Tampereen yliopisto

Eevi Pöntinen

TURVALLISUUSVAIKUTUKSET KRIITTISTÄ INFRASTRUKTUURIA KOSKEVISSA LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEISSA

Kriittisen infrastruktuurin suojaaminen sääntelyn kautta: oikeusvaltion itsepuolustusta vai turvallistamista?

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Pro gradu -tutkielma

Joulukuu 2025

TIIVISTELMÄ

Eevi Pöntinen: Turvallisuusvaikutukset kriittistä infrastruktuuria koskevissa lainsäädäntöhankkeissa – Kriittisen infrastruktuurin suojaaminen sääntelyn kautta: oikeusvaltion itsepuolustusta vai turvallistamista?
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Julkisoikeus
Joulukuu 2025

Turvallisuusympäristön muutokset ja uudenlaiset ei-sotilaalliset uhkat ohjaavat oikeusvaltiota suojaamaan toimintojaan kansallisen turvallisuuden nimissä. Kriittinen infrastruktuuri käsittää yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta keskeiset järjestelmät ja rakenteet, jotka liittyvät esimerkiksi energiantuotantoon ja -jakeluun, vesihuoltoon tai liikenteeseen. Lisäksi turvallisuusympäristön muutokset sekä turvallisuuskäsityksen laajentuminen ovat lisänneet turvallisuuspuheen ilmenemistä sääntelyssä esimerkiksi säädöshankkeiden perusteluissa tai perusoikeuksien rajoitusperusteena.

Tutkimuksessa on tavoitteena tarkastella turvallisuusympäristön muutosten ja lisääntyneen turvallisuuspuheen ilmenemistä kriittistä infrastruktuuria koskevissa lakihankkeissa osana säädöshankkeiden perusteluja ja vaikutusarviointeja kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Tutkimuksen kannalta keskeisiä oikeudellisia periaatteita ovat oikeusvaltioperiaate sekä perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksistä hyväksyttävyydenvaatimus ja suhteellisuusperiaate.

Lainvalmisteluun liittyvän vaikutusten arvioinnin tarkoituksena on vahvistaa tietopohjaa, johon säädöshankkeiden perustelut sidotaan ja joilla tuetaan säädöshankkeiden tavoitteiden saavuttamista. Vaikutusarvioinneilla pyritään erottamaan tehdyt ratkaisut arvovalinnoista tarkastelemalla säädöshankkeen ehdotuksia ja niiden keskeisiä vaikutuksia, jotka ovat joko myönteisiä eli tukevat lainsäädäntöhankkeen tavoitteita tai kielteisiä eli niillä voi arvioinnin mukaan olla negatiivia vaikutuksia johonkin arvioitavaan yhteiskunnan osa-alueeseen. Vaikutusarvioinnit ovat ennen kaikkea yhteiskunnallisen tilan muutoksen arviointeja, eikä niitä tule sekoittaa lain esitöissä perustuslainmukaisuuden arviointiin.

Tarkastelun keskiössä on turvallisuuspuheen ilmeneminen lainvalmisteluprosessin eri vaiheissa, jonka vuoksi tutkimus yhdistää lainopillista tutkimusta ja oikeuden yhteiskunnallista tutkimusta, tarkemmin lainsäädäntötutkimusta. Tutkimuksessa yhdistetään lainopillisia tulkintamenetelmiä, kuten historiallista, tarkoitusperäopillista sekä arvoperusteista tulkintaa, sekä yhteiskuntatieteellistä menetelmää, teoriaohjaavaa sisällönanalyysia osana tutkimusaineiston analyysimenetelmänä.

Tutkimuksen lähdeaineisto painottuu lakien esitöihin, kuten vaikutusarviointeihin ja perustuslainmukaisuuden arviointeihin sekä eduskuntakäsittelyn materiaaleihin, kuten valiokuntien ja asiantuntijoiden lausuntoihin. Lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään Euroopan unionin oikeutta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä sekä oikeustieteellistä ja yhteiskuntatieteellistä kirjallisuutta.

Tutkimuksessa havaittiin turvallisuusympäristön muutosten heijastuvan kriittistä infrastruktuuria koskevaan sääntelyyn erityisesti riskienhallintaan liittyvien tehtävien ja varautumisvelvollisuuksien kautta. Kaikissa säädöshankkeissa turvallisuusulottuvuutta ei ole tunnistettu täysin, mikä näkyy lakien esitöissä esimerkiksi puutteellisena turvallisuusvaikutusten arviointina. Vaikutuksia kansalliselle turvallisuudelle ei joko kyetä tunnistamaan säädösvalmistelun kiireellisen aikataulun tai puutteellisten resurssien takia.

Kansallinen turvallisuus näyttäytyy säädöshankkeissa perusoikeuksien rajoitusperusteena. Oikeusvaltion uudelleenpunninnassa arvioidaan yksilön vapauksien rajoittamisen ja kollektiivisten hyveiden, kuten kansallisen turvallisuuden välisiä painoarvoja. Kansallista turvallisuutta voidaan pitää erittäin painavana yhteiskunnallisena syynä, jonka perusteella perusoikeuksien rajoittaminen on hyväksyttävää. Rajoitukset kohdistuivat useimmiten elinkeinonvapauteen, omaisuudensuojaan ja julkisuusperiaatteeseen.

Avainsanat: kansallinen turvallisuus, kriittinen infrastruktuuri, lainsäädäntötutkimus, vaikutusarviointi, oikeusvaltio, perusoikeudet

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

☒ Ei
☐ Kyllä

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien tekoälyllä tuotetut osat, ja hyväksyn vastuun mahdollisista julkaisueettisten normien rikkomuksista.

SISÄLLYSLUETTELO

LÄHTEET I

LYHENTEET XVI

1 JOHDANTO 1

1.1 Tutkimuksen tausta 1

1.2 Tutkimustehtävä 3

1.3 Lähdeaineisto 4

1.4 Tutkimuksen näkökulmat 6

1.4.1 Oikeuden ja yhteiskunnan välinen suhde 6

1.4.2 Oikeuden yhteiskunnallinen tutkimus ja lainsäädäntötutkimus 8

1.5 Tutkimuksen menetelmät 9

1.5.1 Lainopillinen metodi 9

1.5.5 Lainsäädäntötutkimus ja yhteiskuntatieteelliset metodit 10

1.6 Aiempi tutkimus 12

1.6.1 Kansalliseen turvallisuuteen, turvallisuusvaikutuksiin ja turvallisuuteen osana oikeusjärjestelmää liittyvä tutkimus 12

1.6.2 Lainvalmisteluun ja vaikutusarviointeihin liittyvä tutkimus 14

1.6.3 Tutkimusaukko ja tutkimusaiheen perustelu 16

2 TURVALLISUUDESTA OIKEUDELLISENA ILMIÖNÄ 17

2.1 Turvallisuuden käsitteestä 17

2.2 Turvallisuuden ja valtiosäännön välinen suhde 18

2.3 Kansallinen turvallisuus 19

2.4 Turvallisuus ja oikeusvaltio 22

2.5 Kansallinen turvallisuus ja perusoikeuksien rajoittaminen 24

3 KRIITTISEEN INFRASTRUKTUURIIN LIITTYVÄ KANSALLINEN JA EUROOPAN UNIONIN SÄÄNTELY 29

3.1 Kriittinen infrastruktuuri osana kansallista turvallisuutta 29

3.2 Euroopan unionin elintärkeää infrastruktuuria koskeva sääntely: terrori-iskuja vastaan suojautumisesta resilienssin vahvistamiseen 31

3.3 Euroopan unionin direktiivi kriittisten toimijoiden häiriöidensietokyvystä eli CER-direktiivi 33

3.4 CER-direktiivin kansallinen implementointi 35

3.5 Kriittiseen infrastruktuuriin liittyvän sääntelyn haasteet 35

4 TURVALLISUUSVAIKUTUKSET LAINSÄÄDÄNNÖN PERUSTELUNA 38

4.1 Oikeuden turvallistuminen ja turvallistaminen 38
4.2 Turvallisuuspuhe lainsäädäntöhankkeissa 40
4.3 Turvallisuusvaikutusten arviointi osana lainvalmistelua 41
4.4 Lainsäädännön arviointineuvoston huomioita turvallisuusvaikutuksista vuosilta 2016–2024 43
4.5 Vaikutusarviointeihin liittyvät haasteet osana lainsäädännön punnintaa 46
5 TURVALLISUUSPUHEEN ILMENEMINEN KRIITTISEEN INFRASTRUKTUURIIN LIITTYVISSÄ LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEISSA 50
5.1 Turvallisuusympäristön muutosten heijastuminen vesihuoltolakiin 50
5.1.1 Yhteiskunnan toiminnan elintärkeä toiminto vai perusoikeus: vesihuollon yhteiskunnalliset ja oikeudelliset ulottuvuudet 50
5.1.2 Vesihuoltolain turvallistuminen 52
5.1.3 Vesihuollon keskeinen merkitys kansalliselle turvallisuudelle 55
5.1.4 Riskienhallinnan merkitys huoltovarmuudelle 58
5.2 Perusoikeuksien rajoittaminen kansallisen turvallisuuden perusteella 59
5.3 Kielteiset turvallisuusvaikutukset lainsäädännön perusteluissa 60
5.4 Kansallinen turvallisuus ja perusoikeuksien turvaamisvelvoite 62
6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA 65
6.1 Tutkimuksen tulokset 65
6.2 Pohdinta 67
6.3 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi 69
6.4 Jatkotutkimusaiheet 69

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis (2006) *Tulkinnan taito* - ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Helsinki: WSOY.

Aarnio, Aulis (1994) *Järki ja auktoriteetti*. Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitoksen julkaisuja 9/1994. Tampere.

Aarnio, Aulis (1989). *Laintulkinnan teoria*. Porvoo–Helsinki–Juva: WSOY.

Aarnio, Aulis (1978). *Mitä lainoppi on?* Helsinki: Tammi.

American Association for the International Commission of Jurists (ICJ) (1985) *Siracusa Principles on the limitation and derogation provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights.*

Backman, Eero (1992) *Oikeustiede yhteiskuntatieteenä: tutkimuksia oikeustieteen luonteesta erityisesti rikosoikeuden kannalta.* Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Balzacq, Thierry (2011) *A theory of securitization: origins, core assumptions, and variants.* Teoksessa Thierry Balzacq (toim.) Securitization theory: how security problems emerge and dissolve, pp. 1–30. London: Routledge.

Booth, Ken (2014) *Global Security*. Teoksessa Kaldor Mary – Rangelov Iavor (eds.), The Handbook of Global Security Policy, pp. 11–30. John Wiley & Sons, Incorporated.

Booth, Ken (2007) *Theory of World Security*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Buzan, Barry – Wæver, Ole – de Wilde, Jaap (1998) *Security: A New Framework for Analysis.* Yhdysvallat: Lynne Rienner Publishers Inc.

Cameron, Ian (2000) *National Security and the European Convention on Human Rights*. Haag: Kluwer Law International.

Emmers, Ralf (2016) *Securitization*. Teoksessa Alan Collins (toim.) Contemporary Security Studies: An Introduction, pp. 173–188. Oxford: Oxford University Press.

Ervasti, Kaijus (2022) *Yhteiskunnallinen oikeustutkimus*. Helsinki: Gaudeamus Oy.

Ervasti, Kaijus (2020) *Perusoikeusvaikutukset lainsäädännön arviointineuvoston työssä.* Muistio 20.2.2020.

European Commission (2009) *Impact Assessment Guidelines*. SEC (2009) 92.

Fischer, Robert – Halibozek, Edward – Green, Gion (2008) *Introduction to Security.* Eighth Edition. Yhdysvallat: Elsevier Science and Technology Books, Inc.

Hart, Herbert L. A. (1963) *Law, liberty and morality.* Oxford: Oxford University Press.

Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu (2012) *Poliisilaki.* Helsinki: Alma Talent.

Hirvonen, Ari (2011) *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunta. Helsinki.

Holkeri, Emma – Alvesalo-Kuusi, Anne – Lähteenmäki, Liisa – Peltoniemi, Nea – Rytkönen, István (2019) *Turvallisuusmaininnat ja lainvalmistelun perustietoja vuosien 1991–2017 hallituksen esityksissä.* Oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 2/2019. Turku: Turun yliopisto.

Honko, Kristiina (2017) *Kansallinen turvallisuus, ihmisoikeusvelvoitteista poikkeaminen sekä velvoitteiden rajoittaminen Euroopan muuttuvassa turvallisuusympäristössä*. Oikeustiede: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 50, s. 5–83. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Hurley, Daniel (2000) *Critical infrastructure protection: Roles of the government and private sectors and opportunities for those who carry out these roles.* U.S. Department of Commerce, National Telecommunications and Information Administration.

Jyränki, Antero (2000) *Uusi perustuslakimme*. Turku: Iura Nova.

Karapuu, Heikki (2011) *Perusoikeuksien käsite ja luokittelu*. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Helsinki: Alma Talent.

Karisto, Antti (2003) *Pelottava kaupunki.* Teoksessa Kopomaa, Timo (toim.) Kohti kaupunkisosiaalityötä. Haasteena tasapainoinen kaupunki, s. 67–82. Helsinki: Palmenia-kustannus.

Keinänen, Anssi – Pajuoja, Jussi (2020) *Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa.* Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020. Helsinki.

Keinänen, Anssi – Väätänen, Ulla (2016) *Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin?* Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta*,* s. 246–276. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Kelsen, Hans (2005) *Pure theory of law*. University Presses of California, Columbia and Princeton.

Kelsen, Hans (1949) *General Theory of Law and State.* Cambridge: Harvard University Press.

Korhonen, Pekka (2008) *Barry Buzan: Valtion käsite kansainvälisessä politiikassa.* Teoksessa Lindroos, Kia – Soininen, Suvi (toim.) Politiikan nykyteoreetikkoja*.* Tampere: Gaudeamus.

Lagerspetz, Eerik (2002) *Oikeusvaltion itsepuolustus ja itsetuho*. Teoksessa Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.) Oikeusvaltio, s. 39–60. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Laitinen, Kari – Huhtinen, Aki-Mauri (2021) *Kansallinen turvallisuus murroksessa.* Helsinki: Docendo.

Laitinen, Kari (2010) *Turvallistamisella turvallisuutta.* Teoksessa Malkki, Leena – Nuotio, Kimmo (toim.) Vapauden, Turvallisuuden ja Oikeuden Eurooppa, s. 273–281. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut 2010.

Lamont, C. (2015) *Research Methods in International relations.* Lontoo: SAGE Publications.

Lohse, Mikael (2012) *Terrorismirikoksen valmistelu ja edistäminen*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 312. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys ry.

Mäenpää, Olli (2020a) *Julkinen valta ja oikeusvaltio.* Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2020.

Mäenpää, Olli (2020b). *Julkisuusperiaate* (4., uudistettu painos.). Helsinki: Alma Talent Oy.

Mäenpää, Olli (2011) *Eurooppalainen hallinto-oikeus.* Helsinki: Talentum Media Oy.

Mäntylä, Niina (2023) *Eurooppalainen oikeusvaltio tänään ja huomenna.* Teoksessa Mäntylä, Niina – Viljanen, Jukka – Perttola, Laura (Toim.). Tieto, valta ja vaikuttaminen oikeusvaltiossa, ss. 11–28. Helsinki: Gaudeamus.

Puusa, Anu (2020a) *Haastattelutyypit ja niiden metodiset ominaisuudet*. Teoksessa Puusa, Anu – Juuti, Pauli (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. ss. 103–117. Tallinna: Gaudeamus Oy.

Puusa, Anu (2020b) *Näkökulmia laadulliseen aineiston analysointiin*. Teoksessa Puusa, Anu – Juuti, Pauli (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. ss. 145–156. Tallinna: Gaudeamus Oy.

Raitio, Juha (2017) *Oikeusvaltion ääriviivat.* Helsinki: Alma Talent.

Raitio, Juha (2002) *Euroopan unioni ja oikeusvaltio.* Teoksessa Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (Toim.). Oikeusvaltio, ss. 131–155. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Ramsay, Peter (2012) *The Insecurity State. Vulnerable Autonomy and the Right to Security in the Criminal Law.* Oxford: Oxford University Press.

Rantala, Kati (2011) *Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa.* Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255.

Rantala, Kati – Alasuutari, Noora – Järvikangas, Inka – Saarenpää, Karolina (2019) *Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä: luokittelusta laatuun ja sen puutteisiin.* Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Tutkimuksia; 5/2017. Helsinki: Unigrafia.

Rantala, Kati – Järvikangas, Inka – Pitzen, Samuli – Kautto, Petrus – Ahonen, Pertti – Uusikylä, Petri – Jaakkola, Suvi – Saarela, Sanna-Riikka – Aaltonen, Olli-Pekka – Carling, Chris (2021) *Lakien toimivuuden vaikutusten jälkiarviointi. Nykytilan kuvauksesta kehittämisehdotuksiin.* Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:28. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Rautiainen, Pauli – Kostiainen, Aura – Kurki, Visa – Soininen, Niko – Määttä, Tapio (2023). *Oikeus ja sen tutkiminen*. Tampere: Vastapaino.

Saraviita, Ilkka (2011) *Perustuslaki*. Toinen, uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Saraviita, Ilkka (1999) *Perustuslakivaliokunnan rooli perusoikeusjärjestelmän kehittämisessä.* Julkaisussa Nieminen, Liisa (toim.), Perusoikeudet Suomessa, s. 29–71. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Siltala, Raimo (2003) *Oikeustieteen tieteenteoria*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Sipponen, Kauko (2000) *Kansalainen – isäntä vai renki.* Helsinki: Werner Söderström Lakitieto.

Slant, Outi – Rantala, Kati – Kautto, Petrus (2014) *Vaikuttavaa vaikutusarviointia? Vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa.* Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 125.

Tala, Jyrki (2005) *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Tala, Jyrki (2001a) *Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa*. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177.

Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli (2018) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Tuori, Kaarlo (2007) *Oikeuden ratio ja voluntas.* Helsinki: Talentum.

Tuori, Kaarlo (2000) *Kriittinen oikeuspositivismi.* Helsinki: WSOY Lakitieto.

Tuori, Kaarlo (1988) *Hätätilaoikeus teoriassa ja käytännössä.* Teoksessa Tuori, Kaarlo – Scheinin, Martin (toim.): Lukeeko hätä lakia? s. 1–64. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja D:5, Helsinki: Helsingin yliopisto.

Viljanen, Veli-Pekka (2011) *Perusoikeuksien merkitys lainsäädäntötyössä.* Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin –Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Helsinki: Alma Talent.

Viljanen, Veli-Pekka (2001) *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Widlund, Joonas (2024) *Tiedustelu oikeusvaltiossa*. Vaasan yliopisto. 18.11.2024. Saatavissa: [https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-395-168-6].

Artikkelit

Argomaniz, Javier (2013) *The European Union Policies on the Protection of Infrastructure from Terrorist Attacks: A Critical Assessment.* Intelligence and National Security 30(2–3), pp. 259–80. Saatavissa: [doi:10.1080/02684527.2013.800333].

Balzacq, Thierry – Léonard, Sarah – Ruzicka, Jan (2016) *'Securitization' revisited: theory and cases.* International relations 30(4), pp. 494–531.

Bruun, Kari (2016) *Turvallisuus perus- ja ihmisoikeutena.* Oikeus 2016 (45); 2, s. 245–259.

Buzan, Barry – Wæver, Ole (2009) *Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory.* Teoksessa Review of International Studies 35(2). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

De Bruijne, Mark – Van Eeten, Michel (2007) *Systems that should have failed: Critical infrastructure protection in an institutionally fragmented environment.* Journal of Contingencies and Crisis Management 15(1), pp. 18–29.

Egan, Matthew (2007) *Anticipating future vulnerability: Defining characteristics of increasingly critical infrastructure-like systems.* Contingencies and Crisis Management 15(1), pp. 4–17.

Ervasti, Kaijus (2011). *Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä*. Oikeustiede- Jurisprudentia 2011: XLI.

Haavik, Torgeir K. (2020) *Societal resilience – Clarifying the concept and upscaling the scope*. Safety Science, 132, 104964. Saatavissa: [https://doi.org/10.1016/j.ssci.2020.104964].

Heinilä, Aleksi (2019) *Maankäytön suunnittelu ja turvallisuus.* Oikeustiede – Jurisprudentia LII:2019, s. 5–102.

Helin, Markku (2017) *Siviilioikeuden tutkimusmetodit itsenäisessä Suomessa – matka käsitelainopista mihin?* Lakimies 7–8/2017, s. 894–907.

Hyvönen, Ari-Elmeri – Juntunen, Tapio – Mikkola, Harri – Käpylä, Juha – Gustafsberg, Harri – Nyman, Markku – Rättilä, Tiina – Virta, Sirpa – Liljeroos, Johanna (2019) *Kokonaisresilienssi ja turvallisuus: Tasot, prosessit ja arviointi.* Valtioneuvoston kanslia. Saatavissa: [http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-647-8].

Isotalo, Kalle (2022) *Viranomaisvaikutusten arviointi säädöshankkeissa.* Julkaistu 25.3.2022. Saatavissa [www.edilex.fi/artikkelit/26408].

Jukka, Leena – Keinänen, Anssi – Keskinen, Lisa-Maaria – Vartiainen, Niko (2023) *Korona haastoi tietoperusteisen lainvalmistelun, mutta kuinka paljon?* Edilex 2023/23. Julkaistu 23.8.2023. Saatavissa [www.edilex.fi/artikkelit/31291].

Keinänen, Anssi – Heikkinen, Kati (2017) *Lainsäädännön ennakollisen vaikutusten arvioinnin laatu ja jälkikäteisen vaikutusten arvioinnin huomioiminen hallituksen esityksissä 2000-luvulla.* Edilex 2017/32. Saatavissa: [https://www.edilex.fi/artikkelit/17937].

Keinänen, Anssi – Heikkinen, Kati – Rinne, Laura (2019) *Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteinen seuranta osana hyvää lainvalmistelua: entä Suomessa?* Edilex 2019/15. Julkaistu 29.4.2019. Saatavissa: [www.edilex.fi/artikkelit/19634].

Keinänen, Anssi – Härkönen, Hanna-Riitta (2020) *Miten valmistella hyvä hallituksen esitys? Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen huomioita säädösehdotusten esitysluonnoksista.* Edilex 2020/29. Julkaistu 11.8.2020. Saatavissa: [www.edilex.fi/artikkelit/21262].

Keinänen, Anssi – Halonen, Miia (2017) *Mikä vaivaa vaikutusten arviointia? – Vaikutusten arvioinnin puutteet lainsäädännön arviointineuvoston havaitsemana ja lausuntojen huomioiminen hallituksen esityksissä.* Edilex 2017/4. Julkaistu 25.1.2017. Saatavissa: [www.edilex.fi/artikkelit/17378].

Keinänen, Anssi – Vuorela, Miikka (2015) *Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä?* Lakimies 2/2015, s. 170–195.

Kemiläinen, Mika – Keinänen, Anssi (2015) *Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin laatu hallituksen esityksissä.* Edilex 2015/26. Julkaistu 15.6.2015. Saatavissa: [www.edilex.fi/artikkelit/15344].

Lindstedt, Jukka (2019) *”Sotaväen rikoslaista pärinää” - sota-ajan oikeusministeri Oskari Lehtosen näkemyksien tarkastelua.* Lakimies 117(2), ss. 169–191.

Lonka, Harriet – Laitinen, Kari (2023) *Kansallisen varautumisen sääntelyn tietopohja*. Tiedepolitiikka 48(1). Saatavissa: [https://doi.org/10.58957/tp.122924].

Lonka, Harriet – Limnéll, Jarmo (2015). *Strategiasta käytäntöön: Suomi kyberlainsäädäntöä kehittämässä.* Oikeus 44(2), s. 202–213.

Markiewicz, Tadek (2023) *The Vulnerability of Securitisation: The Missing Link of Critical Security Studies*. Contemporary Politics 30(2), pp. 199–220. Saatavissa: [doi:10.1080/13569775.2023.2267371].

Minkkinen, Panu (2017) *Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus – suuntaus, tarkastelutapa, menetelmä?* Lakimies 7–8/2017, s. 908–923.

Pakarinen, Auri (2011) *Lakien vaikutusten arviointi diskurssina – analyysi ministeriöiden säädöspoliittisista asiakirjoista.* Oikeus 2011 (40); 1.

Pursiainen, Christer (2023). *Resilienssin ulottuvuudet.* Kosmopolis, 53(4). Saatavissa: [https://journal.fi/kosmopolis/article/view/137710/90023].

Pursiainen, Christer – Kytömaa, Eero (2022) *From European critical infrastructure protection to the resilience of European critical entities: what does it mean?* Sustainable and Resilient Infrastructure, 8(1), p. 85–101. Saatavissa : [https://doi.org/10.1080/23789689.2022.2128562].

Pursiainen, Christer (2009) *The Challanges for European Critical Infrastructure Protection.* European Integration Vol. 31 (6), pp. 721–739. Saatavissa: [https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1080/07036330903199846].

Raitio, Juha (2022). *Mitä oikeusvaltio tarkoittaa?* Helsinki Law Review 16(1), ss. 18–23.

Rantala, Kati (2016) *Argumentointi hallituksen esityksissä: keskeiset ehdotukset ja vaikutusten arviointi.* Oikeus 2016 (45); 2: 159–183. Saatavissa: [https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/oikeus/166370001.pdf].

Särkkä, Emma – Kuparinen, Jonna (2020) *Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset kotimaisessa rahoitusmarkkinasääntelyssä: Lainvalmistelullinen näkökulma.* Edilex 2020/37. Julkaistu 25.9.2020. Saatavissa: [www.edilex.fi/artikkelit/21429].

Tala, Jyrki (2004) *Lainsäädäntötutkimus – turhaa vai tarpeellista?* Oikeus 2004 (33); 4: 378–397.

Tala, Jyrki (2001b) *Näkökulmia lainsäädäntötutkimukseen.* Oikeus 1/2001, s. 108–115.

Tuori, Kaarlo (1999) *Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko?* Lakimies 6–7/1999, s. 920–931.

Vartiainen, Niko – Härkönen, Hanna-Riitta (2022) *Onko koronapandemia heikentänyt vaikutusarviointien toteuttamista? – Kvantitatiivinen analyysi vuoden 2020 hallituksen esityksistä.* Edilex 2022/41. Julkaistu 2.11.2022. Saatavissa: [www.edilex.fi/artikkelit/2840].

Viljanen, Jukka (2024) *Euroopan ihmisoikeussopimus perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä*. Oikeustiede-Jurisprudentia, 38(XXXVIII), s. 461–520. Saatavissa: [https://journal.fi/oikeustiede-jurisprudentia/article/view/143521].

Widlund, Joonas – Paasonen, Jyri (2021) *Kansallisen turvallisuuden käsite: oikeutta vai politiikkaa?* Edilex 2021/44. Julkaistu 27.7.2021. Saatavissa: [www.edilex.fi/artikkelit/23884].

Widlund, Joonas (2020) *Kansallinen turvallisuus: vapauden ehto vai rajoitus?* Oikeus 2020 (49); 2: 134–153. Saatavissa [https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/oikeus/211050001.pdf].

Williams, Michael C. (2003) *Words, images, enemies: securitization and international politics.* International studies quarterly 47(4), pp. 511–531.

Virallislähteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2557 kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä ja direktiivin 2008/114/EY kumoamisesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2555 toimenpiteistä kyberturvallisuuden yhteisen korkean tason varmistamiseksi kaikkialla unionissa, asetuksen (EU) N:o 910/2014 ja direktiivin (EU) 2018/1972 muuttamisesta sekä direktiivin (EU) 2016/1148 kumoamisesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2008/114/EY Euroopan elintärkeän infrastruktuurin määrittämisestä ja nimeämisestä

Kaivoslaki (321/2011)

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, SopS 7–8/1976.

Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019)

Laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992)

Laki valtioneuvostosta (175/2003)

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024)

Laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (310/2025)

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

Pelastuslaki (379/2011)

Perustuslaki (731/1999)

Sopimus Euroopan unionista (SEU), konsolidoitu toisinto EuVL C 202/1, 7.6.2016.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976)

Terveydensuojelulaki (763/1994)

Valmiuslaki (1552/2011)

Valtioneuvoston asetus varautumissuunnitelmaan sisällytettävästä sähkönkäyttöpaikkojen etusijajärjestyksestä (981/2022)

Valtioneuvoston asetus lainsäädännön arviointineuvostosta (1735/2015)

Vesihuoltolaki (119/2001)

Muut virallislähteet

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan elintärkeiden infrastruktuurien määrittämisestä ja nimeämisestä sekä niiden suojaamisen parantamistarpeen arvioimisesta (COM/2006/787 final)

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (mittauslaitedirektiivin muuttaminen) (U 56/2024 vp)

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö

Amuur v. Ranska, 25.6.1996.

Iatridis v. Kreikka, 25.3.1999.

Baka v. Unkari, 23.6.2016.

Grzęda v. Puola, 15.3.2022.

Hallituksen esitykset

Hallituksen esitys eduskunnalle avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 74/2021 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Ilmatieteen laitoksesta annetun lain 1 ja 2 §:n sekä puolustusvoimista annetun lain 11 §:n muuttamisesta (HE 167/2024 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vesihuoltolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 218/2013 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta (HE 7/2024 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ilmatieteen laitoksesta (HE 6/2018 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi merituulivoimasta talousvyöhykkeellä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 147/2024 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 203/2017 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähkömarkkinalain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 318/2022 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 196/2022 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi (HE 20/2002 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 20242024 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista (HE 62/2021 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesihuoltolain muuttamisesta (HE 40/2025 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (HE 53/2024 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi (HE 205/2024 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp)

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp)

Hallituksen esitys Eduskunnalle vesihuoltolainsäädännön uudistamiseksi (HE 85/2000 vp)

Hallituksen esitys rikoslain terrorismirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (Hanke OM086:00/2023)

Valiokuntien lausunnot ja mietinnöt

Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä vesihuoltolainsäädännön uudistamiseksi (HaVL 20/2000 vp)

Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (MmVL 27/2022 vp)

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vesihuoltolain muuttamisesta (MmVM 4/2025 vp)

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi vesihuoltolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (MmVM 6/2014 vp)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (PeVL 31/2014 vp)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun 7 §:n ja poliisilain 5 luvun 9 §:n muuttamisesta (PeVL 16/2013 vp)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (PeVL 35/2014 vp)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle turvallisuusselvityslaiksi sekä siihen liittyviksi laeiksi (PeVL 3/2014 vp)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Poliisiammattikorkeakoulusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (PeVL 38/2013 vp)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta (PeVL 45/2014 vp)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion varoista korvattavista merimiesten matkakustannuksista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (PeVL 29/2013 vp)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi teletoimintalain muuttamisesta (PeVL 1/1996 vp)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi vesihuoltolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (PeVL 11/2014 vp)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi viestintämarkkinalain ja sähköisen viestinnän tietosuojalain 2 ja 5 §:n muuttamisesta (PeVL 10/2007 vp)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi telemarkkinalain muuttamisesta (PeVL 34/2000 vp)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta (PeVL 32/2004 vp)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta ja viestintämarkkinalain 70 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (PeVL 45/2005 vp)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (PeVL 67/2010 vp)

Perustuslakivaliokunnan lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vesihuoltolain muuttamisesta (PeVL 37/2025 vp)

Perustuslakivaliokunnan lausunto selvitykseen eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta (PeVL 30/2020 vp)

Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (PeVM 4/2018 vp)

Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kokoontumislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (PeVM 13/1998 vp)

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

Puolustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (PuVL 4/2018 vp)

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (StVM 25/2022 vp)

Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi merituulivoimasta talousvyöhykkeellä ja siihen liittyviksi laeiksi (TaVM 21/2024 vp)

Tarkastusvaliokunnan mietintö valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksesta eduskunnalle toiminnastaan 2014 valtiopäiville (TrVM 9/2014 vp)

Ulkoasiainvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (UaVL 5/2018 vp)

Ympäristövaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi merituulivoimasta talousvyöhykkeellä ja siihen liittyviksi laeiksi (YmVL 18/2024 vp)

Ympäristövaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi vesihuoltolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (YmVL 7/2014 vp)

Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä vesihuoltolainsäädännön uudistamiseksi (YmVM 12/2000 vp)

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto oikeusministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta terrorismirikoksia koskevan sääntelyn muuttamiseksi (VN/13846/2025-VNK-3)

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi merituulivoimasta talousvyöhykkeellä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (VN/22328/2024-VNK-2)

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta laeiksi Ilmatieteen laitoksesta annetun lain ja Puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta (VN/20623/2024-VNK-2)

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ympäristöministeriölle valtioneuvoston kirjelmästä ja jatkokirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (VN/10078/2023-VNK-2)

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta (VN/34358/2023-VNK-2)

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sisäministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta laeiksi ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta (VN/7482/2022)

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto oikeusministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi (VN/10866/22-VNK-2)

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto valtiovarainministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista (VN/7363/2021-VNK-2)

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto valtiovarainministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (VN/9841/2021–02)

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta (VN/21822/2021-VNK-2)

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sähkömarkkinalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (VNK/1440/32/2018)

Muut säädösvalmisteluun liittyvät lausunnot

Huoltovarmuuskeskuksen lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi merituulivoimasta talousvyöhykkeellä ja siihen liittyviksi laeiksi (HVK/2024/01021–2)

Huoltovarmuuskeskuksen lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vesihuoltolain muuttamisesta (HVK/2025/00832)

Huoltovarmuuskeskuksen lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnan kuulemiseen terveydensuojelulain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HVK/2022/00088)

Liikenne- ja viestintäministeriön asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Ilmatieteen laitoksesta annetun lain 1 ja 2 §:n sekä puolustusvoimista annetun lain 11 §:n muuttamisesta (Avaruustilannekeskuksen perustaminen) HE 167/2024 vp.

