Janne Salminen 18.5.2022

Puolustusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp)

Esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valmiuslakia ja asevelvollisuuslakia. Esityksen tavoitteena on täydentää valmiuslakia uudella poikkeusolomääritelmällä siten, että poikkeusoloilla voitaisiin kattaa erilaiset hybridiuhat. Lisäksi ehdotukset koskevat sellaisissa poikkeusoloissa käyttöön otettavia toimivaltuuksia. Tarkoituksena on varmistaa viranomaisten mahdollisuudet vastata vallitsevan yhteiskunnallisen tilanteen mukaisiin turvallisuusuhkiin.

2. Hallituksen esityksessä on katsottu, että ehdotetun poikkeusolomääritelmän sisällyttäminen valmiuslakiin sekä valmiuslain voimassa olevien toimivaltuussäännösten soveltamismahdollisuuden laajentaminen eivät laajenna valmiuslain ja asianomaisten toimivaltuuksien käyttöalaa siten, että lakiehdotus olisi näistä syistä käsiteltävä perustuslain säätämisjärjestyksessä. Samoin hallituksen käsityksen mukaan valmiuslakiin lisättäväksi ehdotetut uudet toimivaltuussäännökset täyttäisivät perustuslain 23 §:n vaatimukset. Valtioneuvoston käsityksen mukaan säännöksiin ei ole ehdotettu sisällytettäväksi perustuslain kannalta ongelmallisia asetuksenantovaltuuksia.

3. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

4. Olen antanut asiasta asiantuntijalausunnon valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunnalle 16.5.2022. Se antaa aikanaan lausuntonsa puolustusvaliokunnalle. Käsillä olevan lausuntoon olen osin ottanut elementtejä perustuslakivaliokunnalle antamastani lausunnosta puolustusvaliokunnan tehtävän mietintövaliokuntana myös huomioon ottaen.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

5. Oikeudellisen arvioinnin perustassa vaikuttavat keskeisesti kolme toisiinsa nivoutuvaa seikkaa. Yhtäältä on kysymys hallituksen esityksen tarkastelusta Suomen perustuslain 23 §:n kannalta, toisaalta on kysymys siitä, että valmiuslakiin on sisällytetty perustuslain 23 §:n tarkoittamia poikkeuksia perusoikeuksista ja rajoituksia perusoikeuksiin ja käsillä olevan arvi-

oimisesta suhteessa tähän. Kolmas arvioinnin lähtökohtiin kuuluva seikka liittyy siihen, että voimassa oleva valmiuslaki sinänsä on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ja sen on siinä yhteydessä arvioitu olevan perustuslain kanssa ristiriidassa, minkä vuoksi laki on eduskuntakäsittelyn yhteydessä tehdyistä muutoksista huolimatta säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä (ks. PeVL 6/2009 vp ja lepäämään jätetyn lain johdosta annettu lausunto PeVL 20/2011 vp). Tämä on merkityksekästä, koska valtiosääntöoikeudelliseen doktriiniin on vakiintunut niin sanottu poikkeuslakien välttämistä koskeva periaate, joka vaikuttaa myös käsillä olevan ehdotuksen käsittelyyn (esim. PeVM 10/1998 vp; 4, PeVL 6/2009 vp, PeVL 54/2005 vp ja PeVL 1a/1998 vp). On kuitenkin huomattava, että jo ennen nykyisin voimassa olevaa valmiuslakia, samannimistä lakia muutettiin myös vuoden 2000 perustuslain voimaantulon jälkeen kahdesti perustuslain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 1/2000 vp, PeVL 57/2002 vp). Molemmilla kerroilla perustuslakivaliokunta piti poikkeuslakien välttämisen periaatteesta huolimatta perusteltuna säätää ehdotetut poikkeukset. Oman hankaluutensa arviointiasetelmaan muodostaa se, että voimassa olevan valmiuslain perustuslain mukaisuuden arvioinnin mittapuuna on ollut perustuslain 23 §:n sittemmin muutettu sisältö, ja tämä käsillä olevan esityksen valtiosääntöarviointi tehdään luonnollisesti voimassa olevan perustuslain valossa. Suhteessa aikaisempaan perustuslain 23 §:n säännökseen on muuttunut poikkeusolon perustuslaillinen määritelmä ja perustuslain 23 §:n tarkoittaman asetuksenantovaltuuden puitteet. Paitsi, että valmiuslaki on muodollisesti ottaen niin sanottu poikkeuslaki, se on myös materiaalisesti nykymuotoisenkin perustuslain 23 §:n valossa arvioituna poikkeus perustuslaista (PeVM 9/2010 vp).

