velvollisuus pyrkiä vahingon rajoittamiseen. Tämän lisäksi elinkeinotoiminnan harjoittajalta saatetaan edellyttää hyvinkin laajaa varautumista taloudellisiin menetyksiin.¹⁹⁵ Hallituksen esityksessä tartuntatautilain muuttamisesta vedottiin nimenomaisesti elinkeinonharjoittajan *sietovelvollisuuteen*, kun kyse oli välttämättömistä toimista asiakkaiden terveyden ja turvallisuuden varmistamiseksi.¹⁹⁶ Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan hyväksynyt esityksen perustelua, koska kyse oli merkittävällä tavalla elinkeinovapautteen puuttuvista rajoituksista.¹⁹⁷ Valiokunta edellytti elinkeinonharjoittajille yhdenvertaista ja kohtuullista, tosin ei täyttä, kompensatiota.¹⁹⁸

Ravitsemisliikkeiden asiakaspaikkojen sulkemisessa otettiin huomioon rajoitusten poikkeuksellisen huomattavat vaikutukset ja niiden äkillisyys. Perustuslakivaliokunta piti välttämättömänä, että lailla säädetään sekä kiellon aiheuttamien menetysten kohtuullisesta

¹⁹³ PeVL 44/2020 vp, s. 9–10.

¹⁹⁴ Uotila 1968, s. 101–106.

¹⁹⁵ Länsineva 2002, s. 237.

¹⁹⁶ HE 245/2020 vp, s. 133.

¹⁹⁷ PeVL 7/2020 vp ja PeVM 10/2020 vp.

¹⁹⁸ PeVL 7/2020 vp ja PeVM 10/2020 vp.

kompensoimisesta että vaikutuksia lieventävistä järjestelyistä elinkeinonharjoittajille.¹⁹⁹ Valiokunta painotti tätä myös arvioidessaan rajoituksia tarkentavaa valtioneuvoston asetusta.²⁰⁰

Korvauksen määrästä valiokunta lausui, ettei se edellyttänyt täyden korvauksen maksamista menetyksistä. Valiokunta katsoi, että korvauksen määrä sisältyi lainsäätäjän harkintamarginaaliin erityisesti ottaen huomioon sääntely, jolla pyrittiin vähentämään elinkeinovapauden rajoittamisesta aiheutuvia vahinkoja. Valiokunta kuitenkin totesi, että elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan näkökulmasta perustellumpaa olisi ollut pyrkiä rajoitusten aiheuttamat tappiot ja kustannukset paremmin huomioimaan ja kattavampaan hyvittämiseen ehdotetun verraten suppean ja erityislaatuisen kohtuullisen hyvityksen asemesta.²⁰¹

Välttämättömyysvaatimukseen liittyvä elinkeinovapauden toteutumista turvaava vaatimus rajoitusten määräaikaaisuudesta ei käytännössä riittänyt turvaamaan elinkeinovapauden toteutumista monellakaan alalla. Joillakin aloilla liiketoiminnan harjoittaminen oli rajoitteiden vuoksi niin kannattamatonta, että liiketilan käyttö ja tilassa harjoitettava elinkeinotoiminta oli taloudellisempaa keskeyttää rajoitusten voimassaoloajaksi kokonaan. Tämä merkitsi monilla aloilla myös työntekijöiden lomauttamista tai irtisanomista, mikä puolestaan merkitsi välillistä puuttumista elinkeinovapauden ytimeen; oikeuteen työhön.²⁰² Rajoitusten hyväksyttävyyttä arvioitaessa niiden tilapäisyyden ohella toimien kompensoimista ja yhteiskunnallisia vaikutuksia tulisikin tulevaisuudessa painottaa enemmän.

5.3.5 Valtioneuvoston ja perustuslakivaliokunnan toiminnan arviointi

Pandemia-aikana kritiikki kohdistui eritoten valtioneuvoston perusteluiden ja muun selvityksen, kuten asiantuntijalausuntojen, puutteellisuuteen. Perustuslakivaliokunta kritisoi useaan otteeseen valtioneuvoston perustelumuistioiden ja muun selvityksen puutteellisuutta, erityisesti valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa ja voimassaolon jatkamista koskevassa välttämättömyysarvioinnissa.²⁰³

¹⁹⁹ PeVL 7/2020 vp, s. 5.

²⁰⁰ PeVM 10/2020 vp.

²⁰¹ PeVL 13/2020 vp, s. 3.

²⁰² HE 118/2021 vp ja PeVL 28/2021 vp.

²⁰³ Ojanen 2020; PeVM 3/2020 vp; PeVM 18/2020 vp, s. 4.

Valtioneuvoston esitysten tarjoama tietopohja, johon toimenpiteiden arviointi perustuu, jäi myös monissa tapauksissa puutteelliseksi.²⁰⁴ Esimerkiksi ravintolarajoituksia koskevassa esityksessä nojattiin ainoastaan Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen kannanottoon asiasta. Rajoitustoimista saatavan hyödyn suhdetta niiden yhteiskunnalle aiheuttamiin haittoihin ei arvioitu valiokunnan edellyttämässä laajuudessa.²⁰⁵ Valiokunta huomautti valtioneuvostoa myös siitä, että sääntelyä näennäisesti lievennettäessä valtioneuvosto arvioi toimia lähinnä rajoitusten lieventämisen näkökulmasta eikä niinkään perusoikeuksien rajoittamisena.²⁰⁶

Erityisesti pandemian alussa rajoitustoimien perustelut tukeutuivat korostuneen yksipuolisesti epidemiologiaan. Samaan aikaan, kun epidemiologiset perustelut oikeuttivat arvioinnissa pitkällekin menevät perusoikeuksien rajoitukset, jäi selvityksistä uupumaan tyydyttävä arvio rajoitustoimien sosiaalisista, taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista.²⁰⁷ Myös eri soveltamisvaihtoehtojen arviointi osoittautui esityksissä varsin puutteelliseksi.²⁰⁸ Pandemia-ajan sääntely sai kritiikkiä osakseen myös sen vaikeaselkoisuudesta, tulkinnanvaraisuudesta ja osittaisesta virheellisyydestä esimerkiksi koskien esitystä liikkumisvapauden ja lähikontaktien rajoittamisesta.²⁰⁹ Perusoikeuksien rajoitusedellytysten arviointi ei pandemian aikaisessa lainvalmistelussa toteutunut valtioneuvoston eikä perustuslakivaliokunnan toimesta täysin tyydyttävällä tavalla.²¹⁰ Esimerkiksi ensimmäisissä mietinnöissään koskien valmiuslain soveltamisasetuksia perustuslakivaliokunta asetti *käytännössä* vastuun ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta asetuksia soveltaville viranomaisille. Tämä ei luonnollisesti täytä perusoikeusrajoitusten (tai -poikkeusten) edellytyksiä.

Poikkeusolojen toteaminenkaan ei ollut täysin mutkatonta. Valtioneuvoston todetessa yhteistyössä presidentin kanssa poikkeusolot uudelleen maaliskuussa 2021, oli poikkeusolojen toteamisen tarkoituksena osin mahdollistaa jälleen valmiuslain toimivaltuuksien käyttö. Poikkeusolojen toteamisen yhteydessä ei kuitenkaan annettu asetusta valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotosta.²¹¹ Näin ollen poikkeusolot todettiin, jotta toimivaltuudet voitaisiin *tarvittaessa* ottaa käyttöön. Tämä oli ongelmallista erityisesti siitä syystä, ettei

²⁰⁴ Jukka et al. 2022; Neuvonen 2020, s. 226–237.

²⁰⁵ PeVM 10/2020 vp.

²⁰⁶ Ks. PeVL 28/2021 vp, s. 2.

²⁰⁷ PeVM 10/2020 vp.

²⁰⁸ PeVM 12/2020 vp; PeVM 9/2020 vp.

²⁰⁹ PeVL 12/2021 vp.

²¹⁰ PeVM 18/2020 vp.

²¹¹ Valtioneuvoston kanslia 1. marraskuuta 2021: 'Suomessa vallitsevat poikkeusolot'.

valmiuslaki sisällä säännöksiä siinä tarkoitettujen poikkeusolojen soveltamisen päättymisestä.²¹² Poikkeusolot todetaan, koska poikkeusolojen määritelmän täyttävä tilanne vaatii poikkeuslainsäädännön poikkeustoimivaltuuksien soveltamista. Näin ollen poikkeusolojen toteaminen ilman, että poikkeustoimivaltuuksista annetaan käyttöönottoasetusta, on ongelmallista. Valtio ei voi todeta poikkeusoloja ikään kuin varmuuden vuoksi.

