

Aseellinen hyökkäys ja huomattava aseellisen hyökkäyksen uhka poikkeusoloina

Oikeus poikkeusoloissa ja Covid-19-pandemian aikana

Pro gradu

Dea Henrikson

13.06.2023

OTM-tutkielma

Oppiaine: Julkisoikeus

Tekijä: Dea Henrikson

Otsikko: Aseellinen hyökkäys ja huomattava aseellisen hyökkäyksen uhka poikkeusoloina

Ohjaaja: Janne Salminen

Sivumäärä: 70 sivua

Päivämäärä: 13.06.2023

Tämän tutkielman tarkoitus on selvittää miten ja milloin voidaan poiketa perusoikeuksista sekä rajoittaa perusoikeuksia aseellisen hyökkäyksen ja huomattavan aseellisen hyökkäyksen uhan tilanteissa. Tutkielma käsittelee sekä perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä että niiden tilapäisiä poikkeuksia, pääpaino on poikkeuksissa perusoikeuksista. Lisäksi tutkielma pyrkii selvittämään, onko nykyhetken lainsäädäntö riittävä näissä tilanteissa.

Kyse on oikeusdogmaattisesta tutkielmasta – jossa systematisoidaan, tutkitaan ja selvennetään voimassa olevaa, poikkeusoloja koskevaa lainsäädäntöä. Tutkielma käsittelee myös esimerkiksi sitä, miten Suomen Nato-jäsenyys vaikuttaisi Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen tai huomattavan aseellisen hyökkäyksen uhan tilanteessa. Tutkimusmateriaalina on käytetty lainsäädäntöä, lain valmistelutöitä, oikeuskirjallisuutta, lakien esitöitä sekä jossain määrin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja.

Aseellisen hyökkäyksen tilanteissa pitää tapahtua konkreettinen hyökkäys, jonka perusteella voidaan todeta, että se täyttää poikkeusolojen määritelmän. Aseellinen hyökkäys on tulkinnanvarainen käsite ja sen määritelmä on muuttunut radikaalisti viime vuosina. Nykyään epäsymmetriset uhat, kuten suurimittaiset tietoverkkohyökkäykset, ovat huomattavasti todennäköisempiä unionimaihin kohdistuvia uhkia kuin perinteiset sotilaalliset hyökkäykset. On kuitenkin vaikea antaa selkeää vastausta kysymykseen siitä millainen tietoverkkohyökkäys vastaa aseellista hyökkäystä. Myös Naton puolustusvelvoite koskee kyberhyökkäyksiä mutta siitä ei ole löydettävissä oikeuskäytäntöä, jonka vuoksi on tulkinnanvaraista, millainen tietoverkkohyökkäys täyttää artiklan mukaisen puolustusvelvoitteen määritelmän.

Huomattavan aseellisen hyökkäyksen uhan tilanteissa on kyse tietynlaisesta ennustamisesta. On niukasti ohjeistusta siitä, millainen tällainen uhka käytännössä on eikä varsinaista oikeuskäytäntöä ole. Tästä syystä on vaikea tehdä muita kuin teoreettisia arvioita siitä, millainen huomattava aseellisen hyökkäyksen uhka täyttäisi poikkeusolojen määritelmän.

Avainsanat: julkisoikeus, poikkeusolot, poikkeusolomääritelmiä, aseellinen hyökkäys, aseellisen hyökkäyksen uhka

Sisällys

Lähteet.....	IV
Lyhenteet	X
1 Johdanto	1
1.1 Johdatus aiheeseen ja tutkielman tausta.....	1
1.2 Tutkielman kysymyksenasettelu, rakenne ja rajaukset.....	3
1.3 Metodologia ja lähteet.....	4
2 Poikkeusoloja	6
3 Aseellinen hyökkäys ja huomattava aseellisen hyökkäyksen uhka	11
4 Poikkeusolojen lainsäädäntö	17
4.1 Lainsäädännön tausta	17
4.2 Suomen perustuslaki 23 §.....	18
4.2.1 Poikkeaminen perusoikeuksista	18
4.2.2 Tilapäisyysvaatimus	23
4.2.3 Välttämättömyysvaatimus	25
4.3 Valmiuslaki.....	27
4.3.1 Poikkeusolojen määritelmä valmiuslain mukaan	27
4.3.2 Sotilaallinen ja ei-sotilaallinen poikkeusolo	32
4.3.3 Valmiuslain täydennys hybridivaikuttamisen osalta	33
4.3.4 Kyber- ja hybridiuhka aseellisen hyökkäyksen kannalta.....	35
4.4 Puolustustilalaki	40
4.5 Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja EU-oikeuden mukaiset poikkeusperusteet.....	40
4.6 Euroopan sosiaalinen peruskirja	46
5 Perusoikeuksien rajoittaminen	48
5.1 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset	48
5.2 Suhteellisuusvaatimus	50
6 Avunantovelvollisuus Naton perustamissopimuksen ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaan	57
7 Lopuksi.....	63

Lähteet

Kirjallisuus

- Advokatsamfundets Covid-19 studie, Resultat från enkät till företrädare för advokatbyråer med anledning av coronapandemin. Regi, 2020.
- Aine, Antti - Nurmi, Veli-Pekka - Ossa, Jaakko - Penttilä, Teemu - Salmi, Ilkka - Virtanen, Vesa. Moderni kriisilainsäädäntö. Talentum, 2011.
- Airos, Maija – Ahlqvist, Toni – Knudsen, Mikkel – Mutanen, Anu – Rapeli, Lauri – Schauman, Jonas – Setälä, Maija – Amos, Taylor. Ennakointi ja tulevat sukupolvet lainvalmistelun prosesseissa, instituutioissa ja käytännöissä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2022.
- Alexy, Robert, Theorie der Grundrechte, Frankfurt am Main 1986.
- Auffermann, Burkhard – Minkkinen, Matti – Pouri, Laura – Neuvonen, Alekski – Rowley, Christopher – Malho, Maria. Kansallinen ennakointi 2020. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2020.
- Blessing, Jason – Kjellström, Katherine Elgin – Ewers-Peters, Nele Marianne, Nato 2030, Towards a new strategic concept and beyond, Brookings Institution Press, 2021.
- Brooks, Eleanor, What is a State of Emergency: Definition, Principles. Liberties, Democracy & Justice, 2023.
- Buure-Häggglund - Kaarina: Suomen kriisilainsäädäntö. WSOY Lakitieto. Helsinki 2002.
- Dworkin, Ronald, Taking Rights Seriously, 1978.
- Eduskunnan oikeusasiamies Lauri Lehtimajan päätös 24.10.2000, dnro 836/4/97
- European Commission for democracy through law (Venice Commission), Compilation of Venice Commission opinions and reports on state of emergency, Council of Europe 2020.
- European Court of Human Rights, Factsheet - Derogation in time of emergency, 2022.
- European Court of Human Rights, Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in time of Emergency, 2006.
- Fredman, Markku, Oikeudenhoito ja asianajo poikkeusoloissa. Defensor Legis 5/2022.
- Gross, 1998.
- Gross, Oren – Ní Aoláin, Fionnuala – Crawford, James – Bell, John, Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice. Cambridge University Press 2006.
- Greene, 2011.

- Hallberg, Pekka - Karapuu, Heikki - Ojanen, Tuomas - Scheinin, Martin - Tuori, Kaarlo - Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet 2011.
- Hannikainen, Lauri, Peremptory norms (jus cogens) in international law: historical development, criteria, present development, Finnish Lawyers' Publishing Company, Helsinki 1988.
- Harris, David – M. O'Boyle – Bates, Edward – Buckley, Carla, Law of the European Convention on Human Rights. Oxford University Press 2014.
- Heikkonen, Johannes – Kataja, Pauli – Lavapuro, Juha – Salminen, Janne – Turpeinen, Mira, Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa, Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018.
- Herlin-Karnell, Republican Theory and the EU: Emergency Laws and Constitutional Challenges, Jus Cogens (2021).
- Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu, Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. 2. uudistettu painos. Helsinki 2017.
- Honko, Kristiina, Kansallinen turvallisuus, ihmisoikeusvelvoitteista poikkeaminen sekä velvoitteiden rajoittaminen Euroopan muuttuvassa turvallisuus- ympäristössä. Oikeustiede - Jurisprudentia 2017.
- Jonsson Cornell, Anna – Salminen, Janne, Emergency Laws in Comparative Constitutional Law – The Case of Sweden and Finland. German Law Journal 19(2) 2018.
- Jyränki, Antero, Perustuslakivaliokunta lakien perustuslainmukaisuuden valvojana. Oikeus 1984.
- Kansallinen riskiarvio 2018, Sisäministeriö, Helsinki 2019:5.
- Kansallinen riskiarvio 2023, Sisäministeriö, Helsinki 2023:4.
- KOYL. Kenttäohjesääntö. Yleinen osa. Puolustusjärjestelmän toiminnan perusteet. Edita Prima Oy. Helsinki 2008.
- Lavapuro, Juha, Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen lakimiesyhdistys, 2010.
- Lillich, Richard B, The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency. American Journal of International Law 79/1985.
- Liberties Rule of Law Report 2022, Civil Liberties Union for Europe.
- Merikoski, V, Muuttumaton, muuttuva valtiosääntömme. Porvoo 1969.
- Michaelson, Christopher, Derogating from International Human Rights Obligations in the War Against Terrorism' A British Australian Perspective. Terrorism and Political Violence 2005.

- Nato 2022 Strategic Concept, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid, 29. June 2022.
- O'Boyle – Warbick, Law of the European Convention on Human Rights, Oxford University Press, 2nd edition 2009.
- Parlamentaarisen sotatilalakikomitean mietintö, Valtion painatuskeskus jakaja, 1988:40.
- Peczenik, Alexander, Om juridiska avvägningar. Festskrift till Stig Strömholm. Del II. Göteborg 1997.
- Pellonpää, Matti, Henkilökohtainen koskemattomuus. Julkaisussa: Hallberg ym. 1999 (b).
- Perustuslain tarkastamiskomitean mietintö, Perustuslain tarkastamiskomitea, Oikeusministeriö, 2010.
- Pikkarainen, Seija, Lainoppia ja empiiristä oikeustutkimusta
- Pozen, David E - Scheppele, Kim L, Executive Underreach, in Pandemics and Otherwise, 114(4) AM. J. INT'L L.608 (2020).
- Posner, Eric A – Vermule, Adrian, Accomodating Emergencies, Stanford Law Review, 2003.
- Puolustusneuvosto, Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin, Oy Edita Ab, 1999.
- Saraviita, Ilkka, Perustuslaki, Talentum, 2011.
- Schreuer, Christoph, Derogation of Human Rights in Situations of Public Emergency: The Experience of the European Convention on Human Rights. Yale Journal of International Law 1982.
- Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo, Lukeeko hätä lakia? Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja, 1988.
- Schlink, Bernhard, Freiheit durch Eingriffsabwehr – Rekonstruktion der klassischen Grundrechtsfunktion. Europäische Grundrechte Zeitschrift 1984.
- Seppälä, Pekka, Uhka käsitteenä, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 3, Strategian asiantietoa, No 16, 2011, ISSN 1236-4975
- Sheppele, Kim Lane, Legal and Extralegal Emergencies, The Oxford Handbook of Law and Politics, 2009.
- Siltala, Raimo, Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen lakimiesyhdistys, 2003.
- Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights. (“Siracusan periaatteet”).
- Tuori, Kaarlo, Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? Lakimies, 1999.
- Tuori, Kaarlo, Legalismi, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, 1999.

- Tuori, Kaarlo, Valmiuslaki, demokratia ja perusoikeudet, Tiede & edistys, 1987-04-01, Vol.12.
- UK House of Commons Defence Committee, Towards the next defence and security review: part two – NATO, Third Report of Session 2014–5, HC358 (2015)
www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmdfence/358/35805.htm.
- UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a state of Emergency, 2001 (“Yleinen kommentti”)
- Valmiuslaki. Puolustustilalaki. Feeniks Fennica 1991.
- Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30.
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Talentum 2001
- Voimankäytön oikeussäännöt. Selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle, Ulkoasiainministeriö, 2015.
- Zuckerman, Ian, One Law for War and Peace? Judicial Review and Emergency Powers between the Norm and the Exception, 2006.

Virallislähteet

- HE 248/1989 vp valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 309/1993 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 3/2008 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 3/2008 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 60/2010 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.
- HE 203/217 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 230/2021 vp. PeVL 51/2021 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 63/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta.

HE 315/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

Hallituksen esitys laiksi valmiuslain muuttamisesta, OM0220:00/2022, säädösvalmistelu.

KM 1992:3

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

PeVL 12/1998 vp

PeVL 17/1998 vp

PeVL 31/1998 vp

PeVL 11/1990 vp.

PeVL 3/2000 vp; HE 1/2000 vp

PeVL 1/2000 vp

PeVL 6/2009 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto koskien hallituksen esitys valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 6/2009 vp – HE 372008 vp Hallituksen esitys valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi Puolustusvaliokunnalle.

PeVM 9/2010 vp

PeVM 11/2020 vp

PeVL 29/2022 vp

Puolustusvaliokunnan lausunto 4/2008 vp, PuVL 4/2008 – HE 23/2008 vp

Socialutskottets betänkande 2021/22:SoU3, Fortsatt giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

UAV 65/2014 vp, Voimakäytön oikeussäännöt, selvitys eduskunnalle.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2022 vp-HE 63/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta.

VNS 1/2022 vp

Internetlähteet

Council of Europe Portal, Treaty Office <https://www.coe.int/en/web/conventions/concerning-a-given-treaty?module=declarations-by-treaty&territoires=&codeNature=0&codePays=U&numSte=005&enVigueur=true&ddateDebut=05-05-1949&ddateStatus=01-05-2022>

Euroopan parlamentti, Kyberhyökkäykset: uhka kansalliselle turvallisuudelle? 2010,
<https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/security/20101025STO89965/kyberhyokkaykset-uhka-kansalliselle-turvallisuudelle>

Euroopan parlamentti, EU-parlamentti tyrmää Unkarin seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjä syrjivän lain, 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/press-room/20210701IPR07502/eu-parlamentti-tyrmaa-unkarin-seksuaali-ja-sukupuolivahemmistoja-syrjivan-lain>

Mapping media freedom <https://www.mapmf.org/alert/23824>

Naton internetsivut <https://www.nato.int/strategic-concept/>

Oikeusministeriön internetsivut <https://oikeusministerio.fi/valmiuslaki-uudistuu>

Tuomioistunlaitoksen internetsivut

<https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/asiointijajulkisuus/oikeudenkaynninjulkisuus/julkisuusyleisissatuomioistuimissa.html>

Ulkoministeriön internetsivut

Oikeustapaukset

Aksoy v Turkki, 1996, kohdat 78–84.

A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta kohta 190.

Irlanti v. Yhdistynyt kuningaskunta, kohta 214.

Kreikka-tapaus, 1969.

Lawless v. Irlanti, 1961.

Nicaragua v. United States of America, 27.7, I.C.J. Reports, 1986.

Van Dijk-Van Hood-Van Rijn-Zwaak, 2006.

Lyhenteet

EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus SopS 19/1990
ESP	Euroopan sosiaalinen peruskirja
KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, SopS 8/1976
NATO	North American Treaty
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
SEU	Euroopan unionista tehdyn sopimuksen
YK	Yhdistyneet Kansakunnat
WHO	World Health Organization

1 Johdanto

1.1 Johdatus aiheeseen ja tutkielman tausta

Tutkielman aiheena on aseellinen hyökkäys ja huomattava aseellisen hyökkäyksen uhka poikkeusoloina. Sekä tutkielman otsikko että aihepiiri on muuttunut kirjoitusprosessin aikana ja mainittakoon että sen alkuperäinen otsikko oli ”perusoikeuksista poikkeamisen tilapäisyys ja välttämättömyys Suomen perustuslain 23 §:n tarkoittamalla tavalla poikkeusoloissa erityisesti aseellisen hyökkäyksen uhan tilanteissa”. Tutkielman aihe syntyi tammikuussa 2022, hieman ennen Venäjän hyökkäystä Ukrainaun. Aihe tuntui silloin kaukaiselta ja lähinnä jatkumona Covid-19-pandemian poikkeusoloteemaan. Pandemian myötä sanat ”poikkeusolo”, ”yleinen hätätila” ja ”kriisi” tulivat tutuiksi, sillä Suomen hallitus totesi maaliskuussa 2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi ja päätyi ottamaan valmiuslain käyttöön. Maassa vallitsi poikkeusolot noin vuoden ajan, huhtikuuhun 2021 asti, jolloin valtioneuvosto totesi, että valmiuslain 3 §:ssä tarkoitetut poikkeusolot eivät enää vallitse maassa. Nykyistä valmiuslakia ja tätä edeltävää valmiuslakia ei oltu otettu käyttöön ennen pandemiaa.

Venäjä hyökkäsi Ukrainaun helmikuussa 2022, vajaa vuosi pandemian aiheuttamien poikkeusolojen jälkeen, minkä johdosta Suomen ja Euroopan turvallisuustilanne muuttui.¹ Hyökkäys oli jatkumo jo helmikuussa 2014 tapahtuneeseen Venäjän sotilaalliseen miehitykseen Krimin niemimaalla jonka seurauksena Venäjä liitti Krimin Venäjään.² Oikeusministeriö totesi helmikuun 2022 hyökkäyksen johdosta, että valmiuslain kokonaisuudistuksen osaksi suunnitellut tietyt muutokset oli välttämätöntä valmistella nopeammassa aikataulussa. Uudistuksen syynä oli tarve mahdollistaa puuttumista hybridiuhkiin ja tästä syystä valmisteltiin oikeusministeriössä erittäin kiireellisesti erityisesti hybridiuhkia koskeva valmiuslain tarkastus. Valmiuslaki päivitettiin 15.7.2022 voimaan tulleella lainmuutoksella hybridiuhkiin liittyen. Nykyinen valmiuslaki kattaa myös hybridivaikuttamista.³

¹ Oikeusministeriön internetsivut, 21.2.2023, <https://oikeusministerio.fi/valmiuslaki-uudistuu>.

² ”Venäjä valtasi Krimin tasan viisi vuotta sitten – Viisi syytä, Miksi Putinilla ei ole aihetta juhlaa” Yle uutiset 18.3.2019, <https://yle.fi/a/3-10694912>

³ Oikeusministeriön internetsivut, 21.2.2023, <https://oikeusministerio.fi/valmiuslaki-uudistuu>.

Tutkielman aihe on tärkeä muuttuneen turvallisuustilanteen takia. Yksi syy siihen on Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan, toinen syy muuttuneeseen turvallisuusympäristöön on teknologian kehittyminen, mikä on laajentanut mahdollisia uhkakuvia sekä mahdollistanut esimerkiksi kansallista turvallisuutta vaarantavia tietoverkkoihin kohdistuvia hyökkäyksiä.

Valmiuslain 3 §:n mukaan Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys ja huomattava aseellisen hyökkäyksen uhka ovat tilanteita, jotka täyttävät poikkeusolojen määritelmän. Herää kysymys siitä, että onko mahdollista, että viereisen sodan myötä syntyy tilanteita, joiden perusteella voidaan julistaa poikkeusoloja Suomeen ja millä edellytyksellä voidaan rajoittaa perusoikeuksia poikkeusolojen aikana. Poikkeusoloja on viime aikoina tutkittu lähinnä COVID-19-pandemian valossa toisin kuin poikkeusoloja aseellisen hyökkäyksen tai sen uhan tilanteissa. Tutkielman tarkoitus on siksi selvittää, miten määritellään poikkeusoloihin oikeuttava aseellinen hyökkäys tai huomattava aseellisen hyökkäyksen uhka. Muuttuneen turvallisuusympäristön valossa on oleellista selvittää, ovatko kyberhyökkäykset rinnastettavia aseelliseen hyökkäykseen. Myös Suomen tuore Nato-jäsenyys ja valmiuslain täydennys hybridivaikuttamisen osalta ovat aiheita, joita niiden tuoreuden takia ei ole tutkittu kovin paljoa. Suomi kuuluu Nato-jäsenyyden myötä Naton perustamissopimuksen 5 artiklan avunantovelvoitteen piiriin, jonka mukaan ”aseellinen hyökkäys yhtä tai useampaa jäsenvaltiota kohtaan katsotaan hyökkäykseksi kaikkia jäsenvaltioita kohtaan”.⁴ Tutkielma pyrkii selvittämään, koskeeko avunantovelvoitetta myös huomattava aseellisen hyökkäyksen uhka sekä onko tietoverkkoihin kohdistuva hyökkäys rinnastettavissa aseelliseen hyökkäykseen. Aiheesta löytyy hyvin niukasti materiaalia ja näkisin, että varsinkin aseellisen hyökkäyksen suhde kyberhyökkäyksiin avunantovelvoitteen kannalta on aihe mikä kaipaa tarkennusta.

Perusoikeuksia voidaan rajoittaa ja niihin on mahdollista tehdä tilapäisiä poikkeuksia. Kyseinen jaottelu perusoikeuksien rajoittamisen ja perusoikeuksien tilapäisten perusoikeuspoikkeusten välillä on peräisin kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista. Perusoikeuksien rajoittamisella tarkoitetaan tilannetta, jolloin normaalioloissa voidaan puuttua perusoikeuksiin oikeusjärjestyksessä määrätyn edellytyksin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan. Tilanne on eri poikkeusoloissa, jolloin on mahdollista tehdä pidemmälle meneviä tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista kuin normaalioloissa.

⁴ HE 315/2022 vp.

Edellytyksenä on silloin se, että poikkeukset ovat tilapäisiä ja että poikkeaminen on välttämätöntä yhteiskuntajärjestyksen ja yhteiskunnan toiminnan suojaamiseksi.⁵ Tutkielma käsittelee sekä perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä että niiden tilapäisiä poikkeuksia, pääpaino on kuitenkin poikkeuksissa perusoikeuksista poikkeusolojen aikana.

1.2 Tutkielman kysymyksenasettelu, rakenne ja rajaukset

Tutkimuskysymyksetni ovat seuraavat:

- 1) Miten ja milloin voidaan poiketa perusoikeuksista aseellisen hyökkäyksen ja huomattavan aseellisen hyökkäyksen uhan tilanteissa PL 23 §:n mukaan?
- 2) Miten ja milloin voidaan rajoittaa perusoikeuksia aseellisen hyökkäyksen ja huomattavan aseellisen hyökkäyksen uhan tilanteissa?
- 3) Onko nykyhetken lainsäädäntö riittävä tutkielman tarkoittamissa tilanteissa (de lege ferenda)?

Näiden lisäksi pyrin selvittämään nykyhetken lainsäädäntöä: PL 23 § ja valmiuslain 3 §:n 1 momentin 2 kohta sekä Suomea koskevia kansainvälisiä säädöksiä ja sopimuksia, jotka koskevat poikkeusoloja (de lege lata). Perustuslain 23 §:n kannalta tärkeimmät säännökset ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 15 artikla, Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimuksen (KP-sopimus) 4 artikla⁶ ja Euroopan sosiaalinen peruskirja (ESP), joka koskee Euroopan neuvoston jäsenvaltioita. Tutkielma käsittelee näitä säännöksiä ja niiden oikeuskäytäntöä siltä osin, kun se on tarpeellista tutkielman päätutkimuskysymysten valossa.

Olin aluksi ajatellut rajata pois kysymykset liittyen Suomen Nato-jäsenyyteen ja jäsenmaiden avunantovelvoitteeseen. Olin siitä mieltä, että näiden aiheiden käsittely tässä tutkielmassa jättäisi niiden käsittelyn pintapuoliseksi. Tilanne muuttui loppumetreillä sen takia, että Suomi liittyi Natoon ja koin, että se on aiheena niin tuore ja keskeinen aseellisen hyökkäyksen ja aseellisen hyökkäyksen uhan kannalta, että sitä pitää käsitellä jossain määrin. Tästä syystä tutkielma käsittelee myös aiheita, kuten miten Suomen Nato-jäsenyys vaikuttaisi Suomeen

⁵ Viljanen 2001 s. 17–18.

⁶ Heikkinen - Lavapuro – Kataja - Salminen – Turpeinen, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018, s. 26.

kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen tai huomattavan aseellisen hyökkäyksen uhan tilanteessa. Suomen Nato-jäsenyyden myötä perustamissopimuksen 5 artiklan avunantovelvoitteesta on tullut ajankohtainen ja siksi tutkielma käsittelee myös siihen liittyviä säännöksiä; Pohjois-Atlantin sopimuksen (perustamissopimuksen) 3, 4 ja 5 artikloja, Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklaa sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 42 artiklan 7 kohtaa.

Tutkielma on rakennettu niin, että toisessa luvussa määritellään poikkeusoloja ja sitä millaisia vaatimuksia lainsäädäntö asettaa poikkeusoloille. Kolmas luku käsittelee aseellista hyökkäystä ja huomattava aseellisen hyökkäyksen uhkaa sekä sitä, miten näitä termejä määritellään. Neljäs luku keskittyy poikkeusolojen lainsäädäntöön; Suomen perustuslain 23 §:ään, valmiuslakiin, puolustustilalakiin sekä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Viides luku käsittelee perusoikeuksien rajoittamista ja rajoitusperusteita. Kuudes luku käsittelee Suomen Natojäsenyyttä ja Naton perustamissopimuksen 5 artiklan avunantovelvoitetta. Viimeinen luku sisältää tutkielman johtopäätöksiä sekä aiheita mahdollisille jatkotutkimuksille.

