

Selvitys oikeusvaltion kriisinkestävyydestä oikeushallinnon toimi- vuuden näkökulmasta



Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2025:24

Selvitys oikeusvaltion kriisinkestävyydestä oikeushallinnon toimivuuden näkökulmasta

Pekka Pohjankoski, Hanna Hämäläinen, Tuukka Brunila ja
Janne Salminen

Oikeusministeriö Helsinki 2025

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-441-1

ISSN pdf: 2490-0990

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2025

Selvitys oikeusvaltion kriisinkestävydestä oikeushallinnon toimivuuden näkökulmasta

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2025:24		Teema	Selvityksiä ja ohjeita
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijä/t Kieli	Pekka Pohjankoski, Hanna Hämäläinen, Tuukka Brunila, Janne Salminen suomi	Sivumäärä	57

Tiivistelmä

Petteri Orpon hallitusohjelmassa on tunnistettu oikeusvaltion kriisinkestävyys ja tarve yhteiskunnan kriisinkestävyden vahvistamiselle. Selvityksen tavoitteena on tukea tiedollisesti ja antaa syötteitä tulevaan oikeudenhoidon selontekoon sekä oikeusvaltion kriisinkestävyden vahvistamiseen oikeusministeriön hallinnonalan varautumis- ja valmiustoiminnan kehittämiseen.

Selvityksessä tarkastellaan oikeusvaltiollisuutta kriisioloissa, arvioidaan erilaisia oikeusvaltion kannalta keskeisiä kriisityyppejä sekä pyritään tunnistamaan oikeushallinnon toimijoiden ja toimintojen kriittisimpiä haavoittuvaisuuksia poikkeuksellisissa olosuhteissa. Kriisit koettelevat oikeushallinnon toimintoja eri tavoin, ja ne voivat olla monenlaisia laajuudeltaan, kestoaltaan ja muutosnopeudeltaan. Tarkastelu koskee oikeushallinnon ydintoimintojen, kuten tuomioistuinten, syyttäjien, toimeenpanoviranomaisten tai rikosseuraamusviranomaisten, mahdollisimman häiriöttömän toiminnan takaamisen haasteita. Oikeusvaltion periaatteiden taustakartoituksen pohjalta arvioidaan, miten oikeusvaltiollisuus tulisi huomioida kriiseihin varautumisessa ja kriisitoimissa erityisesti oikeusministeriön hallinnonalalla, mitkä ovat keskeisiä toimintoja, joiden avulla oikeushallinnon varautumista ja kriisinkestävyyttä vahvistetaan, sekä mitä ja miten toimintoja tulisi turvata oikeusvaltion toimivuuden näkökulmasta. Kriiseihin liittyviä haasteita ja vaatimuksia konkretisoidaan oikeushallinnon poikkeusolojen tarkistuslistassa. Tarkastelussa korostuu, että lähtökohtana myös poikkeuksellisina aikoina toimimiselle ovat normaaliaikojen toimivaltuudet ja lainsäädäntö. Oikeusvaltion kannalta oikeushallinnon keskeisten toimintojen haasteet tulisi tunnistaa ja niihin reagoida mahdollisuuksien mukaan jo normaaliaikoina, sillä poikkeuksellisina aikoina normaalioloissa havaitut toimijoiden ja prosessien haavoittuvuudet korostuvat.

Asiasanat oikeusvaltio, resilienssi, oikeusministeriö, valmius

ISBN PDF 978-952-400-441-1

ISSN PDF

2490-0990

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-441-1>

Utredning om rättsstatens kristålighet ur justitieförvaltningens perspektiv

Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2025:24	Tema	Utredningar och anvisningar
Utgivare	Justitieministeriet	

Författare	Pekka Pohjankoski, Hanna Hämäläinen, Tuukka Brunila, Janne Salminen	
Språk	finska	Sidantal 57

Referat

I regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering har rättsstatens kristålighet och behovet av att stärka samhällets kristålighet identifierats. Syftet med utredningen är att ge kunskapsmässigt stöd och underlag för den kommande redogörelsen för rättsvården och för stärkandet av rättsstatens kristålighet genom utveckling av beredskapsverksamheten inom justitieministeriets förvaltningsområde.

I utredningen behandlas rättsstatsprincipen under krisförhållanden, olika typer av kriser som är centrala ur rättsstatens perspektiv utvärderas, och man försöker identifiera de mest kritiska sårbarheterna hos rättsväsendets aktörer och funktioner under exceptionella förhållanden. Kriser påverkar rättsväsendets funktioner på olika sätt, och de kan variera avsevärt i omfattning, varaktighet och förändringshastighet. Granskningen omfattar utmaningar relaterade till att säkerställa så störningsfri verksamhet som möjligt för vissa kärnfunktioner, såsom domstolar, åklagare, verkställande myndigheter eller kriminalvårdsmyndigheter. Baserat på en bakgrundsanalys av rättsstatsprincipen utvärderas hur rättsstatsprincipen bör beaktas i krisberedskap och krishantering, särskilt inom justitieministeriets förvaltningsområde, vilka centrala funktioner som stärker rättsväsendets beredskap och krisresiliens samt vad och hur funktioner bör skyddas ur rättsstatens funktionsperspektiv. Utmaningar och krav relaterade till kriser konkretiseras i en checklista för exceptionella förhållanden. Granskningen betonar att utgångspunkten för verksamhet även under exceptionella tider är de befogenheter och lagstiftning som gäller under normala tider. Ur rättsstatens perspektiv bör de centrala utmaningarna för rättsväsendets funktioner identifieras och åtgärdas så långt som möjligt redan under normala tider, eftersom de sårbarheter hos aktörer och processer som upptäcks under normala tider blir mer framträdande under exceptionella tider.

Nyckelord rättstat, kristålighet, justitieministeriet, beredskap

ISBN PDF	978-952-400-441-1	ISSN PDF	2490-0990
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-441-1>

Sisältö

1	Tarkastelun lähtökohtia	6
1.1	Selvityksen tausta ja tavoitteet	6
1.2	Rajaukset ja yhteys muihin selvityksiin sekä selvityksen rakenne	9
2	Oikeusvaltiollisuus kriisiaikoina	12
2.1	Oikeusvaltioperiaate toimien lähtökohtana.....	12
2.2	Oikeusjärjestelmän kriisinkestävyys	18
3	Kriisin määrittely	23
4	Kriisinkestävyys oikeusministeriön hallinnonalalla	29
4.1	Lähtökohta: Oikeusturvan ydinalueen turvaaminen kriisissä	29
4.2	Tuomioistuimet.....	32
4.3	Syyttäjä	37
4.4	Ulosotto	39
4.5	Rikosseuraamuslaitos	41
4.6	Eriyisvaltuutetut	43
4.7	Lainvalmistelun ohjaus.....	47
5	Oikeushallinnon poikkeuksellisten olosuhteiden tarkistuslista	50

1 Tarkastelun lähtökohtia

1.1 Selvityksen tausta ja tavoitteet

Kriisitilanteet ovat erityinen uhka oikeusvaltiolle. Tässä oikeusministeriön toimeksiannosta keväällä 2025 laaditussa selvityksessä käsitellään oikeusvaltiollisuutta kriisioloissa, arvioidaan erilaisia oikeusvaltion kannalta keskeisiä kriisityyppejä sekä pyritään tunnistamaan oikeushallinnon toimijoiden ja toimintojen kriittisimpiä haavoittuvaisuuksia poikkeuksellisissa olosuhteissa. Selvityksessä esitetään oikeushallinnon poikkeuksellisten olojen tarkistuslista.¹ Oikeushallintoa koskevat kriisit voivat olla monenlaisia laajuudeltaan, kestoaltaan ja muutosnopeudeltaan. Terrori-isku, luonnonkatastrofi, ydinonnettomuus, terveyshätätila tai aseellinen konflikti voivat puhjeta nopeasti, vaikka näihin liittyviä tilannekuvia jatkuvasti päivitetään. Oikeusvaltion toiminnot voivat vaarantua myös hitaasti rakentuvien kriisien, kuten poliittisen päätöksentekojärjestelmän jähmettymisen, tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden vaarantumisen tai yleisen oikeuden saatavuuden vaikeutumisen kautta. Kriisit voivat samoin johtua esimerkiksi vieraan valtion laaja-alaisesta vaikuttamisesta, ne voivat olla paikallisia tai kansainvälisiä, pitkäkestoisia tai uusiutuvia, pysyviä tai alati muuttuvia, ja niiden syntyyn voi vaikuttaa yksi tai useampi yhtäaikainen kehityskulku. Kriisit voivat myös olla osin toistensa seurannaisia, tai muutoin peräkkäisiä. Monikriisiksi kutsutaan tilannetta, jossa limittyvät useat päällekkäiset, eri syistä johtuvat kriisit. Kriisi voi haastaa paitsi ihmisten lähikontaktit myös sähköiset työskentely-ympäristöt tai henkilöstön saatavuuden. Oikeusvaltioon kohdistuvien kriisien erityyppisyyden tunnistaminen on olennaista pohdittaessa niihin varautumista ja vastaamista.

1 Selvitys on tehty professori, OTT Janne Salmisen johtamassa työryhmässä, johon hänen lisäkseen kuuluvat tutkijatohtori, VTT Tuukka Brunila, tutkijatohtori, HT Hanna Hämläinen ja tutkijatohtori, OTT Pekka Pohjankoski. Kaikki työskentelevät Turun yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa.

Oikeusvaltiolla on kiinteä yhteys kansanvaltaan ja perusoikeuksien kunnioittamiseen.² Tältä osin selvityksen lähestymistapa on yhdensuuntainen valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan tilaustutkimuksessa ”Oikeusvaltiollisuus Suomessa ja Euroopan unionissa” esitettyjen linjausten kanssa koskien oikeusvaltion käsitettä ja turvaamista kotimaisen valtiosääntöoikeuden ja EU-oikeuden näkökulmista.³ Oikeusvaltion, kansanvallan ja perusoikeuksien keskinäissuhde edellyttää niiden jatkuvaa keskinäistä tasapainottamista ja arviointia. Tällaista oikeusvaltiollisuutta kuvastaa myös Euroopan neuvoston yhteydessä toimivan Venetsian toimikunnan nk. oikeusvaltion tarkistuslista.⁴ Tarkistuslistan mukaisiin oikeusvaltion perusedellytyksiin, jotka on laajasti hyväksytty oikeusvaltiollisuuden osatekijöiksi niin Suomessa kuin laajemmin, ml. EU:ssa, lukeutuvat 1) lakisidonnaisuuden periaate, 2) oikeusvarmuus, 3) toimivallan väärinkäytön kieltäminen, 4) yhdenvertaisuus lain edessä ja syrjimättömyys sekä 5) pääsy oikeuksiin. Käsillä olevassa selvityksessä arvioidaan oikeusvaltion kriisinkestävyyttä oikeushallinnon toimintojen näkökulmasta kyseisen tarkistuslistan valossa. Sikäli kuin tässä selvityksessä painopiste on nimenomaan kriisi- ja muissa poikkeuksellisissa oloissa, selvityksessä hyödynnetään myös Venetsian toimikunnan poikkeusoloja koskevia kannanottoja. Selvityksen lopussa esitettyyn oikeushallinnon poikkeuksellisten olojen tarkistuslistaan on kuitenkin sisällytetty myös eräitä nimenomaisesti poikkeuksellisia oloihin liittyviä täydennyksiä koskien erityisesti hallinnon toimien julkisuutta sekä yksityisyyden suojaa.

Selvityksen lähtökohtana on, että oikeusvaltion kriisinkestävyys vaatii oikeusjärjestelmältä sekä joustoa että joustamattomuutta. Vahva oikeusvaltio edellyttää siten kriisissä niin kriisitoimien mahdollistamista kuin tällaisten toimien rajoittamista. Suomen perustuslain (731/1999) 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin. Kotimainen valtiosääntö edellyttää siten, että kriiseihin vastataan perustuslain, lainsäädännön sekä EU- ja kansainvälisoikeudellisten normien asettamissa puitteissa. Oikeusjärjestelmämme rakenteellisena lähtökohtana on, että kriisitilanteisiin voidaan vastata joko normaaliolojen toimivaltuuksien puitteissa tai poikkeusolojen toimivaltuuksien, tilanteen vakavuudesta ja luonteesta riippuen. Selvityksessä katsotaan, että oikeushallinnon kriisinkestävyyden kannalta pääpaino

2 European Commission, A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, COM(2014) 158. Brussels: European Commission 2014, s. 4; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Rule of Law Checklist, CDL-AD(2016)007. Strasbourg: Council of Europe 2016, s. 11; European Commission, 2024 Rule of Law Report: The rule of law situation in the European Union, COM(2024) 800. Brussels: European Commission 2024, s. 1.

3 Juha Raitio – Allan Rosas – Pekka Pohjankoski, Oikeusvaltiollisuus Euroopan unionissa ja Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:39.

4 Venice Commission 2016.

on toiminnan normaalin jatkuvuuden ja tehokkaan oikeussuojan turvaamisessa, mutta kriisit voivat myös tuoda oikeushallinnon toimintaan uusia tehtäviä. Kriisit ja vakavat häiriötilat edellyttävät niin etukäteistä varautumista ja ennakoivaa erityissääntelyä kuin kriisiaikaista tilanteen hallintaa ja sääntelyn mukauttamista. On selvää, että kriisivarautuminen tai -responsi itsessään ei saisi rapauttaa oikeusvaltiota esimerkiksi oikeushallinnon kriisitoimintojen järjestämisessä tehtyjen toimivallan ylitysten kautta. Suomalainen järjestelmä on rakennettu niin, että lähtökohtaisesti kriisitilanteessakin, poikkeusolot mukaan lukien, eri valtiolliset instituutiot toimivat niiden tavallisissa rooleissa. Perustuslain 23 §:n tarkoittamissa puitteissa on mahdollista tehdä eräitä poikkeuksia perusoikeuksiin, samoin kuin toteuttaa tavanomaisesta jonkin verran poikkeavaa norminantovallan delegointia.

Kuten edellä on todettu, kriisit ovat monimuotoisia, ja eri kriisit koettelevat oikeushallinnon toimintoja eri tavoin. Selvityksen tavoitteena on hahmottaa kokonaiskuvaa oikeushallinnon alalla. Tätä varten tarkastellaan eri yhteiskuntajärjestystä tukevien oikeushallinnon ydintoimintojen, kuten tuomioistuinten, syyttäjien, toimeenpanoviranomaisten tai rikosseuraamusviranomaisten, mahdollisimman häiriöttömän toiminnan takaamiseen liittyviä haasteita. Taustoitukseksi selvityksessä kartoitetaan lyhyesti alkuun oikeusvaltioon liittyviä yleisempiä, periaatteellisempia kysymyksiä sekä oikeuden saatavuuteen liittyviä sisällöllisiä kysymyksiä, joilla on yhteyksiä myös oikeudenhoidon eurooppalaisiin ja kansainvälisiin ulottuvuuksiin. Tämän kartoituksen pohjalta selvityksessä arvioidaan, miten oikeusvaltiollisuus tulisi huomioida kriiseihin varautumisessa ja kriisitoimissa erityisesti oikeusministeriön hallinnonalalla, ja mitkä ovat keskeisiä toimintoja, joiden avulla oikeushallinnon varautumista ja kriisinkestävyyttä vahvistetaan sekä mitä ja miten toimintoja tulisi turvata oikeusvaltion toimivuuden näkökulmasta. Selvityksessä pyritään tarkentamaan erilaisiin kriiseihin liittyviä haasteita ja niiden oikeushallinnolle asettamia vaatimuksia kriisinkestävyyden kannalta, joita konkretisoidaan oikeushallinnon poikkeusolojen tarkistuslistassa.

1.2 Rajaukset ja yhteys muihin selvityksiin sekä selvityksen rakenne

Oikeusjärjestelmän toimintakyvyn turvaaminen määritellään vuoden 2025 Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa yhteiskunnan sisäisen turvallisuuden turvaamisen kannalta keskeiseksi tehtäväksi, josta oikeusministeriö on olennaisesti vastuussa.⁵ Tätä taustaa vasten käsillä oleva selvitys osaltaan liittyy oikeusvaltion kriisinkestävyyden vahvistamiseen sekä oikeusministeriön hallinnonalan kokonais-turvallisuuden ja varautumis- ja valmiustoiminnan kehittämiseen. Selvityksessä hahmoteltava oikeushallinnon kriisinkestävyyden tarkistuslista sijoittuu myös osaksi jo tehtyjä selvityksiä ja tutkimuksia, joita on laadittu viime vuosina niin kotimaan turvallisuusympäristöstä, yhteiskunnan kriisinkestävyydestä kuin oikeusvaltiollisuudesta Suomessa ja Euroopan unionissa. Selvityksen tarkoituksen havainnollistamiseksi ja sen asettamiseksi olemassa olevan tutkimuksen laajempaan kehikkoon on tärkeää aluksi esittää työn rajaukset sekä yhteys muihin aihepiiriä sivuaviin selvityksiin.

Selvityksen aihepiiri – oikeusvaltion kriisinkestävyys – on varsin laaja niin teoreettiselta kuin käytännölliseltä kannalta. Osoitetun toimeksiannon puitteissa käytettävissä olleet aika- ja henkilöresurssit ovat tarkoittaneet, että selvityksessä tuotetun oikeushallinnon poikkeuksellisten olojen tarkistuslistan ohella kyseessä on lähinnä eräänlainen lintuperspektiivikatsaus aihepiirin teoreettisiin lähtökohtiin, joiden valossa nostetaan esiin eräitä oikeushallinnon kannalta erityisen merkittävinä näyttäytyviä kysymyksiä. Pääpaino selvityksessä onkin lopussa esitettävällä tarkistuslistalla. Kriisin ja oikeusvaltiollisuuden käsitteitä taustoitetaan selvityksessä lähinnä sikäli kuin se on tarpeellista näiden teemojen käsittelemiseksi oikeushallinnon kannalta sekä tarkistuslistan esittämiseksi. Selvityksen asiallinen painopiste on oikeusjärjestelmän toimintakyvyn turvaamisen arvioinnissa kriisi- ja häiriöolosuhteissa nimenomaan oikeusministeriön hallinnonalalla.

Edellä kuvatuista rajoitteista huolimatta selvityksessä on pyritty tunnistamaan oikeushallinnon kannalta keskeiset uhat ja haasteet oikeusvaltion turvaamiseksi. Aihetta on lisäksi pyritty tuomaan käytännön lainkäytön ja hallinnon tarpeiden kannalta hyödylliselle tasolle käsittelemällä sitä paitsi yleisemmän teoreettisen esityksen muodossa, myös valittujen konkreettisten toimijoiden ja esimerkkien kautta. Selvityksessä käsiteltyihin toimijoihin lukeutuvat tuomioistuimet, syyttäjät, ulosottotoimi, rikosseuraamuslaitos, erityisvaltuutetut sekä yleisempi lainvalmistelun

5 Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston julkaisu 2025:1. Helsinki 2025, s. 68.

ohjaus. Selvityksessä ei erityisesti tarkastella vaalien järjestämistä, sillä siitä on melko vastikään laadittu oma selvityksensä.⁶ Myöskään rikosoikeusjärjestelmän kannalta olennaisia toimintoja, kuten sisäministeriön hallinnonalalle kuuluvaa poliisiviranomaisten toimintaa, ei tässä selvityksessä käsitellä.

Aihepiiriä sivuavista aiemmista selvityksistä erityisen olennainen viitekehys käsillä olevalle selvitykselle on Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, joka on keskeinen kriisinhallinnan ja kriiseihin varautumisen kannalta. Turvallisuusstrategiassa kuvataan yhteiskunnan kriisinkestävytyden perustana oleva kokonaisturvallisuuden toimintamalli, jossa on kyse yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoiminnalla kaikissa olosuhteissa ja kaikilla tasoilla. Toimintamallissa lähtökohtana on normaaliolojen järjestelyiden ja lainsäädännön toimivuus.⁷ Käsillä olevassa selvityksessä painotetaan samoin normaaliolojen toimintojen turvaamista. Selvitys nivoutuu yhteen turvallisuusstrategian lähtökohtien kanssa myös sikäli kuin jälkimmäisessä todetaan sisäisen turvallisuuden pohjautuvan ihmisoikeuksien, oikeusvaltioperiaatteen, demokratian, vapauden, vakauden, hyvinvoinnin, yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon turvaamiseen kaikessa toiminnassa, ja oikeusvaltiollisuuden noudattamisen olevan kaikessa toiminnassa sisäisen turvallisuuden peruslähtökohta.⁸ Molemmissa oikeusjärjestelmän toimintakyvyn turvaamisen kannalta keskiössä on oikeusviranomaisten toimivaltuuksien lakiperustaisuus ja normaaleiden tehtävien noudattaminen toimintaympäristön vaatimukset.⁹ Demokraattisen oikeusvaltion turvaamisen ja kokonaisturvallisuuden merkitys kriisinkestävyydelle on tunnistettu myös EU:n varautumisunionistrategiassa sekä sen pohjana olevassa ns. Niinistön raportissa.¹⁰

Selvityksen rakenne on seuraava. Aloitamme tarkastelun oikeusvaltion perusedellytysten kuvaamisella ja kriisiolojen sille asettamien haasteiden tunnistamisella (2). Seuraavaksi syvennymme lyhyesti kriisin käsitteeseen ja sen erilaisiin ilmenemismuotoihin olemassa olevia määritelmiä hyödyntäen (3). Tämän jälkeen tarkastelemme oikeushallinnon kriisinkestävytyden arvioinnin lähtökoh-
tia (4.1) ja tunnistamme kriisien vaikutuksia, kipukohtia sekä ratkaisuehdotuksia

6 Tuomas Rekola, Vaalijärjestelmän resilienssi. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:14.

7 Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2025, s. 12.

