



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Hätätilaoikeus teoriassa ja käytännössä

Katsaus poikkeuksellisten olosuhteiden lisätoimivaltuuksiin ja väärinkäyttöihin

Kriisien oikeus
Pro gradu -tutkielma

Laatija:
Roope Palomäki

31.7.2025

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro gradu -tutkielma

Oppiaine: Oikeustiede, kriisien oikeus

Tekijä: Roope Palomäki

Otsikko: Häätätilaoikeus teoriassa ja käytännössä – Katsaus poikkeuksellisten olosuhteiden lisätoimivaltuuksiin ja väärinkäyttöihin

Ohjaaja: Janne Salminen

Sivumäärä: XI + 74

Päivämäärä: 31.7.2025

Tutkielman tarkoituksena on tarkastella ja systematisoida hätätilaoikeutta siitä näkökulmasta, että siihen perustuvien poikkeuksellisten toimivaltuuksien käyttäminen voi pahimmillaan johtaa oikeusvaltioperiaatteen, demokratian ja perusoikeuksien murenemiseen. Toisaalta erityyppiset yhteiskunnalliset kriisit edellyttävät, että toimeenpanovallalla on käytettävissään riittävän tehokkaita ja joustavia työkaluja valtion koskemattomuuden turvaamiseksi ja kriisien vaikutusten lieventämiseksi. Tähän hätätilaoikeuden keskeiseen problematiikkaan on esitetty useita toisistaan poikkeavia teorialaisten ratkaisumalleja, joiden tunteminen on keskeistä eri valtioiden omaksumien kriisilainsäädäntöjen hahmottamisessa. Useassa valtiossa koronapandemia aktivoi ensimmäistä kertaa modernina aikana kansalliset kriisilainsäädännöt, mikä osoitti eri järjestelmistä sekä heikkouksia että vahvuuksia. Erityisesti Unkarissa poikkeusoloperustetta ja lisätoimivaltuuksia hyväksikäytettiin vallan keskittämiseksi ja oikeusjärjestyksen pysyväksi muuttamiseksi. Suomessa taas toimeenpanovaltaan kohdistuvat kontrollikeinot osoittivat voimansa ja järjestelmä suoriutui kriisistä kansainvälisesti vertaillen monessa suhteessa kiitettävästi, mutta kriisi osoitti myös haavoittuvuuksia.

Aihevalinta ja rajaukset huomioon ottaen tutkielman tavoitteena on vastata kolmeen toisiaan täydentävään tutkimuskysymykseen, jotka liittyvät hätätilaoikeudesta esitettyihin teorioihin, Unkarissa tapahtuneeseen kriisivaltuuksien väärinkäyttöön sekä Suomen hätätilaoikeudellisen järjestelmän tilaan ja kehityskohteisiin. Tutkimusmenetelmänä tutkielmassa hyödynnetään perinteisen lainopin rinnalla teoreettista lainoppia, joiden avulla tarkoituksena on systematisoida tuottaa hätätilaoikeudesta suomalaisesta katsannosta relevantti kokonaiskuva järjestelmän kehittämiseksi.

Tutkielma osoittaa, että hätätilaoikeudellisista toimintamalleista on esitetty useita teoreettisia malleja, joista yksikään ei onnistu ratkaisemaan aihepiirin problematiikkaa täydellisesti. Lisäksi osa malleista sisältää elementtejä, jotka ovat omiaan lisäämään toimivaltuuksien väärinkäytön riskiä. Unkarin tarkastelu taas antaa viitteitä siitä, ettei hätätilaoikeuden väärinkäyttöä voida estää pelkästään oikeudellisin keinoin, vaan yhteiskunnallisilla seikoilla on myös merkitystä. Lopuksi Suomen järjestelmän analysointi tähdentää, että myös Suomessa resilienssiä voitaisiin kehittää merkittävästi. Havaintojen pohjalta tutkielman lopuksi esitetään toimenpidesuosituksia, jotka keskeisin osin liittyvät perustuslakivaliokunnan asemaan, perustuslain tulkinnanvaraisuuteen sekä valmiuslain systematiikkaan.

Avainsanat: hätätilaoikeus, poikkeusolot, valmiuslaki, kriisilainsäädäntö, oikeusvaltio, resilienssi, perusoikeudet

Sisällys

Hätätilaoikeus teoriassa ja käytännössä.....	I
Lähteet.....	V
Lyhenteet.....	XI
1 Johdanto.....	1
1.1 Aihe ja taustoitus	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaus.....	3
1.3 Tutkielman metodit, rakenne ja lähteet.....	4
2 Hätätilaoikeuden teoriaa, tyypittelyä ja käytänteitä	7
2.1 Kriisin käsite ja hätätilaoikeuden problematiikka	7
2.2 Hätätilaoikeuden yleiset tunnuspiirteet ja kontrolloikeinot.....	10
2.3 Historialliset hätätilaoikeusmallit.....	12
2.4 Hätätilaoikeuden teoreettiset mallit	16
2.4.1 Ylioikeudellinen malli	17
2.4.2 Oikeudelliset mallit.....	21
2.5 Modernin Hätätilaoikeuden yleisiä käytänteitä	26
2.6 Keskeiset havainnot.....	29
3 Unkarin kriisitoimenpiteet ja oikeusvaltiokehitys pandemiassa	31
3.1 Taustaa	31
3.2 Tapahtumat ja muutokset ennen pandemiaa	31
3.3 Unkarin oikeusvaltion tila pandemiassa ja sen jälkeen.....	38
3.3.1 kriisilainsäädäntö ja tilanteen eteneminen	38
3.3.2 Poikkeusolojen ja kriisiasetusten normalisointi	42
3.3.3 Nostoja räikeimmistä kriisitoimivaltuuksien väärinkäytöksistä.....	43
3.4 Kokoavia huomioita	45
4 Hätätilaoikeus Suomessa.....	47
4.1 Hätätilaoikeuden kehittyminen.....	47
4.2 Nykyinen oikeudellinen viitekehys	50
4.2.1 Yleinen luonnehdinta	50
4.2.2 Hätätilaoikeus perustuslaissa	51

4.2.3	Perustuslakikontrolli ja perustuslakivaliokunta	55
4.2.4	Poikkeusoloja koskeva laintasoinen sääntely	59
4.3	Valmiuslaki	61
4.3.1	Perusratkaisut.....	61
4.3.2	Poikkeusolomääritelmät	62
4.3.3	Käyttöperiaatteet.....	65
4.3.4	Menettely valmiuslain käyttöönottamiseksi	67
4.4	Koronapandemian aikainen hätätilaoikeus Suomessa	69
4.4.1	Normaaliolojen lainsäädännön muuttaminen	69
4.4.2	Valmiuslain mukaiset rajoitustoimet	70
5	Lopuksi	73

Lähteet

Kirjallisuus

- Aine, Antti – Nurmi, Veli-Pekka – Ossa, Jaakko – Penttilä, Teemu – Salmi, Ilkka – Virtanen, Vesa. Moderni kriisilainsäädäntö. WSOY 2011.
- Aine, Antti – Nurmi, Veli-Pekka – Valtonen, Vesa. Oikeuden resilienssi, perusoikeudet ja kokonaisturvallisuus. *Lakimies* 6/2022, s. 841–873.
- Bánkuti, Miklós – Halmai, Gábor – Scheppele, Kim Lane. Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution. *Journal of Democracy* 23(3) 2012, s. 138–146.
- Brunila, Tuukka – Salminen, Janne – Värttö, Mikko. Oikeuden resilienssi poikkeuksellisissa oloissa – Perustuslakivaliokunnan rooli oikeuden ylläpitämisessä covid-19-pandemian aikana. *Lakimies* 7–8/2023, s. 1011–1036.
- Cornell, Anna Jonsson – Salminen, Janne. Emergency laws in comparative constitutional law – the case of Sweden and Finland. Cambridge University Press 2019. <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/emergency-laws-in-comparative-constitutional-law-the-case-of-sweden-and-finland/D4D4E7942BDB61E6F07288CAB968DED6>.
- Dahlberg, Maija. Finland – ex ante constitutionality review of laws relating to the COVID-19 pandemic – the ultimate protector of the rule of law or losing sense of rationality? *Public Law: The Constitutional and Administrative Law of the Commonwealth* (4) 2017, s. 819–822.
- Drinóczi, Tímea – Bień-Kacała, Agnieszka. COVID-19 in Hungary and Poland: extraordinary situation and illiberal constitutionalism. *The Theory and Practice of Legislation* 8(1–2) 2020, s. 171–192.
- Drinóczi, Tímea. Hungarian Abuse of Constitutional Emergency Regimes – Also in the Light of the COVID-19 Crisis. *MTA Law Working Papers* 7(13) 2020, s. 1–26.
- Dyzenhaus, David. The state of emergency in legal theory, s. 65–89 teoksessa Ramraj, Victor V. – Hor, Michael – Roach, Kent (ed.), *Global Anti-Terrorism Law and Policy*. Cambridge University Press 2009.
- Dyzenhaus, David. States of Emergency, s. 804–812 teoksessa Goodin,

- Robert E. – Pettit, Philip – Pogge, Thomas (ed.), *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Blackwell Publishing Ltd. 2017.
- Feldman, Leonard C. *Lockean Prerogative: Productive Tensions*, s. 75–94 teoksessa Fatovic, Clement – Kleinerman, Benjamin A. (ed.), *Extra-Legal Power and Legitimacy: Perspectives on Prerogative*. Oxford Academic 2014.
- Ferejohn, John – Pasquino, Pasquale. *The law of the exception: A typology of emergency powers*. *International Journal of Constitutional Law* 2(2) 2004, s. 210–239.
- Gross, Oren. *Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional?* *The Yale Law Journal* 112(5) 2003, s. 1011–1134.
- Gross, Oren – Ní Aoláin, Fionnuala. *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. Cambridge University Press 2006.
- Günther, Christian M. *Legal vs. Extra-Legal Responses to Public Health Emergencies*. *Eur J Health Law* 29(1) 2022, s. 131–149.
- Győry, Csaba – Weinberg, Nyasha. *Emergency powers in a hybrid regime: the case of Hungary*. *The Theory and Practice of Legislation* 8(3) 2020, s. 329–353.
- Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. *Perusoikeudet. 2., uudistettu painos*. Helsinki: WSOYpro 2011.
- Hautamäki, Veli-Pekka. *Perustuslakivaliokunta valtiosääntötuomioistuinnäkökulmasta*. *Lakimies* 4/2006, s. 586–607.
- Heikkonen, Johannes – Kataja, Pauli – Lavapuro, Juha – Salminen, Janne – Turpeinen, Mira. *Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018.
- Hirvonen, Ari. *Mitkä metodit?: opas oikeustieteen metodologiaan*. Helsingin yliopisto 2011.
- International Commission of Jurists. *Hungary: Authorities must halt abuse of emergency powers in Hungary during COVID-19*. 2022.
<https://www.icj.org/resource/hungary-authorities-must-halt-abuse-of-emergency-powers-in-hungary-during-covid-19/>.
- Klemm, Kari. *Huoltovarmuus – Varautumisella selviytymiskykyä*. Tietosanoma 2019.

- Kovács, Kriszta – Tóth, Gábor Attila. Hungary's Constitutional Transformation. *European Constitutional Law Review* 7(2) 2011, s. 183–203.
- Mattei, Ugo – Liu, Guanghua – Ariano, Emanuele. The Chinese Advantage in Emergency Law. *Global Jurist* 21(1) 2021, s. 1–58.
- Mattie, Sean. Prerogative and the Rule of Law in John Locke and the Lincoln Presidency. *The Review of Politics* 67(1) 2005, s. 77–112.
- Mészáros, Gábor. Carl Schmitt in Hungary: Constitutional Crisis in the Shadow of COVID-19. *Review of Central and East European Law* 46(1) 2021, s. 1–21.
- Mészáros, Gábor. How Misuse of Emergency Powers Dismantled the Rule of Law in Hungary. *Israel Law Review* 57(2) 2024, s. 288–307.
- Ojanen, Tuomas. Perustuslaki ja perustuslainmukaisuuden valvonta koronakriisin aikana. *Lakimies* 3–4/2020, s. 508–518.
- Ojanen, Tuomas. Finnish constitutional exceptionalism: the pluralist system of constitutional review combining ex ante and ex post functions of review, s. 219–234 teoksessa Granat, Mirosław (toim.), *Constitutionality of Law Without a Constitutional Court*. Routledge 2023.
- Rossiter, Clinton. *L. Constitutional Dictatorship*. Princeton University Press 1948.
- Saraviita, Ilkka. *Perustuslaki. 2., uudistettu painos*. Talentum 2011.
- Scheinin, Martin. Valmiuslain ongelmista ja ansioista koronaviruskriisin oloissa. *Lakimies* 3–4/2020, s. 519–527.
- Scheinin, Martin. Finland's success in combating covid-19: mastery, miracle or mirage?, s. 117–129 teoksessa Grogan, Joelle – Donald, Alice (toim.), *Routledge Handbook on Law and the COVID-19 Pandemic*. Routledge 2022.
- Scheppele, Kim Lane. Legal and Extralegal Emergencies, s. 165–184 teoksessa Caldeira, Gregory A. – Kelemen, R. Daniel – Whittington, Keith E. (ed.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford Academic 2009.
- Siltala, Raimo. *Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 234*, Vammala 2003.
- Sormunen, Milka. Legalising illegality: Finland's proposed pushback legislation. Verfblog 10.5.2024. <https://verfassungsblog.de/legalising-illegality/> (Luettu 20.6.2024).
- Sormunen, Milka. Politicizing constitutional review: The case of the Finnish pushback law. Verfblog 16.12.2024. <https://verfassungsblog.de/politicizing-constitutional-review/> (Luettu 20.6.2024).

- Szente, Zoltán – Gárdos-Orosz, Fruzsina. Using Emergency Powers in Hungary: Against the Pandemic and/or Democracy? s. 155–178 teoksessa Kettemann, Matthias C. – Lachmayer, Konrad (eds), *Pandemocracy in Europe: Power, Parliaments and People in Times of COVID 19*. Bloomsbury Academic 2021.
- Tuori, Kaarlo. Valmiuslaki, demokratia ja perusoikeudet. *Tiede & edistys* 12(4) 1987, s. 245–248.
- Tuori, Kaarlo. Hätätilaoikeus teoriassa ja käytännössä, s. 1–64 teoksessa Tuori, Kaarlo – Scheinin, Martin (toim.), *Lukeeko hätä lakia?* Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja D:5. Helsingin yliopisto 1988.
- Tuori, Kaarlo. Perustuslakivaliokunta ja oikeuden kehittäminen – ylin lainkäyttö valtiovallan kolmijaon rajoilla. *Lakimies* 1/2018, s. 103—111.
- Venice Commission. Opinion on the new constitution of Hungary. Opinion no. 621. 2011. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/cdl-ad\(2011\)016-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/cdl-ad(2011)016-e.aspx).
- Venice Commission. Respect for democracy, human rights and the rule of law. Study no. 987. 2020. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-e).
- Wiberg, Matti. Hätätilaoikeus teoriassa ja käytännössä, s. 195–213 teoksessa Tuori, Kaarlo – Scheinin, Martin (toim.), *Lukeeko hätä lakia?* Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja D:5. Helsingin yliopisto 1988.
- Zwitter, Andrej. The Rule of Law in Times of Crisis: A Legal Theory on the State of Emergency in the Liberal Democracy. *Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy* 98(1) 2012, s. 95–111.

Virallislähteet

- HE 248/1989 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 3/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

- HE 60/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.
- HE 63/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta.
- HE 53/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi.
- PeVM 10/1998 vp. Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- PeVL 6/2009 vp. Hallituksen esitys valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVM 2/2020 vp—M 1/2020 vp. Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.
- PeVM 11/2020 vp—M 10/2020 vp. Valtioneuvoston asetus liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi.

Medialähteet

- Gall, Lydia, Hungary's Orban uses pandemic to seize unlimited power. Human rights watch 23.3.2020. <https://www.hrw.org/news/2020/03/23/hungarys-orban-uses-pandemic-seize-unlimited-power> (Luettu 10.10.2024).
- Juusela, Janne, Miksi Suomeen tarvitaan perustuslakituomioistuin? Edilex 17.6.2021. <https://www.edilex.fi/uutiset/69958> (Luettu 21.7.2025).
- Koivistoinen, Viivi, Oikeusoppinut kertoo, miksi erillinen perustuslakituomioistuin ei ole hyvä idea: ”Uskottavuus haihtuu helposti.” Yle 3.7.2024. <https://yle.fi/a/74-20097572> (Luettu 24.6.2025).
- Kukkonen, Laura, Poikkeusolot olivat voimassa viimeksi sotien aikaan, sanoi presidenttikin – vai olivatko? Helsingin sanomat 17.6.2020. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006544490.html> (Luettu 15.2.2025).
- Sajari, Petri, Oikeusvaltio on vaarantunut Suomessa ennennäkemättömällä tavalla, sanoo professori Kaarlo Tuori. Helsingin sanomat 29.6.2024. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010522334.html> (Luettu 15.6.2025).

STT, RKP:n puheenjohtaja Adlercreutzin mukaan Suomeen tarvittaisiin perustuslakituomioistuin. Yle 29.6.2024. <https://yle.fi/a/74-20097109> (Luettu 24.6.2025).

Muut lähteet

Giovanni, Bognetti – Fellman, David – Shugart, Matthew F. – Tate, C. Neal, Constitutional law. <https://www.britannica.com/topic/constitutional-law/Classifying-states-as-federal-or-unitary> (luettu 7.11.2024).

Silva, Eva, The Weimar republic: how did it allow Hitler's rise to power? <https://www.thecollector.com/weimar-republic-hitler-rise-to-power/> (29.7.2025).

Aikajana – neuvoston toimet covid-19:n johdosta. Eurooppa-neuvosto. <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/coronavirus-pandemic/timeline/> (Luettu 12.11.2024).

Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytöstä luovutaan – poikkeusolot päättyvät tiistaina 16. kesäkuuta. Valtioneuvosto. <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/valmiuslain-mukaisten-toimivaltuuksien-kaytosta-luovutaan-poikkeusolot-paattuvat-tiistaina-16-kesakuuta> (Luettu 15.11.2024).

Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytöstä luovutaan – poikkeusolot päättyvät 27. huhtikuuta. Valtioneuvosto. <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/valmiuslain-mukaisten-toimivaltuuksien-kaytosta-luovutaan-poikkeusolot-paattuvat-27.-huhtikuuta> (Luettu 15.11.2024).

Valmiuslain kokonaisuudistus. Oikeusministeriö. <https://oikeusministerio.fi/valmiuslaki-uudistuu> (Luettu 15.6.2025).

Lyhenteet

PL

Perustuslaki

PeV

Perustuslakivaliokunta

1 Johdanto

1.1 Aihe ja taustoitus

Tutkielman aihepiiri sijoittuu tarkastelemaan hätätilaoikeutta ja siitä mahdollisesti seuraavia lieveilmiöitä: tässä tapauksessa hätätilaoikeuteen perustuvien toimivaltuuksien väärinkäyttöä. Hätätilaoikeudelle ei ole olemassa tarkkarajaista määritelmää, mutta esimerkiksi kotimaisessa kirjallisuudessa se on tiivistetty tarkoittamaan valtioelinten poikkeusoloissa käyttämää poikkeuksellista toimivaltaa.¹ Hätätilaoikeus viittaa siis niihin oikeudellisiin mekanismeihin, toimivaltuuksiin ja valintoihin, joiden puitteissa viranomaisten on kriisinhallinnassa pysyttävä. Yleensä poikkeukselliset toimivaltuudet on uskottu toimeenpanovallalle ja valtuuksien tarkoituksena on normaaliolojen palauttaminen äärimmillään jopa perusoikeuksien kustannuksella.² Eri valtioiden valtiosäännöt, oikeuskulttuuri ja historialliset seikat vaikuttavat luonnollisesti hätätilaoikeudellisiin ratkaisuihin.³ Oikeuden ja lakien väistymisellä kriisitilanteissa on myös länsimaisessa oikeus- ja valtioteoriassa syvät juuret, vaikka länsimaisten demokratioiden oikeusjärjestys perustuu toimivaltuuksia rajoittavaan oikeusvaltioperiaatteeseen.⁴

Hätätilaoikeuden tavoitteet ovat pohjimmiltaan perustellut, mutta uhkana on, että hätätilaoikeutta tai lisätoimivaltuuksia voidaan väärissä käsissä käyttää hyväksi. Kriisin varjolla kansalaisten perusoikeuksiin voidaan puuttua kohtuuttomasti samalla kun valta keskittyy yhtä pienemmälle henkilöpiirille ja pahimmassa tapauksessa paluu kriisiä edeltäneeseen oikeustilaan ei enää ole mahdollista. Surullisenkuuluisa esimerkki hätätilaoikeuden vaaroista ja oikeuden väistymisestä on Weimarin tasavallan kehityskulku,⁵ joka päättyi lopulta kansallissosialismin nousuun ja demokratian tuhoon. Väärinkäytökset eivät kuitenkaan ole ainutlaatuisia Saksalle, vaan ilmiö on toistunut eri aikoina ja erilaisissa oikeuskulttuureissa, kuten Latinalaisessa Amerikassa, Venäjällä ja Intiassa.⁶ Ilmiön laaja-alaisuudesta huolimatta kotimaisesta näkökulmasta on ehkä hieman yllättävää ja huolestuttavaa, että demokraattiseksi mielletyn ja Euroopan unioniin kuuluvan Unkarin

¹ Tuori 1988, s. 5.

² Tuori 1987, s.245.

³ Tuori 1988, s. 6.

⁴ Tuori 1988, s. 1.

⁵ Ks. <https://www.thecollector.com/weimar-republic-hitler-rise-to-power/>.

⁶ <https://www.britannica.com/topic/constitutional-law>.

hallitus on onnistunut koronakriisin varjolla keskittämään valtaansa⁷ hyväksikäyttämällä hätätilaoikeuden tarjoamia lisätoimivaltuuksia.

Vuoden 2020 alkupuolella Kiinasta lähtöisin oleva koronavirus levittyi nopeasti ympäri maailmaa aiheuttaen yhteiskunnissa ennennäkemättömiä ja luonteeltaan kokonaisvaltaisia toimenpiteitä kriisin taltuttamiseksi.⁸ Useissa valtioissa jouduttiin pandemian takia ottamaan käyttöön viranomaisten lisätoimivaltuuksia tai jopa hätätilaoikeudellisia poikkeustiloja. Myös Suomessa vallitsi poikkeusolot pandemian aikana kahdesti: 16.3.2020-16.6.2020⁹ ja 1.3.2021-27.4.2021.¹⁰ Poikkeusoloihin liittyviä lisätoimivaltuuksia on Suomessa käytetty viimeksi ennen pandemiaa öljykriisin yhteydessä vuonna 1974.¹¹ Oikeudellisesti ja kansanterveydellisesti koronakriisi oli haastava tilanne, koska viranomaisten joutuivat puntaroimaan vapausoikeuksien ja mahdollisten ihmishenkien menetysten välillä. Negatiivisten vaikutusten ohella pandemia-aika tarjoaa kuitenkin ainutlaatuisen mahdollisuuden tarkastella valtioiden kriisinhallintatoimenpiteitä, kriisinkestävyyttä ja suhtautumista poikkeuksellisiin olosuhteisiin. Lisäksi pandemia on osoittanut myös Suomessa nykyisen lainsäädännön ongelmakohtia, joiden perusteella on ryhdytty uusiin lainsäädäntöhankkeisiin.¹² Kriisistä onkin tutkimuksen keinoin otettava kaikki irti, jotta pystyisimme tulevaisuudessa paremmin sekä ennaltaehkäisemään että kohtaamaan yhteiskunnan uhkatiloja. Pandemian aiheuttaman maailmanlaajuisen kriisin myötä hätätilojen ja kriisilainsäädäntöjen tutkiminen on saanut ainakin hetkeksi lihaa luiden ympärille, eikä tutkimuksen tarvitse enää nojata pelkästään teoreettisiin kuvauksiin tai maantieteellisesti ja ajallisesti rajoittuneisiin pistemäisiin analyysihin. Toki laajempaa hätätilaoikeudellista keskustelua on jo tällä vuosituhannella käyty Yhdysvaltoihin kohdistuneiden terrori-iskujen yhteydessä¹³, johon palataan tutkielman teorialuvussa.

Yhteiskunnalliset kriisit uhkaavat pahimmillaan samanaikaisesti sekä valtion olemassaoloa että oikeusjärjestyksen sitovuutta. Tässä yhteydessä on syytä nostaa esille käsite resilienssistä, jonka käyttö kriisikeskustelussa on vakiintunut viimeistään koronapandemian myötä.¹⁴ Laajemmassa

⁷ <https://www.hrw.org/news/2020/03/23/hungarys-orban-uses-pandemic-seize-unlimited-power>.

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/coronavirus-pandemic/timeline/>.

⁹ <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/valmiuslain-mukaisten-toimivaltuuksien-kaytosta-luovutaan-poikkeusolot-paattavat-tiistaina-16-kesakuuta>.

¹⁰ <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/valmiuslain-mukaisten-toimivaltuuksien-kaytosta-luovutaan-poikkeusolot-paattavat-27-huhtikuuta>.

¹¹ <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006544490.html>.

¹² <https://oikeusministerio.fi/valmiuslaki-uudistuu>.

¹³ Ks. esim. Scheppele 2009.

¹⁴ Brunila – Salminen – Värtö 2023, s. 1011.

keskustelussa resilienssin on katsottu tarkoittavan kykyä selviytyä vaikeista olosuhteista, kun taas oikeustieteellisestä näkökulmasta kyse on oikeusjärjestyksen pysyvyydestä suhteessa kriisien kohtaamiseen. Oikeuden resilienssi auttaa osaltaan varmistamaan, että oikeus toteutuu myös haastavissa olosuhteissa, eikä sen keskeinen sisältö muutu kriisin aikana merkittävästi. Täten ajatus oikeuden resilienssistä on keskeisessä asemassa, kun tarkastelemme vastustuskykyä suhteessa hätätilaoikeudellisten lisätoimivaltuuksien mahdollisiin väärinkäytöksiin. Riittävän resilienssissä valtiossa järjestelmä, instituutiot ja yksilöt varmistavat yhdessä, ettei toimeenpanovallalla ole mahdollisuuksia tai motiiveja toimia kriiseissä yhteiskuntaa tai oikeutta vastaan.¹⁵ Resilienssillä viitataan tutkielmassa siis myös niihin takeisiin ja järjestelyihin, joiden tarkoituksena on varmistua siitä, ettei kriisin oikeuttamia lisätoimivaltuuksia voitaisi hyväksikäyttää väärin tarkoituksien saavuttamiseksi.

1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaus

Tutkielman viitekehyksen sijoittuessa hätätilaoikeuteen ja erityisesti toimivaltuuksien mahdollisiin väärinkäyttötilanteisiin on aihetta mielestäni perusteltua tarkastella useamman toisiaan täydentävän tutkimuskysymyksen avulla. Aihepiirin laajuuden vuoksi tutkielman tavoitteena ei ole toimia täydellisenä kokonaisesityksenä hätätilaoikeudesta, vaan tutkielma on rajattu koskemaan väärinkäytöksiä sellaisista näkökohdista, joilla on mielestäni relevanssia Suomen kannalta. Täten tutkimuskysymyksiksi ovat valikoituneet seuraavat kysymyksenasettelut:

1. Miten hätätilaoikeutta voidaan jäsenellä ja millaisiin teoreettisiin suuntauksiin hätätilaoikeus voi perustua?
2. Miten Unkarissa hyväksikäytettiin hätätilaoikeutta pandemian varjolla ja mitä syitä kehityksen taustalla on?
3. Miten hätätilaoikeus ja kontrollikeinot on Suomessa järjestetty ja voitaisiinko resilienssiä kehittää?

Näkemykseni mukaan aihepiiriä käsiteltäessä ymmärrys hätätilaoikeuden taustalla vaikuttavista teoreettisista lähtökohdista on olennainen osa kokonaiskuvaa. Teoreettisten näkökohtien

¹⁵ Brunila – Salminen – Värttö 2023, s. 1014—1015.

suhteellisen laaja läpikäyminen on mielestäni perusteltua, koska erilaisten teoreettisten mallien omaksunta on myöhemmin tutkielmassa esiteltävällä tavalla erottamattomasti yhteydessä mahdollisuuksiin hyväksikäyttää hätätilaoikeutta. Teoreettisten mallien ohella käsitellään hätätilaoikeuteen tunnusomaisesti kuuluvia elementtejä, joiden tunnistaminen on keskeistä aihepiirin hahmottamiseksi. Mielestäni on myös perusteltua käsitellä jotakin konkreettista tapausesimerkkiä, jotta voisimme oppia tunnistamaan sellaisia kehityskulkuja ja sääntelyratkaisuja, jotka ovat johtaneet ylilyönteihin. Unkari tarjoaakin sekä maantieteellisesti että ajallisesti hedelmällisen esimerkin kotimaisesta näkökulmasta tarkasteltuna. Lisäksi Unkari on ainakin periaatteessa sitoutunut samanlaiseen yhteiskuntajärjestykseen kuin Suomi. Tutkielman ideana onkin kahden ensimmäisen tutkimuskysymyksen siivittämänä kääntää katse kotimaiseen järjestelmään, jonka tarkastelu tyhjiössä ei olisi kovinkaan mielekästä. Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastattua onkin mahdollista syvällisemmin tarkastella niin Suomen kuin Unkarinkin hätätilaoikeudellisia ratkaisuja. Toisen tutkimuskysymyksen keskiössä on nostaa esille konkreettisia vaaranpaikkoja, joita sitten voidaan peilata kotimaiseen järjestelmään. Kolmannen tutkimuskysymyksen tavoitteena taas on arvioida kotimaisia takeita väärinkäytösten ehkäisemiseksi.

Tutkielma on katsomukseni mukaan sekä yhteiskunnallisesti että oikeudellisesti merkityksellinen ja aihepiiri tutkimisen arvoinen. Yhteiskunnan vakavat häiriötilat edellyttävät, että viranomaisilla on oltava riittävät toimivaltuudet kriiseistä selviämiseksi, samalla kun yksilöiden perusoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta on kunnioitettava. Oikeusjärjestelmän on punninnan kautta muodostettava oikeanlainen tasapaino tehokkaiden kriisivaltuuksien ja keskeisten oikeusperiaatteiden suojelemisen välillä. Koronapandemia ja sodan uhka Euroopassa ovat osoittaneet, että kriisilainsäädäntöä ja hätätilaoikeudellista ajattelua on kehitettävä edelleen. Päättäjien on kuitenkin lainsäädäntöhankkeissaan pidettävä kirkkaana mielessä se, mihin hätätilaoikeus voi väärissä käsissä pahimmillaan johtaa. Tutkielman teossa olenkin pyrkinyt nostamaan esille sellaisia asioita, joista esimerkiksi kotimaisen lainsäätäjän tulisi mielestäni olla tietoinen kriisilainsäädäntöä ja hätätilaoikeutta uudistettaessa.