1.3 Metodologia ja lähteet

Tutkielma on pääosin lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Oikeusdogmaattisen tutkimuksen keskeinen tehtävä on selvittää voimassa olevaa oikeutta sekä tulkita ja systematisoida oikeussääntöjä ja oikeusperiaatteita.⁷ Pyrin systematisoimaan ja tulkitsemaan voimassa olevaa kriisilainsäädäntöä erityisesti aseellisen hyökkäyksen ja huomattavan aseellisen hyökkäyksen uhan tilanteissa. Tutkielman pääpaino on suomalaisessa lainsäädännössä, mutta käsittelem myös Suomea sitovia ihmisoikeussopimuksia siltä osin, kun se on tarpeellista. Tutkielma sisältää jonkin verran vertauksia muiden maiden oikeusjärjestyksiin ja tapahtumiin niissä tilanteissa, kun se on ollut aiheellista tutkimuskysymyksieni kannalta. Olen käyttänyt lainsäädäntötutkimuksellista näkökulmaa siinä mielessä, että olen pyrkinyt kommentoimaan mahdollisia puutteita ja kehityskohteita voimassa olevassa kriisilainsäädännössä, varsinkin sen käsitteiden ja soveltamisen tulkinnan suhteen. Sanoisin, että tutkimusmetodini on pääasiassa lainopillinen, mutta se sisältää myös muita metodeja.

⁷ Siltala, Suomalainen lakimiesyhdistys, 2003, s.170. Ks myös, Pikkarainen, Lainoppia ja empiiristä oikeustutkimusta.

Tutkielmassa on käytetty aineistona pääasiassa oikeuskirjallisuutta, lakien esitöitä sekä jossain määrin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja.

2 Poikkeusoloja

Kun puhutaan poikkeusoloista, tarkoitetaan yleensä sellaisia uhkia tai tilanteita, jotka uhkaavat kansakunnan ja yhteiskuntajärjestyksen olemassaoloa. Niiden tyyppitilanne on jonkun tasoinen aseellinen konflikti. Poikkeusoloilla tarkoitetaan kuitenkin myös isoja luonnonkatastrofeja, vakavia kyberhyökkäyksiä, suuronnettomuuksia ja pandemioita.⁸ Lähtökohtaisesti poikkeusoloja ovat sellaisia olosuhteita, jotka selvästi ja radikaalisti poikkeavat yhteiskunnan normaalitilasta. Se tarkoittaa sitä, että tilanne pitää olla kokoluokaltaan ja tärkeydeltään niin poikkeava, että se perustavanlaatuisesti uhkaa kansakunnan olemassaoloa.⁹ Lisäksi vaaditaan, että olosuhteiden pitää olla tilapäisiä, mikä tarkoittaa sitä, että poikkeusolot tulisi kestää tietyn aikajakson, jonka jälkeen pyritään palamaan normaalioloihin. Tilapäisyysvaatimuksen tarkoitus on estää sitä, että poikkeusoloista tulee pysyviä, mikä vaikuttaisi negatiivisesti demokraattiseen oikeusvaltioon.¹⁰ Kun puhutaan poikkeusoloista kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, käytetään yleensä termiä ”yleinen hätätila” (state of emergency).¹¹

Poikkeusolojen julistaminen on tietyllä tavalla valtion keino vastata kriiseihin. Valtio voi poikkeusolojen nojalla ottaa käyttöön laajempia toimivaltuuksia ja niiden avulla suojata kansalaisia sekä oikeusjärjestystä ja palata normaalioloihin. Kolikon toinen puoli on kuitenkin se, että poikkeusolojen aikana riski vallan väärinkäytöstä kasvaa, esimerkiksi siksi koska joitakin perusoikeuksia tai ihmisoikeuksia saattavat olla rajoitettuja poikkeusolojen aikana. Lisäksi on helpompi ajaa läpi rajoituksia tai poikkeavia järjestelyitä poikkeusolojen aikana, jolloin kansalaiset helpommin hyväksyvät asioita, jotka normaalioloissa tuntuisivat vierailta.¹² Esimerkkeinä voidaan mainita eri liikkumisrajoituksia tai ravintoloiden ja liikuntapaikkojen sulkua Covid-19 -pandemian aikana. Ääritilanne on se, että valtio käyttää hyväksi väestön pelkoja poikkeusolojen aikana. Pelossa oleva kansa kyseenalaistaa vähemmän valtion toimenpiteitä, jolloin myös on helpompi ajaa läpi toimenpiteitä heikolla juridisella pohjalla tai

⁸ Michaelsen, 2005, s. 141.

⁹ Heikkonen - Lavapuro - Kataja - Salminen - Turpeinen, 2018, s. 13.

¹⁰ Brooks, 2023.

¹¹ HE 63/2022 vp.

¹² Brooks, 2023.

hyväksyä uusia lakeja.¹³ Näin kävi Unkarissa kesäkuussa 2021, jolloin maan parlamentti hyväksyi seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjä syrjivän lain, joka rajoittaa sananvapautta ja lasten oikeuksia. EU-parlamentti tyrmäsi lain oikeusvaltion, demokratian ja perusoikeuksien vastaisena.¹⁴

Normaaliolojen häiriötilanne taas on tilanne, joka ei ylitä poikkeusolojen kynnyistä ja tästä syystä ei ole mahdollista reagoida tilanteeseen poikkeusolojen toimivaltuuksilla. Voidaan sanoa, että normaaliolojen häiriötilanne on sellainen tilanne, joka poikkeaa normaalioloista, mutta ei ole niin vakava, että kyseessä olisi poikkeusolo. Jos piirretään viiva, jonka yhdessä päässä on normaalioloja ja toisessa päässä poikkeusoloja, normaaliolojen häiriötilanne voidaan asettaa näiden keskelle. Kun puhutaan vakavista normaaliolojen häiriötilanteista, asetetaan piste lähemmäksi poikkeusolojen päätä. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan tarkoitetaan häiriötilanteella sellaista ”uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ja strategisia tehtäviä ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa sekä viestintää”.¹⁵ Voidaan esimerkiksi mainita vakava luonnononnettomuus, mellakka tai terrorismi. Normaaliolojen häiriötilanteita koskevaa sääntelyä on runsaasti eri hallinnonalojen lainsäädännössä.¹⁶ Valmiuslaki koskee ainoastaan kaikista vakavimmat kriisitilanteet ja sitä sovelletaan vasta silloin, kun tilanne on niin poikkeava, ettei voida hallita sitä normaaliolojen lainsäädännöllä ja sen mahdollistamien keinojen avulla. Suomessa ollaan lähtökohtaisesti pyritty mahdollisimman pitkälle varautumaan ja vastaamaan erilaisiin häiriötilanteisiin normaaliolojen lainsäädännöllä. Tästä syystä Suomessa ei ole keskitettyä normaaliolojen häiriötilanteita koskevaa lainsäädäntöä, vaan häiriötilanteisiin varautumista ja vastaamista koskevaa sääntelyä on hajautettu eriin säädöksiin.¹⁷ En käsittele normaaliolojen häiriötilanteita laajemmin tässä poikkeusoloja käsittelevässä tutkielmassa.

¹³ Brooks, 2023.

¹⁴ Euroopan parlamentin internetsivut, EU-parlamentti tyrmää Unkarin seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjä syrjivän lain, 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/press-room/20210701IPR07502/eu-parlamentti-tyrmaa-unkarin-seksuaali-ja-sukupuolivahemmistoja-syrjivan-lain>.

¹⁵ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, Valtioneuvoston periaatepäätös, 2.11.2017.

¹⁶ HE 63/2022 vp.

¹⁷ HE 63/2022 vp.

Varsinaisen valmiuslainsäädäntö tarkoitus on pyrkiä varmistamaan väestön turvallisuutta ja sen elinmahdollisuuksia sekä turvata yhteiskunnan toimivuutta poikkeusoloissa. Jotta tämä olisi mahdollista tarvitaan usein laajempia viranomaistoimivaltuuksia sekä ripeitä toimenpiteitä, jotta yhteiskunta voisi palata takaisin normaalioloihin.¹⁸ Tilannetta hankaloittaa se, ettei välttämättä ole riittävästi tietoa vallitsevasta tilanteesta.¹⁹ Poikkeusolot saattavat myös vaatia tilapäisiä poikkeuksia yhteiskuntajärjestyksen peruseriaatteista, jolloin usein annetaan hallitusvallalle lisätoimivaltuuksia.²⁰ Näissä tilanteissa peruseriaatteet kuten oikeusvaltioperiaate, perusoikeudet ja demokratia ovat haavoittuvia ja yksilön perusoikeudet saattavat joutua vaakalaudalle yleisen edun kanssa.²¹ Demokraattisessa oikeusvaltiossa vaaditaan kuitenkin sitä, että tällaiset poikkeukset ovat tilapäisiä ja tarkasti rajattuja.²² Suomen osalta PL 23 §:ssä säädetään, että mahdolliset poikkeukset perusoikeuksista laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ovat tilapäisiä. Libertiesin vuoden 2022 raportin mukaan moni valtio laiminlöi tilapäisyysvaatimusta Covid-19 -pandemian aikana tehtyjen poikkeuksien osalta. Raportin mukaan on kyseenalaista, mikäli esimerkiksi Belgia, Kroatia, Ranska, Irlanti, Italia, Alankomaat, Puola ja Ruotsi toimivat laillisesti pandemian aikana. Ruotsin osalta tilapäisyysvaatimuksen laiminlyönnin kritisointi perustuu kahden tilapäisen Covid-19-lain (lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen ja lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19) voimassaolojen pidentämiseen.²³ Lait piti alun perin olla voimassa syyskuuhun 2021 asti mutta eduskunta pidensi niiden voimassaoloaikaa tammikuuhun 2022 asti.²⁴ Raportti kritisoi Ruotsia myös oikeusturvan osalta Covid-19-pandemian aikana johtuen siitä, että pandemialla oli negatiivisia vaikutuksia oikeudenkäyntien käsittelyaikojen suhteen sekä oikeuteen saada asiansa

¹⁸ HE 63/2022 vp.

¹⁹ Zuckerman, 2006, s. 524.

²⁰ Schreuer, *Yale Journal of International Law*, 1982, s. 113–116.

²¹ Honko, *Oikeustiede – Jurisprudentia*, 2017, s. 10.

²² *Compilation of Venice Commission opinions and reports on state of emergency*, Council of Europe, 2020, s. 4.

²³ *Liberties Rule of Law Report 2022*, s. 8 ja 426.

²⁴ *Socialutskottets Betänkande 2021/22:SoU3*.

käsittelyksi tuomioistuimessa.²⁵ Kritiikki perustui Ruotsin asianajajaliiton tekemään tutkimukseen jossa kävi ilmi, että pääasialliset ongelmat liittyivät oikeudenkäyntien peruuntumisen pandemian takia, etäyhteyksien negatiivinen vaikutus oikeusturvaan sekä käsittelyaikojen pidentämiseen.²⁶

Poikkeusolojen hallitseminen sisältää usein paradoksaalisen tilanteen, sillä poikkeusolot vaativat joskus toimenpiteitä, jotka poikkeavat yhteiskuntajärjestyksen peruseriaateista. Paradoksaalisen siitä tekee sen, että poikkeusoloissa poiketaan niistä peruseriaateista, joita kriisi uhkaa. Näissä tilanteissa on olemassa riski siitä, että kun luovutaan peruseriaateista, yhteiskunta muuttuu sellaiseksi yhteiskunnaksi, jonka välttämiseksi kyseiset peruseriaatteet on luotu.²⁷ Poikkeusoloissa pitää ensinnäkin arvioida, mistä demokratian peruseriaateista voidaan luopua, jotta voidaan turvata demokraattisen järjestyksen jatkuminen myös kriisin jälkeen. Lisäksi pitää arvioida, missä laajuudessa peruseriaateista voidaan luopua ja miten niitä rajoitetaan.²⁸ Voidaan karkeasti jakaa poikkeusolojen ratkaisumallit kahteen vastakkaiseen ratkaisumalliin. Molemmat ovat ääripäitä ja sisältävät ongelmia. Käytännössä ratkaisumallin tulisi löytyä näiden ääripäiden väliltä. Ensimmäisessä ratkaisumallissa julkisella vallalla ei ole rajoitteita sen toiminnan suhteen poikkeusoloissa. Tässä ratkaisumallissa julkinen valta saa käyttää mitä keinoja tahansa, eikä hätä lue lakia, koska vaakalaudalla on valtion olemassaolon jatkuminen. Toisessa ratkaisumallissa ei anneta julkiselle valalle lisätoimivaltuuksia poikkeusolojen aikana.²⁹

Kolmas ratkaisumalli on niin sanottu mukautumismalli, joka on yksi yleisimmistä ratkaisumalleista ja jonka mukaisesti on toteutettu useampi kansainvälinen ihmisoikeussopimus ja kansallinen perustuslaki. Tässä mallissa annetaan julkiselle vallalle rajattuja ja väliaikaisia lisätoimivaltuuksia kriisin hoitamiseksi. Samalla pidetään mahdollisimman pitkälle kiinni yhteiskunnan peruseriaateista ja säännöistä. Näin huomioidaan molemmat yllä mainitut ääriratkaisumallit, reagoidaan poikkeustilaan, mutta

²⁵ Liberties Rule of Law Report 2022, s. 420.

²⁶ Advokatsamfundet Covid-19 studie, 2020, s.16.

²⁷ Gross – Ní Aoláin – Crawford – Bell, Cambridge University Press, 2006, s. 1–2.

²⁸ Gross – Ní Aoláin – Crawford – Bell, Cambridge University Press, 2006, s. 3–4.

²⁹ Heikkonen - Lavapuro - Kataja - Salminen - Turpeinen, 2018, s. 14.

kunnioitetaan perusoikeuksia. Tämä toteutetaan käytännössä perustuslain säännöksellä, jossa annetaan mahdollisuus poiketa tietyistä perustuslain edellytyksistä. Lisäksi käytetään erityislainsäädäntöä. Useassa demokratiassa on edellä kuvatulla tavalla poikkeusoloja koskevaa perustuslainsäädäntöä ja toimintaa tarkemmin ohjaavaa erityislainsäädäntöä. Laissa määrätyillä toimivaltuuksilla mahdollistetaan tarvittava reagointi- ja toimintakyky niin, ettei toimivaltuudet ole ylimitoitettuja - tai puutu liian laajasti perusoikeuksiin.³⁰

³⁰ Gross – Ní Aoláin – Crawford – Bell, Cambridge University Press, 2006, s. 10.

3 Aseellinen hyökkäys ja huomattava aseellisen hyökkäyksen uhka

Tutkielman aihe on ”aseellinen hyökkäys ja huomattava aseellisen hyökkäyksen uhka poikkeusoloina” ja pyrin seuraavaksi määrittelemään termit ”aseellinen hyökkäys” ja ”huomattava aseellisen hyökkäyksen uhka”. Poikkeusoloja ovat valmiuslain 3 §:n 1 kohdan mukaan Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila. Valmiuslain 3 §:n 2 kohdan mukaan poikkeusoloja ovat Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan viitannut lainkohdan perusteluihin aseellisen hyökkäyksen määrittelyssä ja todennut, että kyse voi olla myös muusta kuin perinteisestä aseellisesta hyökkäyksestä viitaten aseisiin. Valiokunnan mukaan myös tietojärjestelmiin kohdistunut isku tai biologisin keinoin toteutetusta hyökkäyksestä täyttää aseellisen hyökkäyksen määritelmän. Lisäksi kyseessä voi olla myös muu kuin valtion toteuttama hyökkäys, jos se on verrattavissa valtiolliseen hyökkäykseen sen järjestäytyneisyyden ja laajuuden osalta.³¹

Aseellinen hyökkäys ja sen huomattava aseellisen hyökkäyksen uhka on vaikeampi määrittellä ja todeta kuin esimerkiksi tartuntatauti. Herää kysymys siitä, että milloin esimerkiksi huomattava aseellisen hyökkäyksen uhka on niin konkreettinen, että sen voi julistaa poikkeusoloksi. Tilanne on helpompaa silloin, kun hyökkäys on tapahtunut ja on mahdollista todeta sen perusteella, että aseellinen hyökkäys täyttää valmiuslain vaatimukset. Voidaan ottaa Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan esimerkiksi ja sitä kautta kysyä milloin Suomeen kohdistuva aseellisen hyökkäyksen uhka olisi niin suuri, että se täyttäisi valmiuslain vaatimukset ja olisi mahdollista julistaa poikkeusoloja aseellisen uhan perusteella Suomessa? Jos katsotaan tilannetta Covid-19 -pandemian osalta YK:n alainen Maailman terveysjärjestö (WHO) totesi koronaviruksen kansainväliseksi terveysuhaksi (Public Health Emergency of International Concern, PHEIC) ja julisti kansainvälisen hätätilan tammikuussa 2020. Vastaava julistus on annettu viimeksi Kongon ebolaepidemialle ja polioviruksen leviämislle.³² Näissä

³¹ HE 3/2008 vp, s. 33/1 ja PeVL 29/2022 vp.

³² Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen internetsivut, WHO julisti koronaviruksen kansainväliseksi kansanterveysuhaksi, 31.1.2020.

tapauksissa WHO on se ulkopuolinen taho, joka julistaa kansainvälisen hätätilan. Aseellisen hyökkäyksen tai sen huomattavan aseellisen hyökkäyksen uhan tilanteissa ei ole vastaava ulkopuolista taho, joka toteaa yleisen hätätilan. Tämä saattaa lisätä riskiä poikkeusolojen väärinkäytöstä koska valtiolla voi itse päättää milloin on poikkeusoloja ja milloin niitä ei ole. Jos ulkopuolinen taho kuten esimerkiksi WHO julistaa yleisen hätätilan ja myös määrittelee hätätilan kestoja, on pienempi riski, että julistetaan perusteettomia poikkeusoloja.³³

Ulkopuolisen tahon julistama hätätila ei kuitenkaan ole takuu siitä, ettei sitä käytetä väärin. Esimerkiksi WHO:n julistaman hätätilan seurauksena Unkarin pääministeri Viktor Orbán julisti yleisen hätätilan (state of danger) Unkarissa heti sen jälkeen, kun WHO julisti Covid-19 pandemiaksi. Orbán asetti uuden lain, jonka antoi hänelle valtuudet päättää hätätilan kestosta. Lain avulla peruutettiin muun muassa vaaleja ja kriminalisoitiin pandemiaan liittyvien asioiden kyseenalaistamista.³⁴ Unkaria on kritisoitu siitä, että maailmanlaajuisesta hätätilasta on tullut Unkarissa pysyvä. Orbán ilmoitti toukokuussa 2022, että Unkariin julistetaan hätätila Ukrainan sodan vuoksi ja Unkarin parlamentti hyväksyi sitä koskevan muutoksen maan perustuslakiin. Orbánin Fidesz-puolueella on noin kahden kolmasosan enemmistö parlamentissa. Maassa oli voimassa hätätila ennestään koronapandemian vuoksi ja sen oli tarkoitus päättyä samoihin aikoihin, kun Orbán julisti uuden hätätilan.³⁵ Tässä tapauksessa Orbán julisti kansallisen hätätilan aseellisen hyökkäyksen uhan perusteella ilman vahvistusta ulkopuoliselta taholta kuten Covid-19-pandemian tapauksessa. Herää kysymys siitä, että millä perusteella Orbán katsoi, että naapurimaan hyökkäysota on Unkarille niin uhkaava, että se oikeuttaa julistamaan hätätilan maassa. Scheppele puhuu ylisuorittamisesta (executive overreach) ja tarkoittaa sillä erityisesti tilanteita kuten poikkeusoloja, jolloin valtion johto saattaa vedota poikkeusoloihin toteuttaakseen omia etujaan ja sitä kautta vaarantaa oikeusvaltiota. Orbánin toiminta on esimerkki tästä.³⁶

³³ Brooks 2023.

³⁴ Pozen - Sheppele, Executive Underreach, 2020, s. 611.

³⁵ Yle, Unkarin hallitus julisti maahan hätätilan Unkarinsodan vuoksi, 24.5.2022.

³⁶ Pozen - Sheppele, Executive Underreach, 2020, s. 608-611.

Kuten puolustusvaliokunta on todennut lausunnossaan 4/2008 vp käsite ”aseellinen hyökkäys” on tulkinnanvarainen. Puolustusvaliokunnan mukaan, aseellisen hyökkäyksen määritelmä on muuttunut viime vuosien aikana. Lisäksi valiokunta toteaa, että epäsymmetriset uhat, kuten suurimittaiset tietoverkkohyökkäykset, ovat huomattavasti todennäköisempiä unionimaihin kohdistuvia uhkia kuin perinteiset sotilaalliset hyökkäykset. Valiokunta oli myös sitä mieltä, ettei voida antaa yksiselitteistä vastausta sen suhteen millaisia tietoverkkohyökkäyksiä voidaan pitää aseellisena hyökkäyksenä.³⁷ Esimerkiksi Venäjä on käyttänyt erilaisia epäsymmetrisiä sodankäyntimenetelmiä Virossa 2007, Georgiassa 2008 ja Ukrainassa vuodesta 2014; kyberhyökkäyksiä valtion tietoverkkoihin ja yksityiseen infrastruktuuriin kuten pankkien tietoverkkoihin, informaatio-operaatioita joissa on pyritty levittämään väärää tietoa hämätäkseen vastustajaa tai vaikuttamaan eri valtioiden mielipiteisiin, psykologisia operaatioita käyttäen propaganda ja agenteja vaikuttamaan hyökkäyksen kohteena olevan valtion kansan mielipiteisiin ja näin edesauttamaan sen valloittamista, taloudellisia hyökkäyksiä kuten sanktioita ja pakotteita sekä aseistettujen siviilihenkilöiden tai terroristiryhmien käyttöä jossa tarkoitus on hyökätä toiseen valtioon tuntemattomilla joukoilla ”pieniä vihreitä miehiä”.³⁸ Nämä poikkeavat kaikki perinteisestä aseellisesta hyökkäyksestä ja kuuluvat niin sanottuihin hybridivaikuttamisen keinovalikoimaan. Näistä varsinaisena tietoverkkohyökkäyksenä voidaan pitää Venäjän 2007 tehty hyökkäys Viron tiedotusvälineiden sekä julkisten yhteisöiden tietoverkkoihin. Kyse oli kiistasta patsaan siirrosta, jonka seurauksena Viroon kohdistui kyberhyökkäyksiä. Kyseinen tapahtuma on kutsuttu ensimmäiseksi nettisodaksi, Web War One. Viron tapauksessa on kyse puhtaasta tietoverkkohyökkäyksestä, joka näkemykseni mukaan on rinnastettavissa aseelliseen hyökkäykseen. Tilanne oli toinen Georgian sodassa 2008, jossa molemmat osapuolet, Georgia ja Venäjä käyttivät tietoverkkoihin kohdistuvia hyökkäyksiä muiden keinojen lisäksi. Esimerkiksi murtauduttiin Georgian presidentin, keskuspankin ja puolustusministeriön verkkosivuihin sodan yhteydessä. Georgia puolestaan esti Venäjän tv lähetykset Georgiassa ja Venäjän uutistoimiston verkkosivut kaadettiin.³⁹ Näkisin, ettei

³⁷ PuVL 4/2008 – HE 23/2008 vp.

³⁸ Towards the next defence and security review: part two – NATO, UK House of Commons Defence Committee, 2015, www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmsselect/cmdfence/358/35805.htm.

³⁹ Kyberhyökkäykset: uhka kansalliselle turvallisuudelle? Euroopan parlamentti 2010, <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/security/20101025STO89965/kyberhyokkaykset-uhka-kansalliselle-turvallisuudelle>

tietoverkkohyökkäykset Georgian tapauksessa ole yhtä selvästi rinnastettavissa aseelliseen hyökkäykseen johtuen siitä, että ne olivat vain osa sodan keinovalikoimasta, jossa käytössä oli myös perinteisiä aseellisia hyökkäyksiä.

Ulkoministeriö on selvityksessään eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle korostanut, että toisin kuin voimankäyttö käsitteenä, aseellinen hyökkäys edellyttää erityisen vakavaa voimankäyttöä toista valtiota kohtaan. Selvityksessä kiinnitetään huomiota siihen, että näiden erottelulla on suuri merkitys käytännössä, sillä vain aseellisen kohteeksi joutunut valtio saa ryhtyä itsepuolustuselliseen voimankäyttöön. Hyökkäyksen kohteeksi joutuneella valtiolla ei ole oikeutta vastata rajat ylittävällä aseellisella voimankäytöllä, jos on kyse vähäisemmästä voimankäytöstä kuin aseellisesta hyökkäyksestä.⁴⁰ Esimerkiksi vähäiset rajakahakat eivät ylitä hyökkäyksen kynnyksiä.⁴¹

Kun määritellään aseellista hyökkäystä, herää kysymys voidaanko tulkinta-apua hakea termistä hyökkäysteko. Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 1974 päätöslauselmassa 3314 (XXIX) hyväksyttiin hyökkäyksen määritelmä. Määritelmä on saanut auktoritatiivisen aseman hyökkäyksen sisällön määrittämisessä siitä huolimatta, ettei luettelo ole tyhjentävä. Määritelmään sisältyy de minimis-sääntö, jonka mukaan teko tai sen seuraukset on oltava riittävän vakavia, jotta aseellisen voiman ensikäyttö toista valtiota vastaan voidaan luokitella hyökkäysteoksi. Hyökkäysteolla voidaan tarkoittaa mm. seuraavia tekoja:⁴²

1. tunkeutuminen tai hyökkääminen toisen valtion alueelle, tunkeutumisesta tai hyökkäämisestä seuraava sotilaallinen miehitys ja toisen valtion alueen liittäminen kokonaan tai osittain omaan alueeseen;
2. toisen valtion alueen pommittaminen ja muu aseiden käyttö toisen valtion aluetta vastaan;
3. toisen valtion satamien tai rannikon saartaminen;

⁴⁰ Voimankäytön oikeussäännöt, Selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle, Ulkoasiainministeriö, 2015, s. 15.

