



■ Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kansallisen turvallisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen yhteensovittamisessa

Aikamme Eurooppa on karu. Ukraina on Venäjän laajamittaisen hyökkäyssodan kohteena. Joulukuussa 2023 Eurooppa-neuvosto tuomitsi Euroopan unionin ulkorajoille kohdistuvat hybridioperaatiot ja Euroopan komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen kirjoitti suorasanaisesti Suomen olevan hybridihyökkäyksen kohteena itärajallaan.¹ Tasavallan presidentin valtiopäivien avajaispuheessaan 7.2.2024 Sauli Niinistö sanoitti naapurimaamme Venäjän toiminnasta suomalaiselle oikeusvaltiolle syntyvän ongelman osuvasti:

”Lait ovat olleet suomalaisten miekkana ja kilpenä vuosisatojen ajan. Nyt tätä miekkaa pyritään kääntämään meitä itseämme vastaan. Venäjä käyttää ihmisiä välineenä tarkoituksenaan heikentää Suomen rajaturvallisuutta, horjuttaa sisäistä järjestystä ja synnyttää eripuraa... Haaste on kuitenkin kova ja kahtalainen: miten turvaamme lakeihin, ja miten taas turvaamme niitä... Voi olla, että poikkeukselliset ajat vaativat poikkeuksellista ajattelua. Samalla laillisen järjestyksen ydin on varjeltava”.²

Tätä varjelua on jouduttu oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa kertomusvuonna ja sen jälkeen useampaan kertaan pohtimaan.

-
- 1 Eurooppa-neuvoston päätelmät 14. ja 15. joulukuuta 2023, neuvoston asiakirja EUCO 20/23 CO EUR 16 CONCL 6, kappale 30. Saatavilla <https://www.consilium.europa.eu/media/68994/europeanconclusions-14-15-12-2023-fi.pdf>. Ks. Letter by the President of European Commission, to Members of the European Council, 13 December 2023, saatavilla <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D00156> (sivulla käyty 5.3.2024).
 - 2 Ks. Tasavallan presidentin puhe valtiopäivien avajaisissa 7. helmikuuta 2024, <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/Presidentti-Niiniston-puhe-valtiopaivien-avajaisissa-7-helmikuuta-2024.aspx>



Ylimmät laillisuusvalvojat ovat demokraattisen oikeusvaltion turvaajia

Suomen valtiosääntöidentiteetissä ylin laillisuusvalvonta on riippumattomien tuomioistuinten rinnalla demokraattisen oikeusvaltion takeita. Ylin laillisuusvalvojakollegani Petri Jääskeläinen on käsitellyt tätä puheenvuorossaan eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2020.³ Ylimmät laillisuusvalvojat ja tuomioistuimet täydentävät toisiaan oikeusvaltion ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaajina. Tuomioistuinten riippumattomuuden ohella ylimpien laillisuusvalvojien riippumattomuus on oikeusvaltion tae. Oikeusvaltion painaviin reaaliin takeisiin kuuluu sekin, että valtiollisen vallan käyttäjät ja yhteiskunnalliset toimijat ovat sitoutuneita kunnioittamaan tuomioistuinten ja ylinten laillisuusvalvojien riippumattomuutta sekä perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädettyä erityistä, päivänpolitiikan ja hallitus–oppositio-asetelman yläpuolella olevaa valtiosääntöoikeudellista roolia.

Kansallisen turvallisuuden vaarantuessa korostuu hallitusvallan toiminta ja valta. Perustuslain 108 §:n 1 momentissa sekä 111 §:ssä ja 112 §:n 2 momentissa asetetaan erityisiä velvoitteita oikeuskanslerille hallitusvallan laillisuusvalvonnassa. Valtioneuvostolle toimivaltuuksia antava poikkeuksellisia tilanteita koskeva lainsäädäntö lisää oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan merkitystä demokraattisen oikeusvaltion ja perusoikeuksien suojaajana. Rajavartiolain 16 §:n soveltamisen valvonta on tästä esimerkki.⁴ Laki kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta on muun muassa keskeinen menettelysäännöstö Pohjois-Atlantin liiton Naton operaatioihin osallistumista koskevassa päätöksenteossa niin rauhan kuin sodankin oloissa.⁵ Osaksi tämän lain

3 K 8/2021 vp, s. 21–27.

4 Rajavartiolain 16 § uudistettiin samanaikaisesti kun valmiuslakiin säädettiin rajattuna poikkeuksena perustuslaista omana poikkeusolomäärityksenään vakavat hybriduhkat. Valmiuslain hybridiuhkiin varautumiseen kiinnittyvästä uudistuksesta, ks. PuVM 2/2022 vp – HE 63/2022 vp sekä perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 29/2022 vp siitä, jossa kehitetään valtiosääntöistä oppia poikkeusoloista ja poikkeuslaeista nykyisen perustuslain voimassa ollessa.

