



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Viivi Mäkinen

Valmiuslain ja perustuslain vuoropuhelu oikeuden resilienssin näkökulmasta

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2026

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Viivi Mäkinen		
Tutkielman nimi:	Valmiuslain ja perustuslain vuoropuhelu oikeuden resilienssin näkökulmasta		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Niina Mäntylä		
Valmistumisvuosi:	2026	Sivumäärä:	80

TIIVISTELMÄ:

Kansallinen turvallisuus kohtaa nykyisin yhä monimuotoisempia ja laaja-alaisempia uhkia, joista keskeisimpiä ovat Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa, kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän heikentyminen sekä hybrdivaikuttamisen lisääntyminen. Näihin uhkiin varaudutaan sekä normaaliolojen että poikkeusolojen lainsäädännön keinoin. Poikkeusoloista ja tällöin käytettävissä olevista toimivaltuuksista säädetään valmiuslaissa (152/2011), kun taas häiriötilanteisiin vastaaminen perustuu normaaliolojen lainsäädäntöön, johon sisältyvät useat sektorikohtaiset säädökset. Esimerkkinä tutkielmassa tarkastellaan valmiuslain ohella muun muassa lakia väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi (482/2024), joka ilmentää normaaliolojen lainsäädännön merkitystä turvallisuusuhkiin vastattaessa.

Kansallisen turvallisuuden rinnalle keskeiseksi oikeudelliseksi jännitteeksi nousevat yksilön perusoikeudet. Näiden välistä suhdetta voidaan jäsentää oikeuden resilienssin käsitteen avulla, joka on vakiintunut oikeudelliseen keskusteluun erityisesti covid-19-pandemian myötä. Pandemia korosti oikeusjärjestyksen kykyä reagoida poikkeuksellisiin kriisitilanteisiin sekä tarvetta yhdistää normatiivinen jatkuvuus ja joustava sopeutumiskyky. Oikeuden resilienssi kuvaa oikeusjärjestelmän kaksitahoista tehtävää, eli yhtäältä yksilöiden suojaamista turvallisuusuhilta ja toisaalta perusoikeuksien turvaamista myös kriisiolosuhteissa. Näiden tavoitteiden yhteensovittaminen edellyttää tapauskohtaista oikeudellista punnintaa.

Oikeuden resilienssin rinnalla tarkastellaan yhteiskunnallista resilienssiä, jolla viitataan rakenteisiin ja prosesseihin, joiden avulla yhteiskunta kykenee ennakoimaan, kohtaamaan ja toipumaan kriiseistä. Tutkielmassa analysoidaan oikeudellisen ja yhteiskunnallisen resilienssin välistä suhdetta sekä erityisesti sitä, ilmeneekö turvallisuusintressien korostumisessa perusoikeuksien tosiasiallista syrjäytymistä.

Perusoikeuksiin puuttuminen ei voi perustua mielivaltaisesti turvallisuusintresseihin, vaan sitä rajaavat perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Näihin kuuluvat muun muassa välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset sekä velvollisuus noudattaa Suomea sitovia kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Keskeisenä valvonta- ja ohjausmekanismina toimii perustuslakivaliokunta, joka arvioi lainsäädäntöehdotusten valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä ja ohjaa tarvittaessa niiden muokkaamista perustuslain säännöksiä vastaavaksi.

AVAINSANAT: valmiuslaki, perustuslaki, perusoikeudet, häiriötilanne, poikkeusolot, oikeuden resilienssi, turvallisuusympäristö, kansallinen turvallisuus, hybrdivaikuttaminen

Sisällys

1	Johdanto	4
1.1	Tutkimuksen tausta ja merkitys	4
1.2	Tutkimusongelma	8
1.3	Tutkimusmenetelmä ja aineisto	10
1.4	Tutkimuksen rakenne	13
2	Valmiuslaki osana suomalaista oikeusjärjestystä	16
2.1	Poikkeusolojen käsite ja määrittely	16
2.2	Lainsäädännölliset instrumentit hätätilanteisiin vastatessa	19
2.3	Valmiuslain käyttötarkoitus ja sen toimivaltuudet	24
2.4	Kriisilainsäädäntö ja poikkeusolot - Suomi ja Ruotsi vertailussa	27
3	Perusoikeudet häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa	34
3.1	Perusoikeuksien asema Suomen oikeusjärjestelmässä	34
3.2	Perusoikeuksien rajoittaminen normaalilainsäädännön puitteissa	38
3.2.1	Kansallinen turvallisuus ja perusoikeudet	38
3.2.2	Terveysturvallisuus ja perusoikeudet	45
3.3	Tilapäiset perusoikeuspoikkeukset poikkeusoloissa PL 23 §:n nojalla	49
3.4	Perusoikeuksien rajoittaminen valmiuslain perusteella	56
4	Valmiuslain ja perustuslain välinen suhde	58
4.1	Lakien välisen kollision taustatekijät	58
4.2	Viranomaislähteet lakien keskinäissuhteen tulkitsijoina	62
4.3	Oikeuden resilienssi	64
5	Johtopäätökset	70
	Lähteet	75

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta ja merkitys

”Aikamme Eurooppa on karu”, kirjoittaa Valtioneuvoston oikeuskansleri ¹. Hallituksen esityksessä todetaan Suomen turvallisuusympäristön muuttuneen fundamentaalisesti nykyisen valmiuslain voimaantulon jälkeen ². Sekä Suomen että Euroopan turvallisuusympäristön kuvataan olevan vakavin kuin kertaakaan aikaisemmin kylmän sodan päättymisen jälkeen. Vakavoitumisen taustalla on suurvaltojen voimistunut keskinäinen kilpailu sekä kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän heikkeneminen. Suomen turvallisuusympäristöä on epävakauttanut merkittävästi Venäjän sotilaallinen hyökkäys Ukrainaan helmikuussa 2022 ja tämän suorittama hybridivaikuttaminen. ³ Suomeen on kohdistettu vakavaa hybridivaikuttamista, mihin on vaikuttanut sen geopoliittinen sijainti, Venäjän ja länsimaiden kiristyneet suhteet sekä Suomen liittyminen Natoon. Hybridivaikuttaminen kuvataan tarkoituksellisena toimintana, jonka tavoitteena on koetella valtion sieto- ja toimintakyvyn rajoja. ⁴ Hallintovaliokunta tunnistaa myös Suomen rajaturvallisuuteen liittyvien ulkoisten uhkatekijöiden vahvistuneen ⁵.

Ukrainan sota ja Suomen Nato-jäsenyys ovat nostaneet resilienssin käsitteen keskeiseksi osaksi yhteiskunnallista keskustelua. Käsite nousi kuitenkin jo laajempaan julkiseen keskusteluun covid-19-pandemian aikana, joka merkitsi laajamittaisimpien poikkeustoimien käyttöönottoa sitten toisen maailmansodan. ⁶ Oikeuden resilienssi nousee erityisen merkittäväksi poikkeusoloissa, ja se edellyttää sitoutumista demokraattisen oikeusvaltion periaatteisiin myös silloin, kun olosuhteet vaativat

¹ Valtioneuvoston oikeuskansleri, 2024a, s. 12.

² HE 63/2022 vp, s. 32.

³ Sisäministeriö, 2023, s.18.

⁴ Suojelupoliisi, 2024, s.1.

⁵ HaVL 19/2022 vp, s. 2.

⁶ Brunila ja muut, 2023, s. 1011; Venice Commission, 2020, s. 15.

valtiolta radikaaleja toimia. Kriisiolosuhteet nostavat näin esiin oikeusvaltion ja perusoikeuksien keskeistä merkitystä.⁷

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa todetaan Suomen olevan luottamuksen yhteiskunta, jossa toteutuvat sekä turvallisuus että oikeudenmukaisuus⁸. Hallituksen esityksessä painotetaan kansallisen ja kansainvälisen turvallisuusympäristön muutosten korostavan tarvetta keskittyä oikeudellisiin välineisiin, joilla turvataan kansalaisten turvallisuus⁹. Suomen vaativa turvallisuusympäristö luo lainsäätäjälle jännitteen kollektiivisen hyvän sekä yksilön perusoikeuksien suojaamisen välille poikkeusoloissa. Myös suojelupoliisi huomauttaa Suomen turvallisuusympäristön muutoksen aiheuttavan entistä todennäköisemmin tilanteita, joissa yksilön perusoikeudet sekä kollektiiviset oikeushyvät joutuvat keskenään vastakkain.¹⁰ Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallituksen tehtävänä on edistää demokraattisen oikeusvaltion kestävyyttä, ja ajantasainen lainsäädäntö edistää yhteiskunnan vakautta ja yksilöiden perusoikeuksien toteutumista¹¹.

Vuoden 2008 ja vuoden 2022 hallituksen esitykset valmiuslainsäädännön muuttamisesta heijastavat hyvin eri aikakausien turvallisuuspoliittisia realiteetteja. HE 3/2008 vp. ja HE 63/2022 vp. sisällölliset erot kuvastavat sitä, miten Suomen turvallisuusympäristö ja näkemys sen vaatimasta sääntelystä ovat muuttuneet. Vuoden 2022 esitys keskittyi muuttamaan valmiuslakia siten, että laissa huomioitaisiin kattavammin erilaiset hybridiuhat.¹² Oikeusministeriö käynnisti keväällä 2022 valmiuslain kokonaisuudistuksen, mutta Venäjän hyökkäys Ukrainaan loi tarpeen kiireellisesti tarkistaa poikkeusolojen määritelmää erityisesti hybridivaikuttamisen osalta, mikä johti hallituksen esitykseen HE 63/2022 vp¹³. Hallintovaliokunta korostaa lausunnossaan hallituksen vuoden 2022 esityksestä, että Suomen tulee varautua tilanteisiin, joissa se

⁷ Lavapuro, 2020, s. 1264.

⁸ Valtioneuvosto, 2023, s. 176.

⁹ HE 63/2022 vp, s. 6.

¹⁰ Suojelupoliisi, 2024, s. 2.

¹¹ Valtioneuvosto, 2023, s.9.

¹² HE 63/2022 vp, s. 33.

¹³ HE 63/2022 vp, s. 6.

joutuu poikkeuksellisen laaja-alaisen ja monimuotoisen hybridi-vaikuttamisen kohteeksi. Valiokunta katsoo todennäköiseksi, että muuttoliikettä hyödynnetään jatkossakin poliittisen painostuksen tai sodankäynnin välineenä.¹⁴ Vuoden 2008 hallituksen esityksessä hybridiuhkia ei puolestaan mainita, mikä osaltaan korostaa muuttunutta turvallisuusympäristöä. Vuoden 2022 esityksessä todetaan hybridiuhkien lisäksi ilmastonmuutoksen, laajamittaisen muuttoliikkeen sekä terrorismin kaltaiset uhat ovat merkittävämpiä kuin ennen nykyisen valmiuslain voimaantuloa.¹⁵

Edellä esiin nostettuihin kansallista turvallisuusympäristöä uhkaaviin ilmiöihin varaudutaan ja vastataan kriisilainsäädännön avulla. Valmiuslaki (1552/2011) on puolustustilalain (1083/1991) ohella toinen suomalaisen kriisilainsäädännön yleislaki. Valmiuslainsäädännön tavoitteeksi hallituksen esityksessä määritellään väestön hyvinvoinnin turvaaminen ja yhteiskunnan toimintakyvyn ylläpitäminen poikkeusoloissa¹⁶. Valmiuslain käyttöala kattaa sellaiset poikkeusolot, joita ei lueta sotilaallisiksi¹⁷. Lain soveltaminen on rajattu kaikkein vakavimpiin kriisitilanteisiin, ja sen käyttöä voidaan pitää perusteltuna ainoastaan silloin, kun tavanomaisen lainsäädännön tarjoamat keinot eivät riitä tilanteen hallitsemiseksi¹⁸. Nykyinen valmiuslaki saatettiin voimaan 1.3.2012, ja sitä on sovellettu kahdesti, mikä korostaa lain soveltamisen korkeaa kynnystä. Covid-19-pandemian leviäminen Suomeen johti valmiuslain käyttöönottoon ensimmäisen kerran keväällä 2020 ja toisen kerran keväällä 2021.¹⁹

Suomalaisen kriisilainsäädännön perustan muodostavat perustuslain tasoiset säännökset²⁰. Perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Perusoikeudet ovat perustuslaissa määritellyjä yksilön oikeuksia, joiden erityispiirteenä on niiden perustuslaillinen asema, joka takaa sekä niiden pysyvyyden

¹⁴ HaVL 19/2022 vp, s. 11.

¹⁵ HE 63/2022 vp, s. 5.

¹⁶ HE 63/2022 vp, s. 7.

¹⁷ Aine ja muut, 2011, s.131-132.

¹⁸ HE 63/2022 vp, s. 13.

¹⁹ HE 63/2022 vp, s. 12.

²⁰ Aine ja muut, 2011, s. 7.

että oikeudellisen suojan ²¹. Perusoikeuksia ei sovelleta tyhjiössä, vaan niiden soveltaminen edellyttää muiden perusoikeuksien huomioimista, mikä voi edellyttää tapauskohtaista punnintaa perusoikeuksien välillä ²². Kansallisen turvallisuuden ollessa uhattuna voi perusoikeuksiin kohdistua huomattavia vaikutuksia. Merkittävimmät vaikutukset koskevat erityisesti perustuslain 7 § :ssä turvattua oikeutta elämään sekä oikeuksia henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Lisäksi perustuslain 6 § :ssä turvattu yhdenvertaisuus, 9 § :n liikkumisvapaus ja 10 § :n yksityiselämän suoja voivat tulla kysymykseen. ²³ Koronapandemian on monin tavoin koetellut oikeusjärjestelmän toimivuutta ²⁴. Näin ollen tutkielmassa analysoidaan muun muassa edellä mainittujen perusoikeuksien toteutumista poikkeusoloissa.

Tutkielmani luo merkitystä jäsennellessään ja analysoidessaan valmiuslain ja perustuslain välistä suhdetta ja sen muodostamaa jännitettä. Esimerkikiksi puolustusministeriön mukaan heikentyneessä turvallisuustilanteessa on erityisen tärkeää tarkastella valmiuslain ajantasaisuutta sekä sitä, tarjoaako laki riittävät poikkeusolojen toimivaltuudet viranomaisille ²⁵. Yhtä lailla suojelupoliisi korostaa hybridihyökkäysten potentiaalia lamauttaa yhteiskunnan keskeisiä infrastruktuureja, mikä voi vaarantaa Suomen valmiuden turvata perus- ja ihmisoikeudet ²⁶. Tutkielma syventää myös ymmärrystä siitä, miten Suomen oikeusjärjestelmä tasapainoilee yksilön perusoikeuksien ja kollektiivisen hyvän välillä sekä normaaliolojen lainsäädännön että valmiuslain soveltamistilanteissa. Valmiuslain 1 § :ssä todetaan yhdeksi lain tarkoitukseksi poikkeusoloissa suojata yksilön perusoikeuksia. On siis perusteltua tutkia sitä, miten laissa määritelty tarkoitus toteutuu. Valmius- ja perustuslain välistä suhdetta tarkastellaan usein oikeuden resilienssin viitekehyksen kautta. Brunila ja muut korostavat, että oikeuden resilienssin turvaaminen varmistaa, että oikeuteen nojataan ja sen

²¹ Hallberg ja muut, 2005/2010, luku 1.

²² Viljanen, 2001, s.37-64.

²³ PeVL 16/2022 vp, s. 3.

²⁴ Pohjankoski & Brunila, 2026, s. 86.

²⁵ PuVM 2/2022 vp, s. 8.

²⁶ Suojelupoliisi, 2024, s. 2.

toteutuminen voidaan säilyttää myös vaikeissa olosuhteissa²⁷. Sekä tieteellisestä että käytännön näkökulmasta on merkityksellistä arvioida Suomen oikeusjärjestyksen kykyä säilyttää omat keskeiset periaatteensa. Muuttunut ja vakavoitunut turvallisuusympäristö tekee tämän tutkielman aiheen tarkastelusta ajankohtaisen ja perustellun.

1.2 Tutkimusongelma

Tutkielmassa analysoidaan kysymystä siitä, kuinka valmiuslaki asettuu poikkeusoloissa turvaamaan samanaikaisesti sekä yksilön perusoikeuksia että turvallisuutta. Olennaista on myös analysoida kysymystä Suomen oikeusjärjestelmän resilienssin tasosta. Tutkimusongelma muodostuu valmiuslain säännösten ja toimivaltuuksien sekä yksilön perusoikeuksien välisen jännitteen juurelle. Tutkimusongelman jäsentäminen rakentuu kolmen tutkimuskysymyksen ympärille:

1. Mistä valmiuslain ja perustuslain välinen jännite rakentuu, ja mitkä tekijät selittävät sen ilmenemistä oikeudellisessa sääntelyssä ja soveltamiskäytännössä?
2. Missä määrin häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tehdyt perusoikeusrajoitukset ja -poikkeukset ovat vastanneet perustuslain asettamia rajoitusedellytyksiä?
3. Miten oikeusjärjestelmän resilienssin arvioidaan toteutuvan Suomessa?

Tutkimuskysymyksiin saatavilla vastauksilla voidaan saavuttaa tilanne, jossa on systemaattisesti jäsennetty nykyisen valmiuslain suhde perustuslaissa määriteltyihin yksilön perusoikeuksiin. Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa Suomea kuvataan vahvaksi ja kriisinkestäväksi maaksi, joka kestää maailman myrskyissä²⁸. Kolmas tutkimuskysymys kytkeytyy tiivisti kahteen ensimmäiseen tutkimuskysymykseen ja tarkastelee oikeusjärjestelmän resilienssin näkökulmasta tätä edellä esitettyä väitettä Suomen kriisinkestävydestä. Tutkielmassa systematisoidaan poikkeusolojen sääntelyä ja perusoikeuksien suojaa oikeuden resilienssin näkökulmasta. Tutkielman tavoitteena on tarjota vastauksia siihen, kuinka valmiuslaki taipuu turvaamaan yhtäaikaista sekä yksilön turvallisuutta että tämän perusoikeuksia. Valmiuslakia sovellettiin ensimmäisen kerran sen voimassaolo aikana keväällä 2020 ja toisen kerran keväällä 2021, covid-19-

²⁷ Brunila ja muut, 2023, s. 1014.

²⁸ Valtioneuvosto, 2023, s.6.

pandemian vuoksi ²⁹. Tämän vuoksi covid-19-pandemia toimii tutkielmassa tärkeänä tarkastelukohteena, jonka avulla tarkastellaan valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa sekä perusoikeuksiin kohdistuneita rajoituksia ja poikkeuksia sekä näiden rajoitusedellytysten hyväksyvyyttä. Tutkielmassa keskitytään Suomen kriisilainsäädännöstä vain valmiuslakiin, puolustustilalaki jääden tutkielman ulkopuolelle. Rajaus on perusteltu, koska tarkoituksena on tutkia nimenomaisesti valmiuslain säännösten määrittelemiä poikkeusoloja ja niiden soveltamisalaa suhteessa yksilön perusoikeuksiin. Tutkielmassa tarkastellaan kansallisen turvallisuuden ja perusoikeuksien välistä suhdetta valmiuslain ohella myös normaaliolojen lainsäädännön puitteissa. Tämä on keskeistä, sillä suomalaisessa oikeusjärjestyksessä lähtökohtana on häiriötilanteiden hallinta ensisijaisesti normaaliolojen lainsäädännön avulla ³⁰.

Tutkielman keskeiset käsitteet jäsentyvät valmiuslain, perustuslain sekä kansallisen turvallisuuden kautta. Oikeuden resilienssi toimii tutkielman keskeisenä käsitteenä ja tutkimusongelman lähtökohtana. Lavapuron mukaan oikeuden resilienssillä tarkoitetaan oikeusjärjestelmän ja sen instituutioiden kykyä selviytyä kriisitilanteista sekä sopeutua niistä seuraaviin haasteisiin ³¹. Hän peräänkuuluttaa resilienssin oikeusvaltiollista ehdottomuutta. Tässä yhteydessä oikeuden resilienssi tarkoittaa hyvin vankkaa sitoutumista demokraattisen oikeusvaltion keskeisiin periaatteisiin myös tilanteissa, joissa olosuhteet edellyttävät valtiolta poikkeuksellisia toimenpiteitä. ³² Tutkielman kannalta on olennaista jäsentää kansallisen turvallisuuden käsitettä, sillä se muodostaa yhden tutkielman keskeisistä lähtökohdista. Kansallinen turvallisuus on monitasoinen käsite, joka pohjautuu kansakunnan ja valtion turvallisuuteen ³³. Kansallinen turvallisuus on samanaikaisesti säilyttävä ja edistävä käsite. Se turvaa valtion ja kansakunnan jatkuvuuden, mutta samalla sen kautta pyritään edistämään keinoja ja toimintatapoja siten, että jatkuvuus voidaan varmistaa jatkossakin. ³⁴ Tuori viittaa teoksessaan yleiseen

²⁹ HE 63/2022 vp, s. 12.

³⁰ HE 63/2022 vp, s. 13.

³¹ Lavapuro, 2020, s. 1262.

³² Lavapuro, 2020, s. 1264.

³³ Lonka ja muut, 2020, s.7.

³⁴ Lonka ja muut, 2020, s. 13.

järjestykseen ja turvallisuuteen kollektiivisina hyvinä ³⁵. Tätä tulkintaa seuraten myös tässä tutkielmassa kansallista turvallisuutta tarkastellaan kollektiivisen hyvän käsitteen kautta. Lonka ja muut linjaavat, että turvallisuusympäristön muuttuessa yhteiskunnan turvallisuuteen kohdistuu uusia epävarmuustekijöitä ³⁶. Tämä tunnistetaan myös Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa, jossa painotetaan hybridimaailman ja siihen liittyvien uhkakuvien aiheuttavan uusia haasteita toimijoille ja lainsäädännölle ³⁷. Hybridivaikuttaminen määritellään toiminnaksi, jossa valtiollinen tai muu toimija pyrkii edistämään omia tavoitteitaan hyödyntämällä kohteen haavoittuuksia monipuolisten ja suunnitelmallisesti yhteen sovitettujen keinojen avulla. Tämä toteutetaan yhdistelemällä ja koordinoimalla erilaisia vaikuttamisen keinoja, joihin lukeutuvat poliittiset, taloudelliset ja sotilaalliset sekä informaatio- ja kybervaikuttamisen keinot. Hybridivaikuttamisen yhdistää tyypillisesti laillisia ja laittomia toimintatapoja. ³⁸ Poikkeusolojen käsitteen sisällön ymmärtäminen on tutkielman kannalta keskeistä. Hallituksen esityksessä poikkeusolot määritetään uhiksi, tapahtumiksi ja tilanteiksi, jotka uhkaavat kansakunnan olemassaoloa. Aseellista konfliktia pidetään usein tyypillisenä esimerkkinä poikkeusoloista. Poikkeusoloilla tarkoitetaan kuitenkin aseellisen konfliktin ohella myös vakavia kyberhyökkäyksiä, luonnonkatastrofeja, aseellisen konfliktin välitöntä uhkaa ja pandemioita. ³⁹

1.3 Tutkimusmenetelmä ja aineisto

Tutkielman tutkimuskohteena on voimassaoleva oikeus, jota tutkitaan lainopin eli oikeusdogmatiikan keinoin. Lainopin tehtävänä on tuottaa tieteellistä tietoa oikeudellisista normeista ja niiden todellisuudesta ⁴⁰. Tutkielmassa analysoidaan voimassaolevien oikeusnormien sisältöä lainopillisin keinoin. Tutkimuskysymysten analysointi edellyttää sekä valmiuslain että perustuslain oikeusnormien sisällön

³⁵ Tuori, 1999, s. 931.

³⁶ Valtioneuvosto, 2023, s. 24.

³⁷ Lonka ja muut, 2020, s. 17.

³⁸ Valtioneuvosto, 2023, s. 25.

³⁹ HE 63/2022 vp, s. 6-7.

⁴⁰ Hirvonen, 2011, s. 22.

analysointia. Hirvosen mukaan tutkimuskysymyksiin vastaaminen edellyttää, että selvitetään, mikä on voimassa oleva oikeus sekä arvioidaan lain ja muun oikeuslähdemateriaalin merkitystä⁴¹. Tutkielman keskeisenä tavoitteena on selvittää, miten voimassa oleva oikeus määrittelee perustuslain ja valmiuslain säännösten välisen normatiivisen suhteen. Rautiainen ja muut puolestaan painottavat, että lainoppi keskittyy tarkastelemaan kysymyksiä siitä, millä oikeudellisilla perusteilla, mihin oikeuslähteisiin tukeutuen ja millaisia tulkintaperiaatteita soveltaen lopputulokseen on päädytty⁴². Lainopin keskeisenä tehtävänä on perinteisesti pidetty oikeussääntöjen sisällön tulkintaa, oikeusperiaatteiden merkityksen ja painoarvon arviointia sekä oikeussäännösten systematisointia⁴³. Siltala korostaa lainopin metodin merkitystä oikeudellisena argumentaationa, joka sisältää sekä oikeudellisen päättelyn oikeustosisekoista oikeusseuraamuksiin että oikeusnormien keskinäisten suhteiden jäsentämisen⁴⁴. Lainopillinen lähestymistapa antaa tutkielmalle edellytykset muodostaa normatiivisen arvioinnin siitä, miten valmiuslain säännökset sovitetaan yhteen perustuslain asettamien reunaehtojen kanssa. Lainoppi tarjoaa myös välineet arvioida sitä, kuinka oikeusnormien keskinäisten suhteiden jäsentäminen on onnistunut valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton yhteydessä.