6. Perusoikeuksista voidaan nyt voimassa olevan perustuslain 23 §:n mukaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

7. Perustuslain 23 §:ää on muutettu perustuslain osittaisuudistuksen yhteydessä. Muutoksella pyrittiin muun muassa laajentamaan pykälän sisältämää poikkeusolojen määritelmää. Määritelmä kattaa aseelliseen hyökkäykseen tai sen vakavaan uhkaan liittyvien tilanteiden lisäksi esimerkiksi sellaiset laajamittaiset luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet, jotka ovat kansakuntaa vakavasti uhkaavia (PeVM 9/2010 vp). Poikkeusolojen määritelmän laajentamisen perustuslakivaliokunta katsoi merkitsevän käytännössä sitä, että esimerkiksi erittäin vakavat luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet voivat oikeuttaa poikkeusololainsäädännön käyttöönoton (PeVM 9/2010 vp).

8. Muutoin viittaan valtiosääntöoikeudellisten lähtökohtien osalta yleisesti tutkimusryhmässäni laadittuun kokonaisarvioon (ks. Johannes Heikkonen – Pauli Kataja – Juha Lavapuro – Janne Salminen – Mira Turpeinen, 2018: Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta).

Uusi poikkeusoloperuste

9. Keskeisin muutosehdotus käsillä olevassa esityksessä koskee uutta poikkeusoloperustetta. Sen uusi määritelmä on valmiuslain 3 §:n 6 kohtaa koskeva ehdotus.

10. Ehdotuksen mukaan 3 §:n mukaisiin poikkeusolojen määritelmiin lisättäisiin uusi 6 kohta, jonka mukaan ”muu julkisen vallan päätöksentekokykyyn, yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen, rajaturvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuva uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, joka erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia”.

11. Hallituksen esityksessä mainituista syistä voin sinänsä pitää asianmukaisella tavalla perusteltuna sitä, että valmiuslakiin sisällytetään uusi poikkeusoloperuste, joka liittyy nimenomaisesti ehdotuksella tavoiteltuun poikkeusoloperusteeseen, joka aikaisempaa selkeämmällä tavalla pyrkii tunnistamaan hybridimuotoiset uhat. Poikkeusolojen määritelmän täydentäminen hybridiuhilla on siis sinänsä perusteltua

12. Sitä voidaan pitää välttämättömänäkin esimerkiksi seuraavalta kannalta: Sinänsä pidän mahdollisena tulkita erityisesti valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohtia sen suuntaisesti, että ne kattaisivat osin sen tyyppiset poikkeukselliset tilanteet. Valmiuslain luonteesta johtuen voi pitää kuitenkin välttämättömänä, että tämäntyyppiset poikkeusolot nimenomaisesti määritellään laissa erikseen, kun sellaisten uhkaa pidetään perusteltuna ja itse asiassa yhtenä poikkeusolojen tyyppinä, eikä sellaista poikkeusoloperustetta perusteta yksinomaan tulkintaan, kun myös perustuslakivaliokunta on lähtenyt siitä, että valmiuslain 3 §:n mukaisia poikkeusolon määritelmiä tulkitaan mieluummin supistavasti kuin laajentavasti (PeVL 6/2009 vp). Tältä kannalta muutosehdotus sopii yhteen myös perustuslain 23 §:n sisältämän ”laissa säädettyjä poikkeusoloja” koskevan vaatimuksen kanssa.

13. Ehdotetussa muodossa valmiuslain 3 §:n 6 kohta epäilemättä sisältää elementtejä, jotka ovat valmiuslain 3 §:n 2 ja 3 kohdan poikkeusolomääritelmissä. Tämä ei sinänsä ole ongelma. Poikkeusolomääritelmien tietty limittyneisyys tulee selväksi erityisesti hallituksen esityksen perusteluosiosta. Se kombinoi mielestäni niitä erityisesti, koska uudella poikkeusolomääritelmällä pyritään tavoittelemaan osin myös sellaisia sisältöjä kuin 3 kohdan tarkoittamilla poikkeusoloilla. Tähän osaltaan viittaa se, että poikkeusoloissa käytettäväksi tulevat toimivaltuudet hyvin pitkälle vastaavat niitä toimivaltuuksia, joita valmiuslain perusteella on ajateltu välttämättömiksi 3 §:n 2 ja 3 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Samalla on huomattava, että kansainvälisten velvoitteiden kannalta poikkeusoloperusteista 3 §:n 3 kohdan taloudellisiin olosuhteisiin kytkeytyvä poikkeusoloperuste on edelleen ongelmallinen, ja se osaltaan oli myös yksi syy nykyisen valmiuslain poikkeuslakiperustalle.