5 Lain uudistamisesta ks. HE 193/2022 vp ja UaVM 12/2022 vp sekä perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 75/2022 vp. Lain uudistamisessa otettiin laajasti huomioon käytännön kokemukset ja oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan havainnot muun muassa Afganistanin evakuointioperaatiosta. Lain merkitystä Naton toimintaan osallistumista koskevassa päätöksenteossa kuvataan hallituksen esityksen Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi, HE 315/2022 vp luvussa 4.1., s. 26–28.



ja osaksi valtion talousarviosta annetun lain nojalla on valtioneuvosto vuosina 2022 ja 2023 tehnyt päätöksiä Ukrainan apupaketeista. Lain nojalla valtioneuvosto on myös erikseen päättänyt Naton operaatioon osallistumisesta. Vuonna 2022 säädetty laki Puolustusvoimien virka-avusta poliisille sisältää periaatteellisesti merkittävät säännökset sotilaan voimakäyttövälineiden ja henkilökohtaisen aseistuksen lisäksi sitä voimakkaampaa aseistusta sisältävästä vaativasta virka-avusta. Valtioneuvoston yleisistunto päättää laissa säädetyillä kriteereillä vaativasta virka-avusta. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnalla on oikeusvaltiota ja sen laillista järjestystä sekä perus- ja ihmisoikeuksien tasapainoista toteutumista suojaava rooli suhteessa ylimmän valtio johdon vastuulla olevaan turvallisuusjohtamiseen.⁶

Ajantasainen lainsäädäntö on ensisijainen väline perusoikeuksien ja kansallisen turvallisuuden tasapainottamiseen

Perustuslain oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Pohjoismaisen ja suomalaisen laillisen järjestyksen perinteinen ydin on ollut ja on eduskunnan aseman syvä kunnioitus. Suomi on lakiin uskova kansakunta. Lait otamme vakavasti. Eduskuntalain keskeinen asema on voinut pakottaa tuomaan lakiin ja sen perusteluihin avoimesti nähtäville tulkintoja, jotka eivät ole vaikeuksitta yhteensovittavissa unionioikeuden tai perus- ja ihmisoikeuksien vakiintuneiden tulkintojen kanssa.

Laillisen järjestyksen ainoa ydin ei eurooppalaisessa konstitutionalismissa ole säätäminen eduskunnan hyväksymässä laissa. Länsimaisen konstitutionaliskmin ydintä on yksilön perusoikeuksien keskeinen asema ja tehokas suoja.⁷

6 Useisiin tässä esimerkkeinä mainittuihin asioihin liittyy tiedustelutiedon hyödyntäminen. Oikeuskansleri valvoo valtio johdon ja valtioneuvoston ministeriöiden toimintaa tiedustelun ohjauksessa, valvonnassa ja seurannassa sekä tiedustelun hyödyntämisessä, ks. tiedusteluvalvontavaltio kunnan mietintö TiVM 1/2024 vp, jossa on perusteellinen kuvaus tiedustelun valvontajärjestelmästä ja ajantasainen kuvaus oikeuskanslerin roolista siinä (mietinnön s. 11).