⁴¹ Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment of 27 June 1986, I.C.J. Reports 1986, s. 14.

⁴² UAV 65/2014 vp, 2015, s. 15.

4. hyökkääminen toisen valtion maa-, meri- tai ilmavoimien joukkoja tai laivastoa tai lentokalustoa vastaan;
5. toisen valtion alueella sopimuksen mukaan olevien joukkojen käyttäminen sopimuksen ehtojen vastaisesti tai niiden pitäminen toisen valtion alueella sitä koskevan sopimuksen päätyttyä;
6. sen salliminen, että valtion alueella sopimuksen mukaisesti olevat toisen valtion joukot käyttävät valtion aluetta kolmanteen valtioon kohdistuvaan hyökkäystekoon;
7. aseistautuneiden joukkojen, ryhmien, asevoimiin kuulumattomien joukkojen tai palkkasotureiden lähettäminen valtion toimesta tai sen puolesta, jos nämä tekevät toista valtiota vastaan vakavuudeltaan 1–6 kohdassa tarkoitettuihin tekoihin rinnastettavia tekoja, tai merkittävä osallistuminen tällaisten joukkojen lähettämiseen.

Kansainvälinen tuomioistuin on antanut ohjeeksi, että ”yleisenä edellytyksenä sille, että aseellisten ryhmien lähettämistä toisen valtion alueelle voitaisiin pitää aseellisena hyökkäyksenä, on se, että operaatiot ovat mittasuhteiltaan ja vaikutuksiltaan sellaisia, että ne katsottaisiin aseelliseksi hyökkäykseksi valtion säännönmukaisten asevoimien toimeenpanemina”.⁴³ Ulkoasiainministeriön selvityksestä ei käy suoraan ilmi, voidaanko hakea tulkinta-apua aseellisen hyökkäyksen määritelmälle ”hyökkäysteosta”. Voidaan kuitenkin tehdä sellainen varovainen tulkinta, että teko tai sen seuraukset on oltava riittävän vakavia.

Perustuslaissa 23 §:ssä tarkoitettua aseellista hyökkäystä ei ole sidottu sodanjulistukseen.⁴⁴ Perustuslain 23 §:n mukaan voidaan säätää tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista aseellisen hyökkäyksen lisäksi myös sellaisten muiden kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen varalta, jotka lain mukaan rinnastuvat vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen. Tämä tarkoittaa sitä, että näiden poikkeusolojen tarkempi määrittely on jätetty lainsäätäjän tehtäväksi.⁴⁵

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle perustuslain perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 todetaan, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklassa ja KP-sopimuksen 4

⁴³ UAV 65/2014 vp, 2015, s. 16.

⁴⁴ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori - Viljanen, 2011, luku III.

⁴⁵ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori - Viljanen, 2011, luku III.

artiklassa käytetään käsitettä yleinen hätätila ja tarkoitetaan sillä samaa kuin poikkeusoloja.⁴⁶ Molemmat sopimukset määrittelevät ”yleisen hätätilan” samoin kuin perustuslaki 23 §:ssä on tehty. Näissä puhutaan ”kansakuntaa uhkaavasta” tilanteesta. Koska kyseisistä sopimuksista ei löydy tarkempaa määritelmää poikkeusoloille tai yleiselle hätätilalle, on haettavaa tulkinta-apua sopimusten noudattamista valvovien elinten käytännöstä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännön perusteella voidaan asettaa neljä perusedellytystä kansakunnan olemassaoloa uhkaavalle yleiselle hätätilalle:⁴⁷

1. Hätätilan on oltava jo käsillä (actual) tai uhkaamassa välittömästi (imminent),
2. Sen vaikutukset täytyy koskettaa koko kansakuntaa,
3. Sen täytyy vaarantaa järjestäytyntä yhteiskuntaelämää ja
4. Sen täytyy olla niin poikkeuksellinen, että sopimuksen eri artikloiden mahdollistamat rajoitukset perusoikeuksiin yleisen turvallisuuden ja järjestyksen sekä terveydenhuollon ylläpitämiseksi ovat selvästi riittämättömät.

Kansainvälisoikeudellisessa kirjallisuudessa on katsottu, että lisäksi sellainen valtioiden välinen vakava kriisi, johon ei liity aseellista yhteydenottoa voi täyttää yleisen hätätilan edellytykset. Myös valtion sisäiset kriisit kuten laaja terroritoiminta, poliittinen väkivalta ja sisällissota täyttävät kansakunnan olemassaoloa uhkaavien kriisien määritelmää. On katsottu, että talousvaikeudet eivät täytä sellaisen yleisen hätätilan tunnusmerkkejä, joka oikeuttaisi poikkeamaan ihmisoikeuksista.⁴⁸

⁴⁶ HE 309/1993 vp.

⁴⁷ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori - Viljanen, 2011, luku III.

⁴⁸ Hannikainen, Finnish Lawyers`Publishing Company, Helsinki 1988, s.180.

4 Poikkeusolojen lainsäädäntö

4.1 Lainsäädännön tausta

Poikkeusolojen toimivaltuuksia ohjaa Suomessa PL 23 §, puolustustilalaki ja valmiuslaki sekä Suomea sitovia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia.⁴⁹ Valmiuslaki ja puolustustilalaki ovat varsinaisia poikkeusoloja koskevia lakeja. Lähtökohtaisesti olisi hyvä, jos poikkeusolojen toimivaltuuksia perustuisi mahdollisimman pitkälle sellaiseen lainsäädäntöön, joka on laadittu normaalioloissa. Tällä tavalla voidaan varmistaa sen, että poikkeusoloissa on lainsäädäntöä, jonka nojalla voidaan reagoida tarvittavilla toimenpiteillä myös nopealla aikataululla. Lisäksi se mahdollistaa sen, että on ehditty harjoitella ja valmistautua sääntelyn soveltamiseen.⁵⁰

Poikkeusololainsäädäntönä voidaan laajassa mielessä pitää lainsäädäntöä, joka säätelee yhteiskuntaelämän eri alojen varautumistoimenpiteitä ja selviytymistä poikkeuksellisissa oloissa. Poikkeusololainsäädännön ytimeen kuuluu kuitenkin vain ne lait, joita sovelletaan poikkeusoloissa.⁵¹ 1900-luvun alussa Suomen kriisilainsäädäntö perustui pääosin rajanvetoon rauhan ja sodan välillä. Silloin vain valtioiden välinen tai valtion sisällä tapahtuva aseellinen konflikti täytti poikkeusolojen määritelmän.⁵² Itsenäisyyden alkupuolella ainut poikkeusoloja säätelevä laki oli sotilaslaki (303/1930). Lain tarkoitus oli kohottaa ja ylläpitää sotilaallinen puolustusvalmius ja sen toimivaltuudet tulivat sovellettavaksi, kun sotatila julistettiin. Sotalaki oli käytännössä riittämätön, koska sen avulla ei pystytty hoitamaan kaikkia poikkeustilanteita. Tästä syystä aloitettiin kriisilainsäädännön kokonaisuudistus 1970-luvulla.⁵³

Uudistustyö valmistui 1990-luvulla kahdella poikkeusoloja koskevalla yleislalla: valmiuslaki (1080/1991), jonka tavoitteena oli yhteiskunnan eri toimintojen sääntelevä poikkeusoloissa ja puolustustilalaki (1083/1991), joka korvasi aikaisemman sotatilalain. Lakien tarkoitus oli varautua tilanteeseen, jossa normaalioloja varten luodut julkisen vallan

⁴⁹ Heikkonen - Lavapuro - Kataja - Salminen - Turpeinen, 2018, s. 15.

⁵⁰ HE 63/2022 vp.

⁵¹ HE 248/1989 vp, s. 8.

⁵² Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi - Virtanen, 2011, s.11.

⁵³ Parlamentaarisen sotatilalakikomitean mietintö, Valtion painatuskeskus jakaja, 1988:40, s. 46.

toimivaltuudet olisivat riittämättömiä turvaamaan väestön toimeentulon ja maan talouselämän.⁵⁴ Toinen uudistus tapahtui perusoikeusuudistuksen myötä, jolloin uudistettiin perustuslakia poikkeusoloja koskevan säännösten osalta. Uuden HM 16 a §:n (969/1995) mukaan lailla voitiin säätää tilapäisistä poikkeuksista perusoikeuksista poikkeusoloissa. Poikkeusolojen määritelmää muutettiin niin, ettei se koskenut enää sotaa ja kapinaa. Uusi säännös määritteli poikkeusoloksi ”aseellisen hyökkäyksen, ja vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen rinnastettavat kansakuntaa uhkaavat poikkeusolot”. Samassa lisättiin myös vaatimus kansainvälisten velvoitteiden täyttämisestä. Sekä valmiuslakia että perustuslakia on muutettu useampaan otteeseen tämän jälkeen.⁵⁵ Käyn seuraavaksi läpi poikkeusoloja nykypäivän suomalaisessa kriisilainsäädännössä. Lopuksi käsittelen myös lyhyesti poikkeusoloja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, EU-oikeudessa ja eurooppalaisessa valtiosäädännössä.

4.2 Suomen perustuslaki 23 §

4.2.1 Poikkeaminen perusoikeuksista

Suomalainen poikkeusololainsäädäntö pohjautuu perustuslain 23 §:ään, jossa säädetään perusoikeuksista poikkeusoloissa. Laki antaa mahdollisuuden poiketa perusoikeuksista kansakuntaa uhkaavissa poikkeusoloissa. Perustuslaki 23 § rajoittaa perusoikeuksista poikkeamisen lähinnä välttämättömyys- ja tilapäisyysvaatimuksella.⁵⁶ Perustuslain 23 § 1 momentissa säädetään, että perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyin ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

⁵⁴ HE 248/1989 vp, s.4.

⁵⁵ HE 309/1993 vp, s. 74–77.

⁵⁶ Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen, 2018, s.18.

Perustuslakia tarkistettiin vuonna 2012 ja sen myötä muutettiin myös sen poikkeusoloja koskevaa sääntelyä sillä tavalla, että yksinkertaistettiin poikkeusolojen määritelmä. Sisältöä muutettiin niin, että sen sanallinen muoto paremmin vastaisi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten yleistä hätätilaa koskevia määräyksiä, joihin perustuslain 23 § liittyy sisällöllisesti. Perustuslain poikkeusolojen määritelmä täydennettiin kansakuntaa vakavasti uhkaavilla poikkeusoloilla, jolloin poikkeusolojen määritelmä koskee aseellisen hyökkäyksen lisäksi esimerkiksi luonnonmullistukset ja pandemiat.⁵⁷ Perustuslaki asetti ennen perustuslain tarkistamista melko ahtaat rajat perustuslaista poikkeamiselle poikkeusoloissa siinä mielessä, että perustuslain 23 §:n mukainen määritelmä koski vain aseellista hyökkäystä ja siihen rinnastettavat poikkeusolot. Muut kriisitilanteet jäivät siksi säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.⁵⁸ Säännöksen aikaisemmasta tulkintakäytännössä pandemiat, suuronnettomuudet ja vakavat taloudelliset kriisit, jäivät siksi poikkeusolojen määritelmän ulkopuolelle.⁵⁹ Puhtaasti taloudelliset kriisit tai laajat työtaistelutoimenpiteet jäivät toisin myös nykyään poikkeusolojen määritelmän ulkopuolelle.⁶⁰

Kun tarkastellaan säännöksen nykyistä sanamuotoa, voidaan todeta, että sitä on muutettu siten, että säännökseen on lisätty mahdollisuus säätää valtioneuvoston asetuksin tilapäisiä poikkeuksia perusoikeussäännöksistä laissa säädetyin valtuuden nojalla. Nykyisen perustuslain mukaan perusoikeuksista voidaan poiketa tavallisella lailla ilman poikkeuslakimenettelyä. Lain mukaan on myös mahdollista tietyissä tilanteissa säätää tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista valtioneuvoston asetuksella. Tämä on mahdollista vain erityisistä syistä ja niiden soveltamisalan täytyy olla täsmällisesti rajattu.⁶¹ Saraviitan mukaan säännöksessä tarkoitettu erityinen syy voi olla esimerkiksi viranomaisten välttämättömien poikkeuksellisten toimivaltuuksien vaikea ennustettavuus tai asian luonteen edellyttämän sääntelyn erityinen yksityiskohtaisuus. Vaatimus täsmällisestä soveltamisalasta täyttyy esimerkiksi niin, että sääntely kohdistuu tiettyyn rajattuun toimintaan, soveltamisaikaan tai alueeseen.⁶² Säännös

⁵⁷ HE 60/2010 vp.

⁵⁸ Perustuslain tarkastamiskomitean mietintö, 10.2.2010, s. 60-63.

⁵⁹ PeVL 31/1998 vp, s. 5/I, PeVL 1/2000 vp, s. 2/II ja PeVL 6/2009 vp, s. 3-4.

⁶⁰ HE 60/2010 vp, PeVM 9/2010 vp.

⁶¹ PeVM 9/2010 vp, s. 11.

⁶² Saraviita, Perustuslaki, 2011, s. 305.

koskee vain poikkeuksia perusoikeuksista ja siksi sen nojalla ei voida säätää tavallisella lailla poikkeuksista muihin perustuslain säännöksiin. Lisäksi perusoikeuksia koskevia tilapäisiä poikkeuksia ei voi perustua lakia alemman tasoisiin säännöksiin vaan niiden pitää ilmetä suoran laista.⁶³

Normaalioloissa voidaan rajoittaa perusoikeuksia vain yleisten perusoikeusrajoitusvaltuuksien asettamissa rajoissa sekä soveltaen hierarkkista lakiviittaus- ja varausjärjestelmää. Tilanne on toinen kriisioloissa, koska silloin perusoikeussuojausta tehostava tulkintasäännöstö väistyy ja voidaan säätää lailla tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista. On myös mahdollista säätää perusoikeusrajoituksista ennakoitavasti normaaliolojen aikana, mutta niiden käyttöön ottaminen on mahdollista ainoastaan PL 23 §:n mukaisissa poikkeusoloissa.⁶⁴ Tässä herää kysymys siitä, että onko mahdollista ennakoida tulevia kriisejä lainsäädännöllä. Suomessa on kansallisen ennakkoinnin järjestelmä, johon kuuluu muun muassa valtioneuvoston tulevaisuusselonteko, ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset, maakunnallisella tasolla tehty ennakkointityö ja eduskunnan tulevaisuusvaliokunta.⁶⁵ Kansallista ennakkointia on kehitetty Suomessa systemaattisesti vuodesta 2004, jolloin asetettiin valtioneuvoston ennakkointiverkosto ja ennakkointijärjestelmää on uudistettu suosituksilla vuonna 2014. Valtaosa ennakkoinnista perustuu todennäköisten kehityskulkujen ennakkointiin, hyödynnyttäen organisaation lähipiiristä saatua tietoa sekä seuraten oman toimialan muutoksentehtäviä.⁶⁶ Lainsäädännön tarpeiden ennakkoinnin kannalta on oleellista tunnistaa tulevia tarpeita, joissa esimerkiksi ministeriöiden tuottamat tulevaisuudenkatsaukset ovat keskiössä. Niiden avulla on mahdollista havainnollistaa ministeriöiden tulevaisuudenkäsityksiä yhteiskunnan tilasta ja ne toimivat hallitusneuvottelujen pohjana. Hallitusneuvottelut ovat tärkeässä roolissa uuden lainsäädännön kannalta, koska niissä määritellään hallituskauden tärkeimmät lainsäädäntöhankkeet. Hallitusohjelma taas toimii syötteenä lainsäädäntötarpeiden tunnistamisessa. Marinin hallituksen ohjelmassa (10.12.2019) on tilannekuva-analyyssejä sekä kartoituksia tulevaisuuden kehityskuluista ja megatrendeistä. Ohjelmassa puhutaan ennakkoinnin merkityksestä sotilaallisiin uhkiin varautumisessa, kyberturvallisuudessa ja

⁶³ Saraviita, Perustuslaki, 2011, s. 302.

⁶⁴ Saraviita, Perustuslaki, 2011, s. 302.

⁶⁵ Ennakkointi auttaa varautumaan kriiseihin. Demos Helsinki. <https://demoshelsinki.fi/fi/2020/04/02/ennakkointi-auttaa-varautumaan-kriiseihin-mutta-katsomaan-myos-niiden-tuolle-puolen/Minkkinen> (Luettu 8.5.2023).

⁶⁶ Aufferman, Kansallinen ennakkointi 2020, s.1.

huoltovarmuudessa. Kyseisessä hallitusohjelmassa ei ole puhuttu mahdollisesta sodasta tai pandemiasta siitä huolimatta, että kansanterveyden asiantuntijat ovat varoittaneet pandemioista ja ne ovat olleet tulevaisuusilmiöiden perusmateriaalia jo kauan. Sekä pandemiaa että sotaa on pidetty villeinä kortteina, eli ilmiöinä, joiden toteutumistodennäköisyys on arvioitu alhaiseksi. Näin jälkikäteen voidaan todeta, että koronapandemia vaikutti Marinin hallituksen lainsäädäntöön.⁶⁷ Puolustuspolitiikkaa on isossa roolissa Marinin hallitusohjelmassa ja todetaan heti alkuun, että Suomen turvallisuusympäristö ei ole yhtä vakaa, kun ennen. Lisäksi arvioidaan, että muutos epävakampaan suunteen on pitkäkestoinen. Uusien vaikuttamiskeinojen kehityksen takia on vaikeampaa tunnistaa uhkatilanteita ja reagoida niihin, jonka takia vaaditaan eri tilannekuvilta, ennakkovaroituskyvyiltä ja valmiudelta enemmän. Ohjelmassa tunnistetaan kyber- ja hybridiuhkien kasvava merkitys ja todetaan, ettei ole poissuljettu, että niitä hyödynnetään saavuttamaan esimerkiksi sotilaallisia päämääriä. Ohjelmassa korostetaan varautumista entistä monitahoisempiin uhkiin, kansainväliseen yhteistyöhön ja kyberturvallisuuden kehittämiseen.⁶⁸ Hallitusohjelman tilannekuva-analyysi ennakoi useampia kehityskulkuja ja uhkia, mutta relevantteja ilmiöitä jäi myös tunnistamatta, mikä oman näkemykseni mukaan kuvaa hyvin miten vaikea on ennustaa lainsäädännön tarpeita tulevaisuudessa. Tästä syystä on myös vaikea säätää perusoikeusrajoituksista ennakoitavasti normaaliolojen aikana. Perusoikeuspoikkeuksista on kuitenkin säädettävä laissa mahdollisimman tarkasti siitä huolimatta, että on vaikea ennakoida tulevaisuuden poikkeusoloja.

Perustuslain 23 §:n 2 momentin mukaan ”tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi”. Tässä viitataan eduskunnan jälkitarkastusoikeuteen, jossa varmistetaan eduskunnan mahdollisuus tarkastaa, että perusoikeuspoikkeuksia koskevia asetuksia ovat asianmukaisia, välttämättömiä ja oikeasuhtaisia. Se antaa eduskunnalle mahdollisuuden valvoa miten käytetään poikkeusoloja koskevan asetuksenantovalan sekä tarvittaessa puuttua annetun asetuksen voimassaoloaikaan tai kumota sen.⁶⁹ Mainittakoon tässä yhteydessä EIS:n 15 artiklan 2 kohta, joka sisältää listan

⁶⁷ Airos. Ennakointi ja tulevat sukupolvet lainvalmistelun prosesseissa, instituutioissa ja käytännöissä 2022, s.122-124.

⁶⁸ Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, s. 92-96.

⁶⁹ HE 60/2010 vp.

oikeuksista, joista jäsenvaltio ei voi poiketa. Näitä ovat; 1. oikeus elämään (pois lukien laillisista sotatoimista johtuvat kuolemantapaukset), 2. kidutuksen kieltäminen, 3. pakkotyön ja orjuuden kieltäminen, 4. rikosoikeudellinen laillisuusperiaate. Lisäpöytäkirjoilla on vielä lisätty listaan 5. kuolemanrangaistuksen kieltäminen ja 6. kieltäminen poiketa kaksoisrangaistavuuden kiellosta. KP-sopimuksessa kielletään poiketa 7. kiellosta määrätä vankeutta sopimuksen rikkomisesta sekä 8. kieltäminen poiketa ajatuksen-, omatunnon- ja uskonnonvapaudesta. Lisäksi EIS:n 14 artiklan syrjintäkieltäminen on lähellä ehdotonta poikkeusta (A ja muut -tapaus).⁷⁰

Posner käsittelee artikkelissa Accomodation Emergencies kahta eri käyttäytymismallia kriisien tai poikkeusolojen aikana sekä niiden suhtautumista muun muassa perustuslain soveltamiseen ja lainkäyttöön kriisien aikana. Kirjoittaja puhuu käsitteistä ”the accomodation view” ja ”the strict enforcement view”. Olen vapaasti kääntänyt kyseiset termit seuraavasti: ”sopeutumisnäkökulma” (the accommodation view) ja ”täytäntöönpanonäkökulma” (the strict enforcement view). Näissä keskeisin kysymys koskee sitä, tulisiko perustuslakia soveltaa ankarasti tai muuttaa sen soveltamista kriisien aikana. Eli sallitaanko eri perustuslain tulkinta ja soveltaminen kriiseissä, kun normaalioloissa?⁷¹ Sopeutumisnäkökulman mukaan perustuslain käytön tulisi olla joustavaa ja keskitettyä kriisin aikana. Valta tulisi olla keskitetty toimeenpanevaan elimeen / johtajaan ja siksi olisi tärkeää, että perusoikeuksien käyttö olisi joustavaa, jotta täytäntöönpanettava elin / johtaja pystyisi torjumaan kriisin aiheuttaman uhan tehokkaasti. Tämän näkökulman mukaan ei voida ajatella, että perusoikeuksien asema olisi sama kriisin aikana kuin normaalioloissa. Artikkelissa otetaan esimerkkinä Weimarin perustuslaillinen määräys, jossa myönnettiin diktatuurinen valta johtajalle, jos valtiota uhkaa kriisi.⁷² Toinen päänäkökulma kriisin aikana artikkelissa, on ”täytäntöönpanonäkökulma” (the strict enforcement view). Tämän näkökulman mukaan perustuslakia ei tulisi muuttaa tai sen käyttöä ei tulisi muuttaa kriisin aikana. Näkökulman mukaan eduskunnalla on kriisin aikana pakottava kiinnostus vastata kriisiin nopeasti ja tehokkaasti. Täytäntöönpanonäkökulman mukaan perustuslakia tulisi tulkita ankarasti, eli sen säännöt tulisi olla samat niin normaaliolojenkin, kun poikkeusolojenkin aikana.⁷³ Lienee

⁷⁰ Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen, 2018, s. 36.

⁷¹ Posner - Vermule, Stanford Law Review, 2003, s. 605-610.

⁷² Posner - Vermule, Stanford Law Review, 2003, s. 605-610.

⁷³ Posner - Vermule, Stanford Law Review, 2003, s. 643-644.

sanomattakin selvää, että suomalainen lainsäädäntö ja sen tulkinta edustaa täytöntöönpanonäkökulmaa. Perustuslakia tulisi tulkita ankarasti ja sen säännöt tulisi olla samat niin normaaliolojen, kun poikkeusolojen aikana.

4.2.2 Tilapäisyysvaatimus

Perustuslain 23 §:n mahdollistamille poikkeuksille perusoikeuksista on asetettu vaatimus poikkeuksien tilapäisyydestä. Poikkeukset voivat olla voimassa vain säännöksessä tarkoitettussa poikkeusoloissa. Lisäksi perusoikeuspoikkeuksia voidaan pitää voimassa vain niin kauan, kuin poikkeusoloista selviytyminen välttämättä vaatii. Tilapäisyysvaatimus täsmentää säännöksessä asetetun välttämättömyysvaatimuksen ajallista ulottuvuutta.⁷⁴ Perustuslain 23 §:n tarkoittamilla tilapäisillä poikkeuksilla tarkoitetaan poikkeuksia, jotka rajoittavat perusoikeuksia enemmän kuin on mahdollista tavallisella lailla normaalioloissa. Säännöksessä tarkoitettut tilapäiset poikkeukset ovat aineelliselta laajuudeltaan rinnastettavissa varsinaisiin perusoikeuspoikkeuksiin. Ero on siinä, että ne voidaan toteuttaa tavallisella lailla. Kyse on sellaisesta kajoamisesta perusoikeuksiin mikä olisi mahdollista vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, eli poikkeuslailla, jos perustuslaissa ei olisi erityistä valtuuttavaa säännöstä.⁷⁵

Kun puhutaan poikkeusolosta ja poikkeusolojen sääntelystä on syytä korostaa poikkeuksen tai hätätilan tilapäisyyttä. Tämä tarkoittaa sitä, että voidaan puhua hätätilasta vain, jos se heijastetaan normaaliin tilaan.⁷⁶ Hätätilalla voidaan asettaa vaatimus, että se on väliaikainen sekä poikkeuksellinen tila, joka jatkuu vain lyhyen ajan. Tämän ajan jälkeen tulee palata normaaliin tilaan. Tilapäisyysvaatimuksella halutaan estää jatkuvaa poikkeustilaa ja sen väärinkäyttöä. Kriisin luonteeseen kuuluu se, että se on poikkeuksellinen tilanne mikä myös vaatii tilapäisen ratkaisun, jotta tilanne normalisoituu. Tästä syystä on tärkeä, ettei poikkeusolojen lisätoimivaltuuksista tule pysyviä tai normaaleja, jolloin oikeusvaltion perusperiaatteet vaarantuisivat.⁷⁷ Poikkeustilaa ei tulisi väärinkäyttää ja sen avulla oikeuttaa esimerkiksi ihmisoikeusrajoituksia, jotka olisivat kiellettyjä ilman poikkeustilaa. EIT:n

⁷⁴ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori - Viljanen, 2011, luku III.