14. Vaikka tällaista hybridiuhkiin viittaavaa poikkeusolokriteeriä lähtökohdiltaan ja ytimeltään voidaan pitää yhteensopivana myös perustuslain 23 §:n vaatimusten kanssa, poikkeusolokriteeri tulee muotoilla asianmukaisesti, jotta se voisi täyttää perustuslain 23 §:n vaatimukset – eikä se olisi esimerkiksi samalla tavalla ongelmallinen kuin valmiuslain 3 §:n 3 kohta on.

15. Lainaan tähän kohtaa perustuslakivaliokunnan lausunnosta 6/2009 vp, koska se muutettavat muuttaen soveltuu myös tähän yhteyteen sillä huomiolla lisättynä, että perustuslain 23 §:ää on sittemmin tarkistettu. Siinä nykyisestä 3 §:n 3 kohdasta lausuttu sopii pitkälle käsillä olevaan tilanteeseen.

> ” - - - Näissä poikkeusoloissa käytettäviksi tarkoitettuja toimivaltuuksia onkin arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta.
>
> Ehdotetulle muitakin kuin perustuslain 23 §:n mukaisia poikkeusoloja koskevalle valmiussääntelylle on yleisellä tasolla kiistatta olemassa perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävät ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimat syyt. Perusoikeusrajoitusten suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta keskeisiä ovat lakiehdotuksen 4 §:n säännökset toimivaltuuksien käyttöperiaatteista. Valiokunta korostaa, että nämä periaatteet rajoittavat sekä toimivaltuuksien käyttöönottoa että niiden käyttämistä poikkeusoloissa. Oikeusturvavaatimuksen osalta tärkeää on, että muutoksenhakuoikeutta ei lakiehdotuksessa ole erikseen poikkeusolojen aikana rajoitettu ja oikeusturvan takeet on määritelty lakiehdotuksen 128 §:ssä asianmukaisesti.
>
> Lakiehdotuksen 3 §:n 3 kohdan poikkeusolomääritelmä on voimassa olevan lain 2 §:n 4 kohdan sisältämään määritelmään verrattuna sisällöltään laaja ja jossain määrin epämääräinen. Määritelmästä käy lähinnä ilmi, että sillä tarkoitetaan taloudellista kriisiä. Esityksen perustelujen mukaan määritelmässä on pyritty korostamaan sitä, ettei väestön toimeentuloon tai maan talouselämään kohdistuva tapahtuma tai uhka välttämättä rajoitu raaka-aineiden saatavuuteen. Kyse saattaa olla myös tilanteista, joissa esimerkiksi tietoteknisten tai logististen järjestelmien toimivuus vakavasti horjuu. Valiokunta pitää joustavuuden mahdollistavaa määritelmää tällaisessa yhteydessä sinänsä ymmärrettävänä ja katsoo samalla esimerkiksi tieto- ja viestintäjärjestelmiin kohdistuvien erityisen vakavien hyökkäysten voivan muodostaa nykypäivän yhteiskunnassa lakiehdotuksen 3 §:n 3 kohdassa tarkoitetun poikkeusolon. Toisaalta näin laaja poikkeusolomääritelmä edellyttää, että sitä tulkitaan supistavasti. Valiokunnan mielestä on selvää, etteivät esimerkiksi tavanomaisena pidettävä vakavakaan taloudellinen laskukausi tai laajakaan työtaistelutoimenpide voi olla perusteena valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotolle.”

16. Ehdotetussa muodossa poikkeusoloperuste muodostuu hyvin moniaineksiseksi ja hallituksen esityksestäkin käy ilmi, ettei ole täysin selkeää käsitystä siitä, millaisiin kaikkiin tilanteisiin se tulisi sovellettavaksi tai soveltuisi, mikä toki osin selittyy myös ajatuksella siitä, millaisesta poikkeusolosta olisi ylipäätään kysymys.