7 Ks. HE 1/1998 vp, s. 17.



Perusoikeudet eivät yleisesti ole ehdottomia.⁸ Muutamat perusoikeudet on kirjoitettu perustuslaissa ja EU:n perusoikeuskirjassa ehdottomiksi kielloiksi. Perusoikeusuudistuksen valmisteluasiakirjojen mukaan ehdottomien kieltojen taustalla ovat kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset ihmisoikeuksista, joista ei saa poiketa kansallisen hätätilankaan aikana.⁹ Supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä on kuitenkin hyväksytty Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten joukkojen asemaa koskevan sopimuksen määräykset, joissa ei oikeudellisesti täysin suljeta pois sitä, että liittolaismaan tuomioistuimien voimalla Suomen alueella omaa lakiaan soveltaessaan periaatteessa tuomita sotilas-oikeutensa alaiselle henkilölle kuolemanrangaistuksen, vaikka kuolemanrangaistus on ehdottomasti kielletty perustuslain, Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan nojalla. Toki kyseinen liittolaismaan tuomioistuin ei kuulu Suomen lainkäyttövallan alaisuuteen eikä käytä Suomelle kuuluvaa lainkäyttövaltaa. Naton joukkojen asemaan liittyvien erilaisten oikeudellisten ja poliittisten järjestelyiden vuoksi kuolemanrangaistukseen tuomitseminen Suomen alueella on hyvin epätodennäköistä.¹⁰ Ehdottomien kieltojen muotoon kirjoitettuja perusoikeuksia voidaan muuttaa tai niitä rajoittaa vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä tai, jos rajoitus perustuu kansainväliseen sopimukseen, perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettussa supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslaissa ei ole muuttamiskieltoja. Eduskunnan valtaa ja perustuslain säätämisyjärjestyksen muotojen noudattamista korostavan vallitsevan opin mukaan perustuslain ehdottomiakin kieltoja voisi muuttaa tai niistä poiketa muuttamalla ainakin perustuslakia ja erittäin rajatusti painavista syistä poikkeuslailla.¹¹ Poikkeuslakien luonne vain rajattuna poikkeuksena perustuslaista otettiin

**Perustus-
laissa ei ole
muuttamis-
kieltoja.**

⁸ HE 309/1993 vp, s. 29/II.

⁹ Ks. HE 309/1993 vp, s. 27 ja varsinkin PeVM 25/1994 vp, s. 4-5.

¹⁰ Ks. perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 2/2024 vp. Vastaava ongelma oli ratkaistavana jo Naton rauhankumppanuuden yhteydessä, jolloin vastaavat määräykset hyväksyttiin ja saatettiin voimaan supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä Pohjois-Atlantin sopimuksen ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä, PFP Sofa, ks. PeVL 6/1997 vp.

¹¹ Perusoikeusuudistuksen valmistelussa harkittiin mutta ei toteutettu kieltoa soveltaa poikkeuslakimenettelyä perusoikeuksiin, ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4.



perustuslakiuudistuksessa perustuslain 73 §:n sanamuotoon. Pykälän perusteluissa ja soveltamiskäytännössä korostetaan poikkeuslakien välttämisen periaatetta.¹² Perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttäminen tai kansallinen perustuslaki muutenkaan ei anna kansainvälisoikeudellista perustetta poiketa ihmisoikeusvelvoitteista tai unionioikeudellista perustetta poiketa EU-oikeudesta.

Oikeuskansleri on laillisuusvalvontakäytännössään edellyttänyt hallituksen esityksiltä arvioitaessa uusissa tilanteissa kansallisen turvallisuuden ja perusoikeuksien välisiä suhteita, että perusteluissa, erityisesti suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa, tuodaan selkeästi, riittävän seikka-

Uusienkin tulkintojen ja perusoikeusrajoitusten tulee siten olla hyvin perusteltuja

peräisesti ja oikeudellisesti riittävän perustellusti argumentoiden esille, miksi haetaan uudenlaisia tulkintoja. Uusienkin tulkintojen ja perusoikeusrajoitusten tulee siten olla hyvin perusteltuja ja oikeudellisesti ainakin periaatteessa mahdollisia. Ne tulee myös kiinnittää voimassa olevaan oikeuteen ja aikaisempiin oikeudellisiin käytäntöihin.

Eduskunnan enemmistön luottamusta nauttivalla hallituksella on oikeus esittää eduskunnan arvioitavaksi kiistanalaisiakin, muutosta aikaisempaan perustuslain tulkintakäytäntöön ja perustuslakiinkin sisältäviä esityksiä.¹³ Ikävät ja vaikeatkin asiat tulevat näin lainvalmistelussa ja eduskunnassa lainsäädäntömenettelyssä pohdittavaksi. Julkinen vallankäyttö valtiollinen voimankäyttö mukaan lukien eivät tällöin perustu mielivaltaan vaan demokraattisesti valmisteltuun lakiin ja siihen perustuvaan harkintaan. Vallankäytöllä ja oikeusjärjestyksellä on näin aina demokraattinen perusta ja asianmukainen oikeudellinen muoto.

¹² Ks. HE 1/1998 vp, s. 124-125 ja siitä laadittu PeVM 10/1998 vp, s. 22-23.

