

# Oikeuden resilienssi poikkeuksellisissa oloissa – Perustuslakivaliokunnan rooli oikeuden ylläpitämisessä covid-19-pandemian aikana

**HAKUSANAT:** kriisiolot, poikkeusolot, resilienssi, perustuslaki, perustuslakivaliokunta

## 1. Johdanto

Resilienssistä puhutaan nykyisin paljon ja sen yhteiskunnallista merkitystä korostetaan yleisesti. Suomessa käsitettä on käytetty esimerkiksi kokonaisturvallisuutta koskevan strategian hahmottamiseksi.<sup>1</sup> Erilaiset kriisit, kuten vuonna 2020 alkanut covid-19-pandemia, ovat tuoneet resilienssin käsitteen laajaan yhteiskunnalliseen käyttöön.<sup>2</sup> Esimerkiksi Venetsian komission vuoden 2020 raportti poikkeustoimista alkaa huomiolla, että pandemia vaatii vahvaa demokraattista resilienssiä.<sup>3</sup> Ukrainan sota ja Suomen tuore jäsenyys Pohjois-Atlantin liitossa, Natossa, ovat pitäneet resilienssin ajankohtaeskustelussa. Esimerkiksi pääministeri *Petteri Orpon* hallituksen ohjelmassa todetaan, että osana yleistä

\* *Tuukka Brunila*, VTT, tutkijatohtori, Turun yliopisto – *Janne Salminen*, OTT, professori, Turun yliopisto – *Mikko Värttö*, YTT, erikoistutkija, Turun yliopisto. Tutkimusta on rahoittanut strategisen tutkimuksen neuvosto, joka toimii Suomen Akatemian yhteydessä, ps 345950.

1. Tapio Juntunen, Kohti varautumisen ja selviytymisen kulttuuria? Kriittisiä näkökulmia resilienssiin. Suomen Pelastusalan keskusjärjestö 2014; Harri Mikkola – Mika Aaltola – Mikael Wigell – Tapio Juntunen – Antto Vihma, Hybridivaikuttaminen ja demokratian resilienssi; Ulkoisen häirinnän mahdollisuudet ja toimintakyky liberaaleissa demokratioissa. Ulkopoliittinen instituutti 2018; Mika Aaltola – Tapio Juntunen, Nordic Model Meets Resilience – Finnish Strategy for Societal Security, s. 26–42 teoksessa Mika Aaltola – Boris Kuznetsov – Andris Spruds – Elizabete Vizgunova (eds), Societal Security in the Baltic Sea Region: Expertise Mapping and Raising Policy Relevance. Latvian Institute of International Affairs 2018 ja Ari-Elmeri Hyvönen – Tapio Juntunen – Harri Mikkola – Juha Käpylä – Harri Gustafsberg – Markku Nyman – Tiina Rättälä – Sirpa Virta – Johanna Liljeroos, Kokonaisresilienssi ja turvallisuus: tasot, prosessit ja arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2019.
2. Tapio Juntunen – Ari-Elmeri Hyvönen, Koronakriisi, informaatio ja resilienssipolitiikka. Kosmopolis 50(2) 2020, s. 72–92.
3. Venice Commission 2020a, Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections CDL-PI(2020)005rev, s. 3.

hallintopolitiikkaa ”kiinnitetään erityistä huomiota valmiuden, varautumisen ja hallinnon resilienssin kysymyksiin”.<sup>4</sup>

Resilienssiä pidetään monesti yksiselitteisen hyvänä ja tavoiteltavana asiana, mutta se jää usein määrittelemättä. Eri tieteenaloilla resilienssillä on hieman toisistaan poikkeavia sisältöjä, mutta käsitteen keskeinen ydin liittyy yleensä kykyyn selviytyä ja palautua kriiseistä.<sup>5</sup> Samassa merkityksessä puhutaan myös kriisinkestävyydestä. Yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa viitataan silloin erilaisten järjestelmien kriiseistä selviytymiseen ja palautumiseen liittyviin kykyihin. Resilienssiä on hyödynnetty esimerkiksi tarkasteltaessa demokraattisten poliittisten järjestelmien kykyä säilyttää legitimitteettinsä tilanteissa, joissa erilaiset valtioiden sisäiset ja ulkopuoliset voimat asettavat perinteisille demokraattisille instituutioille ja niiden toiminnalle sekä oikeuteukselle perustavanlaatuisia haasteita.<sup>6</sup>

Tarkastelemme oikeuden resilienssiä covid-19-pandemian aikaisten toimien valossa. Aikaisempaan kirjallisuuteen tukeutuen jatkamme keskustelua oikeuden resilienssistä ja tuomme keskustelua kotimaisten toimien arvioinnin yhteyteen.<sup>7</sup> Keskitymme eduskunnan perustuslakivaliokunnan covid-19-pandemian aikaisen käytännön tarkasteluun ja arvioimme perustuslakivaliokunnan roolia oikeuden resilienssin ylläpitämisessä sen tekemien pandemia-aikaisten ratkaisujen valossa. Oikeuden resilienssiä koskevat tarkastelut muodostavat siten sen viitekehyyksen, jota vasten pandemian aikaisista toimista artikkelissa keskustellaan.

Suomessa eduskunnan perustuslakivaliokunnalla oli covid-19-pandemian aikana oikeudellisten arvioiden kannalta varsin keskeinen asema. Kotimaisesta perustuslaillisuuden ennakkolisesta arviointijärjestelmästä johtuen sen käsitteilyyn päätyi huomattava määrä joko Suomen perustuslain 23 §:n (1222/2011) tarkoittamiin suoranaisiin poikkeusoloihin liittyviä säädöksiä tai muutoin covid-19-pandemian aikana tehtyjä lakiehdotuksia. Poikkeusoloihin liittyviä säädöksiä se arvioi etenkin perustuslain 23 §:n tarkoittaman jälkitarkastuksen yhteydessä ja myös valmiuslain (1552/2011) nojalla eduskunnalle kuuluvan toi-

4. Vahva ja välittävä Suomi – Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, s. 58.

5. Ari-Elmeri Hyvönen ym. 2019.

6. Vanessa A. Boese – Amanda B. Edgell – Sebastian Hellmeier – Seraphine F. Maerz – Staffan I. Lindberg, How democracies prevail: democratic resilience as a two-stage process. *Democratization* 28(5) 2021, s. 885–907.

7. Käsitksemme mukaan oikeusjärjestys itsessään tunnistaa resilienssin positiivisessa mielessä ja osin myös rakentuu sen varaan, minkä johdosta keskustelu oikeuden resilienssistä ja sen asettaminen kritiikin mittapuuksi on mielekästä myös oikeuden sisäisestä näkökulmasta. Oikeusjärjestyksessä on paljon elementtejä, jotka pyrkivät yhtäältä turvaamaan oikeuden toimintaa kriisissä ja toisaalta tukemaan uudistumista. Samoin poikkeustoimia koskeva lainsäädäntö pyrkii osaltaan myös väärinkäytön estämiseen ja seuraa resilienssin ajatusta. Tämä ilmenee esimerkiksi niin Suomen perustuslain 23 §:stä kuin esimerkiksi valmiuslain käyttöperiaatteita koskevasta 4 §:stä.

mivallan kannalta. Tavanomaisia pandemia-aikaan liittyneitä hallituksen esityksiä se arvioi perustuslain (731/1999, PL) 74 §:n tarkoittamassa järjestyksessä.

Artikkelin teoreettisessa luvussa erittelemme oikeuden resilienssiä ja sen osatekijöitä. Perustuslakivaliokunnan toimintaa pandemian aikana käsittelevässä luvussa arvioimme oikeuden resilienssin toteutumista perustuslakivaliokunnan mainitussa käytännössä. Artikkelin lopussa tuomme esiin seikkoja, jotka oikeuden resilienssin kannalta kaipaavat huomiota jatkossa.

Suomalaisten institutionaalisten ratkaisujen johdosta oikeudellisessa katsannossa Suomen osalta perustuslakivaliokunnan rooli näyttäytyy tärkeänä resilienssiä tarkasteltaessa.<sup>8</sup> Keskeisimmät oikeudelliset arvioinnit tehtiin Suomessa osana eduskuntaa toimivassa perustuslakivaliokunnassa. Pandemiaa ennen Suomessa epäiltiin eduskunnan ja perustuslakivaliokunnan kykyä toimeenpanovalan toimien sääntelyyn ja siten niiden mahdollisuuksia ylläpitää vallan kolmijako kriiseissä.<sup>9</sup> Myös vertailevassa tutkimuksessa on usein tuotu esiin epäilyjä toimeenpanovalan oikeudellisen sääntelyn toteutumisesta parlamentarisuuteen nojautuvissa järjestelmissä.<sup>10</sup> Kun perustuslakivaliokunnan mietintö- ja lausuntokäytäntöä pandemia-ajalta tarkastellaan, voidaan paitsi ymmärtää paremmin oikeudellisen resilienssin osatekijöitä ja samalla myös edistää strategioita, joiden avulla voidaan vastata epäilyihin parlamentaarisen oikeudellisen valvonnan toimintakyvystä kriisiolosuhteissa. Samalla osallistutaan myös keskusteluun siitä, mitä poikkeuksellisten aikojen ja suoranaisten poikkeusolojen jälkeiseen normaaliaikaan palaaminen oikeuden resilienssin kannalta voi tarkoittaa.

8. Poikkeusoloissakin sen asemaan sinänsä sisältyy samoja vahvuuksia ja haavoittuvuuksia sekä paineita kuin muissakin oloissa. Perustuslakivaliokunnan asemasta ja roolista on käyty paljon oikeustieteellistäkin keskustelua, ks. esim. Matti Pellonpää, Perustuslakikontrollista neljässä Euroopan maassa ja Suomessa. *Lakimies* 6/2021, s. 946–962. Perustuslakivaliokunta itse viittaa keskeisessä poikkeusolojen päätöksentekoa koskevassa mietinnössään erityisesti siihen, kuinka hauras eduskunnan asema on poikkeusoloissa ja miten poikkeusolot avaavat mahdollisuuden enemmistöpäätöksin poikkeamiseen perusoikeuksista, ks. PeVM 11/2020 vp (M 10/2020 vp asetus liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi).
9. Tapio Raunio – Matti Wiberg, Finland: Polarized Pluralism in the Shadow of a Strong President, s. 301–324 teoksessa Kaare Strøm – Wolfgang C. Müller – Torbjörn Bergman (eds), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press 2006; Panu Minkkinen, Political constitutionalism versus political constitutional theory: Law, power, and politics. *International Journal of Constitutional Law* 11(3) 2013, s. 585–610 ja Panu Minkkinen, Valta, sen jakaminen, ja parlamentarismi: PL 3 §:stä Walter Bagehotin valossa. *Lakimies* 1/2015, s. 3–27.
10. David Beetham, *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*. Inter-Parliamentary Union 2006, s. 115 ja Hironori Yamamoto, *Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments*. Inter-Parliamentary Union 2007, s. 11.