Puolustusministeriön lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi merituulivoimasta talousvyöhykkeellä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 167/2024 vp) 14.11.2024

Puolustusvoimien lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi merituulivoimasta talousvyöhykkeellä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 167/2024 vp) 14.11.2024

Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikertomukset

Valtioneuvoston kanslia (2025) *Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2024.* Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2025:2. Saatavissa: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/166163/VNK_2025_2.pdf?sequence=1&isAllowed=y]. Avattu 28.9.2025.

Valtioneuvoston kanslia (2024) *Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2023.* Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2024:2. Saatavissa: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165500/VNK_2024_2.pdf?sequence=4&isAllowed=y]. Avattu 28.9.2025.

Valtioneuvoston kanslia (2023) *Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2022*. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2023:4. Saatavissa: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164765/VNK_2023_4.pdf?sequence=1&isAllowed=y]. Avattu 28.9.2025.

Valtioneuvoston kanslia (2022) *Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2021.* Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:5. Saatavissa: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163899/VNK_2022_5.pdf?sequence=1&isAllowed=y]. Avattu 28.9.2025.

Valtioneuvoston kanslia (2021) *Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2020*. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:3. Saatavissa: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163077/VNK_2021_3.pdf?sequence=1&isAllowed=y]. Avattu 28.9.2025.

Valtioneuvoston kanslia (2020) *Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2019*. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2020:3. Saatavissa: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162143/VNK_2020_3.pdf?sequence=1&isAllowed=y]. Avattu 28.9.2025.

Valtioneuvoston kanslia (2019) *Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2018*. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:10. Saatavissa: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161489/VNK_10_2019_Lainsaadannon%20arviointineuvoston%20vuosikatsaus%202018_net.pdf?sequence=1]. Avattu 28.9.2025.

Valtioneuvoston kanslia (2018) *Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2017.* Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 4/2018. Saatavissa: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160803/J042018_Lains%c3%a4%c3%a4d%c3%a4nn%c3%b6n%20arviointineuvoston%20vuosikatsaus%202017_net.pdf?sequence=4&isAllowed=y]. Avattu 28.9.2025.

Valtioneuvoston kanslia (2016a) *Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2016*. Saatavissa: [https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/1851227/Lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6n+arviointineuvoston+vuosikatsaus+2016/f79853f2-3de3-442b-949f-7f8fd88aa39c?version=1.0&t=1524651145000]. Avattu 28.9.2025.

Valtioneuvoston kanslia (2016b) *Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko.* Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2016. Saatavissa: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75144/VNKJ072016_VNn_Ulko-ja_turvallisuuspol_selonteko_kansineen_netti_suomi.pdf?sequence=1] Avattu 10.3.2025.

Verkkolähteet

Astier, Henri (2025) *Russian drone attacks cause massive power cuts, Ukraine says.* BBC News. Julkaistu 27.8.2025. Saatavissa: [https://www.bbc.com/news/articles/c207lj58p1qo]. Avattu 30.8.2025.

Euroopan komissio (2017) *Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari.* Saatavissa: [doi:10.2792/99685]. Avattu 19.10.2025.

Oikeusministeriö (2025a) *Lainvalmistelun prosessiopas*. Päivitetty 2025. Saatavissa: [https://lainvalmistelu.finlex.fi/]. Avattu 19.1.2025.

Oikeusministeriö (2025b) *Lainvalmistelun vaikutusarviointi*. Päivitetty 2025. Saatavissa: [https://oikeusministerio.fi/vaikutusten-arviointi]. Avattu 19.1.2025.

Oikeusministeriö (2024) *Lainkirjoittajan opas*. Päivitetty 2024. Saatavissa: [https://lainkirjoittaja.finlex.fi/]. Avattu 19.1.2025.

Oikeusministeriö (2020) *Hallituksen esitysten laatimisohjeet*. Päivitetty 2020. Saatavissa: [https://helo.finlex.fi/]. Avattu 19.1.2025.

Oikeusministeriö. (2015). *Arviomuistio Hallituksen esitysten laatimisohjeiden (HELO) uudistamisesta*. Muistio 17.8.2015. Lainvalmisteluosasto. Avattu 24.7.2025.

Oikeusministeriö (2007) *Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet.* Oikeusministeriön julkaisu 2007:06. Saatavissa: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_ohjeet.pdf?sequence=1&isAllowed=y]. Avattu 4.10.2025.

Oikeusministeriö (2004) *Hallituksen esitysten laatimisohjeet.* Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Helsinki Saatavissa: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75847/hallituksen_esityksen_laatimisohjeet.pdf?sequence=1]. Avattu 4.10.2025

Paasonen, Jyri (2024) *Turvallisuusoikeus – Uusi vuosi, uudet kujeet.* Blogi-kirjoitus, julkaistu 23.12.2024. Saatavissa: [https://jyripaasonen.fi/turvallisuusoikeus-uusi-vuosi-uudet-kujeet/]. Avattu 27.7.2025.

Pöysti, Tuomas (2019a) *Kansallinen turvallisuus ja kestävä valtiosääntö*. UKK –luento, Paasikivi – seura 3.9.2019. Saatavissa: [https://www.paasikivi-seura.fi/wp-content/uploads/2019/09/UKK-luento_Kansallinen-turvallisuus_Paasikivi-Seura_Oikeuskansleri-Tuomas-P%C3%B6ysti_3.9.2019.pdf]. Avattu 10.8.2025.

Pöysti, Tuomas (2019b) *Lainvalmistelun ja sen johtamisen kehittämistarpeista valtioneuvostossa*. Puheenvuoro 20.5.2019. Saatavissa [https://www.okv.fi/media/filer_public/84/e6/84e6e672-5546-4b11-817f-7b189cbc23e2/tp_puheenvuoro_lainvalmistelutapa.pdf]. Avattu 16.10.2025.

Savolainen, Jukka (2023) *Kriittinen infrastruktuuri ja palvelut ovat hybridiuhkien kohteita.* Maanpuolustus-lehti. Julkaistu 04.12.2023. Saatavissa: [https://www.maanpuolustus-lehti.fi/kriittinen-infrastruktuuri/]. Avattu 15.10.2025.

Sisäministeriö: *Mitä on kansallinen turvallisuus?* 2025. Saatavissa: [https://intermin.fi/kansallinen-turvallisuus/mita-on-kansallinen-turvallisuus]. Avattu 10.3.2025.

Sisäministeriö (2023) *Kansallinen riskiarvio 2023.* Sisäministeriön julkaisuja 2023:4. Helsinki 2023. Saatavissa: [http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-602-7]. Avattu 20.1.2025.

Sisäministeriö (2016) *Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta.* Sisäministeriön julkaisu 8/2016. Saatavissa: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74957/Sisaisen_turvallisuuden_selonteko_SUOMI_18052016.pdf]. Avattu 10.3.2025.

The Guardian (2024) *Russia launches huge missile attack on Ukraine's energy infrastructure.* Julkaistu 13.12.2024. Saatavissa: [https://www.theguardian.com/world/2024/dec/13/russia-launches-huge-attack-on-ukraine-with-dozens-of-cruise-missiles-and-drones]. Avattu 10.8.2025.

Tieteen termipankki (2025a) *Turvallistaminen.* [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Valtio-oppi:turvallistaminen]. Avattu 10.8.2025.

Tieteen termipankki (2025b) *Kriittinen infrastruktuuri.* Saatavissa: [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Valtio-oppi:kriittinen_infrastruktuuri]. Avattu 10.0.2025.

United Nations (2024) *Attacks on Ukraine's Energy Infrastructure: Harm to the Civilian Population.* UN Human Rights Monitoring Mission in Ukraine. Bulletin, September 2024. Saatavissa: [https://ukraine.un.org/en/278992-attacks-ukraine's-energy-infrastructure-harm-civilian-population]. Avattu 10.8.2025.

Valtioneuvosto (2025a) *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös PLM/2025/1.* Valtioneuvoston julkaisuja 2025:1. Saatavissa: [https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-762-19]. Avattu 10.3.2025.

Valtioneuvosto (2025b) *Valtioneuvoston periaatepäätökset*. Saatavissa: [https://valtioneuvosto.fi/paatokset/periaatepaatokset]. Avattu 11.11.2025.

Valtioneuvosto (2024) *Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko.* Valtioneuvoston julkaisuja 2024:33. Helsinki 2024, Saatavissa: [http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-890-1]. Avattu 30.3.2025.

Valtioneuvosto (2022a) *Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta.* Valtioneuvoston julkaisuja 2022:18. Helsinki 2022. Saatavissa: [http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-772-0]. Avattu 20.1.2025.

Valtioneuvosto (2022b) *Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje.* Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66. Helsinki 2022. Saatavissa: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164423/VN_2022_66.pdf?sequence=4&isAllowed=y]. Avattu 18.1.2025.

Valtioneuvosto (2021) *Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta.* Valtioneuvoston julkaisuja 2021:48. Valtioneuvosto 2021. Saatavissa: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163149/VN_2021_48.pdf?sequence=1]. Avattu 12.5.2025.

Venetsian komissio (2016) *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission).* Rule of Law Checklist. [https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e]. Avattu 15.11.2025.

Venetsian komissio (2011) *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission).* Report on the Rule of Law. Saatavissa: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e]. Avattu 15.11.2025.

Muut

Valtioneuvoston oikeuskansleri (2015). Hallituksen esityksen laatimisohjeiden (HELO) uudistaminen. Lausunto 13.10.2015. (OKV/31/20/2015)

United Nations (2010). Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010 [without reference to a Main Committee (A/64/L.63/Rev.1 and Add.1)] 64/292. The human right to water and sanitation.

LYHENTEET

CER	Critical Entities Resilience
ECI	European Critical Infrastructure
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EPCIP	European Programme for Critical Infrastructure Protection
EU	Euroopan unioni
HaVL	hallintovaliokunnan lausunto
HE	hallituksen esitys
HELO	Hallituksen esityksen laatimisohjeet
HVK	Huoltovarmuuskeskus
MmVL	maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto
MmVM	maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö
NIS2	European Unionin Cybersecurity Directive
OKV	Valtioneuvoston oikeuskansleri
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	perustuslaki
PuVL	puolustusvaliokunnan lausunto
SEU	Sopimus Euroopan unionista
StVM	sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö
TaVM	talousvaliokunnan mietintö
TrVM	tarkastusvaliokunnan mietintö
UaVL	ulkoasiainvaliokunnan lausunto
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YmVL	ympäristövaliokunnan lausunto
YmVM	ympäristövaliokunnan mietintö
YTS	Yhteiskunnan turvallisuusstrategia

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Kylmän sodan päättymisen jälkeinen aika on ollut turvallisuusympäristön muutoksen sekä turvallisuuskäsitysten murrosaikaa. Valtioiden kasvanut keskinäisriippuvuus ja globalisaatio ovat osin vaikuttaneet tähän muutokseen: turvallisuusuhkien ja -ilmiöiden välittömät, ja etenkin välilliset heijastevaikutukset, voivat vaikuttaa hyvinkin kaukana alkupisteestään[1]. Turvallisuusympäristön muutoksen lisäksi myös käsitys turvallisuusuhkista on laajentunut perinteisestä sotilaallisesta uhkasta käsittämään muun muassa ilmastonmuutokseen liittyviin sään ääri-ilmiöihin ja pandemioihin. Lisäksi normaalioloissa tapahtuvasta laaja-alaisesta vaikuttamisesta on tullut viranomaisille uusi ilkeä ongelma, joihin vastaaminen vaatii usein hallinnonalat ylittävää yhteistyötä.[2]

Tuorin mukaan turvallisuusympäristö on jatkuvan muutoksen alla[3], mikä peilautuu pelottavan hyvin myös Suomen lähihistoriaan. Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut vuonna 2008 käydystä Georgian sodasta alkaen epävakaammaksi ja vaikeammin ennustettavaksi läpi 2010- ja 2020-luvun.[4] Muutos kiihtyi entisestään Venäjän vallatessa Krimin niemimaan ja aloittaessa sodan Itä-Ukrainassa vuonna 2014. Vuoden 2022 helmikuussa alkanut laaja hyökkäyssota aiheutti merkittävimmän muutoksen[5], joka on johtanut suuriin poliittisiin ja yhteiskunnallisiin muutoksiin ulko- ja turvallisuuspolitiikan saralla, kuten Pohjois-Atlantin puolustusliiton (Nato) jäsenyyden hakemiseen.

Luonnonilmiöiden, kuten äärimmäisten sääilmiöiden, ja epidemioiden lisäksi erilaiset valtiolliset ja ei-valtiolliset toimijat voivat aiheuttaa häiriöitä yhteiskunnan toimintaan normaalioloissa yhä etenevissä määrin. Niin kutsuttu hybridivaikuttaminen sekä laaja-alainen vaikuttaminen, joissa hyödynnetään sotilaallisten keinojen lisäksi ei-sotilaallisia keinoja, kuten kyberhyökkäyksiä, ovat lisääntyneet erityisesti yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria kohtaan. Kriittisellä infrastruktuurilla tarkoitetaan fyysisiä rakenteita ja järjestelmiä, jotka ylläpitävät yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja kaikissa olosuhteissa.[6] Kriittinen infrastruktuuri on siis keskeinen osa yhteiskunnan turvallisuutta ja siten kansallista turvallisuutta.

Ajankohtaisina esimerkkeinä kriittisen infrastruktuurin ja turvallisuusympäristön muutoksen yhteydestä voidaan mainita useat eri iskut vedenalaiseen kriittiseen infrastruktuuriin Itämerellä, kuten

[1] Laitinen – Huhtinen (2021), s. 30.
[2] Sisäministeriö (2023), s. 12, s. 18–19 ja s. 25–27.
[3] Tuori (1988), s. 20–21.
[4] Valtioneuvosto (2024), s. 10–11.
[5] Valtioneuvosto (2022a), s. 7–11.
[6] Tieteen termipankki (2025b); Valtioneuvosto (2025a), s. 12 ja s. 15.

Nord Stream - ja Balticconnector -kaasuputkien vaurioituminen tai useat tietoliikenne- ja sähkökaapelirikot, kuten Estlink 2 -sähkökaapelin ja C-Lion1 -merikaapelien vaurioituminen.[7] Lisäksi Venäjä on hyökkäyssodassaan tehnyt systemaattisesti useita ilma-iskuja Ukrainan kriittiseen infrastruktuuriin, kuten energiantuotanto- ja jakelulaitoksiin.[8] Tämän tyyppinen vaikuttaminen kriittiseen infrastruktuuriin aiheuttaa jonkinasteisen häiriön yhteiskunnan toimintoihin ja vaikuttaa siten sekä kansalliseen turvallisuuteen että yksilöiden turvallisuuteen ja elinoloihin.

Yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittiset toiminnot ovat yhä enemmän keskinäisriippuvaisia mitä kehittyneemmästä yhteiskunnasta on kyse.[9] Keskinäisriippuvuus tekee turvallisuusuhkien vaikutusten ennakoimisen ja niihin vastaamisen entistä kompleksisemmaksi, mikä vaatii sekä hallinnon alat että myös rajat ylittävää yhteistyötä yhteiskunnan eri sektoreiden ja viranomaisten välillä. Esimerkkinä mainittakoon sähkönjakeluun kohdistuva häiriö vaikuttaa hyvin nopeasti muun muassa vesihuoltoon, raha- ja tietoliikenteeseen, liikenteeseen ja terveydenhuollon toimintaan.

Nämä edellä kuvatut muutokset turvallisuusympäristössä sekä turvallisuusuhkakäsityksessä näkyvät niin sanottuna turvallistamisen prosessina eli erilaisten yhteiskunnallisten ja poliittisten asiakysymysten kääntämisenä turvallisuuskysymyksiksi ja muuntamisesta osaksi turvallisuuspuhetta[10]. Tämän lisäksi turvallisuuden on katsottu oikeudellistuvan, mikä voidaan nähdä turvallisuuteen liittyvän sääntelyn levittäytymisenä poikkeuslainsäädännöstä muuhun lainsäädäntöön sekä lainsäädäntöön perustuvan ohjauksen lisääntymisenä turvallisuuteen liittyvissä ilmiöissä.[11]

Turvallisuuden oikeudellistuminen heijastuu myös lainvalmisteluun: turvallisuutta käyttää lakihankkeiden perusteluissa sekä lakihankkeiden turvallisuusvaikutuksia arvioidaan osana lain esitöitä. Holkeri ym. on havainnut turvallisuuspuheen lisääntyneen merkittävästi säädöshankkeissa 1990-luvulta 2010-luvulle tultaessa. Lähes kolminkertaistunut turvallisuusmainintojen määrä kuvaa sitä kehitystä, jossa turvallisuuden merkitys säädöshankkeiden perusteena on kasvanut sekä sitä, miten turvallistaminen on levinnyt myös lainsäädäntöprosessiin.[12]

Kyseiset muutokset tulevat näkymään yhä etenevissä määrin siinä, miten kansallisen turvallisuuden perusteella voidaan rajoittaa perusoikeuksien toteutumista oikeusvaltion itsepuolustuksen nimissä. Oikeusvaltion itsepuolustukseen liittyy vahvasti perusoikeuksien ja kollektiivisten hyvien eli

[7] Savolainen (2023).
[8] Astier (2025) ; United Nations (2024) ; The Guardian (2024).
[9] Valtioneuvosto (2025a), s. 24, s. 102 ja s. 125.
[10] Tieteen termipankki (2025a).
[11] Paasonen (2024).
[12] Holkeri ym. (2019).

kansallisen turvallisuuden välinen uudelleenpunninta, johon vaikuttavat kulloinkin vallitsevat yhteiskunnalliset arvot sekä turvallisuuspuhe.[13] Oikeusvaltiossa julkisen vallan käyttäminen ja esimerkiksi viranomaisten toimivaltuudet on sidottu lakiin. Lainsäädäntö toimii sekä yhteiskunnallisena ohjauskeinona, mutta sen kautta rajoitetaan yksilöihin kohdistuvaa julkisen vallan käyttöä. Lainsäädännön kautta mahdollistetaan kuitenkin myös erilaisiin uhkiin varautumiseen liittyvät toimet sekä velvoitetaan yhteiskunnan eri toimijoita huolehtimaan varautumiseen ja siten kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien toimintojen jatkuvuudesta.

Turvallisuusympäristön muutokset ovat heijastuneet myös Euroopan unionin lainsäädäntöön ja sitä kautta kansalliseen oikeusjärjestykseemme. EU:ssa kriittisen infrastruktuurin ja yhteiskunnan kannalta keskeisen infrastruktuurin suojaamiseen keskittyvää sääntelyä on tuotu unionin oikeuteen 2000-luvulta alkaen. Suojaamisen tarve on kehittynyt kansainväliseltä terrorismilta suojautumisesta hybridivaikuttamisen ja konventionaalisen sodan aiheuttamien uhkiin varautumiseen. Uusin EU:n kriittistä infrastruktuuria koskeva sääntely hanke, nk. CER-direktiivi, tuli voimaan 2023. Kyseisellä direktiivillä on merkittäviä vaikutuksia unionin alueella kriittisen infrastruktuurin tunnistamiseen sekä varautumisvelvollisuuksien laajentamiseen liittyen.

1.2 Tutkimustehtävä

Tutkielmassa on tarkoituksena tarkastella turvallisuuspuheen ilmenemistä sekä turvallisuuden ja turvallisuusvaikutusten suhdetta muihin lain esitöiden perusteluihin kriittiseen infrastruktuuriin liittyvissä kansallisissa lakihankkeissa. Kuten johdannossa todettiin, on turvallisuuspuheen lisääntyminen lainsäädännössä edelleen nouseva trendi. Toisaalta turvallisuusperusteinen lainsäädäntö on edelleen ajankohtaista turvallisuusympäristön muutosten sekä laajemman turvallisuuskäsityksen kautta. Yhteiskunnan toimintojen jatkuvuuden varmistaminen ja kriittisen infrastruktuurin vahvistaminen ovat nousseet kansallisen turvallisuuden ja alueellisen turvallisuuden kannalta keskeiseksi tekijäksi, jota pyritään turvaamaan lainsäädännön keinoin.

Tutkimuskysymys on: millainen painoarvo turvallisuudella on lainvalmistelussa suhteessa muihin lain esitöiden perusteluihin kriittiseen infrastruktuuriin liittyvissä lakihankkeissa.

Alatutkimuskysymykset ovat:

I. Miten turvallisuuspuheen lisääntyminen näkyy kriittiseen infrastruktuuriin liittyvässä lainsäädännössä?

[13] Widlund (2024), s. 127; Honko (2017), s. 11.

II. Millainen painoarvo turvallisuudella on lain esitöiden perusteluissa suhteessa muihin perusteluihin ja perustuslakiin?

Tutkielmassa tarkasteltavien lakihankkeiden ajallinen rajaus kohdistetaan 2000–2020-luvuille, jolloin on oletettavasti nähtävissä turvallisuusympäristön viimeaikaisten muutosten heijastuminen turvallisuuspuheeseen lainvalmisteluprosessissa, kuten sen näkyminen lain esitöissä ja eduskuntakäsittelyssä.

Turvallisuudella viitataan tässä tutkimuksessa kansalliseen turvallisuuteen, eikä käsite huomioi esimerkiksi tekniseen turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia. Toinen käsitteellinen olettama on, että lakien vaikutusarvioinneissa esitetyt turvallisuusvaikutukset koskevat nimenomaisesti kansalliseen turvallisuuteen tai yhteiskunnalliseen turvallisuuteen eli kollektiiviseen turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia. Yksilön perusoikeutta turvallisuuteen arvioidaan omana vaikutuslajinaan osana perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Turvallisuuden käsitettä tarkastellaan luvussa 2.

Tutkimuksessa tarkastelu rajataan normaaliolojen lainsäädäntöön. Poikkeuslainsäädännössä keskiössä ovat muun muassa viranomaisten toimivaltuudet erilaisiin turvallisuuspoikkeamiin ja -uhkiin vastaamiseksi. Poikkeuslainsäädäntö on luonteeltaan väliaikaista ja tarkkarajaista. Poikkeuslainsäädäntö haastaa sekä oikeusvaltioperiaatteen että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen, jolloin turvallisuus yleisen suojattavana etuna saa eri kontekstin. [14] Oikeuden turvallistumisen myötä turvallisuuteen liittyvä sääntely leviää laajemmin normaaliolojen lainsäädäntöön, mikä venyttää oikeusvaltion perustavanlaatuisia kysymyksiä siitä, miten pitkälle perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamista voidaan viedä.

Turvallisuuden käsitettä ja turvallisuutta lainsäädännön perusteluna tarkastellessa tulee ottaa huomioon myös turvallisuuden perusoikeudellinen ulottuvuus. Näin ollen tutkimuksessa tullaan tarkastelemaan perusoikeuksien rajoittamisperusteita kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Tutkimuksen kannalta keskeisiä oikeudellisia periaatteita ovat oikeusvaltioperiaate sekä suhteellisuusperiaate ja hyväksyttävyysvaatimus perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisperusteina.

1.3 Lähdeaineisto

Tutkimus on oikeustieteellinen ja asemoituu julkisoikeuden oikeudenalaan. Julkisoikeus sääntelee julkisen vallan käyttöä sekä erityisesti julkisen hallinnon ja viranomaisten sekä yksityisten henkilöiden välisiä suhteita yhteiskunnassa. Julkisoikeuden osa-alueista valtiosääntöoikeus on tämän

[14] Widlund (2024), s. 125–127.

tutkimuksen kannalta keskeisin, sillä sen alle kuuluvat teemat, kuten oikeusvaltio sekä perus- ja ihmisoikeudet ovat vahvasti esillä tutkimuksessa ja olennaisia näkökulmia tutkimuksen tiedonintressin kannalta.

Tutkimuksen primääriaineisto koostuu voimassa olevasta lainsäädännöstä ja lakien esitöistä. Tarkasteluun otettavien lakihankkeiden esitöistä keskitytään erityisesti perusvalmisteluun sekä eduskuntakäsittelyssä erityisesti valiokuntatyöskentelyyn, joka kattaa valiokuntien mietinnöt ja -lausunnot sekä niihin liittyvät asiantuntijakuulemiset. Näihin lainvalmistelun vaiheisiin liittyvät virallislähteet toimivat yhtenä pääasiallisena lähdemateriaalina tutkimuksessa. Perusvalmistelun osalta keskiössä ovat hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset ja niiden pääasialliset vaikutukset sekä kuulemisen perusteella tuotettu lausuntopalaute.

Lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään lakihankkeita koskevia lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoja sekä vuosikatsauksia. Lainvalmistelua ohjaava lainsäädäntö, muun muassa perustuslaki (731/1999), laki valtioneuvostosta (175/2003) ja valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003), sekä siihen liittyvä ohjeistus, kuten oikeusministeriön laatimat lainvalmisteluohjeet[15] ja vaikutusarviointiohje[16], ovat osa tutkimuksen lähdeaineistoa.

Tutkimuksessa tarkastellaan kuutta säädöshanketta, jotka liittyvät kriittiseen infrastruktuuriin tai muutoin yhteiskunnan toimintojen kannalta olennaisiin hankkeisiin, mutta eivät ole suoraan sidoksissa perinteiseen sotilaallisen turvallisuuden käsitteeseen. Vesihuolto on yksi kriittisen infrastruktuurin osajärjestelmä, jolla on kytkennät yksilöiden terveyteen, elintarviketurvallisuuteen sekä maanpuolustukseen. Vesihuoltolakia (119/2001) ja sen esitöitä (HE 85/2000 vp) sekä vesihuoltolakiin tehtyihin muutoksiin liittyviä säädöshankkeita (HE 218/2013 vp ja HE 40/2025 vp) tarkastellaan siitä näkökulmasta, miten turvallisuusympäristön muutokset heijastuvat lainsäädäntöön. Samassa yhteydessä tarkastellaan myös vesihuoltoon liittyvän terveydensuojelulain (763/1994) muutoshanketta (HE 196/2022 vp).

Tarkasteluun nostetaan hallituksen esitys eduskunnalle laiksi merituulivoimasta talousvyöhykkeellä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 147/2024 vp). Hallituksen esityksen mukaan esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki merituulivoimasta talousvyöhykkeellä sekä muutettavaksi Suomen talousvyöhykkeestä annettua lakia, Energiavirastosta annettua lakia, Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia. Aloite

[15] Oikeusministeriö on julkaissut mm. seuraavia lainvalmistelua tukevia ohjeita: Lainvalmistelun prosessiopas (Oikeusministeriö 2025a), Lainvalmistelun vaikutusarviointi (Oikeusministeriö 2025b), Lainkirjoittajan opas (Oikeusministeriö 2024) ja Hallituksen esitysten laatimisohjeet (Oikeusministeriö 2020).
[16] Valtioneuvosto (2022b), Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje.

esityksestä perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteiden mukaiseen merituulivoiman pelisääntöjen selkeyttämiseen Suomen talousvyöhykkeellä. [17] Hallituksen esityksessä todettiin lainsäädännön arviointineuvoston sekä valiokuntakuulemisten perusteella olevan puutteellisesti toteutettu turvallisuusvaikutusten arviointi, vaikka säädöshanke on kansallisen turvallisuuden näkökulmasta merkittävä.

Kolmas tarkasteluun otettava säädöshanke on hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Ilmatieteen laitoksesta annetun lain 1 ja 2 §:n sekä puolustusvoimista annetun lain 11 §:n muuttamisesta (HE 167/2024 vp). Hallituksen esityksen perusteella esitetään muutettavaksi Ilmatieteen laitoksesta annettua lakia sekä puolustusvoimista annettua lakia. Aloite esityksestä perustuu vuoden 2024 kolmanteen lisätalousarvioesitykseen. HE:n tavoitteena on mahdollistaa lainsäädäntömuutosten kautta kansallisen avaruustilannekuvakeskuksen perustaminen vuoden 2024 joulukuussa. [18] Kyseisessä säädöshankkeessa korostuu perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen ja kansallisen turvallisuuden välinen suhde.

Tutkimuksessa tarkastelun kohteeksi valitut säädöshankkeet eivät edusta perinteistä turvallisuuskäsitystä, mutta niillä on vahva kytkös kansalliseen turvallisuuteen osana kriittistä infrastruktuuria. Poikkeuksena tästä on avaruustilannekeskuksen perustamista koskeva säädöshanke (HE 167/2024 vp), joka liittyy osin sotilaallisen tilannekuvan muodostamiseen, mutta jolla on myös laajempi merkitys yhteiskunnalliselle ja yksilöiden turvallisuudelle. Lisäksi Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut kyseisiin lakihankkeisiin liittyen lausunnot, joissa on tuotu esiin turvallisuusvaikutusten arviointiin liittyviä puutteita.

1.4 Tutkimuksen näkökulmat

1.4.1 Oikeuden ja yhteiskunnan välinen suhde

Oikeus ei tapahdu tyhjiössä, vaan se on jatkuvassa vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa, jolloin siihen heijastuvat yhteiskunnassa vallitsevat ideologiat, arvot ja oletukset. Oikeudella voidaan näin ollen katsoa olevan koko yhteiskuntaan ja kaikille sen aloille ulottuva vaikutus. [19] Talan mukaan oikeutta ja säädösten laadintaa voidaan pitää suvereenin kansallisvaltion yhtenä tunnusmerkkinä ja myös sen toiminnan välineenä. Demokraattisissa valtioissa vaaleilla valittu parlamentti toimii vallan kolmijaon mukaisesti lainsäädäntövallan käyttäjänä, joka mahdollistaa kansalaisten tahdon sekä

[17] HE 147/2024 vp.
[18] HE 167/2024 vp.
[19] Rautiainen ym. (2023); Ervasti (2022)

yhteiskunnan erilaisten intressien ja arvokäsitysten muovaantumisen laeiksi ja muiksi yhteiskuntaa ohjaaviksi normeiksi.[20]

Erik af Hällström kuvasi oikeutta ja oikeustiedettä sosiaaliseksi insinööritaidoksi, jossa yhteiskunnalliset intressit ovat etusijalla yksilöiden intresseihin nähden.[21] Kuten tässä luvussa aiemmin todettiin, julkisoikeuden keskiössä on julkisen vallan käytön sekä yksilöiden ja julkisen vallan välisten suhteiden sääntely. Julkisoikeuden tutkimusintressi liittyy näin ollen erityisesti siihen, miten oikeus sääntelee julkisen vallan käyttöä etenkin yksilöitä ja heidän oikeuksiaan koskevissa tapauksissa. Kun otetaan huomioon esiin nostettu politiikan rooli ja pyrkimys eri intressien ajamiseen, joita esimerkiksi lainsäädännön kautta pyritään yhteensovittamaan siten, että yksilöiden oikeudet ja yhteiskunnalliset arvot ovat keskenään jonkin asteisessa harmoniassa.

Siltalan mukaan oikeuden ja siihen liittyvien periaatteiden tulkintaa ei voida irrottaa yhteiskunnallisista tavoitteista tai arvoista, vaan tulkinnassa on huomioitava kulloisessakin tilanteessa vallitsevan yhteiskunnallisen konteksti, eli arvot ja muut yhteiskunnalliset päämäärät. Punninnan tilannesidonnaisuus vaikuttaa osaltaan siihen, millaisia painoarvoja eri intressit tai oikeushyvät saavat.[22] Oikeuden tarkastelu pelkästään sisäisestä näkökulmasta voi muodostua haasteeksi sellaisissa tilanteissa, jossa oikeuden muotoutumiseen vaikuttavia tekijöitä pyritään selvittämään. Lainopillinen metodi antaa vastauksia voimassa olevasta oikeudesta ja sen sisällöstä. Näkökulman laajentamiseen ulkoiseen on helpompi tunnistaa niitä tosiasiallisesti ilmeneviä yhteiskunnallisia ilmiöitä, joihin oikeus kiinnittyy.

Oikeutta voidaan tarkastella yhteiskunnallisena ilmiönä myös oikeusvaltiokäsitteen ja julkisen vallan käytön kautta. Oikeusvaltiossa julkista valtaa käytetään lakien muodossa ja lakeihin sidottuna. Lainsäädännöllä on keskeinen merkitys yhteiskunnallisena ohjauskeinona, jolla voidaan vaikuttaa sekä yhteiskunnan kehitykseen että sen toimijoiden käyttäytymiseen.[23] Lainsäädännön instrumentaalinen rooli kytkeytyy näin ollen kiinteästi yhteiskuntapoliittiseen suunnitteluun ja sen toimeenpanoon, ja siten myös julkisen vallan käyttöön.