8 Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2025, s. 19.

9 Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2025, s. 4 ja 68–69.

10 Ks. European Commission, European Preparedness Union Strategy, JOIN(2025) 130 final, 26.3.2025. Ks. myös Report: Safer Together – Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness, 30.10.2024.

kriisinkestävyden vahvistamiseksi oikeushallinnon alalla, erityisesti tuomioistuinten (4.2), syyttäjien (4.3), ulosoton (4.4), rikosseuraamuslaitoksen (4.5), erityisvaltuutettujen (4.6) sekä lainvalmistelun ohjauksen (4.7) kannalta. Selvityksen loppuun sisällytämme tarkistuslistan Suomen oikeusvaltiokehityksen kriisinkestävydestä oikeusministeriön hallinonalalla (5). Tarkistuslistassa tukeudutaan oikeusvaltion periaatteiden sisällön osalta erityisesti Venetsian toimikunnan oikeusvaltion tarkistuslistaan, jonka asettamien periaatteiden toteutumisen edellytyksiä tarkastellaan suhteessa oikeushallinnon kriisitilanteisiin. On painotettava, että selvitys ei kata tyhjentävästi oikeusministeriön laajan tehtäväkentän kokonaisuutta eikä kaikkia sen hallinnonalan virastoja, laitoksia ja toimielimiä, vaan siinä on keskitytty eräisiin oikeushallinnon kannalta erityisen keskeisten toimintojen tarkasteluun kriisinkestävyden näkökulmasta.¹¹

11 Ks. valtioneuvoston asetus oikeusministeriöstä (543/2003).

2 Oikeusvaltiollisuus kriisiaikoina

2.1 Oikeusvaltioperiaate toimien lähtökohtana

Oikeusvaltiota voidaan tarkastella niin formaalina kuin materiaalisena kokonaisuutena. Formaalina kokonaisuutena tarkasteltuna sillä tarkoitetaan lainmukaisuutta eri prosesseissa ja materiaallinen kokonaisuus puolestaan viittaa laajempaan kansanvaltaisuuteen ja perusoikeuksiin pohjautuvaan oikeudelliseen hallitsemiseen.¹² Suomen perustuslain 2 §, jonka otsikko on ”Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate”, tunnistaa oikeusvaltion ja demokraattisen päätöksenteon välisen yhteyden. Myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2 artiklassa mainittuihin unionin arvoihin lukeutuvat keskinäisyhteydessä olevat demokratia, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Unionin lainsäätäjän mukaan oikeusvaltiollisuuteen sisältyvät seuraavat periaatteet, joita on tarkasteltava yhteydessä unionin arvoihin: laillisuus, joka merkitsee läpinäkyvää, vastuuvollista, demokraattista ja moniarvoista lainsäädäntöprosessia, oikeusvarmuus, toimeenpanovallan mielivaltaisen käytön kieltä, riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten takaama tehokas oikeussuoja, mukaan lukien oikeussuojan saatavuus, myös perusoikeuksien osalta, vallanjako sekä syrjimättömyys ja yhdenvertaisuus lain edessä.¹³ Vastaavasti Euroopan neuvoston perussäännön 3 artiklan mukaan ”jokaisen Euroopan neuvoston jäsenen on hyväksyttävä oikeusvaltion periaatteet ja se, että kaikki sen lainkäyttöaltaan kuuluvat henkilöt nauttivat ihmisoikeuksista ja perusvapauksista”. Näiden lisäksi erilaisiin toimiin oikeusvaltion edistämiseksi sisältyvät korruption vastaiset toimet sekä läpinäkyvyyden ja vastuullisuuden, hyvän julkishallinnon, sananvapauden ja kansalaisyhteiskunnan tukeminen.¹⁴

12 John Rawls, *Justice as fairness: a restatement*. Cambridge, Mass: Harvard University Press 2001, s. 145; Martin Krygier, *Rule of Law*, s. 233–249 teoksessa Michel Rosenfeld – Andrés Sajó (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press 2012, s. 241.

13 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU, Euratom) 2020/2092, annettu 16 päivänä joulukuuta 2020, yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi. EUVL L 433I, 22.12.2020, s. 1, 2 artikla. Ks. myös Annex I ”The Rule of law as a foundational principle of the Union” to Communication from the Commission: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, COM(2014) 158 final, 11.3.2014.

14 European Commission 2024 s. 2.

Poikkeuksellisten olojen merkitystä oikeusvaltiolle käsitellään Venetsian toimikunnan suosituksissa ja raporteissa. Toimikunnan oikeusvaltiollisuutta koskeva tarkistuslista edellyttää nimenomaisesti hätätilaa koskevan sääntelyn perustuvan lakiin.¹⁵ Tämän periaatteen tulee päteä myös poikkeusoloissa, sillä oikeusvaltioperiaate ja demokraattinen hallinto laajemminkin ovat keskeisiä yhteiskunnalliselle turvallisuudelle ja siten poikkeusoloissa toimimiselle.¹⁶ Poikkeusolojen aikaisista valtuuksista on säädettävä lailla etukäteen,¹⁷ ja parlamentaarilla ja/tai oikeuslaitoksen toimijoilla sekä ylikansallisilla oikeuselimillä on oltava toimivalta arvioida lähtökohtaisesti kaikkien poikkeustoimien lainmukaisuutta. Lähinnä poikkeusolojen julistamisen ja päättämisen voitaisiin katsoa jäävän tuomioistuinten valvontavallan ulkopuolelle tai kattavan vain muodollisen menettelyn arvioinnin.¹⁸ Toimikunta suosittelee mahdollisimman tarkkaa lainsäädäntöä niin oikeusvarmuuden ja vallanjaon ylläpitämiseksi kuin harkintavallan kaventamisen vuoksi.¹⁹ Poikkeusoloista säätäminen etukäteen lailla edistää oikeusvarmuutta.²⁰ Harkintavallan kaventaminen on keskeistä liittyen juuri poikkeusolojen väärinkäytön mahdollisuuteen ja oikeussuojaan.²¹ Vaikka toimikunta toteaaakin, että harkintavalta on välttämätöntä poikkeusolojen aikana, on parlamentin ja tuomioistuinten kykyä arvioida toimeenpanovallan toimia ylläpidettävä mielivaltaisten toimien torjumiseksi. Valvonnan osalta korostetaan myös tiedotusvälineiden ja kansalaisyhteiskunnan roolia.²²

Toimikunta katsoo, että myös poikkeusoloissa lainsäädäntöprosessin on oltava riittävän demokraattinen ja aikaa on annettava, mahdollisuuksien rajoissa, myös laadunvalvonnan. Poikkeusoloissa tehtäville toimille on leimallista kiire, vaikka osa kriiseistä rakentuukin hitaasti. Toimikunta suosittelee, että lainvalmisteluun

15 Venice Commission 2016, s. 13.

16 Venice Commission, Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency - Reflections, CDL-PI(2020)005rev. Strasbourg: Council of Europe 2020a, s. 3.

17 Venice Commission, Interim Report on the Measures taken in the EU member states as a result of the COVID-19 crisis and their impact on democracy, the rule of law and fundamental rights, CDL-AD(2020)018. Strasbourg: Council of Europe 2020b, s. 8; Venice Commission 2020a, s. 6.

18 Venice Commission 2020b, s. 17. Vrt. Venice Commission 2016, s. 22, jossa puolletaan parlamentin ja tuomioistuinten toimivaltaa tutkia myös poikkeusolojen olemassaolo.

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

20 Venice Commission, Report on the rule of law, CDL-AD(2011)003rev. Strasbourg: Council of Europe 2009, s. 9–10; Venice Commission 2016, s. 20.

21 Venice Commission 2020a, s. 5.

22 Venice Commission 2009, s. 11.

varataan riittävät resurssit, sillä varsinkin lainsäädäntövallan delegointi heikentää lainsäädännön laadun kontrollia.²³ Tuomioistuinten roolista toimikunta painottaa varsinkin perusoikeuksiin tehtävien poikkeuksien arviointia sekä ehdottomien oikeuksien kunnioittamisen valvomista.²⁴ Yksilöillä tulee olla oikeus saada riitauttaa heihin kohdistuneet päätökset ja vaatia arvioitavaksi heihin kohdistuneet oikeudenloukkaukset.²⁵ Tästä syystä toimikunta suosittelee, että tuomioistuimet pyrkivät mahdollistamaan myös poikkeusoloissa oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tästä tulisi poiketa vain tilanteissa, joissa tästä oikeudesta poikkeaminen ehdottoman välttämätöntä tai sen ylläpitämistä mahdotonta toteuttaa.²⁶ Covid-19-pandemiat toimien arvioinnissa on toimikunnan raporteissa kiinnitetty huomiota myös poikkeustoimenpiteiden voimassaolon rajoittamiseen, toimien ehdottoman välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden perusteluihin, poikkeusolojen vuoksi käyttöön otettujen toimivaltuuksien kaventamiseen ja poistamiseen pahimman kriisivaiheen jälkeen.²⁷

Toimikunnan kannanotot ja myös suomalainen valtiosääntöinen järjestelmä perustuvat tiukkaan erotteluun poikkeusolojen ja muiden olojen välillä. Erilaiset vakavat häiriötilat, jos kyseessä eivät ole perustuslain tarkoittamat poikkeusolot, eivät johda poikkeamaan tästä erottelusta. Ottaen huomioon tämän selvityksen lähtökohdan, jonka mukaan oikeushallinnon toiminta rakentuu kriiseissäkin pitkälti normaaliolojen mukaisen toiminnan varaan, Venetsian toimikunnan oikeusvaltion tarkistuslista on hyödyllinen lähtökohta myös oikeushallinnon kriisitoimien tarkastelulle.²⁸ Oikeushallinnon vakaan ja tehokkaan toiminnan järjestämiseksi eri asteisissa häiriö-, poikkeus- ja kriisitilanteissa on huolehdittava tiettyjen perustoimintojen turvaamisesta. Samalla toiminnan turvaamisessa on huomioitava oikeusvaltion peruseriaatteista johtuvat vaatimukset. Kyseinen oikeusvaltion tarkistuslista, joka on laadittu ensisijaisesti ns. normaalioloja silmällä pitäen, sisältää seuraavat oikeusvaltiollisuuden keskeiset osatekijät: 1) lakisidonnaisuuden periaate, 2) oikeusvarmuus, 3) toimivallan väärinkäytön kieltö, 4) yhdenvertaisuus lain edessä ja syrjimättömyys sekä 5) pääsy oikeuksiin. Seuraavassa ei toisteta tarkistuslistan

23 Venice Commission 2020a, s. 14–15.

24 Venice Commission 2020a, s. 19.

25 Venice Commission 2020b, s. 21.

26 Venice Commission 2020a, s. 19.

27 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Oikeusvaltiokertomus 2020. COM(2020) 580 final.

28 Ks. Venice Commission 2016.

huomioita oikeusvaltiosta, vaan esitetään eräitä yleisiä lähtökohtia niiden arvioinnille oikeushallinnon toiminnan kannalta, erityisesti poikkeuksellisissa oloissa ja suoranaississa kriiseissä.

1. *Lakisidonnaisuuden periaate* asettaa lainsäädäntömenettelylle tiettyjä vähimmäisvaatimuksia.²⁹ Normaalisuusperiaatteen mukaisesti poikkeuksellisissakin tilanteissa sovelletaan lähtökohtaisesti normaaleja lainsäädäntö- ja lainkäyttömenettelyjä.³⁰ Lainsäädäntöä valmisteltaessa yksilön oikeuksien rajoituksia arvioidaan vakiintuneiden perusoikeuksien rajoittamista koskevien oppien mukaan.³¹ Kriisitilanteessa hallintoon kohdistuu painetta suoraviivaistaa sääntelyprosesseja, mikä voi johtaa esimerkiksi muodollisesti sitomattomien suositusten käyttämiseen silloinkin, kun asiasta olisi valtiosäännön mukaan säädettävä lailla.³² Kriisitilanteessa onkin turvattava lainsäädäntömenettelyn tarvitsemat voimavarat laadukkaasti lainvalmistelun tukemiseksi. Poikkeusoloissakin Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet sekä EU-oikeudesta johtuvat perusoikeudet ovat soveltamisalansa mukaisesti voimassa sikäli kuin niihin sisältyvistä hätätila- tai muista poikkeamislausekkeista ja valtion toimista niiden puitteissa ei muuta johdu. Lakisidonnaisuuden toteutumista valvovat paitsi tuomioistuimet myös esimerkiksi ylimmät laillisuusvalvojat ja hallinnon sisäinen valvonta- ja tarkastustoiminta.
2. *Oikeusvarmuus* edellyttää, että lainsäädäntö ja lainkäyttö ovat ennakoitavaa, ymmärrettävää ja vakaata. Lainvoimaisilla tuomioistuinratkaisuilla tulee olla oikeusvoimavaikutus (*res judicata*) ja niiden tulee olla pantavissa täytäntöön. Rikosoikeudenhoidossa vallitsee taannehtivien rangaistusten kielto ja lisäksi siviili- ja hallinto-oikeudellisissa asioissa taannehtivien oikeusvaikutusten on oltava tarkkaan rajattuja poikkeuksia.³³ Oikeusvarmuutta tukevat riippumattomat tuomioistuimet, johdonmukaisesti toimiva syyttäjälaitos, tehokas ulosottotoimi sekä vakaa rikosseuraamusjärjestelmä. Oikeudenhoidon systemiset kriisit

29 Venice Commission 2016, 18 kohta.

30 Ks. mm. PeVM 9/2020 vp, s. 3.

31 PeVM 25/1994 vp, s. 4–5. Ks. myös Lainkirjoittajan opas: kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet, 4.1.13–4.1.21 kohdat.

32 Emilia Korkea-aho – Martin Scheinin, "Could You, Would You, Should You?" Regulating Cross-Border Travel Through COVID-19 Soft Law in Finland. *European Journal of Risk Regulation* 12(1) 2021, s. 26–44.

33 Venice Commission 2016, s. 15–17.

vaikuttavat välittömästi oikeusvarmuuteen. Myös akuuteissa kriisioloissa oikeusvarmuus voi horjua, mikäli oikeushallinnon viranomaiset ruuhkautuvat tai käytännössä pääsy oikeuksiin estyy yhteiskunnassa vallitsevien olosuhteiden, kuten tietoverkkojen toimimattomuuden tai laajalle levinneen tartuntataudin aiheuttamien toimintahäiriöiden vuoksi. Jos varallisuus- ja muita siviilioikeuksia ei pystytä tehokkaasti turvaamaan tai rikosoikeudellista vastuuta toteuttamaan, oikeusvarmuuden mureneminen johtaa vääjäämättä omankädenoikeuden käytön lisääntymiseen.

3. *Toimivallan väärinkäytön kieltö* viittaa tilanteeseen, jossa julkishallinnolle lailla annettua tai muuta yleistoimivaltaa käytetään sille määritetyn tarkoituksen vastaisesti. Oikeushallinnon osalta toimivallan väärinkäyttö voi näkyä esimerkiksi syyttäjälaitoksen käytössä poliittisten tavoitteiden edistämiseksi. Myös oikeushallinnon viranhaltijoiden perusteettomat erottamiset muun ohella tilanteissa, joissa viranhaltijat ovat kieltäytyneet toimeenpanemasta lainvastaista ohjeistusta, voivat tulla arvioitavaksi toimivallan väärinkäytön kiellon näkökulmasta. Erityisesti vakavat kriisit, joissa jopa muodollisten poikkeusolojen julistaminen tulee kyseeseen, muodostavat riskin toimivallan väärinkäytöstä, sillä poikkeusoloissa hallinnolle annetaan määrätelmällisesti laajentunutta harkintavaltaa toteuttaa tiettyjä poikkeuksellisten tilanteiden vaatimia toimia.³⁴ Venetsian toimikunnan mukaan muodollisten poikkeusolojen keston tulisi olla parlamentin ja myös tuomioistuinlaitoksen kontrollin piirissä.³⁵ Erityisesti kriiseissä tulisi korostuneesti varmistaa, että hallinto perustelee päätökset tarvittavassa laajuudessa, päätöksien julkisuutta arvioidaan sovellettavan lainsäädännön mukaan³⁶ ja että mielivaltaisiin päätöksiin on mahdollisuus hakea muutosta tuomioistuimissa sekä kannella niistä laillisuusvalvojille, joilla on lisäksi asianmukaiset toimivaltuudet puuttua väärinkäytöksiin.³⁷

34 Venice Commission 2016, s. 22.

35 Venice Commission 2016, s. 22. Ks. myös edellä alaviite 18.

36 Ks. laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Ks. myös laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007) ja laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007).

37 Ks. EU:n perusoikeuskirjan asettamista vaatimuksista tehokkaalle oikeussuojalle silloinkin, kun kansallinen lainsäädäntö ei sitä tarjoa, mm. asia C-556/17 Torubarov, ECLI:EU:C:2019:626.

4. *Yhdenvertaisuus lain edessä ja syrjimättömyys* ovat oikeusjärjestyksen peruseriaatteita, jotka takaavat jokaiselle yhdenvertaiset lähtökohdat yhteiskunnassa toimimiselle. Kriisit voivat altistaa tietyt väestöryhmät tai haavoittuvaisessa asemassa olevat henkilöt vaaralle epäyhdenvertaisesta kohtelusta lain edessä tai syrjiville hallintokäytännöille. Tällaisia ryhmiä tai henkilöitä voivat olla esimerkiksi etniset tai kulttuuriset vähemmistöt, ulkomaalaiset, ml. turvapaikanhakijat, seksuaalivähemmistöt, vammaiset henkilöt tai äärimmäisen kriisin oloissa esimerkiksi sotavangit. Kriisioloissa oikeushallinnon on huolehdittava, että laissa edellytetysti turvataan oikeuksiin pääsy yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi myös henkilöille, jotka tarvitsevat apua perustoimintojen saavutettavuudessa esimerkiksi yksilön toimintoja rajoittavan vamman tai puutteellisen kielitaidon vuoksi. Tässä suhteessa myös eri ominaisuuksiin kohdistuva syrjinnän kertautumisvaikutus (intersektionaalisuus) tulee huomioida arvioitaessa oikeushallinnon toiminnan järjestämistä kriisioloissa. Kriisiaikaisessa lainvalmistelussa syrjimättömyys voidaan pyrkiä varmistamaan osallistamalla jo valmisteluvaiheessa mahdollisimman laajasti sääntelyn vaikutuspiirissä olevia ryhmiä.
5. *Pääsy oikeuksiin* on oikeushallinnon kannalta oikeusvaltiollisuuden ydintä. Oikeuksiin pääsyyn vaikuttavat useat oikeushallinnon rakenteelliset tekijät, jotka koskevat niin normaalioloja kuin kriisiaikoja. Näihin lukeutuvat esimerkiksi tuomioistuinten riippumattomuus, oikeushallinnon riittävä resursointi, oikeudenkäynnin kustannukset sekä tuomioistuinten ulkopuolella vaikuttavat seikat, kuten avustajakunnan toiminta, syyttäjälaitoksen asianmukainen toiminta sekä toimeenpanoviranomaisten tehokkuus. Vaikka oikeudenkäyntimenettelyn sääntelyssä voi olla perusteltua rajoittaa kanneoikeutta tietyissä tilanteissa, toisinaan prosessilainsäädäntö tai sen rajoittavat tulkinnat eri tahojen kanneoikeudesta voivat rajoittaa pääsyä oikeuksiin myös liiaksi. Kanneoikeuden rajaukset eivät saa tehdä tyhjäksi oikeusturvan vaatimusta tilanteissa, joissa oikeussuojan tarve on todellinen. Akuuteissa kriiseissä oikeuksiin pääsy voi lisäksi vaikeutua esimerkiksi poikkeuksellisiin olosuhteisiin liittyvien menettelyjen ruuhkautumisen seurauksena tai yhteiskunnassa vaikuttavien fyysisten olosuhteiden (ydinonnettomuus, pandemia, sotatila) johdosta.