Lainopillisen metodin ohella tutkielmassa hyödynnetään oikeusvertailevaa metodia. Hirvonen kuvaa lainopillisen tarkastelun sisältävän usein vertailua kotimaisen ja ulkomaisten oikeusjärjestyksien välillä, mikä mahdollistaa normatiivisten erojen ja yhtäläisyyksien arvioinnin⁴⁵. Siltala puolestaan argumentoi, että lainopilliseen tutkimukseen kuuluu myös vertaileva näkökulma, jota oikeusvertailu ilmentää. Sen tavoitteena on oikeudellisten järjestelmien systematisoinnin, tulkinnan ja vertailun avulla selvittää vieraan oikeusjärjestyksen keskeisiä piirteitä. Metodi tarjoaa vertailevan lähestymistavan oikeuteen, jossa eri oikeusjärjestelmän yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia

⁴¹ Hirvonen, 2011, s. 23.

⁴² Rautiainen ja muut, 2023, luku 3.

⁴³ Kolehmainen, 2015, s. 7.

⁴⁴ Siltala, 2003, s. 502.

⁴⁵ Hirvonen, 2011, s. 26.

tarkastellaan valitun kriteerin valossa.⁴⁶ Tutkielmassa vertaileva lähestymistapa kohdistuu poikkeusolojen käsitteeseen sekä oikeuden resilienssin toteutumiseen Suomen ja Ruotsin oikeusjärjestyksissä. Metodien avulla pyritään tunnistamaan, miten Suomen sekä Ruotsin oikeusjärjestelmät määrittävät poikkeusolot sekä millä tavoin ne kykenevät turvaamaan oikeuden resilienssin. Vertailu on olennaista tutkielmassa, sillä se auttaa hahmottamaan Suomen valmiuslainsäädäntöä myös laajemmassa oikeudellisessa kontekstissa ja paljastaa, miten sen ratkaisut suhteutuvat muiden maiden käytäntöihin. Vertailun avulla syvennetään ymmärrystä siitä, miten Suomen oikeusjärjestelmä turvaa oikeuden resilienssin poikkeusoloissa.

Rautiaisen ja muiden mukaan lainopillinen tutkimus rakentuu keskeisen lainsäädännön, sen valmisteluaineiston sekä oikeuskäytännön analysoinnin varaan. Menetelmä keskittyy juridisten tekstien epäselvyyksien, monimerkitysisyyksien, ristiriitojen ja aukkojen tunnistamiseen ja tulkintaan.⁴⁷ Tutkielman aihepiirin oikeuskäytännön puuttuessa tutkimus perustuu ensisijaisesti lainvalmisteluaineistoon ja oikeustieteelliseen kirjallisuuteen. Tutkielmassa tukeudutaan vahvasti lainsäädäntöön sekä lain valmisteluaineistoihin. Lainsäädäntö määrittää tutkielman sisällölliset rajat, ja sen toimivuutta sekä ajantasaisuutta arvioidaan systemaattisesti lain valmisteluaineiston perusteella. Perustuslain keskeinen asema tutkielmassa tekee perustuslakivaliokunnan lausunnoista ja mietinnöistä merkittävän oikeuslähteen, jonka kautta toteutettujen toimien perustuslainmukaisuutta voidaan arvioida. Kyseinen oikeuslähde auttaa jäsentämään valmiuslain ja perustuslain välistä normikollisiota. Tutkimusaineisto koostuu myös, sallituista oikeuslähteistä, viranomaisten ja asiantuntijoiden teoksista sekä oikeustieteellisestä kirjallisuudesta. Perustuslain (731/1999) 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa muun muassa valtioneuvoston ja viranomaisten toimien lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tutkielmassa hyödynnetään merkittävän lainvalvojan, valtioneuvoston oikeuskanslerin, kertomuksia valmiuslain soveltamistilanteiden perustuslainmukaisuuden arvioimiseksi. Tutkielmassa

⁴⁶ Siltala, 2003, s. 131.

⁴⁷ Rautiainen ja muut, 2023, luku 3.

on myös hyödynnetty ChatGPT-tekoälytyökalua kieliopin tarkistamiseen ja tekstin muotoilun tukena.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkielman rakenne on jäsennelty siten, että se tukee valmiuslain ja perustuslain välisen suhteen sekä siihen liittyvien keskeisten kysymysten systemaattista tarkastelua ja tulkintaa. Oikeuden resilienssi toimii merkittävänä kokoava kehiksenä tutkielman keskeisille teemoille, poikkeusolojen sääntelylle ja perusoikeuksien suojalle. Lavapuro katsoo, että oikeuden resilienssi edellyttää oikeusvaltion keskeisten periaatteiden toteutumista myös poikkeusoloissa. Hänen mukaansa perusoikeuksien turvaaminen on välttämätöntä kaikissa oloissa ja niistä poikkeamisen on tapahduttava hallitusti.⁴⁸ Oikeuden resilienssin tilaa tarkastellaan kuitenkin tarkemmin pääluvussa neljä.

Toinen pääluku käsittelee valmiuslakia osana suomalaista oikeusjärjestelmää. Aluksi tarkastellaan valmiuslain merkitystä Suomen oikeusjärjestelmässä. Luvussa systematisoidaan myös lain rakennetta, sen soveltamisperiaatteita sekä muita lainsäädännöllisiä instrumentteja, joiden avulla vastata hätätilanteisiin. Lopuksi luvussa vertaillaan Suomen sekä Ruotsin oikeusjärjestelmien kapasiteettiä vastata häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Toinen pääluku pohjustaa tutkielman keskeisiä aiheita ja luo perustan tutkimuskysymyksiin vastaamiselle.

Kolmannessa pääluvussa keskitytään analysoimaan Suomen perusoikeusjärjestelmää. Aine ja muut toteavat, että suomalaisen kriisilainsäädännön normatiivinen perusta rakentuu perustuslain tasoille säädöksille⁴⁹. Tämän vuoksi perustuslailla ja sen säädöksillä on keskeinen merkitys poikkeusolojen sääntelyä tarkasteltaessa. Lisäksi luvussa käsitellään perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä, ja systematisoidaan sitä, mikä on niiden merkitys

⁴⁸ Lavapuro, 2020, s. 1264.

⁴⁹ Aine ja muut, 2011, s. 7.

oikeusjärjestelmässä. Kolmannessa luvussa jäsennetään vastausta toiseen tutkimuskysymykseen. Luvussa keskitytään tarkastelemaan valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa perustuslain näkökulmasta kansallisen turvallisuuden osalta sekä covid-19-pandemian aikana. Viljanen kirjoittaa, että perusoikeuksia voidaan sovittaa yhteen kollektiivisten etujen kanssa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten nojalla ⁵⁰. Luvussa analysoidaan, ovatko valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottilanteet sekä normaaliolojen lainsoveltamistilanteet olleet yleisten rajoitusedellytysten mukaisia. Tätä on myös olennaista pohtia jälleen oikeuden resilienssin näkökulmasta. Hallituksen esityksessä korostetaan sitä tosiseikkaa, että valmiuslakia on sovellettu sen voimassaoloaikana kahdesti covid-19-pandemian vuoksi ⁵¹. Lain soveltamisen rajoituksessa ainoastaan pandemiaan muodostaa tämä konteksti perustan luvussa tehtävälle arviolle valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton perusoikeuksien rajoitusedellytyksien täyttymisestä. Nämä tarkastelut muodostavat analyyttisen perustan tutkimuskysymykseen vastaamiselle.

Neljännessä pääluvussa keskitytään vastaamaan ensimmäiseen sekä kolmanteen tutkimuskysymykseen. Pääluvussa jäsennetään sekä analysoidaan valmiuslain ja perustuslain välistä suhdetta. Neljännen pääluvun analyysin kohteena ovat lakien lainsäädännöllinen limittyminen sekä erityisesti lakien välinen kollisio. Lisäksi luvussa pyritään systematisoimaan oikeuden resilienssin merkitystä valmiuslain ja perustuslain suhteessa. Lavapuro alleviivaa oikeuden resilienssin edelleen edellyttävän oikeusvaltion keskeisten periaatteiden noudattamista myös poikkeusoloissa. Hän jatkaa, että perusoikeuksien turvaaminen on välttämätöntä kaikissa oloissa ja niistä poikkeamisen on tapahduttava hallitusti. ⁵² Tähän kontekstiin oikeuden resilienssi liitetään myös tutkielmassa. Neljännessä luvussa pohditaan sitä, kuinka oikeusjärjestelmämme lainsäädäntö on onnistunut oikeuden resilienssin ylläpidossa.

⁵⁰ Viljanen, 2001, s.37-64.

⁵¹ HE 63/2022 vp, s. 12.

⁵² Lavapuro, 2020, s. 1264.

Tutkielman päätösluvussa esitetään keskeiset tutkimustulokset ja arvioidaan niiden merkitystä suomalaisessa oikeusjärjestelmässä. Luvussa esitetään kootusti ja jäsennellysti vastaukset tutkimuskysymyksiin sekä tarkastellaan valmiuslain ja perustuslain välisen suhteen kehittämistarpeita. Lisäksi pohditaan oikeuden resilienssin merkitystä nykyisessä myrskyisessäkin kansallisen turvallisuuden tilanteessa.

2 Valmiuslaki osana suomalaista oikeusjärjestystä

2.1 Poikkeusolojen käsite ja määrittely

Valmiuslain (1552/2011) 1 §:ssä määritellään lain tarkoitus, joka on nimenomaisesti poikkeusoloissa suojata väestöä ja turvata sen toimeentulo, ylläpitää oikeusjärjestystä ja perusoikeuksia sekä varmistaa valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Lain tarkoitus ilmentää niitä etuja ja arvoja, joiden suojaamiseen sääntely ensisijaisesti pyrkii⁵³. Valmiuslain soveltamisen perusta rakentuu poikkeusolojen käsitteen varaan, minkä vuoksi käsitteen täsmällinen määrittely muodostaa olennaisen lähtökohdan sääntelyn tulkinnalle⁵⁴.

Hallituksen esityksessä poikkeusoloiksi määritellään olosuhteet, jotka poikkeavat selvästi ja olennaisesti normaalitilasta sekä ovat luonteeltaan tilapäisiä. Poikkeusoloilla kuvataan sellaisia uhkia, tapahtumia tai tilanteita, jotka olennaisesti vaarantavat yhteiskuntajärjestyksen tai valtion toimintakyvyn. Perinteisesti keskeisenä esimerkkinä poikkeusoloista on pidetty aseellista konfliktia, mutta käsitteeseen sisältyvät myös aseellisen hyökkäyksen välitön uhka, vakavat kyberhyökkäykset, laajat luonnonkatastrofit, suuronnettomuudet sekä pandemiat.⁵⁵ Aine ja muut määrittävät poikkeusolot tilanteiksi, joissa voidaan ottaa käyttöön valmius- tai puolustustilalain erityistoimivaltuudet. Sen sijaan tilanteet, joissa viranomaisilla on käytettävissä vain normaaliolojen toimivaltuudet, riippumatta uhkien vakavuudesta tai laajuudesta, luokitellaan ne häiriötilanteiksi. Normaaliolojen häiriötilanteiden ja yhteiskuntaa vakavasti koettelevien poikkeusolojen välinen raja on kuitenkin usein häilyvä. Yhteiskunnan on kyettävä hallitsemaan yhä vaativampia tilanteita turvautumatta poikkeusolojen erityistoimivaltuuksiin.⁵⁶

⁵³ Aine ja muut, 2011, s. 131.

⁵⁴ Aine ja muut, 2011, s. 27-29.

⁵⁵ HE 63/2022 vp, s. 6-7.

⁵⁶ Aine ja muut, 2011, s. 27-29.

Valmiuslain 3 §:n mukaan poikkeusoloja ovat:

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

Valmiuslain soveltamista rajaa olennaisena tekijänä lain 3 §:ään sisältyvä poikkeusolojen määritelmä ⁵⁷. On olennaista erottaa toisistaan normaaliolojen häiriötilanteet ja poikkeusolot. Hallituksen esityksen mukaan häiriötilanteiksi luokitellaan esimerkiksi luonnononnettomuudet, mellakat ja terrorismi. Nämä ilmiöt eivät vielä täytä poikkeusolojen edellytyksiä eivätkä siten oikeuta poikkeusolojen mukaisten toimivaltuuksien käyttöön. ⁵⁸ Kuten tutkielmassa on jo aiemmin korostettu, niin normaalioloissa yhteiskunnan toiminta perustuu tavanomaiseen lainsäädäntöön, mutta

⁵⁷ HE 63/2022 vp, s. 9.

⁵⁸ HE 63/2022 vp, s. 7.

tilanteen muuttuessa poikkeukselliseksi tarvitaan tämän rinnalle erityistä kriisilainsäädäntöä⁵⁹.

Poikkeusolojen käsitteen määrittämiseen liittyy oikeudellista sekä tulkinnallista keskustelua. Turvallisuuskomitea korostaa mahdollisuutta arvioida valmiuslain poikkeusolomäärittelyä ilmiö- ja vaikutusperusteisesti, eli kriisin vakavuuden ja riskin perusteella. Komitea huomauttaa, että samanaikaiset kriisit voivat kytkeytyä esimerkiksi hybridivaikuttamiseen, kriittisen infrastruktuurin häirintään, laajamittaiseen maahantuloon tai terveysturvallisuuteen. Tavoitteena on löytää tasapaino riittävän tarkkarajaisuuden ja tilanteen edellyttämän joustavan tulkinnan välillä. Turvallisuuskomitea viittaa valmiuslain 3 §:n 3 kohtaan, jossa poikkeusolon määritelmä perustuu suoraan sen aiheuttaman riskin vakavuuteen ja ehdottaa, että sama periaate voisi ohjata myös uusia poikkeusoloperusteita. Tämä mahdollistaisi toimivamman sääntelyn esimerkiksi kyber- ja infrastruktuuriuhkien sekä hybridivaikuttamisen osalta, jolloin riskin vakavuus ja todennäköisyys muodostaisivat sääntelyn perustan.⁶⁰ Eri ministeriöiden kommentteja yhdistää ajatus siitä, että poikkeusoloja ei voida yksityiskohtaisesti nimetä, vaan on keskityttävä erilaisten skenaarioiden ja vaikutusten tunnistamiseen. Oikeusministeriö painottaa kriittisten vaikutusten ja niiden hallinnan tarpeiden tunnistamista ennemmin kuin poikkeusoloon johtaneiden tapahtumien nimeämistä.⁶¹ Samoin Aine ja muut korostavat, että yksityiskohtaisia ja tyhjentäviä poikkeusolomääritelmiä ei ole mahdollista laatia. Poliittisen harkinnan tulee täydentää kriisilainsäädännön muuten tarkkarajaista ja tiukasti tulkittavaa kokonaisuutta sopivalla joustavuudella. Harkittu jousto mahdollistaa, että valmiuslaki ja sen poikkeusolomääritelmät kykenevät vastamaan myös tulevaisuudessa ilmeneviin ennakoimattomiin kriisitilanteisiin.⁶²

⁵⁹ Aine ja muut, 2011, s. 6.

⁶⁰ Turvallisuuskomitea, 2021, s. 18-19.

⁶¹ Turvallisuuskomitea, 2021, s. 11.

⁶² Aine ja muut, 2011, s. 135.

Hybridiuhkiin liittyvä poikkeusolomääritelmä herättää kiinnostavia oikeudellisia ja teoreettisia pohdintoja. Hybridiuhkiin pureudutaan nyt tarkemmin, sillä hallituksen esityksessäkin tunnustetaan niiden uudenlainen merkitys nykyisen turvallisuusympäristön vakavuuden lisääjänä⁶³. Hybridiuhkat tunnustetaan poikkeavana uhkakategoriana, joita on vaikea määritellä niiden moninaisen ilmenemisen ja vaikean havaitsemisen vuoksi⁶⁴. Tällöin hybridiuhkien ajalliset ja sisällölliset rajat voivat jäädä epäselviksi, mikä avaa mahdollisuuden laajoille tulkinnoille. Kuitenkin tästä huolimatta hybridiuhkien sisällyttäminen poikkeustilanteiden luetteloon perustuu oikeuden resilienssin logiikkaan, jonka mukaan poikkeustilanteilla tulee olla tarkasti ennakkoon määritelty sisältö.⁶⁵ Hallituksen esityksessä korostetaan, että toimivaltuudet on sidottava kuhunkin poikkeusoloperusteeseen lakiin, lailla säätämisen vaatimuksen varmistamiseksi. Valmisteluvaiheessa arvioitiin myös vaihtoehtoa, jossa kaikki valmiuslain mukaiset toimivaltuudet olisivat olleet käytettävissä uuden poikkeusolojen määritelmän perusteella todetuissa poikkeusoloissa. Taustalla oli erityisesti hybridi vaikuttamisen monimuotoisuus sekä se, että tarvittavien toimivaltuuksien yksityiskohtainen ennakoiminen lainsäädäntöprosessin aikana oli osoittanut vaikeaksi. Ja käytännössä tämä olisi jättänyt lain soveltajalle poikkeuksellisen laajan harkintavallan perusoikeuksien toteutumisen osalta.⁶⁶ Brunila huomauttaa hybridiuhkiin liittyvistä riskitekijöistä. Hän katsoo, että sopeutumiskyvyn merkitys korostuu oikeudellisen resilienssin kustannukselle, mikä heikentää tärkeitä ajallisia periaatteita, joiden mukaan hätätilan ja normaaliuden tulee pysyä erillisinä⁶⁷.

2.2 Lainsäädännölliset instrumentit hätätilanteisiin vastatessa

Nyky-yhteiskunnan arkea uhkaavia tekijöitä on olemassa lukuisia ja niiden realisoituminen on huomattavasti todennäköisempää kuin aiemmin⁶⁸. Heikkonen ja

⁶³ HE 63/2022 vp, s. 32.

⁶⁴ HE 63/2022 vp, s. 4; HE 94/2022 vp, s.3.

⁶⁵ HE 63/2022 vp, s. 37-58.

⁶⁶ HE 63/2022 vp, s. 37.

⁶⁷ Brunila, 2025, s. 20-22.

⁶⁸ Aine ja muut, 2011, s. 4.

muut toteavat, että poikkeusolojen sääntely on valtiosääntöisesti keskeinen teema ja yksi perustuslaillisen järjestyksen kulmakivistä. He jatkavat, että perusoikeuksiin sitoutuneessa yhteiskunnassa kriisiaikoja koskevien perusratkaisujen on oltava mahdollisimman vakaalla ja kestäväällä pohjalla. Heidän mukaansa tarkoituksenmukainen poikkeusoloja koskeva lainsäädäntö takaa sen, että poikkeusoloissa voidaan ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin ilman, että oikeusvaltioperiaatteet vaarantuvat.⁶⁹ Brunila toteaa, että Suomen oikeuskulttuurin keskeinen piirre on hätätilanteisiin varautuminen lainsäädännöllisin keinoin⁷⁰.

Turvallisuushiin pyritään Suomessa vastaamaan oikeusjärjestelmän tarjoamien toisiaan tukevien lainsäädännöllisten mekanismien avulla. Uudenlailla turvallisuusympäristöä uhkaa esimerkiksi hybrdivaikuttaminen, jonka toimintatavat ovat monimutkaistuneet⁷¹. Suomen normaalioloja koskevassa lainsäädännössä on laajalti huomioitu turvallisuusympäristön muutos, kuten myös hybrdivaikuttamisen lisääntyminen. Etenkin Puolustusvoimien, poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia koskevaa lainsäädäntöä on tarkistettu ja kehitetty vastaamaan nykyaikaisia uhkia sekä muuttuneen turvallisuusympäristön asettamia vaatimuksia.⁷² Hallituksen esityksessä korostetaan, että Suomen oikeusjärjestyksen lähtökohtana on häiriötilanteisiin varautuminen ja niihin vastaaminen mahdollisimman pitkälle normaaliolojen lainsäädännön keinoin. Normaaliolojen häiriötilanteita koskevaa lainsäädäntöä löytyy laajasti yhteiskunnan eri sektoreita koskevissa säädöksissä.⁷³

Pohjankoski ja muut alleviivaavat oikeusjärjestelmämme lähtökohtana olevan se, että kriisitilanteisiin vastataan joko normaaliolojen tai poikkeusolojen toimivaltuuksin, riippuen tilanteen vakavuudesta ja luonteesta⁷⁴. Aiemmin esiintyi niin kutsuttu harmaa vaihe, jossa valmiuslain toimivaltuudet eivät olleet käytettävissä, mutta

⁶⁹ Heikkonen ja muut, 2018, s. 8.

⁷⁰ Brunila, 2025, s. 9.

⁷¹ HE 63/2022 vp, s. 32.

⁷² HE 63/2022 vp, s. 26.

⁷³ HE 63/2022 vp, s. 13.

⁷⁴ Pohjankoski ja muut, 2018, s. 8.

puolustusvalmiuden nostaminen oli välttämätöntä. Tilanteeseen vastattiin järjestelmällisemmin normaaliolojen lainsäädäntöön sisältyviä toimivaltuuksia hyödyntämällä.⁷⁵ Tällaiset häiriötilanteet voivat olla vakavia ja niiden hallintaan tarvittavat toimet saattavat sisältää myös normaalioloista poikkeavia menettelyjä. Toimet toteutetaan kuitenkin yleisten ja erityisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten puitteissa.⁷⁶ 1990-luvun alusta alkaen suomalaisen kriisilainsäädännön keskeisen perustan ovat muodostaneet valmiuslaki ja puolustustilalaki. Kriisilainsäädäntö sisältää erityiset toimivaltuudet ja menettelyt, joiden käyttö on rajattu selkeästi etukäteen määriteltyihin poikkeusoloihin.⁷⁷ Hallituksen esityksessä todetaan, että valmiuslain soveltamisen kynnyks on käytännössä erittäin korkea⁷⁸. Useimmiten viranomaisten normaaliolojen toimivaltuudet riittävät kriisien ja häiriötilanteiden hoitamiseen⁷⁹. Esimerkiksi koronavirusepidemian torjuntaa toteutettiin valmiuslain poikkeuksellisilla toimivaltuuksilla rinnakkain normaaliolojen lainsäädännön ja viranomaisten tavanomaisten toimivaltuuksien kanssa⁸⁰.

Normaaliolojen lainsäädännön ja viranomaisten tavanomaisten toimivaltuuksien sekä valmiuslain mekanismin ohella oikeusjärjestelmä vastaa häiriötilanteisiin myös kolmannen lainsäädännöllisen instrumentin eli perustuslain avulla. Perustuslain kuvataan antavan kriisilainsäädännölle puitteet, koska tarkempi ohjaus tapahtuu laintasoisella sääntelyllä. Suomalainen poikkeusololainsäädäntö perustuu perustuslakiin, jossa sitä ohjaa perustuslain 23 §. Perustuslaki sisältää mahdollisuuden poiketa perusoikeuksista kansakuntaa uhkaavissa poikkeusoloissa.⁸¹ Perustuslain (731/1999) 23 §:ssä säädetään perusoikeuksien rajoituksista poikkeusoloissa. Säännöksessä tunnistetut poikkeusolot ovat Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys sekä muu vakavuudeltaan vastaava kansakuntaa uhkaava poikkeusolo. Näissä olosuhteissa perusoikeuksista

⁷⁵ Heikkonen ja muut, 2018, s. 17.

⁷⁶ Sisäministeriö, 2023, s. 14.

⁷⁷ Aine ja muut, 2011, s. 6-7.

⁷⁸ HE 63/2022 vp, s. 12.

⁷⁹ Turvallisuuskomitea, 2021, s. 20.

⁸⁰ Valtioneuvosto, 2022, s. 47.

