

Puolustustilalain liikkumisvapautta rajoittavien säännösten ongelmat

Normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen sääntely
Tutkielma

Laatija:
Ulla Jaatinen

10.3.2022

Tutkielma

Oppiaine: Normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen sääntely

Tekijä: Ulla Jaatinen

Otsikko: Puolustustilalain liikkumisvapautta rajoittavien säännösten ongelmat

Ohjaajat: Antti Aine, Veli-Pekka Nurmi

Sivumäärä: 69 sivua

Päivämäärä: 10.3.2022

Puolustustilalaki voidaan saattaa voimaan Suomeen kohdistuvan sodan aikana sekä siihen rinnastettavissa vakavasti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa sisäisissä, väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys. Kyseessä on poikkeuslaki, jonka mahdollistamat perusoikeuspoikkeukset ovat perustuslain kanssa ristiriidassa. Puolustustilalain 8 §, 9 §, 12 § ja 23 §:ssä poiketaan perustuslain 9 §:ssä turvatusta liikkumisvapaudesta.

Tutkielmassa pääpaino on liikkumisvapautta rajoittavien säännösten menettelyllisen puolen tarkastelussa, vaikka säännösten aineellisia edellytyksiä tutkitaan myös. Tutkimuskysymyksenä on se, onko säännösten menettelyllisestä puolesta säädetty riittävällä tarkkuudella. Tarkastelussa olevista säännöksistä keskitytään eniten lain 9 §:ään, jossa säädetään turvasäilöön määräämisestä ja sen tehosteena olevasta yhteydenpidon rajoituksesta. Turvasäilöstä ei ole säädetty muualla lainsäädännössä, eikä se ole pakkokeino. Kuitenkin säännöksessä on viitattu pakkokeinolakiin ja tutkintavankeuslakiin. Puolustustilalain kokonaisuudistusta ei ole tehty sen voimaantulon jälkeen, vaikka Suomen oikeusjärjestelmässä on tapahtunut merkittäviä muutoksia tuon jälkeen, kuten perusoikeussuojan vahvistuminen perusoikeusuudistuksen yhteydessä.

Kyseessä on lainopillinen tutkielma ja se perustuu kirjalliseen materiaaliin. Tutkielmassa tutkitaan lain sisältöä ja lähteinä on käytetty lain esitöitä, kuten hallituksen esityksiä ja valiokuntien mietintöjä. Lisäksi tutkielmassa on hyödynnetty keskeistä kriisilainsäädännön kirjallisuutta sekä perusoikeuksien ja prosessioikeuden keskeisiä teoksia.

Tutkielmassa selviää, että puolustustilalain 9 §:n perusteella viranomaisten on lähes mahdoton toimia, sillä menettelyllisestä puolesta ei ole säädetty riittävällä tarkkuudella. Turvasäilövankien yhteydenpidon rajoittamiselle ei ole säädetty juurikaan mitään rajoituksia eikä keskeinen oikeusturvan tae eli muutoksenhaku säännösten perusteella ole selvää. Turvasäilöön määräämisen aineellisista edellytyksistä tulisi myös käydä uudelleen keskustelua, sillä tällaisenaan lainsoveltajille on jätetty liikaa tulkintavastuuta epämääraisten käsitteiden käytöllä.

Tutkielman perusteella on selvää, että puolustustilalain kokonaisuudistus tulee tehdä välittömästi. Lain menettelytapasäännökset on uudistettava niin, etteivät ne ole lain sisällä keskenään ristiriitaisia eikä viittauksia muihin lakeihin käytetä.

Avainsanat: kriisilainsäädäntö, puolustustilalaki, turvasäilö, poikkeuslaki, perusoikeuspoikkeus

Sisällys

Puolustustilalain liikkumisvapautta rajoittavien säännösten ongelmat	I
Lähteet.....	V
Lyhenteet.....	X
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkielman tausta ja lähtökohdat.....	1
1.2 Tutkimuskysymykset	3
1.3 Tutkimusmetodi ja tutkielman rakenne	7
2 Kriisilainsäädännön perusta ja puolustustilalain historia.....	10
2.1 Kriisilainsäädännön perusta	10
2.2 Häätätilan käsite kansainvälisissä sopimuksissa.....	11
2.3 Normaaliolojen häiriötilanteet ja poikkeusolot	14
2.4 Kriisilainsäädännön toteuttaminen.....	15
2.5 Sotatilalaki	17
2.6 Puolustustilalaki.....	18
2.6.1 Puolustustilalain säätäminen	18
2.6.2 Puolustustilalain 1 luvun ongelmat	20
3 Perusoikeudet	26
3.1 Perusoikeusjärjestelmä	26
3.1.1 Yleistä	26
3.1.2 Perusoikeusuudistus.....	27
3.1.3 Kansainväliset velvoitteet	29
3.2 Perusoikeuksien rajoittaminen	30
3.2.1 Perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset ja ehdottomat kiellot	30
3.2.2 Tavallisella lailla tehtävät rajoitukset	34
3.2.3 Perusoikeuspoikkeukset.....	35
3.3 Liikkumisvapaus perusoikeutena	38
3.3.1 Liikkumisvapaus Suomen perustuslaissa.....	38
3.3.2 Liikkumisvapaus kansainvälisissä lähteissä	40
3.4 Tarkkarajaisuuden vaatimus puolustustilalain 9 § ja 12 §:ssä.....	40

4	Prosessioikeus.....	45
4.1	Prosessioikeuden suhde aineelliseen oikeuteen.....	45
4.2	Pakkokeinot.....	46
4.3	Vapauteen kohdistuvat pakkokeinot	49
4.3.1	Pidättäminen	49
4.3.2	Vangitseminen	50
4.3.3	Yhteydenpidon rajoittaminen	51
4.3.4	Turvasäilöön määrääminen	53
5	Puolustustilalain liikkumisvapautta rajoittavien säännösten tarkastelu.....	56
5.1	Turvasäilöön määrääminen puolustustilalain 9 §:n mukaan	56
5.1.1	Yleistä	56
5.1.2	Yhteydenpidon rajoittaminen	58
5.1.3	Muutoksenhaku	61
5.2	Puolustustilalain 8 §, 12 § ja 23 §	62
6	Johtopäätökset	67

Lähteet

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria. WSOY 1988.
- Aarnio, Aulis, Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta, s. 35–56 teoksessa Häyhä Juha (toim.), Minun metodini. WSOY Lakitieto 1997.
- Aine, Antti – Nurmi, Veli-Pekka – Ossa, Jaakko – Penttilä, Teemu – Salmi, Ilkka – Virtanen, Vesa, Moderni kriisilainsäädäntö. WSOYPro Oy 2011.
- Buure-Hägglund, Kaarina, Suomen Kriisilainsäädäntö. WSOY 2002.
- Fionnuala, Ní Aoláin – Gross, Oren, Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice. Cambridge University Press 2006.
- Fredman, Markku, Kanerva, Janne, Tolvanen, Matti, Viitanen, Marko, Esitutkinta ja pakkokeinot. Alma Talent 2020.
- Hallberg, Pekka, Puheenvuoro oikeusvaltiosta – Kehityskulkuja Suomessa ja ulkomailla. Vaasan yliopisto 2013.
- Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Alma Talent Verkkokirjahylly, päivitetty 2017.
- Hautamäki, Veli-Pekka, Poikkeuslakijärjestelmä Suomen valtiosäännössä – pitäisikö poikkeuslakien säätämismahdollisuus säilyttää vai poistaa? Lakimies 3/2008, s. 392–409.
- Helenius, Dan – Hietanen-Kunwald, Petra – Hupli, Tuomas – Koulu, Risto – Lappalainen, Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio, Jaakko – Saranpää, Timo – Turunen, Santtu – Virolainen, Jyrki – Vuorenpää, Mikko, Prosessioikeus. Alma Talent Verkkokirjahylly, päivitetty 2021.
- Honko, Kristiina, Kansallinen turvallisuus, ihmisoikeusvelvoitteista poikkeaminen sekä velvoitteiden rajoittaminen Euroopan muuttuvassa turvallisuusympäristössä. Oikeustiede – Jurisprudentia L:2017, s. 9–83.
- Husa, Jaakko – Jyränki, Antero, Valtiosäntöoikeus. Lakimiesliiton kustannus 2012.
- Jyränki, Antero, Poikkeuslaki-instituution läpimurto (1917–1921), s. 49–66 teoksessa Jyränki, Antero – Manninen, Sami (toim.) Suomalainen oikeusajattelu murroksessa (1905–1925). Turun yliopisto 1990.
- Jyränki, Antero, Uusi perustuslakimme. Gummerus Kirjapaino Oy 2000.

- Kukkonen, Reima – Tolvanen, Matti, Esitutkinta ja pakkokeino-oikeuden perusteet. Talentum 2011.
- Lavapuro, Juha, Oikeuden resilienssi. *Lakimies* 7–8/2020, s. 1262–1267.
- Leppänen, Tatu, Perusoikeusuudistuksen merkityksestä prosessioikeudessa. *Lakimies* 2/1996, s. 238–251.
- Mattila, Heikki, Suomalaisen oikeuskielen ominaispiirteet, s. 181–216 teoksessa Mattila, Heikki, Pajula, Sari, Piehl, Aino (toim.), Oikeuskieli ja säädöstieto – Suomenkielinen lakikirja 250 vuotta. Suomalainen lakimiesyhdistys 2010.
- Näre, Sari, Turvasäilöön ja keskitysleirille – poliittisten vankien kohtelu sodan aikana, s. 249–310 teoksessa Kirves, Jenni, Näre, Sari (toim.), Ruma sota – Talvi- ja jatkosodan vaiettu historia. Johnny Kniga 2008.
- Raitio, Juha, Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Talentum 2013.
- Saraviita, Ilkka, Perustuslakivaliokunnan rooli perusoikeusjärjestelmän kehittämisessä, s. 29–71 teoksessa Nieminen, Liisa (toim.), Perusoikeudet Suomessa. Lakimiesliiton kustannus 1999.
- Saraviita, Ilkka, Poikkeuslakijärjestelmä uudessa Suomen hallitusmuodossa. *Lakimies* 6–7/1998. s. 1111–1122.
- Scheinin, Martin, Poikkeuslait ja perusoikeusuudistus. *Lakimies* 5–6/1996. s. 816–831.
- Scheinin Martin, Ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suoja Suomessa kriisioloissa ja kriiseihin varauduttaessa, s. 155–194 teoksessa Tuori, Kaarlo, Scheinin, Martin (toim.), Lukeeko hätä lakia? Hakapaino 1988.
- Tiihonen, Seppo, Sotatilalainsäädäntö ja hätäoikeus autonomian lopulta toiseen maailmansotaan, s. 65–94 teoksessa Tuori, Kaarlo, Scheinin, Martin (toim.), Lukeeko hätä lakia? Hakapaino 1988.
- Tuori, Kaarlo, Hätätilaoikeus teoriassa ja käytännössä, s. 1–64 teoksessa Tuori, Kaarlo, Scheinin, Martin (toim.), Lukeeko hätä lakia? Hakapaino 1988.
- Viljanen, Jukka, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen hyödyntäminen kansallisessa perusoikeustulkinnassa, s. 255–275 teoksessa Länsineva, Pekka, Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeuspuheenvuoroja. Turun yliopisto 1998.
- Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. *Lakimies* 5–6/1996. s. 788–815.

Viljanen, Veli-Pekka, Poikkeuslakien välttämisen periaate. Lakimies 6–7/1999, s. 961–972.

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Alma Talent 2001.

Vuorenpää, Mikko, Prosessioikeuden perusteet: prosessioikeuden yleisiä lähtökohtia sekä menettely käräjäoikeuden tuomioon asti. Talentum Media 2009.

Virallislähteet

Esitutkinta- ja pakkokeino toimikunnan mietintö KM 2009:2. Oikeusministeriö 2009.

HE 239/1972. Hallituksen esitys Eduskunnalle vapausrangaistuksia ja niiden täytäntöönpanoa rangaistuslaitoksissa sekä tutkintavankeutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

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

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

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

HE 263/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 161/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

HE 222/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

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

HE 14/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

Parlamentaarisen sotatilalakikomitean mietintö 1988:40. Puolustusministeriö.

PeVL 11/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto puolustusasiainvaliokunnalle.

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

PuVM 6/1990 vp. Puolustusasiainvaliokunnan mietintö n:o 6 hallituksen esityksestä puolustustilalaiksi.

PuVM 2/1991 vp. Puolustusvaliokunnan mietintö n:o 2 vuoden 1991 valtiopäivillä
lepäämään jätetyistä ehdotuksista valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi
laeiksi sekä ehdotuksesta puolustustilalaiksi.

PuVM 1/2000 vp. Puolustusvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys laeiksi
valmiuslain, puolustustilalain ja pelastustoimilain muuttamisesta.

Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta 2.11.2017.
Turvallisuuskomitea.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston julkaisuja
2020:30.

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Valtioneuvoston julkaisuja
2021:48.

Valtioneuvoston puolustusselonteko. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:78.

Kansainväliset virallislähteet

American Association for the International Commission of Jurists. Siracusa Principle
on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on
Civil and Political Rights. Kohdat 39–41.

UN Human Rights Committee 2001. International covenant on civil and political
rights. General comment no. 29: States of Emergency (Article 4). Kohta 2.

Internetlähteet

Valtioneuvoston nimittäminen ja järjestäytyminen. Valtioneuvosto.

<https://valtioneuvosto.fi/tietoa/nimittaminen-ja-jarjestaytyminen> (Luettu
8.2.2022.)

Venäjä hyökkäsi Ukrainaan Asiantuntijat antavat viisi arviota sodan tavoitteista ja
seurauksista. Yle 24.2.2022. <https://yle.fi/uutiset/3-12332293> (Luettu
25.2.2022.)

Oikeustapaukset

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Tuomio 1.7.1961, Lawless v. Irlanti (nro 3), 332/57. Kohta 28

Tuomio 5.11.1969, Tanska, Norja, Ruotsi ja Alankomaat v. Kreikka (Greek case),
3321-3323/67 ja 3344/67. Kohta 113.

Tuomio 29.11.1988, Brogan ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 11209/84, 11234/84, 11266/84 ja 11386/85.

Tuomio 26.5.1993, Brannigan ja McBride v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 14553/89 ja 14554/89.

Tuomio 26.11.1997, Sakik ym. v. Turkki, 87/1996/706/898-903. Kohta 39.

Tuomio 19.2.2009, A. ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 3455/05. Kohta 177 ja 178.

Lyhenteet

YK	Yhdistyneet kansakunnat
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ETL	Esitutkintalaki (805/2011)
EU	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys
KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PuVM	Puolustusasiainvaliokunnan mietintö
PKL	Pakkokeinolaki (806/2011)
PL	Perustuslaki (731/1999)
POIL	Poliisilaki (872/2011)
RL	Rikoslaki (39/1889)
TSS-sopimus	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus

1 Johdanto

1.1 Tutkielman tausta ja lähtökohdat

Koronapandemia on tuonut pinnalle yhteiskunnalliseen keskusteluun tärkeän puheenaiheen, Suomen varautumisen poikkeusoloja varten ja toiminnan poikkeusolojen aikana. Vaikkakin vaarallinen pandemia on sinänsä ollut riskiarvioiden kohteena, tuli sen mittakaava ja laajuus silti jokseenkin yllätyksenä. Siitä huolimatta, että Suomen kriisivalmius on hyvällä tasolla, tosipaikan tullen yleensä aina ilmenee asioita, joita tulee parantaa. Ongelmia aiheuttaa kuitenkin se, että kun normaaliolojen häiriötilanne ilmenee tai poikkeusolot julistetaan, ei ole aikaa alkaa muuttamaan lainsäädännön perustavanlaatuisia ongelmia. Lakien säätämisvaiheessa tulisikin olla erityisen tarkkana siitä, että lait eivät sisällä aukkoja, tulkinnanvaraisuutta aiheuttavia kohtia tai merkittäviä ristiriitaisuuksia. Toki nämä vaatimukset koskevat lainsäädäntötyötä yleensä, mutta erityisen merkittäviksi nuo vaatimukset nousevat poikkeusoloja koskevien lakien kohdalla. Kuitenkin virheet ovat inhimillisiä ja täydellisyyden vaatiminen on jokseenkin utopistista.

Suomen puolustustilalaki (1083/1991) on tullut voimaan vuonna 1991 eikä sitä olla vielä kertaakaan jouduttu soveltamaan. Varmastikin juuri tästä syystä kiinnostus lakia kohtaan on jäänyt vähäisemmäksi ja lakiin perustuva kirjallisuus on rajallista. Vuonna 2020 alkanut poikkeusolojen aika ja alkuvuonna 2022 Venäjän Ukrainaan kohdistama hyökkäys¹ on kuitenkin osoittanut, että lain kriittinen tarkastelu viimeistään nyt on tarpeen. Vaikkakin toiveena on se, että lakia ei ikinä jouduttaisi soveltamaan, tulee kriisilainsäädäntöä tarkastella ja päivittää tarvittaessa ajan tasalle normaalioloissa. Sisäisten uhkien ei katsota Suomessa olevan merkittäviä, mutta kansainvälisen ympäristön levottomuus on katsottu uhaksi ja esimerkiksi terrorismin uhan on katsottu olevan kasvussa jo vuodesta 2017.² Kasvava kansainvälinen turvallisuusympäristön muutos on huomioitu Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa sekä Valtioneuvoston puolustuselonteossa, jonka mukaan Suomen ja sen lähialueiden sekä yleisesti Euroopan turvallisuusilmapiiri on kiristynyt eikä muutoksen katsota olevan ohimenevä. Tähän vaikuttaa monet asiat, kuten Suomen

¹ Ylen verkkosivusto 24.2.2022.

² Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta 2021, s. 8 ja 36 ja Valtioneuvoston puolustuselonteko 2021, s. 13.

sijainti maantieteellisesti strategisella ja tärkeällä alueella sekä kansainvälinen, valtioiden keskinäinen kilpailu ja valtioiden entistä heikompi sitoutuminen kansainvälisiin velvoitteisiin.

3

Puolustustilalain kriittinen uudelleentarkastelu on täten paikallaan. Poikkeusoloja koskevat yleislait tulee säätää normaalioloissa. Kansainvälisen turvallisuusilmapiirin muuttuessa yhä uhkaavammaksi, tulee lakien olla käyttövalmiudessa koko ajan. Valtion tulee pyrkiä mahdollisimman kattavaan kriisivalmiuteen, sillä poikkeusolojen ollessa voimassa tulee kriisilainsäädäntöä ainoastaan ottaa käyttöön. Tulee lisäksi ottaa huomioon se, että poikkeusolojen laeilla yleensä rajoitetaan kansalaisten perusoikeuksia joskus merkittävälläkin tavalla. Tämä tulee asettaa laajasti yhteiskunnallisen keskustelun kohteeksi ja punnita kyseisiä rajoituksia vakavasti. Tällainen menettely, eli lainsäädäntötyö yleensä, vaatii rauhallista pohdintaa ja kaikkien vaihtoehtojen läpikäymistä hitaassa, mutta varmassa prosessissa.⁴

Poikkeusoloista puhuttaessa voidaan puhua oikeuden resilienssistä. Sillä tarkoitetaan oikeusjärjestelmien ja erilaisten instituutioiden kriiseistä selviytymistä ja palautumista sekä niihin mukautumista. Meneillään oleva koronakriisi on erinomainen esimerkki siitä, miten oikeuden resilienssiä testataan. Toki myös aseelliset uhat ja muut poikkeusoloja tarkoittavat tilat vaativat resilienssiä. Kriisin kohdatessa valtion, on yksi oikeudellisen resilienssin mittapuu se, kuinka tiukasti pidetään kiinni valtiosäännön peruseriaatteista ja demokratiasta eli siitä, mille koko oikeusjärjestys perustuu. Poikkeusolojen ei tule tarkoittaa sitä, että yhtäkkiä valtion valta olisi jollain tavalla rajoittamatonta, vaan julkisella vallalla tulee silti olla tiukat, vaikkakin normaalioloista poikkeavat, rajat sekä aineellisesti että menettelyllisesti. Voidaankin todeta, että kriisioloissa oikeusvaltio, perusoikeudet ja demokratia on entistäkin tärkeämmässä roolissa. Oikeuden resilienssi edellyttää myös sitä, että poikkeusolojen lainsäädäntö valmistellaan normaalioloissa, sillä "demokraattisen oikeusvalltion oikeus edellyttää harkitsevaa hitautta".⁵

³ Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko 2020, s. 18.

⁴ Buure-Hägglund 2002, s. 18.

⁵ Lavapuro 2020, s. 1264.

Puolustustilalain säätämisen jälkeen on tapahtunut merkittäviä muutoksia niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Suomi liittyi EU:iin vuonna 1995 ja Suomen perustuslaki, joka sisälsi perusoikeudet nykyisessä muodossaan, tuli myös voimaan vuonna 1995. Perustuslakia kuitenkin uudistettiin mittavalla perusoikeusuudistuksella vuonna 2000. Sen tavoitteena oli saattaa perusoikeudet vastaamaan Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita.

Perusoikeusmyönteinen laintulkinta alkoi kehittyä voimakkaammin vasta 1990-luvulla ja perusoikeusuudistuksella muutettiin myös prosessioikeudellisia periaatteita ja vahvistettiin kansalaisten oikeusturvan takeita. Onkin siis aiheellista tutkia, vastaako puolustustilalaki kaikilta osin nykyisiä vaatimuksia.

PL 23 §:ssä säädetään perusoikeuksia koskevista tilapäisistä rajoituksista eli niin kutsutuista perusoikeuspoikkeuksista. Puolustustilalaissa on säädetty merkittäviäkin rajoituksia perusoikeuksiin. Tällöin on erityisen tärkeää varmistua siitä, että säännösten aineellisen sisällön lisäksi myös menettelyllinen puoli on perusteltu riittävällä tavalla.

Perusoikeuspoikkeukset ovat lisäksi normaalia perusoikeuksien rajoituksia suurempia. Vaikka rajoitusten aineellinen sisältö olisi lainsäädännöllisesti perusteltu, olisi kestävämpiä, mikäli säännöksen menettelyllinen puoli ei vastaisi kansallisia prosessinormeja. Voisi jopa ajatella menettelyn olevan tärkeämmässä roolissa silloin, kun yksilön vapauksiin puututaan merkittävällä tavalla. Poikkeusolojen vallitessa ja puolustustilalakia sovellettaessa on myöskin hyvin ongelmallista, mikäli menettelysäännökset eivät ole selviä ja riidattomia. Tilanteet, joissa kyseiset säännökset tulevat sovellettaviksi, vaativat yleensä hyvin nopeaa päätöksentekoa ja täytäntöönpanoa, mikä edellyttää, ettei laissa ole tätä asiaa koskevia tulkinnanvaraisia säännöksiä. Asiaa tarkasteltaessa tulee muistaa prosessioikeuden tarkoitus ja se, että prosessinormien toteuttaminen on tärkeää aineellisen oikeuden toteutumiseksi. On myös mahdollista, että säännöksen tarkoitus vesittyy eikä esimerkiksi vaarallista henkilöä ole mahdollista laittaa turvasäilöön, mikäli henkilön oikeusturvaa loukattaisiin merkittävällä tavalla puutteellisilla menettelytapasäännöksillä.

1.2 Tutkimuskysymykset

Tässä tutkielmassa keskitytään puolustustilalaissa säädettyihin liikkumisvapauden rajoituksiin ja niiden mahdollisiin ongelmiin. Liikkumisvapautta on rajoitettu ainakin puolustustilalain 8 §, 9 §, 12 § ja 23 §:ssä. 8 §:ssä säännellään tilanne, jossa henkilö, joka ei ole kansanedustaja, voidaan määrätä asumaan enintään kolme kuukautta tietyllä paikkakunnalla tai hänet voidaan määrätä oleskelemaan määrättyssä paikassa. Edellytyksenä tälle on se, että henkilön voidaan

hänen aiemman rikollisen toimintansa vuoksi tai muuten pätevin perustein epäillä todennäköisesti syyllistyvän valtiopetokseen tai maanpetokseen taikka muuhun sellaiseen rikolliseen toimintaan, joka on omiaan vahingoittamaan tai vaarantamaan valtakunnan puolustusta tai turvallisuutta. Lisäksi henkilö voidaan asettaa erityisen valvonnan alaiseksi tai määrätä muuttamaan oleskelupaikkakunnaltaan. 2 momentin mukaan määräyksestä saa valittaa yleiseen alioikeuteen 14 päivän kuluessa siitä, kun määräys on annettu tiedoksi. Alioikeus on päätösvaltainen, kun siinä on yksin puheenjohtaja. Kihlakunnan poliisilaitoksen päällikkö voi myös toimittaa valituskirjelmän alioikeuteen ja mahdollisuudesta valittaa määräyksestä on ilmoitettava määräyksen antamisen yhteydessä.