Pyrkimyksessä hallita pandemiaa normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuus unohtui ainakin jossain määrin ja valtioneuvosto tukeutui turhan järeisiin toimiin.²¹³ Toimien oikeasuhtaisessa mitoittamisessa haasteellista on tasapainotella vähäisimmän mahdollisen perusoikeuksiin puuttumisen ja tehokkaan kriisinhallinnan välillä. Perustuslakivaliokunta on kritisoinut merkittäväällä tavalla myös ylipäätään valtioneuvoston toimintaa pandemia-aikana, eritoten poikkeusoloissa. Kritiikki on kohdistunut valtioneuvoston puutteellisen tiedonannon ohella sen valiokunnalle asettamiin määräaikoihin sekä menettelyyn, jolla valtioneuvosto on pyrkinyt sivuuttamaan eduskunnan ylimpänä valtioelimenä.²¹⁴

Valtioneuvostoon kohdistuneen kritiikin ohella myös perustuslakivaliokunnan kykyyn suoriutua sille asetetusta tärkeästä tehtävästä on kohdistunut epäilyksiä sen hallituksen esityksiin antamien lausuntojen sekä sen väitetystä politisoitumisesta johtuen. Esimerkiksi *Scheinin* on avoimesti kritisoinut perustuslakivaliokunnan toimintaa huomauttamalla muun muassa siitä, että valmiuslain muutoksen valmistelun yhteydessä perustuslakivaliokunta poikkosi sille perustuslain 74 §:n mukaan kuuluvasta tehtävästä arvioida lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin.²¹⁵ Valmiuslain muutoksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, ettei se pitänyt ”tarpeellisena seikkaperäisesti yksilöidä, miten hallituksen esitystä olisi muutettava, jotta se olisi säädettävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä”. Perustuslakivaliokunta pidättäytyi näin ollen arvioimasta lakiehdotuksen ristiriitaisuuksia perustuslain kanssa siitä syystä, että laki säädettiin poikkeuslakina.²¹⁶ Myös *Juusela* on kyseenalaistanut perustuslakivalvonnan toteutumisen

²¹² Scheinin 2020a. Ks. myös Scheinin 2021.

²¹³ PeVM 9/2020 vp; PeVM 19/2020 vp.

²¹⁴ PeVL 14/2020 vp; PeVL 30/2020 vp; PeVL 32/2020 vp; PeVM 11/2020 vp.

²¹⁵ Juusela 2021. Ks. myös Scheinin 2022b.

²¹⁶ PeVL 29/2022 vp, kohta 36.

Suomessa.²¹⁷ Ratkaisuksi hän on esittänyt perustuslakituomioistuimen perustamista, josta on ollut jo pidemmän aikaa Suomessa keskustelua. Perustuslaillisen valvonnan ylimpänä auktoriteettina perustuslakituomioistuin tehostaisi perustuslain ja perusoikeuksien toteutumisen ennakko- ja jälkivalvontaa. Valvonnasta tulisi systemaattisempaa, kattavampaa, oikeudellisempaa ja ennustettavampaa.²¹⁸ Tämä olisi kenties omiaan lisäämään oikeuden resilienssiä.

Edellä esitettyyn liittyen on huomionarvoista, että toisin kuin valtioneuvoston kohdalla, perustuslakivaliokuntaa koskeva kritiikki on valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa ollut suhteellisen vähäistä. Syynä tähän on todennäköisesti osin valtiosääntöoikeuteen vihkiytyneiden tutkijoiden pieni määrä ja osin se, että näistä tutkijoista suurin osa muodostaa merkittävän osan perustuslakivaliokunnan asiantuntijainstituutiosta.²¹⁹

5.4 Yhteenveto elinkeinovapauden toteutumisesta pandemiassa

Koronaviruskriisin vaikutukset olivat yllättäviä ja useimmilla aloilla suurimmat vaikutukset johtuivatkin nimenomaan pandemian torjuntatoimista, eivätkä suoranaisesti pandemiasta.²²⁰ Yhteenvetona voidaan todeta, että yhteiskunnan varautuminen pandemian aiheuttamiin poikkeusoloihin oli puutteellista. Tämä näkyi yleisesti lainvalmistelussa sekä esimerkiksi rajoitustoimien korvausjärjestelmän epäselvyytenä.²²¹ Lainsäädännöllisen varautumisen puutteellisuudesta osoituksena toimii esimerkiksi lukuisat tartuntatautilainsäädännön muutokset, valmiuslainsäädännön tulkintakannanottoja vaatineet ristiriitaisuudet sekä rajoitusten korvausjärjestelmän epäselvyys.²²²

Perustuslakivaliokunnan merkitys sääntelyn arvioinnissa ja jälkitarkastuksessa oli erityisen korostunut siitä syystä, että hallituksen esityksissä niinkin keskeinen edellytys kuin välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusarviointi oli paikoittain puutteellista. Myöskään perustuslakivaliokunta ei onnistunut tehtävänsä toteuttamisessa täysin moitteettomasti.

²¹⁷ Juusela 2021.

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ Dahlberg 2021, s. 746–747; Tuori 2016, s. 241; Jyränki 2003, s. 398.

²²⁰ Valmiuslain uudistamistarpeita kartoittava ilmiöpohjainen skenaarioselvitys, Turvallisuuskomitea 3/2021.

²²¹ Ks. esim. PeVM 17/2020 vp.

²²² PeVM 11/2020 vp; PeVM 5/2021 vp; Koski et al. 2022, s. 85; Kihlström et al. 2022, s. 5–6.

Todettakoon kuitenkin, että sisäisestä kritiikistä huolimatta pandemian hallitsemiseksi käytettyjen toimien kansainvälisessä vertailussa Suomi menestyi suhteellisen hyvin.²²³

Vaikka pandemian aikaisille toimille oli perusteltu ja painava syy, ei toimia monessakaan tilanteessa alusta pitäen arvioitu erikseen välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimusten edellyttämällä tavalla, eikä näin ollen myöskään kaikissa tilanteissa toteutettu oikeasuhtaisesti ja perusoikeuksia kunnioittaen. Tämä näkyi esimerkiksi ravitsemisliikkeiden toiminnan rajoittamisessa, jossa ei otettu huomioon ravintolatyyppejä eikä alueellista tautitilannetta. Ellei tätä perustuslainvastaisuutta olisi perustuslakivaliokunnan huomautuksen perusteella korjattu, olisi elinkeinovapauden ytimen loukkaus jäänyt voimaan.

Kuten kriisioloissa usein, sääntelyn valmisteluun ei ole mahdollista käyttää aikaa siten kuin normaalioloissa, jolloin valmistelun laatu heikkenee jouduttaessa joustamaan erilaisista lainvalmistelun laadukkuuteen vaikuttavista seikoista.²²⁴ On kuitenkin ehdottoman tärkeää, että rajoitusten perus- ja ihmisoikeuskontrolli tapahtuu *de facto* jo valmisteluvaiheessa. Normaalioloissa tapahtuvalla kriisinsietokyvyn tehostamisella, kuten valmiiden asetuspohjien valmistelulla, lainvalmistelun laatua on mahdollista parantaa niin normaaliolojen häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissakin.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että merkittäviäkin ja esimerkiksi elinkeinotoimintaan yksityiskohtaisesti kohdistuvia rajoituksia voidaan säätää tavallisessa lain säätämisjärjestyksessä, mikäli toimilla rajoitetaan sellaista elinkeinotoiminnan osaa, johon kohdistuu normaalistikin toiminnan sääntelyä.²²⁵ Normaalilla sääntelyllä rajoitetaan elinkeinovapauden ytimen ulkopuolella olevia osa-alueita. Tähän tukeutuivat pitkälti esimerkiksi juuri ravitsemisliikkeiden toimintaan kohdistetut rajoitukset. On tosin tiedostettava, että lähtökohtaisesti ydinalueen ulkopuolella olevan osa-alueen rajoittamisessa on riski ytimeenkin ulottuvasta rajoittamisesta, mikäli rajoitustoimissa ei toteudu esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaate.

²²³ Scheinin 2022a, s. 121. Vertailussa on arvioitu valtioiden pandemianhoidon onnistumista suhteessa kuolleisuuslukuihin ja perusoikeuksien kunnioittamiseen.

²²⁴ Lavapuro 2020, s.1264; De Angelis–de Oliveira 2021, s.1610–1621.

²²⁵ PeVL 14/2020 vp.

Rajoitusten perustamista yleisiin rajoitusedellytyksiin perusteltiin myös sillä, että elinkeinovapautteen on aiemminkin kohdistunut vastaavanlaista sääntelyä esimerkiksi kumotun liikeaikalain nojalla.²²⁶ Perustuslakiuudistuksen jälkeinen, edellä **luvussa 2.3** käsitelty, valtion aktiivista perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamista korostava perusoikeusparadigma huomioon ottaen tämä perustelu ei kuitenkaan ole vakuuttava.