⁷⁵ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori - Viljanen, 2011, luku III.

⁷⁶ Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen, 2018, s. 27.

⁷⁷ Brooks, 2023.

ratkaisukäytäntöä on kritisoitu muun muassa siitä, että se on antanut jäsenmaille varsin laajan harkintamarginaalin myös poikkeusolojen ajallisen kestävyuden osalta. Ajatus poikkeustilan tilapäisyydestä ei välttämättä toteudu käytännössä ja on riski etenkin terrorismin torjunnassa, että poikkeustilasta tulee jatkuva. Esimerkkinä voidaan mainita EIT:n antama ratkaisu tapauksessa *koskien Pohjois-Irlantia, Englantia ja Turkkiä*.⁷⁸ Ihmisoikeustuomioistuin toteaa tapauksessa A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, että EIT ei koskaan ole oikeuskäytännössään esittänyt vaatimusta hätätilan tilapäisyydestä, siitä huolimatta, että se on vastoin vallitsevaa näkemystä ja KP-sopimuksen tulkintakäytäntöä.⁷⁹ Kuten mainittua EIT on antanut valtioille laajan harkintamarginaalin koskien yleisen hätätilan määrittelyä ja olemassaolon toteamista. EIT:n linjaus on jakanut mielipiteitä ihmisoikeustuomioistuimen sisällä, mikä näkyy sen ratkaisuissa, jossa on eriäviä mielipiteitä siitä, jos EIT pitäisi olla aktiivisempi arvioimaan poikkeusoloja koskevia vaatimuksia ja niiden oikeuttamista.⁸⁰

Kun katsoo oikeuskirjallisuutta, niin voidaan havaita jako kahteen leiriin sen suhteen, miten jatkuvan poikkeustilan dilemma tulisi ratkaista. Yhden näkemyksen mukaan tulisi muuttaa poikkeusolojen sääntelyn rakennetta kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa siten, että ero ”normaalin tilan” ja ”hätätilan” välillä olisi huomioitu paremmin. Näin olisi mahdollista vähentää niitä ihmisoikeusrajoituksia, jotka ovat tehty jatkuvan poikkeustilan kautta.⁸¹ Toinen kanta on se, ettei ongelma ole sääntelyssä, vaan sen soveltamisessa. Tässä painotetaan sitä, ettei sinänsä ole tarvetta muuttaa poikkeusolojen sääntelyä ja rakennetta, vaan sääntelyn soveltamiseen tulisi suhtautua vakavammin ja tarkemmin.⁸²

PL 23 §:n vaatimus poikkeuksien tilapäisyydestä on estää sen, että poikkeusoloista tulee normaalioloja ja siksi perusoikeuspoikkeukset eivät voi olla voimassa kuin säännöksessä tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Lisäksi perusoikeuspoikkeuksia voidaan pitää voimassa vain

⁷⁸ Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen, 2018, s. 27.

⁷⁹ A ja muut v Yhdistynyt kuningaskunta, 19.2.2009, kohta 178.

⁸⁰ Brogan ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 29.1.1988, Brannigan ja McBride v. Yhdistynyt kuningaskunta, 26.5.1993.

⁸¹ Gross, 1998, s. 442.

⁸² Greene, 2011, s. 1764–1785.

niin kauan kuin poikkeusoloista selviytyminen välttämättä vaatii.⁸³ Valtioiden ylireagointi kriiseihin on tunnetumpi ja yleisempi ilmiö kuin vastaavanlainen alireagointi. Esimerkiksi presidentti Bushin sodassa terrorismia vastaan 9.11.2001 tapahtuneen hyökkäyksen jälkeen kävi niin, että poikkeusolosta tuli jatkuva.⁸⁴ Tuore esimerkki on Unkarin pääministeri Orbánin toiminta Covid-19-pandemian yhteydessä. Hän julisti yleisen hätätilan (state of danger) Unkarissa heti sen jälkeen, kun WHO julisti Covid-19-pandemiaksi. Orbán määräsi uuden lain, joka antoi hänelle valtuudet päättää hätätilan kestosta. Lain avulla peruutettiin muun muassa vaaleja ja kriminalisoitiin pandemiaan liittyvien asioiden kyseenalaistamista.⁸⁵ Lainsäätäjä on pyrkinyt estämään ylimitoitettujen toimenpiteiden käyttöä poikkeusoloissa suhteellisuus-, välttämättömyys- ja tilapäisyysvaatimuksien kautta.

4.2.3 Välttämättömyysvaatimus

Perustuslain 23 §:n mahdollistamille poikkeuksille perusoikeuksista on myös asetettu vaatimus poikkeuksien välttämättömyydestä. Välttämättömyysvaatimus edellyttää suhteellisuusperiaatteen noudattamista. Perusoikeuspoikkeukset tulee suhteuttaa laajuuden ja ankaruuden osalta siihen kriisiin ja niihin toimenpiteisiin, joita kriisin voittaminen vaatii. On noudatettava välttämättömyysvaatimusta sekä siihen liittyvää suhteellisuusperiaatetta silloin, kun lailla säädetään mahdollisista poikkeuksista. Näitä on noudatettava myös silloin, kun lain säännöksiä poikkeusoloissa sovelletaan.⁸⁶ Myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten poikkeusartikloiden soveltamisen kannalta on oleellista ottaa huomioon välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteet. Silloin, kun sovelletaan sopimusten poikkeusartikloja, on oleellista, että toimivaltuudet ovat hyväksyttäviä. Hyvä nyrkkisääntö on se, että lisätoimivaltuuksia voi käyttää ainoastaan siinä laajuudessa kuin kyseisen kriisin voittaminen vaatii. Kun katsotaan välttämättömyysperiaatetta, on oleellista arvioida, onko mahdollista hallita normaaleilla toimivaltuuksilla. Mikäli jäsenvaltio pystyy hallitsemaan tilannetta normaaleilla toimivaltuuksilla, ei ole välttämätöntä käyttää erikoistoimenpiteitä.⁸⁷ Perustuslakivaliokunta

⁸³ Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen, 2018, s. 15.

⁸⁴ Pozen - Scheppele, 2020, s. 38–53.

⁸⁵ Pozen - Scheppele, 2020, s. 38-53.

⁸⁶ Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen, 2018, s. 18.

⁸⁷ Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen, 2018, s. 33.

on myös lausunnoissaan pyrkinyt arvioimaan, onko käytetty keino eli perusoikeuden rajoitus välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi.⁸⁸

Välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteet ohjaavat toimivaltuuksien käyttöä myös EIT:n oikeuskäytännössä. EIT on korostanut oikeusturvamekanismien tärkeyttä ja on katsottu, että oikeussuojakeinot ovat yksi arvioon liittyvä osa arvioitaessa välttämättömyyttä ja suhteellisuutta.⁸⁹ EIS 15 artikla antaa jäsenmaille laajan harkintamarginaalin ja valtiot ovat voineet tehdä myös perusoikeuksien ytimeen meneviä toimenpiteitä. Vaatimus on kuitenkin se, että niillä henkilöillä joihin toimenpiteet kohdistuvat, on käytössä oikeusturvakeinoja. Lisäksi edellytetään, ettei keinot ole selvästi syrjiviä. Esimerkiksi Lawless-tapauksessa EIT piti pidättämistä ilman oikeudenkäyntiä asianmukaisena tapana vastata ongelmiin ja totesi, ettei Irlannin tasavaltaisarmeija saada hallittu normaalien oikeussääntöjen avulla. EIT:n mukaan oli vaikeaa, jopa mahdotonta hankkia todisteita ja tuomita epäiltyjä perinteisessä oikeudenkäynnissä sekä perusteli pidättämistä ilman oikeudenkäyntiä sillä, että se turvaisi yleistä järjestystä.⁹⁰ EIT päätyi toisenlaiseen ratkaisuun tapauksessa Aksoy ja A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, jossa tuomioistuimen totesi, ettei voitu pelkästään poikkeusolojen nojalla oikeuttaa sitä että, estetään asianajajan tapaamista tai että pidätysajat ovat pitkiä.⁹¹ A ja muut tapauksessa taas kyse oli henkilöistä, jotka ei voitu karkottaa maasta kansainvälisen oikeuden nojalla. Henkilöt olivat ulkomaalaisia ja epäiltyjä terrorismista. EIT totesi, että valtion toiminta oli ollut syrjivä eikä ollut linjassa suhteellisuusperiaatteen kanssa. Tuomioistuimen mukaan valtion toiminta oli koskenut pelkästään ulkomaalaisia siitä huolimatta että, myös maan oma kansalainen voi syyllistyä terrori-iskuun.⁹²

⁸⁸ PeVL 3/2000 vp; HE 1/2000 vp.

⁸⁹ Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen, 2018, s. 33.

⁹⁰ Lawless, kohdat 36–38.

⁹¹ Aksoy v Turkki, 18.12.1996, kohdat 78–84.

⁹² A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta kohta 190.

4.3 Valmiuslaki

4.3.1 Poikkeusolojen määritelmä valmiuslain mukaan

Suomen perustuslaki luo kriisilainsäädännölle sen reunaehdot ja laintasoinen sääntely kuten valmiuslaki, antaa tarkemmat ohjeet. Nykyinen valmiuslaki on vuodelta 2012, se korvasi edellistä valmiuslakia, joka tuli voimaan 1991. Valmiuslaki sisältää säännöksiä poikkeusoloja varten ja säättää eri viranomaisten lisätoimivaltuuksista. Lisäksi valmiuslaissa on säännöksiä näiden tarkoituksista, miten niitä tulisi soveltaa, millä edellytyksellä niitä voi ottaa käyttöön sekä ohjeistusta siitä millä menettelyllä niitä otetaan käyttöön.⁹³ Valmiuslaki soveltuu vakaviin kriiseihin, jotka koskevat kansakuntaa kokonaisuudessaan tai osittain sekä vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen. Valmiuslain soveltamisalaa ei ole rajattu pelkästään sotilaallisiin poikkeusoloihin tai puolustustilaa rajatumpiin sotilaallisiin poikkeusoloihin.⁹⁴ Se koskee esimerkiksi myös luonnonkatastrofeja ja pandemioita. Hallituksen esityksen (HE 245/1989 vp) mukaan lain tarkoitus on ”erityisen vakavissa kriisitilanteissa turvata väestön toimeentulo, maan talouselämä, pitää yllä oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys”.⁹⁵ Suuri osa valmiuslain toimivaltuuksista kohdistuvat väestöön ja sen toimeentuloon, maan talouselämään ja yhteiskunnan elintärkeiden rakenteiden ja toimintojen turvaamiseen.⁹⁶

Valmiuslain 3 §:n 2 momentissa määritellään lain soveltamisalaan kuuluvia poikkeusoloja. Käsittelen näitä poikkeusoloja seuraavaksi. Valmiuslain 3 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan poikkeusoloilla tarkoitetaan ”Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;” Kyse voi olla perinteisestä aseilla toteutetusta hyökkäyksestä tai muusta hyökkäyksestä, joka vakavuudeltaan voidaan rinnastaa aseelliseen hyökkäykseen. Tällainen muu hyökkäys voi olla esimerkiksi isku, joka on kohdistettu tietojärjestelmiin tai hyökkäys, joka on toteutettu biologisin keinoin. Lain tarkoittama hyökkäys ei tarvitse olla valtiollisen toimijan toteuttama hyökkäys. Kriteerinä ei-valtiollisen

⁹³ HE 63/2022 vp.

⁹⁴ HE 245/1989 vp, s. 1.

⁹⁵ HE 245/1989 vp, s. 1.

⁹⁶ Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen, 2018, s. 19.

toimijan hyökkäyksen osalta on se, että hyökkäyksen tulee olla verrattavissa valtiolliseen hyökkäykseen sekä järjestytyneisyyden että laajuuden osalta. Lain tarkoittama ”välitön jälkitila” taas viittaa siihen aikaan, jolloin ei vielä voida purkaa niitä erityistoimivaltuuksia, jotka ovat otettu käyttöön hyökkäyksen takia.⁹⁷

Lain 3 §:n 2 momentin 2 kohdan mukainen poikkeusoloja ovat myös ”Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;” Tässä kohdassa on pyritty vahvistamaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännössä korostamaa periaatetta, jolla mahdollistetaan sitä, että voidaan ottaa käyttöön poikkeusolojen toimivaltuuksia myös ennen hyökkäystä. Luonnollisesti tämä ole mahdollista kaikissa uhkatilanteissa vaan säännös edellyttää sen, että uhka on niin välitön ja konkreettinen, ettei voida torjua uhkan vaikutuksia ilman että otetaan välittömästi käyttöön valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia.⁹⁸

Lain 3 §:n 2 momentin 3 kohdan mukainen poikkeusoloja ovat ”väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;” Tässä tapauksessa on lain esitöiden mukaan kyse myös muista tilanteista kuin vain tilanteista, jotka liittyvät raaka-aineiden saatavuuteen. Voi esimerkiksi olla kyse tilanteesta, jossa on vakavia ongelmia tietoteknisten tai logististen järjestelmien toimivuuden kanssa. Vaatimus on, ettei olisi mahdollista ylläpitää yhteiskunnan toimivuutta samanlaisena kuin normaalioloissa tällaisissa poikkeusoloissa. Yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömillä toiminnoilla tarkoitetaan sellaisia toimintoja, jotka ovat oleellisia väestön elinmahdollisuuksien ja toimeentulon kannalta.⁹⁹ Perustuslakivaliokunnan mukaan kyseinen kohta on ongelmallisen laaja ja epämääräinen.¹⁰⁰

⁹⁷ HE 3/2008 vp.

⁹⁸ HE 63/2022 vp.

⁹⁹ HE 3/2008 vp.

¹⁰⁰ PeVL 6/2009 vp.

Lain 3 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan poikkeusoloilla tarkoitetaan ”erityisen vakavaa suuronnettomuutta ja sen välitöntä jälkitilaa”. Säännöksen esitöiden mukaan tarkoitetaan sellaista vakavaa suuronnettomuutta, jolla on poikkeuksellisen vakavia seurauksia kuten isoja vahinkoja ja lukuisia uhreja, on laajuudeltaan huomattava ja harvinainen. Se voi olla sekä ihmisten aiheuttama tai luonnonkatastrofi. Lisäksi sellaiset ulkomailla tapahtuvat suuronnettomuudet, joilla on samantyyppisiä vaikutuksia Suomessa kuin jos suuronnettomuus olisi tapahtunut täällä, täyttävät säännöksen kriteerit.¹⁰¹

Lain 3 §:n 2 momentin 5 kohdan mukainen poikkeusolo on ”vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.” Varallisella tartuntataudilla tarkoitetaan pandemiaa, joka on levinnyt maailmanlaajuisesti Tuore esimerkki vastaavasta pandemiasta on Covid-19 -pandemia. Kun katsoo säännöksen esitöitä, käy ilmi, että tartuntatauti voi täyttää poikkeusolojen määritelmän myös ilman että se on tullut Suomeen. Kriteerinä on kuitenkin se, että tauti on hyvin laajalle levinnyt ja vaarallinen, jolloin kyse olisi reagoinnista tartuntataudin uhkaan, mikäli julistettaisiin poikkeusoloja Suomeen vastaavassa tilanteessa. Voi myös olla kyse sellaisesta taudista mikä tarttuu eläimien ja ihmisten välillä.¹⁰²

Valmiuslakia täydennettiin heinäkuussa 2022 poikkeusolojen määritelmän osalta. Täydennys koski 3 §:n 2 momentin 6 kohtaa mikä lisättiin valmiuslakiin ja se tuli voimaan 15.7.2022. Täydennyksen tavoitteena oli päivittää valmiuslakia niin, että se paremmin vastaa nykyajan tarpeita eri hybridiuhkien osalta.¹⁰³ Käsittelen valmiuslain uudistusta ja erilaisia hybridiuhkia tarkemmin myöhemmin. Käyn tässä läpi vain lain täydennystä ja sen poikkeusolomääritelmää. Valmiuslain 3 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan poikkeusoloilla tarkoitetaan;

- A) julkisen vallan päätöksentekokykyyn;
- B) rajaturvallisuuden tai yleisen järjestykseen ja turvallisuuden ylläpitämiseen;
- C) välttämättömien sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimenpalvelujen saatavuuteen;

¹⁰¹ HE 3/2008 vp.

¹⁰² HE 3/2008 vp.

¹⁰³ PuVM 2/2022 vp-HE 63/2022 vp.

- D) energian, veden, elintarvikkeiden, lääkkeiden tai muiden välttämättömien hyödykkeiden saatavuuteen;
- E) välttämättömien maksu- ja arvopaperipalveluiden saatavuuteen;
- F) yhteiskunnallisesti kriittisten liikennejärjestelmien toimivuuteen; tai
- G) a-f alakohdassa lueteltuja toimintoja ylläpitävien tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuuteen

kohdistuva uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat tai joka muulla näihin vakavuudeltaan rinnastuvalla tavalla erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan uudella poikkeusolojen määritelmällä tarkoitetaan esimerkiksi yksittäistä uhkaa, toimintaa, tapahtumaa taikka yhteisvaikutus näistä.

Sovellettaessa uutta poikkeusolojen määritelmää on merkityksetöntä minkä takia tai kenen toimesta lain tarkoittama uhka, toiminta tai tapahtuma on tapahtunut.¹⁰⁴

Kaikkiin niihin poikkeusolojen perusteisiin, jotka ovat säädettyjä valmiuslain 3 §:ssä voi liittyä hybridivaikuttamista. Hybridivaikuttamiseen saattaa liittyä sotilaallista toimintaa tai sotilaallisen toiminnan uhka. Hybridivaikuttamisella voi olla merkittäviä vaikutuksia Suomen talouselämän perusteisiin tai väestön toimeentuloon. Lisäksi hybridivaikuttamisen keinovalikoimaan voi kuulua vaarallisen tartuntataudin tahallinen levittäminen. Valmiuslain poikkeusolojen määritelmä ennen täydennystä rakentui pitkälti ajatukselle siitä, että joku yksittäinen ja selkeästi määriteltävissä oleva tapahtuma tai uhka laukaisee poikkeusolojen toteamisen ja sen myötä valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton. Ongelma on se, että hybridiuhkaa ei välttämättä ole mahdollista lokeroida ja yksilöidä tällä tavalla siitä huolimatta, että se kokonaisvaikutuksiltaan vastaisi yksittäistä poikkeusolojen määritelmää. Haastavana esimerkkinä mainitaan hallituksen esityksen laiksi valmiuslain muuttamisesta sisältämät sellaiset kriisitilanteet, jotka muodostuvat näennäisesti erillisistä osa-alueista ja

¹⁰⁴ PuVM 2/2022 vp-HE 63/2022.

jotka kokonaisuutena vaarantavat yhteiskunnan toimintakykyä ja väestön elinmahdollisuuksia.¹⁰⁵

Valmiuslain poikkeusoloperusteet ovat säädettyjä kattamaan ainoastaan erityisen vakavia kriisejä, jotka vaikuttavat koko kansaan tai suureen osaan kansasta. Lisäksi kriisien tulisi vaikuttaa huomattavasti koko yhteiskunnan toimivuuteen. Uuden poikkeusolomääritelmän tarkoitus ei ollut alentamaan kynnystä toteamaan poikkeusoloja. Myöskään uuden poikkeusolon lisäämisen ei ollut tarkoitus muuttaa ennen lisäystä voimassa olevien valmiuslain poikkeusoloperusteiden tulkinta tai korvata niitä.¹⁰⁶ Perustuslakivaliokunta on korostanut, että lain poikkeusolomääritelmiä tulisi mieluummin tulkita kapeasti kuin laajasti.¹⁰⁷ Valmiuslain soveltaminen edellyttää laissa säädettyjen ja määriteltyjen poikkeusolojen olemassaoloa ja toteamista. Lisäksi lain soveltaminen edellyttää, että valmiuslain käyttöönottoperiaatteet toteutuvat. Näiden molempien tulee täytyä yhtäaikaaisesti ennen kuin viranomaisten lisätoimivaltuuksia voidaan käyttää poikkeusoloissa.¹⁰⁸

Valmiuslain 2 luvun 6 §:n 1 momentissa säädetään, että valtioneuvosto toteaa yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, että maassa vallitsee poikkeusolot. Näin ollen laki antaa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin arvioida milloin poikkeusolot täytyvät. Kyse on viime kädessä poliittisesta harkinnasta siitä, milloin kyseessä on vakava yhteiskunnallinen kriisitilanne. Valmiuslaki antaa ohjeita siihen, mihin seikkoihin tulee kiinnittää huomiota poikkeusolojen määrittelyssä. Poliittinen harkinta täydentää kriisilainsäädäntöä osittain siksi, että on mahdotonta tehdä yksityiskohtaisia ja tyhjentäviä poikkeusolomääritelmiä, jotka ennakoivat tulevia kriisitilanteita. Tämä mahdollistaa sen, että valmiuslaki ja sen poikkeusolomäärittelyt voivat vastata tulevaisuuden arvaamattomia kriisitilanteita.¹⁰⁹

¹⁰⁵ HE 63/2022 vp.

¹⁰⁶ PuVM 2/2022 vp - HE 63/2022 vp.

¹⁰⁷ PeVL 6/2009 vp – HE 372008 vp.

¹⁰⁸ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi - Virtanen, 2011, s. 132–133.

¹⁰⁹ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi - Virtanen, 2011, s. 134.

4.3.2 Sotilaallinen ja ei-sotilaallinen poikkeusolo

Valmiuslain poikkeusolomääritelmät voidaan jakaa sotilaallisiin poikkeusoloihin ja ei-sotilaallisiin poikkeusoloihin. Jako sotilaallisiin ja ei-sotilaallisiin poikkeusoloihin ei tarkoita sitä, etteivät molemmat voisi olla olemassa samaan aikaan. Kriisitilanteessa on usein niin, että useampi poikkeusolo täyttyy samaan aikaan. Jaosta sotilaallisiin ja ei-sotilaallisiin poikkeusoloihin on hyötyä silloin, kun tarkastellaan eri toimivaltuuksien soveltamisalaa. Yksittäisten toimivaltuuksien soveltamisala on usein rajattu tietyn tyyppisiin poikkeusoloihin.¹¹⁰ Tarkastelen seuraavaksi valmiuslain mukaisia sotilaallisia ja ei-sotilaallisia poikkeusoloja.

Valmiuslain 3 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädetään, että poikkeusoloilla tarkoitetaan ”Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäystä ja sen välitöntä jälkitilaa;”. Sotilaallisella poikkeusololla tarkoitetaan perinteisesti toisen itsenäisen valtion aseellista hyökkäystä Suomeen. Hyökkääjän ei tarvitse olla toinen valtio, mikäli hyökkäyksen laajuus, järjestelmällisyys ja sen vaikutukset ovat verrattavissa toisen valtion hyökkäykseen. Myös terrori-isku tai kansainvälisen yhteisön tekemä aseellinen hyökkäys täyttää valmiuslain tarkoittaman poikkeusolon.¹¹¹

Ei-sotilaallisesta poikkeusolosta puhutaan silloin, kun kyse on muusta poikkeusolosta, kun sotilasasein suoritettu hyökkäyksestä. Esimerkiksi voidaan mainita hyökkäys mikä toteutetaan tietojärjestelmiä, automaattista tietojenkäsittelyä tai biologisia keinoja hyödyntäen.¹¹² Valmiuslain 3 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan myös vakava taloudellinen kriisitilanne täyttää valmiuslaissa tarkoitetun poikkeusolon määritelmän ”väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;” Valmiuslain 3 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan poikkeusoloihin kuuluu myös erityisen vakava suuronnettomuus ja sen jälkitila. Lain tarkoittama suuronnettomuus voi olla ihmisen aiheuttama tai esimerkiksi luonnonkatastrofi. Onnettomuuden alkuperäisellä tapahtumapaikalla ei ole merkitystä, mikäli sen vaikutukset ovat samankaltaiset kuin, jos

¹¹⁰ Aine – Nurmi -Ossa – Penttilä – Salmi - Virtanen, 2011, s.132–133.

¹¹¹ Aine – Nurmi -Ossa – Penttilä – Salmi - Virtanen, 2011, s.132–133.

¹¹² Aine – Nurmi -Ossa – Penttilä – Salmi - Virtanen, 2011, s.132–133.

onnettomuus olisi tapahtunut Suomessa. Tällainen onnettomuus voisi esimerkiksi olla ydinvoimalaonnettomuus tai muu säteilyonnettomuus. Nykyinen valmiuslaki kattaa myös erityisen vakavan suuronnettomuuden jälkitilan. Lain 3 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan sellainen hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti, joka vaikutuksiltaan vastaa suuronnettomuutta, täyttää myös poikkeusolojen määritelmän.