Lainsäädäntövallan käyttäjälle lainsäädäntö on keino tavoitteidensa edistämiseen. Tämä näkyy hyvin myös hallitusten esitysten rakenteesta, jossa kuvataan ensin säädöshankkeen tavoitteet ja sen jälkeen keinot niiden saavuttamiseksi. Yhteiskuntaa ohjaavan roolin lisäksi oikeudellisella sääntelyllä on

[20] Tala (2004), s. 382.
[21] Helin (2017), s. 898.
[22] Siltala (2003), s. 109 ja s. 139.
[23] On huomioitava, että oikeudellinen sääntely on vain yksi yhteiskunnallisista ohjauskeinoista. Muun muassa informaatio-ohjaus ja talousohjaus ovat muita julkisen vallan käytössä olevia ohjauskeinoja. Rautiainen ym. (2023); Tala (2005), s. 16.

myös yleisluontoisia tehtäviä ja vaikutuksia, kuten esimerkiksi yhteiskuntaelämän vakauden, ennakoitavuuden ja yhtenäisyyden edistäminen sekä turvallisuuden ja järjestyksen takaaminen.[24]

1.4.2 Oikeuden yhteiskunnallinen tutkimus ja lainsäädäntötutkimus

Oikeuden yhteiskunnallinen tutkimus kokoaa alleen oikeutta koskevaa tutkimusta, jolla on yhteys muihin yhteiskuntatieteisiin, kuten sosiologiaan, taloustieteeseen tai politiikan tutkimukseen.[25] Tutkimuskohteena on koko yhteiskunta ja siihen liittyvät ilmiöt erona esimerkiksi perinteiseen lainopilliseen tutkimukseen, jossa keskitytään säännösten sisältöön ja niiden tulkintaan sekä soveltamiseen. Ervastin mukaan oikeuden yhteiskunnallinen tutkimus voidaan jakaa seuraaviin suuntauksiin: yhteiskuntateoreettinen oikeustutkimus; lainsäädäntöprosessiin lainsäädäntöön, sekä sen soveltamiseen ja yhteiskunnallisiin vaikutuksiin kohdistuva tutkimus; konfliktien ja konfliktinratkaisun tutkimus; oikeudellisten instituutioiden toiminnan tutkimus; kansalaisten ja oikeusjärjestelmän välisen suhteen tutkimus; ja oikeuskulttuurin tutkimus.[26]

Oikeuden yhteiskunnallinen tutkimus kiinnittyy oikeusrealismiin. Oikeusrealismin mukaan oikeutta ovat ne lait ja muut säännökset, jotka yksilöt tai heistä muodostuva yhteisö mieltävät oikeudeksi ja hyväksyvät sen ohjaamaan ja osin rajoittamaan toimintaansa sekä viranomaisten toimin että omassa arjessaan. Oikeus on näin ollen olemassa sosiaalisesti ja historiallisesti rakentuneena yhteiskunnallisena ilmiönä tuomioistuinten oikeudellisen ratkaisutoiminnan ulkopuolella. Oikeusrealismi korostaa oikeuden ja yhteiskunnallisen toiminnan keskinäistä suhdetta ja vuorovaikutusta, minkä vuoksi lainsäädäntöä ja sen soveltamiseen liittyvää päätöksentekoa tulee tarkastella aina kontekstisidonnaisesti ja yhteiskunnallisiin vaikutuksiin sitoen.[27]

Tutkimuksen kohteena oleva ilmiö liittyy lainsäädäntöön, joten kyseinen tutkimus kytkeytyy lainsäädäntötutkimuksen alaan. Lainsäädäntötutkimuksessa tutkimusintressi kohdistuu joko lainsäädäntöön instituutiona tai yksittäisiin säädöshankkeisiin. Lainsäädäntöinstituution osalta voidaan tarkastella esimerkiksi niitä vaikuttimia, jotka selittävät lainsäädäntöinstituution nykytilaa ja muutoksia.[28] Yksittäisten lakihankkeiden kannalta tutkimus kohdistuu erityisesti säädöksen ns. elinkaaren vaiheisiin: lainvalmisteluun, päätöksentekoon sekä lain implementointiin ja vaikutuksiin.[29] Edellä esitetyn mukaisesti tutkimuksessa on tarkoituksena hyödyntää sekä lainopillisia että yhteiskuntatieteellisiä menetelmiä, jotka mahdollistavat oikeuden ja siihen

[24] Rautiainen ym. (2023); Ervasti (2022).
[25] Rautiainen ym. (2023); Ervasti (2022); Hirvonen (2011), s. 28–30.
[26] Ervasti (2022).
[27] Rautiainen ym. (2023); Ervasti (2022).
[28] Rautiainen ym. (2023); Ervasti (2022); Tala (2004), s. s. 379–381.
[29] Rautiainen ym. (2023); Ervasti (2022); Tala (2004), s. s. 387–388.

vaikuttavien yhteiskunnallisten tekijöiden tarkastelun pelkkää oikeuden sisäistä näkökulmaa laajemmin.

1.5 Tutkimuksen menetelmät

1.5.1 Lainopillinen metodi

Lainoppi eli oikeusdogmatiikka pyrkii kuvaamaan voimassa olevan oikeuden sisällön oikeuden sisäisestä näkökulmasta. Sitoutuminen voimassa olevaan oikeuteen sekä oppeihin laintulkinnasta ja oikeuslähteistä ohjaavat tutkijaa kuten lainsoveltajaa.[30] Tuorin mukaan tulkintalainoppi eli käytännöllinen lainoppi ja teoreettinen lainoppi muodostavat lainopillisen kokonaisuuden.[31]

Lainopillinen metodi hyödyntää analyysissa sekä tulkintaa että systematisointia. Näiden toimien avulla tutkijan on mahdollista selvittää voimassa olevan oikeuden sisältö sekä järjestää se osaksi oikeusjärjestelmää. Menetelmän avulla voidaan muodostaa tai paljastaa oikeudellisia käsitteitä, selvittää normien sisältöä ja järjestää eli systematisoida oikeussäännöksiä sekä muodostaa voimassa olevasta oikeudesta esimerkiksi tulkintasuosituksia (*de lege lata*) tai muutosehdotuksia (*de lege ferenda*).[32]

Aarnion mukaan oikeustieteen tutkimusmenetelmät painottavat metodin tulkitsevaa ulottuvuutta, johon liittyy kiinteästi tutkijan tai säädöksen soveltajan harkintavalta. Oikeustieteellinen metodi on näin ollen ennemmin näkökulma, josta tutkittavaa ilmiötä tarkastellaan. Metodologisesti oikeustiede on humanististen tieteiden ja yhteiskuntatieteiden kaltainen, sillä näille aloille on tyypillistä tutkittavan ilmiön tulkinta ja merkitys osana yhteiskunnallista järjestelmää.[33]

Tutkimuksessa hyödynnetään kolmea eri tulkintamenetelmää: historiallista tulkintaa, teleologista eli tarkoitusperäopillista tulkintaa sekä arvoperusteista tulkintaa. Historiallisessa tulkinnassa aineiston painopisteenä on lain esityöt, joista pyritään tulkinnan kautta selvittämään lainsäätäjän tarkoitus. Kyseinen tulkintamenetelmä täydentää näin ollen hyvin tutkimuksen lainsäädäntötutkimuksellista näkökulmaa. Teleologisen eli tarkoitusperäopillisen tulkinnan kautta pyritään selvittämään sääntelyn tavoitteet, jonka jälkeen on mahdollista arvioida tulkintavaihtojen tosiasiallisia seurauksia.[34] Tutkimuksessa tarkastellaan lainsäädäntöhankkeiden vaikutusarviointeja ja niiden välillä tehtyä punnintaa sääntelyn perusteina, joten tarkoitusperäopillinen tulkinta tukee tätä.

---

[30] Aarnio (1989), s. 56–58.
[31] Siltala (2003), s. 109; Tuori (2000), s. 303.
[32] Aarnio (1989), s. 48 ja s. 58; Aarnio (1978), s. 52–53.
[33] Aarnio (2006), s. 237–238.
[34] Hirvonen (2011), s. 39–40.

Viimeisenä tulkintamenetelmänä hyödynnetään arvoperusteista tulkintaa, jolla kuvataan oikeusjärjestelmään liitettäviä perustavia arvoja yleisten oikeusperiaatteiden, perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusvaltioperiaatteen kautta.[35] Arvoperusteinen tulkinta on tämän tutkimuksen kannalta keskeinen, jotta lainsäädäntöhankkeiden perusteluiden keskinäinen punninta voidaan toteuttaa suhteessa oikeusjärjestelmässä vallitseviin arvoihin. Oikeusvaltioperiaate nousee tämän tutkimuksen kannalta keskeiseen asemaan.

1.5.5 Lainsäädäntötutkimus ja yhteiskuntatieteelliset metodit

Alaluvussa 1.4.2 tuotiin esiin oikeuden yhteiskunnallisen tutkimuksen piirteitä, joihin kuuluu muiden tieteenalojen teorioiden hyödyntäminen oikeuteen liittyvien ilmiöiden tarkastelemiseksi. Tämä johtaa väistämättä myös siihen, että oikeuden yhteiskunnallisten tutkimuksen alueella vallitsee metodologinen pluralismi, eli teorioiden lisäksi myös tutkimusmenetelmiä lainataan muilta tieteenaloilta.[36]

Oikeus tulee yhteiskunnassa näkyviin kirjallisesti ja kielellisesti ilmaistuna, mikä näkyy esimerkiksi kirjoitettuina oikeusnormeina, erilaisia sopimuksina ja oikeuskäytäntönä tuomioistuinten toiminnassa. Oikeus on eräänlainen keino rakentaa kuvaa vallitsevista olosuhteista, joka ilmenee sääntelyprosessissa sekä lakien tulkinnassa. Oikeuden ja yhteiskunnan vahva kytkös näkyy lainvalmistelussa sekä toisaalta myös oikeusnormien tulkitsemisessa ja soveltamisessa. Politiikan rooli tässä vuorovaikutussuhteessa on ilmeinen: vaikka politiikasta käytetään usein määritelmää yhteisten asioiden ajamisena, tosiasiallisesti politiikka ajaa eri ryhmien intressejä ja politiikan harjoittaminen pyrkii näiden intressien yhteensovittamiseen. Lainsäätäminen on yksi politiikan harjoittamisen muodoista.[37]

Oikeuden ilmeneminen kirjoitettuna mahdollistaa sen tutkimuksen laadullisen tutkimuksen sekä myös empiirisen tutkimuksen keinoin.[38] Tässä tutkimuksessa kyseessä on laadullinen tutkimus, jossa tullaan hyödyntämään lainopillisten menetelmien lisäksi yhteiskuntatieteistä tuttuja tutkimusmenetelmiä tutkimuskysymyksiin vastaamisen tueksi. Laadullisessa tutkimuksessa pyritään kuvaamaan tutkimuksen kohteeksi valittua ilmiötä ja siten muodostamaan ymmärrys ilmiön toiminnassa. Tavoitteena on muodostaa tutkittavasta kohteesta tieteellisesti järkevä tulkinta.[39] Ihmisen luoma merkitystodellisuus on tutkimuksen kohteena fenomenologishermeneuttisessa

[35] Hirvonen (2011), s. 40.
[36] Rautiainen ym. (2023); Hirvonen (2011), s. 54–56.
[37] Minkkinen (2017), s. 915–917.
[38] Keinänen – Väätänen, s. 260.
[39] Tuomi – Sarajärvi (2018), s. 98.

perinteessä. Kyseisestä merkitystodellisuudesta luodaan tulkita tai ymmärrys niiden merkitysten ja kokemusten kautta, joita yksilöt ilmiölle antavat.[40] Puhuttu tai kirjoitettu kieli on yksi yksilön tavoista jäsentää merkityksiään tai kokemuksia. Näitä tutkitaan tarkastelemalla tuotetun vuorovaikutuksen sisältöä, joka kuvaa sitä, miten kielen avulla on rakennettu kuvaa todellisuudesta. Lisäksi kommunikaation konteksti ja tarkastelunäkökulmat ohjaavat tulkintaa ja vaikuttavat siihen, millaisia merkityksiä ilmiöille annetaan. [41]

Tutkimusaineiston analyysin tavoitteena on käsitteellisen ymmärryksen luominen tutkittavasta ilmiöstä empiirisen aineiston pohjalta. [42] Sisällönanalyysi on ennemmin näkökulma aineiston analyysiin, kuin varsinainen menetelmä. Sen tavoitteena on järjestää tutkimusaineisto selkeään ja tiiviiseen sanalliseen muotoon hyödyntäen pelkistämistä, joka tukee aineiston tulkintaa ja johtopäätösten tekoa lisäämällä sen informaatioarvoa. [43] Huomioitavaa kuitenkin on, ettei sisällönanalyysi anna tutkimustuloksia, vaan varsinaiset tulokset perustuvat analysoidun aineiston kautta saataviin havaintoihin ja niistä tehtyihin tulkintoihin. Aineiston kerääminen ja analysointi tapahtuu usein samanaikaisesti läpi tutkimusprosessin, mikä tuo prosessiin joustavuutta sekä voi auttaa ohjaamaan tutkimusta nousseiden havaintojen pohjalta.[44]

Tässä tutkimuksessa hyödynnetään lainopillisen tulkinnan lisäksi teoriaohjaavaa sisällönanalyysia tutkimusaineiston analyysimenetelmänä pyrittäessä tarkastelemaan ja havainnoimaan turvallisuusvaikutusten merkitystä osana lainsäädäntöhankkeiden perusteluja. Lainvalmistelutyössä tehty perusteluiden kirjaaminen on yllä kuvatun mukaista kielen avulla tuotettua ja annettua merkitystä.[45] Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissa tutkimukseen valittu teoreettinen viitekehys tai aiempi tieto tutkittavasta ilmiöstä ohjaa aineiston analyysiyksiköiden valintaa. Teoriaohjaava sisällönanalyysi perustuu abduktiiviseen päättelyyn, jossa tutkija yhdistää aineistosta nousevia havaintoja jo olemassa oleviin teoreettisiin malleihin.[46]

Sisällönanalyysi voidaan tiivistää kolmeen vaiheeseen: 1) pelkistämiseen l. redusointiin, 2) ryhmittelyyn l. klusterointiin ja 3) käsitteellistämiseen l. abstrahointiin. Redusointivaiheessa tutkimusaineistosta karsitaan tutkimuksen kannalta epäoleellinen aineisto sekä tiivistetään jäljelle

[40] Tuomi – Sarajärvi (2018), s. 37–40.
[41] Puusa (2020a), s. 104–106.
[42] Puusa (2020b), s. 148–149; Tuomi – Sarajärvi (2018), s. 117–119.
[43] Puusa (2020b), s. 148–149; Lamont (2015), s. 89–91.
[44] Puusa (2020b), s. 146–147; Lamont (2015), s. 89–91.
[45] Keinänen – Väätänen (2016), s, 261.
[46] Puusa (2020b), s. 151–154; Tuomi – Sarajärvi (2018), s. 109–110 ja s. 133.

jäävä tieto helposti käsiteltävään muotoon käymällä aineisto läpi useaan otteeseen[47]. Osana redusointia toteutetaan aineiston koodaaminen. Tämä tarkoittaa tutkimuksen kannalta oleellisten ja kiinnostavien asioiden erottamista muusta aineistosta. Koodaamisen jälkeen alkuperäisilmaisuista luodaan pelkistettyjä ilmauksia, jotka säilyttävän informaatiosisältönsä mahdollisimman hyvin.[48]

Seuraavaksi analyysin klusterointivaiheessa pelkistetyt ilmaukset ryhmitellään siten, että ne kuvaavat samaa ilmiötä ja muodostavat siten yleisempiä kuvauksia tutkittavasta ilmiöstä[49]. Aineistosta nousseet pelkistetyt ilmaukset muodostavat alaluokat ryhmittelyn pohjaksi, jotka nimetään kuvaamaan esimerkiksi tutkittavan ilmiön ominaisuutta, piirrettä tai käsitystä ilmiöstä. Kolmannessa vaiheessa eli abstrahointivaiheessa aineistolle luodaan teoreettiset käsitteet. Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissa tässä vaiheessa aineistosta nousevat havainnot yhdistetään joko valittuun teoriaan tai aiempaan tietoon tutkittavasta aiheesta.[50] Vaiheen tavoitteena on tutkimuksen kannalta olennaisen tiedon erottaminen, jonka perusteella tutkimusaineistosta voidaan muodostaa teoreettisia käsitteitä. Nämä käsitteet luovat perustan tulkinnalle ja johtopäätöksille, joiden avulla pyritään muodostamaan kuvaus ja ymmärrys tutkittavasta ilmiöstä tutkimusprosessin edetessä.[51]

1.6 Aiempi tutkimus

1.6.1 Kansalliseen turvallisuuteen, turvallisuusvaikutuksiin ja turvallisuuteen osana oikeusjärjestelmää liittyvä tutkimus

Kansalliseen turvallisuuteen, lainsäädäntöön ja turvallisuuteen osana oikeusjärjestelmää liittyvää tutkimusta on tehty sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Cameronin teos tarkastelee Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja kansallisen turvallisuuden välistä suhdetta yksilön perus- ja ihmisoikeuksien suojaamisen näkökulmasta. Cameronin mukaan kansallinen turvallisuus nähdään ennen kaikkea yksilön perusoikeuksia rajoittavana tekijänä, vaikka rajoituksilla tavoiteltaisiinkin yleisen turvallisuuden parantamista.[52]

Bruunin artikkeli käsittelee turvallisuuden asemaa perusoikeutena perustuslakiuudistukseen liittyen. Turvallisuutta perusoikeutena analysoidaan artikkelissa sekä yksilön oikeutena, yleisenä etuna sekä kansallisena turvallisuutena uusien turvallisuusuhkien näkökulmasta. Yksilön oikeus turvallisuuteen

[47] Puusa (2020b), s. 151–154; Tuomi – Sarajärvi (2018), s. 122–124.
[48] Tuomi – Sarajärvi (2018), s. 104–107 ja s. 112.
[49] Tuomi – Sarajärvi (2018), s. 124–125; Lamont (2015), s. 89–91.
[50] Puusa (2020b), s. 151–154; Tuomi – Sarajärvi (2018), s. 124–125.
[51] Puusa (2020b), s. 146–147; Tuomi – Sarajärvi (2018), s. 125–127; Lamont (2015), s. 89–91.
[52] Cameron (2000).

on Bruunin mukaan edelleen turvattu sekä kansallisessa että kansainvälisessä oikeusjärjestelmässä hyvin, mutta muiden turvallisuushyveiden turvaamiseen liittyvä harkintavalta mahdollistaa yksilön perusoikeuksien rajoittamisen yhä useammalla alalla.[53]

Honko kuvaa artikkelissaan kansalliseen turvallisuuteen liittyvän perusasetelman ja viitekehyksen rakentumista Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) järjestelmässä sekä ulottuvuuksia, joita kansallinen turvallisuus saa poikkeamis- ja rajoittamisperusteena Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tulkintakäytännössä. Artikkelin mukaan turvallisuusuhkien lisääntyminen on johtanut siihen, että oikeusvaltioperiaatteista ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan mukaisista sopimusvelvoitteista poiketaan enenevissä määrin kansallisen turvallisuuden perusteella, mikä näkyy myös EIT:n ratkaisutoiminnan siirtymisenä kohti vakavampien ihmisoikeusrikosten ratkaisemiseen. [54]

Heinilä tarkastelee maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaista maankäytön suunnittelua laaja-alaisesti ymmärretyn turvallisuuden näkökulmasta pidemmällä aikavälillä. Artikkelissa todetaan maankäytön suunnittelun ja siihen liittyvän lainsäädännön olevan merkittävä ohjausväline ympäristöturvallisuuden, inhimillisen turvallisuuden ja siten myös perusoikeuksien turvaamisen kannalta.[55]

Widlund on tarkastellut kansallista tiedustelulainsäädäntöä kansallisen turvallisuuden ja siihen liittyvien perusoikeuksien näkökulmasta sekä väitöskirjassaan että useissa artikkeleissa. Widlundin artikkeli analysoi kansallisen turvallisuuden käsitettä ja sen vuorovaikutusta perus- ja ihmisoikeuksien kanssa muun muassa sitä, miten turvallisuus näyttäytyy perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisperusteena. Widlundin tulkinnan mukaan kansallisen turvallisuuden ei katsota lisäävän yksilön vapautta, vaan kansallinen turvallisuus on yksilön vapautta rajoittava tekijä, jota tulee käsitellä erillisenä käsitteenä.[56]

Widlundin ja Paasosen artikkelissa tarkastellaan kansallisen turvallisuuden käsitettä ja sen käyttöä tiedustelulainsäädännön valmistelussa ja tiedustelulainsäädännössä. Heidän mukaansa kansallisen turvallisuuden käsitteen oikeudellisen ulottuvuuden kannalta on keskeistä millainen käsitteen poliittisen ulottuvuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien välinen suhde on.[57]

---

[53] Bruun (2016).
[54] Honko (2017).
[55] Heinilä (2019).
[56] Widlund (2020).
[57] Widlund – Paasonen (2021).

Widlundin väitöskirjatutkimus käsittelee tiedustelun oikeudellisia edellytyksiä oikeusvaltiossa painopisteenä Suomen kansallinen tiedustelulainsäädäntö. Tutkimuksen tuloksena todettiin turvallisuuden vapautta rajoittava luonne, mutta turvallisuuden ja vapauden samanaikainen ilmeneminen demokraattisessa valtiossa. Lisäksi tutkimuksen perusteella todettiin kansallisen turvallisuuden täsmälliseen, oikeudelliseen määritelmään liittyvät haasteet. [58]

1.6.2 Lainvalmisteluun ja vaikutusarviointeihin liittyvä tutkimus

Lainvalmisteluun ja vaikutusarviointeihin liittyvää kotimaista tutkimusta on saatavilla suhteellisen paljon. Jukan ym. tutkimusartikkelissa pyrittiin tuottamaan tietoa koronapandemiaan liittyvän lainvalmistelun laadusta tietopohjan näkökulmasta muun muassa ennakoitujen vaikutusten arvioinnin kautta. Tutkimuksen perusteella ehdotettiin tarkasteltavaksi kriisinaikaisen lainvalmistelun ja normaalin lainvalmistelun erottaminen siten, että tietoperusteista lainvalmistelua ei tarpeettomasti heikennetä, mutta lainvalmistelua kyettäisiin nopeuttamaan sekä säilyttämään riittävän joustavana kriisinaikoihin.[59]

Lainsäädäntötutkimuksen professori Anssi Keinänen on tarkastellut lainvalmistelua ja vaikutusarviointeja useissa eri tutkimusartikkeleissa. Kemiläinen ja Keinänen arvioivat vuoden 2014 hallitusten esitysten yhteiskunnallisten vaikutusten laatua sekä tarkastelevat säädösvalmistelun ohjeiden mukaisten tavoitteiden ja laatuvaatimusten toteutumista käytännössä. Tuloksissa todettiin yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin määrän lisääntyneen hieman, mutta niiden laadussa ja vaikutusarviointiohjeiden noudattamisessa on puutteita, kuten määrällisen vaikutusten arvioinnin puute. Yhteiskunnalliset vaikutukset nähtiin usein toissijaisina taloudellisiin vaikutuksiin nähden.[60]

Keinänen ja Halonen ovat tarkastelleet lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen perusteella vaikutusten arvioinnin keskeisiä ongelmia sekä hyviä käytänteitä lainvalmistelussa. Tutkimuksen perusteella käy ilmi, että vaikutusarviointeihin ja niiden laadun parantamiseen liittyy useita haasteita: ministeriöiden riittävät resurssit ja toimintaedellytykset, virkamiesten osaaminen sekä valmistelijoiden ja poliittisten päätöksentekijöiden työnjaon selkeys. Suurimmaksi haasteeksi nostetaan poliittinen sitoutuminen, mikä tarkoittaa arviointilausuntojen huomioimista hallituksen esityksien laadinnassa ja erityisesti viimeisteltäessä. [61]

---

[58] Widlund (2024).
[59] Jukka ym. (2023).
[60] Kemiläinen – Keinänen (2015).
[61] Keinänen – Halonen (2017).

Keinänen ja Härkönen ovat myös tutkineet lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoja hyvien käytänteiden osalta. Lainsäädännön arviointineuvoston roolia ohjaavana ja neuvoa-antavana elimenä tulisi vahvistaa, sekä lisätä arviointineuvoston ja ministeriöiden välistä vuoropuhelua hyvien käytänteiden tunnistamiseksi ja vaikutusarviointien laadun parantamiseksi. [62]

Keinänen, Heikkinen ja Rinne ovat tarkastelleet jälkikäteisen vaikutusarvioinnin roolia ja merkitystä lainsäädännön laadun näkökulmasta. Artikkelista käy ilmi säädösten jälkikäteinen arvioinnin ja sen suunnittelun vähäinen osa lainvalmistelussa, jonka vuoksi jälkikäteinen arviointi huomioidaan heikosti sekä lainvalmisteluohjeissa että hallituksen esityksissä. Toisaalta niissä hallituksen esityksissä, joissa jälkikäteinen seuranta ja arviointi oli huomioitu, oli esityksissä määritetty seurantaan liittyvät vastuutahot sekä seurattavat asiat tarkasti ja selkeästi.[63]

Ervastin artikkeli käsittelee vaikutusten arviointia erityisesti arviointitutkimuksen ja sen suhteuttamista päätöksentekoon. Artikkeli tuo esiin muun muassa lainsäädännön vaikutustutkimuksen perushavainnon siitä, että laeille asetetut tavoitteet saavutetaan yleensä vain puutteellisesti. Lisäksi sääntelyllä havaitaan usein olevan yllättäviä sivu- ja haittavaikutuksia. Lainsäädännön tosiasialliset tavoitteet ovat usein ristiriitaisia ja erisuuntaisia, joka korostaa vaikutusten jälkikäteistä arviointia osana sääntelyprosessia.[64]

Vartiainen ja Härkönen ovat tutkimuksessaan tarkastelleet COVID-19-pandemiaan liittyvän lainsäädännön vaikutusarviointia tarkoituksenaan arvioida, onko pandemian vaikuttanut lainvalmistelun laatuun vaikutusarviointien toteuttamisen näkökulmasta. Tuloksena todettiin, ettei pandemialla nähty olevan vaikutusta vaikutusarviointien laatimiseen muutoin kuin niiden laajuuden kannalta. Jälkikäteisen arvioinnin merkitystä korostettiin tämänkin tutkimuksen suosituksissa.[65]

Rantala on analysoinut hallitusten esitysten perusteluja keskeisten ehdotusten ja vaikutusten arvioinnin muodostaman argumentaation kautta. Artikkelin perusteella todetaan, että selkeän ongelmanmäärittelyn ja tietopohjan käyttö osana lainvalmistelua sekä vaikutuksiin liittyvien epävarmuuksien tunnistaminen mahdollistavat vakuuttavien vaikutusarviointien laatimisen. [66]

Särkän ja Kuparisen tutkimusartikkelissa tutkitaan ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia rahoitusmarkkinoita koskevassa sääntelyssä sekä pyritään arvioimaan vaikutusten arvioinnin laatua.

[62] Keinänen – Härkönen (2020).
[63] Keinänen – Heikkinen – Rinne (2019).
[64] Ervasti (2011).
[65] Vartiainen – Härkönen (2022).
[66] Rantala (2016).

Tutkimuksessa todetaan rahoitusmarkkinasääntelyssä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin olevan laadultaan vaihtelevaa ja usein kyseisen vaikutuslajin arviointia ei toteuteta ollenkaan. Kyseinen havainto on ongelmallinen sekä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen, että Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten edellyttämien aktiivisten toimintavelvoitteiden toteutumisen kannalta. Tulosten perusteella suositeltiin laadullisen arvioinnin parempaa ohjeistamista vaikutusarviointien laatimisen tukemiseksi.[67]

Isotalon artikkeli tarkastelee lakihankkeiden viranomaisvaikutusten arviointia ja niiden kehittämistä. Haasteeksi todetaan useita viranomaisia koskevat säädöshankkeet ja läpileikkaavat viranomaisvaikutukset, joiden huomiointi jää usein vajaaksi esim. tietoliikenneyhteyksien ja viranomaisten keskinäiseen tiedonvaihtoon liittyvän infrastruktuurin kannalta.[68]

1.6.3 Tutkimusaukko ja tutkimusaiheen perustelu

Tutkimusaiheeseen liittyvästä aiemmasta tutkimuksesta havaitaan, että turvallisuutta lainsäädännössä sekä kansallista turvallisuutta on tutkittu sekä kansallisesti että kansainvälisesti hyvinkin paljon. Lisäksi lainsäädäntötutkimuksessa vaikutusarviointeihin liittyvää kansallista tutkimusta on tehty monipuolisesti. Tässä tutkimuksessa on tarkoitus osaltaan ammentaa Holkerin ym. tekemän tutkimuksen pohjalta lisääntyneen turvallisuuspuheen ulottumista normaaliolojen lainsäädäntöön sekä tarkastella yksinomaan turvallisuusvaikutuksia ja niiden arviointia sekä kansallisen turvallisuuden käyttämistä perusoikeuksien rajoittamisperusteena kriittiseen infrastruktuuriin liittyvissä säädöshankkeissa.

[67] Särkkä – Kuparinen (2020).
[68] Isotalo (2022).

2 TURVALLISUUDESTA OIKEUDELLISENA ILMIÖNÄ

2.1 Turvallisuuden käsitteestä

Turvallisuuden käsite oikeusjärjestelmässä on sekä hankala että erittäin moninainen ja siten myös vahvasti kontekstiriippuvainen.[69] Tuoria ja Widlundia mukaillen turvallisuuden käsite voidaan jakaa ensinnäkin yksilölliseen turvallisuuteen ja kollektiiviseen turvallisuuteen. Yksilöllisen turvallisuuden käsitteen alle luetaan yksilön perusoikeudeksi katsottavaksi oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Kollektiivisen turvallisuuden käsite on jaettavissa edelleen kansalliseen turvallisuuteen (*national security)* ja yleiseen turvallisuuteen (*public security, public safety*), jonka alle luetaan yleisen järjestyksen (*public order*) -käsite. [70] Nykyisessä turvallisuusympäristössä ja moninaisten turvallisuusuhkien aikana voidaan kollektiiviseen turvallisuuden käsitteen katsoa linkittyvän sekä ulkoiseen että sisäiseen turvallisuuteen. Kansallisen turvallisuuden käsite nivoutuu enemmän ulkoiseen turvallisuuteen perinteisen turvallisuuskäsityksen näkökulmasta tarkasteltuna. Yleinen turvallisuus, ja etenkin yleinen järjestys, viittaavat luontevammin sisäiseen turvallisuuteen[71].