9 §:ssä viitataan 8 §:ään siten, että mikäli 8 §:ssä mainitut toimenpiteet ovat riittämättömiä, voidaan henkilö määrätä otettavaksi turvasäilöön enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. Edellytykset turvasäilöön määräämiselle ovat siis samat kuin 8 §:ssä. Turvasäilöön määräämisestä päättää yleinen alioikeus poliisilaitoksen päällikön, suojelupoliisin päällikön tai poliisiylijohtajan vaatimuksesta. 2 momentin mukaan henkilö saadaan pitää säilössä siihen asti, kunnes turvasäilöön ottamista koskeva asia on otettu tuomioistuimessa käsiteltäväksi. 3 momentin mukaan asiassa noudatetaan soveltuvin osin pakkokeinolain vangitsemista koskevan asian käsittelyä koskevia säännöksiä. Säännöksen 4 momentin mukaan mitä tutkintavangin oikeuksista on säädetty tutkintavankeuslaissa (768/2005), sovelletaan turvasäilöön määrättyyn. Lisäksi momentissa säädetään myös mahdollisuudesta rajoittaa turvasäilöön määrätyn yhteydenpitoa tai kieltää se kokonaan. Turvasäilö on vakavampi perusoikeuksiin puuttumisen muoto kuin pelkkä vangitseminen, sillä turvasäilössä pitämiselle ei ole säädetty enimmäisaikaa. Turvasäilöstä ei ole säädetty pakkokeinolaissa, vaan puolustustilalain lisäksi omat säännöksensä säilöönnotosta on ulkomaalaislaissa (301/2004) ja laissa säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (116/2002).⁶

12 §:ssä säädetään aluehallintoviraston oikeudesta rajoittaa oikeutta poistua tietyltä paikkakunnalta sekä kieltää ulkona liikkuminen määrättyinä aikoina tai määrättyillä paikoilla ilman poliisin lupaa, jos väestön turvallisuus tai sotilaallisen maanpuolustuksen tärkeä etu sitä

⁶ POIL:n 2 luvun 2 §:ssä on säädetty poliisimiehen oikeudesta ottaa henkilö kiinni hänen suojaamiseksi. Edellytykset ovat kuitenkin täysin erilaiset verrattuna turvasäilöön määräämiseen, sillä poliisilain mukaisella kiinniotolla suojataan henkilön henkeä, ruumiillista koskemattomuutta tai terveyttä välittömästi uhkaavalta vakavalta vaaralta, jos henkilö ei itse kykene huolehtimaan itsestään. Kiinniotetun on lisäksi annettava poistua viimeistään 24 tunnin kuluttua kiinniottamisesta.

vaatii. Lisäksi 2 momentin mukaan kiireellisessä tapauksessa tällaisen määräyksen voi antaa poliisilaitoksen päällikkö, mutta päätös on välittömästi alistettava aluehallintoviraston vahvistettavaksi. Viimeiseksi 23 §:ssä säädetään sotilasviranomaisen oikeudesta määrätä väestöä siirtymään muualle alueelta, johon kohdistuvan hyökkäyksen tai muun vastaavan toiminnan taikka niiden välittömän uhan takia on välttämätöntä kiireellisesti ryhtyä erityisiin sotilaallisiin puolustustoimenpiteisiin.

Tutkielmassa tuodaan esille liikkumisvapautta rajoittavien säännösten sekä aineellisia että menettelyllisiä ongelmia, mutta keskittyen kuitenkin jälkimmäisiin. Lisäksi pääpaino on 9 §:n turvasäilöön määräämisen ja yhteydenpidon rajoittamisen ongelmien tutkimisessa, sillä 9 § on perusoikeuksia rajoittavin näistä neljästä tutkittavana olevasta säännöksestä. Säännöksessä on käytetty viittaustekniikkaa eli viitattu toisiin lakeihin. Viittaustekniikka on Suomen lainsäädännössä yleinen ja käytetty tapa. Viittauksilla voidaan tuoda teksteihin tarkkuutta ja osoittaa, mihin eri osiin laki on oikeusjärjestyksessä linkittynyt. Niillä on lisäksi käytännöllinen tehtävä eli välttää toistoa. Väärinkäytettynä viittaukset voivat kuitenkin tuoda enemmän ongelmia, kuin niillä voidaan ratkaista. Viittaukset voivat olla tulkinnanvaraisia tai ne voivat lisätä tulkinnanvaraisuutta varsinkin, kun lakeja muutetaan.⁷ Tutkielmassa käsitellään myöhemmin viittaustekniikan soveltumattomuutta puolustustilalain 9 §:n osalta.

Tutkimuskysymyksenä on se, ovatko nykyiset menettelytapasäännökset riittäviä tällaisinaan vai tulisiko lakia uudistaa niin, että viittaussäännöksistä luovutaan kokonaan ja lakiin lisätään omat menettelytapasäännöksensä. Koska prosessinormeja voidaan soveltaa vasta aineellisten normien jälkeen, selvitetään tutkielmassa myös säännösten aineellista puolta tutkimalla tarkkarajaisuusvaatimuksen täyttymistä. Jotta tutkimuskysymykseen voidaan vastata, tulee selvittää, millainen sääntely on tällaisenaan ja millaisiin ongelmiin se mahdollisesti johtaa. Lisäksi tulee selvittää, miten pakkokeinolaki ja tutkintavankeuslaki, joihin säännöksissä viitataan, soveltuvat liikkumisvapautta rajoittavien säännösten soveltamiseen vai aiheuttaako viittaustapa tällaisenaan epäselvyyttä siitä, missä laajuudessa näitä lakeja voidaan soveltaa. Nykyisessä muodossaan puolustustilalain säännökset sisältävät sekä aineellisen tavoitteen että menettelyllisen tavan, jolla tavoitteeseen päästään, joten on siksi perusteltua tutkia sitä

⁷ Mattila 2010, s. 188.

vaihtoehtoa, että tulkinnanvaraisista viittaussäännöksistä luovuttaisiin kokonaan ja lakiin lisättäisiin uudet, tyhjentävät menettelytapasäännökset.

Kuten aiemmin tuli ilmi, on pääpaino 9 §:n käsittelyssä. Säännös on ongelmallinen, koska sekä sen aineellisesta puolesta eli edellytyksistä määrätä ihminen turvasäilöön, että prosessinormeista löytyy epäselvyyksiä. Turvasäilö on rinnastettu pakkokeinoksi, vaikka se ei virallisesti ole pakkokeino eikä siitä ole säännelty pakkokeinolaissa. Turvasäilöön määräämisen edellytykset ovat tätä taustaa vasten kyseenalaiset, sillä turvasäilöön määrätyn ei ole vielä tarvinnut tehdä mitään rikosta, vaan hänen voidaan ainoastaan tulevaisuudessa epäillä syyllistyvän johonkin maanpuolustuksen vaarantavaan rikokseen. Turvasäilössä pitämiselle ei ole asetettu mitään enimmäisaikaa, joten sen voidaan katsoa olevan ihmisen henkilökohtaiseen vapauteen laajalti puuttuva rajoitus. Säännöksen suuri ongelma on myös mahdollisuus rajoittaa yhteydenpitoa, jota ei tällä hetkellä ole puolustustilalaissa säännelty juuri mitenkään, lukuun ottamatta rajoituksen edellytystä. Lisäksi säännökseen sisältyvien viittausten vuoksi on epäselvää, miten muutoksenhaku toisaalta turvasäilöön määräämisestä ja toisaalta yhteydenpidon rajoituksesta tapahtuu. 9 §:ään ja muihinkin tutkittavana oleviin säännöksiin sisältyy epämääräisyyttä käytettyjen käsitteiden ja aikamääreiden osalta, joita nostetaan myöhemmin tutkielmassa yksityiskohtaisesti esiin.

Tutkielmassa isoimmaksi haasteeksi saattaa muodostua se, ettei soveltamiskäytäntöä ole. Puolustustilalakia ei ole sovellettu vielä kertaakaan ja sen edeltäjää, sotatilalakia, ainoastaan kerran. Tutkimusaineisto rajautuu siis lakiin ja sen esitöihin sekä oikeuskirjallisuuteen. Tutkielman pääpaino ei ole kuitenkaan puolustustilalain aineellisten säännösten tulkinnassa vaan nimenomaan lain menettelytapasäännöksissä. Oikeuskäytännön puutteesta huolimatta on tärkeää tutkia, sisältääkö puolustustilalaki aukkoja ja onko lainsäätäjä huomionnut riittävät menettelytapasäännökset. Säännöksissä on viittauksia muihin lakeihin, joten tutkielmassa selvitetään, onko viittaustekniikan käyttö perusteltua tässä laissa ja helpottaako se säännösten tulkintaa. Mikäli puolustustilalakia joskus sovelletaan, tarkoittaa se sitä, että Suomessa on sota tai siihen rinnastettava vakava, yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttava sisäinen, väkivaltainen levottomuus. Tällöin on äärimmäisen tärkeää, että laki, joka sääntelee poikkeusoloja sodan aikaan, on säädetty riittävän täsmälliseksi eikä vaaranna esimerkiksi juuri liikkumisvapautta rajoittavien säännösten tarkoitusta ja toteutumista.

1.3 Tutkimusmetodi ja tutkielman rakenne

Tutkielmassa selvitetään puolustustilalain liikkumisvapautta rajoittavien säännösten, 8 §, 9 §, 12 § ja 23 § sisältöä, kuitenkin keskittyen niiden prosessuaaliseen puoleen. Tutkielmassa selvitetään, onko säännösten menettelyllinen puoli riittävä ja vastaavatko ne yleisiä perus- ja prosessioikeudellisia periaatteita. Kyseessä on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen tutkielma, sillä tutkielmassa selvitetään voimassa olevan lain sisältöä ja sen mahdollisia ongelmia.

Lainoppi on tulkintatiede, jonka kohteena ovat oikeudelliset tekstit, tarkemmin oikeusnormit ja niiden merkityssisällöt. Lainopin tehtävänä on oikeusnormien tulkinta ja systematisointi.⁸

Aarnio jakaa lainopin teoreettiseen ja käytännölliseen lainoppiin. Teoreettiseen lainoppiin kuuluu oikeussäännösten systematisointi, jossa perehdytään käsitteisiin ja eri oikeudenalojen yleisiin oppeihin. Käytännöllinen lainoppi on tulkintaa eli oikeussääntöjen sisällön selvittämistä. Käytännöllinen ja teoreettinen lainoppi ovat yleensäkin vuorovaikutuksessa

toistensa kanssa, kuten myös tässä tutkielmassa.⁹ Tutkimuskysymykseen vastaaminen vaatii molempien hyödyntämistä, sillä ensin pitää tutkia muun muassa prosessioikeuden tavoitteita ja toisaalta perusoikeusjärjestelmää, ja sen jälkeen syventyä yksittäisiin säännöksiin.

Tutkielmassa käytetään sanamuodon mukaista tulkintaa juridisessa kielessä eli tutkielmassa tulkitaan ja systematisoidaan lain tekstiä sen teknisessä merkityssisällössä¹⁰.

Tutkielmassa noudatetaan soveltuvin osin oikeuslähdeoppia, jossa oikeuslähteet on jaettu kolmeen ryhmään, vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin sekä sallittuihin oikeuslähteisiin. Tutkielmassa ei kuitenkaan tarvitse sitoutua pelkästään oikeuslähdeopin mukaisiin lähteisiin, sillä oikeuslähdeoppi puhtaimmillaan sitoo vain käytännön lainsoveltamista. Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluu laki ja maan tapa, heikosti velvoittaviin lakien esityöt ja oikeuskäytäntö ja sallittuihin muut kuin edellä mainitut oikeuslähteet eli esimerkiksi oikeustiede, oikeuskirjallisuus ja moraaliset näkökohdat.¹¹ Tutkielmassa käytetään lähteinä lakia, sen esitöitä ja paljolti myös oikeuskirjallisuutta.

⁸ Aarnio 1988, s. 48.

⁹ Aarnio 1997, s. 37.

¹⁰ Aarnio 1988, s. 166.

¹¹ Aarnio 1988, s. 220.

Ennen varsinaisiin tutkimuskysymyksiin perehtymistä on tärkeää ymmärtää kriisilainsäädännön perusteet ja oikeutus, jonka vuoksi tätä aihealuetta käsitellään ensimmäisenä. Samassa luvussa selvitetään myös kansainvälisten sopimusten sisältämän hätätilan käsitteen sisältöä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön avulla ja vasta sitten määritellään kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvät käsitteet normaaliolojen häiriötilanne, poikkeusolot ja puolustustila. Sen jälkeen siirrytään tarkastelemaan puolustustilain historiaa ja sen edeltäjää sotatilalakia. Toisessa luvussa käsitellään myös puolustustilain 1 luvun ongelmia. Niiden käsitteleminen heti tutkielman alussa on perusteltua, sillä puolustustilalaki ei ole voimassa olevaa oikeutta, vaan se pitää erikseen saattaa voimaan. Täten voisi sanoa, että puolustustilain 1 luvussa säädetään tästä valtiosääntöoikeudellisesta prosessista, jonka toteutuminen on välttämätöntä säädöksen aineellisen puolen toteuttamiseksi. Puolustustilain 1 luvun osalta tutkitaan muun muassa sitä, toteutuuko poikkeuslainsäädännölle yleisesti asetettu tilapäisyyden vaatimus puolustustilalaissa.

Tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan perustuslakia. Kolmas luku on jaettu kolmeen osaan, joista ensimmäisessä käsitellään perusoikeusjärjestelmää ja perusoikeusuudistuksen keskeisiä kohtia tutkielman kannalta. Sen jälkeen tarkastellaan perusoikeuksien rajoittamisen muotoja eli yleisiä rajoitusedellytyksiä, lakivarauksia ja perusoikeuspoikkeuksia. Koska puolustustilalaki on poikkeuslaki, on perusoikeuspoikkeusten kohdalla käsitelty myös poikkeuslakijärjestelmää yleisellä tasolla sen toiminnan ymmärtämiseksi. Viimeisenä tarkastellaan liikkumisvapautta sekä kansallisessa että kansainvälisessä normistossa. Tässä luvussa käsitellään lisäksi puolustustilain liikkumisvapautta rajoittavien säännösten aineellista puolta eli miten tarkkarajaisuuden vaatimus toteutuu liikkumisvapautta rajoittavissa säännöksissä ja mitä ongelmia niissä on havaittavissa.

Puolustustilain historian ja perusoikeusjärjestelmän läpikäymisen jälkeen tarkastellaan prosessioikeutta Suomessa. Luvussa käsitellään prosessioikeuden kantavia periaatteita ja yleisiä oppeja. Lisäksi tarkastellaan pakkokeinolain ja tutkintavankeuslain uudistusten sisältöä, minkä jälkeen käsitellään pakkokeinoja yleisesti ja varsinkin vapautteen kohdistuvia pakkokeinoja. Yksityiskohtaisesti tarkastellaan pidättämistä, vangitsemista, yhteydenpidon rajoittamista ja turvasäilön määräämistä. Luvussa käsitellään turvasäilön historiaa eli miten sitä sovellettiin sotien aikaan. Turvasäilöstä on puolustustilain lisäksi säännelty ainoastaan ulkomaalaislaissa sekä laissa säilön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja

säilöönottoyksiköstä. Luvussa tuodaan lyhyesti esille edellä mainittujen lakien sisältö säilöön otosta vertailun vuoksi.

Tämän jälkeen siirrytään käsittelemään puolustustilalain liikkumisvapautta rajoittavien säännösten eli 8 §, 9 §, 12 § ja 23 § prosessuaalisia ongelmia. Säännösten yksityiskohtaisen tarkastelun lisäksi käsitellään myös pakkokeinolakia ja tutkintavankeuslakia, joihin kyseisten säännösten yhteydessä viitataan. Pääpaino luvussa on 9 §:n käsittelyllä, sillä se puuttuu eniten ihmisten perusoikeuksiin, mutta jonka sääntely on erittäin niukkaa. Tutkielman lopussa ovat johtopäätökset.

2 Kriisilainsäädännön perusta ja puolustustilalain historia

2.1 Kriisilainsäädännön perusta

Kriisilainsäädännön olemassaoloa voidaan perustella ensinnäkin sillä, että valtion tulee jokaisessa tilanteessa järjestää yhteiskunnan toiminnot laillisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Viranomaisilla tulee olla käytössään sellaiset toimivaltuudet, joiden perusteella he pystyvät toimimaan normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa. Tämän toteutuminen vaatii sen, että kriisilainsäädäntö on huolellisesti valmisteltu normaalioloissa, jolloin toimivaltuuksien siirto oikealle viranomaiselle sujuu saumattomasti, ja kriisiaikana voidaan suoraan toimia kyseisten säännösten perusteella, sillä niiden käyttöönotto voi tapahtua hyvin nopeasti.¹² Lakien esitöissä on useasti huomautettu siitä, että kriisivalmius ulottuu myös lainsäädäntövaiheeseen. Lainsäädäntötyössä perusasetelmana tulisikin olla se, että kunkin lainsäädäntöhankkeen yhteydessä kartoitetaan mahdollisia kriisitilanteiden varalle tarvittavia erityissäännöksiä. Kriisivalmiutta tulisi myös parantaa niin, että ne säännökset, joita mahdollisesti tulisi muuttaa kriisilakien tieltä, olisi huomioitu jo etukäteen ja luonnosteltu tarvittavat muutosehdotukset niin valmiiksi kuin mahdollista. Tällöin säädösten muutostyö olisi sujuvampaa. Kriisivalmiuteen kuuluu myös se, että jokainen hallinnonhaara on perehtynyt oman hallintonsa alaisiin kriisilainsäädäntöön liittyviin asioihin, jolloin tarvittavat esitykset voidaan nopeasti viedä valtioneuvostoon. Näin kriisilainsäädännön tavoite eli yhteiskunnan mahdollisimman häiriötön toiminta toteutuisi.¹³

Toiseksi kriisilainsäädäntöä tarvitaan sen tuottaman turvallisuuden tunteen ja luottamuksen vuoksi. Kansalaisten tulee voida luottaa siihen, että hallinto toimii järjestäytyneesti suojellen yksilön perusoikeuksia. Kriisilainsäädännössä säädetään lisäksi merkittävistäkin rajoituksista perusoikeuksiin, jolloin tulee huolellisesti etukäteen varmistua siitä, ettei yksilön perusoikeuksiin puututa liian laajasti. Tämä tulee asettaa yhteiskunnallisen keskustelun kohteeksi ja lainsäädäntötyölle tulee jättää riittävästi aikaa. Suhteettomien rajoitusten säätäminen kriisitilanteessa on todennäköisempää kuin silloin, jos rajoituksista keskustellaan ja poikkeusoloihin varaudutaan rauhassa eri sidosryhmiä kuunnellen. On helpompi pitää yllä kansalaisten luottamusta järjestäytyneeseen ja täsmällisesti toimivaan organisaatioon, jossa

¹² Aine et al. 2011, s. 4–5.

¹³ Buure-Hägglund 2002, s. 19–20.

asioiden ennakointi ja suunnittelu on säännönmukaista. Lisäksi tulee ottaa huomioon poikkeusolojen jälkeinen aika eli poikkeusoloista palautuminen. Yleensä se onnistuu sellaisessa valtiossa paremmin, jossa kriiseihin ja poikkeustilanteisiin on etukäteen varauduttu.¹⁴

Tutkielmassa keskitytään yllä mainittuihin kriisilainsäädännön perusteisiin, sillä on kyseenalaista, onko puolustustilalain toimivaltuudet säännelty laissa niin aukottomasti, että viranomaiset pystyvät sen perusteella poikkeusoloissa toimimaan. Lisäksi kyse on lainsäädännön ennakoitavuudesta. Lain vaikutusten on oltava ennakoitavissa ja lain oltava riittävän täsmällinen, jotta kansalaiset tietävät säädellä käyttäytymistään sen mukaan. Toisin sanoen, kansalaisille tulee olla selvää, mikä on sallittua ja kiellettyä ja millaisia seurauksia tietyllä käyttäytymisellä on.

2.2 Hätätilan käsite kansainvälisissä sopimuksissa

Kriisilainsäädäntö on kansallista, mutta kansainväliset ihmisoikeussopimukset antavat viitekehyksen kriisilakien soveltamiselle. Myöskään EU:lla ei ole omia kriisilakejaan, jotka velvoittaisivat jäsenmaita. Kansainvälisissä sopimuksissa on jäsenmaille annettu mahdollisuus poiketa ihmisoikeuksista hätätilan vuoksi. Sopimuksissa on omat säännöksensä, jotka jäsenmaiden tulee ottaa huomioon perusoikeuksia rajoitettaessa hätätilan aikana. Näissä sopimuksissa annetaan kuitenkin ainoastaan minimivaatimukset ihmisoikeuksien kunnioittamiselle ja kansallisessa lainsäädännössä tämä suoja voidaan säätää tiukemmaksi. Tutkielmassa käsitellään Euroopan ihmisoikeussopimusta sekä KP-sopimusta. EIS:n 15 artiklan mukaan jäsenvaltio saa poiketa sopimuksen mukaisista velvoitteistaan, mikäli se kohtaa hätätilan, joka uhkaa kansakunnan olemassaoloa. Kuitenkin sopimuksen mukaisista velvoitteista saa poiketa vain siinä laajuudessa kuin on välttämätöntä eivätkä toimenpiteet saa olla ristiriidassa muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitusten kanssa eivätkä ne saa olla syrjiviä. Tietyt ihmisoikeudet on kuitenkin säädetty ehdottomiksi eli niistä ei saa poiketa edes hätätilassa. Tällainen on esimerkiksi kidutuksen kieltö. Lisäksi jäsenvaltion on ilmoitettava Euroopan neuvoston pääsihteerille toimistaan ja niihin johtaneista syistä sekä ilmoittaa, milloin näistä toimista on luovuttu ja milloin sopimuksen kaikkia määräyksiä tullaan jälleen noudattamaan.

¹⁴ Aine et al. 2011, s. 4–5.

Hätätilan käsitteen tarkempi sisältö on muotoutunut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä. *Lawless v. Ireland* -tapauksessa vuodelta 1960 tuomioistuin määritteli hätätilan tarkoittavan poikkeuksellista tilaa, joka vaikuttaa koko kansakuntaan ja muodostaa uhan järjestäytyneelle yhteiskuntaelämälle.¹⁵ Vuoden 1969 Kreikka-tapauksessa tuomioistuin täydensi hätätilan vaatimuksia todeten, että hätätilan on oltava olemassa oleva tai välittömästi uhkaava, sen vaikutusten tulee koskea koko kansakuntaa, järjestäytyneen yhteiskuntaelämän tulee olla uhattuna ja kriisin tulee olla siinä määrin poikkeuksellinen, etteivät sopimuksen tarjoamat toimivaltuudet riitä turvaamaan yleistä turvallisuutta, terveyttä ja järjestystä.¹⁶

Ensimmäistä kriteeriä eli hätätilan käsillä oloa tai sen välitöntä uhkaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tarkentanut myöhemmin tapauksessa *A. ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta*. Perustelujen mukaan välittömyyttä ei tule tulkita niin kapeasti, että se vaatisi valtiota odottamaan uhan tosiasiallisesti tapahtuvan ennen kuin se voi toimia.¹⁷ Tuomioistuin on lieventänyt toista kriteeriä niin, ettei hätätilan tarvitse koskea koko kansakuntaa vaan se voi olla voimassa myös vain alueellisesti, mutta tällöin poikkeustoimivaltuuksia saa käyttää vain tällä kyseisellä alueella.¹⁸ Tuomioistuin on asettanut 15 artiklan soveltamiskynnyksen alhaiseksi ja jäsenvaltiot ovat voineet käyttää sitä myös haluamiensa tarkoitusten saavuttamiseksi.¹⁹ Matalasta soveltamiskynnyksestä kertoo myös se, että tuomioistuin ei ole ratkaisukäytännössään linjannut, että hätätilan tulisi olla tilapäinen ja poikkeustoimenpiteiden väliaikaisia, vaikkakin toimivaltuuksien käytön arvioinnissa ajallisella kestolla voi olla merkitystä.²⁰ Tuomioistuin omaksui jo varhaisessa vaiheessa jäsenvaltioiden harkintavaltaa (measure of discretion) korostavan tulkintatavan ja tuomioistuin vahvisti tätä ajatusta *Lawless*-tapauksessa. Jäsenvaltioiden harkintavallan merkitystä laajennettiin ensinnäkin

¹⁵ *Lawless v. Irlanti*, kohta 28.

¹⁶ *Tanska, Ruotsi, Norja ja Alankomaat v. Kreikka 1967*, kohta 113.

¹⁷ *A. ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta*, kohta 177.

¹⁸ *Sakik ym. v. Turkki*, kohta 39.

¹⁹ Honko 2017, s. 35. Lisäksi *Brogan ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta* sekä *Brannigan ja McBride v. Yhdistynyt kuningaskunta*.

²⁰ *A. ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, kohta 178.

käytettyjen toimenpiteiden välttämättömyyden arvioinnissa ja toisaalta kansakunnan olemassaoloa vaarantavan hätätilan arvioinnissa.²¹

KP-sopimuksen 4 artikla on pitkälti samansisältöinen kuin edellä mainitun EIS:n 15 artikla. Myös 4 artiklan soveltamisen edellytykseksi on asetettu kansakunnan olemassaoloa uhkaava hätätila ja sopimuksen mukaisista velvoitteista saa poiketa vain, mikäli se on välttämätöntä. Toimenpiteiden pitää myöskin olla yhteneväisiä muiden jäsenvaltiota sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa eivätkä toimenpiteet saa olla syrjiviä. Tietyt ihmisoikeudet ovat 4 artiklan mukaan myös ehdottomia ja jäsenvaltiota sitoo ilmoitusvelvollisuus YK:n pääsihteerille, mikäli se joutuu poikkeamaan sopimuksen mukaisista velvoitteistaan. YK:n pääsihteerin on velvollinen välittämään tiedon muille jäsenvaltioille.

KP-sopimuksen 4 artiklaa on myöhemmin tarkennettu YK:n ihmisoikeuskomitean yleisessä kommentissa (General Comment), jossa on painotettu poikkeustoimenpiteiden väliaikaista ja poikkeuksellista luonnetta.²² Artiklan sisältöä on tarkennettu lisäksi Siracusan periaatteissa, jotka hahmoteltiin kansainvälisen oikeuden asiantuntijoiden parissa. Periaatteiden mukaan hätätilan on oltava poikkeuksellinen ja uhan käsillä oleva, joka uhkaa kansakunnan elämää. Kriisi voi uhata valtion fyysisiä rajoja, poliittista tai alueellista itsenäisyyttä tai valtion elintärkeiden elinten toimintaa. Sisäinen konflikti, joka ei muodosta vakavaa ja välitöntä uhkaa elämälle ei oikeuta 4 artiklan mukaisiin poikkeamisiin eikä taloudellisten haasteiden voida myöskään ymmärtää muodostavan artiklan tarkoittamaa hätätilaa.²³

Vaikka aiemmin on tullut esiin se, ettei EU:lla ole omia kriisilakejaan, jotka velvoittaisivat jäsenvaltioita, on perussopimuksissa kuitenkin otettu huomioon se, että jäsenmaat voivat joutua aseellisen konfliktin tai muun kriisin uhatessa puolustautumaan ja nämä toimet voivat vaikuttaa negatiivisesti yhteismarkkinoiden toimintaan. Näitä toimia on säännelty siten, että vaikka ne eivät ole kiellettyjä, tulee tällaisia toimia harjoittavan jäsenmaan neuvotella muiden jäsenmaiden kanssa.²⁴ Amsterdamin sopimuksen 297 artiklan mukaisella

²¹ Fionnuala - Gross 2006, s. 271–272.

²² UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 29 2001, kohta 2.

²³ The Siracusa Principles 1985, kohdat 39–41.