## 2. Oikeuden resilienssi

Vaikka käsitteen määritelmästä ei ole yksimielisyyttä<sup>11</sup>, resilienssin avulla on hahmotettu etenkin yhteiskunnan vastustuskykyä kriisejä vastaan, kykyä säilyttää toimintakyky kriisien aikana sekä niistä palautumista.<sup>12</sup> Taustalla ovat kehityopsykologian ja ekologian tutkimukset, joissa tarkastellaan yksilön tai ekosysteemin yleistä kykyä reagoida vaikeisiin olosuhteisiin ja selviytyä niistä.<sup>13</sup> Näillä tieteenaloilla alleviivataan vastoinikäymisten ennalta-arvaamattomuutta. Näin ollen resilienssi viittaa yleisemmin kykyyn selvitä erilaisissa vaikeissa olosuhteissa ja palautua niistä. Tästä johtuen yhteiskunnallisessa keskustelussa resilienssi ymmärretään usein prosessina, joka kattaa niin kriiseihin varautumisen ja toimintakyvyn kriisien aikana kuin kriiseistä palautumisen.<sup>14</sup>

Myös oikeustieteilijät ovat hyödyntäneet resilienssin käsitettä.<sup>15</sup> Oikeusjärjestyksen ja sitä kannattelevien instituutioiden resilienssillä tarkoitetaan yleisesti sitä, että ne eivät kriisissäkään menetä keskeisintä sisältöään ja tehtäväänsä.<sup>16</sup> Kysymys on siis eräänlaisesta sitkeydestä tai järjestyksen sitkoisuudesta. Oikeuden resilienssin turvaaminen osaltaan varmistaa esimerkiksi sen, että myös vaikeissa olosuhteissa oikeuteen nojaututaan, oikeus toteutuu ja oikeuden määrittämät prosessit ja instituutiot toimivat. Tämä vaatii myös kriisien jälkeisiä edellytyksiä palautua ja uudistua niin, että tuleviin haasteisiin voidaan paremmin vastata.

11. Meyer Glantz – Zili Sloboda, *Analysis and Reconceptualization of Resilience*, s. 109–126 teoksessa Meyer D. Glanz – Jeannette L. Johnson (eds), *Resilience and development: Positive life adaptations*. Springer 1999.

12. Hyvönen ym. 2019, s. 27.

13. Carl Folke, *Resilience (Republished)*. *Ecology and Society* 21(4) 2016, s. 44–; Tracy-Lynn Humby, *Law and resilience: mapping the literature*. *Seattle Journal of Environmental Law* 4/2014, s. 85–130 ja Lisa Morelli Daly, *Resilience: An integrated review*. *Nursing Science Quarterly* 33(4) 2020, s. 330–338.

14. Siambabala Bernard Manyena, *The concept of resilience revisited*. *Disasters* 30(4) 2006, s. 434–450, 438.

15. Ks. esim. J. B. Ruhl, *General design principles for resilience and adaptive capacity in legal systems-with applications to climate change adaptation*. *North Carolina Law Review* 89(5) 2011, s. 1373–1404; Humby 2014 ja Aurel Sari, *Legal resilience in an era of grey zone conflicts and hybrid threats*. *Cambridge Review of International Affairs* 33(6) 2020, s. 846–867. Suomessa resilienssistä ovat keskustelleet esimerkiksi Antti Aine – Veli-Pekka Nurmi – Vesa Valtonen, *Oikeuden resilienssi, perusoikeudet ja kokonaisturvallisuus*. *Lakimies* 6/2022, s. 841–873. Kansainvälisesti pandemiaa ovat tältä kannalta tarkastelleet esimerkiksi Bruna De Marchi, *Societal Vulnerability and Resilience in the COVID-19 Crisis*. *Culture e Studi del Sociale* 5(1) 2020, s. 163–174 ja Christiaan H. Vinkers – Therese van Amelsvoort – Jonathan I. Bisson – Igor Branchi – John F. Cryan – Katharina Domschke – Oliver D. Howes – Mirko Manchia – Luisa Pinto – Dominique de Quervain – Mathias V. Schmidt – Nic J.A. van der Wee, *Stress resilience during the coronavirus pandemic*. *European Neuropsychopharmacology* 35/2020, s. 12–16.

16. Humby 2014.

Oikeuden resilienssillä on merkitys yhteiskunnallisen kriisinkestävyyden kannalta.<sup>17</sup> Oikeudella on esimerkiksi lainsäädännön välityksellä yhteys poliittisiin käytäntöihin.<sup>18</sup> Tältä kannalta pandemian aikana oikeuden resilienssin näkökulmasta on noussut varsinkin kaksi tärkeää ongelmaa. Yhtäältä on ollut syviin yhteiskunnallisiin häiriö- ja poikkeustiloihin kytkeytyvä huoli siitä, miten yksilön oikeudet voidaan suojata ja toteuttaa kriisitilanteessa.<sup>19</sup> Toisaalta esimerkiksi Suomessa on erilaisissa arvioinneissa noussut esiin kysymys toimeenpanovallan tehokkuudesta ja kyvystä toimia kriiseissä ripeästi, mistä johtuen on myös painotettu tarvetta joustavuudelle suhteessa yksilöiden oikeuksiin.<sup>20</sup> Näiden kahden näkökulman välillä on selvä jännite, joka on varsin perinteinen oikeusvaltioon liittyvä jännite.<sup>21</sup> Jännite ei ole kuitenkaan ilmentynyt vain näiden kahden näkökohdan välillä vaan myös siinä, miten perusoikeuksia tasapainotetaan suhteessa toisiinsa.<sup>22</sup>

Resilienssiä on kirjallisuudessa tavattu arvioida kolmen elementin avulla, joita ovat järjestelmä, instituutiot ja yksilöt.<sup>23</sup> Mikäli jaottelua sovelletaan oikeuden resilienssiin, järjestelmän voidaan katsoa viittaavan laajasti erilaisiin kansallisiin oikeudellisiin järjestelyihin ja myös kansainvälisiin sopimusjärjestelmiin, jotka vaikuttavat muun muassa eri maiden oikeusjärjestysten yhteensopivuuteen, tuomioistuinten toimivaltaan ja erilaisiin niin etu- kuin jälkikäteisiinkin oikeudellisiin valvontajärjestelyihin.<sup>24</sup> Kansainvälisten järjestelmien tasolla oikeuden resilienssiä vahvistaa muun muassa se seikka, että yksittäisten valtioiden poikkeusolotoimet voivat tulla joissain tilanteissa myös kansainvälisissä elimissä arvioitavaksi sen varmistamiseksi, että kansallisilla poikkeustoimilla ei rikota kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Instituutiot puolestaan viittaavat erilaisiin muodollisiin ja epämuodollisiin käytäntöihin, joissa oikeutta

17. Sari 2020, s. 14.

18. Kaarlo Tuori, *Properties of law*. Cambridge University Press 2021, s. 104–105.

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

20. Aine – Nurmi – Valtonen 2022.

21. Jaakko Husa, *Perusoikeudet ja vallanjako – suomalaisen perusoikeuskeskustelun sokea piste?* Oikeus 1/2003, s. 4–25. Kaarlo Tuori, *Vallanjako: vaiettu oppi*. Lakimies 7–8/2005, s. 1021–1049.

22. Kaisa-Maria Kimmel, *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. Ks. Venice Commission 2020b, *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* CDL-AD(2020)018-e, s. 4.

23. Stephen Tyler – Marcus Moench, *A framework for urban climate resilience*. *Climate and Development* 4(4) 2012, s. 311–326.

24. Ks. Sari 2020. Suomessa poikkeustilan kannalta tärkeä on varsinkin Euroopan ihmisoikeus-sopimus (Venice Commission 2020a).

valvotaan.<sup>25</sup> Esimerkiksi riippumattomat tuomioistuimet ja lakiehdotusten perustuslaillisuuden ennakkollinen valvonta tai lainsäädännön perustuslaillisuuden jälkikäteinen arviointi vahvistavat oikeuden resilienssiä myös poikkeuksellisten olosuhteiden vallitessa.<sup>26</sup>

Yksilö tässä kokonaisuudessa viittaa varsinkin yksityishenkilöiden asenteisiin ja toimijuuteen. Etenkin Suomessa niin sanotussa kokonaisturvallisuuden perinteessä yksilö nähdään toisaalta resilienssipolitiikan kohteena pyrittäessä tukemaan paineensietokykyä kriiseissä ja toisaalta taas toimijana kansallisen yhtenäisyyden sekä kriisin ajan hallinnon toimien oikeutuksen lähteenä.<sup>27</sup> Demokratia ja siihen kuuluva pluralismi edistävät yksilön mahdollisuuksia tukea yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta tällä tavalla.<sup>28</sup> Tärkeässä roolissa tämän edistämisessä ovat ihmisoikeusinstituutiot, jotka omasta puolestaan pyrkivät turvaamaan demokraattiselle pluralismille välttämättömät oikeudet ja tukemaan varsinkin haavoittuvassa asemassa olevia.<sup>29</sup> Oikeudet ovat välttämättömiä resilienssille, sillä ne edistävät yksilöiden luottamusta siihen, että kriisin aikaisilla perusoikeusrajoituksilla ja ääritapauksissa myös perusoikeuspoikkeuksilla on oikeudellinen perusta ja että heillä on mahdollisuus saada oikeussuojaa myös kriisiolosuhteissa.

Yksilöllä on siten tärkeä rooli niin aktiivisena toimijana kuin yhteiskunnallisten instituutioiden luottamuksen ja vakauden lähteenä.<sup>30</sup> Vaikka oikeuden resilienssiä on kirjallisuudessa tarkasteltu monella tasolla ja useista näkökulmista<sup>31</sup>, on huomio kohdistunut miltei yksinomaan oikeusjärjestykseen ja oi-

25. Näiden instituutioiden välisiä eroja voidaan tarkastella myös joustavuuden tasolla. Esimerkiksi perustuslain on esitetty olevan resilienssiydeltaan melko joustamaton, kun taas normaali lainsäädäntö on helpommin kriiseihin mukautuvampaa. Ks. Ruhl 2011, s. 1380–1381. On myös valtioita, joissa perustuslain säädetyt muutokset ovat kiellettyjä poikkeusoloissa; toisaalta joustavuutta voidaan tuottaa perustuslain tulkinnoin.

26. Boese ym. 2021.

27. Ari-Elmeri Hyvönen – Tapio Juntunen, From “spiritual defence” to robust resilience in the Finnish comprehensive security model, s. 154–178, 164, 168 teoksessa Sebastian Larsson – Mark Rhinard (eds), *Nordic Societal Security: Convergence and Divergence*. Routledge 2021.

28. Carlo Burelli, No Virtue Like Resilience: Machiavelli’s Realistic Justification of Democracy. *Political Studies* 2023, s. 13 osoitteessa <https://doi.org/10.1177/00323217231191396> (vierailtu 6.11.2023). Tällä tavalla voidaan tulkita myös Venetsian komission ajatusta, että poikkeustilassa vaadittujen valtuutusten tulee olla demokraattisesti oikeutettuja (2020a, s. 14 ja 2020b, s. 20).

29. Karen da Costa, Can the observance of human rights of individuals enhance their resilience to cope with natural disasters? *Procedia Economics and Finance* 18 (2014), s. 62–70; Simon P. West – Lisen Schultz, Learning for resilience in the European Court of Human Rights: adjudication as an adaptive governance practice. *Ecology and Society* 20(1) 2015 ja Martin Scheinin – Helga Molbæk-Steensig, Human Rights-Based Versus Populist Responses to the Pandemic, s. 19–34, 30 teoksessa Morten Kjaerum – Martha F. Davis – Amanda Lyons (eds), *COVID-19 and Human Rights*. Routledge 2021. Ks. Venice Commission 2020a, s. 11.