¹³ Oikeuskanslerin toimenpidekynnystä lainvalmistelun laillisuusvalvonnassa kuvataan edelleen ajantasaisesti oikeuskanslerin puheenvuorossani kertomuksessa K 19/2022 vp, s. 12-21, joka on saatavilla myös verkossa, ks. Toimenpidekynnys lainvalmistelun laillisuusvalvonnassa, <https://oikeuskansleri.fi/-/oikeuskansleri-tuomas-poysti-toimenpidekynnys-lainvalmistelun-laillisuusvalvonnassa>. Puheenvuoroni on osa oikeuskanslerin viraston ohjeistusta lainvalmistelun laillisuusvalvontaan. Puheenvuoroni tyyppitapaus viisi kuvaa rajattua poikkeusta perustuslaista tai vakiintuneen tulkintakannan muuttamista koskevaa hallituksen esitystä.



Kansallinen turvallisuus itäraajalla ja ehdottomat perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet

Itäraajalla koetun hybridioperaation, jossa Venäjä välineellistää turvapaikanhakijoita, lailliseen torjumiseen on oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa pohdittu perus- ja ihmisoikeuksiin kuuluvan turvapaikan hakemisen oikeuden ja palautuskiellon sisältöä suhteessa kansalliseen turvallisuuteen. Pohdinnat ovat liittyneet rajavartiolaiton 16 §:n soveltamiseen ja myös sitä täydentävän uuden lainsäädännön säätämisen mahdollisuuksiin ja rajoihin. Palautuskielto ja epäinhimillisen kohtelun kiellot ovat muutoilultaan ehdottomia. Niitä tulee noudattaa kansallisen hätätilankin aikana, jopa sodan oloissa.¹⁴ Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella kansallinen turvallisuus tai kansallinen hätätila eivät sellaisenaan oikeuta poikkeamaan Euroopan unionin oikeuden turvapaikan hakemisen oikeutta ja palautuskieltoa koskevista määräyksistä.¹⁵

Palautuskielto estää henkilön palauttamisen sellaiseen maahan, jossa palautettavalla on vakava ja todellinen uhka epäinhimillisestä kohtelusta tai kuolemanrangaistuksesta.¹⁶ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on arvioitu lisäksi suojelua hakevan kauttakulkumaiden turvallisuutta ja hakijan suojaa mielivaltaiselta välittömältä tai välilliseltä palauttamiselta maahan, jossa on perusteltua syytä epäillä henkilön olevan todellisessa vaarassa tulla tuomituksi kuolemaan tai joutua kidutuksen tai epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen uhriksi. Maasta poistavan valtion on tehtävä riittävän perusteellinen arvio näistä riskeistä.¹⁷ Abstraktit ja konkreettiset kysymykset on pidettävä

-
- 14 Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa *K.I. v. Ranska*, 5560/19, 15.4.2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0415JUD000556019; *Selmouni v. Ranska* [GC], 25803/94, 28.7.1999, ECLI:CE:ECHR:1999:0728JUD002580394 § 95, sekä *J.K. ja muut v. Ruotsi* [GC], 59166/12, 23.8.2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, § 77.
- 15 Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio Asiassa *C-72/22 PPU*, ECLI:EU:C:2022:505, 70 kohta; Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio asiassa *C-808/18*, *komissio v. Unkari*, EU:C:2020:1029, 214 kohta.
- 16 Perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan muotoilun mukaan ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa *sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu*. Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot *FG. v. Ruotsi* [GC], 43611/11, 23.3.2016, ECLI:CE:ECHR:2014:0116JUD004361111, § 111; *A.M. v. Ranska*, 12148/18, 29.4.2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0429JUD001214818, § 113, ja *K.I. v. Ranska*, § 117.
- 17 *M.S.S. v. Belgia ja Kreikka*, 30696/09, 21.1.2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, § 286; *Saadi v. Italia*, [GC], 37201/06, 28.2.2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, §§ 125-126; *Ilias ja Ahmed v. Unkari*, 47287/15, 14.3.2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0314JUD004728715, § 148, 163; *FG. v. Ruotsi*, 43611/11, 23.3.2016, § 113. *M.A. ja muut v. Liettua*, 59793/17, 11.12.2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1211JUD005979317, § 104.