²⁴ Buure-Hägglund 2002, s. 23.

neuvotteluelvoitteella pyritään pitämään yhteismarkkinoiden toiminnalle aiheutuvat vaikutukset mahdollisimman pieninä. Artiklassa mainitaan perusteiksi tällaisten toimenpiteiden ottamiselle yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavat vakavat sisäiset levottomuudet, sodat tai sodan uhkaa merkitsevät vakavat kansainväliset jännitystilat. Lisäksi valtio voi joutua ottamaan käyttöön tällaisia toimenpiteitä täyttääkseen veloitteet, joihin se on sitoutunut rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden ylläpitämiseksi.

2.3 Normaaliolojen häiriötilanteet ja poikkeusolot

Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan häiriötilanteella tarkoitetaan uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää. Tällainen häiriötilanne voi olla esimerkiksi vakava luonnononnettomuus, mutta myös ihmisen aiheuttama tilanne voidaan luokitella häiriötilanteeksi, esimerkiksi mellakka. Häiriötilanteet voivat olla vain alueellisia tai koskea koko valtakuntaa.²⁵ Häiriötilanteita voi esiintyä sekä normaalioloissa että poikkeusoloissa, mutta kun puhutaan häiriötilanteesta, on viranomaisilla silloin käytettävissään ainoastaan normaaliolojen toimivaltuudet. Mikäli sovelletaan valmiuslain tai puolustustilalain toimivaltuuksia, on kyseessä poikkeusolot.²⁶

Poikkeusolot on määritelty valmiuslain 3 §:ssä. Sen mukaan poikkeusoloja ovat Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys ja sen välitön jälkitila; Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista; väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat; erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Poikkeusolot tarkoittavat siis niin vakavia häiriöitä tai uhkia yhteiskunnalle, etteivät normaaliolojen toimivaltuudet riitä, vaan yhteiskunnan toimivuus voidaan turvata vain

²⁵ Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta 2.11.2017, s. 97.

²⁶ Aine et al. 2011, s. 27.

poikkeusolojen sallimien toimivaltuuksien käyttöönotolla.²⁷ On huomattava, että häiriötilanteiden ja poikkeusolojen välinen raja on häilyvä ja häiriötilanteena alkanut tilanne voi kehkeytyä ajan myötä sellaiseksi, että sen hallitseminen vaatii poikkeusolojen toimivaltuuksia.²⁸

Puolustustilalain käyttöönottamisen edellyttämä puolustustila määritellään puolustustilalain 1 §:ssä. Sen mukaan puolustustila voidaan saattaa voimaan valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi Suomeen kohdistuvan sodan aikana sekä siihen rinnastettavissa vakavasti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa sisäisissä, väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys. Puolustustilalaille voidaan tällöin tehostaa valtakunnan puolustusta ja lujittaa sen turvallisuutta. Puolustustilalaki on kuitenkin viimesijainen keino eli laki voidaan saattaa voimaan tilanteessa, jossa valmiuslain sisältämät toimivaltuudet eivät enää riitä. Valmiuslakia ja puolustustilalakia voidaan soveltaa myös samaan aikaan, mutta ristiriitatilanteessa puolustustilalain säännökset syrjäyttävät valmiuslain säännökset. Lait ovat siten niin tiiviissä keskinäisessä vuorovaikutuksessa, että kummankin lain olemassaoloa tarvitaan.²⁹

2.4 Kriisilainsäädännön toteuttaminen

Aiemmin on tullut esiin se, kuinka tärkeää on valmistella kriisilainsäädäntö etukäteen muun muassa sen vuoksi, ettei yksilön perusoikeuksiin puututa enemmän kuin on riittävää ja lait noudattaisivat muutoin normaalien lakien säätämisvaihetta ja olisivat täten yhteiskunnallisen keskustelun kohteena. Tämä on kriisilainsäädännön ennakoiva luonne, jota käytetään nykyaikana eniten. Ennakointi mahdollistaa sen, ettei poikkeusoloissa jouduta harkitsemattomasti muuttamaan enää jo voimaantullutta lainsäädäntöä. Lisäksi olennaista poikkeusoloissa toimimisen onnistumisessa on se, että käytäntöjä ja toimintatapoja voidaan harjoitella jo etukäteen, eikä tämä onnistu ilman kriisilainsäädännön ennakoivaa luonnetta. Toinen vaihtoehto olisi valmistella kriisilainsäädäntöä jo poikkeusolojen ollessa käsillä.³⁰

²⁷ Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta 2.11.2017, s. 98.

²⁸ Aine et al. 2011, s. 28.

²⁹ HE 249/1989 vp, s. 7.

³⁰ Aine et al. 2011, s. 9.

Puolustustilalakia säädettäessä tunnistettiin etukäteen luodun lainsäädännön vaikutus esimerkiksi siinä, kuinka hyvin valtio selviää sodasta mahdollisimman vähin uhrauksin. Demokratian säilymisen kannalta on myös olennaista, ettei tarvittavien säännösten puuttuessa julkinen valta toimii ikään kuin oikeusjärjestyksen vastaisesti ja vasta jälkeinpäin tälle toiminnalle hankittaisiin eduskunnan hyväksyntä.³¹ Asiaa voidaan tarkastella myös kontrollijärjestelmän kautta, joka voidaan edelleen jakaa ennakolliseen ja jälkikäteen vaikuttavaan kontrolliin. Ennakollista kontrollia käyttää ennen muuta parlamentti eli eduskunta, kun sen päätös tarvitaan poikkeustilan julistamiseksi. Ennakolliseen kontrolliin voidaan myös lukea tarvittavien lakien säätäminen ennakolta, mikä rajoittaa viranomaisten toimivaltaa. Jälkikäteen vaikuttavassa kontrollissa toimeenpaneva elin saattaa toimensa vasta niiden toteuttamisen jälkeen parlamentin hyväksyttäväksi. Tällainen menettely ei olisi mahdollista normaalioloissa vaan on rajoitettu ainoastaan poikkeusolojen aikaan. Jälkikäteinen hyväksyntä voidaan edelleen jakaa vapauttamiseen tai indenniteettiin ja ratifikaatioon. Indenniteetti tarkoittaa, että toimeenpaneva elin vapautetaan vastuusta sellaisten toimenpiteiden osalta, jotka eivät normaalioloissa olisi olleet sallittuja. Ratifikaatiossa taas tehdylle päätökselle tai säädökselle annetaan jälkikäteen oikeudellinen pätevyys.³² Jälkikäteinen kontrolli ei automaattisesti ole huono poliittisen kontrollin muoto, mutta se mahdollistaa suuremman riskin mielivallan käyttöön.

Toinen malli jaotella kriisilainsäädäntöä on jakaa se koottuun ja eriytettyyn malliin. Kootulla mallilla tarkoitetaan sitä, että poikkeusoloja varten on säädetty yleislait, jotka sisältävät kootusti kaikki poikkeusoloissa tarvittavat säännökset. Kriisilainsäädännön hallitseminen on tällöin helpompaa ja säännökset löytyvät helpommin verrattuna tilanteeseen, jossa ne ovat ripoteltuna eri puolille lainsäädäntöä. Tämän mallin avulla myös eri hallinnonaloja koskevat säännökset on yksinkertaista sovittaa yhteen.

Mikäli noudatetaan eriytettyä mallia, olisi eri alojen viranomaisten saumaton yhteistyö kriisitilanteessa vaikeampi toteuttaa. Tällöin eri alojen säännökset olisivat hajautettuna ja erillisenä ilman kytköstä kriisilainsäädännön kokonaisuuteen. Säädöskokonaisuutta olisi tällöin vaikeampi hallita eikä yksittäisiä säännöksiä olisi yhtä helppo löytää. Tämä malli olisi

³¹ HE 249/1989 vp, s. 3.

³² Tuori 1988, s. 11, 16–17.

hankalampi sekä lainsoveltajalle että yksittäiselle kansalaiselle.³³ Ei ole kuitenkaan realistista ajatella, että malleja voitaisiin soveltaa puhtaasti rajat vetäen, vaan parasta olisi soveltaa hybridimallia, jossa vallitsevan tilanteen mukaan valitaan malleista niiden parhaimmin soveltuvat puolet. Kriisilainsäädäntöön liittyy kuitenkin usein vahvoja ja jännitteisiä poliittisia intressejä, ja ulkopoliittiset olosuhteet voivat vaihtua nopeastikin. Kriisilait ovat myös normaalia enemmän kytköksissä perus- ja ihmisoikeuksiin, jolloin näiden huomioon ottaminen joka vaiheessa on myös enemmän aikaa vievää. Helpompaa olisikin pienten kriisilainsäädännön kokonaisuuksien muuttaminen, johon ei sisälly ulkopoliittisten jännitteiden huomioon ottamista niin laajalti, vaan siinä voidaan keskittyä keskitetympiin kriisilainsäädännön tarpeisiin.³⁴

2.5 Sotatilalaki

Vaikka nykyinen puolustustilalaki on jo kolmekymmentä vuotta vanha, on se silti suhteellisen uusi verrattuna sen edeltäjään. Ennen kuin nykyinen puolustustilalaki tuli voimaan vuonna 1991, oli Suomessa ollut voimassa olevaa oikeutta sotatilalaki (303/1930) vuodelta 1930. Sitä sovellettiin ainoastaan yhden kerran toisen maailmansodan aikana.

Vuoden 1930 sotatilalaki juontaa juurensa Venäjän hallinnan aikaan ja venäläiset sotatilasäädökset ovatkin laajasti lain perustana. Kyseisten säädösten perusteella alettiin itsenäisyyden aikana säätämään uutta, kattavaa sotatilalakia, jonka perusteella voitiin muuttaa sotilas- ja siviilihallinnon välisiä suhteita sodan oloissa. Järjestelmästä haluttiin yhtenäinen ja keskitetty ja tämä onnistuikin niin, että kaikki siviilihallinnon ja siviilitalouden järjestelyt perustettiin sotatilalakiin. Laissa säädettiin luonnollisesti järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta ja kansalaisten perusoikeuksista ja siinä erotettiin sotatoimialue ja ei-sotatoimialue. Laki ja siihen sisältyneet poikkeusvaltuudet voitiin ottaa käyttöön ainoastaan, kun sotatila oli julistettu.³⁵ Sodan julistamisen ja varsinaisen sodan alkamisen välillä saattoi kuitenkin kulua hyvin pitkä aika, mikä on luonnollista, sillä tuohon aikaan tekniset valmiudet eivät olleet samalla tasolla kuin nykyään. Sotatila jaettiin valmiuden kohottamiseen ja sotatoimien käynnistämiseen. Sodan julistamisen jälkeen oli siis runsaasti aikaa valmiuden

³³ Aine et al. 2011, s. 9–11.

³⁴ Aine et al. 2011, s. 9–10.

³⁵ Tiihonen 1988, s. 73.

kohottamiseen. Huomattavaa on se, että kaikki sotatilalain mukaiset toimivaltuudet olivat käytettävissä heti sotatilan julistamisen jälkeen.³⁶

Vuoden 1919 Suomen hallitusmuodon (94/1919) 16 §:ssä annettiin laajat valtuudet kansalaisten perusoikeuksista poikkeamiseen. Säännöksen mukaan kansalaisten oikeuksiin voitiin säätää sellaisia rajoituksia, jotka olivat sodan tai kapinan aikana välttämättömiä. Säännös antoi pohjan perusoikeuksista poikkeamiselle ja nykyisin siitä on säädetty PL 23 §:ssä. Sotatilalain lisäksi oli säädetty tasavallan suojelulaki (307/1939), joka oli tarkoitettu rauhanajan yhteiskunnallista kriisiä, kapinaa, varten. Lain säätämisen perusteluna oli se, että sotatilalaki oli sidottu sodan julistamiseen, jolloin rauhanajan häiriötilanteita varten ei ollut omaa lakia.³⁷

Puolustustilalain soveltamista edelsi sotatilalain ongelmiin keskittyvä kriittinen keskustelu, joka alkoi heti toisen maailmansodan jälkeen. Lain uudistamisen nähtiin olevan välttämätöntä, sillä se oli suoraan perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden vastainen. Katsottiin ongelmalliseksi, että sotatilan julistamisen jälkeen kaikki lain sisältämät toimivaltuudet olivat käytettävissä, eikä mitään asteittaista toimivaltuuksien käyttöönottoa tunnettu. Sodankäynti oli muuttunut aiempaa nopeammaksi ja valmiuden kohottamiseen tarvittiin aikaa ennen kuin sotatila julistettiin.³⁸ Sotatilalaki oli monelta osin jälkeenjäänyt ja rikkoi muun muassa laillisuusperiaatetta eikä laki taannut riittäviä oikeussuojakeinoja tai asettanut rajoituksia säännösten täytäntöönpanijoille.³⁹

2.6 Puolustustilalaki

2.6.1 Puolustustilalain säätäminen

1970-luvulla aloitettiin laaja kriisilainsäädännön uudistustyö, joka huipentui 1990-luvun alkupuolella puolustustilalain ja valmiuslain tullessa voimaan. Lakeja valmisteltiin siis lähes kaksikymmentä vuotta. Hallituksen esitykset valmisteltiin pitkälti parlamentaarisen

³⁶ Aine et al. 2011, s. 22.

³⁷ Tiihonen 1988, s. 83.

³⁸ Aine et al. 2011, s. 22–23.

³⁹ Scheinin 1988, s. 177–180.

valmiuslainsäädäntökomitean sekä parlamentaarisen sotatilalakikomitean mietintöjen pohjalta. Varsinkin valmiuslailla pyrittiin täyttämään sääntelemätön välitila normaaliolojen ja sotatilan julistamisen välillä. Valmiuslain voimaantullessa huomattiin, että normaaliolojen ja poikkeusolojen väliin jäi silti ns. harmaa vaihe, jolloin valmiuslain toimivaltuuksia ei voinut vielä ottaa käyttöön, vaikka puolustusvoimien valmiuden nosto olisi ollut välttämätöntä. Tuohon aikaan puolustusvoimien harjoituksissa alettiin yhä enemmän keskittyä valmiuden kohottamiseen ja sen parantamiseen sen sijaan, että suurin painoarvo olisi ollut juurikin puolustustilassa toimimisen harjoittelemisessa. Havaittiin, että sodankäynti oli dynaamista ja valmiuden kohottamiseen vaadittava aika ja intensiteetti vaihteleva. Kuitenkin Suomessa alettiin omaksua uudenlaista ajattelutapaa, jonka mukaan poikkeusolojen toimivaltuuksia oli sallittua ja kannattavaa sisällyttää myös normaaliin lainsäädäntöön ja tätä hyödynnettiin valmiuslain harmaan vaiheen ongelman korjaamisessa. Lisäksi lisättiin viranomaisyhteistyötä ja tehtiin siitä järjestelmällisempää.⁴⁰

Valmistelun yhteydessä päädyttiin myös kokoamaan kriisilainsäädäntö yhtenäiseksi kokonaisuudeksi ja säätämään kaksi yleislakia sen sijaan, että olisi säädetty yleiset periaatteet sisältävä puitelaki, jonka lisäksi olisi ollut toimivaltuuspykälät sisältävät lukuisat eri valmiuslait. Uusien lakien myötä suomalaisessa lainsäädännössä tunnistettiin nyt myös muita kriisitilanteita kuin vain sotilaallinen konflikti tai siihen liittyvät poikkeustilanteet ja nämä uudet määritellyt tilanteet nimettiin poikkeusoloiksi. Poikkeusolojen määritelmä jäi kuitenkin vastaamaan paljolti 1970-luvun näkemyksiä ja sen aikaista yhteiskunnallista tilannetta ja suurelta osin laki oli jo ajastaan jäljessä tullessaan voimaan.⁴¹ Puolustustilalain esitöihin sisältyneissä eriävissä mielipiteissä otettiin kantaa siihen, että kapina-termi lisättiin silloiseen hallitusmuodon 16 §:ään kansalaissodan jälkeen, joten sen käyttö heijastelee vahvasti sen aikaisia, sisäisesti levottomia oloja, joita ymmärrettävästi ilmenee kansakunnan rakentamisen aikoina, mutta Suomen olot olivat sittemmin huomattavasti muuttuneet ja vakiintuneet. Termin käyttöä ei siis voitu enää perustella 1990-luvulle tultaessa, sillä sen käyttö sen säätämisaikansa mukaisessa tarkoituksessa tulisi todennäköisesti olemaan vähäinen.

⁴⁰ Aine et al. 2011, s. 24–25.

⁴¹ Aine et al. 2011, s. 24–26.

Katsottiin ongelmalliseksi, että puolustustilalaki sisältäisi sellaisia poikkeusolojen määrittelyjä, jotka ovat epämääräisiä ja joita ei voitaisi määritellä täsmällisesti.⁴²

Vuoden 2000 perusoikeusuudistuksen yhteydessä muutettiin myös kriisilainsäädäntöä ja ehdotetut muutokset oli tarkoitettu tulevan voimaan samaan aikaan uuden perustuslain kanssa 1.3.2000. Kriisilainsäädäntöä katsottiin olevan tarpeellista tarkistaa ensinnäkin sen sisältämän huomattavan perusoikeuskytköksen vuoksi, mutta myös siksi, että lakien säätämisen jälkeen Suomi oli liittynyt EU:n jäseneksi vuonna 1995 ja se loi Suomelle uusia kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Viittaukset vanhan hallitusmuodon perusoikeussäännöksiin olivat vanhentuneet.⁴³ Merkittävä muutos oli puolustustilalain osalta lain 1 § eli soveltamisalan päivittäminen vastaamaan PL 23 §:ää. Sitä ennen säännöksessä oli viitattu silloisen perustuslain tekstiin. Säännöstekstiin jätettiin termi sota, mutta kapina-termin käyttöä ei pystytty enää perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustelemaan, joten se haluttiin poistaa lain soveltamisalasta. Hallituksen esityksessä kuitenkin mainitaan, ettei uudistuksella ollut tarkoitus muuttaa lain soveltamisalaa asiallisesti, joten kapina-termi korvattiin käyttämällä ilmaisua "sotaan rinnastettavissa vakavasti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa sisäisissä, väkivaltaisissa levottomuuksissa".⁴⁴

2.6.2 Puolustustilalain 1 luvun ongelmat

Jo ennen kuin puolustustilalaki tuli virallisesti voimaan, nähtiin sen yleisissä säännöksissä ja soveltamisalalla ongelmia. Puolustusvaliokunta katsoi, että uusi laki toi ainoastaan varovaisia parannuksia vanhentuneeseen sotatilalakiin nähden. Valiokunta katsoi ongelmia olevan muun muassa demokraattisen päätöksenteon liiallisessa rajoittamisessa, kansalaisten perusoikeuksien rajoittamisessa ja tähän liittyen negatiivisessa vaikutuksessa henkilökohtaisen vapauden suojaan ja rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen loukkaukseen.

⁴⁵

⁴² PuVM 6/1990 sisältynyt Ensio Laineen vastalause, s. 7 sekä KM 1988:40 Kaarlo Tuorin eriävä mielipide, s. 240–241.

⁴³ HE 186/1999 vp, s. 1,7.

⁴⁴ HE 186/1999 vp, s. 24.

⁴⁵ PuVM 2/1991 vp, s. 2–3.

Puolustustilalain 1 §:n mukaan puolustustila voidaan saattaa voimaan Suomeen kohdistuvan sodan aikana sekä siihen rinnastettavissa vakavasti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa sisäisissä väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että käsite "sota" on vanhahtava, joka liittyy muodolliseen sodan julistamiseen. Kuitenkaan nykyään sodan olemassaolo ei riipu sodan muodollisesta julistamisesta, vaan sodan alkaminen on joustava käsite, joka riippuu monesta eri tekijästä, muun muassa liikekannallepanosta. Olennaista on Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys, jonka torjuntaan ja josta selviämiseen tarvitaan puolustustilalain toimivaltuuksia. 1 §:ää tulisikin muokata vastaamaan tätä nykyajan tilannetta viittaamalla 1 §:ssä sodan sijasta Suomeen kohdistuvaan vakavaan ja vaikutuksiltaan laaja-alaiseen aseelliseen hyökkäykseen.⁴⁶

Edellä kuvailtua aseellista uhkaa pidetään ulkoisena uhkana eli tilanteena, jossa vieras valtio hyökkää Suomeen. Kuitenkin puolustustilalain soveltamisala kattaa myös sisäiset ja väkivaltaiset levottomuudet. Tällaisella tilanteella tarkoitetaan kapinaa. Jo aiemmin on mainittu, että hallitusmuodon sisältämä "kapina" oli käsitteenä liian epämääräinen, joten puolustustilalain soveltamisalaan sitä ei enää lisätty. Nykyisten toimivaltarajojen mukaan sisäisten levottomuuksien hoito kuuluu poliisille, sillä poliisi vastaa sisäisestä turvallisuudesta. Kuitenkin puolustustilalain tarkoittama sisäinen ja väkivaltainen levottomuus tarkoittaa niin voimakasta ja vakavaa uhkaa, etteivät poliisille suodut, laajat normaaliolojen toimivaltuudet enää riitä. Puolustustilalain määritelmällä tarkoitetaan tosiasiallisesti kapinaa, vaikka termi ei enää olekaan säännöstekstissä. Kirjallisuudessa on katsottu, että sisäisten levottomuuksien sisällyttäminen lain soveltamisalaan on yhteiskuntapoliittisesti herkkä asia. Sillä voidaan helposti luoda uhkakuvia väkivaltaisesta julkisen vallan koneistosta, jolla pyritään vaientamaan toisinajattelijat. Aiemmin on tullut esiin, että kapina-termin käytöstä on kiistelty jo puolustustilalain säätämisvaiheessa, joten sisäisten levottomuuksien sisällyttäminen lakiin on ollut keskustelujen kohteena aiemminkin. Puolustustilalain mahdollisen uudistamisen yhteydessä keskustelua varmasti jatketaan.⁴⁷

⁴⁶ Aine et al. 2011, s. 180.

⁴⁷ Aine et al 2011, s. 180–181.

Puolustustilain 3 §:n mukaan puolustustila saatetaan voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella, jota kutsutaan soveltamisasetukseksi. Soveltamisasetus voitaisiin saattaa voimaan enintään kolmen kuukauden määräajaksi. Määräaikaisuus tarkoittaa, että asetus lakkaisi olemasta voimassa heti määräajan päätyttyä, eikä erillistä kumoamista tarvittaisi. Tasavallan presidentti johtaa maan ulkopoliittikkaa ja on puolustusvoimien ylin päällikkö. Hallituksen esityksen mukaan on ilmeistä, että puolustustila on saatava voimaan kiireellisesti sodan tai kapinan syttyessä. Tasavallan presidentin asetuksenantovaltuutusta onkin perusteltu sillä, että puolustustilan voimaan saattamisen hetkellä ei ole tarpeeksi aikaa siihen, että eduskunta tarkistaisi asetuksen, jonka jälkeen asetuksen sisältämiä säännöksiä saisi soveltaa. Vasta jatkamisasetuksen yhteydessä olisi hallituksen esityksen mukaan riittävästi aikaa eduskunnan tarkistukselle, ennen kuin asetuksen säännökset ovat voimassa olevaa oikeutta.⁴⁸

Puolustusvaliokunta katsoi lausunnossaan, että lakiehdotuksesta saa sellaisen käsityksen, että sota on kaikissa tilanteissa sellainen ennalta arvaamaton kiiretilanne, jolloin ei ole aikaa harkinnalle ja tämän vuoksi puolustustila saatetaan voimaan asetuksella, ja eduskunta päätöksentekoaikana sivuutetaan. Valiokunnan mukaan ensisijaisena olisi tullut säilyttää eduskunnan asema puolustustilan voimaansaattamisessa ja vasta toissijaisena olisi tullut asetuksenantovaltuutus kiireellisissä ja ennalta-arvaamattomissa tilanteissa.⁴⁹ Laissa säädetään, että presidentin antama asetus on heti annettava eduskunnan käsiteltäväksi. Myös valtioneuvosto osallistuu asian arviointiin. Hallituksen esityksessä asetuksenantovaltuutuksen antamista presidentille perusteltiin sillä, että tällöin kaikki kolme maan ylintä valtioelintä ovat osallistuneet asian käsittelyyn ja arviointiin ja päättäneet siitä yhdessä. Soveltamisasetuksen saattaminen heti eduskunnan käsittelyyn tarkoittaa sen alistamista eduskunnan jälkitarkistuksen kohteeksi. Tästä huolimatta soveltamisasetusta tulisi noudattaa heti presidentin annettua sen eli se olisi viranomaisia sitovaa oikeutta eduskunnan jälkitarkistukseen alistamisesta huolimatta. Eduskunta voisi kuitenkin yksinkertaisella enemmistöllä päättää, että soveltamisasetus tulee kumota. Tällöin asetus tulee kumota

⁴⁸ HE 249/1989 vp, s. 4.

⁴⁹ PuVM 2/1991 vp, s. 3. KM 1988:40 sisältyneessä Kaarlo Tuorin eriävässä mielipiteessä katsottiin, että koko asetusmenettely olisi tullut poistaa ja puolustustilasta ja sen jatkamisesta olisi päätetty esimerkiksi eduskunnan täysistuntokäsittelyssä antamalla ponsipäätöksellä, s. 241.

kokonaan, eikä eduskunnalla ole valtuuksia muuttaa asetusta sisällöllisesti tai päättää että se kumotaan vain osittain.⁵⁰

Puolustustilalain 4 §:ssä säädetään, että puolustustilaa voidaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella pidentää enintään yhden vuoden pituiseksi ajaksi kerrallaan. Tällaista asetusta kutsutaan jatkamisasetukseksi. Sen antaminen edellyttää, että 1 §:ssä ja 2 §:ssä säädetty edellytykset olisivat edelleen voimassa. Tämä tarkoittaa sitä, että puolustustilalain sisältämiä toimivaltuuksia tarvittaisiin valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi. Lisäksi olosuhteiden tulisi olla sellaiset, että ne täyttävät välttämättömyydedellytyksen eikä valmiuslain sisältämät toimivaltuudet riittäisi lain tarkoituksen turvaamiseen. Huomattavaa on, että jatkamisasetuksen voi antaa suoraan yhden vuoden määräajaksi kerrallaan. Kuitenkin poikkeuslakeja koskee ajallinen sovellettavuusrajoitus, eli niiden tulisi olla tilapäisiä ja voimassa mahdollisimman lyhyen ajan. Lisäksi tulisi pohtia soveltamisasetuksen kolmen kuukauden määräaika ja jatkamisasetuksen yhden vuoden määräajan suhdetta keskenään. Hallituksen esityksessä ei ole tarjottu perusteita sille, miksi asetusten määräajat poikkeavat noin suurelta osin toisistaan eikä siinä ole myöskään tarjottu perusteita yhden vuoden määräajan asettamiselle. Puolustustilalain esitöihin kuuluneissa eriävissä mielipiteissä on otettu kantaa asiaan, niin, että vuoden määräaika tulisi lyhentää kuuteen kuukauteen, sillä poikkeusvaltuuksien käyttäminen ilman eduskunnan kontrollia on ristiriidassa laille asetettavien yleisperiaatteiden kanssa.⁵¹ Onkin perusteltua kysyä, noudattaako jatkamisasetuksen määräaika poikkeuslaeille asetettua ajallista rajoitusvaatimusta vai tulisiko 4 §:n sisältämää määräaika muuttaa lyhyemmäksi.