30. Manyena 2006, s. 444.

31. Ks. erilaisia tarkasteluja mm. Xenophon Contiades – Alkmene Fotiadou, On Resilience of Constitutions. What Makes Constitutions Resistant to External Shocks? *ICL Journal* 9(1) 2015,

keudellisten instituutioiden merkitykseen kriiseistä selviytymiselle.<sup>32</sup> Yksilö ja yksilön oikeuksien merkitys oikeuden resilienssille ovat kuitenkin keskeisiä, sillä ilman yksilön luottamusta ja toimijuutta poikkeustoimien toimintakyky kaventuu ja heikkenee.<sup>33</sup> Koska yksilön resilienssi ei ole synnynnäistä vaan sitä edistävät muun muassa oikeudelliset instituutiot, on myös poikkeustilassa otettava oikeuksien ylläpito huomioon.<sup>34</sup> Tämän takia on tärkeää, että myös kriisin aikana oikeusvaltion periaatteet toteutuvat.<sup>35</sup>

Kriisit ovat haaste oikeusvaltion periaatteiden toteutumiselle ja luottamukselle siihen, että oikeus ei muutu vain kokonaisturvallisuuden välineeksi. Tämä uhka kuuluu poikkeustoimien käyttöön ja laajemmin turvallistamispolitiikkaan<sup>36</sup> silloin, kun turvallisuuden nimissä pyritään heikentämään oikeuden itsenäisyyttä, minkä myötä normaalin ja poikkeustilan erottelu uhkaa hämärtyä. Tämä on oikeuden resilienssin kannalta merkittävä ongelma.<sup>37</sup> Kokonaisvaltainen turvallisuus ja varautuminen näyttäisivät vaativan laajamittaista yksityisten ja julkisten yhteiskunnallisten toimijoiden valjastamista osaksi turvallisuuskoneistoa. Tästä syystä tutkijat ovat myös oikeustieteen ulkopuolella kritisoineet turvallistamispolitiikan tapaa hämärtää poikkeusolojen ja normaalin välistä erottelua.<sup>38</sup> Oikeuden kannalta tämä huomio on tärkeä, sillä poikkeus- ja normaalitilan

s. 3–26 ja Gabriele De Angelis – Emellin de Oliveira, COVID-19 and the “state of exception”: assessing institutional resilience in consolidated democracies – a comparative analysis of Italy and Portugal. *Democratization* 28(8) 2021, s. 1602–1621.

32. Richard A. Barnes, The Capacity of Property Rights to Accommodate Social-Ecological Resilience. *Ecology and Society* 18(1) 2013 ja Jonathan Ensor – John Forrester – Nilufar Matin, Bringing rights into resilience: revealing complexities of climate risks and social conflict. *Disasters* 42(S2) 2018, s. S287–S305. Poikkeuksena instituutiokeskeiselle tutkimukselle ks. da Costa 2014 ja West – Schultz 2015.
33. Grogan – Donald (eds) 2022, s. 484.
34. Martha Albertson Fineman, Vulnerability, Resilience, and LGBT Youth. *Temple Political & Civil Rights Law Review* 23(2) 2014, s. 307–330, 320.
35. Venice Commission 2020a, s. 3–4. Kuten Lavapuro toteaa, oikeuden resilienssillä viitataan tällöin ”oikeusjärjestelmän ja oikeudellisten instituutioiden kykyyn selviytyä kriiseistä ja mukautua niiden aiheuttamiin ongelmiin” (Juha Lavapuro, Oikeuden resilienssi. *Lakimies* 7–8/2020, s. 1262–1267, 1262). Esimerkiksi poikkeustoimien ennakointi lainsäädännön tasolla on tärkeää, sillä tällä tavoin voidaan varmistaa yksilöiden oikeuksien toteutuminen ja mahdollisuus selvittää ennakkoon, mihin poikkeustoimiin hallinto voi tukeutua kriisin aikana (Aine – Nurmi – Valtonen 2022, s. 852).
36. Myriam Dunn Cavelty – Mareile Kaufmann – Kristian Soby Kristensen, Resilience and (in) security: Practices, subjects, temporalities. *Security Dialogue* 46(1) 2015, s. 3–14.
37. Varsinkin Yhdysvalloissa on kehkeytnyt tähän liittyvä kriittinen keskustelu turvallisuustutkimuksen parissa, ks. Jeremy Walker – Melinda Cooper, Genealogies of resilience: From systems ecology to the political economy of crisis adaptation. *Security Dialogue* 42(2) 2011, s. 143–160, 144.
38. Manyena 2006, s. 438; Walker – Cooper 2011, s. 154 ja Tapio Juntunen – Ari-Elmeri Hyvönen, Resilience, security and the politics of processes. *Resilience* 2(3) 2014, s. 195–209.



välinen erottelu katsotaan monesti uhatuksi juuri kriisien aikana.<sup>39</sup> Oikeuden ei pitäisi poikkeustoimien välttämättömyyden nimissä antaa muuttua pelkäksi toimeenpanovallan välineeksi ja oikeuttajaksi.<sup>40</sup> Tällöin lain normatiivinen puoli heikkenee vallan välineenä toimimisen nimissä.<sup>41</sup> Oikeusvaltio ei tarkoita sitä, että kaikista toimista on päätetty lailla, vaan sitä, että oikeus säätelee itsenäisesti toimeenpanovaltaa.<sup>42</sup> Uhkana on, että pelkkänä välineenä oikeus tarjoaisi pikemminkin laillisuuden vaikutelman eikä enää siten turvaisi yksilöitä mielivallalta.<sup>43</sup> Poikkeustilassa vallan keskittyminen toimeenpanovallalle voi pahimmillaan johdattaa siihen, että normaaliolojen ja poikkeustilan välinen ero hämärtyy.<sup>44</sup>

On kuitenkin tärkeää muistaa, että oikeuden resilienssi ei vaadi oikeusjärjestelmän ehdotonta muuttumattomuutta kriisien aikana. Oikeuden mukautuvuutta pidetään välttämättömänä, sillä joustamattomuuden uhkana on, että hallinnon etukäteen käytettävissä olevat toimivaltuudet ovat ylipäänsä riittämättömiä.<sup>45</sup> Esimerkiksi pandemian aikana koetut haasteet ovat vaatineet myös uutta lainsäädäntöä<sup>46</sup>, sillä siihen liittyviä erityisiä haasteita on ollut käytännössä mahdotonta ennakoida etukäteen. Myöskään kriiseistä palautuminen ei yksiselitteisesti johda vain menneeseen palaamiseen, sillä kriisin jälkeen voi olla välttämätöntä tehdä tarvittavia muutoksia.<sup>47</sup> Tavoitteena paluu kriisiä edeltävään järjestykseen voi olla jopa epätoivottava, sillä kriisit myös paljastavat laajempia yhteiskunnal-

39. Ari Hirvonen, Poliittinen epidemiologia: virusajan normi ja poikkeus. *Tiede & edistys* 45(4) 2021, s. 322–343, 324. Venetsian komissio on todennut, että pandemiaan liittyvä uhka on, että kriisin moninaisten (eli taloudellisten, ihmisoikeudellisten, terveydellisten jne.) vaikutusten seurauksena toimeenpanovallan valtuuksia laajennetaan tavalla, joka mahdollistaa poikkeustilan pitkittämisen (2020a, s. 8).

40. Kuten esim. Tuori toteaa, ”oikeus ei vain luo, tehosta ja legitimoi valta-asemia vaan samalla myös rajoittaa vallankäyttöä ja tarjoaa mittapuun sen kritiikille”, ks. Kaarlo Tuori, Oikeus: vallan pidäke vai väline. *Lakimies* 7–8/2018, s. 1047–1051, 1050.

41. Tuori 2021, s. 283.

42. Venice Commission 2020b, s. 8.

43. Martin Krygier, Rule of Law, s. 234 teoksessa Michel Rosenfeld – Andrés Sajó (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford Handbook 2012; David Dyzenhaus, *The Constitution of Law*. Cambridge University Press 2006, s. 62 ja David Dyzenhaus, *States of Emergency*, s. 804, 808 teoksessa Robert E. Goodin – Philip Pettit – Thomas W. Pogge (eds), *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Blackwell Publishing 2007.

44. Tällaisia seurauksia voivat olla esimerkiksi poikkeustilan aikana tehtyjen päätösten vaikutusten ulottuminen normaalioloihin, yleistävä poikkeustoimiin tukeutuminen tai jopa poikkeustilan normalisoituminen, ks. Hirvonen 2021, s. 333–334 ja Venice Commission 2020a, s. 6, 15.

45. David E. Pozen – Kim Lane Scheppele, Executive Underreach, in *Pandemics and Otherwise*. *American Journal of International Law* 114(4) 2020, s. 608–617.

46. Tom Ginsburg – Mila Versteeg, The bound executive: Emergency powers during the pandemic. *ICON* 19(5) 2021, s. 1498–1535, 1515.

47. Tutkimuksessa osa on toisaalta painottanut sitä, että jopa perustuslain on oltava mukautuva (esim. Contiades – Fotiadou 2015, s. 22), kun taas toiset pitävät oikeudellista resilienssiä status quon ylläpitämiseen tähtäävänä strategiana (esim. Sari 2020, s. 14).



lisiä ongelmia, jotka ovat saattaneet pahentua entisestään kriisin myötä ja joihin on puututtava.<sup>48</sup>

Kriisin paine ja ennalta-arvaamattomuus tuottavat siten helposti tarvetta uudelle lainsäädännölle.<sup>49</sup> Tämä voi olla välttämätöntä normaaliin palaamisen kannalta, mutta uuden lain säätämiseen paineen alla liittyy uhka oikeuden normatiivisuuden heikkenemisestä.<sup>50</sup> Tästä syystä oikeudellisen sääntelykehikon toimintakyky myös kriisin aikana on äärimmäisen tärkeä oikeusvaltion toteutumisen kannalta.<sup>51</sup> Lainsäätäjän kyvyllä kontrolloida toimeenpanovaltaa lainsäädännön ja mahdollisten poikkeusolojen sääntelyyn liittyvien jälkitarkastusmekanismien avulla on oikeuden resilienssin kannalta keskeinen merkitys.<sup>52</sup>

Kansainvälisessä kirjallisuudessa lainsäädännöllinen ja lainsäätäjän suorittama yleisempi kontrolli (legislative oversight) määrittää lainsäädäntövallan kyvyksi arvioida toimeenpanovallan toimia.<sup>53</sup> Ilman kansanedustuslaitoksen kykyä valvoa toimeenpanovaltaa oikeuden itsenäisyys olisi uhattuna.<sup>54</sup> Sillä on huomattava merkitys myös demokratialle ja siten laajemmin yhteiskunnan resilienssille, sillä oikeudellinen kontrolli lisää luottamusta hallinnon toimintaan sekä sen oikeudelliseen perustaan.<sup>55</sup> Varsinkin parlamentaarisisissa järjestelmissä huolena on, että toimeenpanovalta voi edustuksellisen enemmistön turvin toimia eduskunnasta huolimatta.<sup>56</sup> Lainsäädännöllisen valvonnan kannalta ovatkin siten tärkeitä niin perustuslaissa määritetyt eduskunnan keinot valvoa toimeenpanovaltaa kuin oikeudellinen ja poliittinen kulttuuri.<sup>57</sup> Pahimmillaan oikeus ei enää toimi itsenäisesti toimeenpanovaltaan nähden. Tästä johtuen eduskunnan kykyä valvoa toimeenpanovaltaa pandemian aikana on tärkeää analysoida oikeusvaltion ja vallanjaon toteutumisen näkökulmasta.