erillään niin laissa kuin sen soveltamisessa. Samoin erillään on tarpeen yleiset ja rajatut, erityiset poikkeukset. Konkreettisissa todellisissa yksittäistapauksissa ei saa loukata epäinhimillisen kohtelun tai kuolemanrangaistuksen kieltoa. Riittävän konkreettinen ja yksilökohtainen tutkinta on katsottu ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan välttämättömäksi menettelylliseksi vaatimukseksi.¹⁸

Oikeuden hakea turvapaikkaa ja palautuskiellon tulkinnan suhteen merkitystä vailla ei ole kansainvälisen oikeuden pääsääntö siitä, että kenellekään ei ole yleistä oikeutta asettua toiseen valtioon.¹⁹ Valtiolla on oikeus päättää ulkomaalaisen maahanpääsystä, oleskeluluvasta ja myös maasta poistamisesta.²⁰ Muutto- liikkeen välineellistämiseen kohdistuvissa toimissa on tärkeää huomioida valtion oikeus päättää ulkorajojensa turvallisuudesta ja siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle.²¹

EU-tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat edellyttäneet tosiasiallista mahdollisuutta hakea turvapaikkaa. Ihmisoikeustuomioistuin on sallinut kohtuullisten ja oikeasuhtaisten voimatoimien käytön maahantulon torjumiseksi joukkoryntäystilanteessa, kunhan käytettävissä oli riittävästi reittejä lailliseen maahantuloon ja tosiasiallinen mahdollisuus kansainvälisen suojelun hakemiseen.²² Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella ei ole vielä oikeuskäytäntöä selvästi valtiollisesta hybridioperaatiosta. Puolan ja Valko-Venäjän rajan tilannetta koskeva tuomiot koskevat varsin samankaltaista tilannetta.²³

Kansallinen turvallisuus on oikeushyvä sekä hyväksyttävä ja painava tavoite.²⁴ Kansallinen turvallisuus ei ole perusoikeus. Valtion yleisiin ja perustavanlaatuisiin tehtäviin kuuluu taata kansalaisilleen ja asukkailleen kansallinen turvallisuus. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan mukaan unioni kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen

18 Näin esimerkiksi asiassa K.I. v. Ranska, § 144-145.

19 PeVL 37/2022 vp, 4 kappale ja perusoikeusuudistuksen esitöissä, ks. HE 309/1993 vp, s. 52.

20 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio K.I. v. France, § 117.

21 PeVL 16/2022 vp, kappale 7, ks. PeVL 15/2022 vp.

22 Ihmisoikeustuomioistuimen tuomio N.D. ja N. v. Espanja (GC), 8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0213JUD000867515.

23 Ks. tuomio asiassa D.A. ja muut v. Puola, 51246/17, 8.7.2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0708JUD005124617, ja M.K. ja muut v. Puola, 40503/17, 23.7.2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0723JUD004050317.

24 PeVL 2/2023 vp, kappale 5; PeVL 37/2022 vp, kappale 8; PeVL 16/2022 vp, kappale 5.



koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen.

Kansallisella turvallisuudella voi vakavissa uhkatilanteissa olla välillistä merkitystä useille perusoikeuksille. Suorin ja selkein yhteys on perustuslain 7 §:ssä turvattuun jokaisen yksilön oikeuteen elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.²⁵ Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mukaan lukien oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Perustuslain 7 § ei ole kollektiivinen vaan yksilön oikeus. Maahanmuuttajia välineellistämällä tehtävä laajamittainen vieraan valtion vihamielinen vaikuttaminen loukkaa kansainvälistä oikeutta.

Riittävän vakavana se voi loukata myös Suomen valtion ulkoista suvereniteettia ja sisäistäkin täysivaltaisuutta. Tämä voi äärimmäisissä tilanteissa ja hyvin laaja-alaisen vaikuttamisen tapauksissa heikentää useiden perusoikeuksien toteutumista mukaan lukien perustuslain 2 §:n 2 momentissa ja 14 §:ssä säädetyt osallistumisoikeudet. Vihamielinen vaikuttaminen häiritsee kunkin maan kansan ja asukkaiden rauhaa ja elämää.

Riittävän vakavana se voi loukata myös Suomen valtion ulkoista suvereniteettia ja sisäistäkin täysivaltaisuutta.