4.3.3 Valmiuslain täydennys hybridivaikuttamisen osalta

Valmiuslaki päivitettiin 15.7.2022 voimaan tulleella lainmuutoksella hybridiuhkiin liittyen. Sitä edeltävä valmiuslakia oli vuodelta 2012. Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut merkittäväällä tavalla 2012 jälkeen mikä se on vaikuttanut siihen, että lain poikkeusolojen määritelmä ei enää vastannut nykyajan tarpeita. Tästä syystä katsottiin, ettei valmiuslain määritelmä poikkeusoloista täysimääräisesti kata kaikki niitä tilanteita, missä voidaan tarvita valmiuslain säätämiä toimivaltuuksia. Lainsäädäntömuutoksen tarkoitus oli varmistaa valmiuslain ajantasaisuus ja siten viranomaisten mahdollisuus vastata yhteiskunnan eriin turvallisuusuhkiin tehokkain ja oikeasuhtaisin keinoin.¹¹³ Pelkästään Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan on vaikuttanut Suomen turvallisuusympäristöön merkittävästi ja se tulee varmasti vaikuttamaan sekä Suomen että koko Euroopan turvallisuusrakenteisiin pitkään vielä. Hyökkäyssodan seurauksena nykyinen turvallisuustilanne on epävarma ja se on vaikea ennakoida tai ennustaa. Lisäksi on vaikeampaa erottaa sisäistä turvallisuutta ulkoisesta turvallisuudesta.¹¹⁴ Toinen iso muutos on se, että on enemmän erilaista hybridivaikuttamista. Lisäksi hybridivaikuttaminen kehittyy jatkuvasti ja sen toimintatavat ovat monimutkaisempia. Sen seurauksena on paljon vaikeampaa ennakoida ja tunnistaa hybridivaikuttamista ja sen eri muotoja.¹¹⁵

Suomen normaaliolojen lainsäädäntö on osittain huomionut muuttunut turvallisuusympäristö ja mahdollisia uusia uhkakuvia. Siitä huolimatta normaalioloja koskeva sääntely ei pystynyt vastaamaan hybridivaikuttamisen kaikista vakavampiin muotoihin. Myös tästä syystä katsottiin, että on tarpeellista täydentää valmiuslain määritelmää poikkeusoloista, jolloin myös valmiuslain toimivaltuuksia hybridivaikuttamisen näkökulmasta tarkastettiin.

¹¹³ OM0220:00/2022.

¹¹⁴ HE 63/2022 vp.

¹¹⁵ HE 63/2022 vp.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta korostetaan kuitenkin, että pääsääntö on se, että ensisijaisesti vastataan ja varaudutaan hybridiuhkiin niillä keinoin jotka normaaliolojen lainsäädäntö mahdollistaa.¹¹⁶ Kyseinen uudistus kattoi vain pienen osan valmiuslain uudistamistarpeista eikä siten poistanut tarvetta lain uudistukselle muilta osin.¹¹⁷ Suomen turvallisuusympäristö muuttui merkittävästi todella lyhyessä ajassa Venäjän hyökkäyssodan seurauksena, jonka takia oikeusministeriö päätti aloittaa kiireellisen valmistelun valmiuslain poikkeusolojen määritelmän osalta jotta laki huomioisi myös erittäin vakavia hybridivaikuttamisia.¹¹⁸ Hallituksen esityksen laiksi valmiuslain muuttamisesta (HE63/2022 vp) valmistelu käynnistettiin maaliskuussa 2022. Eduskunta sai esityksen huhtikuussa, jonka jälkeen laki hyväksyttiin heinäkuun alussa ja se tuli voimaan 15.7.2022. Valmiuslakia täydennettiin, niin, että poikkeusolojen määritelmään tuli uusi säännös, joka koskee myös hybridivaikuttamisen erityisen vakavat muodot. Hallituksen esityksen mukaan yksi tavoite oli varmistaa, että on tarvittaessa mahdollista käyttää valmiuslain toimivaltuuksia sellaisessa hybridiuhkatilanteessa, joka erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa tai heikentää yhteiskunnan toimintakykyä taikka väestön turvallisuutta ja elinmahdollisuuksia. Toinen tavoite oli huomioida perustuslain vaatimuksia täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säätäessä uudesta poikkeusolojen määritelmästä sekä siihen liittyvistä toimivaltuuksista.¹¹⁹

Hybridivaikuttaminen on hieman epämääräinen käsite. Kirjoittamishetkellä ei löydy sellaista määritelmää hybridivaikuttamiselle, joka olisi kansainvälisesti hyväksytty yhteiseksi määritelmäksi. Esimerkiksi hybridiuhalla, hybridioperaatiolla, hybridisodankäynnillä tarkoitetaan osittain samaa kuin hybridivaikuttamisella.¹²⁰ Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa hybridivaikuttaminen on kuvattu toiminnaksi, ”jossa valtiollinen tai muu ulkoinen toimija pyrkii vaikuttamaan samanaikaisesti tai jatkumona suunnitelmallisesti ja eri keinoja käyttäen kohteen haavoittuvuuksiin omien tavoitteiden

¹¹⁶ HE 63/2022 vp.

¹¹⁷ Oikeusministeriön internetsivut, 21.2.2023, <https://oikeusministerio.fi/valmiuslaki-uudistuu>

¹¹⁸ HE 63/2022 vp ja Oikeusministeriön internetsivut, 21.2.2023, <https://oikeusministerio.fi/valmiuslaki-uudistuu>

¹¹⁹ OM0220:00/2022.

¹²⁰ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, Valtioneuvoston periaatepäätös, 2.11.2017.

saavuttamiseksi”.¹²¹ Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on määritelty hybridivaikuttaminen toiminnaksi, jolla pyritään saavuttamaan omat tavoitteet käyttäen erilaisia keinoja, joilla hyödynnetään kohteen heikkouksia.¹²² On tyypillistä, että hybridivaikuttamiseen liittyy esimerkiksi poliittisia, taloudellisia ja sotilaallisia keinoja sekä informaatio- ja kybervaikuttamista. Hybridivaikuttamiselle on tyypillistä, että sitä voi olla vaikea tunnistaa. Ongelmallista on se, että voi olla vaikea määrittellä hybridivaikuttaminen valtioon kohdistuvaksi hyökkäykseksi. Tilanne voi esimerkiksi olla se, ettei tekijä(t) hybridivaikuttamisen takana myönnä toimintansa taikka myönnä, että toiminnan tavoite olisi vahingoittaa toinen valtio. Hybridivaikuttamisen tunnistaminen vaikeuttaa myös se, että siihen saattaa liittyä sekoitus erilaisia vaikuttamiskeinoja, josta osa ovat laillisia ja osa eivät ole.¹²³

Hybridivaikuttamisen lisäksi saatetaan käyttää käsitettä laaja-alainen vaikuttaminen. Sitä käsitellään Valtioneuvoston puolustusselonteossa sotilaalliseen varautumiseen liittyvänä uhkakuvana. Laaja-alainen vaikuttaminen on laajempi käsite, kun hybridivaikuttaminen sillä, siihen liittyy osapuolten välinen avoin sotilaallinen voimakäyttö. Käsitteenä laaja-alainen vaikuttaminen on usein suunnitelmallinen vaikuttaminen, jossa käytetään eri keinoja. Toiminta on usein pitkäkestoista ja pyritään käyttämään hyväksi yhteiskunnan heikkoja kohtia jo normaalioloissa.¹²⁴

4.3.4 Kyber- ja hybridiuhka aseellisen hyökkäyksen kannalta

Kyber- ja hybridiuhat ovat muuttaneet mielikuvia turvallisuushista ja miten niihin tulisi varautua. Sekä kyber- että hybridiuhat kattavat erilaisia toimintoja, joista vain osa on eri valtioiden välistä aseellista voimankäyttöä tai on sellaista toimintaa, että sitä voi rinnastaa valtioiden väliseen aseelliseen voimankäyttöön.¹²⁵ Useampi valtio on varautunut tietoverkkohyökkäyksiin puolustus suunnittelussaan ja Nato on vahvistanut sen perustamissopimuksensa 5 artiklan mukaisen puolustusvelvoitteen koskevan myös

¹²¹ Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30, s.14.

¹²² Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, Valtioneuvoston periaatepäätös, 2.11.2017.

¹²³ HE 63/2022 vp.

¹²⁴ Valtioneuvoston puolustus selonteko, Valtioneuvoston julkaisuja 2021:78.

¹²⁵ UAV 65/2014 vp, 2015, s. 30.

kyberhyökkäyksiä. Voidaan kuitenkin puhua hybridisodankäynnistä vasta silloin, jos mukana on myös aseellista voimankäyttöä.¹²⁶ Valmiuslain sananmuodosta ja esitöistä ilmenee, että valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu hyökkäys tai sen uhka voi viitata muuhunkin kuin aseelliseen hyökkäykseen. Kyseessä voi näin ollen olla myös hybridihyökkäys. Jos 6 kohdan vaikutukset ilmenevät väestön toimeentulon tai maan talouselämän perusteiden järkkymisenä, kyse on valmiuslain 3 §:n 3 kohdassa tarkoitettusta poikkeusolosta. Mikäli hybridihyökkäys- tai sen uhka kattaa suuronnettomuudeksi tai pandemiaksi luokiteltavan ulottuvuuden, tulee soveltaa valmiuslain 3 §:n kohtaa 4 tai 5.¹²⁷

Kansallisessa riskiarviossa on todettu, että kyberhyökkäykset muodostavat uhan kansalliselle turvallisuudelle. Lisäksi todetaan, että kyberhyökkäys on rinnastettavissa aseelliseen hyökkäykseen sekä vaikuttavuudeltaan että vakavuudeltaan.¹²⁸ Uusimmassa riskiarviossa tehdään ero hybridivaikuttamisen ja fyysisen vaikuttamisen välillä mutta todetaan, että fyysinen vaikuttaminen voi olla osa hybridivaikuttamista. ”Osana hybridivaikuttamista voi esiintyä myös fyysistä vaikuttamista. Tällaista voivat olla esimerkiksi sabotaasi tai iskut kriittistä infrastruktuuria kohtaan tai sotilaalliset voimannäytöt. Fyysisen vaikuttamisen muodot voidaan nähdä kovempina vaikuttamis- keinoina, joihin saatetaan turvautua esimerkiksi silloin, jos muilla käytetyillä keinoilla ei ole saatu aikaan toivottua vaikutusta.”¹²⁹ Minusta tämä korostaa sitä, ettei löydy selkeää linjausta hybridivaikuttamisen rajojen suhteen, jos se kattaa fyysistä vaikuttamista tai jos se on rinnastettava aseelliseen hyökkäykseen. Tässä on mielestäni selvä aukko, joka vaatii tarkennusta.

Hallituksen esityksessä laiksi valmiuslain muuttamisesta todettiin, että valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohtaa (Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys sekä näiden uhka) on mahdollista soveltaa tietyissä tilanteissa myös hybridivaikuttamisen tilanteissa. Esimerkkinä mainitaan aseelliseen hyökkäykseen vakavuudeltaan rinnastuva tietojärjestelmiin kohdistuva isku, joka säännöksen esitöiden

¹²⁶ UAV 65/2014 vp, 2015, s.36.

¹²⁷ PuVM 2/2022 vp-HE 63/2022 vp.

¹²⁸ Kansallinen riskiarvio 2018, Sisäministeriö, 2019:5, s. 16.

¹²⁹ Kansallinen riskiarvio 2023, Sisäministeriön julkaisuja 2023:4, s.12.

mukaan voi täyttää valmiuslain 3 §:n 1 momentin määritelmän.¹³⁰ Määritelmän osalta voi kuitenkin muodostua ongelmaksi se, ettei hybridivaikuttamista välttämättä ole mahdollista määritellä hyökkäykseksi. Syy tähän on se, että hybridivaikuttamiseen usein liittyy tarkoituksellista tilanteen luonteen ja alkuperän hämärtämistä. Toinen ongelma on se, ettei säännökset ota huomioon erilaisten vaikuttamiskeinojen yhteisvaikutusta.¹³¹ Lain täydennyksellä haluttiin saada muutos näihin ongelmakohtiin. On kuitenkin syytä muistaa sen, ettei kyber- tai hybridiuhat ole kansainvälisen oikeuden ”harmaata aluetta”, joka oikeudellinen sääntely ei kattaisi.¹³² Lähtökohtaisesti sovelletaan samoja yleisiä kansainvälisen oikeuden sääntöjä valtioiden kybertoimintaan, kuin niiden muuhunkin toimintaan. Jos kyse on vihamielisestä toiminnasta toista valtiota vastaan, tulee harkittavaksi, ylittyykö voimankäytön kynnyks. Kansainvälinen tuomioistuin on ydinaseiden laillisuutta koskevassa neuvoa-antavassa lausunnossaan antanut tukea YK:n peruskirjan 2 artiklan 4 kappaleen soveltumisesta kybertoimintaan. Artiklan mukaan ”kaikkien jäsenmaiden on pidättäydyttävä kansainvälisissä suhteissaan väkivallalla uhkaamisesta tai sen käyttämisestä minkään valtion alueellista koskemattomuutta tai poliittista riippumattomuutta vastaan tai muulla tavalla, joka on ristiriidassa YK:n päämäärien kanssa.” Tuomioistuimen mukaan ei ole merkitystä millaista asetta käytetään artiklan voimankäytön kiellon kannalta. Siten on mahdollista tietyissä tilanteissa rinnastaa vakavat verkkohyökkäykset aseelliseen voimankäyttöön.¹³³ Kyse on sen verran uudesta ilmiöstä, että valtiokäytäntö kybertoiminnan osalta on vähäistä, sillä ainoastaan muutama valtio on määritellyt niiden sotilaallinen kyberdoktriininsa julkisesti eikä valtioiden kybertoiminnasta ole erityissääntelyä. Oleellista valtiokäytännön kannalta on se, ettei yhtään toistaiseksi tapahtuneista kyberhyökkäyksistä ole luokiteltu aseelliseksi hyökkäykseksi. Lisäksi YK:n turvallisuusneuvosto ei ole saanut yhdeltäkään valtiolta raportin siitä, että olisi ryhtynyt itsepuolustustoimiin peruskirjan 51 artiklan perusteella silloin, kun on joutunut verkkohyökkäyksen uhriksi. Esimerkkinä voidaan mainita kyberhyökkäykset Georgiaan 2008 sekä Stuxnet-operaatiot, jotka kohdistettiin Iranin ydinlaitoksiin.¹³⁴

¹³⁰ HE 3/2008 vp, s. 33.

¹³¹ HE 63/2022 vp.

¹³² UAV 65/2014 vp, 2015, s. 31.

¹³³ UAV 65/2014 vp, 2015, s. 31.

¹³⁴ UAV 65/2014 vp, 2015, s. 31.

Toinen asia, mikä vaikeuttaa hahmottamaan valtiokäytäntöä kyberhyökkäyksissä, on kyberympäristössä tapahtuvan toiminnan syyksiluettavuuden ongelma. Se, että voidaan todeta hyökkäys ei tarkoita sitä, että voidaan todeta mistä hyökkäys on peräisin tai miten paljon toinen valtio on osallistunut hyökkäykseen. Usein nämä asiat ovat vaikeita selvittää. Kun tarkastellaan kysymystä siitä, että voidaanko rinnastaa kybervoimankäyttöä ja sen uhkaa aseelliseen hyökkäykseen ja sen uhkaan, on syytä ottaa huomioon myös kyseessä olevien sääntöjen perustarkoitus eikä pelkästään niiden kirjallista muotoa. YK:n peruskirjan voimankäytösäännösten soveltamisen kannalta on oleellista määritellä termit voimankäyttö ja aseellinen hyökkäys. Ulkoasiainministeriön selvityksessä eduskunnalle voimankäytön oikeussäännöistä todetaan, ettei ole tarkoituksenmukaista päätyä kovin toisenlaisiin sääntöihin kybervoimankäytön määrittelyn osalta, kuin sellaisten osalta, jotka rajoittavat aseellista voimankäyttöä. Ei myöskään ole tarkoituksenmukaista päätyä sellaisiin tulkintoihin kybervoimankäytön osalta, jotka eivät olisi linjassa peruskirjan voimankäyttömääräysten tarkoituksen ja päämäärän kanssa. Siten voidaan todeta, että kybervoimankäytön ja -hyökkäyksen määrittämisen tulisi mahdollisimman hyvin vastata vastaaville yleiskäsitteille vakiintunutta sisältöä.¹³⁵ Tarkastelen seuraavaksi verkkohyökkäyksen ja aseellisen kyberhyökkäyksen määritelmiä.

Jotta verkkohyökkäys voidaan määritellä voimankäytöksi, edellytyksenä on, että hyökkäyksessä tulee olla osallisena vähintään kaksi valtiota. Ensinnäkin tarvitaan valtio, jonka vastuulla hyökkäys on. Toiseksi tarvitaan valtio, joka on hyökkäyksen kohteena. Toteuttaja voi myös olla yksityinen taho, joka toimii valtion toimeksiannosta. Katsotaan, että verkkohyökkäys kohdistuu tiettyyn valtioon silloin, kun hyökkäyksestä aiheutuu tarpeeksi vakavia seurauksia hyökkäyksen kohteena olevan valtion alueella tai sellaisella alueella, joka kuuluu valtion lainkäyttövallan piiriin. Jotta verkkohyökkäys voidaan rinnastaa aseelliseen hyökkäykseen, sen pitää olla verrattavissa aseelliseen voimankäyttöön sekä vakavuudeltaan että vaikutuksiltaan. Toinen asia mikä vaikuttaa siihen, että voidaanko verkkohyökkäys rinnastaa aseelliseen hyökkäykseen, on se, millainen suhde asianosaisilla valtioilla on keskenään. Tilanteissa, joissa valtioiden välillä on jännittynyt tilanne verkkohyökkäys saattaa olla vain yksi häirinnän keinoista ja voimankäytön kynnyks matalampi. Verkkohyökkäyksen

¹³⁵ UAV 65/2014 vp, 2015, s. 32.

uhka voi olla laitonta voimankäyttöä, mikäli se on riittävän täsmällistä ja kohdistuu toiseen valtioon.¹³⁶

Kun määritellään aseellista kyberhyökkäystä, viitataan usein kansainvälisen tuomioistuimen Nicaragua-tuomiossa esittämiin kriteereihin mittasuhteiden sekä seurauksien kriteereihin. Verkkohyökkäykseen voi reagoida itsepuolustuksellisesti, jos verkkohyökkäys on verrattavissa aseelliseen hyökkäykseen sekä laajuudeltaan että seurauksiltaan. Tällöin hyökkäyksen pitää aiheuttaa kuolonuhreja tai merkittävää aineellista vahinkoa. Tähän ei ole mahdollista asettaa täsmällistä rajaa, kun lisäksi on otettava huomioon muut olosuhdetekijät. Kun rinnastetaan aseellinen hyökkäys kyberhyökkäykseen, hyökkäyksen kohteena oleva valtiolla on oikeus itsepuolustuksena vastata sellaisella voimankäytöllä, joka ei ole suhteetonta tai ylimitoiteltua. Jos kyberhyökkäys on verrattavissa aseelliseen hyökkäykseen siihen voisi reagoida sekä kyberhyökkäyksellä että aseellisella hyökkäyksellä. Vastatoimen on oltava suhteellinen kärsittyyn oikeudenloukkaukseen nähden. Lähtökohtaisesti vastatoimet ovat laittomia ja oikeudenvastaisia toimia, ellei kyse ole vastauksesta tapahtuneeseen oikeudenloukkaukseen. Vastatoimet tulee silti kunnioittaa ihmisoikeuksia ja muun muassa diplomaattisten edustustojen suojaa. On kuitenkin otettava huomioon peruskirjan voimankäyttömääräysten tavoite minimoida yksipuolinen aseellinen voimankäyttö.¹³⁷

Hybridisodankäynti ei ole juridinen termi, vaikka voidaan määritellä sen osatekijöitä juridisesti. YK:n peruskirjan voimankäyttösäännöstö soveltuu osaan hybriditoiminnasta. Osittain voi olla kyse myös aseellisesta hyökkäyksestä, mikä taas oikeuttaa aseelliseen itsepuolustukseen. Kun puhutaan hybridisodankäynnistä, tarkoitetaan yleisesti tilanteita, joissa perinteiseen aseelliseen voimaankäyttöön liittyy myös vähemmän perinteisiä keinoja. Esimerkkinä voidaan mainita taistelijoita ilman tunnuksia, peiteoperaatioita tai harvinaisten taktiikoiden käyttämistä, mahdollisesti yhdistettynä ei-sotilaallisilla keinoilla. Hybridisodankäynnin laajempaan käsitteeseen kuuluu myös keinoja, kuten esimerkiksi informaatiovaikuttaminen, ääri liikkeiden, rikollisuuden tai terrorismin rahoittaminen ja tukeminen sekä kriittisen infrastruktuurin häirinnän. Jos hybridiuhat eivät ylitä aseellisen voimankäytön kynnyksiä, tulee arvioida harjoitetun toiminnan laillisuutta muiden

¹³⁶ UAV 65/2014 vp, 2015, s. 32.

¹³⁷ UAV 65/2014 vp, 2015, s. 32.

kansainvälisen oikeuden sääntöjen nojalla. Kyse voi olla yhdistelmästä oikeusvastaisista teoista ja teoista, jotka ovat sallittuja kansainvälisessä oikeudessa. Voimankäytön oikeussäännöissä on nostettu esille myös se, että mikäli häirintä tapahtuu toisen maan alueella, on hyvä myös pohtia kohdemaan kansainvälinen vastuu siinä tilanteessa, että kohdema on myötävaikuttanut tilanteeseen.¹³⁸

4.4 Puolustustilalaki

Puolustustilalaki on osa Suomen kriisilainsäädäntöä ja näen siksi tarpeelliseksi mainita lain sekä sen soveltamisalan. En käsittele puolustustilalakia laajemmin tässä tutkielmassa. Puolustustilalaki (22.7.1991/1083) käsittelee valmiuslain lisäksi poikkeamista perusoikeuksista poikkeusolosuhteissa. Puolustustilalain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan ”Suomeen kohdistuvan sodan aikana ja sotaan rinnastettavissa olevissa, vakavasti yleistä järjestystä horjuttavissa sisäisissä, väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys”.¹³⁹ Puolustustilalain painopiste on yleisissä turvallisuustoimissa ja erityisesti toimissa, jotka tukevat sotilaallista valmiutta. Puolustustilalain nojalla voidaan rajoittaa liikkumisvapautta, kokouksia ja yhdistystoimintaa, luovuttaa aseita ja ampumatarvikkeita viranomaisille, säännellä tuotantoa, evakuoita väestöä, teettää tilapäistä työtä sekä luovuttaa hyödykkeitä sotaviranomaisille.¹⁴⁰ Puolustustilalain soveltamisen edellytyksenä on lain 2 §:n mukaan se, ettei valmiuslain toimivaltuudet riitä saavuttamaan puolustustilalain tarkoitusta. Valmiuslaki ja puolustustilalaki eivät kuitenkaan sulje pois toisiaan vaan niitä voi soveltaa samaan aikaan sodassa.¹⁴¹

4.5 Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja EU-oikeuden mukaiset poikkeusperusteet

Ihmisoikeussopimukset asettavat reunaehdoja kansalliselle poikkeusoloja koskevalle sääntelylle. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan Suomen perustuslaissa olevalla

¹³⁸ UAV 65/2014 vp, 2015, s. 38.

¹³⁹ PeVL 11/1990 vp, s. 1–2.

¹⁴⁰ Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen, 2018, s.19.

¹⁴¹ HE 63/2022 vp.

poikkeusolojen määritelmällä tarkoitetaan samaa kuin seuraavaksi mainituissa ihmisoikeussopimuksissa käytetään yleisen hätätilan käsitettä.¹⁴² Yleisestä hätätilasta puhutaan seuraavissa ihmisoikeussopimuksissa; ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa (SopS 19/1990, jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus), kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (SopS 8/1976, jäljempänä KP-sopimus) ja Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (ESP), joka koskee Euroopan neuvoston jäsenvaltioita. Näissä sopimuksissa säädetään ihmisoikeuspoikkeuksista yleisen hätätilan aikana.¹⁴³ EIS sisältää sekä ehdottomia oikeuksia, joista ei voida poiketa, että sellaisia oikeuksia ja vapauksia, jotka voidaan rajoittaa. Oikeuksia, joista ei voida poiketa edes sodan tai kansallisen hätätilan aikana (15 artikla) ovat oikeus elämään (2 artikla), kidutuksen kieltäminen (3 artikla), orjuuden kieltäminen (4 § 1 artikla) ja legaliteettiperiaate (7 artikla).¹⁴⁴ 15 artiklan 2 kohta luettelee niitä ehdottomia oikeuksia, joista jäsenvaltiot eivät voi poiketa edes siinä tapauksessa että ensimmäisen kohdan vaatimukset täyttyisivät. Pöytäkirjoilla on lisätty ehdottomiin poikkeuksiin kuolemanrangaistuksen kieltäminen sekä kieltäminen poiketa kaksoisrangaistavuuden kiellosta.¹⁴⁵ Lisäksi merkitystä on EIS 14 artiklan syrjintäkiellosta, joka on lähellä ehdotonta poikkeusta.¹⁴⁶ Valtio voi määrätä edellytyksin puuttua tiettyihin oikeuksiin turvatakseen seuraavia oikeutettuja intressejä; oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta (8 artikla), ajatuksen-, omatunnon- ja uskonnonvapaus (9 artikla), sananvapaus (10 artikla), kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (11 artikla) ja omaisuuden suoja (1. pöytäkirjan 1 artikla).¹⁴⁷ KP-sopimus kieltää lisäksi poikkeamaan kiellosta määrätä vankeutta sopimuksen rikkomisesta ja ajatuksen-, omatunnon- sekä uskonnonvapaudesta.¹⁴⁸ Kuten Jeremy Waldron on todennut, niin ”kidutuksen kiellon kaltaiset ehdottomat kiellot ovat eräänlaisia oikeudellisia arkkityyppejä, jotka kytkevät

¹⁴² HE 3/2008 vp.

¹⁴³ HE 63/2022 vp.

¹⁴⁴ Hirvelä – Heikkilä, 2017, s. 4.

¹⁴⁵ Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa, Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018, s. 36.

¹⁴⁶ O’Boyle – Warbick, Oxford University Press, 2nd edition, 2009, s. 824.

¹⁴⁷ Hirvelä – Heikkilä, 2017, s. 4.