1.3 Tutkielman metodit, rakenne ja lähteet

Tutkielman pääpainona on hätätilaoikeuden erittely ja systematisointi, joten tutkielman metodi on täten oikeustieteelliselle tutkimukselle tyypillisellä tavalla lainopillinen. Kyseessä ei kuitenkaan ole puhtaasti perinteisen lainopin mukainen katsaus, joka keskittyisi jonkin tietyn oikeusjärjestyksen tutkimiseen ja tulkintaan, koska tutkielmassa kuvataan laajasti erilaisia hätätilaoikeudesta esitettyjä teorioita ja tapausesimerkkiä Unkarista. Tällöin tutkielman metodologiaa kuvaa paremmin käsite teoreettisesta lainopista, jossa tarkoituksena on systematisoida aihepiirin teoreettista ulottuvuutta.¹⁶ Vasta tutkielman lopussa käsiteltävän Suomen poikkeusololainsäädännön yhteydessä voidaan puhua perinteisestä lainopillisesta tutkimuksesta. Lainopillisen tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella voimassa olevaa oikeutta yhteiskunnallisena tosiasiana tai vaihtoehtoisesti kiinnostus voi kohdistua yhteiskunnalliseen ideaaliin eli siihen, mitä oikeuden pitäisi olla.¹⁷ Lainopillisten näkemysten lisäksi tarkoitukseni on esittää kannanottoja siitä, miten hätätilaoikeutta voitaisiin Suomessa kehittää resilienssin näkökulmasta. Tässä suhteessa kyse on oikeuspoliittisen tutkimuksen mukaisista *de lege ferenda*-kannanotoista, joiden tarkoituksena on avustaa lainsäätäjää arvioimalla erilaisten sääntelymallien mahdollisuuksia.¹⁸

Tutkielman rakenne noudattaa tutkimuskysymysten mukaista järjestystä, joka on mielestäni edellä kuvatulla tavalla perusteltu. Johdannossa tarkoitukseni on kuvata tutkimuksellisten seikkojen lisäksi se oikeudellinen pelikenttä, jossa hätätilaoikeudellista keskustelua käydään. Lopun yhteenvedossa esitetään johtopäätökset ja mahdolliset parannusehdotukset koskien Suomen kriisilainsäädäntöä. Tutkimuskysymysten käsittelyssä on pyritty hyödyntämään monipuolisesti erilaisia ja erityyppisiä lähdeaineistoja siten, että niiden avulla voidaan hahmottaa hätätilaoikeuden peruseriaatteita näkemyseroista ja tulkintakysymyksistä huolimatta. Esimerkiksi teorialuvussa on hyödynnetty teoreettisen hätätilaoikeuden kummankin ääripään edustajien tutkimuksia ja tämän lisäksi luonteeltaan neutraaleja tyypittelyteoksia. Teoriakannanotot kumpuavat pääsääntöisesti ulkomaisista lähteistä, eikä niitä ole tietääkseni käsitelty laajasti kotimaisessa tutkimuksessa. Kaarlo Tuori ja Matti Wiberg ovat ne kotimaiset tutkijat, joiden hätätilaoikeudellisia erittelyitä menneeltä vuosituhanelta on tutkielman teoriaosiossa hyödynnetty. Unkarin hätätilaoikeuteen nojautuvaa epäsuotuisaa kehitystä käsittelevässä luvussa tarkastelun pohjana ovat unkarilaisten oikeusoppineiden näkemykset tapahtumista, sillä heillä on paras mahdollinen tietämys maansa oikeusjärjestyksen tilasta. Tapahtumankulkua ja väärinkäytöksiä tarkastellaan myös Unkarin ulkopuolisista lähteistä, jotta analyysien riippumattomuudesta voidaan varmistua. Suomen

¹⁶ Hirvonen 2011, s. 25.

¹⁷ Siltala 2003, s. 59.

¹⁸ Siltala 2003, s. 131.

järjestelmää koskevan luvun lähteet koostuvat pääasiallisesti sekä lainvalmisteluaineistoista että koronapandemian johdosta toteutetuista tutkimuksista.

2 Häättilaoikeuden teoriaa, tyypittelyä ja käytänteitä

2.1 Kriisin käsite ja häättilaoikeuden problematiikka

Häättilaoikeudelliseen ajatteluun ja toimenpiteisiin nojautuminen edellyttää poikkeuksellisten olosuhteiden eli kriisin käsilläoloa, joten teoriatarkastelu on syytä aloittaa kriisin määrittelystä. Kriisin merkityssisällöstä ei ole yksimielisyyttä, mutta joitakin sen keskeisiä elementtejä on nostettavissa esille.¹⁹ Mikä tahansa kriisi ei voi johtaa poikkeusoloihin ja häättilaoikeuteen, vaan kriisin on oltava luonteeltaan tietynlainen, jotta sillä voitaisiin perustella oikeusjärjestyksen muutoksia.²⁰ Ensinnäkin kaikille kriiseille on ominaista, että ne tuovat mukanaan muutoksia, jotka edellyttävät päätöksentekoa.²¹ Muutosten on oltava sellaisia, että viranomaisten normaalista poikkeava tilanteeseen puuttuminen on perustellusti välttämätöntä.²² Toiseksi kriiseistä voidaan yleisellä tasolla todeta, että ne uhkaavat ryhmän perustavia arvoja, vaativat aikarajoitettuja reaktioita ja ovat ryhmälle yllätyksellisiä.²³ Uhalla tarkoitetaan mahdollista estettä niiden päämäärien toteutumiselle, joita ryhmä pitää itselleen tärkeänä ja keskeisenä.²⁴ Kyseisen uhan on oltava riittävän konkreettinen, jotta poikkeusoloihin voitaisiin siirtyä.²⁵ Aikarajoituksilla taas viitataan lyhyeen päätösaikaan: tilanne muuttuu lähitulevaisuudessa siten, että reagoinnin tehokkuus heikkenee,²⁶ eikä normaalein menetelmin enää ehditä puuttumaan tilanteeseen.²⁷ Kriisin käsitteeseen liittyy myös erottamattomalla tavalla käsite kriisinhallinnasta, jolla tarkoitetaan toimenpiteitä kriisin lieventämiseksi. Täten kriisinhallinnasta on kyse sellaisten toimenpiteiden yhteydessä, jotka tähtäävät pitämään kriisin siedettävissä rajoissa tai voittamaan sen. Kriisinhallintatutkimuksessa on havaittu, että tällaisille toimenpiteille on ominaista, että ne johtavat vallan keskittymiseen ja vaihtoehtoisen informaation vähenemiseen.²⁸ Kriisejä leimaavista ominaispiirteistä huolimatta kriisit ovat kuitenkin kriisejä ainoastaan silloin, kun ryhmä ne sellaisiksi tunnistaa. Täten kriisin syntyminen edellyttää inhimillistä havaintoa siitä, että tilanne ei ole normaali. Eron huomaamisen jälkeen on arvioitava tilanteen vakavuus seuraavilla mittareilla:

¹⁹ Wiberg 1988, s.196.

²⁰ Zwitter 2012, s. 98.

²¹ Wiberg 1988, s. 197.

²² Zwitter 2012, s. 97.

²³ Wiberg 1988, s.197.

²⁴ Wiberg 1988, s. 199.

²⁵ Zwitter 2012, s. 98.

²⁶ Wiberg 1988, s. 200.

²⁷ Zwitter 2012, s. 98.

²⁸ Wiberg 1988, s. 207–209.

mahdollisen menetyksen arvo, menetyksen todennäköisyys ja aikapaine.²⁹ Esitetyn perusteella voidaan todeta, että kriisin tarkkarajaista oikeudellista määritelmää ei ole mahdollista muodostaa, koska kyse on pohjimmiltaan tulkinnasta, joka on riippuvainen kulloisenkin yhteiskunnan valinnoista ja arvoista.

Kriisien ohella myös hätätilaoikeus itsessään voi tuottaa oikeudellisesti ongelmallisia tilanteita, kun oikeuden sitovuus ja kontrollikeinot joutuvat koetukselle. Modernien länsimaisten demokratioiden oikeusjärjestys perustuu oikeusvaltioperiaatteeeseen, joka keskeisesti määrittää ja rajoittaa viranomaisten toimintamahdollisuuksia kriiseissä. Hätätilaoikeudellisessa keskustelussa on kuitenkin kiistelty siitä, ulottuuko oikeusvaltioperiaate kaikkeen valtiolliseen toimintaan ja kaikkiin erinäisiin tilanteisiin. Juuri yhteiskunnalliset kriisit ovat niitä tilanteita, jotka koettelevat oikeusjärjestyksen ja periaatteiden sitovuutta, koska kriisin voittamisen on katsottu edellyttävän valtionjohdolta poikkeuksellisia toimenpiteitä. Kysymys sitovuudesta on luonteeltaan valtiosääntöoikeudellinen ja erilaiset valtiosääntöiset tulkinnat näyttävät johtavat vastakkaisiin lopputulemiin.³⁰ Muodollinen valtiosääntötulkinta tunnistaa ainoastaan kirjoitetut perustuslain säännökset, kun taas aineellisessa tulkinnassa kirjoittamattomilla oikeusperiaatteilla on myös painoarvoa. Aineellisen tulkinnan mukaan kyseiset oikeusperiaatteet voivat oikeuttaa poikkeamaan kirjoitetun valtiosäännön säännöksistä tai saattaa sen jopa voimasta.³¹ Poikkeusolojen luonteen takia saattaakin vaikuttaa siltä, ettei oikeusvaltioperiaatteella olisi niissä merkittävää asemaa. Jos oikeusvaltioperiaatteesta pidetään väkisin ja keinotekoisesti kiinni kaikissa olosuhteissa, on mahdollista, että periaatteen vastaiset toimenpiteet saavat laillisuuden kulissin. Seurauksena voi olla oikeusvaltioperiaatteen vinoutuminen peruuttamattomasti ja arvaamattomasti myös poikkeusolojen jälkeisessä tilassa.³²

Hätätilaoikeudellisia kantoja voidaan eritellä myös toisella perustavanlaatuisella kysymyksenasettelulla: onko valtiojohdon toiminta kriiseissä ylipäättään hahmotettavissa oikeudellisesti ja voidaanko kriiseistä selvitä oikeudellisin keinoin.³³ Hätätilaoikeus mahdollistaa poikkeusoloissa sellaiset toimenpiteet, jotka olisivat normaalioloissa laittomia. Täten konsepti hätätilaoikeudesta on oikeudellisesti paradoksaalinen, koska oikeutta käytetään työkaluna sen

²⁹ Wiberg 1988, s. 203.

³⁰ Tuori 1988, s. 1—2.

³¹ Tuori 1988, s. 5.

³² Dyzenhaus 2017, s. 804.

³³ Tuori 1988, s. 3.

itsensä lakkauttamiseksi.³⁴ Häätätilaoikeus terminä antaisi kuitenkin ymmärtää, että lisätoimivaltuuksien käyttäminen olisi ainakin jossain määrin oikeudellisesti hahmotettavissa oleva ilmiö. Kielteisen kannan puolella on kuitenkin se oikeudellisen sääntelyn tosiasia, että soveltamistilanteet on yksilöitävä ennakoitavissa olevilla tunnusmerkeillä. Kaikkien mahdollisten kriisityyppien edellyttämiä toimivaltuuksia on mahdotonta ennustaa etukäteen ja vasta konkreettinen tilanne lopulta ratkaisee vaadittavien toimenpiteiden luonteen. Aiemmin kuvatun aineellisen valtiosääntötulkinnan avulla kysymykseen on mahdollista vastata myös myönteisesti, mutta tämän edellytyksenä on, että valtiosääntö tosiasiallisesti sisältää sellaisen aineellisen periaatteen, joka oikeuttaa poikkeamaan kirjoitetusta oikeudesta. Jos taas omaksumme muodollisen valtiosääntötulkinnan, käytännössä kriisitoimenpiteisiin valtuuttavien säännösten tulisi olla voimassa hyvissä ajoin ennen kriisiä, eikä kaikkiin tilanteisiin varautuminen näytä olevan realistista. Vaikka kaikki tarvittavat lisätoimivaltuudet voitaisiin määritellä tyhjentävästi etukäteen, kyseessä ei enää olisi häätätilaoikeudellinen poikkeustila, koska kriisiin pystyttäisiin vastaamaan normaalin oikeusjärjestyksen puitteissa.³⁵ Häätätilaoikeuden paradoksaalisuutta voidaan pyrkiä lieventämään myös omaksumalla näkemys, jonka mukaan valta ja justifikaatio lakien sivuuttamiselle ei ole luonteeltaan oikeudellinen vaan poliittinen. Tällöin ristiriita oikeusvaltioperiaatteen itsetuhosta hälvenee ja tilalle nousee rule by law-ajattelu, jossa oikeus ja lait nähdään vain vallan välineinä, eikä sen absoluuttisina rajoitteina.³⁶

Eri valtioiden oikeuskulttuuri, historia ja valtiosääntöoikeudet vaikuttavat väistämättä häätätilaoikeuteen suhtautumiseen ja sen oikeudelliseen hahmottamiseen. Jos katsotaan, että häätätilaoikeus on oikeudellisesti hahmotettavissa, se voidaan oikeusperustansa nojalla jakaa kahteen leiriin: valtiosääntöiseen ja ulkovaltiosääntöiseen häätätilaoikeuteen. Ensimmäinen perustuu lisätoimivaltuuksiin, joiden perusta on kirjoitetussa perustuslaissa tai perustuslain mukaisessa erillislaissa. Jälkimmäinen taas perustuu sellaisiin toimivaltuuksiin, joiden perusta ei ole kirjoitetussa valtiosäännössä, vaan perustuslain tai oikeusjärjestyksen mukaisissa kirjoittamattomissa periaatteissa. Tiivistäen mahdollisuus ulkovaltiosääntöisen häätätilaoikeuden soveltamiseen riippuu perustuslaillisista ratkaisuista. Jos kirjoitettu perustuslaki sisältää säännöksiä poikkeusolojen lisätoimivaltuuksista, ulkovaltiosääntöiseen häätätilaoikeuteen kääntyminen ei näyttäisi olevan mahdollista. Vaikka säännöksiä poikkeuksellisia olosuhteita varten olisikin, ulkovaltiosääntöistä kantaa on silti onnistuttu perustelemaan esimerkiksi Weimarin Saksassa.

³⁴ Dyzenhaus 2017, s. 804.

³⁵ Tuori 1988, s. 4–6.

³⁶ Dyzenhaus 2017, s. 805.

Kyseinen havainto osoittaa sen, että myös ideologisilla, teoreettisilla ja poliittisilla sitoumuksilla on hätätilaoikeudessa keskeinen merkitys.³⁷

2.2 Hätätilaoikeuden yleiset tunnuspiirteet ja kontrolloikeudet

Länsimaisten valtioiden perustuslait on suunniteltu siten, että ne rajoittavat viranomaisten toimivaltuuksia ja suojelevat kansalaisten perusoikeuksia mahdollisimman pitkälle. Tämän seurauksena valtiot saattavat olla kriisitilanteissa enemmän tai vähemmän hampaattomia kohtaamaan kriiseihin sisältyviä ongelmia tehokkaasti. Ongelman lievittämiseksi valtiot ovat sisällyttäneet oikeusjärjestyksiinsä toisistaan eroavia kriisimekanismeja, joilla tehokkuus ja perusoikeussuoja on pyritty yhteensovittamaan.³⁸ Vaikka länsimaistenkin valtioiden hätätilaoikeusjärjestelmissä on merkittäviä eroavaisuuksia, niistä on mahdollista erotella kaikille järjestelmille yhteisiä ja yleisiä tunnuspiirteitä.

Ensinnäkin hätätilaoikeutta leimaavana piirteenä on tavoite kriisin voittamisesta eli normaaliolojen palauttamisesta. Hätätilaoikeuden pääasiallisena tavoitteena on täten niiden häiriöiden poistaminen, jotka estävät normaalioloissa sovellettavien säännösten soveltamisen. Tavoitteena on siten toisin sanoen turvata sekä valtiosäännön jatkuvuus että sen toteutuminen. Hätätilaoikeuteen vedoten saatetaan poiketa perustuslain säännöksistä, mutta toimenpiteiden tulee olla väliaikaisia ja tavoitesidonnaisia. Jos poikkeusoloissa toimitaan jonkun muun päämäärän saavuttamiseksi, toimenpiteet on tulkittava vallankaappaukseksi.³⁹ Voidaan myös sanoa, että viranomaiset ovat kriiseissä sidottuja konservatiiviseen tavoitteeseen siinä mielessä, ettei oikeusjärjestys saa toimenpiteiden takia muuttua pysyvällä tavalla.⁴⁰

Toiseksi hätätilaoikeudelle on tunnusomaista, että sillä on sekä valtuuttavia että organisatorisia oikeusvaikutuksia. Valtuuttavilla vaikutuksilla viitataan siihen, että poikkeusoloissa viranomaiset saavat puuttua yksilöiden perusoikeuksiin normaalioloista poikkeavalla tavalla. Organisatorisilla vaikutuksilla taas tarkoitetaan vallan kolmijakoperiaatteen mukautumista kriisiin siten, että

³⁷ Tuori 1988, s. 6–7.

³⁸ Ferejohn – Pasquino 2004, s. 210.

³⁹ Tuori 1998, s. 7–8.

⁴⁰ Ferejohn – Pasquino 2004, s. 235.

päätöksenteon henkilöpiiri supistuu.⁴¹ Kyseiset tunnuspiirteet voidaan havaita jo antiikin Rooman järjestelmästä, jossa kriisitilanteessa monitahoista hallintoa supistettiin ja valtiot oli oikeutettu puuttumaan kansalaisten oikeuksiin normaalista poikkeavalla tavalla.⁴²

Kolmanneksi länsimaista hätätilaoikeutta kuvaavat sekä mannereurooppalainen piiritystila että angloamerikkalainen martial law-järjestelmä. Kummassakaan järjestelmässä ei ole ollut tapana siirtää toimeenpanovallalle parlamentille kuuluvia valtuuksia. Kuitenkin parlamentin ollessa estynyt hätäasetusinstituutio on antanut toimeenpanovallalle välttämättömät säädöksenantovaltuudet. Molemmille järjestelmille on myös yhteistä se, että kriisitoimenpiteet saatetaan kriisin päätyttyä sen tahon arvioitavaksi, jolle toimivaltuus olisi normaalioloissa kuulunut. Tässä jälkikäteisessä hyväksynnässä kyse voi olla joko indemniteetistä tai ratifikaatiosta. Ratifikaatiossa toimivaltainen elin vahvistaa jälkikäteen toimenpiteen oikeudellisen pätevyyden. Indemniteetissä taas toimenpiteistä vastuussa olevat vapautetaan tilivelvollisuudesta.⁴³ Jälkikäteisen hyväksynnän luonne ja lopputulos määrittävät sen tuleeko aiemmin laittomasta laillista kriisitilassa. Jos teko pysyy laittomana, tuomioistuinlaitos voi kuitenkin viimekädessä jättää teon tuomitsematta.⁴⁴

Neljäntenä tunnuspiirteenä on menettely valtuutuslaista, josta muodostui menneellä vuosisadalla hätätilaoikeuden yleisin työkalu. Valtuutuslailla toimeenpanovallalle siirretään rajoitetuksi ajaksi parlamentille kuuluvia säädöksenantovaltuuksia. Kyseisellä valtuutuslailla ei kuitenkaan viitata Weimarin yleisvaltuutukseen, jolla valtionpäämies sai täysin rajoittamattomat valtuudet kriisin perusteella.⁴⁵ Kyseisessä järjestelyssä toimeenpanovalta saa lainsäätäjältä tiettyjä kriisiin sidottuja asetuksenantovaltuuksia, joiden painoarvo ja pysyvyys ovat riippuvaisia valtuutuslain sisällöstä ja parlamentin aktiivisuudesta.⁴⁶

Hätätilaoikeudesta mahdollisesti seuraavia ongelmia torjumaan on asetettu erilaisia kontrollijärjestelmiä. Kontrolli voidaan hahmottaa kahden institutionaalisen ulottuvuuden varaan: kansalliseen ja kansainväliseen tasoon. Kansallisessa kontrollissa kyse on joko poliittisesta vastuusta tai tuomioistuinten harjoittamasta valvonnasta. Poliittisen vastuun toteuttaminen on parlamentin vastuulla ja parlamentti voi harjoittaa ennakollista kontrollia silloin, kun

⁴¹ Tuori 1988, s. 8—9.

⁴² Ferejohn – Pasquino 2004, s. 211—212.

⁴³ Tuori 1988, s. 9—11.

⁴⁴ Gross 2003, s. 1114—1115.

⁴⁵ Tuori 1988, s. 12—13.

⁴⁶ Gross – Ní Aoláin 2006, s. 59.

poikkeusolojen julistaminen vaatii parlamentin hyväksynnän. Parlamentti voi toteuttaa kontrollitehtävänsä myös jälkikäteisesti siten, että se arvioi toimenpiteiden hyväksyttävyyden jälkikäteen. Poliittinen kontrolli on luonteeltaan kokonaisvaltaista, kun taas tuomioistuinkontrolli on yksittäistapauksellista. Täten kriisitoimenpiteiden kohteeksi joutuneet kansalaiset voivat saattaa toimenpiteiden laillisuuden tuomioistuimen arvioitavaksi. Tällöin tuomion oikeusvaikutukset rajautuvat kuitenkin vain kyseiseen tapaukseen. Kansainvälinen ulottuvuus on vielä suhteellisen tuore kontrollikeino, jossa esimerkiksi YK:n ja Euroopan neuvoston valvontakoneisto valvoo ihmisoikeuksien toteutumista.⁴⁷

2.3 Historialliset hätätilaoikeusmallit

Kuten tutkielmassa on aiemmin selvitetty, historiallisilla seikoilla on merkitystä, jos haluamme paremmin ymmärtää hätätilaoikeuden rakentumista ja vaikutteita erilaisten nykyaikaisten mallien taustalla. Hätätilaoikeuden kontekstissa on tunnistettavissa useita historiallisia ja kansallisia toimintamalleja, joilla kriisitoimenpiteitä on perusteltu ja joiden rajoissa hätätilaoikeudellisia toimenpiteitä voitiin toteuttaa. Tunnistetut historialliset hätätilaoikeusmallit ovat: muinaisten yhteiskuntien laillinen diktaattori (legal dictator), common law -järjestelmien sotatilalainsäädäntö (martial law), Ranskan piiritystila (state of siege) ja Saksan poikkeustila (state of exception).⁴⁸ Etenkin Rooman diktaattorimalli on luonteeltaan niin erityislaatuinen⁴⁹ ja vaikutuksiltaan kauaskantoinen⁵⁰, että järjestelyn tarkastelun voidaan katsoa olevan olennainen osa modernin hätätilaoikeuden hahmottamista ja rakentumista.

Jo muinaiset yhteiskunnat tunnistivat, että kriisit uhkaavat sekä valtakuntien olemassaoloa että jatkuvuutta. Aristoteleen kirjoituksista on selvinnyt, että antiikin Kreikassa valittiin yksinvaltiat normaaliolojen palauttamiseksi, jos valtion toimintakyky oli kriisin seurauksena halvaantunut. Kreikkalaista mallia tunnetumpi ja pitkäikäisempi malli on roomalaisten diktaattori, joka oli instituutiona voimassa noin 300 vuotta. Tutkimukset ovat osoittaneet, että diktaattorin viran oikeusperusta oli perustuslaillinen, joten kyseessä oli perustuslaillinen diktaattori. Roomalaiset olivat tietoisia siitä, että monijäseninen hallinto saattaisi kriisitilanteissa olla riitaisa ja täten tehoton,

⁴⁷ Tuori 1988, s. 15—17.

⁴⁸ Scheppele 2009, s. 166.

⁴⁹ Rossiter 1948, s. 15.

⁵⁰ Rossiter 1948 s. 28.

joten yksinvaltainen ja laillinen diktaattori katsottiin ainoaksi soveliaaksi ratkaisuksi.⁵¹ Vakavissa häiriötilanteissa Rooman senaatilla oli oikeus ehdottaa, että kahden korkea-arvoisen konsulin olisi ryhdyttävä nimittämään diktaattoria yhteistoiminnassa muiden instituutioiden kanssa. Diktaattoriksi valittiin tunnettu henkilö, joka katsottiin uransa ja lojaaliutensa perusteella tehtävään parhaiten soveltuvaksi. Virkaatekevä konsuli ei voinut nimittää itseään ja pääsääntöisesti diktaattorit valittiin hallintokoneiston ulkopuolelta.⁵² Diktaattorin tehtävänä oli perustuslaillisen järjestyksen ylläpitäminen ja niiden päämäärien saavuttaminen, joiden toteutumiseksi kulloinenkin nimitys tehtiin.⁵³ Roomassa diktaattorin toimivaltuudet olivat absoluuttiset, eikä diktaattori ollut teostaan kenellekään vastuussa: diktaattorin asetukset olivat laintasoisia kriisin ajan, eikä valitusoikeutta ollut. Diktaattorin valtuuksien ainoana suorana perustuslaillisenä rajoituksena oli, että virka oli voimassa vain rajoitetun kuuden kuukauden ajan. Yllättävää on, ettei viitteitä määräajan rikkomisesta ole, vaan näyttäisi siltä, että rajoitusta kunnioitettiin ja suuremmilta hätätilaoikeudellisilta ylilyönneiltä vältyttiin.⁵⁴ Lisäksi järjestelyn luonnetta leimasi konservatiivisuus siinä suhteessa, että toimikauden päätyttyä palattiin kriisiä edeltäneeseen oikeustilaan.⁵⁵ Aikarajoitteen ohella diktaattorin toimintamahdollisuuksia rajoittivat epäsuorasti sekä senaatin budjettivalta että kansan oikeus päättää hyökkäyssodista.⁵⁶ Järjestely ei kuitenkaan aina toiminut täydellisen tarkoituksenmukaisesti, sillä positiota käytettiin satunnaisesti myös alempien yhteiskuntaluokkien oikeuksien kaventamiseen.⁵⁷ Myöhemmin tunnetut teoretikot, kuten Machiavelli, Montesquieu ja Rousseau, ovat nostaneet roomalaisen mallin pinnalle ja hyödyntäneet sen ratkaisuja omissa malleissaan.⁵⁸ Vaikka perustuslaillinen diktaattorimalli on esitetty toimivana hätätilaoikeudellisena ratkaisuna, on kuitenkin muistettava, että se on ajan henkeen ja kulttuuriin sidottu, eikä täten realistisesti suoraan sovellettavissa nykyaikaan. Yhtä kaikki, roomalaisen hätätilaoikeuden elementit, kuten perustuslaillisuus ja väliaikaisuus, ovat kulkeutuneet osaksi myös modernia hätätilaoikeutta.⁵⁹

Common law -järjestelmissä hätätilaoikeus on historiallisesti perustunut kuninkaalliseen prerogatiiviin eli etuoikeusvaltaan ja myöhemmin sotatilalainsäädäntöön. Locke on teorioissaan

⁵¹ Scheppele 2009, s. 167–168.

⁵² Rossiter 1948, s. 20–21.

⁵³ Rossiter 1948, s. 24.

⁵⁴ Scheppele 2009, s. 168.

⁵⁵ Ferejohn – Pasquino 2004, s. 212.

⁵⁶ Rossiter 1948, s. 24.

⁵⁷ Rossiter 1948 s. 22.

⁵⁸ Scheppele 2009, s. 168.

⁵⁹ Ferejohn – Pasquino 2004, s. 211.

hahmotellut etuoikeusvaltaa ja todennut, etteivät tavalliset lait useinkaan ole riittäviä työkaluja poikkeuksellisista olosuhteista selviämiseen. Täten ylimmällä valtionjohdolla tulee olla oikeus toimia oman harkintavaltansa mukaisesti, vaikka lain noudattaminen johtaisikin toisenlaiseen toimintatapaan. Etuoikeusvalta viittaa siis valtion päämiehen oikeuteen toimia valtion ja kansan yleisen edun vuoksi lakien sitovuudesta piittaamatta.⁶⁰ Etuoikeusvallan oikeusperusta ei ole palautettavissa säädettyyn oikeuteen, vaan sen lähde ja luonne on tulkinnasta riippuen joko luonnollinen tai historiallinen. Luonnollisessa katsannossa jumalallisella hallitsijalla on ikään kuin luonnostaan oikeus toimia parhaalla katsomallaan tavalla, kun taas historiallisen näkökannan mukaan on perusteltua, että yhteiskunnan perustajalla on yhteiskuntaansa nähden etuoikeusvalta.⁶¹ Roomalaisen mallin tavoin etuoikeusvaltaa on perusteltu lainsäätäjän kankeudella ja sillä, ettei laeissa ole mahdollista huomioida kaikkia mahdollisia kriisitilanteita. Locke kuitenkin tunnistaa itsekin mallin heikkoudet suhteessa hallitsijaan, joka toimii kansan edun vastaisesti ja hyväksikäyttää etuoikeusvaltaansa.⁶² Ensinnäkään selkeitä mittapuita toimenpiteiden hyväksyttävyyden arvioinnille ei ole olemassa. Toiseksi arviointia toteuttavan lainsäädäntövallan päätösten tehokkuus on riippuvainen toimeenpanovallan omasta harkinnasta. Kolmanneksi perustuslaillisinkaan keinoin ei ole mahdollista tehokkaasti ehkäistä toimivaltuuksien väärinkäyttöä. Täten Locke esittää, että kansalaisten viimesijaisena keinona kapinaan.⁶³ Kiistat parlamentin ja kuninkaallisten välillä johtivat lopulta siihen, että etuoikeusvaltaan voitiin soveltaa ainoastaan ulkoisiin vihollisiin ja valtion sisäiset asiat tulisi hoitaa sotatilalainsäädännön perusteella, jonka sisältämät toimivaltuudet olivat parlamentin päätettävissä. Ajan saatossa etuoikeusvallan ja sotatilalainsäädännön välisestä tasapainosta on ollut erilaisia tulkintoja ja toteutuksia.

Ranskassa hätätilaoikeus on historiallisesti järjestetty piiritystilan konseptin mukaisesti, joka sai alkunsa Ranskan vallankumouksessa.⁶⁴ Ranska on valtiona kokenut historiansa aikana niin paljon sotia ja kapinoita, että tarvetta tarkoin säännellylle hätätilaoikeudelle on pidetty itsestään selvänä. Piiritystilan ideana on, että ”linnoituksen ollessa piirretty” siviiliviranomaisten perustuslailliset toimivaltuudet siirtyivät sotilasviranomaisten hyödynnettäviksi.⁶⁵ Piiritystila mahdollisti kaikkein vakavimmissa tilanteissa siviiliviranomaisten korvaamisen sotilaille valtion kaikilla osa-alueilla, normaali oikeusjärjestys väistyi kokonaan, vaikka tila itsessään oli oikeuteen sidottu. Järjestely on

⁶⁰ Scheppele 2009, s. 168.

⁶¹ Feldman 2014, s. 85–86.

⁶² Scheppele 2009, s. 168.

⁶³ Mattie 2005, s. 87–88.

⁶⁴ Scheppele 2009 s. 169–170.

⁶⁵ Rossiter 1948, s. 79–81.

ajan saatossa kohdannut muutoksia suhteessa piiritystilan julistamiseen. Toimivalta piiritystilan julistamiselle on annettu vaihdellen toimeenpanovallalle tai parlamentille, mutta molemmat ratkaisut ovat johtaneet erilaisiin väärinkäytöksiin. Lainsäädännöllisillä keinoilla ei onnistuttu pysäyttäneet piiritystilan väärinkäytöksiä ja Ranskan nykyisessä perustuslaissa on tämän seurauksena siirrytty kohti toimeenpanovallan vapaata harkintavaltaa kriiseissä. Presidentillä on toimivalta ennalta määräytyissä tilanteissa ryhtyä perustuslain rajoittamatta tarpeellisiksi katsomiin toimenpiteisiin. Ainoana toimivallan rajoitteena on presidentin velvollisuus keskustella parlamentin ja perustuslakituomioistuimen kanssa sekä päättää piiritystila mahdollisimman pikaisesti. Ranskalainen mallin moderni versio on omaksuttu eri muodoissa useissa Latinalaisen Amerikan valtioissa.