Puolustustilalain 5 §:ssä säädetään eduskunnan valtuuksista koskien jatkamisasetusta. Vasta sitten kun eduskunta on päättänyt, hyväksytäänkö jatkamisasetus ja miltä osin, tulee se myös aineellisesti eli sisällöllisesti voimaan. Tämäkin eroaa soveltamisasetuksesta, sillä vaikka sekin alistetaan eduskunnan jälkitarkistusvoimalle, tulee sen säännökset kuitenkin sovellettavaksi heti, kun tasavallan presidentti antaa asetuksen. Eduskunta voi lisäksi päättää kumota vain osan jatkamisasetuksen säännöksistä, jolloin ainoastaan ne säännökset tulevat sovellettaviksi, joita eduskunta ei ole kumonnut. Jatkamisasetuksen osalta eduskunnalla on

⁵⁰ HE 249/1989 vp, s. 10–11.

⁵¹ KM 1988:40 sisältynyt Kaarlo Tuorin eriävä mielipide, s. 241–242 sekä PuVM 6/1990 vp sisältynyt Ensio Laineen vastalause, s. 8–9.

siis huomattavasti suurempi päätäntävalta kuin soveltamisasetuksen osalta. Jatkamisasetuksen osalta säännökset eivät siis automaattisesti tule voimaan tasavallan presidentin annettua asetuksen, vaan voimaantulo vaatii eduskunnan hyväksynnän. Hallituksen esityksessä onkin pohdittu, miten voimaantulosta tiedotus tällöin tapahtuu ja perusteluissa on mainittu, että tiedotus esimerkiksi Yleisradion kautta voisi tulla kyseeseen.⁵² Koska soveltamis- ja jatkamisasetus poikkeavat voimaantulon osalta toisistaan paljon, olisi yksilöiden oikeusturvan kannalta tärkeää säätää asiasta täsmällisemmin ja tarkemmin. Mikäli jatkamisasetus hyväksytään eduskunnassa ja se tulee voimaan, vallitsevat maassa edelleen poikkeusolot ja yksilöiden perusoikeuksia voidaan rajoittaa merkittävästikin. Asiasta tiedottaminen on siis erittäin tärkeä asia, eikä sitä voida jättää yleisluontoisten pohtimisten varaan.

Lain 5 §:n 2 momentissa on säädetty sellaisesta tilanteesta, jossa jatkamisasetus on toimitettu eduskunnalle vähintään kaksi viikkoa ennen kuin silloin voimassa olevan asetuksen voimassaolo päättyy, eikä eduskunta ole tehnyt jatkamisasetusta koskevaa päätöstä. Tällöin jatkamisasetuksen kaikkia säännöksiä saadaan soveltaa sellaisenaan, kunnes eduskunta on käsitellyt asetuksen. Tämän jälkeen tilanne palautuu 1 momentin mukaiseksi eli eduskunta voi päättää jatkamisasetuksen sisällöstä toisin ja ainoastaan eduskunnan hyväksymät säännökset tulevat sovellettavaksi oikeudeksi. Hallituksen esityksen mukaan 2 momentin mukainen tilanne on poikkeuksellinen ja säännöksellä pyritään varmistamaan, että välttämättömiä 2 ja 3 luvun säännöksiä voitaisiin soveltaa ja näin turvata yhteiskunnan toiminta. Kahden viikon määräaika on säädetty, jotta jatkamisasetus toimitettaisiin aina ajoissa eduskunnalle ja eduskunnalla olisi riittävästi aikaa paneutua siihen eikä hätiköityjä päätöksiä jatkamisasetuksen sisällöstä tai voimassaolosta tarvitsisi tehdä.⁵³

Edellä on kuvattu puolustustilalain 1 luvun säännöksiä, joissa säädetään lain voimaantulosta. Puolustustilalaki ei siis ole voimassa olevaa oikeutta, vaan se pitää erikseen saattaa voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella. Laki nojaa täysin kolmen ylimmän valtioelimen, eduskunnan, hallituksen ja tasavallan presidentin, häiriöttömään toimintaan. Puolustustilalaissa, tai kriisilainsäädännössä ylipäätään, ei ole otettu huomioon tilannetta, jossa jonkin ylimmän valtioelimen, tai pahimmassa tapauksessa kaikkien niiden, toiminta

⁵² HE 249/1989 vp, s. 12.

⁵³ HE 249/1989 vp, s. 12.

halvaannutetaan täysin. Vaikka kysymykseen ei ole olemassa kaiken kattavaa vastausta, olisi pohdinta paikallaan tällaisen lainsäädännön osalta, jonka voimaan saattaminen on riippuvainen näistä valtioelimestä. PL 59 §:n mukaan tasavallan presidentin ollessa estynyt hoitamaan tehtäväänsä hoitaa hänen tehtäviään pääministeri, tai pääministerin ollessa myös estynyt pääministerin sijaisena toimiva ministeri. Hallituksen esityksen mukaan esteellä tarkoitetaan sekä väliaikaista, että pysyvää estettä, mutta pysyvän esteen ollessa kyseessä, tulisi 55 §:n mukaisesti mahdollisimman pian valita uusi presidentti. Huomioitavaa on se, että pääministerin tai pääministeriä sijaistavan ministerin hoitaessa tasavallan presidentin tehtäviä, on hän silloin estynyt hoitamaan omia tehtäviään.⁵⁴ Pääministerin ja muiden ministerien sijaisuudet määrätään valtioneuvostossa. Sijaisuuksia määrättäessä on lähdetty siitä, että ministeri on ainoastaan tilapäisesti estynyt hoitamaan tehtäväänsä. Mikäli pääministerin sijaiseksi määrätty ministeri on myöskin estynyt, hoitaa pääministerin sijaisuuden virkavuosiltaan vanhin ministeri.⁵⁵

Mikäli puolustustilalain voimaan saattamista alettaisiin valmistella, olisi ulkopoliittinen tilanne jo kärjistynyt siihen pisteeseen, että sodan uhka on todellinen. Tällöin vieraan valtion toteuttama isku esimerkiksi valtiopäivien avajaisiin voisi olla juuri sen kaltainen sotatoimi, jolla vieras valtio pyrkisi halvaannuttamaan Suomen päätöksentekuelimet. Toki tällainen uhka voisi olla käsillä myös sisäpoliittisesti herkässä tilanteessa, jolloin pyrittäisiin kumoamaan Suomen valtiojärjestys ja vaikeuttamaan demokratian toimivuus. Sodankäynti on myös muuttunut aiemmista ajoista ja valtioiden pitää enenevässä määrin varautua esimerkiksi hybridivaikuttamiseen. Sodan oikeussäännöistä ja ihmisoikeuksia ja humanitaarista kohtelua koskevista kansainvälisistä velvoitteista huolimatta ei voida sulkea pois perinteisiä sodankäynnin muotoja ja tosiasiallista hyökkäystä toiseen valtioon. Mikäli edellä kuvattu hyökkäys valtiopäivien avajaisiin onnistuisi, ei meillä olisi eduskuntaa, presidenttiä eikä valtioneuvostoa päättämässä puolustustilan voimaansaattamisesta. Kriisilainsäädännössä olisikin tarpeellista ottaa esille tämä sinänsä poikkeuksellinen ja harvinainen tilanne, sillä vaikka edellä kuvattu tapahtumaketju on epätodennäköinen, on mahdollinen hyökkäys onnistuessaan kykenevä lamauttamaan täysin ylinten valtioelinten toiminnan ja romuttamaan sen pohjan, jolle puolustustilalaki rakentuu.

⁵⁴ HE 1/1998 vp, s. 110.

⁵⁵ Valtioneuvoston nimittäminen ja järjestäytyminen. Valtioneuvoston verkkosivusto.

3 Perusoikeudet

3.1 Perusoikeusjärjestelmä

3.1.1 Yleistä

Perusoikeuksilla tarkoitetaan yksilölle kuuluvia oikeuksia, joista on säädetty PL 2 luvussa. Perusoikeuksien määritelmään kuuluu se, että ne ovat perustuslaintasoisia eli niistä on säädetty yleislakia ylemmällä tasolla, ne ovat erityisen tärkeitä oikeuksia ja ne ovat yleisiä eli kuuluvat kaikille yhdenvertaisesti. Perusoikeudet ovat lisäksi erityisen pysyviä, mikä johtuu niiden perustuslaintasoisuudesta. Perustuslain muuttamiseen suhtaudutaan pidättyvästi ja lain muuttaminen tapahtuu perustuslain säätämisyjärjestyksessä, joka on yleislakien muuttamista monimutkaisempi ja pidempi prosessi.⁵⁶ Perusoikeudet voidaan jakaa kolmeen ryhmään: vapausoikeuksiin, TSS-oikeuksiin ja kollektiivisiin oikeuksiin. Vapausoikeudet tarkoittavat sitä, että julkinen valta pidättäytyy puuttumasta yksilön oikeuksiin, esimerkiksi henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. TSS-oikeuksilla tarkoitetaan taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia. TSS-oikeudet ovat uudempia kuin vapausoikeudet ja kehittyivät pitkälti toisen maailmansodan jälkeen. Kollektiivisilla oikeuksilla tarkoitetaan esimerkiksi oikeutta rauhaan tai vähemmistöryhmien oikeuksia. Kollektiivisuudella tarkoitetaan sitä, että oikeudet eivät koske vain yhtä yksilöä vaan isompaa ryhmää kerrallaan.⁵⁷ Esimerkiksi liikkumisvapaus on perinteinen vapausoikeus. Liikkumisvapautta käsitellään myöhemmin luvussa 3.3.

Suomen valtiosääntöoikeudessa puhutaan normihierarkiasta tai säädöshierarkiasta. Sillä tarkoitetaan sitä järjestystä, joissa lakeja ja asetuksia sovelletaan. Korkeimmalla hierarkiassa ovat perustuslaki ja Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Suomen liittyttyä EU:iin, on EU:n oikeus myös hierarkian ylimmällä tasolla. Ylimmän tason jälkeen tulevat tavalliset lait ja mahdolliset tavallisen lain kanssa samassa asemassa olevat kansainväliset sopimukset. Kolmantena hierarkiassa ovat asetukset, joita voivat antaa tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt. Neljäntenä ovat viranomaisnormit eli alempien viranomaisten antamat normit. Normihierarkiaa tulkitsevat tuomioistuimet, joiden tulee jättää soveltamatta

⁵⁶ Hallberg et al. 2017, luku 1 "Perusoikeuksien käsite ja luokittelu".

⁵⁷ Hallberg et al. 2017, luku 2 "Yleinen osa", alaluku 1 "Perusoikeuksien käsite ja luokittelu".

perustuslain ja ihmisoikeusvelvoitteiden vastaiset lait, asetukset ja viranomaisnormit. Suomessa on käytössä etukäteiskontrolli lakien perustuslainmukaisuudesta. Eduskunnassa toimii perustuslakivaliokunta, joka lausuu lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta eikä perustuslain vastaisia säädöksiä tai säännöksiä tulisi hyväksyä. Mielenkiintoisen asetelman normihierarkiaan tuovat poikkeuslait. Ne hyväksytään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, mutta ne eivät kuitenkaan ole perustuslaintasoisia normihierarkiassa. Poikkeuslakeja voidaan muuttaa tavallisella lailla. Niillä voidaan suoraan poiketa perustuslaista, mikäli edellytykset täyttyvät, eli ne ovat sinänsä perustuslain vastaisia.⁵⁸ Perusoikeuspoikkeuksista puhutaan jäljempänä luvussa 3.2.3.

Perusoikeuksista voidaan puhua vertikaalisessa sekä horisontaalisessa suhteessa, joista edellisen on nähty olevan perinteisempi muoto. Perusoikeudet ovat yksilöiden oikeuksia, jotka toteutuvat yksilön ja julkisen vallan välisessä, vertikaalisessa suhteessa. Perusoikeudet siis suojaavat yksilöä julkisen vallan liialliselta puuttumiselta yksilön vapauspiiriin. Julkista valtaa ei kuitenkaan nykyaikana nähdä ainoastaan passiivisena toimijana, vaan sen tulisi myös aktiivisesti edistää perusoikeuksien toteutumista. Lisäksi nyky-yhteiskunnassa on lisääntymässä perusoikeuksien horisontaalinen suhde, joka tarkoittaa perusoikeuksia yksilöiden välillä.⁵⁹

3.1.2 Perusoikeusuudistus

Perusoikeusuudistusta alettiin valmistella jo 1970-luvulla. Verrattaessa Suomen tilannetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja Euroopan muihin valtioihin, todettiin Suomen perusoikeustilanteen olevan ajastaan jäljessä. Vuoden 1919 hallitusmuodon perusoikeussäännöstö oli uudistusten aikaan yksi vanhimmista voimassa olevista eurooppalaisista perusoikeusnormistoista. Se oli syntynyt sodan jälkeen juuri itsenäistyneelle Suomelle poliittisesti epävakaa tilanteessa. Se takasi perinteiset vapausoikeudet, kuten liikkumisvapauden, mutta 1990-luvulla perusoikeusluettelon ei katsottu enää palvelevan hyvinvointiyhteiskunnan tarpeita. Lisäksi Suomen tuli ottaa huomioon kansainväliset velvoitteet, kuten Euroopan ihmisoikeussopimus ja liittyminen EU:iin.⁶⁰

⁵⁸ Husa - Jyränki 2012, s. 90–93.

⁵⁹ Jyränki 2000, s. 288–289.

⁶⁰ HE 309/1993 vp, s. 5.

Kehittämistarpeita nähtiin olevan ensinnäkin perusoikeuksien sisällössä, sillä silloiset perusoikeudet turvasivat vain perinteisiä vapausoikeuksia ja muodollista yhdenvertaisuutta. Uudistuksella haluttiin siis laajentaa perusoikeusturvan piiriä sisällöllisesti ja lisätä uusia perusoikeuksia sekä lisäksi parantaa perusoikeuksien sovellettavuutta ja niitä koskevia valvontamekanismeja.⁶¹ Uudistuksen oli selvästi tarkoitus siirtää perusoikeuksien painopistettä pois pelkästä lainsäädäntötyöstä ja siirtää sitä käytännön lainsoveltamiseen tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Tästä on merkinä PL 106 § ja 107 §, joissa säädetään perustuslain etusijasta lakiin ja lakia alemmanasteisiin säädöksiin nähden. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä mainittiin ensimmäistä kertaa perusoikeusmyönteinen laintulkinta, joka tarkoittaa tuomioistuinten velvollisuutta valita perusteltavissa olevista vaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja jättää soveltamatta perustuslain kanssa ilmeisessä ristiriidassa olevat vaihtoehdot.⁶² Perusoikeusmyönteinen laintulkinta ei kuitenkaan ulotu perustuslain kanssa ristiriidassa oleviin poikkeuslakeihin. Poikkeuslakien säännöksiä ei voida siis syrjäyttää etusijaperiaatteen mukaisesti.⁶³

Hallituksen esityksestä on luettavissa, että uudistuksella haluttiin korostaa yksilön vapautta ja oikeuksia ja niiden turvaaminen haluttiin asettaa ensisijaiseksi. Perustuslakiin lisättiin myös säännös oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja hyvän hallinnon takeet. Huomioitavaa on, että sen lisäksi, että uusia perusoikeuksia lisättiin perusoikeusluetteloon, jo olemassa olevia perusoikeuksia, kuten liikkumisvapautta, laajennettiin sisällöllisesti. Uudistuksella haluttiin myös täsmentää perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä sekä täsmentää ja tarkkarajaistaa mahdollisuutta poiketa perusoikeuksista poikkeusolojen aikana.⁶⁴ Lainsäätäjän tahtona on ollut se, että perusoikeussuoja olisi myös poikkeusoloissa mahdollisimman pitkälle menevä ja sitä myös suojattaisiin.⁶⁵

⁶¹ Hallberg et al. 2017, luku 1 "Johdanto", alaluku 1 "Perusoikeusjärjestelmä".

⁶² PeVM 25/1994 vp, s. 4.

⁶³ Saraviita 1998, s. 1113 ja 1121.

⁶⁴ HE 309/1993 vp, s. 1–2.

⁶⁵ HE 309/1993 vp, s. 15.

Perusoikeusuudistuksen aikaan 1990-luvun alussa alkoi muutos kohti ihmisoikeusmyönteisempää laintulkintaa ja ihmisoikeussopimusten aseman vahvistumista. Tämä oli nähtävissä muun muassa siten, että korkein hallinto-oikeus alkoi ratkaisuihissaan viittaamaan YK:n ihmisoikeussopimukseen. Lisäksi Suomi oli jo liittynyt Euroopan ihmisoikeussopimukseen, joten oli selvää, että sen sisältämät ihmisoikeudet tulisivat suoraan sovellettavaksi oikeudeksi Suomessa. Perusoikeusuudistuksen jälkeen perustuslain tarjoama perusoikeussuoja ja ihmisoikeuksien tarjoama suoja oli lopullisesti nivoutunut yhteen, eikä näitä kahta pidetty enää toisistaan erillisenä. Aiemmin voimassa olleen kahden suojan järjestelmästä siis luovuttiin.⁶⁶ Suora esimerkki siitä, miten ihmisoikeussopimukset vaikuttivat perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakiin, oli henkilöllisen soveltamisalan laajennus. Perusoikeudet koskevat siis jokaista Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevaa henkilöä kansalaisuudesta riippumatta.⁶⁷

3.1.3 Kansainväliset veloitteet

Tiivistetysti voidaan sanoa, että perustuslain sisältämät perusoikeudet ovat kansallisia ja kansainvälisten sopimusten sisältämät ihmisoikeudet ovat kansainvälisiä. Käytännössä ne koskevat samoja oikeuksia ja sisällöltään ne ovat samanlaiset, mutta niiden sääntelypohja on erilainen. Suomea sitovat monet kansainväliset veloitteet, jotka normihierarkiassa ovat ylimmällä tasolla. Ihmisoikeudet määritellään laajemmin kuin perusoikeudet, sillä ne ovat jokaiselle ihmiselle yhtäläisesti kuuluvia. Koska perusoikeudet ja ihmisoikeudet sisällöllisesti vastaavat samoja oikeuksia, voidaan myös ihmisoikeudet määritellä erityisen tärkeiksi ja perustavaa laatua oleviksi ihmisten oikeuksiksi, jotka kuuluvat jakamattomasti, luovuttamattomasti ja yleisesti kaikille ihmisille riippumatta mistään henkilöön liittyvästä syystä, kuten sukupuolesta tai iästä.⁶⁸

Käytännössä tärkeimpiä Suomea sitovia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ovat YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, Euroopan ihmisoikeussopimus, KP-sopimus sekä TSS-oikeuksia koskeva yleissopimus. Lisäksi Suomea velvoittaa EU:n jäsenvaltiona

⁶⁶ Hallberg et al. 2017, luku 2 "Yleinen osa", alaluku 4 "Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja perusoikeusjärjestelmä".

⁶⁷ Viljanen 1996, s. 789.

⁶⁸ Hallberg et al. 2017, luku 2 "Yleinen osa", alaluku 4 "Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja perusoikeusjärjestelmä".

EU:lta tulevat velvoitteet, kuten EU:n perusoikeuskirja. Suomea velvoittavat sopimusten lisäksi myös kansainvälisten tuomioistuinten, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut.

Kansallista perusoikeusjärjestelmää ja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ei tule ymmärtää toistensa kilpailijoina, vaan molemmille järjestelmille on oma tarkoituksensa. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset tarjoavat vähimmäissuojan ja täten onkin luonnollista, että kansallinen perusoikeussuoja menee tätä pidemmälle. Kansainväliset konventiot eivät siis koskaan voisi korvata kansallista perustuslakia eikä näin ole tarkoitettukaan. Kansainvälisten sopimusten sisältöä tulkitsee esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, joka on todennut, että se pyrkii ratkaisullaan vaikuttamaan laajemmin koko sopimuksen parempaan ymmärtämiseen ja tulkintaan eikä ainoastaan pyri ratkaisemaan sen käsiteltävänä kulloinkin olevaa yksittäistapausta. Sama toimintalogiikka on myös EU:n muiden toimielinten ratkaisulla, joilla on oikeutta luova vaikutus. Nämä kansainvälisten tuomioistuinten tulkinnat antavat osviittaa siis myös kansalliselle perustuslakivaliokunnalle, kun se esimerkiksi pohtii perusoikeuksien hyväksyttäviä rajoituksia.⁶⁹

3.2 Perusoikeuksien rajoittaminen

3.2.1 Perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset ja ehdottomat kiellot

Perustuslain esitöissä todetaan, etteivät perusoikeudet ainakaan yleisellä tasolla voi olla niin ehdottomia, etteikö niitä voisi missään olosuhteissa tai laajuudessa rajoittaa. Samassa yhteydessä todetaan, että perusoikeusturvan kannalta on tärkeää, että rajoitukset perusoikeuksiin pidetään mahdollisimman vähäisinä.⁷⁰ Perustuslakivaliokunta on omassa mietinnössään lausunut edellytyksistä, jotka tulee ottaa huomioon perusoikeuksia rajoitettaessa. Perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ovat vaatimukset lailla säätämisestä, lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, rajoituksen hyväksyttävyydestä, rajoituksen suhteellisuudesta, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta, oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta. Valiokunta perusteli rajoitusperusteiden luetteloa sillä, että perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina perusoikeuksina voidaan

⁶⁹ Viljanen 1998, s. 257–258.

⁷⁰ HE 309/1993 vp, s. 30.

johtaa joitakin yleisiä rajoittamista koskevia vaatimuksia. Valiokunnan mukaan kyse ei ole tyhjentävästä luettelosta.⁷¹ Yleiset rajoitusedellytykset on käsitettävä kokonaisuudeksi ja jokaisen seitsemästä edellytyksestä tulee täytyä. Kuitenkaan kaikki rajoitusedellytykset eivät välttämättä tule ajankohtaiseksi kaikkien lakiehdotusten kohdalla. Esimerkiksi perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuteen viitataan valiokunnassa harvemmin kuin muihin, sillä yleensä ennen kuin sitä voitaisiin käsitellä, on jo todettu, että lakiehdotus ei täytä esimerkiksi suhteellisuusvaatimusta.⁷²

Ensimmäinen rajoitusedellytys on lailla säätämisen vaatimus. Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä liittyy kieltoon delegoida lainsäädäntövaltaa eduskuntaa alemmalle tasolle, sillä perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin.⁷³ Hallituksen esityksessä on tarkennettu, että rajoitukset eivät saa perustua esimerkiksi asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin.⁷⁴

Toinen rajoitusedellytys on rajoituksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus. Hallituksen esityksen mukaan olennaisen sisällön tulee ilmetä suoraan laista sisältäen esimerkiksi rajoituksen laajuuden ja sen täsmälliset edellytykset.⁷⁵ Käytännössä ei saa siis syntyä minkäänlaista epäselvyyttä siitä, kenellä on asianomaiset toimivaltuudet rajoittaa perusoikeuksia ja kuinka pitkälle nämä toimivaltuudet ulottuvat. Rajoitussäännöksiä ei siis saa kirjoittaa liian avoimiksi tai säätää pelkästään varmuuden vuoksi vaan niillä pitää olla tosiasiallinen tarkoitus.⁷⁶

Kolmas rajoitusedellytys on rajoituksen hyväksyttävyysoikeusvaatimus. Perustuslakivaliokunnan mukaan rajoituksen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Vastaavuutta tulee hakea kansainvälisistä lähteistä ja esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavasta säännöksestä varsinkin, jos säännös sisältää tyhjentävän luettelon hyväksyttävistä

⁷¹ PeVM 25/1994 vp, s. 4–5.

⁷² Viljanen 2001, s. 61–62.

⁷³ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

⁷⁴ HE 309/1993 vp, s. 29.

⁷⁵ HE 309/1993 vp, s. 29–30.

⁷⁶ Viljanen 2001, s. 116.

rajoitusperusteista.⁷⁷ Toki sellaisten kansainvälisten sopimusten noudattaminen, joihin Suomi on sitoutunut, on normihierarkian mukaan vaatimus muutenkin. Hyväksyttävyyksivaatimusta voidaan perustellusti kritisoida siitä, että se on avoimen arvosidonnainen ja sellaisenaan kovin epämääräinen. Kirjallisuudessa on kritisoitu sitä, että vaatimusta on mahdotonta katsoa täytetyksi oikeustieteen keinoin.⁷⁸ Tähän kritiikkiin on vastattu esittämällä näkemys, jonka mukaan vaatimuksen täyttymistä voitaisiin arvioida perusoikeusjärjestelmän muodostaman systemaattisen kokonaisuuden valossa. Tällöin arviointi olisi mahdollista objektiiviselta näkökannalta, joskin tämäkään tapa ei takaa täysin arvovapaata tulkintamahdollisuutta.⁷⁹

Neljäs rajoitusedellytys on rajoituksen suhteellisuusvaatimus. Rajoitukset ovat tiiviissä vuorovaikutuksessa keskenään ja suhteellisuusvaatimus liittyy läheisesti välttämättömyys-, hyväksyttävyy- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan rajoitusten on oltava välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Rajoitus ei siis ole hyväksyttävä, jos tavoite on saavutettavissa jollakin vähemmän perusoikeutta rajoittavalla keinolla eikä rajoitus saa kajota perusoikeuteen pidemmältä kuin perusteltua.⁸⁰

Suhteellisuusperiaatteella on muutenkin erittäin tärkeä asema Suomen oikeusjärjestyksessä asettaen rajoja myös muualla kuin vain perusoikeusrajoitusten tulkinnassa ja se on muun muassa yksi hallinto-oikeuden yleisistä periaatteista. Suhteellisuusperiaatteella on tärkeä rooli myös kansainvälisessä ympäristössä sen ollessa keskeinen periaate esimerkiksi EU-oikeudessa. Suhteellisuusvaatimukseen ei ole täysin arvovapaa vaan läheisessä suhteessa yhteiskunnallisiin arvostuksiin, mutta sen täyttymisen arviointi on kuitenkin mahdollista suorittaa oikeustieteellisin keinoin. Valtiosääntöoikeudellisesti määritellään nimittäin se, mitkä tekijät vaikuttavat suhteellisuuden punninnassa ja mikä on vertailussa olevan intressin painoarvo, sillä sen tulee nauttia perustuslain suomaa institutionaalista tukea. Punninnassa vertaillaan rajoitettavaa perusoikeutta ja sen sisältämää tai siihen liittyvää intressiä sekä rajoittamiseen liittyvää intressiä eli rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä.⁸¹

⁷⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

⁷⁸ Saraviita 1999, s. 60.