48. Ks. Manyena 2006, s. 438; Aine – Nurmi – Valtonen 2022, s. 853–854 ja Contiades – Fotiadou 2015, s. 3.

49. Venice Commission 2020a, s. 8.

50. Ruhl 2011, s. 1383.

51. Venice Commission 2020a, s. 14.

52. Venice Commission 2020a, s. 9, 18 ja 2020b, s. 16.

53. Ks. Bert A. Rockman, *Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight*. *Legislative Studies Quarterly* 9(3) 1984, s. 387–440 ja myös Yamamoto 2007, s. 9.

54. Beetham 2006, s. 127.

55. Riccardo Pelizzo, *Oversight and Democracy Reconsidered*, s. 29–48 teoksessa Rick Staphenurst – Riccardo Pelizzo – David Olson – Lisa von Trapp (eds), *Legislative Oversight and Budgeting – A World Perspective*. WBI Development Studies 2008.

56. Riccardo Pelizzo – Rick Staphenurst, *Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation*, s. 9–28 teoksessa Rick Staphenurst ym. 2008, s. 15 ja Beetham 2006, s. 115.

57. Ks. Chen Friedberg, *From a Top-Down to a Bottom-Up Approach to Legislative Oversight*. *The Journal of Legislative Studies* 17(4) 2011, s. 525–544 ja Chen Friedberg – Reuven Y. Hazan, *Legislative Oversight*. Center for International Development 2012.

### 3. Resilienssin haasteet covid-19-pandemian aikana

Millaisia haasteita covid-19-pandemia sitten lopulta merkitsi oikeudelle ja oikeudellisille käytännöille? Aikaisemmista syvistä kriisioloista tiedetään, että kriisit voivat antaa aiheen myös sellaisille poikkeusoloille, joissa yksityisten perusoikeuksiin joudutaan puuttumaan siinä määrin syvälekäyvästi, että sitä ei ole mahdollista tehdä perusoikeuksien rajoittamisedellytysten rajoissa vaan joudutaan turvautumaan perusoikeuksista poikkeamiseen.<sup>58</sup> Lisäksi kriisit joutavat tavallisesti toimeenpanovallan merkityksen kasvuun lainsäädäntövallan kustannuksella erityisesti siksi, että kriisiin vastaamiseksi välttämättömäksi arvioidut toimet eivät usein kestä viivästystä.<sup>59</sup> Monet oikeusjärjestykset ovat jo ennakolta perustuslakien tasolla ja usein myös tavallisessa lainsäädännössä varautuneet siihen, että nimenomaan näistä kahdesta suunnasta nousee toimeenpanovallan tarpeita<sup>60</sup>, samoin kuin siihen, että näille tarpeille asetetaan edellytyksiä ja rajoituksia.<sup>61</sup>

Esimerkiksi Euroopan unionin alueella useissa jäsenvaltioissa oli kriittisten kahden vuoden aikana käytössä hetkittäin tai pidempiaikaisesti poikkeusolot.<sup>62</sup> Tyypillisesti ainakin alkuvaiheessa poikkeusolojen julistamisesta sekä sen nojalla käyttöön otetuista toimivaltuuksista vallitsi laaja yksimielisyys.<sup>63</sup> Euroopassa eri maat ovat turvautuneet hyvin moniin erilaisiin toimenpiteisiin suojellakseen terveydenhuoltojärjestelmän toimivuutta ja ihmisten terveyttä riippuen niiden käytössä olevista oikeudellisista resursseista. Yleisesti Euroopan eri valtioissa vallitsi samankaltainen tarve toimia kiireellisesti ja sen johdosta oli myös riski kompromisseihin ja ylilyönteihin.<sup>64</sup> Samat riskit ovat ongelmia myös oikeuden

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

59. Ks. Venice Commission 2020a, s. 13, 15 ja 2020b, s. 7, 16.

60. Venice Commission 2020b, s. 8.

61. Kolmas, tutkimuksellisesti vähintään yhtä mielenkiintoinen seikka näyttäisi liittyvän siihen, että kriiseissä asiantuntijoiden rooli yhteiskunnallisessa päätöksenteossa korostuu tavallista enemmän. Ks. Juntunen – Hyvönen 2020 ja Sofia Blanco Sequeiros – Lari Hokkanen, Arvot, epävarmuus ja tieto: Tieteellinen tutkimus ja näyttöpohjainen politiikka kriisin aikana. *Tiede & edistys* 45(4) 2021, s. 407–414.

62. Ks. Nadav Morag (ed.), *Impacts of the Covid-19 Pandemic: International Laws, Policies, and Civil Liberties*. Wiley, Hoboken 2023; Kevin Deveaux – Natália Švecová – Tim Baker, *Parliaments Responding to A Pandemic. Lessons Learned for Emergency Planning*. House Democracy Partnership and Swiss Agency for Development and Cooperation 2020 ja Maria Diaz Crego – Silvia Kotanidis, *States of emergency in response to the coronavirus crisis. Normative response and parliamentary oversight in EU Member States during the first wave of the pandemic*. European Parliamentary Research Service 2020.

63. Ottavio Marzocchi, *The Impact of Covid-19 Measures on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights in the EU*. European Parliament Briefing, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs 2020.

64. Venice Commission 2020b, s. 32.

resilienssin kannalta.<sup>65</sup> Myös poliittinen paine poikkeuksellisille toimille oli pandemian aikana merkittävä.<sup>66</sup> Selkein ylilyönti poikkeusolojen käytössä näyttäisi tapahtuneen Unkarissa, jossa poikkeusolojen käyttöön on katsottu liittyneen irtaantumista pandemiaperusteesta ja pandemian hallitsemiseen palautuvien toimien välttämättömyydestä.<sup>67</sup> On katsottu, että poikkeusoloja on käytetty muihin tarkoitukseen kuin kriisin ratkaisemiseen, mikä johti myös laajaan Unkarin toimet tuomitsevaan diplomaattiseen julkilausumaan.<sup>68</sup>

Yksi riskeistä oikeuden resilienssin kannalta onkin se, että poikkeusolojen käytön tarkoituksena ei liittyisi julkilausuttuun poikkeusoloperusteeseen vaan johonkin muuhun seikkaan.<sup>69</sup> Erityisen riskialttiita ovat tällöin esimerkiksi sellaiset toimet, joilla siirretään vaaleja poikkeusoloihin liittyvistä syistä eteenpäin. Parlamentin kyky kontrolloida toimeenpanovaltaa riippuu myös siitä oikeudellisesta sääntelystä, joka koskee kansanedustuslaitoksen ja hallituksen välistä suhdetta.<sup>70</sup> Eri valtioiden perustuslaeissa säädellään hyvin eri tavoin kansanedustuslaitoksen ja hallituksen välistä suhdetta.<sup>71</sup> Niinpä myös Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien osallistuminen covid-19-pandemian hallintaan ensimmäisestä aallosta lähtien on vaihdellut riippuen myös pandemian hillitsemiseen käytetyistä järjestelyistä. Myös hyväksytyjen toimenpiteiden valvontaan on liittynyt toisistaan poikkeavia järjestelyjä.<sup>72</sup> Siten kokonaiskuva on varsin kirjava.

Oikeuden resilienssiä haastaa tarve uudelle oikeudelliselle sääntelylle kriisioalojen aikana.<sup>73</sup> Tässä ollaan kuitenkin hankalassa tilanteessa: Uusi sääntely voi yhtäältä olla hyvinkin tarpeellista oikeusjärjestyksen resilienssin säilyttämiseksi,

65. Tony Meacham, COVID-19 and constitutional tensions: Conflicts between the state and the governed, s. 15–34 teoksessa Ben Stanford – Steve Foster – Carlos Espaliu Berdud (eds), *Global Pandemic, Security and Human Rights: Comparative Explorations of COVID-19 and the Law*. Routledge 2021.

66. Ks. Pozen – Scheppele 2020 ja Tuukka Brunila – Mattias Lehtinen, Sota virusta vastaan: kansallisvaltion poliittisesta ontologiasta pandemian aikana. *Tiede & edistys* 45/2021, s. 234–251.

67. Ks. Gabor Halmai, *The Pandemic and Illiberal Constitutional Theories*, teoksessa Matthias C. Kettmann – Konrad Lachmayer (eds), *Pandemocracy in Europe: Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*. Hart Publishing 2021, s. 299–314.

68. Ks. julkilausuma osoitteessa <https://www.government.nl/documents/diplomatic-statements/2020/04/01/statement-by-belgium-denmark-finland-france-germany-greece-ireland-italy-luxembourg-the-netherlands-portugal-spain-sweden> (vierailtu 16.9.2023).

69. Ks. Kriszta Kovács, *The COVID-19 Pandemic: A Pretext for Expanding Power in Hungary*, s. 259–270 teoksessa Joelle Grogan – Alice Donald (eds) 2022.

70. Friedberg – Hazan 2012, s. 32 ja Beetham 2006, s. 128.

71. Yamamoto 2007.

72. Maria Diaz Crego – Silvia Kotanidis, *Emergency Measures in Response to the Coronavirus Crisis and Parliamentary Oversight in the EU Member States*. *European Journal of Law Reform* 22(4) 2020, s. 414–438, 426.

73. *Maaailmanlaajuisesti yli puolet hallituksista sääti uusia lakeja pandemian torjumiseen*. Ginsburg – Versteeg 2021, s. 1515.

sillä oikeusjärjestyksen kyvyttömyys reagoida uuteen tilanteeseen ja säännellä sitä nakertaa oikeuden resilienssiä.<sup>74</sup> Samaan aikaan resilienssiin kuuluvat sekä sääntelyn antamisen tapa että sääntelyn sisältö. Vaikutusta on esimerkiksi sillä, minkä tasoisena sääntely hyväksytään ja annetaanko sääntely poikkeusolotomivaltuuksien nojalla. Jos on kysymys tavallisesta lainsäädännöstä, säätämistapa itsessään kytkee esimerkiksi parlamentin lakiehdotuksen hyväksymiseen. Jos on kysymys poikkeusolosääntelystä, sääntelyn tuottama uhka oikeuden resilienssille riippuu paljon siitä, millaiset delegoinnit toimeenpanovallalle lainsäädäntö mahdollistaa. Keskeiseen rooliin tulevat tällöin uuden sääntelyn välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus ja sitominen yksiselitteisesti kriisiin liittyvään tarkoitukseensa. Oikeasuhtaisuuteen liittyy tyypillisesti kriisiolosuhteissa uuden sääntelyn tilapäisyys. Oikeuden resilienssiin vaikuttaa osaltaan myös sääntelytoimien mahdollinen kiireellisyys. Jos sääntelyn valmisteluun ei ole mahdollista käyttää aikaa, valmistelun laatu heikenee, koska erilaisista lainvalmistelun laadukkuuteen vaikuttavista seikoista voidaan joutua joustamaan.<sup>75</sup>

Parlamentin merkitys poikkeustilan aikana ei näin ollen ole pelkästään poikkeustoimien valtuuttaminen, vaan sillä on tärkeä rooli myös toimeenpanovallan toimien ja lainsäädännön valvojana. Tätä ei pidä nähdä pelkkänä hidasteena ripeälle toiminnalle, vaan, kuten *Deveaux* ym. toteavat eri valtioiden pandemia-toimia arvioivassa tutkimuksessaan, vahva oikeudellinen kehys on ratkaiseva edellytys perustuslaillisen tehtävän suorittamiseksi. Parlamentin tehtävänä on laatia lakeja, valvoa hallituksen toimintaa ja menoja sekä edustaa kansalaisten näkemyksiä ja huolenaiheita päätöksenteossa.<sup>76</sup>