Suomen valtiosäännössä on määritetty yksilöllinen turvallisuus osana perusoikeuksia. Perustuslakiin (731/1999) henkilökohtainen turvallisuus (PL 7.1 §) lisättiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä.[72] PL 7.1 §: n mukaisesti yksilön oikeus elämään käsittää myös yksilön oikeuden henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.[73]

Lohsen mukaan turvallisuudella viitataan yleisesti olemassaolon edellytyksiin. Tämä käsite kattaa yleisesti niin valtion keskeiset toiminnot kuin yksilön henkilökohtaisen turvallisuuden.[74] Fisherin ja muiden määritelmä viittaa enemmän yksilön turvallisuuteen osana yhteiskuntaa. Heidän mukaansa turvallisuus on tasainen, ennustettava ympäristö, jossa yksilö voi tavoitella yksilöllisiä tavoitteitaan yhteiskunnassa ilman häiriöitä tai harmia ja niiden seuraksiin liittyviä pelkoja.[75] Fisherin ja muiden tavoin myös Karisto viittaa turvallisuuteen elinympäristön ennustettavuuden, jatkuvuuden ja

[69] Widlund – Paasonen (2021), s. 2–3.
[70] Widlund (2020), s. 137; Tuori (1999), s. 920–923.
[71] Voimassa olevan valtioneuvoston periaatepäätöksen yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta mukaan sisäinen turvallisuus kuvataan tilaksi, jossa yksilöillä on mahdollisuus hyödyntää voimassa olevan oikeusjärjestelmän mukaisista oikeuksista sekä vapauksista ilman erilaisten turvallisuusilmiöiden aiheuttamaa pelkoa. Valtioneuvosto 2025a, s. 19.
[72] HE 309/1993 vp, s. 47; PeVM 25/1994 vp, s. 3–4.
[73] Tuori (1999), s. 925; PeVM 13/1998 vp, s. 6.
[74] Lohse (2012), s. 17.
[75] Fischer ym. (2008), s. 31.

ymmärrettävyyden kautta. Tässä määritelmässä ennustettavuus lisää yksilön luottamusta ympäristöönsä ja hallinnantunnetta omasta elämästään.[76]

Näkemys turvallisuudesta tilana, jossa yksilöiden oikeus käyttää perusoikeuksiaan on turvattu ja mahdollistettu ilman pelkoa tai toisten yksilöiden puuttumista, vastaa suomalaisen oikeusjärjestelmän mukaista määritelmää turvallisuudesta.[77] Turvallisuuden määrittelemisellä tilaksi on myös vahva yhteys yleisen järjestyksen oikeudelliseen määritelmään: yleisen järjestyksen voidaan katsoa olevan normaalitila, joka mahdollistaa rauhallisen ja tavanomaisen kanssakäymisen yksilöiden ja viranomaisten välillä, kansalaisyhteiskunnan normaalin toiminnan sekä suojaa yhteiskunnan ja yksilöiden yhteisesti hyväksymiä arvoja.[78]

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi (HE 20/2002 vp) turvallisuudella tarkoitetaan yleistä tilaa, jossa yksilöt käyttää heille kuuluvia perusoikeuksiaan toisia yksilöitä pelkäämättä ja toisen estämättä.[79] Edellä mainittua käsitystä (yleisestä) turvallisuudesta vahvistaa esimerkiksi valtioneuvoston vuonna 2021 julkaistu sisäisen turvallisuuden selonteko, jossa todetaan sisäisen turvallisuuden toimivuuden olevan ”*--ratkaisevan tärkeitä ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisessa sekä suomalaisen demokratian ja ihmisten yhteiskunnallisen luottamuksen ylläpitämisessä*.”[80]

2.2 Turvallisuuden ja valtiosäännön välinen suhde

Turvallisuutta voidaan pitää yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeänä ja sen mahdollistavana tekijänä. Se on myös mahdollistanut ylipäätään nykyisten kaltaisten modernien yhteiskuntien synnyn historiallisessa kehityksessä.[81] Turvallisuudella on yhteiskunnallisen merkityksensä kautta vuorovaikutuksellinen suhde oikeusjärjestelmään. Oikeusvaltiossa oikeusjärjestelmä linkittyy yhteiskuntaan kahdella tapaa: ensinnäkin suojaa yksilöä viranomaisen ja julkisen vallan käyttäjien mielivallalta oikeusturvan kautta.[82] Toisekseen julkisen vallan käyttö ja viranomaisten toiminta perustuu oikeusperiaatteen mukaisesti lakiin, joka mahdollistaa yhteiskunnallisen päätöksenteon ja siten puitteiden luomisen yleisen järjestyksen eli turvallisuuden ylläpitämiselle.[83] Oikeus, yleinen

[76] Karisto (2003), s. 68.
[77] HE 20/2002 vp, s. 33.
[78] Helminen ym. 2012, s. 6.
[79] Hallituksen esityksessä viitataan erityisesti PL 7.1 §: n mukaiseen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, mutta myös PL 15 §: n mukaiseen omaisuuden suojaan. HE 20/2002 vp, s. 31.
[80] Valtioneuvosto (2021), s. 38.
[81] Booth (2014), s. 12; Ramsay (2012), s. 1; Zedner (2009), s. 26–33; Aarnio (1994), s. 98–99.
[82] Mäenpää (2020a), s. 95–98; Laitinen (2010), s. 273; Sipponen (2000), s. 367–370; Aarnio (1994), s. 118–119.
[83] Sipponen (2000), s. 12; Backman (1992), s. 11–13, 21.

järjestys ja turvallisuus muodostavat näin ollen modernissa yhteiskunnassa vuorovaikutuksellisen suhteen keskenään.[84]

Historiallisesti ulkoinen ja sisäinen turvallisuus on erotettu toisistaan osana kansallisvaltioiden ja kansainvälisen järjestelmän syntyä, jonka aikana käsitykset valtioiden suvereniteetista ja toimintavaltuuksista sisäisissä ja ulkoisissa asioissa suhteessa toisiin valtiotoimijoihin määritettiin. Kansainvälisen oikeuden turvaama oikeus valtiolle järjestää sisäiset asiansa ilman toisten puuttumista vahvisti sisäistä suvereniteettia. Ulkoinen suvereniteetti antoi valtioille mahdollisuuden turvata sisäisen suvereniteetin toteuttamista kansainvälisessä järjestelmässä vuorovaikutuksessa muiden valtiotoimijoiden kanssa.[85]

Valtion suvereniteetin jakaminen sisäiseen ja ulkoiseen heijastuu nykyisellään suomalaiseen valtiosääntöön siten, että esimerkiksi sisäpoliittisen päätöksenteon ja kansainvälisten suhteiden eli ulkopolitiikan johtaminen on eriytetty valtion johdon sisällä. Turvallisuuden näkökulmasta perustuslaissa ulkopolitiikan johtamiseen ja valmiuslainsäädännön toimeenpanemiseen liittyvät käytänteet ovat merkittäviä turvallisuuden ylläpitämisen ja siten myös erilaisiin turvallisuusuhkiin vastaamisen kannalta. Erityisesti poikkeusolojen määritelmän laajuudella on suuri merkitys sille, millaisissa tilanteissa valtion toimivalta ja sitä kautta eri viranomaisten toimivaltuudet ovat riittävät turvallisuusuhkiin vastaamiseksi.[86]

Lisäksi valtion suvereniteettiin vaikuttavat yhä etenevissä määrin kansainväliset sopimukset ja niistä tulevat velvoitteet. Esimerkiksi Euroopan unionin oikeus ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoitteet sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö vaikuttavat siihen, miten kansallisen turvallisuuden käsite määritellään sekä mitkä voidaan katsoa sitä uhkaaviksi tekijöiksi ja valtion uhkiin vastaamiseksi käyttämän toimivallan rajat, joilla on vaikutusta yksilöön ja tämän perusoikeuksiin.[87]

2.3 Kansallinen turvallisuus

Kansallisen turvallisuuden käsite on lähtöisin politiikasta[88], mutta oikeusjärjestelmän muutosten myötä se on saanut kansallisesti oikeudellisen ulottuvuuden tiedustelulainsäädännön ja perustuslain 10 §:n muutoksen myötä. Widlundin mukaan kansallinen turvallisuus liittyy suoraan julkisen vallan

[84] Hart (1963), s. 51; Kelsen (1949), s. 21–22.
[85] Pöysti (2019a), s. 7–8.
[86] Pöystin mukaan erityisesti perustuslakivaliokunnalla on keskeinen rooli valtiosäännön dynaamisuuden ja sitä kautta riittävien lakiperusteisten toimivaltuuksien varmistamisessa turvallisuusympäristön muutoksiin ja turvallisuusuhkien moninaistumiseen vastaamisessa. Pöysti (2019a), s. 7–8.
[87] PeVM 4/2018 vp.; HE 198/2017, s. 35.
[88] Lonka – Laitinen (2023), s. 8.

käyttöön, koska sen vaikeasti määriteltävä luonne jättää tulkinnanvaraa siihen, miten kansallista turvallisuutta hyödynnetään eri intressien ajamisessa.[89] Kelsenin määritelmän mukaan kollektiivinen turvallisuus on oikeusjärjestyksen määrittelemä ulottuvuus, jossa oikeus voimakeinojen käyttämiseen on rajattu tarkoin määritetylle ryhmälle. Voimakeinojen käyttämisen rajaaminen johtaa siihen, että yhteiskunta ja yksilöt ovat suojassa oikeudettomalta voimankäytöltä. Kollektiiviseen turvallisuuteen liittyy olennaisesti oikeusvaltiolle tyypillinen vallanjako, erityisesti toimeenpano- ja tuomiovalta ja niiden toiminta. Kansallinen turvallisuus on oikeusvaltiolle keino itsepuolustukseen, jolla se suojaa yhteiskuntarakennettaan ja keskeisiä arvojaan.[90]

Eurooppaoikeuden mukaan kansallinen turvallisuus on yleisesti suojattu intressi. Kansallinen turvallisuus on yksi niistä osa-alueista, joihin liittyvä toimivalta kuuluu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4. artiklan mukaan jäsenvaltiolle[91]. Kansallisen turvallisuuden käsite on hyvin moniulotteinen ja vahvasti kontekstisidonnainen[92]. Sisäministeriön määritelmän mukaan kansallista turvallisuutta voidaan pitää tilana, jossa yhteiskunnan toiminta ja sen edellytykset on suojattu uhkia vastaan. Määritelmä vaihtelee turvallisuusympäristön muutosten ja tietyllä ajanhetkellä vallallaan olevan uhkakäsityksen mukaan.[93] Kansallisen turvallisuuden tavoitteena on suojata valtion etuja ja sen keskeisiä yhteiskunnallisia rakenteita, toimintoja ja arvoja sekä sisäisiltä että ulkoisilta uhkilta. Kansallista turvallisuutta voidaan pitää oikeushyvänä osana kollektiivisen turvallisuuden käsitettä, jossa demokraattinen oikeusvaltio ja sen toimintaa ylläpitävät rakenteet sekä instituutiot ovat suojattava turvallisuusintressi.[94]

Widlundin ja Paasosen mukaan kansallinen turvallisuus on sekä poliittinen että oikeudellinen käsite.[95] Dualistisen luonteen vuoksi kansallinen turvallisuus ja yksilöllinen turvallisuus, toisin sanoen perusoikeudet, tulee erottaa toisistaan. Kansallinen turvallisuus ei siten ole itsenäinen oikeus, eikä myöskään ehto vapausoikeuden toteutumiselle.[96] Kansallinen turvallisuus voidaan mieltää myös vertikaaliseksi valtasuhteeksi yksilön ja valtion välillä. Kyseisessä valtasuhteessa kansallinen

[89] Widlund (2024), s. 137
[90] Kelsen (2005), s. 37–42.
[91] Sopimus Euroopan unionista (2016).
[92] Widlund (2020), s. 134.
[93] Sisäministeriö (2025).
[94] Widlund (2020), s. 139.
[95] Widlund – Paasonen (2021).
[96] Kansallisen turvallisuuden luokitteleminen perusoikeudeksi synnyttäisi perusoikeudellisen dilemman antaen valtiolle mahdollisuuden rajoittaa muita perusoikeuksia vedoten turvallisuusoikeuden suojaamiseen. Widlund (2020), s. 147; Tuori (1999), s. 921.

turvallisuus antaa valtiolle perusteen käyttää valtaa yksilöä kohtaan esimerkiksi rajoittaen tämän perusoikeuksia yleisen hyvän suojaamiseksi.[97]

Kansallinen turvallisuus on Europan ihmisoikeussopimuksen mukaan hyväksytty perusoikeuksien rajoitusperuste. EIS:n lisäksi perusoikeuksien rajoittaminen kansallisen turvallisuuden perusteella on kirjattu niin kutsuttuihin Siracusan periaatteisiin. Kyseiset periaatteet ovat kirjattuna American Association for the International Commission of Jurists (ICJ) -yhdistyksen Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 7–8/1976) rajoitus- ja poikkeuslausekkeisiin liittyviä tulkintasuosituksia käsittelevään asiakirjaan.

Siracusan periaatteiden mukaan perusoikeuksien rajoittaminen kansallisen turvallisuuden perusteella on hyväksyttävää silloin, kuin rajoittavilla toimilla tavoitellaan valtion fundamentaalisten arvojen turvaaminen. Valtion kannalta perustavanlaatuisiksi, suojattaviksi arvoiksi katsotaan esimerkiksi sen olemassaolo, poliittinen itsemääräämisoikeus ja alueellinen koskemattomuus.[98] Nykyisen turvallisuusympäristön ja moninaisten turvallisuusuhkien vuoksi on keskeistä, että Siracusan periaatteita kyetään tulkitsemaan riittävän laajasti, jolloin kansallisen turvallisuuden uhkana voidaan pitää myös sotilaallisten voimakeinojen käyttämisen lisäksi muita yhteiskunnallisia toimintoja tai yleistä järjestystä uhkaavia toimia, kuten erilaisia hybridivaikuttamisen keinoja.[99]

Suomen perustuslakiin kansallisen turvallisuuden käsite nousi vuonna 2019 osana luottamuksellisen viestinnän suojan rajoittamisperusteiden muutosta. Perustuslain muutosta esittävän hallituksen esityksen HE 198/2017 vp lain esitöissä kansallisen turvallisuus on määritetty kollektiiviseksi turvallisuudeksi välitöntä tai välillistä väkivaltaista uhkaa vastaan.[100] Tiedustelulainsäädännön uudistamishankkeen yhteydessä kansallisen turvallisuuden käsite nostettiin osaksi lainsäädännön perusteluja. Perustuslakivaliokunta määritteli kansallisen turvallisuuden mietinnössään (PeVM 4/2018 vp) siihen kohdistuvien turvallisuusuhkien kautta. Uhkat kohdistuvat mietinnön mukaan yhteiskunnan perustoimintoihin, demokraattiseen valtio- ja yhteiskuntajärjestykseen, kansainväliseen rauhaan ja turvallisuuteen tai väestön henkeen sekä terveyteen suurissa määrin. Kansallinen turvallisuus koskee näin ollen sekä ulkoista että sisäistä turvallisuutta.

Kansalliseen turvallisuuteen liittyvässä säädösvalmistelussa turvallisuusvaikutusten tunnistamisessa on poikkeuksellisia haasteita liittyen turvallisuuskäsitykseen sekä turvallisuusympäristön

[97] Cameron (2000), s. 43–46 ja s. 47–49.
[98] Widlund – Paasonen (2021), s. 7; Widlund (2020), s. 138; ICJ 1985.
[99] Widlund (2020), s. 139; Cameron (2000), s. 43.
[100] HE 198/2017, s. 35.

hahmottamiseen. Turvallisuusympäristö käsittää sekä yksilöiden elinpiirin että kansainvälisen toimintaympäristön, joka muodostaa itsessään jo hyvin laajan kokonaisuuden. Turvallisuusympäristön monisyisyys heijastuu suoraan vaikutusten arviointiin tehden suorien ja etenkin välillisten vaikutusten arvioinnista hyvin haastavaa.[101]

2.4 Turvallisuus ja oikeusvaltio

Oikeusvaltioajattelu perustuu ajatukseen julkisen vallan käyttäjien sitomisesta oikeuteen sekä valtion asemasta oikeushenkilönä. Tämä lähtökohta tekee valtion ja yksilön välisestä suhteesta oikeudellisen ja hierarkkisen, ja jonka perusteella yksilölle kohdistuu oikeuksien lisäksi velvollisuuksia valtiota kohtaan. Suhteen luonteen takia yksilöiden oikeuksien toteutumisen suojaamiseksi syntyi tarve oikeusturvan muodostamiselle julkisen vallan mielivaltaista käyttöä kohtaan.[102] Oikeusvaltion periaatteisiin katsotaan kuuluvaksi laillisuusperiaate eli julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, oikeusvarmuus, hallinnon mielivallan kielto, oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin eli oikeusturva, perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, syrjinnän kielto ja tasavertaisuus lain edessä.[103]

Lisäksi eurooppalainen käsitys oikeusvaltiosta liittää demokratian sekä perus- ja ihmisoikeudet kiinteäksi osaksi oikeusvaltion periaatteita ja toimintaa, mikä näkyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. EIT:n mukaan oikeusvaltion käsite sisältyy käytännössä kaikkiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikloihin.[104] Suomen valtiosäännössä perustuslain 2 § viittaa oikeusvaltioon, josta erityisesti PL 2.3 §:n mukainen lainalaisuuden periaate nousee selkeänä oikeusvaltioperiaatteena esille. Lainalaisuusperiaate sitoo julkisen vallan käyttämisen lakiin rajoittaen näin julkisen vallan käyttöä ja julkisen hallinnon toimintaa. Toisaalta lainalaisuusperiaate painottaa oikeusvarmuutta, viranomaisten toiminnan ja lain soveltamisen ennakoitavuutta sekä sitoutumista demokraattisesti määritettyihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin.[105]

Lagerspetz on määrittänyt oikeusvaltion käsitteelle kolmitasoisen skaalan, jossa oikeusvaltion kriteerit toteutuvat asteittain. Oikeusvaltio ei ole yksioikoinen joko tai -käsite, vaan kriteerien täyttämisen skaalautuminen mahdollistaa oikeusvaltion laajuuden säätelyn. Ensimmäisellä tasolla on

[101] Lonka ym. (2020) s. 13 ja s. 17–19.
[102] Raitio (2017), s. 18 ja s. 23; Tuori (2007), s. 184–185.
[103] Venetsian komissio (2016), s. 7 ja s. 9; Venetsian komissio (2011), s, 10–13; Raitio (2022), s. 18–19; Raitio (2002), s. 140–141.
[104] Mäntylä (2023), s. 14; Grzęda v. Puola, 15.3.2022, kohta 399; Baka v. Unkari, 23.6.2016, kohta 117; Iatridis v. Kreikka, 25.3.1999, kohta 58; Amuur v. Ranska, 25.6.1996, kohta 50.
[105] Mäenpää (2020a), s. 19.

minimalistinen oikeusvaltio, joka täyttää vain oikeusvaltiokäsitteen välttämättömät edellytykset, eli sillä on toimiva oikeusjärjestys ja perusedellytykset täyttävä lainsäädäntö sekä lakisidonnaisuuden periaatteen mukaan toimivat hallintoelimet ja oikeusvaltioperiaatteen (*rule of law*) asettamat vaatimukset ovat voimassa. Oikeusvaltioskaalan toinen taso on *Rechstaat* -oikeusvaltio, joka edellä mainitun minimalistisen oikeusvaltion kriteerien lisäksi myös toteuttaa vallan kolmijaon periaatetta, sääntelee ja valvoo viranomaisten toimivaltasuhteita, noudattaa toiminnassaan julkisuusperiaatetta ja mahdollistaa oikeusturvan toteutumisen. Kolmas ja oikeusvaltion korkein taso on demokraattinen oikeusvaltio, jossa perus- ja ihmisoikeudet ovat voimassa täysimääräisesti ja rajoittamattomasti sekä niiden toteutumista seurataan aktiivisesti.[106]

Turvallisuusympäristössä tapahtuvien pysyvien muutosten tai esimerkiksi teknologian kehityksen vuoksi oikeusvaltio joutuu toteuttamaan uudelleenpunninnan turvallisuuden kollektiivisen intressin ja vapauden intressin välillä. Koska kyseessä on kollektiivisen intressin ja yksilön oikeuksien välinen punninta, kohdistuu punninta käytännössä perusoikeuksien rajoitusperusteiden laajentamiseen. Tällöin uudelleenpunninnan syiden on oltava erityisen painavia ja niiden on pohjauduttava pitkän aikavälin arviointiin. Vaikka perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen on yksi keskeinen valtiosäännön ja demokraattisen oikeusvaltion elementeistä, on huomioitava kuitenkin, että suurin osa perus- ja ihmisoikeuksista ei ole absoluuttisia, vaan niiden rajoittaminen on mahdollista huomioiden kansainvälisten sopimusten ja velvoitteiden tuomat reunaehdot.[107]

Widlundin mukaan oikeusvaltion itsepuolustukseen sisältyy mahdollisuus rajoittaa yksilön oikeuksia kollektiivisen intressin eli oikeusvaltion olemassaolon turvaamisen vuoksi.[108] Kuten aiemmin todettiin, Lagerspetzin näkemyksen mukaan oikeusvaltion kriteerit muodostavat kolmitasoisen skaalan, jolla oikeusvaltion periaatteita toteutetaan asteittain. Oikeusvaltion on mahdollista jättää osa kriteereistä toteuttamatta ja siirtyä väliaikaisesti alemmalle tasolla skaalassa. Oikeusvaltion kriteerien skaalautuva toteutuminen kuvaa sitä, miten oikeusvaltio kykenee itsepuolustukseen vedoten rajoittamaan jotain toimintojaan väliaikaisesti esimerkiksi poikkeuslainsäädännön perusteella ilman, että oikeusvaltio lakkaa olemasta.[109]

Haasteeksi muodostuu pitkäaikainen tai pysyvä muutos turvallisuusympäristössä, joka ei ole suora uhka turvallisuudelle tai riittävä peruste poikkeusolojen julistamiselle ja hätätilalain mukaisten toimivaltuuksien sekä perusoikeuksien rajoitusten hyödyntämiselle, mutta jonka perusteella

[106] Lagerspetz (2022), s. 40–41.
[107] Widlund (2024), s. 127.
[108] Widlund (2024), s. 127–128.
[109] Widlund (2024), s. 127–128.

oikeusvaltiolla on tarve suorittaa uudelleenpunninta turvallisuus- ja vapausintressien välillä. Cameronin mukaan normaalioloissa turvallisuusuhkat ovat yleensä kumulatiivisia ja epäsuorempia, joiden kehittyminen poikkeustoimia vaativiksi uhkiksi pyritään varautumisen kautta ennaltaehkäisemään.[110] Kyseessä on näin ollen pysyvä perusoikeuksiin kohdistuva rajoitus, jota punnittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota suhteellisuusperiaatteeseen ja siihen, miten laajoja toimivaltuuksia normaaliolojen rajoituksiin liittyen julkiselle vallalle tullaan antamaan.[111]

Lindstedtin arvion mukaan nykyinen laajempi turvallisuusuhkakäsitys ohjaa valtioita yhä herkemmin joustamaan oikeusvaltion periaatteiden toteutumisesta oman turvallisuutensa varmistamiseksi[112], mikä voi muodostua pidemmän päälle ongelmalliseksi vapauksien rajoittamisen näkökulmasta. Turvallisuuskäsitteen laajentuminen muodostaan tunnistettavan riskin kollektiivisen turvallisuuden intressin ja vapauden intressin tasapainoiselle punninnalle.[113]

2.5 Kansallinen turvallisuus ja perusoikeuksien rajoittaminen

Perusoikeudet ovat luonteeltaan perustavanlaatuisia ja yhtäläisesti jokaiselle kuuluvia yksilön vapauksia ja oikeuksia, joita julkinen valta ja sitä käyttävät viranomaiset ovat perustuslain 22 §:n mukaan velvoitettuja turvaamaan ja edistämään.[114] Perusoikeuksien turvaamisvelvoite kattaa sekä julkisen vallan negatiivisen oikeuden olla puuttumatta perusoikeuksiin että positiivisen oikeuden edistää ja kunnioittaa perusoikeuksien toteutumista toiminnassaan.

Turvaamisvelvoite koskee myös lainsäädäntövaltaa ja liittyy kiinteästi säädösvalmisteluun.[115] Perusoikeuksiin liittyvät säännökset ohjaavat sääntelytoimintaa yleisellä tasolla sekä niiden sisältämät perustuslailliset toimeksiannot ohjaavat lainsäädännön toteuttamista.[116] Lainsäätäjän tulee sekä kunnioittaa että edistää aktiivisesti perusoikeuksien toteutumista ja toteutumisen turvaamista. Kunnioittamisvelvoite rajoittaa lainsäädäntövallan toimintavapautta sekä perusoikeudet itsessään ovat oikeudellinen rajoite, joka estää lainsäädäntövallan väärinkäyttöä perus- ja ihmisoikeuksia

[110] Cameron (2000), s. 30–31.
[111] Widlund (2024), s. 129.
[112] Lindstedt (2019), s. 190.
[113] Lonka – Limnéll (2015), s. 203.
[114]Vuonna 1995 toteutettu perusoikeusuudistus laajensi suomalaisen perusoikeusnäkemyksen suppeasta laajaan, mikä tarkoittaa sitä, että valtion ja viranomaisten tuli perusoikeuksien loukkaamisen välttämisen ja passiivisen roolin sijaan pyrkiä aktiivisesti suojaamaan ja edistämään perusoikeuksien toteutumista toiminnallaan. Kts. Karapuu (2011), s. 1.
[115] HE 309/1993 vp, s. 29.
[116] PeVL 31/2014 vp, s. 5; PeVL 16/2013 vp, s. 2; PeVM 25/1994 vp, s. 4–6; HE 309/1993 vp, s. s. 25–29.

loukkaavalla tavalla. Lainsäätäjän tulee pyrkiä aktiivisesti edistämään ja turvamaan perusoikeuksien toteutumista sääntelytoiminnan kautta.[117]

Perusoikeuksien vaikutus säädökseen vaikuttavien perusteiden punninnassa onkin painokkaimmillaan juuri lainvalmistelun aikana [118], johtuen suomalaisen oikeusjärjestelmän perustuslaillisuuteen liitettävän ennakkovalvonnan kulttuurista. Perustuslakivaliokunnalla on lainsäädäntöprosessissa keskeinen rooli perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen valvojana ja ennakkovalvonnan toteuttajana. [119] Laillisuusvalvontaa toteuttaa perustuslakivaliokunnan lisäksi eduskunnan oikeuskansleri, jonka tehtävänä on arvioida säädöshankkeiden perustuslainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. [120] Laillisuusvalvonnan tarkoituksena on arvioida säädöshankkeiden perustuslaillisuutta normatiivisesta näkökulmasta eli täyttääkö säädöshanke kansallisen perustuslain ja kansainvälisten sopimusten mukaiset perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet.[121]

Perusoikeuksien toteutumiseen liittyvän punninnan osalta on huomioitava, että lain esitöihin kuuluva perus- ja ihmisoikeusvaikutusarviointi ja perustuslaillisuuden arviointi, johon liittyy myös arvio säätämisjärjestyksestä, eivät ole toistensa suoria vastineita, vaan molemmat on otettava huomioon ja valmisteltava erikseen lain esitöissä. Perustuslaillisuuden arviointi keskittyy tarkastelemaan normatiivisesti sitä, täyttääkö valmisteilla oleva säädösehdotus valtiolle osoitetut kansainvälisoikeudelliset velvoitteet. Säädösehdotuksen vaikutusarviointi on luonteeltaan empiirisempi sekä näkökulmaltaan yhteiskunnallisempi, sillä siinä pyritään kuvaamaan ne perus- ja ihmisoikeuksien kannalta myönteiset tai kielteiset muutokset, jotka laki voimaantultuaan voi aiheuttaa.[122]

Suurin osa perusoikeuksista ei ole absoluuttisia, vaan niitä voidaan rajoittaa huomioiden rajoitusedellytysten toteutuminen. Perusoikeuksien rajoitusedellytykset ovat 1) lailla säätämisen vaatimus eli rajoituksesta on säädettävä lailla, 2) rajoituksesta säätävän lain on oltava täsmällinen ja tarkkarajainen, 3) rajoituksen on täytettävä hyväksyttävyysvaatimus, 4) rajoituksen on oltava

[117] Lainsäädäntövalta on yksilön näkökulmasta mahdollinen uhka perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. Tämän vuoksi perusoikeuksiin on liitetty lainsäätäjälle passiivinen velvoite pidättäytyä loukkaamasta perusoikeuksia. Kts. Viljanen (2011), s.
[118] Wildlund (2024), s. 22.
[119] Jyränki (2000), s. 43; HE 1/1998 vp, s. 51/II.
[120] Oikeuskanslerin perustuslainmukaisuuteen sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvä ennakkovalvonta kohdistuu yleensä säädöshankkeisiin, jotka ovat joko oikeudellisesti tai yhteiskunnallisesti merkittäviä tai poikkeuksellisen laajoja. Kts. Pöysti (2019b), s. 1–5.
[121] Ervasti (2020), s. 2–3.
[122] Oikeusministeriö (2020), s. 5–7.

välttämättömiä ja suhteessa rajoituksen kautta saavutettavan, hyväksytyn tavoitteen täyttämiseksi, 5) tavallisella lainsäädännöllä ei voida rajoittaa perusoikeuksien ydinsisältöä, vaan se on koskematon, 6) perusoikeuksien rajoittamisen yhteydessä oikeusturvajärjestelyjen on oltava riittäviä, ja 7) perusoikeuksiin kohdistuvat rajoitukset eivät ole ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Tutkimuksen kannalta keskeisiä perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä ovat hyväksyttävyysvaatimus ja suhteellisuusperiaate.

Sen lisäksi, että perusoikeuksia voidaan rajoittaa vain lailla säätämällä, tulee niiden rajoittamisen perustua myös hyväksyttyihin perusteisiin eli syyhyn, jonka perusteella perusoikeuksia on tarve rajoittaa sääntelyn kautta.[123] Rajoitusperusteen on oltava hyväksyttävä nimenomaan voimassaolevan perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta.[124] Rajoitusperuste voi näin ollen liittyä pyrkimykseen turvata toisen perusoikeuden toteutuminen tai rajoituksella halutaan tavoittaa jokin päämäärä, joka on oikeudellisesti hyväksyttävä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta.[125] Hyväksyttäväksi syyksi voidaan lukea esimerkiksi painava yhteiskunnallinen tarve, joka vaatii perusoikeuksien rajoittamista.[126] Hyväksyttävyysvaatimus rajoittaa lainsäätäjän toimivaltaa. Perusoikeuksien rajoitusperusteen hyväksyttävyys arvioidaan osana lainsäädäntöprosessia, sillä perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten on perustuttava lakiin.[127]

Hyväksyttävyysvaatimusten täyttymisen arvioinnissa tulee ottaa huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja muiden kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden esittämät hyväksyttävät rajoitusperiaatteet.[128] EIS:n mukaiset rajoitusvaatimukset ovat: lailla säätämisen vaatimus eli rajoituksen on perustuttava lakiin, hyväksyttävyysvaatimus eli rajoituksella tulee olla hyväksyttävä tavoite ja välttämättömyysperiaate eli rajoituksen on oltava yhteiskunnallisesti välttämätön.[129]

Suhteellisuusperiaatteen mukaan perusoikeuden rajoittaminen on sallittua vain, mikäli tavoitetta ei voida saavuttaa sellaisin keinoin, jotka puuttuvat perusoikeuteen vähemmän. Rajoitus ei myöskään saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin

[123] PeVL 309/1993 vp, s. 30.
[124] Viljanen (2001), s. 126.
[125] PeVL 35/2014 vp, s. 3; PeVL 3/2014 vp, s. 2–3; PeVL 38/2013 vp, s. 3/II.
[126] PeVL 45/2014 vp, s. 7; PeVM 25/1994 vp, s. 5.
[127] Viljanen (2001), s. 128.
[128] PeVM 25/1994 vp.
[129] Viljanen (2024), s. 486.

painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi.[130]

Suppean merkityksen mukaan suhteellisuusvaatimuksen täyttymiseen liittyvä arviointi on yksilön oikeuksien eli yksityisen ja julkisen oikeushyvän välistä punnintaa. Punninnassa käytettävä harkinta on yhteydessä vallitseviin yhteiskunnallisiin arvostuksiin. Viljasen mukaan kansalliselle turvallisuudelle annettava painoarvo perusoikeuksien rajoittamisen perusteena on yhteiskuntapoliittinen päätös, vaikka punninta tehdäänkin oikeudellisista lähtökohdista. Suhteellisuusvaatimusta peilataan ennen kaikkea valtiosäännön säännöksiin, jonka perusteella perusoikeussäännöksillä on punninnassa korostuneempi painoarvo. Punninta toteutetaan perusoikeuden mukaisen intressin ja hyväksyttävän rajoitusperusteen eli perusoikeuden rajoittamiseen oikeuttavan intressin välillä.[131]

Kollektiiviset hyvät (*collective goods*) ovat luonteeltaan jakamattomia, jolloin niitä ei voida jakaa yksittäisiksi osiksi, kuten yksilön oikeuksiksi. Kollektiivisten hyvien voidaan katsoa toimivan eräänlaisena edellytyksenä yksilön oikeuksien toteutumiselle, kuten yleinen järjestys ja turvallisuus mahdollistavat yksilöiden vapausoikeuksista, esimerkiksi henkilökohtaisesta koskemattomuudesta, nauttimisen. Yksilön oikeuksien ja kollektiivisten hyvien välillä vallitsee näin ollen tietynlainen perustelusuhde. Huomioiden perusoikeuksien *prima facie* -etusija-aseman, tarvitaan hyvin painavat perustelut sille, miksi kollektiiviset hyvät voivat toimia perusoikeuksien rajoitusperusteena.[132]

Punnintaan vaikuttaa myös se konteksti, missä intressien välistä vertailua tehdään, sekä muut rajoitukseen vaikuttavat tekijät, kuten punninnan kohteena oleviin säännöksiin liittyvän oikeusturvajärjestelyn tehokkuus.[133] Perusoikeuksilla on perusoikeusjärjestelmän ulkopuolisiin säännöksiin nähden punninnassa *prima facie* -etusija. Etusijaperiaate voi väistyä, mikäli perusoikeuden mukaisen oikeushyvän rajoitusperusteeksi kyetään esittämään riittävän painavat perusteet, kuten kollektiivinen hyvä, mitä kansallinen turvallisuus on.[134]

---

[130] Ks. esim. PeVL 3/2014 vp, s. 3; PeVL 38/2013 vp, s. 4–5; PeVL 16/2013 vp, s. 2/I; PeVL 14/2013 vp, s. 4/I; PeVL 8/2013 vp, s. 3/I; PeVL 2/2013 vp, s. 3; PeVL 5/2009 vp, s. 3; PeVL 8/2006 vp; PeVM 25/1994 vp, s. 5
[131] Viljanen (2001), s. 210–211.
[132] Viljanen (2001), s. 169–170.
[133] Viljanen (2001), s. 210–211.
[134] Viljanen (2001), s. 216.

Sekä hyväksyttävyysvaatimus että suhteellisuusperiaate ovat arvosidonnaisia. Saraviidan mukaan näitä voidaan pitää yhteiskuntapoliittisina rajoitusperusteina, joihin liittyvä eri intressien välinen punninta riippuu vallitsevista yhteiskunnallisista arvoista ja poliittisesta ilmapiiristä. Tämä hankaloittaa rajoitusedellytysten täyttymisen arviointia oikeudellisin perustein. [135] Suhteellisuusperiaatteen kannalta eri intressien välisessä punninnassa tulee huomioida perusoikeusjärjestelmää myönteisesti, mikä luo vahvemman painoarvon sellaisiin säännöksiin liittyviin intresseihin, jotka ovat perustuslaintasoisia, verrattuna yhteiskunnallisesti tärkeisiin intresseihin, jotka eivät ole kiinnittyneinä suoraan valtiosääntöön.[136]

[135] Saraviita (1999), s. 60.
[136] Viljanen (2001), s. 157.

3 KRIITTISEEN INFRASTRUKTUURIIN LIITTYVÄ KANSALLINEN JA EUROOPAN UNIONIN SÄÄNTELY

3.1 Kriittinen infrastruktuuri osana kansallista turvallisuutta

Yhteiskunnan huoltovarmuus ja normaalin toiminnan mahdollisimman häiriötön toiminta on noussut yhä keskeisemmäksi osaksi kansallista turvallisuutta ja yhteiskunnan resilienssiä. Yhteiskunnallinen resilienssi viittaa yhteiskunnan kykyyn selviytyä, sopeutua ja oppia häiriötilanteisista ja kriiseistä, mukaan lukien häiriönsietokykyinen infrastruktuuri ja tehokas hallinto[137]. Yleisesti resilienssiin liitetään kyky sopeutua, selviytyä ja säilyttää toimintakyky erilaisia häiriö- ja kriisitilanteissa sekä kyky toipua ja mukauttaa toimintaansa kriisien jälkeen.[138] Tässä tutkimuksessa resilienssistä puhutaan kriisinkestävyytenä, joka viittaa yhteiskunnallisten toimijoiden kykyyn varautua, vastata ja sopeutua häiriö- ja kriisitilanteisiin säilyttäen toimintakykynsä lähes normaalina sekä niiden kykyyn palautua ja kehittää toimintaansa kriisitilanteesta saatujen oppien perusteella.