Näiden Venetsian toimikunnan tarkistuslistan osatekijöiden ohella voidaan katsoa, että erityisesti poikkeuksellisissa oloissa oikeushallinnon toiminnan tehokkaassa ja hyväksyttävässä toiminnassa korostuvat hallinnon järjestämisen yleiset oikeuseriaatteet, kuten *avoimuus ja julkisuus* (6.) sekä *yksityisyyden suoja* (7.).

Poikkeuksellisissa oloissa on erityisen tärkeää, että kansalaiset, riippumattoman median välityksellä tai muutoin, voivat saada tietoa oikeudenhoidosta ja että oikeuslaitos osaltaan takaa tiedon saatavuuden yhteiskunnassa. Samalla on kiinnitettävä tarkkaa huomiota yksityisyyden suojaan sikäli kuin eräät poikkeukselliset olosuhteet voivat vaatia henkilöitä koskevan tiedon keräämistä ja esimerkiksi viranomaisstahojen keskinäistä tietojenvaihtoa kriisiin tai muuhun häiriöön vastaamiseksi.

2.2 Oikeusjärjestelmän kriisinkestävyys

Kriisinkestävyyttä voidaan ajatella kolmiosaisena prosessina, jossa järjestelmä varautuu kriiseihin vahvistamalla kriittisiä infrastruktuureja, ylläpitää toimintaedellytyksiä kriisiaikoina sekä edistää kriiseistä palautumista.³⁸ Oikeusjärjestelmällä on prosessissa kahtalainen rooli. Lainsäädäntö ja oikeudelliset puitteet laajemminkin edistävät kriisinkestävyyttä esimerkiksi velvoittamalla eri toimijoita varautumaan kriiseihin ja säätämällä kriisienaikaisista toimista sekä normaaliin palaamista koskevista puitteista. Toisaalta oikeudellisten toimijoiden itsensä toimintakyky on pyrittävä säilyttämään, jotta voidaan ylläpitää oikeusvaltion ja varsinkin oikeusturvan toteutumista myös poikkeuksellisina aikoina.

Näiden kahden tavoitteen välillä voidaan nähdä jännite siinä, että tehokas kriiseihin reagointi saattaa heikentää periaatteissa pysymistä.³⁹ Esimerkiksi poikkeusoloja koskevan lainsäädännön suhteen on punnittu sitä, tulisiko tuomioistuinten velvollisuuksiin ja siten oikeusturvaan olla mahdollista tehdä poikkeuksia kriisien aikana. Osa tutkijoista pitää tämänhetkisen lainsäädännön muuttamista tältä osin välttämättömänä, jotta välttämättömät poikkeamat ovat lainmukaisia.⁴⁰ Kantaa on otettu kuitenkin myös sen puolesta, että poikkeamisesta ei säädetä, jotta valtiolla säilyy velvollisuus toteuttaa oikeusturvaa ja taata oikeus saada asiansa käsiteltäväksi myös vakavammissa poikkeusoloissa.⁴¹ Yhteiskunnallisen kriisinkestävyyden sekä oikeusjärjestyksen peruseriaatteiden ylläpitäminen vaatiikin siten näiden kahden tavoitteen punnitsemista keskenään.

38 Ari-Elmeri Hyvönen ym., Kokonaisresilienssi ja turvallisuus: tasot, prosessit ja arviointi, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2019. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia 2019, s. 20.

39 Tuukka Brunila, Legal resilience and legislative emergency preparation in Finland, *Retfærd* 183(1) 2025, s. 9–25.

40 Markku Fredman, Oikeudenhoidon ja asianajo poikkeusoloissa, *Defensor Legis* 1, 5/2022, s. 332.

41 Juha Lavapuro, Oikeuden resilienssi, *Lakimies*, 7–8/2020, s. 1265.

Jotta oikeusjärjestelmä voi tukea yhteiskunnan kriisinkestävyttä, siltä vaaditaan joustavuutta eli kykyä sopeutua poikkeuksellisiin oloihin.⁴² Toisin sanoen kriisinkestävyys ei tarkoita sitä, että kriiseissä oikeusjärjestys välttämättä pysyy muuttumattomana. Tällainen kategorinen tulkinta voisikin johtaa tilanteeseen, jossa poikkeukselliset olot uhkaisivat järjestyksen toimintaedellytyksiä, jolloin riskinä olisi koko oikeusjärjestyksen toimintakyvyn romahtaminen. Yhteiskunnallisen resilienssin tutkijat painottavat, että kriisinkestävyys tarkoittaa prosessia, jossa erilaiset järjestelmät mukautuvat kriiseihin.⁴³ Tämä havainto soveltuu myös perustuslailliseen järjestelmään, johon sisältyy mahdollisuus tehdä (rajattuja) poikkeuksia perusoikeuksiin sekä nopeuttaa lainsäädäntöprosessia sen ollessa välttämätöntä.

Toisaalta suhteetonta poikkeamista yhteiskunnan perusperiaatteista ja sen tunnustamista perusoikeuksista on vältettävä myös kriisien aikana, jotta oikeusjärjestelmän toimintakyky säilyy. Kriisinkestävyys ei tarkoita täyttä luopumista normaaliolojen periaatteista vaan myös sitä, että kriiseissä oikeusjärjestelmä säilyttää periaatteensa, vaikkakin mukautetussa muodossa. Toimeenpanovallan ja hallinnon tehtävien lakiperustaisuutta pyritään valvomaan ja oikeudellisista ydintoiminnoista pitämään kiinni. Esimerkiksi covid-19-pandemian aikana pyrittiin pitämään kiinni oikeusturvasta mahdollistamalla oikeudenkäynteihin etänä osallistuminen. Edellä mainittua oikeusjärjestelmän kriisinkestävyden kahden eri tavoitteen välistä suhdetta ei tarvitse kuitenkaan pitää pelkästään jännitteisenä. Oikeusjärjestelmän periaatteiden ja perusoikeuksien johdonmukaisen ylläpitämisen voidaan katsoa myös edistävän häiriötiloihin ja vakavampiin poikkeusoloihin vastaamista. Hallinnon toimien ennakoitavuus edistää luottamusta ja laajemmassa mielessä myös ylläpitää poikeustoimien demokraattista oikeutusta. Suomessa onkin pyritty edistämään niin kutsuttua henkistä kriisinkestävyttä eli sitä, että väestö kestää poikkeusoloista johtuvaa painetta ja on myös valmis tarpeen vaatiessa puolustamaan yhteiskuntaa ja suojelemaan sen kriittisiä toimintoja.⁴⁴ Ajatuksena on ollut, että yhteiskunnan yhtenäisyys ja kriisinkestävyys palautuu lopulta yksilöiden luottamukseen ja paineensietokykyyn sekä tahtoon osallistua kriisien ratkaisemiseen.⁴⁵ Alun perin henkinen kriisinkestävyys on tarkoittanut varsinkin väestön vastustuskyvyn edistämistä yhteiskuntaa epävakauttamaan pyrkivien tahojen, kuten vihamielisten valtioiden, käyttämiä vaikutuskeinoja vastaan.⁴⁶ Voidaan kuitenkin nykyään painottaa,

42 Antti Aine – Veli-Pekka Nurmi – Vesa Valtonen, Oikeuden resilienssi, perusoikeudet ja kokonaisturvallisuus, *Lakimies*, 6/2022, s. 853.

43 Ari-Elmeri Hyvönen 2019, s. 13.

44 Ari-Elmeri Hyvönen – Tapio Juntunen, From “spiritual defence” to robust resilience in the Finnish comprehensive security model, s. 154–178 teoksessa Sebastian Larsson – Mark Rhinard (eds), *Nordic Societal Security; Convergence and Divergence*. London: Routledge 2021, s. 162.

45 Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2025, s. 22.

46 Hyvönen – Juntunen 2021, s. 164.

että henkinen kriisinkestävyys koskee myös yhteiskunnallisen tyytymättömyyden, polarisoitumisen ja radikalisoitumisen ehkäisemistä. Tämä palautuu lopulta instituutioiden nauttimaan luottamukseen ja siten yhteiskunnalliseen vakauteen myös poikkeusolojen aikana.⁴⁷

Luottamuksen keskeisyys painottuu myös selvityksissä ja raporteissa, joissa suositellaan henkisen kriisinkestävyuden edistämistä oikeusvaltiota vahvistamalla.⁴⁸ Esimerkiksi Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa, jossa kuvataan kokonaisturvallisuuden toimintamalli, painotetaan oikeusvaltion tärkeyttä kriisinkestävyuden kannalta.⁴⁹ Yhteiskunnalliseen luottamukseen liittyy osaltaan myös päätöksenteon avoimuus ja viranomaisten, ml. oikeusviranomaisten, toiminnan julkisuus. Näillä on pohjoismaissa pitkät perinteet ja ne voidaan nähdä osana oikeusvaltion toimintaedellytyksiä.⁵⁰ Kriisiolosuhteissa onkin syytä pitää kiinni lainmukaisista käytännöistä hallinnon ja oikeuslaitoksen avoimuuden järjestämisessä myös silloin, kun poikkeuksellisten olojen aikaansaama kiire tai muu vaikutin voi aiheuttaa painetta asiakirjojen tai tuomioistuinkäsittelyjen julkisuudesta poikkeamiseksi. Hallinnon avoimuus on myös edellytys vapaalle tiedonvälitykselle julkisvallan toimista, minkä merkitys korostuu kriiseissä.

Toisaalta yksilöiden tulisi voida luottaa myös siihen, että valtio toimii kriiseissäkin lainmukaisesti suhteessa yksilöiden yksityiselämän piiriin. Poikkeuksellisissa oloissa myös yksityisyyden suojaan voi kohdistua voimakkaita kaventamispaineita johtuen esimerkiksi valtion velvollisuudesta kyberturvallisuuden varmistamiseen.⁵¹ Myös nopeasti muuttuvat tarpeet tiedustelutiedon keräämisessä voivat johtaa yksityiselämän piiriin kuuluvan suojan suhteettomaan kaventumiseen.⁵² Toteutettaessa poikkeusolojen sääntelyä, jolla poiketaan normaaliolojen mukaisesta yksityisyyden suojasta kriisiin vastaamiseksi, tulee kiinnittää huomiota siihen, että saavutetaan paitsi tavoiteltu vaikutus myös taataan riittävästi yksityiselämän suojan

47 Hyvönen ym. 2019, s. 61.

48 The Security Committee, The Security Strategy for Society, Government Resolution. Finland: The Security Committee 2017, s. 9–10.

49 Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2025, s. 37.

50 Ks. Pekka Pohjankoski, Nordic Rule of Law: From Shared History to European Future, teoksessa Helle Krunke – Graham Butler (eds), Nordic Cooperation and the European Union: 50 Years of Legal Integration. Oxford, Hart Publishing 2025.

51 Ks. kyberturvallisuuden ja oikeusvaltion sekä ihmisoikeuksien suhteesta, Ingolf Pernice, Global Cybersecurity Governance: A Constitutionalist Analysis. Global Constitutionalism 7(1) 2018, s. 112–141, 121, sekä Radim Polcak – Dan J.B. Svantesson, Information Sovereignty. Edward Elgar Publishing 2017, s. 155.

52 Ks. yleisen ja erottelemattoman tiedusteluviranomaisten käyttöä varten kerätyn tiedon ongelmista yksityisyyden suojan kannalta, EU-tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-623/17 Privacy International, ECLI:EU:C:2020:790.

ydinalue. Tässä tasapainoarviossa on huomioitava myös EU-oikeuden vaatimukset, ml. EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö koskien yleistä ja erottelematonta yksityiselämän suojan piiriin kuuluvien tietojen tallentamista.⁵³

Viime vuosina kotimaisen oikeusvaltion kokonaisvaltaisista stressiteistä on ollut korona- eli covid-19-pandemian aika. Pandemia vaikutti voimakkaasti myös oikeushallinnon piirissä, kun muun ohella tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa tuli sopeuttaa toimintoja pandemian vaatimiin fyysisten ihmiskontaktien rajoituksiin.⁵⁴ Samoin koronapandemian aika vaikutti lainvalmisteluun, jossa tutkimusten perusteella kiire ja rajalliset resurssit johtivat valmistelun tietopohjan kaventumiseen sekä myös jännitteisiin valtioneuvoston ja eduskunnan välillä.⁵⁵ Myös rajoitustoimenpiteiden vaikutuksia vankiloiden toimintaan pandemian kestäessä on arvioitu.⁵⁶ Pandemia mahdollisti nykyisen valmiuslain toimivuuden arvioinnin, kun sitä sovellettiin ensi kertaa käytännössä. Tältä osin on ehdotettu valmiuslain päivittämistä muun ohella poikkeusolojen toteamisen menettelyn osalta.⁵⁷ Vaikka koronapandemia oli omanlaisensa kriisi, jossa korostuivat tietyt sille ominaiset tekijät, viime vuosien pandemianhallintatoimet muodostavat eittämättä hyödyllisen viitekehityksen arvioitaessa oikeushallinnon kriisinkestävyyttä myös muissa mahdollisissa kriiseissä ja poikkeuksellisissa olosuhteissa.

53 Ks. *ibid* sekä lisäksi mm. yhd. asiat C-293/12 ja C-594/12 *Digital Rights Ireland ym.*, ECLI:EU:C:2014:238, yhd. asiat C-203/15 ja C-698/15 ECLI:EU:C:2016:970, sekä yhd. asiat C-511/18, C-512/18 ja C-520/18 *La Quadrature du Net ym.*, C-471/21 *La Quadrature du Net ym.*, ECLI:EU:C:2024:370, ECLI:EU:C:2020:791. Ks. problematiikasta laajemmin esim. Maria Grazia Porcedda, *Cybersecurity, Privacy and Data Protection in EU Law: A Law, Policy and Technology Analysis*. Hart Publishing 2023.

54 Ks. Anna-Liisa Autio – Laura Ervo, *Pandemian ja digitalisaation vaikutukset käräjäoikeuksien toimintaan*. *Lakimies* 5/2022, s. 701–728, sekä Petteri Korhonen – Jurkka Jämsä, *Tuomioistuimen jäsenen osallistuminen oikeudenkäyntiin etäyhteydellä*. *Defensor Legis* 3/2021, s. 700–710.

55 Ks. mm. Leena Jukka – Anssi Keinänen – Lisa-Maaria Keskinen, *Tietopohja ja asiantuntijoiden kuuleminen koronaperusteisessa lainvalmistelussa – Jyrääkö kiire alleen hyvän lainvalmistelun periaatteet?* *Edilex* 2022/24; Leena Jukka – Anssi Keinänen – Lisa-Maaria Keskinen – Niko Vartiainen, *Korona haastoi tietoperusteisen lainvalmistelun, mutta kuinka paljon?* *Edilex* 2023/23, sekä Hanna Hämäläinen – Janne Salminen, *Lainvalmistelun oikeudelliset puitteet*. *Lakimies* 2/2024, s. 194–222, 210–211.

56 Hanna Hämäläinen – Kaisa Kuortti – Janne Salminen, *COVID-19-pandemia ja rajoitustoimenpiteet vankiloissa*. *Lakimies* 2/2023, s. 224–249.

57 Ks. mm. Matti Mörttinen, *Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa: Covid-19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle*. *Sitra* 2021, s. 6, 28. Ks. myös Antti Aine – Veli-Pekka Nurmi – Vesa Valtonen 2022, s. 841–873, 860, 872.

Yhteiskunta kohtaa kriisit sellaisena kuin se kriisin alkaessa on.⁵⁸ Tästä syystä oikeusvaltiollisuuden normaaliaikojen kehityskohteiden tunnistaminen ja niihin reagointi on keskeistä myös kriiseihin varautumisessa.⁵⁹ Suomen osalta Euroopan komissio on oikeusvaltioraporteissaan nostanut kehitystarpeina esille oikeuslaitoksen osalta digitalisaation, oikeusprosessien keston, oikeudenkäyntien kalleuden ja oikeuslaitoksen rahoituksen. Korruption torjuntaan liittyen se on korostanut erityisesti toimeenpanovallan korruption vastaisiin mekanismeihin kytkeytyviä teemoja. Lisäksi raporteissa on Suomen osalta nostettu tarve toimittajien häirintään puuttumiselle. Lainvalmistelun osalta huomiota on kiinnitetty viime aikoina kuulemiskäytännön heikennyksiin. Esille on nostettu myös kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden ja kansalaisyhteiskunnan rooli ja niiden asemasta käytävän keskustelun koveneminen.⁶⁰ Oikeusvaltion kriisinkestävytyden kannalta tällaiset demokraattisen oikeusvaltion ydinalueellekin osuvat heikennykset ovat ongelmallisia. Viime kädessä ne uhkaavat myös kansanvaltaa.

Valtioneuvoston oikeudenhoidon selonteon mukaan Suomen oikeusvaltiotilanne on kansainvälisten vertailututkimustenkin mukaan hyvä. Myös siinä on kuitenkin ongelmakohtina kiinnitetty huomiota oikeusprosessien pituuteen ja oikeudenkäyntien korkeisiin kustannuksiin. Esille nostetaan myös rikostutkinnan heikko tehokkuus. Rikosvastuun toteutumisessa haasteita aiheuttavat pitkät käsittelyajat, avoinna olevien tapausten suuri määrä, omaisuusrikosten alhainen selvittämistä sekä esitutkinnan lopettamispäätösten lisääntyminen lievissä rikoksissa. Lisäksi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa koskevissa määräaikaissäraporteissa on nostettu esille kehittämiskohteita, kuten rikoksen uhrien oikeus-suojakeinot ja oikeusapu, eri ryhmien oikeuksien toteutuminen, ruotsinkielisten kielelliset oikeudet tuomioistuimissa, turvapaikanhakijoiden oikeusapu, naisiin kohdistuva väkivalta sekä lasten kuulemiskäytännöt ja lapsen edun periaatteen toteutuminen hallinto- ja oikeusprosesseissa.⁶¹

Kotimaisen oikeusvaltion normaaliolojen kipukohdat eivät poistu yhteiskunnasta kriisitilanteesta. Päinvastoin nämä oikeusvaltion haavoittuvaisuudet voivat korostua kriisiaikoina, jolloin niihin kohdistuvat riskit voivat myös nopeasti muuttua entistä vaikeammin hallittaviksi.

58 Turvallisuuskomitea 2025, s. 31.

59 The Security Committee 2017, s. 9.

60 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Oikeusvaltiokertomus 2024. Oikeusvaltiotilanne Suomessa 2024, SWD(2024) 826 final, s. 21–22.

61 Valtioneuvosto, Valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta. Valtioneuvoston julkaisu 2022:67, s. 11–12.

3 Kriisin määrittely

Kriiseihin ja uhkiin liittyvä käsitteistö ei ole täsmentynyt. Tutkimuskirjallisuudessa kriisin käsitteeseen liitetään yleensä yhteiskunnan perusrakenteisiin tai -arvoihin kohdistuva vakava uhka, aikapaine ja päätöksenteon epävarmuus.⁶² Häiriötilanteella viitataan puolestaan yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä vaarantavaan uhkaan tai tapahtumaan, jonka hallitsemiseen liittyy tiivis ja tavanomaista laajempi viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistoiminta ja viestintä.⁶³ Yhteiskuntaa uhkaavat häiriötilat on tapana jakaa vähemmän vakaviin ja erittäin vakaviin. Esimerkiksi Yhteiskunnan turvallisuusstrategia erottelee toisistaan häiriötilanteet, joiden vaikutus on maantieteellisesti ja seurauksiltaan rajattu, ja kriisit, joiden vaikutukset ovat koko yhteiskunnan olemassaoloa uhkaavat.⁶⁴ Kansallinen riskiarvio taas erottelee yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin vaikuttavat häiriötilat vaikutukseltaan vähäisiin, merkittäviin ja vakavasti vaarantaviin. Siinä erilaisia uhkia on tunnistettu seuraavasti:

- Elintarvikehuollon häiriöt
- Julkisen talouden häiriöt
- Rahoitusjärjestelmän häiriöt
- Informaatiovaikuttaminen
- Tieto- ja viestintäverkkojen ja palveluiden häiriöt
- Väkivaltainen liikehdintä
- Laajat onnettomuustilanteet
- Laajamittainen maahantulo
- Kuljetusten jatkuvuuden häiriöt
- Energiahuollon häiriöt
- Vesihuollon häiriöt
- Poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus

62 Esim. Uriel Rosenthal – Arjen Boin – Louise Comfort. *The Changing World Of Crisis and Crisis Management*, s. 5–27 teoksessa Uriel Rosenthal – Arjen Boin – Louise K. Comfort (eds), *Managing crises: Threats, Dilemmas, Opportunities.*, Springfield, IL: Charles C. Thomas 2001, s. 6–7.

63 Sisäministeriö, *Kansallinen riskiarvio 2023*. Sisäministeriön julkaisu 2023:4. Helsinki: Sisäministeriö 2023, s. 8 ja s. 13.