Hallituksen päätöksenteon valvonnan tärkeimpiä kysymyksiä

Kansallisen turvallisuuden ja perusoikeuksien tasapainoisen yhteensovituksen varmistamisen ensimmäinen kysymys on, onko hallituksen harkinnassa olevilla toimenpiteillä riittävät ja objektiiviset perusteet. Kysymys on oikeudellisen perusteluvollisuuden ja toimenpiteen edellytyksenä lain mukaan olevia olosuhteita koskevan näyttökynnyksen täyttymisestä. Laillisuusvalvonnan kohteena on tietoperustan oikeudellinen riittävyys ja objektiivisuus sekä lainmukaisen valmistelun eri toimijoiden roolijaon ja menettelyvaiheiden noudattaminen.

²⁵ PeVL 2/2023 vp, kappale 5; PeVL 16/2022 vp, kappale 5, PeVL 5/1999 vp, s. 2/II; PeVL 36/2020 vp, s. 3, PeVL 73/2018 vp, s. 3, PeVL 15/2018 vp, s. 8.



Kansallisen turvallisuuden asioissa on perustana toimivaltaisten turvallisuusviranomaisten virkavastuulla tuottama, puolueettomasti laadittu ja objektiivinen tilannekuva. Sen riittävyden ja näkökulmien monipuolisuuden päätöksenteon kannalta varmistaminen kysymyksiin ja kriittisiin huomioihin on myös poliittisesti vastuunalaisten päätöksentekijöiden tehtävä. Poliittisen johdon rooli ei siten ole vain virkakunnan tilannekuvan ”kuittaaminen” ja varsinainen linjausten ja päätösten tekeminen. Poliittinen valmistelu esimerkiksi ministereiden esikunnissa tai ministerivaliokunnissa taikka tasavallan presidentin kansliassa ei voi kuitenkaan korvata virkavastuulla tehtävää valmistelua eikä myöskään kirjoittaa esimerkiksi tiedusteluraportin tai Puolustusvoimien sotilaallisen neuvon tai arvion sisältöä. Eduskunnalle vastuussa olevan hallituksen tai sen ministerin taikka tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluvissa asioissa tasavallan presidentin asiana on yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa muodostaa johtopäätökset varsinkin yhteiskunnallista punnintaa koskevista asioista.

Toisena pääkysymyksenä on tarpeen varmistua objektiviteettiperiaatteen ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteen noudattamisesta sekä siitä, että hallituksen päätöksen tai toimenpiteen tavoite on valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä. Ennakollisessa laillisuusvalvonnassa näitä arvioidaan päätöksentekotilanteessa käytettävien tietojen perusteella.

Kolmas ja erittäin olennainen kysymys on perusoikeusrajoitusten välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus. Perusteluvollisuus tästä on esittelevällä ministeriöllä ja sen täyttäminen on olennainen osa esittelevän virkamiehen virkavastuuta. Päätöksentekijänä toimivat valtioneuvoston jäsenet ovat tästä poliittisessa vastuussa ja lisäksi oikeudellisessa ministerivastuussa.

Välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi ovat tilannesidonnaisia ja tapauskohtaisia.

Välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi ovat tilannesidonnaisia ja tapauskohtaisia. Tiedon karttuessa voidaan päätyä erilaisiin ratkaisuihin. Välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksethan edellyttävät sitä, että kussakin tilanteessa valitaan käytettävissä olevien tietojen perusteella lievimmät perusoikeusrajoitukset sisältävä mutta kohtuullisen tehokas vaihtoehto.



Tulkintatilanne on konkreettinen ja siksikin erilainen kuin esimerkiksi perustuslakivaliokunnassa perustuslain 74 §:ssä säädetyn perustuslainmukaisuuden valvonnan yhteydessä tehtävä, yleensä yleisemmällä tasolla oleva arviointi. Perustuslakivaliokunnan mietinnöt ja lausunnot ovat keskeistä oikeuslähteistöä, jonka perusteella konkreettista tilannetta arvioidaan oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Perusteluvelvollisuuden sekä välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten täyttyminen on samalla usein hankalimmista oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa tarkastettavista kysymyksistä. Käytännössä valtioneuvoston kohdistuvassa valvonnassa usein on perusteluita pyydetty parantamaan.

Välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa salassa pidettävällä ja turvallisuusluokitellulla tiedustelu- ja tilannekuvatiedolla on kansallisen turvallisuuden kysymyksissä, esimerkiksi rajavartiolain 16 §:n soveltamisessa, ollut merkittävä rooli. Suomalaisen oikeusvaltion ja ylimmän laillisuusvalvonnan vahvuuksiin kuuluu, että ylimmän hallitusvallan käyttö on jo ennakkollisen laillisuusvalvonnan kohteena ja perustuslain 111 §:n perusteella ylimmällä laillisuusvalvonnalla on saman tasoinen pääsy päätöksenteon perusteena olevaan salassa pidettäväänkin ja turvallisuusluokiteltuun tietoon kuin päätöksentekijöilläkin.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan menettelytavoista erityisesti kansallisen turvallisuuden kysymyksissä

Valtioneuvoston oikeuskansleri on perustuslaissa säädetty instituutio ja viranomainen, ei yksittäinen henkilö. Käytännössä oikeuskansleri tai apulaisoikeuskansleri ratkaisee asiat esittelystä. Kunkin laillisuusvalvonta-asian oikeudelliseen arviointiin osallistuu kaksi juristia tai asiantuntijoina useampiakin juristivirkamiehiä. Itärajan turvallisuustilanteen edellyttämiä toimia on käytännössä arvioitu kolmen esittelijän ryhmässä ja ratkaisijana toimivan oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ryhmässä. Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ovat tehneet ratkaisunsa esittelystä. Näin on pyritty varmistamaan tosiasiallisesti kollegiaalinen harkinta ja sen mahdollistama ratkaisulinjan johdonmukaisuus riippumatta siitä, onko laillisuusvalvonnallisen ratkaisun tekijänä oikeuskansleri tai apulaisoikeuskansleri. Tilanteen vakavuuden muuttuessa muuttuvat luonnollisesti laillisuusvalvojan ratkaisutkin.



Oikeuskansleri osallistuu valtioneuvoston lakisääteisten ministerivaliokuntien toimintaan vain perustuslaissa säädetyn laillisuusvalvonnan ja oikeudellisten tietojen antamisen edellyttämässä laajuudessa. Ministerivaliokunnassa valmisteltavan valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvontaa varten vakiintuneesti lakisääteisten ministerivaliokuntien kokouskutsu ja asialista toimitetaan etukäteen, tarvittaessa turvallisuusluokituksen mukaista toimitustapaa noudattaen oikeuskanslerille. Oikeuskansleri ei toimi ministerivaliokunnan yleisenä tai asiakohtaisena asiantuntijana.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kannalta merkittäviä oikeudellisia kysymyksiä ja linjauksia on nykyisessä turvallisuustilanteessa ollut toistuvasti esillä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa (UTVA) sekä sen ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa (TP-UTVA). Valtioneuvoston UTVA on periaatteellisesti merkittävä valtioneuvoston yhteisen ja ylimmän tason

Oikeuskansleri on selventänyt kirjallisessa kannanotossaan sitä, milloin oikeuskanslerin on perusteltua perustuslaissa säädetyn tehtävänsä nojalla osallistua TP-UTVA:n tai UTVA:n kokoukseen.

yhteiskunnan turvallisuusjohtamisen ja siihen liittyvän valmistelun foorumi.

Oikeuskansleri on selventänyt kirjallisessa kannanotossaan sitä, milloin oikeuskanslerin on perusteltua perustuslaissa säädetyn tehtävänsä nojalla osallistua TP-UTVA:n tai UTVA:n kokoukseen (oikeuskanslerin kannanotto OKV/357/24/2024). Osallistuminen laillisuusvalvonnan edellyttämässä laajuudessa tarkoittaa yleensä osallistumista silloin, kun käsittelyssä on linjausta varten valtiosääntöisesti merkittävää oikeudellista kannanottoa edellyttämä asia.

Tällaisia ovat olleet esimerkiksi viime vuosina poikkeusolojen toteaminen, Naton

liittymisprosessin menettelytavat, huomattavan ja periaatteellisesti merkittävän oikeudellisen kannanoton tai tulkinnan tarve päätettäessä Suomen osallistumisesta kansainvälisen avun antamiseen, pyytämiseen tai kansainväliseen yhteistoimintaan taikka poikkeuksellisen turvallisuustilanteen edellyttämien, poikkeusluonteisten eli perusoikeuksia rajoittavien toimivaltuuksien käyttäminen (rajavartiolain 16 §:n mukaisten rajoitustoimien ja kansainvälisen suojelun hakemisen