Suomalaisen yhteiskunnan kriisinkestävyys pyritään varmistamaan yhteiskunnan turvallisuusstrategian kautta. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (YTS) on nykyisen hallitusohjelman mukainen valtioneuvoston periaatepäätös [139] (PLM/2025/1), joka antaa perusteet kokonaisturvallisuuden mallille ja sen toteuttamiselle kaikilla yhteiskunnan alueilla huomioiden turvallisuusympäristön muutokset[140]. Kansallisen turvallisuuden kannalta kokonaisturvallisuuden malli on keskeinen etenkin yhteiskunnan vakavissa häiriötilanteissa tai kriiseissä, joissa valtion suvereniteetti, toiminnanvapaus tai yksilöiden elinmahdollisuudet ovat uhattuina[141].

Kokonaisturvallisuuden malli muodostaa perustan yhteiskunnan kannalta keskeisten toimintojen mahdollisimman häiriöttömän jatkuvuuden kaikissa olosuhteissa. Mallissa keskiössä on yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, joiden lainsäädäntöön perustuva turvaaminen toteutetaan viranomaisten, yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan eli kaikkien yhteiskunnan sektoreiden yhteistoiminnassa. Yhteiskunnan elintärkeiksi toiminnoiksi luetaan johtaminen, kansainvälinen ja

[137] Haavik (2020), s. 1 ja 3.
[138] Pursiainen (2023), s. 30; Hyvönen ym. (2019), s. 1.
[139] Periaatepäätös on poliittinen kannanotto, joka ohjaa valtionhallinnossa tehtävää valmistelua ja sitoo sen hyväksynyttä hallitusta. Ollessaan luonteeltaan valmisteleva päätös, ei periaatepäätöksellä ole välitöntä oikeusvaikutusta. Valtioneuvosto (2025b).
[140] Valtioneuvosto (2025a).
[141] Valtioneuvosto (2025a), s. 15.

EU-toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus, väestön toimintakyky ja palvelut sekä henkinen kriisinkestävyys.[142]

Kriittisellä infrastruktuurilla tarkoitetaan fyysisiä rakenteita ja järjestelmiä, jotka ylläpitävät yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja kaikissa olosuhteissa.[143] Määritelmän mukaan esimerkiksi energian tuotantoon ja jakeluun, vesihuoltoon, logistiseen verkostoon (ml. väyläverkosto), tietoliikenneyhteydet ja terveydenhuoltoon liittyvä infrastruktuuri kuuluvat kriittiseen infrastruktuuriin. Huoltovarmuus on huoltovarmuuslain (1390/1992) mukaan toimintaa, jonka tarkoituksena on turvata yhteiskunnan toiminnan, kuten kansalaisten toimeentulo, elinkeinoelämä ja talous sekä maanpuolustus, kannalta välttämättömien toimintojen sekä niihin liittyvien teknisten järjestelmien jatkuvuus normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa.

Elintärkeiden toimintojen turvaaminen toimeenpannaan lainsäädäntöön perustuvien strategisten tehtävien kautta, jotka velvoittavat turvallisuusuhkiin varautumiseen ja niihin vastaamiseen. Lainsäädännöstä tulevien oikeudellisten velvoitteiden lisäksi strategisten tehtävien toimeenpanoa vahvistetaan sopimuksin sekä täydennetään vapaaehtoisuuteen perustuen.[144] YTS:n mukaan talouteen, infrastruktuuriin ja huoltovarmuuteen liittyviä strategisia tehtäviä on yhteensä kaksikymmentä, jotka kohdistuvat käytännössä lähes kaikille ministeriöille ja hallinnonaloille.[145]

Poikkeuslainsäädännön, kuten valmiuslain (1552/2011), asettamien varautumisvelvoitteiden ja viranomaisten toimivaltuuksien lisäksi varautumiseen ja vasteeseen liittyvää kansallista sääntelyä on useissa toimialakohtaisessa sääntelyssä, kuten pelastuslaissa (379/2011) ja huoltovarmuuslaissa (1390/1992). Kansallisen sääntelyn lisäksi kansainvälinen sääntely, kuten EU:n sääntely ja muut kansainväliset velvoitteet sekä erilaiset kahden- ja monenväliset sopimukset ohjaavat varautumiseen ja vasteeseen liittyviä toimintoja.[146]

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa huomioidaan periaatteet, jotka pohjautuvat esimerkiksi perustuslakiin, kuten kansanvaltaisuuden (PL 2.1 §) ja oikeusvaltioperiaate (PL 2.3 §). Lisäksi muita yleisiä periaatteita turvaamistoiminnassa ovat kansalaisten roolia kokonaisturvallisuuden toimijoina korostava yksilölähtöisyyden periaate,

[142] Valtioneuvosto (2025a), s. 12–15.
[143] Tieteen termipankki (2025b); Valtioneuvosto (2025a), s. 12 ja s. 15.
[144] Valtioneuvosto (2025a), s. 12 ja s. 29.
[145] Talouteen, infrastruktuuriin ja huoltovarmuuteen liittyviä strategisia tehtäviä ei ole kohdistettu oikeusministeriölle tai valtioneuvoston kanslialle. Valtioneuvosto (2025a), s. 47.
[146] Esimerkiksi Naton jäsenyys on tuonut Suomelle uusia velvoitteita yhteiskunnan kriisinkestävyyteen liittyen ml. resilienssiin liittyvien toimintojen yhteensovittaminen liittokunnan vaatimusten ja liittolaismaiden kanssa. Valtioneuvosto (2025a), s. 31–33.

yhteistoiminnan ja osallistavuuden periaatteet resurssien tarkoituksenmukaiseen kohdentamiseen eri sektoreiden toimijoiden kesken, viranomaisten toiminnan toimivaltaisuuden periaate ja avoimuuden periaate, joka muistuttaa hyvän hallinnon avoimuusperiaatetta (PL 21.2 §).[147]

On huomioitava, että erityisesti osallistavuuden ja yksilölähtöisyyden periaatteet korostavat yksilöiden roolia aktiivisina turvallisuustoimijoina. Turvallisuusstrategian turvallisuuskäsityksessä näin ollen turvallisuus ei ole pelkästään yksilön oikeus, vaan jokaisen tulee myös osallistua sen tuottamiseen omien kykyjensä mukaisesti. Huomioiden periaatepäätöksen luonne, ei kyseinen yksilölähtöisyyden periaate kuitenkaan oikeudellisesti velvoita yksilöitä turvallisuuden ylläpitämiseen, kuten esimerkiksi perustuslaissa säädetty maanpuolustusvelvollisuus (PL 127 §).

Kriittisen infrastruktuurin näkökulmasta turvallisuutta on syytä tarkastella julkishyödykkeenä eli kollektiivisena hyvänä. Julkishyödykkeen on oltava kaikkien saatavilla. Julkishyödykettä ei voida näin ollen kokonaan siirtää yksityiseen hallintaan, sillä sen ulkopuolelle ei voida sulkea niitä, joilla ei kykyä maksaa kyseisestä julkishyödykkeestä. Julkishyödykkeen määrä ei myöskään vähene samanaikaisen käytön myötä. Lonka ja Limnéll ovat omassa tulkinnassaan käyttäneet turvallisuudesta sääntelyteoreettinen julkishyödyke -nimitystä, jossa julkishyödykkeen käyttöön on yhdistetty julkisen vallan sääntely ja valvonta.[148]

3.2 Euroopan unionin elintärkeää infrastruktuuria koskeva sääntely: terrori-iskuja vastaan suojautumisesta resilienssin vahvistamiseen

Euroopan unionin kriittistä infrastruktuuria koskeva sääntely on hyvä esimerkki unionin integraation leviämisestä alueelle, joka on perinteisesti kuulunut suvereenin valtion toimivaltaan. 2000-luvulta alkanut sääntelyn kehitys ja unionin kasvava intressi kriittistä infrastruktuurin suojaamista kohtaan on kuitenkin edennyt edellä mainitusta syystä hyvin maltillisesti aina 2020-luvulle saakka. Valtion vastuun lisäksi haasteena unionin sääntelyn kehittymiselle on ollut yksityisen sektorin rooli kriittisten infrastruktuurin hallinnoijana, omistajana ja ylläpitäjänä. EU on tasapainoillut valtion itsemääräämisoikeuteen kuuluvan alueen sääntelyn ylikansallistamisen ja harmonisoinnin sekä yksityiseen sektoriin kohdistettavan sääntelytarpeen kanssa, joka on haastanut sääntelyn kehitystä näiden kahden vuosikymmenen aikana.[149]

[147] Valtioneuvosto (2025a), s. 37–38.
[148] Lonka – Limnéll (2015), s. 203.
[149] Pursiainen – Kytömaa (2022), s. 735; Pursiainen (2009), s. 94.

Euroopan unionin perusvapauksien, kuten vapaan liikkuvuuden toteutumisen kannalta etenkin rajat ylittävä infrastruktuuri[150] on merkittävä unionin toiminnan kannalta. Tällaisia rajat ylittäviä ovat muun muassa energiaan, liikenneyhteyksiin ja tietoliikennejärjestelmiin liittyvä infrastruktuuri. EU:lla on näin ollen selkeä intressi kriittisen infrastruktuurin suojelemiseen sääntelyn kautta oman toimintansa takaamiseksi, mutta myös alueellisen turvallisuuden parantamiseksi. Rajat ylittävään infrastruktuuriin kohdistuvien häiriöiden vaikutukset voivat näin ollen myös kohdistua useampaan jäsenvaltioon. Yhtenäinen menettely kriittisen infrastruktuurin suojaamiseksi koettiin ennen kaikkea jäsenvaltioiden kansallisia toimia täydentäväksi järjestelyksi, joka toisi lisäarvoa sekä unionille turvaamalla sisämarkkinoiden häiriötön toiminta että yksittäisille jäsenvaltioille[151].

Kriittisen infrastruktuurin merkitys unionille on muuttunut niin ikään teknologisen kehityksen, alueelliseen integraatioon sekä globalisaatioon liittyvien keskinäisriippuvuuksien kasvun sekä uhkakäsityksen muutoksen myötä.[152] Kansainvälisen terrorismin nousu 2000-luvulla, kuten New Yorkin, Lontoon ja Madridin terrori-iskut, ja sitä vastaan suojautuminen toimivat keskeisinä vaikuttimina sääntelytyön aloittamiseksi.[153] Vuonna 2004 Euroopan komissio laati Eurooppa-neuvoston aloitteesta elintärkeän infrastruktuurien suojelemiseen liittyvän strategian, joka käsitteli erityisesti kriittisen infrastruktuurin suojaamista osana terrorismin torjuntaa.[154]

Seuraavana vuonna komissio valmisteli Euroopan elintärkeiden infrastruktuurien suojaamisohjelmaa koskevaa vihreää kirjaa, jonka valmisteluun osallistettiin niin jäsenvaltioiden hallinnon edustajia kuin yksityisen sektorin kriittisen infrastruktuurin toimijoita.[155] Huolimatta laajalti unionin sisällä tunnistetusta tarpeesta yhteiselle menettelytavalle suojaamisen parantamiseksi, vihreän kirjan laatimiseen liittyi useita ristiriitoja muun muassa uhkien määrittelyyn, vastuiden jakamiseen ja käsitteiden määrittelyyn.[156]

Vuonna 2006 julkaistu elintärkeiden infrastruktuurien suojaamista koskeva ohjelma, European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP), pyrki tunnistamaan sekä suojaamista vaativat, rajat ylittävän kriittisen infrastruktuurin kohteet ja niihin liittyvät haavoittuvuudet, että määrittelemään ne uhkat, joita vastaan tulisi varautua, ja torjuntakeinot. Kuten ohjelmaa koskevan

---

[150] Euroopan unionin kontekstissa rajat ylittävästä kriittisestä infrastruktuurista käytetään nimitystä Euroopan elintärkeät infrastruktuurit (EII) (*European Critical Infrastructure*). COM/2006/787 final, s. 2–3.
[151] COM/2006/787 final, s. 2–3.
[152] Pursiainen (2009), s. 722; COM/2006/787 final, s. 2–3.
[153] Pursiainen – Kytömaa (2022), s. 93; Argomaniaz (2013), s. 261.
[154] Terrorismin torjuntaan liittyvä kriittisen infrastruktuurin suojaaminen näyttäytyy keskeisenä intressinä EPCIP:n valmistelussa verrattuna esimerkiksi luonnonkatastrofeilta tai ihmislähtöisiltä turvallisuusuhkilta ja häiriöiltä suojautumiseen. Kts. Pursiainen – Kytömaa (2022), s. 93. COM/2006/787 final, s. 2.
[155] COM/2006/787 final, s. 2.
[156] Argomaniaz (2013), s. 263

vihreän kirjan valmistelussa, myös EPCIP pyrki osallistamaan kriittisen infrastruktuurin eri sektoreiden toimijoita mahdollisimman laajasti.[157]

Osana EPCIP:iä otettiin myös ensimmäinen askel kohti kriittisen infrastruktuurin suojelemista koskevaa yhtenäistä sääntelyä.[158] Direktiivi energia- ja liikennesektoreiden Euroopan elintärkeiden infrastruktuurien määrittämisestä ja niiden suojaamisen parantamistarpeen arvioimisesta 2008/114/EY eli nk. ECI-direktiivi, joka julkaistiin vuonna 2008. ECI-direktiivissä kriittisen infrastruktuurin määritelmä sellaiseen infrastruktuuriin, johon kohdistuvalla häiriöllä on merkittäviä vaikutuksia vähintään kahteen muuhun jäsenvaltioon. Direktiivin perusteella suojeltava infrastruktuuri rajautui energia- ja liikennesektoreita koskevaan infrastruktuuriin, vaikka alkuperäisessä komission ehdotuksessa sektoreita oli yhteensä 11.[159] Osa jäsenmaista vastusti liian laajaa määritelmää ja siten unionin sääntelyn ulottamista useammalle kriittistä infrastruktuuria koskevalle sektorille.

Merkittävin muutos unionin kriittistä infrastruktuuria koskevaan sääntelyyn tapahtui vuonna 2023 voimaantulleen kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevan nk. CER-direktiivin (EU 2022/2557) myötä, joka muutti sekä suojeltavan kriittisen infrastruktuurin määritelmää, laajensi sääntelyä uusille sektoreille aiemman kahden sijaan, että kohdensi sääntelyä myös suoraan yksityisen sektorin toimijoille. CER-direktiiviä käsitellään tarkemmin seuraavassa alaluvussa 3.3. Samaan aikaan CER-direktiivin kanssa voimaan tuli myös direktiivi toimenpiteistä kyberturvallisuuden yhteisen korkean tason varmistamiseksi kaikkialla unionissa (EU 2022/2555) nk. NIS2-direktiivi.

3.3 Euroopan unionin direktiivi kriittisten toimijoiden häiriöidensietokyvystä eli CER-direktiivi

CER[160]-direktiivi eli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU 2022/2557) kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä pyrkii vahvistamaan kriittisen infrastruktuurin toimivuutta unionin alueella. Direktiivin tavoite on parantaa yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisten, keskinäisriippuvaisten palveluiden häiriönsietokykyä sekä turvata yhteiskunnan taloudellisten toimintojen ylläpitäminen kaikissa olosuhteissa.

Direktiivi määrittää unionin alueella yhtenäiset vähimmäisvaatimukset ja – säännöt, joilla pyritään turvaamaan keskeisten toimintojen ja palveluiden saatavuus sekä toimintavarmuus unionin sisämarkkinoilla, vahvistamaan kriittisten toimijoiden sietokykyä häiriöitä vastaan sekä parantamaan

[157] Argomaniaz (2013), s. 263.
[158] Pursiainen – Kytömaa (2022), s. 85.
[159] Pursiainen (2009), s. 725; COM/2006/787 final, s. 22.
[160] *Critical Entities Resilience.*

viranomaisten jäsenvaltioiden rajat ylittävää yhteistyötä. Direktiiviä sovelletaan yhdellätoista sektorilla mukaan lukien niiden alasektorit. Kyseiset toimialat ovat liikenne, energia, pankit ja rahaliikenne, rahoitusmarkkinoiden infrastruktuuri, terveys, juomaveden- ja jätevedenhuolto, digitaalinen infrastruktuuri, julkishallinto, avaruus sekä elintarvikkeiden tuotanto, jalostus ja jakelu. CER-direktiivin myötä unionin sääntely ulottuu merkittävästi laajemmalle verrattuna aiempaan ECI-direktiiviin, joka koski vain energia- ja liikennesektoreita.

Direktiivin perusteella jäsenvaltiot määrittävät ne kriittiset toimijat, jotka tuottavat tai tarjoavat yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisiä palveluja. Kriittiset toimijat voivat olla joko julkisyhteisöjä, viranomaisia tai yksityisen sektorin toimijoita. Direktiivi velvoittaa kriittisiä toimijoita muun muassa tekemään riskiarvion toimintaansa kohdistuvista riskeistä, laatimaan toimenpiteet ja suunnitelman häiriönsietokyvyn varmistamiseksi sekä ilmoittamaan toiminnassaan havaitsemistaan merkittävistä poikkeamista, jotka voivat vaikuttaa keskeisiin palveluihin tai toimintoihin.

Sääntelyn kattavuuden laajenemisen lisäksi CER-direktiivin myötä myös kriittisen tai EU:n kontekstissa elintärkeiden infrastruktuurien käsitteestä siirryttiin käyttämään ’elintärkeät entiteetit’, joka laajentaa elintärkeiden infrastruktuurin määritelmän kattamaan pelkkien fyysisten laitosten ja sijaintien lisäksi myös unionin perusteisiin liittyvän kokonaisuuden sekä sektorin toimijat. Tämän määritelmän muutoksen myötä unionin pyrkimys on vastuuttaa enemmän yksityisen sektorin toimijoita pelkän valtiollisen sääntelyn lisäksi. Direktiiviin sisällytetyn laajan määritelmän ongelmana on kuitenkin jäsenvaltioiden erilaiset tulkinnat määritelmän sisällöstä[161].

CER-direktiivin myötä pelkästä perinteisestä riskienhallintaan keskittyvästä kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta siirryttiin kohti kriisinkestävyyden vahvistamista, joka huomioi luvun alussa esitetyn mukaisesti varautumiseen ja valmiuteen liittyviä toimia ajallisesti laajemmin mahdollisten häiriöiden ja kriisien ympärillä.[162]

---

[161] Alkuperäisen direktiivin ’*operators’*-määritelmään viittaa suomen kielessä ’toimijaan’, kun taas esimerkiksi Saksassa käytetään ilmaisua ’*Einrichtung’*, joka viittaa fasilitettiin (*facility*), Italiassa termiä ’*soggetto*’, joka viittaa vastuusubjektiin (*responsible subject*) ja Ruotsissa käytetään ’*entitet*’-termiä, joka viittaa kokonaisuuteen (entity). Direktiivin tarkoitus on velvoittaa jäsenmaat saavuttamaan tietty lopputulema, mutta sen pääsemiseen käytettävät keinot ja menetelmät ovat jäsenvaltioiden itsensä ratkaistavissa. Tämä johtaa usein tulkintaeroihin ja siten direktiivin implementoinnissa havaittaviin eroihin, joka voi heijastua esimerkiksi direktiivin asettaman tavoitteen toteutumisen tehokkuuteen. Kts. esim. Mäenpää (2011), s. 94. Pursiainen – Kytömaa (2022), s. 90.

[162] Resilienssin käsitteen käyttöönottaminen heijastelee samanaikaista kehitystä sekä läntisessä Euroopassa että esimerkiksi Natossa. Resilienssin käsite mainittiin unionin kontektissa ensimmäistä kertaa EPCIP:n vuoden 2012 arviointiraportissa. Pursiainen – Kytömaa (2022), s. 87–88.

3.4 CER-direktiivin kansallinen implementointi

CER-direktiivin kansalliseen implementointiin liittyvä laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (310/2025) tuli voimaan 1.7.2025. Direktiivin implementointiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 202/2024 vp) perustuslainmukaisuuden arvioinnissa tarkasteltiin lakiesityksen suhdetta PL 10 §:n yksityiselämän suojaan, 15 §:n omaisuuden suojaan, 18 §:n oikeutta työhön ja elinkeinovapauteen sekä 21 §:n oikeusturvaan.[163] Perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksien suhteellisuutta on arvioitu suhteessa säädöshankkeeseen tavoitteeseen eli direktiivin implementointiin sekä sen sisältöön, jossa keskeistä on yhteiskunnallisen välttämättömyyspalvelun häiriöttömän toiminnan jatkuvuus ja sen turvaaminen.

Suhteellisuuspunninnassa on otettu huomioon painavat yhteiskunnalliset syyt, jotka liittyvät keskeisesti myös kansalliseen turvallisuuteen. Punninnassa on huomioitu myös kriittisen infrastruktuurin erityisluonne.[164] Lakiesitykseen liittyvien perusoikeusrajoitusten on näin ollen katsottu olevan oikeasuhteisia kansalliseen turvallisuuteen verrattuna huomioiden kansallisen turvallisuuden käsitteen suppean tulkinnan[165]. Lisäksi PL 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan liittyvät rajoitukset noudattavat rajoituksen täsmällisen ja tarkkarajaisen säätämisen vaatimusta, mikä puoltaa rajoituksen olevan linjassa perustuslaillisten ja kansainvälisten velvoitteiden kanssa.[166]

3.5 Kriittiseen infrastruktuuriin liittyvän sääntelyn haasteet

Luvussa 2 tarkasteltiin turvallisuuden käsitettä ja sen eri ulottuvuuksia, joilla yhdistävä tekijänä on valtion keskeinen rooli ja vastuu turvallisuuden takaajana sekä ylläpitäjänä alueellaan. Siten yhteiskunnan kannalta keskeisten toimintojen ja kriittisen infrastruktuurin suojaaminen ovat ensisijaisesti valtion vastuulla, myös oikeudellisesti.

Euroopassa perinteisesti keskeiset yhteiskunnalliset toiminnot, kuten vesihuolto, energianjakelu ja raideliikennejärjestelmä ovat olleet valtion omistamia ja hallinnoimia. 1980-luvulla alkanut liberalistinen kehitys on aiheuttanut merkittävän muutoksen kriittisen infrastruktuurin omistajuussuhteisiin: nykypäivänä suurin osa kriittisestä infrastruktuurista on yksityisen sektorin omistamaa, hallinnoimaa ja ylläpitämää. Erityisesti yksityisen sektorin omistuksessa olevat tietoliikenneyhteydet ovat keskeisessä asemassa muiden kriittisten infrastruktuurin alueiden

[163] HE 2025/2024 vp, s. 122–123 ja s. 128–130.
[164] HE 2025/2024 vp, s. 123.
[165] PeVM 4/2018 vp, s. 8–9.
[166] HE 2025/2024 vp, s. 128–130.

toiminnassa, joka osaltaan lisää entisestään kyseisen alueen keskinäisriippuvuuksia ja siten myös hallinnan kompleksisuutta. [167]

Kuten tässä luvussa aiemmin todettiin, kyseessä on keskeinen haaste kriittisen infrastruktuurin suojaamiselle ja kriisinkestävyyden parantamiselle, sillä yksityisen sektorin omistajuussuhde vaikuttaa valtioiden tosiasialliseen mahdollisuuteen vastata kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja siihen liittyvästä varautumisesta. [168] Suojaamistoimet ovat aiemmin rajoittuneet parhaiden käytäntöjen vaihtamiseen, tietoisuuden lisäämiseen tiedottamisen kautta sekä pehmeisiin sitouttamispyrkimyksiin liian rajoittavaksi koetun sääntelyn sijaan[169]. Valtiolla ei näin ollen ole yksinoikeutta tai riittävää toimivaltaa, saati resursseja toteuttaa niitä toimia, joilla kriittisen infrastruktuurin kriisinkestävyyttä voitaisiin vahvistaa kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Lisäksi globalisaatio on lisännyt alueen toimijoiden ulkomaalais- ja monikansallista omistajuutta, mikä lisää entisestään kriittisen infrastruktuurin hallinnan kompleksisuutta sekä valtion mahdollisuutta säännellä aluetta.[170]

Yksityisen sektorin toteuttama itsesääntely (*self-regulation*) ei ole ratkaisu asiaan. Turvallisuusuhkien monimuotoisuus on lisännyt erilaisia haavoittuvuuksia, joita vastaan varautuminen ja niihin vastaaminen vaatii yksityisen sektorin toimijoilta yhä enemmän resursseja ja investointeja. Toimintaperiaatteen mukainen voiton tavoittelu samalla kun kuluttajahinnat pyritään pitämään riittävän alhaalla aiheuttaa ristiriidan investointeihin ja muihin varautumiseen liittyvien ratkaisujen resurssien riittävyyteen. Ilman riittävää kannustinta, yksityisen sektorin itsesääntelyn voidaan katsoa ulottuvan vain ehdottoman välttämättömään sääntelyyn.[171]

De Bruijnen ja Van Eeten mukaan valtiolla on kaksi mahdollista tapaa tukea yksityistä sektoria kriittisen infrastruktuurin kriisinkestävyyden vahvistamisessa. Ensimmäinen tapa on tarjota yksityiselle sektorille tarvittavat resurssit ja rahoitus valtion budjetista, joka on yleensä haasteellinen julkishallinnon rajallisten resurssien takia. Toinen tapa on alaa ohjaava lainsäädäntö, jonka kautta valtiolla on mahdollisuus velvoittaa yksityinen sektori asettamaan riittävästi resursseja omistamiensa tai hallinnoimiensa kriittisen infrastruktuurin toimintojen suojaamiseen ja kriisinsietokyvyn vahvistamiseen. [172] Sääntelyn kautta yksityistä sektoria tulee vastuuttaa toimintansa sisältämien riskien tunnistamiseen ja niiden aiheuttamien kustannusten sisäistämiseen, joka voi osaltaan toimia

[167] Valtioneuvosto (2025a), s. 42; Pursiainen – Kytömaa (2023), s. 94; Pursiainen (2009), s. 732.
[168] Pursiainen – Kytömaa (2023), s. 86.
[169] Pursiainen (2009), s. 734.
[170] Pursiainen – Kytömaa (2023), s. 94; Pursiainen (2009), s. 733.
[171] Pursiainen – Kytömaa (2023), s. 94; Pursiainen (2009), s. 733–734.
[172] De Bruijne – Van Eeten (2007), s. 24.

kannustimena yksityisten toimijoiden tekemien valintojen ja käyttämien varautumismekanismien valinnassa.[173]

Pursiaisen mukaan yllä esitetyn mukainen sääntelyn kautta luotu kannustinjärjestelmä, kuten jälkikäteisten korvausten hakemisen kriittisen infrastruktuurin häiriöiden aiheuttamista tappioista mahdollistava vahingonkorvauslainsäädäntö, ohjaisi yksityisen sektorin toimijoita panostamaan ennakoivasti riskienhallintaan ja siten turvallisuuden parantamiseen.[174] Toisaalta lisäämällä yksityisen sektorin osallistuvuutta säädösvalmisteluun esimerkiksi asiantuntijakuulemisten ja -lausuntojen kautta tai tutkimustoimintaan osallistumalla, voidaan yksityinen sektori sitouttaa paremmin myös kriittisen infrastruktuurin kriisinkestävyyden vahvistamiseen.[175]

Sääntelyn kautta annetun ohjauksen ja vastuutuksen lisäksi julkishallinnon ja yksityisen sektorin yhteistyö on keskeinen kriittisen infrastruktuurin kriisinkestävyyden vahvistamiseksi. Pursiainen nostaa esiin yhteistyöalueina muun muassa riskienhallintaan liittyvän tietotaidon ja menetelmien jakamisen, heikkouksien tunnistamisen, varautumis- ja valmiussuunnittelun sekä häiriöiden jälkeisen toipumissuunnittelun.[176] Haasteeksi yhteistyölle voi muodostua yhteisen tietojärjestelmän puute, joka vaikuttaa etenkin turvaluokitellun tiedon vaihtamiseen ja jakamiseen toimijoiden kesken.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa, joka ei poliittisena periaatepäätöksenä itsessään ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia, on nostettu esiin yksityisen sektorin ja elinkeinoelämän keskeinen rooli kriittisen infrastruktuuriin liittyvien palveluiden tuottajana. YTS:n mukaan yksityiselle sektorille asetetut lakisääteiset velvoitteet velvoittavat ne huolehtimaan kriisinkestävyydestään sekä varautumis- ja valmiussuunnittelustaan kyetäkseen jatkamaan mahdollisimman häiriöttömästi toimintaansa.[177] Valtion rooli on vastata muun muassa tarvittavan lainsäädännön valmistelusta, resurssien kohdentamisesta sekä valmius- ja varautumissuunnittelun johtamisesta, valvomisesta ja yhteensovittamisesta tarvittavien toimijoiden kanssa.[178]

[173] Egan (2007), s. 17.
[174] Pursiainen (2009), s. 733.
[175] Hurley (2004), s. 4.
[176] Pursiainen (2009), s. 734.
[177] Valtioneuvosto (2025a), s. 42.
[178] Valtioneuvosto (2025a), s. 40.

4 TURVALLISUUSVAIKUTUKSET LAINSÄÄDÄNNÖN PERUSTELUNA

4.1 Oikeuden turvallistuminen ja turvallistaminen

Turvallisuusuhkien käsitteen laajentuminen perinteisestä sotilaallisen voimankäytön uhkasta sekä siitä johtuva valtion toimivallan ulottaminen normaaliolojen häiriöihin vastaamiseen ovat lisänneet tarvetta turvallisuuteen liittyvälle sääntelylle myös poikkeuslainsäädännön ulkopuolella. Turvallisuusympäristön muutos on näin ollen myös vaikuttanut sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden väliseen suhteeseen sekä osin kietoen niitä yhteen että hämärtäen niiden välistä rajaa.[179] Samalla turvallisuuden oikeudellistuminen eli siihen liittyvän sääntelyn laajentuminen normaaliolojen lainsäädäntöön etenevissä määrin haastaa luvussa 2 esitettyjen oikeusvaltion kriteerien toteutumista.

Poikkeuslainsäädännön on tarkoitus olla väliaikaista, jolloin esimerkiksi ei-absoluuttisten perus- ja ihmisoikeuksien väliaikainen rajoittaminen on mahdollista kollektiivisen turvallisuusintressin vuoksi. Normaaliolojen lainsäädäntö on lähtökohtaisesti tarkoitettu säätelemään jokapäiväistä elämää ja toimintaa, jolloin pitkäaikaisesti oikeusvaltion kriteerien toteutumisesta joustaminen vaatii erittäin painavat perustelut. Turvallisuutta vahvistavan sääntelyn valmistelussa tulee näin ollen kiinnittää erityistä huomiota oikeusvaltion kriteerien toteutumisen jatkuvuuden ja turvallisuuden tuottamisen kannalta keskeisten toimien väliseen suhteeseen, jotta oikeusvaltion taso ei pysyvästi siirry alemmalle tasolle.

Turvallistamisella tarkoitetaan Kööpenhaminan koulukunnan mukaan asioiden tai ilmiöiden tulkitsemista turvallisuuskysymyksiksi poliittisessa puheessa. Koulukunnan mukaan turvallisuus on sosiaalinen konstruktio, joka muodostuu perinteisen turvallisuuskäsityksen eli sotilaallisen turvallisuuden lisäksi neljästä muusta turvallisuuden kategoriasta, kuten esimerkiksi ympäristö-, taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta turvallisuudesta. [180] Huolimatta laajemmasta turvallisuuskäsityksestä, Kööpenhaminan koulukunnan ajattelu kytkeytyy realismin perinteeseen[181]. Realismin mukaisesti myös Kööpenhaminan koulukunta näkee turvallisuuspoikkeamat ennen kaikkea valtiolle eksistentiaalisina uhkina, joista selviytyminen vaatii normaalista poikkeavia poliittisia toimenpiteitä. Koulukunnan ajattelu mukailee Schmittin Realpolitik -käsitteen mukaista

[179] Laitinen – Huhtinen (2021), s. 41; Tuori (1988), s. 2.
[180] Kööpenhaminan koulukunnan muodostavat Kööpenhaminan yliopiston laajan turvallisuuden tutkimuksen tutkijat, jotka asemoituvat osaksi kriittistä turvallisuustutkimusta. Buzan et al. (1998), s. 203–206.
[181] Buzan et al. (1998), s. 36.

ajattelua poliittisesta järjestyksestä sekä puheaktien kautta tapahtuvaa uhkien määrittelyä ja niiden nostamista normaalin politiikan yläpuolelle osana hätätilapolitiikkaa.[182]

Koulukunnan mukaan asia tai ongelma voi olla joko ei-politisoitu, politisoitu tai turvallistettu. Ei-politisoituneet asiat eivät ole nousseet julkiseen keskusteluun ja sen vuoksi, ne ratkaistaan poliittisen tason ulkopuolella. Julkiseen keskusteluun nousseet politisoituneet asiat vaativat joko valtiollisia tai kansainvälisiä ratkaisutoimenpiteitä.[183]

Turvallistamista toteutetaan pääosin puheaktien kautta, jossa turvallistaja nostaa asian turvallisuuskysymykseksi ja esittää sen merkittävänä uhkana esimerkiksi yhteiskuntajärjestykselle tai turvallisuudelle. pelkän diskurssin lisäksi turvallistamispuheelle tulee saada hyväksyntä kohdeyleisöltä. Hyväksytty käsitys turvallistamisen kohteena olevasta ilmiöstä laajentaa sosiaalisesti rakentunutta käsitystä turvallisuudesta ja siihen liittyvistä uhkista, joka oikeuttaa normaalista politiikasta poikkeavien keinojen käyttämisen eksistentiaaliseksi uhkaksi hyväksytyn kohteen torjumiseksi.[184]

Teoriaa on kritisoitu sen turvallisuutta politisoivasta luonteesta. Turvallistaminen voidaan nähdä ennen kaikkea keinona edistää tiettyä poliittista agendaa sen turvallisuuteen heijastuvien vaikutusten kautta. Tietyn asian nimeäminen turvallisuusuhkaksi tai -ongelmaksi edesauttaa päätöksentekijöitä vakuuttamaan äänestäjät uhkan todellisuudesta ja siten saavat mahdollisuuden vaikuttaa myös politiikkaan. Turvallistaminen on oikeastaan politisoinnin äärimmäinen muoto. [185]

Onnistunut turvallistaminen vaatii kuitenkin toimijan, jolla on mahdollisuus saavuttaa turvallistamisen puheaktilleen laaja yleisö. Käytännössä politiikassa valta-asemassa olevilla toimijoilla on tämä mahdollisuus, sillä heillä on sekä alusta omien mielipiteidensä ilmaisemiseksi, yleensä vakiintunut kohdeyleisö eli äänestäjät tai puolueen kannattajat että toimivalta viedä turvallistamisen kohteena olevat asiat parlamentaariseen käsittelyyn.[186] Kööpenhaminan koulukuntaa on kritisoitu siitä, että se painottaa turvallistamisen puheaktin toteuttajan keskeistä asemaa, joka jättää kansalaisten roolin vähäisemmäksi, kuin se todellisuudessa on.