Saksan historiallista hätätilaoikeusmallia leimaavat Carl Schmittin teoriat hätätilaoikeudesta, joiden innoittamana ja avulla kansallissosialistinen puolue onnistui 1930-luvulla keskittämään valtaansa. Yksi Schmittin tunnetuimmista ajatuksista on hänen teesinsä suvereenisuudesta, jonka mukaan ainoastaan sellainen hallitsija on suvereeni, jolla on valtuudet päättää oikeusjärjestyksestä tehtävistä poikkeuksista. Suvereenilla hallitsijalla on täten oltava oikeus oikeuden ulkopuolisiin toimenpiteisiin, koska uusien toimivaltuuksien luominen on yksi suvereenisuuden tunnusmerkeistä.⁶⁶ Weimarin Saksan hätätilaoikeudellinen ja valtio-oikeudellinen keskustelu ja niistä seuranneet kehityskulut osoittavat esimerkillisesti ne riskit, jotka voivat aktualisoitua, kun hätätilaoikeutta sovelletaan demokraattisissakin yhteiskunnissa.⁶⁷ Schmittin teoriat eivät kuitenkaan syntyneet tyhjiössä, vaan sen siemenet olivat Saksan keisarikunnan oikeudellisessa ja yhteiskunnallisessa traditiossa. Jo yhdistyneen Saksan ensimmäinen perustuslaki vuonna 1871 antoi hallitsijalle yksinomaiset valtuudet päättää sodasta ja siinä vaadittavista toimenpiteistä.⁶⁸ Perustuslain sotatila koskeva säännös mahdollisti toimeenpanovallan täydellisen siirron sotilasviranomaisille ja poliittisten perusoikeuksien keskeyttämisen.⁶⁹ Weimarin vuoden 1919 perustuslaki jatkoi samalla linjalla ja valtuutti presidentin käyttämään kaikkia mahdollisia keinoja normaaliolojen palauttamiseksi. Perustuslaillisena rajoituksena oli kuitenkin se, että presidentin olisi parlamentin vaatimuksesta päätettävä toimenpiteensä. Käytännössä kyseinen rajoitus ei ollut kovin tehokas, koska presidentillä oli lisäksi valtuudet hajottaa parlamentti käytännössä mistä syystä tahansa. Kansallissosialistit hyödynsivätkin tätä mahdollisuutta, kun presidentti hajotti

⁶⁶ Scheppele 2009, s. 170—171.

⁶⁷ Tuori 1988, s. 19.

⁶⁸ Scheppele 2009, s. 172.

⁶⁹ Tuori 1988, s. 21—22.

parlamentin ja julisti poikkeustilan. Koska parlamentti ei ollut toimintakykyinen, poikkeustilaa ei voitu päättää. Sodan jälkeen Länsi-Saksan perustuslakiin ei sisällytetty ollenkaan säännöksiä lisätoimivaltuuksista ja vasta vuonna 1968 perustuslakiin lisättiin kriisivaltuuksia. Muutokset mahdollistivat puolustustilan julistamisen parlamentin aloitteesta ja sillä oli valtuudet päättää sen nojalla annetuista kriisiasetuksista. Kanslerin toimivaltuudet kriiseissä olivat tarkoin ennalta määritelty, eikä kanslerilla ollut enää oikeutta hajottaa parlamenttia tai puuttua perustuslakituomioistuimen toimintaan.⁷⁰

2.4 Häätätilaoikeuden teoreettiset mallit

Näkemykset siitä, miten valtioiden tulisi suhtautua kriiseihin ja häätätilaoikeuteen voidaan jakaa kahteen vastakkaiseen teoreettiseen leiriin, joista ensimmäinen on oikeudellinen malli (legalism model) ja toinen ylioikeudellinen malli (extralegal model). Oikeudellisen mallin mukaan valtiolliset kriisit tulee hoitaa pelkästään laillisin keinoin. Kyseisessä mallissa lisätoimivaltuudet sisällytetään usein osaksi perustuslakia ja niiden käyttämisellä on erityyppisiä rajoitteita. Oikeudellisen mallin puolestapuhujien mukaan malli on ainoa keino säilyttää valtio ennallaan vakavissa kriisitilanteissa. Yhtenä mallin ylivertaisuuden perusteluna on myös, että vallanjaon, perusoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen ylläpitäminen voi jo itsessään auttaa valtiota selviämään kriisistä. Ylioikeudellisen mallin edustajat taas suhtautuvat häätätilaoikeuteen päinvastaisesti ja heidän mukaansa valtiollisiin kriiseihin tulee vastata oikeuden ja lainsäädännön ulkopuolisin keinoin. Kriiseille luonteenomainen yllätyksellisyys ja ennalta-arvaamattomuus johtavat väistämättä siihen, ettei kriisejä näkemyksen mukaan voida tehokkaasti torjua ennalta määriteltyjen sääntöjen puitteissa. Jäykät toimivaltuuksien rajoitteet saattavat estää valtion tehokkaan puolustautumisen ja täten uhata koko valtion olemassaoloa. Lisäksi ylioikeudellisessa mallissa keskeisenä perusteluna on, että poikkeuksellisten toimivaltuuksien sisällyttäminen osaksi lainsäädäntöä pilaa oikeuden johdonmukaisuuden ja eheyden saastuneella säädännöllä. Täten mallin mukaan häätätilaoikeus on pidettävä lainsäädännöstä ja oikeudesta täysin erillisenä kokonaisuutena, jotta ristiriitaisuuksilta voitaisiin välttyä.⁷¹

⁷⁰ Scheppele 2009, s. 172—173.

⁷¹ Scheppele 2009, s. 165—166.

Tulkintani mukaan Tuorin esittämä erittely valtiosääntöisestä ja ulkovaltiosääntöisestä hätätilaoikeudesta ei ole suora synonyymi nyt käsiteltävälle jaolle, vaikka ne osittain ja näennäisesti viittaavatkin samankaltaisiin asioihin. Kuten tutkielmassa on tuotu ilmi, Tuorin termipari viittaa ainoastaan hätätilaoikeuden oikeusperustaan, joka on joko valtiosäännössä tai sen ulkopuolella. Vaikka hätätilaoikeus perustuisi ulkovaltiosääntöiseen ainekseen, tällä tarkoitetaan kuitenkin vielä silti oikeusjärjestyksen sisällä operoimista. Täten Tuorin jako valtiosääntöiseen ja ulkovaltiosääntöiseen hätätilaoikeuteen on toimiva erittely vain, jos hyväksymme, että kriisit ja hätätilaoikeus ovat oikeudellisesti hahmotettavissa. Hätätilaoikeuden ylioikeudellisessa mallissa ei operoida ulkovaltiosääntöisesti, koska mallin perusajatuksena on erottaa kriisit täysin oikeudesta, eikä mallissa uskota, että hätätilaoikeus voidaan järjestää oikeudellisin keinoin. Seuraavaksi tutkielmassa siirrytään tarkastelemaan lähemmin oikeudelliseen ja ylioikeudelliseen suhtautumiseen perustuvia teorioita hätätilaoikeudesta. Tarkastelu aloitetaan eräästä laajaa huomiota saaneesta ylioikeudellisesta mallista, sillä teorian esittämät radikaaleilta vaikuttavat hahmotelmat ovat mielenkiintoisia ja avartavia vastakkaisesta kotimaisesta näkökulmasta tarkasteltuna.

2.4.1 Ylioikeudellinen malli

2000-luvulla merkittäväksi ylioikeudellisen mallin puolestapuhujaksi ja teoreetikoksi on asettautunut yhdysvaltalainen Oren Gross. Hänen perusteensinsä on, että hätätilassa kokonaan oikeuden ulkopuolisesti operoiminen olisi oikeusvaltion kannalta itseasiassa edullisempi vaihtoehto kuin lakien jatkuva taivuttaminen vastaamaan muuttuvia kriisitilanteita.⁷² Ajattelua havainnollistetaan seuraavaan kuvitteellisen tapausesimerkin kautta. Kiinniotetulla terroristilla on tietoja, joiden perusteella mahdollinen terrori-isku voitaisiin estää. Tilanteessa ainoa keino tiedon saamiseksi ja ihmishenkien pelastamiseksi on kiduttaa epäiltyä rikollista, mikä ei kuitenkaan ole mahdollista oikeusjärjestyksen puitteissa. Samalla on kuitenkin realistista, että valtiot pyrkivät estämään terrori-iskujen kaltaiset hyökkäykset keinolla millä hyvänsä. Tällöin tiedon saamisprosessi on parempi toteuttaa oikeuden ulkopuolisin keinoin kuin muuttamalla lainsäädäntö kidutuksen sallivaksi. Näistä lähtökohdista huolimatta mallissa pidetään sekä mahdollisena että toivottavana ehdottomien sääntöjen, kuten kidutuksen kiellon, asettamista, samalla kun tunnistetaan valtioiden taipumukset käyttää vastaavissa tilanteissa kaikkia mahdollisia keinoja uhan torjumiseksi. Täten ajatuksena on, että näiden realiteettien sisällyttäminen osaksi oikeusjärjystä

⁷² Gross 2003, s. 1097.

olisi vaarallista ja koko järjestelmää syvästi turmelevaa. Mallin mukaan viranomaisten on vastaavissa tilanteissa toimittava avoimesti oikeuden ulkopuolella siten, että he altistuvat toimenpiteiden hyväksyttävyyden jälkikäteiselle arvioinnille. Jälkikäteisellä arvioinnilla viitataan käytännössä yhteiskunnalliseen hyväksyntään kontrollikeinona. Jos kansa ei pidä toimenpiteitä oikeutettuina, kyseeseen voivat tulla esimerkiksi rikossyytteet, erovaatimukset ja mainehaitat. Jos kansa taas hyväksyy oikeuden ulkopuoliset toimenpiteet, lainsäädäntövalta voi säätää lain viranomaisen immuniteetistä. Kansan hyväksyntä voi toteutua myös siten, että päätöksen tehnyt viranomaisen valitaan vaaleissa tehtävänsä uudestaan. Täten mallissa edellytetään eettistä vastuunkantoa sekä toimeenpanovallalta että valvovalta yhteiskunnalta.⁷³

Grossin teorian pääpiirteet on palautettavissa aiemmin käsiteltyyn Locken etuoikeusvaltaan, jossa oikeuden ulkopuolisten toimenpiteiden hyväksyttävyyden on sidottu tiukasti tavoitteeseen edistää kansan etua.⁷⁴ Locke ei kuitenkaan edellytä samalla tavalla kansalta toimenpiteiden jälkikäteistä arviointia, koska kansa on jo etukäteen epäsuorasti hyväksynyt hallitsijan kaikki mahdolliset toimenpiteet hyväksymällä hallitsijan auktoriteetin. Täten prerogatiivisessa mallissa ainoa keino toimenpiteiden kyseenalaistamiseksi on vallankumoukseen ryhtyminen. Grossin jalostetussa mallissa ei kuitenkaan luoteta sinisilmäisesti toimeenpanovallan hyväntahtoisuuteen tai uskota epäsuoraan etukäteiseen hyväksyntään. Ylioikeudellisessa mallissa ei myöskään tyydytä pelkästään pragmaattiseen hyväksyttävyyden arviointiin eli yleiseen edun tavoittelun arviointiin, vaan toimenpiteiden on oltava myös moraalisesti hyväksyttäviä.⁷⁵ Jälkikäteinen moraaliarvointi ja mahdolliset sanktiot pitävät Grossin mukaan huolen, ettei viranomaisen voi olla oikeuden yläpuolella automaattisesti ja pysyvästi.⁷⁶ Yhteiskunnan ratifioinnin luonne ja tapauksen yksityiskohdat määrittävät, tuleeko aiemmin laittomasta pysyvästi laillista vai pysyykö teko edelleen laittomana, mutta viranomaisen vapautetaan teon oikeudellisesta vastuusta.

Gross ei itsekään pidä malliaan täydellisenä, vaan hän tunnistaa, että teoria on useassa suhteessa altis kritiikille. Ensimmäisen mahdollisen vasta-argumentin mukaan valtion suojeleminen kriiseiltä on oikeutettua vain niin kauan, kun valtio itsessään on pelastamisen arvoinen. Ideana tässä on, ettei autoritaarinen valtio ole suojeleminen arvoinen tai siihen oikeutettu, koska se on hylännyt keskeiset periaatteensa, kuten oikeusvaltioperiaatteen. Toinen mahdollinen vasta-argumentti kyseenalaistaa

⁷³ Gross 2003, s. 1099.

⁷⁴ Gross 2003, s. 1102.

⁷⁵ Gross 2003, s. 1103—1105.

⁷⁶ Gross 2003, s. 1112.

ylioikeudellisen mallin perustelut siitä, että malli viimekädessä toteuttaisi oikeusvaltioperiaatetta oikeudellista mallia paremmin. Tiivistäen oikeusvaltioperiaatteen keskiössä on oltava oikeuden ulkopuolisten ratkaisujen kieltäminen, eikä ylivoikeudellinen malli ole tämän peruslähtökohdan kanssa sopusoinnussa.⁷⁷ Kun oikeusvaltioperiaatetta rikotaan jossakin tapauksessa, herää kysymys, voitaisiinko periaatteesta luistaa muissakin tapauksissa. Täten pelkona on, että oikeusvaltioperiaate menettää absoluuttisen merkityksensä, minkä seurauksena sen rikkomisesta tulee entistäkin helpompaa.⁷⁸

Ehkäpä kaikkein keskeisin ylivoikeudellista mallia vastaan esitetty seikka on, ettei toimeenpanovallalle voida asettaa mitään merkityksellisiä ja ehdottomia rajoitteita suhteessa kriisitoimenpiteiden laajuuteen tai soveltamiseen. Grossin hieman horjuvana vastineena on väite, että viranomaiset kunnioittavat sekä demokraattista yhteiskuntaa että perustuslakia niissä määrin, että turvautuminen ylivoikeudellisiin toimenpiteisiin nähdään epämukavana ja vaikeana. Lisäksi Grossin mukaan jälkikäteinen arviointi, avoimuusvelvoite ja perusteluelvoite takaavat, etteivät viranomaiset helposti turvautuisi lisätoimivaltuuksiin. Kun viranomainen turvautuu mallin mukaisesti ylivoikeudellisiin toimiin, hän joutuu ottamaan henkilökohtaisen riskin ja alistumaan kansan mielipiteelle, mikä voi olla luonteeltaan myös epälooginen. Gross huomauttaa myös, että kansallisen arvioinnin ohella valtio saattaa globaalissa maailmassa joutua perustelemaan toimiaan kansainvälisesti muille valtioille tai järjestöille, mikä osaltaan rajoittaa toimeenpanovallan mahdollisuuksia. Gross toteaa vielä suhteessa kritiikkiin, että on kiistämätön tosiasia, etteivät perustuslait ole kovin tehokkaasti onnistuneet rajoittamaan esimerkiksi sotaikäyvien valtioiden hallintoja, joten moraalisisilla ja poliittisilla seurauksilla on merkitystä.⁷⁹

Ylivoikeudellinen mallin tavoitteena on tehdä poikkeuksista läpinäkyviä siten, että viranomaisilla on velvollisuus avoimesti kertoa toimenpiteidensä sekä pragmaattisista että moraalisisista lähtökohdista ja kansalaisilla on velvollisuus osallistua tähän keskusteluun. Kansalla on kyseinen velvollisuus, koska ylivoikeudelliset toimenpiteet on tehty kansan hyväksi ja täten kansan nimissä. Tällöin kansalaisten moraalisenä, poliittisena ja oikeudellisena velvollisuutena on ratifioida tai jättää ratifioimatta heidän nimissään tehdyt toimet. Lisäksi mallissa esitetään, että lainsäädäntövallan on kriisin väistyttyä helpompi suhtautua toimenpiteisiin kielteisesti, kun hätätilan aiheuttama paine on lieventynyt. Onkin huomattu, että lainsäätäjät ovat yleisesti kriiseissä haluttomia puuttumaan

⁷⁷ Gross 2003, s. 1114—1116.

⁷⁸ Gross 2003, s. 1117.

⁷⁹ Gross 2003, s. 1122—1125.

toimeenpanovallan toimiin.⁸⁰ Sama koskee myös tuomioistumia, sillä tuomiovallan ei tarvitse pelätä valtion halvaannuttamista tai kansallisen turvallisuuden vaarantamista, koska tiedetään, että valtio voi aina pahimmissa tilanteissa turvautua ylioikeudellisiin toimiin. Tällöin tuomioistuimet voivat rohkeasti keskittyä tehtäväänsä perusoikeuksien ja lakien puolustajana.⁸¹

Vaikka hätätilaoikeudellinen malli sisältäisi ehdottomia lisätoimivaltuuksien rajoitteita, Gross argumentoi, että hätätilaoikeus voi silti johtaa autoritarismiin, koska viime kädessä aatteiden, kuten oikeusvaltion, demokratian ja vapauden, on oltava juurtuneita kansalaisten sisimpään ytimeen.⁸² Grossin ylioikeudellinen malli korostaa kuitenkin ylivertaisuuttaan suhteessa niihin asioihin, joihin teorioilla voidaan vaikuttaa. Tavallisten normien soveltaminen poikkeuksellisiin tilanteisiin johtaa vääjäämättä mahdottomiin tilanteisiin ja tästä syystä on oltava ylioikeudellinen varoventtiili. Gross lainaakin Schmittiä todeten, että oikeusjärjestys voi olla looginen ainoastaan normaaliolojen vallitessa. Poikkeukset ovat nimenomaisesti poikkeuksia normaalista ja täten arvaamattomia, eikä ennalta säädetyn lain ole mahdollista olla niiden kanssa aina sopuinnussa.

Grossin esittämä ylioikeudellinen malli säilyttää elementtejä resilienssistä, mutta tarjoaa samalla kriisien tehokkaan torjumisen edellyttämää joustavuutta.⁸³ Resilienssin elementeillä viitataan siihen, ettei ylioikeudellinen malli aseta lain ulkopuolisia toimenpiteitä ja perustuslakia samalle viivalle. Tällöin lain ulkopuolisista toimenpiteistä ei tule kriisin myötä automaattisesti osa oikeusjärjestystä ja perustuslain mukainen järjestys säilyy taustalla koskemattomana. Ylioikeudellisen mallin etuna on, ettei malli pyri muuttamaan normaalia oikeusjärjestelmää tai luomaan ennakkotapauksia, jotka valuisivat osaksi normaalia oikeusjärjestystä.⁸⁴ Hätätilojen aiheuttamat oikeusprosessit ovat vaikeita ja täten niistä seuraavat ennakkotapaukset tuottavat epätäydellisiä oikeusohjeita, jotka turmelevat normaalin oikeusjärjestyksen.⁸⁵ Kriisitoimenpiteet saattavat kuitenkin luoda poliittisia ennakkotapauksia, mutta ne eivät ole luonteeltaan yhtä ongelmallisia, koska niiden muuttaminen oikeudellisiksi vaatii kansan osallistumisen mallin kuvaamalla tavalla, jolloin ne muodostuvat demokraattisesti legitiimeiksi.

⁸⁰ Gross 2003, s. 1128.

⁸¹ Gross 2003, s. 1122.

⁸² Gross 2003 s. 1129.

⁸³ Gross 2003, s. 1119—1121.

⁸⁴ Gross 2003, s. 1129—1130.

⁸⁵ Gross 2003, s. 1133.

Ylioikeudellinen malli ei väitetysti heikennä kirjoitetun perustuslain asemaa, koska kriisitoimenpiteistä avoimesti tiedottamisen katsotaan lisäävän perustuslaillisen järjestyksen ja oikeusvaltioperiaatteen painoarvoa. Kun viranomaiset toimivat avoimesti oikeuden ulkopuolisesti, he tunnustavat vähintäänkin epäsuorasti oikeuden rajat ja merkityksen. Malli suojelee Grossin mukaan parhaiten oikeusvaltioperiaatetta arvon alenemiselta, joka seuraa siitä, että oikeudellista mallia noudattavan valtion kansalaiset huomaavat, että viranomaisilla on lain varjolla mahdollisuus omaksua lähes mitä tahansa valtuuksia täysin laillisesti.⁸⁶ Loppukaneettina on hyvä tuoda esiin se, ettei Grossin ylioikeudellinen malli suhtaudu ehdottoman kielteisesti muiden mallien soveltamiseen tai niiden merkitykseen, mutta mallin tarkoituksena on tarjota vielä niidenkin päälle työkalu todella poikkeuksellisia tilanteita varten.⁸⁷

2.4.2 Oikeudelliset mallit

Kanadalainen David Dyzenhaus on Grossin opillinen kilpakumppani ja hän on edustanut näkyvästi koulukuntaa, jonka mukaan hätätilaoikeus on järjestettävä täysin oikeuden sisäisin keinoin. Ennen Dyzenhausin oman teorian esittelemistä on syytä käsitellä muut keskeiset ja jalansijaa saaneet oikeudelliset hätätilamallit. Oikeudellisiin malleihin voidaan lukea perustuslailliset mallit, kuten business as usual-malli ja accommodation-malli.⁸⁸ Lisäksi oikeudellisiin malleihin lukeutuu suhteellisen uusi lainsäädännöllinen malli (legislative model).⁸⁹ Machiavelli ja Rousseau ovat kumpikin tahoillaan ottaneet teoreettisia vaikutteita antiikin Rooman hätätilaoikeudesta ja heidän jäsentelyidensä pohjalta on rakennettu idea modernista perustuslaillisesta kriisinhallinnasta.⁹⁰ Lainsäädännöllisen mallin omaksumisen taustalla ovat taas vaikuttavat seuraavat seikat. Ensinnäkään kaikilla valtioilla, kuten Isolla-Britannialla, ei ole lainkaan perustuslaillisia säännöksiä lisätoimivaltuuksista. Täten toimeenpanovallan kriisitoimenpiteet voivat perustua ainoastaan parlamentin säätämään tavalliseen lakiin, koska perustuslaki ei tunnista lisätoimivaltuuksia. Toisena mahdollisena syynä lainsäädännöllisen mallin omaksumiselle on, että vaikka perustuslaki

⁸⁶ Gross 2003, s. 1130.

⁸⁷ Gross 2003, s. 1134.

⁸⁸ Gross 2003, s. 1096.

⁸⁹ Ferejohn – Pasquino 2004, s. 216.

⁹⁰ Ferejohn – Pasquino 2004, s. 213.

sisältäisikin säännöksiä hätätilaoikeudellisista lisätoimivaltuuksista, valtiot ovat olleet enenevässä määrin haluttomia soveltamaan niitä.⁹¹

Business as usual-mallissa hätätilassa toimitaan niin kuin mallin nimi antaa ymmärtää: kuin mitään normaalista poikkeavaa ei olisi tapahtunut. Mallissa kriisi ei laukaise mitään erityisiä mekanismeja tai toimenpiteitä, vaan kriisin voittamiseksi tarpeellisten työkalujen katsotaan sisältyvän jo valmiiksi normaaliin oikeusjärjestykseen.⁹² Täten hätätila ei oikeuta poikkeamaan normaalista oikeusjärjestyksestä tai perustamaan uusia kriisiperusteisia toimivaltuuksia.⁹³ Mallia leimaa myös se, että siinä pitäydytään tiukasti vallan kolmijako-opin mukaisessa järjestyksessä, eikä kriisi muuta valtasuhteita.⁹⁴ Mallissa tavoitellaan sellaisen valtiosäännön rakentamista, joka on yhtä pätevä niin sodan kuin rauhankin aikana. Näistä lähtökohdista huolimatta mallissa tunnustetaan, että poikkeuksellisten olosuhteiden esiintyminen on realismia, mutta tästä ei kuitenkaan ole vielä johdettavissa, että perustuslakiin tulisi sisältyä erillinen hätätilajärjestelmä.⁹⁵

Ajatus perustuslaillinen perfektionismi on yksi argumentti, jolla tavallisten toimintatapojen soveltamisen jatkamista kriiseissä perustellaan. Näkemyksen mukaan valtiosäännön tulee olla jo valmiiksi täydellinen ja kokonainen siten, ettei normeista tarvitse poiketa edes kriiseissä. Business as usual-mallissa tukeudutaan lisäksi jo aikaisemmin mainittuun uskomukseen siitä, ettei valtion pelastaminen sen ytimessä olevien arvojen kustannuksella ole tämän uhrauksen arvoista. Vaihtoehtoisesti mallia voidaan perustella myös resistenssin näkökulmasta, jonka mukaan normaalin oikeusjärjestyksen ylläpitäminen ja muuttumattomuus kriiseistä huolimatta voidaan nähdä itsessään jo arvokkaana asiana. Resistenssiin pohjautuvat katsannot eivät kuitenkaan ole yhtä absoluuttisia kuin perustuslailliseen perfektionismiin pohjautuvat perustelut, sillä ajattelussa tunnustetaan kriisien realiteetit ja vääjäämätön tarve uusille poikkeuksellisille toimivaltuuksille. Resistenssissä ideana on kuitenkin minimoida tällaisiin toimenpiteisiin turvautumisen todennäköisyys ja mahdolliset väärinkäytökset.

Luonnehdinnan perusteella perusteella voidaan todeta, että business as usual-malli on korostuneen periaatteellinen asettaen samalla toimeenpanovallalle moraalisia pidäkkeitä. Mallin edustajat perustelevat, että ehdottomuus suhteessa perustavanlaatuisen oikeuksien laventamiselle kriiseissä

⁹¹ Ferejohn – Pasquino 2004, s. 215.

⁹² Dyzenhaus 2009, s. 67

⁹³ Gross 2004, s. 1043

⁹⁴ Dyzenhaus 2009 s. 78

⁹⁵ Gross 2003, s. 1044.

suojelee perusoikeuksia myös normaalioloissa. Syvällisen kunnioituksen ja sitoutumisen ylläpito suhteessa perustuslakiin saattaa olla kirjoitettujakin säännöksiä tehokkaampi keino autoritaarisia voimia vastaan. Jotta tuomioistuimet eivät voisi tyypilliseen tapansa kriiseissä tulkita säännöksiä toimeenpanovaltaa myötäillen ja perusoikeussuojaa heikentävällä tavalla, mallissa peräänkuulutetaan selkeiden oikeusohjeiden säätämisen merkitystä.⁹⁶ Kaikista positiivisista elementeistään huolimatta mallia on kritisoitu sinisilmäisyydestä suhteessa valtionjohdon luotettavuuteen. Kritiikin mukaan mallin kannattaminen osoittaa joko tietämättömyyttä hätätilojen realiteeteista tai sen, että normaaliuden kulissi on todellisuutta tärkeämpi.⁹⁷

Osa perustuslaillisista malleista voidaan kuvailla mukauttamismallin mukaisiksi (accommodation model), joissa pääasiallisena ajatuksena on sopeutua turvallisuustilanteen muutoksiin siten, että normaali oikeusjärjestys pysyy mahdollisimman koskemattomana.⁹⁸ Käytännössä malli on kompromissi oikeusvaltioperiaatteen ja joustavuuden välillä, koska se sallii rajoitetun määrän joustoa, samalla kun oikeusjärjestyksen perustavanlaatuisista periaatteista pidetään kiinni. Mukauttamismalli voidaan vielä jakaa tulkinnalliseen mukauttamiseen (interpretative accommodation)⁹⁹ ja lainsäädännölliseen mukauttamiseen (legislative accommodation).¹⁰⁰ Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan olemassa olevia säännöksiä voidaan tulkita kriisien kontekstissa normaalista poikkeavalla tavalla puuttumatta itse lakitekstiin.¹⁰¹ Kyseisen tulkinta on kuitenkin sidottu perustuslakiin siten, että tulkinnan kautta perustettavien uusien toimivaltuuksien perustan on oltava palautettavissa perustuslakiin joko suorasti tai epäsuorasti.¹⁰² Olennaista on lisäksi, että hätätilan väistyttyä toimivaltuudet kutistuvat entiselleen, eikä oikeusjärjestykseen muodostu täten pysyviä muutoksia.¹⁰³ Toisessa vaihtoehdossa eli lainsäädännöllisessä mukauttamisessa välttämättömät lisätoimivaltuudet saadaan käyttöön tekemällä normaaliolojen lainsäädäntöön kriisikohtaisia pistemäisiä muutoksia. Lakimuutosten lisäksi kokonaan uusien kriisilakien säätäminen on mahdollista.¹⁰⁴ Mukauttamismallia on kritisoitu kuitenkin siitä, että se horjuttaa väistämättä oikeusjärjestyksen yhtenäisyyttä, kun muutokset toteutetaan kiireellisesti keskellä yhteiskunnallista kriisiä.¹⁰⁵ On katsottu vaaralliseksi antaa viranomaisille oikeudet muuttaa

⁹⁶ Gross 2003, s. 1047—1050.

⁹⁷ Gross s. 1044—1045.

⁹⁸ Dyzenhaus 2009, s. 67.

⁹⁹ Gross 2003, s. 1058—1059.

¹⁰⁰ Gross 2003, s. 1064.

¹⁰¹ Gross 2003, s. 1059.

¹⁰² Gross 2003, s. 1060.

¹⁰³ Gross 2003, s. 1062.

¹⁰⁴ Gross 2003, s. 1064—1065.

¹⁰⁵ Dyzenhaus 2009, s. 67.

oikeusjärjestystä kriisin keskellä, koska kokemukset hätätilaoikeudesta osoittavat, että tuomioistuimet ja lainsäätäjät ovat joko hampaattomia tai haluttomia suojelemaan yksilöiden oikeuksia kriiseissä. Mukauttamismalleja on syytetty myös periaattomuudesta ja tekopyhyydestä, koska mitkään oikeussäännöt eivät ole täysin ehdottomia ja pysyviä, jos niitä voidaan helposti muuttaa kriiseissä.¹⁰⁶

Oikeudellisiin malleihin lukeutuu myös lainsäädännöllinen malli. Kuten aikaisemmin on todettu, useat valtiot ovat siirtyneet suosimaan lainsäädännöllistä mallia perustuslaillisen mallin kustannuksella. Jo mainittujen syiden ohella kehitykselle on tunnistettu muitakin taustatekijöitä. Ilmiö voi ensinnäkin johtua niinkin yksinkertaisesta selityksestä, etteivät valtiot ole kohdanneet riittävän vakavia kriisejä perustuslaillisten lisätoimivaltuuksien aktivoinnille. Lisäksi toimeenpanovalta on enenevässä määrin tietoinen hätätilaoikeudellisten toimivaltuuksien aktivoinnin vaarallisuuksista. Toisena syynä saattaa olla, että teknologian kehityksen myötä valtiolla on enemmän keinoja torjua epäjärjestystä, eikä perustuslaillisia kriisivaltuuksia enää tarvita niin usein. Esimerkiksi sama kriisi olisi saattanut menneellä vuosituhanella vaatia poikkeuksellisia toimivaltuuksia, mutta nykypäivänä levottomuudet voidaan pitkälti torjua normaalein valtuuksin tai tehostamalla valtuuksia tavallisilla laeilla. Lainsäädännöllisessä mallissa kriisinhallinta perustuu tavallisten lakien säätämiseen, joilla delegoidaan väliaikaisia erityistoimivaltuuksia toimeenpanovalle. Mallissa parlamentti on siten vastuussa toimivaltuuksien antamisesta ja sillä on täten mahdollisuus kontrolloida käytettäviä valtuuksia. Parlamentilla on keskeinen rooli sekä kriisin julistamisessa että sen torjunnassa.