Koronapandemiassa osassa rajoitustoimia yhdenvertaisuusperiaatetta laiminlyötiin, minkä lisäksi myös elinkeinovapauden ytimen omaisuudensuojaa rajoitettiin niin normaali- kuin poikkeuslainsäädännönkin nojalla. Koska mahdollisuus (*esimerkiksi asiakaskunnan muodossa*) voittoon (*tuloihin*) on yhdistettävissä omaisuuden käsitteeseen, jolloin elinkeinonharjoittajan oikeus harjoittaa liiketoimintaansa, oikeus tilojensa asianmukaiseen käyttöön ja siten oikeus voiton tekemiseen kuuluvat EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan soveltamisalaan. Kuitenkin mitä tulee esimerkiksi ravitsemisliikkeiden aukioloaikojen ja asiakaspaikkojen rajoittamiseen, on tässä perusteltua katsoa elinkeinovapauden ytimen joustavan rajoittamisen perusteen vaikutuksesta. Omaisuudensuojakaan ei ole ehdoton oikeus. Ravitsemisliikkeiden sulkeminen tehtiin perustellusti perustuslain 23 §:ää soveltaen.

Perustuslakivaliokunta totesi liittyen kevään 2021 ravintoloiden asiakaspaikkojen sulkemiseen perustuslain 23 §:n nojalla, että sääntely olisi ollut mahdollista toteuttaa myös perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin perustuen.²²⁷ Valiokunta vetosi perustuslain 23 §:n soveltamisen poikkeuksellisuuteen ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten ensisijaisuuteen, mikä käy ilmi niin perustuslain 23 §:n sanamuodosta kuin myös valmiuslain 4 §:n 2 momentin periaatteesta viranomaisten säännönmukaisten toimivaltuuksien ensisijaisuudesta poikkeusoloissakin. Valiokunta katsoi, että ravitsemisliikkeiden tilapäinen sulkeminen olisi ollut mahdollista säätää yleisten rajoitusedellytysten mukaisena perusoikeusrajoituksena samoin kuin tiettyjen tilojen väliaikainen sulkeminen oli mahdollista tartuntatautilain väliaikaisen 58 g §:n nojalla. Kyseisen pykälän nojalla liikunta-, urheilu-, huvi- ja virkistystoimintaa harjoittavat tilat oli mahdollista sulkea kerrallaan enintään kahden viikon ajaksi. Hallituksen esityksessä ravintoloiden sulkemisen voimassaoloajaksi esitettiin kolmea

²²⁶ PeVL 14/2020 vp.

²²⁷ HE 22/2021 vp ja PeVL 6/2021 vp, s. 4.

viikkoa, jota perustuslakivaliokunta piti ongelmattomana säädettäessä perustuslain 23 §:n mukaisesta perusoikeuspoikkeuksesta.²²⁸

Kysymys siitä, millaiset toimenpiteet on mahdollista toteuttaa perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttävällä lailla ja mitkä puolestaan edellyttävät poikkeustilalakien käyttämistä, on jäänyt jokseenkin avoimeksi.²²⁹ Ravitsemisliikkeiden sulkemisessa rajoitettiin elinkeinovapauden ytimen omaisuudensuojaa siinä määrin, että rajoituksesta säättäminen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella olisi mitä todennäköisimmin osoittautunut ongelmalliseksi. Myös toimenpiteiden ennakoitavuuden kannalta on ongelmallista, että lainsäätämisyjärjestyksessä on epäselvyyksiä. *Tuori* katsoi asiassa perustuslakivaliokunnalle antamassaan asiantuntijalausunnossa, että toimivaltuuksien sijoittaminen normaaliolojen lainsäädäntöön hämärtää poikkeusolojen ja normaalilainsäädännön välistä rajaa ja tekee tyhjäksi perusoikeuksien suojaksi säädetyt turvamekanismit, joita sisältyy valmiuslakiin.²³⁰ Perustuslain 73 § asettaa edellytyksen poikkeuslakien poikkeuksellisuudesta vaatimuksella *rajatuista* poikkeuksista.²³¹ Perustuslakivaliokunta on kuitenkin käytännössään omaksunut kenties liian vahvan periaatteen poikkeuslakien välttämisestä.²³²

Keskeistä joka tapauksessa on, että poikkeusolojen perusoikeuspoikkeukset on pidettävä erillään normaaliolojen sääntelyn perusoikeusrajoituksista, eikä näin ollen poikkeusolojen toimivaltuuksia voida niin sanotusti siirtää normaaliolojen lainsäädäntöön. Pandemia-ajalta tästä voidaan antaa esimerkkinä hallituksen esitys koskien uutta määräaikaista toimivaltuutta terveydenhuollon toimijoiden ohjaamiseen. Säädös olisi perustuslakivaliokunnan arvion mukaan tarkoittanut käytännössä valmiuslain 86 §:n toimivaltuutta vastaavan toimivaltuuden siirtämistä normaaliolojen sääntelyyn.²³³ Kyseinen pykälä päädyttiin poistamaan esityksestä.²³⁴

Rajoitustoimien aiheuttaman taloudellisen vahingon kompensoimisen arvioimisen voidaan todeta kehittyneen selvästi pandemian edetessä, kuten nähtiin esimerkiksi kevään 2021

²²⁸ HE 22/2021 vp ja PeVL 6/2021 vp.

²²⁹ Koskentausta, 2021, s. 10–37.

²³⁰ Kaarlo Tuorin asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle asiassa PeVL 6/2021 vp, s.5–6.

²³¹ Hautamäki 2008 s. 392–409 ja Hautamäki 2009 s. 291–299.

²³² Hautamäki 2011, s. 84.

²³³ PeVL 44/2020 vp.

²³⁴ StVM 1/2021 vp.

hallituksen esityksestä ravintoloiden toiminnan rajoittamisesta, jossa tunnistettiin tarve säätää erikseen laki vahinkojen kompensoimisesta, toisin kuin sitä edeltäneessä vuoden 2020 esityksessä.²³⁵ Kuitenkin kokonaisuutena arvioiden on selvää, että kriisilainsäädännössämme on tunnistettava aiempaa merkittävästi paremmin elinkeinoelämän merkitys julkishallinnon hyödykkeiden ja voimavarojen tuottajana. Tulevaisuudessa normaaliolojen varautumis- ja valmiussuunnittelussa tulee huomioida paremmin myös sellaiset alat, joiden heikon aseman kyseisessä suunnittelussa ja sääntelyssä pandemia paljasti.²³⁶ Hyvä esimerkki tällaisista aloista on ravitsemis- ja kulttuuriala.

Siitä huolimatta, että jo pandemia-aikanakin oli havaittavissa kehitystä alkuun jokseenkin puutteellisen toimenpiteiden seurausten arvioinnin suhteen, on elinkeinovapauden loukkauksen korvausjärjestelmässä edelleen kehittämisen varaa. Vaikka oikeus kompensatioon on monissa tapauksissa ollut yksi edellytys rajoitusten hyväksyttävyydelle, ei siitä huolimatta ole täysin selvää, koska oikeus kompensatioon tosiasiallisesti syntyy. Käytännön perusteella voidaan kuitenkin vetää se johtopäätös, että sovellettaessa valmiuslakia tai perustuslain 23 §:ää, rajoitustoimien hyväksyttävyys edellyttää niiden kompensoimista elinkeinonharjoittajille.²³⁷ Korvausjärjestelmän selkeyttäminen lisäisi myös vaadittua toimien sekä niiden seurausten ennustettavuutta.

Olen käsitellyt tutkimukseni ensimmäisessä osassa, miten, millä perusteilla ja missä määrin elinkeinovapautta voidaan rajoittaa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Olen lisäksi havainnollistanut, kuinka käsitys perus- ja ihmisoikeuksista sekä valtion rooli niiden toteuttamisessa on kehittynyt viimeisten vuosikymmenten aikana. Siirryn seuraavaksi hyödyntämään edellä käsiteltyä tutkimukseni *de lege ferenda* -osiossa.

²³⁵ HE 67/2020 vp, PeVL 13/2020 vp; HE 22/2021 vp, s. 20, 30–31.

²³⁶ Valmiuslain uudistamistarpeita kartoittava ilmiöpohjainen skenaarioselvitys, Turvallisuuskomitea 3/2021.

²³⁷ HE 245/2020 vp ja PeVL 44/2020 vp.

