

Kohti uutta normaalia?

Tuukka Brunila Aura Kostiainen

”E mme ole sodassa, muttei tämä oikein rauhakaan ole.” Näin luonnehti geopolitiittista tilannetta Ruotsin pääministeri *Ulf Kristersson* tämän vuoden tammikuussa. Lausahdus liittyi Itämeren alueen kiristyneeseen tilanteeseen, jossa lyhyen ajan sisällä on rikkoutunut useita merenalaisen infrastruktuurin rakenteita.



Itämeri ei ole ainoa paikka, jossa geopolitiittisen tilanteen kriisiytymisen on havaittavissa. Venäjä on käynyt hyökkäyssotaa Ukrainassa jo yli kolme vuotta. Suomessa on huolestuttu Venäjän rajan yli saapuvista turvapaikanhakijoista niin pitkälle, että asiasta on säädetty Suomen uuden perustuslain aikana ensimmäinen tietoisesti kansainvälisten



sopimusten ydinnormien ja perustuslain ehdottomien ja täsmällisten kieltojen vastainen kotoperäinen poikkeuslaki. Samalla erilaiseen hybridivaikuttamiseen reagoidaan jatkuvasti niin lainsäädäntöä muuttamalla kuin muunkinlaisella varautumisella. Turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksissa kehitys on kulkenut kasvavaan suuntaan jo pidempään, mutta nykyisen hallituksen aikana tahti on kiihtynyt.

Epävakaassa turvallisuusympäristössä ihmisten turvallisuudentunne ymmärrettävästi järkkyy, jolloin turvaa haetaan herkästi perinteiseltä suunnalta: puolustusvoimista, poliisista ja rajavartiolaitosviranomaisilta, joihin Suomessa luotetaan poikkeuksellisen paljon.¹ Samalla hyväksytään tavallista helpommin, tai jopa toivotaan, ratkaisuja, jotka rajoittavat yksilöiden vapauksia ja oikeuksia tai mahdollistavat ihmisiin kohdistuvaa valvontaa ja pakkokeinoja. Tämä näkyy erityisesti toimeenpanovaltaa käyttävien viranomaisten toimivaltuuksien kasvuna. Ennen kuin huomataankaan, on aikaisemmin mahdolltomaksi ajatellusta tilanteesta tullut uusi normaali.

¹ Suomalaisten korkean luottamuksen ns. kovan turvallisuuden instituutioihin on arveltu liittyvän historiallisiin kokemuksiin itsenäistymiseen ja sen jälkeisiin levottomuuksiin, toisen maailmansodan sotakokemuksiin sekä kylmään sotaan, joka piti sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kysymykset politiikan keskiössä. Kekkonen, Jukka, Miksi luotamme poliisiin? Näkökulmia keskusteluun yhteiskunnallisten instituutioiden legitimitetistä. Teoksessa Tapani Lohi (toim.), Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus. Juhlaulkaisu Vesa Majamaa 1945–28/12/2005. Edita 2006, s. 172.

Tätä kirjoittaessa esimerkiksi Suomen Venäjän-vastainen maaraja on ollut kiinni yli vuoden, valtioneuvoston yksin tekemällä päätöksellä.

Perustuslaillisissa järjestyksissä poikkeusvaltuudet pyritään erottamaan normaalista edellyttämällä poikkeusolojen muodollista julistamista ja ajallista rajaamista. Ajatuksena on, että vaikka perustuslaillisen järjestelmän on joustettava tilanteissa, jotka uhkaavat yhteiskunnan olemassaoloa, ei poikkeustila kuitenkaan ole täysin perustuslaillisten normien ulkopuolella. Vaarana on, että jos poikkeustilaa ei selvästi erotella normaalioloista, niin poikkeustoimista tulee osa normaalioloja, mikä uhkaisi koko perustuslaillista järjestystä.