⁸¹ Heikkonen ja muut, 2018, s. 18.

voidaan poiketa, mutta ainoastaan tilapäisesti ja vain, mikäli tilanne sitä välttämättä edellyttää.⁸² Heikkonen ja muut korostavat, että perustuslain 23 §:n mukaisiin tilapäisiin poikkeuksiin perusoikeuksista tulisi nojata vain, mikäli perusoikeuksien tavanomainen rajoittaminen yleisten ja erityisten edellytysten perusteella ei ole riittävää kriisiolosuhteen erityispiirteen vuoksi⁸³. Poikkeuksella tarkoitetaan perusoikeuksien rajoitusedellytysten perusteella tehtävän rajoituksen syvälle menevämpää kavennusta. Poikkeusoloissa perusoikeuksista voidaan poiketa tavallisella lailla ilman, että joudutaan turvautumaan poikkeuslakimenettelyyn.⁸⁴ Perustuslain 23 § lukuun ottamatta muu suomalaisen kriisilainsäädäntö on kirjoitettu perustuslakia alemman tason lainsäädäntöön⁸⁵. Esimerkkinä perustuslain 23 §:n nojalla säädetystä laista voidaan mainita seuraava. Poikkeusolojen toteamisen jälkeen valtioneuvosto antoi eduskunnalle esityksen (HE 22/2021 vp) laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta perustuslain 23 §:n perusteella⁸⁶. Perustuslakivaliokunta arvioi esityksen käsittelyn yhteydessä, että perustuslain 23 §:n edellytys kansakuntaa vakavasti uhkaavista poikkeusoloista täyttyi⁸⁷.

Turvallisuusympäristöämme uhkaaviin ilmiöihin on vastattu myös normaaliolojen lainsäädäntöön sisältyvien toimivaltuuksien avulla. Rajaturvallisuutta on hallittu ja turvattu uudenlaisen hybridivaikuttamisen aikana normaaliajan lainsäädännön eli rajavartiolain (578/2005) 16 §:n avulla. Suomen itärajalla vuonna 2023 alkanut vakava rajaturvallisuuden häiriötilanne pakotti viranomaiset varautumaan lainsäädännön keinoin⁸⁸. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahanmuuton torjumiseksi eli rajaturvallisuuslaki pyrkii torjumaan Suomeen kohdistuvaa painostamista maahantulon välineellistämisen kautta sekä vahvistamaan rajaturvallisuutta⁸⁹. Esityksessä lain valmistelun taustaa taustoitettiin

⁸² Aine ja muut, 2011, s. 12.

⁸³ Heikkonen ja muut, 2018, s. 115.

⁸⁴ Heikkonen ja muut, 2018, s. 18.

⁸⁵ Aine ja muut, 2011, s. 12.

⁸⁶ Valtioneuvosto, 2022, s. 43.

⁸⁷ PeVL 6/2021 vp, s. 2.

⁸⁸ HE 53/2024 vp, s. 6-9.

⁸⁹ HE 53/2024 vp, s. 1.

siten, että vaikka valmiuslain poikkeusoloperusteita on viime vuosina tarkistettu, tämä ei vähennä tarvetta kehittää myös normaalioloja koskevaa lainsäädäntöä muuttuneiden turvallisuusuhkien varalta⁹⁰. Esityksessä todetaan, että kyseessä ei ole perustuslain 23 §:ssä tarkoitetut poikkeusolot ja lakiehdotus tulisi hyväksyä perustuslain 73 §:ssä tarkoitetussa järjestyksessä eli niin kutsuttuna tilapäisenä poikkeuslakina⁹¹. Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahanmuuton torjumiseksi toimii kriisilainsäädännön eli valmiuslain ja perustuslain 23 §:n rinnalla esimerkkinä yhdestä oikeusjärjestelmämme instrumentista eli normaaliolojen lainsäädännöstä. On tärkeää erottaa normaaliolojen häiriötilanteet poikkeusoloista. Hallituksen esityksen mukaan häiriötilanteiksi luokitellaan esimerkiksi luonnononnettomuudet, mellakat ja terrorismi. Nämä ilmiöt eivät vielä täytä poikkeusolojen edellytyksiä eikä niiden perusteella siten voida ottaa käyttöön poikkeusolojen mukaisia toimivaltuuksia.⁹²

Maija Dahlberg toteaa asiantuntijalausunnossaan hallituksen esityksestä laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahanmuuton torjumiseksi, ettei hän lähtökohtaisesti näe perusteita säätää välineellistetyn maahantulon torjumisesta erillisellä poikkeuslailla. Hänen arvionsa perustuu siihen, että Suomen oikeusjärjestys sisältää jo valmiiksi toisiaan täydentävän ja uhkien vakavuuden mukaan porrastuvan sääntelykokonaisuuden, joka muodostuu normaaliolojen lainsäädännöstä, valmiuslaista sekä perustuslain 23 §:stä. Dahlbergin mukaan tämä kokonaisuus kattaa myös välineellistetyn maahantulon kaltaiset tilanteet ilman tarvetta erilliselle poikkeuslailla, sillä rajavartiolaiton mukaisia toimivaltuuksia on jo sovellettu käytännössä eikä niiden riittämättömyyttä ole osoitettu ja vakavimmissa tilanteissa valmiuslain poikkeusolojen kriteerit täyttyvät, jolloin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät sen nojalla. Lisäksi perustuslain 23 § mahdollistaa perusoikeuksien tilapäiset rajoitukset poikkeusoloissa.⁹³ Dahlberg katsoo, ettei lakiehdotus ole valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä, koska se puuttuisi perus- ja ihmisoikeuksien ydinalueisiin, erityisesti ehdottomaan

⁹⁰ HE 53/2024 vp, s. 6.

⁹¹ HE 53/2024, vp, s. 89.

⁹² HE 63/2022 vp, s. 7.

⁹³ Dahlberg, 2024, s. 3-4.

palautuskieltoon ja oikeusturvaan. Tämän vuoksi kyse ei hänen mukaansa ole perustuslain 73 §:ssä tarkoitettusta rajatusta poikkeuksesta, vaan sääntelystä, joka ulottuu perusoikeusjärjestelmän keskeisiin ratkaisuihin. Koska lakiehdotus on lisäksi selvästi ristiriidassa Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa eikä tällaisia ristiriitoja voida ratkaista poikkeuslakimenettelyllä, se ylittää poikkeuslakisäädännölle asetetut valtiosääntöoikeudelliset rajat eikä ole hyväksyttävissä edes perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.⁹⁴

2.3 Valmiuslain käyttötarkoitus ja sen toimivaltuudet

Jo 1990-luvulta lähtien suomalaisen kriisilainsäädännön perustan ovat muodostaneet valmiuslaki ja puolustustilalaki⁹⁵. Kriisilainsäädännön tehtävänä on turvata yhteiskunnan toimintakyky ja lainmukaisuus poikkeuksellisissa olosuhteissa⁹⁶. Valmiuslaki on yleislaki, joka on laadittu poikkeusolojen varalle. Se sisältää viranomaisille myönnettyjä lisätoimivaltuuksia sekä säännöksiä toimivaltuuksien tarkoituksesta, soveltamisalasta, käyttöönoton edellytyksistä ja käyttöönotonmenettelystä.⁹⁷ Samalla on olennaista, että oikeusjärjestelmä säilyttää lain normatiivisuuden ja viranomaisten autonomian myös poikkeusoloissa. Tätä turvaavat muun muassa perustuslailliset rajoitukset hätätoimille, perusoikeuspoikkeusten tarkat oikeudelliset edellytykset sekä parlamentaariset ja tuomioistuINVALVONNAN mekanismit.⁹⁸

On keskeistä esittää pääpiirteittäin poikkeusolojen toteaminen ja toimivaltuuksien käyttöönottoon liittyvä menettely. Kun ilmenee, että yhteiskunnan normaalin toiminnan ylläpitäminen ei ole enää mahdollista säännönmukaisin toimivaltuuksin, on viranomaistoiminta mukautettava poikkeusolojen edellyttämälle tasolle aloitettava⁹⁹. Vanhala korostaa, että valmiuslain II osan mukaisen toimivaltuuksien soveltamisen

⁹⁴ Dahlberg, 2024, s. 15-17.

⁹⁵ Aine ja muut, 2011, s. 7.

⁹⁶ Aine ja muut, 2011, s. 4.

⁹⁷ Aine ja muut, 2011, s. 131.

⁹⁸ Brunila, 2025, s. 13.

⁹⁹ Aine ja muut, 2011, s. 138.

aloittaminen edellyttää erityisen menettelyn noudattamista, kun taas lain I osan yleiset periaatteet ja III osan eräät säännökset, kuten rangaistus- ja korvaussäännökset, tulevat toimivaltuuksien käyttöönoton myötä sovellettaviksi suoraan ilman erillistä menettelyä¹⁰⁰. Ennen valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa valtioneuvoston on yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todettava poikkeusolojen vallitseminen maassa. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee valmiuslain 3 §:ssä tarkoitettujen poikkeusolojen toteamisen yleisenä asiana. Päätöksenteon alkuvaiheessa annetaan lain 6 §:n mukainen valtioneuvoston asetus, eli niin sanottu käyttöönottoasetus, jolla valtioneuvosto oikeutetaan käyttämään yksilöityjä valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia.¹⁰¹ Aine ja muut korostavan käyttöönottoasetuksen olevan päätös, joka oikeuttaa valtioneuvoston aloittamaan valmiuslain mukaisesti määriteltujen toimivaltuuksien käytön¹⁰². Käyttöönottoasetus on annettava määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi, ja siinä on määriteltävä sovellettavat toimivaltuudet sekä niiden alueellinen soveltamisala, mikäli toimivaltuuksia ei sovelleta koko valtakunnan alueella. Asetus on toimitettava välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi, joka päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan, sekä onko asetus voimassa säädetyin vai sitä lyhyemmän ajan. Toimivaltuuksien käyttö on pääsääntöisesti mahdollista eduskunnan päätöksen jälkeen, mikäli asetusta ei ole kumottava.¹⁰³ On huomioitava myös valmiuslain 7 §:n mukainen poikkeuksellinen mahdollisuus. Lain 7 §:n mukaan kiireellisissä tilanteissa, joissa normaalia menettelyä ei voida noudattaa vaarantamatta lain tarkoitusta, valtioneuvosto voi asetuksella määrätä toimivaltuuksien välittömästä soveltamisesta enintään kolmen kuukauden ajaksi. Asetus on viipymättä saatettava eduskunnan käsittelyyn.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Vanhala, 2020, s. 505.

¹⁰¹ HE 63/2022 vp, s.10.

¹⁰² Aine ja muut, 2011, s. 138.

¹⁰³ HE 63/2022 vp, s. 10.

¹⁰⁴ HE 63/2022 vp, s.11.

Valmiuslain soveltamiselle on asetettu tiettyjä edellytyksiä. Aine ja muut linjaavat, että lain soveltaminen perustuu kahteen keskeiseen edellytykseen, joiden tulee täytyä samanaikaisesti, jotta viranomaiset voidaan ottaa poikkeusoloissa käyttöön lisätoimivaltuuksia. Lain soveltaminen edellyttää ensinnäkin laissa määriteltyjen poikkeusolojen olemassaoloa ja toteamista.¹⁰⁵ Valtioneuvoston on yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todettava maassa vallitsevan poikkeusolot¹⁰⁶. Toiseksi lain soveltaminen perustuu käyttöperiaatteisiin, jotka ovat toimivaltuuksien käyttöönoton ja käytön edellytyksenä¹⁰⁷. Toimivaltuuksien käyttöperiaatteet muodostavat yleiset oikeudelliset rajoitukset ja suuntaviivat valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotolle ja soveltamiselle¹⁰⁸. Valmiuslain 4 § määrittelee toimivaltuuksien käyttöperiaatteet. Valmiuslain 4 §:n 1 momentin mukaan poikkeusoloissa viranomaisille voidaan myöntää vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia lain 1 §:ssä asetetun tarkoituksen saavuttamiseksi. Lain 4 §:n 2 momentin mukaan toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos normaalioloissa käytettävät säännönmukaiset toimivaltuudet eivät riitä tilanteen hallintaan. Käytännössä tämä tarkoittaa, että valmiuslain mekanismeihin liittyvät aina välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden ja normaalitoimivaltuuksien riittämättömyyden edellytysten täytyminen¹⁰⁹. Valmiuslain 4 §:n 2 momentti ilmentää valmiuslain toimivaltuuksien viimesijaisuutta suhteessa normaalioloissa käytettävissä oleviin toimivaltuuksiin¹¹⁰. Myös perustuslakivaliokunnan mietinnöissä on korostettu, että suomalaisen oikeusjärjestyksen perusajatuksena on, että poikkeuksellisten toimivaltuuksien on oltava poikkeusolojen vakavuuden vuoksi välttämättömiä. Näin ollen sekä poikkeusolojen julistamista että toimivaltuuksien käyttöönottoa ei tule toteuttaa varmuuden varalta.¹¹¹ Tämä ilmentää oikeusjärjestelmässämme niin kutsuttua normaalisuuseriaa, jonka

¹⁰⁵ Aine ja muut, 2011, s. 132.

¹⁰⁶ HE 63/2022 vp, s.10.

¹⁰⁷ Aine ja muut, 2011, s. 132.

¹⁰⁸ Aine ja muut, 2011, s. 136.

¹⁰⁹ Turvallisuuskomitea, 2021, s. 19.

¹¹⁰ HE 63/2022 vp, s. 10.

¹¹¹ PeVM 9/2010 vp, s. 11; PeVM 9/2020 vp, s. 5.

mukaan häiriötilanteet on hoidettava normaalien toimivaltuuksien puitteissa aina, kun se on mahdollista ¹¹².

Hallituksen esityksessä korostetaan valmiuslain keskeisen sisällön muodostuvan viranomaisille poikkeusoloissa annettavista lisätoimivaltuuksista. Toimivaltuudet on kytketty lain säännöksissä tiettyihin poikkeusoloperusteisiin eli niiden käyttömahdollisuudet riippuvat siitä, millä valmiuslain 3 §:n mukaisella perusteella poikkeusolot on todettu. ¹¹³ Aine ja muut huomauttavat, että usean erityyppisen poikkeusolon määritelmä voi täytyä samanaikaisesti ¹¹⁴. Esimerkiksi covid-19-pandemian aikana poikkeusolot todettiin 16.3.2020 valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdan perusteella, ja valtioneuvosto antoi seuraavana päivänä, 17.3.2020, asetuksen useiden valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotosta ¹¹⁵. On kuitenkin huomioitava, että vaikka valmiuslain poikkeusolomäärittelyjen tulee olla riittävän tarkkoja ja täsmällisiä, poikkeusolojen toteaminen on viime kädessä poliittinen harkinta vakavan kriisitilanteen yhteydessä ¹¹⁶.

2.4 Kriisilainsäädäntö ja poikkeusolot - Suomi ja Ruotsi vertailussa

Skandinaviassa Ruotsi erottuu edukseen, sillä se ei ole käynyt sotaa yli 200 vuoteen. Sen naapurivaltiot - Suomi, Tanska ja Norja - eivät ole olleet yhtä onnekkaita. Cornell ja Salminen huomauttavat, että tämä ero näkyy maiden perustuslaeissa, jotka heijastavat kunkin valtion erilaisia historiallisia kokemuksia. ¹¹⁷ Husa ja muut toteavat, että Suomi ja Ruotsi luokitellaan pohjoismaisen oikeuden piiriin, tarkemmin muodostaen Itä-Pohjoismaiden alueen. Pohjoismaiset oikeusjärjestelmät ovat historiallisesti monin tavoin yhteydessä toisiinsa. Perinteisesti ne ovat kehittäneet yhteisen oikeuskulttuurin, jossa sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja sosiaalietiikka muodostavat keskeiset

¹¹² PeVL 37/2022 vp, s. 3.

¹¹³ HE 63/2022 vp, s. 11-12.

¹¹⁴ Aine ja muut, 2011, s. 132.

¹¹⁵ HE 63/2022 vp, s.11-12.

¹¹⁶ Aine ja muut, 2011, s. 135.

¹¹⁷ Cornell & Salminen, 2018, s. 219.

arvopohjat.¹¹⁸ Oikeusvertailu on mielekästä, sillä se mahdollistaa Suomen lainsäädännön piirteiden ja toimintaperiaatteiden asettamisen laajempaan kontekstiin vertaamalla niitä toiseen, lähtökohtaisesti samankaltaiseen valtiosääntöiseen demokratiaan.

Cornell ja Salminen tarkentavat, että vaikka Suomen ja Ruotsin valtiosäännöt eroavat toisistaan hätätilanteiden käsittelyn osalta, niillä on kuitenkin yhteinen päämäärä - akuutin ja kriittisen vaaran hallinta. He toteavat, että molemmat järjestelmät heijastavat parlamentaarisia demokratioita, jotka nojaavat konsensusperinteisiin etenkin vaikeina ja koettelevina aikoina. Yhtäläisyydet heijastuvat maiden jäsenyydestä Euroopan unionissa, joka sitoo ne yhteisiin ratifioituihin sopimuksiin. Suomen ja Ruotsin valtiosääntöjärjestelmien välillä on merkittäviä eroja. Erityisesti eroja on siinä, miten maat suhtautuvat sisäisten hätätilanteiden hallintaan valtiosäännön tasolla. Cornell ja Salminen huomauttavat, että sekä Suomi että Ruotsi kärsivät perustuslaillisesta hiljaisuudesta hätätiloja koskevan sääntelyn osalta.¹¹⁹ Kaikki perustuslait eivät sisällä nimenomaisia säännöksiä hätätilanteista, mutta tämä ei tarkoita, että kyseisistä oikeusjärjestyksistä puuttuisivat hätätilojen sääntelyyn soveltuvat välineet. Monissa oikeusjärjestyksissä asiaa käsitellään tavallisen lainsäädännön kautta.¹²⁰

Ruotsin oikeusjärjestelmä ei sisällä erillistä hätätilalakia. Tästä huolimatta maa kykenee silti oikeudellisesti vastaamaan hätätilanteisiin.¹²¹ Ennakollinen lainsäädäntövalmius kuvastaa Ruotsin oikeusjärjestyksen yleistä lähestymistapaa sisäisten hätätilanteiden ja poikkeuksellisten olosuhteiden hallintaan. Taustalla on ajatus, että tavalliset lait valmistavat yhteiskuntaa hätätilanteita varten.¹²² Vastaavasti hallituksen esityksessä korostetaan, että Suomen oikeusjärjestyksen lähtökohtana on häiriötilanteisiin varautuminen ja niihin vastaaminen ensisijaisesti normaliojen lainsäädännön keinoin

¹¹⁸ Husa ja muut, 2008, s. 3-9.

¹¹⁹ Cornell & Salminen, 2018, s. 220-221.

¹²⁰ Cornell & Salminen, 2018, s. 224.

¹²¹ Cornell & Salminen, 2018, s. 224.

¹²² Cornell & Salminen, 2018, s. 233.

¹²³. Ruotsissa hätätilat jaetaan kolmeen ryhmään : sota tai hyökkäys valtiota vastaan, poikkeukselliset olosuhteet sekä sisäinen hätätila. Näistä vain ensimmäinen - ulkoisiin uhkiin liittyvä hätätila - on perustuslaissa nimenomaisesti säännelty, tarkemmin perustuslain 15 luvussa. Toisen ryhmän, eli poikkeukselliset olosuhteet, oikeudellinen kehys perustuu tavalliseen lainsäädäntöön ja asetuksiin.¹²⁴

Aine ja muut korostavat, että Ruotsin kriisilainsäädäntö on sisällytetty perustuslakiin laajemmin kuin Suomessa ¹²⁵ . Ruotsin kuvataan olevan jopa eurooppalaisessa vertailussa poikkeuksellinen perustuslaillisessa sääntelyssään miehitystilanteiden osalta, sillä mikään muu maa ei tarjoa yhtä yksityiskohtaista sääntelyä. Ruotsin perustuslaki on myös suhteellisen poikkeuksellinen siinä, että hätätiloja koskevat määräykset eivät heijasta nykyisiä uhkakuvia eikä maan historiallisia kokemuksia. Ruotsin perustuslain säännökset sodasta ja sotavaarasta ovat osiltaan ainutlaatuisia. ¹²⁶ Ruotsin perustuslain (Regeringsformen 1974:152, RF) 15 luvun säännökset keskittyvät sotaan ja sen uhkaan. Kyseisen luvun säännökset sodasta ja sen uhkasta laajentavat ylimpien valtioelinten toimintavapautta, niin, että ne voivat ryhtyä tilanteen edellyttämiin toimiin. Siviilikriisien osalta vastaavaa erityissääntelyä ei ole, joten tällaiset kriisit on hoidettava perustuslaissa säädettyjen yleisten periaatteiden puitteissa. ¹²⁷ Ruotsin perustuslain (RF) luvut 8 ja 15 säätelevät lainsäädäntövallan väliaikaista siirtoa valtiopäiviltä hallitukselle kriisitilanteissa sekä sotaan ja sen uhkaa ¹²⁸ .

Ruotsissa on lisäksi kriisilainsäädäntöä, joka sijoittuu perustuslakia alemmalle tasolle. Vastaava tilanne on myös Suomessa, sillä perustuslain 23 § lukuun ottamatta kriisilainsäädäntö on kirjoitettu perustuslakia alemman tason säännöksiin ¹²⁹ . Toisin kuin monissa muissa oikeusjärjestyksissä, Ruotsin perustuslaki ei muodollisesti tunnusta

¹²³ HE 63/2022 vp, s. 13.

¹²⁴ Cornell & Salminen, 2018, s. 227.

¹²⁵ Aine ja muut, 2011, s. 12-13.

¹²⁶ SOU 2008:61, 2008, s. 10-11.

¹²⁷ SOU 2008:61, 2008, s. 10.

¹²⁸ Aine ja muut, 2011, s. 12-13.

¹²⁹ Aine ja muut, 2011, s. 12-13.

toimeenpanovallalle erityistä oikeutta kansallisen turvallisuuden, sisäisten hätätilanteiden tai poikkeuksellisten olosuhteiden hallintaan. Tämän vuoksi lait muodostavat keskeisen välineen turvallisuus- ja kriisihallinnassa.¹³⁰ Ruotsin kriisihallinnan oikeudellisen kokonaisuuden muodostavat laki kokonaismaanpuolustuksesta ja kohotetusta valmiudesta (1992:1403) sekä asetus kriisivalmiudesta ja kohotetusta valmiudesta (2006:942). Sisällöllisesti järjestelmä on pitkälti samankaltainen kuin Suomessa, mutta Ruotsissa säädetään eri valmiustasojen soveltamisesta. Sodan syttyessä maa siirtyy automaattisesti korkeimpaan valmiustilaan, kun taas lievemmistä valmiustiloista päättää hallitus.¹³¹ Myös kuntien ja alueiden valmiudesta säädetään erillisellä lailla (2006:544), mikä linjaa poikkeuksellisen tapahtuman tarkoittavan tapahtumaa, johon liittyy vakava häiriö tai sen riski olennaisissa sosiaalisissa toiminnoissa ja joka edellyttää kunnan tai alueen kiireellisiä toimia¹³².

Ruotsissa sisäisten hätätilojen tunnustaminen ja määrittely on jätetty pitkälti perustuslain sääntelyn ulkopuolelle, mikä on johtanut käytäntöön, jota kuvataan lain yläpuolisena hätätilana (supra-legal state of emergency). Käytäntö perustuu pääosin poliittiseen harkintaan eikä muodollisesti perustu perustuslakiin. Hallitukselle on myönnetty laajaa harkintavaltaa, mikä yhdessä perustuslaillisen sääntelyn puutteen kanssa voi luoda oikeudellisen ja poliittisen tyhjiön sisäisiä hätätiloja varten.¹³³ Saravirran mukaan Suomi poikkeaa tästä mallista siinä, että sekä perustuslaissa että tavallisessa lainsäädännössä on pyritty säätelemään sisäisiin hätätilanteisiin varautumista selkeästi ja ennakoivasti¹³⁴. Suomessa perustuslaki muodostaa normihierarkian huipun ja sen asemaa pidetään vakaana valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, että perustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi eikä muutoksiin tule ryhtyä päivänpolitiikan perusteella.¹³⁵ Koska Suomen perustuslaki määrittää vain perustuslailliset perusteet

¹³⁰ Cornell & Salminen, 2018, s. 234.

¹³¹ Aine ja muut, 2011, s. 12-13.

¹³² HE 63/2022 vp, s. 38.

¹³³ Cornell & Salminen, 2018, s. 235-236.

¹³⁴ Saravirta, 2011, luku 1.2.3.

¹³⁵ PeVM 5/2005 vp, s. 2.

poikkeuksille, varsinainen hätätilalainsäädäntö on sisällöltään yksityiskohtaisempaa ja konkreettisempaa kuin Ruotsissa ¹³⁶.