Yksilön oikeuksien turvaamisella on tärkeä merkitys oikeuden resilienssin kannalta. Pandemia on merkinnyt yksilöiden oikeuksien keskinäistä yhteensovittamista ja lisäksi niiden sovittamista yhteen yhteiskunnan turvallisuuden, terveysjärjestelmän kantokyvyn ja taloudelliseen toimintaan nivoutuvien kollektiivisten etujen kanssa.<sup>77</sup> Pandemiassa oikeus terveyteen asetui jännitteeseen

74. Ruhl 2011, s. 1386 ja Aine – Nurmi – Valtonen 2022, s. 864.

75. Lavapuro 2020, s. 1264 ja De Angelis – de Oliveira 2021.

76. Deveaux ym. 2020, s. 11.

77. Yhtenä kiperänä yhteensovittamisen tilanteena näyttäytyy koronatodistuksesta säätäminen, ks. PeVL 35/2021vp (HE 131/2021vp laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta). Ks. myös Jari Stenvall ym., Koronajohtaminen Suomessa. Arvio Covid-19-pandemian johtamisesta ja hallinnosta syksystä 2020 syksyyn 2021. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 34/2022, s. 78. Ks. lisäksi keskustelusta Matti Muukkonen, Koronapassi, perustuslaki ja yhdenvertaisuustarkasteluasetelman keskustelusta. Edilex 2022, s. 2 ja esim. kyseisen lainsäädännön voimassaolon jatkamisen yhteydessä oikeuskanslerin lausunto OKV/3449/21/2021.

suhteeseen muiden oikeuksien kanssa.<sup>78</sup> Pandemiassa toimia edellytti oikeus terveyteen<sup>79</sup>, ja se tulkittiin osana perustavampaa oikeutta elämään.<sup>80</sup>

Koronapandemian aikana Suomessa on turvaututtu hyvin monenlaisiin toimiin terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn turvaamiseksi ja viruksen leviämisen ehkäisemiseksi sekä viruksen aiheuttaman taudin vaikutusten lievittämiseksi. Resilienssin tarkastelun kannalta on huomattava, että vuonna 2020 hallitus antoi eduskunnalle yhteensä 99 koronapandemiaan liittyvää esitystä.<sup>81</sup> Esitysten määrä laski hieman seuraavan vuoden aikana, jolloin hallitus antoi yhteensä 57 koronapandemiaan liittyvää esitystä.<sup>82</sup> Esitykset ovat koskeneet muun muassa epidemian etenemisen hidastamista ja myös lukuisia tartuntatautilain muita muutoksia, yritysten ja yksityisten henkilöiden taloudellista tukemista, hallinnon toimintaedellytyksiä pandemian aikana, huoltovarmuuden ylläpitämistä sekä väliaikaisen sääntelyn jatkamista.<sup>83</sup> Covid-19-pandemian aikana säädettiin useita lakeja koronan yhteiskunnallisiin vaikutuksiin reagoimiseksi. Esimerkiksi ulosotto- ja konkurssilainsäädäntöön, yhteisöläinsäädäntöön ja työelämänsäätelyyn sisällytettiin määrääjän voimassa olleita säännöksiä.

Tämän tavallisen lainsäädännön ohella Suomessa on ollut käytössä poikkeusolosääntelyä valmiuslain tai poikkeusolot toteavan lainsäädännön nojalla. Valmiuslaki tunnisti pandemian ja sen uhan yhtenä poikkeusolojen aiheena jo ennen covid-19-pandemiaa. Vaikka Suomessa on ollut käytössä poikkeusolojen aikana myös eräitä perusoikeuspoikkeuksia, pääosa covid-19-pandemian aikaisista rajoituksista on kuitenkin ollut tavanomaisia perusoikeusrajoituksia.<sup>84</sup> On kuitenkin vielä epäselvää, missä määrin perusoikeuksien rajoitusedellytyksissä on mahdollisesti tapahtunut pandemiasäädöstoimiin liittyviä muutoksia. Aina-

78. 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, s. 4 ja Gerard Delanty, 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, s. 16–17.

79. Scheinin – Molbæk-Steensig 2021, s. 22. Ks. myös Simo Kyllönen, Pandemian torjunta ja kansalaisten perusoikeudet. Ajatus 77/2020, s. 261–290, 265.

80. Gracia Abad Quintanal, *Managing a Pandemic*, s. 72–89, teoksessa Ben Stanford – Steve Foster – Carlos Espaliu Berdud (eds), *Global Pandemic, Security and Human Rights*. Routledge 2021, s. 81. Ks. lisäksi Stefan Kirchner – Timo Koivurova, *Emergency Laws Against Coronavirus*, s. 265–281 teoksessa Stefan Kirchner (ed.), *Governing the Crisis: Law, Human Rights and COVID-19*. LIT Verlag 2021.

81. Käsitys koronapandemiaa koskevien esitysten määrästä vaihtelee tulkinnan mukaan. Esim. Jukka ym. (Leena Jukka – Anssi Keinänen – Lisa-Maaria Keskinen, *Koronaperusteinen lainvalmistelu – kenelle kellot soivat ja mistä syystä?* Edilex 50/2021) puhuvat 102:sta hallituksen esityksestä.

82. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2021.

83. Jukka ym. 2021.

84. PeVL 44/2020 vp (HE 245/2020 vp laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta).

kin se on selvää, että oikeasuhtaisuusarvioinnissa eräiden perusoikeusrajoituksia sisältävien sääntelyiden voimassaolon määräaikaisuudella on ollut keskeinen merkitys niiden hyväksymiselle.

Pitkästi siitä johtuen, että covid-19-pandemian aikana on käytetty näin paljon lainsäädännöllisiä instrumentteja ja turvauduttu myös valmiuslain toimivaltuuksien käyttöön, eduskunnalla on ollut pandemia-aikaisten toimien oikeudellisenkin resilienssin kannalta Suomessa tärkeä rooli. Pandemia-ajan sääntelytoimien perusoikeusherkkydestä johtuen eduskunnan perustuslakivaliokunnalle on muodostunut erittäin keskeinen asema. Valmiuslakiin liittyvissä asioissa se on toiminut lisäksi mietintövaliokuntana, mikä on tuonut asioihin erilaisen ulottuvuuden. Muissa lainsäädäntöhankkeissa se on puolestaan toiminut tavanomaisemmassa lausuntovaliokuntaroolissaan. Nimenomaisiin poikkeusoloihin liittyvissä asioissa se on toiminut lausuntovaliokuntana silloin, kun kysymys on ollut poikkeusoloista valmiuslain ulkopuolella. Poikkeusolotoimenpiteiden perustuslainmukaisuuden valvontaa koskevat samat periaatteet kuin muitakin eduskunnan käsittelyyn tulevia lakiehdotuksia.<sup>85</sup> Suomalaisesta oikeussuojajärjestelmästä johtuen esimerkiksi ylimmissä tuomioistuimissa on vain muutamia prejudikaattiin tai vuosikirjaratkaisuun johtaneita asioita, joissa covid-19-pandemian aikainen lainsäädäntö olisi ollut esillä. Sen sijaan ylimpien laillisuusvalvojen kanteluasioissa antamissa ratkaisuisa pandemia-aika näkyy selvästi.<sup>86</sup>

Perustuslakivaliokunnalla on ollut yllättävänkin korostunut ohjaava rooli suhteessa valtioneuvostoon ja sen alaiseen hallintoon etenkin valmiuslain soveltamistilanteessa.<sup>87</sup> Perustuslakivaliokunnan omaksumilla tulkinnoilla on lisäksi ollut pandemian ajan osalta merkitystä myös jälkikäteisen oikeussuojan kannalta. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on viitannut siihen, että sen ratkaisemassa asiassa laki on tullut säädetyksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, ja nimenomaisesti siihen, että väestön terveyden ja ihmisten elämän suojeleminen ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painavia perusteita, jotka perustuslakivaliokunnan mukaan oikeuttavat poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia.<sup>88</sup>

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

86. Pandemian aikana oikeuskansleri on ratkaissut useita valtioneuvoston toiminnasta tehtyjä kanteluja. Pandemiaan liittyviä kanteluja tehtiin oikeuskanslerille vuosina 2020–2021 lähes tuhat. Ks. Eduskunnan oikeuskanslerin tilastot vuodelta 2020 ja vuodelta 2021. Eduskunnan oikeusasiamiehelle on vuosina 2020–2021 tullut vireille yli kaksituhatta pandemiaan liittyvää laillisuusvalvonta-asiaa. Suurin osa on koskenut terveydenhuoltoa, ylimpiä valtioelimiä sekä opetusta koskevia asioita. Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2021, s. 164.

87. Ks. Eduskunnan oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2020, s. 46.

88. KHO 2022:140. Ks. lisäksi PeVL 7/2021 vp (HE 15/2021 vp laiksi tartuntatautilain 16 ja 22 §:n muuttamisesta), kohta 7 ja siinä mainittu tulkintakäytäntö.

## 4. Havaintoja perustuslakivaliokunnan pandemia-aikaisesta käytännöstä

### 4.1. Välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus sekä toimien tietopohja

Kotimaisessa poikkeusolosääntelyssä keskeisimmät piirteet ovat toimenpiteiden välttämättömyys, oikeasuhtaisuus ja tilapäisyys. Lisäksi esimerkiksi valmiuslain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomais-ten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Samoin sääntely kytkee toimet Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Oikeasuhtaisuuden yksi keskeinen elementti on myös toimenpiteiden määräaikaisuus. Nämä piirteet korostuvat myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä koko pandemia-ajalta. Tarkastelumme painottuu välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointiin ja näiden edellytysten arvioinnin mahdollistamiseen. Huolehtimalla toimenpiteiden oikeasuhtaisuudesta pyritään välttämään tilanne, jossa jonkin tavoitteen saavuttamiseksi puututtaisiin liiallisesti jonkin perusoikeuden toteutumiseen. Kriisitilanteessa saattavat myös eri perusoikeudet asettua vastakkain niin, että jonkin perusoikeuden turvaamiseksi saatetaan tehdä merkittäviä rajoituksia jonkin toisen perusoikeuden toteutumiselle. Näin ollen jokaista käyttöön otettavaa ja sovellettavaa toimivaltuutta tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti ja ottaa huomioon sen vaikutukset laajasti eri perusoikeuksiin.