64 Turvallisuuskomitea 2025, s. 28.

- Sotilaallisen voiman käyttö
- Terroristinen isku
- Terveysturvallisuuden häiriöt⁶⁵

Vaalijärjestelmän resilienssiselvityksessä puolestaan on tunnistettu erityisesti vaalien järjestämisen kannalta relevantteja (kriisi)tilanteita, joita ovat aseellinen tai siihen verrattava hyökkäys, sen uhka tai jälkitila, kyberuhkat, informaatiovaikuttaminen, ehdokkasiin ja puolueisiin kohdistuva häirintä, vaaliviranomaisten puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaarantuminen, julkisten resurssien väärinkäyttö, terveysturvallisuus ja vaaleihin liittyvän luottamuksen heikentyminen.⁶⁶

Suomen oikeusjärjestelmässä tavataan erotella normaaliolojen häiriötilat poikkeusoloista. Normaaliolojen häiriötiloja koskevat toimenpiteet toteutetaan nimensä mukaisesti normaalioloissa ja niitä koskevat säädökset sisältyvät muun muassa erityislainsäädäntöön.⁶⁷ Tällaiset häiriötilat voivat olla vakavia, ja niiden torjumiseksi vaaditut toimet voivat sisältää myös normaalista poikkeavia toimenpiteitä kuitenkin niin, että niistä säädetään yleisten ja erityisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten puitteissa.⁶⁸ Esimerkiksi tartuntatautilaki (2016/1227) varautuu poikkeuksellisiin epidemioihin ja vakaviin häiriöihin, jotka muodostavat merkittävän uhan kansanterveydelle.⁶⁹ Vaikka ne voivat edellyttää normaalista poikkeavia toimenpiteitä, tapahtuu niiden hallitseminen oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna kuitenkin normaaliolojen puitteissa. Normaalista taasen merkittävästi poikkeavia tilanteita, eli poikkeusoloja, ovat perustuslain 23 §:n mukaan aseellinen hyökkäys ja siihen vakavuudeltaan vertautuvat kriisit. Tällaiset tilanteet ovat vaikutuksiltaan laajoja ja koko kansakuntaa koskevia, erittäin poikkeuksellisia ja vakavia,⁷⁰ ja niiden torjumiseen tarvittavista lisätoimivaltuuksista säädetään puolustustilalaissa (1083/1991) ja valmiuslaissa (1552/2011).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 15 artiklan ja YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 4 artiklan mukaisena poikkeusolona pidetään sotaa tai muuta yleistä hätätilaa, joka on virallisesti sellaiseksi julistettu ja joka uhkaa kansakunnan olemassaoloa. Poikkeusolojen

65 Sisäministeriö 2023, s. 13–14.

66 Tuomas Rekola, 2022.

67 HE 3/2008 vp, s. 24, 60; HE 94/2022 vp, s. 9; PeVL 37/2022 vp, s. 2; HE 53/2024 vp, s. 5; PeVL 26/2024 vp, s. 3.

68 Sisäministeriö 2023, s. 14.

69 HE 13/2016 vp, 2016.

70 HE 3/2008 vp., 25; PeVM 9/2010 vp., 10; Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2025, s. 28.

määritelmään kuuluu erityisesti tilanteen poikkeuksellisuus.⁷¹ Poikkeusolo siis uhkaa kansakunnan olemassaoloa ajallisesti rajatussa tai tilapäisessä mielessä. Venetsian toimikunta avaa tätä ajatusta toteamalla, että esimerkiksi yhteiskunnan kannalta endeemiset ongelmat, kuten rikollisuus, eivät muodosta poikkeusoloa, sillä tällaiset ongelmat eivät ole riittävän vakavia ja ne ovat ajallisesti jatkuvia tai toistuvia ongelmia siinä määrin, että ne ovat (valitettavan) lähtemätön osa yhteiskunnan normaalioloja.⁷² Yksinomaisesti talouteen liittyvä kriisitilanne puolestaan ei merkinne edellä mainittujen kansainvälisoikeudellisten sopimusten tarkoittamaa hätätilaa, joka mahdollistaisi poikkeusolot.⁷³ Heikkonen ym. ovat tiivistäneet nämä periaatteet liittyen poikkeusolojen määrittelyyn siten, että poikkeusolon on oltava välitön, koko väestöön vaikuttava, yhteiskuntajärjestyttä vaaraan asettava tilanne, jossa normaalit toimivaltuudet ovat riittämättömiä yleisen turvallisuuden, terveyden ja järjestyksen turvaamisessa.⁷⁴

Lähtökohtaisesti oikeusjärjestelmät pyrkivät tekemään kahtiajaon poikkeus- ja normaalioloihin.⁷⁵ Vaikka poikkeusolojen sisälläkin voidaan ajatella olevan jonkin verran vakavuudeltaan eriasteisia tilanteita – Venetsian toimikunta pitääkin tästä syystä erottelua normaalioloihin ja poikkeusoloihin spektrinä eikä kahtiajakona⁷⁶ – voidaan kahtiajakoa pitää kuitenkin oikeudellisesti mielekkäänä siinä, missä sen tarkoitus on selvästi erottaa poikkeukselliset toimenpiteet tavanomaisesta hallinnosta normaalioloissa. Tarkoituksena on, että poikkeusolojen toteamisen ja normaaliolojen valtuuksista poikkeamisen tavoitteena on palauttaa normaaliolot mahdollisimman ripeästi.⁷⁷ Suomessa ajatuksena on, että poikkeuksellisten toimivaltuuksien

71 Johannes Heikkonen ym., Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntö-oikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia 2018, s. 13.

72 Venice Commission 2020a, s. 6.

73 HE 3/2008 vp, s. 26; PeVL 6/2009 vp, s. 4; PeVM 9/2010 vp, s. 10. Todettakoon, että valmiuslain 3.3 §:n mukaan nk. taloudellisina poikkeusoloina ei pidetäkään yksinomaan vakavia taloudellisia vaikutuksia, vaan kyseessä on oltava ”väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat”.

74 Heikkonen ym. 2018, s. 31.

75 J. Ferejohn – P. Pasquino, The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers International Journal of Constitutional Law 2(2) 2004, s. 223, doi:10.1093/icon/2.2.210; Venice Commission 2020a, s. 3.

76 Venice Commission 2020a, s. 6.

77 David Dyzenhaus, States of Emergency, teoksessa Robert E. Goodin – Philip Pettit – Thomas Pogge (eds), A Companion to Contemporary Political Philosophy. Oxford: Blackwell Publishing 2007, s. 809.

on oltava poikkeusolojen vakavuuden takia välttämättömiä,⁷⁸ eli sen enempää poikkeusolojen julistaminen kuin toimivaltuuksien käyttöönottoa ei tule toteuttaa ikään kuin varmuuden varalle.⁷⁹ Tällöin sovelletaan ns. normaalisuusperiaatetta, eli häiriötilanteita tulee hoitaa normaalien toimivaltuuksien puitteissa aina kun se on mahdollista.⁸⁰ Poikkeusoloja voidaan tästä huolimatta kuitenkin pyrkiä erottelemaan.⁸¹ Esimerkiksi valmiuslaissa on pyritty erottelemaan eri poikkeusolot sekä niihin kuuluvat toimivaltuudet. Tapanä on erotella toisistaan ainakin aseelliset poikkeusolot, kuten sota ja sodan uhka, sekä muut poikkeusolot.⁸²

Kuten todettua, häiriötiloja ja poikkeustiloja on monenlaisia ja ne eroavat toisistaan niin vakavuudeltaan, vaikutuksiltaan kuin luonteeltaan. Eri kriisejä voidaan pitää myös ajallisuudeltaan sekä oikeudellisilta seurauksiltaan erilaisina. Esimerkiksi talouskriisit ja pandemia molemmat vaikuttavat talouteen kielteisesti, mutta näiden vaikutusten ajalliset kestot ovat hyvin erilaisia. Samaten esimerkiksi hybridiuhat ja sodat vaikuttavat hyvin eri tavoin yhteiskuntaan. Tärkeää onkin varautua erilaisiin häiriötiloihin ja poikkeusoloihin sekä niiden seurauksiin etukäteen.

Jossain määrin kriisit ovat kuitenkin vaikeita ennakoita. Erilaisilla kriiseillä on hyvin monenlaisia vaikutuksia, joilla voi puolestaan olla ainutlaatuisia johdannaisvaikutuksia. Esimerkiksi ilmastonmuutoksen yksittäiset vaikutukset voivat yhdessä johtaa vaikeasti ennakoitaviin seurauksiin ja uhkiin. Tavanomaisemmatkin kriisit ovat monesti vaikutuksiltaan vaikeasti ennakoitavia. Tästä syystä varautuminen tarkoittaa usein tarkasti etukäteen määritettyjen tehtävien ohella myös mukautuvuutta tai joustavuutta kriisien seurauksiin. Oikeushallinnon osalta tyypillistä on, että mukautuvuus ja joustavuus on kuitenkin aina tehtävä kulloinkin voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Tämä vaatimus palautuu suoraan myös oikeusvaltiollisuuteen.

78 HE 3/2008 vp, s. 26; PeVL 6/2009 vp, s. 3.

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

80 HE 248/1989 vp, s. 5, 11; PeVM 9/2020, s. 3; HE 94/2022 vp, s. 5; PeVL vp, 29/2022 vp, s. 3; PeVL 37/2022 vp, s. 3; Juha Lavapuro 2020, s. 1263; Janne Salminen, *Finsk krishantering i fredstid — beredskapslagen tillämpas för första gången* Svensk Juristtidning 10/2020, s. 1119.

81 Jaottelusta hitaisiin ja nopeisiin kriiseihin tutkimuksessa, ks. mm. Paul 't Hart – R. Arjen Boin, *Between crisis and normalcy: The long shadow of post-crisis politics*, s. 28–46 teoksessa Uriel Rosenthal ym. (eds), *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield, IL: Charles C. Thomas Publisher 2001.

82 PeVL 6/2009 vp, s. 3; PeVM 9/2010 vp, s. 10; Heikkonen ym. 2018, s. 20.

Oikeusjärjestelmä ja sen kriisinkestävyys ovat koetuksella varsinkin laaja-alaisen vaikuttamisen viitekehyksessä. Vihamieliset toimijat, jotka pyrkivät heikentämään yhteiskunnallista vakautta, käyttävät monesti hyväkseen niin sanottuja ”aukkoja” oikeusjärjestelmässä.⁸³ Puutteellinen lainsäädäntö voi toimia painostuksen välineenä.⁸⁴ Toisaalta taasen tällaiseen vaikuttamiseen tähtäävät vihamieliset valtiot tai muut toimijat pyrkivät toimimaan lain ”kynnyksen” alapuolella, jolloin tietyt lailliset mekanismit kuten poikkeustoimien käyttöönotto tai rikosoikeudelliset seuraamukset eivät täyty.⁸⁵ Lainsäädäntö ja sen puutteet toimivat siis vaikuttamisen välineinä tai jopa sodankäynnin muotona, mihin englanninkielinen termi ”lawfare”, eli sodankäynti lain keinoin, tässä viitekehyksessä viittaa.⁸⁶ Yksi strategia tähän vastaamiseen on lainsäädännön ajantasaistaminen. Merkittävänä esimerkkinä tästä voidaan pitää viime vuosien aikana säädettyä ja tarkistettua laaja-alaista vaikuttamista ja rajaturvallisuutta koskevaa lainsäädäntöä. Varautuminen tämänkaltaiseen vaikuttamiseen tuo esiin yllä mainitun punnitsemisen siitä, missä määrin oikeusperiaatteista tulisi joustaa puolustautumisen ja turvallisuuden nimissä. Yhtäältä ajatellaan, että yhteiskunnan kriisinkestävyys vaatii lainsäädännöllistä varautumista.⁸⁷ Toisaalta taas niin EU:n kuin kansallisen tason selvitykset painottavat, että hybridiuhkiin varautumisen ei tule heikentää oikeusvaltiota vaan, päinvastoin, oikeusvaltion vahvistaminen on osa niihin varautumista sekä kriisinkestävyyden edistämistä.⁸⁸

Kriiseistä puhuttaessa on lopuksi vielä pidettävä mielessä termin ”kriisi” epämääräisyys sekä poliittinen lataus. Kriisi on avoin käsite, jota voidaan käyttää miltei mistä tahansa ilmiöstä painottamaan sen vakavuutta ja toimien välttämättömyyttä. Tällöin kriisipuhetta voidaan käyttää poliittisena välineenä. Kriisit ovat myös ajallisesti

83 Tiina Ferm, *Laws in the era of hybrid threats*, Hybrid CoE Strategic Analysis 3. Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats 2017, s. 5.

84 Sari Aurel, *Blurred Lines: Hybrid Threats and the Politics of International Law*. Helsinki: Center for International Development 2018, s. 3.

85 Sari Aurel, *Hybrid Warfare, Law, and the Fulda Gap*, s. 161–190 teoksessa Winston S. Williams – Christopher M. Ford (eds), *Complex Battlespaces: The Law of Armed Conflict and the Dynamics of Modern Warfare*. Oxford University Press 2019, s. 163.

86 Sari Aurel, *Legal Resilience in an Era of Grey Zone Conflicts and Hybrid Threats*. *Cambridge Review of International Affairs* 33(6) 2020, s. 846–67 doi:10.1080/09557571.2020.1752147.

87 Tiina Ferm, *Legal Resilience from a Finnish Perspective*, s. 631–648 teoksessa Regan Mitt Regan – Sari Aurel (eds), *Hybrid Threats and Grey Zone Conflict*. Oxford University Press–New York 2024, s. 638, 645, doi:10.1093/oso/9780197744772.003.0028.

88 European Commission, *Joint Framework on countering hybrid threats: a European Union response*. Brussels: European Commission 2016, s. 5; Turvallisuuskomitea, *Katsaus hybridiuhkiin ja niiden vaikutuksiin*, Seminaarijulkaisu. Finland: Turvallisuuskomitea 2016, s. 14.

epämääräinen ilmiö.⁸⁹ Esimerkiksi kriisitietoisuutta voidaan ylläpitää kriisipuheen keinoin pitkään itse ilmiön jo lakattua olemasta vakava.⁹⁰ Tällaisella puheella on toisinaan tarkoituksena turvallistaminen, eli tehdä jostain ilmiöstä tai politiikan osa-alueesta myös (tai vain) turvallisuuspoliittinen kysymys. Turvallistaminen nähdään usein uhkana siinä, missä se laajentaa turvallisuuspolitiikan tavoitteet osaksi myös oikeusvaltion ydintoimintoja. Tällöin kriisinkestävyuden edistäminen ei turvaa oikeusvaltion jatkuvuutta kriiseissä vaan altistaa oikeusvaltiota turvallisuuspolitiikan ehdoille.⁹¹ Esimerkkinä tästä on pidetty turvallistamiseen tyypillisesti liittyvää vaatimusta varautumisen kiireellisyydestä, joka velvoittaa yhteiskuntaa tekemään tarvittavat muutokset lainsäädäntöön nopeasti heikentämällä samalla lainsäädännön valmistelun laadukkuutta ja oikeasuhtaisuutta.⁹² Valtiolla on toki jo perustuslakiinsa palautuva velvollisuus huolehtia yhteiskunnan turvallisuudesta, minkä vuoksi useat varautumistoimet ovat paitsi hyväksyttäviä, myös välttämättömiä.⁹³ Turvallistamis-kritiikki on kuitenkin syytä ottaa huomioon yhteiskunnallisessa kriisivarautumisessa, jota toteutetaan ensisijaisesti normaaliolojen toimivaltuuksien puitteissa.

89 Janet Lee Roitman, *Anti-Crisis*. Durham: Duke University Press 2014, s. 64.

90 Oren Gross, *Emergency's Challenges*, s. 427–452 teoksessa Richard Albert and Yaniv Roznai (eds.), *Constitutionalism Under Extreme Conditions*. – vol. 82, *Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice*. Cham: Springer International Publishing 2020, s. 436–439; Nomi Claire Lazar, *Out of Joint: Power, Crisis, and the Rhetoric of Time*. London: Yale University Press 2019.

91 Jeremy Walker – Melinda Cooper, *Genealogies of Resilience: From Systems Ecology to the Political Economy of Crisis Adaptation*. *Security Dialogue* 42(2) 2011, s. 143–60, doi:10.1177/0967010611399616.

92 ks. Brunila 2025.

93 Ks. perusoikeudesta henkilökohtaiseen turvallisuuteen Suomen perustuslain 7.1 § sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 6 artikla.

4 Kriisikestävyys oikeusministeriön hallinnonalalla

4.1 Lähtökohta: Oikeusturvan ydinalueen turvaaminen kriisissä

Oikeusturva, pääsy tuomioistuimeen ja oikeuksiin sekä oikeudenmukainen oikeudenkäynti ovat oikeusvaltion ydintä. Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen on viime kädessä välttämätöntä yhteiskuntarauhan turvaamiseksi.⁹⁴ Myös kriiseissä ja poikkeusoloissa oikeusturva on taattava. Poikkeuksellisten valtuuksien käyttö, joka voi perustua tavalliseen lainsäädäntöön tai varsinaiseen hätätilalainsäädäntöön kuten Suomessa valmiuslakiin tai puolustustilalakiin, ei ole laista vapaata aluetta. Oikeusturvan saatavuudella osaltaan taataan, että myös kriisissä toimitaan oikeusvaltion periaatteiden mukaan. Jotta perus- ja ihmisoikeudet voidaan turvata kriisissä lain osoittamassa laajuudessa, on välttämätöntä, että oikeusjärjestelmä on toimintakykyinen. Ihmisoikeussopimusten systematiikassa oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ei nimenomaisesti esitetä nk. ehdottomana (non-derogable) ihmisoikeutena, josta ei voisi poiketa edes sodan tai kansakunnan elämää uhkaavan muun hätätilan aikana.⁹⁵ Kuitenkaan itse oikeusvaltiollisuuteen kuuluvasta oikeusturvan periaatteesta ei käytännössä voida poiketa ilman vaaraa, että tehdään tyhjäksi koko ihmisoikeusjärjestelmän toiminta, mukaan lukien ehdottomien oikeuksien suoja. YK:n ihmisoikeuskomitea onkin kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen poikkeusoloja koskevan 4 artiklan osalta katsonut, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ydinalueesta ei voida poiketa edes hätätilan aikana.⁹⁶

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, josta aiheutuu paitsi lainsäätäjälle myös tuomioistuimille rangaistuksen määräämistä koskevia rajoituksia sekä kieltö rangaista samasta teosta kahdesti (ne bis in idem), ovat nimenomaisesti luokiteltu

94 Ks. näin YK:n yleiskokouksen vuonna 1948 hyväksymä ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, johdanto-osan kolmas kappale.

95 Ks. KP-sopimuksen 4 artikla sekä EIS 15 artikla ja 7. pöytäkirjan 4 artiklan 3 kohta.

96 Ks. General Comment No. 29 on states of emergency, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31.8.2001, 14 kohta. Ks. myös Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations adopted by the Venice Commission at its 66th Plenary Session. Venice, 17–18 March 2006, CDL-AD(2006)015-e, s. 5–6.

ehdottomiksi (non-derogable) oikeuksiksi KP-sopimuksessa sekä EIS:n järjestelmässä.⁹⁷ Lähtökohta, jonka mukaan oikeusturvan vähimmäissuoja on turvattava kaikissa tilanteissa, saa vahvistuksen kansainvälisestä humanitaarisesta oikeudesta, jossa oikeudenhoidon vähimmäistakeiden turvaamista edellytetään jopa sotilaallisissa kriiseissä. Nk. Geneven yleissopimukset kieltävät sodan tai muun aseellisen konfliktin aikaisten tuomioistuinten käytön sikäli kuin tällaiset tuomioistuimet eivät täytä ”sivistyskansojen välttämättömiksi tunnustam[ia] oikeudellis[ia] take[ita]”.⁹⁸ Yleissopimukset määräävät nimenomaisesti muun ohella sotavankien oikeudesta oikeudelliseen avustajaan ja tulkkaukseen sekä muutoksenhakuoikeudesta tuomioistuimen antamaan ratkaisuun.⁹⁹ Ottaen huomioon, että näistä oikeudenhoidon vähimmäisedellytyksistä ei voida poiketa edes sotilaallisen konfliktin keskellä, YK:n ihmisoikeuskomitea on katsonut, että niistä ei ole perusteltua poiketa muidenkaan ns. ”lievempien” hätätilojen aikana.¹⁰⁰ Samoin Venetsian toimikunta on todennut, että poikkeusoloissakin yksilöillä on oltava mahdollisuus saada oikeussuojaa riippumattomilta tuomioistuimilta.¹⁰¹

Eri asia on, että haluttaessa oikeudenhoitoon on mahdollista tehdä lainsäädännön tai muiden järjestelyjen kautta tarpeellisia muokkauksia ja erityisjärjestelyjä kriisitilanteissa, kunhan nämä muokkaukset tai järjestelyt eivät johda oikeusturvan tyhjäksi tekemiseen.¹⁰² Prosessilainsäädännön tavanomaisten muutosten ohella esimerkiksi tiettyjen määräaikaisten pidentäminen tai fyysisen kuulemisen toteuttaminen etäkuulemisena ovat seikkoja, jotka voidaan perustellusta syystä normaalisti toteuttaa puuttumatta oikeudenkäynnin ytimeen. Toisaalta on vaikeaa nähdä,

97 Ks. EIS 15 ja 7 artiklat sekä KP-sopimuksen 4 ja 15 artiklat sekä EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan 3 kohta. Ks myös Suomen perustuslaki 8 §.