6 Elinkeinovapaus de lege ferenda

6.1 Aluksi

Koronapandemia nosti esiin tarpeen tehostaa Suomen sisäistä kriisinsietokykyä. Lainsäätäjä on tästä syystä käynnistänyt kriisilainsäädännön uudistamishankkeen, jossa yhtenä merkittävänä päämääränä on tehostaa varautumista ja oikeuden resilienssiä mahdollisia tulevia kriisejä silmällä pitäen. Tässä luvussa arvioin tutkimukseni ensimmäisessä osassa tekemiäni havaintojen avulla, miten elinkeinovapaus voidaan turvata tulevaisuuden normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tarkastelen seuraavaksi elinkeinovapauden ytimen huomioon ottamista mahdollisissa tulevilla elinkeinovapauden rajoitustilanteissa. Arvioin tässä yhteydessä muun muassa, kuinka elinkeinovapauden ydintä voitaisiin selventää (6.2). Tämän perusteella arvioin yleisesti elinkeinovapauden toteutumisen edellytyksiä tulevaisuudessa normaaliolojen häiriötilanteissa (6.3) ja poikkeusoloissa (6.4).

6.2 Elinkeinovapauden perusoikeusrajoitus vai perusoikeuspoikkeus?

6.2.1 Aluksi

Oikeuden resilienssin näkökulmasta koronapandemian perusteella keskeiseksi kysymykseksi muodostui oikea lainsäätämisyjärjestys. Pandemian perusteella jäi osittain avoimeksi, milloin rajoituksesta voidaan säätää perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin perustuen normaalilainsäädännöllä ja koska rajoituksesta taas tulee säätää poikkeuslainsäädäntöön tukeutuen. Tästä päästään kysymykseen elinkeinovapauden ydinalueesta. Elinkeinovapauden ydinalueen määrittäminen on useita muita perusoikeuksia haastavampaa, sillä sen tueksi on löydettävissä suhteellisen vähän perusoikeusteoreettista tai perusoikeuden tulkintakäytäntöä. *Elinkeinovapauden resilienssin* näkökulmasta sen ydinalueen määrittely olisi kuitenkin tärkeää.

Seuraavaksi palaan kysymykseen elinkeinovapauden ydinalueesta ja sen määritelmän ongelmista (6.2.2). Tämän jälkeen havainnollistan perusoikeuden ydinsisällön määrittelyn merkitystä (6.2.3).

6.2.2 Elinkeinovapauden ydinalueen määrittely

Elinkeinovapauden ytimeen on yleisellä tasolla katsottu kuuluvan yhdenvertaisuusperiaate, sopimusvapaus, omaisuudensuoja (oikeus tehdä voittoa), oikeus työhön sekä tavanomaisten rajoitusten ulkopuolella oleva oikeus valita ammatti tai elinkeino. Näitä oikeuksia on tietyssä

määrin mahdollista rajoittaa tavallisella lainsäädännöllä, kuten koronapandemiankin aikana tehtiin.

Rajoituksia koskevassa oikeudellisessa harkinnassa pidättäydyttiin ottamasta kantaa elinkeinovapauden ytimeen. Vaikka perusoikeuden ydinalue on argumenttina varsin järeä, ei sitä *Hautamäen* sanoin ”tulisi kaihtaa silloin, kun aidosti on kysymys perusoikeuden ytimeen osuvasta punnintatilanteesta”.²³⁸ Samoin on huomionarvoista, että omaisuudensuojaa ja elinkeinovapautta käsiteltiin pitkälti toisistaan erillisinä oikeuksina rajoituksia arvioitaessa, eikä niiden keskinäistä suhdetta huomioitu. Se, ettei perustuslakivaliokunta lausunnoissaan ole juurikaan pyrkinyt identifioimaan kulloinkin käsiteltävän perusoikeuden ydintä, saattaa *Jyrängin* mukaan luoda vaikutelman siitä, ettei rajoitusperusteilta ulottumattomissa olevaa perusoikeuden aineellista ydintä ole olemassa.²³⁹

Perusoikeuskomitean mietinnössä KM 1992:3 tuotiin esiin niin poikkeuslakien perusoikeuksien ydinsisältöön puuttuva vaikutus kuin myös se, että perusoikeuksien ydinsisältöjen tarkempi määrittely tapahtuu lainsäädäntökäytännössä. Tämä ei kuitenkaan ole toteutunut elinkeinovapauden osalta. Mietinnön mukaan syvälle menevät, poikkeukselliset tai summaariset rajoitukset merkitsisivät puuttumista perusoikeuden olennaiseen sisältöön.²⁴⁰

Elinkeinovapauden ytimen voidaan katsoa olevan dynaaminen, mutta koronapandemian perusteella herää kysymys elinkeinovapauden *ytimen resilienssistä*. Elinkeinovapauden, kuten muidenkaan perusoikeuksien, ydintä ei saa rajoittaa tavalla, joka tekee tyhjäksi perusoikeuden ydinsisällön.²⁴¹ Elinkeinovapauden ydinsisällön laatu ja laajuus on kuitenkin ollut oikeustieteellisen keskustelun kohteena. Elinkeino toiminnan laajaa rajoittamista on perusteltu sillä, että yritykset nauttivat vain välillistä elinkeinovapauden suojaa ja niiden toiminta asettuu lähtökohtaisesti elinkeinovapauden ytimen ulkopuolelle. Tästä voidaan johtaa ajatus siitä, että elinkeinovapauden ydinalue olisi suhteellisen kapea. Tämä on kuitenkin perusoikeusnäkökulmasta ongelmallista. Oikeushenkilön takana on aina yksi tai useampi luonnollinen henkilö, jonka oikeutta rajoitustoimilla loukataan. Vaikka rajoitusten arvioinnissa otetaan huomioon eri alojen elinkeino toiminnan ominaispiirteet, tulisi rajoitusten

²³⁸ Hautamäki 2011, s. 97.

²³⁹ Jyränki 2003 s. 489.

²⁴⁰ KM 1992:3, s. 139. Ks. myös Hautamäki 2011, s. 88.

²⁴¹ Viljanen 2001, s. 229.

hyväksyttävyyden näkökulmasta ydinalue kyetä määrittelemään. Mikä siis on elinkeinovapauden tosiasiallinen ydin?

Elinkeinovapauden, ja sen ytimen, resilienssin kannalta olisi tärkeää kyetä määrittelemään oikeuden *ydinsisältö*. Esimerkiksi Hautamäki on nostanut esiin kysymyksen siitä, voidaanko perusoikeuden ydin jakaa edelleen pienempiin osiin. Jotta tämä olisi mahdollista, tulisi ensin ydinalueen merkitys pääpiirteisesti määritellä.²⁴² Elinkeinovapauden ytimeen kuuluvaksi katsottuja oikeuksia on tietyissä määrin mahdollista rajoittaa tavallisella lainsäädännöllä, minkä vuoksi olisi vähintäänkin perusteltua määritellä elinkeinovapauden ydinalue hienojakoisemmin. Näin elinkeinovapauden resilienssi vahvistuisi ja oikeudellisessa harkinnassa saavutettaisiin konkreettisempia reaalisia argumentteja. Mikä siis on se ydin, joka antaa elinkeinovapaudelle sen sisällön ja jota tavallisella lainsäädännöllä ei voida rajoittaa? Osviittaa tähän saadaan tutkimalla elinkeinovapautteen kuuluvien oikeuksien ydinalueita.

Esimerkiksi *omaisuudensuojalle*²⁴³, joka on EIS:n tunnustama ihmisoikeus ja niin sanottu klassinen vapausoikeus, on oikeuskirjallisuudessa pyritty myös määrittelemään ydinalue. Siihen on katsottu kuuluvan ainakin käyttövapaus sekä korvauksettoman pakkolunastuksen kieltö.²⁴⁴ Omaisuuksensuojan nivoutuu myös elinkeinovapautteen liittyvä sopimusvapaus. Vaikkei omaisuudensuojankaan ytimen määrittely ole yksiselitteistä, voidaan sen avulla pyrkiä hahmottamaan elinkeinovapaudenkin ydintä tarkemmin. Näin ollen elinkeinovapauden ydinsisältöön voidaan katsoa kuuluvan omaisuuden, kuten elinkeinotoiminnan liiketilojen, asianmukainen käyttö sekä oikeus tehdä voittoa. Esimerkiksi ravitsemisliikkeiden tilojen sulkemisen voidaan siten perustellusti katsoa merkinneen elinkeinovapauden ytimeen kajoamista, mistä johtuen sen rajoittaminen perustuslain 23 §:n nojalla oli perusteltua.