Kyseisen mallin etuna suhteessa perustuslailliseen malliin on, että jälkimmäisen mallin mukaisessa järjestelmässä toimeenpanovalle uskottuja toimivaltuuksia on lähes mahdotonta kontrolloida tehokkaasti, koska ne ovat osa valtiosääntöä. Lainsäädännöllinenkään malli ei ole ongelmaton, sillä sen käytettävyys edellyttää lainsäädäntövallalta aktiivisuutta ja halukkuutta antaa toimeenpanovalle uusia toimivaltuuksia. Lisäksi parlamentin on pystyttävä sivuuttamaan poliittiset kilpailuasetelmat ja kiistat kriisin ajaksi. On myös mahdollista, että aikapaineessa säädetään epätäydellisiä lakeja tai tilapäisiksi tarkoitettut lait tulevat pysyvästi osaksi normaaliolojen oikeusjärjestystä. Jos lainsäätäjät ei mallin mukaisessa järjestelmässä jostain syystä palauttaisikaan

¹⁰⁶ Gross 2003, s. 1066.

normaalioloja, tilanne alkaisi muistuttamaan Schmittin perustuslaillista diktaattoria, mutta kyseessä olisikin lainsäädäntöelimen diktatuuri.¹⁰⁷

Dyzenhausin hätätilaoikeudellinen laillisuusmalli (legality model) on astetta teoreettisempi, eikä se tarjoa kovin konkreettisia suuntaviivoja sille, miten hätätilajärjestelmä tulisi käytännössä rakentaa. Dyzenhausin mukaan ideaalissa oikeusjärjestyksessä poikkeukset oikeudesta on onnistuttu hävittämään sulauttamalla ne osaksi normaalia järjestystä. Laillisuusmallin perusajatuksena on, että kriiseissä tarvittavat lisätoimivaltuudet tulee ja voidaan toteuttaa puhtaasti oikeudellisin keinoin, eivätkä poikkeukset muodosta sellaista oikeudellista konstruktiota, joka oikeuttaisi oikeuden ulkopuolella toimimisen. Dyzenhausin malli ei kuitenkaan ole luonteeltaan perustuslaillinen malli, vaikka se sisältääkin elementtejä mukauttamismallista ja business as usual-mallista.

Dyzenhaus argumentoi mallin lähestymistavan olevan siinä suhteessa ylivertainen, että se mahdollistaa erilaisten luovien kokeiluiden toteuttamisen suhteessa instituutioiden ja hätätilaoikeuden järjestämiseen. Dyzenhausin pääasiallisena väitteenänsä on, että oikeusteoriassa suhtaudutaan liian ehdottomasti perinteiseen vallanjako-oppiin, jossa toimielimillä on monopoli omilla toimialoillaan. Suhtautumista tulisi muuttaa siten, että oppi tulkittaisiin vain oikeusvaltioperiaatteen toteuttamisen välineeksi, eikä järjestelmän absoluuttiseksi rajoitteeksi. Vasta tällöin voimme Dyzenhausin mukaan kehittää sellaisia oikeudellisia kriisinhallintamalleja, jotka suojelevat oikeusvaltiota, eivätkä kärsi muiden mallien ongelmista.¹⁰⁸ Kokeilullisten ratkaisujen on kuitenkin oltava oikeudellisia ja perustuslainmukaisia, jotta väärinkäytöksiltä voitaisiin välttyä. Dyzenhaus esittää, että uudenlaiset oikeudelliset järjestelyt, kuten Britannian erityinen maahanmuuttoasioiden valituselin (Special Immigration Appeals Commission), ovat esimerkillisiä osoituksia onnistuneista ja oikeusvaltioperiaatetta kunnioittavista kokeilullisista ratkaisuista. Ennen elimen perustamista kansallisen turvallisuuden perusteella karkotetuille ei myönnetty valitusoikeutta tuomioistuimeen, mikä oli ilmeisesti ihmisoikeussopimusten vastaista. Ongelma korjattiin säätämällä laki erityisestä valituselimestä, joka koostui kahdesta oikeusoppineesta ja yhdestä turvallisuusviranomaisesta. Elimelle annettiin itsenäinen tuomiovalta ratkaista sensitiivisten karkotusten lainmukaisuus. Järjestely havainnollisti, että mielikuvituksellisten institutionaalisten ratkaisujen avulla voidaan huomioida riittävällä tavalla sekä kansallinen turvallisuus että oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Ferejohn – Pasquino 2004, s. 215—219.

¹⁰⁸ Dyzenhaus 2009, s.73—74.

¹⁰⁹ Dyzenhaus 2009, s.80—82.

2.5 Modernin Häätätilaoikeuden yleisiä käytänteitä

Teoriatasolla hätätilaoikeus siis keikkuu oikeudellisen ja ylioikeudellisen mallin välillä, mutta tietyn teorian omaksuminen ei vielä täysin määritä kriiseihin suhtautumista käytännössä, joten myös nykyaikaisten konkreettisten käytänteiden ja niiden ongelmallisuuden erittely on tarpeellista.¹¹⁰ Erilaiset valtiolliset ratkaisut sisältävät lisäksi usein sekä oikeudellisia että ylioikeudellisia elementtejä.¹¹¹ Totaalisen hätätilan julistaminen tai lisätoimivaltuuksien täysimääräinen käyttäminen on moderneissa länsimaisissa yhteiskunnissa harvinaista, mutta lisätoimivaltuuksien osittainen ja asteittain hyödyntäminen taas on huomattavasti yleisempää. Kun lisätoimivaltuuksiin lopulta turvaudutaan, ne eivät harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta useinkaan koske kaikkia elämänalueita. Valtiot ovat kriiseissä taipuvaisia kiertämään mahdolliset perustuslailliset ongelmat ja tyypillistä onkin, että valtiot pyrkivät mahdollisuuksien mukaan selviytymään kriiseistä delegoinnin, keskeyttämisen, alistumisen tai eristämisen keinoin, joiden käytännön merkitystä tutkielmassa käsitellään seuraavaksi.

Oikeudellisista kriisinhallintakeinoista valtuutuslain säätäminen on tyypillisin hätätilaoikeudellinen mekanismi, jolla delegoidaan toimeenpanovalle etukäteen merkittäviä lisätoimivaltuuksia kriisien varalle. Lisäksi tällaisessa delegoinnissa on tunnusomaista, että toimeenpanovalle on valtuuden päättää kriisien käsilläolosta ja lisätoimivaltuuksien tarpeesta. Täten toimeenpanovalta saa kriisissä lisätoimivaltuudet nopeasti käyttöönsä ilman erillistä hyväksyntäaktia ja tapahtumankulku pysyy samalla oikeudellisena. Näin perustuslaillisetkaan kysymykset eivät muodostu ongelmaksi lukuun ottamatta annetun delegaation rajoja, mutta tähän tuomioistuimet ovat yleisesti olleet haluttomia kriisien keskellä puuttumaan. Esimerkiksi Pohjois-Amerikassa ja Keski-Euroopassa kriisinhallinta on pitkään perustunut valtuutuslain mukaiseen delegointiin. Kun demokraattinen lainsäätäjä on hyväksynyt valtuutuslain, toimeenpanovalta voi yksinkertaisesti vedota säädettyyn lakiin, eikä toimivaltuuksia ole tarpeen kasvattaa kriisin keskellä.

Keskeyttävillä käytänteillä viitataan niihin perustuslain säännöksiin, joilla parlamentin toimintaedellytykset voidaan keskeyttää väliaikaisesti. Toimeenpanovalle voi olla säännösten

¹¹⁰ Scheppele 2009, s. 173.

¹¹¹ Scheppele 2009, s. 178.

perusteella oikeus hajottaa parlamentti tai toimia itsenäisesti sen istuntotauolla. Tarkoituksellisten keskeyttävien toimien ohella parlamentti voi joutua myös sisäisesti umpikujaan ja hajota poliittista syistä itsestään. Kyseiset perustuslailliset mekanismit saattavat kriiseissä mahdollistaa sen, että toimeenpanovalta kiertää vallan rajoitteita. Weimarin esimerkistä huolimatta poikkeustilan julistaminen keskeyttämällä perustuslaillisten elinten toiminta on valitettavan yleistä ja perustuslaillisesti erittäin kyseenalaista. Myös painostuksen vuoksi tapahtuvat irtisanoutumiset keskeisistä viroista ovat johtaneet poikkeusoloihin, kun kukaan ei ole enää valvomassa toimeenpanovallan rajoja.¹¹²

Alistumisella taas tarkoitetaan sitä, että toimivaltuuksia rajoittavat elimet alistuvat kriisinhallinnalle ja jättävät käyttämättä valvontaoikeuksiaan. Tällöin perustuslailliset rajoitteet voivat siirtyä syrjään ilman lakimuutoksia. Alistuneisuus ilmenee siten, että parlamentti sulkee silmänsä toimeenpanovallan toimenpiteiden ongelmallisuudelta ja vastaavasti tuomioistuimet jättävät tapauksia tutkimatta. Erityisesti sotilaalliset kriisit ovat osoittaneet, että kontrollielimet taipuvat helposti toimeenpanovallan painostuksen edessä. Esimerkiksi tuomioistuimet voivat harjoittaa valvontatehtävänsä näennäisesti siten, etteivät sen tuomiot tosiasiallisesti rajoita toimeenpanovaltaa tai muuta käytänteitä.

Poikkeusten havainnointi ja lisätoimivaltuuksien vastustaminen ovat riippuvaisia siitä, miten suurta osaa kansalaisia toimet koskettavat. Kriisit eivät useinkaan kosketa koko kansakuntaa ja tällöin toimeenpanovalta voi yrittää eristää kriisiin liittyvät elementit niistä toiminnoista, jotka jatkuvan normaaliolojen mukaisina. Klassisessa Weimarin esimerkissä lainsäädäntö pysyi suurimmilta osin samanlaisena kansalaisten silmissä, mutta sääntöjä kunnioittavan valtion rinnalla operoi valtionpäämiehen rajoittamaton etuoikeusvalta. Käytännössä kansan eristäminen kriisitoimenpiteiltä voidaan toteuttaa esimerkiksi rajoittamalla lisätoimivaltuuksien käyttö vain tiettyyn maantieteelliseen alueeseen ja ihmisryhmään tai antamalla valtuudet ad hoc-instituutioille. Näin toimiessaan valtiolla on mahdollisuus toimia hyvinkin vapaasti rajoitetulla alueella, samalla kun muu yhteiskunta jatkaa elämäänsä näennäisesti normaaliolojen hallinnon alaisena.¹¹³

Covid-19-pandemian myötä hätätilaoikeudellinen keskustelu on saanut uutta virtaa ja tarkastelukohteita, joiden avaaminen tutkielmassa on tarkoituksenmukaista. Pandemiaan liittyen

¹¹² Scheppele 2009, s. 174—176.

¹¹³ Scheppele 2009, s. 176—178.

onkin esitetty jälleen, että oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on haitannut ja rajoittanut valtioiden vastatoimia verrattuna niihin valtioihin, jotka suhtautuvat hätätilaoikeuteen joustavammin. Tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että oikeudellisen mallin hätätilaoikeudesta ja oikeudellisesta sääntelystä on ollut suurta hyötyä pandemian torjunnassa.¹¹⁴ Näkemystä tukee erityisesti havainnot eurooppalaisten valtioiden toiminnasta pandemiassa, jotka ajoittaisista vaikeuksista huolimatta onnistuivat vakiintuneen oikeusjärjestyksensä puitteissa sekä lakimuotoisesti sääntelemään tehokkaita vastatoimia. Havainnot osoittavatkin, että oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on mahdollista myös nykyaikaisissa poikkeusoloissa.¹¹⁵

Pandemiat ovat tarkastelun kannalta ideaaleja poikkeusoloja, koska ne vaarantavat koko väestön turvallisuuden tavalla, joka edellyttää nopeita rajoitustoimia. Pandemia on myös osoittanut, miten ylioikeudellinen hallintotapa toimii tämän päivän kriisitilanteissa: valtiot ovat sivuuttaneet oman oikeutensa pandemian varjolla toteuttaakseen muutoin kiellettyjä toimenpiteitä. Esimerkiksi Kiinan hallituksen toimet pandemian torjumiseksi näyttäytyivät päättäväsiltä ja tehokkailta suhteessa eurooppalaisten valtioiden reaktioihin ja tällaisilla vertauksilla onkin pyritty osoittamaan eurooppalaisten reaktioiden soveltumattomuutta.¹¹⁶ Keskitetyn hallinnon avulla pandemiaa on onnistuttu torjumaan useita muita valtioita tehokkaammin.¹¹⁷ Kiinassa ei kuitenkaan hyödynnetty olemassa olevia valtiosääntöisiä lisätoimivaltuuksia, eikä laajoilla rajoitustoimenpiteillä täten ollut oikeusperustaa ja toimenpiteet tehtiin oikeuden ulkopuolisesti. Kiinan suhtautuminen pandemiaan sisälsi voimakkaita poliittisia elementtejä ja kriisissä lakeja noudatettiin valikoivasti. Eurooppalaiset valtiot taas noudattivat oikeusvaltioperiaatetta, turvautuvat oikeuden sisäisiin työkaluihin ja tarvittaessa säätivät uutta lainsäädäntöä. Oikeudellinen malli ei kuitenkaan ollut pandemiassa täydellinen työkalu, eikä kaikkia oikeusvaltioperiaatteen elementtejä pystytty aina huomioimaan asianmukaisesti. Ongelmia on esiintynyt esimerkiksi toimenpiteiden tarkkuudessa, sääntöjen välisessä koherenssissa ja toimivaltuussäännösten tulkinnassa. Kyseiset pistemäiset ongelmat eivät kuitenkaan riitä perustelemaan ylioikeudellisen mallin ylivertauaisuutta, kun otetaan huomioon sen omat ongelmakohdat.

Pandemiatutkimus on lisäksi osoittanut, että juuri oikeudellinen lähestymistapa on ollut Euroopassa useiden onnistumisien taustavaikuttimena. Mallin keskeisenä etuna on ollut, että lakien avulla on

¹¹⁴ Günther 2022, s. 132.

¹¹⁵ Günther 2022, s. 136.

¹¹⁶ Günther 2022, s. 139.

¹¹⁷ Mattei – Liu – Ariano 2021 s. 9.

onnistuttu tehokkaasti kommunikoimaan toimenpiteiden tarkoitus ja sisältö suurille ihmisryhmille, joiden tietoisuudesta ja tottelevaisuudesta toimenpiteiden onnistuminen on riippuvainen. Jotta kriisien torjumiseksi olisi mahdollista järjestää tehokkaita keinoja, on välttämätöntä, että hätätilaoikeus pidetään osana normaalia oikeusjärjestystä. Ajatus siitä että, yhtäkkiä voitaisiin toimia tämän monimutkaisen ja keskinäisriippuvaisen viitekehyksen ulkopuolella on epärealistinen, koska koko yhteiskunta ja kaikki sen toiminnot on rakennettu kyseisen oikeusjärjestyksen varaan. Oikeudellinen lähestymistapa suojelee myös kriisien voittamisen kannalta keskeisiä arvoja: luottamusta ja itsenäisyyttä.¹¹⁸ Kansalaisten luottamus toimeenpanovaltaa ja virkamiehiä kohtaan on keskeisessä asemassa kriisitoimenpiteiden onnistumisen kannalta ja tämän luottamuksen ylläpitämiseksi päättäjien on noudatettava oikeusvaltioperiaatetta. Vaikka eurooppalaiset valtiot ovat pääasiallisesti onnistuneet oikeusvaltioperiaatteen ylläpitämisessä myös läpi pandemian,¹¹⁹ seuraavassa luvussa käsiteltävä Unkari muodostaa tästä linjasta poikkeuksen.

2.6 Keskeiset havainnot

Tutkielman aihepiirin teoreettisen tarkastelun tarkoituksena on asettaa tutkielman muiden tutkimuskysymysten käsittelylle mielekäs ja relevantti viitekehys. Tämän lisäksi erilaisten hätätilaoikeudesta esitettyjen teorioiden ja niistä johdettujen käytännön ratkaisujen hahmottaminen on olennaista tutkittaessa hätätilaoikeudellisten toimivaltuuksien mahdollista väärinkäyttöä.

Keskeisten teoreettisten suuntausten käsittely osoittaa, ettei yksikään esitetyistä toimintamalleista ole täysin aukoton tai ongelmaton riittävien ja joustavien toimivaltuuksien, perusoikeussuojan, oikeusvaltioperiaatteen ja tehokkaiden kontrollikeinojen punnintatehtävän näkökulmasta. Vaikka ylioikeudellista mallia on onnistuttu perustelemaan teoriatasolla vakuuttavasti, mallin esittämät kontrollikeinot, kuten yhteiskunnan jälkikäteinen poliittinen, moraalinen tai oikeudellinen kontrolli, ovat horjuvia, eivätkä ne todellisuudessa rajoittaisi esimerkiksi autoritarismiin pyrkivää hallintoa. Täten ylioikeudellinen malli vaikuttaisi olevan sovellettavissa vain utopistiseen yhteiskuntaan, jos hätätilaoikeudellisten toimivaltuuksien väärinkäytöksiltä halutaan suojautua mahdollisimman tehokkaasti. Katsomukseni mukaan oikeudelliset mallit ovat ylivertaisia väärinkäytösten

¹¹⁸ Günther 2022, s. 140—143

¹¹⁹ Günther 2022, s. 144.

estämisessä siitä huolimatta, että mallin mukaiset järjestelmät saattavat kärsiä kriiseissä joustamattomuudesta tai vaihtoehtoisesti liiallisesta säädetyn oikeuden rajojen venyttämisestä. Kuten luvussa on aiemmin esitetty, valtiot voivat kriiseissä operoida usean teoreettisen toimintamallin mukaisesti, eikä normaalioloissa tietyn mallin omaksuminen näyttäisi vielä kertovan järjestelmästä koko totuutta.

3 Unkarin kriisitoimenpiteet ja oikeusvaltiokehitys pandemiassa

3.1 Taustaa

Unkarissa voimassaoleva vuoden 2011 perustuslaki on mahdollistanut kyseenalaisten kriisitoimivaltuuksien siirtämisen osaksi normaaliolojen lainsäädäntöä¹²⁰ ja Unkarin nykyisen valtuutuksen agendan juurtumisen tavalla, jolla on kauaskantoisia tai jopa pysyviä vaikutuksia suhteessa valtion tulevaisuuden suuntaan. Pääministeri Viktor Orbán ja hänen johtamansa Fidesz-puolue on onnistunut reilun vuosikymmenen aikana lamaannuttamaan demokraattiset instituutiot sekä kansan hyökkäämällä systemaattisesti tuomiovaltaa, mediaa, perusoikeuksia ja oikeusvaltiollisia periaatteita kohtaan. Viimeisen kymmenen vuoden aikana Unkarin demokraattiset instituutiot ovat heikentyneet merkittäväällä tavalla ja muutokseen on sisältynyt vaalijärjestelmän manipulointia, vallan kolmijaon murentamista, tuomiovallan politisointia ja oikeusvaltion halveksumista. Näistä hälyttävistä toimenpiteistä huolimatta sama hallitus on pysynyt vallassa kolmissa perättäisissä parlamenttivaaleissa ja saanut vapaisissa vaaleissa merkittävän enemmistön, jonka turvin on voitu esittää väite kansan tuesta ja toimenpiteiden legitimitetistä.¹²¹ Ennen valtakauttaan Orbán ennusti puheessaan, että Unkarin järjestelmä tulee muuttumaan siten, että yksi hallitseva puolue tulee päättämään valtion asioista monitahoisen debatin sijasta,¹²² eikä hän ollut väärässä, kuten seuraavaksi osoitetaan.

3.2 Tapahtumat ja muutokset ennen pandemiaa

Unkarin valitsema tie ja sen toimenpiteet pandemian torjumiseksi eivät tapahtuneet tyhjiössä tai edes mitenkään yllättäen, vaan unkarilaista järjestelmää tulee tarkastella jatkumona sen hallituksen alttiudelle hyväksikäyttää kriisejä poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi.¹²³ Tämän alttiuden lisäksi akateemisessa keskustelussa ja teksteissä on painotettu Unkarin valtion historiallisten kokemusten sekä ratkaisujen merkitystä suhteessa kriisilainsäädännön ja perustuslain sisältöön.¹²⁴ Unkari on Itä-Euroopan maista ainoa, joka ei kommunismin väistyttyä vuonna 1989 säätänyt

¹²⁰ International Commission of Jurists 2022, s. 18.

¹²¹ Gyóry – Winberg 2020, s. 331.

¹²² Bánkúti – Halmai – Scheppele 2012, s. 145.

¹²³ International Commission of Jurists 2022, s. 5.

¹²⁴ Ks. esim. Bánkúti – Halmai – Scheppele 2012.

kokonaisuudessaan uutta perustuslakia, vaan vuoden 1949 lakia muutettiin aikojen saatossa joiltain osin.¹²⁵ Koska Neuvostoliitosta johdettu Stalinin aikainen perustuslaki on ollut voimassa suurimman osan Unkarin lähihistoriasta, on todennäköistä, että sillä on ollut kauaskantoisia vaikutuksia oikeuskulttuurin ja oikeusjärjestelmän muodostumiseen. Vasta vuosina 1989 ja 1990 vanhaa perustuslakia muutettiin siten, että Unkarin järjestelmään istutettiin sekä demokratian että oikeusvaltion siemeniä: demokraattinen parlamentti, edustuksellinen hallinto, riippumattomat tuomioistuimet, oikeusasiamies ja perustuslakituomioistuin.¹²⁶ Unkari on tästä lähtien ollut ainakin virallisesti perustuslaillinen demokratia, jonka ytimessä ovat perusoikeuksien kunnioittaminen ja kansanvaltaisuus.¹²⁷ On kuitenkin hyvä pitää mielessä, että Unkari on suhteellisen tuore demokratia, eivätkä kaikki instituutiot tai periaatteet ole välttämättä juurtuneet vielä kovin syvälle osaksi yhteiskuntaa.

Perinteisesti Unkarin perustuslakituomioistuimella on ollut merkittävä rooli vallan kolmijako-opin toteuttajana ja vartijana.¹²⁸ Tuomioistuimen toimivalta ulottuu kuitenkin vain tarkasteltavan lain perustuslainmukaisuuteen, eikä tuomioistuin täten voi julistaa sen perusteella tehtyä päätöstä perustuslain vastaiseksi. Tässä suhteessa tuomioistuin on hampaaton koskien laintulkintaa, joka rikkoo perustuslakia. Tästä huolimatta perustuslakituomioistuimen rooli on ollut keskinen järjestelmässä, jossa toimeenpano- ja lainsäädäntövalta ovat kytköksissä toisiinsa ja presidentin toimivaltuudet ovat rajalliset.¹²⁹ Tuomioistuin hyödynsikin vahvaa asemaansa ja on sanottu, että siitä muodostui maailman vaikutusvaltaisimman korkein oikeusaste.¹³⁰

Unkarin siirtyessä kauemmas kommunismin varjosta 1990-luvulla poliittiset tahot olivat huolissaan monipuoluejärjestelmän tehottomuudesta ja vaikeuksista muuttaa perustuslakia tarvittaessa joustavasti.¹³¹ Nämä huolenaiheet ja kasvukivut ovat perusteltuja ja luonnollisia, kun otetaan huomioon äkilliset koko järjestelmätason suunnanmuutokset ja se, mihin lainsäätäjät olivat tottuneet. Ensimmäisen ongelmakohdan torjumiseksi säädettiin sellainen vaalilaki, joka suosi suhteettomasti suuria puolueita ja tällä pyrittiin vahvojen enemmistöhallitusten takaamiseen. Toinen huolenaihe paikattiin siten, että vain 2/3 määräenemmistö parlamentissa riittäisi minkä tahansa

¹²⁵ Venice Commission 2011, s. 3.

¹²⁶ Mészáros 2021, s. 5.

¹²⁷ Kovács – Tóth 2011, s. 184.

¹²⁸ Venice Commission 2011, s. 19.

¹²⁹ Kovács – Tóth 2011, s. 185.

¹³⁰ Mészáros 2021, s. 5.

¹³¹ Bánkúti – Halmay – Scheppele 2012, s. 138.

perustuslain säännöksen muuttamiseen.¹³² Kyseiset muutokset ovat saattaneet tuolloin vaikuttaa perustelluilta, mutta nykyisen tiedon valossa voidaan todeta, että ne olivat lyhytnäköisiä ja altistivat Unkarin autoritaaristen poliittisten toimijoiden alaiseksi. Ennen nykyistä Orbánin valtakautta on jo ollut yksi hallitus (1994–1998), jolla oli takanaan perustuslain muuttamiseen vaadittava enemmistö. Tästä huolimatta hallitus ei saanut vapaita käsiä muuttaa perustuslakia haluamallaan tavalla, koska pienemmät hallituspuolueet ja oppositio vastustivat muutoksia. Vielä tällöin Unkarin järjestelmä vaikutti toimivan tarkoituksenmukaisesti, sillä vastavoimat olivat paikoillaan ja 2/3 määräenemmistövaatimus rajoitti hallituksen toimia. Unkarin silloiseen perustuslakiin sisältyi säännös, jonka mukaan täysin uuden perustuslain säätämisen käynnistämiseen vaadittaisiin 5/6 määräenemmistö parlamentissa. Unkarin uudesta suunnasta ja tulevaisuudesta johtuneet poliittiset erimielisyydet takasivat sen, että vanha perustuslaki perusratkaisuineen pysyi voimassa aina vuoteen 2010 saakka.¹³³

Unkarin konstitutionalismin ja demokratian käännekohtana voidaan pitää vuoden 2010 parlamenttivaaleja, joissa konservatiivinen Fidesz puolue ja sille lojaali kristillisdemokraattinen puolue saivat keskeisen 2/3 enemmistön parlamentissa. Päästyään valtaan hallituskoalitio ryhtyi määrätietoisesti ja nopeasti muuttamaan vuoden 1949 perustuslakia.¹³⁴ Valtaannousun ja enemmistön saavuttamisen oli mahdollista aiemmin kuvaillun suhteettoman vaalilain perusteella. Hallitus sai käytännössä kyvyn muuttaa Unkarin oikeusjärjestystä millä tahansa haluamallaan tavalla, kunhan se pysyisi riittävän yksimielisenä ja toimintakykyisenä. Hallitus muuttikin ensimmäisen hallintovuotensa aikana vanhaa perustuslakia 12 kertaa heikentäen keskeisiä instituutioita. Tällä tavalla hallitus pyrki muuttamaan Unkarin oikeusjärjestyksen sellaiseksi, että kokonaan uuden perustuslain, joka perustuisi Fideszin politiikkaan ja arvoihin, hyväksyminen olisi mahdollista. Aikaisemmin täysin uuden perustuslain laatimisprosessin käynnistämiseen vaadittiin mainittu 5/6 enemmistö, mutta tätä perustuslain kohtaa ei oltu suojattu perustuslain korotetulla muuttamisäännökseltä. Tämän seurauksena hallitus onnistui 2/3 enemmistönsä turvin poistamaan vanhasta perustuslaista 5/6 määräenemmistösäännön.¹³⁵ Tämän seurauksena parlamentin oppositio ei enää pystynyt estämään uuden perustuslain säätämistä ja hallitukseen kohdistuvat poliittiset rajoitteet menettivät merkityksensä. Hallitus käänsikin katseensa seuraavaksi historiallisesti toimivaan ja tehokkaaseen perustuslakituomioistuimeen. Enemmistönsä turvin hallitus kykeni

¹³² Bánkuti – Halmai – Scheppele 2012, s. 138.

¹³³ Kovács – Tóth 2011, s. 187.

¹³⁴ Szente – Gárdos-Orosz 2021, s. 156.

¹³⁵ Bánkuti – Halmai – Scheppele 2012, s. 139.

muuttamaan tapa, jolla tuomioistuimen tuomarit valittiin, minkä seurauksena hallitus nimitti vain sille lojaaleja tuomareita. Tämän lisäksi hallitus rajoitti opportunistisesti ja jälkikäteisesti perustuslakituomioistuimen tuomiovallan laajuutta: tuomioistuin totesi erään verouudistuksen olevan perustuslain vastainen, mutta parlamentti poisti sen tuomiovallan koskien talousasioita ja täten tuomio kumoutui. Hallitus muutti myös perustuslakituomioistuimen tuomareiden lukumäärää todennäköisesti siitä syystä, että se voisi itse nimittää lisää sopiviksi katsomiaan tuomareita.¹³⁶

Unkarin uusi hallitus ryhtyi enemmistönsä turvin nopeasti valmistelemaan uutta perustuslakia ja perusteli sen tarvetta vastauksena vuoden 2008 globaaliin talouskriisiin, joka oli hallituksen mukaan lamaannuttanut Unkarin perustuslailliset instituutiot.¹³⁷ Sekä kansalaisyhteisö että Venetsian komissio kritisoivat aikanaan uuden perustuslain säätämisprosessia ja sen läpinäkyvyyttä. Prosessi toteutettiin siten, että määräajoista luistettiin ja parlamentin sekä median debattiin kohdistettiin rajoitteita.¹³⁸ Lopulta oppositio ei enää edes osallistunut lainvalmisteluun, koska sen esiintuomia huolenaiheita ei huomioitu ja hallitus toteutti suoraviivaisesti vain omia tavoitteitaan.¹³⁹ Unkarin silloisen perustuslain mukaan presidentillä oli valta olla allekirjoittamatta lakiehdotuksia ja lähettää ne takaisin parlamentin tai perustuslakituomioistuimen käsiteltäviksi, jos hän havaitsi ehdotusten olevan perustuslain vastaisia. Unkarissa parlamentti kuitenkin valitsee presidentin ja hallitus käyttikin hyväkseen määräänemmistöään ja nosti virkaan hallitusmyönteisen presidentin, jolla oli taustaa samasta puolueesta. Näiden toimenpiteiden lisäksi mediaan kohdistuvat rajoitukset ja kansanäänestyksen mahdollisuuksien hankaloittaminen avasivat hallitukselle lopullisesti ovet säättää haluamansa perustuslaki ilman rajoitteita.¹⁴⁰

Uuteen perustuslakiin omaksuttiin ratkaisu, jossa perustuslain sääntelykohteiden tarkempi määrittely jätettiin tarkentavan lainsäädännön varaan ja perustuslain ulkopuolelle (cardinal law). Perustuslaki viittaakin näihin tarkentaviin lakeihin yli 50 kertaa ja näiden lakien muuttamiseksi parlamentin olisi saavutettava vain 2/3 määräänemmistö. Venetsian komissio huomautti uuden perustuslain yhteydessä, ettei sen tulisi delegoida säädäntövaltaa liiaksi tavallisille laeille. Lisäksi komissio peräänkuulutti, että perustuslain tulisi olla täsmällisempi esimerkiksi tuomiovallan asemasta.¹⁴¹ Eriyisen ongelmallisena komissio piti sitä, ettei medianvapautta ole määritelty

¹³⁶ Bánkuti – Halmai – Scheppele 2012, s. 139–140

¹³⁷ International Commission of Jurists 2022, s. 18.

¹³⁸ Venice Commission 2011, s. 4.

¹³⁹ Bánkuti – Halmai – Scheppele 2012, s. 143.

¹⁴⁰ Bánkuti – Halmai – Scheppele 2012, s. 141.