Cornell ja Salminen kysyvät, tulisiko valtion tunnustaa hätätilat nimenomaisesti oikeudellisena ongelmana ja sisällyttää niihin liittyvät toimivaltuudet selkeästi lainsäädäntöön. Koska toimeentuloon jääminen hätätilanteissa ei ole realistinen vaihtoehto, he pohtivat myös, tulisiko poikkeusoloissa hyväksyä toimia, jotka muutoin olisivat lainvastaisia. Ruotsissa perustuslain mukaisen lainsäädäntövallan ja päätöksentekomenettelyn on katsottu riittävän myös sisäisiin hätätilanteisiin, mutta Cornell ja Salminen esittävät tästä kriittisiä huomioita. Heidän mukaansa tämä tulkinta kytkeytyy lain yläpuolisen hätätilan ja poliittisen käytännön kanssa. Lain yläpuolisen hätätilan käytännön mukaisesti perustuslain vastaiset toimet voivat olla sallittuja. Näin ollen sisäisiä hätätiloja ei ole käsitelty oikeudellisena ongelmana, mikä herättää merkittäviä oikeusvaltiollisia kysymyksiä. Erityisen ongelmallista on, että lain yläpuolisessa hätätilassa sama elin eli hallitus sekä toteaa hätätilan olemassaolon että käyttää tämän jälkeen rajoittamattomia hätätoimivaltuuksia, ilman ennakolta määriteltyjä oikeudellisia rajoja. ¹³⁷

Cornellin ja Salmisen mukaan hätätoimien jälkikäteinen valvonta, joka on luonteeltaan poliittista, heikentää entisestään oikeudellista kontrollia ¹³⁸. Cornell ja Salminen korostavat, että perustuslain hiljaisuus sekä hätätilalainsäädännön hajanaisuus heikentävät oikeusvaltion ja perustuslain tarjoamaa suojaa. Ruotsin perinteinen hätätilojen hallinta on rakentunut poliittisen konsensuksen varaan, mutta nykyaikaiset turvallisuusuhat, kuten terrorismi ja muuttoliike, haastavat tämän mallin kestävyyttä. Lisäksi ennakoiva lainsäädäntö voi johtaa perusoikeuksien asteittaiseen kaventumiseen ja heikentää mahdollisuuksia arvioida sääntelyn vaikutuksia poikkeusoloissa. ¹³⁹

¹³⁶ Cornell & Salminen, 2018, s. 240.

¹³⁷ Cornell & Salminen, 2018, s. 236.

¹³⁸ SOU 2008:61, 2008, s. 100; Cornell & Salminen, 2018, s. 236.

¹³⁹ Cornell & Salminen, 2018, s. 236-237.

Cornell ja Salminen tarkastelevat perustuslaillisen hiljaisuuden aiheuttamia ongelmia oikeusjärjestelmässä. Ruotsin perustuslaista puuttuu nimenomainen määritelmä sisäisistä hätätilanteista, mikä herättää edelleen kysymyksen siitä, onko käytössä oleva lain yläpuolinen hätätila perustuslaillinen periaate, poliittinen traditio vai poikkeuksellinen menettely, jota hallitus voi soveltaa harkintansa mukaan. On kuitenkin huomattava, ettei myöskään Suomen perustuslaki anna tarkkaa määritelmää sisäiselle hätätilalle. Suomen perustuslaki (731/1999) sisältää kuitenkin abstrakteja ja yleisiä periaatteita, jotka rajaavat hätätilanteissa sovellettavia toimivaltuuksia. Näin ollen Suomi ja Ruotsi jakavat muodollisen perustuslaillisen hiljaisuuden siltä osin, miten sisäinen hätätila käsitteellisestään. Keskeinen ero maiden välillä liittyy siihen, että vaikka Suomi ei määrittele sisäistä hätätilaa täsmällisesti, perustuslaki tunnustaa sen olemassaolon ja mahdollistaa perusoikeuksien rajoittamisen hätätilanteissa tiukkojen sekä perustuslaissa että tavallisessa lainsäädännössä asetettujen edellytysten täytyessä.¹⁴⁰ Myös Vanhala korostaa, että Suomen perustuslaintason sääntely poikkeusoloista on varsin niukkaa. Hän jatkaa, että kyse on lähinnä perustuslain (731/1999) 23 §:stä, joka koskee perusoikeuksista tehtäviä tilapäisiä poikkeuksia.¹⁴¹

Suomen valmiuslaki asettaa poliittisen ja perustuslaillisen valvonnan nimenomaan eduskunnalle. Hätätilan toteaminen tapahtuu tasavallan presidentin ja hallituksen yhteistoiminnassa, minkä jälkeen eduskunta osallistuu päätöksentekoon useissa eri vaiheissa. Cornellin ja Salmisen mukaan perustuslaki ja valmiuslaki muodostavat yhdessä selkeän rakenteen eduskunnan ja hallituksen väliselle vuorovaikutukselle, mikä vahvistaa poliittista vastuuta. Ruotsissa perustuslain puutteellinen sääntely sisäisistä hätätiloista antaa hallitukselle laajan harkintavallan sekä hätätilan toteamisessa että niiden käyttöönotossa. Perustuslakivaliokuntaa suorittaa toimien poliittisen jälkitarkastelun vasta niiden toteuttamisen jälkeen. Toisin kuin Ruotsissa, Suomen perustuslaki ei muodollisesti määrittele hätätiloja, mutta se ennakoi selkeästi sen, että eduskunta valvoo kaikkia hallituksen antamia asetuksia, jotka merkitsevät väliaikaisia poikkeuksia

¹⁴⁰ Cornell & Salminen, 2018, s. 247.

¹⁴¹ Vanhala, 2020, s. 502.

perustuslain säännöksiin. Cornell ja Salminen katsovat, että Ruotsin tulisi pyrkiä lähentymään tätä suomalaista mallia, jossa parlamentaarinen valvonta on rakenteellisesti vahvempi ja ennakoivampi.¹⁴²

Suomessa eduskunta voi delegoida lainsäädäntövaltaansa hallitukselle hätätilan aikana, mikä mahdollistaa myös perusoikeuksien ja -vapauksien väliaikaisen rajoittamisen tarkoin säädetyin edellytyksin. Tätä pidetään suomalaisen hätätilasäätelyn keskeisenä periaatteena perustuslaissa. Ruotsissa vastaavaa mekanismia ei ole. Ruotsin perustuslaki pysyy muuttumattomana ja täysimääräisesti voimassa hätätilanteissakin. Kaikki perusoikeuksia koskevat rajoitukset on näin ollen toteutettava lain tasolla ja niiden tulee aina täyttää hallitusmuodon mukaiset erityiset menettely- ja sisältövaatimukset. Tämä asettaa Ruotsin malliin sisäisen jännitteen, samalla kun hätätiloja ei ole perustuslaissa määritelty tai säännelty, perustuslaki rajoittaa poikkeusten käyttöä tavalla, joka voi vaikeuttaa nopeaa ja joustavaa kriisinhallintaa.¹⁴³

Edellä esitetty Suomen ja Ruotsin kriisilainsäädäntöä vertaava tarkastelu osoittaa, että järjestelmät pohjautuvat samankaltaiseen pohjoismaiseen oikeuskulttuuriin, mutta niiden institutionaalinen toteutus eroaa olennaisesti. Ruotsissa korostuu perustuslaillisen säätelyn niukkuus sisäisten hätätilojen osalta, mikä on johtanut vahvaan hallituskeskeiseen ja osin lain yläpuoliseen käytäntöön. Suomessa sen sijaan perustuslain, valmiuslain ja tavallisen lainsäädännön muodostama kokonaisuus rakentaa ennakoivamman ja normatiivisesti tiukemmin sidotun järjestelmän, jossa eduskunnan rooli ja oikeudellinen kontrolli ovat keskeisempiä. Nähdäkseni voidaan todeta, että Suomen malli näyttäytyy oikeusvaltiollisesti ja rakenteellisesti läpinäkyvämpänä ja ennustettavampana, kun taas Ruotsin järjestelmä jättää enemmän tilaa poliittiselle harkinnalle, mutta voi kriisitilanteissa lisätä myös oikeudellista epävarmuutta.

¹⁴² Cornell & Salminen, 2018, s. 247-248.

¹⁴³ Cornell & Salminen, 2018, s. 248.

3 Perusoikeudet häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa

3.1 Perusoikeuksien asema Suomen oikeusjärjestelmässä

Tasavallan presidentti Alexander Stubb toteaa valtiopäivien avajaispuheessaan Suomen olevan poikkeuksellisen vahva demokratia ja oikeusvaltio ¹⁴⁴. Hän kuitenkin korostaa, että myös Suomessa demokraattista järjestelmää on vaalittava päivittäin ja oikeusvaltiota rakennettava pahan päivän varalle. Stubbin mukaan luottamus oikeusvaltioon ja demokratiaan voi rapautua, ja niitä välillä kyseenalaistetaan, vaikka juuri niiden tulisi toimia kansaa yhdistävinä tekijöinä. ¹⁴⁵ Lisäksi hän painottaa, että demokratia ja oikeusvaltio muodostavat pidäkkeen mielivallalle ja sorrolle ¹⁴⁶.

Suomalaisen valtiosääntöisen eetoksen keskeisenä erityispiirteenä voidaan pitää sen korostunutta sitoutumista oikeusvaltioperiaatteeseen ¹⁴⁷. Oikeusvaltioperiaate edellyttää, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen turvataan kaikissa tilanteissa ja että niihin kohdistuvat poikkeukset tai rajoitukset toteutetaan hallitusti ¹⁴⁸. Perusoikeudet rajoittavat tavallisen lainsäätäjän lainsäädäntövaltaa. Niiden toteutuminen edellyttää kuitenkin usein julkisen vallan aktiivisia toimia, kuten yksilön suojaamista ulkopuolisilta loukkauksilta sekä perusoikeuksien käyttämisen mahdollistavien edellytysten luomista. ¹⁴⁹ Perusoikeuden rajoittamisella viitataan tilanteeseen, jossa perusoikeussäännöksen piiriin kuuluvaa oikeutta supistetaan tai yksilön perusoikeudelliseen asemaan kajotaan julkisen vallan toimin. Tällöin kyseinen perusoikeus ei toteudu yksilön kohdalla siinä laajuudessa kuin perustuslaki edellyttää.

150

¹⁴⁴ Eduskunta, 2026, 12:17-12:22.

¹⁴⁵ Eduskunta, 2026, 12:36-12:58.

¹⁴⁶ Eduskunta, 2026, 13:00-13:17.

¹⁴⁷ Lavapuro, 2020, s. 1264.

¹⁴⁸ Lavapuro, 2020, s. 1264; Aine ja muut, 2022, s. 844.

¹⁴⁹ Viljanen, 2001, s. 7-9.

¹⁵⁰ Viljanen, 2001, s. 14.

Perustuslaki muodostaa Suomen kansallisen normihierarkian ylimmän tason ¹⁵¹. Perustuslain 22 § asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeudet ovat perustuslaissa vahvistettuja yksilölle kuuluvia oikeuksia, jotka kohdistuvat yksilön kannalta keskeisiin ja erityisen merkityksellisiin oikeushyviin. Perustuslain 1 §:n 2 momentti ilmaisee kolme valtiosäännön keskeistä arvoperustaa: ihmisarvon loukkaamattomuuden, yksilön vapauksien ja oikeuksien turvaamisen sekä oikeudenmukaisuuden edistämisen yhteiskunnassa. Säännös korostaa perusoikeuksien keskeistä merkitystä Suomen valtiosäännössä. Valtiosääntö ja perusoikeudet muodostavat kokonaisuuden, joka toimii oikeusjärjestyksen rakenteellisena perustana ja jonka varaan rakentuvat lainsäädäntö, lakien soveltaminen ja oikeusjärjestyksen kokonaisvaltainen toimivuus. ¹⁵²

Kriisitilanteissa perusoikeuksien välille voi muodostua keskinäisiä jännitteitä, jolloin yhden oikeuden turvaaminen voi edellyttää toisen rajoittamista. Tämän vuoksi kaikkia sovellettavia toimivaltuuksia on arvioitava kokonaisvaltaisesti ja niiden vaikutukset eri perusoikeuksiin on otettava laaja-alaisesti huomioon. ¹⁵³ Perusoikeuksien kollisiotilanteissa pyritään löytämään sellainen ratkaisu, joka turvaa mahdollisimman pitkälle jokaisen kilpailevan perusoikeuden samanaikaisen toteutumisen. Tavoitteena on saavuttaa tasapaino, jossa yhteensovittettavat perusoikeusintressit tulevat asianmukaisesti huomioon otetuiksi. Perusoikeuksien välisiä kollisioita ratkaistaan sekä lainsäädäntötyössä yleisellä tasolla että yksittäisissä lainsoveltamistilanteissa. Muiden henkilöiden perusoikeuksien ohella rajoituksia voivat edellyttää myös muut merkittävät yhteiskunnalliset intressit. Perusoikeuksien perustuslaintasoisuus asettaa samalla keskeisiä ehtoja ja edellytyksiä sille, millä perustein ja missä laajuudessa perusoikeuksiin voidaan puuttua. ¹⁵⁴ Vaikka perusoikeudet ovat vahvasti suojattuja, niitä voidaan

¹⁵¹ Saraviita, 2011, luku 1.

¹⁵² Hallberg, 2005/2010, luku I.

¹⁵³ Brunila ja muut, 2023, s. 1025.

¹⁵⁴ Viljanen, 2001, s. 12-13.

tietyissä tilanteissa rajoittaa. Useimpiin perusoikeuksiin sisältyy lakivaraus, mikä tarkoittaa, että lailla voidaan säätää kyseisen perusoikeuden rajoituksista.¹⁵⁵

Esimerkiksi covid-19-pandemian aikana toimenpiteiden oikeudellista hyväksyttävyyttä arvioitaessa oli tukeuduttava vahvaan perusoikeusperustaan¹⁵⁶. Aine ja muut tähdentävät, että arvioinnissa on kyettävä tunnistamaan yhteiskunnallisen häiriötilan tai kriisin vaikutukset yksilötasolla. Nämä vaikutukset voivat kohdistua suoraan yksilön oikeuksiin, kuten juuri perustuslain 7 §:n mukaiseen oikeuteen elämään.¹⁵⁷ Yhtä lailla kansallisen turvallisuuden ollessa uhattuna perusoikeuksiin voi kohdistua merkittäviä vaikutuksia. Näistä keskeisimpiä ovat perustuslain 7 §:ssä turvattu oikeus elämään sekä oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Lisäksi tarkasteluun voivat nousta perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus, 9 §:ssä turvattu liikkumisvapaus sekä 10 §:ssä turvattu yksityiselämän suoja.¹⁵⁸ Edelleen perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa takaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mukaan lukien oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen. On kuitenkin huomattava, että perustuslain 7 § turvaa nimenomaan yksilön oikeuksia, ei kollektiivisia etuja. Kansallinen turvallisuus ei sellaisenaan ole perusoikeus, mutta valtion keskeisiin tehtäviin kuuluu huolehtia sekä yksilöiden henkilökohtaisesta turvallisuudesta että yhteiskunnan turvallisuudesta laajemmin.¹⁵⁹

Kaarlo Tuori on problematisoinut perusoikeustulkinnan kehitystä, jossa kollektiiviset arvot, kuten yleinen järjestys ja turvallisuus, ovat alkaneet jäsentää perusoikeuksien sisältöä tavalla, joka hänen mukaansa hämärtää vapausoikeuksien alkuperäistä tehtävää eli yksilön suojaamista julkista valtaa vastaan. Tuorin mukaan perusoikeusjärjestelmässä tulisi tehdä selkeä erottelu yksilön vapausoikeuksien ja niitä rajoittavien yhteiskunnallisten intressien välillä. Turvallisuutta ei hänen mukaansa tulisi sisällyttää

¹⁵⁵ Hallberg ja muut, 2005/2010, luku I.

¹⁵⁶ Brunila ja muut, 2023, s. 1025.

¹⁵⁷ Aine ja muut, 2022, s. 847.

¹⁵⁸ PeVL 16/2022 vp, s. 3.

¹⁵⁹ Valtioneuvoston oikeuskansleri, 2024b, s. 6.

perusoikeuksien sisäiseksi oikeutusperusteeksi samalla tavoin kuin yksilön oikeuksia suojaavia normeja. Tuori korostaa, että turvallisuuden ja yleisen järjestyksen kaltaiset intressit voivat oikeuttaa perusoikeuksien rajoituksia, mutta vain, mikäli tämä tapahtuu selkeästi määriteltyjen toimivaltasäännösten puitteissa. Mikäli nämä intressit sen sijaan sisällytetään perusoikeusargumentaation sisäiseksi lähtökohdaksi, vaarana on perusoikeuksien suojavaikutuksen heikkeneminen sekä niiden normatiivisen sisällön hämärtyminen.¹⁶⁰ Näkemykseni mukaan tämä Tuorin esittämä kritiikki on erityisen relevantti esimerkiksi juuri covid-19-pandemian kaltaisissa tilanteissa, joissa laajoja rajoitustoimia on perusteltu muun muassa oikeudella elämään sekä väestön terveyden ja turvallisuuden suojaamisella. Tällaisessa argumentaatiossa yksilön vapausoikeuksien ja kollektiivisten intressien välinen rajanveto voi hämärtyä, mikä puolestaan voi johtaa siihen, että perusoikeuksien rajoitukset hyväksytään aiempaa matalammalla oikeudellisella kynnsarvolla ja ilman riittävän täsmällistä normatiivista perustaa.

Normaaliolojen häiriötilanteita tarkasteltaessa perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset muodostavat oikeudellisen harkinnan keskeisen perustan¹⁶¹. Poikkeusoloissa tilapäisten perusoikeuspoikkeusten oikeudellinen tausta perustuslain 23 §:n nojalla poikkeaa tästä rakenteesta muun muassa kansallisen hätätilan käsitteeseen liittyvän ulottuvuuden vuoksi. Kummassakin harkintarakenteessa arvioidaan kuitenkin toimenpiteiden hyväksyttävyyttä sekä tavoiteltujen päämäärien ja käytettyjen keinojen välinen suhde.¹⁶² Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen valmistelun yhteydessä esittänyt seitsemänkohtaisen luettelon perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä. Luettelo kattaa seuraavat vaatimukset: lailla säätämisen vaatimus, rajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, rajoitusperusteen hyväksyttävyyttävaatimus, suhteellisuusvaatimus, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuusvaatimus, oikeusturvavaatimus ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimus.¹⁶³ Viljasen mukaan perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten on

¹⁶⁰ Tuori, 1999, s. 931.

¹⁶¹ Aine ja muut, 2022, s. 849; Viljanen, 2001, s. 37-39.

¹⁶² Aine ja muut, 2022, s. 849.

¹⁶³ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

täytettävä samanaikaisesti kaikki perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset. Jos jokin osatekijöistä jää täyttymättä, rajoitus on kyseisen perusoikeussäännöksen vastainen.¹⁶⁴ Poikkeusoloissakin lainsäädäntömuutosten on ensisijaisesti perustuttava perusoikeuksien yleisiin, ja tarvittaessa kyseisen oikeuden erityisiin rajoitusedellytyksiin eikä perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuihin tilapäisiin perusoikeuspoikkeuksiin¹⁶⁵.

3.2 Perusoikeuksien rajoittaminen normaalilainsäädännön puitteissa

3.2.1 Kansallinen turvallisuus ja perusoikeudet

Hallituksen esityksessä ehdotettiin säädettäväksi laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. Lain tavoitteena on turvata Suomen täysivaltaisuus sekä kansallisen turvallisuus.¹⁶⁶ Kyseinen laki (482/2024) saatettiin voimaan 22.7.2024 ja oli voimassa vuoden sen voimaantulosta¹⁶⁷. On syytä huomioida, että perustuslakivaliokunta edellytti sääntelyn muuttamista ja täydentmistä siten, että lakiehdotus voitiin käsitellä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä rajattuna poikkeuksena perustuslaista. Muutosten myötä sääntely rajattiin Suomen lainkäyttöpiiriin, ja maahan pyrkivien henkilöiden oikeusturva turvattiin nimenomaisella jälkikäteisellä oikeusturvamenettelyllä, minkä katsottiin täyttävän valiokunnan aiemmin esittämät vaatimukset¹⁶⁸. Tämän jälkeen sääntelyä jatkettiin lailla (368/2025), joka on voimassa 31.12.2026 saakka¹⁶⁹. Esityksen mukaan välineellistetty maahantulo voi johtaa normaaliolojen häiriötilanteeseen, mikäli viranomaisilla ei ole käytettävissään asianmukaisia keinoja estää Suomeen kohdistuvaa vaikuttamista ulkomaisen valtion taholta. Hybridivaikuttamisen välineellistämään muuttoliikkeeseen varautumisessa keskeisenä keinona esitetään lainsäädäntöä, joka turvaa viranomaisille riittävät

¹⁶⁴ Viljanen, 2001, s. 61.

¹⁶⁵ PeVL 7/2020 vp, s.3.

¹⁶⁶ HE 53/2024 vp, s. 38.

¹⁶⁷ HE 18/2025 vp, s. 4.

¹⁶⁸ PeVL 29/2024 vp, s. 5.

¹⁶⁹ EV 59/2025 vp.

toimivaltuudet ennaltaehkäisevään ja tehokkaaseen toimintaan.¹⁷⁰ Tässä luvussa tarkastellaan kyseistä hallituksen esitystä perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta. Tarkoituksena on arvioida, täyttävätkö lain esitöissä ehdotetut toimenpiteet perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset sekä miten lain esitöissä perustellaan näiden rajoitusten hyväksyttävyyttä.

Lailla säätämisen vaatimus edellyttää, että perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin¹⁷¹. Lailla säätämisen vaatimusta tarkastellaan usein yhdessä rajoituksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kanssa. Arvioinnissa kiinnitetään huomiota sekä sääntelyn lakitasoisuuteen että siihen, ilmenevätkö perusoikeusrajoituksen keskeiset seikat riittävän täsmällisesti laista. Tämän vuoksi näiden arviointiperusteiden erottelu toisistaan osoittautuu käytännössä vaikeaksi.¹⁷² Tarkkarajaisuusvaatimus edellyttää, että perusoikeuksiin puuttuvat toimivaltuudet määritellään laissa siten, että ei synny epäselvyyttä siitä, onko viranomaisella lakiin perustuva toimivalta puuttua yksilön perusoikeuksiin. Täsmällisyysvaatimuksella puolestaan viitataan perusoikeusrajoituksia koskevien säännösten mahdollisimman yksiselitteiseen muotoiluun. Käytännössä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden välillä ei kuitenkaan ole merkittävää sisällöllistä eroa.

¹⁷³

Seuraavaksi tarkastellaan hallituksen esitystä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta. Hallituksen esityksessä todetaan, että lakiin väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi sisältyy perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta ongelmallisia piirteitä. Rajoitus olisi kuitenkin tältä osin ongelmaton, sillä siihen liittyvä toimivalta säädettäisiin lailla ja esityksen mukaan rajoitukset olisivat ainakin osittain täsmällisiä ja tarkkarajaisia.¹⁷⁴

¹⁷⁰ HE 53/2024 vp, s. 5-6.

¹⁷¹ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹⁷² Viljanen, 2001, s. 76.

¹⁷³ Viljanen, 2001, s. 117.

¹⁷⁴ HE 53/2024 vp, s. 88.

Esityksessä korostettiin lain määräaikaisuuden merkitystä rajatun poikkeuksen arvioinnissa perustuslain näkökulmasta¹⁷⁵. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomioita sääntelyn selkeyden ja täsmällisyyden varmistamiseen jatkovalmisteluissa¹⁷⁶. Oikeuskansleri puolestaan muistuttaa, ettei kansallinen turvallisuus sellaisenaan muodosta perustetta asettaa sitä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edelle. Sen sijaan kansallisen turvallisuuden tehokas suojaaminen tulee sovittaa yhteen perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen kanssa, mikä edellyttää riittävän tarkkarajaista ja täsmällistä lainsäädäntöä.¹⁷⁷

Hyväksyttävyyksivaatimus kohdistuu nimenomaisesti rajoitusperusteeseen, eli siihen syyhyn, jonka vuoksi perusoikeuteen puututaan. Vaatimus ei ole arvovapaa, vaan arvosidonnainen, mikä valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta herättää kysymyksen sen oikeudellisesta kontrolloitavuudesta. Käytännössä rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä arvioidaan kiinteästi suhteellisuusvaatimuksen yhteydessä.¹⁷⁸ Suhteellisuusvaatimus edellyttää, että rajoitukset ovat välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja että perusoikeuteen puututaan vain, mikälii tavoitetta ei ole mahdollista saavuttaa perusoikeuksiin vähemmän puuttuvien keinoin. Lisäksi rajoituksen on rajoituttava siihen, mikä on välttämätöntä suhteessa sen taustalla olevaan yhteiskunnalliseen intressiin.¹⁷⁹ Arvioinnissa keskeistä on perusoikeuden suojaamien intressien ja rajoituksen perusteena olevien intressien välinen punninta, mikä sisältää myös yhteiskunnallisia arvoja heijastavaa harkintaa. Esimerkiksi kansallisen turvallisuuden merkityksen arviointi ja sen mahdollinen oikeuttava vaikutus perusoikeusrajoitukseen sisältää osin yhteiskuntapoliittisia ratkaisuja, mutta kytkös arvoihin ei tee punnintaa ulko-oikeudelliseksi tai valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun ulottumattomiin jääväksi.¹⁸⁰

¹⁷⁵ HE 18/2025 vp, s. 31.