¹⁴⁸ Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa, Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018, s. 36.

oikeuden ihmisarvoisuuteen ja joiden liudentamisella olisi dramaattisia seuraamuksia sekä poliittiselle identiteetille että koko oikeusjärjestykselle”.¹⁴⁹

Käsittelen seuraavaksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklaa, KP-sopimuksen 4 artiklaa ja EIS 30 artiklaa. Kyseiset artiklat sisältävät lausekkeita, jotka oikeuttavat poikkeuksiin ihmisoikeussopimusten velvoitteista poikkeusoloissa. Artiklat oikeuttavat ottamaan käyttöön lisätoimivaltuuksia poikkeusoloissa, siitä huolimatta että, ne poikkeaisivat sopimusvelvoitteista.¹⁵⁰ Artikloiden oikeuttamia lisätoimivaltuuksia voidaan käyttää vain rajoitetusti eikä poikkeuslausekkeiden nojalla voida ryhtyä mihin tahansa toimiin poikkeusolojen aikana. Lisäksi pitää huomioida myös niin sanotut ”tavalliset rajoituslausekkeet” sovellettaessa poikkeuslausekkeita. Lauseke toimii tietynlaisena turvaverkkona ja sen tarkoitus on estää sitä, että lisätoimivaltuuksia käytetään väärin.¹⁵¹ Esimerkkeinä tavallisesta rajoituslausekkeesta voidaan mainita Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8–11 artiklat, joiden nojalla voidaan rajoittaa perusoikeuksia esimerkiksi yhteiskunnan tai yleisen turvallisuuden takia. Oleellista on, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla tulee sovellettavaksi vasta siinä tilanteessa, kun voidaan todeta, ettei toimenpiteitä voida perustella yleisillä rajoitusperusteilla.¹⁵²

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklassa ja KP-sopimuksen 4 artiklassa määritellään niitä poikkeusoloja, jotka mahdollistavat jäsenvaltion poikkeamista sopimusvelvoitteista poikkeusoloissa. EIS 15 artiklassa määritellään poikkeamista sopimuksen velvoitteista yleisen hätätilan aikana”1. Sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää, korkeat sopimuspuolet voivat ryhtyä toimiin, jotka merkitsevät poikkeamista niiden tämän yleissopimuksen mukaisista velvoitteista, siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii edellyttäen kuitenkin, etteivät tällaiset toimet ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa.”

¹⁴⁹ Dworkin, 1978, s. 90.

¹⁵⁰ Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen, 2018, s. 29.

¹⁵¹ Harris – O’Boyle – Bates – Buckley, Oxford University Press 2014, s. 824.

¹⁵² HE 63/2022 vp.

KP-sopimuksen 4 artiklan mukaan ”yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan olemassaoloa ja joka on virallisesti sellaiseksi julistettu, sopimusvaltiot voivat ryhtyä toimenpiteisiin, jotka merkitsevät poikkeamista niille tämän yleissopimuksen mukaan kuuluvista velvoitteista siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii, edellyttäen, että tällaiset toimenpiteet eivät ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa eivätkä merkitse pelkästään rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon tai yhteiskunnalliseen syntyperään perustuvaa syrjintää.”

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan mukaan poikkeamia mahdollistavia poikkeusoloja ovat ”sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää”. Poikkeusoloja KP-sopimuksen mukaan ovat 4 artiklan mukaan ”yleinen hätätila, joka uhkaa kansakunnan olemassaoloa ja joka on virallisesti julistettu sellaiseksi”. Näiden välinen suurin ero on siinä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklassa on mainittu sota hätätilana. KP-sopimuksen sanamuodon mukaan sotaa ei ole mainittu hätätilana. Kirjallisuudessa pidetään aseellista, kansainvälistä konfliktia tyypillisenä esimerkkinä kansakunnan elämää uhkaavasta hätätilasta. Tästä syystä ei voida suoraan päätellä KP-sopimuksen 4 artiklan sanamuodon perusteella, ettei myös sota tai vastaava kriisi olisi artiklan tarkoittama kansakuntaa uhkaavaa hätätila.¹⁵³ Molempien sopimuksien artikloiden sanamuoto on pelkistetty eikä anna kovin paljon apua poikkeusolojen määrittelyn suhteen. Kyseisten sopimusten tulkintakäytäntö antaa laajemman kuvan sopimusten hätätilamäärittelyn kanssa. Varsinaista soveltamiskäytäntöä löytyy toisin pääosin EIS 15 artiklan soveltamisesta. Tilanne on toinen KP-sopimuksen 4 artiklan kanssa, sen soveltamisesta ei löydy yhtä laajasti oikeuskäytäntöä.¹⁵⁴ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen on antanut yleisohjeeksi EIS 15 artiklan poikkeuslausekkeen soveltamiseen, että sitä voidaan soveltaa ainoastaan sodassa tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää.¹⁵⁵ Useampi valtio ilmoitti 2020 Euroopan neuvostolle poikkeuksista sopimusvelvoitteista EIS 15 artiklan nojalla Covid-19 -pandemian johdosta vedoten yleisen hätätilaan. Näin teki myös Ukraina kesäkuussa 2015 vedoten Venäjän miehitykseen. Kun lukee Ukrainan ilmoitusta Euroopan neuvoston pääsihteerille poikkeuksista yleissopimuksen velvoitteista vedoten EIS 15 artiklaan on selvää,

¹⁵³ HE 63/2022 vp.

¹⁵⁴ Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen, 2018, s. 26.

¹⁵⁵ Derogation in time of emergency, 2023, s.1.

että syy siihen on Venäjän miehitys Krimissä jossa käytettiin sekä Venäjän asevoimia (armed forces) että laittomia aseellisia ryhmiä, jotka olivat Venäjän rahoittamia ja ohjaamia. Ilmoituksesta ei käy ilmi, jos Ukraina vetoaa EIS 15 artiklassa mainittuun sotaan tai muuhun yleiseen hätätilaan.¹⁵⁶ Kyse ei ollut varsinaisesta sodasta vaan miehityksestä jonka takia näkisin että on epävarmaa mikäli voidaan hakea apua ”sota” termin tulkintaan poikkeusperusteena EIS 15 artiklan osalta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut valtioille melko vapaat kädet poikkeusolojen olemassaolon suhteen ja valtiot ovat voineet itse arvioida ja määrittellä milloin maassa on poikkeusoloja. Valtio voi siis käytännössä itse arvioida milloin maassa vallitsee poikkeusoloja, jolloin aiheen poliittinen luonne saattaa tulla ongelmaksi. Tämä on jakanut mielipiteitä ihmisoikeustuomioistuimen sisällä ja useat sen antamat ratkaisut sisältävät eri mielipiteitä siitä, jos EIT pitäisi olla aktiivisempi määrittelemään yleisen hätätilan kriteerejä sekä arvioimaan millä perusteella voidaan oikeuttaa yleisen hätätilan julistamista.¹⁵⁷ Esimerkkinä voidaan mainita poikkeusolojen ajallinen ulottuvuus. Puhutaan jatkuvan poikkeustilan dilemmasta, jolla tarkoitetaan sitä, että poikkeustila jatkuu ja siitä tulee uusi normaali tila. Oikeuskirjallisuudessa keskustelu jakautuu kahteen leiriin, jotka tarjoavat erilaisia vaihtoehtoja, miten tulisi suhtautua jatkuvan poikkeustilan dilemmaan poikkeusolojen sääntelyssä.¹⁵⁸ Yksi näkemys on se, että tulisi muuttaa rakennetta poikkeusolojen sääntelyssä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa niin, että huomioidaan paremmin nykyinen hämärtyvä tila ”normaalin tilan” ja ”hätätilan” välillä. Tällä tavalla olisi mahdollista estää jatkuvan poikkeustilan kautta oikeudet ihmisoikeusrajoitukset.¹⁵⁹ Toinen näkemys on se, että ongelma ei ole sääntelyn rakenteessa vaan sen soveltamisessa. Tämän

¹⁵⁶ Council of Europe Portal, Derogation contained in a Note verbale from the Permanent Representation of Ukraine, 5.6.2015, registered at the Secretariat General on 9.6.2015 - Or. Engl. <https://www.coe.int/en/web/conventions/concerning-a-given-treaty?module=declarations-by-treaty&territoires=&codeNature=0&codePays=U&numSte=005&enVigueur=true&ddateDebut=05-05-1949&ddateStatus=01-05-2022>

¹⁵⁷ Ks. etenkin tapaukset Brogan ja muut v Yhdistynyt kuningaskunta, 29.11.1988 ja Brannigan ja McBride v Yhdistynyt kuningaskunta, 26.5.1993, jotka molemmat sisältävät lukuisia eriäviä mielipiteitä. Esimerkiksi tuomari Pettitin eriävä mielipide Brannigan-tapauksessa, s. 31–35.

¹⁵⁸ Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen, 2018, s. 28.

¹⁵⁹ Grossin mukaan yksipuolinen tukeutuminen poikkeustilanormaalitila sääntöön voi tarjota väärää lääkettä väärään diagnoosiin ilman, että se ottaa huomioon nykypäivän tilanteet, joissa poikkeustiloista on tullut pysyviä ja yleisiä. Ks. Gross 1998, s. 442.

näkemyksen mukaan ei ole tarvetta muuttaa poikkeusolojen sääntelyä, vaan tulisi suhtautua vakavammin sääntelyyn sen soveltamisessa.¹⁶⁰

EIT on oikeuskäytännössään keskittynyt muuhun vastaavaan hätätilaan eikä määritellyt sotatilaa¹⁶¹ ja on esimerkiksi Lawless-tapauksessa lausunut, että yleinen hätätila on sellainen poikkeuksellinen kriisitilanne, jolla on vaikutuksia koko väestön kannalta ja on uhka järjestäytyneelle yhteiskuntajärjestykselle.¹⁶² Tuomioistuin totesi ratkaisussaan, että Irlannin hallituksella oli oikeus julistaa yleinen hätätila Irlannissa ja sen perusteella poikkea sopimusvelvoitteista nojaten EIS 15 artiklan 1 momenttiin.¹⁶³

EIT ratkaisu Kreikka-tapauksessa antaa seuraavat edellytykset hätätilalle:¹⁶⁴ Hätätilan on oltava käsillä tai välittömästi uhkaava. Tällä annetaan mahdollisuus käyttää toimivaltuuksia ennen, kun kriisi on käsillä. Välittömästi uhkaava tarkoittaa tilanteita, jolloin se vaara, joka aiheuttaa tilannetta alkaa pian tai että se voi tapahtua milloin vaan. Se ei silti edellyttää sitä, että tulisi odottaa siihen asti, että se asia tai tapahtuma, joka laukaisee yleisen hätätilan tapahtuisi.¹⁶⁵ Hätätilan on vaikutettava koko väestöön. Oikeuskäytäntö on lieventänyt tätä vaatimusta niin, ettei poikkeuksien tarvitse kohdistua koko valtioon ja vaara voi koskea vain osan väestöstä. Vaatimuksena on kuitenkin se, että lisätoimivaltuuksia voi käyttää vain niillä alueilla, joilla on vaaraa tai vaaran uhka.¹⁶⁶ Järjestäytyneen yhteiskuntajärjestyksen on oltava

¹⁶⁰ Greene 2011, s. 1764–1785. Greenen mukaan hätätilan ja normaalin tilan välistä rakennelmaa ei voida pitää viollisena Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, vaan ongelma on se, että ihmisoikeustuomioistuin ei ole itse asiassa koskaan soveltanut sitä kunnolla ratkaisukäytännössään.

¹⁶¹ European Court of Human Rights, Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in time of Emergency, 2006, s. 6. Katso myös alkuperäinen teksti ”The Court has not been required to interpret the meaning of “war” in Article 15 § 1; in any case, any substantial violence or unrest short of war is likely to fall within the scope of the second limb of Article 15 § 1, a “public emergency threatening the life of the nation”.

¹⁶² Lawless v. Irlanti, 1.6.1961.

¹⁶³ Derogation in time of emergency, 2023, s.3. Katso myös alkuperäinen teksti “In the circumstances of the case, the Court found that the Irish Government were justified in declaring that there was a public emergency threatening the life of the nation in Ireland and were thus entitled, applying the provisions of Article 15 § 1 of the Convention for the purposes for which those provisions were made, to take measures derogating from their obligations under the Convention.”

¹⁶⁴ Kreikka-tapaus, 1969.

¹⁶⁵ European Court of Human Rights, Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in time of Emergency, 2006, s. 7.

¹⁶⁶ Van Dijk-Van Hood-Van Rijn-Zwaak 2006, s. 1054.

vaarassa. Tällä tarkoitetaan sitä, että uhka tai uhkan vaara uhkaa väestöä, alueellista koskemattomuutta ja valtion elinten toimintaa. Vaara tai kriisi tulee olla niin poikkeuksellinen, ettei ole mahdollista turvata yleinen turvallisuus, terveys ja järjestys normaaliolojen toimivaltuuksilla. Tällä on haluttu korostaa sitä, että kaikki kriisit eivät välttämättä vaadi lisätoimivaltuuksia vaan poikkeusolot koskevat vain niitä tilanteita, kun normaalit toimivaltuudet eivät riitä.¹⁶⁷ EIT:n oikeuskäytännöstä ei ole saatavilla selkeitä suuntaviivoja yleisen hätätilan olemassaolon suhteen ja on antanut jäsenvaltioille paljon harkinnanvaraa poikkeusolojen määrittelyssä. Esimerkiksi Lawless-tapauksessa EIT totesi, että 15 artiklan vaatimukset täyttyivät sillä, että Irlannissa oli salainen armeija, joka toiminnallaan oli haitaksi Irlannin suhteille Yhdistyneisiin kuningaskuntiin.¹⁶⁸

4.6 Euroopan sosiaalinen peruskirja

Euroopan sosiaalinen peruskirja (ESP) koskee Euroopan neuvoston jäsenvaltioita. Vuonna 1996 uudistetun peruskirjan tehtäviin kuuluu Euroopan sosiaalisten oikeuksien edistäminen ja turvaaminen. Peruskirja turvaa oikeuksia, jotka koskevat esimerkiksi asumista, terveyttä, koulutusta, työntekoa, henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja lasten, ikääntyneiden, vammaisten ja perheen suojelua. ESP:n sopimuspuolet antavat säännöllisin välein raportteja sen soveltamisesta, johon myös peruskirjan valvonta pohjautuu. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea ja hallitusten välinen komitea tutkii ensin raportit, jonka jälkeen Euroopan neuvoston ministerikomitea tutkii niitä. Viimeksi mainittu antaa tarpeen vaatiessa julkisia suosituksia, jäsenmaan lainsäädännön suhteen ja miten sitä tulisi muuttaa. ESP tuli voimaan Suomessa vuonna 2022. Se korvaa vuonna 1961 voimaan tullut Euroopan sosiaalisen peruskirjan sekä lisä- ja muutospöytäkirjan vuodelta 1988.¹⁶⁹

ESP:n 30 artikla koskee poikkeuksia sodan tai yleisen hätätilan aikana;

1. Sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää, sopimuspuolet voivat ryhtyä toimiin, jotka merkitsevät poikkeamista tämän peruskirjan mukaisista

¹⁶⁷ Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen, 2018, s. 31.

¹⁶⁸ Lawless v. Irlanti, 1.6.1961

¹⁶⁹ Ulkoministeriön verkkosivut, Euroopan neuvoston voimassa olevat ihmisoikeussopimukset, Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (1996), luettu 2.12.2022.

velvoitteista siinä laajuudessa kuin tilanne sitä välttämättä vaatii edellyttäen kuitenkin, etteivät tällaiset toimet ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa.

2. Sopimuspuoli, joka on käyttänyt hyväkseen oikeutta poiketa peruskirjasta, ilmoittaa kohtuullisen ajan kuluessa Euroopan neuvoston pääsihteerille toteutetuista toimista ja niihin johtaneista syistä. Samoin sopimuspuoli ilmoittaa pääsihteerille, milloin näistä toimista on luovuttu ja milloin sen hyväksymiä peruskirjan määräyksiä jälleen noudatetaan täysimääräisesti.

3. Pääsihteeri puolestaan tiedottaa muille sopimuspuolille ja Kansainvälisen työjärjestön pääjohtajalle kaikista tämän artiklan 2 kappaleen mukaisesti vastaanottamistaan ilmoituksista.

Peruskirjassa puhutaan sodasta ja muusta yleisestä hätätilasta, joka uhkaa kansakunnan elämää. Tämä vastaa EIS 15 artiklan sananmuotoa koskien poikkeusoloja, joiden vallitessa jäsenvaltio voi poiketa sopimuksen velvoitteista. Toisin kun KP-sopimuksen 4 artikla, peruskirjassa puhutaan myös sodasta poikkeusolona. Kuten aikaisemmin mainittiin niin KP-sopimuksessa puhutaan vain ”yleisestä hätätilasta, joka uhkaa kansakunnan olemassaoloa ja joka on virallisesti sellaiseksi julistettu”. Näin ollen peruskirjan sananmuoto koskien poikkeusoloja vastaa enemmän EIS 15 artiklaa.

ESP:n mukaan ”sopimuspuolet voivat ryhtyä toimiin, jotka merkitsevät poikkeamista tämän peruskirjan mukaisista velvoitteista siinä laajuudessa kuin tilanne sitä välttämättä vaatii edellyttäen kuitenkin, etteivät tällaiset toimet ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa.” Tämä vastaa sekä EIS 15 artiklan että KP-sopimuksen sananmuotoa. KP-sopimuksessa on lisäksi maininta syrjinnän kiellosta. Myös ESP asettaa vaatimuksen välttämättömyydestä. Poikkeamia voi tehdä vain siinä laajuudessa kuin tilanne sitä vaatii.

5 Perusoikeuksien rajoittaminen

5.1 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset

Perusoikeudet ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvatut ihmisoikeudet ovat oikeusvaltion lähtökohtia ja niistä poikkeaminen on aina voitava perustella erikseen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että perusoikeudet olisivat ehdottomia. Välillä joudutaan suorittamaan tapauskohtaista punninta perusoikeuksien välillä. Perusoikeudet on myös mahdollista sovittaa yhteen erilaisten kollektiivisten hyvien kanssa. Näissä tilanteissa tulee käyttää perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä.¹⁷⁰

Puhutaan perusoikeuksien rajoittamisesta tilanteissa, jossa tasapainotetaan kaksi keskenään kilpailevaa perusoikeutta tapauskohtaisella punninnalla niiden välillä ja silloin perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset toimivat keskeisenä työvälineenä. Perusoikeuksista poikkeaminen taas perustuu perustuslain 23 §:ään ja sen nojalla voidaan tehdä pidemmälle meneviä poikkeuksia perusoikeuksista. On syytä tehdä käsitteellinen jaottelu näiden välille. Silti perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset toimivat työvälineinä myös perusoikeuspoikkeusten arviointiin. Kyse ei ole niiden suorasta soveltamisesta vaan pikemmin oikeusvaltiollisen perustan huomioon ottaminen perusoikeuspoikkeuksissa. Varsinkin suhteellisuusperiaate, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus sekä oikeusturvavaatimus ovat tärkeitä myös perusoikeuspoikkeusten arvioinnissa.¹⁷¹

Sekä perusoikeuksien rajoittamisen ja poikkeamisen kannalta on olennaista määritellä vaatimukset välttämättömyydestä, tilapäisyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Tutkielman kannalta on oleellista tarkastella edellä mainittuja vaatimuksia erityisesti valmiuslain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan kontekstissa. Valmiuslaki 3 §:n 1 momentissa määritellään valmiuslain mukaiset poikkeusolot. Valmiuslain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan poikkeusoloja lain mukaan ovat ”Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöönottamista.”

¹⁷⁰ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi -Virtanen, 2011, s. 176.

¹⁷¹ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi - Virtanen, 2011, s.176-177.

Viljanen on määritellyt perusoikeuden rajoittaminen niin, että se ”tarkoittaa perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaaman yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein.”¹⁷² Tässä tilanteessa perusoikeutta ei voida käyttää täysimääräisesti koska se on rajoitettu PL:n mukaisella menettelyllä ja sallimalla tavalla.¹⁷³ Perustuslakivaliokunta on kirjannut perusoikeusuudistusta koskevaan mietintöön luettelon yleisistä perusoikeuksien rajoitusperusteista.¹⁷⁴ Perustuslakivaliokunnan mukaan kyse ei ole tyhjentävästä luettelosta, vaan siihen on koottu keskeisimmät rajoitusten sallittavuuden arvioinnissa huomioon otettavat seikat.¹⁷⁵ Perustuslakivaliokunta on luetellut seuraavia yleisiä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä:

1. Lailla säätämisen vaatimus. Perusoikeusrajoitusten täytyy perustua eduskuntalakiin.
2. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus. Perusoikeusrajoitusten tulee olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä.
3. Hyväksyttävyyysvaatimus. Rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.
4. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
5. Suhteellisuusvaatimus. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.
6. Oikeusturvavaatimus. Perusoikeutta rajoittaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.

¹⁷² Viljanen, 2001, s. 14.

¹⁷³ Viljanen, 2001, s. 14.

¹⁷⁴ PeVM 25/1994 vp, s. 4-5.

¹⁷⁵ Viljanen, 2001, s. 37–38.

7. Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimus. Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

5.2 Suhteellisuusvaatimus

Käsittelen suhteellisuusvaatimusta tarkemmin, koska se toimii apuvälineenä myös silloin kun arvioidaan poikkeamista perusoikeuksista lisäksi sillä on yhtymäkohtia perustuslain 23 §:n yhteydessä käsitellyn välttämättömyysvaatimuksen kanssa. Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen yhteydessä luonnehtinut perusoikeusrajoitukselle asetettavaa suhteellisuusvaatimusta seuraavasti:

”Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.”¹⁷⁶

Edellä mainittu huomioiden, perusoikeusrajoitus voidaan sallia vain siinä tilanteessa, ettei ole mahdollista saavuttamaan tavoitetta keinoilla, jotka puuttuvat perusoikeuteen lievemmin. Samalla tavalla voidaan ajatella, ettei voida hyväksyä pidemmälle meneviä rajoituksia mitä on perusteltua, kun huomioi rajoitusten takana oleva yhteiskunnallinen intressi suhteutettuna siihen oikeushyvään mitä rajoitetaan.¹⁷⁷ Välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta toimenpiteen arvioinnissa tulee ennustaa, millä tavalla käytettävissä olevat keinot vaikuttaisivat oikeuksiin yksilötasolla ja mikä käytettävissä olevista keinoista olisi tehokkain tavoitteen saavuttamiseksi. Näissä tilanteissa on usein ongelmana se, ettei etukäteen ole olemassa varmaa empiiristä tietoa siitä, miten erilaiset toimenpiteet vaikuttavat.¹⁷⁸ Kyse on usein päätösprosessista, jossa arvioidaan millä todennäköisyydellä eri keinot ovat tehokkaita.

¹⁷⁶ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹⁷⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹⁷⁸ Hallberg - Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori - Viljanen, 2011, s. 213.

Näin ollen on keskeistä, että valitun keinon tehokkuutta voidaan objektiivisesti arvioiden perustella ja puolustaa.¹⁷⁹

Suhteellisuusperiaatteen osalta tarkastuksen kohteena on poikkeuksien vakavuus, kesto ja laajuus. Vakavuudella tarkoitetaan sitä, että toimenpiteet eivät saa olla ylimitoiteltuja, eli niiden tulee olla suhteutettuja uhkaan. Kesto viittaa siihen, että jos tila pitkittyy, tulee jatkuvasti arvioida käytettäviä toimenpiteitä. Poikkeuksien laajuus taas viittaa siihen, että voidaan käyttää toimivaltuuksia ainoastaan niillä alueilla, joilla vallitsee poikkeusoloja.¹⁸⁰ Suhteellisuusvaatimukseen liittyy punninta yksityisten ja julkisten intressien kesken. Robert Alexyn mukaan kyse on punnintakäskystä (Abwägungsgebot), mikä sisältyy suhteellisuusvaatimukseen. Alexyn mukaan oikeusnormit voidaan jakaa sääntöihin (Regeln) ja periaatteisiin (Prinzipien). Kollisiotilanteet periaatteiden ja normien kesken ratkaistaan Alexyn mukaan tilannetta punnitsemalla. Näissä kollisiotilanteissa, kun arvioidaan oikeuksien rajoittamista suhteellisuusvaatimuksella, on tärkeä merkitys. Alexy kutsuu oikeusnormien periaatteita optimointikäskyiksi (Optimierungsgebote), sillä ne käskivät toteuttamaan jotain mahdollisimman suuressa määrin niiden rajojen sisällä, jotka oikeudelliset ja tosiasialliset mahdollisuudet asettavat.¹⁸¹ Kun kyse on kollisiosta periaatteiden välillä, ratkaistaan tilanteen mukaan, kumman periaatteen painoarvo on suurempi ratkaisutilanteessa, kun otetaan huomioon tilanteen konteksti. Myös näissä tilanteissa on kyse punninnasta periaatteiden välillä, sillä tarkoitus ei ole syrjäyttää painoarvoltaan heikompa periaatetta vahvemmallalla periaatteella, vaan pikemmin tulee pyrkiä lopputulokseen, jossa molemmat periaatteet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti samaan aikaan.¹⁸² Alexyn mukaan voidaan pitää punnintasääntönä ajatusta siitä, että mitä enemmän rajoitetaan yhtä periaatetta tai mitä isompi osa jää toteutumatta jostain periaatteesta, sitä oleellisempaa on, että toisessa vaakakupissa oleva periaate toteutuu.¹⁸³ Kun sovelletaan Alexyn punnintasääntöä perusoikeusrajoituksiin

¹⁷⁹ Hallberg - Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori - Viljanen, 2011, s. 214.

¹⁸⁰ Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen, 2018, s. 33.

¹⁸¹ Alexy, Frankfurt am Main, 1986, s. 100.

¹⁸² Peczenik, 1997, s. 702.