Covid-19-pandemian aikana toimien oikeudellisen hyväksyttävyyden arviointi on perustunut varsin vahvaan perusoikeuspohjaan. Toimien on katsottu turvaavan oikeutta elämään (PL 7.1 §). Vastaava painava oikeus voidaan perustaa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) 2 artiklaan, Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2016/C 202/02) 2 artiklaan sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7–8/1976) 6 artiklaan. Tähän on liittynyt myös tarve huolehtia terveysjärjestelmän kantokyystä haastavassa pandemiatilanteessa, sillä perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Esimerkiksi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976) 12(1) artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on puolestaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Valiokunta on katsonut, että väestön terveyden ja ihmisten elämän suojeleminen on painava peruste, joka oikeuttaa pitkälle meneviä ja perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia.<sup>89</sup>

89. Ks. esim. PeVL 10/2021 vp (HE 31/2021 vp laiksi tartuntatautilain 58 g §:n muuttamisesta).



Perustuslakivaliokunta on omassa käytännössään pyrkinyt painottamaan poikkeusolosääntelyn ja tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä annetun sääntelyn eroja ja korostanut tarvetta, aina kun mahdollista, tukeutua nimenomaan tavalliseen lainsäädäntömenettelyyn, jossa perusoikeusrajoituksia arvioidaan ensisijaisesti perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten rajoissa. Siten perusoikeuspoikkeuksien mahdollisuus tulee vasta sen jälkeen.<sup>90</sup> Samaan hengenveetoon perustuslakivaliokunta on huomauttanut siitä, että asetettaessa rajoituksia normaalioloja koskevan lainsäädännön perusteella sääntelyn tulee olla sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvien lailla säätämisen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksien kanssa.<sup>91</sup> Valiokunnan mukaan vaatimuksien sivuuttaminen voi esimerkiksi johtaa siihen, että viranomaisille jää liian laaja harkintavalta veloitteiden sisällön suhteen.<sup>92</sup> Valiokunta on tällä perusteella esimerkiksi edellyttänyt sääntelyn tarkistamista.<sup>93</sup>

Paitsi välttämättömyyden mutta myös oikeasuhtaisuuden arviointi edellyttää kuitenkin olennaisesti tietoa niin itse tilanteesta kuin toimien vaikutuksesta. Perustuslakivaliokunta on korostanut rajoitusten perusteena olevan ja niiden arvioimiseksi välttämättömän tietopohjan merkitystä.<sup>94</sup> Rajoitusten välttämättömyyden varmistamiseksi hallituksen tulee esittää riittävät perusteet valittujen toimenpiteiden tarpeellisuudesta ja tehokkuudesta rajoituksille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen kritisoinut hallitusta puutteellisten perustelujen antamisesta. Käytännöstä ilmenee, että perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei esimerkiksi valmiuslain käyttöön otettaviksi ehdotettujen toimivaltuuksien välttämättömyydestä ole saanut selkeää tai riittävää kuvaa niiden perusteluistiodien ja muiden valtioneuvoston antamien selvitysten perusteella.<sup>95</sup> Eri asetusten perustelumuistiot eivät myöskään ole tarjonneet riittävää tietopohjaa rajoitusten välttämättömyyden arviointiin.

Tietoon perustuvien perustelujen riittämättömyyden ohella nousee esiin moite siitä, että perustelumuistioissa käytettyjä asiantuntijatahoja on pidetty yksipuolisina. Esimerkiksi arvioinnissaan ravintolarajoituksista valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että hallituksen esityksen perusteluissa nojattiin pelkästään Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen arvioon. Valiokunnan mukaan kannanottoa ei voitu pitää riittävänä valtioneuvoston välttämättömyysarvion tietopohjana etenkin siksi, kun siinä nimenomaisesti pidättäydyttiin arvioimasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja suhteessa sulkemisesta saa-

90. PeVL 44/2020 vp.

91. PeVL 14/2020 vp (HE 72/2020 vp laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta) ja PeVL 44/2020 vp.

92. PeVL 44/2020 vp.

93. PeVL 14/2020 vp. Ks. myös esim. PeVL 20/2020 vp (HE 101/2020 vp laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta).

94. Ks. esim. PeVM 11/2020 vp.

95. Ojanen 2020.

tuun hyötyyn.<sup>96</sup> Etenkin pandemian alussa toimia perusteltiin epidemiologisilla ja korostetun lääketieteellisillä tekijöillä ja niitä valaisevilla tiedoilla. Valiokunnan tulkinnan mukaan nämä olivat riittäviä oikeuttamaan myös pitkälle meneviä rajoituksia perusoikeuksiin. Toisaalta valiokunta peräänkuulutti myös laajempaa arviota toimien sosiaalisista, taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Etenkin pandemian edetessä valiokunta on edellyttänyt hallitukselta laajempaa kokonaisarviota pandemiatoimien vaikutuksista.

Lisäksi valiokunta on korostanut, että valittujen toimenpiteiden perusteluun olisi sisällytettävä myös erilaisten vaihtoehtojen tarkastelua.<sup>97</sup> Esimerkiksi eri soveltamisvaihtoehtojen olisi tullut ilmetä perusteluista tarkemmin.<sup>98</sup> Valiokunta ryhtyi myös varsin pian kriisin alettua vaatimaan enemmän arviointia perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamista kokonaisuistoista suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn.<sup>99</sup>

Rajoituksen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointiin liittyy myös vaatimus tarkoitussidonnaisuudesta. Toimella tulee siten voida saavuttaa sen perusteena oleva tavoite.<sup>100</sup> Valiokunta onkin useaan otteeseen huomauttanut siitä, että tarvittavat toimivaltuudet tulisi kyetä yksilöimään selkeästi. Valiokunta on korostanut myös sitä, että rajoituksia valmisteltaessa tulee pyrkiä siihen, että ehdotetut toimenpiteet vastaavat laajuudeltaan ja vaikutuksiltaan asetettuja tavoitteita. Samalla olisi tarkasteltava perusoikeuksien kannalta myös muita, vähemmän rajoittavia sääntelyvaihtoehtoja.<sup>101</sup> Tästä syystä koronapandemian perusteella tehtävissä rajoituksissa tuli valiokunnan käsityksen mukaan pyrkiä sääntelyn yksityiskohtaisuuteen ja rajoitusten haittojen minimoimiseen. Kukin toimenpide pitää pystyä perustelemaan yksilöllisesti, jotta vältetään tilanne, jossa tehdään ylimittäisiä rajoitustoimenpiteitä.

Valiokunta on painottanut, että rajoitukset tulisi suunnata yksityiskohtaisesti koskemaan vain tiettyjä tahoja ja samalla välttää ylimääräinen haitta tahoille, joiden toiminnasta ei koidu ongelmaa. Tämä tuli esiin esimerkiksi ravitsemisliikkeiden toiminnan sääntelyn yhteydessä niin, että valiokunnan käsityksen

96. PeVM 10/2020 vp (M 15/2020 vp asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi).

97. Esim. PeVM 12/2020 vp (M 13/2020 vp asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönnotosta).

98. PeVM 9/2020 vp (M 11/2020 vp asetus valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta, M 12/2020 vp asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta, M 14/2020 vp asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käytön ja 96–103 §:n soveltamisen jatkamisesta).

99. PeVM 10/2020 vp.

100. PeVM 18/2020 vp (M 21/2020 vp asetus valmiuslain 87 §:ssä säädetyn toimivaltuuden käytön jatkamisesta).

101. Ks. esim. PeVM 14/2020 vp (M 17/2020 vp asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämivelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista).

mukaan rajoituksia olisi pitänyt täsmentää ravintolatyyppin mukaan.<sup>102</sup> Samoin toimien alueellista sovellettavuutta olisi tarkasteltava tältä kannalta niin, että toimia porrastettaisiin alueellisesti sen mukaan, mikä on välttämätöntä kullakin alueella.<sup>103</sup> Myöhemmin valiokunta katsoi, ettei rajoituksia voida säätää tai pitää voimassa alueilla, joissa se ei ole tartuntatautilanteen vuoksi välttämätöntä.<sup>104</sup>

Perustuslakivaliokunta on myös huomauttanut, että lailla säätämisen vaatimukseen sisältyy vaatimuksia paitsi sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta myös selkeydestä ja ymmärrettävyydestä.<sup>105</sup> Pistemäisten muutosten johdosta sääntelyn muodostuminen sai usein kritiikkiä siltä kannalta, että kokonaisuudet muodostuivat monimutkaisiksi ja vaikeaselkoisiksi. Valiokunnan mukaan sääntelyn selkeyteen oli syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuksiin ulottuvassa sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä tavanomaiseen elämään kuuluvissa toiminnoissa.<sup>106</sup> Esimerkiksi lausunnossaan liikkumisvapauden ja lähikontaktien rajoittamisesta valiokunta piti sääntelyä erittäin vaikeaselkoisena ja tulkinnanvaraisena, osin jopa virheellisenä.<sup>107</sup>

#### 4.2. Oikeuden mukauttaminen kriisin edellyttämällä tavalla ja kansanvaltaisuuden varmistaminen

Välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden sekä tietopohjan lisäksi resilienssin kannalta on hyvä tarkastaa oikeuden mukautuvuutta kriisin edellyttämällä tavalla. Tähän liittyvät välttämättömyyttä, oikeasuhtaisuutta ja tarkoitussidonnaisuutta koskevat havainnot käytännöstä. Perustuslakivaliokunta on pandemian aikana erikseen myös kritisoinut valtioneuvostoa liian järeiden keinojen käytöstä ja korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta. Lisäksi valiokunta on

102. PeVL 6/2021 vp (HE 22/2021 vp laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta).

103. PeVL 7/2020 vp (HE 25/2020 vp laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta) ja PeVM 10/2020 vp.

104. PeVL 14/2020 vp ja PeVL 31/2020 vp (HE 139/2020 vp laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta).

105. Ks. PeVL 13/2020 vp (HE 67/2020 vp laiksi ravitsemisyriyten uudelleentyöllistämisen tukemisesta ja toiminnan rajoitusten hyvittämisestä) ja PeVL 2/2018 vp (HE 145/2017 vp laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi).

106. PeVL 32/2020 vp (HE 137/2020 vp laeiksi tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta).

107. PeVL 12/2021 vp (HE 39/2021 vp laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta).

painottanut tarvetta siirtyä aina mahdollisimman nopeasti pois poikkeusolojen rajoituksista.<sup>108</sup>

Ylipäätään perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyn tulisi aina mahdollisuuksien mukaan tapahtua ensisijaisesti normaaliolojen sääntelyn rajoissa, kunhan sääntely täyttää kaikilta osin perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset.<sup>109</sup> Tämä on toistuva teema sääntelyä koskevassa käytännössä. Valiokunnan mukaan merkittäviäkin ja toimintaan yksityiskohtaisesti kohdistuvia rajoituksia voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mikäli toimintaa ehdotetaan rajoitettavan pitkälti sellaisten seikkojen suhteen, joihin kohdistuu normaalistikin toiminnan sääntelyä.<sup>110</sup> Perustuslakivaliokunta on korostanut valmiuslain ja perustuslain 23 §:n käytön poikkeuksellisuutta pandemian hoidossa. Valiokunnan linjavetona on ollut, että perusoikeuksia koskevia rajoituksia tulisi aina säätää ensisijaisesti normaaliolojen lainsäädännön nojalla.<sup>111</sup> Toisaalta rajanveto siitä, millaiset toimenpiteet ovat mahdollisia yleisten rajoitusedellytysten täyttävällä tavallisella lailla ja mitkä edellyttävät poikkeuslakien käyttämistä, on jäänyt jossain määrin vielä avoimeksi.<sup>112</sup> Esimerkiksi maskin käyttöä koskevan sääntelyn osalta valiokunta toi esiin, että siitä ei ole syytä säätää osana poikkeusolotoimenpiteitä vaan tavallisessa lainsäädännössä. Sen mukaan esimerkiksi maskin käytöstä voitaisiin säätää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten rajoissa esimerkiksi tartuntatautilaissa, koska valiokunnan käsityksen mukaan maskin käyttövelvollisuus muodostaa melko vähäisen rajoituksen perusoikeuksiin.<sup>113</sup> Samoin esimerkiksi ravitsemisliikerajoituksissa oli suuntana tavallisen lainsäädännön käyttö.