¹⁷⁶ PeVL 16/2022 vp, s. 6.

¹⁷⁷ Valtioneuvoston oikeuskansleri, 2024b, s. 4.

¹⁷⁸ Viljanen, 2001, s. 126-134.

¹⁷⁹ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹⁸⁰ Viljanen, 2001, s. 210.

Seuraavaksi arvioidaan hallituksen esityksen perusoikeusvaikutuksia perustuslakivaliokunnan ja oikeuskanslerin lausuntojen pohjalta, keskittyen erityisesti rajoitusten välttämättömyys- ja suhteellisuusarviointiin. Perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotetun sääntelyn tarve voidaan lähtökohtaisesti pitää välttämättömänä vieraan valtion Suomeen kohdistuvan vaikuttamisen torjumiseksi ¹⁸¹. Esitys perustuu valiokunnan mukaan valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävään ja erittäin painavaan tarkoitukseen, joka liittyy kansallisen turvallisuuden suojaamiseen ja ulkopuolisen vaikuttamisen ehkäisemiseen. Tästä näkökulmasta sääntelyn välttämättömyyttä voidaan arvioida tilanteessa, jossa oikeusvaltion täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus ovat uhattuina. Valiokunnan mukaan oikeusvaltiollakin on tällöin oltava mahdollisuus säätää laissa toimivaltuuksia, jotka voidaan ennakolta katsoa välttämättömiksi uhan torjumiseksi, vaikka toimenpiteet näyttäisivät osittain olevan ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. ¹⁸² Oikeuskansleri korostaa, että lakiesityksen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa keskeistä on se, ettei Suomessa ole käytettävissä riittäviä keinoja itärajalla ilmenevän välineellistetyn maahantulon torjumiseksi nykyisten kansallisten tai Euroopan unionin menettelyjen puitteissa ¹⁸³. Hänen mukaansa lakiehdotuksen perusteet perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamiselle voidaan perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta katsoa hyväksyttäväksi ja painaviksi. Lainsäädännön käyttöönotto on kuitenkin oikeutettua vain erittäin vakavan kansallisen turvallisuuden tai itsemääräämisoikeuden uhan vallitessa. ¹⁸⁴

Eduskunnan perustuslakivaliokunta korostaa perusoikeusuudistuksen yhteydessä laatimassaan yleisten rajoitusedellytysten luettelossa, että perusoikeuksia rajoittaessa on noudatettava Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ¹⁸⁵. Tämä edellyttää, että rajoitukset ovat yhdenmukaisia Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, ja perusoikeusjärjestelmän sisältö on pyrittävä

¹⁸¹ PeVL 26/2024 vp, s. 5-6.

¹⁸² PeVL 26/2024 vp, s. 8-13.

¹⁸³ Valtioneuvoston oikeuskansleri, 2024b, s. 7; HE 53/2024 vp, s. 19-22; HE 53/2024 vp, s. 49-56.

¹⁸⁴ Valtioneuvoston oikeuskansleri, 2024b, s. 7.

¹⁸⁵ Viljanen, 2001, s. 265.

harmonisoimaan kansainvälisten ihmisoikeuksien kanssa ¹⁸⁶ . Valiokunta katsoo hallituksen esityksen olevan jännitteisessä suhteessa Suomea sitoviin ihmisoikeusvelvoitteisiin, erityisesti palautuskiellon, turvapaikkaoikeuden ja palautuskiellon yhteydessä sovellettavan oikeusturvan vaatimusten kanssa ¹⁸⁷ . Keskeinen valtiosääntöoikeudellinen kysymys on, aiheuttaako ehdotettu sääntely niin laajan poikkeuksen, että sitä ei voida pitää perustuslain 73 §:ssä tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena ¹⁸⁸ . Samansuuntaisen huomion tuo esille myös valtioneuvoston oikeuskansleri, joka katsoo lakiesityksen osittain ristiriitaiseksi kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU-oikeuden kanssa, mutta korostaa, että kansallisen ratkaisun hakeminen voidaan oikeuttaa vain, mikäli kansainvälisiä keinoja on käytetty tuloksetta ja ehdotettu sääntely olisi viimesijainen vaihtoehto ¹⁸⁹ . Kaksi perustuslakivaliokunnan jäsentä jätti lausunnosta eriävän mielipiteen, jossa he pitivät lakiehdotuksen yksityiskohtia merkittävänä valtiosääntöoikeudellisina ongelmina. He korostivat, että esitys on ilmeisessä ristiriidassa useiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen, pakolaisten oikeusasemaa koskevan sopimuksen, kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen sekä YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen kanssa, mutta myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan kanssa. He muistuttavat, että Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ovat olennainen osa kansallista perusoikeusjärjestelmää ja valtiosääntöä. ¹⁹⁰

Perustuslakivaliokunta on suomalaisessa valtiosääntöjärjestelmässä keskeinen instituutio, jonka tehtävänä on arvioida lainsäädännön perustuslainmukaisuutta. Vaikka sen toiminta keskittyy muodollisesti oikeudelliseen arviointiin, valiokunnan kannanotoilla on huomattava yhteiskunnallinen ulottuvuus, sillä ne määrittävät usein ratkaisevasti sen, millä edellytyksillä lakihankkeet voidaan viedä eteenpäin. Perustuslain

¹⁸⁶ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹⁸⁷ PeVL 26/2024 vp, s. 10-11.

¹⁸⁸ Valtioneuvoston oikeuskansleri, 2024b, s. 18.

¹⁸⁹ Valtioneuvoston oikeuskansleri, 2024b, s. 8.

¹⁹⁰ PeVL 26/2024 vp, s. 19.

sekä perus- ja ihmisoikeuksien aseman vahvistuminen lainsäädäntöprosessissa, erityisesti kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin sitoutumisen sekä perusoikeusuudistuksen seurauksena, on edelleen korostanut valiokunnan roolia keskeisenä perustuslain tulkitsijana ja lainsäädännön valtiosääntöisenä valvojana.¹⁹¹ Valtiosääntökirjallisuudessa perustuslakivaliokunnan legitimitettiin on katsottu rakentuvan ennen kaikkea sille, että sen ratkaisut perustuvat oikeudelliseen argumentaatioon, vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön sekä asiantuntijakuulemisiin. Tämän lähtökohdan mukaan valiokunnan tulisi pitäytyä oikeudellisissa arviointiperusteissa ja välttää puoluepoliittisten näkökulmien vaikutusta, mikä ilmentää niin sanottua puolueettomuusperiaatetta.¹⁹² Dahlbergin ja Harjuniemen politiikan toimittajille tekemissä haastatteluissa eräs toimittaja kuvaa valiokunnan olevan suomalaisen politiikan ”kuninkaantekijä”, jolla on käytännössä mahdollisuus ratkaisevasti vaikuttaa hallituksen esitysten etenemiseen¹⁹³.

Dahlberg sekä Harjuniemi tarkastelevat artikkelissaan politiikan journalismin näkökulmasta perustuslakivaliokunnan puolueettomuutta ja politisoitumista¹⁹⁴. Perustuslain tulkinta sijoittuu lähtökohtaisesti oikeuden ja politiikan rajapintaan¹⁹⁵. Haastatteluaineiston perusteella valiokuntaan liitetään myös käsityksiä sen politisoitumisesta, sillä yksittäisissä kysymyksissä ratkaisujen on nähty heijastavan poliittisia asetelmia. Esimerkkeinä esiin nousevat viime vuosien aikana julkisuudessa olleet tapaukset, kuten sote-uudistus, Euroopan unionin korona-elvytyspaketti sekä ulkoministeri Pekka Haaviston Syyrian al-Holin pakolaisleiriä koskenut asia. Eräs haasteltu toimittaja toteaa, että valiokunnan jäsenet eivät voi täysin irtautua hallitus-oppositio-asetelmasta, kun taas toinen korostaa, ettei perustuslain tulkinta ole koskaan täysin puhdasta juridiikkaa.¹⁹⁶ Dahlbergin ja Harjuniemen mukaan haastatteluaineisto kuitenkin osoittaa, että poliittiset tekijät ovat osaltaan aina vaikuttaneet

¹⁹¹ Dahlberg & Harjuniemi, 2022, s. 265-268.

¹⁹² Dahlberg & Harjuniemi, 2022, s. 269-270.

¹⁹³ Dahlberg & Harjuniemi, 2022, s. 276.

¹⁹⁴ Dahlberg & Harjuniemi, 2022, s. 265-268.

¹⁹⁵ Dahlberg & Harjuniemi, 2022, s. 269-270.

¹⁹⁶ Dahlberg & Harjuniemi, 2022, s. 277-278.

perustuslakivaliokunnan toimintaan, eikä kyse ole sinänsä uudesta ilmiöstä. Muutoksena aiempaan on kuitenkin pidetty sitä, että valiokunnan toimintaan liittyvät puoluepoliittiset jännitteet ja kiistat näyttävät nykyisin aiempaa arkipäiväisempinä.¹⁹⁷ Koska perustuslakivaliokunnasta on tullut muodostunut keskeinen yhteiskunnallinen instituutio, joka ratkaisee merkittäviä yhteiskunnallisia kiistoja ja kysymyksiä¹⁹⁸, voidaan sen kannanotoilla todeta olevan huomattava painoarvo. Tältä pohjalta voidaan todeta, että valiokunnan lausuntoihin ja mietintöihin on niiden oikeudellisen luonteen vuoksi perusteltua nojata keskeisenä oikeudellisenä lähteenä, mutta samalla on olennaista tunnistaa myös politisoitumiseen liittyvät riskit. Nämä riskit voivat nähdäkseni korostua erityisesti heikentyneessä turvallisuustilanteessa, jossa päätöksenteon paine ja nopeus saattaa heikentää oikeudellisen harkinnan ensisijaisuutta ja johtaa poliittisten asetelmien korostumiseen valiokuntatyössä.

Kansallisen turvallisuuden ja perusoikeuksien tasapainoisen yhteensovittamisen yhteydessä on ensimmäisenä arvioitava, onko hallituksen esittämillä toimenpiteillä riittävät ja objektiiviset perusteet. Tällöin kysymys liittyy oikeudelliseen perusteluvollisuuteen sekä toimenpiteen edellytyksenä olevaan lain mukaiseen olosuhteita koskevaan näyttökynnyksen täyttymiseen.¹⁹⁹ Edellä esitetyn perusteella voidaan pohtia, onko tämä vaatimus toimenpiteiden riittävästä ja objektiivisista perusteista täyttynyt. Toisena pääkysymyksenä on varmistettava, että toimenpiteen tavoite on valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä. Kolmanneksi ja erittäin olennaiseksi arviointikriteeriksi nousee perusoikeusrajoitusten välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus.²⁰⁰ Näiden kolmen arviointikriteerin valossa voidaan todeta, että hallituksen ehdottamien toimenpiteiden objektiiviset perusteet sekä valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä tavoite näyttävät pääosin täyttyvän. Samalla perustuslakivaliokunnan ja oikeuskanslerin huomautukset Suomea sitovista kansainvälisistä

¹⁹⁷ Dahlberg & Harjuniemi, 2022, s. 279.

¹⁹⁸ Dahlberg & Harjuniemi, 2022, s. 286.

¹⁹⁹ Valtioneuvoston oikeuskansleri, 2024a, s. 19.

²⁰⁰ Valtioneuvoston oikeuskansleri, 2024a, s. 19.

ihmisoikeussopimuksista osoittavat, että rajoitusedellytysten arviointi ei ole yksiselitteistä.

3.2.2 Terveysturvallisuus ja perusoikeudet

Toisena esimerkkinä tarkastellaan lakiesitystä, jonka avulla arvioidaan, onko normaaliolojen lainsäädännön puitteissa kyetty täyttämään perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Hallituksen esityksessä eduskunnalle ehdotettiin muutoksia tartuntatautilakiin covid-19-pandemian vuoksi. Esityksessä korostetaan, että vallitsevassa epidemiatilanteessa lainsäätäjän ja viranomaisten on punnittava perusoikeuksia siten, että niiden toteutuminen turvataan mahdollisimman täysimääräisesti ²⁰¹. Lakiesityksen mukaan Suomeen saapuvilta henkilöiltä vaadittaisiin pätevää todistusta joko kuuden kuukauden kuluessa sairastetusta covid-19-taudista, hyväksyttävästä covid-19-rokotussarjasta tai ennen maahan saapumista tehdystä negatiivisesta covid-19-testistä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että tartuntatautilain nojalla Suomeen saapuvan henkilön laiminlyönti osallistua covid-19-testeihin säädettäisiin rangaistavaksi. ²⁰²

Perustuslakivaliokunnan huomiot ehdotettuun sääntelyyn ovat merkittäviä. Lausunnossaan valiokunta toteaa, että ehdotettu sääntely on oikeasuhtaisuuden näkökulmasta ongelmallinen. Valiokunta korosti, että sosiaali- ja terveysturvallisuuden tulisi muuttaa sääntelyä siten, että voimakkaimmat perusoikeuksiin puuttuvat velvollisuudet kohdistuvat ensisijaisesti henkilöihin, joiden voidaan arvioida aiheuttavan suurimman riskin covid-19-tartuntojen leviämiseksi. ²⁰³ Sosiaali- ja terveysturvallisuuden valiokunta päätyi toteamaan, että matalan ilmaantuvuuden maista tai alueilta tuleviin matkustajiin ei ole tarpeen kohdistaa kuormittavia torjuntatoimia, sillä ne rasittaisivat turhaan terveydenhuoltojärjestelmää. Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella valiokunta ehdottaa 16 c §:ään säännöstä, jonka mukaan todistus- tai testausvelvollisuus

²⁰¹ HE 105/2021 vp, s. 62.

²⁰² HE 105/2021 vp, s. 1.

²⁰³ PeVL 26/2021 vp, s. 4.

ei koske henkilöitä, jotka saapuvat maista tai alueilta, joissa covid-19-pandemian ilmantuuvuus ei aiheuta merkittävää leviämiskä. ²⁰⁴

Perusoikeuksien rajoitusten on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin ²⁰⁵. Viljanen toteaa, että lailla säätämisen vaatimusta on usein tarkasteltu liitännäisenä rajoituksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen arvioinnin kanssa. Eli mielenkiinto kohdistuu siihen, onko lain tasolla rajoituksesta säädetty riittävän yksilöidysti ja ilmenevätkö kaikki perusoikeusrajoituksen kannalta olennaiset seikat riittäväällä täsmällisyydellä laista. ²⁰⁶ Hallituksen esityksessä konkretisoituu Viljasen edellä esitetty näkemys siitä, että lailla säätämisen vaatimus on tiukasti liitännäinen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kanssa. Hallituksen esityksessä rajoitusten keskeinen sisältö määritellään suoraan laissa, ja sääntelyssä täsmennetään esimerkiksi velvollisuus esittää todistus rokotuksesta, sairastetusta taudista tai negatiivisesta testituloksesta sekä velvollisuus osallistua covid-19-testiin Suomeen saapuessa ja tarvittaessa toiseen testiin määrättyssä ajassa. Samalla laissa yksilöidään velvoitteiden kohderyhmä, sisältö ja ajallinen voimassaolo. ²⁰⁷ Näin hallituksen esityksessä pyritään osoittamaan, että perusoikeuksiin puuttuvat rajoitukset perustuvat nimenomaan laintasoiseen ja riittävän täsmällisesti muotoiltuun sääntelyyn.

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täytyessä keskeinen vaatimus on rajoituksen hyväksyttävyyden ²⁰⁸. Hyväksyttävyyden vaatimus kohdistuu rajoituksen perusteeseen, eli siihen syyhyn, jonka vuoksi rajoitus säädetään ja toimeenpannaan. Viljanen korostaa, ettei myöskään hyväksyttävyyden vaatimus ole luonteeltaan arvovapaa. Rajoitusperusteen hyväksyttävyyden arviointi liittyy kiinteästi suhteellisuusvaatimuksen täyttymisen arviointiin. Sen katsotaan toimivan alustavana vaiheena ennen varsinaista rajoituksen perusteena olevien intressien ja rajoitettavaan oikeuteen kiinnittyvien intressien välistä punnintaa. ²⁰⁹ Hallituksen esityksen mukaan sääntelyn

²⁰⁴ StVM 18/2021 vp, s. 4-5.

²⁰⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

²⁰⁶ Viljanen, 2001, s. 76.

²⁰⁷ HE 105/2021 vp, s. 64-66.

²⁰⁸ HE 105/2021 vp, s. 62.

²⁰⁹ Viljanen, 2001, s. 126-134.

hyväksyttävyyttä perustellaan sen pyrkimyksellä turvata perustuslaissa suojattujen oikeushyvien toteutuminen, kuten perustuslain 7.1 §:ssä suojattu oikeus elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen, 19.1 §:ssä turvattu oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä 19.3 §:ssä suojattu oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Lisäksi perustuslain 20.2 § velvoittaa julkista valtaa edistämään jokaisen oikeutta terveelliseen ympäristöön, ja yleisenä veloitteena perustuslain 22 § edellyttää julkista valtaa takaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen.²¹⁰

Suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä koskevassa valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa perusoikeuksiin liittyvillä intresseillä on korostunut merkitys. Punninnassa voidaan kuitenkin ottaa huomioon myös eri suuntiin vaikuttavia argumentteja, kuten rajoituksen laajuus, oikeusturvajärjestelyjen tehokkuus, rajoitusten poikkeuksellisuus ja kohtuullisuus sekä mahdollisuus korvata rajoituksista aiheutuvia haittoja. Lähtökohtaisesti punninta kohdistuu kuitenkin yksilön rajoitettavaan perusoikeuteen liittyvän intressin ja rajoitusta oikeuttavan intressin väliseen suhteeseen.²¹¹ Hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä perustellaan seuraavasti. Esityksessä todetaan, että velvollisuus esittää todistus Suomeen saavuttaessa merkitsee vähäistä puuttumista perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen sekä 10 §:ssä suojattuun yksityiselämään. Sääntelyä pidetään hyväksyttävänä ja välttämättömänä, sillä pelkkä velvollisuus esittää todistus voisi merkittävästi vähentää covid-19-tartuntojen leviämistä Suomessa, eikä sääntely rajoittaisi Suomen kansalaisten, Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten tai EU-kansalaisten oikeutta saapua maahan. Sääntelyn voidaan katsoa yhtä lailla rajoittavan perustuslain 7 §:ssä turvattua henkilökohtaista koskemattomuutta, sillä henkilö veloitettaisiin todistuksen puuttuessa covid-19-testiin. Henkilö, joka saapuu maahan negatiivisella testitodistuksella tai osallistuu testiin Suomeen saapuessaan, voitaisiin velvoittaa myös toiseen COVID-19-testiin, minkä voidaan katsoa samalla rajoittavan henkilön koskemattomuutta. Edelleen sääntelyn

²¹⁰ HE 105/2021 vp, s. 67.

²¹¹ Viljanen, 2001, s. 211.

perusoikeuspoikkeuksia perustellaan ihmisten terveyden ja hengen suojaamisella sekä terveydenhuollon kantokyvyllä.²¹²

Esityksessä korostuu edellä esitetty perusoikeuksien välinen punnintatilanne, jossa toisaalta pyritään edistämään väestön terveyttä ja oikeutta elämään, ja toisaalta rajoitetaan useita muita perusoikeuksia. Esityksen tavoitteena on ehkäistä covid-19-tartuntojen leviämistä Suomeen rajat ylittävän liikenteen kautta sekä siten turvata Suomen perustuslan 7 §:ssä turvattu oikeus elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen sekä 19 §:ssä säädetty oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalouteen. Samalla sääntely kuitenkin merkitsee puuttumista myös liikkumisvapauteen, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityiselämän suojaan.²¹³ Tällaisessa tilanteessa sääntelyn hyväksyttävyyttä arvioidaan suhteellisuusperiaatteen kautta, mikä edellyttää perusoikeuksien taustalla olevien intressien keskinäistä punnintaa²¹⁴. Esityksessä tämä punninta konkretisoituu siinä, että väestön terveyden suojaaja ja epidemian hallintaa pidetään riittävän painavina perusteina oikeuttamaan tiettyjä liikkumisvapauteen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen kohdistuvia rajoituksia. Perustuslakivaliokunta on koronapandemiaa koskevassa lausuntokäytännössään todennut, että terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn turvaaminen on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyvin merkittävä peruste. Kyse on julkisen vallan vastuusta varmistaa jokaisen oikeus elämään sekä turvata riittävät terveystaloutet ja väestön terveys, mikä voi siten oikeuttaa myös pitkälle meneviä perusoikeusrajoituksia.²¹⁵ Perustuslakivaliokunta on yhtä lailla lausunnossaan tuonut esille, että sääntelylle esitetyt perustelut ja epidemiologinen tilannekuva huomioon ottaen ehdotettua sääntelyä voidaan pitää välttämättömänä.²¹⁶

²¹² HE 105/2021 vp, s. 69-70.

²¹³ HE 105/2021 vp, s. 62.

²¹⁴ Viljanen, 2001, s. 210.

²¹⁵ PeVM 2/2020 vp, s. 4-5.

²¹⁶ PeVL 26/2021 vp, s. 3-4.

Kuten Ojasen suorittama tarkastelu vuodelta 2020 osoittaa, sääntely ei ollut täysin kitkatonta, sillä yksikään siihen mennessä tarkasteltu asetus tai lakiehdotus ei ollut läpäissyt perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellista arviointia ilman kriittisiä huomautuksia²¹⁷. Näin ollen voidaan todeta, että perustuslaki ja sen käytännön toteutuminen osoittavat oikeusjärjestelmän kestävyttä. Nähdäkseni sen asettamat rajoitteet ohjaavat tapauskohtaiseen tulkintaan ja harkittuihin kompromisseihin, mitkä mahdollistavat perusoikeuksien suojan sekä kansallisen turvallisuuden ja muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden tasapainoisen yhteensovittamisen. Yhtä lailla on todettu, että normaaliolojen lainsäädäntö sisältää puutteita ja osoittautuu paikoin joustamattomaksi. Tämän vuoksi on peräänkuulutettu normaaliolojen sääntelyn joustavuuden lisäämistä, sillä kaikkiin kriisitilanteisiin ei ole mahdollista varautua etukäteen.²¹⁸

3.3 Tilapäiset perusoikeuspoikkeukset poikkeusoloissa PL 23 §:n nojalla

Edellisessä aluvussa tarkasteltiin perusoikeuksien rajoittamista häiriötilanteissa normaaliolojen lainsäädännön puitteissa. Tässä aluvussa tarkastelu kohdistetaan valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien sekä muiden poikkeusolotoimenpiteiden perustuslainmukaisuuden arviointiin. Perusoikeuksista poikkeamisesta poikkeusoloissa koskeva sääntely perustuu perustuslain 23 §:ään, joka muodostaa keskeisen oikeudellisen lähtökohdan tällaisten toimenpiteiden arvioinnille²¹⁹. Tämän perusteella keskeiseksi kysymykseksi nousee, ovatko poikkeusoloissa toteutetut perusoikeuksiin kohdistuneet poikkeukset olleet perustuslain asettamien vaatimusten mukaisia, erityisesti perustuslain 23 §:n säädettyjen edellytysten valossa. Perustuslain 23 §:n mukaan:

Perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisessä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin

²¹⁷ Ojanen, 2020, s. 514.

²¹⁸ Pohjankoski & Brunila, 2026, s. 90.

²¹⁹ Ojanen, 2020, s. 509.

muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

Poikkeusoloihin liittyy korostunut riski poikkeusvaltuuksien väärinkäytöstä sekä toimivaltuuksien ja niihin sisältyvän harkintavallan ylittämisestä vastoin välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteita. Samanaikaisesti vaarana on myös viranomaistoiminnan liiallinen passiivisuus tai viivästyneisyys, jolloin käytettävissä olevia toimivaltuuksia ei hyödynnetä asianmukaisesti eikä perusoikeuksien turvaamiseksi ryhdytä riittäviin toimiin.²²⁰ Tutkielmassa on edellä todettu, että normaaliolojen häiriötilanteissa oikeudellista harkintaa ohjaavat perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Poikkeusoloissa tilapäisten perusoikeuspoikkeusten arviointi perustuu puolestaan perustuslain 23 §:ään, johon sisältyy kansallisen hätätilan ulottuvuus. Tästä huolimatta myös kyseinen säännös edellyttää toimenpiteiden hyväksyttävyyden arviointia sekä tavoiteltujen päämäärien ja käytettyjen keinojen välisen suhteen punnintaa.²²¹ Valmiuslain 4 §:ssä konkretisoituvat samat vaatimukset, sillä viranomaiset voidaan poikkeusoloissa oikeuttaa käyttämään ainoastaan välttämättömiä ja oikeasuhtaisia toimivaltuuksia lain tarkoituksen toteuttamiseksi. Lisäksi toimivaltuuksia käyttö edellyttää, ettei tilanne ole hallittavissa viranomaisten tavanomaisin toimivaltuuksin.