Oikeus työhön puolestaan kuuluu TSS-oikeuksiin, joihin ei ole liitetty ydinalueargumenttia siten kuin klassisiin vapausoikeuksiin.²⁴⁵ Kuitenkin huomioiden oikeuden antama merkitys elinkeinovapauden ydinsisällölle, olisi perusteltua katsoa elinkeinon harjoittamisen estäminen rajoituksin elinkeinovapauden ytimen rajoittamiseksi. *Oikeus valita ammatti tai elinkeino* on myös keskeinen osa elinkeinovapautta. Elinkeinon harjoittamista rajoitettaessa niin, että

²⁴² Hautamäki 2011, s. 96.

²⁴³ Perustuslaki 15 §.

²⁴⁴ Ks. esim. Kuusiniemi 1998, s. 68; Lämsineva 1999, s. 506–507; ja Lämsineva 1993, s. 79–80.

²⁴⁵ Hautamäki 2011, s. 92.

elinkeinon harjoittaminen tosiasiallisesti estyy, rajoitetaan oikeutta valita ammatti tai elinkeino siinä määrin, että kyseessä on elinkeinovapauden ytimen rajoittaminen.

Vaikka *yhdenvertaisuusperiaate*²⁴⁶ on käsitteenä varsin laaja, on sen merkitys elinkeinovapauden resilienssin näkökulmasta korostunut. Niin elinkeinovapautta rajoitettaessa kuin siitä poikettaessa on rajoitusten ja niistä suoritettavan kompensaaion oltava yhdenvertaisia. Tässä yhteydessä huomioidaan luonnollisesti elinkeinotoiminnan luonne sekä elinkeinonharjoittajan kyky sopeuttaa toimintaansa.

Elinkeinovapauden ydintä ei ole tarkasteltu riittävästi oikeuskirjallisuudessa, mikä antaa aihetta jatkotutkimukselle. Erityisesti lainsäätäjällä on korostunut rooli elinkeinovapauden ydinalueen määrittelyssä. Lainsäätäjä voi kuitenkin määrittää elinkeinovapauden ydinalueen vain tiettyyn pisteeseen saakka. Ytimen tarkempi määrittely edellyttää lainsäätäjän, tuomioistuinten ja oikeustieteen yhteistä panosta.

6.2.3 Elinkeinovapauden ydinsisällön määrittelyn merkitys

Kuten *Hautamäki* on huomauttanut, perusoikeuksien ydinalueiden määrittelyn kehitys ei ole samanaikaista. Oikeusjärjestelmän käytännön tarpeet vaikuttavat ratkaisevalla tavalla kunkin perusoikeuden ydinalueen määrittelyn kehitykseen.²⁴⁷ Edellä **luvussa 2.4** käsittelemäni ennakoiva perusoikeusparadigma on hyvä esimerkki nykyaikaisesta yhteiskunnan ja oikeusjärjestelmän käytännön tarpeiden muutoksesta.

Yksi ennakoivan perusoikeusparadigman pääpiirteistä, eli vaatimus siitä, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on turvattava kaikissa oloissa ja niiden rajoittamisen sekä niistä poikkeamisen on oltava tarkoin säädelty, voidaan todeta myös edellytyksenä ymmärtää missä määrin oikeuksia voidaan rajoittaa.²⁴⁸ Jotta voidaan tietää, miten elinkeinovapautta voidaan ylipäänsä rajoittaa, on tunnettava ne raamit, joiden sisällä lainsäätäjä voi toimia. Kun on yleisesti tiedossa, mikä on lainsäätäjän liikkumavara, rajoitussäätelystä tulee ennakoitavamaa, hallitumpaa ja siten myös oikeasuhtaisempaa.²⁴⁹

²⁴⁶ Perustuslain 6 §.

²⁴⁷ Hautamäki 2011, s. 98.

²⁴⁸ Lavapuro 2020, s. 1264.

²⁴⁹ Ks. esim. Aine–Nurmi–Valtonen 2022, s. 843–844 ja Salminen 2020, s. 1127–1128.

Kuten perusoikeuskomitean mietinnössä tuotiin esiin, perusoikeuksien ydinten tarkemman määrittelyn tulisi tapahtua lainsäädäntökäytännössä. Ydinalueargumentaation käyttö on perusoikeusparadigman kehityksen myötä lisääntynyt, tosin lähinnä tuomioistuimissa, mikä antaa aiheita odottaa vastaavaa argumentointisuunnan kehitystä myös perustuslakivaliokunnan suunnalta. Perustuslakivaliokunnan tulkinnat perusoikeuksien ydinalueista edesauttaisivat merkittävästi ydinalueargumentaatiota tuomioistuimissa.²⁵⁰ Ennakoiva perusoikeusparadigma ja tehostettu varautuminen antavat entisestään syytä perusoikeuksien ydinalueiden määrittelylle ja niiden käyttämiselle oikeudellisessa harkinnassa.

Toivottavaa olisikin, että tulevaisuudessa niin lainsäätäjä kuin tuomioistuimet kiinnittäisivät huomiota *elinkeinovapauden* ydinalueen määrittelyyn. Kuten *Hautamäki* on yleisesti ydinalueargumentaatiosta todennut, ei voida olettaa, että perustuslakivaliokunta määrittelisi elinkeinovapauden ydinalueen pikkutarkasti tai varsinkaan tyhjentävästi, koska tilanteiden ennakoimattomuus huomioon ottaen se on mahdotonta. *Hautamäki* kuitenkin peräänkuuluttaa, että olisi perusteltua ja mahdollista hahmottaa ne yleiset ja vakiintuneet ydinalueet, jotka ohjaavat myös soveltamistoimintaa.²⁵¹ Elinkeinovapauden ydinalueen hahmottaminen edistäisi sen rajoittamisen tulkinnan ennustettavuutta ja johdonmukaisuutta.

Perusoikeuksien ydinalueiden huomioiminen oikeudellisessa harkinnassa on korostuneen tärkeää kriiseissä, koska perusoikeudet asettuvat tällöin tyypillisesti vastakkain ja yhden perusoikeuden rajoittaminen vaikuttaa usein myös muihin perusoikeuksiin. Elinkeinovapauden ydinsisältöä on kunnioitettava, jottei ajauduta tilanteisiin, joissa perusoikeuden sisältö koverretaan joustavuuden nimessä tyhjäksi. Esimerkiksi koronapandemiassa korostui se ajatus, että oikeuden elämään ydinalue on niin laaja, että se vastakkainasettelussa ohittaa muut perusoikeudet.²⁵² Mahdollisia tulevia perusoikeuksien vastakkainasettelutilanteita silmällä pitäen on tärkeää, ettei ydinalueeltaan suppeampia oikeuksia rajoiteta liiallisesti vahvempien perusoikeuksien vuoksi.

²⁵⁰ Hautamäki 2011, s. 97.

²⁵¹ Hautamäki 2011, s. 97.

²⁵² Pellonpää 1999, s. 263 ja Nieminen 2005 s. 49–78.

6.3 Elinkeinovapauden rajoittaminen normaaliolojen häiriötilanteissa

Mikäli rajoitusten katsotaan normaaliolojen häiriötilanteessa (esimerkiksi epidemiassa) tilanteesta saatavilla oleva tieto (esimerkiksi epidemiologinen tieto) ja rajoitusten yhteiskunnalliset vaikutukset huomioon ottaen olevan välttämättömiä, oikeasuhtaisia, *perusoikeuden ydinaluetta* ja *ihmisoikeusvelvoitteita* kunnioittavia, voidaan elinkeinovapauden rajoittamisen katsoa olevan lähtökohtaisesti hyväksyttävää. Tavoitteena tulee myös olla elinkeinonharjoittajan vahingon rajoittaminen ja kompensoiminen elinkeinonharjoittajan sietovelvollisuuden puitteissa. Sellaisten oikeudellisten rajoitustoimien, joilla normaaliolojen häiriötilanteissa rajoitetaan *merkittävästi* elinkeinovapautta, tulisi pääsääntöisesti muodostaa peruste korvauksille. Tämä on myös oikeusvaltioperiaate, joka on johdettavissa niin Suomen perustuslaista kuin EIS:sta ja jota tulisi selkeyttää myös elinkeinovapauden osalta. Kompensaation edellytys ei siten saa olla rajoituksen yltäminen elinkeinovapauden ydinalueelle.

Pandemian elinkeinovapauden rajoitusten kannalta tärkeän tartuntatautilain uudistuksessa pyritään elinkeinovapauden rajoittamisessa täsmentämään lain toimivaltuuksia. Ongelmallista pandemiassa oli esimerkiksi se, ettei laissa määritelty elinkeinovapauden rajoittamisen mahdollistavien toimivaltuuksien kannalta olennaisia termejä, kuten yleisö- tai yksityistilaisuutta.²⁵³ Sosiaali- ja terveysministeriön muistiossa koskien tartuntatautitoimijoiden ja viranomaisten esittämiä lainsäädännön kehittämistarpeita nostetaan myös esiin kysymys erillisestä pandemialaista. Muistioon liittyen on nostettu esiin myös tarve tehostaa epidemioihin ja pandemioihin varautumista tartuntatautilain nojalla.²⁵⁴ Tartuntatautilaki ei myöskään edellyttänyt kompensatiota esimerkiksi kuukausia kestäneistä kokoontumisrajoituksista elinkeinonharjoittajille aiheutuneista vahingoista.