98 Ks. nk. yhteinen 3 artikla Geneven vuoden 1949 yleissopimuksissa: sopimus maasotavoimiin kuuluvien haavoittuneiden ja sairaiden aseman parantamisesta (I sopimus), sopimus merisotavoimiin kuuluvien haavoittuneiden, sairaiden ja haaksirikkoutuneiden aseman parantamisesta (II sopimus), sopimus sotavankien kohtelusta (III sopimus), ja sopimus siviilihenkilöiden suojelemisesta sodan aikana (IV sopimus). Ks. ko. määräyksen soveltamisalasta esim. ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua* (Nicaragua v United States of America (Judgment of 27 June 1986), s. 114.

99 Ks. Genèveen sopimus sotavankien kohtelusta 12 päivältä elokuuta 1949, SopS 8/1955, erit 105 artikla.

100 General Comment No. 29 on states of emergency, 16 kohta.

101 Ks. Venice Commission 2006, CDL-AD(2006)015-e, 13 kohta, ja Venice Commission, *Emergency Powers - Science and technique of democracy* No. 12 (1995), CDL-STD(1995)012-e.

102 Ks. General Comment No. 29 on states of emergency, 7 kohta (“Conceptually, the qualification of a Covenant provision as a non-derogable one does not mean that no limitations or restrictions would ever be justified.”).

mikä poikkeuksellinen tilanne voisi ylipäättään järkevästi vaatia poikkeamista tiettyistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruseriaatteista, kuten esimerkiksi rikosoikeudellisesta syyttömyysolettamasta ilman, että koko oikeudenkäynnin luonne ja tarkoitus tehdään tyhjäksi. Joka tapauksessa silloinkin, kun oikeudenhoitoon liittyviä perus- ja ihmisoikeuksia on perustellusti mahdollista rajoittaa tai niistä jopa jollain tavalla poiketa, on olennaista kiinnittää huomiota eri kansainvälisten sopimusinstrumenttien ja perustuslain sekä EU-oikeuden nk. hätätilalausekkeiden asettamiin aineellisiin ja menettelyllisiin edellytyksiin ja takeisiin.¹⁰³

On huomattava, että kansallisten kriisitoimien on oltava yhteensopivia EU-oikeuden kanssa tai riskinä on niiden soveltamatta jääminen. Sikäli kuin EU-oikeus poikkeaa kansallisesta laista, esimerkiksi valmiuslakia on tulkittava EU-oikeuden kanssa yhteensopivalla tavalla, ja jos ristiriitaa ei voida tulkinnan keinoin poistaa, unionin oikeus saa konkreettisesti soveltamistilanteessa etusijan.¹⁰⁴ EU-sääntelystä voi myös toki olla mahdollista poiketa poikkeuksellisissa olosuhteissa, mutta poikkeamisen edellytyksiä tulee tällöin arvioida unionin oikeuden perusteella.¹⁰⁵ Erityisesti jos kansalliset toimet ja EU-oikeus ovat havaittavassa jännitteessä keskenään, tällaisen jännitteen käsittelyn laiminlyönti viranomaisten toiminnassa on omiaan johtamaan epäselvyyksiin soveltuvan oikeuden sisällöstä, mikä on erityisesti kriisitilanteessa oikeusvaltiolle haitallista. Epätietoisuus kriisitoimien EU-oikeudenmukaisuudesta, ja siten niiden sovellettavuudesta, murentaa oikeusvarmuutta. Myös luottamus lainvalmisteluun voi kärsiä, jos puutteellisesta käsittelystä syntyy vaikutelma, että EU-oikeutta osana oikeusjärjestelmän kokonaisuutta ei ole institutionaalisesti sisäistetty.

Oikeusvaltion kriisinkestävyuden kannalta oikeusministeriön hallinnonala on monella tapaa keskeinen. Ministeriö vastaa esimerkiksi rikos- ja prosessioikeudellisesta sääntelystä, yleishallinto-oikeudellisesta sääntelystä, perustuslakikysymyksistä ja valmiuslaista. Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinnan edellyttämä lainsäädäntö asettaakin potentiaalisesti merkittävää painetta ministeriön lainvalmistelulle kriisitilanteissa. Siksi on erityisen tärkeää, että ministeriön valmistelussa hankkeissa huomioidaan ennalta varautumisen näkökulmia. Lisäksi kriisiin

103 Ks. Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta esim. Pieter Van Dijk – Fried Van Hoof – Arjen Van Rijn – Leo Zwaak (eds), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Intersentia 2018, s. 1068.

104 Ks. EU-oikeuden ja valmiuslainsäädännön suhteesta Johannes Heikkonen ym. 2018, s. 38.

105 Pekka Pohjankoski – Tuukka Brunila – Janne Salminen, *EU Emergency Law: Finland*, teoksessa *FIDE 2025 Conference Proceedings (Federation Internationale pour le Droit Européen, 2025)*.

vastaaminen voi edellyttää keskeisen sääntelyn muutoksia tai uuden sääntelyn laatimista nopealla aikataululla, minkä vuoksi ministeriön lainvalmistelijoiden toimintaedellytyksiin myös kriisitilanteissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Lainvalmistelun ohella oikeushallinnon toimintakentällä tuomioistuimet näyttäytyvät jokseenkin kiistatta erityisen keskeisenä foorumina paitsi normaalioloissa myös kriiseissä ja poikkeuksellisissa olosuhteissa. Oikeushallinnon jokaisella toimijalla on kuitenkin olennainen rooli oikeusvaltion turvaamisessa. Tässä selvityksessä halutaankin kiinnittää huomiota myös oikeushallinnon muiden toimijoiden olennaiseen rooliin oikeusvaltion kriinkestävyyden kannalta. Vähemmälle huomiolle tältä osin on jäänyt erityisesti syyttäjien ja toimeenpanoviranomaisten merkitys. Näitä ja muita oikeushallinnon toimijoita sekä toimintoja käsitellään seuraavissa osiossa (4.2.–4.7) yksityiskohtaisemmin.

4.2 Tuomioistuimet

Suomen perustuslain 3 §:n 3 momentin tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Yleiset tuomioistuimet, hallintotuomioistuimet sekä lailla säädetyillä aloilla erityistuomioistuimet toimivat lainkäyttäjinä, joiden tehtävänä on taata, erityisesti perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen mukaisesti, jokaiselle oikeus saada asiansa käsitellyksi ”asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa – – sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi”. Tuomarien nimittämisestä ja virassapysymisoikeuden takeista säädetään perustuslain 102–103 §:issä. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista, ml. pääsystä tuomioistuimeen, käsittelyn joutuisuudesta sekä julkisuudesta, määrätään myös EIS 6 artiklassa.¹⁰⁶ Tuomioistuinlaitokselta edellytetään rakenteellisia takeita sen riippumattomuudesta ja toimintaedellytyksistä SEU 19 artiklan perusteella, jota tulkitaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan tehokasta oikeussuojaa koskevan 47 artiklan valossa.¹⁰⁷

Tuomioistuinten ydintoiminta on oikeusvaltiolle keskeistä. Näin on siksi, että ilman riippumatonta lainkäyttöä ja tehokasta oikeussuojaa minkään oikeusjärjestyksen takaaman oikeuden toteutumista ei voida varmuudella taata. Tuomioistuinlaitoksen

106 Ks. esim. EIT Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti, tuomio 1.12.2020, nro 26374/18. Ks. EIT:n ratkaisukäytännöstä yleisemmin Satu Heikkilä, Oikeusvaltioperiaate ja riippumattomat tuomioistuimet. Lakimies 5/2024, s. 600–627.

107 Ks. mm. asia C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117. Ks. tuomioistuinten riippumattomuudesta EU-oikeudessa yleisemmin Raitio – Rosas – Pohjankoski 2022, s. 67–81.

moitteettomalla toiminnalla on siten oikeusvaltiollisuudelle rakentuvan yhteiskunnan läpäisevä vaikutus. Oikeusvaltion kunnioittaminen on myös EU-oikeudessa katsottu edellytykseksi sille, että kaikki muut perussopimuksista johtuvat oikeudet voivat toteutua.¹⁰⁸ Tuomioistuinten riippumattomuutta edellytetään EU:n primaarioikeuden nojalla kaikilta jäsenvaltioiden tuomioistuimilta, jotka voivat edes periaatteessa soveltaa EU-oikeutta, sillä riippumattomuus on välttämätöntä tässä oikeudessa säädettyjen oikeuksien toteutumiselle.¹⁰⁹ Tuomioistuimet myös tukevat muiden yhteiskunnan osa-alueiden ja instituutioiden toimintaedellytyksiä eri tilanteissa. Ne esimerkiksi vahvistavat vaalien resilienssiä varmistamalla mahdollisten vaalivalitusten asianmukaisen käsittelyn.¹¹⁰

Myös poikkeusoloissa tuomioistuinten on oltava riippumattomia sekä laillisesti perustettuja, jotta oikeusjärjestys voi ylipäätään säilyttää toimintakykynsä. Edellä ehdottomien (non-derogable) oikeuksien turvaamisen yhteydessä on jo todettu, että KP-sopimuksen ja EIS:n oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevista määräyksistä johtuu vaatimuksia koko ihmisoikeussopimuksissa taattujen oikeuksien kokonaisuuden toiminnalle. Perustuslain 98 §:n 4 momentin, jonka mukaan "[s]atunnaisten tuomioistuinten asettaminen on kielletty"; voidaan katsoa heijastelevan paitsi Geneven yleissopimusten vaatimuksia tuomioistuinten vähimmäistakeista konflikteissa sekä ihmisoikeussopimusten määräyksiä yleisesti sovellettavan lain mukaan perustetusta tuomioistuimesta ja oikeusturvasta, myös yleisemmin vaatimusta turvata oikeudenhoidon vakaus.¹¹¹ Kuten edellä on todettu, oikeudenhoitoon on sinänsä mahdollista lainsäädännössä tehdä kriisiolosuhteiden vaatimia rajoituksia yleisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisesti.¹¹² Lisäksi perustuslain 23 §:n nojalla on mahdollista tietyin edellytyksin tilapäisesti poiketa perusoikeuksista poikkeusoloissa, mutta tällöinkin poikkeusten on oltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden mukaisia.

108 Ks. SEU 2 artikla sekä asia C-156/21 *Unkari v. neuvosto ja parlamentti*, ECLI:EU:C:2022:97, 126 kohta.

109 Ks. SEU 19 artikla sekä asia C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117.

110 Rekola 2022, s. 12. Ks. myös Allan Rosas, *Democracy and the Rule of Law: Odd Bedfellows or Siamese Twins?*, s. 11–27 teoksessa Allan Rosas – Juha Raitio – Pekka Pohjankoski (eds), *The Rule of Law's Anatomy in the EU: Foundations and Protections*. Oxford, Hart 2023.

111 Ks. hallituksen esitys eduskunnalle Suomen uudeksi hallitusmuodoksi HE 1/1998 vp, s. 156.

112 Ks. ko. edellytyksistä mm. PeVM 25/1994 vp, s. 4–5.

Valmiuslaissa tai puolustustilalaissa ei ole tuomioistuinten toiminnan järjestämistä poikkeusoloissa koskevaa sääntelyä. Näin ollen voidaan lähteä siitä, että voimassa olevan oikeuden mukaan oikeudenhoito on vallitsevan oikeuden mukaan järjestettävä poikkeusoloissa ja myös nk. vakavissa häiriötilanteissa, lähtökohtaisesti samalla tavalla kuin normaalioloissakin. Tältä osin oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin käyty keskustelua siitä, tulisiko valmiuslakiin sisällyttää tuomioistuinten toiminnan sekä oikeudenkäyntien ja oikeushallinnon järjestämistä poikkeusoloissa koskevat säännökset, vai pitäytyä nimenomaan normaaliolojen sääntelyssä myös poikkeusoloissa.¹¹³

Kriisit sekä muut vakavat häiriötilat voivat vaikuttaa tuomioistuinten perustoimintoihin useilla eri tavoilla:

- Yhtäältä nopeasti kehittyvät häiriötilanteet, kuten tietoverkkoihin kohdistuva kyberhyökkäys, voi vakavimmillaan estää pääsyn sähköisiin asianhallintajärjestelmiin, jolloin käytännön lainkäyttö, joka nykyisin nojaa vahvasti sähköisiin aineistoihin, estyy. Lyhytkestoisena tällainen häiriö vaikuttaa vakavimmin kiireellisten asioiden, kuten pakkokeinoja tai lapsia koskevien asioiden käsittelyyn. Pitkittyessään sähköisten tietojärjestelmien häiriintyminen aiheuttaa käsittelyjen ruuhkaantumista, mikä korostuu tuomioistuimissa, joissa käsittelyajat ovat jo normaalioloissa pitkiä. Vakavimmillaan sähköisistä järjestelmistä tuhoutuu tietoja, joiden uudelleen luominen voi olla erittäin hidasta, vaikeaa tai jopa mahdotonta.
- Pitkäkestoisemmista poikkeuksellisista olosuhteista esimerkkinä on koronapandemia, joka vaikeutti tuomioistuinten lainkäyttötehtävien suorittamiseen monin eri tavoin. Käsittelyajat pitenivät istuntojen peruuttamisen seurauksena ja käsittelyjä varten tuli kehittää sähköistä oikeudenkäyntiä lainsäädännön sallimissa rajoissa. Pandemian erityispiirteenä oli vuosia jatkuva, alati muuttuva tartuntatilanne, jossa poikkeuksellisten olosuhteiden hallinta pitkälle eteenpäin on vaikeaa.

113 Ks. Markku Fredman, Oikeudenhoito ja asianajo poikkeusoloissa. *Defensor Legis* 1,5/2022, s. 323–333, 325, ja Niko Jakobsson, Oikeudenhoidon turvaaminen poikkeusoloissa – Miten varmistetaan jokaisen pääsy oikeuksiinsa? *Defensor Legis* 4,5/2023, s. 599–606, 601–602. Vrt. Juha Lavapuro 2020, s.1262–1267, 1265, sekä Toomas Kotkas – Elisa Husu – Hanna Wass – Anu Kantola, Finland: Legal Response to Covid-19, teoksessa Jeff King and Octávio LM Ferraz et al (eds), *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*. OUP 2021.

- Hitaasti etenevä tuomioistuimia koskeva kriisi voi syntyä poliittisten voimien tietoisesta politiikan johdosta. Tilanteessa, jossa autoritääriset poliittiset liikkeet saavat vahvan enemmistöhallituksen, tuomioistuinten valtiosääntöistä asemaa saatetaan pyrkiä horjuttamaan joko lainsäädännön, hallinnon ohjauksen tai ulkoparlamentaarisen yhteiskunnallisen liikehdinnän keinoin, tavoitteena perustuslaissa taattujen tiettyjen yksilön oikeuksien toteutumisen vaikeuttaminen. Tuomioistuimiin saattaa kohdistua painetta perustuslain, EU-oikeuden sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta kyseenalaisesta lainsäädännöstä tai muusta sääntelystä. Tuomareita saatetaan pyrkiä siirtämään pois tehtävistään esimerkiksi eläkeikää koskevin lainsäädäntömuutoksien tai puuttamalla jaostokokoonpanoihin päällikkötuomarin määräyksin. Yksittäisiin tuomareihin voi kohdistua maalittamista esimerkiksi sosiaalisen median kautta.
- Varsinaisessa aseellisessa konfliktissa tuomioistuinten toimintaan voi kohdistua suuria uudelleenjärjestämissä paineita. Puolustustilassa tietyt käsiteltävät asiaryhmät voivat kasvaa, mikä voi aiheuttaa painetta henkilöstöresursseille. Käräjäoikeudet käsittelevät ensi linjassa myös sotilasoikeudenkäyntiasioita, joihin voi liittyä monimutkaisia kansainvälisen oikeuden kysymyksiä.¹¹⁴ Asevelvollisuuslain (1438/2007) 86 §:n mukaisen yleisen liikekannallepanon aikana henkilöstön saatavuuden turvaaminen koko tuomioistuinlaitoksen tasolla voi johtaa haasteisiin. Käytännössä myös alueilta, joilla on käynnissä sotilaallista toimintaa, oikeudenhoito saatetaan joutua siirtämään toisaalle.
- Kaikissa edellä kuvatuissa esimerkkitalanteissa tuomioistuinten ydintehtävät voidaan taata vain mahdollisimman kattavalla varautumisella, turvaamalla tuomioistuimille perustuslain ja lainsäädännön tasolla tietyt rakenteelliset toimintaedellytykset sekä riittävät henkilö- ja aineelliset resurssit. Samalla on huomattava, että tuomioistuimet eivät toimi yksin, vaan oikeudenkäynnin osapuolten oikeuksien turvaaminen tuomioistuimissa edellyttää muun muassa sitä, että osapuolilla on käytössään saavutettavaa oikeudellista neuvontaa sekä osaavia oikeudenkäyntiavustajia.

Rakenteellisilla toimintaedellytyksillä tarkoitetaan valtiosääntöoikeudellisia takeita erityisesti perustuslain tasolla. Viime vuosien kehityksestä voidaan todeta, että tuomioistuinviraston perustaminen on omalta osaltaan perustellusti vahvistanut

¹¹⁴ Sotilasoikeudenkäyntilainsäädännön uudistaminen, Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:5. Ks. myös Fredman 2022, s. 323–333, s. 326–327.

tuomioistuinelaitoksen rakenteellista riippumattomuutta valtioneuvostosta. EU-oikeudesta sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuu erityisesti vaatimuksia tuomarien valintaa, nimittämistä, tehtävistä toiseen siirtoa, erottamista sekä palkkausta koskien.¹¹⁵ Rakenteellisiin takeisiin voidaan tosiasiallisesti lukea myös riittävät aineelliset toimintaresurssit. Tältä osin tuomioistuimilla on oltava tarvittavat henkilövoimavarat oikeudenkäyntien käsittelyyn kohtuullisessa ajassa. Lisäksi on huomioitava, kuten EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että tuomareiden palkkauksen tulee olla laissa määritetty perustein, jotka on objektiivisia, ennakoitavissa olevia, vakaita ja läpinäkyviä, jotta asianomaisen jäsenvaltion lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltainen puuttuminen niihin voidaan estää. Palkkatason on oltava riittävä, jotta se on omiaan suojaamaan tuomareita korruptionriskiltä.¹¹⁶

Riippumattomuuden takeita koskevia kysymyksiä käsittelevät paraikaa ”Oikeusvaltion takeet ja oikeuslaitoksen kehittäminen” -työryhmä sekä ”Oikeuslaitoksen riippumattomuuden perustuslailliset takeet” -työryhmä, joiden vielä kirjoitushetkellä käynnissä oleva työ tukee osaltaan riippumattomuuden vahvistamista sekä normaali- että kriisioloissa.¹¹⁷ Työryhmien työ on erittäin ajankohtaista ja tärkeää. Oikeuslaitoksen valtiosääntöiset takeet on nimittäin käytännössä mahdollista valmistella huolellisesti vain normaaliolojen aikana, kun taas niiden vahvistaminen erityisesti oikeuslaitosta koskevan kriisin keskellä voi olla huomattavan vaikeaa. Voidaan todeta, että tällä hetkellä Suomen oikeusjärjestelmän kokonaisuudessa EU-oikeudesta johtuu sinänsä kansallista sääntelyä huomattavasti vahvempia ja seikkaperäisempiä vaatimuksia tuomioistuinten riippumattomuudelle, mutta myös kansallisen (perustus)lainsäätäjän olisi syytä tarpeellisessa määrin kodifoida kyseisiä muodollisia riippumattomuuden takeita.