⁷⁹ Viljanen 2001, s. 126.

⁸⁰ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

⁸¹ Viljanen 2001, s. 209–210.

Viides rajoitusedellytys on perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimus. Perustuslakivaliokunta muotoili rajoituksen ytimekkäästi siten, että tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ydinalueeseen ulottuvaa rajoitusta.⁸² Erikseen ei kuitenkaan määritelty, mitä tämä ydinalue käytännössä tarkoittaa. Perusoikeuksien ydinalueella perusoikeuksia ei voida siis ollenkaan rajoittaa, jolloin kyse ei ole suhteellisuusvaatimuksen mukaisesta punninnasta.⁸³ Tarkennusta siihen, mitä perusoikeuden ydinalueella voidaan tarkoittaa, saadaan hallituksen esityksestä henkilökohtaisen vapauden perusteluista. Siellä on todettu, ettei orjuuden ja pakkotyön kieltoa tarvitse lisätä erikseen perusoikeusluetteloon, sillä ne sisältyvät jo valmiiksi henkilökohtaisen vapauden ydinalueelle.⁸⁴

Kuudes rajoitusedellytys on oikeusturvavaatimus. Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.⁸⁵ Valiokunta ei tarkemmin täsmentänyt, mitä tällä vaatimuksella tarkoitetaan eikä tukea tulkintaan löydy myöskään hallituksen esityksestä. Kuitenkin vaatimus liittyy menettelylliseen puoleen ja siten yhtenä tärkeimmistä vaatimuksista on muutoksenhakekeinot. Vaatimus riittävästä oikeusturvasta on myös EIS 13 artiklan mukainen. Vastaava säännös löytyy kansallisesta lainsäädännöstä PL 21 §:stä, jossa turvataan oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet.⁸⁶ Lisäksi seitsemäs rajoitusedellytys on ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus. Perustuslakivaliokunnan mukaan rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomea velvoittavien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, sillä perusoikeusuudistus lähentää Suomen perusoikeusjärjestelmää kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa.⁸⁷

Vaikka aiemmin on mainittu, että perusoikeudet eivät ole sillä tavalla ehdottomia, etteikö niitä voisi jossain olosuhteissa rajoittaa, on perustuslaissa kuitenkin säädetty jotkin oikeudet täysin ehdottomiksi. Näitä oikeuksia ei voi rajoittaa eikä niistä voi poiketa perusoikeuspoikkeuksin.

⁸² PeVM 25/1994 vp, s. 5.

⁸³ Viljanen 2001, s. 230.

⁸⁴ HE 309/1993 vp, s. 30.

⁸⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

⁸⁶ Viljanen 2001, s. 252–255.

⁸⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

Ehdottomia kieltoja ovat syrjintäkielto, kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto, kielto puuttua mielivaltaisesti kenenkään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja mielivaltaisen vapauden riisto, taannehtivan rikoslain kielto, kielto estää Suomen kansalaista saapumasta maahan ja kielto karkottaa maasta, ulkomaalaisen luovuttamisen rajoitus sekä lakiin perustumattoman työstä erottamisen kielto.

3.2.2 Tavallisella lailla tehtävät rajoitukset

Yksittäinen perusoikeussäännös voi sisältää lakivarauksen, joka edellyttää rajoituksen säätämistä lailla tai lain nojalla. Lakivaraukset voidaan jakaa kolmeen ryhmään niiden kirjoittamistavan perusteella: yksinkertaiset lakivaraukset, kvalifioidut lakivaraukset ja sääntelyvaraukset. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan tarkentanut lakivarauksen sisältöä. Se ensinnäkin pidättää rajoituksen lain alaan ja rajoittaa eduskunnan mahdollisuutta delegoida lainsäädäntövaltaa viranomaisille. Lisäksi se sisältää valtuutuksen lainsäätäjälle säätää perusoikeussäännöksestä poikkeavia säännöksiä. Se voi sisältää myös lainsäätäjän toimivaltaa rajoittavia elementtejä, esimerkiksi kvalifioidun lakivarauksen tapauksessa säännöksessä on tarkasti eritelty tilanteet, joissa perusoikeutta saa rajoittaa. Viimeisenä lakivaraus voi sisältää lainsäätäjälle suunnatun toimeksiannon, jonka mukaan lain sisältö määräytyy perustuslain ja tavallisen lain yhdistelmällä.⁸⁸

Yksinkertaisessa lakivarauksessa ei tarkenneta tilanteita, joissa perusoikeutta saadaan rajoittaa, vaan lainsäätäjällä on täysi harkintavalta tämän suhteen, mutta rajoituksen tulee tapahtua lailla tai lain nojalla. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin perusoikeusuudistuksen yhteydessä todennut, ettei tämä tapa vastaa nykyaikaisen perusoikeussääntelyn vaatimuksia.⁸⁹ Kvalifioidussa lakivarauksessa perusoikeussäännöksessä on annettu tarkat tilanteet, joissa perusoikeutta voidaan rajoittaa eivätkä ne ole siis vain esimerkinomaisia. Tällöin lainsäätäjän harkintavaltaa siis rajoitetaan. Huomattavaa on, että mikäli säännös itsessään sisältää kvalifioidun lakivarauksen, syrjäyttää se yleiset rajoitusedellytykset.⁹⁰

⁸⁸ PeVM 10/1998 vp, s. 11–12.

⁸⁹ Viljanen 2001, s. 30 ja PeVM 25/1994 vp, s. 4.

⁹⁰ Viljanen 2001, s. 27, 56.

Säntelyvaraukset poikkeavat edellä kuvailluista lakivarauksista siten, ettei lainsäätaja anna niissä nimenomaisesti oikeutta rajoittaa perusoikeutta, vaan perusoikeuden käyttöä voidaan tarkentaa antamalla sitä koskevia tarkentavia säännöksiä. Perusoikeussäännökset on saatettu kirjoittaa mahdollisimman yleiseen muotoon ehdottoman ja kattavan muodon sijaan, jolloin yksinään perusoikeussäännös ei riitä turvaamaan sen oikeanlaista soveltamista. Sen vuoksi tarvitaan muuta lainsäädäntöä turvaamaan perusoikeussäännöksen toteutuminen siten, kuin lainsäätaja on tarkoittanut. Tällöin täsmällinen sisältö määräytyy perustuslain säännöksen ja tavallisen lainsäädännön yhdistelmällä. Lainsäätäjälle jätetään säntelyvarauksilla liikkumavaraa, mutta se toisaalta tuo myös velvollisuuden lainsäätäjälle säätää tarkempia säännöksiä tavallisella lailla. Muuten perusoikeussäännös jää vaillinaiseksi. Säntelyvaraukset voidaan kirjoittaa joko "sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään" tai "sen mukaan kuin lailla säädetään".⁹¹

3.2.3 Perusoikeuspoikkeukset

Poikkeuslakijärjestelmällä on Suomessa jokseenkin pitkä historia, sillä vuoden 1919 hallitusmuodossa sallittiin poikkeukset perustuslaista, kunhan ne säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Poikkeuslakijärjestelmän alkuaikoina poikkeuslaeilla pyrittiin hoitamaan lähinnä sotaan liittyviä epävakaisuuksia, kuten taloudellista kriisiä ja kansalais sodan jälkiselvittelyjä.⁹² Poikkeuslailla poiketaan perusoikeuksista, joten se on sinänsä perustuslain vastainen laki. Poikkeuslaki on ristiriidassa perustuslain kanssa, jolloin sellainen voidaan säätää vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Poikkeuslaki voidaan kuitenkin kumota ja sitä voidaan muuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, edellyttäen, että muutos ei sisällä suurempaa tai muunlaista poikkeusta perustuslaista kuin alkuperäinen poikkeuslaki.⁹³ Tällaista käytäntöä on perinteisesti kutsuttu aukoteoriaksi, jota on vuosien saatossa laajennettu niin, että myös aukon reunoja tarpeeksi lähellä olevat lait voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.⁹⁴ Poikkeuslaki mahdollistaa aineellisen muutoksen perustuslakiin ilman, että perustuslain tekstiä muutetaan. Poikkeuslakijärjestelmä on Suomen

⁹¹ PeVM 25/1994 vp, s. 5–6.

⁹² Jyränki 1990, s. 49, 55.

⁹³ Hallberg 2013, s. 44.

⁹⁴ Scheinin 1996, s. 821.

perusoikeusjärjestelmän erityisyys, jonka on esitetty myös horjuttavan järjestelmän uskottavuutta.⁹⁵

Perusoikeuspoikkeusten sääntelypohja on PL 23 §:ssä. Sen mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tällaisten tilapäisten poikkeusten perusteet. PL 23 §:n edeltäjä eli vuoden 1919 hallitusmuodon 16 §⁹⁶ ei nimenomaisesti edellyttänyt, että sen nojalla tapahtuvien perusoikeuksien rajoittamisten tulisi olla tilapäisiä, mutta käytännössä se ei sallinut muita kuin tilapäisiä rajoituksia, sillä rajoitukset olivat sallittuja ainoastaan sodan tai kapinan aikana. Koska kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa hätätilaa koskevissa tulkinnoissa vaaditaan perusoikeuspoikkeusten tilapäisyyttä, oli perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädettävä nimenomainen vaatimus siitä, että mahdolliset pykälän nojalla tehtävät poikkeukset ovat paitsi välttämättömiä myös tilapäisiä.⁹⁷ PL 23 §:ää muutettiin edelleen vuonna 2010 vastaamaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten hätätilan käsitettä. Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että poikkeusolomääritelmää muutettiin niin, että poistettiin "vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettava" ja se korvattiin määreellä "kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen vakavuudella".⁹⁸

Perusoikeuksien rajoittamisesta puhuttaessa on syytä muistaa, että nykyään ei katsota enää yhtä hyväksyttäväksi tai tarkoituksenmukaiseksi säätää poikkeuslakeja ainoastaan kansallisten tarpeiden vuoksi vaan poikkeuslakien säätämiseen tulee olla poikkeuksellisia ja suorastaan pakottavia syitä. Se tulisikin nähdä viimesijaisena ratkaisukeinona.⁹⁹ Lain esitöissä on

⁹⁵ Hautamäki 2008, s. 392.

⁹⁶ Ennen perustuslain voimaantuloa oli voimassa laki Suomen hallitusmuodon muuttamisesta (969/1995). Laissa nykyisen 23 §:n edeltäjänä toimi 16 a §, joka oli sisällöltään asiallisesti nykyistä vastaava. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä säännös siirrettiin muuttumattomana perustuslakiin.

⁹⁷ HE 309/1993 vp, s. 76.

⁹⁸ HE 60/2010 vp, s. 36.

⁹⁹ Viljanen 2001, s. 63.

korostettu, että mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiesityksen välillä poistettaisiin muuttamalla lakiehdotusta eikä siten, että lakiehdotus säädettäisiin muuttamatta poikkeuslakina. Poikkeuslakeihin tulee siis lähtökohtaisesti suhtautua erittäin pidättyvästi ja niin, että niiden ala rajataan mahdollisimman kapeaksi. Mikäli poikkeuslaki pitäisi pakottavasta syystä säätää, tulisi poikkeuksen olla mahdollisimman tarkkarajainen ja vähäinen, ja vielä tämänkin jälkeen pohtia, voidaanko sen voimassaoloa rajoittaa.¹⁰⁰ Voidaankin puhua "poikkeuslakien välttämisen periaatteesta".¹⁰¹ Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen yhteydessä arvioinut, että puhtaasti kansallisten poikkeuslakien säätämistä tulee välttää ja poikkeuslakien säätäminen onkin viime aikoina johtunut siitä, että kansainvälisiä velvoitteita on saatettu voimaan. Lisäksi perustuslakivaliokunnan mukaan olisi syytä jatkaa sitä perinnettä, että poikkeuslakien säätämisen yhteydessä selvitetäisiin tarkoin, missä kohdin poikkeuslaki poikkeaa perustuslaista.¹⁰²

Poikkeuslakijärjestelmää on kritisoitu ja sen olemassaolon tarpeellisuutta on kyseenalaistettu viime vuosina. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä asiaa tarkasteltiin ja tällöin hallituksen esityksessä todettiin, että järjestelmä on olennainen valtiosäännön osa ja sen poistaminen muuttaisi merkittävästi koko valtiosääntöistä järjestelmää. Poistamisen vaikutukset eivät kaikki ole ennakoitavissa, mutta luultavasti se johtaisi siihen, että perustuslain säännökset kirjoitettaisiin väljemmiksi, kun poikkeuslakien tuomaa joustomahdollisuutta ei olisi enää käytettävissä. Katsottiin myös, että poikkeuslakien poistaminen siirtäisi perustuslainmukaisuuden valvontaa pois ennakkovalvonnasta ja kohti tuomioistuinten suorittamaa jälkivalvontaa.¹⁰³ Kirjallisuudessa näitä uhkakuvia on kuitenkin kritisoitu nostamalla esiin se, ettei useimpien perusoikeussäännösten väljentäminen tule kyseeseen, vaikkei poikkeuslakijärjestelmää olisikaan olemassa, sillä säännösten teknisyyden vuoksi väljempi sanamuoto ei ole mahdollinen. Myöskin perustuslainvalvonnan painopisteen siirtyminen pois ennakkolisesta perustuslainmukaisuuden valvonnasta ei liene kovin realistista, sillä perusoikeussäännökset saavat sisältönsä merkittävässä määrin perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella.¹⁰⁴

¹⁰⁰ HE 1/1998 vp, s. 125.

¹⁰¹ Viljanen 1999, s. 962.

¹⁰² PeVL 10/1998, s. 22–23.

¹⁰³ HE 1/1998 vp, s. 39.

¹⁰⁴ Hautamäki 2008, s. 396–397.

3.3 Liikkumisvapaus perusoikeutena

3.3.1 Liikkumisvapaus Suomen perustuslaissa

Liikkumisvapaus on perinteisesti katsottu olevan negatiivinen vapausoikeus eli oikeus, jota julkisen vallan tulee kunnioittaa. Nykyään sen voidaan kuitenkin katsoa kuuluvan myös TSS-oikeuksiin. Liikkumisvapaus on osa itsemääräämisoikeutta ja liittyy läheisesti myös henkilökohtaiseen vapauteen, sillä tämän ja liikkumisvapauden välillä ei voida tehdä täsmällistä rajanvetoa. Vuoden 1995 ja 2000 perusoikeusuudistuksissa muut perusoikeudet säädettiin koskemaan yhtä lailla Suomen kansalaista kuin Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevaa ulkomaalaista. Liikkumisvapaus on muista perusoikeussäännöksistä poikkeava siinä, että liikkumisvapauden osalta on yhä olemassa erottelu Suomen kansalaisen ja Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevan ulkomaalaisen välillä. Ulkomaalaisilla, toisin kuin Suomen kansalaisilla, ei ole yleistä oikeutta tulla Suomeen ja oleskella Suomessa. Tämä on kansainvälisten säädösten mukaista.¹⁰⁵ Tässä luvussa tullaan käsittelemään tarkemmin säännöksen 1 ja 2 momenttia, sillä puolustustilalain säännöksillä rajoitetaan kyseisten momenttien mukaista liikkumisvapautta.

Säännöksen 1 momentissa säädetään ihmisten oikeudesta liikkua vapaasti ja valita oma asuinpaikkansa. Vaikka aiemmin tuli ilmi se, että liikkumisvapaus on ensisijaisesti negatiivinen perusoikeus, voidaan liikkumisvapaudella katsoa olevan myös positiivinen luonne ja se tulee ilmi 1 momentissa. Voidaan katsoa, että julkisen vallan on aktiivisesti edistettävä yksilön vapautta valita asuinpaikkansa, jotta se voi tosiasiallisesti toteutua.¹⁰⁶ 1 momentti sisältää oikeuden liikkua paikkakunnalta toiselle ja asettua haluamalleen paikkakunnalle sekä oikeuden liikkua tietyllä paikkakunnalla. 1 momentti ei sisällä kvalifioitua lakivarausta eli erityistä rajoituslauseketta. Tämä tarkoittaa, että mikäli Suomen kansalaisen tai maassa laillisesti oleskelevan ulkomaalaisen liikkumista maassa tai asuinpaikan valintaa halutaan rajoittaa, tulee se tehdä perusoikeuksien rajoittamisen yleisten edellytysten mukaisesti tai poikkeuslailla.

Säännöksen 2 momentissa säädetään oikeudesta poistua maasta. Toisin kuin 1 momenttiin, 2 momenttiin sisältyy kvalifioitu lakivaraus. Oikeutta poistua maasta voidaan siis rajoittaa,

¹⁰⁵ Hallberg et al. 2017, luku 3 "Yksittäiset perusoikeudet", alaluku 5 "Liikkumisvapaus".

¹⁰⁶ HE 309/1993 vp, s. 51.

mikäli rajoittaminen on välttämätöntä oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi tai maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Rajoitus on kolmiosainen eli kaikkien edellytysten on täytyttävä, jotta maastapoistumisoikeutta voidaan rajoittaa.¹⁰⁷ Huomattavaa on, että välttämättömyysvaatimus ei ollut alun perin mainittuna hallituksen esityksessä, vaan perustuslakivaliokunta lisäsi sen mietinnössään. Sitä perusteltiin sääntelyn yhtenäisyydellä ja asian merkityksellisyydellä.¹⁰⁸ Kuten edellä on jo mainittu, kvalifioitujen lakivarausten sisältö on ehdoton ja tyhjentävä, eivätkä säännöksissä kuvatut tilanteet ole esimerkinomaisia. Tässäkin tapauksessa hallituksen esityksessä erikseen korostettiin, että maasta poistumista ei voida rajoittaa tavallisella lailla muilla perustein kuin mitä säännöksessä on mainittu.¹⁰⁹

Säännöksen 3 momentissa säädetään siitä, ettei Suomen kansalaista saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Säännös oli pitkään laissa ehdottomana eikä se sisältänyt nykyistä erityistä rajoituslauseketta. Lakiin lisättiin siis rajoituslauseke, jonka mukaan tavallisella lailla voidaan säätää, että Suomen kansalainen voidaan muun muassa rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu. Lopuksi säännöksen 4 momentissa säädetään ulkomaalaisten oikeuksista.

Säännöksen 1 momentti on siis muista momenteista poikkeava, sillä sitä voitaisiin rajoittaa myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten nojalla. Hallituksen esityksen perusteluista ei kuitenkaan löydy syytä sille, miksi säännöksen 1 momentti on muista momenteista poikkeava, eikä se sisällä kvalifioitua lakivarausta. Kvalifioitun lakivarauksen ollessa tyhjentävä eikä ainoastaan esimerkinomainen ja sisältäen tarkasti määritellyn tilanteen, jossa kyseistä oikeutta voidaan rajoittaa, on rajoitus jo täten säädetty tarkemmaksi ja täsmällisemmäksi, kuin ainoastaan oikeuksien muotoon kirjoitetut perusoikeudet ilman erityistä rajoituslauseketta.

¹⁰⁷ Hallberg et al. 2017, luku 3 "Yksittäiset perusoikeudet", alaluku 5 "Liikkumisvapaus".

¹⁰⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 8.

¹⁰⁹ HE 309/1993 vp, s. 51.

3.3.2 Liikkumisvapaus kansainvälisissä lähteissä

Liikkumisvapaus on laajalti kansainvälisesti tunnustettu ihmisoikeus, josta säädetään monissa kansainvälisissä sopimuksissa. Tärkeimpinä näistä voidaan mainita KP-sopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus. KP-sopimuksen 12 artiklassa turvataan jokaisen laillisesti valtion alueella olevan oikeus liikkua vapaasti ja valita asuinpaikkansa, jokaisen oikeus lähteä maasta tai tulla omaan maahansa. Lisäksi artiklassa säädetään siitä, ettei kyseisiä oikeuksia saa rajoittaa, elleivät ne ole välttämättömiä muun muassa valtion turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vuoksi. 13 artiklassa säädetään sopimusvaltion alueella laillisesti olevan muukalaisen karkottamisesta. EIS neljännen lisäpöytäkirjan 2 artikla vastaa pitkälti KP-sopimuksen 12 artiklaa. Lisäksi kielletään ulkomaalaisten joukkokarkotus ja seitsemännen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa säädetään tarkemmin ulkomaalaisten karkottamista koskevista menettelytakeista.

Liikkumisvapaus on merkittävässä asemassa EU:n alueella, sillä se on yksi neljästä perusvapaudesta, joita ovat ihmisten, tavaroiden, palvelujen ja pääoman vapaa liikkuvuus. Liikkumisvapaus on myös osa EU-oikeuden yleisiä periaatteita.¹¹⁰ EU:n perusoikeuskirjan 45 artikla takaa jokaiselle unionin kansalaiselle oikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella.

3.4 Tarkkarajaisuuden vaatimus puolustustilalain 9 § ja 12 §:ssä

Valmiuslaki ja puolustustilalaki poikkeavat toisistaan siinä, että valmiuslaissa hyödynnetään paljolti PL 23 §:n sisältämää mahdollisuutta antaa tilapäisiä poikkeuksia myös valtioneuvoston asetuksella. PL 23 § edellyttää, että tälle on erityinen syy ja se on soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Tarkkarajaisuuden vaatimus kohdistuu siis valmiuslain osalta pitkälti näihin annettuihin asetuksiin ja puolustustilalain osalta tulee tarkastella itse lakia ja sen säännöksiä. Puolustustilalain hallituksen esityksessä on tunnistettu tarkkarajaisuusvaatimus ja sen tärkeys kansalaisten perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta. Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että puolustustilalaki sääntelee tilanteita, jotka tapahtuvat tulevaisuudessa ja joiden tarkka ja täsmällinen kuvailu ja sääntely ei ole mahdollista. Sen vuoksi myös sääntely saattaa joiltain osin jäädä yleispiirteiseksi. Hallituksen esityksen mukaan säädökseen otetut nimenomaiset

¹¹⁰ Raitio 2013, s. 367.

yleissäännökset kuitenkin turvaisivat perusoikeusrajoitusten jäämisen mahdollisimman vähäiseksi.¹¹¹

Kriisilainsäädäntöön on liitetty rajoitusperiaatteita, jotka toimivat rajoituksena sille, ettei toimivaltuuksia ylitetä. Tällaisia rajoitusperiaatteita ovat ainakin välttämättömyys, väliaikaisuus, suhteellisuus ja tarkkarajaisuus.¹¹² Tarkkarajaisuuden vaatimusta on käsitelty jo edellä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten yhteydessä, mutta sen sisältöä on tässä vielä syytä tarkentaa. Vaikka perusoikeuksien rajoittamisen yleisten rajoitusedellytysten nojalla ja perusoikeuspoikkeusten välille tulee tehdä ero, voidaan perusoikeuspoikkeusten hyväksyttävyyden arviointiin hakea tulkinta-apua yleisistä rajoitusedellytyksistä. Periaatteet ovat kuitenkin oikeusvaltiossa yleisesti tunnistettuja.¹¹³ Tarkkarajaisuuden vaatimus liittyy lailla säätämisen vaatimukseen, sillä rajoituksen keskeisen sisällön on ilmentävä laista. Keskeiseen sisältöön kuuluu sekä rajoituksen edellytykset että rajoituksen laajuuteen vaikuttavat seikat. Kuten aiemmin on perusoikeusuudistuksen yhteydessä kirjoitettu, oli uudistuksen yhteydessä tavoitteena säilyttää perusoikeuksien asema niin, että niiden rajoitukset myös poikkeusoloissa säilyisivät mahdollisimman vähäisinä. Täten rajoitukset eivät saa olla liian avoimia ja ne tulee kohdistaa riittävällä tarkkuudella. Tähän liittyy myös se, että tosiasiallisen tarpeen tunnistaminen on välttämätöntä, jotta rajoituksia ei tehdä vain varmuuden vuoksi. Tarkkarajaisuudella on siis suora yhteys rajoituksen laajuuteen ja sikäli kuin rajoitusten tulisi olla mahdollisimman vähäisiä, on tarkkarajaisuuden vaatimuksen kunnioittaminen erityisen tärkeää.¹¹⁴

Puolustustilalaissa edellytyksenä turvasäilöön määräämiselle on se, että henkilön voidaan aiemman rikollisen toimintansa vuoksi tai muuten pätevin perustein epäillä todennäköisesti syyllistyvän valtiopetokseen tai maanpetokseen tai muuhun sellaiseen rikokseen, joka on omiaan vahingoittamaan tai vaarantamaan valtakunnan puolustusta tai turvallisuutta eikä 8 §:n sisältämät toimet ole riittäviä. Kriisilainsäädännön uudistamisen yhteydessä vuonna 1988 annetussa komiteanmietintöön sisältyneessä vastalauseessa kritisoitiin turvasäilösäännöstä.

¹¹¹ HE 249/1989 vp, s. 4.

¹¹² Aine et al. 2011, s. 5–6.

¹¹³ Aine et al. 2011, s. 176.

¹¹⁴ Viljanen 2001, s. 116.