¹⁴¹ Venice Commission 2011, s. 6.

yksilönvapaudeksi, vaan valtion turvattavaksi velvollisuudeksi. Tämän seurauksena kyseisen oikeuden toteutuminen on täysin riippuvainen valtion senhetkisestä tahtotilasta. Myöskään oikeuden täsmällistä sisältöä tai sen valvontaa ei määritellä itse perustuslaissa, vaan myöhemmin säädettävässä erillislaissa.¹⁴² Yleisten huomioiden lisäksi komissio ilmaisi huolensa useista yksittäisistä perustuslain artikloista, joita se piti ongelmallisina suhteessa oikeusvaltioperiaatteisiin ja demokratiaan.¹⁴³

Eräs perustuslain uusi artikla valtuutti parlamentin perustamaan itsenäisiä sääntelyelimiä perustuslakia tarkentavilla perustuslain ulkopuolisilla laeilla. Säännöstä perusteltiin siten, että sillä pyritään vastamaan EU:n oikeuden asettamiin vaatimuksiin. Perustuslaki itsessään ei kuitenkaan mainitse kyseistä tavoitetta ja tekstin epämääräisyys voisi pahimmillaan johtaa siihen, että artiklaa käytettäisiin rajoittamaan parlamentin valtaa. Uuden perustuslain perustuslakituomioistuinta koskevat artiklat saivat myös osakseen kritiikkiä. Artikloissa ei säännellä yksityiskohtaisesti tuomioistuimen toiminnasta ja tarkempi sääntely on taas jätetty tarkentavan lainsäädännön varaan.¹⁴⁴ Lisäksi tuomioistuimen kompetenssia rajoitettiin siten, ettei se enää voisi arvioida hallituksen toimenpiteiden perustuslainmukaisuutta kokonaisuudessaan, vaan tiettyjen asiakokonaisuuksien valvonta määrättiin muille elimille. Huomionarvoinen on myös artikla, jonka mukaan uuden lakiehdotuksen tekstin olisi poikettava merkittävästi jo tarkastetusta laista, jotta perustuslakituomioistuin voisi tutkia sen perustuslainmukaisuuden. Rajoitteiden ohella tuomioistuimelle asetettiin uusi ja epämääräinen velvollisuus noudattaa kestäväää budjetinhallintaa sen valvontatoiminnassa. Tässä suhteessa perustuslain epämääräisyys johtaa useisiin mahdollisiin tulkintavaihtoehtoihin: velvollisuus voidaan tulkita pelkästään hallinnolliseksi tai pahimmillaan se voisi koskea itse perustuslainmukaisuuden arviointiprosessia. Sama epätasällinen linja jatkui artikloissa, jotka koskivat Unkarin muita tuomioistuimia. Ehkäpä huolestuttavin näistä säännöksistä oli se, jolla tuomareiden eläköitymisikää lasketaan ilman päteviä perusteita kahdeksalla vuodella. Muutoksen arvioitiin johtavan siihen, että noin 300 vakituista tuomaria joutuisi jäämään eläkkeelle pian perustuslain voimaantulon jälkeen.¹⁴⁵ Uuteen perustuslakiin sisältyi myös artikla, joka valtuutti parlamentin hajottamaan paikallisia vaaleilla valittuja elimiä, jos parlamentti katsoi, että ne ovat rikkoneet perustuslakia. Perustuslaki ei edellyttänyt, että tällainen päätös vaatisi tuomioistuimen ratkaisua tai perustuslakituomioistuimen osallistumista.¹⁴⁶ Kaikesta kritiikistä huolimatta komissio

¹⁴² Venice Commission 2011, s. 16.

¹⁴³ Ks. Venice Commission 2011.

¹⁴⁴ Venice Commission 2011, s. 19.

¹⁴⁵ Venice Commission 2011, s. 21—22.

¹⁴⁶ Venice Commission 2011, s. 24.

totesi poikkeusoloja koskevan luvun olevan pääsääntöisesti eurooppalaisten standardien mukainen ja nosti esille vain täsmällisyyteen liittyviä parannuskohteita. Ehkä hieman yllättäen komissio myös toteaa, että Unkarin pyrkimykset demokratian ja oikeusvaltion kehittämiseksi ovat kehuttavia,¹⁴⁷ vaikka useat oikeustieteilijät ja asiantuntijat pitivät muutoksia erittäin kielteisinä ja vaarallisina.¹⁴⁸

Perustuslakiluonnoksen julkaisemin jälkeen parlamentille, kansalaisyhteisölle ja asiantuntijoille annettiin 9 päivää aikaa käydä ehdotuksesta keskustelua, minkä jälkeen parlamentti hyväksyi uuden perustuslain.¹⁴⁹ Fideszin perustuslaki ja siinä mainitut täydentävät lait tulivat voimaan vuoden 2012 alusta.¹⁵⁰ Perustuslain uusien säännösten ja toimivaltuuksien tarkoituksena oli vastata talouskriisin aiheuttamiin ongelmiin, mutta niistä tuli pysyvä osa Unkarin perustuslaillista järjestelmää, eivätkä kaikki uudistukset liittyneet mainittuihin tarkoitukseen. Fidesz sisällytti perustuslakiin taloudellisten periaatteiden ohella kulttuurillisia, uskonnollisia ja moraalisia periaatteita.¹⁵¹ Myöskään perustuslakituomioistuin ei säästynyt uudistuksilta. Vanhan perustuslain mukaan lähes kenellä tahansa oli oikeus tehdä valitus tuomioistuimelle, mutta muutosten myötä valitus on yksilöille mahdollista vain, jos jokin laki koskettaa valittajaa henkilökohtaisesti. Lisäksi virkamiesten valitusoikeutta kavennettiin merkittävästi verrattuna aikaisempaan oikeustilaan.¹⁵²

Vuoden 2011 perustuslaki muutti perustavanlaatuisesti myös poikkeusoloihin liittyviä säännöksiä.¹⁵³ Uusi perustuslaki mahdollistaa erityisen oikeusjärjestyksen soveltamisen kuudessa erilaisessa kriisitilanteessa: ”state of national crisis”, ”state of emergency”, ”state of preventive defence”, ”emergency response to terrorism”, ”unforeseen intrusion” ja ”state of danger”.¹⁵⁴ Poikkeusolojen julistaminen on mahdollista, kun tietyn kriisityypin edellytykset ja perustuslain menettelylliset vaatimukset täyttyvät. Lisätoimivaltuuksilla ei ole perustuslain mukaan mahdollista syrjäyttää perustuslain säännöksiä, ne ovat ajallisesti rajoitettuja ja perustuslain tarkentaviin lakeihin sidottuja.¹⁵⁵ Täten Unkarin perustuslaissa erotellaan selkeästi normaaliolot ja poikkeusolot toisistaan. Perustuslaissa säädetään myös, miten lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan tulee toimia erityyppisissä poikkeusoloissa. Lisäksi perustuslaissa on säädökset niistä keskeisimmistä

¹⁴⁷ Venice Commission 2011, s. 27—28.

¹⁴⁸ Ks. esim. Kovács – Tóth 2011.

¹⁴⁹ Kovács – Tóth 2011, s. 194.

¹⁵⁰ Bánkuti – Halmai – Scheppele 2012, s. 142.

¹⁵¹ International Commission of Jurists 2022, s. 18.

¹⁵² Bánkuti – Halmai – Scheppele 2012, s. 142.

¹⁵³ Szente – Gárdos-Orosz 2021, s. 157.

¹⁵⁴ International Commission of Jurists 2022, s. 6.

¹⁵⁵ Drinóczi – Bień-Kacała 2020, s.175—176.

kysymyksistä, jotka koskevat eri toimijoiden toimivaltuuksia poikkeusoloissa. Menettelyllisten säännösten ohella perustuslaki velvoittaa poikkeusoloissa ja kriisilainsäädännössä kunnioittamaan väliaikaisuusperiaatetta, laillisuusperiaatetta, välttämättömyysperiaatetta, suhteellisuusperiaatetta ja perusoikeuksia.¹⁵⁶ Väliaikaisuusperiaate on huomioitu siten, että perustuslaki velvoittaa toimivaltaisen elimen päättämään poikkeusolot, kun sen edellytykset eivät enää ole käsillä. Periaate koskee myös poikkeusolojen perusteella tehtyjä toimenpiteitä, jotka pysyvät voimassa vain 15 päivää kerrallaan. Laillisuusperiaate on pyritty varmistamaan siten, että perustuslaissa on etukäteen säädetty toimenpiteiden käyttönotosta ja soveltamisesta.¹⁵⁷ Lisäksi laillisuusperiaatetta toteuttaa perustuslakituomioistuimen ja parlamentin valvontatehtävän turvaaminen perustuslaissa.¹⁵⁸

Myöhemmin pakolaiskriisin aikaan vuonna 2015 Unkari julisti maahan poikkeusolot ja muutti lakejaan siten, että turvapaikanhakijoiden rajanylitys Unkariin kriminalisoitiin. Kriminalisointia perusteltiin Unkarin kulttuurin, arvojen ja kielen suojelemisella.¹⁵⁹ Kriisitoimivaltuuksien väärinkäyttö sai alkunsa kyseisessä kriisissä, kun hallitus totesi lisätoimivaltuuksillaan perustuslain ulkopuolisen pakolaiskriisitilan. Hallitus siis käytti hyväkseen lisätoimivaltuuksiaan ja tällä tavalla kiersi perustuslain poikkeusoloäännöksiä ja niihin kohdistuvia rajoitteita. Pakolaiskriisitilan julistaminen oli mahdollista, koska hallitus oli aiemmin enemmistönsä turvin muuttanut pakolaislainsäädäntöään lisäämällä sinne uuden poikkeustilan, jota ei sidottu perustuslakiin. Pakolaiskriisitilan aikana turvapaikkahakemukset tuli normaalista poiketen jättää Unkarin kauttakulkualueella henkilökohtaisesti, eikä turvapaikanhakijalla ollut käsittelyn aikana oikeutta oleskella Unkarin alueella. Tämän lisäksi rajalle voitaisiin lähettää aseellisia sotilaita torjumaan muutoksista johtuvia levottomuuksia.¹⁶⁰ Pakolaiskriisitila ja siihen liittyvä lainsäädäntö toimivat käytännössä perustuslaissa kuvattujen poikkeusolojen tavoin, mutta poikkeustila ei kuitenkaan ollut osa perustuslakia. Tästä syystä perustuslaista erotettu kriisitila ei oikeuttanut niihin toimenpiteisiin, joihin hallitus sen perusteella turvautui. Vaikka pakolaiskriisitilasta olisi säädelty perustuslaissa, olisi sen julistaminen ollut silti perustuslain vastaista kyseisissä olosuhteissa.¹⁶¹ Kriisitila voitiin lain mukaan julistaa, kun tietty määrä hakijoita saapui rajalle tai tilanne muuten uhkasi Unkarin turvallisuutta ja yhteiskuntajärjestystä.¹⁶² Kyseistä poikkeustilaa on jatkettu aina kuuden kuukauden

¹⁵⁶ Drinóczy – Bień-Kacała 2020, s. 174.

¹⁵⁷ Drinóczy – Bień-Kacała 2020, s. 177.

¹⁵⁸ Drinóczy – Bień-Kacała 2020, s. 173.

¹⁵⁹ International Commission of Jurists 2022, s. 19.

¹⁶⁰ Mészáros 2024, s. 292—295.

¹⁶¹ Drinóczy 2020, s. 10.

¹⁶² Drinóczy 2020, s. 14.

välein, vaikka turvapaikanhakijoiden määrä on viimeaikoina ollut vähäinen,¹⁶³ eivätkä poikkeustilan edellytykset ole enää täyttyneet vuosiin.¹⁶⁴ Kun myöhemmin terrorismin uhka Euroopassa oli huipussaan, Unkarissa tilanteeseen päätettiin puuttua muuttamalla perustuslain poikkeusoloperusteita lisäämällä lakiin terrorismiin liittyvän poikkeusolotyypin. Muutos valmisteltiin salassa, eikä säännös sisältänyt riittävän täsmällisiä edellytyksiä sen julistamiselle tai ylipäättään rajoitteita toimivaltuuksien käyttämiselle. Tämän seurauksena hallitus voi etäisestikin terrorismiin vedoten puuttua lähes mihin tahansa yhteiskunnan alueeseen kriisivaltuuksilla. Hallitus voi esimerkiksi aktivoida asevoimat terroristisen uhan perusteella ja samalla pitää yksityiskohtaisemmat perustelut salattuina vedoten kansalliseen turvallisuuteen.¹⁶⁵

3.3 Unkarin oikeusvaltion tila pandemiassa ja sen jälkeen

3.3.1 kriisilainsäädäntö ja tilanteen eteneminen

Unkarissa pandemian torjuntaan valittiin perustuslain poikkeusoloista ”state of danger” (uhkatila), jonka seurauksena siihen sisältyvä tarkentava kriisilainsäädäntö (Disaster management act) aktivoitui.¹⁶⁶ Uhkatilaa koskevan perustuslain 53 artiklan mukaan uhkatila voidaan todeta henkeä ja omaisuutta uhkaavan luonnonkatastrofin tai teollisen onnettomuuden perusteella. Perustuslain teksti ei kuitenkaan mainitse pandemiaa tai viruksen leviämistä uhkatilan julistamisen perusteena, mutta eräs uhkatilaa koskeva tarkentava laki (Act on catastrophes) listaa pandemian sellaiseksi muuksi kriisiksi, jonka perusteella kyseinen poikkeustila voidaan julistaa.¹⁶⁷ Täten hallitus katsoi uhkatilan toteamisen oikeutetuksi ja maassa vallitsivat poikkeusolot 11.3.2020 alkaen.¹⁶⁸ Unkarin oikeusjärjestyksen asiantuntijat ovat kuitenkin katsoneet, että uhkatilan julistaminen pandemian perusteella oli perustuslain vastaista, koska Unkarin oikeudessa pandemiaa ei voida tulkita luonnonkatastrofiksi. Edes uhkatilaa säätelevän tarkentavan lain erilainen tulkinta ei johda tässä suhteessa erilaiseen lopputulokseen.¹⁶⁹ Vaikka laissa todetaankin pandemian voivan johtaa uhkatilan toteamiseen, ei laki kuitenkaan itsessään pysty sisällyttämään pandemiaa luonnonkatastrofin soveltamisalaan. Tästä syystä uhkatila ja kaikki sen perusteella annetut asetukset

¹⁶³ International Commission of Jurists 2022, s. 19.

¹⁶⁴ Szente – Gárdos-Orosz 2021, s. 174.

¹⁶⁵ Drinóczi 2020, s. 14–15.

¹⁶⁶ International Commission of Jurists 2022, s. 6.

¹⁶⁷ Drinóczi – Bień-Kacała 2020, s. 179.

¹⁶⁸ Szente – Gárdos-Orosz 2021, s. 162.

¹⁶⁹ Szente – Gárdos-Orosz 2021, s. 159.

ovat jo lähtökohdiltaan perustuslain vastaisia.¹⁷⁰ Uhkatiljan julistamisesta ja lisätoimivaltuuksien aktivoinnista on esitetty neljä erilaista tulkintaa: 1) poikkeusolojen julistus ja kriisitoimenpiteet olivat perustuslain mukaisia (hallituksen tulkinta), 2) normaaliolojen toimivaltuudet olisivat riittäneet kriisin torjunnassa, 3) perustuslaki laajeni jo uudistuessaan perustuslain vastaisella tavalla ja 4) toimet olivat perustuslain vastaisia, mutta kriisi edellytti joustoa. Väittely näiden tulkintojen välillä on kuitenkin lopputuloksen kannalta merkityksetöntä, koska myöhemmin poikkeustilan perusteella esiteltävä valtuutuslaki (Authorization act/Corona virus act) rikkoi räikeistä kaikkia oikeusvaltion periaatteita.¹⁷¹

Uhkatalaan perustuva poikkeustila valtuuttaa toimeenpanovallan antamaan asetuksenmuotoisia rajoituksia ja poikkeuksia normaaliolojen lainsäädännöstä 15 päiväksi kerrallaan. Jos hallitus ei hae parlamentilta hyväksyntää kriisiasetusten jatkamiselle, ne raukeavat automaattisesti. Uhkatala on yksi niistä unkarilaisista perustuslaillisista poikkeustiloista, joissa yksinään hallituksella on päätäntävalta sen julistamisesta, lopettamisesta sekä sen perusteella annettavista rajoituksista.¹⁷²

Hallituksen uhkatalan mukaisesta asetuksenantovaltuudesta seurasi joukko uusia säädöksiä, joilla pandemian torjumisen ohella lavennettiin kriisivaltuuksien soveltamisalaa. Koska hallituksen ensimmäiset asetukset uhkasivat vanhentua raukeamissäännön mukaisesti, hallitusmyönteinen parlamentti hyväksyi ensimmäinen valtuutuslain 30.3.2020, jolla parlamentti antoi lailla hallitukselle yksinomaisen ja rajoittamattoman valtuuden ottaa käyttöön haluamiin lisätoimivaltuuksia, eikä toimivaltuuksilla ollut 15 päivän raukeamislauseketta. Uusi laki merkitsi suoraa loukkausta perustuslain periaatteisiin ja sitä, että hallituksen kriisiasetukset voisivat olla voimassa niin kauan, kunnes hallitus itsenäisesti päättäisi uhkatalan. Lisäksi valtuutuslaki laajensi hallituksen asetusten soveltamisalaa ja antoi toimeenpanovallalle valtuudet syrjäyttää parlamentin säätämiä lakeja, vaikkei laki edes liittyisi vaaratilaan tai pandemiaan. Ensimmäinen valtuutuslaki oli voimassa 18.6.2020 asti, jonka aikana hallitus antoi yli 150 kriisiasetusta.¹⁷³ Suurin osa asetuksista liittyi pandemian torjuntaan, mutta osan yhteys kriisiin on katsottu erittäin kyseenalaiseksi.¹⁷⁴

Sekä perustuslain suurpiirteiset säännökset poikkeusoloista että parlamentin hyväksymä valtuutuslaki antoi toimeenpanovallalle vapaat kädet säätää haluamiaan kriisiasetuksia.

¹⁷⁰ Szente – Gárdos-Orosz 2021, s.160

¹⁷¹ Drinóczi 2020, s. 18—19.

¹⁷² International Commission of Jurists 2022, s. 6.

¹⁷³ International Commission of Jurists 2022, s. 8.

¹⁷⁴ Györy – Winberg 2020, s. 341—342.

Valtuutuslaki valtuutti hallituksen jatkamaan kaikkia siihen mennessä annettuja asetuksia vaaratilan päättymiseen asti. Tämän lisäksi parlamentti antoi etukäteisen hyväksyntänsä kaikille uusille hallituksen kriisiasetuksille. Valtuutuslain perusteluissa lain merkitystä pyrittiin väheksymään esimerkiksi siten, että parlamentille annettiin oikeus kumota valtuutus koska tahansa. Hälyttävää on kuitenkin, ettei valtuutuslakia itsessään suljettu lain soveltamisalan. Tämä tarkoitti sitä, ettei mitkään oikeudelliset pidäkkeet estäisi hallitusta muuttamasta valtuutuslain säännöksiä lain itsensä tarjoamien valtuuksien avulla.

Valtuutuslaki sisälsi joitakin toimivaltuuksien rajoituksia ja vaatimuksia, mutta niiden tehokkuus toimien hillitsemiseksi oli kyseenalainen. Ensinnäkin laki velvoitti hallituksen tiedottamaan toimistaan parlamentille. Toiseksi laki sisälsi yleisluontoisen vaatimuksen siitä, että valtuutusta voidaan käyttää vain välttämättömissä tilanteissa ja oikeassa suhteessa sen päämääriin nähden. Kolmanneksi valtuutuslaissa tunnustettiin perustuslain tapaan, että perustuslakituomioistuin on toimivaltainen myös poikkeusoloissa. Neljänneksi valtuutus koskisi vain pandemian torjuntaan tarkoitettuja toimenpiteitä ja niitä toimia, joilla lievennettäisiin kriisistä seuraavia haitallisia seurauksia.¹⁷⁵

Pandemian varjolla edellytyksiä vallan kolmijaon toteutumiseksi on edelleen heikennetty. Perustuslakituomioistuin oli käytännössä toimivaltainen arvioimaan hallituksen asetusten ja valtuutuslain lainmukaisuutta, mutta sillä ei kuitenkaan enää ollut viran puolesta oikeutta ottaa tapauksia käsittelyyn, vaan valitusten oli tultava säädettyjä kanavia pitkin. Vaikka asetukset olisivatkin päätyneet perustuslakituomioistuimen käsiteltäväksi, on se myötäillyt hallituksen kantoja aikaisemmissakin kriiseissä.¹⁷⁶ Pandemian aikana tuomareiden valintaa on lykättiin, jonka seurauksena virat ovat jääneet täyttämättä ja hallitusmyönteinen tuomarivalintalautakunnan puheenjohtaja täytti yksipuolisesti avoimet virat. Lisäksi oikeussuojan saatavuuteen ja perustuslakituomioistuimen toimivuuteen asetettiin uusia heikennyksiä. Esimerkiksi tuomioistuimille ei asetettu määräaikoja sille, missä ajassa niiden oli käsiteltävä kriisitoimenpiteisiin kohdistuvat valitukset. Tämän seurauksena hallituksen asetuksen ehtivät vanhentua ennen, kun tuomioistuin ehti käsittelemään niiden lainmukaisuuden. Muiden seikkojen ohella kaikkien tuomioistuimien toimintaa vaikeutti ja monimutkaisti entisestään se, että kriisiin

¹⁷⁵ Györy – Winberg 2020, s. 339–340.

¹⁷⁶ Szente – Gárdos-Orosz 2021, s. 169.

liittyviä asetuksia voitiin antaa sekä uhkatilan että pitkään voimassa olleen maahanmuuttokriisin perusteella.¹⁷⁷

Valtuutuslaki oli useilta kohdiltaan ongelmallinen suhteessa perustuslakiin. Valtuutuslakien käyttäminen on kansainvälisesti tarkasteltuna yleinen keino kriisien hallinnassa, mutta Unkarin kohdalla lailla puuttui perustuslaillinen pohja täysin.¹⁷⁸ Parlamentilla on sekä oikeus että velvollisuus säätää lisätoimivaltuuksien reunaehdot tarkentavilla kriisilaeilla, eikä sillä täten ollut perustuslain mukaan oikeutta delegoida tätä valtaa hallitukselle. Valtuutuslaki ei myöskään sulkenut pois sitä mahdollisuutta, että hallitus keskeyttäisi parlamentin toiminnan, eikä parlamentti täten voisi vetää valtuutusta pois.¹⁷⁹ Valtuuslain lisäksi myös sen perusteella annetut asetukset syyllistyivät perustuslaillisten periaatteiden ohittamiseen. Asetukset rikkoivat säädettyä välttämättömyysperiaatetta esimerkiksi tapauksissa, joissa hallitus selkeästi tavoitteli omia päämääriään, eikä viruksen pysäyttämistä.¹⁸⁰ Suhteellisuusperiaate jätettiin huomioimatta esimerkiksi asetuksissa, joilla hallitus asetti asevoimien upseereita valvomaan tiettyjä organisaatioita tai muutti verolainsäädäntöä syrjivin perustein. Vakavia ongelmia esiintyi myös suhteessa oikeusvarmuuteen. Kun ensimmäiset uhkatilan perusteella annetut kriisiasetukset uhkasivat raueta aikarajoituksen perusteella, hallituksen johtajalääkäri piti asetukset voimassa ylitulkitsemalla omia toimivaltuuksiaan. Lisäksi pandemian alussa asetuksella määrättiin tuomioistuimille ylimääräinen istuntotauko, eikä menettelyllisistä seurauksista säädetty, joten oikeustila oli hetken epäselvä suhteessa esimerkiksi tuomioistuimen määräaikoihin.¹⁸¹

Unkarin toimet koronapandemiassa näyttäytyvät entistäkin kiistanalaisemmilta ja suhteettomilta, kun otetaan huomioon maan normaaliolojen lainsäädännön tarjoamat mahdollisuudet hallita viruksen leviämistä. Unkarin terveydenhuoltolain mukaan viranomaiset olisivat voineet rajoittaa yksilöiden ja oikeushenkilöiden oikeuksia epidemiatilanteessa ilman poikkeustilaa. Mahdollisia toimenpiteitä olisivat olleet esimerkiksi karanteenit, eristäminen ja virukselle altistuneiden valvonta. Lisäksi viranomaisilla olisi ollut toimivalta rajoittaa instituutioiden aukiovoja, tapahtumien järjestämistä ja ihmisten liikkumista. Näistä tehokkaista normaaliolojen toimivaltuuksista huolimatta Unkarissa päädyttiin soveltamaan poikkeusolojen toimivaltuuksia viruksen torjuntaan.¹⁸²

¹⁷⁷ International Commission of Jurists 2022, s. 21—22.

¹⁷⁸ Mészáros 2021, s. 15.

¹⁷⁹ Sente – Gárdos-Orosz 2021, s. 161—162.

¹⁸⁰ Sente – Gárdos-Orosz 2021, s. 164.

¹⁸¹ Sente – Gárdos-Orosz 2021, s. 166—168.

¹⁸² Mészáros 2021, s. 13—14.

3.3.2 Poikkeusolojen ja kriisiasetusten normalisointi

Uhkatilaa päättyessä 18.6.2020 valtuutuslain ja hallituksen kriisiasetusten olisi pitänyt raueta, mutta parlamentin avustuksella hallitus onnistui säätämään uuden siirtymälain juuri ennen uhkatilan päättymistä. Siirtymälailalla siirrettiin keskeisiä valtuutuslain säännöksiä osaksi normaaliolojen lainsäädäntöä.¹⁸³ 247 sivuinen siirtymälaki häivytti huolestuttavalla tavalla poikkeusolojen ja normaaliolojen välistä rajaa. Aikaisemman oikeustilan mukaan kriisiasetusten tuli raueta samaan aikaan poikkeusolojen päättymisen kanssa, mutta kun kriisiasetukset sulautettiin osaksi normaaliolojen lainsäädäntöä, säädösten lakkauttaminen vaatisi uuden lain hyväksymistä parlamentissa. Siirtymälakiin sisällytettiin samalla myös uudenlainen perustuslaista itsenäinen terveydenhuollon kriisitila, jonka hallitus voisi todeta johtavan terveystilanteen ehdotuksesta.¹⁸⁴ Kriisitilan julistaminen olisi mahdollista epidemiologisessa kriisissä tai missä tahansa muussa ennalta-arvaamattomassa tilanteessa, joka vaarantaisi henkiä tai terveydenhuollon toimintaa.¹⁸⁵ Tämä kriisitila antoi hallitukselle taas uusia ja epämääräiset valtuuksia päättää rajoitustoimenpiteistä, kuten rajojen sulkemisesta, tapahtumien kieltämisestä ja instituutioiden sulkemisesta. Terveydenhuollon kriisitila ei sisällä ollenkaan parlamentin valvontaa ja laki on muotoiltu siten, että kriisitilaa voidaan soveltaa lähes kaikkiin elämän osa-alueisiin, kunhan niillä on pienikin liityntä pandemian seurausten torjuntaan.¹⁸⁶ Kriisitilan aikana hallituksella on käytännössä lähes samat toimivaltuudet kuin perustuslain mukaisten poikkeusolojen perusteella olisi mahdollista. Tästä huolimatta perustuslakituomioistuimen valvontaa on rajoitettu kyseisen kriisitilan kontekstissa, eikä sillä ole lainkaan toimivaltuuksia arvioida siihen liittyviä toimenpiteitä.¹⁸⁷ Terveydenhuollon kriisitila voi siirtymälain mukaan olla voimassa 6 kuukautta kerrallaan, jonka jälkeen sen jatkaminen on mahdollista, jos sen edellytysten katsotaan täyttyvän.¹⁸⁸

Toinen uhkatila julistettiin 2.11.2020, jolloin epidemiologinen tilanne oli huomattavasti haastavampi kuin aikaisemmin.¹⁸⁹ Pian uhkatilan julistamisen jälkeen säädettiin myös toinen

¹⁸³ International Commission of Jurists 2022, s. 8.

¹⁸⁴ Győry – Winberg 2020, s. 348.

¹⁸⁵ Szente – Gárdos-Orosz 2021, s. 172.

¹⁸⁶ Győry – Winberg 2020, s. 348–349.

¹⁸⁷ Szente – Gárdos-Orosz 2021, s. 173.

¹⁸⁸ International Commission of Jurists 2022, s. 7.

¹⁸⁹ Szente – Gárdos-Orosz 2021, s. 174.

valtuutuslaki, joka oli pitkälti ensimmäisen kaltainen, mutta se säädettiin voimassa vain 90 päivän ajaksi kansainvälisen painostuksen takia.¹⁹⁰ Normaaliolojen lainsäädäntöön siirtymälailalla sisällytetyt uudet toimivaltuudet olisivat epäilemättä riittäneet tilanteen hallitsemiseen, mutta uutta uhkatilaa ja valtuutuslakia perusteltiin taloudellisen taantumisen torjumisella. Toinen vaaratila oli perustuslaillisilta ongelmiltaan ensimmäisen kaltainen. Huomionarvoista on kuitenkin, että perustuslaillisten poikkeusolojen julistamisesta huolimatta terveydenhuollon kriisitila pidettiin samanaikaisesti voimassa.¹⁹¹ Lisäksi perustuslakia muutettiin siten, että lisätoimivaltuuksien käyttäminen kuuluisi kaikissa olosuhteissa hallitukselle, eikä aiemmin tietyissä poikkeusoloissa toimivaltaiselle kriisineuvostolle. Kyseistä muutosta taas perusteltiin sillä, että hallituksen nopea ja vastuullinen päätöksenteko sopisi parhaiten Unkarin perustuslailliseen järjestelmään. Toisen uhkatilan päätyttyä 8.2.2021 julistettiin jo kolmas uhkatila ja sitä vastaava kolmas valtuutuslaki, jolla toisen valtuutuslain rauenneet säädökset saatettiin takaisin voimaan. Kolmatta valtuutuslakia jatkettiin aina 1.6.2022 saakka.¹⁹² Hallitus jälleen voitettua vaalit se ryhtyi valmistelemaan uudistuksia perustuslakiin. Tällä kertaa uhkatilan julistamisen edellytyksiä muutettiin siten, että sen julistaminen olisi mahdollista myös humanitaarisen kriisin tai naapurivaltion sodan perusteella. Hallitus totesikin uuden vaaratilan humanitaarisen kriisin perusteella jo ennen pandemiaan liittyvän vaaratilan raukeamista. Ukrainan sotaan liittyvän uhkatilan aikana on annettu jo yli 200 hallituksen kriisiasetusta, joilla on esimerkiksi pyritty vaikuttamaan taloudelliseen tilanteeseen asettamalla joitakin yrityksiä valtion kontrollin alaisuuteen.¹⁹³ Nykypäivä on lähes mahdotonta erottaa, mitkä hallituksen toimista ovat kriisitoimenpiteitä ja mitkä niin sanotusti normaaliolojen toimia.¹⁹⁴

3.3.3 Nostoja räikeimmistä kriisitoimivaltuuksien väärinkäytöksistä

Unkarin hallituksen turvapaikanhakijoihin kohdistuva erittäin kielteinen linja jatkui myös pandemian varjolla. Suhteellisesti merkittävä osa kriisitoimenpiteistä on vaikuttanut suoraan niiden Unkarissa olevien henkilöiden oikeuksiin, joilla ei ole virallista kansalaisuutta.¹⁹⁵ Vielä huonommassa asemassa olivat paperittomat maahanmuuttajat, jotka eivät henkilötodistuksien puuttuessa saaneet rokotteita. Unkarilla olisi ollut kansainvälisen oikeuden perusteella velvollisuus

¹⁹⁰ International Commission of Jurists 2022, s. 9.

¹⁹¹ Szente – Gárdos-Orosz 2021, s. 175.

¹⁹² International Commission of Jurists 2022, s. 10.

¹⁹³ Mészáros 2024, s. 301—302.

¹⁹⁴ Mészáros 2024, s. 305.