Poikkeustilateoriaa voidaan tarkastella *Kaarlo Tuoria* seuraten erottelemalla valtiosääntöisiin ja ulkovaltiosääntöisiin teorioihin. Valtiosääntöisissä teorioissa poikkeuksellisista toimivaltuuksista säännellään kirjoitetussa valtiosäännössä tai ainakin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, ulkovaltiosääntöisissä puolestaan toimivaltuuksia pidetään valtiosäännön tai laajemmin oikeusjärjestyksen mukaisina ylipositiivisten oikeusperiaatteiden nojalla.² Kumpikaan teoria ei siis väitä, että poikkeustila olisi täysi poikkeus normeihin. Ero syntyy pikemminkin siitä, minkälaisista normeista on kyse. Osa ulkovaltiosääntöisistä teoreetikoista argumentoi Weimarin aikaisen äärikonservatiivisen ja myöhemmin kansallissosialistisen valtiosääntöoikeustieteilijän *Carl Schmittin* tavoin, että nämä normit ovat puhtaan poliittisia.³ Tällaisessa lähestymistavassa on kuitenkin vaarana, että lainsäädäntövallalla ja tuomiovallalla ei ole kykyä valvoa ja tuomita poikkeusvaltuuksien mahdollista väärinkäyttöä. Tästä syystä esimerkiksi Venetsian toimikunta suosittelee oikeusvarmuuden ja -turvan suojelemiseksi säätämään lailla mahdollisimman tarkkaan poikkeusolojen aikaisista toimista.⁴

Poikkeusolot eivät kuitenkaan enää ole erityisen poikkeuksellisia. Poikkeusolojen erottelu normaalioloista on niin tutkimuksessa kuin käytännössä toisinaan vaikeaa, sillä erilaiset kriisit saattavat kestää ajallisesti hyvin pitkän. Nykyään poikkeusolojen katsotaankin olevan ajallisesti vaikeaselkoisia. Tilanteita, joissa ei olla selvästi normaalioloissa, muttei ole kuitenkaan siirrytty poikkeusoloihin, kutsutaan harmaaksi alueeksi (*grey zone*).

Pahimmassa tapauksessa muodostuu tilanne, jossa normaali- ja poikkeusolojen välinen erottelu hämärtyy. Tällöin kriisit ikään kuin normalistuvat, niiden hallinnasta tulee yhä enemmän tavanomaista lainsäädäntöä koskeva kysymys ja niistä tulee osa jokapäiväistä arkea. Esimerkiksi *John Ferejohn* ja *Pasquale Pasquino* ovat todenneet, että nykyisten poikkeusolojen alun ja lopun määrittämisen hankaluus saattaa johtaa vaatimukseen kehittää sellainen poikkeusolojärjestelmä, joka toimii normaalin järjestelmän rinnalla.⁵

Poikkeusolojen ajallinen epämääräinen luonne on usein näkynyt kasvaneena poikkeuslainsäädäntönä myös normaaliolojen aikana. Varsinkin terrorismin ja hybridivaikuttamisen tapauksissa valtiot ovat pyrkineet poikkeusolojen julistamisen sijaan turvautumaan väliaikaiseen

2 Tuori, Kaarlo, Hätätilaoikeus teoriassa ja käytännössä. Teoksessa Lukeeko hätä lakia? Toim. Kaarlo Tuori – Martin Scheinin, Helsingin yliopisto. Helsinki 1988, s. 6.

3 Posner, Eric A. – Vermeule, Adrian, *The executive unbound: after the Madisonian republic*. Oxford University Press. New York 2010.

4 Venice Commission, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on Law-Making Procedures and the Quality of the Law*, CDL-PI(2021)003. Council of Europe. Strasbourg 2021, s. 7.

5 Ferejohn, John – Pasquino, Pasquale, *The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers*, *International Journal of Constitutional Law* 2, nro 2 (2004): s. 228, <https://doi.org/10.1093/icon/2.2.210>.

poikkeuslainsäädäntöön.⁶ Vaikka tällaisella toimintatavalla olisikin hyvät tarkoitukset, eli väliaikaisen poikkeuslainsäädännön avulla välttäisiin oikeudellisesti raskaalta poikkeusolojen julistamiselta, uhkana on, että poikkeuslainsäädäntö säilytetään tarkoitettua pidempään, ja raja normaalin ja poikkeuksen välillä hämärtyy entisestään.⁷