Koska aiemmin turvasäilöstä oli säädetty tasavallan suojelulain nojalla annetuissa asetuksissa, oli säännös sotatilalakiin verrattuna uutuus. Vastalauseen mukaan säännökselle pitäisi pystyä osoittamaan todella pitävät perustelut sen puuttuessa ehkä keskeisimpään perusoikeuteen eli henkilökohtaiseen vapauteen, mutta komitea ei pystynyt esittämään perusteluja sille, miksi turvasäilösäännös olisi välttämätön. Vastalauseen mukaan säännöksen tavoitteet olisi ollut mahdollista saavuttaa myös rikosten ehkäisyyn tarkoitetuilla tavallisilla rikosprosessuaalisilla pakkokeinoilla. Koska kyseessä on turvaamistoimi mahdollisesti tulevaisuudessa tapahtuvien asioiden varalle, ei säännöksen muotoilu väärinkäytösten estävään yksiselitteiseen muotoon ole mahdollista. Lisäksi kritisoitiin liiallista epämääräisyyttä, jota komitean säännöstä koskevissa perusteluissa esiintyi.¹¹⁵ Eriävää mielipidettä on ainakin nykyaikana helppo ymmärtää, sillä komiteanmietinnössä perusteluiksi asetettiin se, että koska asevoimiin kuuluvat ja siviilit joutuvat sota-aikana vaarantamaan henkensä, ei turvasäilöön määrääminen ehdotetuina edellytyksinä tämän valossa ole kohtuuton toimenpide.¹¹⁶

Edelleen puolustusvaliokunta moitti ehdotusta kovin sanoin ja huomautti, että säännös on ristiriidassa sen periaatteen kanssa, että ihmisiä voidaan tuomita vain tehdyistä rikoksista ja vain sellaisista rikoksista, joista on säädetty laissa rangaistus. Lisäksi valiokunnan mukaan 9 § merkitsee sellaista poikkeusta, jota ei voida perustella Euroopan ihmisoikeussopimukseen sisältyvään hätätilan käsitteeseen nojautuen.¹¹⁷ Hallituksen esityksessä on erikseen mainittu, että säännöksen tarkoituksena on ennalta ehkäisy ja eristäminen, ja tämän mukaan turvasäilöön määrättyä tulee myös kohdella.¹¹⁸

Tulee kuitenkin huomata, että RL 13 luvun 3 §:ssä valtiopetoksen valmistelu on säädetty rangaistavaksi. Tunnusmerkistön mukaan tähän syyllistyy, mikäli on yhteydenpidossa vieraan valtion tai sen asiamiehen kanssa, varastoi ampumatarvikkeita tai muita rinnastettavia väkivallan käyttöön soveltuvia välineitä, kouluttaa aseiden tai väkivallan käyttöön tai värvää väkeä ja varustaa sitä aseilla. Lisäksi rangaistavaa on sellaisen yhteenliittymän perustaminen, jonka tarkoituksena on Suomen valtiosäännön väkivaltainen kumoaminen tai tällaisen

¹¹⁵ KM 1988:40 sisältynyt Kaarlo Tuorin eriävä mielipide, s. 242.

¹¹⁶ KM 1988:40, s. 170.

¹¹⁷ PuVM 2/1991 vp, s. 3.

¹¹⁸ HE 249/1989 vp, s. 15.

yhteenliittymän taloudellinen tukeminen. Tosiasiassa puolustustilalain 9 §:n säädetty edellytys saattaa täyttää rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn teon, jolloin tulee katsoa rikosprosessin olevan ensisijainen keino tilanteessa. Selvyyden vuoksi puolustustilalakiin voisi lisätä maininnan siitä, että säännöstä sovelletaan, ellei teko ole rangaistavaa itsessään rikoslain nojalla.

Puolustusvaliokunnan mietintöön sisältyneessä vastalauseessa kritisoitiin myös turvasäilöön määräämistä laajemmalti. Vastalauseessa viitattiin siihen, ettei edes edeltäneessä sotatilalaissa nähty tarpeelliseksi säätää samanlaista turvasäilösäännöstä kuin mitä puolustustilalaissa on nykyään. Turvasäilömenettely oli voimassa tasavallan suojelulaissa toisen maailmansodan aikana ja se tarjosi mielivallan mahdollisuuksia julkiselle vallalle. Vastalauseessa otettiin kantaa myös siihen, että turvasäilöön määräämisellä voidaan loukata keskeistä perusoikeutta eli henkilökohtaista vapautta ja lisäksi haitata demokraattisen järjestelmän toimintaa. Lisäksi säännöksellä voidaan helposti ajautua ristiriitaan sen rikosoikeudellisen periaatteen kanssa, jonka mukaan ketään ei saa rangaista samasta teosta useammin kuin kerran. Vastalauseessa viitattiin myös sotien aikaiseen turvasäilökäytäntöön, jossa turvasäilöön määrätty olivat sodan vastustajia ja opposition edustajia eivätkä esimerkiksi terroristeja. Tämä kertoo nimenomaan säännöksen tarjoamasta mielivallan välineestä, sillä sitä voidaan käyttää valtiollisen yhtenäisyyden keinotekoiseen aikaansaamiseen. Vastalauseessa ehdotettiin, että koko 9 § olisi tullut poistaa lakiehdotuksesta.¹¹⁹

Säännöstä voidaan lisäksi kritisoida sen epämääräisyydestä, sillä säännöksen lausumaa "muuten pätevin perustein" ei ole avattu hallituksen esityksessä millään tavalla. On ongelmallista, että perusoikeuksia näin laajalti rajoittavan ja perusoikeuden ydinalueen lähistölle osuvan rajoituksen kanssa ollaan epätarkkoja eikä täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Vähintään hallituksen esityksessä olisi tullut ottaa kantaa asiaa ja määrittää edes esimerkinomaisesti tilanteet, jotka rinnastetaan aiempaan rikolliseen toimintaan. Lisäksi säännös herättää kysymyksen siitä, millaista rikollisen toiminnan on täytynyt olla, jotta se täyttää säännöksen edellytyksen. Turvasäilöön määräämisen tarkoituksena on estää henkilöä syyllistymästä maanpetokseen tai valtionpetokseen tai muuhun valtakunnan puolustusta tai turvallisuutta vahingoittavaan tai vaarantavaan rikokseen. Epäillyt rikosnimikkeet ovat kovia

¹¹⁹ PuVM 6/1990 sisältynyt Ensio Laineen vastalause vp, s. 9.

ja ankaria, joten on mielenkiintoista, miten henkilön aiempaa rikollista toimintaa arvioitaisiin käytännössä. Tositilanteessa arvioitavaksi tulisi ehkä lähinnä muiden pakkokeinojen, kuten telekuuntelun, avulla selvitetty rikosten suunnittelu, jolloin edellytys "muuten pätevin perustein" kenties täyttyisi. Aiemman rikollisuuden merkitys säännöksen soveltamisessa saattaisi siis jäädä vähemmälle.

Ongelmia tarkkarajaisuuden vaatimuksen kanssa löytyy myös puolustustilalain 12 §:stä. Säännöksen 2 momentin mukaista määräyksenantovaltuutuksen antamista poliisilaitoksen päällikölle perustellaan tilanteen kiireellisyydellä. Hallituksen esityksen mukaan oikeusturvakeinona kuitenkin toimii se, että tällainen päätös olisi välittömästi alistettava aluehallintoviraston päätettäväksi. Hallituksen esityksen mukaan puolustustilalaissa on yleisesti omaksuttu periaate, että päätöstä olisi kuitenkin noudatettava heti alistuksesta huolimatta, ellei viranomainen erikseen toisin määrää.¹²⁰ Kuitenkin tällainen säännös on puolustustilalain 37 §, jossa nimenomaisesti säädetään, että 8 §:ssä ja 9 §:ssä annettua päätöstä on heti noudatettava alistuksesta huolimatta, ellei viranomainen erikseen toisin määrää. Onkin siis jokseenkin ylimalkaista todeta, että tämä on yleisesti laissa omaksuttu periaate, kun tosiasiasa kyse on säännöksestä, jossa nimenomaisesti todetaan, mitä säännöksiä se koskee. Mikäli tällä termillä "laissa yleisesti omaksuttu periaate" viitataan 37 §:n lisäksi tasavallan presidentin antamaan soveltamisasetukseen ja sen välittömään voimassaoloon eduskunnan jälkitarkistusoikeudesta huolimatta, on se silti mielestäni ongelmallista. Molemmissa säännöksissä on erikseen todettu, mitä tilanteita ne koskevat ja soveltamisala on siten rajattu. Tällaisten termien käyttö on huolimaton eikä sen voida katsoa olevan hyväksyttävää perustuslain vastaisessa laissa. Hallituksen esityksessä ei ole myöskään käsitelty sitä, mitä tällaisella kiireellisellä tilanteella tarkoitetaan eikä asiaa ole avattu lainkaan. 2 momentin osalta olisi tarpeellista myös tarkentaa välittömyyden käsitettä esimerkiksi niin, että momentissa lukisi "välittömästi ja viimeistään vuorokauden kuluessa määräyksen antamisesta". Mallia voidaan hakea esimerkiksi pakkokeinolaista, jossa ei ole käytetty aikamääreiden suhteen avoimia käsitteitä, vaan määräajat on säännelty tarkoin. Se olisi perusteltua siis myös puolustustilalaissa sen poiketessa perusoikeuksista.

¹²⁰ HE 249/1989 vp, s. 18.

4 Prosessioikeus

4.1 Prosessioikeuden suhde aineelliseen oikeuteen

Oikeusnormit voidaan jakaa materiaaliseen eli aineelliseen ja muodolliseen eli menettelylliseen oikeuteen. Aineellinen oikeus määrittelee yksilön oikeudet ja velvollisuudet. Menettelyllistä oikeutta on niiden menetelmien pohtiminen, joilla kyseisiä oikeuksia voidaan valvoa. Prosessioikeus ei ota kantaa aineellisen oikeuden kysymyksiin, vaan mahdollistaa aineellisen oikeuden toteutumisen.¹²¹ Prosessioikeuteen liittyy läheisesti oikeusturvan käsite, joka tarkoittaa sitä, että yksilöllä tulee olla käytössään riittävät oikeussuojakeinot oikeuksiensa tosiasiallista toteuttamista varten. PL 21 §:ssä on turvattu asian tuomioistuinkäsittely toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä sekä oikeus saada yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi säännöksen mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.¹²²

Prosessioikeus luetaan julkisoikeuden piiriin kuuluvaksi. Oikeudenala sisältää erilaisia menettelytapasääntöjä koskien konfliktitilanteita. Normeja voidaan kutsua aineellisen oikeuden käyttönormeiksi, joilla ei lausuta oikeuksien sisällöstä mitään, vaan niillä ainoastaan säännellään sitä, miten oikeussubjektien oikeussuoja toteutuu. Säännöt koskevat kaikkia asianosaisia eli viranomaisia, mutta myös yksityisiä, joita asia koskee. Prosessinormit ovat samalla tavalla sanktioituja kuin aineellisen oikeuden normit. Yksityinen voi siis vaatia rangaistusta sekä vahingonkorvausta viranomaisen toiminnan johdosta, mikäli asia on menettelyllisesti hoidettu vastoin lakia. Asia on turvattu PL 118 §:ssä, jossa säädetään virkamiesten vastuusta. Sanktiot prosessinormien noudattamattomuudesta eivät koske pelkästään viranomaisia, vaan myös yksityisiä voidaan rangaista. Tällaisesta voidaan mainita esimerkkinä uhkasakko, jonka yksityinen joutuu maksamaan jättäessään saapumatta määrättyyn tuomioistuimen käsittelyyn.¹²³

¹²¹ Vuorenpää 2009, luku 1 "Mitä on prosessioikeus?"

¹²² Helenius et al. 2021, luku 1 "Prosessioikeus oikeudenalana"

¹²³ Helenius et al. 2021, luku 1 "Prosessioikeus oikeudenalana"

Perusoikeusuudistus oli merkittävä myös prosessioikeuden kannalta. Edellä mainittu PL 21 § oli sinänsä uusi perusoikeus, että tuomioistuimissa noudatettavasta menettelystä ei ollut aiemmin säädetty perustuslaissa. Tällä voidaan katsoa olevan merkitystä ainakin kahdella tasolla. Lainsäätäjällä on ensinnäkin katsonut lainsäädäntöprosessin oikeudellistuneen siten, että lainsäätäjän tulee järjestää hyväksytty prosessi, jolla aineellista oikeutta toteutetaan. Toiseksi kansalainen voi vedota perustuslakiin ja perusoikeuksiinsa prosessilainsäädäntöä sovellettaessa.¹²⁴ Hallituksen esityksen mukaan säännös oli erittäin tarpeellinen lisäys, sillä se oli ainut selvä erottava tekijä verrattuna kansainväliseen perustuslakikäytäntöön ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tavoitteena säännöksellä on lisätä yksilöiden menettelyllisiä oikeuksia ja menettelyllistä tasa-arvoa oikeudenkäynneissä ja hallintoprosesseissa. Näihin tavoitteisiin pääsemiseksi vaaditaan perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisältämien velvoitteiden suoraa sovellettavuutta.¹²⁵

4.2 Pakkokeinot

Pakkokeinot ovat ihmisten vapautteen ja omaisuuden kohdistuvia keinoja, joita käytetään rikosten selvittämiseksi ja oikeudenkäytien turvaamiseksi. Pakkokeinoja voidaan käyttää kaikissa rikosprosessin vaiheissa esitutkinnasta rikostuomion täytäntöönpanoon asti. Niitä ei siis tule käsittää rangaistukseksi rikollisesta teosta, vaan pikemminkin turvaamistoimeksi rikoksen selvittämistä varten. Pakkokeinot voidaan jakaa henkilöön kohdistuviin pakkokeinoihin, kuten vangitseminen ja esineisiin kohdistuviin pakkokeinoihin, kuten kotietsintä.¹²⁶ Tässä tutkielmassa keskitytään aiheen rajauksen vuoksi edellisiin. Vapautteen kohdistuvilla pakkokeinoilla rajoitetaan PL 7 §:ssä turvattua oikeutta ihmisen henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä jo aiemmin käsiteltyä PL 9 §:ssä turvattua liikkumisvapautta.

Pakkokeinoista puhuttaessa voidaan yleensä erottaa kaksi eri vaihetta, joita ovat pakkokeinon käyttämistä koskevan päätöksen tekeminen ja tuon päätöksen täytäntöönpano. Usein päätöksen tehnyt virkamies ei ole sama kuin tuon päätöksen täytäntöönpanija, mutta mikäli näin on, nämä kaksi vaihetta eivät ole erotettavissa toisistaan. Mikäli pakkokeinolla puututaan

¹²⁴ Leppänen 1996, s. 238–239.

¹²⁵ Leppänen 1996, s. 242 ja HE 309/1993 vp, s. 29.

¹²⁶ Kukkonen - Tolvanen 2011, s. 183–185.

ihmisen vapauteen, siitä päättää tuomioistuin, jotta ihmisten oikeusturva taataan. Pakkokeinojen käyttö edellyttää tarkkoja, täsmällisiä ja nimenomaisia toimivaltasäännöksiä, sillä pakkokeinoilla puututaan perusoikeuksiin. Laissa pitää säännellä pakkokeinojen käytön edellytykset, tarkoitus ja menettelytavat.¹²⁷

ETL:n 3 luvun 3 §:n mukaan esitutkinta voidaan aloittaa, mikäli on syytä epäillä rikoksen tapahtuneen. Esitutkinnan aloittamiseen riittää siis alin todennäköisyysaste "syytä epäillä". Pakkokeinojen käytössä vaaditaan kuitenkin korkeampaa todennäköisyyden astetta. Mikäli pakkokeinojen käyttöä vaaditaan, on esitutkinta siis jo aloitettu ja on ainakin syytä epäillä rikoksen tapahtuneen. PKL:n 2 luvun 5 §:ssä ja 11 §:ssä asetetaan pidättämisen ja vangitsemisen edellytykseksi todennäköiset syyt. Pidättäminen ja vangitseminen saadaan suorittaa myös, mikäli ei ole todennäköisiä syitä epäillä rikoksesta, mutta syytä epäillä -kynnys täyttyy ja muut 5 §:n 1 momentissa asetetut pidättämisen edellytykset täyttyvät ja odotetun lisäselvityksen perusteella vangitseminen on erittäin tärkeää. Pakkokeinojen kynnykseksi asetettu todennäköiset syyt on lisäksi syytteen nostamisen edellytys. Oikeuskirjallisuudessa on pohdittu, että todennäköisillä syillä tarkoitetaan sellaista todennäköisyyden astetta, jolloin on todennäköisempää, että rikos on tapahtunut kuin että sitä ei olisi tapahtunut. Tämän kynnyksen asettaminen vapauteen kohdistuvien pakkokeinojen edellytykseksi on perusteltavissa, sillä näillä pakkokeinoilla rajoitetaan ihmisen itsemääräämisoikeutta ja perusoikeuksia.¹²⁸ Korkein todennäköisyysaste on ilmeinen syyllisyys, joka on kiinnioton edellytyksenä.

Esitutkinta- ja pakkokeinolain uudistuksen yhteydessä laajennettiin pakkokeinojen käytössä sovellettavia periaatteita ja mallia haettiin varsinkin esitutkintalaista.¹²⁹ PKL:n 1 luvussa on lueteltuna nämä periaatteet, joita ovat suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate ja hienotunteisuusperiaate. PKL 1 luvun 2 §:ssä suhteellisuusperiaate on määritelty seuraavasti: Pakkokeinoja saadaan käyttää vain, jos pakkokeinon käyttöä voidaan pitää puolustettavana ottaen huomioon tutkittavana olevan rikoksen törkeys, rikoksen selvittämisen tärkeys sekä rikoksesta epäillylle tai muille pakkokeinon käytöstä aiheutuva oikeuksien loukkaaminen ja

¹²⁷ Fredman et al. 2020, s. 680.

¹²⁸ Helenius et al. 2021, luku VIII "Esitutkinta ja pakkokeinot", alaluku 2 "Pakkokeinot".

¹²⁹ HE 222/2010 vp, s. 72.

muut asiaan vaikuttavat seikat. PKL 1 luvun 3 §:n vähimmän haitan periaatteen mukaan kenenkään oikeuksiin ei saada puuttua enempää kuin on välttämätöntä käytön tarkoituksen saavuttamiseksi eikä pakkokeinolla saa aiheuttaa kenellekään tarpeettomasti vahinkoa tai haittaa. PKL 1 luvun 4 §:n hienotunteisuusperiaatteen mukaan pakkokeinoja käytettäessä on vältettävä aiheettoman huomion herättämistä ja toimittava muutenkin hienotunteisesti. Tutkintavankeuslain 1 luvussa on niin ikään säännöksiä tutkintavankien kohtelussa noudatettavista periaatteista. 1 luvun 4 §:ää voidaan tulkita vastaamaan pakkokeinolain vähimmän haitan periaatetta, sillä lain säännösten nojalla ei saa rajoittaa tutkintavangin oikeuksia enemmän kuin tutkintavankeuden tarkoitus, tutkintavankeudessa pitämisen varmuus ja vankilan järjestyksen säilyminen välttämättä vaativat. 1 luvun 5 §:ssä säädetään tutkintavankien kohtelusta, jonka on oltava oikeudenmukaista ja heidän ihmisarvoansa kunnioittavaa. Säännöksen 2 momentti sisältää lisäksi yhdenvertaisuusvaatimuksen.

Pakkokeino- ja tutkintavankeuslainsäädäntöä on uudistettu mittavasti 2000-luvun alkupuolella. Uusi pakkokeinolaki tuli voimaan vuonna 2011 ja tutkintavankeuslaki 2006. Pakkokeinolain, esitutkintalain ja poliisilain uudistamista varten oikeusministeriö ja sisäasiainministeriö asettivat toimikunnan. Uudistus oli erittäin mittava ja pelkästään hallituksen esitys oli reilusti yli 600 sivua. Lainsäädäntökokonaisuus oli muodostunut siinä määrin vaikeaselkoiseksi ja pirstaleiseksi, että sen yhtenäistämiseksi ja selkeyttämiseksi nähtiin selkeä tarve. Lakien vaikeaselkoisuuden syynä oli muun muassa se, että lakeja oli muutettu vuosien varrella ainoastaan osittain. Uudistuksessa oli kyse sekä rikostorjunnan tehokkuusvaatimuksista, joihin pääseminen edellyttää viranomaistoimivaltuuksien selkeää ja kattavaa sääntelyä, että perus- ja ihmisoikeuksien riittävästä suojelusta ja toteutumisesta prosessissa.¹³⁰

Pakkokeinolain uudistamisessa korostuu perus- ja ihmisoikeusnäkökulma esitutkintalakia voimakkaammin, sillä pakkokeinoilla voidaan puuttua perusoikeuksien ydinalueelle esimerkiksi epäillyn vangitsemisessa. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen arvioinnissa suuri rooli on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuilla ja tällaista ratkaisukäytäntöä oli ehtinyt kertyä runsaasti ilman, että ratkaisujen muodostamaa käsitystä vallitsevasta oikeustilasta olisi koottu lakiin. Pakkokeinojen osalta

¹³⁰ HE 222/2010 vp, s. 12, 145 sekä KM 2009:2, s. 9.

todettiin, että oikeusturva oli erittäin tärkeässä asemassa, minkä vuoksi sen oikeusturvaan liittyvien säännösten tosiasiallinen toimivuus haluttiin varmistaa.¹³¹

4.3 Vapauteen kohdistuvat pakkokeinot

4.3.1 Pidättäminen

Kuten jo aiemmin on tullut ilmi, pakkokeinolain mukaan rikoksesta epäilty saadaan pidättää, mikäli on todennäköisiä syitä epäillä häntä rikoksesta. Lisäksi edellytyksenä on, ettei epäilystä rikoksesta ole säädetty lievempää rangaistusta kuin kaksi vuotta vankeutta. Pidättää saadaan myöskin, mikäli epäilystä rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta ja epäillyn henkilökohtaisten olosuhteiden tai muiden seikkojen perusteella on syytä epäillä, että hän lähtee pakoon välttääkseen esitutkintaa, oikeudenkäyntiä tai rangaistuksen täytäntöönpanoa, vaikeuttaa asian selvittämistä esimerkiksi hävittämällä todistusaineistoa tai vaikuttamalla esimerkiksi todistajaan taikka hän jatkaa rikollista toimintaa. Lisäksi sellainen henkilö saadaan pidättää, joka on tuntematon eikä suostu kertomaan nimeään tai osoitettaan tai jolla ei ole vakinaista asuntoa Suomessa ja on todennäköistä, että hän poistuu Suomesta välttääkseen esitutkintaa, oikeudenkäyntiä tai rangaistuksen täytäntöönpanoa. Alle 15-vuotiasta ei saa pidättää.

Pidättämistä on haluttu erikseen rajoittaa kohtuuttomuusperiaatteella, joka löytyy PKL 2 luvun 6 §:stä. Ketään ei siis saa pidättää, mikäli se olisi kohtuutonta asian laadun, rikoksesta epäillyn iän tai muiden henkilökohtaisten olosuhteiden vuoksi. Lain mukaan pidätetty on päästettävä heti vapaaksi, kun pidättämisen edellytyksiä ei enää ole. Mikäli vangitsemisvaatimuksen tekemistä varten säädetyn ajan kuluttua pidätettyä ei vaadita vangittavaksi, pidätetty on päästettävä vapaaksi. Mikäli aiemmin rikoksesta pidätetty on päästetty vapaaksi, ei häntä saa uudelleen pidättää samasta rikoksesta sellaisen seikan nojalla, joka on ollut viranomaisen tiedossa pidättämisestä päätettäessä. PKL 2 luvun 9 §:ssä on tarkkaan määritelty pidättämiseen oikeutetut virkamiehet. Pidätetylle on ilmoitettava viipymättä pidättämisen syy.

¹³¹ HE 222/2010 vp, s. 71.

4.3.2 Vangitseminen

PKL:n 2 luvun 11 §:ssä on säädetty vangitsemisen edellytyksistä. Säännöksen mukaan tuomioistuin saa vangita rikoksesta todennäköisin syin epäillyn sellaisen virkamiehen vaatimuksesta, jolla on oikeus vaatia vangitsemista. Säännöksessä viitataan PKL 2 luvun 5 §:ään, jossa säädetään pidättämisen edellytyksistä. Vangitsemisen ja pidättämisen edellytykset ovat siis pitkälti samat. Alle 18-vuotiasta epäiltyä ei saa vangita tai määrätä pidettäväksi edelleen vangittuna, ellei tähän ole painavia syitä. Vangitsemista koskee sama kohtuuttomuusvaatimus, kuin pidättämistä.

PKL:n 3 luvussa säädetään tuomioistuinmenettelystä vangitsemisasiossa. Sen säännösten mukaan vangitsemisvaatimuksen tekee esitutkinnan aikana pidättämiseen oikeutettu virkamies. Ennen vaatimuksen tekemistä siitä on ilmoitettava syyttäjälle, joka voi ottaa päätettäväkseen kysymyksen vaatimuksen tekemisestä. Vangitsemisesta päättää syyteasiassa toimivaltainen tuomioistuin eikä tuomioistuin saa ilman vaatimusta määrätä rikosasian vastaajaa vangittavaksi. Vangitsemisvaatimus voidaan tehdä suullisesti vain syytteen käsittelyn yhteydessä, muutoin se tulee toimittaa kirjallisesti. Vangitsemisvaatimuksen toimittamista tuomioistuimelle koskee tarkka määräaika, sillä se on toimitettava viipymättä, mutta viimeistään kolmantena päivänä kiinniottamispäivästä ennen kello kahtatoista. Myös vangitsemisvaatimuksen ottamista käsittelyyn koskee tarkka määräaika, sillä se on otettava tuomioistuimessa käsiteltäväksi viipymättä, mutta kuitenkin viimeistään neljän vuorokauden kuluttua kiinniottamisesta. Vangitsemisvaatimuksen tehneen virkamiehen on oltava pääsääntöisesti läsnä vaatimusta käsiteltäessä ja vangittavaksi vaadittua on kuultava henkilökohtaisesti vaatimuksesta. Hänelle on varattava tilaisuus käyttää avustajaa. Vaatimuksen käsittelyssä on esitettävä ainoastaan kirjallinen selvitys vangitsemisen edellytyksistä.

Vangitsemista koskevan asian käsittely saadaan lykätä vain erityisestä syystä ja lykkäys saa olla enemmän kuin kolme päivää ainoastaan pidätetyn pyynnöstä. Vangitsemispäätöksessä on mainittava tiedot rikoksesta, josta vangittua epäillään ja vangitsemisen peruste. Päätös on julistettava heti tai viimeistään samaan rikoskokonaisuuteen liittyvien vangitsemisasioiden käsittelyn päätyttyä. Mikäli pidätettyä ei vangita eli vangitsemisvaatimus hylätään, on pidätetty päästettävä heti vapaaksi. Mikäli vaatimus menestyy ja pidätetty vangitaan, on tuomioistuimen asetettava määräaika syytteen nostamiselle, ellei syytettä ole vielä nostettu.