17. On selvä, että poikkeusoloja koskevassa sääntelyssä pitää sietää sääntelytapaa, joka ei ole yhtä täsmällistä ja tarkkarajaisuusta kuin normaaliolojen sääntely. Siitä huolimatta ehdotettu uusi poikkeusolomuotoilu on arvioni mukaan asiayhteyteen liian tulkinnanvarainen ja väljä. Muotoilussa ei käy ilmi tai se ei tavoita esimerkiksi sitä, mikä on koko uudistuksen ydinsisältöeli kytkentä hybridimuotoiseen poikkeusoloon, minkä johdosta muotoiluun on jäänyt eräänlaista kaikenkattavuutta. Tältä osin tulisikin perustuslain 23 §:stä ja osin myös perusoikeuksien rajoitusperusteista johtuen kyetä täsmällisempään ja tarkkarajaisempaan sääntelyyn. Esimerkiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin käsite olisi määriteltävä yksiselitteisesti lain tasolla. Tällaisenaan se näyttää kattavan laajasti myös erilaista teollisuus- ja palvelutuotantoa, jossa ei käsitykseni mukaan niinkään ole kysymys samanlaisista infrastruktuureista (kuten energian tuotanto-, siirto- ja jakelujärjestelmät, vesi- ja jätevesihuolto, liikenne- ja logistiset palvelut sekä liikenneverkot, digitaaliset tietojärjestelmät sekä viestintäverkot ja -palvelut). Samoin poikkeusolomääritelmään sisällytetyt erimerkityksiset turvallisuuskäsitteet tulisi täsmentää. Käsitykseni mukaan säännösehdotusta voitaisiin sen olennaista tarkoitettua sisältöä kadottamatta yhtäältä yksinkertaistaa ja toisaalta täsmentää muotoilultaan lähemmäs jo lakiin sisältyvien poikkeusolomääritelmien kanssa samalla sisällöllinen ero niihin tehden.

18. Valmiuslain sisältämän poikkeusolomääritelmään ehdotettu laajuus merkitsee mielestäni uudenlaista valmiuslain soveltamistilannetta ja siten myös lain toimivaltuuksien alkuperäisen soveltamisalan laajenemista. Pidän laajennusta olennaisena sen laaja-alaisuuden, käytön valtiosääntöisesti hankalan ennakoitavuuden ja moniaineksisuuden vuoksi.

Muutokset toimivaltuuksiin poikkeusoloissa

19. Pääosin ehdotuksessa ei puututa poikkeusoloja koskevien toimivaltuuksien sisältöön, vaan toimivaltuuksien käytön laajeneminen on seurausta valmiuslain alkuperäisen soveltamisalan laajenemisesta olennaisesti. Ehdotetun muutoksen myötä toimivaltuuksien käyttö laajenisi olennaisesti.

20. Valmiuslain 17 a lukuun ehdotetaan kuitenkin uusia toimivaltuuksia, jotka liittyvät rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Ne ovat relevantteja muun muassa omaisuudensuojaa, elinkeinovapautta ja liikkumisvapautta koskevien perusoikeuksien kannalta. On huomattava, että ehdotetuista täysin uusista säännöksistä 122 a § tulisi sisältämään toimivaltuuden, joka tulisi käyttöön jo valtioneuvoston käyttöönottoasetuksella ja lisäksi 122 b §:n osalta valtioneuvoston soveltamisasetus koskisi yksinomaan säännöksen alueellista soveltamista. Molempiin ehdotettuihin säännöksiin liittyy perustuslain kannalta asianmukaisella tavalla ehdotus korvauksesta omistusoikeuden tai käyttöoikeuden siirrosta ehdotuksen 128 §:ssä. Liikkumisrajoitusta koskeva säännös on toisinto valmiuslaissa jo olevasta liikkumisrajoitusta koskevasta säännöksestä. Säännöksen sanamuoto oli erittäin hankalasti tulkittavissa pandemiapoikkeusolojen aikana siihen tarkoitukseen. Ehdotukset liittyvät arvioni mukaan perustuslain kannalta hyväksyttävään tarkoitusperään sekä ovat muilta kuin mainitsemaltani osin (huomio liikkumisrajoituksesta) sinänsä täsmällisiä ja tarkkarajaisia.