Tuomioistuimet valvovat viranomaisten toimien lainmukaisuutta niin normaali- kuin poikkeusoloissa. Myös poikkeusolojen sääntelyä on arvioitava tuomioistuimissa perustuslainmukaisen laintulkinnan keinoin. Lisäksi tuomioistuimille on perustuslain 106 §:n ja 107 §:n mukainen säädösvalvontarooli, jossa voi tulla tarkasteltavaksi lakien ja asetusten yhteensopivuus perustuslain kanssa. Vakavakaan kriisi ei sinänsä vaikuta säädösvalvontarooliin, vaan tuomioistuimet voivat yksittäistapauksissa arvioida myös perustuslain 23 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa

115 Ks. Raitio – Rosas – Pohjankoski 2022, s. 67–81, sekä Satu Heikkilä 2024.

116 Ks. yhd. asiat C-146/23 ja C-374/23 XL ym., ECLI:EU:C:2025:109, 54–58 kohdat.

117 Ks. Oikeusvaltion takeet ja oikeuslaitoksen kehittäminen -työryhmä, 1.2.2023 – 31.12.2027, <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM012:00/2023>, ja Oikeuslaitoksen riippumattomuuden perustuslailliset takeet -työryhmä, 15.1.2024 – 31.12.2026, <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM011:00/2024>.

tehdyn lainsäädännön tai asetuksenannon mahdollista ristiriitaa perustuslain kanssa. Valmiuslaki on hyväksytty nk. poikkeuslakina, mikä sinänsä rajoittaa mahdollisuuksia arvioida kyseisen lain perustuslainmukaisuutta perustuslain 106 §:n nojalla.¹¹⁸ Koska poikkeuslainsäätämisyjärjestykselläkään ei kuitenkaan tulisi voida poiketa valtiosäännön keskeisistä ratkaisuista, valmiuslaillekaan ei tulle antaa perustuslain kanssa ilmeisessä ristiriidassa olevaa tulkintasisältöä. Ei liioin voitane katsoa, että tuomioistuinten säädösvalvonta olisi kokonaan suljettu pois valmiuslain nojalla annettujen asetusten osalta ainakaan sikäli kuin ne väitetysti ylittäisivät niiden perustana olevan asetuksenantovaltuuden ja perustuslakivaliokunta ei olisi eduskunnan jälkitarkastuksen yhteydessä niitä nimenomaisesti katsonut perustuslainmukaisiksi.¹¹⁹ Joka tapauksessa tuomioistuinten yksittäistapauksellinen säädösvalvontarooli voi poikkeusoloissakin perustua EU-oikeuteen.¹²⁰

4.3 Syyttäjä

Syyttäjistä säädetään perustuslain 104 §:ssä ainoastaan, että syyttäjälaitosta johtaa ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä, jonka nimittää tasavallan presidentti. Syyttäjälaitoksesta on säädetty tarkemmin lailla syyttäjälaitoksesta (32/2019). Lain 2 §:n mukaan syyttäjälaitos vastaa itsenäisesti ja riippumattomasti syyttäjäntoimen järjestämisestä. Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997) sääntelee syyttäjien roolia rikosprosessissa. Syyttäjät ovat avainasemassa rikosvastuun toteutumisessa. Yhtäältä syyttäjien tulee toimia niin, että rikoksiin syyllistyneet saatetaan mahdollisimman ripeästi vastuuseen teoistaan ja toisaalta huolehtia siitä, ettei rikosoikeutta käytetä väärin syyttömiä vastaan. Nämä perustehtävät ovat voimassa yhteiskunnassa niin normaalioloissa kuin poikkeuksellisina aikoina.

Oikeusvaltion toiminnan kannalta syyttäjälaitoksen itsenäisyys on olennaista. Vaikka syyteharkinta pitää sisällään väistämättä erisisältöisiä painotuksia eri aikoina, syyttäjälaitoksen toiminnan tulee pohjautua lakiin ja oikeusvaltion peruseriaateisiin, kuten jokaisen yhdenvertaisuuteen lain edessä. Samalla syyttäjälaitoksen riippumattoman toiminnan takaaminen voi olla haastavaa, koska syyttäjälaitos on organisoitu hierarkkisemmin kuin esimerkiksi tuomioistuimet. Tämän vuoksi

118 Ks. yleisesti poikkeuslaeista ja säädösvalvonnasta, Jaakko Husa – Antero Jyränki, Valtiosääntöoikeus. Kauppakamari 2021, s. 432–433.

119 Eri asia on, että asetukset eivät lähtökohtaisesti muodosta valituskelpoista hallintopäätöstä, joten yksilöllä ei useimmiten ole mahdollisuutta saattaa yleisen säädösvallan käytön piiriin luettavaa asetusta tuomioistuimen tarkasteltavaksi. Ks. KHO:2022:63.

120 Säädösvalvonnasta EU-oikeuden kannalta ks. Raitio – Rosas – Pohjankoski 2022, s. 155–158.

esimerkiksi unionin tuomioistuin on katsonut, että Saksan syyttäväviranomaisia ei voitu pitää riippumattomina oikeusviranomaisina, että syyttäjien olisi voitu katsoa voivan itsenäisesti antaa eurooppalainen pidätysmääräys.¹²¹ Yhdysvalloissa keväällä 2025 useita liittovaltion syyttäjiä on eronnut tehtävistään protestina presidentti Trumpin hallinnon aikaiselle syyttäjälaitoksen politisoitumiselle.¹²²

Myös kotimaisessa järjestelmässä valtakunnansyyttäjällä on erittäin vahva asema, mitä on toisinaan pidetty mahdollisena järjestelmätason heikkoutena. Perustuslain 104 §:ssä säädetään valtakunnansyyttäjistä, jonka nimittää tasavallan presidentti. Valtakunnansyyttäjällä on huomattavan itsenäinen asema koko syyttäjälaitoksen järjestämisessä. Onkin arvioitu, että jos kyseiseen tehtävään tulisi nimitetyksi henkilö, joka ei kunnioittaisi länsimaisen oikeusvaltion periaatteita, tällä saattaisi olla kauaskantoisia negatiivisia vaikutuksia suomalaisen oikeusvaltion kannalta.¹²³

Jos yhteiskunnassa tapahtuisi oikeusvaltion heikkenemistä ja autoritääristen voimien nousua, valtakunnansyyttäjän tehtävän kautta voisi tulla mahdolliseksi pyrkiä välineellistämään syyttäjälaitosta aiempaa poliittisempaan ohjaukseen. Tältä osin on katsottu, että valtakunnansyyttäjän vaihtaminen ”sopivampaan” henkilöön olisi nykyisessä oikeustilassa verrattain yksinkertaista, mitä on eittämättä pidettävä oikeusvaltion kannalta rakenteellisena heikkoutena.¹²⁴ Tällaiseen hitaasti rakentuvaan yhteiskunnan ja oikeudenhoidon kriisiytymiseen varautuminen tapahtuu ennen kaikkea vahvistamalla riippumattomuuden takeita oikeusjärjestelmän rakenteiden tasolla sekä takaamalla ammattikunnan vahva itseymmärrys syyttäjän roolista.

Erytyypiset kriisit – niin nopeat kuin hitaat – voivat aiheuttaa rikosoikeusjärjestelmän ruuhkautumista. Näin voi olla erityisesti, jos kriisitilanteessa joitain rikoksia tehdään enemmän, jos tietty yhteiskunnassa yleinen teko määritellään rikokseksi tai jos oikeudenhoidon resursseja vähennetään. Nämä kehityskulut voivat myös toteutua yhtäaikaisesti, jolloin vaikutukset kumuloituvat. Lisäksi syyttäjälaitoksen toimintaan vaikuttaa muiden oikeudenhoidon toimijoiden, kuten poliisin tai tuomioistuinten, toimintakyky. Kuten tuomioistuinten osalta on todettu, tietyissä poikkeuksellisissa

121 Ks. yhd. asiat C-508/18 ja C-82/19 PPU OG & PI, ECLI:EU:C:2019:456.

122 Kara Scannell – Evan Perez – Hannah Rabinowitz – Jeremy Herb, Acting US attorney in New York and five others quit after being told to drop Eric Adams case. CNN (14.2.2025), <https://edition.cnn.com/2025/02/13/politics/danielle-sassoon-eric-adams-us-attorney/index.html>.

123 Matti Kuusiniemi, Syyttäjistön rooli oikeusvaltioperiaatteiden kestävyden kannalta. Edilex 2003, www.edilex.fi/artikkelit/30548, s. 5–6.

124 Kuusiniemi 2003, s. 7.

oloissa mahdollisesti korostuvat asiaryhmät vaativat erityisosaamista sekä erityisiä henkilöresursseja, mikä voi tällaisten asiaryhmien kasvaessa muodostaa pullonkaulan toiminnan tehokkaalle järjestämiselle.

Kriisitilanteissa yhteiskunnallinen keskustelu voi olla varsin polarisoitunutta, mikä voi vaikuttaa myös syyttäjien toimintaan. Syyttäjiin voi poikkeuksellisina aikoina kohdistua erityyppistä painetta. Tällainen paine voi konkretisoida yksittäisessä asiassa ja kohdistua yksittäisiin syyttäjiin esimerkiksi sosiaalisessa mediassa huomattavana arvosteluna tai maalittamisena tai jopa konkreettisempänä toimintaympäristön turvallisuuden alentumisena. Painetta voivat luoda anonyymit verkkotoimijat, järjestäytyneet rikollisuus, tai jopa autoritäärinen hallinto. Pahimmillaan häirintä johtaa ”chilling effect”-vaikutukseen, jossa tietyistä asioista jätetään syytteitä nostamatta seurauksien pelossa. Tällaisiin kehityskuluihin tai niiden uhkaan on syytä puuttua määrätietoisesti ja nopeasti, sillä jo syyttäjien rikosoikeusjärjestelmän portinvartijan roolista vallitsevat epäilykset voivat vakavasti murentaa luottamusta oikeushallinnon toimintaan.

4.4 Ulosotto

Tuomioistuintoimintaan olennaisessa yhteydessä oikeusministeriön hallinnonalalla on ulosotto. Myös ulosotolta edellytetään tehtäviensä vuoksi riippumattomuutta ja puolueettomuutta.

Ulosotto toimii viimekätisenä keinona laiminlyötyjen velvoitteiden panemiseksi täytäntöön. Jollei velkaa makseta vapaaehtoisesti tai yksityisessä perinnässä, ulosotto on velkojan käytössä. Elleivät muut keinot ole tuottaneet tuloksia, velkojalla on siten mahdollisuus periä saatavaansa ulosottoteitse valtion ulosottolaitoksen avulla. Tuomioiden täytäntöönpanolla varmistetaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutuminen. Ulosotto on yksityisten näkökulmasta osa perustuslain tarkoittaman oikeussuojan kokonaisuutta. Siinä ulosotto kuuluu yhteiskunnalliseen järjestelmään, jossa maksukyvytön vastapuoli saatetaan valtiovallan puolelta samaan asemaan kuin veloitteen vapaaehtoisella täyttämällä. Kysymys on valtiovallan velvollisuudesta huolehtia asianmukaisen oikeussuojakoneiston ylläpitämisestä.¹²⁵ Ulosottokaaren mukaisesti pannaan täytäntöön riita- tai rikosasiassa asetettu yksityisoikeudellinen, tuomioon tai ulosottokaareissa tarkoitettuun ulosottoperusteeseen sisältyvä yksityisoikeudellinen, lähinnä tuomioon sisältyvä maksuvelvoite; velvoite luovuttaa

¹²⁵ Tuula Linna – Tatu Leppänen – Anssi Kärki, Ulosotto-oikeus I, Ulosottomenettely. Alma Talent 2022, 3., uud. p.

toiselle kiinteää omaisuutta tai määrätty irtain omaisuus; velvoite luovuttaa toisen hallintaan kiinteää omaisuutta, rakennus, huoneisto, muu tila tai sen osa taikka velvoite muuttaa sieltä pois (häättö); velvoite tehdä jotakin; kielto tehdä jotakin ja velvoite sallia, että toinen tekee jotakin. Yksityisoikeudellisen saatavan ulosotto on yksityisten osapuolten kannalta jatkumoa asian tuomioistuinkäsittelylle.

Myös hallintolainkäytössä ja hallintomenettelyssä asetettu vastaava velvoite pannaan täytäntöön ulosottokaaren mukaisesti, jos siitä on ulosottokaarella tarkoitettu ulosottooperuste ja täytäntöönpano edellyttää ulosottokaaren tarkoittamia toimia. Lisäksi ulosottotoimeen liittyvät ulosottokaarella säädetyn ohella ja muussa laissa säädetystä laajuudesta muussa lainsäädännössä tarkoitettu täytäntöönpano, joka koskee muun muassa veroja, julkisia maksuja ja muita julkisoikeudellisia tai niihin rinnastettavia saatavia; sakkoja, eräitä rikosoikeudellisia seuraamuksia tai valtiolle tuomittuja korvauksia; lapsen huoltoa, luovuttamista huoltajalleen tai tapaamisoikeutta; ja esimerkiksi ulkomailla tai kansainvälisessä tuomioistuimessa annettua tuomiota, välitystuomiota tai muuta ulosottooperustetta.

Ulosoton tehtävänä on tuomiossa tai muussa ulosottooperusteessa asetetun velvoitteen täytäntöönpano julkista valtaa käyttämällä. Siten ulosotolla on yksityisen näkökulmasta keskeinen oikeussuojafunktio: ulosotto antaa oikeussuojaa ulosoton hakijan ulosottooperusteessa todetulle oikeudelle. Toki velkojien näkökulmasta ja laajemminkin koko yhteiskunnan näkökulmasta tällaiseen instituutioon liittyy perinnän merkitys, mikä viime kädessä varmistaa lopullisten mutta maksamatta jääneiden saatavien hallitun ja järjestetyn saamisen julkisen vallan avulla. Julkisten saatavien osalta ulosottokelpoisuus puolestaan perustuu suoraan lakiin. Oikeusvaltion osatekijöiden kehikossa ulosottotoimi liittyy erityisen vahvasti oikeusvarmuuden vaatimukseen, sillä se turvaa niin suoraan lain nojalla kuin tuomioistuimen päätöksellä täytäntöönpanokelpoisten saatavien perinnän toteuttamista käytännön tasolla.

Erityyppiset kriisit heijastuvat myös ulosottotoimeen. Kriiseillä on tyypillisesti välitymiä yksityisten taloudelliseen tilanteeseen ja siihen, miten he kykenevät vastaamaan velvoitteistaan. Lyhytkestoisetkin laajat kriisit heijastuvat usein kansankunnan talouteen ja yksityisiin siinä. Tästä puolestaan aiheutuu vaatimuksia lainsäädännön sopeuttamiselle. Esimerkiksi koronapandemian aikana tehtiin lukuisia muutoksia

maksukyvyttömyys- ja konkurssilainsäädäntöön.¹²⁶ Ulosoton toimintaedellytysten varmistamiseksi lainsäätäjän on erityisesti kriisioloissa kiinnitettävä huomiota saatavia koskevaan sääntelyyn ja myös ulosoton toimintaan. Varsinkin ilman sääntelyn sopeuttamista ulosotto voi sanotusta johtuen kuormittua kriisiaikana. Julkisen vallan tulisi myös varautua huolehtimaan ulosottotoimesta kriiseissä. Ulosottomenettelyn asianmukaisuuteen kuuluu joutuisuus, tehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus. Asianmukaisuuteen sisältyy myös menettelyn lopputuloksen oikeellisuutta. Kriisiaikoina korostuvat myös menettelyn kohtuullisuusvaatimukset.

Riskeinä ulosoton toimintaedellytysten heikentyessä kriisissä ei ole ainoastaan konkreettisesti saatavien perinnän vaikeutuminen, mutta myös se, että hyvin järjestetyn ulosottoimen yleisestävä vaikutus suoritusten tekemättä jättämiselle yhteiskunnassa heikkenee. Kriisissä ulosoton toimintaedellytysten vaikeutuminen voi nopeastikin heijastua yksityisoikeudellisille sopimussuhteille rakentuvan liiketoiminta- ja investointiympäristön heikentymisenä. Vakavammillaan ulosottoimen hauraus voisi näkyä lisääntyvänä omankädenoikeuden käyttönä yhteiskunnassa, johon liittyvät ilmiöt voisivat muodostua myös yhdeksi järjestäytyneen rikollisuuden toiminnan alueeksi.

4.5 Rikosseuraamuslaitos

Omaisuuheen kohdistuvan ulosottoimen lisäksi oikeushallinnon alalla keskeinen täytäntöönpanofunktio liittyy muuhun kuin omaisuuteen kohdistuviin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Tällöin kysymys on muun muassa vankeudesta sekä yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta, kuten yhdyskuntapalvelusta, valvontarangaistuksesta ja nuorisorangaistuksesta. Oikeusministeriön hallinnonalalla toimii Rikosseuraamuslaitos, jonka tehtävänä on sitä koskevan lain mukaan ehdolliseen vankeusrangaistukseen tuomittujen valvonta, nuorisorangaistuksen, yhdyskuntapalvelun, valvontarangaistuksen, ehdottoman vankeusrangaistuksen, sakon muuntorangaistuksen ja yhdistelmä-rangaistuksen täytäntöönpano, ehdonalaiseen vapauteen päästettyjen valvonta sekä tutkintavankeuden

126 Ks. pandemia-aikaisista muutoksista, joiden tavoitteena oli tasoittaa koronavirustilanteen vuoksi maksuvaikkeuksiin joutuneiden tilanteita, kun olettamana oli, että maksukyvyttömyys voi koronavirusepidemian päättymisen jälkeen korjaantua, esim. sääntelyt yrityssaatavien perintäkuluista (HE 191/2020 vp; HE 59/2021 vp); mm. kuluttajaluottojen korkokattomuutos (HE 53/2020 vp; HE 234/2020 vp), konkurssiuhkaista maksuhotusta koskeva muutos (HE 46/2020 vp; HE 164/2020 vp; HE 233/2020 vp); muutokset ulosottomenettelyn joustavoittamiseksi ja täytäntöönpanon lykkäämiseksi (HE 44/2020 vp; HE 157/2020 vp; HE 34/2021 vp).

toimeenpano.¹²⁷ Rangaistusten täytäntöönpanemiseksi ja tutkintavankeuden toimeenpanemiseksi Rikosseuraamuslaitoksen vastuualueeseen kuuluu rikosseuraamuskeskuksia. Rikosseuraamuskeskuksessa on yhdyskuntaseuraamustoimistoja, vankiloita ja muita yksiköitä.

Tästä kuvauksesta jo havaitaan, että Rikosseuraamuslaitoksen hallinnonala on oikeushallinnon osana aivan erityinen kriisivarautumiskohde. Laitos käyttää valtiolista pakkotäytäntöönpanovaltaa erilaisten laissa tarkoitettujen vapaudenriistojen muodoissa. Kriisityypistä ja sen kestosta riippuen laitoksen toimintaan voi kohdistua erityisiä paineita. Paineet voivat kohdistua siihen paitsi ulkoa myös sisältä päin. Valtion pitää kyetä varmistamaan esimerkiksi vankiloiden toiminnan jatkuvuus kaikissa olosuhteissa, tarpeen vaatiessa myös muussa kuin vakituksessa kohteessa, ja huolehtimaan samalla sekä asiakkaitensa että henkilökuntansa turvallisuudesta. Kysymys voi olla hyvinkin konkreettisesta oloihin liittyvästä edellytyksestä kuten majoitustiloista, ravinnon tai ulkoilumahdollisuuksien järjestämisestä.¹²⁸ Poikkeusolot ja erityisen vakavat häiriötilanteet voivat vaikuttaa myös eri tavoin vankimääriin ja laitoksissa rangaistusta suorittavien henkilöiden kokoonpanoon. Kriisitilanteilla voi olla vaikutuksia myös henkilöstön saatavuuteen. Henkilöstön mahdollisuudet hoitaa tehtävänsä turvallisesti tulisi taata myös poikkeuksellisissa tilanteissa. Varautuminen on kuitenkin syytä toteuttaa jo normaalioloissa.

Pakkotäytäntöönpanon oikeudellisesta luonteesta johtuu, että se voi olla vain lakiperustaista. Samoin esimerkiksi vankilaloissa yksilöiden oikeuksien rajoittaminen voi perustua vain laissa olevaan valtuutukseen. Tämä vaikuttaa kaikkeen toimintaan ja myös sen tasapainottamisen mahdollisuuteen Rikosseuraamuslaitoksen toimialalla. Lisäksi suljettujen laitosten kyseessä ollessa pitää olla ottaa huomioon muun ohella myös vankiloissa asuvien yhteydet ulkomaailman ja muun muassa heidän vankilan ulkopuoliset läheissuhteensa.¹²⁹ Esimerkiksi vankien perhesuhteiden osalta kyse on myös vankien perheenjäsenten – erityisesti heidän lapsiensä

127 Laki Rikosseuraamuslaitoksesta (221/2022).

128 Ks. tältä osin esim. United Nations Office on Drugs and Crimen (<https://www.unodc.org/>) tuottamaa tietoa erilaisista hankkeista, Ukrainan ajankohtainen tilanne mukaan lukien.