Vahva kytkös schmittiläiseen ajatteluun yhdistää turvallistamisretoriikan helposti nationalismiin, populismiin ja poliittisiin ääriliikkeisiin, joiden suosio on ollut globaalisti nousussa 2010-luvulta

[182] Schmittin reaalipolitiikan käsitykseen kuuluvat mm. ulossulkeminen ja vihanpito erilaisia vähemmistöjä kohtaan. Williams (2003), s. 512 ja s. 515–516.
[183] Emmers (2016), s. 170; Buzan et al. (1998), 23–25.
[184] Balzacq – Léonard – Ruzicka (2016), s. 495; Buzan – Wæver (2009), s. 256; Korhonen (2008), s. 251; Booth (2007), s. 168; Buzan et al. (1998), s. 23–25.
[185] Buzan et al. (1998), s. 23–25.
[186] Markiewicz (2023), s. 207; Balzacq (2011), s. 25:

lähtien. Äärimmillään turvallistamista voidaan käyttää vahvana politiikan välineenä, jonka kautta pyritään esimerkiksi oikeuttamaan hätätilalakien käyttöönottoa, mutta sen avulla voidaan tähdätä perus- ja ihmisihmisoikeuksien rajoittamiseen myös normaalioloissa [187] . Esimerkkeinä turvallistamisen hyödyntämisestä politiikassa ovat Yhdysvaltojen sotatoimien oikeutus ja islamin uskon turvallistaminen 11.9.2001 terrori-iskujen jälkeen sekä Euroopassa maahanmuuton ja pakolaisten turvallistaminen, josta on seurannut rajaturvallisuuden vahvistamiseen tähtäävää politiikkaa[188].

4.2 Turvallisuuspuhe lainsäädäntöhankkeissa

Turvallisuuspuheen havaittu lisääntyneen lakihankkeissa 1990-luvun alusta alkaen. Holkerin ym. tutkimuksessa todettiin turvallisuusmainintojen määrän lisääntyneen hallituksen esityksissä vuosien 1991 ja 2017 välillä lähes kolminkertaiseksi. Turvallisuusmaininnat liittyivät useaan eri turvallisuuden alueeseen, kuten yleiseen turvallisuuteen, sisäiseen turvallisuuteen, liikenneturvallisuuteen, ympäristöturvallisuuteen ja ulkoiseen turvallisuuteen. Tutkimuksen perusteella on voitu päätellä ensinnäkin turvallisuuden merkityksen lakimuutosten perusteena kasvaneen ja toisekseen sen, että turvallistaminen on levinnyt myös lainsäädäntöprosessiin.[189]

Toimintaympäristön kehitys on heijastunut myös lainsäädäntötyöhön, josta hyvänä esimerkkinä voidaan mainita tiedustelulainsäädännön uudistamishanke. Lakihanketta perusteltiin hyvin voimakkaasti turvallisuusympäristön muutoksen aiheuttamien uhkien kautta, jotta toimivilla viranomaisilla on riittävät toimivaltuudet kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi.[190] Kyseiseen hankkeeseen liittyviä hallituksen esityksiä tarkastellessa huomataan, että turvallisuutta käytettiin lakimuutosten perusteluna hyvin runsaasti. Siviilitiedustelulakeja koskevassa hallituksen esityksessä HE 202/2017 vp sana ”turvallisuus” mainitaan yli 1000 kertaa ja sotilastiedustelulakia koskeneessa hallituksen esityksessä HE 203/2017 vp yli 830 kertaa.[191]

Toisena esimerkkinä turvallistamisen vaikutuksista mainittakoon laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi nk. rajaturvallisuuslaki (482/2024), jonka valmistelu herätti paljon keskustelua oikeusvaltion tilasta. Muuttunut turvallisuusympäristö ja kansallinen

[187] Markiewicz (2023), s. 200.
[188] Markiewicz (2023), s. 203.
[189] Holkeri ym. (2019).
[190] HE 202/2017 vp, s. 8–12; HE 203/2017 vp, s. 6–8; Sisäministeriö (2016), s. 5; Valtioneuvoston kanslia (2016b), s. 11–15.
[191] HE 202/2017 vp, s. 8–12; HE 203/2017 vp, s. 6–8; PuVL 4/2018 vp, s. 3–4; UaVL 5/2018 vp, s. 3–6.

turvallisuus olivat myös tässä säädöshankkeessa keskeisiä perusteita.[192] Kyseisen lain esitöissä HE 53/2024 vp sana ”turvallisuus” mainitaan 303 kertaa. Säädöshanke liittyi keskeisesti kansallisen turvallisuuden intressin ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, kuten kansainvälistä suojelua hakevien hakemusten vastaanottoon, liittyvän intressin välinen punninta.[193] Säädöshanke käsiteltiin kiireellisenä, jota perusteltiin myös kansallisen turvallisuuden vaarantumisella.

4.3 Turvallisuusvaikutusten arviointi osana lainvalmistelua

Lainvalmistelun voivat käynnistää useat eri syötteet: syötteitä voi tulla esimerkiksi hallitusohjelmasta, Euroopan unionista, valtion talousarvioehdotuksesta, kansalaisaloitteista (PL 53 §), yksittäisen kansanedustajien aloitteista (PL 70 §) tai olemassa olevan lainsäädännön tarkastamisen perusteella.[194] Näin ollen lainvalmistelu ja sen kautta valmistunut lainsäädäntö heijastelee aikakautensa julkista keskustelua, poliittista ilmapiiriä ja yhteiskunnallisia arvoja.

Lainvalmisteluprosessin esi- ja perusvalmistelu tapahtuvat pääosin virkamiestyönä lakihankkeen hallinnonalan vastuuministeriössä tai joskus erikseen nimitettävien valmisteluelinten toimesta.[195] Perusvalmisteluun liittyen toteutetaan lakihankkeeseen liittyen vaikutusarviointi tai -arvioinnit. Vaikutusarvioinnin tarkoituksena on vahvistaa tietopohjaa lakiuudistusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Sen avulla pyritään erottamaan myös tehdyt ratkaisut arvovalinnoista: vaikutusarvioinneissa tarkastellaan lakihankkeen ehdotuksia ja niiden keskeisiä vaikutuksia, jotka ovat joko myönteisiä eli tukevat lainsäädäntöhankkeen tavoitteita tai kielteisiä eli niillä voi arvioinnin mukaan olla negatiivia vaikutuksia johonkin arvioitavaan yhteiskunnan osa-alueeseen.[196]

Lain toteutumisen ja vaikutusten arvioinnilla voidaan lisätä ymmärrystä siitä, mitä erityisiä piirteitä ja ongelmia liittyy valmistelussa olevien säännösten toimivuuteen ja tuloksellisuuteen. Kyse on näin ollen syy-seuraussuhteiden ennakoinnista, varsinaista lakihankkeen vaikuttavuutta[197] voidaan arvioida vasta sen astuttua voimaan ja sen toimeenpanon jälkeen.

Vaikutusarviointien tarkoitus on olla avoimia, osoittaa lainsäätäjän vastuullisuutta ja politiikkajohdonmukaisuutta. Lisäksi niiden avulla voidaan pyrkiä kehittämään sääntelyä ja sen valmistelua, jotta valmistelussa kyetään huomioimaan mahdollisimman laaja-alaisesti kaikki hankkeen kannalta olennaiset vaikutukset, joita lakihankkeella toteutuessaan voi olla.

[192] HE 53/2024 vp, s. 4–7.
[193] HE 53/2024 vp, s. 77–89.
[194] Saraviita (2011), s. 393; Tala (2005), s. 95–96.
[195] Rautiainen ym. (2023); Saraviita (2011), s. 394.
[196] Rautiainen ym. (2023); Tala (2005) s. 109–111 ja s. 168.
[197] Lakihankkeen vaikuttavuudella viitataan sellaisiin tuloksiin tai muutoksiin, jotka ovat syntyneet tarkoituksellisen toiminnan seurauksena. Kts. Rautiainen ym. (2023).

Vaikutusarviointeja tekevät valmisteluelimen tai valmisteluvastuulla olevan ministeriön virkamiesten lisäksi valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimiva lainsäädännön arviointineuvosto, jota käsitellään tarkemmin alaluvussa 4.4.

Vuonna 2019 käyttöön otettujen Hallituksen esitysten laatimisohjeiden (HELO) mukaan hallituksen esityksissä tulee luvussa 4 kuvata lakihankkeen keskeiset ehdotukset ja niiden pääasialliset vaikutukset. [198] Vaikutukset ovat arvioituja seurauksia sääntelyn soveltamisesta. Vaikutusarvioinneissa tarkastellaan HELO:n mukaan kolmea eri vaikutuslajia, joita ovat taloudelliset vaikutukset, ympäristövaikutukset sekä muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset. Kolmannen vaikutuslajin, muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset, alle kuuluvat esimerkiksi perus- ja ihmisoikeusvaikutukset, vaikutukset eri ihmisryhmiin, vaikutukset viranomaisiin, rajat ylittävät vaikutukset ja turvallisuusvaikutukset.

Aiemmassa HELO:ssa vuodelta 2004 vaikutusten arviointi oli erityisenä huomionkohteena ohjeistuksen päivittämistyössä. Tällöin ohjeissa vaikutusarviointi jaettiin neljään vaikutuslajiin, jotka olivat taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset ja yhteiskunnalliset vaikutukset. [199] Yhteiskunnallisiin vaikutuksiin kuului muun muassa arvio säädösehdotuksen sosiaalisista vaikutuksista, jotka liittyivät esimerkiksi ihmisten elinolosuhteisiin ja toimintamahdollisuuksiin yhteiskunnassa. Käsitys vastaa osiltaan aiemmin kuvattua yhteiskunnallisen turvallisuuden käsitystä alaluvussa 2.1. Lisäksi yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa tuli ottaa kantaa myös tietoturvallisuuteen sekä rikostorjuntaan liittyen.[200]

Tietoturvallisuuteen ja tietoyhteiskuntaan liittyvän arvioinnin voidaan katsoa kuuluvan yhteiskunnan kannalta keskeisiin toimintoihin ja kriittiseen infrastruktuuriin (alaluku 3.1), joten myös aiemmissa HELO-ohjeissa on näin ollen ollut välillinen liityntä pinta kansalliseen turvallisuuteen liittyvään vaikutusten arviointiin. Rikostentorjuntaan liittyvät vaikutukset kuvaavat suoraan säädösehdotuksen vaikutuksia sisäiseen turvallisuuteen.

Vuoden 2004 HELO-ohjetta täydennettiin erillisellä vaikutusarviointiohjeella, säädösehdotusvaikutusten arviointi, vuonna 2007.[201] Tavoitteena oli kattaa vaikutusarvioinneissa taloudelliset, viranomaistoimintaan ja ympäristöön kohdistuvat vaikutukset sekä muut

[198] Oikeusministeriö (2020).
[199] Tätä edeltävät ohjeet hallituksen esitysten laatimiseen olivat vuosilta 1992, 1980 ja 1975. Oikeusministeriö (2004), s. 3 ja s. 15–18.
[200] Oikeusministeriö (2004), s. 17–18.
[201] Täydentäviä vaikutusarviointiohjeita oli aiemmin annettu taloudellisten vaikutusten (1998), ympäristövaikutusten (1998), yritysvaikutusten (1999) sekä aluekehitykseen liittyvien vaikutusten (2003) arvioinnista. Oikeusministeriö (2007).

yhteiskunnalliset vaikutukset. Muihin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin kuuluivat esimerkiksi sosiaaliset vaikutukset sekä vaikutukset rikostorjuntaan ja turvallisuuteen.[202] Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa korostettiin niiden yhteyttä perusoikeuksiin ja siten niiden toteutumiseen liittyvään arviointiin osana säädösvalmistelua. Varsinaiset turvallisuuteen liittyvät arvioinnit kohdistuivat enimmäkseen sisäiseen turvallisuuteen liittyviin seikkoihin, kuten tietoturvallisuuteen, työturvallisuuteen sekä henkilöturvallisuuteen tai pelastustoimeen ja vartiointitoimintaan[203]. Kansalliseen turvallisuuteen liittyvään arviointiin oli yhtymäkohtia arviointikohteissa, jotka liittyivät tietoliikenneinfrastruktuuriin[204].

4.4 Lainsäädännön arviointineuvoston huomioita turvallisuusvaikutuksista vuosilta 2016–2024

Lainsäädännön arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1735/2015) 1 §:n perusteella lainsäädännön arviointineuvosto on riippumaton ja itsenäinen toimija valtioneuvoston kanslian yhteydessä. Arviointineuvoston tehtävänä asetuksen 2.1 §: n mukaan on antaa lausuntoja hallituksen esityksen luonnoksien vaikutusarvioinneista sekä arvioida lainsäädännön vaikutusten toteutumista suhteessa säädösvalmistelun vaikutusarviointeihin. Arviointitoiminnan tavoitteena on parantaa säädösvalmistelun laatua. Arvioinnissa hyödynnetään nk. standardilausekkeita, joiden avulla vuosittainen esitysluonnosten laadun arviointi on tasamittaisempaa, vaikka arviointilausekkeiden sisältöä on arviointineuvoston toimiaikana uudistettu muutamaan otteeseen.

Esitysluonnosten arviointi toteutetaan lausuntokierrosten jälkeen ennen valtioneuvoston esittelyä. Arviointiin valitaan sellaisia hallituksen esitysluonnoksia, joiden merkitys taloudellisesti tai yhteiskunnallisesti on suuri sekä erityisesti suuriin säädöshankkeisiin liittyviä esityksiä, kuten hallitusohjelman kärkihankkeisiin liittyviä säädösehdotuksia. Valinnoissa pyritään kattamaan mahdollisimman tasapuolisesti kaikkien hallinnonalojen ja ministeriöiden esitysluonnoksia, mutta tosiasiallisesti arvioinnit painottuvat niihin ministeriöihin, joiden alaisuuteen kuuluu paljon lainsäädäntöä vaativia tehtäviä.

Lainsäädännön arviointineuvosto julkaisee siitä annetun asetuksen mukaisesti vuosikertomuksen, jossa arvioidaan yleisesti hallituksen esitysluonnosten laatua sekä tuodaan esiin kehittämiskohteita. Yleisenä huomiona vuosien 2016–2024 vuosikertomuksista voidaan nostaa esille lainvalmistelun kiireisen aikataulun heijastuminen esitysluonnosten laatuun ja erityisesti vaikutusten arvioinnin

[202] Oikeusministeriö (2007), s. 32–42.
[203] Oikeusministeriö (2007), s. 38–39.
[204] Oikeusministeriö (2007), s. 39–41.

toteuttamiseen.[205] Sama havainto on noussut esille useissa kansallista lainvalmistelua tarkastelleissa tutkimuksissa, joita käsiteltiin tarkemmin alaluvussa 1.6. Syiksi lainvalmistelun kiireeseen nostettiin sekä puute resursseista ja erityisesti 2020-lukua leimanneet erilaiset yhteiskunnalliset ja globaalit kriisit, kuten COVID-19-pandemia ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan.[206] Toisaalta vuoden 2022 vuosikertomuksessa arviointineuvosto nosti erikseen myönteisenä mainintana sen, että toimintaympäristön muutokset näkyivät aiempaa laajemmin ja paremmin säädösvalmistelussa.[207]

Arviointineuvoston vuosikertomuksissa nostettiin useita kertoja esiin puutteita yhteiskunnallisten vaikutusten arviointiin liittyen, joihin myös turvallisuusvaikutusten arviointi kuuluu. Vuoden 2024 vuosikertomuksessa yhteiskunnallisten vaikutusten arviointiin liittyviä merkittäviä puutteita oli 37 % kaikista arvioiduista hallituksen esitysluonnoksista. Puutteet olivat selvästi yleistyneet verrattuna edelliseen vuoteen, mikä osin johtui myös siitä, että vuonna 2024 turvallisuuteen, terveyteen tai hyvinvointiin liittyviä säädösehdotuksia oli aiempaa enemmän.[208]

Arviointineuvosto antoi 2016–2024 välisenä aikana yhteensä 234 lausuntoa hallituksen esitysluonnoksista tai U-kirjelmien luonnoksista[209], joista kahdessakymmenessäkahdeksassa on otettu kantaa kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyviin turvallisuusvaikutuksiin. Vuonna 2025 arviointineuvosto on antanut 29 lausuntoa, joista kahdessa on maininta kansalliseen turvallisuuteen tai yhteiskunnan kannalta keskeisiin toimintoihin liittyviin turvallisuusvaikutuksiin.

Kansalliseen turvallisuuteen liittyvän vaikutusten arvioinnin puutteellisuus mainitaan yhdessätoista arviointineuvoston lausunnossa. Lausunnossaan sähkömarkkinalain muutokseen (HE 318/2022 vp) liittyvään esitysluonnokseen, arviointineuvosto korostaa säädösmuutoksen mahdollisia vaikutuksia sekä yksilöiden että kansalliseen turvallisuuteen erityisesti kyberturvallisuuden ja siihen liittyvien tietoturvariskien näkökulmasta. Ratkaisuehdotuksena arviointineuvosto esitti hajauttamiseen perustuvien vaihtoehtojen arviointia tunnistetun riskin vähentämiseksi.[210] Niin kutsuttua rajamenettelylakia koskevaan esitysluonnokseen eli hallituksen esityksen luonnokseen laiksi

[205] Havainto lainvalmistelun toteuttamiseen liittyvään kiireeseen nostettiin esiin muun muassa vuosien 2019, 2022, 2023 ja 2024 vuosikertomuksissa. Kts. Valtioneuvoston kanslia (2020), s. 30, Valtioneuvoston kanslia (2023), s. 11; Valtioneuvoston kanslia (2024), s. 25–26; Valtioneuvoston kanslia (2025), s. 30–34.
[206] Valtioneuvoston kanslia (2023), s. 27; Valtioneuvoston kanslia (2020), s. 30.
[207] Valtioneuvoston kanslia (2023), s. 27–28.
[208] Vuonna 2024 lainsäädännön arviointineuvosto antoi yhteensä 43 lausuntoa hallituksen esitysluonnoksista. Valtioneuvoston kanslia (2025), s. 16.
[209] Näiden lisäksi useissa arviointineuvoston lausunnoissa oli viittauksia elintarvike-, työ- tai terveysturvallisuuteen liittyviä huomioita, joita ei käsitellä tässä tutkimuksessa tarkemmin. Valtioneuvoston kanslia (2025), s. 9.
[210] VNK/1440/32/2018, s. 5.

ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista (HE 179/2024 vp) ei ole kirjattu säädösmuutoksen mahdollisia vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen[211].

Rakennusten energiatehokkuuteen liittyvän direktiivin U-kirjelmän ja jatkokirjelmän (U 56/2024 vp) luonnoksissa ei ole arviointineuvoston mukaan arvioitu lainkaan direktiiviehdotukseen liittyviä riskejä kansalliselle turvallisuudelle [212]. Myös terrorismirikoksia koskevan sääntelyn muutosehdotuksen luonnoksessa ei ollut arviointineuvoston mukaan arvioitu riittävästi tai juuri ollenkaan muutosehdotuksen vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen[213].

Avointa dataa koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaan lainsäädäntöön liittyvän hallituksen esityksen (HE 74/2021 vp) luonnoksessa arviointineuvosto puolestaan pitää hyvänä esitysluonnoksen arviointia direktiivin implementointiin liittyvien kansalliseen turvallisuuteen liittyvien vaikutusten ja riskien arviointia onnistuneena[214].

Ahvenanmaan itsehallintolain uudistamista koskevassa hallituksen esitysluonnosta koskevassa lausunnossa lainsäädännön arviointineuvosto korostaa turvallisuusympäristön muutoksen tuomaa tarvetta arvioida lakimuutoksen turvallisuusvaikutuksia laajemmin sekä kansallisen että kansainvälisen turvallisuuden osalta [215]. Lausunto on hyvä esimerkki siitä, miten turvallisuusympäristön muutos on heijastunut lainvalmistelutyöhön etenkin vaikutusarvioinnin näkökulmasta.

Yleiseen turvallisuuteen tai liittyviä lausuntoja oli viisitoista. Lausunnossaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista (HE 62/2021 vp) arviointineuvosto katsoo, ettei esitysluonnoksessa ole arvioitu lakihankkeen epäsuoria vaikutuksia yleiseen turvallisuuteen[216]. Myöskään luonnoksessa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta (HE 122/2022 vp) ei ole arvioitu lainkaan turvallisuuteen tai rikostorjuntaan liittyviä yhteiskunnallisia vaikutuksia [217]. Toisaalta lausunnossaan hallituksen esityksen luonnoksesta alkoholilain 17 ja 26 §: n muuttamisesta (HE

[211] VN/20623/2024-VNK-2, s. 1 ja 3–4.
[212] VN/10078/2023-VNK-2, s. 5.
[213] VN/13846/2025-VNK-3, s. 1 ja 4; OM086:00/2023.
[214] VN/9841/2021-02, s. 4–5.
[215] VN/10866/22-VNK-2, s. 7.
[216] VN/7363/2021-VNK-2, s. 3.
[217] VN/21822/2021-VNK-2, s. 3.

7/2024 vp) arviointineuvosto kiitteli laajaa ja kattavaa vaikutusarviointia liittyen yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen[218].

Valtioneuvoston asetusluonnoksen varautumissuunnitelmaan sisällytettävästä sähkönkäyttöpaikkojen etusijajärjestyksestä eli niin kutsutun sähkökatkoasetuksen (981/2022) katsottiin arviointineuvoston mielestä olevan hyvin merkittävä kansallisen turvallisuuden ja yhteiskunnan toiminnan kannalta. Asetusluonnoksessa yhteiskunnallisten ja turvallisuuteen liittyvät arvioinnit olivat erittäin suppeita huolimatta asian merkityksestä yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille[219].

4.5 Vaikutusarviointeihin liittyvät haasteet osana lainsäädännön punnintaa

Lainvalmisteluun liittyy vahva poliittinen vaikutus, joka ilmenee sekä osana perusvalmistelua esimerkiksi sidosryhmäkuulemisten kautta sekä parlamentaarinen valmistelu ja valiokuntatyöskentely, jotka vaikuttavat lopulliseen säädökseen. Lainvalmistelu kytkeytyy yhteiskunnassa politiikan ja oikeuden rajapintaan hyvin konkreettisesti, jonka perusteella lainvalmisteluun heijastuvat poliittisen ilmapiirin ja kulloinkin vallitsevien arvojen vaikutus. Turvallisuusympäristön muutokset ja turvallisuuskäsityksen sekä uhkakäsitysten laajentuminen vaikuttavat myös lainsäädäntöön ja sen valmisteluun liittyvään ohjeistukseen. Nykyisessä ohjeistuksessa turvallisuusvaikutusten alle luetaan laajemmin turvallisuuden eri osa-alueita, joka huomioi myös kansalliseen turvallisuuteen liittyvät vaikutukset aiempaa paremmin.

Vaikutusarviointien yksi keskeisimmistä tehtävistä on tiedon tuottaminen päätöksenteon tueksi kyseessä olevan lainsäädäntöhankkeen vaihtoehtoisten toteuttamistapojen mahdollisista vaikutuksista. [220] Vaikutusarvioinnit toimivat näin ollen päätöksenteon perusteluna ratkaisuvaihtoehdon valinnalle.[221] Tiedolla on näin ollen lainvalmisteluprosessissa välineellinen arvo, jonka avulla pyritään saavuttamaan lainsäädännön haluttu vaikutus ja täyttää siten asetettavan sääntelyn tavoite.[222] Tästä syystä vaikutusarviointien tulee pyrkiä arvioimaan useita mahdollisia toteuttamistapoja, jotta tietopohja poliittiselle päätöksenteolle on riittävän laaja. Riittävän laaja tietopohja voidaan saavuttaa kokoamalla mahdollisimman laaja, tutkimukseen perustuva, tietopohja, kuulemalla laajasti sidosryhmiä osana valmistelutyötä sekä selvittämällä vaihtoehtoisia keinoja sääntelyn halutun tavoitteen toteuttamiseksi.[223]

---

[218] VN/34358/2023-VNK-2, s. 2 ja 4.
[219] VN/7482/2022, s. 1 ja 3–4.
[220] Kemiläinen – Keinänen (2015), s. 1–2.
[221] Oikeusministeriö (2015), s. 26; European Commission (2009), s. 6.
[222] Keinänen – Heikkinen (2017), s. 1; Pakarinen (2011), s. 54–60; Tala (2001b), s. 108.
[223] Rantala (2011), s. 17; Tala (2001a), s. 7–8, s. 356–357.

Toisekseen vaikutusarviointien tarkoituksena on lainsäädäntö- ja päätöksentekoprosessin avoimuuden ja luotettavuuden lisääminen. Realistisesti toteutetun ja laajasti vaihtoehtoisia toteuttamistapoja kattavan vaikutusarvioinnin kautta on myös mahdollista vahvistaa lainsäädäntövallan käytön legitimiteettiä.[224] Tähän vaikuttaa keskeisesti myös sidosryhmien laaja osallistaminen sääntelyn valmisteluun. Sidosryhmien osallistamisella ja kuulemisella on vaikutusta niin sääntelyprosessin läpinäkyvyyteen, objektiivisuuteen ja puolueettomuuteen, millä on puolestaan luottamusta lisäävä vaikutus valtionhallintoon ja poliittiseen päätöksentekoon sekä kansanvaltaisuuden tosiasialliseen toteutumiseen.[225] Kansanvaltaisuuden tulisi ideaalitilanteessa heijastua oikeuteen siten, että oikeus edustaa ja vahvistaa yksilöiden sekä eri ryhmien tai yhteisöjen arvoja.[226]

Kuitenkin on huomattava lakisääteinen asymmetria lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaa käyttävien poliitikkojen ja kansalaisten välillä sellaisen tiedon saannissa, joka liittyy valtion turvallisuuteen.[227] Julkisuuslain (621/1999) 1 §:n 1 momentin mukaisen julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisten asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, ellei julkisuuslaissa tai muussa lainsäädännössä toisin määrätä. Julkisuuslain 3 §:n mukaan julkisen hallinnon avoimuus antaa yksilöille toteuttaa perustuslain 12 §: n mukaisia sananvapauteen ja tiedonsaantioikeuteen liittyviä oikeuksiaan eli valvoa julkisen vallan käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.[228]

Julkisuusperiaatteen vastakohtana toimii julkisuuslain 22 §:ssä määritettyä viranomaisen salassapitoperiaate, joka antaa viranomaiselle mahdollisuuden poiketa perustuslain 12 §:n mukaisesta oikeudesta viranomaisten asiakirjajulkisuuteen. Salassa pitäminen perustuu PL 12.2 §:n mukaisiin, laeissa määritettyihin erityisiin, välttämättömiin syihin. Esimerkiksi valtion turvallisuuteen tai kansainvälisiin suhteisiin liittyvät viranomaisten asiakirjat ovat lähtökohtaisesti salaisia.[229] Turvaluokitellun tiedon käyttäminen esimerkiksi lainsäädäntöhankkeiden perusteena vaikuttaa siihen, miten sääntelyn perusteiden välillä tehty punninta näkyy eduskuntakäsittelyissä ja näin ollen siihen, onko yksilöillä tosiasiallinen mahdollisuus toteuttaa PL 12 §:n mukaisia oikeuksiaan.

---

[224] Keinänen – Pajuoja (2020), s. 20; Kemiläinen – Keinänen (2015), s. 1–2; European Commission (2009), s. 6.
[225] Keinänen – Heikkinen (2017), s. 4; Keinänen – Vuorela (2015), s. 187.
[226] Lainvalmistelua ohjaavat ideaalitilanteessa sääntelyn instrumentaalisen ulottuvuuden lisäksi myös yhteisön käsitykset ihmisoikeuksista sekä arvoista, moraalista ja oikeudenmukaisuudesta. Kts. Tala (2001b), s. 108.
[227] Balzacq (2011), s. 25–26.
[228] HE 30/1998 vp.
[229] Mäenpää (2020b), s. 408–409.

Perustuslain 47 §:n mukaan kansanedustajilla on laaja tiedonsaantioikeus liittyen käsittelyssä oleviin asioihin. Laajalla tietojensaantioikeudella pyritään varmistamaan, että lainsäädäntövaltaa käyttävällä valtioelimellä on luotettavat ja mahdollisimman kattavat tiedot päätöksenteon perusteeksi. Kyseisen oikeuden katsotaan olevan elintärkeä vaatimus kansanvaltaisuuden tosiasialliselle toteutumiselle ja lisäksi se mahdollistaa valtioneuvoston parlamentaarisen valvonnan.[230] Tiedonsaantioikeus edellyttää valtioneuvoston aktiivisia toimia välittää eduskunnalle kaikki asian käsittelyyn tarvittavat tiedot. Valtioneuvostolla on mahdollisuus tahattomasti tai tahallisesti jättää osa asian käsittelyyn liittyvistä tiedoista toimittamatta, mikä voi pahimmillaan horjuttaa vallan kolmijaon mukaista vallan jakoa lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan välillä ja siten heikentää demokratian sekä oikeusvaltion toimintaa.

Kuten aiemmin todettiin, lainsäädännön arviointineuvoston vuosikertomusten mukaan vaikutusarviointien laadussa on ollut ja on edelleen paljon haasteita niiden laadun heikkoudessa. Poliittisella ohjauksella katsotaan olevan kielteisiä vaikutuksia laadun kannalta, kun tarkastellaan vaikutusarviointien laadintaa sekä niiden hyödyntämistä sääntelyn perusteluina.[231] Säädösvalmisteluun liittyvän liian voimakkaan poliittisen ohjauksen keskeisin haaste on pyrkimys hyödyntää lainsäädäntöinstrumenttia jonkin ennalta päätetyn agendan tai poliittisen tavoitteen ajamiseen.[232] Tämä voi johtaa esimerkiksi liian kapean tietopohjan käyttämiseen päätöksenteon perusteena, joka tukee ennalta määritetyn loppuasetelman saavuttamista ilman tosiasiallista vaihtoehtojen välistä punnintaa.[233] Kemiläisen ja Keinäsen esittämän havainnon mukaan etenkin yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevia arviointeja käytetään monesti oikeuttamaan ennalta päätetyn toimintatavan valintaa sääntelyn tavoitteen saavuttamiseksi, mikä tekee vaikutusarvioinnista lähinnä muodollisen osan lainvalmisteluprosessia ja on siten omiaan heikentämään sääntelyn uskottavuutta ja luotettavuutta.[234]

Tiettyä poliittista agendaa ajavan lakihankkeen läpimeno voidaan pyrkiä varmistamaan vääristelemällä tai jättämällä esimerkiksi kielteiset vaikutukset tuomatta kokonaan esiin vaikutusarvioinneissa. Ongelmana voi olla tahallisen vaikutusten poisjättämisen tai peittelemisen lisäksi se, ettei kielteisiä vaikutuksia ole kyetty tunnistamaan tai arvioimaan riittävän laajasti. Perustuslaillisten ongelmien lisäksi kielteisten vaikutusten kohdalta puutteellinen vaikutusarviointi

[230] PeVL 30/2020 vp, s. 2–4.
[231] Keinänen – Härkönen (2020), s. 1; Keinänen – Vuorela (2015), s. 175; Slant ym. (2014), s. 28–29.
[232] Keinänen – Halonen (2017), s. 3; TrVM 9/2014 vp, s. 2/II.
[233] Rantala ym. (2021), s. 18; Slant ym. (2014), s. 65–68.
[234] Kemiläinen – Keinänen (2015), s. 14.

on jälleen omiaan heikentämään sääntelyn luotettavuutta, avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.[235] Kielteisten vaikutusten esittämättä jättäminen tai puutteellinen arviointi etenkin perus- ja ihmisoikeuksia koskevan arvioinnin kohdalla voi tuottaa pahimmillaan perustuslain tai kansainvälisten sitoumusten vastaisen lakiesityksen. Rantalan ym. mukaan myönteiset vaikutukset tunnistetaan yleensä kielteisempiä helpommin sekä niiden arviointiin käytetään enemmän resursseja, mikä näkyy esimerkiksi myönteisten vaikutusten arvioinnin laajuudessa.[236]

Yhteiskunnalliset vaikutukset, joihin myös turvallisuusvaikutukset kuuluvat, ovat yleensä vaikutuksiltaan välillisiä ja kompleksisia, mikä tekee niiden tosiasiallisten vaikutusten tunnistamisesta hankalaa. Kansalliseen turvallisuuteen liittyvässä säädösvalmistelussa turvallisuusvaikutusten tunnistamisessa on poikkeuksellisia haasteita liittyen turvallisuuskäsitykseen sekä turvallisuusympäristön hahmottamiseen. Turvallisuusympäristö käsittää sekä yksilöiden elinpiirin että kansainvälisen toimintaympäristön, joka muodostaa itsessään jo hyvin laajan kokonaisuuden. Turvallisuusympäristön monisyisyys heijastuu suoraan vaikutusten arviointiin tehden suorien ja etenkin välillisten vaikutusten arvioinnista hyvin haastavaa.[237]

[235] Keinänen – Halonen (2017), s. 3; Kemiläinen – Keinänen (2015), s. 10 Rantala ym. (2019), s. 5–6 ja s. 72; OKV/31/20/2015, s. 2; Oikeusministeriö (2015), s. 21.
[236] Rantala ym. (2019), s. 5–6 ja s. 72.
[237] Lonka ym. (2020), s. 13 ja s. 17–19.