¹⁹⁵ International Commission of Jurists 2022, s. 11.

tarjota rokotteita sen alueella oleville ihmisille ilman syrjiviä perusteita.¹⁹⁶ Rajojen sulkemisen lisäksi väitetyesti karanteenisääntöjä rikkoneita laillisesti Unkarissa oleskelleita ulkomaalaisia on karkotettu Unkarista. Systemaattinen hyökkäys muukalaisia vastaan on täten jatkunut pandemian aikana ja hallitus on väittänyt, että laittomalla maahanmuutolla ja viruksen leviämällä olisi selvä yhteys.¹⁹⁷

Sananvapaus ja median asemat olivat huonolla tolalla jo ennen pandemiaa, mutta koronakriisi mahdollisti niiden rajoittamisen opportunistisesti entisestään. Tästä hyvänä esimerkkinä voidaan pitää ensimmäistä valtuutuslakia, joka muutti rikoslakia siten, että kriminalisoiduksi pelonlietsonnaksi katsottaisiin väärän tiedon levittäminen pandemiasta. Suurpiirteisen säännöksen rikkomisesta voisi seurata jopa 5 vuotta vankeutta. Rikoslain muutosta käsiteltiin perustuslakituomioistuimessa, sillä säännös oli ongelmallinen suhteessa sananvapauteen ja oikeusvarmuuteen, mutta tuomioistuin ei päätenyt pitämään säännöstä kokonaisuutena arvioiden perustuslain vastaisena ja tulkitsi sen soveltuvan vain, kun henkilö tietoisesti levittäisi väärää tietoa pandemiasta. Tästä huolimatta useita säännökseen perustuvia rikostutkintoja käynnistettiin ja kansalaiset sekä media ovat joutuneet välttelemään hallituksen kriisitoimenpiteiden kritisointia.¹⁹⁸

Eräällä asetuksella taas säädettiin sairaaloiden asettamisesta armeijan hallinnon alle ja asevoimien upseereita sijoitettiin johtamaan sairaaloiden toimintaa pandemiassa. Tällä tavalla sairaaloiden päätöksenteko saatiin ulotettua hallituksen toimivaltaan, sillä armeija vastasi toimistaan suoraan hallitukselle. Hallitus säätäi myös kyseenalaisia talousasetuksia, joilla luotiin erityisiä talousvyöhykkeitä, joissa sijainneiden yritysten verotulot siirrettiin paikallishallinnolta keskushallinnolle. Lisäksi erillisellä asetuksella erään kaupungin osa, jossa sijaitsi Samsungin tehdas, määrättiin tällaiseksi talousvyöhykkeeksi. Tämän seurauksena kyseisen kaupungin oppositiojohtoisen hallinnon tulot romahtivat. Toimenpiteen katsottiin räikeästi rankaisevan oppositiota, eikä toimilla ollut mitään yhteyttä pandemian torjuntaan.¹⁹⁹ Oikeusvaltiollisten periaatteiden kannalta erityisen ongelmallisia olivat lisäksi asetukset, joilla puututtiin oikeussuhteisiin. Hallitus yksilöikin 71 pandemian kannalta merkittäväksi katsomaansa yritystä ja sijoitti niihin asevoimien upseeristoa. Jotta näillä hallituksen edustajilla olisi ollut yrityksissä tosiasiallisista toimivaltuuksia, olisi niistä tullut antaa erillinen asetus. Näin toimittiinkin yhden

¹⁹⁶ International Commission of Jurists 2022, s. 13.

¹⁹⁷ International Commission of Jurists 2022, s. 19.

¹⁹⁸ International Commission of Jurists 2022, s. 24—25.

¹⁹⁹ Györy – Winberg 2020, s. 343—344.

pakkausmateriaaleja valmistavan yrityksen kohdalla ja hälyttävää on, että Unkarin valtio omisti enemmistön kyseisestä yrityksestä ja sillä oli meneillään oikeudellinen kiista vähemmistöomistajien kanssa yhtiön hallitsemisesta. Yritykseen sijoitettu upseeri irtisanoikin sen nykyisen hallituksen ja tätä kautta valtion tavoitteet saavutettiin ilman oikeuskäsittelyä.

Kaikkia hallituksen aloitteita ei kuitenkaan toteutettu kriisiasetusten keinoin, vaan parlamentti jatkoi myös normaalia toimintaansa poikkeusoloista huolimatta. Osa parlamentin säätämistä laeista oli ollut valmistelussa jo ennen pandemiaa, mutta osa laeista ilmestyi ikään kuin tyhjästä, eikä niillä ollut suoraa yhteyttä pandemian torjuntaan. Esimerkiksi eräs laki siirsi valtion 20 000 kulttuurityöntekijää tavallisten työsopimusten piiriin, minkä seurauksena työntekijöiden edut heikkenivät merkittävästi. Lain säätäminen juuri pandemian aikana on tulkittu opportunistiseksi ja hätätilaa hyväksikäyttäväksi toimenpiteeksi, sillä julkiset mielenosoitukset olivat tuolloin kiellettyjä ja julkinen keskustelu oli muuttunut pelonlietsontasäännöksen takia vaaralliseksi.²⁰⁰

3.4 Kokoavia huomioita

Jotta Unkarin kehitystä poikkeusoloissa voisi ymmärtää, on positiivisen lainsäädännön ohella tarkasteltava myös sen poliittista järjestelmää.²⁰¹ Poikkeusolot muodostavat huomattavan uhan konstitutionalismille myös vakiintuneissa demokratioissa ja tästä syystä onkin esitetty, että hätätilaoikeuden perustuslaillisten reunaehtojen sijaan tulisi tarkastella hallintojärjestelmän luonnetta. Alttius toimivaltuuksien hyväksikäytölle ei niinkään johdu rajoitteiden puutteesta, vaan poliittisesta järjestelmän luonteesta ja vallanpitäjien motiiveista.²⁰² Lisäksi tutkimukset ovat osoittaneet, että kansalaiset hyväksyvät autoritaarisia toimenpiteitä helpommin kriisitilanteissa, jotka uhkaavat kansan turvallisuutta.²⁰³ Unkarin populistinen hallitus käyttikin hyväkseen tunnettua ilmiötä, jossa hätäntynyt kansa hyväksyy lyhytnäköisesti yliampuvat lainsäädäntömuutokset.²⁰⁴ Myös aiemmin esitetyt seikat Unkarin historiasta vaikuttavat luonnollisesti siihen, millaiseksi Unkarin hallintojärjestelmä on muotoutunut.

²⁰⁰ Gyóry – Winberg 2020, s. 345—347.

²⁰¹ Gyóry – Winberg 2020, s. 330.

²⁰² Gyóry – Winberg 2020, s. 333.

²⁰³ Szente – Gárdos-Orosz 2021, s. 156.

²⁰⁴ Szente – Gárdos-Orosz 2021, s. 177.

Vaikka Unkarissa omaksuttiin ainakin säädösten perustustasolla perustuslaillinen oikeudellinen hätätilaoikeusmalli, lainsäädäntö tai asetetut kontrolloikeudet eivät onnistuneet estämään lisätoimivaltuuksien hyväksikäyttöä koronapandemian yhteydessä. Unkarin perustuslaissa tai kriisilainsäädännössä ei sinänsä ollut mitään ilmeisen suuria hälytysmerkkejä, mutta asteittaisilla oikeusjärjestyksen muutoksilla ja osittain kriisien avulla populistinen ja autoritarismin taipuvainen hallitus aiheutti peruuttamatonta vahinkoa Unkarin demokratia- ja oikeusvaltiokehitykselle. Täten Unkarin hätätilaoikeudesta ei voida suoranaisesti johtaa suomalaisen järjestelmän kannalta riskialttiita ratkaisuja tai käytänteitä, mutta tarkastelu osoittaa kuitenkin, miten kohtuullisen hyvinkin järjestetyn hätätilaoikeuden toimivaltuuksia voidaan parlamentaarisen enemmistön turvin käyttää hyväksi sääntelystä ja kontrolloikeuksista riippumatta.

Kuten tutkielman teorialuvussa kuvattiin, mitkään oikeudelliset takeet eivät ole riittävän tehokkaita hillitsemään hätätilaoikeudellisten lisätoimivaltuuksien väärinkäyttöä, jos kansa ei ole täysimääräisesti omaksunut demokraattisia ja oikeusvaltiollisia arvoja osaksi identiteettiään. Näiden syiden perusteella katson, että keskeiset opit Unkaria koskevasta tapausesimerkistä ovat seuraavanlaisia. Lainsäädännön kehittäminen esimerkiksi Venetsian komission hätätilaoikeudesta esittämien kriteereiden²⁰⁵ perusteella näyttäisi olevan vasta yksi askel lisätoimivaltuuksien mahdollisen hyväksikäytön estämiseksi. Ehkäpä toimivaltuuksia rajoittavaa lainsäädäntöä keskeisempää on, että kansalaiset saataisiin jo hyvissä ajoin ennen kriisiä osallistettua laajasti yhteiskunnalliseen toimintaan, keskusteluun ja päätöksentekoon siten, että kansa olisi tietoinen oikeuksistaan ja valmis myös aktiivisesti puolustamaan niitä. Kansan valveutuneisuus ja osallistuminen politiikkaan ovat todennäköisesti riippuvaisia siitä, miten kansalaiset kokevat omat vaikuttamismahdollisuutensa ja kuinka arvokkaana he pitävät vallitsevaa yhteiskuntajärjestystä. Näihin tuntemuksiin voitaisiin vaikuttaa myönteisesti esimerkiksi vahvistamalla demokratiaa ja perusoikeuksia, toimimalla valtionjohdossa järjestelmällisesti läpinäkyvästi ja oikeusvaltioperiaatetta kunnioittaen sekä edistämällä kansalaisten hyvinvointia tasapuolisesti luottamuksen säilyttämiseksi. Näkemykseni mukaan ylipäätään kaikki kuviteltavissa olevat toimenpiteet, joilla voidaan ehkäistä polarisaatiota ja mahdollisesti vaarallisten populististen voimien valtaannousua, ovat harkitsemisen arvoisia. Tutkielma ei pyri väheksymään lainsäädännöllisten takeiden merkitystä, mutta Unkarin esimerkki osoittaa, etteivät oikeudelliset rajoitteet ole yksinään riittäviä torjumaan väärinkäytösten mahdollisuutta.

²⁰⁵ Ks. Venetsian komissio 2020.

4 Häättilaoikeus Suomessa

4.1 Häättilaoikeuden kehittyminen

Suomen järjestelmää tarkasteleva luku on perusteltua aloittaa esittelemällä lyhyesti Suomen poikkeusolosääntelyn historiallinen kehitys, jotta kokonaiskuvan ja nykyisen järjestelmän hahmottaminen olisi mielekäästä. Suomalainen kriisiajattelu ja häättilaoikeudelliset ratkaisut olivat itsenäisyytemme alkuvuosina huomattavan erilaisia nykytilanteeseen verrattuna. Ajan henkeen kuului, että yhteiskunnallisiksi kriiseiksi katsottiin käytännössä vain valtioiden väliset aseelliset sodat, eikä muunlaisia poikkeusoloperusteita tunnistettu.²⁰⁶ Ennen itsenäistymistä Suomen häättilaoikeus perustui Ruotsin vallan aikaisiin perustuslakeihin, joita sovellettiin osaltaan myös autonomian aikana. Vuonna 1909 Venäjän keisari laajensi keisarikunnan sotilaslainsäädännön koskemaan myös Suomea, jolloin sovellettavaksi tuli Ranskan ja Saksan sota- ja piiritystilainstituutiota muistuttava järjestelmä. Suomen itsenäistyttyä viranomaiset katsoivat, ettei Venäjältä peritty kriisilainsäädäntö ollut pätevä, koska se oli saatettu voimaan ilman valtiopäivien hyväksyntää. Kun itsenäinen Suomi kohtasi ensimmäisen vakavan kriisinsä sisällissodan muodossa, ei valtiolla ollut säännöksiä, joilla lisätoimivaltuuksia olisi voitu ottaa käyttöön. Täten senaatti pyrki mukauttamaan poikkeukselliset toimenpiteensä voimassa olevan lainsäädännön mukaisiksi, mutta välillä jouduttiin turvautumaan myös ulkovaltiosääntöoikeudellisiin perusteluihin.²⁰⁷

Onkin loogista, että sisällissodan väistyttyä maan ensimmäiseen perustuslakiin sisällytettiin häättilaoikeudellinen säännös. Vuoden 1919 hallitusmuoto toteaa perusoikeuspoikkeuksista seuraavaa: ”mitä Suomen kansalaisten yleisistä oikeuksista on sanottu, ei estä lailla säätämästä sellaisia rajoituksia, jotka sodan tai kapinan aikana ja sotapalveluksessa oleviin nähden muulloinkin ovat välttämättömiä.”²⁰⁸ Kyseisessä säännöksessä omaksuttiin eräänlainen valtuutusjärjestely, jossa perustuslainsäätäjä valtuutti tavallisen lain säätäjän päättämään poikkeusoloista ja poikkeuksellisista toimivaltuuksista.²⁰⁹ Kun eduskunta oli saanut kyseisen valtuutuksen, Suomessa ryhdyttiin nopeasti valmistelemaan sotatilalakia, jonka hyväksymiseen vaadittava yksimielisyys saavutettiin vasta vuonna 1930.

²⁰⁶ Aine ym. 2011, s. 21.

²⁰⁷ Tuori 1988, s. 48—49.

²⁰⁸ Heikkonen ym. 2018, s. 15.

²⁰⁹ Tuori 1988, s. 44—45.

Näin ollen toimeenpanovallalla ei ollut käytettävissä hätätilaoikeudellisia säännöksiä sisällissodasta kumpuaviin jälkiselvittelyihin. Kyseisten levottomuuksien lisäksi hätätilaoikeuden kehittymisen kannalta merkityksellinen ajanjakso on kuukaudet ennen vuoden 1930 sotatilalain hyväksymistä. Tuolloin vaikutusvaltainen fasistinen Lapuan liike vaati väkivaltaisesti kommunismin kitkemistä ja sisällissodan tavoitteiden loppuun viemistä. Hallituksen vastauksena oli ulkovaltiosääntöiseen hätätilaoikeuteen turvautuminen vaatimusten toteuttamiseksi.²¹⁰ Lapuan liike katsoi, että poikkeuksellisissa tilanteissa positiivinen oikeus syrjäytyisi kansakunnan edun tieltä. Kyseisten toimenpiteiden perustana olevat lait eivät kuitenkaan myöhemmin saavuttaneet vaadittavaa eduskunnan enemmistöä taakseen, minkä seurauksena eduskunta päätettiin hajottaa. Hallitus ja liike saavuttivat uudessa eduskunnassa riittävän enemmistön lakien hyväksymiseksi, eikä toimivaltuuksien käyttäminen täten edellyttänyt ulkovaltiosääntöiseen hätätilaoikeuteen turvautumista. Suomen oikeusideologiaa ja hätätilaoikeutta on itsenäisyyden aikana luonnehdittu syrjähyppyistä huolimatta tiukan legalistiseksi ja vuoden 1930 kommunismin vastaisien toimien saattaminen osaksi lainsäädäntöä noudattaa tätä pohjaa, vaikkakin se voidaan nähdä ongelmallisena. Saksassa samaan aikaan tapahtunut poliittinen kriisi johti pysyvään poikkeustilaan, mutta Suomessa demokratiaa ja legalismia kunnioittavat maltillisemmat tahot pysyivät vallassa, koska Lapuan liikkeeltä puuttui määrätietoinen johtajuus ja kansan tuki heikkeni, kun hallitus onnistui samoissa päämäärissä valtiosääntöisin keinoin. Suomalaisen hätätilaoikeuden kannalta tapahtumat osoittivat, että valtiosääntöisen ja ulkovaltiosääntöisen hätätilaoikeuden rajat voivat olla häilyviä²¹¹

Vuoden 1930 sotatilalaki oli ensimmäinen ja tuolloin ainoa poikkeusoloja käsittelevä kriisilaki, jonka sisältämien lisätoimivaltuuksien käyttöönotto oli riippuvainen sotatilan käsilläolosta. Sotatilan määrittely poikkesi merkittävästi nykyisestä ja sodan katsottiinkin olevan käsillä vasta, kun toinen osapuolista antoi sitä koskevan virallisen julistuksen.²¹² Sotatilalaki oli valtiosäännön edellyttämässä järjestyksessä säädetty erillislaki ja tällaisena suomalaisen hätätilaoikeuden ominaisratkaisu.²¹³ Sotatilalain 1 §:n mukaan ”sodan tai kapinan aikana voi tasavallan presidentti, kun valtakunnan puolustaminen tai oikeusjärjestyksen voimassapitäminen vaatii, julistaa valtakunnan tai määrätyn osan siitä sotatilaan.” Varsin pian kuitenkin huomattiin, ettei uusi sotatilalaki ole riittävä työkalu moninaisten poikkeusolojen käsittelemiseen ja säädöksen puutteita jouduttiin paikkaamaan sotien aikaan delegoimalla lainsäädäntövaltaa eduskunnan ulkopuolisille

²¹⁰ Tuori 1988, s. 50—51.

²¹¹ Tuori 1988, s. 53—60.

²¹² Aine ym. 2011, s. 21—22.

²¹³ Tuori 1988, s. 45.

tahoille, kuten valtioneuvostolle. Eduskunta toteutti delegoinnit pakon edessä säätämällä perustuslain säätämisyjärjestyksessä valtuuslakeja, joihin se pidatti kuitenkin jälkitarkastus- ja lopettamisoikeuden.²¹⁴ Eduskunta katsoi tuolloin, ettei sillä ollut edellytyksiä riittävästi perehtyä moninaiseen ja yksityiskohtaiseen sääntelyyn, joita uudet kriisitilanteet edellyttivät. Eduskunnan rooli rajoittui siis lähinnä toimivaltuuksien antamiseen, niiden lopettamiseen ja jälkitarkastukseen. Kyseinen toimintamalli siirtyi myös osaksi tulevaa valmiuslaki ja täten mekanismi on havaittavissa myös nykyisestä valmiuslain järjestelmästä.²¹⁵

Vasta 1970-luvulla Suomessa ryhdyttiin valmistelemaan kriisilainsäädännön uudistamishanketta ja valmiuslain säätämiseksi asetettiin erilaisia työryhmiä ja toimikuntia. Keskeisenä valmisteluorganisaationa toimi parlamentaarinen valmiuslainsäädäntökomitea, jonka tehtävänä oli yhdistää eri aloilla tehdyt valmistelut ja selvittää valmiuslainsäädännön tarpeellisuus sekä eri toimijoiden vaatimukset. Komitea totesi mietinnössään kriisilainsäädännön olevan vaillinainen erityisesti suhteessa normaaliolojen ja sotatilan väliin jääviin erilaisiin poikkeuksellisiin olosuhteisiin,²¹⁶ koska sotatilaa lievempien poikkeusolojen toimivaltuuksista ei oltu säädetty yhtenäisesti.²¹⁷ Kyseinen tyhjiö haluttiin paikata säätämällä laaja ja koko kriisilainsäädännön yhdistävä kokonaisuus.²¹⁸ Komitean ehdotuksena oli säätää laki varautumisesta ja valmiuslainsäädännön yleisistä periaatteista, johon sisällytettäisiin säännökset esimerkiksi soveltamisalasta, poikkeusolomäärittelmistä ja perusoikeussuojasta. Uudistamistyötä jatkettiin komitean mietinnön pohjalta erilaisissa työryhmissä ja lopulta vuonna 1991 valmiuslaki tuli voimaan poikkeuslakina. Lain säätäminen poikkeuslakina oli perustuslakivaliokunnan mukaan välttämätöntä, koska valmiuslaki mahdollisti perusoikeuksista poikkeamisen silloisen hallitusmuodon vastaisesti ja valmiuslailla delegoitiin lainsäädäntövaltaa perusoikeuskysymyksissä. Samaan aikaan tuli voimaan myös uusi sotatilalain korvaava puolustustilalaki, jonka tarkoituksena on puolustustilassa toimia viimekätisenä keinona turvata Suomen valtiollista itsenäisyyttä ja oikeusjärjestystä.²¹⁹

Poikkeuslakijärjestelmä on ollut osa Suomen valtiosääntöä jo autonomian ajoista lähtien ja poikkeuslakeja on hyödynnetty erinäisten poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja myöhemmin Euroopan unioniin merkitsi

²¹⁴ Aine ym. 2011, s. 22—24.

²¹⁵ Heikkonen ym. 2018, s. 16.

²¹⁶ HE 3/2008 vp, s. 5.

²¹⁷ Heikkonen ym. 2018, s. 16.

²¹⁸ Aine ym. 2011, s. 24.

²¹⁹ HE 3/2008 vp, s. 5—6.

poikkeuslakijärjestelmän kohdalla sen soveltamiskynnyksen korottumista.²²⁰ Ensinnäkään poikkeuslailla ei voitaisi enää puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin. Toiseksi poikkeuslakien käyttämiseen tulisi vastaisuudessa suhtautua pidättyvästi ja puhtaasti kotimaisten lakien yhteydessä menettelyä tuli välttää. Poikkeuslakeihin turvautumisen olisi mahdollista ainoastaan vain erityisen poikkeuksellisissa ja pakottavissa tilanteissa. Kolmanneksi poikkeuslakien tulisi olla vastaisuudessa määräaikaaisia, jos ne liittyisivät puhtaasti kotoperäiseen sääntelyyn.²²¹

Uusi valmiuslaki oli merkittävä yleislaki, koska sen myötä kriisilainsäädännön tunnisti ensimmäistä kertaa muutkin kuin sotilaalliset poikkeusoloperusteet. Valmiuslaissa tällaisiksi määriteltiin sota, sodanuhka, sodan jälkitila, Suomen ulkopuolisen tilanteen kiristyminen, taloudellinen kriisi ja suuronnettomuus. Kyseiset poikkeusolot valtuuttivat valtioneuvoston ja viranomaisten käyttämään lain 4 luvussa säädettyjä poikkeuksellisia toimivaltuuksia, jotka liittyivät esimerkiksi valvontaan ja säännöstelyyn, taloudenhoitoon, hallinnon järjestämiseen ja työvoiman käyttöön. Pitkään valmisteilla ollut valmiuslaki vanhentui kuitenkin nopeasti, eikä lailla pystytty varautumaan kaikkiin mahdollisiin käytännön tilanteisiin. Valmiuslain jäykät poikkeusolomääritelmät katsottiin nopeasti ongelmallisiksi ja kynnyks toimivaltuuksien käyttöönotolle liian suureksi.²²²

Perusoikeusuudistus ja uusi perustuslaki muuttivat osaltaan valmiuslakia, mutta tarve laajemmalle uudistustyölle oli vääjäämätön. Valmiuslain päivittämisen tavoitteena oli ajantasaistaa viranomaisten toimivaltuuksia sekä poistaa lain poikkeuslakiluonne. Uudistetussa vuoden 2012 valmiuslaissa ei kuitenkaan onnistuttu välttämään poikkeuslain käyttämistä, koska valmiuslaki oli ristiriidassa perustuslain 23 §:n kanssa.²²³

4.2 Nykyinen oikeudellinen viitekehys

4.2.1 Yleinen luonnehdinta

Varsinaisesti hätätilaoikeutta ja poikkeusoloja ohjaavat Suomessa perustuslain (PL) 23 § ja valmiuslaki sekä puolustustilalaki, mutta laajimmillaan poikkeusololainsäädäntöön voidaan lukea kaikki sääntely, jolla on yhteys varautumiseen tai selviytymiseen poikkeuksellisista oloista. Nämä

²²⁰ Sormunen 10.5.2024, s. 3.

²²¹ PeVM 10/1998 vp, s. 22—23.

²²² Aine ym. 2011, s. 24—25.

²²³ Heikkonen ym. 2018, s. 17.

lait eivät kuitenkaan ole tutkielmassa laajemman kiinnostuksen kohteena, koska ne eivät kuulu poikkeusolosääntelyn ytimeen.²²⁴ Poikkeusolojen sääntelyn systematiikkaa on kuitenkin syytä avata lyhyesti niidenkin osalta.

Yleisellä tasolla kotimaisen oikeusjärjestyksen osatekijät voidaan jakaa joko normaalilainsäädäntöön tai kriisilainsäädäntöön, joiden välinen raja on tosiasiassa osittain häilyvä ja päällekkäinen. Kriisilainsäädäntö koostuu ensinnäkin niistä kriisisäännöksistä, joiden tarkoituksena on vastata normaalioloissa esiintyviin häiriötilanteisiin, kuten onnettomuuksiin. Tällöin kyseeseen tulee normaaliolojen kriisilainsäädännön soveltaminen ja kyseisen lainsäädännön säännökset on usein sijoitettu osaksi tavallisia lakeja. Tästä syystä normaaliolojen kriisilainsäädäntö on luonteeltaan huomaamatonta, mutta turvallisuuden ja varautumisen näkökulmasta olennainen osa suomalaista kriisilainsäädännön kokonaisuutta. Toiseksi kriisilainsäädäntö koostuu valmiuslain ja puolustustilalain kaltaisista kriisilaeista (valmiuslainsäädäntö), joiden soveltaminen on mahdollista ainoastaan ennalta tarkoin säädellyissä poikkeusoloissa.²²⁵ Poikkeusoloiksi luetaan Suomessa vain kaikista vakavimmat yhteiskunnalliset kriisit, joiden tarkat määritelmät löytyvät yksinomaan valmiuslaista ja puolustustilalaista.²²⁶ Koska tutkielmani käsittelee hätätilaoikeutta poikkeusoloissa sovellettavien erityisvaltuuksien merkityksessä, rajaan Suomen kriisilainsäädäntöä tarkastelevan luvun koskemaan vain valmiuslainsäädännön kokonaisuutta. Täten tutkielmani ulkopuolelle jäävät normaaliolojen häiriötilanteita ja huoltovarmuutta varten säädetyt säännökset ja toimivaltuudet, joita on sijoitettu osaksi pelastustoimea, poliisitoimea, puolustusvoimia ja organisaatioiden varautumista koskevia lakeja.²²⁷

4.2.2 Hätätilaoikeus perustuslaissa

Suomessa hätätilaoikeutta edustavat aikaisemman kuvauksen perusteella osaltaan perustuslaki, valmiuslaki ja puolustustilalaki. Koska poikkeusolot ja niistä seuraavat lisätoimivaltuudet ovat omiaan vaikuttamaan perustuslailla turvattuihin perusoikeuksiin, on kotimaisesta näkökulmasta itsestään selvää, että hätätilaoikeutta määrittelevien lakien perustan on oltava palautettavissa

²²⁴ Heikkonen ym. 2018, s. 15.

²²⁵ Aine ym. 2011, s. 6—7.

²²⁶ Aine ym. 2011, s. 28.

²²⁷ Ks. Aine ym. 2011, xiv-xv.

perustuslakiin.²²⁸ Seuraavaksi tarkastellaan sitä, miten perustuslain säännös, joka mahdollistaa poikkeukset perusoikeuksiin poikkeusoloissa, on muotoutunut.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä ensimmäisen hallitusmuodon 16 §:n hätätilaoikeussäännöstä laajennettiin siten, että ”sota” ja ”kapina” poikkeusoloperusteina muutettiin ”aseelliseksi hyökkäykseksi” ja ”siihen vakavuudeltaan rinnastettaviin kansakuntaa uhkaaviin poikkeusoloihin.” Muutoksen tarkoituksena oli tehdä perusoikeuspoikkeusten mahdollisuudesta tarkkarajaisempi ja noudattaa ihmisoikeussopimusten poikkeusolomääritelmiä.²²⁹ Esitöiden mukaan hätätilaoikeuden mahdollistavia poikkeusoloja voivat olla sellaiset tilanteet, jotka noudattavat ihmisoikeussopimusten ”yleisen hätätilan” luonnehdintaa. Uusi säännös jätti jossain määrin avoimeksi sen, millaiset kriisit voitaisiin rinnastaa aseelliseen hyökkäykseen. Lainsäätäjän harkintavaltaa rajoitti kuitenkin Suomen kansainväliset velvoitteet.²³⁰ Myöhemmin vuoden 1999 kokonaisvaltaisessa perustuslakiuudistuksessa omaksuttiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä uudistettu poikkeusolosäännös.²³¹ Viimeisin muutos perustuslain poikkeusolosäätelyyn tapahtui vuonna 2011 valmiuslain uudistamishankkeen yhteydessä,²³² jolloin tarkistettiin poikkeusolojen määritelmää ja poikkeusolosäätelyn lailla säätämisen vaatimusta väljennettiin.²³³ Esitöissä todetaan, että pykälän tulkinnan kannalta edelleen relevantteja ovat perusoikeusuudistuksen yhteydessä esitetyt linjaukset.²³⁴ Missään uutta perustuslakia koskevassa lainvalmisteluaineistossa ei määritellä kovinkaan tarkasti, milloin poikkeusolot ovat käsillä, vaan esitöissä tyydytään lähinnä viittaamaan kansainvälisten sopimusten tulkintaan ja lainsäätäjän harkintaan. Tutkielmassa tullaan käsittelemään myöhemmin lainsäätäjän valitsemia poikkeusoloperusteita.

Nykyinen perustuslain 23 § on ainoa säännös kotimaisessa hätätilaoikeudessa, jossa säädetään mahdollisuudesta poiketa perusoikeuksista poikkeusoloissa. Tämän lähtökohdan lisäksi poikkeusoloja säänteleviä säännöksiä ovat 93 § (sodasta ja rauhasta päättäminen), 127 § (maanpuolustusvelvoite) ja 129 § (liikekannallepanosta päättäminen).²³⁵ PL 23 §:n mukaiset poikkeusolosidonnaiset perusoikeuspoikkeukset on pidettävä erillään tavallisilla laeilla toteutettavista perusoikeusrajoituksista. Jälkimmäisessä kyse on sallituista perusoikeusrajoituksista,

²²⁸ Aine ym. 2011, s. 12.

²²⁹ HE 309/1993 vp, s. 31.

²³⁰ HE 309/1993 vp, s. 75—76.

²³¹ HE 1/1998 vp, s. 81.

²³² HE 60/2010 vp, s. 22.

²³³ HE 60/2010 vp, s. 28.

²³⁴ HE 60/2010 vp, s. 36.

²³⁵ Aine ym. 2011, s. 12.

jotka eivät edellytä poikkeusolojen käsilläoloa. Rajoittamisella tarkoitetaan turvatus perusoikeuden kaventamista esimerkiksi painavan yhteiskunnallisen intressin tai kilpailevien perusoikeuksien kollision takia.²³⁶ Perustuslain sääntely suhteessa poikkeusoloihin on pohjimmiltaan vähäistä ja sääntely on toteutettu osana perusoikeussääntelyä.²³⁷ Tästä huolimatta ratkaisu sisällyttää perustuslakiin nimenomaisia säännöksiä hätätilasta ja poikkeusoloista perustelee kantaa, jonka mukaan perustuslaista ilmenevä hätätilaoikeuden perusrakenne on tarkoitettu luonteeltaan tyhjentäväksi. Täten poikkeuksellisia toimenpiteitä ei voida perustella ulkovaltiosääntöisellä hätätilaoikeudella.²³⁸

PL 23 §:ssä säädetään seuraavalla tavalla: ”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 tilapäisten poikkeusten perusteet. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta päättää asetusten voimassaolosta.” Pykälä mahdollistaa perustuslaista poikkeamisen oikeastaan kahdessa suhteessa. Perusoikeuspoikkeusten lisäksi pykälä mahdollistaa poikkeamisen vallan kolmijaon mukaisesta eduskunnan lainsäädäntövallasta, koska lainsäädäntövaltaa siirtyy poikkeusoloissa toimeenpanovallalle.²³⁹ Oikeuden resilienssin ja mahdollisten väärinkäytösten estämisen kannalta PL 23 § saattaa olla ongelmallinen, koska poikkeusolojen perustuslaintasoiset edellytykset jättävät paljon tulkinnanvaraa, eikä poikkeusolojen toteamisprosessia ole määritelty.²⁴⁰ Täten Suomen hätätilaoikeusjärjestelmä ei täytä esimerkiksi Venetsian komission kriteeristöä kriisilainsäädännöstä, joka parhaiten suojelee demokratiaa, ihmisoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta vallan väärinkäytöksiltä.²⁴¹

Poikkeusolot voivat siis perustuslain mukaan perustua joko aseelliseen hyökkäykseen tai muuhun yleiseen hätätilaan.²⁴² Aseellisen hyökkäyksen merkityssisältö on päällisin puolin itsestään selvä,

²³⁶ Hallberg ym. 2011, Perusoikeuksien rajoittaminen.

²³⁷ Heikkonen ym. 2018, s. 18.

²³⁸ Hallberg ym. 2011, Perustuslain sääntelyn tyhjentävyys.

²³⁹ Cornell – Salminen 2019, s. 243.

²⁴⁰ Cornell – Salminen 2019, s. 249.