129 Covid-19-pandemia-ajalta on laadittu useita vertailevia ja edustavia raportteja kriisin vaikutuksista vankilaloihin. Ks. esim. Report COVID Working Group 2022–2023, Learnings from the COVID-19 pandemic in prisons, EuroPris, European Organisation of Prison and Correctional Services. Euroopan vankilaviranomaisten yhteistyöjärjestö ja myös globaalimpi yhteistyö on tuottanut kriisivarautumiseen paljon vertailevaa tietoa ja oppaita. Lisäksi mm. covid-19-pandemian johdosta on runsaasti myös esimerkiksi vankiloihin liittyvää oikeudellistakin tutkimus, Suomessa mm. Hämäläinen – Kuortti – Salminen 2023, s. 224–249, ks. viitteineen kansainväliseenkin kirjallisuuteen.

– oikeuden perhe-elämään suojaamisesta.¹³⁰ Ylipäätään rikosseuraamusjärjestelmän asiakkaat kohtaavat kriisin tavalla, joka voi myös muutoin kuin vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon osalta edellyttää herkkyyttä suhteessa uuteen kriisiaikaiseen täytäntöönpanoa koskevaan sääntelyyn kriisistä riippuen. Pandemia-aikana esimerkiksi vapaudessa tuomion täytäntöönpanoa odottavien vankeusrangaistusten aloitusta siirrettiin koronaviruksen vuoksi. Erilaisissa kriiseissä voi olla tarpeen myös siirtää rikosseuraamusten painopisteitä.

Rikosseuraamuslaitoksen toiminta kytkeytyy vahvasti sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen. Laitoksen toiminta on samalla erittäin perus- ja ihmisoikeusherkkää, mikä korostuu poikkeuksellisissa tilanteissa. Rikosseuraamusjärjestelmän toiminnan järjestämiseen sisältyy riskejä, jotka liittyvät esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden mahdolliseen toimintaan vankilayhteisön kautta.¹³¹ Kriisien hallitsemiseksi toteutetut poikkeukselliset rajoitustoimet voivat edellyttää erityisen huomion kiinnittämistä vankiloiden turvallisuuden järjestämiseen. Koronapandemiaa koskevassa tutkimuksessa on todettu, että kriisiaikaiset rajoitukset johtivat lisääntyviin jännitteisiin vankien keskuudessa.¹³² Rikosseuraamusjärjestelmän tulee myös kriiseissä sekä noudattaa soveltuvan lainsäädännön asettamia vaatimuksia että kyetä turvaamaan perus- ja ihmisoikeudet. Kriisien hallitsemiseksi toteutetut toimet tulisi pyrkiä toteuttamaan alueellisen yhdenvertaisuuden turvaavalla tavalla. Lisäksi on huomattava, että vankien oloja ja kohtelua säännellään myös kansainvälisöidellisesti.¹³³

4.6 Erityisvaltuutetut

Oikeusministeriön hallinnonalalla toimii kuusi itsenäistä ja riippumatonta perus- ja ihmisoikeusasioiden erityisvaltuutettua: yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, vanhusiasiavaltuutettu, tietosuojavaltuutettu sekä tiedusteluvalvontavaltuutettu. Valtuutetuilla on monipuolisia perus- ja

130 Ks. eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu koronapandemian ajalta EOAK 2606/2020.

131 Jari-Pekka Holopainen, *Selvitys Rikosseuraamuslaitoksen kyvystä vastata järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamiin haasteisiin*. Rikosseuraamuslaitoksen monisteita 3/2021, 11.5.2021.

132 Tapio Lappi-Seppälä – Sasu Tyni, Finland, s. 192–208 teoksessa Frieder Dünkel – Stefan Harrendorf – Dirk van Zyl Smit (eds), *The Impact of Covid-19 on Prison Conditions and Penal Policy*. Routledge 2022.

133 YK:n KP-sopimuksen ja kidutuksenvastaisen sopimuksen sekä EIS:n ohella YK:n piirissä hyväksytyissä vankeinhoidon vähimmäissäännöissä (ns. Nelson Mandela -säännöt, 2017) ja Eurooppalaisissa vankeinhoitosäännöissä (Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus Rec(2006)2-rev jäsenvaltioille eurooppalaisista vankeinhoitosäännöistä).

ihmisoikeuksien valvomiseen, edistämiseen ja seuraamiseen liittyviä tehtäviä ja toimivaltuuksia, joissa on kuitenkin suuriakin keskinäisiä eroja valtuutettujen välillä. Erityisvaltuutettujen toiminnan funktio kytkeytyy hallinnon toimien perus- ja ihmisoikeusvalvontaan, oikeusturvan parantamiseen sekä Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toimeenpanoon.¹³⁴

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) noudattamista sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii ihmiskaupparaportojana ja valvoo ulkomaalaisten maasta poistamista. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään yhdenvertaisuuslaissa ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on EU-direktiiveissä määritelty yhdenvertaisuuselin.

Tasa-arvovaltuutettu valvoo tasa-arvolain (609/1986) sekä erityisesti syrjinnän kiellon ja syrjivän ilmoittelun kiellon noudattamista. Lisäksi tasa-arvovaltuutetun tehtäviin kuuluu edistää tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamista, antaa tietoja tasa-arvolainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöistä sekä seurata tasa-arvon toteutumista yhteiskuntaelämän eri aloilla. Tasa-arvovaltuutetun tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään tasa-arvolaisissa sekä laissa tasa-arvovaltuutetusta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tavoin myös tasa-arvovaltuutetun tehtävä linkittyy Euroopan unionin sääntelyyn.

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on yhteistyössä muiden viranomaisten sekä toimialansa järjestöjen ja vastaavien muiden toimijoiden kanssa edistää lapsen edun ja oikeuksien toteutumista. Tehtävien painopiste on lasten edun ja oikeuksien yleisen tason seurannassa sekä ennakkolisessä vaikuttamisessa. Lapsiasiavaltuutetun tehtävistä säädetään laissa lapsiasiavaltuutetusta (1221/2004) ja ne perustuvat YK:n lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (SopS 59–60/1991). Laillisuusvalvonta lapsiin liittyvissä asioissa on eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävä.

Vanhusasiavaltuutetun tehtävänä on parantaa ikääntyvien asemaa ja edistää heidän oikeuksiensa toteutumista. Myös vanhusasiavaltuutetun tehtävät painottuvat seurantaan, arviointiin sekä ennakkolliseen ja yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Vanhusasiavaltuutetun tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään laissa vanhusasiavaltuutetusta (753/2021).

134 Ylin laillisuusvalvonta valtioneuvoston oikeuskanslerin puolesta on tämän selvityksen ulkopuolella riippumatta siitä, että Oikeuskanslerinvirasto sinänsä, sen taloutta lukuun ottamatta, kuuluu oikeusministeriön tehtäviin.

Tietosuojavaltuutettu toimii yleisessä tietosuojasetuksessa (EU) 2016/679 tarkoitettuna kansallisena valvontaviranomaisena ja valvoo tietosuojalainsäädännön noudattamista. Sen tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään tietosuojasetuksessa, tietosuojalaissa (1050/2018) sekä muissa laeissa.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käytön sekä muun tiedustelutoiminnan lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa, edistää oikeusturvan toteutumista ja siihen liittyviä hyviä käytäntöjä tiedustelutoiminnassa sekä seuraa ja arvioi toimialallaan lainsäädännön toimivuutta ja tekee tarpeelliseksi katsomiaan kehittämissuhteita. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävistä säädetään laissa tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019).

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa sisäisen turvallisuuden perustana mainitaan ihmisoikeuksien, oikeusvaltioperiaatteen, demokratian, vapauden, vakauden, hyvinvoinnin, yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon turvaaminen kaikessa toiminnassa. Näistä tekijöistä useat ovat kytköksissä erityisvaltuutettujen toiminnan ytimeen. Sisäisen turvallisuuden ohella erityisvaltuutettujen rooli on merkityksellinen myös Yhteiskunnan turvallisuusstrategian elintärkeisiin toimintoihin kuuluvan henkisen kriisinkestävyden turvaamisessa. Henkisen kriisinkestävyden kannalta merkityksellisiä teemoja ovat kansalaisten luottamus viranomaisten toimintaan, syrjäytymisen ehkäisy ja eriarvoisuuskehityksen torjuminen. Strategian mukaan henkisen kriisinkestävyden perustana oleva tasa-arvoinen, turvallinen ja demokraattinen yhteiskunta luodaan normaalioloissa.¹³⁵

Poikkeuksellisina aikoina erityisvaltuutetut toimivat lakisääteisissä tehtävissään oman toimialansa laillisuusvalvonnasta huolehtien. Oikeusvaltion kannalta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen merkitys myös kriisiaikoina on olennaista. Kriiseissä erityisvaltuutettujen omalla sektorillaan suorittaman laillisuusvalvonnan merkitys voi jopa korostua normaalioloihin verrattuna. Nopeaa reagointia edellyttävien kriisitoimien yhteydessä kiire saattaa johtaa päätöksenteon tietopohjan kaventumiseen. Tällöin nimenomaan tietyn alan erityisosaamiseen pohjautuva valvonta vähemmistöjen yhdenvertaisuuden tai muiden ryhmien oikeuksien turvaamisessa on korostuneen merkityksellistä. Erityisvaltuutettujen toiminnan turvaaminen myös poikkeuksellisina aikoina vaikuttaakin siten merkittävältä kokonaisuudelta yhteiskunnan välttämättömien toimintojen kannalta.

135 Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2025, s. 23–24.

Kriisitilanteet ja niiden hallintaan tähtäävät keinot saattavat nostaa esille monenlaisia perus- ja ihmisoikeushaasteita, jotka edellyttävät erityisvaltuutetuilta nopeaa reagointia. Koronapandemian aikana esimerkiksi lapsiasiavaltuutettu otti aktiivisesti kantaa pandemiatoimiin lasten oikeuksien näkökulmasta.¹³⁶ Osa erityisvaltuutettujen tehtävistä perustuu ylikansalliseen sääntelyyn, mikä asettaa Suomelle veloitteen toiminnan järjestämiseksi myös poikkeuksellisissa oloissa.

Tuomioistuinten tapaan myös erityisvaltuutettujen tulee voida toimia tehtävässään itsenäisesti ja riippumattomasti. Tästä näkökulmasta keskeistä on toimijoiden toiminnallinen itsenäisyys eli mahdollisuus toimia tehtävissään ja käyttää lakisääteisiä toimivaltuuksiaan ilman ulkopuolista ohjeistusta ja painostusta. Euroopan unionin tuomioistuin on toisaalta todennut, ettei toiminnallinen itsenäisyys ja riippumattomuus suojaa kaikelta ulkopuoliselta vaikuttamiselta.¹³⁷ Tältä kannalta merkitystä on myös rakenteellisilla seikoilla. Erityisvaltuutetut toimivat oikeusministeriön hallinnonalalla ja ovat rahoituksensa osalta sidoksissa ministeriöön, mikä voidaan nähdä potentiaalisena uhkana niiden itsenäisyydelle normaalioloissakin, mutta erityisesti poikkeuksellisina aikoina tilanteissa, joissa erityisvaltuutetut voivat joutua puuttumaan valvottaviensa perus- ja ihmisoikeuksia loukkaaviin toimintatapoihin.¹³⁸ Erityisvaltuutettujen toimintakyvyn kannalta riittävät taloudelliset ja henkilöstöresurssit ylipäättään ovat osa niitä henkisen kriisinkestävyyden perusteisiin vaikuttavia seikkoja, joista tulisi huolehtia normaalioloissa.

Eri kriisityyppien vaikutukset erityisvaltuutettujen toiminnan kannalta voivat olla osin yhteneväisiä ja vaikuttanevat kaikkien valtuutettujen toimintaan samankaltaisella tavalla. Esimerkiksi sähköisiin tietojärjestelmiin pääsyn estävät häiriöt voivat johtaa tiedonsaannin haasteisiin ja käsittelyaikojen pidentymiseen samankaltaisesti kuin edellä tuomioistuinten osalta on kuvattu. Erityisvaltuutettujen heterogeenisyydestä johtuen valtuutettujen välillä voi kuitenkin olla merkityksellisiäkin eroavaisuuksia sen suhteen, kuinka alttiita ne ovat esimerkiksi tietynlaisille tiedon urkintaan tai vaikuttamiseen liittyville uhille. Jonkinlaista tyypittelyä toimialojen kesken on mahdollista tehdä jaottelemalla valtuutetut yleiseen yhdenvertaisuusvalvontaan, haavoittuvassa asemassa olevia ryhmien turvaamiseen ja spesifejä kysymyksiä käsitteleviin toimijoihin (tietosuojaja- ja tiedusteluvaltuutettu). Kattavan ymmärryksen saamiseksi erilaisia skenaarioita tulisi kuitenkin tarkastella jokaisen erityisvaltuutetun toimialalla erikseen.

136 Lapsiasiavaltuutettu. Lapsiasiavaltuutetun lausuntoja ja kannanottoja covid-19-pandemiaan liittyen. <https://lapsiasia.fi/covid-19-lausunnot> (vierailtu 27.3.20205).

137 Asia C-614/10, Euroopan komissio v. Itävallan tasavalta, ECLI:EU:C:2012:631, 42 kohta.

138 Ks. myös Ihmisoikeuskeskus, Selvitys kansallisista perus- ja ihmisoikeustoimijoista. Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 1/2022 s. 138–140; Jokinen Juhani, Oikeushallintovirastoselvitys. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2019:11, s. 21.

4.7 Lainvalmistelun ohjaus

Oikeusministeriön vastaa lainvalmistelun kehitystyöstä valtioneuvostossa (valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003, 14 §). Keskeisin kehittämismuoto on erilaisten lainvalmistelun oppaiden ja suositusten laatiminen. Ministeriöt vastaavat omaan toimialaansa kuuluvien asioiden valmistelusta. Täten vastuu laadukkaasta lainvalmistelusta on jokaisella ministeriöllä. Lainvalmistelun kehittämisen tavoitteena on lainvalmistelun laadun parantaminen ja valmistelukäytänteiden yhdenmukaistaminen valtioneuvoston sisällä. Huolellisesti ja hyviä valmisteluperiaatteita noudattaen valmisteltu lainsäädäntö on sujuvaa, selkeätä ja helposti ymmärrettävää ja siten itsensä edistää oikeusvaltion toimivuutta.¹³⁹ Pitkällä aikavälillä myös avoin ja osallistava lainvalmisteluprosessi ja lainsäädännön laadun tarkkailu vaikuttavat oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen.¹⁴⁰ Esimerkiksi Venetsian toimikunta on asettanut edellytyksiä lainvalmistelulle oikeusvaltion kannalta. Täyttääkseen oikeusvaltiollisuuden edellytykset valmisteluprosessin tulee olla läpinäkyvä, vastuullinen, osallistava ja demokraattinen.¹⁴¹

Myös EU-komission oikeusvaltiokertomuksissa tarkastellaan yhtenä oikeusvaltiollisuuden osatekijänä lainsäädäntöprosessin laatua. Kertomuksissa on raportoitu useissa jäsenvaltioissa esimerkiksi nopeutettujen lainsäädäntömenettelyjen liiallista käyttöä ja lainsäädäntötyön yleistä laatua koskevista lainsäädäntöprosessin haasteista. Hyvien lainvalmisteluperiaatteiden osalta on kiinnitetty huomiota puutteisiin sidosryhmien kuulemisessa sekä menettelyjen laadussa ja läpinäkyvydessä.¹⁴² EU-komission oikeusvaltiokertomuksessa vuodelta 2022 todetaan lainvalmisteluprosessin Suomessa olevan läpinäkyvä. Sidosryhmien osallistuminen on

139 Oikeusministeriö, Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportti 2019–2023. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:30. Helsinki 23.10.2023, s. 42.

140 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Oikeusvaltiokertomus 2022. Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa, COM/2022/500 final, s. 3; Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Oikeusvaltiokertomus 2024. Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa, COM(2024) 800 final, s. 32.

141 Venice Commission 2016, s. 12.

142 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Oikeusvaltiokertomus 2024. Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa, COM(2024) 800 final, s. 33; Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Oikeusvaltiokertomus 2021. Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa, COM(2021) 700 final, s. 22–23.

merkityksellistä, mutta ei järjestelmällistä.¹⁴³ Uusimmassa, vuoden 2024 kertomuksessa on kiinnitetty Suomen osalta huomiota julkisten kuulemiskäytänteiden heikkenemiseen määräaikojen lyhentämisen osalta ja lisäksi nostettu esille puutteet ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa.¹⁴⁴

Lainsäädännön merkitys poikkeuksellisten aikojen ohjauksessa on merkittävä. Esimerkiksi oikeuskansleri on todennut koronapandemian yhteydessä, että pandemiaa ohjattiin korostuneesti lainsäädännöllä. Pandemian hallinta oli lainsäätämistä.¹⁴⁵ Lainsäädännön merkitys kriisiaikojen hallinnan keinona korostaa tarvetta varautua erilaisiin kriisitilanteisiin myös valmistelun ohjauksessa. Poikkeusolojen aikana lainsäädäntötoiminnan riskit liittyvät keskeisesti poikkeustoimivaltuuksien alaan ja perus- ja ihmisoikeuksia potentiaalisesti loukkaaviin rajoitustoimiin, minkä vuoksi mahdollisimman avoin ja osallistava valmistelu myös poikkeuksellisina aikoina on tärkeää. Poikkeuksellisina aikoina lainvalmisteluun liittyvät usein epävarmuus ja kiire. Jotkin kriisityypit saattavat vaikuttaa myös eduskunnan työskentelyyn. Nämä piirteet olivat esillä esimerkiksi koronapandemian aikana.¹⁴⁶ Eduskunnan työskentelyn sujuvuuden varmistamiseksi pandemian alkuaikoina valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävät esitykset rajattiin vain välttämättömiin joko poikkeusoloja tai ylikansallista sääntelyä koskeviin asioihin.¹⁴⁷

Myös lainvalmistelun ohjauksessa on pyritty reagoimaan poikkeuksellisiin tilanteisiin. Esimerkiksi koronapandemian hyvin varhaisessa vaiheessa lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä antoi suositukset valtioneuvoston yhteisistä periaatteista lainvalmisteluun poikkeusoloissa. Lähtökohtana ohjeistuksessa oli lainvalmistelu normaaleja ohjeistuksia noudattaen, jollei poikkeusoloista johtuvan sääntelytarpeen vuoksi niistä poikkeaminen ollut tarpeen. Ohjeen mukaan poikkeaminen lausuntomenettelystä ja lausuntoajoista oli mahdollista, mutta vain perustellusta syystä. Lakisäateisistä kuulemisvelvoitteista ei poikkeamismahdollisuutta sen sijaan ollut edes poikkeusoloissa. Kuulemisen toteuttaminen

143 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Oikeusvaltiokertomus 2022. Oikeusvaltiotilanne Suomessa. SWD(2022) 526 final, s. 17.

144 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Oikeusvaltiokertomus 2024. Oikeusvaltiotilanne Suomessa 2024, SWD(2024) 826 final, s. 21–22.

145 Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2020. K 17/2021 vp, s. 15.

146 Leena Jukka – Anssi Keinänen – Liisa-Maria Keskinen, Koronaperusteinen lainvalmistelu – Kenelle kellot soivat ja mistä syystä? Edilex 2021/50, s. 3.

147 Valtioneuvoston kanslia. Hallituksen esitysten valmistelu keväällä 2020 ja poikkeusoloissa tehtävä lainvalmistelu. VN/9154/2020.

voitiin kuitenkin tehdä joustavasti. Lisäksi ohjeistuksessa painotettiin tarvetta kiinnittää valmistelussa huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ja perusoikeuksien rajoitusperusteisiin. Lait tuli säätää määräaikaisiksi ja useampaan lakiin tehtävät muutokset oli mahdollista tehdä yhdellä väliaikaisella lailla, jos se nähtiin tarkoituksenmukaiseksi.¹⁴⁸

Oikeusvaltiollisuuden kannalta osallisuuden tukeminen mahdollisuuksien mukaan oli tärkeää myös pandemian aikana, minkä vuoksi sen rajoittaminen edellytti perusteltua syytä. Tästä huolimatta oikeuskansleri huomautti vuosikertomuksessaan vuodelta 2020, että heikommassa asemassa olevia ryhmiä ei kriisiajan valmistelussa kuultu riittävästi. Kiireen vuoksi kuulemisesta luovuttiin epätarkoituksenmukaisestikin, mikä heikensi valmisteltujen esitysten laatua.¹⁴⁹ Osallisuuden puutteet ovat merkityksellisiä myös Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa läpileikkaavasti esiin tuodun kansalaisyhteiskunnan yhteiskunnallisen luottamuksen kannalta, joka nimetään yhtenä edellytyksenä kriisinkestävyydelle.