Osa kritiikistä on kohdistunut tavallisen lainsäädännön ja valmiuslain alaisen järjestelmän keskinäiseen suhteeseen yleisemminkin. Perustuslakivaliokunta on jo pandemian aikana kiinnittänyt huomiota tarpeeseen tarkastella laajasti ja perusteellisesti poikkeusoloja koskevaa sääntelyä perustuslaissa ja valmiuslaissa.<sup>114</sup> Lainsäädännön muutostarpeet tulivat kriisin aikana selväksi, ja valiokunta on kiinnittänyt huomiota normaaliolojen lainsäädännön tarvittaviin muutoksiin.<sup>115</sup> Lähtökohtaisesti valiokunnan näkemyksen mukaan muutoksia poikkeusolojen

108. PeVM 9/2020 vp ja PeVM 19/2020 vp (M 22/2020 vp asetus väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä).

109. PeVL 14/2020 vp.

110. PeVL 14/2020 vp.

111. PeVM 9/2020 vp ja PeVM 19/2020 vp.

112. Lauri Koskentausta, Elinkeinovapauden lainsäädännöllisestä rajoittamisesta pandemian perusteella. *Liikejuridiikka* 7(1) 2021, s. 10–37.

113. PeVL 12/2021 vp.

114. PeVM 11/2020 vp.

115. Ks. esim. PeVM 17/2020 vp (M 20/2020 vp asetus valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta).

ja normaaliolojen lainsäädäntöön ja keskinäiseen suhteeseen on kuitenkin perusteltua säätää vasta normaalioloissa tapahtuvan valmistelun jälkeen.<sup>116</sup>

Covid-19-pandemian aikana perustuslakivaliokunta on korostanut valiokunnan tarvetta saada kaikki asian käsittelyssä merkityksellinen tieto asianmukaisesti esitettynä. Pandemian aikana valiokunta on myös turvautunut nimenomaisiin eduskunnan tiedonsaantioikeuksiin saadakseen sellaista taustatietoa, joka valiokunnan mielestä olisi tullut toimittaa sen käyttöön oma-aloitteisesti.<sup>117</sup> Perustuslakivaliokunta on painottanut myös, ettei valtioneuvosto voi asettaa valiokunnalle määräaikoja perustuslain 74 §:n mukaisen tehtävän toteuttamiselle eikä muutenkaan asettaa eduskuntaa tosiasioiden eteen, vaan perustuslakivaliokunnalla ja eduskunnalla tulee olla riittävästi aikaa toteuttaa tehtävänsä. Valiokunnan mukaan esimerkiksi sen perustuslaissa säädetyn tehtävän asianmukainen toteuttaminen vaarantuu, jos hallituksen esitysten eduskuntakäsittelylle ei varata riittävää ja kohtuullista aikaa.<sup>118</sup> Eduskunnan vaikuttamismahdollisuuksien kaventamista koskeva kritiikki perustuslakivaliokunnan puolelta on raskauttavaa. Lisäksi valiokunnan mukaan etenkin poikkeusolojen jatkuessa eduskunnan tiedonsaantitarpeet korostuivat entisestään, mutta tästä huolimatta asianmukaisten tietojen antamisessa esiintyi edelleen ongelmia.<sup>119</sup>

Perustuslakivaliokunta on pandemian aikana myös puuttunut tapaan, jolla valtioneuvosto on pyrkinyt sivuuttamaan eduskunnan ylimpänä valtioelimenä ja oikonut menettelyissä. Valiokunta on esimerkiksi puolustanut eduskunnan toimivaltaa muuttaa valmiuslain nojalla annettujen asetusten sisältöä.<sup>120</sup> Lisäksi valiokunta on esimerkiksi kritisoinut tapaa, jolla ministeriö on tehnyt muutoksia hallituksen esitykseen eduskunnan täysistunnon ohi tavalla, joka merkitsi perustuslakivaliokunnan mukaan hallituksen esityksen antamiseen osallistuvien toimielinten ja eduskunnan täysistunnon sivuuttamista, minkä lisäksi menettelyä pidettiin ongelmallisena myös perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisen tehtävän kannalta.<sup>121</sup>

116. PeVL 14/2020 vp ja PeVM 11/2020 vp.

117. PeVL 30/2020 vp (O 35/2020 vp selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta).

118. PeVL 14/2020 vp.

119. PeVL 30/2020 vp.

120. PeVM 11/2020 vp.

121. PeVL 32/2020 vp.

## 5. Johtopäätökset

Covid-19-pandemia on tarkoittanut kaikista laajamittaisinta poikkeustoimien käyttöä sitten toisen maailmansodan.<sup>122</sup> Monet instituutiot ovat olleet monessa suhteessa ennenaikemättömässä tilanteessa. Perustuslakivaliokunnan arvioissa ja myös julkisessa keskustelussa hallituksen toimet on nähty pääasiassa välttämättöminä ja oikeasuhtaisina. Kansainvälisessä vertailussa Suomi on menestynyt tässä suhteessa hyvin.<sup>123</sup> Meillä ei esimerkiksi päässyt syntymään sellaista laajamittaista liikehdintää pandemiarajoituksia vastaan kuten Ranskassa tai Saksassa.<sup>124</sup> Myös kansainvälisissä arvioissa Suomen pandemianhoitoa on kuolleisuuslukuihin ja perusoikeuksien kunnioittamiseen suhteutettuna pidetty onnistuneena.<sup>125</sup> Oikeuden resilienssin kannalta on keskeistä, että poikkeustoimia säädellään oikeudellisesti. Vaikka onkin tärkeää, että päätöksentekijöillä tulee olla käytössään tarpeeksi tehokkaat välineet erilaisia kriisitilanteita varten, on myös olennaista varmistaa, etteivät toimenpiteet ole liian järeitä. Oikeudellisesta näkökulmasta on tärkeää, että lait ovat ennakoitavia ja myös poikkeustilanteita säätelevien lakien käyttöönotto ja soveltaminen on riittävän selkeää.

Suomalaisessa poikkeusoloja koskevassa lainsäädännössä ja myös koko pandemian aikaisessa käytännössä ensimmäinen tärkeä havainto on se, että kaiken sääntelyn ja toiminnan lähtökohtana on kaikkien valtioelimien jatkuva toimintakyky niille muutoinkin kuuluvissa tehtävissä. Tämä on myös oikeuden resilienssin kannalta keskeinen ulottuvuus. Erityisasemassa Suomessa pandemian aikaisen oikeuden resilienssin ylläpitämisessä on ollut eduskunnan perustuslakivaliokunta. Sen tehtävänä on ollut arvioida hallituksen esitysten perustuslainmukaisuutta ja myös poikkeusoloasetuksia. Se on voinut osoittaa hallitukselle esitysten ja poikkeusoloasetusten puutteita sekä ohjata hallitusta kiinnittämään enemmän huomiota muun muassa rajoitusten perusteluihin, vaihtoehtoisten toimien vertailuun, ihmisoikeussopimuksien huomioimiseen sekä myös erilaisiin menettelyllisiin seikkoihin. Tilanteessa, jossa pandemiatoimista muutoin vallitsi

122. Venice Commission 2020b, s. 15.

123. Grogan – Donald (eds) 2022.

124. Poikkeuksena tästä ovat muun muassa koronatodistusta (koronapassia) vastustavat mielenosoitukset, joita järjestettiin Suomessa useita talvella 2021–2022. Suomessa koronatoimia vastustavien mielenosoitusten osallistujamäärät ovat kuitenkin jääneet satoihin, kun taas maailmalla on nähty tuhansien ja jopa kymmenientuhansien osallistujien mielenosoituksia. Ks. esim. Ulrike M. Vieten, *The “New Normal” and “Pandemic Populism”: The COVID-19 Crisis and Anti-Hygienic Mobilisation of the Far-Right*. *Social Sciences* 9(9) 2020 ja Scheinin – Molbæk-Steensig 2021. Meillä lausuntopalvelussa ([www.lausuntopalvelu.fi](http://www.lausuntopalvelu.fi)) korona-aikaisista hankkeista nimenomaan koronatodistukseen liittyvät lainvalmisteluhankkeet keräsivät paljon enemmän lausuntoja kuin palvelussa lausuttavana olleet muut covid-19-pandemiaan liittyneet hankkeet.

125. Scheinin 2022, s. 121 ja Grogan – Donald (eds) 2022.

laaja konsensus, valiokunta oli yksi merkittävimmistä pandemiatoimia kritisoiduista tahoista, vaikka se pääosin etenkin pandemian alkuvaiheessa määrällisesti arvioituna ei puuttunut pandemian johdosta sen käsittelyyn tulleiden asioiden keskeiseen sisältöön. Valiokunnan toiminta sai myös laajaa julkista huomiota, mikä osaltaan myötävaikutti siihen, että pandemiatoimista voitiin alkaa käydä julkisuudessa myös kriittisempää keskustelua.<sup>126</sup> Toisaalta hallituksen esitysten ja asetusten arvioimisen aikataulu oli varsin kireä, mikä on asettanut myös perustuslakivaliokunnan suuren paineen alle. Myös volyyymi kaiken kaikkiaan on ollut perustuslakivaliokunnan työmäärän kannalta huomattava.

Kokonaisuutena arvostellen valiokunnan voidaan arvioida pandemian aikana onnistuneen suhteellisen hyvin oikeuden resilienssin toteuttamisessa. Samalla kun valiokunta on itse ilmaissut huolensa siitä, kuinka olennaisia ja syväleikäviä poikkeuksia ihmisten perusoikeuksiin poikkeusoloissa voidaan tehdä enemmistöpäätöksin<sup>127</sup>, se välillisesti tulee ilmaiseeksi huolen, joka voidaan kohdistaa myös siihen itseensä. Kokonaisjärjestelyyn näet kuuluu nimenomaan myös perustuslakivaliokunta, joka toimii juuri tuon eduskunnan valiokuntana. Toisenlaisessa poliittisessa tai oikeudellisessa kulttuurissa perustuslakivaliokunnan näin keskeinen asema poikkeusoloissa ei ole välttämättä aivan ongelmaton.

Jotta viranomaiset voisivat vastata mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti kriiseihin, tarpeelliset toimivaltuudet ja rajoitustoimet tulee valmistella ja harkita huolellisesti ja niin pitkälle kuin mahdollista normaalioloissa. Perusteellisen ennakoinnin periaate on ollut Suomessa jo nykyisen valmiuslain säätämisen yhteydessä, jolloin lakia nimenomaan perusteltiin näillä näkökohdilla.<sup>128</sup> Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että poikkeusaikojen keskeistä lainsäädäntöä ei tule säätää kriisin ollessa niin sanotusti päällä vaan vasta normaaliaikojen vallitessa.<sup>129</sup> Tämä on tärkeää oikeuden itenäisyyden kannalta, jotta poikkeustila ei vaikuta normaalioloihin oikeusvaltioperiaatteiden kannalta ongelmallisella tavalla.

Pandemian aikana tartuntatautilainsäädännön useat muutokset ovat osoituksena myös siitä, että lainsäädännöllinen varautuminen tällaiseen pandemiaan ei ollut Suomessa riittävää. Myös valmiuslainsäädäntö osoittautui paikoin ristiriitaiseksi, mikä edellytti tulkintakannanottoja myös sen sisällön asianmukaisesta tulkinnasta.<sup>130</sup> Koska kriisien ennustaminen ja niiden vaatimien toimivaltuuksien ennakoiminen on kuitenkin haastavaa, kriisitilanteiden hoitaminen voi vaatia

126. Mikko Värttö, Parliamentary oversight of emergency measures and policies – A safeguard of democracy during a crisis? European Policy Analysis 2023, s. 1–17.