Perustuslakivaliokunta vetosi pandemiassa normaalilainsäädännöllä säätämisen puolesta muun muassa siihen, että toimenpiteillä rajoitettiin sellaista elinkeinon harjoittamisen osa-aluetta, johon normaalioloissakin kohdistuu rajoituksia. Myös normaaliolojen sääntelyyn siirtymistä valmiuslain 87 §:n toimivaltuuksien käytöstä perusteltiin sillä, että lääkeala on normaalioloissakin vahvasti säänneltyä. Pandemian aikana suurin osa elinkeinovapauden

²⁵³ VN/17836/2022, s. 28–29.

²⁵⁴ Elinkeinoelämän keskusliiton lausunto VN/17836/2022.

rajoituksista perustuikin tavalliseen lainsäädäntöön. Perusteltaessa rajoitusten hyväksyttävyyttä sillä, että niillä rajoitetaan sellaista elinkeinon harjoittamisen osa-aluetta, johon normaalioloissakin kohdistuu rajoituksia, olisi syytä kyetä määrittelemään elinkeinovapauden ydinalue. Sen osa-alueen, jota tavallisella lainsäädännöllä voidaan rajoittaa, on sijoitettava elinkeinovapauden ydinalueen ulkopuolelle.

6.4 Elinkeinovapauden rajoittaminen poikkeusoloissa

6.4.1 Elinkeinovapauden rajoittaminen perustuslain 23 §:n nojalla

Perusoikeuksien rajoittamisen yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti on katsottava olevan siinä määrin poikkeusoloissakin ensisijainen keino, että ensisijaisesti on arvioitava, täyttääkö rajoitus yleiset rajoitusedellytykset. Mikäli rajoituksen katsotaan olevan välttämätön, mutta se ei täytä kaikkia rajoitusedellytyksiä, tulee sen säätämistä perusoikeuspoikkeuksena arvioida. Tässä olisi kuitenkin kenties syytä painottaa aiempaa enemmän muiden rajoitusedellytysten ohella ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista sekä perusoikeuden lähtökohtaista ydinalueen koskemattomuutta. Nämä edellytykset ovat myös pitkälti päällekkäiset.²⁵⁵

Hallituksen esityksissä ja perustuslakivaliokunnan käytännössä elinkeinovapauden rajoittamisen yhteydessä on käytetty ilmaisuja kuten ”hyvin merkittävä puuttuminen elinkeinovapauteen”.²⁵⁶ Myös korkein hallinto-oikeus on käyttänyt ilmaisua ”hyvin voimakasta puuttumista – elinkeinovapauteen”.²⁵⁷ Käytännön perusteella on jäänyt epäselväksi, mikä on lainsäätäjän elinkeinovapauden ytimelle antama merkitys.

Elinkeinovapauden rajoittamisessa perustuslain 23 §:n suoraan soveltamiseen perustuen tulisi portaittainen toimivaltuuksien käyttöönoton ohjaaminen ottaa edellytykseksi rajoituksista säädettyä, jotta myös perusoikeuspoikkeuksissa välttämättömyysarviointi tehostuisi. Toimivaltuuksien käyttöönoton porrastaminen lakitekstissä lisää toimien ennakoitavuutta, mikä puolestaan lisää oikeuden resilienssiä.

²⁵⁵ Viljanen 2001 s. 244–245

²⁵⁶ Ks. esim. PeVL 14/2020 vp. Vertaa henkilötietojen suojan ydin HE 131/2021 vp, HE 230/2021 vp ja PeVL 51/2021 vp, uskonnonvapauden ja liikkumisvapauden ydin HE 39/2021 vp ja PeVL 12/2021 vp.

²⁵⁷ KHO 2022:147, kohta 30.

6.4.2 Elinkeinovapauden toteutuminen ja valmiuslain kokonaisuudistus

Koronapandemia ja sittemmin Ukrainan sota ovat osaltaan vahvistaneet tarvetta poikkeusololainsäädännön kehittämiseksi. Perusoikeusparadigman syventyminen näkyy konkreettisesti valmiuslain kokonaisuudistuksen tavoitteissa.²⁵⁸ Valmiuslain tulee mahdollistaa riittävä varautuminen normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin, tarjota välineet vakavien uhka- ja häiriötilanteiden tunnistamiseen, tarjota asianmukaiset ja riittävät toimivaltuudet poikkeustilanteiden hallitsemiseksi sekä mahdollistaa oikea-aikaiset päätökset poikkeustilanteissa. Valmiuslain kokonaisuudistuksen myötä tarkoituksena on siirtää lain painopistettä sotilaallisista kriiseistä vahvemmin laissa tarkoitettuihin muihinkin poikkeusoloihin.

Valmiuslain kokonaisuudistus aloitettiin vuonna 2022, jolloin valmiuslain poikkeusolomääritelmään lisättiin hybridivaikuttaminen.²⁵⁹ Kokonaisuudistuksen keskiössä on kriisinkestävytyden lisääminen erityisesti varautumisen tehostamisella yhteiskunnan eri sektoreilla. Lakisääteisen varautumisvelvoitteen ohella tavoitteena on entisestään vahvistaa erityisesti elinkeinoelämän ja muun yksityissektorin vapaaehtoista varautumista.²⁶⁰

Muusta valmiuslain sääntelystä poiketen sen 12 §:ssä säädetty varautumisvelvoite koskee myös normaalioloja, eikä sen soveltuvuus siten edellytä erillistä käyttöönottonenettelyä. Valmiuslain varautumisvelvoite koskee lähtökohtaisesti vain poikkeusoloihin varautumista, eikä se siten suoraan velvoita varautumaan normaaliolojen häiriötilanteisiin. Lain 12 §:n sanamuoto kuitenkin antaa ymmärtää, että poikkeusoloihin varautuminen on vain osa kokonaisvarautumista. Säännöksen esitöissä onkin todettu poikkeusoloihin varautumiseen liittyvän kiinteästi toiminnan suunnittelu myös poikkeusoloja lievempiä poikkeuksellisia tilanteita varten.²⁶¹ Myös yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa varautumisvelvoite koskee

²⁵⁸ Syksyn 2022 ja kevään 2023 aikana uudistushankkeessa on käsitelty muun muassa varautumisvelvollisuutta ja poikkeusolojen määritelmää koskevia säännöksiä sekä valmiuslain ja normaalioloissa sovellettavan lainsäädännön suhdetta. Syksyn 2023 aikana puolestaan on käsitelty muun muassa poikkeusolojen toteamiseen ja valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoon liittyviä menettelysäännöksiä. Alkusyksyllä 2023 aloitettiin valmiuslain toimivaltuussäännösten uudistamistyö. Hallituksen esityksen luonnos on tarkoitus lähettää julkiselle lausuntokierrokselle vuoden 2024 loppuun mennessä ja valmis esitys uudistetusta valmiuslaista on tarkoitus antaa eduskunnalle viimeistään syysistuntokaudella 2025.

²⁵⁹ HE 63/2022 vp.

²⁶⁰ Valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskeva muistio 15.11.2023.

²⁶¹ HE 3/2008 vp, s. 37.

poikkeusolojen lisäksi normaaliolojen häiriötilanteita.²⁶² Normaaoliolojen häiriötilanteisiin aiempaa tehokkaampi ja selkeämmin säännelty varautuminen vastaa nykyaikaista käsitystä kokonaisturvallisuudesta.

Koronapandemian myötä kehittyneen varautumiskäsityksen johdosta myös tartuntatautilain kehitystarpeita on arvioitu.²⁶³ Kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi eli CER-direktiivi (*Critical Entities Resilience*) tuli voimaan tammikuussa 2023. Direktiivi asettaa Suomelle uusia toiminnan järjestämistä koskevia vaatimuksia, kuten kriittisten toimijoiden tunnistamiseen ja valvontaan liittyviä viranomaistehtäviä. Direktiivin perusteella sisäministeriö on valmistanut ehdotuksen laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta.²⁶⁴ Kriisinsietokyky on liitetty myös Naton, johon Suomi liittyi keväällä 2023, ydintehtäviin²⁶⁵.