5 TURVALLISUUSPUHEEN ILMENEMINEN KRIITTISEEN INFRASTRUKTUURIIN LIITTYVISSÄ LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEISSA

5.1 Turvallisuusympäristön muutosten heijastuminen vesihuoltolakiin

5.1.1 Yhteiskunnan toiminnan elintärkeä toiminto vai perusoikeus: vesihuollon yhteiskunnalliset ja oikeudelliset ulottuvuudet

Vesihuollon asema kriittisenä infrastruktuurina on määritetty vesihuoltolainsäädännön uudistamiseen tähtäävän lakihankkeen (HE 85/2000 vp) yleisperusteluissa[238] että vesihuoltolain (119/2001) 1 §:n perusteluissa. Lain esitöissä on tuotu esiin tavoite, jonka mukaan vesihuolto tulee määrittää yksilöiden hyvinvoinnin, mutta myös yhteiskunnan toimintojen kannalta välttämättömäksi palveluksi[239]. Kyseisen kirjauksen voidaan katsoa viittavan vesihuollon asemaan osana yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria, jolla on keskeinen merkitys esimerkiksi elintarviketuotannon ja terveydenhuollon sekä maanpuolustuksen kannalta.

Vesihuoltojärjestelmällä on merkittävä perus- ja ihmisoikeusulottuvuus. Yhdistyneiden kansakuntien (YK) yleiskokouksen vuonna 2010 hyväksymä päätöslauselma 64/292 julisti veden ja puhtaanapidon ihmisoikeudeksi (*the human right to water and sanitation*). Päätöslauselma tunnustaa yksilöiden oikeuden turvalliseen ja puhtaaseen juomaveteen sekä puhtaanapitoon elämälle ja muiden vapausoikeuksien täysimääräiselle nauttimiselle välttämättömäksi. Lisäksi päätöslauselmassa todetaan, että valtioiden sekä kansainvälisten järjestöjen tulee varmistaa, että puhdas juomavesi on kaikkien saavutettavissa viitaten vedenjakelun hinnoitteluun ja jakelu- ja puhdistusjärjestelmien kattavuuteen.[240]

Puhtaaseen juomaveteen ja puhtaanapitoon liittyviin oikeuksiin on viitattu myös taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976) 11 ja 12 artiklassa sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976) 6 artiklassa. Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteessa 20. Lisäksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteessa 20 välttämättömien palvelujen saatavuudesta jokaisella on oikeus laadukkaisiin peruspalveluihin, joihin myös vesihuolto kuuluu.[241] Suomen perustuslaissa vesihuollon perusoikeusulottuvuus liittyy ensisijaisesti PL 19.1 §:n mukaiseen

[238] HE 85/2000 vp, s. 3.
[239] HE 85/2000 vp, s. 22.
[240] United Nations (2010) A/RES/64/292.
[241] Välttämättömien palveluiden saatavuuden periaate perustuu SEU 3 artiklaan (unionin päämäärä edistää kansojensa hyvinvointia) ja 9 artiklaan (unionin toiminnassa huomioidaan ihmisten terveyden korkeatasoiseen suojeluun liittyvät vaatimukset) sekä SEUT 151 artiklaan (elinolojen kohentaminen). Kts. Euroopan komissio (2017), s. 4. Euroopan komissio (2017), s. 22.

oikeuteen sosiaaliturvaan ja PL 7.1 §:n mukaiseen oikeuteen elämään. Vesihuollon kannalta tulee perusoikeuksiin liittyen huomioida myös yhdenvertaisuusperiaate (PL 6 §), ympäristöperusoikeus (PL 20 §) sekä elinkeinonvapaus (PL 18 §).

Vesihuoltoon liittyvä sääntely on edellä kuvattu kaksitahoinen ulottuvuus kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisenä toimintona sekä kansainvälisesti tunnustettuna ihmisoikeutena, kiinnostava tarkastelun kohde kollektiivisen turvallisuuden intressin sekä yksilön vapauksien ja oikeuksien välisen punninnan näkökulmasta. Vesihuoltoon liittyvässä sääntelyssä on selkeästi nähtävissä turvallisuusvaikutusten merkityksen kasvaminen osana lain muutoshankkeita[242].

Vesihuoltolainsäädännön uudistamiseen tähtäävän hallituksen esityksen HE 85/2000 vp keskeisenä tavoitteena oli turvata vesihuoltoon liittyvät välttämättömyyspalvelut lain tasolla.[243] Tavoitteena on mahdollistaa laadukkaan talousveden saatavuus kohtuullisiin kustannuksiin sitoen sekä ympäristön kannalta riittävä jätevedenhuolto. Turvallisuuden kannalta keskeinen huomio on hallituksen esityksen tavoitteisiin kirjattu välttämättömyyspalvelun saatavuuden ja laadun turvaamisesta. Kirjauksessa puhutaan saatavuuden ja laadun turvaaminen 'muuttuvissa olosuhteissa'. Tarkasteltaessa lain yksityiskohtaisia perusteluja havaitaan, että lain 1 §:ssa eli lain tavoitteet määrittävässä pykälässä todetaan *"--saatavuus on varmistettava kaikissa olosuhteissa"*. Tämän kirjauksen voidaan katsoa viittaavan yhteiskunnan eri turvallisuustiloihin, eli normaalioloihin, normaaliolojen häiriötiloihin sekä poikkeusoloihin. Toinen viittaus vesihuollosta kriittisenä infrastruktuurina löytyy lain vesihuollon yleiseen kehittämiseen tähtäävän 5 §:n perusteluista, jossa mainitaan kuntien alueellisen yhteistyön merkitys muun muassa vedenhankinnan turvaamiselle poikkeusoloissa.

Turvallisuusvaikutukset eivät juurikaan näy säädöshankkeen valiokuntakäsittelyssä. Sekä hallintovaliokunnan lausunnossa [244] että ympäristövaliokunnan mietinnössä [245] lain esitöiden perusteluissa nähtiin puutteita taloudellisten vaikutusten arvioinnin osalta. Valiokuntakäsittelyissä korostuivat vesihuollon teknisiin asioihin sekä ympäristöllisiin ja terveydellisiin vaikutuksiin viittaavat perustelut lakihankkeen puoltamisessa. Jonkinasteisena viittauksena turvallisuusnäkökulmaan voidaan pitää ympäristövaliokunnan lausunnossa korostettua lain esitöissä 5 §:n perusteluissa esitettyä kuntien yhteistyön merkitystä vesihuollon toimintavarmuuden kannalta [246] . Toimintavarmuus terminä voi viitata toimintakyvyn säilymiseen tai toiminnan

[242] Vesihuoltolakiin ja siihen liitännäisiin lakeihin on tehty muitakin muutoksia, mutta ne on jätetty tarkastelun ulkopuolelle tutkimustehtävän rajaukset huomioiden.
[243] HE 85/2000 vp, s. 1 ja s. 16.
[244] HaVL 20/2000 vp, s. 2.
[245] YmVM 12/2000 vp, s. 5.
[246] YmVM 12/2000 vp, s. 3.

jatkumiseen olosuhteiden muuttumisesta huolimatta. Lisäksi sillä voidaan kuvata jonkin toiminnon luotettavuutta kaikissa olosuhteissa. Toimintavarmuuden voidaan katsoa viittaavaan lain tavoitteisiin kirjattuun kaikkien olosuhteiden vaatimukseen.

Vesihuoltolain lakiesityksessä (HE 85/2000 vp) ei säätämisjärjestysperustelujaksossa ei ole otettu lainkaan kantaa säädöshankkeen suhteesta perusoikeuksiin, tosin säädöstä esitetään hyväksyttäväksi PL 80 §:n mukaisesti tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, jolloin sillä ei nähdä olevan ristiriitoja perustuslain kanssa.[247]

Lakiesityksen pääkäsittelyvastuu oli ympäristöministeriöllä, joka pyysi lausuntoa hallintovaliokunnalta. Valiokuntakuulemisiin oli kutsuttu asiantuntijoita maa- ja metsätalous-, ympäristö-, oikeus- ja terveysministeriöstä sekä sidosryhmistä, joilla on liityntäpinta vesihuoltoon, kuten Kuntaliiton, ympäristökeskusten ja vesihuoltolaitosten sekä Kuluttajaviraston edustajia. Kuullut asiantuntijat puoltavat sitä näkemystä, että vesihuoltolain valmistelussa keskiössä olivat terveysturvallisuuteen ja ympäristönäkökulmiin sekä kuntien lakisääteisiin tehtäviin liittyvät seikat.

Nykyisen vesihuoltolain esitöissä turvallisuuden merkitys ei nouse merkittävään rooliin, vaikka hallituksen esityksessä vesihuollon rooli välttämättömyyspalveluna ja sen turvaaminen tuodaan hyvin keskeisenä elementtinä esille sääntelyn tarpeen näkökulmasta. Tässä kontekstissa keskeisempää on vesihuollon ihmisoikeusulottuvuus, mikä näkyy terveysturvallisuuteen liittyvien vaikutusten hyödyntämisenä sääntelyn perusteena. Myös jätevesihuoltoon liittyvät ympäristöseikat ja -vaikutukset nousevat kyseisen lain esitöissä ja valiokuntakäsittelyssä merkittävään asemaan, joka voinee johtua lakihankkeen taustalla vaikuttavasta laajasta EU:n sääntelystä, jotka liittyvät terveys- ja ympäristöturvallisuuteen.

5.1.2 Vesihuoltolain turvallistuminen

Vesihuoltolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) muutoshankkeessa (HE 218/2013 vp) oli tarkoitus ajantasaistaa vesihuoltolainsäädäntöä. Muutoshankkeen taustalla vaikuttaa maa- ja metsätalousministeriön laatima vesitalousstrategia 2011–2020, jonka tavoitteena oli parantaa vesihuollon varautumista turvallisuuteen, terveyteen ja ympäristöön liittyviin riskeihin. Strategiassa korostetaan vesihuollon häiriötilanteisiin varautumista ja riskienhallintaa[248], mikä heijastuu myös säädöshankkeeseen. Kyseisessä muutoshankkeessa nimittäin turvallisuusvaikutukset näkyvät huomattavasti laajemmin verrattuna edellä tarkasteltuun vesihuoltolain säädännön aiempaan

[247] HE 85/2000 vp, s. 45.
[248] HE 218/2013 vp, s. 13–14.

muutoshankkeeseen (HE 85/2000 vp), vaikka tässäkin säädöshankkeessa terveysturvallisuudella ja vesihuollon perus- ja ihmisoikeusulottuvuudella on keskeinen rooli sääntelyn perusteluna. Säädöshankkeen tavoitteena perus- ja ihmisoikeusulottuvuuden näkökulmasta oli turvallisen ja kohtuuhintaisen vesihuoltopalvelun saatavuuden varmistaminen[249].

Hallituksen esityksessä säätämisjärjestysperustelujaksossa nostettiin tarkasteluun seuraavat perusoikeudet, jotka liittyvät vesihuoltolain muutokseen: PL 6 § yhdenvertaisuus, 15 § omaisuuden suoja, 20.1 § vastuu ympäristöstä sekä 21 §:n mukainen oikeusturva. Perusoikeustarkastelussa ei noussut suoria tai välillisiä viittauksia turvallisuuden ja yksilön oikeuksien välisestä punninnasta, vaan punninta kohdistui yksilön vapauksien ja julkisen vallan sekä viranomaisten välisiin suhteisiin. Yhdenvertaisuuden (PL 6 §) toteutumisen arviointi liittyi erityisesti hulevesien hallintaan liittyviin maksuihin, joka vaihtelee riippuen kunnan asukkaan sijainnista, eikä näin ollen voi olla samansuuruinen kaikille, vaan määritetty erillisen taksan mukaan.[250]

Omaisuudensuojaan (PL 15 §) liittyvässä arvioinnissa tarkasteltiin omistajan oikeuksien rajoittamiseen liittyvien rajoitusedellytysten toteutumista, kuten lailla säätämistä, suhteellisuusperiaatetta sekä säännösten tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä, joiden perusteella perusoikeuden rajoitusedellytysten vaatimusten todettiin täyttyvän. Ympäristöperusoikeuden (PL 20.1 §) osalta todettiin valmistelussa olevan sääntelymuutoksen vahvistavan kyseisen perusoikeuden toteutumista. Myös oikeusturvajärjestelyjen (PL 21 §) todettiin olevan riittävät tavallisen lainsäätämisjärjestyksen ehtojen täyttämiseksi.[251]

Turvallisuusnäkökulma tulee esiin jo säädöshankkeen kuvauksessa, jossa todetaan, että esitykseen liittyvä sääntelyn muutos kohdistuu vesihuollon toimintavarmuuteen[252]. Näkökulma toistuu myös säädöshankkeen tavoitteissa: ensinnäkin säädöshankkeen tavoitteena on parantaa vesihuoltopalveluiden toimitusvarmuutta ja turvallisuutta sekä niiden riskien hallintaa ja varautumista häiriötilanteisiin, kuten sään ääri-ilmiöihin[253].

Yksi turvallisuuden kannalta keskeinen muutosehdotus on vesihuoltolaitosten varautumisvelvollisuuteen tähtäävän sääntelyn lisääminen vesihuoltolakiin. Muutoslaissa vesihuoltolaitoksia velvoitetaan riskien hallintatoimiin sekä niiden perusteella ryhtymään

[249] HE 218/2013 vp, s. 1.
[250] HE 218/2013 vp, s. 65.
[251] HE 218/2013 vp, s. 66.
[252] HE 218/2013 vp, s. 4.
[253] HE 218/2013 vp, s. 1, s. 4–5 ja s. 27–28.

toimenpiteisiin, kuten varautumissuunnitelman laatimiseen, joilla pyritään turvaamaan vesihuollon toiminta myös häiriötilanteissa.[254] Kyseisellä ehdotuksella pyritään huomioimaan vesihuoltolaitosten yksityisen sektorin omistajuus ja siten varmistamaan yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksien sekä yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittävän palvelun saatavuus kaikissa tilanteissa huolimatta omistajuussuhteista. Ehdotus on hyvä esimerkki siitä, miten valtio pyrkii täyttämään sääntelyn kautta ensinnäkin perustuslaillisen velvollisuutensa turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §) sekä vastuunsa yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeiden toimintojen ylläpitämisestä.

Varautumisvelvollisuus ei kohdistu suoraan turvallisuuden kannalta merkittäviin uhkiin. Varautumisvelvollisuutta on perusteltu ensinnäkin palvelujen laadun turvaamisella, mikä viittaa enemmän vesihuollon perus- ja ihmisoikeudelliseen sekä terveysturvallisuusulottuvuuksiin. Varautumistoimia esitetään kohdennettavan infrastruktuurin kuluviin rakenteisiin ja niiden toimintaan liittyviin häiriöihin, kuten laitteiston ylläpidon laiminlyöntiin liittyviin ongelmiin. Toiseksi varautumisen perusteeksi on esitetty sään ääri-ilmiöiden yleistymisen vaikutukset esimerkiksi jätevesien käsittelyyn.[255] Sään ääri-ilmiöt ja luonnonkatastrofit on määritetty mahdollisten häiriöiden aiheuttajaksi lakimuutoksen 15 a §:n (vesihuoltolaitoksen palvelujen turvaaminen häiriötilanteissa) perusteluissa.[256] Sää-ilmiöiden käyttäminen varautumisen perusteena voidaan nähdä tietynlaisena turvallisuuteen viittaavana perusteluna, jossa äärimmäisenä esimerkkinä ovat luonnonkatastrofien aiheuttamat uhkat.

Valiokuntakäsittelyssä maa- ja metsätalousvaliokunta vastaavana pyysi lausuntoja ympäristövaliokunnalta[257] sekä perustuslakivaliokunnalta[258], mikä on perusteltua huomioiden hallituksen esityksessä esiin nostettu perustuslaillinen arvio. Asiantuntijakuulemiset noudattivat pääosin samaa kaavaa kuin vesihuoltolain esitöiden (HE 85/2000 vp) osalta, tosin perustuslakivaliokunta kuuli käsittelyssään oikeudellisia asiantuntijoita. Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan sekä maa- ja metsätalousministeriö mietinnössään kantaa esitettyyn vesihuoltolain 15 §:n ja 15 a §:n perusteluihin varautumisvelvollisuuden tosiasiallisen velvoittavuuden näkökulmasta. Valiokunnat nostivat esiin esitetyn asetuksenantovaltuuteen, jonka tarkoituksena on antaa tarkempia säännöksiä häiriötilanteisiin varautumisesta. Valiokunnat katsoivat, että esitetty

[254] HE 218/2013 vp, s. 27–28.
[255] HE 218/2013 vp, s. 22.
[256] Perusteluissa mainittuja muita mahdollisia vesihuollon häiriöiden aiheuttajia ovat mm. onnettomuudet, rikokset ja ilkivalta. HE 218/2013 vp, s. 47–48.
[257] YmVL 7/2014 vp.
[258] PeVL 11/2014 vp.

asetuksenantovaltuutus on liian avoin eikä sen perusteluissa ole esitetty riittävän tarkasti niitä toimenpiteitä, mitä varautumisvelvollisen tulee suorittaa varautumissuunnitelman laatimisen lisäksi.[259]

Huolimatta muutoshankkeen tavoitteisiin ja perusteluihin selkeästi kirjattuihin turvallisuuteen liittyviin ulottuvuuksiin, kuten toimintavarmuuden parantamiseen ja häiriötilanteisiin liittyvään varautumisvelvollisuuteen, ei hallituksen esityksessä ole arvioitu lainkaan turvallisuusvaikutuksia yhteiskunnallisten vaikutusten osana. Taloudelliset vaikutukset ovat esityksen kannalta merkittävimmässä roolissa[260]. Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa on nostettu perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä vaikutuksia, kuten kysymykset yhdenvertaisuudesta ja omaisuudensuojasta, liittyen liittämisvelvollisuuteen. Vaikutukset liittyvät liittämisvelvollisuuden väljentämiseen, jonka katsotaan vahvistavan edellä mainittuja perusoikeuksia sekä lisäävän sopimusvapautta ja taloudellisia toimintavapauksia vesihuoltoon liittyen.[261]

Esityksen lausuntopalautteessa vesihuollon toimintavarmuuden turvaamiseen tähtääviin toimiin oli myönteinen suhtautuminen. Erityisesti varautumisvelvollisuuteen ja siten häiriönsietokykyyn vaikuttavien säännösehdotusten todettiin olevan tarpeellisia yhteiskunnan toiminnalle, joten muutoshanke on nähty kansallisen turvallisuuden ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta merkityksellisenä.[262] Muutoshankkeessa on lisäksi erotettu normaaliolojen toimintaan tähtäävä sääntely valmiuslaissa poikkeusolojen toimintaan liittyvän sääntelystä.[263] Tämä on hyvä esimerkki turvallisuuden oikeudellistumisesta eli turvallisuuteen liittyvän sääntelyn leviämisestä poikkeuslainsäädännöstä normaaliin sääntelyyn.

5.1.3 Vesihuollon keskeinen merkitys kansalliselle turvallisuudelle

Vesihuoltolain muutoshankkeen (HE 40/2025 vp) perusteluna painotetaan hyvin näkyvästi vesihuollon perus- ja ihmisoikeudellista ulottuvuutta sekä sen roolia yhteiskunnallisena välttämättömyyspalveluna. Esityksen mukaan vesihuollon toimintavarmuuden parantamiseen tähtäävillä toimilla on ennen kaikkea perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen mukainen positiivinen vaikutus perusoikeuksien, kuten oikeuden elämään, toteutumisen kannalta.[264] Vesihuollon rooli

[259] PeVL 11/2014 vp; MmVM 6/2014 vp.
[260] HE 218/2013 vp, s. 29–32.
[261] HE 218/2013 vp, s. 33.
[262] HE 218/2013 vp, s. 37.
[263] HE 218/2013 vp, s. 12–13.
[264] HE 40/2025 vp, s. 110–111.

yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta nostetaan hyvin lyhyesti osana säädöshankkeen perustelujen kokonaisharkintaa[265], mutta verrattuna perusoikeusulottuvuuden korostamiseen, maininta jää varsin ponnettomaksi huolimatta vesihuollon tosiasiallisesta merkityksestä kansallisen turvallisuuden kannalta.

Huolimatta vesihuollon erityisestä luonteesta välttämättömyyspalveluna myös ihmisoikeudellisessa ulottuvuudessa, sitä ei voida lakiesityksen tai siitä annettujen lausuntojen perusteella pitää PL 124 §:n mukaisena julkisena tehtävänä, vaan sitä tulee tarkastella julkisen palvelun tuottamisena. Tämä asettaa osaltaan rajoja vesihuoltoa toteuttavien julkisen ja yksityisen sektorin toimivaltaan sekä toisaalta vaikuttavat siihen kohdistuvaan viranomaisvalvontaan CER-direktiivin implementoinnin myötä.[266]

Maa- ja metsätalousvaliokunta kuuli jälleen pääosin hallinnonalaan, kunta-alan, ympäristötoimijoiden sekä vesihuoltolaitosten edustajia. Turvallisuusnäkökulmaa asiantuntijalausuntoihin toi Huoltovarmuuskeskuksen kirjallinen lausunto, jossa otettiin kantaa säädöshankkeen huoltovarmuutta koskeviin vaikutuksiin. Huoltovarmuuskeskus katsoi lausunnossaan kyseisen säädöshankkeen sisältämien elementtien tukevan huoltovarmuuden ylläpitämistä ja vastaavan turvallisuusympäristön asettamiin vaatimuksiin sen kehittämisen osalta. Lausunnossa korostettiin myös julkisuusperiaatteen kriittistä tarkastelua sen osalta, mitä tietoja vesihuoltojärjestelmästä tulisi rajoittaa.[267] Kyseisessä lausunnossa otetaan näin ollen kantaa julkisuusperiaatteen rajoittamiseen kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Lakiesityksessä salassapitosäännöksiä perusteltiin PL 7 ja 19 §:ien oikeuden elämään ja sosiaaliturvaan turvaaminen.

Maa- ja metsätalousvaliokunta otti mietinnössään kantaa lakiesityksen 15 a §:ssa esitettyyn varautumissuunnitelmien salassapitovelvoitteeseen selkeyttämällä säädösehdotuksen kirjausta velvoitteesta luovuttaa varautumissuunnitelma viranomaisille ilman, että salassapitosäännökset sen estävät.[268] Tällä kirjauksella haluttiin varmistaa, että varautumistoimenpiteiden valvominen ja varautumistoimien yhteensovittaminen on mahdollista muiden kuin vesihuollosta vastaavien kunnallisten viranomaisten toimesta, mikä osaltaan parantaa alueellista huoltovarmuutta.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnössä turvallisuus mainitaan useita kertoja yleisenä perusteena säädösehdotuksen tarpeellisuudelle ja ajankohtaisuudelle. Valiokunta nostaa esiin vesihuollon erityisen luoteen yhteiskunnallisena välttämättömyyspalveluna ja siten osana kriittistä

[265] HE 40/2025 vp, s. 118–119.
[266] HE 40/2025 vp, s. 121–122 ja s. 124.
[267] HVK/2025/00832, s. 1.
[268] MmVM 4/2025 vp, s. 9.

infrastruktuuria. Myös vesihuollon merkitys kansalliselle huoltovarmuudelle ja maanpuolustukselle mainitaan. Mietinnössä mainitaan kansainvälisen turvallisuusympäristön muutos ja sen vaikutukset vesihuollon yhteiskunnalliselle merkitykselle yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämisen kannalta. Valiokunta pitää turvallisuusympäristön muutosta keskeisenä perusteluna sille, miksi vesihuoltoon liittyvää sääntelyä on tarpeen muuttaa ja kehittää. Mietinnössä vesihuolto saa korostuneen merkityksen kansallisen turvallisuuden näkökulmasta, mikä puoltaa valiokunnan hyvin myönteistä suhtautumista erityisesti säädöshankkeen varautumista parantaviin toimenpide-ehdotuksiin.[269]

Säädöshankkeessa on punnittu perusoikeuksien ja kansallisen turvallisuuden välistä suhdetta perusoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyden näkökulmasta. Lakiesityksessä otetaan kantaa vesihuoltojärjestelmän erityisluonteeseen kriittisen infrastruktuurin osajärjestelmänä, jonka perusteella perusoikeuksiin, kuten omaisuuden suojaan, voidaan asettaa rajoituksia, mikäli ne täyttävät lailla säätämisen-, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden sekä suhteellisuusvaatimuksen.[270] Maa- ja metsätalousvaliokunta nostaa mietinnössään esiin vesihuoltolaitoksien kunnallisen omistussuhteen yhtenä kriittisenä tekijänä kansallisen turvallisuuden näkökulmasta, jonka perusteella voidaan katsoa elinkeinovapauden (PL 18 §) rajoittamisen täyttävän hyväksyttävyysvaatimuksen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa turvallisuusvaikutukset näkyvät juuri edellä mainitun elinkeinovapauden rajoittamiseen liittyvässä punninnassa. Lakiesityksessä rajoituksen syyksi oli nostettu painava yhteiskunnallinen syy eli tarve turvata vesihuoltojärjestelmän omistuksen pysyminen julkisella sektorilla[271]. Valiokunta katsoi, että säädöshankkeen perusteluissa oli nostettu tarpeeksi painavia ja siten hyväksyttävyysvaatimuksen täyttäviä syitä kyseisen perusoikeuden rajoittamiselle. Nämä hyväksyttävät syyt liittyivät väestön terveyteen, kansalliseen turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen sekä vesihuollon välttämättömyyspalvelulliseen luonteeseen. [272]

Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa mietinnössään säädösehdotuksessa esitetyt perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen liittyvät seikat, kuten PL 7 ja 19 §:n mukaisien oikeuksien elämään ja sosiaaliturvaan edistämisen sekä vesihuollon kansainvälisoikeudellisen ihmisoikeusulottuvuuden.[273] Näin ollen kyseisen säädöshankkeen perusoikeuksien ja kollektiivisen turvallisuusintressin välisessä

[269] MmV 4/2025 vp, s. 3.
[270] Hallituksen esityksessä tuotiin esiin PeV:n aiempi ratkaisukäytäntö koskien energian- ja tiedonsiirtoverkkoja. Kts. esim. PeVL 1/1996 vp, PeVL 34/2000 vp, PeVL 32/2004 vp, PeVL 45/2005 vp ja PeVL 10/2007 vp. HE 40/2025 vp, s. 112–113.
[271] HE 40/2025 vp, s. 113–114.
[272] PeVL 37/2025 vp, s. 4; HE 40/2025 vp, s. 114.
[273] MmVM 4/2025 vp, s. 4.

punninnassa yhden perusoikeuden eli elinkeinovapauden rajoittamisen katsottiin vahvistavan usean muun perusoikeuden toteutumista sekä parantavan kansallista turvallisuutta ja huoltovarmuutta.

5.1.4 Riskienhallinnan merkitys huoltovarmuudelle

Terveydensuojelulain (763/1994) ja eräiden muiden lakien muutoshanke (HE 196/2022 vp) perustuu EU:n juomavesidirektiivin (EU2020/2184) implementointiin, jonka tavoitteena on turvata laadultaan terveellinen juomavesi asettamalla unionin laajuisia laatuvaatimuksia sekä lisäämällä juomavesihuoltoon liittyvää riskienhallintaa. [274] Vaikka säädöshanke painottuu terveys- ja elintarviketurvallisuuden ulottuvuuksiin, on sillä vesihuoltoon liittyvänä sääntelynä sekä lakiesityksen riskienhallintaan liittyvien vaatimusten kautta myös vaikutuksia kansalliseen huoltovarmuuteen ja kansalliseen turvallisuuteen sekä niiden kautta julkisuusperiaatteen rajoittamiseen.

Lakiesitys itsessään ei juurikaan ota kantaa sen merkityksestä huoltovarmuudelle, mutta maa- ja metsätalousvaliokunta korostaa lausunnossaan yleisesti vesihuollon sekä laadukkaan ja terveysturvallisen talousveden saatavuuden merkitystä huoltovarmuudelle ja yhteiskunnan toiminnoille, kuten väestön terveydelle, terveydenhuollolle ja elinkeinoelämälle.[275] Valiokunta kuuli käsittelyssään asiantuntijoita useasta eri ministeriöstä muun muassa valtionvarainministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä ympäristöministeriöstä, elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksesta, Kuntaliitosta sekä vesihuoltojärjestelmään liittyvistä yhdistyksistä. Näiden asiantuntijalausuntojen pääpaino oli säädöshankkeen terveysturvallisuuteen ja ympäristöulottuvuuteen liittyvissä seikoissa, eikä niissä juurikaan tuotu esiin kansalliseen turvallisuuteen tai huoltovarmuuteen liittyviä huomioita.

Huoltovarmuuskeskus antoi valiokunnalle kirjallisen lausunnon, jossa se otti kantaa lakiesitykseen liittyvien riskienhallintavaateisiin. Huoltovarmuuskeskus katsoi lakiesityksen tukevan vesihuoltolaitosten varautumista ja siten myös kriisinsietokyvyn parantamista. Huoltovarmuuskeskus kuitenkin korostaa riskienhallintatoiminnan velvoittavuutta ja sen kattamista kaikkiin vesihuollon tuotantoketjun osiin, jotta varautumisesta voidaan katsoa olevan tosiasiallista hyötyä huoltovarmuudelle.[276]

[274] HE 196/2022 vp, s. 6.
[275] MmVL 27/2022 vp, s. 2.
[276] HVK/2022/00088, s. 1.

5.2 Perusoikeuksien rajoittaminen kansallisen turvallisuuden perusteella

Merituulivoimaan liittyvässä säädöshankkeessa (HE 147/2024 vp) perustuslainmukaisuuden arvioinnissa on arvioitu PL 18 §:n mukaisen elinkeinovapauden rajoittamista kansallisen turvallisuuden näkökulmasta lakiesityksen hyödyntämislupaa koskevan 15 §:n sekä hyödyntämisluvan peruuttamisen 24 §:n osalta.[277] Lakiesityksessä on todettu hyödyntämisluvan peruuttamisen olevan mahdollista kansallisen turvallisuuden ollessa vaarantunut. Esityksessä on avattu kansallisen turvallisuuden määritelmää perusteeksi sen hyväksyttävyydelle elinkeinovapausoikeuden rajoittamisperusteena. Esityksessä todetaan kansallisen turvallisuuden tarkoittavan sitä, että uhka kohdistuu yksilön sijaan yleisesti yhteiskuntaan ja väestöön.[278] Määritelmän halutaan pysyvän mahdollisimman laajana, jotta se mahdollistaa turvallisuusympäristön muutosten huomioinnin valtioneuvoston päätöksenteon tukena. Pykälä liittyy valtioneuvoston harkintavallan sitomiseen niissä tilanteissa, joissa hyödyntämisluvan myöntämisellä on arvioitu olevan kansallista turvallisuutta vaarantava vaikutus. Kirjauksen katsotaan olevan keskeinen myös siitä syystä, että kyseessä on talousvyöhykkeellä, eikä valtion aluevesillä, tapahtuvasta toiminnasta, jossa valtion toimivalta on kapeampi.

Hyödyntämisluvan peruminen kansallisen turvallisuuden vaarantumisen perusteella noudattelee kaivoslain (321/2011) 48.3 §:n ja 46.1 §:n 10 kohdan mukaista rajoitusta kaivos-, malminetsintä- tai kullanhuuhtomislupien myöntämisessä, joiden mukaan lupia toimintaan ei myönnetä, mikäli sen on arvioitu vaarantavan maanpuolustukseen, huoltovarmuuteen tai kriittiseen infrastruktuurin toimintaan, tai näihin rinnastettavaan kansallisen turvallisuuden edun toteutumiseen. Toisena esimerkkinä elinkeinovapauden rajoittamista kansallisen turvallisuuden perusteella voidaan tarkastella lakia eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019). Kyseisen lain 5.1 §:n mukaan puolustusministeriö voi evätä luvan kiinteistön hankkimiseen, mikäli hankinnalla arvioidaan olevan kielteisiä vaikutuksia kansallisen turvallisuuden, maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen, rajavalvonnan ja -turvallisuuden tai huoltovarmuuden toteutumisen näkökulmasta.[279]

Terveydensuojelulain muutoshankkeessa (HE 196/2022 vp) turvallisuuden kannalta keskeisin kysymys koski vesihuoltoon, kuten vedenjakelualueiden sijaintiin sekä riskienhallintasuunnitelmiin liittyvää julkisuuslain 24 §:n mukaisia salassapitoperusteita. Esityksessä punnittiin kyseisen

[277] HE 147/2024 vp, s. 105–106.
[278] Esityksessä tarkastellaan kansallisen turvallisuuden määritelmää mm. HE 198/2017 vp sekä Euroopan unionin oikeusjärjestelmän ja Euroopan ihmisoikeussopimusten valossa. HE 147/2024 vp, s. 105–106.
[279] HE 147/2024 vp, s. 105–106.

salassapitoperusteen ja PL 12.2 §:n mukaisen julkisuusperiaatteen välistä suhdetta. Julkisuusperiaatteen mukaista viranomaisten asiakirjojen lähtökohtaista julkisuutta voidaan rajoittaa ainoastaan lakiin perustuen ja välttämättömistä syistä. Valiokunnissa ei kuultu oikeudellisia asiantuntijoita, joten perustuslaillisuusarviointi perustuu pelkästään lakiesityksessä esitettyyn arviointiin.