127. PeVM 11/2020 vp.

128. Lavapuro 2020.

129. PeVM 11/2020 vp, s. 6.

130. Ks. esim. PeVM 11/2020 vp ja PeVM 5/2021 vp (M 4/2021 vp valtioneuvoston asetus kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon määrää-  
aikoja).



olemassa olevan lainsäädännön kehittämistä tai kokonaan uuden lain säätämistä jo kriisin aikana. Oikeuden resilienssin kannalta on tärkeää, että valtiollisilla instituutioilla on kyky ja mahdollisuus myös kriisin aikaiseen lainsäätämiseen. Kriisin aikaiseen lainsäätämiseen kohdistuu erityisiä haasteita olosuhteiden herkkyuden vuoksi. Kriisitilanteessa tieto voi olla puutteellista, lainsäädännön tarve on akuuttia ja esimerkiksi tavanomaiseen tapaan toteutettuja kuulemisia tai muita tiedonhankintakeinoja valmistelun tueksi ei voida toteuttaa kiireellisessä aikataulussa.<sup>131</sup> Näin ollen lainsäätäjällä voi kriisitilanteessa olla vaikeaa huolehtia hyvän lainsäädäntöprosessin eri osatekijöiden turvaamisesta. Tämä on näkynyt pandemian aikana muun muassa lausuntokierrosten lyhyenä kestona ja tietopohjan kapeutena.

Kiire ja nopeatahtisuus ovat vaikuttaneet hallituksen toimintaan koronapandemian aikana laajemminkin, sillä monia epidemian hidastamiseksi ja vaikutusten heikentämiseksi tehtyjä toimenpiteitä on tehty nopealla aikataululla puutteellisen ja nopeasti päivittyvän tiedon varassa.<sup>132</sup> Kiireestä johtuvat ongelmat ovat voineet ilmetä muun muassa lainsäädäntöhankkeiden keskeneräisyytenä sekä epätäsmällisyytenä. Erityisesti pandemian alkuvaiheessa oli ymmärrettävästi epäselviä tilanteita.<sup>133</sup> Vaikka tilanne jonkin verran parantui kriisin pidentyessä, ongelmia tuntui olevan koko aikana.<sup>134</sup> Etenkin tartuntatautilain monet peräkkäiset muutokset näyttäytyivät yksityisten ja todennäköisesti lakia soveltavien viranomaisten kannalta erittäin vaikeasti hahmottuvana kokonaisuutena.

Demokraattinen legitimitetti edellyttää, että eduskunnalla on kyky tarkastella toimeenpanovallan toimia. Tällä tavoin lainsäädännöllinen kontrolli toteutuu. Poikkeusolosäädöksiin liittyvä erityinen jälkitarkastusoikeus palvelee demokraattisessa yhteiskunnassa erityisen tärkeää tehtävää. Eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumisella on merkittävä rooli demokratian periaatteisiin kuuluvan tilivelvollisuuden täyttymisen kannalta. Tiedonsaantioikeus on kansanvaltaisen hallitusmuodon perusteiden toteuttamisen välttämättömiä edellytyksiä ja turvaa hallituksen parlamentaarista valvontaa. Päätöksenteon avoimuus mahdollistaa toiminnan valvomisen ja arvioimisen, jotka ovat edellytyksiä tilivelvollisuuden toteutumiselle. Arviot hallituksen koronatoimista ovat tukeneet väitettä siitä, että koronapandemian aikainen kiire ja pakkotahtisuus

131. Kriisitilanteessa voi olla tarpeen pohtia, voitaisiinko esimerkiksi kansainvälinen vertailu, säädösehdotuksen kääntäminen tai laintarkastaminen jättää tekemättä akuutissa kriisitilanteessa tai voitaisiinko hallituksen esitykset lähettää eduskunnan valiokuntiin ilman lähetekeskustelua tai käsitellä valiokunnan mietintö yhdessä käsittelyssä eduskunnassa tai voitaisiinko kuuden viikon lausuntoaikaa lyhentää kriisiaikana. Ks. Leena Jukka – Anssi Keinänen – Lisa-Maaria Keskinen, Tietopohja ja asiantuntijoiden kuuleminen koronaperusteisessa lainvalmistelussa – jyrääkö kiire alleen hyvän lainvalmistelun? Edilex 24/2022.

132. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2021.

133. Ojanen 2020, s. 515.

134. OKV/1887/21/2020 todistus negatiivisesta testituloksesta (SARS-CoV2) rajat ylittävässä liikenteessä.

vaaransivat kuulemisvelvollisuutta ja eduskunnan tiedonsaantioikeutta. Tiedonsaantioikeuden laiminlyöminen on saanut perustuslakivaliokunnalta painavaa kritiikkiä läpi pandemia-ajan.<sup>135</sup>

Yhteiskunnallinen kriisi on aina myös oikeudellinen kriisi.<sup>136</sup> Varsinkin poikkeustoimien vaatima kiireellisyys ja tarve laajentaa toimeenpanovallan valtuuksia asettavat paineen oikeusjärjestykselle joustaa normaaliolojen periaatteista.<sup>137</sup> Perustuslakivaliokunta on pyrkinyt puolustamaan eduskunnan ja lainsäädännöllisen kontrollin roolia suhteessa toimeenpanovaltaan. Tässä tehtävässään se on pyrkinyt ylläpitämään perusoikeuspohjaa sekä kaventamaan toimeenpanovallan valtuuksia oikeusvaltioperiaatteiden mukaisesti. Tässä tärkeitä ovat niin toimivaltuuksien väliaikaisuus, yksilöiminen ja tarkkarajaisuus kuin liian järeiden keinojen käytön kritiikki. Toimenpiteiden tarkastelu toteutunutta enemmän myös suhteessa valtion kansainvälisiin velvoitteisiin olisi voinut vielä edelleen vahvistaa oikeuden resilienssiä. Demokraattisen pluralismin ja oikeutuksen kannalta on ollut myös keskeistä, että perustuslakivaliokunta on puuttunut eduskunnan sivuuttamiseen tai pyrkimykseen asettaa eduskunta tilanteeseen, jossa sen on tosiasiaa pakko hyväksyä päätökset keskustelematta. Perustuslakivaliokunnalla on siis ollut keskeinen rooli lainsäädäntövallan ja oikeuden resilienssin toteutumisen kannalta.

Yksilöiden oikeuksilla ja niiden toteutumisella on merkitystä oikeuden resilienssin kannalta.<sup>138</sup> Siten pandemiatoimia arvioitaessa pitää laajojen yhteiskunnallisten vaikutusten ohella ottaa huomioon myös erilaisten pandemiatoimien seuraukset yksilöiden tasolla.<sup>139</sup> Näin laajat tavoitteet eivät ole saavutettavissa yksinomaan perustuslakivaliokunnan keinoin. Se on tärkeä mutta ei riittävä toimija oikeusvaltion ja oikeuden resilienssin ylläpitämisen kannalta. *Kaarlo Tuori* toteaaakin, että perustuslakivaliokunta on vain yksi väline ja sellaisena rajattu juuri yleiseen ennakoivaan arviointiin, kun taas muut oikeudelliset instituutiot

135. Jukka ym. (2022) moittivat hallitusta siitä, ettei lainvalmisteluun liittyville kuulemismenettelyille annettu tarpeeksi aikaa, jotta eri sidosryhmillä olisi ollut mahdollisuus esittää kantansa hallituksen lakiesityksiin. Myös eduskunnan valiokunnissa koronaperusteiset hallituksen esitykset käsiteltiin selvästi nopeammin kuin ei-koronaperusteiset esitykset (emt., s. 16). Vastaavia huomioita on tehnyt myös Neuvonen tutkimuksessaan, jossa hän tarkastelee valiokunnan kriittisiä arvioita tiedonsaantioikeuden toteutumisesta pandemian aikana. Ks. Päivi Johanna 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, s. 226–237.

136. Mattias Lehtinen – Tuukka Brunila, *A Political Ontology of the Pandemic: Sovereign Power and the Management of Affects through the Political Ontology of War*. *Frontiers in Political Science* 2021, s. 1–17, 3.

137. Tímea Drinóczi – Agnieszka Bień-Kacała, *COVID-19 in Hungary and Poland: extraordinary situation and illiberal constitutionalism*. *The Theory and Practice of Legislation* 8(1–2) 2020, s. 171–192.

138. Scheinin – Molbæk-Steensig 2021, s. 22 ja Grogan – Donald (eds) 2022, s. 477.

139. Kimmel 2021, s. 30.

voivat puuttua tarkemmin toimeenpanovallan toimien yksittäistapauksiin ja jälkiarviointiin.<sup>140</sup> Toimeenpanovallan oikeudellista kontrollia käsittelevä kirjallisuus painottaa myös, että eri instituutioiden kyky suoriutua tästä tehtävästä on paljolti riippuvainen myös vallitsevasta poliittisesta ja yhteiskunnallisesta tilasta.<sup>141</sup> Oikeudellisten instituutioiden ohella tarvitaan siten myös laajempaa demokraattista poliittista kulttuuria ja tahtoa,<sup>142</sup> joita oikeus itsessään ei voi korvata. Kuten Tuori asian ilmaisee, oikeusvaltion periaatteiden toteutuminen ei ole puhtaasti oikeudellinen ilmiö eikä sitä voi ottaa itsestäänselvyytenä, vaan se edellyttää demokraattista kulttuuria, jonka vaaliminen on oikeuden itsensä suojelemisen kannalta välttämätöntä.<sup>143</sup> Oikeusjärjestelmän normatiivisuus tarvitsee lopulta myös yksilön luottamusta, joka on oikeuden resilienssin kannalta keskeinen taso ja joka perustuslakivaliokunnan kaltaisten toimijoiden on otettava huomioon.

140. Kaarlo Tuori, *Critical Legal Positivism*. Ashgate 2002, s. 220–230.

141. Friedberg – Hazan 2012, s. 17, 32 ja Beetham 2006, s. 128. Ks. myös Sébastien G. Lazard, *The French National Assembly's Oversight of the Executive: Changing Role, Partisanship and Intra-Majority Conflict*. *West European Politics* 32/2009, s. 287–309.

142. Tuori 2002, s. 234.

143. Tuori 2021, s. 117, 273–274.

## **Legal resilience in exceptional situations**

TUUKKA BRUNILA, D.Soc.Sc., Postdoctoral Researcher, University of Turku – JANNE SALMINEN, LL.D., Professor, University of Turku – MIKKO VÄRTTÖ, D.Soc.Sc., Senior Researcher, University of Turku

This article examines legal resilience during the COVID-19 pandemic. A key political character of emergencies is a shift in the balance of power towards the executive and away from other branches of government. As a consequence, a tension ensues both between the rule of law and effective emergency governance and between various human rights. These tensions challenge legal resilience as emergency governance requires flexibility from the legal system. Our focus is on the role of legislative oversight in upholding legal resilience during emergencies. In the Finnish context, we analyse the role of the Finnish Constitutional Law Committee of Parliament in managing these tensions that challenged legal resilience during the COVID-19 pandemic. The Constitutional Law Committee, in upholding the rule of law, has had a role in overseeing the executive branch of government and ensuring the fulfillment of human rights during the exceptional situation. Furthermore, because the pandemic has required new laws and authorities, it is crucial that legislation does not threaten the resilience of the legal system. In a crisis, legislation without proper checks might be too hasty and threaten the rule of law. For this reason, legislative oversight needs to take place even during emergencies. During the pandemic, the Constitutional Law Committee has intervened in hurried legislative processes, in situations when the government has sidelined the parliament and in situations creating exceptions to human rights. We argue that all these interventions have been important in upholding legal resilience and democratic legitimacy. The article begins with a theoretical discussion about legal resilience and its components. Next, we analyse how the Constitutional Law Committee has functioned during the pandemic. Then, we evaluate how its functioning has contributed to the resilience of the legal system. Finally, we discuss the aspects of emergency governance in Finland that require attention in further developing this resilience.