Seuraavaksi kohdennetaan tarkastelu hallituksen esitykseen (HE 25/2020 vp) sekä siihen liittyvään perustuslakivaliokunnan lausuntoon sen arvioimiseksi, esiintyykö poikkeusoloissa edellä kuvattuja harkintavallan ylityksiä. Hallituksen esityksessä ehdotettiin muutettavaksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettua lakia. Lakiin esitetään lisättäväksi uusi 3 a §, jonka mukaan ravitsemisliikkeet sekä niiden sisä- ja ulkotilat on pidettävä suljettuna asiakkailta.²²² Hallituksen esitys on annettu 24.3.2020

²²⁰ Valtioneuvoston oikeuskansleri, 2021, s. 16.

²²¹ Aine ja muut, 2022, s. 849; Viljanen, 2001, s. 37-39.

²²² PeVL 7/2020 vp, s. 1.

²²³. Lakiehdotus tarkoittaa tietyn elinkeinon harjoittamisen täysimääräistä kieltämistä määrääjäksi, mikä merkitsee huomattavaa kajoamista perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Sääntelyllä rajoitetaan myös ravintolatoiminnan harjoittajien perustuslain 15 §:n mukaista omaisuudensuojaa. ²²⁴ Hallituksen esityksessä esitetään, että rajoitusten tavoitteena on turvata yksilöiden perustavanlaatuisia perusoikeuksia ja, että nämä tavoitteet ovat perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erityisen painavia ja hyväksyttäviä. Samalla kuitenkin todetaan, että ehdotetut elinkeinovapauden rajoitukset ovat vaikutuksiltaan huomattavia. Tämän vuoksi valtioneuvosto katsoo, että näin olennaista puuttumista perustuslain 18 §:ssä suojattuun elinkeinovapauteen ei ole mahdollista säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä perusoikeusrajoituksena, vaan se edellyttää perustuslain säätämisyjärjestystä. Esityksessä ehdotetun sääntelyn perustana pidetään perustuslain perusoikeuksia poikkeusoloissa koskeva 23 §. ²²⁵

Esityksessä todetaan, että ehdotetuilla rajoituksilla pyritään turvaamaan väestön terveyttä sekä ylläpitämään terveydenhuoltojärjestelmän toimintakykyä. Valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuna tavoitteena on siten turvata julkisen vallan velvollisuus perustuslain 22 §:n mukaisesti edistää ja suojata perusoikeuksien toteutumista. Tässä yhteydessä keskeisiä ovat erityisesti perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu oikeus elämään, perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetty oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä 19 §:n 3 momentissa säädetty julkiselle vallalle asetettu velvollisuus varmistaa riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Lisäksi esityksessä viitataan kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johtuviin vaatimuksiin, jotka velvoittavat julkista valtaa turvaamaan Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten toteutuminen. Esimerkkinä mainitaan Yhdistyneiden Kansakuntien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus eli TSS-sopimus, jonka 12 artiklassa tunnustetaan jokaisen oikeus saavuttaa korkein saavutettavissa oleva ruumiin- ja mielenterveys. Artiklan mukaan

²²³ HE 25/2020 vp, s. 11.

²²⁴ PeVL 7/2020 vp, s. 1.

²²⁵ HE 25/2020 vp, s. 8-9.

sopimusvaltioiden on ryhdyttävä toimiin sellaisten olosuhteiden luomiseksi, joiden avulla turvataan jokaisen pääsy lääkärin tai sairaaloiden palveluihin. ²²⁶

Perustuslain 23 § edellyttää, että toimenpiteiden hyväksyttävyyttä sekä tavoiteltujen päämäärien ja käytettyjen keinojen välinen suhde arvioidaan huolellisesti ²²⁷. Hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn kuvataan täyttävän perustuslain 23 §:ssä asetetun tilapäisyyden vaatimuksen, sillä sääntely on määräaikaista ja rajoituksia voidaan soveltaa ainoastaan poikkeusoloissa. Esityksessä katsotaan, että elinkeinovapaudesta tehtävä tilapäinen poikkeus on esitetyin perustein välttämätön perustuslain 23 §:n mukaisesti yksilöiden perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi ja julkisen vallan velvoitteiden täyttämiseksi. Välttämättömyysvaatimusta perustellaan erityisesti sillä, että ravintolaympäristössä ihmisten välinen kanssakäyminen on luonteeltaan tiivistä, mikä lisää pisaratartuntojen riskiä. Näin ollen kontaktien vähentämistä voidaan kyseisissä olosuhteissa pitää vaikuttavana ja samalla oikeasuhtaisena keinona asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. ²²⁸

Suhteellisuusvaatimuksen arviointi täydentää tätä näkökulmaa, sillä rajoituksen ei tule ulottua pidemmälle kuin on perusteltua suhteessa yhteiskunnallisen intressin painavuuteen ja rajoitettavan oikeushyvän merkitykseen ²²⁹. Hallituksen esitetyksessä esitettyä kontaktien vähentämistä on näin ollen pidetty vähäisimpänä tehokkaana tavoitteen saavuttamiseksi ²³⁰. Välttämättömyyden arvioinnissa tarkastellaan sitä, millä tavoin vaihtoehtoisten keinojen voidaan katsoa vaikuttavan yksilön oikeuksiin ja kuinka tehokkaina niitä voidaan pitää tavoitellun päämäärän saavuttamisessa ²³¹. Vaikka elinkeinovapautteen kohdistuvat rajoitukset ovat merkittäviä ja voivat käytännössä merkitä elinkeinon harjoittamisen tilapäistä kieltämistä tai luvan määräaikaista peruuttamista, niitä voidaan pitää tehokkaina, koska niiden tavoitteena on torjua

²²⁶ HE 25/2020 vp, s. 7.

²²⁷ Aine ja muut, 2022, s. 849.

²²⁸ HE 25/2020 vp, s. 8-9.

²²⁹ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

²³⁰ HE 25/2020 vp, s. 8-9.

²³¹ Viljanen, 2001, s. 213.

epidemian aiheuttamaa henkeen ja terveyteen kohdistuvaa uhkaa rajoittamalla virustartuntojen leviämistä ihmisten välisessä kanssakäymisessä ja siten minimoimalla väestön tautitaakkaa.²³² Suhteellisuusvaatimuksen täyttymisen arviointi pohjautuu perusoikeuden turvaamien intressien ja rajoituksen taustalla olevien intressien keskinäiseen punnintaan²³³. Hallituksen esityksen perusteella voidaan todeta, että perustuslain 18 §:ssä turvattu elinkeinovapaus sekä 15 §:ssä turvattu omaisuudensuoja jäävät punninnassa toissijaisiksi, kun taas punninnan toisena osapuolena ovat perustuslain 7 §:n 1 momentissa suojattu jokaisen oikeus elämään sekä perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentissa säädetyt oikeus välttämättömään huolenpitoon ja julkisen vallan vastuu taata riittävät terveystalvelut sekä edistää väestön terveyttä²³⁴.

Välttämättömyysvaatimuksen kannalta keskeiseksi kysymykseksi muodostui ravitsemisliikkeiden sulkemista koskevan sääntelyn alueellinen soveltamisala. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että virustartuntojen esiintyvyys oli toistaiseksi jakautunut alueellisesti epätasaisesti. Tämän vuoksi elinkeinovapautteen ja omaisuuden suojaan merkittävästi puuttuvien rajoitustoimenpiteiden ulottamista koko valtakunnan alueelle ei voitu pitää välttämättömyysvaatimuksen mukaisena. Perustuslakivaliokunta katsoikin, että sääntelyn soveltamisalaa tuli rajata sekä alueellisesti että ajallisesti.²³⁵ Tämän johdosta sääntelyratkaisua muutettiin siten, että rajoitusten alueellinen soveltamisala määriteltiin valtioneuvoston asetuksella yksilöimällä ne maakunnat, joilla rajoitukset olivat voimassa. Tämän mukaisesti annettiin valtioneuvoston asetus ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi (173/2020).²³⁶

Perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa kyseisestä hallituksen esityksestä, jossa ehdotetaan erittäin merkittävää kajoamista perustuslain 18 §:ssä suojattuun

²³² HE 25/2020 vp, s. 8.

²³³ Viljanen, 2001, s. 210.

²³⁴ HE 25/2020 vp, s. 7.

²³⁵ PeVL 7/2020 vp, s. 4.

²³⁶ Koskentausta, 2021, s. 27; PeVM 10/2020 vp, s. 3-5.

elinkeinovapauteen ²³⁷. Valiokunta korostaa erityisesti perustuslain 23 §:n 1 momentista seuraavaa vaatimusta tilapäisten perusoikeuspoikkeusten välttämättömyydestä ja sekä niiden yhteensopivuudesta Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Valiokunta toteaa, että sääntelyn perustana on erittäin merkittäviä perusoikeuksiin liittyviä perusteita. Välttämättömyysvaatimuksen täyttymistä puoltaa hallituksen esityksen perusteluissa esiin tuotu arvio siitä, että siihen mennessä toteutetut toimenpiteet koronaviruksen leviämisen rajoittamiseksi eivät ole olleet riittäviä tartuntojen leviämisen estämiseksi väestössä. Esityksessä kuvattu ihmisten tiivis kanssakäyminen ravintoloissa merkitsee valiokunnan mukaan sitä, että ravitsemisliikkeiden sulkeminen on tehokas keino vähentää kontakteja ja siten ehkäistä tartuntojen leviämistä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota myös välttämättömyysvaatimukseen liittyviin ongelmakohtiin. Hallituksen esityksessä tarkasteltiin vaihtoehtoa, jossa ravitsemisliikkeiden sulkeminen olisi toteutettu alueellisesti porrastettuna, mutta tästä vaihtoehdosta luovuttiin sillä perusteella, että tavoitteena oli sosiaalisten kontaktien laaja-alainen vähentäminen ja epidemian leviämisen hidastaminen. Valiokunta pitää välttämättömyysvaatimuksen kannalta ongelmallisena sitä, että elinkeinovapauteen ja omaisuudensuojaan voimakkaasti puuttuvia toimenpiteitä uloitetaan koko maahan myös sellaisille alueille, joilla epidemia ei vielä ole edennyt. Tätä vasten valiokunta kuitenkin katsoo, että välttämättömyysvaatimuksen täyttymistä puoltaa koronaviruksen poikkeuksellisen nopea leviäminen sekä se, että epidemian kehittymistä koskeva tieto saadaan väistämättä jonkinlaisella viiveellä. Valiokunnan mukaan ehdotetun sääntelyn soveltamisala on tästä huolimatta voitava rajata sekä alueellisesti että ajallisesti. Oikeasuhtaisuudenvaatimuksen täyttymistä valiokunta perustelee myös sillä, että sääntelyn on tarkoitus olla nimenomaisesti väliaikaisesti. ²³⁸

Edellä tarkasteltua hallituksen esitystä on arvioitu myös valiokuntien kuulemissa asiantuntijalausunnoissa. Valtioneuvoston oikeuskansleri on lausunnossaan hallituksen

²³⁷ PeVL 7/2020 vp, s. 1.

²³⁸ PeVL 7/2020 vp, s. 3-4.

esityksestä eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta korostanut, että ennen esityksen antamista valtioneuvostossa arvioitiin normaalisuusperiaatteen mukaisesti, olisiko ravintoloissa tapahtuvien lähikontaktien määrää mahdollista rajoittaa normaaliolojen lainsäädännön keinoin. Tartuntatautien torjunnan ensisijaisen oikeudellisen perustan muodostava tartuntatautilaki ei kuitenkaan sisältänyt tähän tarkoitukseen soveltuvia keinoja. Perustuslain 23 § edellyttää peruoikeuspoikkeusten tilapäisyyttä. Oikeuskanslerin mukaan tämä edellytys täyttyy, sillä ehdotettu sääntely olisi voimassa noin viiden viikon ajan. Lisäksi perustuslain 23 § edellyttää, että poikkeusten tulee noudattaa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteita. Myös tämän edellytyksen oikeuskansleri katsoo täyttyvän, sillä ehdotetulla sääntelyllä pyritään turvaamaan ihmisoikeussopimuksissa suojattuja oikeuksia, kuten oikeutta elämään, terveyden suojeluun ja terveystalouteen. Oikeuskansleri arvioi, että esityksessä on esitetty asianmukaiset perusteet myös poikkeusten välttämättömyydelle ja oikeasuhtaisuudelle. Hän katsoo, että huomattavan laajalle ulottuvan, mutta tilapäisen elinkeinovapauden rajoituksen vastapainona on useiden muiden perusoikeuksien suojaaminen sekä lääketieteelliseen ja epidemiologiseen tietoon perustuva arvio toimenpiteiden välttämättömyydestä oikeuden elämään ja terveyden turvaamiseksi. Välttämättömyyttä tukevat erityisesti epidemian leviämisen estämiseen ja terveydenhuollon ylikuormituksen ehkäisemiseen liittyvät näkökohdat. Oikeasuhtaisuutta puolestaan ilmentävät muun muassa mahdollisuus harjoittaa takeaway- ja kotiinkuljetusmyyntiä sekä rajoituksen lyhyt määräaikaisuus. Oikeuskansleri korostaa kuitenkin suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta, että hallituksen tulee aktiivisesti etsiä keinoja lieventää niiden elinkeinonharjoittajien asemaa, joihin rajoitukset kohdistuvat. Lisäksi rajoituksen kesto on pidettävä mahdollisimman lyhyenä, ja sääntely on tarpeen kumota viipymättä, kun sen ylläpitämiselle ei ole enää osoitettavissa välttämättömiä perusteita.²³⁹

Edellä esitetyn elinkeinovapauden tarkastelun jälkeen on aiheellista tarkastella kootusti rajoitustoimenpiteiden arviointia. Elinkeinovapauden näkökulmasta

²³⁹ Valtioneuvoston oikeuskansleri, 2020, s. 1-2.

rajoitustoimenpiteiden onnistuneisuutta on arvioitu kootusti oikeuskirjallisuudessa. Koskentausta katsoo, että rajoitusten asettamiskynnys on korkea ja että elinkeinovapauden lainsäädännöllinen rajoittaminen on ollut oikeudellisesti arvioituna viimesijainen keino koronaviruspandemiaan liittyvissä toimenpiteissä. Hänen mukaansa perustuslakivaliokunnan suorittaman oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden arvioinnin olleen varsin tiukka, eikä välttämätöntä tiukempia rajoituksia ole pidetty hyväksyttävänä. Koskentausta tulkitsee lisäksi, että rajoituksia on ollut helpompi perustella sellaisilla toimialoilla, joihin kohdistuu jo ennestään rajoituksia esimerkiksi aukiolojen tai hygienavaatimusten osalta. Hän korostaa, ettei pandemia sinänsä oikeuta automaattisesti rajoitusten käyttöönottoa, vaan arviointi on perustunut tapauskohtaiseen harkintaan. Elinkeinovapauden määräaikainen rajoittaminen on edellyttänyt toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta, mikä on ilmennyt rajoitusten ajallisena ja alueellisena rajaamisena välttämättömään. Lopuksi Koskentausta toteaa, että vastaavantyyppiset rajoitusmekanismit voivat olla oikeudellisesti mahdollisia myös tulevaisuuden pandemiatilanteissa edellyttäen, että täyttävät välttämättömyyden ja vaikuttavuuden vaikutukset.²⁴⁰

3.4 Perusoikeuksien rajoittaminen valmiuslain perusteella

Edellä on tarkasteltu poikkeusoloissa perustuslain 23 §:n nojalla annettua lakiesitystä. Samassa yhteydessä on kuitenkin perusteltua kiinnittää huomiota myös poikkeusolojen sääntelyyn valmiuslain näkökulmasta. Käyttönotto- ja soveltamisasetusten perustelumuuksioissa on tunnistettu puutteita, jotka liittyvät sekä perustuslain 23 §:n että valmiuslain 4 §:n asettamien välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimusten täyttymiseen²⁴¹. Ojosen mukaan näiden vaatimusten tosiasiallinen toteutuminen on kangerrellut. Erityisesti valmiuslain nojalla ehdotettuihin toimivaltuuksiin liittyvä välttämättömyysvaatimus ei ole usein käynyt ilmi perustelumuuksioista tai muista valtioneuvoston laatimista selvityksistä. Useat eri asetusten perustelumuuksioissa ei ole

²⁴⁰ Koskentausta, 2021, s. 35-37.

²⁴¹ Ojanen, 2020, s. 516-517.

monestikaan tarjottu riittävästi tietopohjaa, jonka perusteella rajoitusten välttämättömyyttä voitaisiin arvioida luotettavasti.²⁴²

Osana perustuslakivalvontaa perustuslakivaliokunta on puuttunut useisiin valmiuslain nojalla annettuihin asetuksiin²⁴³. Valiokunta on muun muassa kiinnittänyt huomiota siihen, että asetusten esittelymuistioissa eri toimenpidevaihtoehtojen vertailu on ollut puutteellista ja edellyttänyt jatkossa eriytyneempää käsittelyä. Lisäksi valiokunta on korostanut, että valmiuslain eri soveltamisvaihtoehtojen tulee nykyistä läpinäkyvämmiin ilmetä perusteluista.²⁴⁴ Tarkasteluun voidaan nostaa myös perustuslakivaliokunnan käsittelemä valtioneuvoston asetus, joka annettiin valmiuslain 118 §:n nojalla ja joka koski liikkumista koskevia rajoitustoimia poikkeusoloissa²⁴⁵. Valmiuslain 118 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksella voi tietyissä poikkeusolotilanteissa rajoittaa tai tilapäisesti kieltää oleskelun ja liikkumisen tietyllä paikkakunnalla tai alueella korkeintaan kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan, mikäli tämä on pakottavaa ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Perustuslakivaliokunnan katsoo, että tällaiset rajoitukset muodostavat erittäin olennaisen puuttumisen perusoikeuksiin.²⁴⁶ Valiokunta korostaa lisäksi, että rajoitusten välttämättömyyden arviointi edellyttää kattavaa tietopohjaa, mukaan lukien vaihtoehtoisten keinojen riittävyyden ja yhteiskunnalle aiheutuvien kumulatiivisten vaikutusten arviointia. Erityisesti on tarpeen arvioida rajoitusten kokonaishaittoja suhteessa niiden tuomaan hyötyyn. Perustuslakivaliokunta katsoo, että ottaen huomioon rajoitusten merkittävän vaikutuksen liikkumisvapauteen, asetuksen perustelumustiossa olisi tullut antaa perusteellisempi selvitys sääntelyn välttämättömyydestä ja siitä, miksi muut käytettävissä olevat keinot eivät riittäneet.²⁴⁷

²⁴² Ojanen, 2020, s. 516-517.

²⁴³ Valtioneuvoston oikeuskansleri, 2021, s. 45.

²⁴⁴ PeVM 9/2020 vp, s. 3.

²⁴⁵ PeVM 11/2020 vp, s. 1.

²⁴⁶ PeVM 11/2020 vp, s. 3.

²⁴⁷ PeVM 11/2020 vp, s. 3-6.

4 Valmiuslain ja perustuslain välinen suhde

4.1 Lakien välisen kollision taustatekijät

Kansallinen turvallisuus kytkeytyy olennaisesti valmiuslain tavoitteisiin. Lain 1 §:ssä säädetään, että sen tarkoituksena on muun muassa turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus sekä itsenäisyys. Tämän tavoitteen toteutuminen voi edellyttää viranomaisilta poikkeuksellisten toimivaltuuksien käyttöönottoa²⁴⁸. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että tilanteissa, joissa kansallinen turvallisuus on uhattuna, toteutettavat toimenpiteet voivat vaikuttaa merkittävästi perusoikeuksien toteutumiseen²⁴⁹. Edelleen on otettava huomioon, että demokraattisessa yhteiskunnassa yksilön suojatulla oikeusasemalla on perustavanlaatuinen merkitys²⁵⁰. On kuitenkin tavanomaista, että perusoikeussuojasta joustetaan turvallisuusuhkien vuoksi, mutta tällöin toimilta edellytetään määrämuotoisuutta ja perustuslain asettamien rajojen noudattamista²⁵¹. Yksilön oikeuksien turvaaminen muodostaa keskeisen osatekijän oikeusjärjestelmän resilienssin näkökulmasta. Ja pandemia on entisestään korostanut tarvetta sovittaa yksilöiden oikeuksia paitsi keskenään, myös yhteiskunnan turvallisuuden, terveysjärjestelmän kantokyvyn ja muiden kollektiivisten etujen kanssa.²⁵² Lainsäädäntö, erityisesti perustuslaki, on luonteeltaan joustamatonta, ja sen muuttamiseen liittyvät menettelyt ovat tarkoituksellisesti hitaita. Pohjankoski ja Brunila kuvaavat, että näin pyritään turvaamaan yhteiskunnan keskeiset arvot ja toimintaperiaatteet, kuten demokraattinen päätöksenteko sekä perusoikeudet. Mikäli tavoitetta ei voida toteuttaa voimassa olevan oikeuden nojalla, suositusten antamiseen tulee heidän mukaansa suhtautua pidättyvästi. Samalla he korostavat, että oikeusjärjestelmän kyky kestää kriisejä perustuu sen joustavuuteen, mutta varoittavat myös tilanteesta, jossa monimuotoiset rajoitustoimet

²⁴⁸ HE 63/2022 vp, s. 7.

²⁴⁹ PeVL 16/2022 vp, s. 3.

²⁵⁰ Hallberg - perusoikeusjärjestelmä, 2011, s. 29-31.

²⁵¹ Saraviita, 2011, s. 298-299.

²⁵² Brunila ja muut, 2023, s. 1022.

voivat johtaa eriarvoiseen ja epäjohtonmukaiseen toteutukseen.²⁵³ Keskeiseksi kysymykseksi nousee, missä määrin perustuslaki voi joustaa kansainvälisten velvoitteiden ja muuttuneen turvallisuusympäristön paineessa samalla säilyttäen normatiivisen asemansa.

Oikeusvaltiojärjestelmä ja perusoikeussuoja toteutuvat tehokkaimmin tilanteessa, jossa yhteiskunnan olosuhteet ovat vakaat ja häiriöttömät²⁵⁴. Honko tunnistaa kehityssuunnan, jossa turvallisuusuhkien voimistuminen on johtanut ajattelutapaan, jossa päämäärien katsotaan oikeuttavan poikkeuksellisetkin keinot. Tällöin demokraattisen oikeusvaltion keskeisistä periaatteista ollaan entistä valmiimpia poikkeamaan kansallisen turvallisuuden nimissä.²⁵⁵ Turvallisuusympäristöä koskevassa asiantuntijakeskustelussa turvallisuus hahmotetaan yhä useammin globaalina ilmiönä, jossa kansainväliset muutokset heijastuvat kansalliseen turvallisuuspolitiikkaan. Globalisaation on katsottu sekä tiivistävän että hajauttavan turvallisuustoimintoja, mutta samalla politisoivan turvallisuuskysymyksiä uudella tavalla.²⁵⁶ Honko korostaa, että tällaisella kehityksellä on merkitystä myös valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Hän huomauttaa, että vakavat yhteiskunnalliset kriisit, kuten aseelliset konfliktit tai muut poikkeukselliset turvallisuusuhat, voivat johtaa tilanteisiin, joissa valtiolla on tarve turvata yhteiskunnan toimintaa, mikä lisää painetta puuttua yksilön oikeuksiin.²⁵⁷ Suomi voi joutua haluamattaan osaksi suurvaltojen välisiä jännitteitä ja valtapoliittisia kamppailuja. Erityisesti tällaisessa tilanteessa erilaisten ja keskenään ristiriitaisten intressien yhteensovittaminen kriisiajan päätöksenteossa voi osoittautua haastavaksi. Ulkopuoliset toimijat saattavat pyrkiä vaikuttamaan päätöksentekoon omien tavoitteidensa mukaisesti, mikä voi osaltaan hankaloittaa valmiuslain soveltamista ja sen käyttöönottoa.²⁵⁸

²⁵³ Pohjankoski & Brunila, 2026, s. 92-100.

²⁵⁴ Saraviita, 2011, s. 298-299.

²⁵⁵ Honko, 2017, s. 70.

²⁵⁶ Heinonen, 2011, s. 168.

²⁵⁷ Honko, 2017, s. 10.

²⁵⁸ Turvallisuuskomitea, 2021, s. 4.