Suomessa poikkeuslainsäädännöllä on pitkät perinteet, ja tällaiseen lainsäädäntöön turvaututtiin 1900-luvun kuluessa usein, jopa rutinoituneesti. Kriitikot huomauttivat, että hallitusmuodon kansalaisten yleisiä oikeuksia koskeva luku oli mahdollista poikkeuslaeilla nakertaa ontoksi ja että oli hyvin vaikeaa seurata, miltä osin perusoikeudet olivat käytännössä voimassa. Poikkeuslakeihin turvaututtiin varsinkin kriisien, kuten talvi- ja jatkosotien yhteydessä, ja niillä oli taipumusta pitkittyä ja normalisoitua. Esimerkiksi vuonna 1939 säädetty toinen tasavallan suojelulaki oli voimassa vuoteen 1947, jolloin se raukesi Pariisin rauhansopimuksen voimaantulon yhteydessä. Vuonna 1941 säädettyä ns. taloudellista valtalakia jatkettiin määräajaksi kerrallaan aina vuoteen 1955 asti, jolloin sen päättyminen johti yleislakioon.

Poikkeuslakien käyttö jatkui sotien jälkeenkin. Ns. valtuuslaeilla, joissa toimeenpanovalle annettiin valtuuksia rajoittaa perusoikeuksia asetuksilla tai valtioneuvoston päätöksillä, säänneltiin erityisesti taloutta taloudellisten suhdanteiden heitellessä ja esimerkiksi hyvinvointivaltion työmarkkinapolitiikkaa rakennettaessa.

Poikkeus- ja valtuuslakeihin kohdistuva arvostelu voimistui ihmisoikeuskehityksen vahvistuessa ja yhteiskunnan demokratisoitua. Uusi 1970- ja 1980-luvuilla esiin astunut valtiosääntötutkijoiden sukupolvi suhtautui poikkeuslakeihin hyvin kriittisesti, ja myös perustuslakivaliokunta otti niihin kielteisen kannan. Kehitys huipentui perusoikeusuudistukseen ja uuden perustuslain säätämiseen, joiden yhteydessä valiokunta linjasi esimerkiksi poikkeuslakien välttämisen periaatteesta (PeVM 10/1998) sekä perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä (PeVM 25/1994), joiden täytyessä perusoikeuksia voitaisiin rajoittaa tavallisella lailla turvautumatta poikkeuslakimenettelyyn.

1980-luvun lopusta lähtien poikkeusoloista on pyritty säätämään tarkasti etukäteen lailla. Tämä näkyi erityisesti kylmän sodan päättyessä säädetyissä valmiuslaissa ja puolustustilalaissa, joiden esitöissä korostettiin eduskunnan asemaa ja normaaliolojen ensisijaisuutta. Samalla on korostettu tarvetta ylläpitää erottelua normaali- ja poikkeusolojen välillä.⁸ Käytäntönä on ollut, että poikkeusvaltuuksia käytetään vain, kun se on tilanteen vakavuuden kannalta välttämätöntä,⁹ ja poikkeustoimet on rajattu vain poikkeusoloihin.¹⁰ Lisäksi eduskunnalla on ollut jo vuoden 1930 tasavallan suojelulaista lähtien mahdollisuus päättää, että valtioneuvoston anta-

6 Lepsius, Oliver, Freiheit, Sicherheit und Terror: Die Rechtslage in Deutschland, *Leviathan* 32, nro 1 (2004): s. 64–88, <https://doi.org/10.1007/s11578-004-0004-x>; Brunila, Tuukka, Legal resilience and legislative emergency preparation in Finland, *Retfærd* 183, nro 1 (2025): s. 9–25.

7 Esimerkiksi Pohjois-Irlannin poliittisesta epävakauudesta johtuneet vuonna 1973 säädetyt poikkeuslait pysyivät voimassa kaksikymmentä vuotta. Ks. esim. Neocleous, Mark, The Problem with Normality: Taking Exception to “Permanent Emergency”, *Alternatives: Global, Local, Political* 31, nro 2 (2006): s. 200, <https://doi.org/10.1177/030437540603100204>.