Myös ylikansallisissa lainvalmisteluohjeissa on nostettu esiin prosessin läpinäkyvyys, osallisuus ja vastuullisuus poikkeuksellisinakin aikoina.¹⁵⁰ Mahdollisimman laajasti osallistavat julkiset kuulemiset tulisi varmistaa esimerkiksi hyödyntämällä verkkopohjaisia alustoja. Lisäksi Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ) on painottanut kriisitoimien vaikutusarvioinnin tärkeyttä erityisesti suhteessa ihmisoikeusvelvoitteisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin.¹⁵¹ Kriisiaikaisen säädösvalmistelun lähtökohtana on kuitenkin ylikansallisissa ohjeistuksissakin korostettu tavallisen lainsäätämisen prosessin soveltamisen ensisijaisuutta.¹⁵² Täten normaaliaikojen valmisteluprosesseissa tunnistettuihin puutteisiin reagoiminen sen läpinäkyvyyden, osallistavuuden ja vastuullisen edistämiseksi on keskeinen tapa turvata oikeusvaltiollisuutta valmistelun ohjauksessa myös poikkeuksellisina aikoina. Poikkeuksellisina aikoina normaaliajan menettelyistä voidaankin joustaa, kuitenkin niin, että eduskunta saa tarvittavat tiedot päätöksensä pohjaksi, Suomi noudattaa kansainvälisiä sitoumuksiaan ja kiireellisestikin valmisteltu lainsäädäntö on tarkkarajaista ja täsmällistä.

148 Oikeusministeriö 2020, Lainvalmistelusta poikkeusoloissa annettu suositukset.

149 Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2020. K 17/2021 vp, s. 14–15.

150 ODIHR, OSCE Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws. OSCE/ODIHR 2023, s. 140.

151 ODIHR, OSCE 2023, s. 139, s.142.

152 Venetsian komissio 2020a, s. 6; ODIHR, OSCE 2023, s. 146.

5 Oikeushallinnon poikkeuksellisten olosuhteiden tarkistuslista

Edellä on arvioitu erilaisia oikeusvaltion kannalta keskeisiä kriisitilanteita sekä pyritty tunnistamaan oikeushallinnon toimijoiden ja toimintojen kriittisiä haavoittuvuuksia poikkeuksellisissa olosuhteissa. Tarkastelussa korostuu, että lähtökohtana myös poikkeuksellisina aikoina toimimiselle ovat normaaliaikojen toimivaltuudet ja lainsäädäntö. Johtopäätöksenä tästä on, että oikeusvaltion kannalta oikeushallinnon keskeisten toimintojen haasteet tulisi tunnistaa ja niihin reagoida mahdollisuuksien mukaan jo normaaliaikoina, sillä poikkeuksellisina aikoina normaalioloissa havaitut toimijoiden ja prosessien haavoittuvuudet korostuvat. Toimivien normaaliolojen sääntelyn ja menettelyjen varaan on mahdollista rakentaa poikkeuksellisten olojen vaatimia välttämättömiä ja oikeasuhtaisia joustoja. Normaaliolojen vahva oikeusvaltio on siten varautumista poikkeuksellisiin olosuhteisiin. Oikeushallintoa koskevien kriisien hallinta edellyttää lainsäädäntötoimia ja on tärkeää, että oikeusministeriön lainvalmistelu on kriisioloissa riittävällä tavalla resursoitu.

Seuraavassa esitetään oikeushallinnon poikkeuksellisten olosuhteiden tarkistuslista. Tarkistuslistassa ensimmäiset viisi kohtaa ovat samat kuin Venetsian toimikunnan oikeusvaltion tarkistuslistassa, joka on laadittu normaalioloja silmällä pitäen, eli: 1) lakisidonnaisuuden periaate, 2) oikeusvarmuus, 3) toimivallan väärinkäytön kielto, 4) yhdenvertaisuus lain edessä ja syrjimättömyys sekä 5) pääsy oikeuksiin. Alla olevassa tarkistuslistassa nostetaan esiin eräitä näihin oikeusvaltion osatekijöihin liittyviä, oikeushallinnon kannalta olennaisia kysymyksiä nimenomaan poikkeuksellisten olojen näkökulmasta. Lisäksi Venetsian toimikunnan tarkistuslistaa täydennetään seuraavilla osatekijöillä, jotka erityisesti poikkeuksellisina aikoina voivat olla uhatuina: 6) hallinnon avoimuus sekä 7) yksityisyyden suoja.

1) Lakisidonnaisuuden periaate

Lakisidonnaisuuden periaate asettaa lainsäädäntömenettelylle tiettyjä vähimmäisvaatimuksia. Myös poikkeusoloissa menettelyn tulee olla läpinäkyvä, hallituksen pitää olla toimistaan tilivelvollinen parlamentille, ja vallan tulee viime kädessä kuulua kansalle. Myös valtiosäännössä, EU-oikeudessa ja kansainvälisissä sopimuksissa taatut perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat lakisidonnaisuuden periaatteen piiriin. Kriisissä lakisidonnaisuuteen liittyy olennaisesti nk. normaalisuusperiaate eli se, että lähtökohtaisesti poikkeuksellisissakin tilanteissa sovelletaan normaaleja

lainsäädäntö- ja lainkäyttömenettelyjä. Ellei muodollisia poikkeusoloja julisteta, kriiseihin vastataan olemassa olevan normaaliolojen lainsäädännön puitteissa. Tällöin uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa yksilön oikeuksiin kohdistuvia rajoituksia arvioidaan vakiintuneiden perusoikeuksien rajoittamista koskevien oppien mukaan. Myös muodollisten poikkeusolojen aikana julkisen vallan toiminnan tulee perustua lakiin. Tällöin poikkeusvaltuuksin mahdollisesti säädettäviä perusoikeuspoikkeuksia on arvioitava laissa niille asetettujen vaatimusten valossa.

Tarkistuslistan kysymykset:

- Tehdäänkö lainvalmistelua normaalioloissa vai poikkeusoloissa?
- Onko lainvalmistelu tietoperusteista, läpinäkyvää ja osallistavaa poikkeuksellisista oloista huolimatta?
- Onko lainvalmistelun ohjauksen osalta arvioitu ennalta erilaisten kriisiskenaarioiden vaikutuksia hyvän lainvalmistelun edellytyksiin?
- Onko lainvalmistelussa, ml. yleinen lainvalmistelun tuki, käytettävissä riittävät voimavarat?
- Jos lailla puututaan yksilön oikeuksiin, arvioidaanko puuttumista perusoikeuksien rajoittamisena vai perusoikeuksista poikkeamisena?
- Jos kriisitilanteessa on annettu muodollisesti sitomattomia suosituksia tms. soft law -sääntelyä, onko mahdollisesta puuttumisesta yksilön oikeuksiin tai muusta julkisen vallan käytöstä säädetty tarpeellisessa määrin lailla?
- Onko kriisissä julkisen vallan toiminnalle tai yksilön toimintaa ohjaavalle sääntelylle osoitettavissa tarkka oikeusperusta?
- Onko lakisidonnaisuuden valvomiselle riittävästi resursseja?
- Jos yksityisille tahoille on annettu julkisia hallintotehtäviä hoidettavaksi: miten lakisäateisten velvoitteiden toteutuminen turvataan, jos yksityisen toimijan mahdollisuudet lakisäateisten tehtävien hoitamiseksi yllättäen vähenevät?

2) Oikeusvarmuus

Oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että lainsäädäntö ja lainkäyttö ovat ennakoitavaa, ymmärrettävää ja vakaata. Kriiseissäkin oikeushallinnon on pyrittävä oikeusvarmuuden ylläpitämiseen. Lainvoimaisilla tuomioistuinratkaisuille tulee olla oikeusvoimavaikutus (res judicata) ja niiden tulee olla tosiasiallisesti pantavissa täytäntöön. Rikosoikeudenhoidossa vallitsee taannehtivien rangaistusten kielto ja lisäksi siviili- ja hallinto-oikeudellisissa asioissa taannehtivien oikeusvaikutusten on oltava tarkkaan rajattuja poikkeuksia. Poikkeuksellisinakin aikoina oikeusvarmuutta tukevat normaaliaikoina vahvoiksi kehittyneet instituutiot: riippumattomat tuomioistuimet, johdonmukaisesti toimiva syyttäjälaitos, tehokas ulosottoimi sekä vakaa rikosseuraamusjärjestelmä. Oikeusvarmuus kytkeytyy vahvasti henkiseen kriisinkeskeytykseen. Kansalaisilla tulee olla luottamus siitä, että poikkeusoloissa laki ja oikeus ovat edelleen voimassa.

Tarkistuslistan kysymykset:

- Noudattavatko valtioneuvostot tarkasti lakia, ml. perustuslakia, EU-oikeutta ja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja onko tämän valvonta järjestetty riippumattomalla ja riittävästi resursoitulla tavalla?
- Kunnioittaako toimeenpanovalta johdonmukaisesti tuomioistuinten, ml. yleiseurooppalaiset tai kansainväliset tuomioistuimet, antamia päätöksiä, vai kohdistavatko esimerkiksi ministeri tai muut poliitikot kritiikkiä tuomioistuinten ratkaisuun tai ratkaisun tehneisiin tuomareihin?
- Onko kansallisen sääntelyn keinoin toteutettujen poikkeustoimien mahdolliset jännitteet suhteessa EU-oikeuteen tai kansainvälisiin ihmisoikeussopimukseen kuvattu valmisteluaineistossa riittävästi niin, että ei jää epäselvyyttä soveltuvan oikeuden sisällöstä tai jopa kansallisten toimien sovellettavuudesta?
- Miten riita- ja rikosasioiden käsittelystä huolehditaan tilanteessa, jossa laajalle levinnyt tartuntatauti, ydinonnettomuus tai muu akuutti kriisi vaikeuttaa fyysisiä ihmiskontakteja?
- Miten edellä mainituissa asioissa annettujen tuomioiden tosiasiallinen täytäntöönpantavuus varmistetaan?

3) Toimivallan väärinkäytön kieltö

Oikeusvaltioon kuuluu, että toimeenpanovallan toimien lainmukaisuutta tulee voida arvioida. Jotta mahdollisia väärinkäytöksiä voidaan arvioida tuomioistuimissa tai muutoin, lainsäädäntöön on sisällyttävä toimien lainmukaisuuden arvioinnin kriteerit ja viranomaistoimiin on kohdistuttava perusteluvollisuus. Erityisesti kriisiolosuhteissa toimeenpanovallalle annettavien poikkeusvaltuuksien käytön rajojen tulee olla lailla määritetyt toimivallan väärinkäytön välttämiseksi. Tämä tarkoittaa myös aktiivisuutta lainvalvojien taholta torjumaan ja kumoamaan toimivallan väärinkäytökset.

Tarkistuslistan kysymykset:

- Onko tuomareiden nimitys-, virassapysymis-, kurinpito- ja erottamismenettelyt sekä palkkaus ja päällikkötuomareiden asema järjestetty niin, että ne tukevat tuomioistuinten riippumattomuutta?
- Onko valtakunnansyyttäjän asema järjestetty niin, että kyseisen viran kautta ei ole mahdollista toteuttaa oikeusvaltiota murentavaa, syyttäjälaitoksen välineellistämistä politiikan teon jatkeeksi?
- Miten poikkeusolojen välttämättömyyttä ja määräaikaista sekä niiden mahdollisimman nopeaa päättämistä seurataan ja valvotaan?
- Ovatko poikkeusolojen aikana säädetyt toimivaltuudet tarkkarajaisia sekä suhteellisia ja välttämättömiä tavoitteisiinsa nähden?
- Ovatko muodollisten poikkeusolojen aikana toteutetut hallinnon toimet, ml. delegoidun säädösvallan käyttö, perustuslain, poikkeusoloissa sovellettavan lainsäädännön, EU-oikeuden sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia?
- Onko annettaessa poikkeusolojen sääntelyä riittävästi huomioitu yksilöiden oikeusturvatarpeet saada heitä koskeva poikkeuksellinen rajoitustoimi tuomioistuimen käsiteltäväksi?

4) Yhdenvertaisuus lain edessä ja syrjimättömyys

Yhdenvertaisuus lain edessä ja syrjimättömyys takaavat jokaiselle yhdenvertaiset lähtökohdat yhteiskunnassa. Poikkeusolot ja häiriötilat koskevat koko väestöä harvoin yhtäläisesti. Kriisit voivat altistaa tietyt väestöryhmät tai haavoittuvaisessa asemassa olevat henkilöt vaaralle epäyhdenvertaisesta kohtelusta lain edessä tai syrjiville hallintokäytännöille. Myös poikkeusolojen aikaiset toimenpiteet saattavat erityisesti koskea tiettyjä väestöryhmiä. Tätä varten on hyvä edistää tietopohjaa sekä tarkastella poikkeusolojen ja poikkeustoimien seurauksia laajasti. Tällöin tärkeää on, että haavoittuvien väestöryhmien näkemyksiä myös kuullaan. Yhdenvertaisuudesta kiinnipitäminen voidaan myös nähdä henkisen kriisinkestävyyden edellytyksenä.

Tarkistuslistan kysymykset:

- Miten kiireisessä ja paineistetussa kriisiajan lainvalmistelussa taataan riittävän laaja tietopohja ja eri yhteiskunnan ryhmien, ml. eri vähemmistöt, osallistaminen valmisteluun riittävässä määrin?
- Miten erityisvaltuutettujen toimintaedellytykset turvataan kriisiaikana?
- Jos poikkeusoloissa rajoitetaan tai joltain osin poiketaan yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta, onko tällainen perusoikeusrajoitus tai -poikkeus perusteltu riittävän kattavasti, jotta on ymmärrettävissä sekä tarvittaessa tuomioistuinten varmistettavissa, miksi on välttämätöntä asettaa tietty ihmisryhmä toisia huonompaan asemaan?
- Miten kielelliset oikeudet oikeushallinnossa taataan eri kriisitilanteissa niin kansalliskielten kuin vähemmistöjen ja tulkkausta tarvitsevien henkilöiden osalta?
- Miten poikkeuksellisissa olosuhteissa, joissa toimintoja siirretään tietoverkkoihin etätoiminnoiksi, taataan esimerkiksi henkilöiden, joilla on aisteihin (esimerkiksi näköön tai kuuloon) liittyvä vamma, pääsy oikeuksiin yhdenvertaisesti muiden kanssa?
- Miten vankien perusoikeudet ja muu oikeudellinen asema turvataan akuutissa kriisissä, esimerkiksi laajalle levinneen tartuntataudin, vesihuollon vakavien häiriöiden tai sotilaallisen hyökkäyksen vaatiman vankien siirron yhteydessä?

5) Pääsy oikeuksiin

Pääsy oikeuksiin ja tuomioistuimeen on oikeusvaltiollisuuden ydintä, sillä näin yksilöt voivat varmistaa viime kädessä oikeuksiensa toteutumisen. Oikeussuojan tehokkaaseen toteutumiseen vaikuttaa esimerkiksi tuomioistuinten riippumattomuus, oikeushallinnon riittävä resursointi, oikeudenkäynnin kustannukset, saatavilla oleva oikeusapu, sekä tuomioistuinten ulkopuolella vaikuttavat seikat, kuten avustajakunnan, ml. julkisten oikeusavustajien, toimintaedellytykset, syyttäjälaitoksen asianmukainen toiminta sekä toimeenpanoviranomaisten tehokkuus. Näiden eri seikkojen toiminta perustuu poikkeuksellisissakin oloissa laajalti normaalioloissa luodulle pohjalle, minkä lisäksi toimintojen riittävä resursointi on keskeistä, sillä kriiseissä esimerkiksi tiettyjen asiaryhmien käsittely voi ruuhkautua.

Tarkistuslistan kysymykset:

- Onko oikeudenkäyntien kesto jo normaalioloissa niin pitkä, että kriisioloissa on todennäköistä, että oikeudenloukkauksista kärsivät eivät saa tehokasta oikeussuojaa?
- Onko oikeusministeriön lainvalmistelu riittävällä tavalla resursoitu poikkeuksellisissa olosuhteissa mahdollisesti vaadittavaan oikeudenkäyntejä koskevan lainsäädännön muuttamistyöhön?
- Takaavatko kanneoikeutta tai valituskelpoisuutta koskevat lain säännökset ja niiden tulkinta tehokkaan oikeussuojan niin, että myös poikkeuksellisissa olosuhteissa henkilö, jolla on aito oikeussuojan tarve, voi saada todellista oikeusturvaa tuomioistuimissa?
- Onko oikeudenkäyntiavustajien asema turvattu kriisitilanteiden mahdollista toimivallan väärinkäyttöä vastaan niin, että toimeenpanovalta ei voi kohdistaa avustajiin epäasianmukaista painostusta esimerkiksi tiettyjen asiakkaiden avustamisen takia?
- Onko oikeushallinto varautunut erilaisiin poikkeusoloihin mahdollisesti liittyviin suuriin asiamääriin, kuten joukkomaahantulon aiheuttamaan turvapaikkavalitusten määrän huomattavaan kasvuun?

6) Hallinnon avoimuus sekä viranomaisten asiakirjojen ja toiminnan julkisuus

Hallinnon avoimuus sekä viranomaisten asiakirjojen ja toiminnan julkisuus tukevat oikeusvaltiota. Näillä periaatteilla on merkittävä rooli yhteiskunnallisen luottamuksen ylläpitämisessä sekä vapaan tiedonvälityksen mahdollistajana. Kotimainen lainsäädäntö tarjoaa sinänsä varsin kattavat puitteet niin viranomaisten kuin tuomioistuinten toiminnan avoimuuden arvioinnille. Kriisitilanteisiin liittyvä kiire sekä muu toimintaympäristöstä aiheutuva paine voivat kuitenkin olla jännitteessä näiden periaatteiden kanssa. Viranomaisten kielteiset asiakirja- tai muut julkisuusratkaisut tulisi myös voida tehokkaasti saattaa oikeudellisen arvioinnin kohteeksi. Ei voida toisaalta sulkea pois, että esimerkiksi hybrdivaikuttamistilanteissa avoimuutta erityisesti tietyistä strategisesti merkittävistä tiedoista voidaan pyrkiä myös käyttämään avoimen yhteiskunnan tarkoitusperiä vastaan.

Tarkistuslistan kysymykset:

- Miten eri kriisitilanteessa varmistetaan, että asiakirjapyyntöihin vastataan lain edellyttämässä määräaajoissa sekä laajuudessa ja myös julkisuuslainsäädäntöä noudatetaan asianmukaisesti?
- Toteutuvatko hyvän hallinnon ja tehokkaan oikeussuojan periaatteet asiakirjajulkisuutta koskevien kielteisten viranomaispäätösten arvioinnissa?
- Tukevatko valitut kriisinhallintamenettelyt lainvalmistelun, oikeuslaitoksen sekä muiden viranomaisten toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä lainsäädännön edellyttämässä laajuudessa?
- Sikäli kuin kriisiin ja sen hallintatoimiin liittyy oikeutettuja tiedonsalaamisintressejä, miten varmistetaan kuitenkin mahdollisimman laaja avoimuus muun muassa median tarpeisiin viestiä kriisistä?
- Onko kriisin hallinnan kannalta strategisesti merkittävä tieto suojattu tarpeellisessa määrin niin, että yhteiskunnan ja hallinnon tai oikeuslaitoksen avoimuutta ei voida tältä osin käyttää väärin tai avoimen hallinnon tavoitteiden vastaisesti?

7) Yksityisyyden suoja

Yksilön yksityiselämän piiriin kuuluvien seikkojen suojaaminen on omiaan ylläpitämään luottamusta julkisvaltaan. Samalla kriiseissä yksityisyyden suoja voi olla jännitteisessä suhteessa eri kriisinhallintatoimiin, joissa saattaa olla tarve esimerkiksi kerätä henkilötietoja yhteiskunnan suojaamiseksi eri uhilta, oli kyse sitten terveys- turvallisuuden, kyberhyökkäyksiin tai väkivaltaiseen liikehdintään tai järjestäytyneen rikollisuuden lisääntymiseen liittyvistä tilanteista.

Tarkistuslistan kysymykset:

- Onko henkilötietojen keräämisellä normaaliolojen lainsäädäntöön perustuva oikeusperusta ja onko keräämisen laajuus välttämätöntä uhan hallitsemiseksi?
- Onko lainsäädäntövastinetta kriisiin laadittaessa tarkasteltu vaihtoehtoisia, yksityiselämän suojaan vähemmän puuttuvia toimia?
- Onko varmistettu, että poikkeusolojen säännöksillä, joilla poiketaan normaaliolojen mukaisesta yksityisyyden suojasta kriisiin vastaamiseksi, saavutetaan paitsi tavoiteltu vaikutus myös taataan riittävästi yksityiselämän suojan ydinalue, ottaen huomioon myös EU-oikeuden vaatimukset?
- Kuinka yksityiselämän ydinalueen suojasta huolehditaan kriisioloissa jo valmiiksi yksityisyydensuojan osalta rajoitetussa asemassa olevien henkilöiden kuten vankien osalta?

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-400-441-1 (PDF)