Varautumisen tehostamisessa halutaan kiinnittää aiempaa enemmän huomiota nimenomaisesti elinkeinoelämän ja yritysten rooliin kokonaisturvallisuudessa. Valmiuslainsäädännössä tulisi tunnistaa tehokkaammin elinkeinoelämän merkitys julkishallinnon hyödykkeiden tuottajana. Esimerkiksi *Viljanen ym.* ovat kutsuneet ylikansallisten markkinoiden keskinäisten riippuvuussuhteiden tunnistamista ja hallintaa korostavaa ajatussuuntausta *strategisen resilienssin paradigmat*ksi. Heidän mukaansa ylikansalliset arvoketjut ovat tärkein osa uusliberaalia talousjärjestelmää ja kaupallisten toimijoiden kyky hallita omia arvoketjujaan on horjunut. *Viljanen ym.* peräänkuuluttavat valtioiden aktiivista roolia torjua markkinoiden systeemiriskiä kriisitilanteissa yhteisin valtioiden välisin sopimuksin sekä esimerkiksi terävöittämällä yritysten vastuuta tuotantoketjunsä aiheuttamista vahingoista.²⁶⁶ Vaikka *Viljasen ym.* ehdotukset ovat paikoin jokseenkin talouskonservatiivisia, heidän peräänkuuluttamansa tavoitteet on tunnistettu yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa koskevassa keskustelussa.²⁶⁷

²⁶² Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, s. 9 ja 94.

²⁶³ VN/17836/2022.

²⁶⁴ VN/18947/2022. Ks. myös kyberturvallisuutta koskeva NIS2-direktiivi. Lisäksi maailman terveysjärjestö WHO valmistelee parhaillaan pandemiasopimusta (Pandemic Treaty), jonka tavoitteena on vahvistaa kansainvälistä pandemioihin ja muihin terveysuhkiin varautumiseen sääntelykehystä <https://stm.fi/pandemiasopimus>.

²⁶⁵ Naton ydintehtäviksi luetaan pelote ja puolustus, kriisinehkäisy ja -hallinta sekä yhteistyövarainen turvallisuus.

²⁶⁶ Viljanen et al. 2023, s. 1160–1163, 1165–1169 ja 1175–1177.

²⁶⁷ Ks. esim. valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskeva muistio 15.11.2023.

Valmiuslain säännösten puutteellisuus kävi selvästi ilmi koronapandemian aikana esimerkiksi mahdollisuudessa rajoittaa elinkeinoelämää ja kokoontumista. Valmiuslain uudistuksen yhteydessä on myös nostettu esiin tarve luoda valmiita asetus pohjia, jotta valmiuslain soveltaminen tulevaisuudessa olisi paitsi helpompaa, myös hallitumpaa ja ennakoitavampaa.²⁶⁸ Soveltamisperiaatteiden sisällyttämisen lainsäädäntöön voidaan ajatella lisäävän kriisiin reagoimisen joustavuutta asettaen joustavuudelle samanaikaisesti rajat. Olisikin toivottavaa, että valmiuslain kokonaisuudistuksessa korostettaisiin muun muassa koronapandemiaan peilaten toimivaltuuksien soveltamisperiaatteiden täsmentämistä. Soveltamisperiaateilla toimivaltuuksien käyttöönottoa ja käyttöä voidaan hallitummin ja ennakoitavammin ohjata.

Suurin osa valmiuslain mahdollistamien toimivaltuuksien käytöstä rajoittaa suoraan tai ainakin välillisesti elinkeinovapautta. Lailla mahdollistetaan rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusalan turvaaminen, hyödyketuotannon ja -jakelun sekä energiahuollon varmistaminen, rakentamisen ja rakennustuotteiden säännöstely sekä sosiaali- ja terveydenhuollon turvaaminen. Tämän lisäksi valmiuslaissa säädetään työvelvollisuudesta, tietojärjestelmien, irtaimen omaisuuden, rakennusten ja huoneistojen sekä alueiden luovutusvelvollisuudesta, palvelujen suorittamisvelvollisuudesta sekä liikkumis- ja oleskelurajoituksista. Koronapandemian aikana lääkehuoltoon kohdistettiin rajoituksia nimenomaan tukeutumalla valmiuslain 87 §:ään, jossa säädetään terveydenhuollon ohjaamisesta. Uudistuksen myötä mahdollisuudet rajoittaa elinkeinovapautta valmiuslain nojalla todennäköisesti laajenevat, mikäli lain nojalla on tulevaisuudessa mahdollista tehdä rajoituksia esimerkiksi ravitsemisliikkeiden toimintaan. Kokonaisuudistuksen ydintavoitteen ollessa varautumisen tehostaminen, myös varautumisvelvollisuus tulee ulottumaan laajemmin elinkeinoelämään ja samaan aikaan mahdollisuudet tukea elinkeinonharjoittajia myös normaaliolojen häiriötilanteissa kasvavat.

6.4.3 Elinkeinovapauden rajoittaminen puolustustilalain nojalla

Valmiuslain ja puolustustilalain toimivaltuuksissa on elinkeinovapauden näkökulmasta paljon yhtäläisyyksiä, jolloin elinkeinovapauden rajoittamisen arviointia valmiuslain nojalla voidaan hyödyntää analogisesti puolustustilalain toimivaltuuksien tulevaisuuden arvioinnissa. Tässä tulee toki muistaa, että puolustustilalaki on tarkoitettu sovellettavaksi vain kaikkein

²⁶⁸ Valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskeva muistio 15.11.2023.

vakavimmissa kriisitilanteissa ja siksi se myös mahdollistaa valmiuslakia laajemman ja syvemmälle ulottuvan puuttumisen perusoikeuksiin. Puolustustilalakia sovellettaessa toimenpiteet perustuvat suoraan lakiin, eivätkä asetuksiin, kuten valmiuslain kohdalla. Tässä suhteessa välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimukset ovat erityisen korostuneessa asemassa.

Puolustustilalaki mahdollistaa säilöönoton, liikkumisvapauden, kokouksien ja yhdistystoiminnan rajoittamisen, aseiden ja ampumatarvikkeiden luovuttamisen viranomaisille, tuotannon sääntelyn, ravinto- ja polttoaineiden, työkonien ja muiden hyödykkeiden luovuttamisen sotilasviranomaisille, väestön evakuoinnin ja tilapäisen työn teettämisen. Epäsuorasti elinkeinovapautta rajoittavat esimerkiksi lain liikkumis- ja kokoontumisvapautteen kohdistuvat rajoitustoimet. Puolustustilalailla rajoitetaan myös omistusoikeutta omaisuuden luovutusvelvollisuuden kautta. Myös yhdistysten toimintaa voidaan lailla rajoittaa, mikäli rekisteröidyn tai rekisteröimättömän yhdistyksen katsotaan toiminnallaan muutoin kuin joukkoviestinnässä vaarantaneen, tai sen toiminnan voidaan todennäköisin syin epäillä vahingoittavan tai vaarantavan, valtakunnan puolustusta tai sen turvallisuutta.

Koronapandemian valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotosta on vedettävissä myös se analoginen johtopäätös, että lain sanamuodon mahdollistama laajempi tulkinta ei mahdollista poikkeustoimivaltuuden käyttämistä siinä laajuudessa, vaan jokainen toimi vaatii kokonaisharkintaa, jossa välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusperiaate ovat harkinnan keskiössä. Vaikka peruste rajoitukselle olisi hyväksyttävä, edellyttää jokainen rajoitustoimenpide välttämättömyysarviointia, josta seuraa niin rajoitusten kohteen, keston, kuin laajuudenkin arviointi. Rajoitusten oikeasuhtaisuusarvioinnissa keskeistä on sääntelyn voimassaolon määräaikaisuus. Lisäksi edellytetään erittäin kattavia perusteluita, joista käy ilmi näiden vaatimusten täyttyminen. Tarvittavat toimivaltuudet ja niiden välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus tulee kyetä yksilöimään ja perustelemaan selkeästi.

Kenties merkittävin puolustustilalain mahdollistama puuttuminen elinkeinovapauteen koskee juurikin hyödykkeiden tuotannon sääntelemistä sekä omaisuuden luovutusvelvollisuutta. Lain nojalla valtioneuvosto voi velvoittaa tuotanto- tai palvelulaitoksen huolehtimaan valtakunnan puolustuksen kannalta välttämättömästä hyödyketuotannosta ja kieltää laitosta ylläpitämästä sellaista tuotantoa, josta on haittaa valtakunnan puolustuksen kannalta välttämättömälle hyödyketuotannolle, tai rajoittaa tällaista tuotantoa. Valtioneuvosto voi kohdistaa edellä

tarkoitettun velvoitteen, kiellon ja rajoituksen laitoksen omistajan lisäksi myös siihen tahoon, joka tosiasiallisesti määrää tai voi määrätä sen toiminnasta.