Aine ja muut toteavat, että viimeisten vuosikymmenten aikana huomiota on kiinnitetty turvallisuusargumenttien yhä laajempaan käyttöön sääntelyssä. Yhteiskunnan turvallisuuteen liittyviä näkökohtia hyödynnetään usein sääntelyratkaisujen ensisijaisina perusteluina ilman avointa ja systemaattista ristiriitaisten intressien punnintaa. Tällöin turvallisuusargumentit muodostuvat eräänlaisiksi valttikorteiksi, jotka syrjäyttävät tai peittävät alleen muut oikeudellisesti merkitykselliset näkökohdat ja toimivat hyväksyttävänä perusteina perusoikeuksien rajoittamiselle tai niistä poikkeamiselle. Tällaisella sääntely- ja tulkintalinjalla voi kuitenkin olla merkittäviä vaikutuksia yksilöiden oikeudelliseen asemaan sekä heidän perusteltuihin oikeusturvaodotuksiinsa.²⁵⁹ Myös valtioneuvoston oikeuskansleri on kommentoinut tätä punnintaa laillisuusvalvontakäytännössään. Hän on edellyttänyt, että hallituksen esityksissä kansallisen turvallisuuden ja perusoikeuksien välistä suhdetta arvioidaan perusteluissa selkeästi, riittävän yksityiskohtaisesti ja oikeudellisesti argumentoiden. Erityisesti uusien tai aiemmasta poikkeavien tulkintalinjausten osalta on tuotava nimenomaisesti esiin, mihin oikeudellisiin perusteisiin ja punnintaratkaisuihin ehdotettu lähestymistapa nojaa.

260

Tarkasteltaessa valmiuslain ja perustuslain välistä jännitettä on olennaista tuoda esille poliittisen päätöksenteon merkitys. Hallitusten esitysten valmistelua ohjaa ensisijaisesti hallitusohjelma, jonka pohjalta laaditaan koko vaalikautta koskeva lainsäädäntöohjelma. Hallitusohjelma syntyy poliittisen prosessin tuloksena. Lainsäädäntöohjelma ja lainsäädäntösuunnitelma ovat hallituksen sisäisessä neuvottelumenettelyssä sovittuja poliittisia linjauksia, eivät muodollisia juridisia päätöksiä, vaikka ne ohjaavat merkittävästi hallituksen ja eduskunnan käytännön toimintaa. Poliittinen ohjaus lainsäädännön valmistelussa ei rajoitu pelkästään hallitusohjelmaan, vaan vaalikauden aikana käydyt neuvottelut voivat johtaa hallitusohjelmaa täydentäviin tai siitä poikkeaviin lainsäädäntöaloitteisiin. Backman nostaa esille Marinin hallituskauden ja sen, kuinka koronalainsäädännön kaltaiset kiireelliset hankkeet etenivät usein ohi

²⁵⁹ Aine ja muut, 2022, s. 844-845.

²⁶⁰ Valtioneuvoston oikeuskansleri, 2024a, s. 16.

lainsäädäntösuunnitelmien.²⁶¹ Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa Suomen visioksi asetetaan vahva demokratia ja itsenäinen oikeusvaltio. Samalla ohjelmassa korostetaan valtion velvollisuutta huolehtia kansalaisten turvallisuudesta niin kotona kuin valtakunnan rajoilla.²⁶² Hallitusohjelmassa Suomi kuvataan sekä turvalliseksi että vakaaksi oikeusvaltioksi²⁶³. Täältä pohjalta on todettava, että lainsäädäntöpolitiikka heijastaa jatkuvaa jännitettä perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien suojan sekä valmiuslain mahdollistamien kansallista turvallisuutta edistävien toimivaltuuksien välillä.

Lopulta kansallista turvallisuutta koskevat päätökset ja toimenpiteet edellyttävät poliittista harkintaa ja päätöksentekoa²⁶⁴. Yhtä lailla hallituksen esityksessä korostetaan, että valmiuslain soveltamista tulee aina arvioida poliittisen harkinnan pohjalta²⁶⁵. Dahlberg tuo esiin, että suomalainen perustuslainmukaisuuden valvonta tekee näkyväksi oikeuden ja politiikan välisen jännitteen perustuslakitulkinnoissa. Hän korostaa, että politiikka ei hallitse oikeudellisia argumentteja eikä oikeus politiikkaa, vaan molemmat kietoutuvat ja törmäävät toisiinsa tulkinnoissa. Perustuslain tulkinta edellyttää sekä oikeudellisen näkökulman että siihen liittyvän poliittisen ulottuvuuden ymmärtämistä. Oikeutta sekä politiikkaa ei tulisi Dahlbergin mukaan asettaa vastakkain, vaan tulkinnassa tarvitaan sekä oikeudellisia menetelmiä että poliittista harkintaa. Oikeudelliset menetelmät muodostavat tulkinnan lähtökohdan ja asettavat rajat, kun taas poliittinen näkökulma varmistaa, että tulkinnan taustalla olevat yhteiskunnalliset arvot huomioidaan.²⁶⁶ Myös Pohjankoski ja muut kiteyttävät tätä oikeusjärjestelmän kahtalaista roolia. Lainsäädäntö edistää kriisinkestävyttä esimerkiksi säätämällä poikkeusolojen toimivaltuuksista, mutta samalla oikeudellisten toimijoiden on pyrittävä säilyttämään oma toimintakykynsä, jotta poikkeuksellisina aikoina voidaan turvata oikeusvaltion ja erityisesti oikeusturvan toteutuminen.²⁶⁷ Näiden kahden tavoitteen

²⁶¹ Backman, 2023, s. 22.

²⁶² Valtioneuvosto, 2023, s. 7.

²⁶³ Valtioneuvosto, 2023, s. 176.

²⁶⁴ Lonka ja muut, 2020, s. 9-10.

²⁶⁵ HE 63/2022 vp, s. 63.

²⁶⁶ Dahlberg, 2024, s. 385.

²⁶⁷ Pohjankoski ja muut, 2025, s. 18.

välillä on nähtävissä jännite siinä, että tehokas ja nopea reagointi voi heikentää periaatteissa pysymistä ²⁶⁸. Yhteiskunnan kriisinkestävyyden ja oikeusjärjestyksen peruseriaatteiden ylläpitäminen edellyttääkin näiden tavoitteiden huolellista punnintaa ja tasapainottamista ²⁶⁹. Tältä pohjalta on todettava, että lakien välinen jännite kytkeytyy tasapainon löytämiseen poliittisen päätöksen esimerkiksi valmiuslain soveltamisen ja oikeusjärjestyksemme peruspilarien toimintakyvyn säilyttämisellä.

4.2 Viranomaislähteet lakien keskinäisyyden tulkitsijoina

Seuraavaksi tarkastellaan, millaisissa käytännön tilanteissa valtion viranomaiset ovat joutuneet punnitsemaan lakien välisestä jännitteestä seuraavia ristiriitoja. Uudenlaista organisoitumista ja turvallisuusuhkien uudelleenarviointia edellyttävät ilmiöt, kuten kyberturvallisuus, informaatiovaikuttaminen sekä Suomen kehitys maastamuuttomaasta maahanmuuttomaaksi ²⁷⁰. Sisäministeriö tuo esille julkaisussaan maahantulon välineellistämisen ilmiön, jossa maahantulijoita ohjataan tarkoituksellisesti Suomeen poliittisen painostuksen välineenä. Tällainen menettely voi heikentää rajaturvallisuutta sekä vaarantaa yleistä turvallisuutta, ja sillä voi olla myös merkittäviä poliittisia vaikutuksia. ²⁷¹ Hallituksen vuonna 2024 antamassa esityksessä todetaan, että syksystä 2023 alkaen Suomi on joutunut välineellistetyn maahantulon kohteeksi. Esityksen mukaan maahantulon välineellistämällä pyritään vaikuttamaan Suomen rajaturvallisuuteen ja siten myös kansalliseen turvallisuuteen. Lisäksi esityksessä korostetaan, että oikeusvaltion ytimeen kuuluu kansalaisten luottamus oikeudenmukaisesti toimivaan yhteiskuntaan ja oikeusjärjestelmään, minkä turvaaminen nähdään keskeisenä myös turvallisuustilanteiden hallinnassa. Esityksessä tunnustetaan, että vakavimmissa hybrdivaikuttamisen tilanteissa joudutaan punnitsemaan toimenpiteitä, joilla turvataan oikeusjärjestys, kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys ja turvallisuus. ²⁷² Näin ollen turvallisuusuhkiin reagoiminen

²⁶⁸ Brunila, 2025, s. 9-25.

²⁶⁹ Pohjankoski ja muut, 2025, s. 18.

²⁷⁰ Lonka ja muut, 2020, s. 57.

²⁷¹ Sisäministeriö, 2023, s. 42.

²⁷² HE 53/2024 vp, s. 4-5.

kiteytyy valtiosääntöiseksi tasapainokysymykseksi, jossa valmiuslainsäädännön keinot on sovitettava perustuslain turvaamien oikeusperiaatteiden rajoihin.

Valtioneuvoston oikeuskansleri antoi asiantuntijalausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahanmuuton torjumiseksi (HE 53/2024 vp.). Lausunnossaan oikeuskansleri korostaa, että esityksen valtiosääntöinen arviointi edellyttää perustavanlaatuista tarkastelua siitä, mikä muodostaa laillisen järjestyksen ytimen, joka on turvattava kaikissa turvallisuustilanteissa.²⁷³ Vaikka kyseinen hallituksen esitys kohdistuu normaalioloissa sovellettavaan lainsäädäntöön, nostaa se olennaisesti esille turvallisuuden ja perusoikeuksien välistä punnintaa. Yhteiskunnallisten kriisitilanteiden hallinta ei perustu yksinomaan varsinaiseen poikkeusololainsäädäntöön, vaan normaalioloissa sovellettavaan lainsäädäntöön sisältyy runsaasti säännöksiä, jotka koskevat eriasteisten häiriötilanteiden sääntelyä²⁷⁴. Oikeuskansleri toteaa edelleen lausunnossaan hallituksen esityksestä, että siinä on pyritty löytämään tasapaino kansallisen turvallisuuden turvaamisen sekä perusoikeuksien toteutumisen välillä. Tällaisessa punninnassa on keskeistä arvioida, perustuuko ehdotettuihin toimenpiteisiin riittävä ja objektiivisesti todennettavissa oleva oikeudellinen ja tosiasiallinen perustelu. Oikeuskansleri painottaa lausunnossaan, että kyse on perusoikeuksia merkittävästi rajoittavan lakiehdotuksen oikeudellisen perusteluvollisuuden täyttymisestä sekä siitä, saavutetaanko toimeenpiteen soveltamisedellytyksiin liittyvä asianmukainen näyttökynnys.²⁷⁵ Poikkeusololainsäädäntö ei lähtökohtaisesti syrjäytä normaaliolojen lainsäädäntöä edes poikkeusoloissa, vaan säädöskokonaisuuksia sovelletaan rinnakkain ja toisiaan täydentäen²⁷⁶. Tämä edellä esitetty hallituksen esitys tuo näkyväksi ne tilanteet, joissa turvallisuusperusteinen sääntely lähestyy poikkeusoloille ominaista normatiivista punnintaa, vaikka kyse onkin normaaliolojen lainsäädännöstä.

²⁷³ Valtioneuvoston oikeuskansleri, 2024b, s. 3-4.

²⁷⁴ Valmiuslakityöryhmä ja sen sihteeristö, 2025, s. 31.

²⁷⁵ Valtioneuvoston oikeuskansleri, 2024b, s. 6.

²⁷⁶ Valmiuslakityöryhmä ja sen sihteeristö, 2025, s. 31.

Myös sisäministeriö kiinnitti esityksessään huomiota valmiuslain soveltamiseen liittyviin punnintatilanteisiin. Ministeriö korostaa valmiuslakia koskevaan hallituksen esitysluonnokseen antamassaan ehdotuksessa perusoikeuksien toteutumisen merkitystä valmiuslain soveltamistilanteissa. Sen mukaan valmiuslain käyttöön liittyy usein tilanne, jossa on arvioitava yhtäältä perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten välttämättömyyttä ja toisaalta laajemmin perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista kokonaisuutena. Tavoitteena on, että mahdollisimman rajatuin ja oikeasuhtaisin toimenpitein voidaan turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen kokonaisvaltaisesti. Tältä pohjalta sisäministeriö esitti, että kolmeen lain pykälään lisättäisiin uusi momentti, jolla toimivaltuuksien soveltamisalaa rajattaisiin siten, ettei niitä voitaisi käyttää laajamittaisesta maahantulosta johtuvien poikkeusolojen hallintaan. Ministeriön mukaan tällainen rajaus edistäisi perus- ja ihmisoikeuksien laajempaa toteutumista sekä vahvistaisi toimivaltuuksien käytön oikeasuhtaisuutta.²⁷⁷ Tämän pohjalta voidaan todeta, että valmiuslain soveltaminen rakentuu olennaisesti perustuslaista johdettavan perusoikeuspunninnan varaan, mikä samalla tekee näkyväksi lakien välisen rakenteellisen jännitteen.

4.3 Oikeuden resilienssi

Kotimaisten kielten keskuksen kielenhuollon asiantuntija Hanna Makkonen-Craig esittää, että resilienssi-sanalle voidaan käyttää suomenkielisiä vastineita, kuten kriisinkestävyys, palautuvuus ja pärjääminen. Hänen mukaansa tietyissä yhteyksissä voidaan kuvata myös ilmauksilla mielen sinnikkyys, joustavuus ja palautumiskyky.²⁷⁸ Eri tieteenaloilla resilienssillä tarkoitetaan järjestelmien ominaisuutta säilyttää toimintakykynsä ja palautua poikkeuksellisista häiriötilanteista. Oikeudellisessa kontekstissa resilienssillä tarkoitetaan oikeusjärjestelmän ja siihen kuuluvien instituutioiden kykyä selviytyä kriiseistä sekä mukautua niiden seurauksena tapahtuviin muutoksiin.²⁷⁹ Oikeuden

²⁷⁷ Sisäministeriö, 2025, s. 2.

²⁷⁸ Makkonen-Craig, 2021.

²⁷⁹ Lavapuro, 2020, s. 1262.

resilienssi edellyttää, että oikeusvaltion keskeiset perusedellytykset toteutuvat myös poikkeusoloissa sekä normaaliolojen häiriötilanteissa ²⁸⁰.

Kriisitilanteet asettavat oikeusvaltiolle erityisen uhan ²⁸¹. Tuori toteaa poikkeusolojen lainsäädännön koskettavan demokraattisen oikeusvaltion perusteita, kuten perusoikeuksia ²⁸². Covid-19-pandemia on nähty inhimillisenä tragediana, mutta samalla myös poikkeustilanteena, joka on asettanut oikeuden resilienssin keskeiseksi arvioinnin kohteeksi ²⁸³. Pohjankoski ja muut kuvaavat covid-19-pandemian olleen kotimaisen oikeusvaltion kokonaisvaltaisain stressitesti ²⁸⁴. Viranomaisille myönnetyt toimivaltuudet varautua ja reagoida erilaisiin yhteiskunnallisiin muutoksiin perustellaan tarpeella turvata yhteiskunnan turvallisuus sekä sen keskeiset toiminnot ²⁸⁵. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä on korostettu, että viranomaisille ja muille toimintavaltaisille tahoille tulee turvata riittävät toimivaltuudet, jotta sekä yksilöiden oikeudet että yhteiskunnan keskeiset turvallisuusintressit voidaan varmistaa myös monialaisissa turvallisuusuhkatilanteissa ²⁸⁶. Oikeuden resilienssin näkökulmasta on tällöin pohdittava, millaiset oikeudelliset rajat ja reunaehdot määrittävät viranomaisten toimivaltuuksia vastata ja varautua poikkeusoloihin sekä häiriötilanteisiin liittyviin turvallisuusuhkiin ²⁸⁷.

Oikeuden resilienssin toteuttaminen edellyttää väistämättä yksilöllisten oikeuksien ja yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvien kollektiivisten etujen yhteensovittamista. Arvioinnissa tulisi jäsentää sitä, mihin yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden kannalta olennaisiin toimintoihin häiriötilanteet tai poikkeusolot kohdistuvat sekä millaisia seurauksia tällaisilla olosuhteilla on yksilöiden oikeusasemaan. Samalla on kyettävä hahmottamaan kriisin tai häiriötilanteen vaikutukset yksilötasolla. Aine ja muut toteavat,

²⁸⁰ Lavapuro, 2020, s. 1264.

²⁸¹ Pohjankoski ja muut, 2025, s. 6.

²⁸² Tuori, 2022, s. 1.

²⁸³ Lavapuro, 2020, s. 1262.

²⁸⁴ Pohjankoski ja muut, 2025, s. 21.

²⁸⁵ Aine ja muut, 2022, s. 842.

²⁸⁶ PeVM 9/2010 vp, s. 8-9.

²⁸⁷ Aine ja muut, 2022, s. 843.

että oikeudellisessa keskustelussa on onnistuttu jäsentämään varsin selkeästi ne yksilölliset oikeudet, joilla on kulloinkin keskeinen merkitys sekä näiden oikeuksien taustalla vaikuttavat yhteiskunnalliset arvot. Sen sijaan harkintaan liittyvien kollektiivisten etujen tarkempi systematisointi on jäänyt usein yleiselle tasolla, mikä johtuu osaltaan siitä, että oikeudellinen tarkastelu on painottanut kollektiivisia hyviä laajemmin yksilöllisiin oikeuksiin. Aine ja muut nostavatkin esille, että oikeuden resilienssiä koskevassa arvioinnissa tulisi vahvistaa tätä näkökulmaa, mikä puolestaan edellyttää kokonaisturvallisuuteen liittyvien tekijöiden ja ilmiöiden aiempaa systemaattisempaa jäsentämistä ja määrittelyä.²⁸⁸

Oikeuden resilienssin kannalta merkittävää on, että sääntely täyttää perustuslain asettamat reunaehdot myös poikkeustilanteissa. Lavapuron mukaan oikeuden resilienssi korostuu poikkeusoloissa, ja sen toteutuminen edellyttää sitoutumista demokraattisen oikeusvaltion periaatteisiin, vaikka olosuhteet edellyttäisivät poikkeuksellisen voimakkaita toimia valtiolta. Näissä olosuhteissa oikeusvaltion ja perusoikeuksien merkitys korostuu entisestään.²⁸⁹ Brunila korostaa, että oikeusjärjestelmän on edistettävä oikeudellista resilienssiä, minkä tavoitteena tarkoittaa sellaisten instituutioiden ja mekanismien kehittämistä, jotka suojaavat oikeuden normatiivisuutta yhteiskunnallisen resilienssin vaatimuksilta. Näihin instituutioihin kuuluvat esimerkiksi vallanjako, lainsäädännöllinen valvonta ja hätätoimien tuomioistuinkontrolli.²⁹⁰

Heikkonen ja muut toteavat, että poikkeusolot asettavat valtioille merkittäviä haasteita, kun niiden yhteiskuntajärjestys rakentuu demokratian, perusoikeuksien ja oikeusvaltion periaatteiden varaan²⁹¹. Oikeutta voidaan kriisitilanteissa mukauttaa tilanteen vaatimalla tavalla, mutta Lavapuro korostaa, että resilienssi edellyttää oikeusvaltiollista tinkimättömyyttä, sillä muuten oikeus jäisi kokonaan kriisin jalkoihin²⁹². Pohjankoski ja

²⁸⁸ Aine ja muut, 2022, s. 847-848.

²⁸⁹ Lavapuro, 2020, s. 1264.

²⁹⁰ Brunila, 2025, s. 11-12.

²⁹¹ Heikkonen ja muut, 2018, s. 13-14.

²⁹² Lavapuro, 2020, s. 1264.

muut peräänkuuluttavat oikeusvaltion kriisinkestävyyden vaativat oikeusjärjestelmältä niin joustoa kuin joustamattomuutta ²⁹³ . Oikeusvaltion periaatteiden ja turvallisuusintressien välistä jännitettä on käsitelty valtiosääntöoikeudellisesti merkittävässä poliittisissa puheenvuoroissa. Tasavallan presidentti Sauli Niinistö asetteli tätä pohdintaa valtiopäivien avajaisissa 7.2.2024 seuraavasti:

Hyvät kuulijat ! Lait ovat olleet suomalaisten miekkana ja kilpenä vuosisatojen ajan. Nyt tätä miekkaa pyritään kääntämään meitä itseämme vastaan. Venäjä käyttää ihmisiä välineenä tarkoituksenaan heikentää Suomen rajaturvallisuutta, horjuttaa sisäistä järjestystä ja synnyttää eripuraa. [- -]. Haaste on kuitenkin kova ja kahtalainen : miten turvaamme lakeihin, ja miten taas turvaamme niitä. [- -]. Voi olla, että poikkeukselliset ajat vaativat poikkeuksellista ajattelua. Samalla laillisen järjestyksen ydin on varjeltava. ²⁹⁴

Myös Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa joutuneensa punnitsemaan tätä oikeusvaltiolle syntyvää haastetta laillisuusvalvonnassaan ²⁹⁵.

Brunila laajentaa tarkastelua oikeuden resilienssistä tuomalla keskusteluun myös yhteiskunnallisen resilienssin käsitteen. Tällä viitataan niihin rakenteisiin ja prosesseihin, joiden avulla yhteiskunta kykenee ennakoimaan, kohtaamaan ja käsittelemään kriisitilanteita sekä toipumaan niistä. Oikeudella on tässä kokonaisuudessa keskeinen merkitys, sillä se osaltaan vahvistaa yhteiskunnan resilienssiä. Samanaikaisesti oikeusjärjestyksen on kuitenkin säilytettävä oma johdonmukaisuutensa ja normatiivinen luonteensa. Tämä edellyttää sellaisten institutionaalisten rakenteiden ja oikeudellisten mekanismien turvaamista, jotka estävät oikeuden välineellistymisen pelkästään resilienssipolitiikan toteuttamisen välineeksi. ²⁹⁶ Tuori korostaa yhtä lailla, että poikkeusolojen lainsäädännön kytkeytyminen demokraattisen oikeusvaltion perusteisiin

²⁹³ Pohjankoski ja muut, 2025, s. 7.

²⁹⁴ Eduskunta, 2024, 7:39-9:34.

²⁹⁵ Valtioneuvoston oikeuskansleri, 2024a, s. 12.

²⁹⁶ Brunila, 2025, s. 9.

sekä tästä seuraava välttämättömyyden vaatimus merkitsevät sitä, ettei valmiuslakia tulisi muuttaa eikä sen soveltamisalaan kuuluvia häiriötilanteita tai toimivaltuuksia laajentaa pelkästään symbolisten tai signaalivaikutusten tavoittelemiseksi. Vaikka lainsäädännöllä voi väistämättä olla myös tällaisia vaikutuksia, Tuorin mukaan niiden ei tulisi muodostua ensisijaiseksi tavoitteeksi etenkin silloin, kun sääntely koskee demokraattisen oikeusvaltion keskeisiä perusteita.²⁹⁷

Oikeudellinen resilienssi tarkoittaa oikeusjärjestelmän eheyden ja normatiivisen luonteen säilyttämistä suhteessa yhteiskunnallisen resilienssin asettamiin vaatimuksiin. Suomen kontekstissa tämä ilmenee erityisesti hätätilalainsäädännössä ja siihen liittyvissä valmistelukäytännöissä.²⁹⁸ Oikeusjärjestelmän keskeisenä tavoitteena on edistää oikeuden resilienssiä. Tämä edellyttää sellaisten instituutioiden ja mekanismien kehittämistä ja ylläpitämistä, jotka turvaavat oikeuden normatiivisen luonteen suhteessa yhteiskunnallisen resilienssin vaatimuksiin. Tällaisiin instituutioihin kuuluvat muun muassa vallanjako-oppi, lainsäädäntövallan käytön valvonta sekä hätätilatoimenpiteiden tuomioistuinvalvonta.²⁹⁹

Brunilan mukaan hätätilalainsäädäntö voidaan ymmärtää konkreettisena välineenä, jolla turvataan julkisen vallan riittävät toimivaltuudet kriisitilanteissa. Samanaikaisesti oikeusjärjestykseen sisältyy kuitenkin normeja ja käytäntöjä, kuten perustuslailliset rajoitukset hätätilatoimenpiteille sekä erityiset edellytykset perusoikeuksista poikkeamiselle, joiden ensisijaisena tehtävänä ei ole hätätoimenpiteiden mahdollistaminen, vaan ylläpitää oikeusjärjestelmän autonomiaa ja normatiivista luonnetta.³⁰⁰ Brunila korostaa, ettei oikeusjärjestelmän tule olla täysin suljettu turvallisuuspolitiikan vaikutuksilta, sillä tällainen järjestelmä olisi käytännössä mahdoton ja eristäisi oikeuden muista yhteiskunnallisista ilmiöistä. Samalla on tärkeää painottaa oikeudellisen resilienssin periaatteita hätätilalainsäädännön valmistelussa, jotta hätätilan ja normaalitilan ajalliset erottelut eivät hämärtyisi. Resilienssin eri muodot

²⁹⁷ Tuori, 2022, s. 1.