21. Muilta osin toimivaltuuksien muutokset koskevat toimivaltuuksia, jotka on jo säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

22. Tältäkin osin voidaan kiinnittää huomiota siihen, että tässä yhteydessä ei ole ryhdytty poistamaan säännöksistä niitä yhteensopivuusongelmia, joita toimivaltuuksien käyttöä koskeviin delegointisäännöksiin perustuslain 23 §:n kannalta liittyy (ks. Heikkonen et al. 2018 emt).

23. Sanotusta johtuu, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 6/2009 vp delegointisäännöksistä – perustuslain 23 §:n delegointia koskevan säännöksen muutos huomioon ottaen – sekä perusoikeuksista todettu merkittävin osin soveltuu myös käsillä olevaan tilanteeseen. Tämän asian osalta vielä relevantimpaa on kuitenkin todeta, että lopullinen käsitys esimerkiksi valmiuslakiin otettavien toimivaltuuksien välttämättömyydestä riippuu siitä, millaisen muodon uusi poikkeusoloperuste lopulta saa.

24. Toimivaltuuksia on nimenomaan arvioitava suhteessa poikkeusoloperusteeseen ja siihen millaisia toimivaltuuksia niissä oloissa ajatellaan olevan välttämättömiä. Varsinaisessa käyttöönottotilanteessa toimivaltuuksien tarve tulee vielä arvioitavaksi.

25. Erityisesti säännöstelyyn liittyvien toimivaltuuksien käyttöönottoon näillä perusteilla voi liittyä valtiosääntöoikeudellista ongelmaa, koska niiden välttämättömyys tarkoitetuissa poikkeusoloissa voi olla hankalasti perusteltavissa.

26. Ehdotettuihin toimivaltuuksiin liittyy erittäin tärkeä periaatteellinen seikka, jota pitäisi arvioida nyt toteutunutta perusteellisemmin. Tämä on yksi toimivaltuuksien välttämättömyysarvioinnin ulottuvuus. Kysymys on siitä, että poikkeusololainsäädäntöä pitäisi ylipäätään käyttää vasta sitten kuin viranomaisten tavalliseen lakiin sisältyvät toimivaltuudet eivät riitä. Tämä puolestaan haastaa tarkastelemaan myös sitä, miten tavallista lainsäädäntöä voitaisiin kehittää niin, että siihen tavanomaisten perusoikeusrajoitusten puitteissa sisällytettäisiin uusia viranomaistoimivaltuuksia. Ennakoin, että osa energian tuotanto-, siirto- ja jakelujärjestelmiä, vesi- ja jätevesihuoltoa, liikenne- ja logistiset palveluja sekä liikenneverkkoja, digitaalisia tietojärjestelmiä sekä viestintäverkoja ja –palveluja koskevista toimivaltuuksista voisi olla sisällytettävissä myös niitä koskeviin erityislainsäädäntöihin tavanomaisten perusoikeusrajoitusten puitteissa. Yleisesti ottaen nämä kaikki alat ovat jo valmiiksi verraten intensiivisesti sääänneltyjä, ja niihin liittyy esimerkiksi pitkälle meneviä viranomaistoimivaltuuksia. Voi olettaa, että niistä osaan olisi sisällytettävissä samantapaisia toimivaltuuksia kuin esimerkiksi pelastustoimea koskevaan lainsäädäntöön.

27. Koska poikkeusoloissa tarvittavat toimivaltuudet käsitykseni mukaan olennaisesti kytkeytyvät sovellettavaan poikkeusolomääritelmään, toimivaltuuksia koskevien säännösten arviointi yksityiskohdissaan on mahdollista varsinaisesti vasta, kun poikkeusolomääritelmä on saanut perustuslain edellyttämän sisällön.

Ahvenanmaa

28. Valtakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat valmiutta poikkeusoloissa. Valmiuslaki menettelyineen ja toimivaltuuksineen tulee siten sovellettavaksi myös Ahvenanmaalla tämä riippumatta siitä, että vastaavissa asioissa muutoin Ahvenanmaan maakunnalla olisi lainsäädäntövalta. Koska lainsäädäntövaltaa itsehallintolain systematiikassa seuraa hallintovalta, tämä saattaa johtaa siihen, että sellaiset hallintotehtävät, joista normaalisti huolehtivat maakunnan viranomaiset, voivat valmiuslakia sovellettaessa siirtyä valtakunnan viranomaisten hoidettaviksi. Tämä tulisi erikseen ottaa huomioon sääntelyssä. Lisäksi valmiuslakia sovellettaessa tulee asianmukaisesti kunnioittaa kansainvälisiin järjestelyihin perustuvaa Ahvenanmaan demilitarisoitua ja neutralisoitua erityisasemaa.