²⁴¹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-e)

²⁴² Hallberg ym. 2011, Poikkeusolot.

eikä sitä avata perustuslaissa tarkemmin, mutta sen sisällöstä on löydettävissä tarkennuksia perustuslain valmisteluaineistoista. Termi ”aseellinen hyökkäys” sisältää perinteisen sodan lisäksi myös muut hyökkäykset, kuten tietojärjestelmäiskut tai biologisen sodankäynnin, joissa hyökkäys toteutetaan muilla keinoin kuin konventionaalisilla aseilla. Lisäksi käsite pitää sisällään myös eivaltiolllisen toimijan toteuttaman hyökkäyksen, kun hyökkäys on verrattavissa valtiolliseen hyökkäykseen.²⁴³ Tapahtumien rinnastaminen aseelliseksi hyökkäykseksi on riippuvainen hyökkäyksen laajuudesta, vaikutuksista ja järjestelmällisyydestä.²⁴⁴

Pykälässä perusoikeuksista poikkeamisen perusteena mainitaan myös muu yleinen hätätila, joiden tarkempi määrittely on jätetty lainsäätäjän vastuulle. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä määrittelylle on kuitenkin asetettu reunaehdot: poikkeusolojen on mukailtava Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja KP-sopimuksessa omaksuttua yleisen hätätilan käsitettä. Näiden soveltamiskäytännön perusteella yleisellä hätätilalla on neljä perusedellytystä: 1) hätätilan on oltava käsillä tai sen uhan on oltava välitön, 2) hätätilan vaikutusten on ulotuttava koko kansakuntaan, 3) hätätilan on vaarannettava yhteiskunnan järjestäytyneet toiminnot ja 4) hätätilan on oltava niin poikkeuksellinen, etteivät vähemmän vakavat perusoikeuksien rajoitukset ole selvästi riittäviä.²⁴⁵ Suomessa lainsäätjä onkin relevanteissa erillislaeissa määritellyt tarkemmin ne tilanteet, joissa puolustustilalain tai valmiuslain mukaiset poikkeusolot ovat käsillä.²⁴⁶

Suomalaista mallia voidaankin kuvailla perustuslaillisen mukauttamismallin mukaiseksi, jossa toimeenpanovallalle annetaan väliaikaisesti poikkeuksellisia toimivaltuuksia, samalla kun perustuslain keskeisiä ratkaisuja pyritään kunnioittamaan mahdollisimman pitkälle. Mallissa tasapainotellaankin nopean sekä tehokkaan reagoinnin ja perusoikeuksien suojelemisen välillä. Mukauttamismallille on tyypillistä, että perustuslaissa varataan mahdollisuus tietyin edellytyksin poiketa perusoikeuksista ja poikkeamisen tarkemmat edellytykset säädetään erityislainsäädännössä.²⁴⁷ Kuten teoriatarkastelussa on tuotu esille, mukauttaminen voi johtaa siihen, että vaikutelma sääntelyn pysyvyydestä tai oikeusjärjestyksen yhtenäisyydestä heikkenee, kun lainsäädäntöä muutetaan kriisissä tulkinnan keinoin tai uusilla säädöksillä.

²⁴³ HE 3/2008 vp, s. 33.

²⁴⁴ Heikkonen ym. 2018, s. 20.

²⁴⁵ Hallberg ym. 2011, Poikkeusolot.

²⁴⁶ ks. puolustustilalaki 1 § ja valmiuslaki 3 §.

²⁴⁷ Heikkonen ym. 2018, s. 14.

4.2.3 Perustuslakikontrolli ja perustuslakivaliokunta

Perustuslakikontrolli liittyy olennaisella tavalla hätätilaoikeuteen sekä sen perusteella mahdollisesti tehtävien väärinkäytösten estämiseen. Useissa valtioissa lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on järjestetty erilliselle perustuslakituomioistuimelle, mutta Suomi ja eduskunnan perustuslakivaliokunta (Pev) muodostavat tästä poikkeuksen. Vaikka PeV ei ole virallisesti perustuslakituomioistuin, se on kuitenkin luonteeltaan joissain määrin tällaisen kaltainen.²⁴⁸ Suomalaisen kontrollijärjestelmän tarkastelu on tässä tutkielmassa keskeistä siitäkkin syystä, että valiokunnan rooli oli koronapandemian aikaisessa hätätilaoikeudessa erittäin merkityksellinen, koska sen velvollisuutena oli antaa lausuntoja hallituksen poikkeusolojen aikana suunnittelemissa poikkeuksellisista toimenpiteistä. Vaikka suomalaisessa järjestelmässä ei ole omaksuttu valtiosääntötuomioistuinta, järjestelmämme on onnistunut kansainvälisesti vertaillen erittäin hyvin demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja ihmisoikeuksien kunnioittamisessa pandemiassa.²⁴⁹ Tutkielman kolmannen luvun tapausesimerkki Unkarista osoittaa, ettei perustuslakituomioistuimen olemassaolo ole definiitivinen tae siitä, etteikö hätätilaoikeutta voitaisi käyttää hyväksi ja perustuslain vastaisesti. Perustuslakivaliokuntaan nojautuvaa järjestelmää on pidetty kansainvälisestikin ainoana järjestelmänä, joka on onnistunut pidättelemään eduskunnan ja tuomioistuinlaitoksen välille vääjäämättä syntyvää ristiriitaa kontrollitilanteissa. Ristiriitaa ei synny, koska perustuslainmukaisuuden valvonta on uskottu eduskunnan omalle elimelle, jolloin tilanne ei voi johtaa hyökkäykseen tuomioistuinlaitosta vastaan tässä suhteessa. Instituutioiden väliset vastakkainasettelut ovat uhka sekä demokratialle että oikeusvaltiolle. Onnistumisista huolimatta kotimainen järjestelmä on saanut myös ankaraa kritiikkiä, erityisesti suhteessa perustuslakivaliokunnan mahdolliseen politisoitumiseen. Toisaalta valiokuntaan kohdistuva pahantahtoinen tai muuten vahingollinen kritiikki on omiaan heikentämään PeV:n arvovaltaa, mikä on olennaista sen toimivuuden kannalta.²⁵⁰ Tämä ei kuitenkaan saa estää sitä, ettei valiokunnan kontrollin toimivuudesta saisi käydä rakentavaa keskustelua järjestelmän lujittamiseksi.

Suomessa lainsäädännön perustuslainmukaisuuden valvonta on kirjattu perustuslain 74 §:ään, jonka mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta

²⁴⁸ Hautamäki 2006, s. 606.

²⁴⁹ Ojanen 2023 s. 220.

²⁵⁰ Tuori 2018, s. 106—108.

ihmisoikeussopimukseen. Valvonnan keskeiseksi linjaksi on valittu ennakkollinen (ex ante) valvonta, joka kohdistuu lakiehdotuksiin. Ennakollisuuden tarkoituksena on estää perustuslain kanssa ristiriitaisten lakien saattaminen voimaan.²⁵¹ PL 74 § ei sisällä määräyksiä siitä, milloin lakiehdotukset on saatettava PeV:n arvioitavaksi, mutta perustuslain esityöt kehottavat pyytämään valiokunnan lausuntoa aina, kun ehdotuksen perustuslainmukaisuudesta vallitsee perusteltu epäselvyys. Lisäksi puhemiesneuvoston tai valmistelevan valiokunnan on eduskunnan työjärjestyksen mukaisesti pyydettävä epäselvissä tilanteissa PeV:n lausunto käsiteltävänä olevasta asiasta. Myös kysymys valiokunnan lausuntojen sitovuudesta on jätetty lain tasolla avoimeksi. Ainoa viittaus lausuntojen sitovuudesta on löydettävissä perustuslakiuudistuksen esitöistä, jossa todetaan, että valiokuntien ja täysistunnon on asianmukaisesti huomioitava perustuslakivaliokunnan ohjeistukset. Esitöiden ohella PeV on itse vedonnut siihen vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön, jonka mukaan valiokunnan huomioita on noudatettava lainvalmistelussa.²⁵²

Vaikka PeV on luonteeltaan poliittinen toimielin, sen argumentaation tulee olla oikeudellista ja perustua perustuslain tekstiin, sen esitöihin ja valiokunnan omaan lausuntokäytäntöön. Vakiintuneeksi käytännöksi on myös muodostunut relevanttien asiantuntijoiden kuuleminen valiokunnan lausuntojen uskottavuuden ja oikeellisuuden takaamiseksi. PeV:n jäseniksi valittaville kansanedustajille ei ole asetettu erityisiä kelpoisuusvaatimuksia, mutta oikeudellisen koulutuksen saaneita on ollut tapana suosia valinnoissa. Perinteisesti perustuslakivaliokunnalta on odotettu yksimielisyyttä lakiehdotuksia koskevissa lausunnoissa, mutta PeV:n kannan ratkaiseminen enemmistöäänestyksellä ei ole nykyään tavatonta. Kasvavat äänestykset ja eriävät mielipiteet ovat osaltaan horjuttaneet kuvaa valiokunnasta epäpoliittisena kontrollielimenä. Siitä huolimatta, että valiokunnalla on valta-asema lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden tulkinnassa, sillä ei ole oikeutta mitätöidä lakia. Virallisesti vain eduskunnan täysistunnolla tai muilla valiokunnilla on tähän mahdollisuus.²⁵³

Suomalaista perustuslakikontrollia on kuvailtu pluralistiseksi, sillä se sisältää elementtejä sekä etukäteisestä että jälkikäteisestä (ex post) valvonnasta. Järjestelystämme tekee erityislaatuisen myös se, että eduskunnan valiokunnalle uskottu ex ante -valvonta on avoimen poliittisluonteista, kun taas

²⁵¹ Hallberg ym. 2011, Suomalaisen perusoikeusvalvonnan yleinen luonne.

²⁵² Hallberg ym. 2011, Perustuslakivaliokunnan valvontatehtävä.

²⁵³ Ojanen 2023, s. 228—230.

seuraavaksi käsiteltävä tuomioistuinten vastuulla oleva ex post -kontrolli on luonteeltaan perinteistä, mutta heikkoa ja rajoitettua.²⁵⁴

Tuomioistuinten jälkikäteinen lakien perustuslainmukaisuuden valvonta pohjautuu PL 106 §:ssä todettuun perustuslain etusijaan, jonka mukaisesti tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos lain säännöksen soveltaminen on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Etusijasäännös ja ex post -kontrolli on rajoittunutta ensinnäkin siksi, että se koskee vain ristiriidassa olevan säännöksen soveltamista jättämisestä yksittäisessä käsiteltävänä olevassa oikeustapauksessa. Tuomioistuimella ei siten ole toimivaltuutta ottaa itsenäisesti ratkaistavakseen tapausta, jos se katsoo PL 106 §:n mukaisen tilanteen olevan käsillä. Ex post -kontrollin rajoittuminen vain yksittäistapaukselliseen valvontaan ilmenee myös siten, ettei tuomioistuin voi yleisesti julistaa kyseistä lainkohtaa perustuslain vastaiseksi, vaan sen tehtäväksi jää säännöksen soveltamista jättäminen ja tapauksen ratkaiseminen perustuslakia kunnioittavalla tavalla. Toiseksi jälkikäteisen perustuslakikontrollin vaillinaisuus ja toissijainen luonne käy ilmi siitä, että PL 106 § soveltuu vain ilmeiseen ristiriitatilanteeseen.²⁵⁵

Esitöiden mukaan ex post -valvonnan rajoittaminen on tietoinen valinta, joka korostaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtionelementinä ja sen päätösten pysyvyyttä. Etusijasäännöksen soveltamista voidaan harkita vasta, kun ristiriitaa ei ole onnistuttu poistamaan perustuslainmukaisen laintulkinnan keinoin. Tämä implikoi, ettei etusijasäännös oikeuta sivuuttamaan lain säännöksiä pelkän tulkintaan perustuvan ristiriidan perusteella. Toisin sanoen ristiriidan on oltava selvä ja riidaton suhteessa perustuslakiin. Huomionarvoista on myös, ettei etusijasäännös sovellu perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyissä poikkeuslaeissa ilmeneviin ristiriitoihin,²⁵⁶ kuten valmiuslakiin. Poikkeusolojen kontekstissa tuomioistuinten jälkivalvonta ei ylipäätään vaikuttaisi olevan yksilön kannalta tehokas oikeussuojakeino, sillä poikkeusoloissa asian saaminen tuomioistuimen käsiteltäväksi voi olla haastavaa. Lisäksi tutkielman aiemmissa osioissa on tuotu esille, että tuomioistuimilla on poikkeuksellisissa olosuhteissa taipumus myötäillä hallitusten politiikka.

²⁵⁴ Ojanen 2023, s. 219.

²⁵⁵ Hallberg ym. 2011, Perusoikeudet tuomioistuimissa.

²⁵⁶ HE 1/1998 vp, s. 163—164.

Perustuslakivaliokunta on saanut kritiikkiä politisoitumisesta viimeaikoina ja erityisesti niin kutsutun käännytyslain hyväksymisen yhteydessä,²⁵⁷ kun kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen vetoavat argumentit katsottiin muita perus- ja ihmisoikeusnäkökohtia painavimmiksi.²⁵⁸ Vaikka kyseessä ei olekaan valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotto- tai soveltamisasetuksen arviointi poikkeusoloissa, on mahdollista, että samankaltainen ilmiö voisi aktualisoitua poikkeusoloissa. Koska PeV on järjestelmämme keskeinen kontrollielin suhteessa hätätilaoikeudellisiin toimivaltuuksiin, on perusteltua tarkastella järjestelyyn mahdollisesti liittyviä heikkouksia. Nykyinen valiokuntaan kulminoituva perustuslain ennakkovalvontajärjestelmä ei sisällikään konkreettisia ja tehokkaita takeita siitä, ettei politiikka pääsisi vaikuttaisi valiokunnan lausuntoihin.²⁵⁹ Jos PeV:n toiminta luisuu poliittisvaikutteiseksi, poliittisella enemmistöllä on tällöin mahdollisuus enemmistövallan väärinkäytöksiin. On olemassa todellinen riski, että poliittinen enemmistö voisi päästä läpi perusoikeuksia loukkaavia uudistuksia.²⁶⁰

Sekä oikeusoppineet että poliitikot ovat peräänkuuluttaneet tarvetta erillisen perustuslakituomioistuimen perustamiselle, jotta kontrolli olisi oikeudellisempaa, tehokkaampaa ja uskottavampaa.²⁶¹ Osa oikeusoppineista on kuitenkin suhtautunut perustuslakituomioistuimeen kriittisemmin ja kantanut huolta esimerkiksi polarisaatiosta ja toimivaksi todetun järjestelyn muuttamisesta.²⁶² Perustuslakivaliokunta hyväksyi kiistellyn hallituksen esityksen rajaturvallisuuslaista, vaikka kaikki 18 valiokunnan kuulemaa asiantuntijaa totesivat sen olevan perustuslain, ihmisoikeuksien ja EU-oikeuden kannalta ongelmallinen. Onkin väitetty, että valiokunta naamioi poliittisia argumentteja oikeudellisiksi ja näin toimiessaan onnistui perustelemaan esityksen puoltamista. Valiokunnan koostuessa kansanedustajista perinteenä on ollut, että valiokunta noudattaa sen kuulemien asiantuntijoiden linjaa. Lisäksi perustuslakivaliokuntatyöskentelyssä on ollut voimassa sanaton sopimus siitä, etteivät jäsenten poliittiset sitoumukset saisi vaikuttaa valiokunnan työskentelyyn ja argumentaatioon. Valiokunnan riippumattomuuden mahdollinen turmeltuminen on huolestuttavaa, koska valiokunnan uskottavuus ja legitimitetti kärsivät sen seurauksena. Asian ongelmallisuutta ei helpota, että valiokunnan lausuntojen sitovuus perustuu vain perustuslailliseen käytäntöön.²⁶³ Täten voitaisiin kuvitella myös

²⁵⁷ <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010522334.html>.

²⁵⁸ Ks. HE 53/2024 vp.

²⁵⁹ Sormunen 10.5.2024, s. 5.

²⁶⁰ <https://www.edilex.fi/uutiset/69958>

²⁶¹ Ks. <https://www.edilex.fi/uutiset/69958> ja <https://yle.fi/a/74-20097109>.

²⁶² Ks. <https://yle.fi/a/74-20097572> ja <https://yle.fi/a/3-10897946>.

²⁶³ Sormunen 16.12.2024, s. 2.

tilanne, jossa hallitus ohittaisi valiokunnan kannan vetoamalla opportunistisesti esimerkiksi valiokunnan puolueellisuuteen.

Suomalaisen mallin heikkouksista ja sitä vastaan esitetystä kritiikistä huolimatta perustuslakikontrolli ja valiokunta esittivät voimansa erityisesti koronakriisin aikana ja valiokunnan roolia on pidetty oikeuden resilienssin kannalta merkittävänä.²⁶⁴ Järjestelmämme vahvuudeksi on katsottu ensinnäkin se, että perustuslainmukaisuuden valvontaan osallistuvat lainsäädäntö-, toimeenpano- sekä tuomiovalta prosessin eri vaiheissa. Lisäksi valiokunnan poliittinen luonne on omiaan lisäämään kontrollin demokraattista legitimitettä. Toinen merkittävä vahvuus on se, että valiokunnan etukäteinen valvonta mahdollistaa ja varmistaa voimaantulevien lakien sopuinnun perustuslain kanssa. Tässä etuna on, että demokraattisella eduskunnalla on täten painavin sana lakien hyväksyttävyydestä, eikä erityinen perustuslakituomioistuin voi yllättäen ja taannehtivasti kumota ongelmalliseksi katsomiaan lakeja.²⁶⁵ Suomen epätyypillisen perustuslakikontrollin toimivuus ei ole kuitenkaan pelkästään lainsäädännöllisten ratkaisujen ansiota, vaan myös yhteiskunnallisilla ja poliittisilla tekijöillä on ollut huomattava merkitys. Suomalaista perustuslakikontrollijärjestelmää ei ole pidetty kovinkaan vientikelpoisena mallina muihin kulttuureihin, joissa esimerkiksi polarisaatio aiheuttaa vakavia haasteita.²⁶⁶

4.2.4 Poikkeusoloja koskeva laintasoinen sääntely

Perustuslaki itsessään tarjoaa hätätilaoikeudelle vain suurpiirteiset puitteet ja se ohjaakin lainsäädäntövallan määrittelemään poikkeusolot ja lisätoimivaltuudet tavallisilla laeilla.²⁶⁷ Kriisejä varten on aikaisemman kuvauksen mukaisesti perustettu kaksi erillistä laintasoista järjestelmää: aseellisia kriisejä käsittelevä puolustustilalaki ja näihin rinnasteisia sekä siviilikriisejä koskeva valmiuslaki.²⁶⁸ Nämä poikkeusolojen yleislait ovat jo normaalioloissa voimassa olevia säädöksiä, jotta erityisiä toimivaltuuksia saataisiin tilanteen vaatiessa nopeasti käyttöön.²⁶⁹ Laeista puolustustilalakia ei ole koskaan sovellettu käytännössä, mutta valmiuslain toiminnasta saatiin viitteitä koronakriisin yhteydessä.

²⁶⁴ Brunila – Salminen – Värttö 2023, s. 1013.

²⁶⁵ Ojanen 2023, s. 230.

²⁶⁶ Ojanen 2023, s. 234.

²⁶⁷ Heikkonen ym. 2018, s. 18.

²⁶⁸ Saraviita 2011, s. 303.

²⁶⁹ Klemm 2019, s. 35.

Valmiuslaissa on säädetty poikkeusoloja varten säännöksiä eri hallinnonalojen viranomaisten lisätoimivaltuuksista ja näiden valtuuksien lisäksi laissa on yleisiä säännöksiä käyttöönnotosta, soveltamisalasta sekä toimenpiteiden tarkoituksesta.²⁷⁰ Valmiuslain pääasiallisena tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä sen toimeentuloa, yhteiskunnan talouselämää, oikeusjärjestyksen kokonaisuutta ja valtion suvereniteettia. Vaikka lakia voitaisiin sen laajan tarkoituksensa perusteella soveltaa laveaan erilaisten kriisitilojen joukkoon, valmiuslain on tarkoitettu soveltuvan pääasiallisesti vain muihin kuin aseellisiin kriiseihin tai korkeintaan lievimpiin sotilaallisiin kriiseihin.²⁷¹ Valmiuslain toimivaltuudet mahdollistavat esimerkiksi puuttumisen rahoitusmarkkinoiden toimintaan, elinkeinovapauden rajoitukset, säännöstelytoimet ja palvelusuhteiden muutokset.²⁷² Valmiuslakia käsiteltäessä on tärkeä muistaa, että laki säädettiin poikkeuslakina. Poikkeuslakiluonne merkitsee, ettei valmiuslain ja perustuslain välisiä ristiriitoja, kuten täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia, onnistuttu lainvalmistelussa ratkaisemaan, mutta laki haluttiin poikkeuslakien välttämisen periaatteesta huolimatta saattaa voimaan. Koska kyseessä on yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen kannalta erittäin merkittävä kokonaisuus, on oikeustila tällä hetkellä osin epätydyttävä.²⁷³ Perustuslakivaliokunnan painotti kuitenkin lausunnossaan, että kriisilainsäädännölle on pakottava tarve ja poikkeusolosääntelylle ominainen joustavuusvaatimus puhuvat sen puolesta, ettei kaikkia ristiriitaisuuksia ole mielekästä poistaa valmiuslakia muuttamalla.²⁷⁴

Puolustustilalain tarkoituksena taas on Suomeen kohdistuvan sodan aikana sekä sotaan rinnastettavissa olosuhteissa turvata valtiollinen itsenäisyys ja oikeusjärjestyksen ylläpito. Puolustustilalain painopiste on sotilaallisissa turvallisuustoimissa ja laki mahdollistaakin esimerkiksi väestön evakuoinnin, säilöönnotot, liikkumisvapauden rajoitukset, hyödykkeiden sääntelyn ja työhön velvoittamisen. Kyseiset lait on suunniteltu erilaisiin tilanteisiin, mutta niiden välinen suhde on osaltaan täydentävä, sillä lakeja voidaan soveltaa sodassa samanaikaisesti. Puolustustilalaki on kuitenkin valmiuslakiin nähden viimesijainen keino, sillä sen soveltaminen edellyttää valmiuslain toimivaltuuksien riittämättömyyttä. Jos lakien välillä ilmenee puolustustilassa ristiriitaisuuksia, puolustustilalain säännöksillä on etusija valmiuslain

²⁷⁰ Heikkonen ym. 2018, s. 18.

²⁷¹ Aine ym. 2011, s. 131—132.

²⁷² Ks. valmiuslaki II osa.

²⁷³ Heikkonen ym. 2018, s. 10.

²⁷⁴ PeVL 6/2009 vp, s. 16.

säännöksiin.²⁷⁵ Kuvauksen perusteella kriisilakien suhteesta voidaan todeta, että puolustustilalaki on tarkoitettu vain kaikista äärimmäisiä tilanteita varten ja laki mahdollistaa kaikkein laajimmat ja luonteeltaan syvällisimmät perusoikeuspoikkeukset. Tutkielmassa ei tulla käsittelemään puolustustilalakia kattavasti, sillä sen analysointi jäisi sen soveltamattomuuden vuoksi teoreettiseksi. Mielestäni valmiuslaki jo itsessään tarjoaa toimeenpanovalle sellaisia työkaluja, joilla pahimmassa tapauksessa voitaisiin horjuttaa sekä oikeusvaltiota että perusoikeuksia. Lisäksi valmiuslain tarkastelu on tutkielmani kannalta mielekkäämpää siinä suhteessa, että sen toiminnasta on koronapandemian myötä käytäntöä ja se on ensisijainen suhteessa puolustustilalakiin.

4.3 Valmiuslaki

4.3.1 Perusratkaisut

Valmiuslakia käsittelevässä osio ei niinkään keskityä lain mahdollistamiin erityyppisiin lisätoimivaltuuksiin, vaan tutkielman aihepiirin ja rajauksen mukaisesti tarkastelun kohteena ovat ne ratkaisut, joilla on pyritty rajoittamaan toimeenpanovalan tahallisia tai tahattomia, kohtuuttomia kriisitoimenpiteitä. Täten relevantteja kokonaisuuksia ovat lain soveltamisedellytykset eli poikkeusolomääritelmät, käyttöönottomennettely ja toimivaltuuksien käyttöperiaatteet.²⁷⁶ Lisäksi osiossa esitellään tiiviisti, miten valmiuslakia sovellettiin käytännössä koronapandemian yhteydessä. Käytännön esimerkin avulla on mahdollista saada viitteitä järjestelmämme kontrollikeinojen toiminnasta ja tehokkuudesta.

Valmiuslain esitöissä on tunnistettu mahdollisuus, että lisätoimivaltuuksia ja hätätilaoikeutta voitaisiin käyttää vastoin niiden tarkoitusta ja rajoja. Valmisteluaineistoissa hätätilaoikeuden päälinjaksi on nostettu, että toimivaltuuksien tulee perustua etukäteen normaalioloissa valmisteltuun lainsäädäntöön. Ratkaisun taustalla on ajatus, että poikkeusoloissa lisätoimivaltuuksien tarve on usein akuutti ja väestön turvallisuuden takaaminen edellyttää välittömiä toimenpiteitä. Osaltaan ratkaisuun on päädytty myös siksi, että ad hoc -tyyppiset toimivaltuudet saattaisivat olla ylimitoitettuja suhteessa perusoikeuksiin.²⁷⁷ Lain yhdeksi tarkoitukseksi on kirjattu sen varmistaminen, että poikkeusoloissa käytettäisiin vain kriisin voittamiseksi välttämättömiä

²⁷⁵ Heikkonen ym. 2018, s. 19.

²⁷⁶ Ks. Aine ym. 2011, Valmiuslaki.

²⁷⁷ HE 3/2008 vp, s. 5.

toimivaltuuksia, eikä toimivaltuuksia täten otettaisi käyttöön esimerkiksi varmuuden vuoksi tai muusta asiaankuulumattomasta syystä.²⁷⁸

4.3.2 Poikkeusolomääritelmät

Jotta valmiuslain soveltamista voitaisiin harkita, on käsillä oltava tilanne, joka täyttää vähintään yhden laissa säädetyn poikkeusoloperusteen määritelmän. Poikkeusolomääritelmät eivät ole pelkästään lain soveltamisedellytyksen kannalta merkityksellisiä, vaan tietyt lisätoimivaltuudet ovat käytettävissä vain tietyissä poikkeusolotyypeissä.²⁷⁹ Valmiuslain 3 §:ssä on määritelty poikkeusoloiksi seuraavat kriisitilat: 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastuva hyökkäys ja sen välitön jälkitila, 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen rinnastettavan hyökkäyksen uhka, 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila, 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti ja 6) erilaiset laissa kuvatut hybridiuhat. Koska poikkeusolojen käsilläolo on yksi lisätoimivaltuuksien soveltamisen edellytyksistä ja samalla rajoitteista, on perusteltua tarkastella tarkemmin, miten poikkeusolotyypit on määritelty valmiuslain esitöissä sekä oikeuskirjallisuudessa.

3 §:n 1 kohdassa mainittu aseellinen hyökkäys sisältää ensinnäkin perinteisen sodan.

Kansainvälisessä oikeudessa sota on määritelty valtioiden väliseksi väkivaltaiseksi konfliktiksi, joka tapahtuu asevoimien välillä. Valtiollinen sotahyökkäys pyrkii aseellisesti puuttumaan toisen valtion suveriniteettiin, riippumattomuuteen ja alueisiin.²⁸⁰ Aseelliseen hyökkäykseen vakavuudeltaan rinnastuva hyökkäys on katsottu kohdassa tarpeelliseksi täydennykseksi, koska hyökkäys voidaan toteuttaa myös ilman perinteisiä aseita esimerkiksi elektronisesti tai biologisesti. Hyökkäyksen mahdollista toteuttajaa ei ole rajattu, joten myös ei-valtiollinen toimija voi toteuttaa lainkohdassa tarkoitetun hyökkäyksen, jos hyökkäys on laajuudeltaan verrattavissa valtiolliseen toimintaan. Kohdassa hyökkäyksen välittömällä jälkitilalla viitataan siihen hyökkäystä seuraavaan ajanjaksoon, jolloin lisätoimivaltuuksien purkaminen ei ole vielä mahdollista,²⁸¹ jotta elintärkeät toiminnot

²⁷⁸ HE 248/1989 vp, s. 5.

²⁷⁹ Aine ym. 2011, s. 132.

²⁸⁰ Klemm 2019, s 36—37.

²⁸¹ HE 3/2008 vp, s. 33.

pystytään turvaamaan suunnitelmallisesti.²⁸² Jälkitila ei kuitenkaan ole luonteeltaan itsenäinen poikkeusoloperuste, eikä se voi jatkaa suhteettoman pitkään hyökkäyksen päätyttyä. Jälkitilan epäitsenäisyydestä seuraa myös, ettei pelkästään siihen vedoten voida hyökkäyksen jälkeen ottaa käyttöön uusia toimivaltuuksia. Pykälän 1 kohdan mukaisessa poikkeusolossa ei niinkään ole merkitystä hyökkäyksen toteuttajalla tai tavalla, vaan hyökkäyksen vaikutuksilla. Täten esimerkiksi vakava terrori-isku tai jonkin kansainvälisen yhteisön toteuttama hyökkäys voi täyttää kohdan tunnusmerkistön.²⁸³

Pykälän 2 kohdassa tarkoitetaan tilannetta, jossa 1 kohdan mukainen hyökkäys uhkaa Suomea ja toteutuessaan sen vaikutusten torjuminen edellyttäisi valmiuslain lisätoimivaltuuksia. Uhan arvioinnissa tulee huomioida kansainvälinen poliittinen tilanne ja siitä mahdollisesti seuraavat uhat kokonaisuudessaan. Kohdan mukaiseen poikkeusoloperusteeseen sisältyy myös niin kutsuttu kansainvälinen jännitystilä.²⁸⁴ Jännitystilalla tarkoitetaan valtion kansainvälisiin riippuvuussuhteisiin kohdistuvaa poliittista, psykologista, taloudellista tai sotilaallista painostusta. Kyseisillä painostuskeinoilla voidaan pyrkiä vaikuttamaan esimerkiksi väestön käyttäytymiseen tai maan talouselämään erilaisilla sanktioilla ja tavaraketjujen häirinnällä.²⁸⁵ Arvioitaessa kohdan mukaisen jännitystilän olemassaoloa ratkaisevaa on uhan suuruus ja uhan mahdollisten vaikutusten suhde valmiuslain tarkoitukseen.²⁸⁶

Pykälän 3 kohdassa kyse on taloudellisesta kriisistä, joka kohdistuu maan väestön tai talouselämän perusteisiin ja uhkaa yhteiskunnan välttämättömiä toimintoja. Uhan ei välttämättä tarvitse liittyä perinteiseen raaka-aineiden saatavuuteen, sillä myös esimerkiksi logistiikan ja tietojärjestelmien häiriöt voivat aktivoida kyseisen poikkeusolon. Yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömillä toiminnoilla tarkoitetaan toimintoja, joiden toimivuudella voidaan välttää väestön toimeentulon huomattava heikentyminen.²⁸⁷ Lähtökohtaisesti mikä tahansa lainkohdassa tarkoitettu tapahtuma, kotimaassa tai ulkomailla, voi täyttää tunnusmerkistön, kunhan tapahtuman seuraukset olennaisesti vaarantavat talouselämän perusteita.²⁸⁸

²⁸² Klemm 2019, s. 37.

²⁸³ Aine ym. 2011, s. 133.

²⁸⁴ HE 3/2008 vp, s. 33.

²⁸⁵ Klemm 2019, s. 37—38.

²⁸⁶ Aine ym. 2011, s. 134.

²⁸⁷ HE 3/2008 vp, s. 33.