²⁹⁸ Brunila, 2025, s. 20.

²⁹⁹ Brunila, 2025, s. 12.

³⁰⁰ Brunila, 2025, s. 13.

eivät ole toisiaan poissulkeavia, vaan niiden symbioottinen suhde on tunnistettava. Häätätilalainsäädännön valmistelussa onkin huomioitava sekä oikeuden että yhteiskunnallinen resilienssi.³⁰¹ Lainsäädännöllisen varautumisen näkökulmasta keskeisimpään asemaan nousevat valmiuslakiin tehdyt muutokset, erityisesti silloin, kun hätävaltuuksien ajallista ja asiallista soveltamisalaa pyritään rajaamaan. Tässä yhteydessä valmiuslain uudistuksissa korostuu yhteiskunnallinen resilienssin ulottuvuus, joka ilmenee muun muassa tavoitteessa turvata yhteiskunnan elintärkeät toiminnot.³⁰²

Brunila huomauttaa, että suomalaisen häätätilalainsäädännön valmistelussa on toisinaan vaikea erottaa toissijaisia oikeudellisia käytäntöjä yhteiskunnallisen resilienssin vaatimuksista. Hän kysyykin: suojaako normaaliperiaate, jonka mukaan häätätilanteet tulisi ensisijaisesti halita tavanomaisen lainsäädännön avulla, häätätilatoimenpiteiden väärinkäyttöä vai lisääkö se vain poikkeuksellisia toimivaltuuksia tavanomaiseen lainsäädäntöön? Vastakkainen lähestymistapa, jossa poikkeuksellisia olosuhteita ei rajaittisi etukäteen, heikentäisi oikeusjärjestelmän suojautaa ja saattaisi vähentää yhteiskunnallisen resilienssin merkitystä. Epäselvä häätätilakäsitys heikentäisi lainsäädännön ja tuomioistuinten valvontaa ja saattaisi jopa oikeuttaa häätätilatoimenpiteiden väärinkäytön. Sen sijaan häätätilalainsäädännön valmistelua tulisi kehittää siten, että oikeudellista resilienssiä vahvistetaan samanaikaisesti yhteiskunnallisen resilienssin kanssa.³⁰³

³⁰¹ Brunila, 2025, s. 21.

³⁰² Brunila, 2025, s. 18.

³⁰³ Brunila, 2025, s. 21-22.

5 Johtopäätökset

Tutkielma tarkasteli kansallisen turvallisuuden ja perusoikeuksien välistä jännitettä, keskittyen valmiuslain ja perustuslain muodostamaan sääntelykokonaisuuteen. Teoreettisena viitekehystenä hyödynnettiin oikeuden resilienssin käsitettä, jonka avulla jäsennettiin lainsäädännön kykyä mukautua häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin perusoikeusjärjestelmän reunaehtoja vaarantamatta. Tarkastelu jäsenyi kolmeen toisiinsa kytkeytyvään tutkimuskysymykseen. Ensinnäkin tavoitteena oli analysoida valmiuslain ja perustuslain välistä normatiivista jännitettä. Toiseksi tarkasteltiin näiden lainsäädännöllisten instrumenttien soveltamisedellytyksiä sekä niiden konkreettisia ilmenemismuotoja oikeuskäytännössä. Kolmanneksi analyysi kohdistui siihen, millaisena kyseinen sääntelykokonaisuus näyttää osana oikeusjärjestelmän kokonaisuutta ja sen systematiikkaa. Analyysin perusteella voidaan todeta, että perustuslaki asettaa perusoikeuksien rajoittamiselle yleiset ja sitovat reunaehdot sekä normaalioloissa että poikkeusoloissa. Tämä normatiivinen kehys ei ainoastaan mahdollista varautumista poikkeusoloihin, vaan samalla myös rajoittaa siihen liittyvää julkisen vallan toimivaltaa. Tällä tavoin se ilmentää oikeusjärjestelmän resilienssiä sekä sen kykyä ylläpitää oikeudellista jatkuvuutta kriisitilanteissa.

Ensimmäinen tutkimuskysymys koski sitä, miten valmiuslain ja perustuslain välinen jännite muodostuu sekä mitkä tekijät selittävät sen ilmenemistä sääntelyssä ja soveltamiskäytännössä. Tutkielman tulosten perusteella tämä jännite on luonteeltaan rakenteellinen ja korostuu erityisesti epävakaaassa turvallisuustilanteessa. Valmiuslain ja perustuslain välinen suhde ilmenee ennen kaikkea tilanteissa, joissa valmiuslaki mahdollistaa laaja-alaisia ja nopeita viranomaistoimia turvallisuuden turvaamiseksi, kun taas perustuslaki asettaa perusoikeuksien rajoittamiselle tiukat edellytykset, kuten tarkkarajaisuuden, välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Tulokset osoittavat, että kyse ei ole yksittäisestä normiristiriidasta, vaan pysyvästä jänniterakenteesta varautumisen ja perusoikeuslähtöisen sääntelyn välillä. Tämä ilmeni erityisesti kolmannen pääluvun lain esitöitä koskevassa tarkastelussa, jossa

poikkeuksetta hallituksen esityksiä tuli korjata perustuslakivaliokunnan huomautusten perusteella.

Edellä kuvattua jännitettä selittää keskeisesti oikeuden resilienssin käsite, jonka avulla voidaan hahmottaa oikeusjärjestelmän kykyä sopeutua häiriö- ja poikkeusoloihin siten, että perusoikeusjärjestelmän perusrakenteet säilyvät. Kolmannessa että neljännessä pääluvussa esiin nostetun politiikan merkityksen perusteella voidaan nähdäkseni todeta, että valmiuslain soveltamiseen voi liittyä riski siitä, että turvallisuusintressit painottuvat perusoikeusnäkökulmien kustannuksella. Toisaalta kolmannen pääluvun lain esitöiden tarkastelu tukee näkemystä perustuslain normatiivisesta kestävydestä, sillä lakiesityksiä muokattiin perustuslain vaatimusten mukaisiksi perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella. Tämä osoittaa, että valmiuslaki ei ainoastaan mahdollista kriisinhallintaa, vaan myös testaa ja osin koettelee perustuslain asettamien rajoitusten kestävyttä. Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen pohjautuen voidaan todeta, että valmiuslain ja perustuslain välinen suhde muodostaa lainsäätäjille pysyvän tasapainottamishaasteen. Yhteiskunnallisen resilienssin vahvistaminen edellyttää tehokkaita toimivaltuuksia valmiuslainsäädännössä, mutta perustuslaki asettaa niiden käytölle rajoja perusoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi. Keskeiseksi jatkotarkastelun kohteeksi nousee kysymys siitä, miten kriisihallinnan tehokkuus on normatiivisesti yhteensovittavissa yhä paremmin perusoikeusjärjestelmän legitimitetin kanssa muuttuvassa turvallisuusympäristössä. Tätä problematiikkaa heijastaa osaltaan myös se, että oikeusministeriö on käynnistänyt valmiuslain laaja-alaisen uudistuksen, jonka tarkoituksena on yhdenmukaistaa sääntely vastaamaan nykyaikaisista käsitystä yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta sekä muodostaa perustuslain kanssa sopusoinnussa oleva kokonaisuus³⁰⁴. Hankkeen käynnistäminen osoittaa, että lakien välinen jännite ja siihen liittyvät tulkinnalliset haasteet ovat oikeudellisesti merkittäviä ja ajankohtaisia.

Toiseksi tarkasteltiin, missä määrin häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa toteutetut perusoikeusrajoitukset ja -poikkeukset täyttävät perustuslain asettamat

³⁰⁴ HE 63/2022 vp, s. 6.

rajoitusedellytykset. Kysymystä analysoitiin lain esitöiden kautta arvioimalla, onko kolmannessa pääluvussa esille tuoduissa hallituksen esityksissä saavutettu riittävä tasapaino perusoikeussuojan ja valmiuslain tavoitteiden välillä. Samalla selvitettiin, miten yhteiskunnallisen ja oikeuden resilienssin tavoitteet on huomioitu ja sovitettu yhteen lainsäädäntöprosessissa.

Johtopäätösten kannalta on olennaista havaita, että jokaiseen tarkasteltuun hallituksen esitykseen kohdistui merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia huomioita, jotka edellyttivät sääntelyn täsmentämistä tai uudelleenarviointia. Esimerkiksi välineellistetyn maahantulon torjumista koskevan lain yhteydessä perustuslakivaliokunta ja asiantuntijat korostivat tarvetta arvioida esitystä uudelleen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Vastaavasti covid-19-pandemiaan liittyneessä tartuntatautilain muutosta koskeneessa esityksessä perustuslakivaliokunta kiinnitti erityistä huomiota sääntelyn oikeasuhtaisuuteen ja edellytti sen tarkempaa uudelleentarkastelua. Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain muutoksen osalta valiokunta puolestaan korosti välttämättömyysvaatimuksen merkitystä ja edellytti sääntelyn soveltamisalan rajaamista alueellisesti ja ajallisesti vain välttämättömään. Nämä esimerkit osoittavat, että tilanteissa, joissa perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia perustellaan turvallisuus- ja kriisitilanteilla, on harvoin löydettävissä yksiselitteisiä vastauksia. Samalla nämä esimerkit havainnollistavat, että hallituksen esitykset eivät kaikilta osin täytä perusoikeusrajoituksille asetettuja vaatimuksia ilman valiokunnan kautta tapahtuvaa korjaavaa ohjausta. Yhtä lailla tarkastellut lainsäädäntöhankkeet sisälsivät valtiosääntöoikeudellisesti poikkeuksellisen merkittäviä punnintatilanteita. Tämä ilmentää turvallisuusperusteisen sääntelyn lisääntyvää painetta perusoikeusjärjestelmälle ja nostaa esiin perustavanlaatuisen kysymyksen siitä, missä määrin muuttuneeseen turvallisuusympäristöön vetoaminen voi oikeuttaa joustoja yksilön perusoikeussuojaan.

Kolmas ja viimeinen tutkimuskysymys kohdistui oikeusjärjestelmän resilienssiin ja sen toteutumisen arviointiin Suomessa. Brunilan analyysin mukaan viimeaikaiset

lainsäädäntömuutokset, erityisesti hybridiuhkiin liittyvä sääntely, korostavat yhä vahvemmin yhteiskunnallista resilienssiä ja sopeutumiskykyä oikeudellisen resilienssin kustannuksella³⁰⁵. Tutkielman analyysi osoittaa, että muuttunut turvallisuusympäristö voi lisätä riskiä sille, että turvallisuusnäkökohdat syrjäyttävät perusoikeusnäkökulmia. Tämä kehityssuunta on osittain havaittavissa myös kolmannen pääluvun tarkastelussa, sillä useat hallituksen esitykset herättivät sekä normaali- että poikkeusoloihin liittyen kriittisiä huomioita ja muutosehdotuksia perustuslakivaliokunnassa sekä asiantuntijakuulemisissa. Brunilan esittämä näkemys yhteiskunnallisen resilienssin korostumisesta tukee tätä havaintoa. Kuten Aine ja muut ovat todenneet, oikeuden resilienssiin liittyvien jännitteiden hallinta on luonteeltaan monimutkaista, sillä se edellyttää erisuuntaisten vaatimusten yhteensovittamista³⁰⁶. Sama johtopäätös vahvistuu myös tämän tutkielman analyysin perusteella, sillä tarkastelu havainnollistaa läpi tutkielman, kuinka erisuuntaiset normatiiviset ja käytännön vaatimukset kietoutuvat toisiinsa päätöksenteossa. Nähdäkseni Suomen oikeusjärjestelmän resilienssin taso on edelleen vahva. Tämä näkemys perustuu tutkielmassa analysoituihin hallituksen esityksiin ja perustuslakivaliokunnan lausuntoihin, joissa valiokunta on aktiivisesti puuttunut havaittuihin puutteisiin ja siten edistänyt oikeudenmukaista sääntelyä. Samalla on kuitenkin pystytty edistämään hallituksen esityksien taustalla olevia turvallisuusintressejä.

Tämän tutkielman yhteenvedona havaintojen perusteella voidaan todeta, että perustuslain ja valmiuslain välinen jännite ei rajoitu yksittäisiin soveltamistilanteisiin, vaan ilmentää laajempaa rakenteellista piirrettä suomalaisessa oikeusjärjestyksessä. Havaintojen merkitys on siten kaksitasoinen: yhtäältä ne konkretisoivat perusoikeuspunninnan keskeisen roolin valmiuslain soveltamisessa, toisaalta ne osoittavat, että poikkeusoloihin varautuva sääntely asettaa jatkuvia paineita perustuslaillisille reunaehdoille. Tällä on merkitystä erityisesti oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen kannalta, sillä se korostaa tarvetta huolelliseen ja läpinäkyvään

³⁰⁵ Brunila, 2025, s. 20-21.

³⁰⁶ Aine ja muut, 2022, s. 871.

punnintaan tilanteissa, joissa perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia pidetään välttämättöminä.

Etenkin nykyinen turvallisuustilanne korostaa tarvetta tarkastella, miten valtion ja kansakunnan suojaaminen voidaan sovittaa yhteen perusoikeuksien turvaamisen kanssa. Aine ja muut toteavatkin, että toimintaympäristön muutokset laajenevat ja uudistavat soveltamistilanteiden kirjoa³⁰⁷. Tämä tekee näkyväksi sen, miksi tutkielman havainnot ovat merkityksellisiä. Turvallisuusympäristö ei osoita vakaantumisen merkkejä, vaan pikemminkin haastaa yhä enemmän oikeusjärjestelmän toimivuutta. Tästä syystä on tarpeen kehittää sellaisia menetelmiä ja toimintamalleja, jotka vahvistavat oikeuden resilienssiä ja tukevat ennakoivaa reagointia turvallisuusuhkiin. Oikeuden resilienssin vahvistaminen näyttäytyy näin strategisena ja pitkäjänteisenä tehtävänä. Ilman sitä oikeusjärjestelmän kyky turvata perusoikeudet ja ylläpitää yhteiskunnallista vakautta voi heikentyä muuttuvassa turvallisuusympäristössä.

³⁰⁷ Aine ja muut, 2022, s. 872.

Lähteet

- Aine, A., Nurmi V-P., Ossa, J., Penttilä, T., Salmi, Ilkka., & Virtanen, V. (2011). *Moderni kriisilainsäädäntö*. Talentum Media.
- Aine, A., Nurmi, V-P., & Valtonen, V. (2022). *Oikeuden resilienssi, perusoikeudet ja kokonaisturvallisuus*. Lakimies 6/2022, s. 841– 873.
- Backman, J. (2023). *Miten lainsäädännön valmistelua ohjataan poliittisesti? Kuvaus lainvalmistelun poliittisesta ohjauksesta ja sen yhteydestä muodollisjuridiseen lainvalmisteluprosessiin*. Sitran työpaperi 2023.
- Brunila, T., Salminen, J., & Värttö M. (2023). *Oikeuden resilienssi poikkeuksellisissa oloissa – Perustuslakivaliokunnan rooli oikeuden ylläpitämisessä covid-19-pandemian aikana*. Lakimies 7-8/2023, s. 1011-1036.
- Brunila, T. (2025). *Legal resilience and legislative emergency preparation in Finland*. Retfærd, Nr. 1, 9-28.
- Cornell, A. J., & Salminen, J. (2018). *Emergency laws in comparative constitutional law - The case of Sweden and Finland*. German law journal, 19 (2), 219-250.
<https://doi.org/10.1017/S2071832200022677>
- Dahlberg, M. & Harjuniemi T. (2022). *Politiikan ”kuninkaantekijä” - politiikan journalismin suhde eduskunnan perustuslakivaliokuntaan*. Lakimies 2/2022, s. 265-289.
- Dahlberg, M. (2024). *HE 53/2024 vp PeV 11.06.2024 apulaisprofessori Maija Dahlberg, asiantuntijalausunto*. Eduskunta. Noudettu 6.11.2025 osoitteesta <https://www.eduskunta.fi/asiat-ja-aanestykset/valtiopaivaasiat/HE%2053%2F2024%20vp>
- Eduskunta. (2024, 7. helmikuuta). *Valtiopäivien avajaiset 7.2.2024* [video]. Noudettu 3.1.2026 osoitteesta https://verkkolahetys.eduskunta.fi/fi/taysistunnot/valtiopaivien_avajaiset_0702_2024
- Eduskunta. (2026, 4. helmikuuta). *Valtiopäivien avajaiset 4.2.2026* [video]. Noudettu 4.1.2026 osoitteesta

https://verkkolahetys.eduskunta.fi/fi/taysistunnot/valtiopaivien_avajaiset_04022026

- Hallberg, P. (2010). *Perusoikeusjärjestelmä*. Teoksessa Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K., & Viljanen, V. (2005). *Perusoikeudet*. Sanoma Pro.
- Heikkonen, J., Kataja, P., Lavapuro, J., Salminen, J. & Turpeinen M. (2018). *Valmiuslaki ja sen perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018)*. Valtioneuvoston kanslia.
- Heinonen, V, U.J. (2011). *Suomalaisen turvallisuuspolitiikan tila. Suomalaisen 2000-luvun alun turvallisuuspoliittisen debatin käsiteanalyysin tarkastelu*. Jyväskylän yliopisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-4368-4>
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä Metodit? – Opas oikeustieteen metodologiaan*. Helsingin yliopisto, Yleisen oikeustieteen julkaisuja.
- Honko, K. (2017). *Kansallinen turvallisuus, ihmisoikeusvelvoitteista poikkeaminen sekä velvoitteiden rajoittaminen Euroopan muuttuvassa turvallisuusympäristössä*. Oikeustiede-Jurisprudentia L, s. 5.84. Noudettu 21.2.2026 osoitteesta <https://journal.fi/oikeustiede-jurisprudentia/article/view/141591/89158>
- Husa, J., Nuotio, K., & Pihlajamäki, H. (2008). *Nordic law – Between tradition and dynamism*. In Nordic law (pp.1-39). Intersentia. <https://ssrn.com/abstract=1287088>
- Kolehmainen, A. (2015). *Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä*. Teoksessa Miettinen, T. (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte - artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing Oy.
- Koskentausta, L. (2021). *Elinkeinovapauden lainsäädännöllisestä rajoittamisesta pandemian perusteella*. Liikejuridiikka 1/2021, s. 10-37.
- Lavapuro, J. (2020). *Oikeuden resilienssi*. Lakimies 7-8/2020, s.1262-1267.
- Lonka, H., Laitinen, K., Huhtinen, A-K., Wähä, S., Paasonen, J., & Keinänen, A. (2020). *Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi (Valtioneuvoston selvitys- ja*

- tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:28*). Valtioneuvoston kanslia.
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-950-9>
- Makkonen-Craig, H. (2021). *Resilienssi eli kriisinkestävyys*. Kielikello. Noudettu 17.2.2026 osoitteesta <https://kielikello.fi/resilienssi-eli-kriisinkest%C3%A4vyys/>
- Valmiuslakityöryhmä ja sen sihteeristö. (2025). Valmiuslain kokonaisuudistus: Työryhmän mietintö (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2025:50). Oikeusministeriö. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-417-6>
- Ojanen, T. (2020). *Perustuslaki ja perustuslainmukaisuuden valvonta koronakriisin aikana*. Lakimies 3.4/2020 s.508-518.
- Pohjankoski, J., Hämäläinen, H., Brunila, M., & Salminen, J. (2025). *Selvitys oikeusvaltion kriisinkestävyydestä oikeushallinnon toimivuuden näkökulmasta (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2025:24)*. Oikeusministeriö. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-441-1>
- Rautiainen, P., Kostianen, A., Kurki, V., Soininen, N. & Määttä, T. (2023). *Oikeus ja sen tutkiminen*. Vastapaino.
- SOU 2008:61. (2008). *Krisberedskapen i grundlagen: Översyn och internationell utblick*. Grundlagsutredningens rapport XIII.
- Saraviita, I. (2011). *Perustuslaki*. (2., uud. p.). Talentum.
- Scheinin, M. (2020). *Valmiuslain ongelmista ja ansioista koronaviruskriisin oloissa*. Lakimies 3.4/2020 s.519-527.
- Sisäministeriö. (2023). *Kansallinen riskiarvio 2023 (Sisäministeriön julkaisuja 2023:4)* Sisäministeriö. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-602-7>
- Sisäministeriö. (2025, 11. marraskuuta). *Sisäministeriön ehdotukset muutoksiksi hallituksen esitysluonnokseen eduskunnalle valmiuslaiksi*. Sisäministeriö. Noudettu 11.2.2026 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=4972>
- Siltala, R. (2003). *Oikeustieteen tieteenteoria*. Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Suojelupoliisi. (2024, 6. helmikuuta). *Lausunto valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista*.

- Valtioneuvosto. Noudettu 13.10.2025 osoitteesta
<https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=OM015:00/2022>
- Tuori, K. (1999). *Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko?* Lakimies 6-7/1999 s.920-931.
- Tuori, K. (2022). *HE 63/2022 vp PuV 19.05.2022 professori Kaarlo Tuori, asiantuntijalausunto.* Eduskunta. Noudettu 2.2.2026 osoitteesta
https://www2.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_63+2022_asiantuntijalausunnot.aspx
- Turvallisuuskomitea. (2021). *Valmiuslain uudistamistarpeita kartoittava ilmiöpohjainen skenaarioselvitys (3/2021).* Noudettu 15.10.2025 osoitteesta
https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/9a8ae543-89b2-4f04-bcf8-6e1685260cf5/2d698648-55d1-4598-a1f0-47e0755baab4/JULKAISU_20221214122028.pdf
- Vanhala, L. (2020). *Valmiuslaki – mitä ja miksi?* Lakimies 3-4/2020 s.502-507.
- Valtioneuvosto. (2023, 20. kesäkuuta). *Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023* (Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58).
 Valtioneuvosto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>
- Valtioneuvoston oikeuskansleri. (2020). *HE 25/2020 vp PeV 25.03.2020 valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto, asiantuntijalausunto.* Eduskunta. Noudettu 21.3.2026 osoitteesta
https://www2.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_25+2020_asiantuntijalausunnot.aspx
- Valtioneuvoston oikeuskansleri. (2021). *Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2020.* Noudettu 8.11.2025 osoitteesta
https://oikeuskansleri.fi/documents/1428954/98543495/oikeuskanslerin_kertomus_2020.pdf/aec869aa-9021-a8d4-c854-daa3f1c5dffb?t=1637062178951
- Valtioneuvoston oikeuskansleri. (2022). *Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2021.* Noudettu 9.11.2025 osoitteesta
https://oikeuskansleri.fi/documents/1428954/98543495/OKV_kertomus_2021.pdf/a0d9627c-cbeb-8d38-0263-39ee9a0cb2ef?t=1658989150346

- Valtioneuvoston oikeuskansleri. (2024a). *Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2023*. Noudettu 26.11.2025 osoitteesta https://oikeuskansleri.fi/documents/1428954/98543495/OKV_Kertomus_2023.pdf/26ade637-fa66-f432-1c27-56e9f318b120?t=1722840892740
- Valtioneuvoston oikeuskansleri. (2024b). *HE 53/2024 vp PeV 30.05.2024 valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto, asiantuntijalausunto*. Eduskunta. Noudettu 15.1.2026 osoitteesta <https://www.eduskunta.fi/asiat-ja-aaanestykset/valtiopaivaasiat/HE%2053%2F2024%20vp>
- Venice Commission. (2020, 8. lokakuuta). *Interim report on the measures taken in EU member States as a result of the Covid-19 crisis and their impact on democracy, the rule of law and fundamental rights*. Council of Europe. Noudettu 14.10.2025 osoitteesta [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)018-e)
- Viljanen, V.-P. (2001). *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*. SanomaPro.
- Pohjankoski, P. & Brunila, T. (2026). Rajoitustoimet ja oikeudelliset reunaehdot. Teoksessa H. Vogt (toim.), *Koronapandemian hallinta ja saadut opit Suomessa. Koronapandemian opetukset -tutkimushankkeen loppuraportti* (s.86-101). Valtioneuvoston kanslia. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-974-5>

Virallislähteet

- EV 59/2025 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta.
- HaVL 19/2022 vp. Hallintovaliokunnan lausunto koskien hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta.
- HE 3/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 25/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 105/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

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

HE 94/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta.

HE 53/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi.

HE 18/2025 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta.

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

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

PeVL 26/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 16/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi.

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

PeVL 26/2024 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi.

PeVL 29/2024 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi.

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

PeVM 5/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

- PeVM 9/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.
- PeVM 2/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 86, 88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.
- PeVM 9/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 95 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.
- 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.
- PuVM 2/2022 vp. Puolustusvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta.
- StVM 18/2021 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.