Säätämisjärjestyskysymys, poikkeuslain muuttaminen tässä yhteydessä ym.

29. Ehdotuksen tarkoituksena ei ole ollut valmiuslain poikkeuslakiluonteen poistaminen.

30. Olen edellä arvioinut, että valmiuslain sisältämän poikkeusolomääritelmään ehdotettu laajuus merkitsisi uudenlaista valmiuslain soveltamistilannetta ja siten myös lain toimivaltuuksien alkuperäisen soveltamisalan laajenemista olennaisesti.

31. Tähän liittyen myös valmiuslain toimivaltuuksien käyttö laajenisi merkittävällä tavalla.

32. Valmiuslaki on poikkeuslakina säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä, mikä nostaa myös esiin kysymyksen niin sanotun aukkoteorian soveltumisesta tapaukseen. Esityksessä ehdotetaan lakia täydennettäväksi uudella poikkeusolomääritelmällä, joka ei ehdotetulla tavalla muotoiltuna tulkintani mukaan vastaa perustuslain 23 §:n vaatimusta, sekä siihen liittyvin uusin toimivaltuuksin. Valmiuslain uudet säännökset laajentaisivat alun perin säädettyjä poikkeuksia perustuslaista. Lakiehdotus olisi tästä syystä käsiteltävä mielestäni perustuslain säätämisjärjestyksessä, kun muutos on lisäksi edellä esitetyllä tavalla olennainen. (Ks. PeVL 31/1998 vp ja PeVL 38/1998 vp.) Tätä asiaa koskevan arvion perustuslakivaliokunta luonnollisesti esittää mietintövaliokunnalle.

33. Sinänsä poikkeuslakimenettelyn käyttöön suhtaudutaan lähtökohtaisesti pidättyvästi ja perustuslaista tehtävien poikkeusten ala rajoitetaan mahdollisimman kapeaksi. Mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotuksen välillä tulisi ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin muutoksin. Poikkeuslakimenettelyyn voidaan turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä, minkä lisäksi poikkeuslaki on tällöinkin pyrittävä säätämään määräaikaiseksi (Ks. PeVL 6/2009 vp ja siinä viitattu valtiosääntökäytäntö.).

34. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että valmiuslain kaltaisen, kriisitilanteiden varalta olevan lain olemassaolo on välttämättömänä, ja pitänyt valmiuslakiin otettaviksi ehdotettujen perustuslakipoikkeusten säätämistä perusteltuna siitä huolimatta, että perustuslaista poikkeavien säännösten antamista puhtaasti kansallisista syistä tuleekin välttää (PeVL 6/2009 vp, PeVL 1/2000 vp ja PeVL 57/2002 vp).

35. Käsillä on poikkeuksellisia syitä, jotka käsitykseni mukaan voivat puoltaa poikkeuslakimenettelyn käyttämistä. Oman arvioni mukaan käsillä olevassa tilanteessa poikkeuslakimenettely on sinänsä mahdollinen. Siinäkin tilanteessa lakiehdotusta olisi olennaisesti muotoiltava täsmällisempään ja tarkkarajaisempaan suuntaan. Tämä koskee nimenomaan ehdotettua uutta poikkeusolomääritelmää. Perustuslaki edellyttää, että perustuslakipoikkeukset tulevat sovellettaviksi ainoastaan lain mukaisten poikkeusolojen aikana, joten laissa on riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säädettävä poikkeusoloista. (Samansuuntainen edellytys käsillä olevaan tilanteeseen johtuu myös perustuslain 73 §:n rajattua poikkeusta koskevasta säännöksestä, vaikka tässä ei vielä oman tulkintani mukaan olla tekemisessä sellaisen tilanteen kanssa, että edes aktualisoituisi perustuslain 73 §:n kannalta problemaattinen asetelma).