¹⁸³ Alexy, Frankfurt am Main, 1986, s.146.

voidaan ajatella että, mitä suurempi rajoitus kohdistuu yhteen perusoikeuteen toisen tavoitteen takia, sitä oleellisempaa on että kyseinen tavoite toteutuu.¹⁸⁴

Arvioitaessa sitä, onko perusoikeuden rajoitusperuste oikeassa suhteessa esimerkiksi johonkin kollektiiviseen hyvään (esimerkiksi kansallinen turvallisuus), lähtökohtana tulee pitää perusoikeuden etusija. Perusoikeus voi kuitenkin joutua väistymään, jos voidaan esittää riittävän painavia argumentteja perusoikeutta vastassa olevan periaatteen tueksi.¹⁸⁵ Näkisin tässä, että esimerkiksi aseellisen hyökkäyksen tilanteessa tulee lähtökohtaisesti asettaa perusoikeuksia (esimerkiksi liikkumisvapaus, sananvapaus ja elinkeinovapaus) etusijalle. Teoreettisessa tilanteessa, jossa arvioidaan jonkun perusoikeuden rajoitusperustetta verrattuna tai vastassa kollektiiviseen hyvään kuten esimerkiksi yllä mainitun kansallisen turvallisuuden kanssa, perusoikeudella on etusijaa. On siten mahdollista rajoittaa esimerkiksi yksilön liikkumisvapautta aseellisen hyökkäyksen tilanteessa, jos voidaan esittää riittävän painava argumentteja. Alexyn mukaan on vaikea luoda arvojärjestystä perusoikeuksien välillä, mikä voisi toimia perusoikeuksien keskinäisen punninnan lähtökohtana.¹⁸⁶ Perusoikeuskomitean mukaan voi perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnan perusteella muotoilla enemmän tai vähemmän kiinteitä suhteellisia etusijajärjestyksiä eri perusoikeuksien välille. Komitea myönsi kuitenkin, ettei ole olemassa mitään ehdotonta ja yleispätevää järjestystä.¹⁸⁷

Tuoreena esimerkkinä perustuslakivaliokunnan kannasta perusoikeuksien rajoittamisesta poikkeusoloissa voidaan pitää tartuntatautilakiin määräaikaaisesti lisätty uutta 48 a §:ä, jonka valmistelussa perustuslakivaliokunta antoi lausunnon koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 230/2021 vp). Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta, että sääntelylle on hyväksyttävät perusteet.¹⁸⁸ Valiokunnan mukaan sääntelyn pääasiallinen tavoite on suojata niiden sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja käyttävien asiakkaiden ja potilaiden henkeä ja terveyttä, jotka ovat

¹⁸⁴ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori - Viljanen, 2011, s. 216.

¹⁸⁵ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori - Viljanen, 2011, s. 216.

¹⁸⁶ Alexy, Frankfurt am Main, 1986, s.138-143.

¹⁸⁷ KM 1992:3, s.383.

¹⁸⁸ HE 230/2021 vp. PeVL 51/2021 vp.

alttiita covid-19 -pandemian vakaville seurauksille.¹⁸⁹ Perustuslakivaliokunta perustelee sääntelyn hyväksyttävyyttä muun muassa sillä, että on perusoikeusjärjestelmän kannalta varsin tärkeä suojata väestön terveyttä. Lisäksi valiokunta perustelee sääntelyn hyväksyttävyyttä sillä, että perusoikeusjärjestelmän perspektiivistä on perusteltua säilyttämään terveydenhuollon toimintakykyä Covid-19 -pandemian aikana. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntely liittyy PL 7 §:n 1 momenttiin jossa veloitetaan julkinen valta turvaamaan jokaisen oikeus elämään. Lisäksi sääntely liittyy PL 19 §:n 3 momenttiin, jossa veloitetaan julkinen valta turvaamaan, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistettävä väestön terveyttä. Perustuslakivaliokunnan mukaan kyseiset pykälät oikeuttavat tekemään harvinaisen pitkälle meneviä viranomaistoimia, jotka voivat puuttua jopa yksilön perusoikeuksiin. Näin ollen perustuslakivaliokunta toteaa, että sääntelylle on selvästi hyväksyttävät perusteet.¹⁹⁰ Näkisin, että kyse on punnintatilanteesta, jossa perustuslakivaliokunta asettaa oikeuden elämään ja oikeuden riittäviin terveyspalveluihin etusijalle muiden perusoikeuksien nähden.

Palaan tässä perusoikeusvaliokunnan luonnehdintaan suhteellisuusvaatimuksesta, jossa valiokunta toteaa, että ”rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.”¹⁹¹ Eduskunnan oikeusasiamies Lauri Lehtimajan mukaan pitäisi lähtökohtaisesti pyrkiä toteuttamaan kaikki perusoikeudet niin laajasti, kun on mahdollista. Lisäksi Lehtimaja korostaa, että voidaan rajoittaa perusoikeuksia vain laissa säädetyillä, täsmällisillä ja tarkkarajaisilla perusteilla. Lehtimaja ei tue jaottelua ydinperusoikeuksiin ja painoarvoltaan vähäisempiin perusoikeuksiin.¹⁹²

¹⁸⁹ HE 230/2021 vp. PeVL 51/2021 vp.

¹⁹⁰ HE 230/2021 vp. PeVL 51/2021 vp.

¹⁹¹ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹⁹² Eduskunnan oikeusasiamies Lauri Lehtimajan päätös 24.10.2000, dnro 836/4/97.

Suhteellisuusvaatimus koskee myös sitä, miten paljon tiettyä perusoikeutta rajoitetaan. Hyvä nyrkkisääntö on se, että mitä laajempi ja pidemmälle menevä perusoikeusrajoitus on, sitä painavampi se intressi tai sen rajoitusperuste, jonka takia perusoikeusrajoitusta toteutetaan pitää olla.¹⁹³ Vähäisemmät perusoikeusrajoitukset voidaan saattaa voimaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, kun taas syvemmälle menevät rajoitukset voidaan toteuttaa vain käyttäen perustuslainsäädäntäjärjestystä.¹⁹⁴ Suhteellisuusvaatimus näyttäytyy tyypillisesti silloin kun lakien säätämisyvaiheessa arvioidaan lakiehdotuksiin sisältyviä perusoikeusrajoituksia. Näissä tilanteissa suhteellisuusvaatimus tavoittaa ne ongelmat, jotka käyvät ilmi säädöstekstistä. Ongelmia saattaa kuitenkin ilmetä suhteellisuusnäkökulman perusteella yksittäisissä lainsoveltamistilanteissa. Perustuslakivaliokunta on ottanut esille tarpeen huomioida suhteellisuusperiaate myös silloin kun käytetään laissa myönnettyä perusoikeuksiin puuttumista oikeuttavaa toimivaltaa.¹⁹⁵ Myös Geneven sopimukseen on kirjattu suhteellisuusvaatimus, jonka mukaan arvioitaessa sotilaallista välttämättömyyttä on painotettava inhimillisyyden vaatimuksia.

Scheppele käsittelee artikkelissa Executive Underreach, in Pandemics and Otherwise valtioiden yli- ja alireagointia kriiseihin ja poikkeusoloihin. On yleistä, että valtion johto reagoi kriiseihin ylimitoitetuilla keinoilla (executive overreach).¹⁹⁶ Scheppele käyttää COVID-19 esimerkkinä eri reagointitavoista kriiseihin. Kirjoittaja toteaa, että kriisit nostavat esille huolen siitä, että valtio reagoi kriiseihin ihmisoikeuksien, oikeusvaltion ja demokratian kustannuksella. Kriisit vaativat usein nopeita ja poikkeuksellisia toimenpiteitä valtion johdolta mikä samalla antaa mahdollisuuden vallan väärinkäytölle. Suurin osa valtioista reagoi Covid-19 julistamalla poikkeusoloja (states of emergency), jotkut valtiot ryhtyivät itsevaltaiseen toimintaan ja muutaman valtion johto ei juuri reagoinut pandemiaan.¹⁹⁷ Lainsäätäjä on pyrkinyt estämään ylimitoitettuja toimenpiteitä välttämättömyys- ja suhteellisuusvaatimuksilla. Suhteellisuusvaatimuksen tarkoitus on estää sen, että jokin perusoikeuden rajoitus menee pidemmälle mitä on perusteltua silloin kun suhteuttaa

¹⁹³ Schlink, 1984, s. 461.

¹⁹⁴ Merikoski, 1969, s. 118.

¹⁹⁵ PeVL 12/1998 vp, PeVL 17/1998 vp, PeVL 31/1998 vp.

¹⁹⁶ Pozen - Scheppele, 2020, s. 608.

¹⁹⁷ Pozen - Scheppele, 2020, s. 38-53.

perusoikeusrajoituksen takana oleva yhteiskunnallisen intressin painavuus rajoitettavan oikeushyvän kanssa. Lisäksi niiden pitää olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.¹⁹⁸ Sheppele nostaa esille myös vähemmän tunnetun, mutta yhtä ongelmallisen ilmiön: valtiojohdon alireagoinnin (executive underreach) kriiseihin. Tuoreena esimerkkinä on presidentti Trumpin (USA) ja presidentti Bolsanaron (Brasilia) alireagointi Covid-19 -pandemiaan. Covid-19 -pandemian aikana pääpaino oli ylireagoinnin estämisessä, jolloin riski alireagoinnista jäi ilman huomiota. Sheppelen mukaan alireagointi on yhtä lailla ongelmallista, kun ylireagointi ja tähän tarvitaan muutos kansainvälisessä juridisessa kulttuurissa, jotta saadaan korjattu ne haitat, jotka aiheutuvat kansainvälisesti haitallisesta alireagoinnista kriiseihin.¹⁹⁹ Myös E. Herlin-Karnell tuo esille artikkelissa ”Republican Theory and the EU: Emergency Laws and Constitutional Challenges”, että alireagointi on yhtä lailla ongelmallista kuin ylireagointi. Kirjoittaja tukee Scheppelen näkemystä siitä, että tarvitaan muutos kansainvälisessä juridisessa kulttuurissa, jotta saadaan korjattu ne haitat, jotka aiheutuvat kansainvälisesti haitallisesta alireagoinnista kriiseihin. Kirjoittaja argumentoi, että Covid-19-pandemian aikana pääpaino oli ylireagoinnin estämisessä, jolloin riski alireagoinnista jäi ilman huomiota.²⁰⁰

Kun tarkastellaan valtiojohdon reagointia kriiseihin yli- ja alireagoinnin kautta, herää kysymys siitä, kumpi on haitallisempaa. Thrumpin ja Bolsanaron tapauksissa alireagointi aiheutti yhtä lailla kuolonuhreja, jotka todennäköisesti olisi voinut estää riittävillä toimenpiteillä pandemian aikana. Lainsäätäjät estää ylireagointia muun muassa perustuslain 23 §:n kautta, mutta alireagoinnin estämiseksi ei ole vastaavaa pykälää. Näkisin, että poliittinen paine on tietyllä tavalla omiaan minimoimaan alireagointia ainakin Suomen tasolla. Jos tarkastellaan kriisiä takautuvasti, on tiettyyn pisteeseen asti mahdollista ottaa kantaa siihen, miten olisi pitänyt toimia ja näin puuttua mahdolliseen alireagointiin jälkikäteen. Toki pitää muistaa, että päätökset on tehty sen tiedon pohjalla, mikä oli käytössä sillä hetkellä.

Myös Italia on kritisoitu ylimitoitetuista rajoituksista oikeudenkäyntien raportoinnista vuonna 2021 Covid-19 -pandemian aikana. Esimerkiksi tammikuussa 2021 käsiteltiin yksi Italian

¹⁹⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹⁹⁹ Pozen - Scheppele, 2020, s. 608-616.

²⁰⁰ Herlin - Karnell, Jus Cogens, 2021, s. 2011-2014.

isoimmista mafiaan liittyvistä oikeudenkäynneistä, jossa kiellettiin toimittajia ottamasta kuvia tai videotallenteita oikeussalissa. Rajoitus perustui pääasiassa asian käsittelyssä olevan tuomarin päätökseen liittyen Covid-19 rajoituksiin. Kieltoon kohdistui kritiikkiä Italian journalisteilta ja sananvapauden kannattajilta koska he kokivat, että kielto rajoitti median oikeutta tiedottaa kansalaisia yhdestä maan historian isoimmista rikos- ja korruptio-oikeudenkäynnistä. Court of Vibo Valentia kumosi kiellon maaliskuussa 2021.²⁰¹ Kyseenalaistan hieman kohua siltä osin, että rajoitetaan kuvaamista oikeussalissa. Suomessa tuomioistuimen puheenjohtaja voi sallita suullisen käsittelyn kuvaamista ja se tapahtuu yleensä istunnon alussa, kun taas koko oikeudenkäynnin kuvaaminen on hyvin poikkeuksellista. Oikeudenkäynnin julkisuusperiaate ja median informointi toteutuu lähtökohtaisesti julkisten oikeudenkäyntiasiakirjojen kautta ja sillä että jokaisella on oikeus olla läsnä julkisessa käsittelyssä.²⁰² En näe mitään poikkeuksellista siinä, ettei sallita kuvaamista oikeudenkäynnin aikana mutta kyseenalaistan kuvaamisen kieltäminen nojaten Covid-19 rajoituksiin.

²⁰¹ Mapping media freedom, Audio-visual recording banned from biggest mafia trial in three decades, 1/2021 <https://www.mapmf.org/alert/23824> katso myös Liberties Rule of Law Report 2022, s.290.

²⁰² Tuomioistunlaitoksen internetsivut <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/asiointijulkisuus/oikeudenkaynninjulkisuus/julkisuusyleisissatuomioistuimissa.html>

6 Avunantovelvollisuus Naton perustamissopimuksen ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaan

Suomi haki Naton jäsenyyttä toukokuussa 2022 ja Naton jäsenmaat allekirjoittivat Suomen Nato-jäsenyyttä koskevan lisäpöytäkirjan heinäkuussa 2022. Sen jälkeen ratifiointiin liittymispöytäkirjat kaikissa Naton jäsenmaissa, jonka aikana Suomi ei voinut osallistua Naton päätöksentekoon mutta osallistui tarkkailijajäsenen roolissa Naton työhön.²⁰³ Suomesta tuli Nato jäsen 4 huhtikuuta 2023.²⁰⁴ Natojäsenyys merkitsee muun muassa sitä, että Suomi osallistuu täyspainoisesti Naton yhteiseen puolustukseen ja päätöksentekoon. Lisäksi Suomi kuuluu Pohjois-Atlantin sopimuksen (jatkossa Naton perustamissopimus) piiriin²⁰⁵ sen jälkeen, kun Suomen liittymiskirja talletetaan Yhdysvaltojen hallituksen huostaan.²⁰⁶

Tutkielman tutkimuskysymysten valossa on oleellista selvittää, mitä Suomen Natojäsenyys käytännössä tarkoittaa aseellisen hyökkäyksen tai se uhan tilanteessa. Naton vastaaminen uhkiin kuten aseelliseen hyökkäykseen perustuu perustamissopimuksen 3, 4 ja 5 artiklaan. Perustamissopimuksen 3 artikla velvoittaa Naton jäsenmaat ylläpitämään sekä kehittämään yhdessä ja erikseen jäsenmaiden kansallista sekä niiden yhteistä puolustautumiskykyä aseellisia hyökkäyksiä vastaan. Perustamissopimuksen 4 artiklan mukaan osapuoli voi pyytää neuvotteluja muiden osapuolten kanssa aina, jos osapuoli katsoo, että sen alueellinen koskemattomuus, poliittinen riippumattomuus tai turvallisuus on uhattu. Perustamissopimuksen 5 artikla koskee yhteistä puolustusta esimerkiksi aseellisen hyökkäyksen tilanteissa. Artiklan mukaan jäsenvaltiot ovat sitoutuneet yhteiseen puolustukseen ja sen mukaan aseellinen hyökkäys yhtä tai useampaa jäsenvaltiota kohtaan katsotaan hyökkäykseksi kaikkia jäsenvaltioita kohtaan.²⁰⁷ Artikla velvoittaa jäsenvaltiot sitoutumaan auttamaan hyökkäyksen kohteeksi joutunutta jäsenvaltiota ryhtymällä viipymättä erikseen tai yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa tarpeellisiksi katsomiinsa toimiin. Kyse voi olla aseellisesta voiman käytöstä tai muusta poliittisesta toimenpiteestä, jonka tarkoitus on

²⁰³ Ulkoministeriön internetsivut, Suomen Nato-jäsenysshakemus, luettu 6.12.2022.

²⁰⁴ Ulkoministeriön internetsivut, Nato <https://um.fi/nato>, luettu 20.04.2023.

²⁰⁵ Ulkoministeriön internetsivut, Suomen Nato-jäsenysshakemus, luettu 6.12.2022.

²⁰⁶ HE 315/2022 vp.

²⁰⁷ HE 315/2022 vp.

painostaa hyökkävää valtiota muuttamaan politiikkaansa. Jäsenvaltiot päättävät itse antamansa avun luonteen ja laajuuden, kuitenkin noudattaen kansainvälisiä päätöksentekomenettelyjä. Artikla perustuu aina Naton neuvoston arvioon sekä jäsenvaltioiden yhteisymmärrykseen.²⁰⁸ Naton ydintehtävät ovat sen vuoden 2022 strategisen konseptin mukaan pelote ja puolustus, kriisienenkäisy ja kriisienhallinta sekä yhteistyövarainen turvallisuus.²⁰⁹ Perustamissopimuksen 5 artikla on kirjoitushetkellä käytetty ainoastaan kerran kun Yhdysvaltoihin kohdistui terrori-isku 2001.²¹⁰ Tästä voi kenties tehdä sellainen varovainen johtopäätös, että Naton pelotevaikutus on niin tehokas, että 5 artikla on käytetty vain kerran historian aikana.

Perustamissopimuksen 5 artiklan mukaan ”Osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että yhteen tai useampaan osapuoleen kohdistettu aseellinen hyökkäys Euroopassa tai Pohjois-Amerikassa katsotaan hyökkäykseksi kaikkia osapuolia vastaan, ja tämän vuoksi osapuolet sopivat, että jos tällainen aseellinen hyökkäys tehdään, kukin osapuoli käyttää Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklassa tunnustettua oikeutta erilliseen tai yhteiseen puolustautumiseen ja auttaa hyökkäyksen kohteeksi joutunutta yhtä tai useampaa osapuolta ryhtymällä viipymättä erikseen ja yhdessä muiden osapuolten kanssa tarpeelliseksi katsomiinsa toimiin, mukaan lukien aseellisen voiman käyttö, Pohjois-Atlantin alueen turvallisuuden palauttamiseksi ja ylläpitämiseksi.

Kaikista tällaisista aseellisista hyökkäyksistä ja kaikista toimenpiteistä, joihin niiden vuoksi ryhdytään, ilmoitetaan välittömästi turvallisuusneuvostolle. Kyseiset toimenpiteet lopetetaan, kun turvallisuusneuvosto on ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden palauttamiseksi ja ylläpitämiseksi.”²¹¹

²⁰⁸ HE 315/2022 vp.

²⁰⁹ Nato 2022 Strategic Concept, s. 7-11.

²¹⁰ HE 315/2022 vp.

²¹¹ Katso myös alkuperäinen teksti “The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.

Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.”

Tutkielman alkuvaiheessa prosessi koskien Suomen Nato-jäsenyyttä oli vielä kesken. Suomi oli Naton tarkkailijajäsen, mutta ei varsinainen jäsen, joka kuuluu Naton perustamissopimuksen 5 artiklan piiriin. Näin ollen mahdollisen Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen tilanteessa olisi ollut turvaututtava Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 42 artiklan 7 kohtaan, mikäli olisi ollut tarvetta avunannolle muilta jäsenmailta. Artikla velvoittaa Euroopan unionin maita avunantoon käyttäen kaikki käytettävissä olevia keinoja, mikäli johonkin jäsenmaahan kohdistuu aseellinen hyökkäys. Puolustusvaliokunta on lausunnossa 4/2008 vp todennut, että Suomen kannalta unionin avunantovelvoitteen merkittävyyttä lisää Naton kuulumattomuus. Valiokunnan asiantuntijalausuntojen perusteella muodollis-juridisesti avunantovelvoite ei kuitenkaan kuulu EU:n toimielin- ja päätöksentekojärjestelmään eikä sillä ole avunantovelvoitetta koskevaa toimivaltaa. Artikla on tulkittu niin, että muilla valtioilla on velvollisuus avustaa hyökkäyksen kohteeksi joutunutta vain sen nimenomaisella avunpyynnöllä.²¹²

Puolustusvaliokunnan mukaan avunantolauseke on muotoiltu hyvin velvoittavaksi kansainvälisoikeudellisesti ja, että Suomen tulee huomioida velvoite omassa toiminnassaan. Lisäksi valiokunta korostaa, että avunantovelvoite antaa unionimaille oikeuden saada apua muilta mailta sekä velvoitteen avustaa muita maita tarvittaessa. Pääsääntö on valiokunnan asiantuntijoiden mukaan se, että avunantovelvoitetta tulee tulkita laajasti eikä unioniin kuuluvien Nato-maiden sitoumukset heikennä pääsäännön vahvaa yleissitovuutta.²¹³ SEU 42 artiklan 7 kohta vastaa Naton perustamissopimuksen 5 artiklaa sinä mielessä, että molemmat artiklat koskevat muiden osapuolten avunantoa tilanteessa, jossa toiseen osapuoleen kohdistuu aseellinen hyökkäys. Kyseisillä artikloilla on jotakin eroja, joista merkittävin on se, ettei EU:lla ole vastaavia rakenteita sotilaalliseen apuun kuin Natolla.²¹⁴

Euroopan ja Suomen turvallisuustilanne muuttui Venäjän hyökkäyksen Ukrainaan myötä. Suomen turvallisuustilanne on vaikeammin ennakoitavissa kuin ennen hyökkäystä. Jos Itämerellä tai Euroopassa tapahtuisi aseellinen konflikti on hyvin todennäköistä, että sillä olisi

²¹² PuVL 4/2008 vp – HE 23/2008 vp.

²¹³ 4/2008 vp, PuVL 4/2008 – HE 23/2008 vp.

²¹⁴ HE 315/2022 vp ja UaVM 6/2008 vp.

seurauksia myös Suomessa.²¹⁵ Euroopan unionilla on tärkeä tehtävä sillä se mahdollistaa puolustusyhteistyötä Euroopassa. Ongelma on kuitenkin se, että toisin kuin Natolla, unionilla ei ole yhteistä komento- tai joukkuerakennetta ja siltä puuttuu sotilaallista puolustussuunnitelmaa jäsenmaiden osalta.²¹⁶ Ajatus Natojäsenyyden takana on ensinnäkin halu parantaa Suomen turvallisuutta, toiseksi sillä pyritään tuomaan vakautta ja turvallisuutta Pohjois-Eurooppaan ja Itämerelle. Naton sekä liittokunnan yhteinen puolustus hyötyy puolestaan Suomen vahvasta puolustus- ja kriisinsietokyvystä. Sekä Suomi että Ruotsi ovat tärkeitä maita Natolle varsinkin tilanteessa, jossa pitää puolustautua Venäjältä. Syy tähän on maiden strateginen sijainti, jaetut intressit Naton kanssa sekä molempien maiden sotilaalliset voimavarat.²¹⁷

Naton perustamissopimuksen mukaan Naton toiminta perustuu Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) peruskirjan (SopS 1/1956) päämääriin ja periaatteisiin, joiden tarkoitus on ylläpitää kansainvälistä rauhaa, turvallisuutta sekä oikeutta. Perustamissopimuksen 5 artikla, joka velvoittaa yhteiseen puolustukseen on rajattu niin, että se koskee vain YK:n peruskirjassa 51 artiklassa mainittuja tilanteita (erillinen tai yhteinen puolustautuminen)²¹⁸ ”jos tällainen aseellinen hyökkäys tehdään, kukin osapuoli käyttää Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklassa tunnustettua oikeutta erilliseen tai yhteiseen puolustautumiseen”. Myös SEU 42 artikla 7 kohta viittaa samaan artiklaan ”jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti.” Perustamissopimuksen 5 artiklan sananmuodon perusteella on selvää, että avunantovelvoite koskee aseellista hyökkäystä. Vastaavasti YK:n peruskirjan mukaan jäsenvaltiolla on oikeus erilliseen tai yhteiseen puolustautumiseen jos joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Herää kysymys siitä, soveltuuko avunantovelvoite myös huomattavaan aseelliseen hyökkäyksen uhkaan? Artikla on aktivoitu vain kerran ja silloin kyse oli reagoinnista jo tapahtuneeseen hyökkäykseen Yhdysvaltoja vastaan 11.9.2001 terrori-iskujen seurauksena, joten varsinaista oikeuskäytäntöä koskien huomattavaa aseellisen hyökkäyksen uhkaa ei ole. Vastaavasti SEU 42 artiklan 7 kohtaa on sovellettu Madridissa

²¹⁵ VNS 1/2022 vp, s.10.

²¹⁶ HE 315/2022 vp.

²¹⁷ Blessing – Kjellström – Ewers-Peters, 2021, s.109-132.

²¹⁸ HE 315/2022 vp.