²⁸⁸ Aine ym. 2011, s. 134.

Pykälän 4 kohdassa erityisen vakavalla suuronnettomuudella tarkoitetaan onnettomuutta, joka aiheuttaa poikkeuksellisen määrän sekä vahinkoja että uhreja. Kohdassa tarkoitettu suuronnettomuus on tyypillisesti myös harvinainen ja vaikutuksiltaan laaja-alainen. Koska valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia saatetaan tarvita myös akuutin kriisin jälkeisessä tilassa, kohdan mukaisena poikkeusolona pidetään myös suuronnettomuuden välitöntä jälkitilaa.²⁸⁹ Laissa ei ole rajattu suuronnettomuuden aiheuttajaa, joten tapahtuma voi olla joko ihmislähtöinen katastrofi tai luonnonmullistuma. Myöskään onnettomuuden tapahtumapaikalla ei ole merkitystä, jos onnettomuuden seuraukset Suomessa ovat poikkeuksellisia ja mahdollinen uhrimäärä suuri.²⁹⁰

Pykälän 5 kohdassa vaarallisella tartuntataudilla tarkoitetaan vakavaan suuronnettomuuteen vaikutuksiltaan rinnastuvaa hyvin laajalle levinnyttä kulkutautia eli pandemiaa. Poikkeusoloperuste ei edellytä, että tartuntatauti olisi vielä levinnyt suomeen, mutta sen uhka on merkittävä.²⁹¹

Pykälän 6 kohta hybridiuhista poikkeusoloperusteena lisättiin valmiuslakiin vasta myöhemmin vuonna 2022 merkittävästi muuttuneen turvallisuusympäristön seurauksena. Kohta kattaa useita kansallisen turvallisuuden ja yhteiskunnan välttämättömiin toimintoihin kohdistuvia uhkatilanteita. Kohdan mukaisia poikkeusoloja ovat julkisen vallan päätöksentekokykyyn, rajaturvallisuuteen sekä yleiseen järjestykseen ja kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen kohdistuvat uhat tai tapahtumat, jotka erityisen vakavasti vaarantavat kansallista turvallisuutta tai väestön elinmahdollisuuksia. Julkisen vallan päätöksentekokykyyn vaikuttavilla tapahtumilla viitataan esitöissä sellaisiin toimiin, joilla pyritään vihamielisesti vaikuttamaan päätöksentekuelinten toimintaedellytyksiin esimerkiksi tietojärjestelmiin kohdistuvalla häirinnällä, äänestysmanipulaatiolla tai jopa fyysisillä esteillä. Rajaturvallisuuden ja yleisen järjestyksen häiriössä taas kyse voi olla muuttoliikettä hyväksikäyttävästä vaikuttamisesta ja laajasta sabotaasista tai terrori-iskusta. Kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvat uhat tai tapahtumat voivat liittyä yhteiskunnalle kriittisten toimialojen tuotanto- ja jakeluketjujen häiriöihin, tietojärjestelmissä esiintyviin häiriöihin ja näihin rinnastettaviin lamauttaviin tapahtumiin. Keskeistä hybridiuhkien torjumisen kannalta on, että kohta mahdollistaa poikkeusoloperusteen täyttymisen tilanteissa, joissa useat pienemmät häiriötilanteet muodostavat yhdessä olennaisen uhan. Poikkeusoloperusteen arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota kokonaistilanteen vakavuuteen ja eskalaation todennäköisyyteen. Perusteen keskeisenä edellytyksenä on lisäksi mainittu, että tapahtumien yhteiskunnalliset vaikutukset kyetään

²⁸⁹ HE 3/2008 vp, s. 34.

²⁹⁰ Aine ym. 2011, s. 135.

²⁹¹ HE 3/2008 vp, s. 34.

perustelemaan riittävän vakaviksi: vähäiset häiriöt eivät edes yhdessä oikeuta poikkeusolojen toteamista.²⁹²

Vaikka laintasoiset poikkeusoloperusteet osaltaan rajoittavat tilanteita, joissa lisätoimivaltuuksia voidaan soveltaa, on poikkeusolojen toteaminen pohjimmiltaan luonteeltaan poliittista harkintaa. Eduskunta tai perustuslakivaliokunta ei osallistu poikkeusolojen toteamiseen, vaan vastuu on annettu tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle²⁹³ tutkielmassa myöhemmin kuvatulla tavalla. Venetsian komissio on korona-ajan poikkeusoloja ja oikeusvaltioperiaatetta koskevassa raportissaan ohjeistanut, että eduskunnalla tulisi olla valvova rooli myös poikkeusolojen toteamisessa.²⁹⁴ Perustuslakivaliokunnalla on kuitenkin mahdollisuus lausua mielipiteensä poikkeusolojen käsilläolosta valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton yhteydessä, kuten koronapandemia käytännössä osoitti.²⁹⁵

4.3.3 Käyttöperiaatteet

Valmiuslain 4 § toimivaltuuksien käyttöperiaatteista on suomalaisessa hätätilaoikeudessa olennainen säännös, sillä se sisältää valmiuslain käytön keskeiset rajoitteet: ”Viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Tämän lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.” Perustuslakivaliokunta on korostanut, että käyttöperiaatteet rajoittavat toimivaltuuksien käyttöönoton lisäksi myös niiden tosiasiallista käyttämistä poikkeusoloissa.²⁹⁶

Oikeuskirjallisuudessa käyttöperiaatteiksi on nostettu välttämättömyysperiaate, suhteellisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, normaalien toimivaltuuksien ensisijaisuuden periaate sekä vähäisimmän haitan periaate.²⁹⁷ Lisäksi on huomionarvoista, että PL

²⁹² HE 63/2022 vp, s. 40—42.

²⁹³ Aine ym. 2011, s. 135.

²⁹⁴ Venetsian komissio 2020, s. 18.

²⁹⁵ Ks. esim. PeVM 2/2020 vp—M 1/2020 vp.

²⁹⁶ PeVL 6/2009 vp, s. 4.

²⁹⁷ Aine ym. 2011, s. 136—137.

23 §:ssä korostetaan perusoikeuspoikkeusten tilapäisyyttä. Tästä on pääteltävissä, että väliaikaisuus saattaisi myös olla sellainen periaate, jota olisi pidettävä käyttöperiaatteen luonteisena, vaikka väliaikaisuusperiaatetta ei erikseen käyttöperiaatteena mainitakaan. Valmiuslaista ja sen esitöistä suoraan ilmi käyvät viralliset käyttöperiaatteet rajoittuvat kuitenkin välttämättömyysperiaatteeseen, suhteellisuusperiaatteeseen ja normaalien toimivaltuuksien ensisijaisuuden periaatteeseen²⁹⁸, joten muiden käyttöperiaatteiden olemassaolosta ei ole täyttä varmuutta vertailukelpoisten lähteiden vähäisyyden takia. Muiden käyttöperiaatteiden on kerrottu olevan peräisin Suomea sitovista ihmisoikeussopimuksista ja virallisista periaatteista johdetuista periaatteista.²⁹⁹ Valmiuslain 5 §:n mukaan valmiuslakia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita, joten on mahdollista, että lainsäätäjällä on ajatellut muiden käyttöperiaatteiden sisältyvän esimerkiksi tähän pykälään ilman, että niitä tarvitsee erikseen mainita 4 §:ssä.

Yleisellä tasolla erilaisten käyttöperiaatteiden avulla voidaan pyrkiä kunnioittamaan samanaikaisesti sekä oikeuden resilienssiin että hätätilaoikeuteen läheisesti liittyviä ennustettavuuden ja toisaalta joustavuuden vaatimuksia. Käyttöperiaatteiden tarkoituksena on asettaa puitteet poikkeuksellisten toimivaltuuksien käyttämiselle, jolloin toimivaltasäännöksiä ja periaatteita on tarkasteltava yhdessä ja tasavertaisesti. Samalla käyttöperiaatteiden olemassaolo mahdollistaa sen, että toimivaltuudet voidaan määrittää joustavimmiksi ja näin ne soveltuvat myös ennakoimattomiin tilanteisiin, kunhan periaatteita noudatetaan. Lisäksi käyttöperiaatteilla on toimivaltasäännösten sisältöä täsmentävä rooli, koska toimivaltuuksia on sovellettava periaatteiden mukaisesti.³⁰⁰

Välttämättömyysperiaatteen mukaisesti toimivaltuuksien soveltamisen on perustuttava välttämättömään tarpeeseen. Välttämättömyyttä tulee peilata lain 1 §:ään, joten toimeenpanovallan on pystyttävä näyttämään, että kaavaillut lisätoimivaltuudet ovat ainoa keino turvata lain tavoitteet.³⁰¹ Välttämättömyysvaatimukseen on katsottu sisältyvän myös tarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka mukaan käytettävien toimivaltuuksien on oltava tosiasiallisesti tehokkaita ja soveltuvia kulloiseen poikkeusolotyyppiin. Tästä seuraa, että tiettyyn kriisiin voidaan soveltaa vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka on ennakkoon suunniteltu vastaavaa kriisiä varten.

²⁹⁸ HE 3/2008 vp, s. 34.

²⁹⁹ Aine ym. 2011, s. 136.

³⁰⁰ Aine – Nurmi – Valtonen 2022, s. 855–856.

³⁰¹ HE 3/2008 vp, s. 34.

Suhteellisuusperiaate taas edellyttää, että toimivaltuudet on mitoitettava kriisin vakavuudelle ja luonteelle sopiviksi, eikä toimivaltuus saa suhteettomasti puuttua perusoikeuksiin. Myös suhteellisuusvaatimuksen täyttämiseksi on huomioitava lain 1 §:n mukainen tarkoitus, koska toimivaltuuksien oikeasuhtaisuutta on arvioitava suhteessa tähän. Suhteellisuus- ja välttämättömyysperiaatteesta on johdettavissa vähäisimmän haitan periaate, jonka mukaan välttämättömistä toimenpiteistä on valittava perusoikeuksiin vähiten puuttuva vaihtoehto. Viimeisenä 4 §:n 2 momentissa asetettu normaalien toimivaltuuksien ensisijaisuuden periaate edellyttää, että valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa vasta, kun viranomaisten tavalliseen lainsäädäntöön sisältyvät toimivaltuudet ovat osoittautuneet riittämättömiksi.³⁰²

Vaikka perustuslakivaliokunta hyödynsi käyttöperiaatteita tehokkaasti koronapandemian aikaisessa perustuslakikontrollissaan,³⁰³ valmiuslain käyttöperiaateratkaisu on herättänyt myös perusteltuja huolenaiheita. Toimivaltuuksien ennakoitavuuden kannalta saattaa olla ongelmallista, ettei toimivaltasäännöksen rajoitteet ilmene suoraan kulloisesta säännöksestä. Myös PeV on peräänkuuluttanut tarvetta harkita periaatteiden sisällyttämistä erikseen toimivaltuustasolle. Toiseksi ongelmaksi taas on nostettu täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta se, että laista tulisi ilmetä tarkemmin toimivaltuuden laajuus, tarkoitus ja henkilöllinen soveltamisala. Kriitikot eivät kuitenkaan kategorisesti vastusta käyttöperiaatteiden ottamista lakiin, mutta pelkästään niiden varaan nojautuvat rajoitukset eivät ole riittäviä.³⁰⁴

4.3.4 Menettely valmiuslain käyttöönottamiseksi

Valmiuslain ja sen toimivaltuuksien käyttöönottoprosessi on monivaiheinen, ennen kuin viranomaiset tosiasiallisesti saavat lisätoimivaltuuksia käyttöönsä.³⁰⁵ Menettely lähtee liikkeelle valmiuslain 6 §:n mukaisesti siitä, että valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa toteaa maassa vallitsevan lain 3 §:ssä määritellyt poikkeusolot. Esitöissä on mainittu, että kyseinen päätös voitaisiin tehdä esimerkiksi valtioneuvostosta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettussa ministerivaliokunnan ja presidentin ulko- ja turvallisuuspolitiikan kokouksessa.³⁰⁶ Esitöiden

³⁰² Aine ym. 2011, s. 136—137.

³⁰³ Ks. esim. PeVM 11/2020 vp.

³⁰⁴ Aine – Nurmi – Valtonen 2022, s. 856—857.

³⁰⁵ Aine ym. 2011, s. 138.

³⁰⁶ HE 3/2008 vp, s. 35.

mukaan aloite yhteisen kokouksen järjestämisestä voi tulla joko pääministeriltä tai tasavallan presidentiltä. On myös pidetty mahdollisena, että valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteydenpito asian tiimoilta voi vaihdella tilanteen kiireellisyyden ja luonteen mukaan, jolloin vapaamuotoinenkin yhteydenpito on katsottava riittäväksi.³⁰⁷

Vasta poikkeusolojen toteamisen jälkeen voidaan siirtyä varsinaiseen kaksivaiheiseen käyttöönottomenettelyyn, jossa käyttöönottoasetusta seuraa soveltamisasetus.³⁰⁸ Valmiuslain 6 §:n mukaan valtioneuvoston käyttöönottoasetuksella voidaan säätää tiettyjen valmiuslain II osan toimivaltasäännösten aktivoinnista. Toisin sanoen käyttöönottoasetus on vasta päätös oikeudesta aloittaa lisätoimivaltuuksien käyttäminen. Käyttöönottoasetuksessa on mainittava lisätoimivaltuuksien perusteena oleva poikkeusoloperuste, käyttöönotettavat toimivaltuudet ja valtuuksien alueellinen soveltamisala.³⁰⁹ Kulloinenkin käyttöönottoasetus voidaan säätää enintään kuuden kuukauden pituiseksi. Eduskunnalla ja sen perustuslakivaliokunnalla on kuitenkin välittömästi velvollisuus tarkastaa sille toimitetun asetuksen lainmukaisuus sekä oikeus tehdä siihen muutoksia.³¹⁰ Jos eduskunta ei kumoa käyttöönottoasetusta, on toimivaltuuksien soveltaminen tämän jälkeen mahdollista ja niiden käyttämisestä tulee antaa tarkentavia soveltamisasetuksia. Laki mahdollistaa 7 §:n mukaisesti myös kiireellisen menettelyn, jos normaalin menettelyn noudattaminen ei ole mahdollista tilanteen kiireellisyyden takia. Tällöin valtioneuvosto voi asetuksella säätää, että tarvittavia toimivaltuuksia voidaan soveltaa välittömästi. Kyseinen kiireellinen asetus voi olla voimassa enintään 3 kuukauden ajan se on saatettava välittömästi eduskunnan tarkastettavaksi.³¹¹

Käyttöönotettujen toimivaltuuksien tarkempi kuvaaminen toteutetaan valtioneuvoston tai ministeriöiden soveltamisasetuksin,³¹² joiden antaminen on mahdollista vasta, kun eduskunta on päättänyt käyttöönottoasetuksen voimassapysymisestä.³¹³ Soveltamisasetuksissa säädetään toimivaltuuksien toteutuksesta, menettelytavoista, määrittelyistä, rajauksista ja kohdennuksista.³¹⁴ Eduskunnalla on siten kulloisenkin lisätoimivaltuuskokonaisuuden osalta kaksi tilaisuutta

³⁰⁷ PeVL 6/2009 vp, s. 14—15.

³⁰⁸ Heikkonen ym. 2018, 21—22.

³⁰⁹ Aine ym. 2011, s. 138.

³¹⁰ HE 3/2008 vp, s. 35.

³¹¹ Heikkonen ym. 2018, s. 21—22.

³¹² Aine ym. 2011, s. 138.

³¹³ Ojanen 2020, s. 510.

³¹⁴ Aine ym. 2011, s. 140.

kontrolloida ja arvioida toimenpiteitä, sillä valmiuslain 10 §:n mukaan perustuslakivaliokunnalla on jälkitarkastusoikeus toimivaltuussäännösten nojalla annettaviin asetuksiin.

Huomionarvoista on, että käyttöönotto- ja soveltamisasetusten hyväksyttävyyden suhteessa valmiuslain 4 §:n vaatimuksiin on aina arvioitava erikseen ja itsenäisesti. Täten esimerkiksi käyttöönottoasetuksen välttämättömyydestä ei voida suoraan johtaa, että myös asiaa koskeva soveltamisasetus täyttäisi välttämättömyysvaatimuksen.³¹⁵

Pitkäkestoisten poikkeusolojen tilanteessa lisätoimivaltuuksien jatkamisesta päätetään pääsääntöisesti samoin menettelyin kuin alkuperäisistä asetuksista, jolloin jatkamisasetus on voimassa enintään 6 kuukauden ajan ja se on saatettava välittömästi eduskunnan tarkastettavaksi. Poikkeusolojen ja poikkeusoloperusteen päättyessä kaikki valmiuslain nojalla annetut asetukset on kumottava välittömästi. Vastaavasti toimivaltuuksien soveltamisedellytysten poistuttua on siihen liittyvät käyttöönotto- ja soveltamisasetukset joko muutettava sisällöltään tai kumottava kokonaan.³¹⁶ Täten viranomaisilla on jatkuva velvollisuus tarkastella ja seurata soveltamisedellytysten, kuten käyttöperiaatteiden, täyttymistä.

4.4 Koronapandemian aikainen hätätilaoikeus Suomessa

4.4.1 Normaaliolojen lainsäädännön muuttaminen

Kuten tutkielmassa on aiemmin todettu, myös Suomessa jouduttiin kahtena ajanjaksona turvautumaan poikkeusoloihin, jotta välttämättömäksi katsottuja työkaluja pandemian hillitsemiseksi saatiin käyttöön. On kuitenkin pidettävä mielessä, että kriisi itsessään jatkui myös poikkeusoloista riippumatta, eivätkä läheskään kaikki kriisinhallintatoimet perustuneet valmiuslain soveltamiseen. Suomessa turvauduttiin laajasti erityyppisiin oikeudellisiin toimenpiteisiin ja normaaliolojen lainsäädännön muuttamiseen. Erityisesti tartuntatautilain muutoksilla ja muilla määräaikaikaisilla säännöksillä oli keskeinen rooli kriisinhallinnassa. Täten valmiuslain mukaiset perusoikeuspoikkeukset olivat kokonaisuutena arvioiden vain yksi osa kriisitoimia ja pääosa

³¹⁵ Ojanen 2020, s. 516.

³¹⁶ Heikkonen ym. 2018, s. 23.

rajoitustoimenpiteistä toteutettiin tavanomaisin perusoikeusrajoituksin.³¹⁷ Oikeuden resilienssin kannalta uuden sääntelyn hyväksyminen kriisin aikana voi olla ongelmallista, jos valmistelutyötä ei kiireessä tehdä laadukkaasti, eikä sääntelyä sidota tarkoin vain kyseiseen kriisiin.³¹⁸ Oikeuden resilienssin keskiössä on myös tavoite sääntelyn pysyvyydestä ja muutosten hitaudesta, joten kriisien edellyttämään sääntelyyn tulisi mahdollisimman pitkälle varautua jo normaalioloissa.³¹⁹ Erityisesti pandemiaan liittyvät tartuntatautilain muutokset ovat herättäneet resilienssin kannalta toisenlaisenkin kysymyksenasettelun, kun viranomaisille annettiin normaaliolojen lainsäädännön puitteissa merkittäviä toimivaltuuksia. Ei ole lainkaan ongelmatonta, jos normaaliolojen lainsäädäntö mahdollistaa sellaisen puuttumisen yksilön oikeusasemaan, jossa on asiallisesti kyse PL 23 §:n mukaisesta perusoikeuspoikkeuksesta.³²⁰ Huomionarvoista on kuitenkin, että eduskunnalla ja perustuslakivaliokunnalla on luonnollisesti myös tällaisiin kriisitoimenpiteisiin sananvaltaa,³²¹ mutta arviointikehikko on erilainen, eivätkä poikkeukset ja toimivaltuudet välttämättä muodostu tilapäisiksi.

4.4.2 Valmiuslain mukaiset rajoitustoimet

Suomen resilienssin tarkastelun kannalta koronapandemian opit ovat merkittäviä, koska aikaisemmat kokemukset valmiuslain soveltamisesta rajoittuvat pelkästään valmiusharjoituksiin.³²² Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien soveltaminen voi olla vakava riski resilienssille, koska se avaa toimeenpanovallalle mahdollisuuden käyttää toimivaltuuksia myös alkuperäisen poikkeusoloperusteen ulkopuolisiin asioihin. Lisäksi valmiuslain mukaiset toimivaltuudet merkitsevät aina olennaista puuttumista yksilöiden oikeuksiin.³²³ Suomessa vallinneen kahden poikkeusolon aikana käyttöön otettiin valmiuslain toimivaltuuksia esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamisesta (86-88 §), opetuksen järjestämisestä (109 §), palvelussuhteista poikkeamisesta (93-94 §), työvelvollisuudesta (95 §) ja liikkumisrajoituksista (118 §). Näiden toimivaltuuksien lisäksi erillisellä valtioneuvoston asetuksella rajoitettiin ravitsemusliikkeiden

³¹⁷ Brunila – Salminen – Värttö 2024, s. 1023.

³¹⁸ Brunila – Salminen – Värttö 2024, s. 1021—1022.

³¹⁹ Aine – Nurmi – Valtonen 2022, s. 844—845.

³²⁰ Aine – Nurmi – Valtonen 2022, s. 860.

³²¹ Brunila – Salminen – Värttö 2023, s. 1024.

³²² Klemm 2019, s. 35.

³²³ Brunila – Salminen – Värttö 2023, s. 1021—1022.

aukioloa PL 23:n mukaisesti.³²⁴ Todennäköisesti kaikkein tunnetuin ja vaikutuksiltaan vakavin yksittäinen lisätoimivaltuuksien soveltaminen liittyy valmiuslain 118 §:n perusteella toteutettuun Uudenmaan maakunnan sulkuun, mikä oli myös perustuslakivaliokunnan arvioitavana.³²⁵

Tutkielman tavoitteena ei ole käsitellä yksityiskohtaisesti jokaista valmiuslain nojalla annettua asetusta tai toimenpidettä, mutta on kuitenkin syytä tarkastella, miten Suomen hätätilaoikeuden keskeinen kontrollikeino, perustuslakivaliokunnan ex post -kontrolli, on toiminut poikkeusoloissa. Tähän liittyen tutkimusten pääviestinä on, että valiokunta on toteuttanut tehtävänsä yllättävänkin tehokkaasti ja sen rooli on ollut merkittävä oikeuden resilienssin ja perusoikeuksien ylläpidossa.³²⁶ Valiokunta onkin antanut valtioneuvoston käyttöönotto- ja soveltamisasetuksista painavia kriittisiä huomioita, vaikka se onkin lopulta päätenyt hyväksymään esitetyt toimet.³²⁷ Pandemia osoitti, ettei valiokunnan kontrolli ole luonteeltaan pelkästään muodollista ja tiukankin paikan tullen arviointi voi pysyä oikeudellisena ja asianmukaisena. Valiokunnan jatkuvien myönteisten mietintöjen taustalla vaikutti osaltaan se, että valtioneuvostolla on tapana seurata aktiivisesti ehdotuksiin liittyvää keskustelua ja näiden perusteella muuttaa asetuksiaan kesken käsittelyn.³²⁸ On kuitenkin jossain määrin arveluttavaa, että asetusten perustelujen merkittävät ongelmat suhteessa välttämättömyys- ja suhteellisuusvaatimukseen³²⁹ eivät johtaneet asetusten kumoamiseen, vaan valtioneuvoston päätöksiä myötäiltiin puutteista huolimatta. Perustuslakivaliokunnan arviota esimerkiksi Uudenmaan sulkuun liittyen on pidetty liian yksipuolisena, eikä vastakkaisia perustuslaillisia argumentteja punnittu riittävällä tavalla.³³⁰

Perustelluista huolenaiheista riippumatta Suomi onnistui pandemian torjunnassa kansainvälisesti vertaillen kiitettävästi, eivätkä hätätilaoikeudelliset toimenpiteet johtaneet yliampuviin perusoikeusrajoituksiin, demokratian heikkenemiseen tai muihin hätätilaoikeuden riskeihin.³³¹ Vaikka koronapandemian yhteydessä onnistuttiin oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisessa, perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että lainsäätäjän tulee tarkastella kriittisesti perustuslain ja valmiuslain sääntelyä erityisesti suhteessa käyttöönotto- ja soveltamisasetusten hyväksymiseen.³³²

³²⁴ Scheinin 2022, s. 3.

³²⁵ Ks. PeVM 11/2020 vp—M 10/2020 vp.

³²⁶ Ks. esim. Scheinin 2020 ja Ojanen 2022 ja Brunila – Salminen – Värttö 2023.

³²⁷ Ojanen 2020, s. 518.

³²⁸ Scheinin 2020, s. 526.

³²⁹ Ojanen 2020, s. 516.

³³⁰ Dahlberg 2021, s. 822.

³³¹ Scheinin 2022, s. 1.

³³² PeVM 11/2020 vp—M 10/2020 vp, s. 6.

Tällä hetkellä ei ole esteitä sille, etteikö eduskunta voisi enemmistöpäätöksellä runnoa läpi sellaisia kriisiasetuksia, jotka puuttuvat ylimitoitettusti kansalaisten perusoikeuksiin. Jos poliittinen ilmapiiri koronapandemian aikana olisi ollut tulehtunut tai polarisoitunut, ei menettelytapojen tai toimenpiteiden perustuslaillinen hyväksyttävyyys olisi välttämättä ollut itsestään selvää.³³³

³³³ Brunila – Salminen – Värtö 2023, s. 1032.

5 Lopuksi

Tutkielmassa on tarkasteltu hätätilaoikeutta sekä teoreettisena että käytännöllisenä ilmiönä erityisesti toimivaltuuksien väärinkäytön mahdollisuuden näkökulmasta. Koska hätätilaoikeus muodostaa välttämättömän, mutta potentiaalisesti riskialttiin, osan valtion oikeusjärjestystä, poikkeustilalainsäädännön ja kontrolloikeinon asianmukaisuus on pyrittävä varmistamaan laajasti. Tehokkaan lainsäädännön ohella on tärkeää huolehtia sekä poliittisen että yhteiskunnallisen kulttuurin tilasta, jotta riskitekijät, kuten polarisaatio, populismi ja epäluottamus, eivät loisi tilaa hätätilaoikeuden väärinkäytöksille. Väärinkäytösten torjunta ei voi perustua yksinomaan oikeusnormeihin, vaan myös keskeisten kontrolloi-instituutioiden tulee olla aktiivisia ja rohkeita puuttumaan perustuslain kannalta huolestuttavaan kehitykseen.

Nähdäkseni teoreettisten toimintamallien tuntemus ja keskinäinen vertailu on olennaista tutkielman pyrkiessä hahmottamaan väärinkäytösten taustatekijöitä sekä oikeuden resilienssin kannalta parhaita mahdollisia käytänteitä. Teoriatarkastelu osoittaa, että hätätilaoikeudesta on esitetty useita toisistaan poikkeavia malleja, joilla on pyritty yhteensovittamaan tehokkaat toimivaltuudet, perusoikeussuoja sekä oikeuden sisäinen koherenttius. Arvioni mukaan jokaisessa tarkastellussa mallissa on osaltaan elementtejä, joilla kriiseistä voidaan selviytyä oikeudenmukaisesti ja oikeusvaltioperiaatetta kunnioittavalla tavalla. Tästä huolimatta katson, että ylioikeudellisen mallin mukainen hätätilaoikeus on omiaan johtamaan poikkeustoimivaltuuksien väärinkäytöksille, sillä jo hetkellinenkin pahantahtoinen poliittinen enemmistö voi saada aikaan peruuttamatonta vahinkoa. Unkarin tarkastelu taas on aihepiirin kannalta silmiä avaavaa siinä suhteessa, etteivät hätätilaoikeudelliset lainsäädäntöratkaisut yksinään voi estää väärinkäytöksiä, vaan huomiota on kiinnitettävä myös yhteiskunnan kokonaistilaan.

Katson, että Suomen hätätilaoikeus ja siihen sisältyvät kontrolloikeinot on järjestetty pääosin asianmukaisesti suhteessa toimivaltuuksien mahdolliseen hyväksikäyttöön. Tutkielma osoittaa, että poikkeustilalainsäädäntöön sisällytetty resilienssi oli suorituskykyinen myös käytännön kriisitilanteessa. Silti järjestelmää voitaisiin vielä kehittää merkittävästi useassa suhteessa ja erityisesti kriisin jälkipyykissä on peräänkuulutettu tarvetta kokonaisvaltaiselle poikkeusoloihin liitännäisen lainsäädännön tarkastukselle.

Tutkielman valossa en pidä hyvänä ratkaisuna, että perustuslakivaliokunnan toimivaa kontrolliroolia muutettaisiin perustamalla erillinen valtiosääntötuomioistuin. Sen sijaan näkemykseni mukaan valiokunnan roolia tulisi vahvistaa poikkeusoloja ajatellen lainsäädäntömuutoksien. Säädäntötasolla tulisi kirkastaa ensinnäkin sitä, missä tilanteissa lakiehdotukset olisi jätettävä PeV:n tarkastettavaksi. Kummeksun, että ehdotusten perustuslainmukaisuuden tarkastus voitaisiin ainakin periaatteessa ohittaa poliittisella päätöksellä. Lisäksi huomiota tulisi kiinnittää valiokunnan kannanottojen sitovuuden lujittamiseen. Jos eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on ylin valta päättää lakien perustuslainmukaisuudesta, niin miksi kysymys sitovuudesta on jätetty säädösten avoimeksi? Valiokuntaa koskevien säännösmuutosten ohella pidän keskeisenä, että valiokunta pyrkisi omassa toiminnassaan välittämään luottamusta, ettei se itse näkettäisi osittain horjuvalla pohjalla olevaa arvovaltaansa. Toisaalta Pev on ilmaissut, ettei valmiuslain mukaisten käyttöönotto- ja soveltamisasetusten perustuslainmukaisuuden tarkastaminen välttämättä sovellu kovin hyvin eduskunnan valiokunnan tehtäväksi perusoikeussuojan näkökulmasta. Tähän mahdollisena ratkaisuna voisi olla esimerkiksi PL 107 §:n mukaisen tuomioistuimen ex post -kontrollin vahvistaminen poikkeusoloissa siten, että tuomioistuimet voisivat ottaa laajemmin kantaa poikkeuksellisten toimivaltuuksien perustuslainmukaisuuteen. Tällöin ei tarvitsi perustaa erillistä valtiosääntötuomioistuinta, mutta perustuslakikontrolli vahvistuisi merkittävästi poikkeusoloissa.

Näkemykseni mukaan oikeuden resilienssin kannalta olisi keskeistä osallistaa eduskunta vahvemmin osaksi poikkeusolojen toteamista, jottei valmiuslain aktivointi olisi niin riippuvainen valtioneuvoston poliittisesta tahdosta. Ongelma palautuu perustuslain 23 §:ään, joka on yleisestikin suppea ja tulkinnanvarainen. Perustuslain lisäksi tutkielmassa on tunnistettu valmiuslain muutostarpeita. Ensinnäkin koko kriisilainsäädännön johdonmukaisuuden kannalta valmiuslailta tulisi poistaa sen poikkeuslakiluonne, joka horjuttaa perustuslain ja perusoikeuksien asemaa. Lisäksi katson, että valmiuslain käyttöperiaatteiden asemaa tulisi vahvistaa esimerkiksi siten, että periaatteet sisällytettäisiin osaksi toimivaltasäännöksiä.

Valmiuslain kokonaisuudistus on vielä tutkielman kirjoitushetkellä valmistelussa, eikä siinä mahdollisesti ratkaistuista asiakohdista voida esittää kannanottoja. Uusi valmiuslaki muodostaa kuitenkin aikanaan oivallisen jatkotutkimusaiheen siitä, miten resilienssiä pyritään kehittämään pandemian jälkeen ja vakvasti muuttuneessa maailmantilanteessa.