Määräaika saa olla ainoastaan niin pitkä kuin on välttämätöntä esitutkinnan ja syytteen valmistelemiseksi. Syyttäjän pyynnöstä tätä määräaika voidaan pidentää. Vangitun pyynnöstä on vangitsemisasiota otettava tuomioistuimessa uudelleen käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua pyynnön esittämisestä tuomion antamiseen asti, ei kuitenkaan useammin kuin kahden viikon välein. Uudelleen käsittely tulee järjestää aikaisemminkin vangitun pyynnöstä, mikäli ilmi tulleen uuden seikan johdosta siihen on aihetta. Tässäkin käsittelyssä on varattava pidättämiseen oikeutetulle virkamiehelle ja vangitulle tilaisuus tulla kuulluksi. Vangittu on päästettävä heti vapaaksi, jos edellytyksiä vangitsemiselle ei enää ole tai syytettä ei ole nostettu määräajassa. Vangitsemisasiassa annettuun päätökseen ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla, mutta vangittu saa kannella vangitsemispäätöksestä ja lisäksi syytteen nostamiselle asetetusta määräajasta. Kantelulle ei ole asetettu määräaika ja se on käsiteltävä kiireellisesti.

4.3.3 Yhteydenpidon rajoittaminen

Alun perin yhteydenpidon rajoittamista koskevat säännökset ovat olleet tutkintavankeudesta annetussa laissa (615/1974). Laki oli, ainakin verrattuna nykyiseen lakiin, lyhyt eikä nykyisenkaltaisia menettelysäännöksiä tunnettu. Lakia sovelsivat vankeinhoitoviranomaiset. Lain 12 § ja 13 § sääntelivät yhteydenpidon rajoituksia. 12 §:n mukaan tutkintavangin ja hänen oikeudenkäyntiavustajansa tapaamiset oli sallittava ja niitä voitiin kuitenkin erityisestä syystä valvoa. Muutoin keskusteluja ei saanut kuunnella tai kirjeenvaihtoa tarkistaa, ellei ollut perusteltua aihetta epäillä väärinkäytöksiä. Mahdollisten väärinkäytösten ilmentyessä neuvottelu voitiin keskeyttää. Lain 13 §:n mukaan tutkintavangille saapuneet ja hänen lähettämänsä lähetykset oli tarkastettava, ellei 12 §:stä muuta johtunut. Mikäli saapuva tai lähtevä lähetys olisi voinut vaarantaa vangitsemisen tarkoituksen, olisi se palautettava tai annettava tutkintavangille hänen päästessään vapaaksi. Kuitenkin tutkintavangin rangaistuslaitoksen toimintaa valvovalle viranomaiselle osoittama kirje olisi tarkastamatta toimitettava perille. Tutkintavanki sai vastaanottaa vieraita tarpeellisen valvonnan alaisena.

Säännökset olivat hyvin yleisiä eikä niissä säännelty menettelystä mitään. Hallituksen esityksessä ei ole myöskään mainittu asiasta, mikä on luonnollista ottaen huomioon säädöksen voimaantulovuoden ja sen aikaisen oikeudellisen ilmapiirin. Silloisessa tutkintavankeuslaissa annettiin toimivalta vankeinhoitoviranomaisille. Ennen kuin tutkintavangin oikeuksista säädettiin omassa laissaan, olivat säännökset olleet rikoslain voimaanpanossa annetussa asetuksessa (39/1889). Tämän mukaan tutkintavangin yhteydenpito jopa oman avustajansa

kanssa oli luvanvaraista ja näitä keskusteluja voitiin lähes rajoituksetta kuunnella. Kun uudistetun lain keskiössä oli näiden, ilmeisen räikeiden, ongelmien korjaaminen, ei ole mitenkään kummallista, ettei menettelyllisiä ongelmia tunnistettu.¹³²

Vuonna 2006 tutkintavankeuslaki uudistettiin, ja sen yhteydessä myös yhteydenpidon rajoitusta koskevat säännökset haluttiin siirtää pakkokeinolakiin. Vuoden 2006 aikaisen lakimuutoksen hallituksen esityksen mukaan yhteydenpitorajoitusten asettamisella tutkintavangille puututaan voimakkaasti tutkintavangin oikeuksiin, minkä vuoksi näiden rajoitusten menettelyllisestä puolesta tulee säätää tarkasti. Tähän kuuluu rajoitusten edellytyksiä, kestoja ja toimivaltaista viranomaista koskevat säännökset. Yhteydenpidon rajoittamista koskeva sääntely haluttiin siirtää pakkokeinolakiin, sillä päätösvalta näiden asioiden osalta haluttiin antaa tuomioistuimille.¹³³ Pakkokeinolaissa asiasta säädettiin samassa luvussa, kuin missä säädettiin kiinniottamisesta, pidättämisestä ja vangitsemisesta. Tutkintavankiin sovelletaan siis pakkokeinolain mukaisia yhteydenpidon rajoituksia.

Tutkintavankeuslain uudistamisen jälkeen pakkokeinolakia on uudistettu ja yhteydenpidonrajoituksista on nykyään oma lukunsa pakkokeinolaissa. Korjattavaa nähtiin ainakin siinä, ettei yhteydenpidon rajoituksia ollut rajoitettu ajallisesti mitenkään. Lakiin ei säädetty kiinteitä ajallisia voimassaolorajoituksia sen vuoksi, että kyse on tapauskohtaisesta arvioinnista ja rajoitusten voidaan katsoa enemmän kohdistuvan rikosten selvittämisen alkuvaiheeseen. Katsottiin, että tarkoituksenmukaisempaa olisi säätää esimerkiksi mahdollisuudesta saattaa pelkästään yhteydenpidon rajoittamista koskeva asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Lakiin haluttiin selvyyden vuoksi kirjata se, että tässä noudatettaisiin vangitsemisasian uudelleen käsittelyn määräaikoja. Lisäksi katsottiin, että yhteydenpidon rajoituksesta tulisi olla oma muutoksenhakusäännöksensä ja se ehdotettiin säädettäväksi samanlaiseksi kuin vangitsemispäätöksen osalta. Valitusoikeutta ei siis olisi vaan päätöksestä voisi kannella.¹³⁴

¹³² HE 239/1972, s. 40, 42.

¹³³ HE 263/2004 vp, s. 123.

¹³⁴ HE 222/2010 vp, s. 80–82.

4.3.4 Turvasäilöön määrääminen

Suomessa on määrätty ihmisiä turvasäilöön talvi- ja jatkosodan aikana tasavallan suojelulain nojalla. Tasavallan suojelulaki hyväksyttiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja sen nojalla voitiin antaa laajasti ihmisten perusoikeuksista poikkeamiseen oikeuttavia asetuksia. Tämän edellytyksenä ensisijaisesti oli, että valtakuntaa uhkasi ulkoinen vaara. Toinen vaihtoehtoinen edellytys oli, että harjoitettiin voimassa olevan valtiosäätöjärjestyksen järkyttämiseen tai kumoamiseen tähtäävää taikka valtakunnan suhteita muihin valtioihin koskevaa kiihotustoimintaa sellaisessa laajuudessa tai muodossa, että se vaaransi valtakunnan ulkonaista turvallisuutta tai muita valtakunnan elinoloja. Kolmas vaihtoehtoinen edellytys oli, että yleinen järjestys ja turvallisuus olivat vakavasti uhattuina tai että niitä oli huomattavasti häiritty. Presidentin antamalla asetuksella oli tällöin tarkoitus vaaran torjunta, järjestyksen ja turvallisuuden säilyttäminen tai palauttaminen tai kiihotustoiminnan estäminen.¹³⁵

Vuonna 1939 annettiin lain nojalla asetus henkilökohtaisen vapauden rajoittamisesta (444/1939), jonka mukaan henkilö voitiin velvoittaa muuttamaan pois oleskelupaikkakunnaltaan, asumaan tai oleskelemaan määrättyllä paikalla ja asettaa erityisen silmälläpidon kohteeksi. Mikäli nämä toimet eivät olleet riittäviä lain tarkoituksen saavuttamiseksi, voitiin henkilö määrätä turvasäilöön. Toimet voitiin kohdistaa henkilöön, joka oli harjoittanut tai jonka voitiin perustellusti otaksua tulevan harjoittamaan maanpuolustusta vahingoittavaa tai valtakunnan suhteita muihin valtioihin huonontavaa toimintaa. Toimivalta oli lääninhallituksella ja valtiollisen poliisin päälliköllä, mutta lopullisen ratkaisun siinä, jääkö henkilö turvasäilöön, teki sisäasiainministeriö. Turvasäilöön voitiin ottaa henkilöitä vuoteen 1946 saakka, jolloin annettiin vielä tasavallan suojelulain nojalla valtioneuvoston asetus (7/1946).

Koska pidätykset olivat pitkäaikaisia eikä henkilöiden sijoittaminen poliisin tiloissa ollut enää mahdollisia, vietiin henkilöitä vankilaan. Turvasäilöön määrättyjen oikeudellisen aseman osalta ei ollut selviä ohjeita, mutta ainakin jossain määrin heidät rinnastettiin tutkintavankeihin. Tämä oikeudellisen aseman epäselvyys synnytti kuitenkin jatkuvasti ristiriitoja. Vuonna 1941 annetun sisäasiainministeriön päätöksen (438/1941) mukaan turvasäilöön määrättyihin henkilöihin oli sovellettava tutkintavankeja koskevia säännöksiä,

¹³⁵ KM 1988:40, s. 51.

mikä selkeytti turvasäilövankeiden asemaa. Talvi- ja jatkosodan aikaan turvasäilöön määrättiin satoja henkilöitä.¹³⁶

Turvasäilövankeja kohdeltiin kuitenkin epäoikeudenmukaisesti eikä heillä käytännössä useinkaan ollut minkäänlaista oikeusturvaa. Turvasäilöön määrättyjä voitiin kutsua myös poliittisiksi vangeiksi, sillä sinne joutuivat sodan aikaan toisinajattelijat eli kommunistit. Sen lisäksi, että turvasäilövankeja säilöttiin vankilassa, vietiin jotkut keskitysleirille ja lähetettiin jopa rintamalle. Turvasäilöön joutui otetuksi puhtaasti ideologisista syistä eikä henkilön ollut tarvinnut syyllistyä mihinkään rikokseen. Poliittiset vangit olivat hyvin tietoisia oikeuksistaan ja he valittivatkin usein epäasiallisesta kohtelusta. Vielä talvisodan alkuun asti vangeilla oli niin sanotut valtiolliset oikeudet, eli he saivat esimerkiksi tavata omaisiaan. Kuitenkin talvisodan alettua nämä oikeudet vietiin pois ja oloja kiristettiin. Kommunistien ja heihin myönteisesti suhtautuvien turvasäilöön laitto kiihtyi Suomen alettua tiiviimpään yhteistyöhön Saksan kanssa. Moni rintamalle määrätty loikkasi Neuvostoliittoon mahdollisuuden tullen. Vankiloissa ja keskitysleireillä olot olivat sietämättömät ja ihmisiä jopa kidutettiin kuoliaaksi.

¹³⁷

Pakkokeinolaissa ei ole säännöksiä turvasäilöön laittamisesta. Puolustustilalain mukainen turvasäilöön määrääminen ei myöskään edellytyksiltään vastaa rikosprosessuaalisia pakkokeinoja, sillä niiden edellytyksenä on aina todettu tai epäilty rikos. Puolustustilalain mukaan turvasäilöön voidaan määrätä henkilö sen perusteella, että hän voisi mahdollisesti syyllistyä rikokseen ja tämä pyritään estämään. Kuitenkin, kuten jo aiemmin on mainittu, säilöönnotosta on omat säännöksensä ulkomaalaislaissa sekä laissa säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönnottoyksiköstä. Ulkomaalaislain 121 §:n perusteella, mikäli muut vähemmän ihmisen vapautta rajoittavat turvaamistoimet eivät ole riittäviä, voidaan ulkomaalainen ottaa säilöön. Tällöin edellytyksenä on muun muassa, että ulkomaalainen muutoin pakenisi välttääkseen häntä koskevaa päätöksentekoa, säilöönnotto on tarpeen henkilöllisyyden selvittämiseksi, ulkomaalainen on syyllistynyt rikokseen ja säilöönnotto on tarpeellista täytäntöönpanon turvaamiseksi tai muutoin ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioiden on perusteltua olettaa, että hän uhkaa

¹³⁶ KM 1988:40, s. 52.

¹³⁷ Näre 2008, s. 274, 286, 300.

kansallista turvallisuutta. Edellytykset ulkomaalaislain perusteella lähtevät siis siitä asetelmasta, että ulkomaalainen on joko laittomasti maassa ja hänet pitää poistaa tai että hän on epäiltynä johonkin rikokseen. Lain asettamat edellytykset eivät siis ole suoraan verrattavissa puolustustilalakiin, sillä sen mukaisen turvasäilöön määrittämisen edellytyksenä on, että henkilön voidaan epäillä todennäköisesti syyllistyvän valtiopetokseen tai maanpetokseen tai muuhun rikokseen, joka on omiaan vahingoittamaan tai vaarantamaan valtakunnan puolustusta tai turvallisuutta.

Laissa on lisäksi yksityiskohtaiset menettelytapasäännökset muun muassa säilöön ottamisesta päättämisestä, siitä ilmoittamisesta ja tuomioistuinkäsittelystä, menettelystä käräjäoikeudessa, käräjäoikeuden päätöksestä, säilöön otetun vapaaksi päästämistä ja asian uudelleen käsittelystä käräjäoikeudessa. Lisäksi on säädetty laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä. Siinä säädetään yksityiskohtaisesti säilöönottoyksiköstä, säilöön otettujen kohtelusta, toimeentulon ja huolenpidon järjestämisestä, rajoituksista ja tarkastuksista sekä muutoksenhausta.

5 Puolustustilalain liikkumisvapautta rajoittavien säännösten tarkastelu

5.1 Turvasäilöön määrääminen puolustustilalain 9 §:n mukaan

5.1.1 Yleistä

Säännös turvasäilöön määräämisestä on olennaisilta osiltaan säilynyt täysin muuttumattomana lain voimaantulon jälkeen. Sitä on muutettu kahteen kertaan, mutta molemmat muutokset ovat olleet teknisiä muutoksia. Säännöksen 1 momentin maininta lääninpoliisijohtajasta poistettiin ja kihlakunnan poliisilaitoksen päällikkö muutettiin poliisilaitoksen päälliköksi.¹³⁸ Lisäksi säännöksen 3 momenttia muutettiin myöhemmin niin, että pakkokeinolain säädöskokoelmanumero päivitettiin.¹³⁹ Säännös vastaa sisällöllisesti täysin säätämisaikaansa 1990-luvun alkua, jolloin perusoikeudet Suomessa käsitettiin hyvin eri tavalla kuin nykyään muun muassa siksi, ettei mittavaa perusoikeusuudistusta ollut vielä tehty. Puolustustilalain voimaan saattamisen jälkeen uudistettiin myös rikosprosessia sekä esitutkinta- ja pakkokeinolakia, jolloin oikeusturvaa rikosprosessissa lisättiin sekä vahvistettiin perus- ja ihmisoikeuksia.¹⁴⁰

Säännöksen 1 momentin mukaan yleinen alioikeus voi poliisilaitoksen päällikön, suojelupoliisin päällikön tai poliisiylijohtajan vaatimuksesta määrätä henkilön turvasäilöön enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. Säännöksen 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu henkilö saadaan ottaa kiinni ja pitää säilössä siihen asti, kunnes hänen turvasäilöön ottamista koskeva asia on otettu tuomioistuimessa käsiteltäväksi. 3 momentin mukaan asian käsittelyssä noudatetaan soveltuvin osin pakkokeinolain vangitsemista koskevan asian käsittelyä koskevia säännöksiä. Lain säätämisen aikaan kritisoitiin turvasäilösäännöksen säätämistä, mutta esitettiin, että mikäli säännös jää lakiin, tulisi henkilöiden oikeusturvana

¹³⁸ HE 161/2009 vp, s. 39–40.

¹³⁹ HE 14/2013 vp, s. 49.

¹⁴⁰ Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997) tuli voimaan vuonna 1997, jolloin uudistettiin laajalti myös pakkokeinolakia. Lisäksi pakkokeinolakia uudistettiin esitutkinta- ja pakkokeinolain uudistuksen yhteydessä. Uusi pakkokeinolaki tuli voimaan vuonna 2011.

olla mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen uudelleen käsiteltäväksi milloin tahansa.¹⁴¹ Tämän ilmeisesti ajateltiin täyttyvän lisäämällä viittaus pakkokeinolakiin.

Turvasäilöön määrätty saadaan pitää säilössä niin kauan kuin häntä koskeva asia on otettu tuomioistuimessa käsiteltäväksi. Pakkokeinolain mukaan vangitsemisvaatimus on tehtävä tuomioistuimelle viipymättä ja viimeistään kolmantena päivänä kiinniottamispäivästä ennen kello kahtatoista. Asia on otettava tuomioistuimessa käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua kiinniottamisesta eli tässä tapauksessa turvasäilöön laitosta. Vangitsemisvaatimusta eli tässä tapauksessa turvasäilöön määräämistä koskevan asian käsittelyä saadaan lykätä vain erityisestä syystä ja pidempään kuin kolme päivää ainoastaan turvasäilöön otetun pyynnöstä. Puolustustilalaissa ei ole suoranaisesti asetettu mitään enimmäisaikaa sille, kuinka kauan henkilöä voidaan pitää turvasäilössä. Niin kauan kuin puolustustilan voimassa pitämisen edellytykset ovat voimassa, voidaan 9 §:ää soveltaa. Mikäli tämä edellytys täyttyy, voidaan henkilöä pitää turvasäilössä kolme kuukautta kerrallaan.

Puolustustilalain sisältämät viittaukset pakkokeinolakiin turvasäilöön määräämisen yhteydessä ovat ongelmalliset siinä mielessä, että pakkokeinolain mukainen vangitseminen tarkoittaa rikoksesta todennäköisin syin epäiltyä. Pakkokeinolain menettelyä koskevat säännökset rakentuvat siis sen ajatuksen päälle, että syyttäjät tulee nostamaan asiassa syytteen. PKL 14 §:n mukaan samalla kun tuomioistuin tekee vangitsemista koskevassa asiassa päätöksen, on sen asetettava määräaika syytteen nostamiselle, ellei tätä määräaikaa ole jo aiemmin asetettu. Kuitenkaan henkilöä, joka on määrätty turvasäilöön ei epäillä mistään rikoksesta, vaan se on ennalta ehkäisevä toimenpide, jolla pyritään turvaamaan maanpuolustus ja valtakunnan turvallisuus puolustustilan ollessa voimassa.

Toisaalta 9 § mukaan turvasäilöön voidaan määrätä otettavaksi enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. Asiallisesti tämä rinnastuu ainakin jossakin määrin syytteen nostamista koskevaan määräaikaan. Viittaus pakkokeinolakiin tarkoittanee tässä kohdin sitä, että mikäli turvasäilöön ottamisen tarve jatkuu, pitää menetellä PKL 3 luvun 14 § 2 momentissa säädetyin tavoin. Vaatimus turvasäilöön ottamisen jatkamisesta on siten tehtävä

¹⁴¹ KM 1988:40 Kaarlo Tuorin eriävä mielipide, s. 242.

viimeistään 4 päivää ennen aiemman määräajan päättymistä ja tuomioistuimen on ratkaistava asia aiemman määräajan kuluessa.

Edellä lausuttu ei kuitenkaan edelleenkään säädi mitään enimmäisaikaa turvasäilössä pitämiseksi. Käytännössä siis henkilöä voitaisiin pitää turvasäilössä vaikka kymmenen vuoden ajan, mikäli puolustustilan voimassa pitämisen edellytykset ovat voimassa ja tuomioistuin pyynnöstä jatkaa turvasäilöön ottamista. Mikäli henkilö olisi normaalisti vangittuna, rajoittaisi hänen vangitsemistaan viimeistään syytteen käsittely tuomioistuimessa ja tämän perusteella joko vapauttaminen tai vangittuna pitämisen jatkaminen rangaistuksena rikollisesta teosta. Turvasäilöön määrättyllä ei ole samanlaista tilannetta, sillä hän ei saa lainvoimaista tuomiota tehdystä rikoksesta. Edellytykset vangitsemiselle ja turvasäilöön määräämiselle ovat erilaiset, joten on ongelmallista, että turvasäilöön liittyvissä asioissa viitataan pakkokeinolain säännöksiin. Pakkokeinolaissa annetut selkeät menettelytapaohjeet ovat vaikeasti sovellettavissa turvasäilöön, sillä kyse on täysin erilaisista asioista.

5.1.2 Yhteydenpidon rajoittaminen

Säännöksen 4 momentin mukaan turvasäilöön määrätyn oikeuksista on soveltuvin osin voimassa, mitä tutkintavangista on säädetty tutkintavankeudesta annetussa laissa. Lisäksi momentin mukaan turvasäilöön määrätyn yhteydenpitoa ulkopuolisiin voidaan rajoittaa ja yhteydenpito jopa kokonaan kieltää siltä osin kuin se vaarantaisi turvasäilöön määräämisen tarkoituksen saavuttamisen. Säännöksessä viitataan jo kumottuun tutkintavankeuslakiin. Kuten edellä 4.3.3 on mainittu, silloisessa tutkintavankeuslaissa oli omat yhteydenpidon rajoittamista koskevat säännöksensä, joita sovelsivat vankeinhoitoviranomaiset. Sen sijaan puolustustilalain voimaantulohekellä pakkokeinolaissa tai muuallakaan lainsäädännössä ei ollut nykyisenkaltaista yhteydenpidon rajoittamista koskevaa säännöstä. Ilmeisesti puolustustilalain yhteydenpidon rajoitusta koskevalla sääntelyllä haluttiin täydentää silloisen tutkintavankeuslain yhteydenpidon rajoittamisen perusteita, sillä puolustustilalain mukaan yhteydenpitoa voidaan rajoittaa lähes täydellisesti. Ilmeisesti tarkoituksena on myös ollut se, että säännöstä soveltaisivat vankeinhoitoviranomaiset. Tätä koskevat puolustustilalain esityöt ovat varsin niukkoja eivätkä tarjoa tulkinta-apua.

Puolustustilalain voimaantullessa on siis haluttu viitata tutkintavankeuslakiin sellaisena, kuin se on yllä kuvattu. Nykyään yhteydenpidon rajoituksista säädetään sekä tutkintavankeuslaissa että pakkokeinolaissa. Ennen asiaa koskevat säännökset olivat pelkästään

tutkintavankeuslaissa, mutta pakkokeinolakiin säädettiin oma yhteydenpidon rajoittamista koskeva säännös vuonna 2006 ja nykyisessä pakkokeinolaissa asiasta säädetään kokonaisella luvulla.

Tutkintavankeuslain uudistamisen yhteydessä otettiin lain hallituksen esityksessä kantaa myös puolustustilalain mukaiseen yhteydenpidon rajoitukseen. Sen mukaan erillisiä säännöksiä yhteydenpidon rajoittamista koskevien asioiden saattamisesta tuomioistuimen käsiteltäväksi ei tarvittaisi, sillä vapaudenmenetyksen saattaminen tuomioistuimen ratkaistavaksi vastaisi vangitsemisasian uudelleen käsittelyä, jonka yhteydessä myös yhteydenpidonrajoitus tulisi tuomioistuimen käsiteltäväksi. Hallituksen esityksessä tunnistettiin se, että kyse on kestoaltaan rajoittamattomasta kiinniottamisperusteesta ja siihen mahdollisesti liittyvästä yhteydenpidonrajoituksesta.¹⁴² Vaikka pakkokeinolaissa on silloin ollut yhteydenpidonrajoitukset samassa luvussa vangitsemista koskevien säännösten kanssa, on perustelut silti vaikeasti luettavissa puolustustilalain yhteydenpidonrajoitukseen. 9 § 4 momentissa ei viitata pakkokeinolakiin, vaan tutkintavankeuslakiin. Jos jo tällöin on perusteluissa muistettu mainita pakkokeinolaista, olisi koko puolustustilalain 9 § tullut ottaa uudelleen käsiteltäväksi ja poistaa viittaus tutkintavankeuslaista yhteydenpidon rajoittamista koskevassa momentissa.

Kuitenkin viittaus pakkokeinolakiin yhteydenpidon rajoittamisen yhteydessä voidaan myöskin kyseenalaistaa, vaikka pakkokeinolaissa onkin asiaa koskevat säännökset. PKL:n 4 luvun 1 §:n mukaan asetetaan korkeampi kynnyksen yhteydenpidon rajoittamiselle syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin aikana kuin esitutkinnan aikana. Esitutkinnan aikana riittävä kynnyksen on "syytä epäillä" eli matalin todennäköisyysaste ja syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin aikana "perusteltua syytä epäillä" eli korkeampi todennäköisyysaste. Tämä ei siis sovellu yhteydenpidon rajoittamiseen turvasäilöön määrätyle, sillä hän ei ole syyllistynyt mihinkään rikokseen eikä tässä prosessissa myöskään ole esitutkintaa, syyteharkintaa tai oikeudenkäyntiä.

4 momentti on ilmiselvästi puutteellinen. Nykyisellään turvasäilöön määrätyn yhteydenpitoa voidaan rajoittaa tai kieltää kokonaan, mikäli turvasäilöön määräämisen tarkoitus vaarantuisi,

¹⁴² HE 263/2004 vp, s. 235.

mutta lakitekstistä ei voida tulkita, että asiaa olisi muuten säännelty menettelyllisesti lainkaan. Säännöksen mukaan yhteydenpitoa voisi siis rajoittaa koko turvasäilössä pitämisen ajan, mikäli 4 momentissa mainittu edellytys täyttyy. Säännöksessä ei rajoiteta sitä, mitä kaikkea yhteydenpitoa rajoitus koskee, vaan säännöksen mukaan kaikkea yhteydenpitoa voidaan rajoittaa tai se voidaan kieltää kokonaan. Erillistä säännöstä yhteydenpidon rajoittamisen päättymisestä ei myöskään ole, toisin kuin pakkokeinolaissa.