keskittämisen käyttöönotto). Varsinkin poikkeusolojen toteamisen ja hallitusvallan poikkeuksellisten toimivaltuuksien käyttämistä koskevissa asioissa laillisuusvalvonnallisen arvion ja kannanoton esittäminen UTVA:ssa ja TP-UTVA:ssa on salassapidon ja kyseisen valmistelu- ja yhteistoimintafoorumin tosiasiallisen arvovallan turvaamisen kannalta perusteltua ja suositeltavaa. Tällä vältetään esimerkiksi siellä linjatun asian palauttaminen oikeudellisten puutteiden johdosta sinne tasavallan presidentin esittelystä tai valtioneuvoston yleisistunnosta. TP-UTVA:n tai UTVA:n valmisteleva linjaus ei oikeudellisesti sido eikä pidäkään sitoa ylimmän laillisuusvalvojan kannanottoa asiasta päätettäessä, mutta käytännössä TP-UTVA:n ja UTVA:n linjausten on perusteltua olla oikeudellisesti huolella harkittuja.

Perustuslaissa säädetystä oikeuskanslerin asemasta ja tehtävästä johtuu vaatimuksia sille, miten ministerivaliokuntien kokousasiakirjoista välittyy oikeuskanslerin rooli. Oikeuskansleria ei kirjata yleiseksi tai asiakohittaiseksi asiantuntijaksi, koska velvollisuus ja vastuu toimia valiokunnan asiantuntijana on kutsutuilla virkamiesasiantuntijoilla ja on osa valmistelevan ministeriön valmisteluvastuuta. Tämän vuoksi ministerivaliokuntien asialistoissa ja pöytäkirjauksissa käytetään oikeuskanslerin osallistumisesta muotoa ”Lisäksi valtioneuvoston oikeuskansleri osallistuu asiakohdan X käsittelyyn laillisuusvalvojana ja oikeudellisen lausunnon antajana”.

Laillisuuden ydin?

Mikä sitten on se laillisuuden ydin, joka kaikissa, karuissakin oloissa pyritään oikeuskanslerin harjoittamassa ylimmässä laillisuusvalvonnassa turvaamaan? Laillakaan ei saa lähteä esittämään perustuslain 1 luvun valtiojärjestyksen ja samalla oikeusjärjestyksen perusteita koskevien kantavien periaatteiden kumoamista tai rajoittamista. Eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä, vallanjaon perusteet ja oikeusvaltioperiaate kuuluvat näihin. Vallanjaon perusteissa eduskunnan aseman ylimpänä valtioelimenä ohella loukkaamattomiin periaatteisiin kuuluu oikeudenkäytön riippumattomuus lainsäädäntö-, hallitus- ja toimeenpanovallasta. Lainsäätäjät ei voi lähteä hakemaan olennaisilta osin poikkeamista Euroopan unionin oikeudesta. Unionin oikeudesta demokraattinen oikeusvaltio



pääsee kyllä halutessaan eroon perustuslaillisessa järjestyksessä eroamalla Euroopan unionista.

Laillisuuden kantava ydin on perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteessa yhdistettynä saman pykälän kansanvallan periaatteeseen sekä perustuslain 6 §:n sisältämään yhdenvertaisuuteen lain edessä ja mielivallan kieltoon. Mielivalta ei ole sallittua. Kaikella vallan käytöllä tulee olla demokraattinen perusta eduskunnan säätämässä laissa. Julkisen vallan käytön tulee perustua eduskunnan säätämään, riittävän tarkkarajaiseen, täsmälliseen ja ymmärrettävään sekä muutenkin soveltamiseltaan ennakoitavissa olevaan lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkasti lakia. Tämä sisältää yli- tai ulkovaltiosääntöisen hätätilaoikeuden kiellon. Perustavanlaatuiset ratkaisut kansallisen turvallisuuden puolustamiseksi tulee siten tehdä lailla ja eduskunnassa.

Laillisuuden kolmas ydin on nähdäkseni perustuslain ihmisarvon loukkaamattomuuden turvaamisen vaatimuksessa perustuslain 1 §:ssä. Ihmisarvon loukkaamattomuus tarkoittaa myös, että perusoikeusjärjestelmä on kokonaisuutena merkittävä oikeusjärjestyksen perusta. Perustuslaillisen järjestyksen neljäntenä ytimenä on rikosoikeudellinen laillisuusperiaate.

Vaikeinakin aikoina laillisen järjestyksen ydin turvataan. Tämä on valtiomme sekä koko Euroopan unionin voima erilaista vihamielistä horjuttamista vastaan.