2004 tapahtuneen terrori-iskun seurauksena sekä Pariisissa 2015 tapahtuneiden terrori-iskujen seurauksena. Näissä kaikissa tapauksissa avunanto on perustunut konkreettiseen hyökkäykseen eikä sen uhkaan. Kun katsoo avunantovelvoitetta koskevien artikloiden sanamuotoa näyttää selvältä, että avunantovelvoite ei koske tilanteita, jossa kyse on huomattavasta aseellisen hyökkäyksen uhasta ilman hyökkäystä. Myös oikeuskäytäntö koskee vain tilanteita, joissa on tapahtunut konkreettinen hyökkäys. Tästä syystä näkisin, ettei avunantovelvoite koske tilanteita, joissa on kyse huomattavan aseellisen hyökkäyksen uhkasta ilman varsinaista hyökkäystä. Voi ajatella niin, että pyritään vastaamaan uhkatilanteisiin Naton pelotevaikutuksella nostamalla varsinaisen hyökkäyksen kynnystä. Toisaalta näkisin, ettei olisi huono asia, jos avunantovelvoite koskisi myös huomattavia aseellisen hyökkäyksen uhkia, jolloin saattaisi olla mahdollista reagoida niihin ennen, kuin tilanne eskaloituu aseelliseen hyökkäykseen. Tässä tulee taas ongelma rajanvedon kanssa, eli milloin uhka olisi niin huomattava ja konkreettinen, että se oikeuttaisi avunantoon. Se saattaisi lisätä riskiä avunantovelvoitteen väärinkäytöstä, jos se kattaisi myös aseellisen uhkan tilanteita.

Toinen kysymys on se, että soveltuuko avunantovelvoite myös kyberhyökkäyksiin? Teknologisen kehityksen myötä kyberhyökkäykset muodostavat merkittävän uhkan. Puolustuspoliittisen selonteon mukaan kybertoimintaympäristön merkitys kasvaa ja yhteiskunnan digitalisaatio altistaa yhteiskunnan elintärkeät toiminnat kybervaikuttamiselle. Turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan Suomen puolustautuminen edellyttää kykyä toimia kybertoimintaympäristössä, johon kuuluu myös kyberpuolustuskykyä.²¹⁹ Esimerkiksi sodan kuvaan liittyy nykyään myös erilaiset tietojärjestelmiin kohdistetut informaatio-operaatiot, joiden tarkoitus on tunkeutua tietojärjestelmiin ja vaikuttaa niihin tai hyödyntää niitä. Sotilasterminologiassa puhutaan informaatioidankäynnistä millä tarkoitetaan valtiojohtoista informaatio-operaatiota, jonka tarkoituksena on vaikuttaa esimerkiksi sellaisiin yhteiskunnan järjestelmiin, jotka ovat niin keskeisiä, että niiden kautta voi lamauttaa yhteiskunnan toimintaa, painostaa valtionjohto toimimaan halutulla tavalla tai pyrkiä heikentämään puolustusvoimien toimintaedellytyksiä.²²⁰ Kyberhyökkäyksillä saattaa olla laajamittaisempia seurauksia kuin aseellinen hyökkäys siinä mielessä että tietoverkkoihin kohdistuva isku voi lamauttaa koko yhteiskunnan, kun taas aseellinen hyökkäys usein kohdistuu tiettyyn alueeseen tai kohteeseen. On myös mahdollista, että hyökkäykseen liittyy sekä aseellinen

²¹⁹ HE 203/2017

²²⁰ Puolustusneuvosto, Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin 1999, s. 28-34.

hyökkäys että tietoverkkoihin kohdistuva hyökkäys, jolloin on selvää, että hyökkäys kuuluu avunantovelvoitteen soveltamisalaan. Useat valtiot ovat varautuneet puolustussuunnittelussaan tietoverkkohyökkäyksiin ja Nato on vahvistanut perustamissopimuksensa 5 artiklan mukaisen puolustusvelvoitteen koskevan myös kyberhyökkäyksiä.²²¹

²²¹ UAV 65/2014 vp, 2015, s. 36.

7 Lopuksi

Poikkeusoloja koskevaa lainsäädäntö oikeuttaa tekemään laajempia ja syvemmälle meneviä poikkeuksia yksilön perusoikeuksiin, kun on mahdollista normaaliolojen lainsäädännöllä.²²² Valmiuslaki määrittelee poikkeusoloja ja näin myös niitä tilanteita, jolloin voidaan soveltaa poikkeusoloja koskevia säännöksiä. Valmiuslain soveltaminen on mahdollista vain sellaisissa hyvin vakavissa kriisitilanteissa, jotka vaikuttavat koko väestöön tai suuren osaan väestöstä sekä koko yhteiskunnan toimivuuteen.²²³ Valmiuslain toimivaltuussäännöksiä voidaan soveltaa ainoastaan laissa tarkasti rajatuissa poikkeusoloissa, lisäksi on mahdollista ottaa lain toimivaltuuksia käyttöön ainoastaan silloin kun viranomaisten säännönmukaisia toimivaltuuksia eivät riitä hallitsemaan tilannetta.²²⁴

On selvää, että ensin pitää todeta, että Suomeen kohdistuu sellainen aseellinen hyökkäys tai huomattava aseellisen hyökkäyksen uhka, joka täyttää valmiuslain tarkoittaman aseellisen hyökkäyksen tai huomattavan aseellisen hyökkäyksen uhan määritelmän. Aseellisen hyökkäyksen tilanteissa pitää tapahtua konkreettinen hyökkäys, jonka perusteella voidaan todeta, että se täyttää poikkeusolojen määritelmän. Tilanne on toinen, kun puhutaan huomattavasta aseellisen hyökkäyksen uhasta koska kyse on tietynlaisesta ennustamisesta. Yksi tapa arvioida sotilaallisia uhkia on käyttää valtion turvallisuuspolitiikassa käytetty kaava, jonka mukaan uhka = tahto x kyky. Lisäksi pitää huomioida uhkan todennäköisyyttä ja vaikuttavuutta.²²⁵ Huomattavan aseellisen hyökkäyksen uhan tilanteessa tarkoituksena on estää aseellinen hyökkäys ryhtymällä toimenpiteisiin ennen hyökkäystä. Kuten aikaisemmin on todettu, poikkeusoloilla tarkoitetaan sellaisia uhkia tai tilanteita, jotka uhkaavat kansakunnan ja yhteiskuntajärjestyksen olemassaoloa.²²⁶ Tämä tarkoittaa sitä, että uhka pitää olla sellainen, että poikkeusolojen kynnyksellä ylittyy eikä normaaliolojen lainsäädäntö riitä hallitsemaan tilannetta.²²⁷ Vaaditaan myös, ettei uhka voida hallita ilman erityisen laajaa sekä

²²² PeVM 11/2020 vp ja PeVM 29/2022 vp.

²²³ HE 3/2008 vp, s- 98–99 ja PeVM 29/2022 vp.

²²⁴ PeVM 11/2020 vp ja PeVM 29/2022 vp.

²²⁵ Seppälä, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 3, Strategian asiatietoa, 2011, s. 1.

²²⁶ Michaelsen, 2005, s. 141.

²²⁷ Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen, 2018, s. 13.

tiivistä viranomaistoimintaa ja että uhka on omiaan aiheuttamaan vaaraa yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille ja strategisille tehtäville.²²⁸ Lain sanamuodosta käy ilmi, että uhka pitää olla niin huomattava, että ”sen vaikutusten torjuminen vaatii valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista”. Myös tässä on selvää, että uhan pitää ylittää normaaliolojen häiriötilanteen kynnyks. Ongelma on se, ettei ole olemassa selkeää ohjeistusta siitä millainen tällainen poikkeusoloihin oikeuttava huomattava aseellisen hyökkäyksen uhka on. Toisin kuin Covid-19n-pandemian kohdalla, jossa WHO julisti pandemian kansainväliseksi hätätilaksi,²²⁹ ei ole vastaavan ulkopuolista tahoa, joka voi todeta huomattavan aseellisen hyökkäyksen uhan ylittävän yleisen hätätilan tai poikkeusolojen kynnyksen.

Jos katsotaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntöä kansakunnan olemassaoloa uhkaavalle yleiselle hätätilalle, voidaan ajatella, että aikaisemmin mainitut perusedellytykset tulisi täytyä aseellisen hyökkäyksen ja huomattavan aseellisen hyökkäyksen uhan tilanteissa;²³⁰

1. Hätätilan on oltava jo käsillä (actual) tai uhkaamassa välittömästi (imminent),
2. Sen vaikutukset täytyy koskettaa koko kansakuntaa,
3. Sen täytyy vaarantaa järjestäytynyt yhteiskuntaelämä ja
4. Sen täytyy olla niin poikkeuksellinen, että sopimuksen eri artikloiden mahdollistamat rajoitukset perusoikeuksiin yleisen turvallisuuden ja järjestyksen sekä terveydenhuollon ylläpitämiseksi ovat selvästi riittämättömät.

Puolustusvaliokunnan mukaan ”aseellinen hyökkäys” on tulkinnanvarainen käsite ja aseellisen hyökkäyksen määritelmä on muuttunut radikaalisti viime vuosina. Valiokunnan mukaan epäsymmetriset uhat, kuten suurimittaiset tietoverkkohyökkäykset, ovat huomattavasti todennäköisempiä unionimaihin kohdistuvia uhkia kuin perinteiset sotilaalliset hyökkäykset. Valiokunnan mukaan ei voida antaa yksiselitteistä vastausta siihen

²²⁸ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, Valtioneuvoston periaatepäätös, 2.11.2017.

²²⁹ Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen internetsivut, WHO julisti koronaviruksen kansainväliseksi kansanterveysuhkaksi, 31.1.2020.

²³⁰ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori - Viljanen, 2011.

kysymykseen, että milloin voidaan pitää jotain epäsymmetristä hyökkäystä riittävän suuressa mittakaavassa suoritettuna voidaan pitää aseellisenä hyökkäyksenä.²³¹ Kysymykseen siitä, että voiko hybridiuhka täyttää huomattavan aseellisen hyökkäyksen uhan määritelmän vastaus on kyllä. Valmiuslain 3 §:n 1 momentin 6 g kohdan mukaan sellainen ”a–f alakohdassa lueteltuja toimintoja ylläpitävien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuuteen kohdistuva uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat tai joka muulla näihin vakavuudeltaan rinnastuvalla tavalla erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia.” On niukasti ohjeistusta siitä, millainen tällainen uhka on käytännössä eikä varsinaista oikeuskäytäntöä ole. Tästä syystä on vaikea tehdä muita kuin teoreettisia arvioita siitä, millainen hybridiuhka käytännössä täyttäisi poikkeusolojen määritelmän.

Siinä tilanteessa, että Suomeen kohdistuisi aseellinen hyökkäys tai huomattava aseellisen hyökkäyksen uhka on välttämättömyysperiaatteen kannalta oleellista arvioida, onko mahdollista hallita tilannetta normaaleilla toimivaltuuksilla. Mikäli jäsenvaltio pystyy hallitsemaan tilannetta normaaleilla toimivaltuuksilla, ei ole välttämätöntä käyttää erikoistoimenpiteitä.²³² Kuten aikaisemmin mainittua, välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteet ohjaavat toimivaltuuksien käyttöä myös EIT:n oikeuskäytännössä. On katsottu, että voidaan pitää oikeussuojakeinoja yhtenä osana välttämättömyyteen ja suhteellisuuteen liittyvänä arvion osana. EIS 15 artikla antaa jäsenmaille laajan harkintamarginaalin ja valtiot ovat voineet tehdä myös perusoikeuksien ytimeen meneviä toimenpiteitä. Vaatimus on kuitenkin se, että niillä henkilöillä joihin toimenpiteet kohdistuvat, on käytössä oikeusturvakeinoja. Lisäksi edellytetään, ettei keinot ole selvästi syrjiviä.²³³ Välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta toimenpiteen arvioinnissa tulee ennustaa, mikä käytettävissä olevista keinoista on tehokkain tavoitteiden saavuttamiseksi ja miten se vaikuttaa eri perusoikeuksiin. Näissä tilanteissa on harvemmin varmaa empiiristä tietoa siitä, miten erilaiset toimenpiteet vaikuttavat²³⁴ jolloin puhutaan päätösprosessista, jossa arvioidaan

²³¹ PuVL 4/2008 vp – HE 23/2008 vp.

²³² Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen, 2018, s. 33.

²³³ Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen, 2018, s. 33.

²³⁴ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori - Viljanen, 2011, s. 213.

millä todennäköisyydellä eri keinot ovat tehokkaita. Näin ollen on keskeistä, että valitun keinon tehokkuutta voidaan objektiivisesti arvioiden perustella ja puolustaa.²³⁵

Välttämättömyysvaatimuksen lisäksi poikkeusten tulee täyttää suhteellisuusvaatimusta, jolloin tarkastelun kohteena on poikkeuksien vakavuus, kesto ja laajuus. Vakavuus tarkoittaa sitä, että toimenpiteiden tulee olla oikeasuhtaisia uhkaan nähden. Kesto tarkoittaa sitä, että jos tila pitkittyy, niin tulee jatkuvasti arvioida käytettäviä toimenpiteitä. Poikkeuksien laajuus tarkoittaa sitä, että voidaan käyttää toimivaltuuksia ainoastaan niillä alueilla, joilla vallitsee poikkeusoloja.²³⁶ Poikkeusten tulee myös täyttää Suomen perustuslain 23 §:n vaatimus poikkeuksien tilapäisyydestä, jolla tarkoitetaan sitä, että perusoikeuspoikkeuksia voidaan pitää voimassa vain niin kauan kuin poikkeusoloista selviytyminen välttämättä sitä vaatii. Tilapäisyysvaatimus täsmentää säännöksessä asetetun välttämättömyysvaatimuksen ajallista ulottuvuutta.²³⁷ Esimerkkinä toimi tartuntatautilain 48 a §, joka koski sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden suojaamista Covid-19 -pandemialta ja oli väliaikaisesti voimassa 1.1.2022-31.12.2022. Tilapäisyysvaatimuksella pyritään estämään esimerkiksi sitä, että poikkeusoloista tulee uusi normaaliolo. Kuten aikaisemmin mainittiin, on riski, ettei poikkeustilan tilapäisyysvaatimus täyty esimerkiksi terrorismin torjunnassa.²³⁸

Poikkeusoloihin liittyy riski vallan väärinkäytöstä ja siitä, että valtion johto käyttää poikkeusoloja keinona toteuttaa omia etuja. Lainsäädäntö pyrkii estämään tätä tilannetta. Poikkeusolojen määrittely on avainasemassa, johon liittyy muun muassa rajanveto normaalioloihin. Yksi haaste on estää se, että poikkeusoloista tulee normaalioloja.²³⁹ Esimerkiksi presidentti Bushin sodassa terrorismia vastaan 9.11.2001 tapahtuneen hyökkäyksen jälkeen kävi niin, että poikkeusolosta tuli jatkuva.²⁴⁰ Tuore esimerkki on Unkarin pääministeri Orbánin toiminta Covid-19 -pandemian torjunnassa. Orbán julisti yleisen hätätilan (state of danger) Unkarissa heti sen jälkeen, kun WHO julisti Covid-19 pandemiaksi. Orbán asetti uuden lain, joka antoi hänelle valtuudet päättää hätätilan kestosta.

²³⁵ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori - Viljanen, 2011, s. 214.

²³⁶ Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen, 2018, s. 33

²³⁷ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori - Viljanen, 2011.

²³⁸ A ja muut v Yhdistynyt kuningaskunta, 19.2.2009, kohta 178, Ks myös Pozen - Sheppele, 2020, s. 608–609.

²³⁹ Jonsson Cornell – Salminen, German Law Journal 19(2) 2018, s. 2.

²⁴⁰ Pozen - Sheppele, 2020, s. 608.

Lain avulla peruutettiin muun muassa vaaleja ja kriminalisoitiin pandemiaan liittyvien asioiden kyseenalaistamista.²⁴¹ Kriisilainsäädännöllä pyritään estämään vastaavaa poikkeusolojen väärinkäyttöä. Esimerkiksi perustuslain 23 §:n mahdollistamille poikkeuksille perusoikeuksista on asetettu vaatimus poikkeuksien tilapäisyydestä. Poikkeukset voivat olla voimassa vain säännöksessä tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Lisäksi perusoikeuspoikkeuksia voidaan pitää voimassa vain niin kauan kuin poikkeusoloista selviytyminen välttämättä vaatii.²⁴² Tällä halutaan estää muun muassa jatkuva poikkeustila, eli se että poikkeustilasta tulee uusi normaalitila. Oikeuskirjallisuudessa keskustelu jakautuu kahteen leiriin, jotka tarjoavat erilaisia vaihtoehtoja, miten tulisi suhtautua jatkuvan poikkeustilan dilemmaan poikkeusolojen sääntelyssä.²⁴³ Yksi näkemys on se, että tulisi muuttaa rakennetta poikkeusolojen sääntelyssä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa niin, että huomioidaan paremmin nykyinen hämärtyvä raja ”normaalin tilan” ja ”häätätilan” välillä. Tällä tavalla olisi mahdollista estää jatkuvan poikkeustilan kautta oikeudet ihmisrajoitukset.²⁴⁴ Toinen näkemys on se, että ongelma ei ole sääntelyn rakenteessa vaan sen soveltamisessa. Tämän näkemyksen mukaan ei ole tarvetta muuttaa poikkeusolojen sääntelyä vaan tulisi suhtautua vakavammin sääntelyyn sen soveltamisessa.²⁴⁵ Esimerkkinä voidaan mainita että, EIT:n pitäisi määritellä poikkeusoloja tarkemmin sen oikeuskäytännön kautta sekä asettaa tiukempia ehtoja yleiselle hätätilalle. Tässä saattaa tulla ongelmaksi aiheen poliittinen luonne, eli käytännössä valtion oikeus itse määritellä omaa julkista järjestystä uhkaava poikkeustila.²⁴⁶ EIT on oikeuskäytännön kautta antanut tiettyjä suuntaviivoja, mutta samalla myös paljon harkintavaltaa valtiolle määritellä sekä arvioida yleisen hätätilan olemassaoloa. Tämä on jakanut mielipiteitä ihmisoikeustuomioistuimen sisällä ja useat sen antamat ratkaisut

²⁴¹ Pozen - Sheppele, 2020, s. 211.

²⁴² Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori - Viljanen, 2011.

²⁴³ Heikkonen – Kataja – Lavapuro – Salminen – Turpeinen, 2018, s. 28.

²⁴⁴ Grossin mukaan yksipuolinen tukeutuminen poikkeustila normaalitila sääntöön voi tarjota väärää lääkettä väärään diagnoosiin ilman, että se ottaa huomioon nykypäivän tilanteet, joissa poikkeustiloista on tullut pysyviä ja yleisiä. Ks. Gross 1998, s. 442.

²⁴⁵ Greene 2011, s. 1764–1785. Greenen mukaan hätätilan ja normaalitilan välistä rakennelmaa ei voida pitää viallisena Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, vaan ongelma on se, että ihmisoikeustuomioistuin ei ole itse asiassa koskaan soveltanut sitä kunnolla ratkaisukäytännössään.

²⁴⁶ Ks. etenkin tapaukset Brogan ja muut v Yhdistynyt kuningaskunta, 29.11.1988 ja Brannigan ja McBride v Yhdistynyt kuningaskunta, 26.5.1993, jotka molemmat sisältävät lukuisia eriäviä mielipiteitä. Esimerkiksi tuomari Pettitin eriävä mielipide Brannigan-tapauksessa, s. 31–35.

sisältävät eri mielipiteitä siitä, miten paljon EIT:n pitäisi oikeuskäytännössään ottaa kantaa yleisen hätätilan kriteereihin ja sen oikeuttamiseen.²⁴⁷

Pyrin tutkielmassa selvittämään myös sitä, mitä Suomen Natojäsenyys käytännössä tarkoittaa aseellisen hyökkäyksen tai huomattavan aseellisen hyökkäyksen uhan tilanteessa. Naton vastaaminen uhkiin kuten aseelliseen hyökkäykseen perustuu perustamissopimuksen 3, 4 ja 5 artiklaan ja on perustamissopimuksen 5 artiklan sanamuodon perusteella on selvää, että avunantovelvoite koskee aseellista hyökkäystä. Herää kysymys siitä, soveltuuko avunantovelvoite myös huomattavaan aseellisen hyökkäyksen uhkaan? Kun katsoo avunantovelvoitetta koskevien artikloiden sanamuotoa näyttää selvältä, että avunantovelvoite ei koske tilanteita, joissa kyse on huomattavasta aseellisen hyökkäyksen uhasta ilman hyökkäystä. Myös oikeuskäytäntö koskee vain tilanteita, joissa on tapahtunut konkreettinen hyökkäys. Tästä syystä näkisin, ettei avunantovelvoite koske tilanteita, joissa kyse on huomattavasta aseellisen hyökkäyksen uhkasta ilman varsinaista hyökkäystä. Jos avunantovelvoite koskisi myös uhkia saattaisi tulla ongelma rajanvedon kanssa, eli milloin uhka olisi niin vakava ja konkreettinen että se oikeuttaisi avunantoon. Se voisi lisätä riskiä avunantovelvoitteen väärinkäytöstä. Tarkastelin myös sitä, että soveltuuko avunantovelvoite kyberhyökkäyksiin. Moni valtio on varautunut kyberhyökkäyksiin puolustussuunnittelussaan, lisäksi Nato on vahvistanut, että avunantovelvoite koskee aseellisen hyökkäyksen lisäksi myös tietoverkkohyökkäyksiä.²⁴⁸ Tästä ei löydy varsinaista oikeuskäytäntöä ja näkisin että voi tulla rajanveto-ongelmia sen suhteen, että millainen tietoverkkohyökkäys täyttää artiklan mukaisen puolustusvelvoitteen määritelmän.

Yhteiskuntajärjestyksen peruseriaatteet tulevat punnittavaksi poikkeusoloissa, jolloin esimerkiksi oikeusvaltioperiaate, perusoikeudet ja demokratia ovat haavoittuvia ja yksilön perusoikeudet joutuvat vaakalaudalle yleisen edun kanssa.²⁴⁹ Poikkeusolojen hallitseminen sisältää usein paradoksaalisen tilanteen, sillä poikkeusolot vaativat toimenpiteitä, jotka poikkeavat peruseriaatteista. Paradoksaalisen siitä tekee se, että poikkeusoloissa poiketaan

²⁴⁷ Ks. etenkin tapaukset Brogan ja muut v Yhdistynyt kuningaskunta, 29.11.1988 ja Brannigan ja McBride v Yhdistynyt kuningaskunta, 26.5.1993, jotka molemmat sisältävät lukuisia eriäviä mielipiteitä. Esimerkiksi tuomari Pettitin eriävä mielipide Brannigan-tapauksessa, s. 31–35.

²⁴⁸ UAV 65/2014 vp, 2015, s. 36.

²⁴⁹ Honko, Oikeustiede – Jurisprudentia, 2017, s. 10.

niistä peruseriaatteista, joita kriisi uhkaa. Näissä tilanteissa on olemassa riski siitä, että kun luovutaan peruseriaatteista, yhteiskunta muuttuu sellaiseksi yhteiskunnaksi, jonka välttämiseksi kyseiset peruseriaatteet on luotu.²⁵⁰ Tästä syystä on tärkeää, että lainsäädäntö määrittelee poikkeusoloja mahdollisimman tarkasti, jolloin myös voidaan minimoida mahdollinen vallan väärinkäyttö julistamalla poikkeusoloja. Markku Fredman pohtii artikkelissaan ”Oikeudenhoito ja asianajo poikkeusoloissa” sitä, miten oikeudenhoito voitaisi turvata Suomessa sodan tai esimerkiksi vihollisen miehittämällä alueilla. Fredmanin mukaan on puutteita nykyisessä valmiuslainsäädännössä esimerkiksi oikeudenkäyntien osalta ja ehdottaa sitä, että valmiuslakiin oma luku koskien tuomioistuimet, oikeudenkäynnit ja oikeushallinto poikkeusolojen aikana. Fredman kritisoi myös puolustustilalakia ja sotilasoikeudenkäyntilakia siitä, että molemmat ovat selvästi puutteellisia nykyolosuhteita ajatellen. Kirjoittajan mukaan tarvitaan säännöksiä oikeudenhoidon turvaamisesta ja järjestämisestä poikkeusoloissa nykyiseen kriisilainsäädäntöön, jotta voidaan välttää sitä, että aletaan miettimään menettelytapoja kiireessä keskellä kriisiä. Fredman ehdottaa, että säädettäisiin hyvissä ajoin ennen kriisiä säännöistä puolustustilan aikana joiden nojalla, olisi mahdollista syrjäyttää normaaliolojen menettelysääntöjä, jotta ne paremmin palvelisi yhteiskunnan kokonaisuutta esimerkiksi aseellisen hyökkäyksen tilanteessa.²⁵¹ Fredman on minusta täysin oikeassa siinä mielessä, että Suomen kriisilainsäädännössä on puutteita jotka ovat tulleet esille varsinkin Covid-19 -pandemian myötä mutta myös Venäjän hyökkäyssota on herännyt huolia siitä, miten asioita hoidetaan Suomessa mahdollisen hyökkäyksen varalta. Esimerkiksi Ruotsi on kritisoitu oikeudenkäyntiaikojen pidentymisestä ja oikeusturvan vaarantamisesta pandemian aikana. Mahdollinen sota Suomessa tarkoittaisi väkisin sitä, että tulisi paljon sotarikoksia ja tuomioistunjärjestelmä menisi helposti tukkoon. Fredmanin ehdottama säännöstö koskien oikeudenkäyntejä poikkeusolojen aikana on siksi varsin perusteltua ja sitä olisi järkevää laatia normaalioloissa. Valmiuslakia uudistetaan ja olisi naapurimaassa on sota, minusta siinä on kaksi vahvaa perustetta pohtia Fredmanin ehdottama säännöstöä. Eletään kiinnostavia aikoja jatkotutkimuksia ajatellen; valmiuslaki käy läpi uudistusprosessia, Suomen tuore Nato-jäsenyys ja siihen liittyvä lainsäädäntö sekä Venäjän

²⁵⁰ Gross – Ní Aoláin – Crawford – Bell, Cambridge University Press, 2006, s. 1–2.

²⁵¹ Fredman, 2022, s. 323-332.

hyökkäyssota Ukrainaan ovat aiheita, jotka kaipaavat laajempaa tutkimusta varsinkin juridisesta näkökulmasta.