Koska momentissa ei ole säännelty tarkemmin mistään muista kuin rajoittamisen edellytyksistä, jää kysymykseksi myös se, kenellä on oikeus päättää yhteydenpidon rajoittamisesta. Pakkokeinolaissa tämä oikeus on annettu kiinniottamisen ja pidättämisen aikana pidättämiseen oikeutetulle virkamiehelle. Tutkintavankeuteen liittyvästä yhteydenpidon rajoituksesta taas päättää tuomioistuin. Väliaikaisesti siitä voi päättää ennen tuomioistuimen ratkaisua vankilan johtaja, tai pidättämiseen oikeutettu virkamies, mikäli tutkintavanki on sijoitettu poliisin säilytystilaan. Mielenkiintoista on se, että pakkokeinolain mukaan tutkintavanki voi saattaa pelkän yhteydenpidon rajoituksen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kun puolustustilalaissa on lain säätämisvaiheessa ollut tarkoitus rinnastaa turvasäilöön määrätty tutkintavankiin, jää kysymykseksi, onko turvasäilöön määrättyllä myös tämä oikeus. Tällöin turvasäilöön määrätty saisi saattaa turvasäilöön määräämistä koskevan asian tuomioistuimen käsiteltäväksi aina kahden viikon välein, mutta lisäksi yhteydenpidon rajoitusta koskeva asia tulisi uudelleen käsitellä turvasäilöön määrätyn vaatimuksesta. Pakkokeinolain mukaan tuomioistuimen antamasta yhteydenpidon rajoittamista koskevasta päätöksestä saa kannella.

Ottaen huomioon puolustustilalain 9 §:n 4 momentin sisällön, on epäiltävissä, ettei lainsäätäjällä ole huolimattomuudesta ymmärtänyt muuttaa tutkintavankeuslain lakiviittausta vastaamaan nykyistä lakia. Tutkintavankeuslakia säädettäessä haluttiin paljolti ihmisten perusoikeuksia rajoittavat pakkokeinot siirtää pakkokeinolain puolelle tuomioistuimen päätettäväksi. Yhteydenpidon rajoittamista koskeva asia olisi tällöin pitänyt kokonaan ottaa uudelleen käsiteltäväksi, sillä viittausta tutkintavankeuslakiin ei olisi luultavammin pystytty perustelemaan. Mikäli kuvitellaan tositilannetta, jossa puolustustila on voimassa, turvasäilöön voidaan määrätä kymmeniä, jopa satoja ihmisiä kerrallaan laissa mainituin perustein. Menettely näyttää entistä kyseenalaisemmalta, jos mietitään, että puolustustila on voimassa sisäisten levottomuuksien vuoksi. Tällöin Suomessa olisi tilanne, jossa julkinen valta on

määrännyt turvasäilöön otettavaksi toisinajattelijoita, jotka menettävät vapautensa lisäksi yhteyden muihin ja vailla asianmukaisia oikeusturvakeinoja.

5.1.3 Muutoksenhaku

Turvasäilöön määrätyn oikeuksien osalta on mielenkiintoista tarkastella lisäksi muutoksenhakua. Muutoksenhausta on säädetty Suomen lainsäädännössä oikeudenkäymiskaaressa (4/1734). Muutoksenhaku voidaan jakaa varsinaiseen ja ylimääräiseen muutoksenhakuun. Varsinaisella muutoksenhaulla tarkoitetaan normaalia muutoksenhakureittiä ensin hovioikeuteen ja sieltä mahdollisesti vielä korkeimpaan oikeuteen eli muutosta haetaan säännönmukaisessa seuraavassa ylemmässä oikeusasteessa. Asia on tällöin vireillä eli se ei ole saanut lain- ja oikeusvoimaa ja muutosta haetaan lain määrittelemän määräajan sisällä, jolloin asian ratkaisusta edellisessä oikeusasteessa on kulunut lyhyehkö aika. Varsinaisen muutoksenhaun tunnusmerkkinä on myös se, että valittaja voi vedota sekä aineellisen että menettelyllisen lainsäädännön virheellisen soveltamiseen tai näytön virheelliseen arviointiin.¹⁴³

Ratkaisun saadessa lainvoiman, saa se myös oikeusvoiman, mikä tarkoittaa sitä, ettei samaa asiaa voida enää käsitellä uudestaan. Ylimääräinen muutoksenhaku eroaakin varsinaisesti muutoksenhausta siten, että muutosta haetaan jo lain- ja oikeusvoiman saaneeseen ratkaisuun. Muutoksenhaussa ei myöskään tällöin ole lainkaan määräaika, tai asetettu määräaika voi olla todella pitkä. Muutosta haetaan tapausryhmittäin määritellyltä ylemmältä oikeusasteelta eli hovioikeudelta tai korkeimmalta oikeudelta ja muutoksenhaussa voidaan vedota ainoastaan tiettyihin, erityisen painaviin virheisiin taikka menettelyssä tai aineellisessa lainsoveltamisessa tapahtuneisiin puutteisiin. Yksi ylimääräisen muutoksenhaun keinoista on kantelu.¹⁴⁴

Puolustustilalain 9 §:n muutoksenhaun osalta on tarpeen erotella turvasäilöön määräämistä koskeva muutoksenhaku ja toisaalta yhteydenpidon rajoittamista koskeva muutoksenhaku. Pakkokeinolain 3 luvun 19 §:n mukaan vangitsemisasiassa annettuun päätökseen ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla, vaan vangitsemispäätöksestä tulee kannella. Kantelu

¹⁴³ Helenius et al. 2021, luku X Muutoksenhaku, alaluku 3 Ylimääräinen muutoksenhaku.

¹⁴⁴ Helenius et al. 2021, luku X Muutoksenhaku, alaluku 3 Ylimääräinen muutoksenhaku.

tehdään hovioikeuteen. Mikäli 9 §:n mukaisessa turvasäilöön määräämisessä sovelletaan kyseisen säännöksen 3 momentin mukaisesti pakkokeinolain vangitsemista koskevia säännöksiä, tulisi silloin yllä kuvattu 3 luvun 19 § sovellettavaksi ja turvasäilöön määrätyllä ei olisi valitusoikeutta, vaan käytössä olisi kantelu ylimääräisenä muutoksenhakukeinona. Tulkinnasta tekee epäselvän se, että puolustustilalain 37 § 2 momentin mukaan tämän lain nojalla tehtyä hallintopäätöstä ja tuomioistuimen päätöstä on 8 § ja 9 §:ssä tarkoitetuissa asioissa noudatettava heti valituksesta tai alistuksesta huolimatta, jollei muutoksenhaku- tai alistusviranomaisen toisin määrää. Momentissa ei puhuta kantelusta ja luonnollisestikin vangitsemispäätös laitetaan heti täytäntöön. Täten on epäselvää, miksi 37 § 2 momentissa on lainkaan mainittu 9 §, jos kuitenkin muutoksenhaun osalta tulisi noudattaa pakkokeinolakia? Lisäksi yleisten laintulkintaperiaatteiden mukaan erityislaki syrjäyttää yleislain, joten pakkokeinolain säännökset tulisivat sovellettavaksi puolustustilalain sijasta. Edellä esitetyn perusteella on vähintäänkin epäselvää, onko 9 §:ssä kuitenkin kyse hallintopäätöksestä sen ollessa kytköksissä 8 §:n kanssa. Jäljempänä tullaan käsittelemään 8 §:ää, jonka osalta taas on täysin selvää, että kyseessä on hallintopäätös.

Vielä ongelmallisempi on yhteydenpitoa koskevan rajoituksen muutoksenhaku. Yhteydenpidon rajoituksen ongelmia on laajasti käsitelty jo yllä ja virheellisten viittaussäännösten vuoksi myös muutoksenhaku asiassa on epäselvä. 9 § 4 momentissa ei viitata pakkokeinolakiin, vaan lainsäätäjän on ollut tarkoitus viitata tutkintavankeuslakiin. Nykyisen puolustustilalain mukaan yhteydenpidon rajoituksen muutoksenhausta ei siis ole säädetty mitään. Nykyisessä tutkintavankeuslaissa on säädetty tarkoin muutoksenhakuoikeudesta ja muutoksenhakukielloista, mutta laissa ei ole viittausta puolustustilalakiin.

5.2 Puolustustilalain 8 §, 12 § ja 23 §

Puolustustilalain 8 §:n mukaan voidaan henkilö, joka ei ole kansanedustaja, velvoittaa asumaan määrätyllä paikkakunnalla tai oleskelemaan määrätyssä paikassa enintään kolme kuukautta kerrallaan ja asettaa hänet samalla erityisen valvonnan alaiseksi taikka määrätä hänet muuttamaan oleskelupaikkakunnaltaan. 8 §:n ja 9 §:n edellytykset ovat samat eli henkilön voidaan epäillä hänen aikaisemman rikollisen toimintansa vuoksi tai muuten pätevin perustein syyllistyvän valtio- tai maanpetokseen tai muuhun valtakunnan puolustusta tai turvallisuutta vahingoittavaan tai vaarantavaan rikokseen. Säännöksen 2 momentissa säädetään oikeusturvakeinoista eli 1 momentin mukaisesti määräyksestä saa valittaa yleiseen

alioikeuteen eli käräjäoikeuteen 14 päivän kuluessa tiedoksiantopäivästä. Lisäksi 3 momentissa säädetään tuomioistuimen ilmoitusvelvollisuudesta valittajalle ja syyttäjälle valitusta koskevan asian käsittelyn ajasta ja paikasta. Valitus voidaan käsitellä valittajan poissaolosta huolimatta ja tästä tulee kertoa valittajalle.

Säännös on pysynyt asiallisesti samana lain voimaantulosta asti, mutta siihen on tehty teknisiä muutoksia muun muassa organisatorisista muutoksista johtuen. 1 momenttia muutettiin poliisin paikallishallinnon uudistuksesta johtuen siten, että kihlakunnan poliisilaitoksen päällikkö voi antaa 1 momentissa tarkoitetun määräyksen. Hallituksen esityksen mukaan säännöksellä annetaan toimivalta puuttua henkilökohtaiseen vapauteen ja siksi on tärkeää, että tällaisen säännöksen valtuutukset ovat ajan tasalla. Lisäksi aiemman säännöksen käsite silmälläpito korvattiin käsitteellä valvonta. 2 momenttiin tehtiin 1 momenttia vastaava korjaus.¹⁴⁵

Säännös sisältää siis menettelylliset ohjeet eikä siinä viitata muuhun lainsäädäntöön. Hallituksen esityksen mukaan säännöksen mukaiset toimenpiteet ovat hallinnollisia turvaamistoimenpiteitä eikä niitä tule rinnastaa rikosoikeudellisiin pakkokeinoihin. Säännöksessä toimivalta 1 momentin mukaiseen määräykseen annetaan poliisilaitoksen päällikölle, sillä säännöksen mukaisessa toiminnassa voidaan kuvitella paikallisella tuntemuksella olevan erittäin suuri ja tärkeä rooli. Hallituksen esityksessä kuitenkin myönnetään, että varmasti usein tämä tieto tulisi suojelupoliisilta. Kuitenkin 8 § on myöskin yksilön liikkumisvapautta voimakkaasti rajoittava keino, joten toimivallan antaminen hallintoviranomaiselle voidaan haastaa.

Säännöksen mukaan toimenpiteet saavat olla voimassa enintään kolme kuukautta kerrallaan, mikä hallituksen esityksen mukaan korostaa toimenpiteiden yksilökohtaista ja poikkeuksellista luonnetta.¹⁴⁶ Tarkempia perusteluja siitä, miksi on päädytty suoraan kolmeen kuukauteen eikä tätä lyhyempään aikaan, ei ole annettu. Säännöksen sanamuoto "kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan" viittaa siihen, että 1 momentin mukaista määräystä voidaan jatkaa, mikäli edellytykset sille ovat olemassa. Asiaa ei ole kuitenkaan säännelty

¹⁴⁵ HE 186/1999 vp, s. 26.

¹⁴⁶ HE 249/1989 vp, s. 15.

tarkemmin muissakaan momenteissa eikä hallituksen esityksen mukaan selvyyttä voi myöskään hakea pakkokeinolaista, sillä 8 §:ää ei tule käsittää rikosoikeudelliseksi pakkokeinoksi.¹⁴⁷ Täten jää epäselväksi, miten pidennystä tähän haetaan, kuka sitä hakee ja milloin vaatimus pidentämisestä tulisi tehdä.

Säännöstä tulkittaessa tulee lisäksi ottaa huomioon puolustustilalain 37 §, jonka mukaan hallintopäätöstä on noudatettava valituksesta huolimatta heti, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää. Lisäksi säännöksen mukaan 8 §:n nojalla tehtyä päätöstä koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisesti. 8 §:n mukaan valitusaika on 14 päivää. Hallituksen esityksen mukaan 14 valitusajan katsotaan turvaavan riittävän ajan valituksen tekemiselle, mutta toisaalta se on tarpeeksi lyhyt, jotta asiassa saadaan mahdollisimman nopeasti tuomioistuimen päätös.¹⁴⁸ Säännöksen tulkinnassa tulee lisäksi ottaa huomioon puolustustilalain 29 §, jonka mukaan tilapäisen asuinkunnan on järjestettävä valtion varoista kohtuullinen majoitus ja toimeentulo henkilölle, joka on tämän lain nojalla määrätty muuttamaan asuinpaikastaan.

Puolustustilalain 12 §:n mukaan aluehallintovirasto voi rajoittaa oikeutta poistua tietyltä paikkakunnalta tai kieltää ulkona liikkumisen määrättyinä aikoina tai määrättyillä paikoilla ilman poliisin lupaa, mikäli väestön turvallisuus tai sotilaallisen maanpuolustuksen tärkeä etu näin vaatii. Säännöksen 2 momentin mukaan kiireellisessä tapauksessa 1 momentin mukaisen määräyksen voi antaa poliisilaitoksen päällikkö ja päätös on välittömästi alistettava aluehallintoviraston vahvistettavaksi. Säännöstä on muutettu puolustustilalain voimaantulon jälkeen siten, että aiemmin lääninhallitukselle kuuluvat tehtävät siirrettiin aluehallintovirastolle, sillä sen tehtäviin kuuluu poliisitoimen alueellinen viranomaisyhteistyö sekä varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittaminen poliisitointa koskien.¹⁴⁹

Hallituksen esityksessä säännöstä koskevista yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan väestönsuojelulakiin (438/1958), joka on sittemmin kumottu pelastuslailla (379/2011).

¹⁴⁷ PKL 5 luvussa on säädetty matkustuskiellosta, jonka voitaisiin katsoa rinnastuvan puolustustilalain 8 §:n säännökseen. Pakkokeinolaissa myös matkustuskiellon osalta on vaatimus kohdistaa pakkokeino rikoksesta todennäköisin syin epäiltyyn.

¹⁴⁸ HE 249/1989 vp, s. 15.

¹⁴⁹ HE 161/2009 vp, s. 40.

Väestönsuojelulaissa säädettiin mahdollisuudesta sotatilan aikana määrätä samanlaisesta liikkumisrajoituksesta kuin puolustustilalain 12 §:ssä on säädetty. Väestönsuojelulain mukaisen määräyksen olisi kuitenkin antanut valtioneuvosto. Hallituksen esityksessä todetaan, ettei säännös ollut tyhjentävä tai tarkoitettu kattamaan kaikkia mahdollisia tilanteita, jolloin kansalaisten liikkumisvapautta sodan aikana pitäisi rajoittaa. Tämän vuoksi puolustustilalain säännös katsottiin välttämättömäksi. Lisäksi lääninhallituksella, jolle määräyksenantovaltuutus oli silloin annettu, katsottiin olevan joustavampi mahdollisuus antaa tällaisia rajoituksia kuin valtioneuvostolla.¹⁵⁰ Puolustusasiainvaliokunnan mietintöön sisältyneessä vastalauseessa todettiin, että säännöksen voidaan tulkita antavan lainsäädäntövaltaa silloiselle lääninhallitukselle ja poliisipiirin päällikölle liikkumisvapauden sääntelyyn. Tällaisen lainsäädäntövallan delegointi edellyttäisi tällöin vaikeutetun lainsäädäntöjärjestyksen käyttämistä.¹⁵¹ Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan nähnyt ongelmaa, sillä 12 §:n nojalla annettavat määräykset olisivat alueellisesti ja ajallisesti rajoitettuja sekä yksityiskohtaisia. Valiokunnan mukaan ongelmaa ei siis ollut delegointikiellon kannalta, mutta suositteli rajoitusten määräaikaaisuuden korostamista laissa.

¹⁵²

Puolustustilalain 12 § poikkeaa lain 8 §:stä ja 9 §:stä siinä, että se koskee isoa väkijoukkoa kerrallaan. Samanlainen luonne on myös puolustustilalain 23 §:ssä, jonka mukaan sotilasviranomaisen voi määrätä väestön siirtymään muualle sellaiselta alueelta, johon kohdistuvan hyökkäyksen tai muun vastaavan toiminnan taikka niiden välittömän uhan takia on välttämätöntä kiireellisesti ryhtyä erityisiin sotilaallisiin puolustustoimenpiteisiin. Säännös poikkeaa muista liikkumisvapautta rajoittavista säännöksistä lisäksi siten, että se on puolustustilalain 3 luvussa, jossa säädetään sotilaallisen ja taloudellisen maanpuolustuksen toimintaedellytysten turvaamisesta.

Säännöksessä on annettu toimivaltuus sotilasviranomaiselle, sillä säännöksen sisältämät toimenpiteet ovat sellaisia, jotka tulee toteuttaa viivytyksettä. Sotilasviranomaisen toimivaltuuksien käyttö on rajattu siten, että niitä voi toteuttaa vain tietyllä, rajatulla alueella.

¹⁵⁰ HE 249/1989 vp, s. 18.

¹⁵¹ PuVM 6/1990 vp, s. 10.

¹⁵² PeVL 11/1990 vp, s. 14.

Säännökseen sisältyvä termi "muu vastaava toiminta" nähtiin tarpeelliseksi, sillä säännöksen tarkoittama uhka voi olla myös esimerkiksi kemiallisten taisteluaineiden käyttö. ¹⁵³

Toimivalta väestönsiirtoon on sisällytetty säännökseen viranomaisten yhteistoiminnan ja keskinäisen toimivallan selkeyttämiseksi. Puolustustilalain edellytykset väestönsiirtoon ovat nimittäin erilaiset kuin mihin normaaliajan lainsäädäntö antaa valtuudet. ¹⁵⁴

¹⁵³ HE 249/1989 vp, s. 25.

¹⁵⁴ PuVM 6/1990 vp, s. 4. Painovirheen vuoksi ei ole sisällytetty hallituksen esitykseen, joten puuttuvat kohdat on löydettävissä puolustusvaliokunnan mietinnöstä.

6 Johtopäätökset

Esitetyn perusteella on selvää, että suurimmat ongelmat liikkumisvapautta rajoittavien säännösten osalta on lain 9 §:ssä. Sekä sen aineellisissa että menettelyllisissä seikoissa on paljon parannettavaa. Puolustustilalain uudistamisen yhteydessä koko turvasäilön olemassaoloa varmasti punnitaan tarkoin, sillä tällä hetkellä jopa sen edellytykset voidaan haastaa. Koska turvasäilöä ei ole säännelty Suomen lainsäädännössä muualla, on mielestäni ongelmallista, että säännöksen edellytyksissä on jätetty niin paljon tulkinnanvaraa eikä edes hallituksen esityksessä ole esimerkinomaisesti tarkennettu mitä "aiemmalla rikollisuudella" ja "muilla päteville perusteilla" tarkoitetaan. Tuorin ja Laineen esittämä kritiikki on myöskin otettava uudelleen keskustelun kohteeksi, sillä lain hallituksen esityksessä on ainoastaan todettu, ettei turvasäilöön määräämistä tule käsittää rangaistukseksi, sillä se on turvaamistoimi, mutta mahdolliseen legaliteettiperiaatteen loukkaukseen ei ole otettu kantaa.

Turvasäilöön määräämistä ei ole säännelty muualla Suomen lainsäädännössä, vaan aiempaa soveltamiskäytäntöä tulee hakea tasavallan suojelulain nojalla annetuista asetuksista talvi- ja jatkosodan ajoilta. Tuolloin turvasäilöön määrätyt poliittiset vangit suljettiin vankiloihin, määrättiin rintamalle tai vietiin keskitysleireille. Edellytykset turvasäilöön laittamiselle olivat laissa käytännössä samat kuin nykyisessä puolustustilalaissa ja myös silloin turvasäilövangit rinnastettiin tutkintavankeihin oikeuksiensa puolesta. Lain väljä muotoilu mahdollisti turvasäilön käyttämisen julkisen vallan näkökulmasta väärin ideologioiden poiskitkemisen välineenä ja se oli siten poliittisesti hyvin latautunut turvaamistoimi. Kun pohditaan turvasäilövangien kohtelua 1940-luvulla, tuntuu turvasäilösäännöksen sisällyttäminen nykyiseen puolustustilalakiin vaikealta. Vielä vaikeamman asiasta tekee se, ettei turvasäilövangien oikeusturvasta ole kuitenkaan säännelty tarkemmin, vaikka tätä turvaamistoimea on käytetty räikeän mielivallan välineenä ja se on mahdollistanut jopa ihmisten kiduttamisen. Koska aihe on sääntelemätön ja mallia 1940-luvun tapahtumista ei tule liialti ottaa esimerkiksi, tulisi turvasäilön oikeutuksen ympärillä käydä enemmän keskustelua.

Mikäli kuitenkin turvasäilön aineelliset edellytykset katsotaan olevan olemassa, on säännöksen menettelyllinen puoli tällaisenaan erittäin puutteellinen. Viittauksia muihin lakeihin ei voida turvasäilöön määräämisessä mielestäni sallia, sillä pakkokeinolaissa ei ole asiasta omia säädöksiään. Omien menettelytapasäännösten lisääminen ainakin koskien 9 §:ää olisi tarpeellista. Voidaan perustellusti kysyä, mikä tarkoitus viittauksilla nykyisessä

muodossaan on. Viittaustekniikan ongelmallisuus on selvästi nähtävillä 9 §:n kohdalla, sillä viittaukset eivät nykyisellään ole hyödyllisiä, vaan niillä jopa haitataan tekstin tulkitsemista. Viittaustekniikan käyttöön poikkeuslaeissa tulisi muutenkin suhtautua varovaisesti, sillä poikkeuslait poikkeavat tavallisesta lainsäädännöstä. Tällöin tulisi harkiten viitata lakeihin, joiden toimintalogiikka on erilainen kuin poikkeuslain.

Esitetyn perusteella voidaan tulkita, että puolustustilalain voimaansaattamiseen liittyvät säännökset ovat olennaisilta osin kunnossa. Suurin epäkohta liittyy jatkamisasetuksen voimassaoloon, joka on asetettu suoraan vuoden mittaiseksi. Tätä kritisoitiin jo puolustustilalakia valmisteltaessa ja lain uudistamisen yhteydessä asiaan varmasti palataan uudelleen. Poikkeuslakien voimassaololle asetetun tilapäisyyden vaatimuksen täyttämiseksi olisi mielestäni perusteltua, että määräaika asetettaisiin lyhyemmäksi. Suuria ongelmia ei myöskään löytynyt muista liikkumisvapautta rajoittavista säännöksistä, vaikka niiden uudelleen tarkastelu on varmasti paikallaan ja epämääräisten käsitteiden korvaaminen ja aikamääreiden tarkentaminen olisi selvyuden vuoksi suositeltavaa. Lisäksi enemmän keskustelua tulisi käydä sen ympärillä, voidaanko 8 §:ssä antaa niin paljon toimivaltuuksia hallintoviranomaiselle vai tulisiko tällaisten päätösten olla tuomioistuinten tekemiä.

Aiemmin tarkkarajaisuuden vaatimusta käsiteltäessä on tullut ilmi, että puolustustilalain hallituksen esityksessä ymmärrettiin tarkkarajaisuuden vaatimuksen tärkeys, mutta lain sisältö on osittain jäänyt yleispiirteiseksi lain keskittyessä tulevaisuudessa tapahtuviin, vaikeasti täsmennettäviin asioihin. Vaikka tällainen pohdinta sinänsä on aiheellista ja lait pyritään muutenkin kirjoittamaan yleiseen muotoon, on puolustustilalaissa mielestäni jätetty liikaa tulkintavastuuta tuomioistuimille ja muille lainsoveltajille. Tutkielmassa esitetyt yksityiskohtaiset esimerkit lain ongelmakohdista osoittavat, että lain pohjalta olisi vaikeaa, miltei mahdotonta toimia.

Venäjän Ukrainaan kohdistanut hyökkäys osoittaa, että koko maailman, mutta erityisesti Euroopan turvallisuusympäristö on rajussa muutoksessa. Ukrainan oikeusjärjestelmän resilienssiä testataan sodan keskellä ja muut Euroopan maat, kuten Suomi, pohtivat kuumeisesti, onko Venäjällä suurempia suunnitelmia laajentaa omaa etupiiriään tulevaisuudessa. Levottomuudet Ukrainan alueella eivät kuitenkaan ole tapahtuneet äkillisesti, vaan epävakaa turvallisuustilanne on jatkunut jo lähes kymmenen vuoden ajan Krimin valloituksesta lähtien. Myös Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisissa kannanotoissa on

noteerattu kasvava kansainvälinen epävakaus. Täten onkin kummallista, että keskeinen sodan aikana käytettävä puolustustilalaki on jätetty vaille sen vaatimaa huomiota eikä lakia ole uudistettu kansainvälisen ja kansallisen lainsäädännön muututtua sen ympärillä.

Tutkielmassa on aiheen rajauksen vuoksi keskitytty ainoastaan liikkumisvapautta rajoittaviin säännöksiin, eikä muita perusoikeuksiin puuttuvia säännöksiä ole tarkasteltu. Ongelmia voi siis löytyä muualtakin, sillä puolustustilalain isompaa uudistusta ei ole tehty lain voimaantulon jälkeen. Suomen kriisilainsäädäntö rakentuu ennakoivan mallin mukaisesti eli poikkeusoloissa tarvittavat lait säädetään etukäteen. Tämä on suoraan kytköksissä oikeuden resilienssiin, sillä näin turvataan demokratian toimivuus kriisioloissa ja parannetaan mahdollisuuksia selvittää poikkeusoloista. Mikäli yhteiskunnan mahdollisimman häiriötön toiminta puolustustilan aikana voidaan turvata, tulisi puolustustilalain kokonaisuudistus ottaa käsittelyyn heti.