Hallituksen esityksessä todetaan salassapitoperusteiden liittyvän julkisuuslain 24 §:n 7 ja 10 kohtien mukaisiin perusteluihin, joiden mukaan esimerkiksi tuotantolaitosten turvajärjestelyihin tai maanpuolustukseen liittyviin syihin vedoten viranomaisen asiakirjojen julkisuutta voidaan rajoittaa. Tässä tulkinnassa keskiössä on vesihuoltolaitosten ja -järjestelmän turvajärjestelyt, mikä on julkisuuslain mukaan hyväksyttävä syy rajoittaa PL 12.2 §:n mukaista oikeutta viranomaisen asiakirjoihin.[280] Molemmat valiokunnat sekä kirjallisen lausunnon antanut Huoltovarmuuskeskus korostivat salassa pidettävien asiakirjojen asianmukaista käsittelyä.[281] Keskus myös painotti riskienhallintasuunnitelmien tarkoituksenmukaista suojaamista ja niihin liittyvän tietoturvallisuuden merkitystä.[282]

5.3 Kielteiset turvallisuusvaikutukset lainsäädännön perusteluissa

Hallitusohjelman mukainen merituulivoimaan liittyvä säädöshanke (HE 147/2024 vp) on vahvasti talousvetoinen, mikä näkyy hallituksen esityksen vaikutusarvioinneissa sekä perustuslainmukaisuuden arvioinnissa. Kyseinen säädöshanke sai lainsäädännön arviointineuvostolta hyvin paljon kritiikkiä siitä, ettei turvallisuusvaikutuksia oltu arvioitu hankkeen osalta riittävästi, vaikka kyseessä on sekä huoltovarmuuden että kansallisen turvallisuuden näkökulmasta varsin kriittinen asia.[283] Turvallisuuteen liittyvien vaikutusten arviointi lisättiin lakiesitykseen vasta lausuntokierroksen jälkeen lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon[284] sekä valiokuntakäsittelyn puolustushallinnon asiantuntijakuulemisten[285] perusteella.

Turvallisuusvaikutusten arvioinnin puute voi johtua kahdesta eri syystä: joko kyseinen vaikutusarviointi on jätetty tietoisesti pois tai turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia ei ole lainkaan arvioitu. Vaikutusarviointien kohdalla ei ole mainittu, ettei hankkeella ole tunnistettu olevan turvallisuusvaikutuksia[286], joten tämä puoltaa syyn olevan jompikumpi edellä mainituista.

---

[280] HE 196/2022 vp, s. 104–105.
[281] StVM 25/2022 vp, s. 3; MmVL 27/2022 vp, s. 2; HVK/2022/00088, s. 1.
[282] HVK/2022/00088, s. 1.
[283] VN/22328/2024-VNK-2, s. 1 ja s. 4.
[284] VN/22328/2024-VNK-2, s. 1.
[285] Puolustusministeriön asiantuntijalausunto (2024), s. 1.
[286] VN/22328/2024-VNK-2, s. 4.

Säädöshankkeen vahvalla talousvetoisuudella voi olla vaikutusta siihen, miksi turvallisuusvaikutusten arviointia ei ollut hallituksen esityksen luonnokseen sisällytetty. Säädöshankkeesta vastaavasta työ- ja elinkeinoministeriöstä ei välttämättä löydy riittävää osaamista tai asiantuntijuutta arvioimaan hankkeen turvallisuusvaikutuksia [287]. Tämä nostaa asiantuntijakuulemiset keskeiseen rooliin, mikä näkyy erityisesti puolustushallinnon sekä Huoltovarmuuskeskuksen talousvaliokunnalle antamissa asiantuntijalausunnoissa.

Huoltovarmuuskeskuksen lausunto korostaa häiriöttömän energiantuotannon yhteiskunnallista merkitystä kansallisen turvallisuuden ja huoltovarmuuden kannalta. Keskuksen mukaan merituulivoimalaitokset ovat alttiita niin ympäristön ja sään ääri-ilmiöiden sekä teknisen kehityksen aiheuttamille kuin ihmisten aiheuttamille häiriöille, mikä korostaa tarvetta varautumissuunnitteluun ja kriisinsietokyvyn kasvattamiseen. Keskus nostaa erityiseksi huomion kohteeksi merenalaisen kriittisen infrastruktuurin turvaamisen.[288] Huoltovarmuuskeskuksen lausunnon perusteella myös talousvaliokunta on omassa mietinnössään korostanut merituulivoiman merkitystä huoltovarmuudelle.[289]

Puolustushallinnon eli puolustusministeriön ja Pääesikunnan lausunnoissa korostetaan tuulivoimarakentamisen vaikutukset tutkavalvontaan ja siten Puolustusvoimien lakisääteisen (laki puolustusvoimista 511/2007, 2.1 §) alueellisen koskemattomuuden valvontaan, mikä on keskeinen tehtävä kansallisen turvallisuuden ja valtion suvereniteetin näkökulmasta. Kumpikin lausunto korostaa, ettei hallinnonala pyri vastustamaan tuulivoimarakentamista merialueilla, mutta haluaa varmistaa kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisten toimintojen toteutumisen epävaakana näyttäytyvässä turvallisuustilanteessa. Puolustushallinto korostaa turvallisuusviranomaisten hyödyntämislupaa hakevien elinkeinonharjoittajista antamien lausuntojen huomioimista valtioneuvoston päätöksenteossa. [290] Myös ympäristövaliokunta on lausunnossaan nostanut säädöshankkeen maanpuolustukseen ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvän ulottuvuuden nykyisessä turvallisuustilanteessa.[291]

Huomioitavaa lausunnoissa on se, että nykyiseen turvallisuustilanteeseen tai sen kehittymiseen viitataan ilman, että turvallisuustilannetta tosiasiallisesti avataan erikseen tai että siinä viitattaisiin esimerkiksi valtiollisiin strategisiin asiakirjoihin, kuten ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon tai puolustusselontekoon. Kyseisten asiakirjojen määrittelemä turvallisuustilanne näyttäytyy

[287] Rantala ym. (2019), s. 5–6 ja s. 72.
[288] HVK/2024/01021-2, s. 1–3.
[289] TaVM 21/2024 vp, s. 5.
[290] Puolustusministeriön asiantuntijalausunto (2024), s. 1–2; Puolustusvoimien asiantuntijalausunto (2024), s. 1–2.
[291] YmVL 18/2024 vp, s. 5.

lainvalmistelussa olettamana, eikä sen perustelemista nähdä tarpeelliseksi. Tämä heijastuu siihen, miten tarkoin perusteltua kansallisen turvallisuuden käyttäminen syynä hyväksyttävyysvaatimuksen täyttymisen punninnassa on. Kyseiset asiakirjat ovat julkisia, jolloin kenellä tahansa on mahdollisuus niihin tutustua.

Toisekseen hallituksen esityksessä on mainittu tarve edistää merituulivoiman kehittämistä kiireellisesti [292], mikä voi osaltaan heijastua vaikutusarviointien puutteellisuuteen. Turvallisuusvaikutusten arviointi on voitu jättää puutteelliseksi myös siksi, että sillä on arvioitu olevan hyvin kielteisiä vaikutuksia yhteiskunnallisesti juuri huoltovarmuuden, maanpuolustuksen ja siten kansallisen turvallisuuden kannalta. Kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen liittyviä syitä pidetään yhteiskunnallisesti painavina, joten niihin kohdistuvilla kielteisillä vaikutuksilla on voitu arvioivan olevan vaikutusta lakiesityksen hyväksyttävyyteen ja siten sen läpimenoon[293].

Laki kuitenkin hyväksyttiin muutettuna joulukuussa 2024, eikä näin ollen kielteisillä turvallisuusvaikutuksilla ollut estävää vaikutusta säädöksen läpimenoon. Turvallisuusvaikutusten arvioinnin lisääminen saattoi toisaalta vaikuttaa lain hyväksymiseen käänteisesti nykyisessä turvallisuustilanteessa, missä kansallisen turvallisuuden merkitys ja siihen vaikuttavat tekijät on nostettu yhä keskeisempään asemaan yhteiskunnallisessa keskustelussa. Myös avoimesti esitetyt kielteiset vaikutukset osoittivat lainvalmistelun läpinäkyvyyttä ja toisaalta toimivat perusteluna myös sille, miksi turvallisuusviranomaisilla tulee olla rooli merituulivoimaan liittyvien lupien myöntämisprosessissa. Kielteiset turvallisuusvaikutukset toimivat perusteena myös valtioneuvoston harkintavallan rajoittamiselle asiaan liittyvässä päätöksenteossa.

5.4 Kansallinen turvallisuus ja perusoikeuksien turvaamisvelvoite

Avaruustilannekeskuksen perustamista (HE 167/2024 vp) perustellaan puhtaasti ulko- ja turvallisuuspoliittisesta näkökulmasta. Vahva turvallisuusnäkökulma näkyy lakiesitykseen annetuista lausunnoista, jotka pääsääntöisesti puoltavat perustamisen tarvetta kansalliseen turvallisuuteen, erityisesti valtionjohdon tilannekuvan ylläpitämiseen ja päätöksenteon tukemiseen vedoten. Myös Suomen Nato-jäsenyys ja siihen liittyvän yhteistoiminnan lisääntymisen vaikutukset nostetaan esille lakiesitystä puoltavana seikkana[294].

Turvallisuusvaikutusten arviointia ei ollut kuitenkaan toteutettu esitysluonnoksessa HELO:n mukaisella tavalla lainsäädännön arviointineuvoston mukaan. Arvioinnissa oli kuvattu erilaisia

[292] HE 147/2024 vp, s. 111.
[293] Keinänen – Halonen (2017), s. 3; Kemiläinen – Keinänen (2015), s. 10–15; OKV/31/20/2015, s. 2; Oikeusministeriö (2015), s. 21.
[294] Liikenne- ja viestintäministeriön asiantuntijalausunto (2024), s. 1–2.

avaruuteen liittyviä uhkia ja niiden toteutumiseen liittyviä vaikutuksia, muttei varsinaisesti sitä, miten lakiesitys vaikuttaa turvallisuutta vahvistavasti voimaantulonsa jälkeen. Lisäksi viranomaisvaikutusten arviointi oli puutteellista, vaikka esityksellä on toteutuessaan vaikutuksia sekä viranomaisten toimivaltaan, lakisääteisiin tehtäviin sekä niiden väliseen yhteistyöhön. [295] Vaikutusarviointien näkökulmasta on kiinnostavaa huomata, että huolimatta säädöshankkeen vahvasta ulko- ja turvallisuuspoliittisesta ulottuvuudesta, vaikutusarviointien tekeminen oli kuitenkin toteutettu muiden yhteiskunnallisten vaikutusten, kuten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten, osalta riittävällä tasolla turvallisuusvaikutuksien arvioinnin puutteisiin verrattuna.

Perustuslainmukaisuuden arvioinnissa tuotiin esiin kyseisen säädöshankkeen merkitys PL 22 §:n mukaiselle julkisen vallan velvoitteelle turvata ja edistää perusoikeuksien toteutumista. Avaruustilannekeskuksen perustamiseen tähtäävän sääntelyn katsotaan pääsääntöisesti olevan perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen mukaista aktiivista turvaamistoimintaa. [296] Lakiesityksen perusteluissa tuodaan esiin sen perusoikeuksien toteutumista turvaavat vaikutukset PL 7.1 §:n mukaiseen oikeuteen elämään ja välillisesti 20.2 §:n mukaiseen ympäristöperusoikeuteen. Tämä nostetaan esille myös Liikenne- ja viestintäministeriön asiantuntijalausunnossa, jossa todetaan, että avaruustilannekuvan kautta saadaan tietoa mahdollisista häiriö- ja uhkatilanteista, joilla on vaikutus yhteiskunnan keskeisten toimintojen lisäksi myös ympäristölle, elinkeinoelämälle tai omaisuudelle.[297]

Hankkeella ei katsota olevan perusoikeuksia rajoittavia ulottuvuuksia[298], mikä poikkeaa muista tässä tutkimuksessa tarkastelluista säädöshankkeista. Esityksessä on kuitenkin arvioitu sen suhdetta PL 10.1 §:n mukaiseen oikeuteen yksityiselämän suojaan todeten, että avaruustilannekuvan muodostamiseen liittyvä havaintotoiminta ja tiedonvaihto eivät puutu yksilöiden yksityiselämän suojaan.

Toisena mahdollisena perusoikeuksien rajoituksena on arvioitu julkisuusperiaatteen toteutumista avaruustilannekuvaan liittyvien tietojen jakamisen osalta. Kyseisen toiminnan on todettu hyvin yksiselitteisesti olevan julkisuuslain 24 §:n salassapitosäännösten mukaista, sillä kyseessä on yleisen edun suojaamiseen eli tässä tapauksessa valtion turvallisuuteen liittyvien tietojen julkisuuden rajoittaminen. Tämän lisäksi lakisesityksessä on määritetty hyvin tarkkarajaisesti ja täsmällisesti ne

[295] VN/20623/2024-VNK-2, s. 3–4.
[296] Aktiiviseen turvaamisvelvoitteeseen kuuluu esimerkiksi perusoikeuksien turvaamista ja sitä täsmentävän sääntelyn voimaansaattaminen. Kts. HE 309/1993 vp, s. 7.
[297] Liikenne- ja viestintäministeriön asiantuntijalausunto (2024), s. 1–2.
[298] Ilmatieteen laitoksesta annetun lain esitöissä ei ollut ollenkaan perusoikeudellista ulottuvuutta. Sen sijaan Ilmatieteen laitoksella katsottiin olevan keskeinen yhteiskunnalliseen ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvä rooli. Kts. HE 6/2018 vp. HE 167/2024 vp, s. 33–34.

viranomaiset ja julkiset virastot, joille avaruustilannekuvaan liittyviä tietoja on välttämätöntä luovuttaa niiden lakisääteisten tehtävien täyttämiseksi.[299]

Perustuslainmukaisuuden arvioinnissa on otettu huomioon myös lakiesityksen vaikutukset PL 2.3 §:n mukaisen oikeusvaltioperiaatteen ja hallinnon lainalaisuuden toteutumiseen. Käytännössä näiden toteutuminen ja noudattaminen edellyttää voimassa olevasta lainsäädännöstä käyvän ilmi kullekin viranomaiselle tai yleisesti julkisen vallan käyttäjälle lakiin perustuva toimivalta. [300] Oikeusvaltioperiaatteen ja hallinnon lainalaisuuden toteutumisen kannalta on keskeistä, että avaruustilannekuvan tuottamiseen liittyvä tehtävä on lailla säädetty.[301]

[299] HE 167/2024 vp, s. 33–34.
[300] PeVL 67/2010 vp, s. 5; PeVL 29/2013 vp, s. 2/I; HE 1/1998 vp, s. 74.
[301] HE 167/2024 vp, s. 33–34.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

6.1 Tutkimuksen tulokset

Tutkimuksessa oli tavoitteena tarkastella sitä, miten turvallisuusympäristön muutokset ja lisääntynyt turvallisuuspuhe näkyy kriittistä infrastruktuuria koskevissa lakihankkeissa osana säädöshankkeiden perusteluja ja vaikutusarviointeja. Tutkimuksessa pyrittiin vastaamaan kysymykseen, millainen painoarvo turvallisuudella on lainvalmistelussa suhteessa muihin lain esitöiden perusteluihin kriittiseen infrastruktuuriin liittyvissä lakihankkeissa.

Ensimmäisen alatutkimuskysymyksen kautta tutkittiin sitä, miten turvallisuuspuheen lisääntyminen näkyy kriittiseen infrastruktuuriin liittyvässä lainsäädännössä. Tutkimuksessa havaittiin turvallisuusympäristön muutosten heijastuvan kriittistä infrastruktuuria koskevaan sääntelyyn erityisesti riskienhallintaan liittyvien tehtävien ja varautumisvelvollisuuksien kautta. Vesihuoltolaissa ja sen muutoksissa on selkeästi havaittavissa turvallisuuteen liittyvän sääntelyn sekä perustelupuheen lisääntyminen. Toisaalta vesihuoltolain muutoksissa myös sen perusoikeudellinen ulottuvuus sai suuremman painoarvon, kun sääntelyssä huomioitiin vesihuollon kytkös turvalliseen juomaveteen liittyvään kansainväliseen perusoikeuteen. Vesihuollolla on sekä kansallisen turvallisuuden että perusoikeusulottuvuuden kautta merkittävä asema yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta, jossa molemmat ulottuvuudet voivat käytännössä vahvistaa toisiaan.

Kaikissa säädöshankkeissa turvallisuusulottuvuutta ei ole tunnistettu täysin, mikä näkyy lakien esitöissä esimerkiksi puutteellisena turvallisuusvaikutusten arviointina. Vaikutuksia kansalliselle turvallisuudelle ei joko kyetä tunnistamaan säädösvalmistelun kiireellisen aikataulun tai puutteellisten resurssien takia. Turvallisuutta hyödynnettiin jonkin verran lain perusteluissa, mutta yleisesti sanoen, turvallisuus ei saanut tarkasteluissa kriittisen infrastruktuurin säädöshankkeissa niin merkittävää arvoa, kuin se osassa hankkeista olisi kenties ansainnut. Esimerkkinä tästä nostettakoon merituulivoimaan liittyvä hanke, jossa vahva talousvetoisuus vaikutti turvallisuusvaikutusten arvioinnin puutteellisuuteen ja siihen, ettei sen merkitystä kansalliselle turvallisuudelle tai huoltovarmuudelle ollut nostettu lakiesitykseen ennen valiokuntakäsittelyä ja asiantuntijakuulemisia.

Asiantuntijakuulemisten rooli turvallisuusvaikutusten tunnistamisessa riippui tarkasteltujen säädöshankkeiden perusteella asiantuntijoiden taustaorganisaationa. Turvallisuusvaikutuksia sekä kansalliselle turvallisuudelle olennaisia seikkoja säädöshankkeesta painottivat etenkin Huoltovarmuuskeskuksen sekä puolustushallinnon asiantuntijat. Niissä valiokuntakäsittelyissä,

joissa näitä tahoja ei ollut kuultu tai pyydetty kuultaviksi, eivät turvallisuuteen liittyvät seikat nousseet esiin joko lainkaan tai vain hyvin vähäisesti, esimerkkinä vesihuoltolain esityöt (HE 85/2000 vp). Kuultavaksi valittavilla ja kutsutuilla asiantuntijoilla voi siis olla suuri vaikutus siihen, millaisia vaikutusarviointeja lain esitöissä painotetaan tai mitä perusteluita säädöksille laaditaan.[302]

Toisen alatutkimuskysymyksen avulla tarkasteltiin sitä, millainen painoarvo turvallisuudella on lain esitöiden perusteluissa suhteessa muihin perusteluihin ja perustuslakiin. Oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta erityisesti perusoikeuksien ja kansallisen turvallisuuden välinen punninta on tutkimuksen kannalta keskeinen aihe. Tutkimuksessa havaittiin kansallisen turvallisuuden toimivan perusoikeuksien rajoitusperusteena kriittiseen infrastruktuuriin liittyvissä säädöshankkeissa. Kyseessä voidaan katsoa olevan Widlundin näkemyksen mukainen oikeusvaltion uudelleenpunninta, jossa turvallisuusympäristön muutokset edellyttävät oikeusvaltiolta yksilön vapausoikeuksien rajoittamisen ja kollektiivisten hyvien välistä punnintaa. Painoarvon määrittämiseen vaikuttavat niin vallitsevat yhteiskunnalliset arvot kuin poliittinen ilmapiiri.

Kansallista turvallisuutta voidaan pitää erittäin painavana yhteiskunnallisena syynä, jonka perusteella perusoikeuksien rajoittaminen on EIS:n määrittämien rajoitusedellytysten mukaan hyväksyttävää. Tarkastelluissa säädöshankkeissa perusoikeusrajoitukset kohdistuivat pääosin elinkeinovapauteen (PL 18 §), omaisuuden suojaan (PL 15 §) sekä julkisuusperiaatteeseen (PL 12.2 §). Tutkimuksesta nousseet havainnot kansallisen turvallisuuden asemasta perusoikeuksien rajoittamisperusteena puoltavat sekä Hongon argumenttia siitä, että oikeusvaltioperiaatteista poiketaan yhä useammin kansallisen turvallisuuden perusteella, että kansallisen turvallisuuden punninnassa saamasta vahvasta painoarvosta suhteessa muihin perusteluihin ja perustuslakin säännöksiin.

Tutkimuksessa nousi esiin myös yksilön oikeusturvan (PL 21 §) toteutumiseen liittyvä oikeudellinen haaste, joka johtuu kriittisten infrastruktuurin yksityistämiseen. Yhteiskunnallisten välttämättömyyspalveluiden tarjoajien, kuten vesihuollon toimijoiden, ja yksityisten henkilöiden välille muodostuu kaksi oikeudellista suhdetta: ensinnäkin toimijan ja kuluttajan välillä on yksityisoikeudellinen sopimussuhde, mutta samalla myös julkisoikeudellinen ja hallinto-oikeudellinen suhde, koska kyseessä on julkisen vallan hallinnoima toiminto.[303]

Tutkimuksessa säädöshankkeista ei noussut turvallistamiseen viittaavia elementtejä. Kenties kriittisen infrastruktuurin kytkös turvallisuuteen ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen

[302] Lonka – Laitinen (2023), s. 10.
[303] HE 85/2000 vp s. 15–16.

jatkuvuuteen on niin tunnistettava ja laajasti ymmärretty, ettei niihin liittyvässä sääntelyssä ole toistaiseksi ollut tarvetta vahvalle politisoinnille.

6.2 Pohdinta

Turvallisuuspuheen käyminen ilmi lain esitöistä ei ole tutkimuksen havaintojen perusteella aina selkeää. Turvallisuuteen ei välttämättä viitata sellaisenaan, vaan se ilmenee termien, kuten toimintavarmuus, kautta. Toki tarkastelluissa hankkeissa oli myös hyvin selkeää turvallisuusargumentointia, joka oli helposti tunnistettavissa. Yleisesti ottaen näissä hankkeissa missä turvallisuusulottuvuutta oli kuvattu selkeämmin, oli myös perustuslainmukaisuuden arvioinnissa kyse punninnasta perusoikeuksien rajoittamisen ja kansallisen turvallisuuden välillä. Turvallisuusulottuvuus tulee kuvata lain esitöihin selkeästi, mikäli halutaan, että perustuslainmukaisuutta ja perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää ennakkovalvontaa on tosiasiallisesti mahdollista toteuttaa.

Kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä säädöshankkeissa oikeusvaltioperiaatteen kannalta haasteeksi turvaluokitellun materiaalin käyttäminen lain perusteluissa, mikä liittyy kansanedustajien laajaan tiedonsaantioikeuteen. Tarkastelluissa säädöshankkeissa tätä ei ilmennyt, mutta esimerkiksi tutkimuksessa mainittuun rajaturvallisuuslain (482/2024) valmisteluun liittyi turvaluokiteltuja selvityksiä, joita käytettiin päätöksenteon perusteena. Tällaisissa tilanteissa on vaarana, että valta keskittyy lainsäädäntövallalle ilman, että siihen on mahdollista puuttua. Tosin julkisuusperiaatteen osalta on huomioitava, että esimerkiksi kansalliseen turvallisuuteen tai maanpuolustukseen liittyvät viranomaisten asiakirjat ovat lähtökohtaisesti salaisia. Mikäli turvallisuuspuhe jatkaa leviämistään normaaliolojen lainsäädäntöön sekä turvallistamisen myötä yhä moninaisempi asia koetaan kansallisen turvallisuuden kannalta merkittäväksi, jopa eksistentiaaliseksi uhkaksi, voi turvaluokitellun aineiston hyödyntäminen lainvalmisteluprosesseissa lisääntyä.

Lainvalmisteluun liittyvät haasteet esimerkiksi ajallisen resurssin puute ovat heijastuneet lainvalmistelun laatuun jo useiden vuosien ajan. Kiire vaikuttaa laadun lisäksi myös valmistelun kokonaisvaltaisuuteen, jonka vuoksi tietopohjainen perustelu ja vaikutustenarviointi voivat jäädä ohuiksi. Kiireellisessä valmisteluaikataulussa kaikkien yhteiskunnan eri intressien, sidosryhmien sekä näkökulmien huomiointi ei ole realistisesti toteutettavissa, jolloin väistämättä jokin olennainen seikka jää huomiotta. Tarkastelluissa säädöshankkeissa valmistelun tiukka aikataulu näkyi kenties turvallisuuteen liittyvien asiantuntijakuulemisten puutteena sekä turvallisuusvaikutusten tunnistamisen haasteita.

Toinen huomio lainvalmistelun vaikutusarvioinneista liittyy taloudellisten vaikutusten edelleen vahvaan asemaan. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnoista ja tarkastelluista säädöshankkeista käy ilmi, että taloudellisten vaikutusarviointien laatimiselle annetaan edelleen suuri painoarvo suurimassa osassa säädöshankkeita. Tämä voi osiltaan syödä resursseja yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnilta, mikä heijastuu myös turvallisuusvaikutusten puutteelliseen arviointiin.

Kyseisissä säädöshankkeissa turvallisuutta ei käytetty perustelemaan esimerkiksi käsittelyn kiireellisyysmenettelyä, toisin kuin rajaturvallisuuslain (482/2024) kohdalla tehtiin. Tällöin kiireellisyysmenettely toki hyväksyttiin, mikä johtui todennäköisesti poliittisessa ilmapiirissä vallitsevasta yksimielisyydestä välineellistetyn maahantulon turvallisuusriskeistä. Turvallistamisessa piilee juuri tämänkaltainen vaara, että lainvalmistelua ja käsittelyä pyritään kiirehtimään kansalliseen turvallisuuteen vedoten, jolloin vaikutusten arviointi, vaihtoehtoisten toimintatapojen harkinta tai perustuslainmukaisuuden arviointi voivat jäädä hyvinkin puutteellisiksi.

Toinen seikka, millä voi olla vaikutusta lainvalmisteluun ja siihen liitettävien intressien painoarvoihin on säädöshankkeen alkuperä. Hallitusohjelmien mukaisiin säädöshankkeisiin voidaan katsoa liittyvän vahva poliittinen paine saada säädöshankkeet käsiteltyä ja hyväksyttyä hallituskauden aikana. Tämä voi osaltaan johtaa valmistelun kiireellisyyteen sekä esimerkiksi siihen, miten vaikutusarviointien tuloksia esitetään. Hallitusohjelman mukaisessa merituulivoimaa koskevassa hankkeessa (HE 147/2024 vp) oli vahva talousajuri, mikä saattoi osaltaan heijastua hallituksen esityksen luonnoksen puutteelliseen turvallisuusvaikutusten arviointiin. Kun turvallisuusvaikutuksia arvioitiin puolustushallinnon ja Huoltovarmuuskeskuksen lausuntojen perusteella, todettiin niiden olevan hyvinkin kielteisiä kansallisen turvallisuuden ja huoltovarmuuden kannalta. Lain esitöistä ei käy ilmi, onko turvallisuusvaikutusten tunnistaminen ollut valmistelussa puutteellista, vai onko tunnistetut kielteiset vaikutukset jätetty kirjaamatta esitykseen, kun on haluttu varmistaa hallitusohjelman mukaisen säädöshankkeen läpimeno.

Keskeistä on huomata miten oikeuden turvallistuminen on tietyllä tapaa oikeusvaltion ”uusi normaali” turvallisuusympäristön muuttuessa. Kansallisen turvallisuuden käyttäminen perusoikeuksien rajoitusperusteena muuttaa pysyvästi yksilön vapausoikeuksien toteutumista, kyseessä ei ole väliaikainen oikeusvaltion kriteerien toteutumisen skaalaus. Kuten aiemmin todettiin, tämän kehityksen perusteella on odotettavissa, että perusoikeuksien rajoittamista tullaan yhä enenevissä määrin hyväksyttämään kansallisen turvallisuuden perusteella. Mielenkiintoista tätä kehitystä seuratessa on se, palautuuko oikeusvaltion taso takaisin sellaiseen, jossa perus- ja ihmisoikeuksien suojaaminen ja kunnioittaminen ovat keskiössä, mikäli turvallisuustilanne joskus lähitulevaisuudessa palautuu rauhanomaisempaan ja vähäjännitteiseen suuntaan.

Lopuksi todettakoon, että tarkasteluissa hankkeissa sekä yleisesti turvallisuuteen liittyvässä puheessa turvallisuuden käsite vaikuttaa edelleen viittavan valtion turvallisuuteen ja sotilaalliseen turvallisuuteen sekä rinnastettaviin vakaviin häiriöihin. Perusoikeuksien rajoitusperusteiden kannalta tällä on erityisesti merkitystä suhteellisuusperiaatteen täyttymisen punninnan kannalta. Mikäli kansallinen turvallisuus tai turvallisuus ylipäätään saa suhteettoman suuren painoarvon, voivat perusoikeuksiin kohdistuvat rajoitukset olla liian pitkälle meneviä suhteessa lailla tavoiteltavaan päämäärään. Tämä on osaltaan oikeusvaltioperiaatetta heikentävä tekijä, johon tulisi lainvalmistelussa kiinnittää erityistä huomioita, kun punninta tehdään yksilön vapauksien ja kollektiivisen turvallisuuden välillä.

6.3 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Tutkimus on maisteritutkintoon liittyvä opinnäytetyö, mikä vaikuttaa tutkimukseen käytettävissä olevaan ajalliseen resurssiin, tutkimuksen laajuuteen sekä tutkijan metodologiseen osaamiseen, etenkin lainopillisten menetelmien ja oikeudellisen argumentaation laatuun. Tutkimukseen on käytetty aikaa noin 11 kuukautta, josta valtaosan tutkija on ollut virkatyössä samanaikaisesti. Tämä on vaikuttanut merkittävästi tosiasiallisesti käytössä olevaan aikaan, mikä voi näkyä tutkimuksen laadussa. Rajallisen ajallisen resurssin lisäksi opinnäytetyön rajallinen laajuus vaikuttaa tutkimuksen kattavuuteen esimerkiksi tarkasteluun nostettujen säädöshankkeiden osalta. Tosin tarkastelun rajaaminen kriittistä infrastruktuuria koskeviin säädöshankkeisiin oli pyrkimys saada tarkastelusta selkeä ja lyhyen tutkimuksen kannalta mielekäs kokonaisuus, josta on mahdollista saada tuloksellisia havaintoja.

Laadullisessa tutkimuksessa tutkija kuuluu osaksi tutkimuskohdettaan, eli yhteiskuntaa ja sen ilmiöitä, jolloin hänen suhtautumisensa tutkittavaa ilmiötä on subjektiivinen. Tutkija tarkastelee, havainnoi ja tulkitsee tutkimuskohdetta omien lähtökohtaolettamustensa, viitekehyksensä ja tutkittavaan kohteeseen liittyvän aiemman ymmärryksen valossa.[304] Tässä tutkimuksessa objektiivisuus näyttäytyy tutkijan turvallisuuspoliittisen taustan ja lainvalmisteluun liittyvän esiymmärryksen kautta, mikä on voinut heijastua sekä tutkimuksen olettamuksiin että aineiston analyysiin ja havaintojen tulkintaan.

6.4 Jatkotutkimusaiheet

Turvallisuuspuheen lisääntymisen laajempi tarkastelu lainsäädäntöhankkeissa ja oikeusjärjestelmässä on aihe, jota on mahdollista tarkastella tutkimuksen keinoin myös jatkossa, sillä

[304] Tuomi – Sarajärvi (2018), s. 160.

turvallisuusympäristön muutokset ovat olleet erityisen merkittäviä etenkin 2020-luvulla. Yhtenä tulokulmana on tarkastella sitä, onko turvallisuuteen liittyvien asiantuntijakuulemisten tai -lausuntojen määrä kasvanut ja millainen vaikutus sillä on ollut säädöshankkeiden perusteluissa.

Turvallisuuskäsityksen laajentumisen myötä turvallisuuspuheen ilmeneminen eri hallinnon aloilla on aihe, jota on mahdollista tarkastella, erityisesti jos tarkastelu ulotetaan muihin kuin ulkoasianhallintoon, puolustushallintoon tai sisäasianhallintoon, joilla on sekä ulkoiseen että sisäiseen turvallisuuteen ja niiden ylläpitämiseen liittyviä vastuita.

Tutkimuksessa todettiin, että kansallisen turvallisuuden käyttäminen perusoikeuksien rajoitusperusteena on lisääntynyt. Kansallisen turvallisuuden merkitystä perusoikeuksien rajoitusperusteena on mahdollista tarkastella esimerkiksi siitä näkökulmasta, että mihin perusoikeuksiin rajoitukset ovat kohdistuneet eli minkä perusoikeuksien *prima facie* -etusija on väistynyt kollektiivisten hyvien edeltä. Tarkastellessa perusoikeuksien rajoitusperusteita tulee tarkasteluun nostaa myös perustuslainmukaisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ennakkovalvonnan merkitys, eli perustuslakivaliokunnan rooli osana säädösvalmistelua etenkin niissä säädöshankkeissa, joissa on turvallisuusulottuvuus.