36. Siltä osin kuin hallituksen esityksessä on lisäksi tällaisessa tapauksessa pidetty perusteltuna kiireellistä käsittelyä tällaisessa tapauksessa, arvioin tälle käsitykselle sinänsä olevan perusteita hallituksen esityksessä esitetyillä perusteilla. Tältä osin asiaa olisi kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava ja meneteltävä sen mukaisesti kuin etenkin perustuslakivaliokunnan mietinnöstä asiassa PeVM 4/2018 vp ilmenee. Mietinnön antavalle valiokunnalle kertyy selvitystä kiiremenettelyn tarpeesta, jonka valossa kiiremenettelyn mahdollisuutta voi arvioida. Onkin luontevaa, että nimenomaan mietintövaliokunta saamansa selvityksen ja myös muiden valiokuntien lausunnoista ilmenevien käsitysten perusteella tekee asiaa koskevaa arviointia mietinnössä. Kiireellisen menettelyn poikkeuksellisuutta korostaa sen käytölle asetettu korkea määräenemmistövaatimus. Kiireellinen menettely ei ole käytettävissä, ellei eduskunnassa ole hyvin laaja yhteisymmärrys perustuslain muutoksen tarpeesta ja sisällöstä. Kiiremenettelyyn liittyy välttämättömyys tai esimerkiksi pakottava tarve. Ajankohtaisessa tilanteessa oman käsitykseni mukaan asiassa olisi edellytyksiä myös kiireelliselle menettelylle sinänsä.

Kokonaisuudistuksen tarve

37. Perustuslaki asettaa perustellusti korkeat vaatimukset esimerkiksi sille, millaisissa poikkeusoloissa ja millä tavoin lainsäädäntövallan delegointia soveltaen perusoikeuksista voidaan poiketa. Näistä vaatimuksista olisi lähtökohdissaan pidettävä kiinni: tavallaan on paradoksaalista, että juuri pysyvä poikkeusoloja koskeva laki on säädetty poikkeuslakina. Toisaalta voin pitää sitä myös ymmärrettävänä. Valmiuslakia muutettaessa tulee siitä huolimatta kiinnittää erityistä huomiota perustuslain asettamiin sisällöllisiin vaatimuksiin, vaikka niiden saavuttaminen on osoittautunut vaikeaksi eikä valmiuslain poikkeuslakiluonteesta ole päästy pyrkimyksistä huolimatta eroon. Nyt käsillä oleva ehdotus ei poista valmiuslain perustuslaillisia ongelmia tai toiminnassa esimerkiksi pandemia-aikana havaittuja ongelmia.

38. Valmiuslaissa on runsaasti uudistustarpeita. Vaikuttaa osin myös siltä, että valmisulaintyyppiseen sääntelyyn asetetaan paljon odotuksia. Tämä on osittain seurausta siitä suomalaista perinteestä, että erilaisiin kriisityyppeihin pyritään myös sääntelyssä mahdollisimman pitkälle varautumaan. Perustuslaki ei sinänsä edellytä, että kriisejä varten olisi jokin tietty valmiuslaki, vaan perustuslain 23 § myös mahdollistaa sen, että myös kriisitilanteessa säädetään 23 § nojalla uutta lainsäädäntöä. Näin myös toimittiin pandemiapoikkeusoloissa.

39. Yksi tapa hahmottaa kriisilainsäädäntöä liittyy siihen, että pidetään aikaisempaa selvemmin mahdollisena sitä, että kriisioloissa annetaan myös uutta lainsäädäntöä perustuslain 23 §:n nojalla.

40. Voi myös olla, että kaikkiin kriisitilanteisiin ja poikkeusoloihin ei sovellu valmiuslain kaltainen menettely ylipäätään. Nykyisen valmiuslain käyttöönottomekanismi ja toimintatapa ovat – osin perustelluista – syistä raskaita.

41. Puolustusvaliokunnan olisi tässä yhteydessä vähintäänkin asianmukaista tuoda esiin, että on tarpeen tarpeellista selvittää mahdollisuuksia uudistaa valmiuslakia niin, että kokonaisuudessaan voitaisiin mahdollisuuksien mukaan luopua valmiuslain poikkeuslakiperustasta ja saatettaisiin valmiuslaki vastaamaan perustuslain 23 §:n asettamia vaatimuksia. Jo nykyisen valmiuslain säätämisen yhteydessä se on todennut, että valmiuslain kaltaisen poikkeusoloissa sovellettavaksi tulevan lain säätäminen pysyväisluonteisena poikkeuslakina ei ole valtiosääntöisten perus-ratkaisujen kannalta tyydyttävä ratkaisu (PeVL 6/2009 vp). Lisäksi esimerkiksi pandemiapoikkeusolojen aika on tuonut esiin useita muutostarpeita (esim. PeVM 11/2020 vp).