8 Salminen, Janne, Finsk krishantering i fredstid — beredskapslagen tillämpas för första gången, *Svensk Juristtidning*, nro 10 (2020): s. 1116–29.

9 HE 3/2008 vp, s. 1; HE 63/2022 vp, s. 7; PeVM 9/2022 vp, s. 5. Pandemian aikaisesta perustuslakivaliokunnan välttämättömyyttä koskevasta arvioinnista ks. Brunila, Tuukka – Salminen, Janne – Värttö, Mikko, Oikeuden resilienssi poikkeuksellisissa oloissa – perustuslakivaliokunnan rooli oikeuden ylläpitämisessä covid-19-pandemian aikana, *Lakimies*, nro 7–8 (2023): s. 1011–36.

10 HE 63/2022 vp, s. 7.

mat asetukset tai päätökset on kumottava. Tätä ns. jälkitarkastusoikeutta vahvistettiin sekä valmiuslaissa että puolustustilalaissa, ja se kirjattiin myös perustuslain 23 §:ään vuonna 2012 tulleen uudistuksen myötä.

Vuosi sitten säädetty laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024) on kuitenkin muodostanut irtioton perustuslakiuudistusten yhteydessä omaksutuista periaatteista. Alun perin vuodeksi säädetyn poikkeuslain voimassaoloa on nyt jatkettu vuoden 2026 loppuun. Ns. rajaturvallisuuslaissa tai käännetyksiläissa rikotaan kolmea keskeistä oppia, joista kaksi on vielä kirjattu perustuslain kirjaimeen: poikkeuslakien välttämisen periaatetta, kansainvälisen oikeuden ehdottomien normien kunnioittamista ja perusoikeuksien rajoittamiseen liittyviä ehdottomia ja täsmällisiä kieltoja. Nyt ajatuksena näyttäisi olevan se, että välttyäksemme käyttämästä valmiuslakia on parempi säätää poikkeuslailla poikkeusvaltuuksista, joiden avulla perusoikeuksiin voidaan puuttua jo normaalioloissa.¹¹ Huomionarvoista on myös, että eduskunnalla ei ole näihin rajalain nojalla annettuihin valtioneuvoston päätöksiin ns. jälkitarkastusoikeutta eli toimivaltaa päättää päätösten kumoamisesta.¹²

Olemmeko palanneet takaisin poikkeuslakien ja valtuuslakien aikaan? Vaikka yhdestä tilapäisestä ns. ad hoc -valtuuslaista ei vielä voida tehdä päätelmiä koko perustuslakiuudistusten yhteydessä omaksuttujen periaatteiden kariutumisesta, on olemassa riski, että tämäntyyppiset tilapäiset järjestelyt jäävät pysyviksi ja muodostavat pitkiä jälkiä valtiosääntötraditioon. Tästä on olemassa lukuisia esimerkkejä kotimaisessa valtiosääntöhistoriassa. On myös todennäköistä, että epävakaa geopoliittinen tilanne jatkuu ja mahdollisesti jopa pahenee. Silloin on toivottavaa, että oikeusvaltiosta ei muodostu kriisin ensimmäistä uhria.

11 HE 53/2024 vp, s. 5-6. Voidaan myös ajatella, että viime hallituksen päätös Rajavartiolain (578/2005) muuttamisesta (698/2022) pyrki vastaamaan hybridiuhkiin vastaavalla tavalla (joskin tavanomaisen lainsäädännön puitteissa) juuri normaalioloissa (HE 93/2022 vp, s. 5).

12 Lain voimassaoloaikaa jatkettaessa hallintovaliokunta sai perustuslakivaliokunnalta tehtäväksi selvittää eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien riittävyyttä. Valiokunta tuli kuitenkin siihen tulokseen, että nyt voimassa olevassa laissa oleva eduskunnan valiokunnille annettava selvitys ja näiden mahdollisuus antaa asiasta lausuntoja ja mietintö on riittävä eduskunnan osallistumisen muoto. Ks. HaVM 14/2025 vp.