Kuten edellä on todettu, sovellettaessa valmiuslakia tai perustuslain 23 §:ää rajoitustoimien hyväksyttävyyttä edellyttää lähtökohtaisesti niiden kompensoimista elinkeinonharjoittajille.²⁶⁹ Analogisesti voidaan vetää sama johtopäätös myös puolustustilalain soveltamisen osalta. Sekä puolustustila- että valmiuslaki sisältävät erilliset säännökset vahinkojen kompensoimisesta.

Puolustustilalain merkitys kriisinkestävyudessa ja sen suhde muuhun lainsäädäntöön huomioon ottaen seuraava askel Suomen kriisinkestävyuden tehostamisessa olisi myös puolustustilalain päivittäminen. Tämä olisi linjassa varautumisen tehostamisen kanssa. Erityisesti puolustustilalain soveltamisperusteet huomioon ottaen olisi ehdottoman tärkeää välttää sama tilanne kuin valmiuslain soveltamisessa pandemian aikana, jolloin valmiuslain puutteisiin puututtiin kunnolla vasta lain poikkeustoimivaltuuksien soveltamisen jälkeen.

Olen edellä arvioinut, miten elinkeinovapauden toteutuminen voidaan turvata mahdollisissa tulevilla normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. *Yhteenvetona* todettakoon, että olennaisimmat keinot tämän tavoitteen saavuttamiseksi ovat elinkeinovapauden ydinalueen ja sitä kautta sen *ydinsisällön* määrittäminen, lisätoimivaltuuksien *käyttö-* ja *soveltamisperiaatteiden* täsmentäminen lainsäädännössä sekä yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa ja eritoten varautumisessa elinkeinoelämän merkityksen tunnistaminen julkishallinnon hyödykkeiden ja voimavarojen tuottajana. Kokoon seuraavaksi yhteen johtopäätökset tutkimuskysymyksistäni.

²⁶⁹ HE 245/2020 vp ja PeVL 44/2020 vp.

7 Johtopäätökset

Vastasin tutkimukseni ensimmäisessä osassa ensimmäiseen tutkimuskysymykseeni, eli *miten, millä perusteilla ja missä määrin elinkeinovapautta voidaan rajoittaa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa?* Käsittelin ensin, kuinka käsitys perus- ja ihmisoikeuksista sekä valtion rooli niiden toteuttamisessa on kehittynyt viimeisten vuosikymmenten aikana. Havainnollistin, kuinka viime vuosikymmenten aikana muotoutunut uusi perusoikeusparadigma on kehittymässä kohti *ennakoivaa* perusoikeusparadigmaa, joka korostaa valtion velvollisuutta turvata perusoikeuksien toteutuminen ja niiden hallittua rajoittamista sekä normaaliolojen häiriötilanteissa että poikkeusoloissa. Ennakoiva perusoikeusparadigma korostaa oikeuden resilienssiä. Käytännön tasolla tämä tarkoittaa erityisesti oikeuden ja oikeusnormien kriisinkestävyyspainottamista lainsäädäntötyössä.

Arvioin perusoikeusparadigman kehityksen havainnollistamisen jälkeen vallitsevan oikeuden tilaa. Tämän jälkeen tarkastelin käytännössä, kuinka erilaisia elinkeinovapautteen kohdistuneita rajoitustoimia toteutettiin koronapandemiassa. Elinkeinovapautta rajoitettaessa tavallisen lainsäädännön nojalla, tulee rajoitusten perustua eduskunnan säätämään lakiin; niiden on oltava tarkkarajaisia; riittävän täsmällisesti määriteltyjä; selkeitä ja ymmärrettäviä; itse rajoitusperusteiden on oltava hyväksyttäviä; rajoitusten on noudatettava suhteellisuusvaatimusta; niiden on kunnioitettava perusoikeuden ydinalueen koskemattomuutta; oikeusturvajärjestelyistä on huolehdittava riittävässä määrin; ja rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeuspoikkeusten on lisäksi täytettävä vaatimus rajoitusten tilapäisyydestä. Poikkeusoloissa perusoikeuksien ydintä on mahdollista rajoittaa näillä edellytyksillä.

Perusoikeuksien rajoittamisessa ja niistä poikkeamisessa on aina kyse eri intressien ja oikeuksien välisestä punninnasta. Koronapandemian aikana oikeus elämään, velvollisuus turvata kansalaisten terveys ja terveydenhuollon toimintakyky muodostivat sellaisen unionin tunnustaman tärkeän yleisen edun, joka intressivertailussa asettui elinkeinonharjoittajan elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan edelle. Pandemian vuoksi Suomessa rajoitettiin elinkeinovapautta huomattavasti myös poikkeusolojen erityislainsäädännön nojalla. Koronapandemia paljasti yhteiskunnan puutteellisen varautumisen kriiseihin. Kriisilainsäädäntömme oli puutteellinen ja sen suhde normaalilainsäädäntöön epäselvä, mikä oli omiaan luomaan ongelmia perusoikeusnäkökulmasta.

Tutkimukseni ensimmäisessä osassa havainnollistamani ongelma, johon tutkimukseni toisessa osassa keskityin, liittyy elinkeinovapauden ytimen määritelmään. Kysymys siitä, *missä määrin* elinkeinovapautta voidaan rajoittaa, on koronapandemian perusteella jäänyt epäselväksi. Tämä liittyy pitkälti siihen, ettei perustuslakivaliokunta ole käytännössään määritellyt elinkeinovapauden ydinaluetta. EIT:n antama määritelmä elinkeinovapauden ydinalueelle on hyvin laaja ja sisältää oikeuksia, jotka eivät ole ehdottomia. Elinkeinovapauden ydin olisi siten pyrittävä määrittelemään selkeästi. Olenkin esittänyt tähän konkreettisia ensimmäisiä askelia, kuten elinkeinovapauden ytimen laajan määritelmän sisältämien eri ulottuvuuksien, kuten omaisuudensuojan, tarkastelua konkreettisesti elinkeinovapauden näkökulmasta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että esimerkiksi omaisuudensuojan osalta olisi tunnistettava se omaisuudensuojan osa, joka omalta osaltaan antaa elinkeinovapaudelle sen ydinsisällön.

Toinen tutkimuskysymykseni oli, *miten elinkeinovapauden toteutuminen turvataan koronapandemian jälkeisenä aikana*. Lainsäädännön uudistamishankkeiden myötä yhteiskunnan varautumista tehostetaan ja tavoitteena on huomioida elinkeinoelämä lainsäädännössä aiempaa laajemmin sekä perusteellisemmin.

Poikkeusoloissa vallankäytön keskittymisessä toimeenpanovallalle on riskinä, että normaali- ja poikkeusolojen välinen ero hämärtyy. Poikkeusoloissa tehdyt päätökset ja toimet voivat ulottua normaalioloihin, kynnys tukeutua poikkeustoimivaltuuksiin voi madaltua ja pahimmillaan poikkeustila voi normalisoitua.²⁷⁰ Perustuslakivaliokunta on käytännössään pyrkinyt ylläpitämään eron poikkeusolojen ja normaaliolojen sääntelyn välillä. Normaali- ja poikkeusolojen sääntelyn erillisyys on ensiarvoisen tärkeää perusoikeussuojan kannalta. Nykypäivän turvallisuusuuhkien monimuotoisuus muodostaa riskin normaaliolojen ja häiriötilanteiden yhteensulautumiselle. Huolellisella varautumisella ja valmiuden tehostamisella voidaan pyrkiä ennakoimaan turvallisuusuuhkia ja turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen niissä.

Tutkimukseni de lege ferenda -osiosta voidaan todeta yhteenvetona, että olennaisimmat keinot elinkeinovapauden toteutumisen turvaamiseksi ovat elinkeinovapauden ydinsisällön määrittäminen, lisätoimivaltuuksien käyttö- ja soveltamisperiaatteiden täsmentäminen sekä

²⁷⁰ Hirvonen 2021, s. 333–334. Ks. myös Venice Commission 2020a, s. 6 ja 15 sekä Venice Commission 2020b, s.6.

yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa elinkeinoelämän merkityksen tunnistaminen julkishallinnon hyödykkeiden ja voimavarojen tuottajana. Vaikka de lege ferenda -tutkimuksen tarkoituksena on antaa oikeuspoliittisia kannanottoja erityisesti lainsäätäjälle, yllä havainnollistamieni keinojen käyttöönotto edellyttää myös oikeustieteen ja lainkäyttäjän panostusta. Konkreettiset muutokset toki edellyttävät perustuslakivaliokunnan aktiivisuutta. Lainsäätäjän otettua ensimmäisen askeleen, myös tuomioistuinten on syytä ottaa perusoikeuksien ydinalue huomioon ratkaisutoiminnassaan.